

Public finance and the quest for efficiency

Een impressie van het 38e congres van het IIPF

DRS. M. P. VAN DER HOEK*

Inleiding

Hoewel een wetenschappelijk congres onder meer als stimulans voor de wetenschapsbeoefening moet dienen, kan er toch iets deprimerends van uitgaan. Dat was het geval met het 38e congres van het International Institute of Public Finance (IIPF), dat dit jaar van 23-26 augustus in Kopenhagen is gehouden. In vele papers putten de auteurs zich uit in het opsommen van wat we allemaal *niet* weten. Vervolgens doen zij weliswaar een poging dit tekort aan kennis te verminderen, maar naar eigen zeggen blijven deze pogingen vrijwel altijd beperkt tot een eerste aanzet. Dat ook een auteur zelf niet altijd aan deprimerende gevoelens ontkomt, bleek toen Leibenstein openlijk uiting gaf aan zijn twijfel of een paper als dat van hem wel zou moeten zijn geschreven. Maar in dit opzicht vormde hij toch een uitzondering.

Het 38e IIPF-congres heeft het niet geringe aantal van 39 papers opgeleverd, die alle in de appendix van deze notitie zijn vermeld. Daaronder zijn drie papers van uitsluitend Nederlandse auteurs (de nummers 4, 11 en 39 in de appendix) en een gemengd Nederlands/Amerikaans paper (nummer 10). Bovendien leverden diverse vaderlandse economen een substantiële bijdrage als discussiant. Vanuit andere landen was de belangstelling eveneens groot.

Efficiëntie

Het onderwerp, „Public Finance and the Quest for Efficiency”, bleek dus gelukkig gekozen. Efficiency is immers „the Holy Grail of the economist. He hopes it is there, somewhere, although he does not really know what it looks like”, zoals *Wolfson* het niet zonder gevoel voor humor uitdrukt in een paper dat in de beste Hennipman-traditie is geschreven en waarmee hij bovendien aantoonde dat zijn virtuoze taalgebruik zich niet tot het Nederlands beperkt. *Wolfson* had het congresonderwerp op ontwikkelingslanden moeten betrekken, maar de in de welvaartstheorie geïnteresseerden moeten

zich daar niet door laten (mis)leiden. Hoewel *Wolfson* plichtsgetrouw diverse keren de term ontwikkelingslanden laat vallen, bevat zijn paper een aantal behartenswaardige opmerkingen over de Paretiaanse welvaartstheorie, die soms op een Schumpeteriaans aandoende wijze worden ingeleid („Will we ever know what pareto-efficiency looks like? No.”). Toch blijft de welvaartstheorie ook bij *Wolfson* nog op een hoog abstractieniveau, ook al pleit hij ervoor „to bring welfare economics and the efficiency concepts that go with it back from unworkable levels of abstraction to the more pedestrian level of operational relevance”.

Was X-inefficiëntie, die onverbreekelijk is verbonden met de naam van *Leibenstein*, al langer bekend, *Recktenwald* onderscheidt nu in zijn paper:

- R-inefficiëntie (als monopolist produceert de overheid tegen te hoge kosten); en
- Q-inefficiëntie (het z.g. „free rider”-gedrag als gevolg van de scheiding tussen beslissen, betalen en genieten).

Beide begrippen, die overigens niets gemeen hebben met *Leibenstein*'s X-inefficiëntie, zijn m.i. niet veel meer dan nieuwe zakken om oude wijn in op te slaan. Voorts gebruikt *Wolfson* vier letters om even zo vele vormen van efficiëntie te onderscheiden:

- Y-efficiëntie (die betrekking heeft op de mate waarin de inkomens- en vermogensverdeling als rechtvaardig wordt beschouwd);
- Z-efficiëntie (waarvan de korte-termijnvariant betrekking heeft op het zo goed mogelijk benutten van de productiecapaciteit en de lange-termijnvariant op het vergroten van de productiecapaciteit);
- W-efficiëntie (de mate waarin beleidsmakers erin slagen hun doelstellingen te realiseren);
- A-efficiëntie (een maatstaf voor het gebruik van „administrative capabilities”).

Het verschil tussen de X-efficiëntie van *Leibenstein* en de korte-termijnvariant van *Wolfson*'s Z-efficiëntie lijkt overigens gering. Wel legt vooral de lange-termijn-

variant de nadruk op het dynamische aspect van het efficiency-begrip. Het begrip W-efficiëntie sluit in zekere zin aan bij de opmerking van *Culyer* (op blz. 3 van zijn paper), dat „efficiency is but one of the moral objectives that societies should seek and that it may conflict with others”.

Na nog drie van zulke congressen staat iedere letter van het alfabet voor een of andere vorm van (in)efficiëntie. Of nu ook al deze efficiency-begrippen — of misschien beter geformuleerd: al deze aspecten van het efficiency-begrip — in dezelfde mate hun weg naar de leerboeken zullen vinden als *Leibenstein*'s X-efficiëntie staat nog te bezien. Niettemin stellen ze de complexiteit van het efficiency-begrip duidelijk in het licht en benadrukken ze nog eens dat de weg naar een sociaal welvaartsoptimum is geplaveid met „trade offs”: meer van de ene vorm van efficiency gaat altijd ten koste van een andere vorm.

De vraag naar publieke goederen

In de literatuur is het marktfalen lange tijd breed uitgesponnen, wat uitmondde in een groot aantal redenen voor overheidsingrijpen in het economisch proces. *Wolf jr.* signaleert in zijn paper dat ook de maatschappij zich in toenemende mate bewust is geworden van de tekortkomingen van het marktmechanisme, met als gevolg een mede door belangen- en actiegroepen gevoede toeneming van de vraag naar overheids-optreden. Meer overheidsbemoeienis in de vorm van regelgeving en uitgaavenprogramma's was daarop het antwoord.

Geleidelijk aan is echter het besef gegroeid dat ook de overheid kan falen. Over de vraag met behulp van welke criteria dat moet worden beoordeeld, bestaat overigens verschil van mening. *Wolf jr.* gaat er bij voorbeeld vanuit dat de resultaten van het markt- resp. het budgetproces met behulp van dezelfde criteria moeten worden vastgesteld. Onder invloed van Van de Kar meent *Wolfson* echter dat er reden is de uitkomst van het budgetproces aan de hand van andere criteria te beoordelen dan die van het marktproces.

Wat hier ook van zij, de bron van het falen van het budgetproces lijkt gelegen in de reeds lang bekende scheiding tussen beslissen, betalen en genieten. In veel congrespapers keert dit aloude thema in enigerlei vorm terug. Om belangrijke verstoringen van het besluitvormingsproces te voorkomen is een „demand

*De auteur is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is H. M. van de Kar en J. M. M. Ritzen erkentelijk voor hun commentaar op een eerdere versie van deze notitie.

revealing"-proces nodig, waarvan steeds nieuwe en zeer ingenieuze versies worden bedacht, iets waar de „public choice"-school zich intensief mee bezighoudt. Hoe kunnen we het besluitvormingsproces zodanig inrichten dat de deelnemers hun ware voorkeuren onthullen? Op dit terrein vieren de abstracties hoogtij, zelfs zodanig dat het karakter van intellectueel denkspel er soms nauwelijks aan kan worden ontzegd. Of, om de subtiele formulering van *Bohm* te citeren, „technical sophistication at the expense of practicability seems to characterize most of the theoretical research". Ook dit congres gaf daarvan voorbeelden te zien.

Het papier van *Bohm* was dan ook in die zin een verademing dat het betrekking heeft op twee niet-hypothetische, niet-laboratoriumtoepassingen van een procedure om de vraag naar publieke goederen te bepalen, te weten de intervalmethode. Die houdt in dat de helft van de respondenten op aselechte wijze in een positie wordt gebracht waarin zij een (bij voorkeur zwakke) prikkel krijgt een geringere dan de werkelijke betalingsbereidheid voor te wenden, terwijl de andere helft van de respondenten tegelijkertijd in een situatie wordt gebracht waarin een (bij voorkeur zwakke) prikkel bestaat om voor te wenden dat men meer wil betalen dan waartoe men in werkelijkheid bereid is. Hoewel *Bohm* geen formeel sluitend bewijs geeft van zijn stelling dat op deze wijze in beginsel de onder- en bovengrens van de werkelijke betalingsbereidheid voor een of ander publiek goed kunnen worden bepaald, klinkt het in mijn oren wel overtuigend. Tot produktie van het goed zou moeten worden overgegaan als het interval waarbinnen de geaggregeerde betalingsbereidheid ligt, in zijn geheel boven de produktiekosten ligt. Als dit interval in zijn geheel onder de produktiekosten ligt zou het goed niet moeten worden geproduceerd. Liggen de produktiekosten ergens in het interval, dan zouden de politici weer op hun oude methode (intuïtie?) kunnen terugvallen. Van belang is uiteraard hoe breed het interval in de praktijk blijkt te zijn.

Bohm beschrijft en analyseert in zijn papier twee Zweedse experimenten met de intervalmethode, waarvan er één is geslaagd en één is mislukt. Het geslaagde experiment heeft betrekking op de vraag of al dan niet moest worden overgegaan tot de produktie van gedetailleerde volkshuisvestingsstatistieken, die van belang zouden kunnen zijn voor gemeenten. Bij uitvoering van dit project zouden de vaste kosten \$ 40.000 bedragen, en zouden de gemeenten tegen additionele kosten gegevens voor eigen gebruik kunnen opvragen. De gemeenten werden nu aselekt in twee groepen verdeeld. In groep 1 moesten de gemeenten zeggen welke prijs zij ervoor over hadden. Bij uitvoering van het project zouden zij een percentage van die prijs moeten betalen,

waarbij het percentage zodanig zou worden vastgesteld dat de vaste kosten precies worden gedekt. De gemeenten die er niets voor over zeiden te hebben, zouden niet aan het project mogen deelnemen als het toch zou worden uitgevoerd. In groep 2 zouden de gemeenten bij uitvoering van het project een klein bedrag (\$ 100) moeten betalen, als zij althans hadden gezegd ten minste dat bedrag ervoor over te hebben. Gemeenten die minder dan \$ 100 wilden betalen zouden van deelneming aan het project worden uitgesloten, evenals die gemeenten uit groep 1 die een prijs van nul hadden genoemd. Het is duidelijk dat groep 1 belang had bij het voorwenden van een geringere betalingsbereidheid dan de werkelijke en dus de ondergrens zou bepalen en dat voor groep 2 het tegenovergestelde geldt. Aangezien de ondergrens van de geaggregeerde betalingsbereidheid boven de vaste kosten bleek te liggen werd het project uitgevoerd. Als besluitvormingsmechanisme lijkt de intervalmethode in dit experiment geslaagd.

Het tweede experiment is evenwel mislukt. Daarbij ging het om de vraag of in Stockholm al dan niet een nieuwe buslijn moest worden geopend. Conform de intervalmethode werden de potentiële belangstellenden in twee groepen verdeeld, waarvoor aparte bijeenkomsten werden belegd. Maar die werden door bijna niemand bezocht. De enige die kwamen opdagen waren vakbondsbestuurders, die mededeelden eigen bijeenkomsten te hebben belegd, waarop zij hadden besloten:

1. dat de beslissing van het gemeentebestuur om de nieuwe buslijn niet op de „normale" voorwaarden te exploiteren niet zou worden geaccepteerd;
2. dat een andere prijs dan voor het overige stadsbusvervoer niet zou worden aanvaard; ook niet als dat zou betekenen dat hun leden verstoken zouden blijven van een busverbinding waarvoor diezelfde leden de kosten wel hadden willen betalen;
3. dat zij niet zouden meewerken aan een vermindering van de hoeveelheid gratis verstrekte publieke voorzieningen;
4. dat zij om deze redenen hun leden hadden geadviseerd niet mee te doen aan deze besluitvormingsprocedure.

Bohm concludeert uit deze mislukking dat de intervalmethode waarschijnlijk niet kan worden toegepast op die publieke goederen waarbij de consument al is gewend aan een bepaalde bekostigingswijze.

Macro-economisch beleid

Een aantal papers heeft betrekking op de macro-economische ontwikkeling en het gevoerde beleid. Daaruit komen duidelijke overeenkomsten met betrekking tot de richting van de economische

ontwikkeling in een aantal OECD-landen naar voren, zij het dat de niveaus sterk uiteenlopen. Ook wat betreft het begrotingsbeleid zijn er overeenkomsten, in het bijzonder tussen Nederland en Denemarken. Dit laatste blijkt uit het papier van *Petersen*, dat ingaat op de Deense ervaringen met meerjarenramingen, kasplafonds, door banenplannen teniet gedane ombuigingen en dergelijke. Bezuinigingen zijn bepaald niet alleen in Nederland moeilijk te realiseren; uit een aantal papers en uit de gevoerde discussies bleek duidelijk dat men daar ook elders moeite mee heeft. Maar is een politiek van bezuinigen eigenlijk wel wenselijk? Met name *Ritzen* stelde deze vraag ter discussie, omdat hij van mening is dat in de praktijk blijkt dat ingrijpende bezuinigingen niet helpen 1), de groei wordt er niet door hersteld. Daarom geeft hij de voorkeur aan een beleid van deregulering boven een bezuinigingsbeleid. Tegenstanders van deregulering waren er heel weinig, hoewel *Andic* en *Caogarcia* in hun paper op de mogelijkheid wijzen dat regulering ieders welvaartsniveau kan verhogen bij interdependentie van de nutsfuncties van de z.g. „winners" en „losers" in het reguleringsproces. Maar er waren naar mijn indruk ook maar weinig tegenstanders van een bezuinigingsbeleid 2). Wel leek op dit punt enige verwarring te heersen. Men was het er weliswaar over eens dat bezuinigen op korte termijn negatieve effecten heeft, maar niet over de vraag hoe lang het duurt voor de op langere termijn te verwachten positieve effecten voelbaar worden. Afgaande op persberichten zou het nieuwe middellange-termijnmodel van het CPB voor Nederland bij voorbeeld op een periode van 8 à 10 jaar wijzen.

Naar mijn indruk was men het er min of meer over eens dat als het tot bezuinigingen komt, die dan vooral in de sfeer van de inkomensoverdrachten dienen te worden gezocht. *Halberstadt*, *Haveman*, *Wolfe* en *Goudswaard* doen een groot

1) Het valt echter te betwijfelen of die praktijk aan de Nederlandse situatie kan zijn ontleend. Op de rijksbegroting, waar het merendeel van de ombuigingen neerslaat (al dan niet in het terugtrekken van rijksbijdragen), is namelijk sinds 1976 *per saldo* niet omgebogen. De Studiegroep Begrotingsruimte constateert in haar jongste (interim)rapport „dat ondanks tal van ombuigingsoperaties er geen sprake is geweest van een reële verlaging ten opzichte van de eerdere meerjarenramingen" (*Miljoenennota 1983*, blz. 157). Niet geheel duidelijk is echter voor welk deel de bezuinigingen op de sociale zekerheid neerslaan in de rijksbegroting.

2) Aan de bezuinigingsmethode werd overigens nauwelijks aandacht besteed. Van belang is wel een opmerking die *Hirsch* in zijn paper maakt, namelijk dat versleuteling inefficiënt is omdat verschillende overheidsdiensten uiteenlopende vraagelasticiteiten hebben. Hoewel *Hirsch* het over lagere overheden heeft is deze opmerking m.i. ook van belang voor ombuigingen op de rijksuitgaven.

aantal voorstellen om de efficiency van het overdrachtenbeleid te vergroten. In grote lijnen komen die voor een belangrijk deel neer op het versterken van de economische prikkels. Voor zover die op het arbeidsaanbod betrekking hebben zijn die echter zinloos als er onvoldoende banen zijn, zoals in Nederland, waar tegenover iedere vijftig werklozen slechts één openstaande aanvraag staat. Bepaald opzienbarend is het voorstel de pensioenen niet meer alleen aan het vroegere inkomen, maar ook aan de gevormde besparingen te relateren. Of Halberstadt zijn partijgenoten — en niet alleen hen! — zal weten te vinden voor een pensioenstelsel waarin de pensioenuitkering hoger is naarmate de pensioengerechtigde meer gespaard heeft en dus een groter vermogen heeft, staat echter nog te bezien.

Naast het uitgavenbeleid mocht ook het inkomstenbeleid van de overheid zich in een grote belangstelling verheugen. Daarbij werd ook aandacht besteed aan de Laffer-curve als gedachtenconstructie, als een naar plaats, tijd en andere omstandigheden veranderlijke curve. Buchanan en Lee bekommenen zich in hun paper echter in het geheel niet om de vraag wat er nu eigenlijk op de as staat (een gemiddeld tarief, een marginaal tarief, een „gemiddeld” marginaal tarief?). Maar zij komen wel tot de conclusie dat zelfs als de politici niet naar een maximale belastingopbrengst op korte termijn streven, toch een evenwicht in het dalende (dus „verkeerde”) deel van de Laffer-curve tot stand kan komen. Hun redenering is evenwel volkomen afhankelijk van de veronderstelling dat de politici een kortere tijds-horizon hebben dan de burgers. Wordt die veronderstelling losgelaten, dan schrompelt de redenering ineen tot niets. Hoewel deze hypothese vaker wordt gehanteerd — bij voorbeeld in het paper van Hirsch — lijkt het paper van Kirsch juist in tegengestelde richting te wijzen, waardoor het aansluit bij de Pigovianse benadering.

Productiviteit

De productiviteit in de publieke sector blijft een bron van zorg. Vele case-studies, waarvan Boorsma in zijn paper een aantal voorbeelden noemt 3), leiden tot de conclusie dat de productiviteit bij de overheid (of ruimer: in de kwartaire sector) niet alleen lager is dan bij vergelijkbare particuliere ondernemingen, maar dat er ook sprake zou zijn van een dalende productiviteitstrend. Voor Nederland zou dit bij voorbeeld kunnen worden afgeleid uit een onderzoek van het CPB en het SCP 4). Ook in andere landen zijn daarvoor aanwijzingen. Hjerpe noemt die in zijn paper voor Finland, terwijl Prest en Stewart ingaan op de situatie in Groot-Brittannië. Diverse auteurs verwachten verbetering van deze situatie als de overheid zelf aan

concurrentie wordt blootgesteld. Dat kan binnen de overheidssector, zoals Peacock in zijn paper bepleit. Maar men kan de overheid ook laten concurreren met particuliere ondernemingen. Volgens Seldon zou ook veel meer gebruik moeten worden gemaakt van het profijt-beginsel. Hij meent dat één derde van de Britse overheidsuitgaven uit prijzen zou kunnen worden bekostigd. Zijn motto is dan ook „tax where you must, charge where you can”. En in het uiterste geval is er altijd nog de mogelijkheid van privatisering.

Tegen deze sombere achtergrond valt het paper van Münch op, omdat dit enkele lichtpuntjes bevat. Hij doet verslag van een produktiviteitsstudie bij een aantal lokale overheidsdiensten, waaronder zich de onvermijdelijke vuilophaaldienst bevindt (een al bijna even klassiek voorbeeld als defensie en dijken dat van collectieve goederen zijn). Münch beschikt over onvoldoende gegevens om het produktiviteitsniveau te bepalen (zowel van de kapitaal- als van de arbeidsproductiviteit), maar komt wel tot conclusies omtrent de ontwikkeling. Volgens Münch toont de kapitaalproductiviteit van de door hem onderzochte overheidsdiensten een dalende trend, maar de arbeidsproductiviteit een stijgende trend. Hoe hij tot die conclusie komt, blijkt echter niet duidelijk uit zijn paper. Overigens lijkt het spreekwoord op te gaan dat één zwaluw nog geen zomer maakt.

Besluit

Duidelijk is dat de theorieën over het falen van de markt aanvulling behoeven met theorieën over het falen van de overheid. Een aantal congresspapers draagt daar m.i. zeker toe bij. Aandacht is besteed aan het efficiency-begrip, het collectieve-besluitvormingsproces, de uitkomsten van het macro-economisch beleid en de productiviteit. De aangepaste versies van de papers zullen volgend jaar gebundeld in druk verschijnen. Hopelijk nog voor het 39e congres, dat van 22-26 augustus 1983 in Boedapest zal worden gehouden, met als onderwerp „Public Finance and Social Policy”.

M. P. van der Hoek

Appendix

- 1) Suphan Andic en Ramón J. Cao-García, *Regulation in a democracy: inefficiency or efficiency?*
- 2) Christoph Badelt, *New concepts for the supply of government services.*
- 3) Peter Bohm, *Are there practicable demand-revealing mechanisms?*
- 4) Peter B. Boorsma, *Public sector productivity and relative efficiency: The Netherlands.*
- 5) James M. Buchanan en Dwight R. Lee, *Some simple analytics of the Laffer curve.*
- 6) Anibal A. Cavaco Silva, *Public debt: allocative effects.*
- 7) A. J. Culyer, *The quest for efficiency in the public sector: economists versus dr. Pangloss.*

8) Francesco Forte, *Democracy as a public good — efficiency and effectiveness.*

9) Guy Gilbert, *La relation entre recettes fiscales et taux d'imposition dans le temps; quelques résultats analytiques simples.*

10) Victor Halberstadt, Robert H. Haveman, Barbara L. Wolfe en Kees P. Goudswaard, *Inefficiencies in public transfer policies in western industrialized democracies.*

11) Victor Halberstadt, Bartle Blanc, Kees P. Goudswaard en Dick Meys, *Budget cutting policies: recent experiences in The Netherlands.*

12) Bernhard P. Herber, *The demand for public goods and services: problems of identification and measurement in Western countries.*

13) Werner Z. Hirsch, *Efficiency implications of revenue limitation measures.*

14) Reino T. Hjerpe, *State of the art in studies of public sector productivity in Finland.*

15) Daniel M. Holland, *Measuring and combatting tax evasion.*

16) Guy Kirsch, *The role of elected representatives in parliamentary forms of government.*

17) K. Lahda, T. Romer en H. Rosenthal, *If at first you don't succeed: budgeting by a sequence of referenda.*

18) Harvey Leibenstein, *Motivations and constraints in the supply-cost of government services: a game theoretic analysis.*

19) Julius Margolis, *The connections between the public and the secondary economy.*

20) Péter Medgyessy, *Effectiveness of public expenditure in Hungary.*

21) Dennis C. Mueller, *Voting by veto and majority rule.*

22) K.-N. Münch, *Productivity in the local government sector; some empirical research on selected local services in the Federal Republic of Germany.*

23) Alan Peacock, *Macroeconomic control of spending as a device for improving efficiency in government.*

24) Jørn Hendrik Petersen, *Instruments for control of public expenditures; the Danish experiences 1970-1980.*

25) Werner W. Pommerehne en Friedrich Schneider, *The demand for government activity: the role of referenda.*

26) Mircea Popovici en Theodor Stolojan, *The optimum budgetary policy for increasing efficiency in the socialist state sector.*

27) A. R. Prest en I. G. Stewart, *Public sector productivity and relative efficiency in the U.K.*

28) P. V. Rajkumar, *The quest for public sector efficiency in India.*

29) Horst Claus Recktenwald, *The public waste syndrome; a comprehensive theory of state failures.*

30) Minko W. Russenov en Deltcho Porjasov, *Bestimmung und Finanzierung der sozialen und kulturellen Bedürfnisse beim Sozialismus.*

31) Balbir S. Sahni, *Public sectors in LDC's: development goals and efficiency.*

32) Arthur Seldon, *Enhancement of public sector efficiency by micro-economic control of public supply.*

33) Hirofumi Shibata, *Efficiency of a representative democracy: a model of skewed representation.*

34) Vito Tanzi, *Is there a quest for public sector efficiency in developing countries?*

35) T. Nicolaus Tideman, *Efficient public goods without compulsory contributions.*

36) Hannelore Weck en Bruno S. Frey, *Tax financing and the shadow economy.*

37) Alan Williams, *Quality aspects of health care evaluation.*

38) Charles Wolf Jr., *Government shortcomings and the conditions of demand.*

39) Dirk J. Wolfson, *The quest for public sector efficiency in less developed countries; musings on method.*

3) Zie ook P. B. Boorsma, *Sanering in de collectieve sector*, Enschede, 1981.

4) CPB/SCP, *De kwartaire sector in de jaren tachtig*, Den Haag, 1980.