



## Begrotingsregels in de VS

**Auteur(s):**

Sleijpen, O.C.H.M.

Haan, J. de

*De auteurs zijn resp. senior beleidsmedewerker, afdeling Monetair en economisch beleid van De Nederlandsche Bank, en hoogleraar Algemene Economie, in het bijzonder de economische aspecten van Europese integratie (Jean Monnet leerstoel) aan de Rijksuniversiteit Groningen.*

**Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4110, pagina 476, 11 juni 1997

**Rubriek:**

Beleid Wereldwijd

**Trefwoord(en):**

overheidsfinanciën, verenigde, staten

**Op 16 en 17 juni zal de Europese Raad in Amsterdam, als alles goed gaat, zijn goedkeuring geven aan het pact voor stabiliteit en groei. Dit stabiliteitspact, bedoeld om de begrotingsdiscipline in de derde fase van de EMU te vergroten, kent procedures ter voorkoming van buitensporige tekorten en procedures die regelen wat er gebeurt als een buiten- sporig tekort zich toch voordoet. In het eerste geval dienen lidstaten stabiliteitsprogramma's in te dienen waarbij een sluitende begroting of een overschot de middellange-termijndoelstelling is. Daarnaast zijn onder meer sancties bepaald die van kracht worden bij een buitensporig tekort.**

Vaak wordt getwijfeld aan de effectiviteit van begrotingsnormen. Het is daarom zinvol naar de ervaringen in de VS te kijken. De staten in de VS kennen verschillende soorten begrotingsregels. Ten eerste hebben alle staten (behalve Vermont) een zogenoemde 'balanced-budget requirement' (BBR), die qua strengheid oploopt van de verplichting tot het indienen van een sluitende begroting tot het verbod om een achteraf gebleken financieringstekort te laten overlopen in volgende jaren ('no carry over'-regel). De BBR heeft doorgaans alleen betrekking op de lopende inkomsten en uitgaven. Voor investeringsprojecten mag dus worden geleend. Daarnaast bezitten de meeste staten reserveringsfondsen. Naast de BBR kennen ongeveer dertig staten een limiet op de uitgifte van schuldtitels. Ten slotte zijn veel staten onderhevig aan regels op het terrein van uitgaven en belastingheffing. Deze namen een grote vlucht eind jaren zeventig, waarbij de 'tax revolt' in Californië als katalysator diende.

De meeste begrotingsregels zijn door de staten zelf geïntroduceerd, vooral in de jaren veertig van de vorige eeuw. In 1837, toen de VS werd getroffen door een grote financiële crisis, was een aantal staten niet meer in staat zijn betalingsverplichtingen na te komen. Een belangrijke reden voor de budgettaire problemen was de vrijwel onbeperkte kredietverlening van staatsbanken aan de overheid. De geleende middelen werden gebruikt voor grote projecten op het gebied van infrastructuur. Door zichzelf begrotingsregels op te leggen meenden de staten hun kredietwaardigheid op de financiële markten te verbeteren. Uit empirisch onderzoek blijkt dat men hier inderdaad in is geslaagd <sup>1</sup>.

Het grootste deel van de empirische literatuur beperkt zich tot de BBR en limieten op de uitgifte van staatsschuld. In oudere studies worden de tekort- en schuldontwikkeling afhankelijk gesteld van een index die de mate van strengheid van begrotingsregels meet. Deze studies tonen geen overtuigend verband tussen begrotingsregels en budgettaire discipline. Hierbij wordt echter geen rekening gehouden met verschillen in economische en politieke omstandigheden tussen staten, die het resultaat kunnen beïnvloeden. In studies van meer recente datum wordt aan dit bezwaar tegemoet gekomen <sup>2</sup>. Alt en Lowry concluderen dat de 'no carry over'-regel effectief is, mits de gouverneur en de meerderheid van de volksvertegenwoordiging uit één partij afkomstig zijn. Het probleem met deze studie is echter dat de auteurs niet slechts het deel van de begroting waarop de regels betrekking hebben, maar het totale financieringstekort als te verklaren variabele nemen. Poterba, die wel uitgaat van de lopende inkomsten en uitgaven, constateert dat een 'no carry over'-regel onder alle omstandigheden effectief is om de begrotingsdiscipline te versterken. Bohn en Inman komen tot dezelfde conclusie. Evenals Poterba concluderen zij dat de begrotingsconsolidatie volgend op de 'no carry over'-regel vooral de vorm aanneemt van uitgavenbeperkingen. Al met al volgt uit het recente empirische onderzoek dat BBR's waarbij de overheden worden afgerekend op gerealiseerde begrotingstekorten (ex-post regels) een belangrijke bijdrage aan de begrotingsdiscipline kunnen leveren. Ook blijkt dat BBR's die niet eenvoudig zijn te amenderen en waarbij het toezicht op naleving van de regels goed is geregeld, leiden tot betere begrotingsuitkomsten <sup>3</sup>. Een cruciaal aspect hierbij is met name in hoeverre sancties voldoende zwaar zijn.

De vraag die tenslotte rijst is in hoeverre de Amerikaanse ervaringen een les kunnen zijn voor Europa. Enige voorzichtigheid is hierbij geboden, vanwege institutionele verschillen. Zo zouden Amerikaanse begrotingsregels effectiever kunnen zijn omdat deze breed worden gedragen door het electoraat, terwijl er tekenen zijn dat de burger in een aantal Europese lidstaten duidelijk bezuinigingsmoedig is geworden. Niettemin kan worden gesteld dat de Europese begrotingsregels en het stabiliteitspact goed scoren. De bekende 3%- en 60%-regels zijn namelijk ex-post regels, waarbij de lidstaten worden afgerekend op basis van bewezen gedrag. De doelstelling van het stabiliteitspact voor het begrotingsbeleid op de middellange termijn - een (ex ante) financieringssaldo dicht bij evenwicht of een overschot - doet aan deze conclusie niets af; het pact dient mede als een soort alarminstallatie om te voorkomen dat lidstaten hun overheidsfinanciën uit de hand laten lopen. Wanneer desondanks een lidstaat een buitensporig tekort heeft, kan het rekenen op tamelijk zware sancties. Ook wat dit betreft leiden de Amerikaanse ervaringen tot de conclusie dat het stabiliteitspact wel eens effectiever kan zijn dan sommige critici menen

1 T. Bayoumi, M. Goldstein en M. Woglom, Do credit markets disciplin sovereign borrowers? Evidence from the United States, *Journal of Money, Credit and Banking*, 1995, blz. 1046-1059.

2 J. Alt en R. Lowry, Divided government, fiscal institutions and budget deficits: evidence from the states, *American Political Review*, 1994, blz. 811-828; J. Poterba, State responses to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics, *Journal of Political Economy*, nr. 4, blz. 799-822; H. Bohn en R. Inman, Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the US states, *Carnegie-Rochester conference on public finance*, 1996, blz. 13-84.

3 Zie R.P. Inman, Do balanced budget rules Work? US experience and possible lessons for the EMU, *NBER Working paper*, nr. 5838, 1996.