

Overheidspolitiek en economische groei

Auteur(s):

Brakman, S.
 Marrewijk, C. van
 Verbonden aan resp. de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Rijksuniversiteit Groningen.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4106, pagina 394, 14 mei 1997

Rubriek:

Uit de vakliteratuur

Trefwoord(en):

uit, de, vakliteratuur, macro-economie

De 'endogene groei'-revolutie in de economische wetenschap heeft ons meer inzicht gegeven in de factoren die bepalend zijn voor langdurige economische groei. Deze theorie stelt dat groei in hoge mate bepaald wordt door factoren als investeringen (zowel in fysiek als menselijk kapitaal), de openheid van een economie en de mate van scholing, gezondheidszorg, stabiliteit, rechtszekerheid en infrastructuur. Het overheidsbeleid is dan ook van grote betekenis voor de (endogene) groei van een economie.

Wellicht is de balans zelfs wat te ver doorgeschoten. Zo strooide een artikel van Charles Jones uit 1995 zand in het radarwerk van de 'endogene groei'-economen ¹. In een studie naar de ontwikkeling van groeiverschillen tussen een aantal OESO-landen sinds 1950 constateerde hij, dat de structurele variabelen meestal in 'groei-bevorderende' richting zijn veranderd: er is nu minder analfabetisme, en meer handel, investeringen, scholing, R&D, enz. Toch is de economische groei in de OESO in die periode niet toegenomen maar gelijk gebleven, of zelfs licht gedaald. Dat leidt voor Jones tot de conclusie: "The long-run growth rate is invariant to conventional government policies", met de Verenigde Staten als voorbeeld: "nothing in the US experience during the last century appears to have had a permanent effect on growth."

Een beperking van het onderzoek van Jones is dat hij alleen kijkt naar OESO-landen met ongeveer hetzelfde kennisniveau en vrije uitwisseling van informatie. De voortgang van de technologie is daardoor min of meer hetzelfde, zodat het niet verwonderlijk is dat er weinig invloed van verschillen in overheidspolitiek te bespeuren is. Het zojuist verschenen onderzoek van het Internationale Monetair Fonds (IMF) *The composition of fiscal adjustment and growth* zou in de door Jones achtergelaten leemte kunnen voorzien ². Het IMF onderzoekt samenstelling en omvang van de overheidsbegroting, met het oog op de vooruitzichten voor toekomstige langdurige economische groei. Daarbij kijkt het IMF naar landen met een verschillend ontwikkelings-niveau, die problemen hebben met de overheidsfinanciën (Bangladesh, Chili, Ghana, India, Marokko, Mexico, Senegal en Thailand), over een periode van vijftien jaar (meestal 1978-1993), voor en na aanpassing van de overheidsfinanciën.

Aan het begin kampen alle acht landen met grote tekorten op het overheidsbudget, gemiddeld 6% van het bnp (voor niet-rente uitgaven minus opbrengsten). Dit is uiteindelijk weggewerkt tot een overschot van gemiddeld 0,1% van het bnp. Een aantal belangrijke conclusies van het IMF zijn:

- » structurele hervormingen, bijvoorbeeld van het ambtenarenapparaat, kunnen op den duur grote besparingen opleveren, tegenover beperkte besparingen op de korte termijn;
- » op de korte termijn is de aanpassing primair gericht op verlaging van de uitgaven, met name voor kapitaalgoederen en overige dienstverlening. Indien deze verlaging te lang wordt voortgezet kan dit de groeiperspectieven op langere termijn schaden;
- » stabilisatie hoeft echter niet ten koste te gaan van een groeibevorderende overheidspolitiek. Nadat opbrengst-verhogende maatregelen effect sorteren, is het mogelijk de uitgaven-verlagingen gedeeltelijk ongedaan te maken;
- » daarvoor is wel substantiële hervorming van het belastingregime nodig. Dit gaat hand in hand met administratieve hervormingen, zoals een efficiënte organisatie van de overheid en het rechtssysteem. Landen met structurele hervormingen hadden om te beginnen meestal een goed functionerend administratief systeem van een behoorlijke omvang;
- » stijging van de belastingopbrengst kan meestal bereikt worden zonder verhoging van de tarieven, namelijk door de basis te verbreden;
- » landen met een goed functionerend systeem van productieve sociale publieke uitgaven (bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg) voor de aanpassing begint, zijn meestal in staat prioriteiten te stellen en dit systeem te handhaven, ook bij reducties in de totale uitgaven.

Dat het IMF vervolgens voortdurend schouderklopjes geeft aan Chili en een vermanend vingertje heeft voor Senegal, komt wat merkwaardig over. Weliswaar heeft Chili het overheidstekort sterker verlaagd dan Senegal (8,3% t.o. 3,8%), maar daarbij heeft Chili veel meer dan Senegal bezuinigd op groei-bevorderende overheidsuitgaven. Kennelijk kost het de IMF-onderzoekers nog wat moeite om een overheidsbegroting te beoordelen op kwalitatieve criteria.

De belangrijkste beperking is echter, dat de juistheid van deze criteria zelf niet wordt getest, dit in contrast met de fundamentele econometrische analyse van Jones. Het onderzoek richt zich helemaal op de samenstelling van de overheidsbegroting. Daarbij gaat men er zonder meer vanuit dat hoge uitgaven voor (primair) onderwijs, gezondheidszorg en kapitaalgoederen (infrastructuur) gunstig zijn voor langdurige economische groei. De titel van de studie is in dit opzicht misleidend; het verband tussen samenstelling van de overheidsuitgaven en economische groei wordt niet werkelijk onderzocht. Voor de lezer kan dat teleurstellend zijn, maar voor de 'endogene groei'-economen is het natuurlijk een geruststelling. Voor hen blijft er werk aan de winkel

1 C. Jones, Time series tests of endogenous growth models, *Quarterly Journal of Economics*, 1995, blz. 495-525.

2 G.A. MacKenzie, D.W.H. Orsmond en P.R. Gerson, The composition of fiscal adjustment and growth: Lessons from fiscal reforms in eight economies, *IMF Occasional Paper*, nr. 149, 1997, Washington D.C.