

De politieke economie van de overheidsuitgaven in België (1960 - 1983)

door Paul DE GRAUWE,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

« Paris vaut bien une messe »
(Henri IV)

1. Inleiding.

De overheidsuitgaven zijn vooral sinds de jaren zestig sterk toegenomen. Daarenboven is de samenstelling van de uitgaven in belangrijke mate gewijzigd. Een vraag die zich hier stelt is welke de invloed is geweest van de politieke kleur van de opeenvolgende regeringen op de expansie en op de samenstelling van de overheidsuitgaven. In dit artikel gaan we in op deze problematiek.

In een eerste sectie bestuderen we de evolutie van de totale uitgaven van de centrale overheid. In een volgende sectie gaan we na hoe de belangrijkste uitgavenposten zijn geëvolueerd, en brengen we deze evolutie in verband met de politieke kleur van de regeringen. In sectie 3 blijven we stilstaan bij de sociale zekerheid. Tenslotte bespreken we enkele verklaringen van de meest interessante bevindingen van deze studie.

De periode die bestreken wordt loopt van 1960 tot 1983. Gegevens vóór 1960 konden voor wat betreft de samenstelling (functionele verdeling) van de staatsuitgaven, niet op consistente wijze opgesteld worden.

De methode die aangewend zal worden is de volgende. We berekenen het gemiddelde jaarlijks groeiritme van het aandeel van de overheidsuitgaven in het BNP tijdens perioden van centrum-linkse en van centrum-rechtse regeringen, en voeren dan een toets uit om na te gaan of de geobserveerde verschillen statistisch significant zijn. Daarenboven gaan we na of andere variabelen en vertragingseffecten een invloed hebben gehad op de groei van de overheidsuitgaven (1).

(1) Eenzelfde methode werd toegepast in een recente studie over de belastingdrukstijging. Zie P. DE GRAUWE, « De politieke economie van de belastingdruk in België », in *Tijdschrift voor Economie en Management*, nr. 3, 1984, blz. 385-396.

2. De totale uitgaven van de centrale overheid.

In tabel I wordt het gemiddeld jaarlijks groeiritme van de uitgaven van de centrale overheid (t.o.v. het BNP) weergegeven voor de periode 1960-1983. We zien dat gedurende de hele periode het aandeel van deze overheidsuitgaven in het BNP gemiddeld met ongeveer 3 % per jaar toenam. Tijdens de regeringsperiodes van centrum-rechts was dit groeiper-

TABEL I

**Gemiddelde jaarlijkse groei van het aandeel van de totale uitgaven in het BNP ;
in percent (1960-1983)**

Hele periode	2,9 %
Centrum-rechtse regeringen	3,4 %
Centrum-linkse regeringen	2,5 %

Significantietoets t-waarde = 1,2

Bron : zie appendix.

(1) De centrum-rechtse regeringen zijn de coalities bestaande uit christen-democraten en liberalen ; de centrum-linkse uit christen-democraten en socialisten. De periodes januari 1973 - januari 1974 en mei 1980 - oktober 1980 kenden coalities bestaande uit de drie grote politieke families. Deze periodes werden noch bij centrum-rechts noch bij centrum-links gerekend. Voor meer uitleg over de berekeningswijze, zie appendix.

(2) De kritische t-waarde is 2,1 (betrouwbaarheidsniveau 95 %). Dus de hypothese dat de twee gemiddelden aan elkaar gelijk zijn kan niet verworpen worden.

centage 3,4 %, terwijl dit laatste « slechts » 2,5 % bedroeg gedurende periodes waarin een centrum-linkse coalitie regeerde. De significantietoets die uitgevoerd werd toont echter aan dat dit verschil niet significant is, m.a.w. dat het aan het toeval kan te wijten zijn (2).

Er stellen zich verschillende problemen met de voorgaande berekeningen. Om te beginnen worden de uitgaven van een bepaald jaar beïnvloed door de beslissingen die genomen werden in het voorgaande jaar. Dit betekent dat bij een regeringswisseling de nieuwe regering de begrotingsbeslissingen van de voorgaande regering (geheel of gedeeltelijk) moet uitvoeren. Om rekening te houden met dit fenomeen werd de reeks van de overheidsuitgaven met een jaar opgeschoven, zodat de verantwoordelijkheid voor de stijging van de uitgaven in een bepaald jaar toegeschreven wordt aan de regering die tijdens het voorgaande jaar aan de macht was. Het resultaat van deze berekening wordt in tabel II weergegeven. Uit deze tabel blijkt dat het verschil tussen centrum-rechtse en centrum-linkse

(2) Het niet significant zijn van dit ogenschijnlijk groot verschil is hier te wijten aan de grote jaarlijkse variabiliteit van deze groeicijfers.

TABEL II

**Gemiddelde jaarlijkse groei van het aandeel van de overheidsuitgaven
in het BNP (1960-1983). (Met vertragingseffect)**

Centrum-rechtse regeringen	3,1 %
Centrum-linkse regeringen	2,8 %
Significantietoets	t-waarde = 0,3

Bron : zie appendix.

kabinetten praktisch is verdwenen. Ook is het verschil statistisch niet significant.

Een tweede probleem heeft te maken met het feit dat een aantal uitgaven sterk conjunctureel gebonden zijn (bijvoorbeeld de werkloosheidsuitgaven). In de mate dat bepaalde regeringscoalities meer dan anderen te kampen hadden met vertragingen in de economische activiteit zullen de resultaten hierdoor beïnvloed worden. Om hiermee rekening te houden werd de volgende procedure gevolgd. Eerst werd een regressievergelijking opgesteld die de groei van het aandeel van de uitgaven in het BNP verklaart door een trendvariabele en door de reële groei van het BNP. Het volgende resultaat werd bekomen :

$$G = 7,49 - 1,28 Y \quad R^2 = 0,55$$

$$(6,80) \quad (5,02) \quad DW = 1,68$$

met G = de jaarlijkse groei (in %) van het aandeel van de uitgaven in het BNP ;

de constante 7,49 is hier als een trendvariabele te interpreteren vermits G een groeicijfer is ;

Y = de jaarlijkse groei van het reële BNP (in %).

(De getallen tussen haakjes zijn de t-waarden).

Uit deze regressieresultaten blijkt duidelijk dat de veranderingen in de economische activiteit (gemeten door de variabele Y) een belangrijke en significant negatieve invloed uitoefenen op het groeiritme van de overheidsuitgaven. Met name tijdens periodes van teruggang van het reële BNP stijgt het aandeel van de overheidsuitgaven in het BNP sneller dan tijdens periodes van expansie. Dit heeft te maken met de automatische stabilisatoren die vooral langs de kant van de sociale zekerheid, de uitgaven sneller doen stijgen in periodes van recessies.

In een volgende stap werd een reeks geconstrueerd die de uitgaven-groei weergeeft die onafhankelijk was van de conjuncturele bewegingen

in het BNP. Deze wordt bekomen door de residu's van de voorgaande regressievergelijking te nemen. Tabel III geeft dan de gemiddelde groei van de uitgaven van de centrale overheid na uitzuivering van het conjunctuureffect. Het blijkt nu dat na een dergelijke correctie, de periodes van

TABEL III

Gemiddelde jaarlijkse groei van het aandeel van de overheidsuitgaven in het BNP, na correctie voor trend en conjunctuur (1960-1983)

	Zonder vertraging	Met vertraging
Hele periode	0,0	
Centrum-rechtse regeringen	-0,7 %	-0,5 %
Centrum-linkse regeringen	0,3 %	0,4 %
Significantietoets (t-waarde)	-1,6	-1,4

Bron : zie appendix.

centrum-rechtse regeringen gekenmerkt werden door een daling van het aandeel van de overheidsuitgaven in het BNP, terwijl het omgekeerde gebeurde tijdens periodes van centrum-linkse regeringen. De statistische significantie van dit verschil is echter beperkt, vooral wanneer we ook hier rekening houden met een vertragingseffect. (In appendix II wordt een regressiemodel geschat waarin verder wordt ingegaan op de significantie van de politieke variabele in de verklaring van de groei van de uitgaven).

Samenvattend kan het volgende gesteld worden. De uitgaven van de centrale overheid stegen gedurende 1960-1983 sneller wanneer België geregeerd werd door centrum-rechtse coalities, dan wanneer centrum-linkse coalities de macht in handen hadden. Dit verschil is echter statistisch niet significant. Daarenboven vonden we dat indien we rekening houden met vertragingen in de toepassing van begrotingsbeslissingen, en vooral indien gecorrigeerd wordt voor de effecten van de conjunctuur op de uitgaven, dit verschil volledig verdwijnt, en zelfs van teken verandert. De statistische significantie van dit verschil is hier echter ook klein, zodat niet uitgesloten kan worden dat het aan het toeval te wijten is.

3. De structuur van de uitgaven van de centrale overheid.

De volgende stap in de analyse bestaat erin de evolutie na te gaan van de verschillende grote categorieën van uitgaven. We zullen hier de indeling van de uitgaven analyseren die bekend staat onder de naam « functionele verdeling van de overheidsuitgaven ». Spijtig genoeg zijn deze cijfers slechts beschikbaar tot 1982 (vanaf 1960).

Dezelfde procedure als in de vorige sectie wordt hier gevolgd. We berekenen voor elke uitgavencategorie de gemiddelde jaarlijkse groei (t.o.v. het BNP) gedurende periodes van centrum-rechtse en centrum-linkse regeringen. De resultaten worden weergegeven in tabel IV. De eerste kolom geeft de jaarlijkse groei van het aandeel van elke uitgavencategorie in het BNP tijdens periodes van centrum-rechtse regeringen, de tweede kolom tijdens periodes van centrum-linkse regeringen. De derde kolom bevat de t-toets die de significantie van de verschillen voor elke uitgavenpost toetst.

Uit tabel IV kunnen de volgende conclusies getrokken worden. Over het algemeen zijn de verschillen in het uitgavenpatroon van centrum-

TABEL IV

Gemiddelde jaarlijkse groei van het aandeel van de verschillende uitgavencategorieën in het BNP (1960-1982), in % per jaar

	Centrum-rechts	Centrum-linkse	T-toets
Algemeen bestuur	2,6 %	-0,1	0,8
Hulp aan buitenland	-5,2	0,4	-1,8
Landsverdediging	-1,0	-0,4	-0,5
Openbare Orde	2,9	2,4	0,6
Wegverkeer	8,9	9,6	-0,2
Spoorwegen	4,1	3,3	0,2
PTT	1,4	6,2	-1,8
Handel en Nijverheid	6,8	5,6	0,4
Onderwijs, cultuur	2,9	3,3	-0,5
Sociale Zekerheid	8,7	3,9	2,0
Volksgesondheid	12,0	7,0	1,5
Volkshuisvesting	4,0	2,3	0,5

Bron : zie appendix.

rechtse en centrum-linkse coalities niet statistisch significant. Weliswaar zijn er een aantal verrassende dingen in deze tabel, bij voorbeeld dat de defensie uitgaven sneller dalen (als % van het BNP) tijdens centrum-rechtse regeringen dan tijdens centrum-linkse regeringen. Verrassend is ook te constateren dat de uitgavenposten met een sterk sociaal karakter zoals de sociale zekerheid, de volksgezondheid en de volkshuisvesting minder snel toenemen wanneer de socialisten in de regering zijn. Deze verschillen zijn echter alleen in het geval van de sociale zekerheid statistisch significant. We zullen dan ook op deze « anomalie » van de sociale zekerheid in een volgende sectie terugkomen.

Om een duidelijker inzicht te krijgen in de invloed van de politieke kleur van de regeringen op het uitgavenpatroon werd een significantietoets (F-toets) uitgevoerd op de verschillen tussen de twee eerste kolom-

men van tabel IV (3). Een dergelijke toets laat ons toe te weten of de structuur van de uitgavengroei verschilde tijdens periodes van centrum-rechtse en centrum-linkse regeringen. De F-waarde die we bekomen is 0.0001, zodat de hypothese dat de twee kolommen van elkaar verschillen moet verworpen worden (4).

De betekenis van dit resultaat kan best door de volgende illustratie verduidelijkt worden. Indien aan een buitenstaander deze twee kolommen (zonder de titel) zouden getoond worden, en indien hem gevraagd werd welke kolom de uitgavengroei weergeeft van centrum-linkse en welke van centrum-rechtse regeringen, dan zou deze buitenstaander hierop niet kunnen antwoorden. Hij zou met evenveel overtuiging de eerste kolom kunnen aanduiden als deze die tot stand kwam tijdens de centrum-linkse regeringen als omgekeerd. Nog anders uitgedrukt de politieke kleur van de regeringen wordt helemaal niet weerspiegeld in de evolutie van de structuur van de overheidsuitgaven.

Een verdere verfijning in de analyse bestaat erin rekening te houden met vertragingseffecten. Zoals in de vorige sectie wordt nu verondersteld dat de verantwoordelijkheid van de uitgavenstijging in een bepaald jaar berust bij de regering van het vorige jaar. We bekomen een nieuwe tabel (tabel V) die de jaarlijkse groei van het aandeel van de verschillende uit-

TABEL V

Gemiddelde jaarlijkse groei van het aandeel van de verschillende uitgavencategorieën in het BNP
(1960-1982, in % per jaar (met vertragingseffect))

	Centrum-rechts	Centrum-links	T-toets
Algemeen bestuur	0,7 %	0,4	0,1
Hulp aan buitenland	0,7	-2,3	0,9
Landsverdediging	-0,6	-1,0	0,3
Openbare Orde	1,9	2,7	-1,1
Wegverkeer	9,3	8,5	0,3
Spoorwegen	-3,2	6,1	-2,2
PTT	4,5	7,1	-0,8
Handel en Nijverheid	4,7	7,9	-1,2
Onderwijs, cultuur	2,0	2,9	-1,1
Sociale Zekerheid	6,7	3,8	1,2
Volksgesondheid	7,4	9,5	-0,6
Volkshuisvesting	2,2	5,3	-1,0

Bron : zie appendix.

(3) Een dergelijke toets wordt verkregen door het uitvoeren van een variantie-analyse. Zie bijv. A. MOOD en F. GRAYBILL, *Introduction to the Theory of Statistics*, 2nd Edition, McGraw Hill, New York, 1963, blz. 374.

(4) We hebben ook getoetst of de rijen significant verschillen. Hier vinden we een F-waarde van 5,8. We kunnen dus stellen dat er significante verschillen zijn in de groeiritmen van de individuele uitgavenposten. Deze hebben echter niets te maken met de ideologische voorkeuren van de regeringen.

gavencategorieën in het BNP weergeeft. Ook hier blijken de verschillen niet significant, tenzij in het geval van de uitgaven voor Spoorwegen. Een F-toets van het verschil tussen de twee kolommen levert een waarde van 0.0 op, zodat ook hier de hypothese dat het uitgavenpatroon van centrum-linkse en centrum-rechtse regeringen verschilt, moet verworpen worden.

4. De uitgaven voor de sociale zekerheid.

De uitgaven van de centrale overheid voor de sociale zekerheid vertegenwoordigen slechts een fractie van de totale uitgaven in deze sector. Deze uitgaven van de centrale overheid zijn in feite transfers naar de sociale zekerheidssector die gebruikt worden om de tekorten van het stelsel op te vangen. In 1983 vertegenwoordigden deze overheidstransfers ongeveer een derde van de totale uitgaven voor de sociale zekerheid (5).

In deze sectie bestuderen we het geheel van de uitgaven van de sociale zekerheidssector gedurende 1960-1983. We zullen hier ook de vraag stellen welke de invloed geweest is van de politieke kleur van de regeringen op de totale uitgaven en op de samenstelling ervan?

Tabel VI geeft de jaarlijkse groei van het aandeel van de sociale zekerheidsuitgaven in het BNP gedurende centrum-rechtse en centrum-linkse

TABEL VI

Gemiddelde jaarlijkse groei in het aandeel van de sociale zekerheidsuitgaven in het BNP (1960-1983)

	Zonder vertraging	Met vertraging
Hele periode	4,2	
Centrum-rechtse regeringen	6,1	4,8
Centrum-linkse regeringen	3,5	3,5
Significantietoets (t-waarde)	2,6	1,3

Bron : zie appendix.

regeringen. De eerste kolom bevat de groeicijfers zonder rekening te houden met mogelijke vertragingseffecten, de tweede kolom stelt de groeicijfers voor met vertragingseffecten. Uit deze tabel blijkt dat de sociale zekerheidsuitgaven substantieel sneller toenamen tijdens centrum-rechtse regeringsperiodes. Ook is het verschil tussen centrum-rechts en centrum-

(5) De totale uitgaven in de sociale zekerheidssector bedroegen 862 miljard BF in 1983. De bijdragen van de centrale overheid bedroeg toen 335 miljard BF.

links statistisch significant. Wanneer we echter de verantwoordelijkheid voor de uitgaven van een bepaald jaar volledig leggen bij de regering van het voorgaande jaar dan wordt het verschil tussen centrum-rechts en centrum-links kleiner en daalt ook de statistische significantie.

De uitgaven voor de sociale zekerheid zijn conjunctuurgevoelig. Het is daarom belangrijk te corrigeren voor het effect van conjunctuurschommelingen op deze uitgaven, vooral omdat zoals eerder reeds bleek, centrum-rechtse coalities meestal tijdens recessies regeerden (6). De methode die we hier gebruiken is dezelfde als degene die we eerder gebruikten bij de analyse van de uitgaven van de centrale overheid. Eerst werd een regressievergelijking geschat die de groei van de sociale zekerheidsuitgaven in het BNP verklaart door een trendfactor en door een conjunctuurvariabele (de reële groei van het BNP). Dit leverde de volgende resultaten op :

$$\begin{array}{ll} SZ = 1,67 - 0,60 Y & R^2 = 0,19 \\ (3,79) \quad (-1,83) & DW = 1,88 \end{array}$$

SZ = de jaarlijkse groei van het aandeel van de sociale zekerheidsuitgaven in het BNP ;

Y = de reële groei van het BNP.

De cijfers tussen haakjes zijn t-waarden.

De residuen van deze vergelijkingen werden dan gebruikt als schattingen van de trend- en conjunctuurgezuiverde uitgaven van de sociale zekerheid (7). Tabel VII geeft dan de gemiddelde jaarlijkse groei van deze reeks tijdens periodes van centrum-rechtse en centrum-linkse regeringen. Uit deze tabel blijkt dat zelfs na deze correctie, de uitgaven voor de sociale zekerheid sneller stegen tijdens periodes met centrum-rechtse coalities dan tijdens periodes waarin centrum-links aan de macht was. Dit verschil wordt echter afgezwakt wanneer we rekening houden met verdragings-effecten.

(6) Men kan hier de vraag stellen of deze recessies niet veroorzaakt werden door het feit dat centrum-rechtse regeringen deflatoire politieken hebben gevoerd. Deze interpretatie lijkt onwaarschijnlijk, om twee redenen. Ten eerste waren de recessies van 1967-1968 en van 1975 internationale fenomenen. Ten tweede, blijkt uit een vorige studie hierover dat het budgettair beleid tijdens centrum-rechtse regeringsperiodes niet minder stimulerend is geweest dan tijdens centrum-linkse regeringsperiodes gedurende 1960-1983 (zie P. DE GRAUWE, *op. cit.*).

(7) In appendix 2 worden de resultaten gepresenteerd van een regressieanalyse die op een meer directe wijze de conjunctuureffecten scheidt van de politieke invloeden.

Om een beter inzicht te verkrijgen in de structuur van de sociale zekerheidsuitgaven werden de totale uitgaven uitgesplitst in de vier belangrijkste componenten. De resultaten worden in tabel VIII weergegeven.

TABEL VII

Gemiddelde jaarlijkse groei van het aandeel van de sociale zekerheidsuitgaven in het BNP, na correctie voor trend en conjunctuur (1960-1983)

	Zonder vertraging	Met vertraging
Hele periode	0,0	
Centrum-rechtse regeringen	1,4	0,6
Centrum-linkse regeringen	-0,6	-0,6

Significantietoets (t-waarde)	2,4	1,4
---	-----	-----

Bron : zie appendix.

TABEL VIII

Gemiddelde jaarlijkse groei van het aandeel van de sociale zekerheidsuitgaven in het BNP (1960-1983)

	Centrum-rechts	Centrum-links	T-toets
Ziekte Invaliditeit	5,3	4,9	-0,3
Werkloosheid	22,9	1,4	4,1
Pensioenen	4,1	3,4	0,7
Gezinsbijstand	2,1	0,4	1,7

Bron : zie appendix.

Het meest opvallende in tabel VIII is de enorme stijging van de werkloosheidsuitgaven gedurende centrum-rechtse regeringsperiodes. Minder spectaculair maar toch significant is het feit dat de uitgaven voor gezinsbijstand veel sneller toenamen wanneer centrum-rechtse kabinetten regeerden, dan wanneer centrum-links aan de macht was.

Een correctie voor conjuncturele bewegingen is ook hier belangrijk, vooral voor wat betreft de werkloosheidsuitgaven. Een regressieanalyse uitgevoerd zoals in de vorige secties wijst uit dat alleen de werkloosheidsuitgaven conjunctureel beïnvloed worden. Daarom reproduceren we hier slechts de regressievergelijkingen van de werkloosheidsuitgaven en van de som van de andere sociale zekerheidsuitgaven. Voor de werkloosheidsuitgaven hebben we alternatief de reële groei van het BNP en de groei van het aantal werklozen als verklarende variabelen geselecteerd. Deze laatste variabele geeft een beter resultaat dan de groei van het BNP.

$$\begin{array}{ll}
 W = 30,2 - 6,0 Y_1 & R^2 = 0,34 \\
 (3,9) \quad (-3,2) & DW = 2,0 \quad RHO = 0,2 \\
 \\
 W = 0,3 + 1,0 Y_2 & R^2 = 0,74 \\
 (0,1) \quad (8,2) & DW = 1,96 \quad RHO = -0,14 \\
 \\
 SZ = 3,5 + 0,1 Y_1 & R^2 = 0,13 \\
 (3,0) \quad (0,18) & DW = 1,81 \quad RHO = -0,37
 \end{array}$$

met W = de jaarlijkse groei van het aandeel van de werkloosheids-
uitgaven in het BNP ;

Y_1 = de jaarlijkse groei van het reële BNP ;

Y_2 = de jaarlijkse groei van het aantal volledige werklozen ;

SZ = de jaarlijkse groei van het aandeel van de sociale zekerheids-
uitgaven, exclusief uitgaven voor werklozensteun, in het
BNP.

Tenslotte bekomen we een conjunctuurgezuiverde reeks van de groei
van de werkloosheidsuitgaven en berekenen we de gemiddelde groei gedu-
rende centrum-rechtse en centrum-linkse regeringsperiodes (met en zon-
der vertragingseffecten) (8). De resultaten zijn te vinden in tabel IX.

Tabel IX laat zien hoe de keuze van de specificatie in de correctie voor
de conjunctuur de resultaten beïnvloedt. Wanneer echter rekening gehou-

TABEL IX

**Gemiddelde jaarlijkse groei van het aandeel van de uitgaven voor werkloosheid
in het BNP (1960-1983) (na correctie voor trend en conjunctuur)**

<i>Specificatie I</i>	<i>Zonder vertraging</i>	<i>Met vertraging</i>
Centrum-rechtse regeringen	6,8	3,0
Centrum-linkse regeringen	-3,9	-3,1
Significantietoets (t-waarde)	2,5	1,4
<i>Specificatie II</i>	<i>Zonder vertraging</i>	<i>Met vertraging</i>
Centrum-rechtse regeringen	-3,4	-0,2
Centrum-linkse regeringen	1,9	-0,4
Significantietoets (t-waarde)	-2,0	0,1

Bron : zie appendix.

Noot : Specificatie I gebruikt de regressievergelijking met het reële BNP als onafhankelijke
variabele, Specificatie II met de groei van het aantal werklozen.

(8) Deze correctie werd niet uitgevoerd voor de andere sociale zekerheidsuitgaven,
daar deze niet conjunctuurgevoelig blijken te zijn.

den wordt met een vertraging valt het verschil tussen centrum-rechts en centrum-links weg. De algemene indruk uit deze tabel is dan ook dat het spectaculaire verschil tussen centrum-rechts en centrum-links haast uitsluitend te wijten is aan de verschillende conjuncturele situaties waarin deze regeringen opereerden. We kunnen hier besluiten dat de groei van de werkloosheidsuitgaven niet beïnvloed werd door de politieke kleur van de regeringen.

De evidentie die we in deze sectie verzameld hebben suggereert het volgende besluit. De sector van de sociale zekerheid is niet sneller toegenomen wanneer de socialisten in de regering waren dan wanneer liberalen coalitiepartners waren van de christen-democraten. In feite vonden we dat de sociale zekerheidssector sneller toenam tijdens periodes van centrum-rechtse kabinetten dan tijdens centrum-linkse regeringsperiodes. Voor wat betreft de werkloosheidsuitgaven blijkt dit verschil in hoofdzaak te wijten te zijn aan de verschillende conjuncturele situatie waarin deze regeringen opereerden. Voor andere categorieën van sociale zekerheidsuitgaven wijst de evidentie uit dat deze eerder sneller stijgen tijdens periodes van centrum-rechtse coalities.

Het voorgaande zal menigeen die de programma's van de partijen au sérieux neemt wel verrassen. De socialistische partij maakt sinds jaar en dag van de sociale zekerheidssector haar boegbeeld. Toch blijkt uit de evidentie niet dat wanneer deze partij in de regering is de sociale zekerheidssector sneller in omvang toeneemt dan wanneer de liberale partij in de regering zetelt, integendeel. We komen nog terug op dit verrassend fenomeen om er een verklaring voor te geven.

5. De sociale zekerheidsuitgaven gedurende 1982-1983.

De centrum-rechtse regering die sinds eind 1981 aan de macht is heeft een programma van budgettaire sanering doorgevoerd. In welke mate heeft dit een invloed gehad op de uitgaven van de sociale zekerheidssector? Het antwoord vindt men in tabel X. Het blijkt duidelijk dat het groeiritme van de sociale zekerheidsuitgaven sterk verminderd is in vergelijking met de periode vóór 1982. Gedurende 1982-1983 steeg het aandeel van de sociale zekerheidsuitgaven in het BNP « slechts » met 1,6 % per jaar, terwijl dit groeicijfer 4,2 % bedroeg gedurende 1960-1981. Er is dus duidelijk een vertraging waar te nemen in het groeiritme van de sociale zekerheidsuitgaven sinds 1982, alhoewel deze toch nog sneller blijven stijgen dan het BNP.

Dezelfde tabel leert ons nog iets meer, nl. dat vóór 1982 het verschil tussen centrum-rechts en centrum-links meer uitgesproken was dan uit de

hele periode (1960-1983) blijkt. Gedurende 1961-1981 stegen de sociale zekerheidsuitgaven tweemaal sneller tijdens periodes van centrum-rechtse regeringen dan tijdens periodes waarin centrum-links regeerde. Alhoewel minder significant, blijft er een verschil bestaan wanneer rekening gehouden wordt met een vertragingseffect. Ook de correctie voor conjuncturele bewegingen slaagt er niet in dit verschil uit te schakelen.

TABEL X

Gemiddelde jaarlijkse groei van het aandeel van de uitgaven voor sociale zekerheid in het BNP gedurende 1960-1981 en 1982-1983

1982-1983	Zonder vertraging	Met vertraging
Centrum-rechtse regering	1,6	2,8
1960-1981	Zonder vertraging	Met vertraging
Centrum-rechtse regeringen	7,6	5,0
Centrum-linkse regeringen	3,5	3,5
Significantietoets (t-waarde)	4,4	1,6
1960-1981 (Na correctie trend en conjunctuur)	Zonder vertraging	Met vertraging
Centrum-rechtse regeringen	3,7	1,4
Centrum-linkse regeringen	-0,6	-0,6
Significantietoets (t-waarde)	5,2	2,4

Bron : zie appendix.

Uit het voorgaande kan het volgende besloten worden. Meer dan de centrum-linkse regeringen zijn de centrum-rechtse coalities verantwoordelijk geweest voor de enorme explosie van de sociale zekerheidsuitgaven gedurende 1960-1981. Sinds 1982 lijkt een verandering te zijn opgetreden in deze trend. De sociale zekerheidssector kent een belangrijke groeivertraging (hoewel ze blijft stijgen als percent van het BNP). Of deze recente verschuiving iets te maken heeft met ideologische voorkeuren van regeerders dan wel het resultaat is van de crisis in de overheidsfinanciën blijft een open vraag. Deze vraag zal gemakkelijker beantwoord kunnen worden wanneer een centrum-linkse regering opnieuw aan de macht komt.

6. Besluit : mogelijke interpretaties.

De voornaamste bevindingen van deze studie zullen enige verwondering wekken bij diegenen die de ideologische profilering van de politieke partijen ernstig opnemen. Centrum-linkse regeringen profileren zich graag als

zijnde meer bekommerd voor de kleine man en voor de uitbreiding van de sociale zekerheid, (of worden zo door de pers geprofileerd). Centrum-rechtse regeringen hebben de naam zich minder aan te trekken van de sociale uitgaven, en voorstanders te zijn van minder staat en minder belastingen. In de feiten is van deze ideologische profilering niets terug te vinden. De evolutie van de totale overheidsuitgaven en van zijn samenstelling weerspiegelt haast nooit de ideologische voorkeuren van de opeenvolgende regeringen.

Nog merkwaardiger is het feit dat op bepaalde deelgebieden van de overheidsfinanciën een pervers effect speelt. Zo hebben we in een vroegere studie gevonden dat de belastingdruk het snelst toeneemt wanneer centrum-rechts aan de macht is. In deze studie werd gevonden dat de centrum-linkse coalities minder hebben bijgedragen tot de expansie van de sociale sector dan de centrum-rechtse regeringen gedurende 1960-1981. Aan deze predilectie van centrum-rechts om vooral de sociale sector uit te breiden blijkt sinds 1982 een (voorlopig) einde te zijn gekomen.

Deze merkwaardige fenomenen moeten verklaard worden. Er zijn drie mogelijke hypothesen die hier kunnen ingebracht worden. De eerste is de hypothese van de politieke en administratieve inertie. De tweede is gebaseerd op de idee dat de drukingsgroepen het beleid bepalen. De derde is de hypothese van de mediaan kiezer.

Volgens de eerste hypothese hebben regeringen weinig invloed op de evolutie van een groot deel van de overheidsuitgaven. Deze laatste zijn in grote mate gelegiseerd, en worden uitgevoerd door een uitgebreide en moeilijk te controleren administratie. Dit leidt tot een grote inertie in de evolutie van de uitgaven, waarover snel wisselende regeringscoalities geen vat hebben. Het resultaat is dat de ideologische voorkeuren van de opeenvolgende regeringen geen kans krijgen om omgezet te worden in daden.

Alhoewel inertie wel een deel van de geobserveerde fenomenen kan verklaren lijkt ze als hypothese toch onvoldoende om deze fenomenen volledig te begrijpen. Immers, alhoewel de regeringswisselingen in België frequent zijn, is het ook zo dat centrum-linkse en centrum-rechtse coalities meestal verschillende opeenvolgende jaren aan de macht blijven. Deze coalities zouden dus hun linkse, respectievelijk rechtse programma's kunnen omzetten in de werkelijkheid, indien ze dit echt wilden. Inertie alleen lijkt ons geen voldoende verklaring voor het feit dat deze meerjaren coalities dit typisch niet doen, en soms zelfs het omgekeerde doen van wat ze in hun programma's beloven.

Een tweede mogelijke verklaring gaat ervan uit dat het beleid minder door de regeringen dan wel door de drukingsgroepen wordt bepaald. In deze visie heeft de politieke kleur van de opeenvolgende regeringen

weinig invloed op de uitgaven omdat de belangrijkste beslissingen hierover door vakbonden, patroonsorganisaties en andere « lobbies » worden genomen (9).

Deze hypothese over het belang van drukkingsgroepen is een interessante bijkomende verklaring voor de fenomenen die in deze studie werden onderzocht. Toch blijft ze, zoals de vorige hypothese, onvoldoende om het fenomeen van de sociale zekerheid te verklaren. Het is immers niet duidelijk hoe het gedrag van de drukkingsgroepen kan verklaren waarom de sociale zekerheidsuitgaven sneller stegen tijdens periodes van centrum-rechtse regeringen. Om dit te verklaren doen we hier beroep op een variante van het mediaan kiezer model.

De hypothese van de mediaan kiezer gaat ervan uit dat, in een democratie, de regeringen die aan de macht zijn (en willen blijven) er belang bij hebben hun acties af te stemmen op het profiel van de kiezer die zich in het midden van het politieke spectrum bevindt. Een centrum-linkse regering die een links programma zou willen uitvoeren geeft de controle van de mediaan kiezer op en verliest tegelijkertijd haar meerderheid. Hetzelfde gebeurt wanneer een centrum-rechtse regering een rechts programma in de praktijk wil omzetten. Dus alhoewel regeringsleden soms gemotiveerd kunnen zijn door ideologische bekommernissen zal het politiek belang deze laatste weinig kansen geven.

In deze poging om het middenveld te bestrijken kan het gebeuren dat regeringen aan « overshooting » doen, met name dat centrum-rechtse regeringen over het midden naar links opschuiven om zo als het ware de kaas van de boterham van de linkse oppositie te eten. Het omgekeerde kan zich ook voordoen met centrum-linkse regeringen (10).

Deze hypothese kan misschien abstract lijken. Toch kan er nog meer concrete inhoud aan gegeven worden in de Belgische context. Tijdens periodes van centrum-rechtse regeringen betoogt de linkse oppositie onophoudelijk dat de centrum-rechtse regering in dienst staat van de rijken en dat ze de armen verwaarloost. Deze kritiek traumatiseert de regering, en versterkt de positie van de linkervleugel binnen deze regering. Het

(9) Een belangrijke en boeiende analyse van het ontstaan en van de effecten van drukkingsgroepen is te vinden in: M. OLSON, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagnation and Social Rigidities*, Yale University Press, 1982.

(10) Deze formulering wijkt wel af van het mediaan kiezer model in strikte zin. Dit laatste laat immers een dergelijke « overshooting » niet toe. De voorwaarden opdat overshooting zou optreden zijn, ten eerste, dat de oppositie geen « haasje over springt » en ten tweede, dat de coalitie die aan de macht is, door deze beweging, de steun van de meer extreme groepen (rechts of links) binnen de coalitie niet verliest. Voor meer detail hierover zie P. DE GRAUWE, *op. cit.* In deze laatste paper werd een gelijkaardig « overshooting » fenomeen geconstateerd voor wat betreft de belastingdruk in België.

resultaat is dat noodgedwongen een aantal punten van het linkse programma overgenomen worden. Tijdens periodes waarin centrum-links aan de macht is, zijn de thema's die door de rechtse oppositie worden bespeeld helemaal anders. Het luidt dan dat de samenleving gecollectiviseerd wordt. Dit heeft o.a. tot gevolg dat de rechtse vleugel binnen de centrum-linkse coalitie versterkt wordt. Noodgedwongen houdt de centrum-linkse regering zich in toom, en neemt, indien mogelijk, een aantal programma-punten van de oppositie over.

Alhoewel nog meer onderzoek vereist is om deze variante van het mediaan-kiezer model te toetsen, laat dit model toch toe de fenomenen die in deze paper werden bestudeerd te verklaren (11). Meer in het bijzonder laat het toe te begrijpen waarom de sociale zekerheidssector sneller toenam gedurende periodes van centrum-rechtse regeringen dan tijdens periodes van centrum-linkse coalities.

Summary : The Political Economy of Government Spending in Belgium (1960-1983).

How is the growth and the structure of government spending in Belgium related to the political composition of the successive governments? A distinction is made between center-right and center-left governments. We find that during 1960-83 both the growth and the composition of government spending has been unrelated to these two types of governments. There is one major exception. Spending for social security increases significantly faster during periods of center-right governments, even after correction for business cycle variables. These results are interpreted in the framework of the median-voter model.

(11) Voor belangrijk theoretisch en empirisch onderzoek over het mediaan kiezer model toegepast op de lokale overheden in België, zie W. MOESEN en J. VANNESTE, *Politiek en gemeentelijke uitgaven*, SESO, beleidsnota, juli 1983, en W. MOESEN en J. VANNESTE, *Public Choice, local budgets and municipalities as open or closed economies*, SESO rapport, mei 1983. Zie ook: M. AIKEN en R. DEPRE, « Policy and Politics in Belgian Cities », in *Policy and Politics*, vol. 8, 1980, blz. 73-106. V. GINSBURGH en P. PESTIEAU, *Politique et budgets communaux*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 1980.

APPENDIX I

Definities en bronnen

1. De *totale uitgaven van de centrale overheid* zijn uitgaven op ordonnanceringsbasis.

Bron : Ministerie van Financiën, Documentatieblad.

2. De *functionele verdeling van de uitgaven* van de centrale overheid is eveneens op ordonnanceringsbasis. Deze indeling heeft gediend om tabel IV en V op te stellen.

Bron : Ministerie van Financiën, Documentatieblad.

3. De *uitgaven van de Sociale Zekerheid* zijn de « toegekende sociale prestaties ».

Bron : Ministerie van Sociale Voorzorg, Algemeen Verslag over de Sociale Zekerheid.

4. Het *Bruto Nationaal Produkt*.

Bron : Nationaal Instituut voor de Statistiek, Jaarboek.

Methodologische opmerkingen.

1. De jaarlijkse groei van het aandeel van een bepaalde uitgavenpost in het BNP werd telkens als een percentage groei uitgedrukt. De formule is :

$$g_a = (g_x - g_y) / (1 + g_y)$$

met g_a , g_x , g_y = de groei van a , x en y in percent ;

$$a = x/y$$

x = een uitgavenpost

y = het BNP.

2. Vermits de opeenvolgende regeringscoalities gewoonlijk geen volledige kalenderjaren regeerden, werden de regeringsperiodes in maanden uitgedrukt. Wanneer een regeringswisseling optrad, bijvoorbeeld in maart, werd 3/12 van de uitgavenstijging van het jaar toegeschreven aan de oude regering, en 9/12 aan de nieuwe regering. In de berekeningen van de vertragungseffecten werd in dat geval de oude regering verantwoordelijk gesteld voor de uitgavenstijging van het hele jaar en van de eerste drie maanden van het volgende jaar.

APPENDIX II

Een regressieanalyse

In deze appendix worden de resultaten van een regressie-analyse weergegeven waarin gepoogd wordt de trendmatige, de conjuncturele en de politieke effecten op de overheidsuitgaven van elkaar te scheiden.

De te schatten relatie werd als volgt gespecificeerd :

$$G_{it} = C_i + a_i Y_t + b_i P_t + u_i$$

met G_{it} = de groeivoet in jaar t van het aandeel van uitgavencategorie i in het BNP ;

C_i = een constante die hier te interpreteren is als een trendvariabele ;

Y_t = de reële groei van het BNP ;

P_t = een dummy variabele die de waarde 1 aanneemt wanneer een centrum-rechtse regering aan de macht is, en een nul wanneer een centrum-linkse coalitie regeert ; indien gedurende een bepaald jaar een centrum-rechtse coalitie bestond die aan de macht bleef gedurende n maanden dan neemt P_t een waarde van $n/12$ aan.

u_i = een fouteterm.

De resultaten van de schatting van deze vergelijking over de periode 1960-1983 worden in tabel A I weergegeven.

Deze tabel bevestigt de voornaamste resultaten van dit artikel. Het effect van de politieke variabele op de groei van de totale uitgaven is statistisch niet significant. Hetzelfde kan gezegd worden over de totale sociale zekerheidsuitgaven en de uitgaven voor werkloosheid. De andere sociale zekerheidsuitgaven blijken wel gevoelig te zijn voor de politieke kleur van de regeringen in die zin dat ze sneller stijgen wanneer de regering centrum-rechts is. Dit resultaat is echter slechts betrouwbaar met waarschijnlijkheid 90 %.

Dezelfde oefening werd herhaald voor de periode 1960-1981. De resultaten vindt men in tabel A II.

Tabel A II bevestigt dat gedurende 1960-1981 centrum-rechtse regeringsperiodes gepaard gingen met significant snellere stijgingen van de sociale zekerheidsuitgaven in vergelijking met centrum-linkse regeringsperiodes. De evidentie betreffende werkloosheidsuitgaven is ambigu, ver-

TABEL AI
Regressieresultaten (periode 1960-1983)

Uitgavencategorie	C_i	a_i	b_i	R^2	DW	RHO
Totale uitgaven	8,1 (6,9)	- 1,3 (- 5,5)	- 1,1 (- 0,8)	0,65	2,1	- 0,1
Sociale Zekerheid	4,7 (2,1)	- 0,4 (- 1,1)	2,6 (1,4)	0,26	1,9	- 0,3
Werkloosheid*	22,6 (2,5)	- 5,3 (- 2,7)	15,1 (1,3)	0,39	2,0	0,2
	2,3 (0,7)	1,1 (7,1)	- 9,3 (- 1,2)	0,76	2,0	- 0,1
Sociale Zekerheid (exclusief werkloosheid)	1,8 (1,2)	0,3 (1,0)	2,6 (1,7)	0,24	1,8	- 0,5

* In de regressie van de werkloosheidsuitgaven werd ook de groei van het aantal werklozen als conjuncturele variabele (Y) gebruikt (tweede lijn).
De cijfers tussen haakjes zijn de t-waarden.

TABEL AII
Regressieresultaten (periode 1960-1981)

Uitgavencategorie	C_i	a_i	b_i	R^2	DW	RHO
Totale uitgaven	8,6 (9,0)	- 1,4 (- 7,3)	0,5 (0,5)	0,79	2,5	- 0,2
Sociale Zekerheid	5,8 (4,3)	- 0,6 (- 2,3)	4,7 (3,5)	0,6	2,2	- 0,6
Werkloosheid*	25,4 (2,7)	- 5,9 (- 3,2)	28,5 (2,5)	0,55	2,1	
	2,0 (0,6)	1,2 (5,9)	- 13,0 (- 1,1)	0,77	2,1	- 0,1
Sociale Zekerheid (exclusief werkloosheid)	2,8 (2,1)	0,04 (0,14)	3,8 (2,7)	0,43	1,8	- 0,6

* In de regressie van de werkloosheidsuitgaven werd ook de groei van het aantal werklozen als conjuncturele variabele (Y) gebruikt (tweede lijn).
De cijfers tussen haakjes zijn de t-waarden.

mits de keuze van de conjuncturele variabele de resultaten sterk beïnvloedt. Het lijkt ons dat in dit geval de groei van het aantal werklozen de betere conjunctuurvariabele is. Bij de keuze van deze laatste heeft de politieke variabele geen significant effect op de groei van de werkloosheidsuitgaven.

