

De voetdruk van de familie en de omvang van de overheid

*K. De Witte**

*W. Moesen***

Samenvatting

Economen hebben veel onderzoek gedaan naar drijvende krachten die de opvallende groei van de overheidsuitgaven in de achter ons liggende decennia kunnen verklaren. Een statistische analyse met gegevens uit een steekproef van 23 OESO-landen wijst uit dat economieën met een kleinere gemiddelde gezinsgrootte kennelijk meer gezinstaken uitbesteden aan de collectieve sector.

Trefwoorden: groei collectieve sector, overheidsuitgaven

In België en Nederland liggen de overheidsuitgaven tussen 45 en 50 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Van elke euro die wordt verdiend, is nagenoeg de helft bestemd voor de financiering van publieke voorzieningen (openbare orde, veiligheid, algemeen bestuur, onderwijs, gezondheidszorg, enzovoort) en de uitkeringen krachtens de sociale zekerheid.

In deze bijdrage gaan we op zoek naar factoren die de omvang van de collectieve sector helpen verklaren, maar die minder in de aandacht komen of aan herinterpretatie toe zijn. De stelling van Rodrik (1998) dat kleine open economieën een grotere publieke sector hebben, is empirisch voldoende gedocumenteerd. Uitgangspunt is dat kleine open economieën gevoeliger zijn voor externe schokken, wat een zwaardere uitbouw van de sociale zekerheid vereist (bijvoorbeeld voor werkloosheidsuitkeringen).

Nieuw in onze bijdrage is de argumentatie dat economieën met een kleine gemiddelde gezinsgrootte relatief meer gezinstaken (zorg voor kinderen, ouderen, zieken, en zo verder) uitbesteden aan de collectieve sector. Eenvoudige statistische analyses voor een steekproef van 23 OESO-landen tonen aan dat dit effect zelfs sterker correleert dan de invloed van de openheid van de economie.

1 Een groeiende collectieve sector

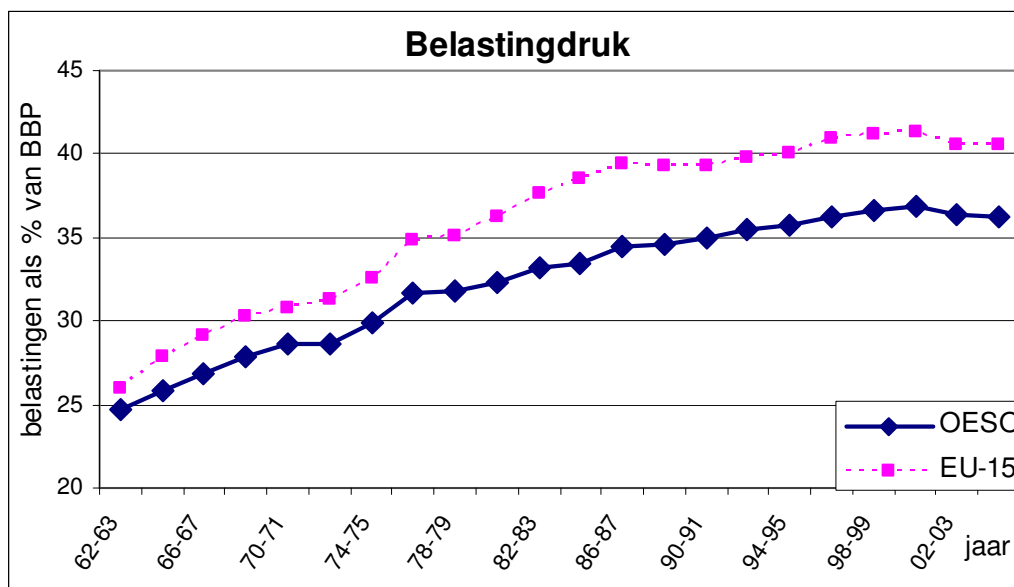
De handboeken economie leren dat in een wereld met schaarse productiemiddelen een goede allocatie tot stand komt via het marktmechanisme. Op het eerste gezicht hebben we enkel een overheid nodig om de individuele integriteit, eigendomsrechten en openbare orde te garanderen. De markt als superieur coördinatiemechanisme blijkt echter niet in alle omstandigheden 'volgens het boekje' te functioneren. Er dient immers aan heel wat voorwaarden te zijn voldaan, wil sprake zijn van een perfect concurrerende markt. Helaas bevinden we ons niet in een situatie vol prijsnemers met perfecte informatie en zonder externe effecten. Al te vaak heeft de beslissing van een individu gevolgen voor de keuzemogelijkheden van andere agenten. In deze imperfecte wereld

met externe effecten doet de overheid als nachtwaker, regulator en collectief verzekeringsmechanisme haar intrede.

Empirisch laat zich vaststellen dat de collectieve sector de neiging vertoont sneller te groeien dan het geheel van de nationale economie. In de laatste halve eeuw alleen al steeg de overheidsactiviteit (gemeten via de belastingopbrengst uitgedrukt in procenten van het bbp) in de OESO-landen gemiddeld van 24,7 procent in 1960 tot 36,3 procent in 2005, voor de EU-15 zelfs tot 40,5 procent (zie figuur 1). De economische literatuur verklaart deze groei via diverse mechanismen. Zo stelt Wagner (1877) dat de inkomenselasticiteit van de vraag naar overheidsactiviteiten zoals onderwijs, cultuur, recreatie, gezondheidszorg of sociale zekerheid groter is dan 1. Dit houdt in dat, naarmate de welvaart toeneemt, er een meer dan proportionele toename van dergelijke initiatieven wordt uitgelokt. Baumol (1967) schrijft de groei van de collectieve sector toe aan de lage productiviteitsstijging van deze sector in verhouding met de private sector. Door de achterblijvende productiviteitsgroei en doordat de ambtenarensalarissen globaal de loonontwikkelingen in de private sector volgen, stijgen de kosten per eenheid product en het aandeel van de publieke sector in het bbp. Nog andere theorieën verwijzen naar de aandrang van pressiegroepen, fiscale illusie of de invloed van de mediane kiezer. Een overzicht kan gevonden worden in Lybeck en Henrekson (1988).

In het resterend deel van dit artikel lichten we eerst twee minder bekende empirische vaststellingen toe, die eveneens een verklaring kunnen bieden voor de groei van de overheid: de overheid als verzekeraar in een open economie en de overheid als verzekeraar voor gezinsrisico's. Vervolgens kaarten we aan hoe ook de invloed van politici en ambtenaren zelf een verklaring voor de overheidsgroei kan vormen.

Figuur 1: Belastingdruk 1962 – 2003 (Eurostat)



2 De overheid als verzekeraar in een open economie

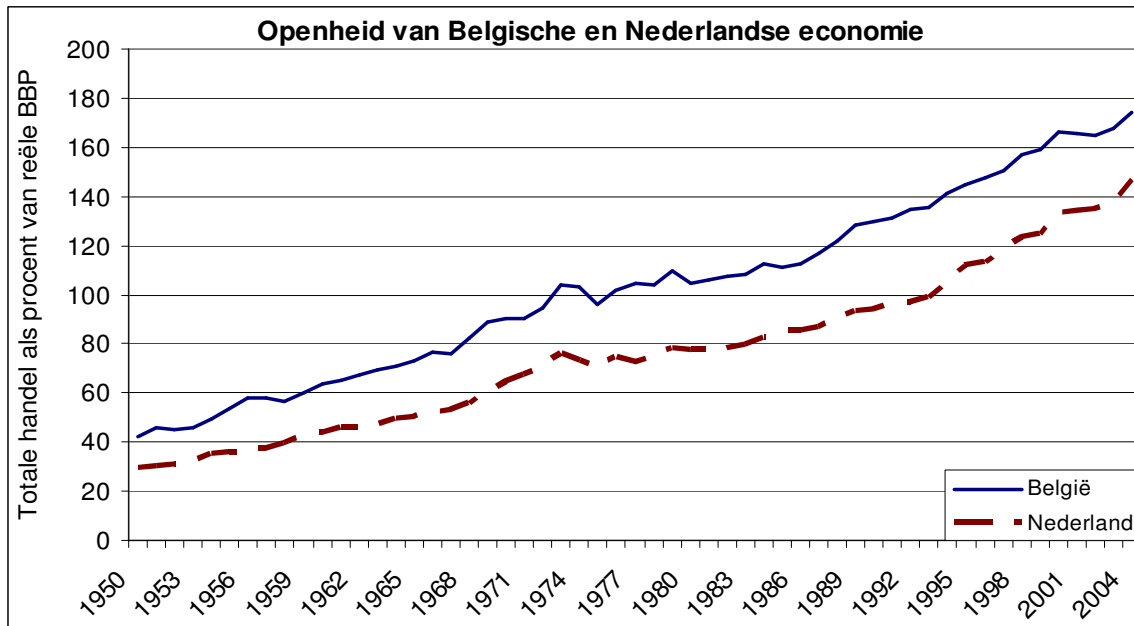
In onze globaliserende economieën wordt het aandeel van export en import in het bbp steeds groter. Voor Nederland en België is deze trend zeer duidelijk. Figuur 2 stelt over

een lange termijn de openheid van de Nederlandse en Belgische economie voor, gemeten als de som van de export en import, in procenten van het bbp. De recente ontwikkelingen in de evolutie van de handel, technologie en politieke systemen zorgen voor ongekende mogelijkheden om de welvaart in de wereld te verbeteren. Door een geglobaliseerde handel in goederen, diensten en productiefactoren kan de wereldbevolking ten volle de vruchten van een specialisatie in de comperatieve voordelen van een land of regio plukken.

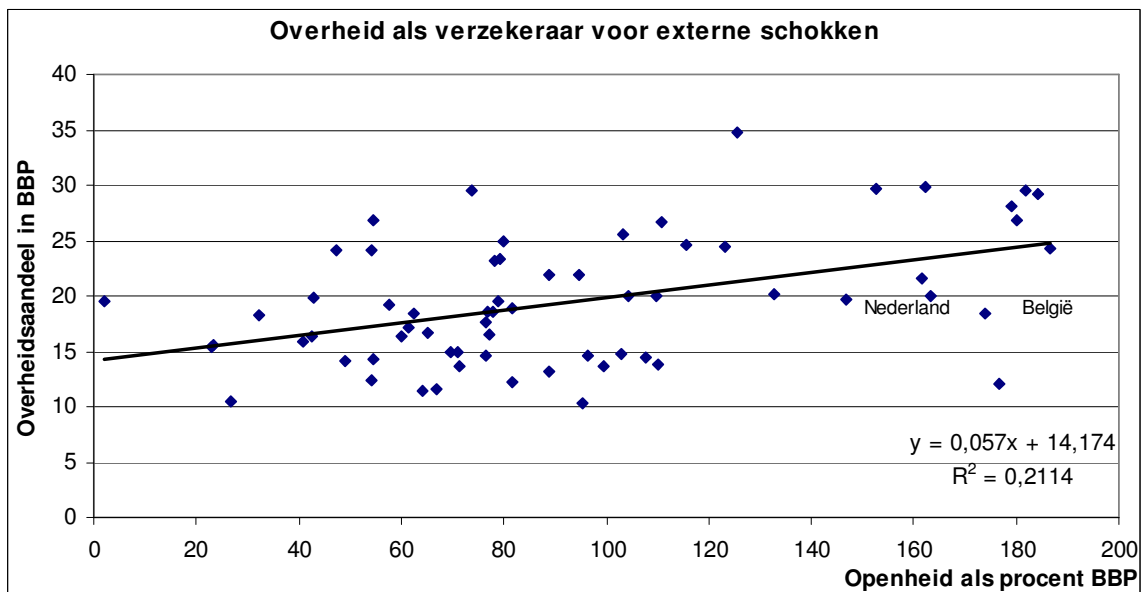
In een dergelijke open economie lijkt de effectiviteit van het overheidsbeleid steeds kleiner te worden aangezien bijvoorbeeld multiplier-effecten van gevoerd conjunctuurbeleid naar het buitenland wegebben. Paradoxaal genoeg, suggereerde Rodrik in een originele bijdrage aan de literatuur, dat landen met een opener economie juist een omvangrijker collectieve sector hebben.¹ De kleine, extreem open economieën als Oostenrijk, Nederland, Noorwegen en België beschikken over 's werelds hoogste collectieve-uitgavenquoten. Figuur 3, waar we de analyse weergeven voor een internationale steekproef van 66 landen, toont aan dat deze bevinding geen toeval is. Het verband (met een significante correlatie van 0,44) is robuust voor het opnemen van andere controlevariabelen, voor andere maatstaven van overheidsbeslag en voor zowel lage- als hoge inkomenslanden.

Een verklaring voor deze correlatie is te vinden in het risico-avers gedrag van de samenleving. De burger vraagt (en krijgt) een grotere collectieve sector als compensatie voor de grotere externe risico's die verbonden zijn met een open economie. Voor de geglobaliseerde wereldeconomie zal de totale volatiliteit van de economische productie kleiner zijn dan de volatiliteit van de productie in afzonderlijke landen, dankzij de wet van de grote getallen. Echter de inschakeling van een land of een regio in de wereldeconomie start de zoektocht naar comparatieve voordelen waar het land zich in zal specialiseren. Daardoor zal in een open economie, *ceteris paribus*, de productiestructuur minder gediversifieerd zijn. Aangezien de rest van de wereld niet kan instaan om de schokken in een bepaald land op te vangen, hebben de burgers geen boodschap aan een stabielere wereldeconomie maar telt enkel de stabiliteit van de gespecialiseerde binnenlandse productie. Een hoger niveau van overheidsuitgaven, gesubsidieerd via een verplichte sociale zekerheid, kan dan uitkomst bieden om de consumptie te stabiliseren. Op die manier vormen de overheidsuitgaven een sociale verzekering voor samenlevingen die onderhevig zijn aan externe schokken en verzachten ze zo het risico dat de inwoners lopen (*risk-mitigating*). Een typisch voorbeeld daarvan zijn de werkloosheidsuitkeringen.

Figuur 2: Openheid van de Belgische en Nederlandse economie in constante prijzen van 2000 (Penn World table)



Figuur 3: Overheid als verzekeraar in een open economie (Penn World table, data 2004)



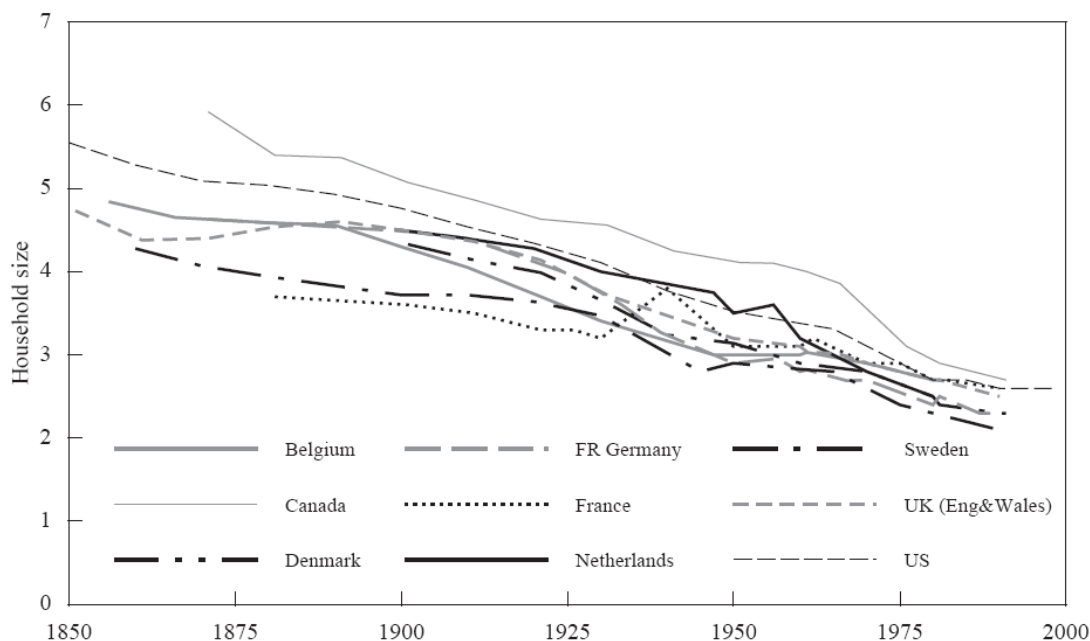
3 Overheid als verzekeraar voor gezinsrisico's

Behalve aan macro-economische risico's staan burgers eveneens bloot aan diverse micro-economische risico's. In deze laatste categorie sorteren we medische zwarigheden (ziekte, handicap), sociale problemen (diefstal, geweld), economische tegenslagen (individuele werkloosheid, faillissement) en met de levenscyclus samenhangende (geboorte, ouderdom) problemen. Elk van deze risico's kan (gedeeltelijk) opgevangen worden binnen het vangnet van gezin of familie. Hoe groter de draagkracht van het vangnet, hoe kleiner de kans dat de overheid als redder in nood moet bijspringen.

In ontwikkelingslanden waar de overheid vaak geen soelaas kan bieden voor micro-economische problemen, organiseren de leden van bepaalde gemeenschappen zich vaak volgens een 'uitgebreide familie' (*extended family*). In een dergelijke informele organisatie gaan familieleden, buren en vrienden het vangnet verder versterken om zo bij problemen hulp te kunnen bieden aan elk van de leden.

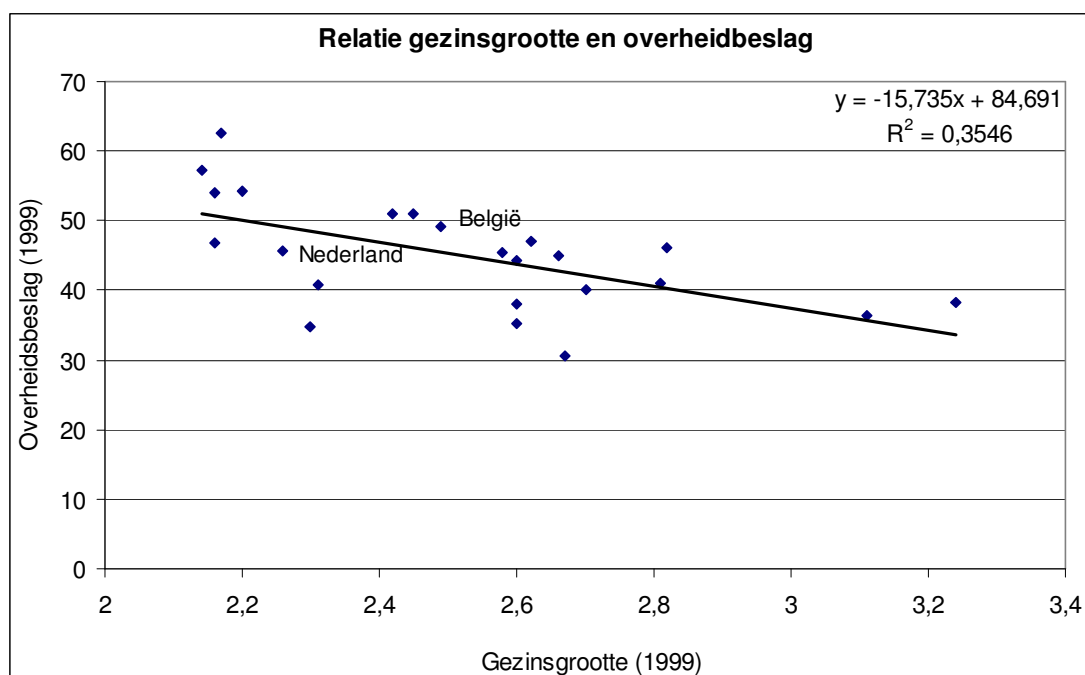
Vanuit de vaststelling dat de gezinsgrootte in de laatste decennia gestaag daalde in de OESO-landen, concentreren we ons in dit onderdeel op het gezin als vangnet voor micro-economische problemen. Waar een gemiddeld Europees gezin in 1850 nog bijna 5 leden telde, was dit in 1999 slechts 2,5 (zie figuur 4). Het anorexia-gezin doet zijn intrede. Een nog weinig gedocumenteerde empirische vaststelling is de negatieve correlatie tussen de gezinsgrootte en de omvang van de collectieve sector.² Voor een dataset van 23 OESO-landen voor het jaar 1999 stellen we een negatieve correlatie vast van -0,60 tussen het overheidbeslag op het bbp (gemeten als het totale belastingniveau) en de gemiddelde grootte van een gezin. Voor dezelfde dataset is de relatie tussen de openheid van de 23 OESO-economieën en het belastingniveau zwakker (namelijk 0,24). Statistisch domineert dus het effect van de gezinsgrootte boven het effect van de openheid van de economie. We stellen het verband tussen overheidbeslag en gezinsgrootte grafisch voor in figuur 5. We ontdekken een duidelijk negatief verband: landen met meer leden in een gezin kennen typisch een kleinere collectieve sector, terwijl landen met minder gezinsleden typisch over een grotere overheid beschikken. Via de kleinste kwadraten methode schatten we de hypothese dat voor de 23 OESO-landen een kleinere gezinsgrootte leidt tot een grotere omvang van de collectieve sector. Uit deze eenvoudige bivariate analyse blijkt ten eerste het significant negatief effect van gezinsgrootte en ten tweede het verrassende resultaat dat de gezinsgrootte liefst 35 procent van de variantie in de omvang van de collectieve sector kan verklaren. Gezinsgrootte blijft een significant verklarende variabele voor het overheidbeslag als bijkomende verklarende variabelen opgenomen worden (zoals vertrouwen in overheid, openheid van de economie, bbp per capita, enzovoort). Als robuustheidstest regresseren we ook de gemiddelde gezinsgrootte op de collectieve-uitgavenquote. Deze analyse levert een nagenoeg vergelijkbaar resultaat.

Figuur 4: De omvang van het gezin (Bongaarts, 2001, 5)



Source: United Nations 1973, 1997; U.S. Census Bureau 1999.

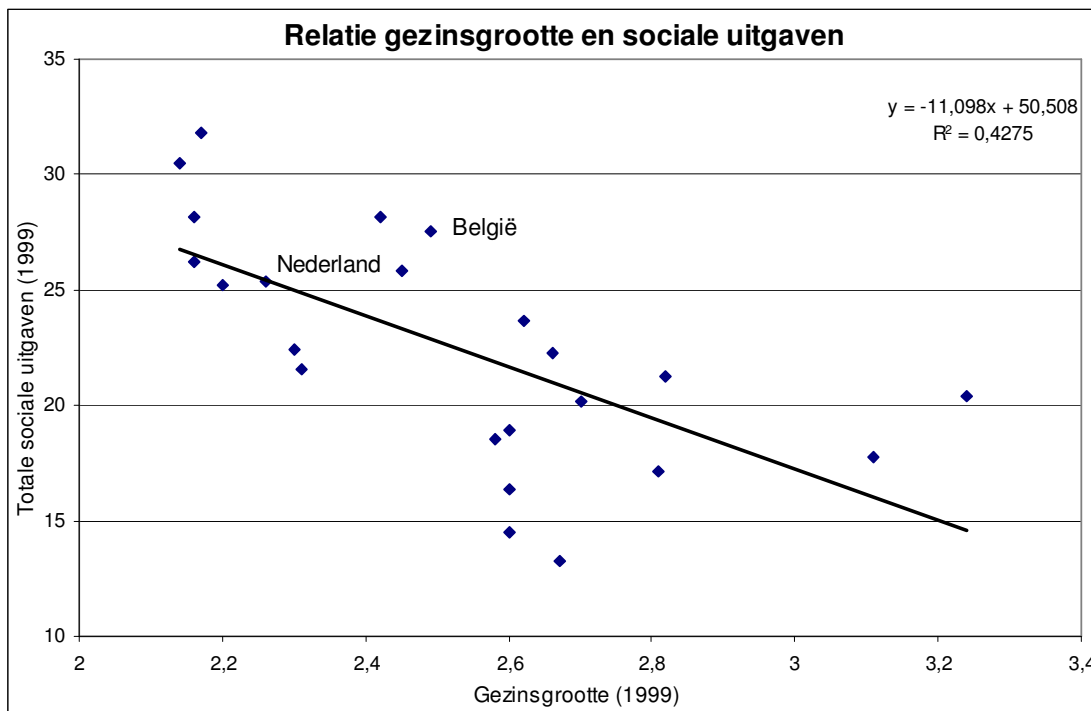
Figuur 5: Relatie gezinsgrootte en overheidsbeslag (Eurostat)



We kunnen de gezinsgrootte dan ook beschouwen als de impliciete voorkeur van een samenleving voor de graad van overheidsbemoeyenis. Samenlevingen die een grotere publieke sector verkiezen (bijvoorbeeld Denemarken met een overheidsbeslag van 55,8 procent van het bbp in 1999), hebben gemiddeld een kleinere gezinsgrootte (in Denemarken telt een gemiddeld gezin slechts 2,14 leden). Omgekeerd beschikken landen

met een kleinere overheid (bijvoorbeeld de Spaanse overheidssector met 38,7 procent van het bbp) over grotere gezinnen (een typisch Spaans gezin telt 3,24 leden). Als we de totale 'sociale' uitgaven, gemeten als de som van de middelen voor familiale steun, gehandicaptenzorg, werkloosheidsuitkeringen, ouderenzorg en ziektebijstand, als een expliciete maatstaf voor de overheidsbemoeienis beschouwen, vinden we een significant negatieve correlatie (-0,65) tussen de expliciete (totale sociale uitgaven) en impliciete (gezinsgrootte) voorkeuren van een samenleving. Bovendien blijkt de gezinsgrootte 43 procent van de variatie van de sociale uitgaven te verklaren (zie figuur 6).

Figuur 6: Relatie gezinsgrootte en sociale uitgaven (Eurostat)



Om deze empirische vaststelling te duiden, starten we vanuit de taken van de overheid. Enerzijds eist het anorexia gezin dat de overheid bijkomende taken op zich neemt. Waar vroeger het gezin en de familie zelf instonden voor allerlei zorgtaken voor zijn jongste en oudste leden, nemen met publieke middelen gesubsidieerde crèches en rusthuizen deze taak nu vaak over. Verscheidene taken die vroeger door het gezin werden uitgevoerd, zijn nu uitbesteed aan de welvaartsstaat. Om dit bij te benen, groeit de omvang van de collectieve sector. Via een verplichte solidariteit tussen alle gezinnen creëert de overheid een nieuw vangnet dat het oude familiale vangnet vervangt of ondersteunt.

Anderzijds ebt de bezorgdheid van jonge koppels over hun oude dag weg. Deze zijn er zich immers van bewust dat ze later van een gespecialiseerde opvang kunnen genieten bij zowel werkloosheid, ziekte als ouderdom. De pamperende welvaartsstaat laat bijgevolg toe dat gezinnen kleiner worden, omdat ze niet langer hoeven terug te vallen op hun individuele vangnet.

Uiteraard kan de causaliteit in beide richtingen werken. Omdat de collectieve sector aanzwelt en een ruim gespecialiseerd vangnet aanbiedt, kunnen de gezinnen zich als het ware permitteren om een geringe omvang te hebben. Omgekeerd, doordat de gezinnen kleiner zijn, eisen ze vanuit de collectieve voorzieningen een volwaardig vangnet. In het vakgebied van de openbare financiën bestaat een grote en groeiende literatuur rond de relatie tussen het belastingniveau en de gezinsgrootte. Een deel van deze literatuur spitst zich toe op de link tussen vruchtbaarheid, economische groei en de relatieve omvang van de overheid. Een andere invalshoek belicht de rol van de familie om een optimale inkomstenbelasting te ontwikkelen. Toch is er naar ons weten geen model dat de relatie tussen de grootte van het gezin en de grootte van de collectieve sector analytisch beschrijft. Zo'n model biedt uitstekende perspectieven voor nader onderzoek.

4 Besluit

Uit empirische vaststellingen blijkt dat een overheid haar burgers beschermt tegen zowel macro- als micro-economische risico's. In een geglobaliseerde wereld waar landen en regio's zich specialiseren in hun comparatieve voordelen is een overheid nodig om als buffer de consumptie en welvaart te stabiliseren. Bovendien blijkt er een verband te bestaan tussen de omvang van de collectieve sector en de gemiddelde gezinsgrootte. Landen met kleinere gezinnen geven een impliciete voorkeur te kennen voor een grotere overheid, die dan de taken moet vervullen die vroeger door het gezin werden opgenomen. De richting van de causaliteit is echter voorwerp voor verder onderzoek.

K. De Witte
W. Moesen

* Wetenschappelijk medewerker aan het Centrum voor Economische Studiën, KU Leuven.

** Hoogleraar aan het Centrum voor Economische Studiën, KU Leuven.

Literatuur

Baumol, W. (1967), Macroeconomics of unbalanced economic growth: the anatomy of the urban crisis, *American Economic Review* (57), 415-426

Bongaarts, J. (2001), *Household size and composition in the developing world*, Policy Research Division Working Papers (144), Population Council

De Witte K., W. Moesen (2007), *Sizing the government*, Working Paper Center for Economic Studies (KU Leuven)

Lybeck, J., M. Henrekson (1988), *Explaining the growth of government*, Amsterdam: North-Holland

Rodrik, D. (1998), Why do open economies have bigger governments? *The journal of political economy* (106) 5, 997-1032

Wagner, A. (1877), *Finanzwissenschaft*, Leipzig: C.F. Winter

1 Rodrik (1998), 997.

2 De Witte en Moesen (2007), 20.