

Summary in Dutch

Dit proefschrift levert een bijdrage aan het begrip van de effecten van beleidscentralisatie. Een veelgehoorde basisafweging (bijvoorbeeld in de Europese Unie) is dat centralisatie het aan de ene kant mogelijk maakt beleid van regio's beter op elkaar af te stemmen en gebruik te maken van schaalvoordelen. Aan de andere kant heeft het vaak een gemeenschappelijk beleid tot gevolg. Maar, als dit beleid een compromis is van heterogene, regionale preferenties, dan is het bezien vanuit elke afzonderlijke regio suboptimaal.

Wanneer beleid gedifferentieerd kan worden tussen regio's, dan is er weinig reden te twijfelen dat centralisatie potentieel welvaartsbevorderend kan werken. Differentiatie is vaak mogelijk bij quasi-lokale publieke goederen en diensten. Echter, ook bij het realiseren van dergelijke projecten is centralisatie van besluitvorming wenselijk als er belangrijke spill-over effecten op andere regio's zijn. Maar in dat geval treedt een probleem op als de kosten van lokaal beleid worden gedeeld met andere regio's. Immers, kostendeling heeft tot gevolg dat inwoners en lokale bestuurders van een regio een prikkel hebben om, in vergelijking met decentrale financiering, een vergroting van lokale publieke goederen na te streven. De reden is dat de marginale kosten van projecten lager zijn dan wanneer deze decentraal gefinancierd zouden worden. Kortom, in het geval van differentieerbare lokale publieke goederen zijn de kosten van beleidscentralisatie vooral politiek: samenwerking tussen regio's verstoort de prikkel om te komen tot een efficiënt aanbod van lokale publieke voorzieningen.

Dit proefschrift heeft tot doel dergelijke politiek-economische effecten van beleidscentralisatie beter in kaart te brengen. Hiertoe maak ik gebruik van een drietal politiek-economische mechanismen die ik bespreek in hoofdstuk 1:

strategische delegatie, lobbyen en de stem-kanstheorie. Het model van strategische delegatie van Besley en Coate (2003) is vooral van belang in situaties waar een lokale beleidsmaker (met mediane preferenties) moet besluiten wie zij naar het centrale niveau zal sturen om te onderhandelen over beleid. Het lobbymodel van Grossman en Helpman (1994) is geschikt om beleid te analyseren waarbij een zittende beleidsmaker wordt beïnvloed door pressiegroepen. Het stem-kansmodel van Dixit en Londregan (1996) kan gebruikt worden in een situatie waar politieke partijen of kandidaten verwickeld zijn in een verkiezingsstrijd. In de onderstaande bespreking van de hoofdstukken ga ik dieper in op deze mechanismen.

Besley en Coate (2003) laten zien dat in een federatie de stemmer met mediane preferenties in elke regio een motief heeft om haar preferentie voor federaal beleid verkeerd weer te geven. Om dit te doen, delegeren zij naar een grotere voorstander van lokale publieke goederen dan zijzelf. Immers, als publieke goederen worden gealloceerd op basis van de preferenties van de vertegenwoordigers van de regio's (bijvoorbeeld in een onderhandeling) dan vergroot dit het lokale aanbod. Omdat de mediane stemmers in alle regio's een dergelijk motief hebben, leidt centralisatie van beleid tot een toename van de uitgaven aan publieke goederen.

Hoofdstuk 2, geschreven met mijn co-promotor Robert Dur, breidt het model van Besley en Coate (2003) uit. Het hoofdstuk begint met een observatie: waarom is er veel activiteit op federaal niveau op beleidsterreinen waar we dat niet zouden verwachten? Dit terwijl we op andere beleidsterreinen waar samenwerking gewenst is weinig tot geen voortgang zien. Bijvoorbeeld, Alesina et al. (2003) laten zien dat de rol van de EU groot is op beleidsterreinen waar de spill-over effecten gering zijn, zoals het gemeenschappelijke landbouwbeleid en beleid voor regionale ontwikkeling. Daarentegen is er aanzienlijk minder Europese samenwerking op milieu- en veiligheidsgebied. Deze laatste terreinen worden juist gekenmerkt door een grote mate van interdependentie tussen lidstaten van de EU.

In hoofdstuk 2 betogen wij dat beleidsterreinen verschillen in de mate waarin kosten op centraal niveau door landen worden gedeeld. In ons model

kan een gedeelte van de kosten van lokale publieke goederen niet afgewenteld worden op inwoners van het andere land. Wij laten zien dat het Besley en Coate (2003)-effect overheerst als een groot gedeelte van de kosten gedeeld wordt. Echter, de noviteit van hoofdstuk 2 is dat als de niet-gedeelde kosten van beleid overheersen, de kiezer met mediane preferenties delegeert aan een politicus die minder geeft om de publieke goederen dan hijzelf. De reden is dat zij hierdoor wel kan meeliften op de spill-over effecten van beleid in andere landen, maar hier niet voor betaalt. Met ons model zijn we tevens in staat te verklaren waarom vooral beleidsterreinen met grote spill-over effecten minder ontwikkeld zijn op centraal niveau. Als er spill-over effecten zijn, dan zal centralisatie leiden tot beleidsintensivering. Dit is echter, gezien vanuit de regio, kostbaar omdat men meebetaalt aan de publieke goederen in andere regio's. Hierdoor ontstaat juist bij beleidsterreinen met grote spill-over effecten een sterke prikkel om zelf weinig te doen en mee te liften op het beleid van anderen. In het laatste gedeelte van het hoofdstuk suggereren wij een financieringsregel om efficiënte allocatie af te dwingen die rekening houdt met de politieke prikkels van de beleidsmakers in de lidstaten.

Ook als er sprake is van negatieve spill-overs kan er een prikkel zijn tot strategische delegatie. De reden is dat centralisatie een verlaging van lokale publieke goederen tot gevolg zal hebben. Om dit te vermijden wil de kiezer met mediane preferenties delegeren aan een beleidsmaker die meer geeft om publieke goederen dan hijzelf. In hoofdstuk 3, geschreven met Colin Jennings, wordt dit geanalyseerd aan de hand van publieke 'snobgoederen'. Deze publieke goederen hebben tot doel de rijkdom van een stad, land of regio uit te stralen. Musea, stadions en kerken kunnen een positief effect hebben op de welvaart van omliggende gebieden. Echter, het kan ook een negatieve invloed hebben op de eigenwaarde van kiezers in omliggende gebieden. Om kiezers tevreden te stellen zullen de bestuurders in de omliggende gebieden ook willen overgaan tot (exorbitante) uitgaven voor dergelijke voorzieningen. Een ander voorbeeld is de wapenwedloop, waarbij het nut van het extra aanschaffen van wapens mede wordt bepaald door hoeveel strijdmiddelen de vijand heeft. Ergo, dit hoofdstuk behandelt ook delegatie van beleid in landen waar sprake is van een (gewapend) conflict tussen bevolkingsgroepen.

In een dergelijke setting vergelijken wij strategische delegatie bij decentrale en bij centrale beleidsvorming. Bij decentrale beleidsvorming delegeert de mediane kiezer aan een politicus die minder geeft om lokale publieke goederen dan hijzelf. De intuïtie is dat op deze manier de mediane kiezer zich vastlegt op een lager niveau van publieke uitgaven. Dit heeft tot gevolg dat de beleidsmaker in het andere land voor een lager niveau van publieke goederen zal kiezen. Dit laatste effect heeft welvaartswinst tot gevolg.

Als beleid centraal wordt vormgegeven, dan slaat de delegatiebeslissing om. Door op centraal niveau te overleggen zullen beleidmakers in staat zijn de negatieve externe effecten te internaliseren en te kiezen voor een lager niveau van lokale publieke goederen. In dat geval heeft de mediane kiezer een prikkel te delegeren aan een politicus die meer geeft om lokale snobgoederen dan hijzelf. Gegeven de hoeveelheid publieke goederen in de andere regio zal dit de eigen voorzieningen doen toenemen, wat een statusbonus tot gevolg heeft. Kortom, delegatie van beleid kan verklaren waarom centralisatie van beleid vaak minder goed werkt dan verwacht.

Dit mechanisme kan ook worden gebruikt om te verklaren waarom er soms minder beleidsconcurrentie wordt waargenomen dan we zouden verwachten. Empirische studies laten zien dat dit bijvoorbeeld het geval is bij milieubeleid. In het model in hoofdstuk 4 heeft elk land een onderneming die op een markt van imperfecte concurrentie een goed produceert dat vervuiling met zich meebrengt. Een lagere milieuheffing verbetert de concurrentiepositie van de binnenlandse onderneming, maar laat ook de vervuiling toenemen.

In hoofdstuk 4 laat ik eerst zien dat, als de mediane kiezer zelf weinig geeft om het milieu, zij delegeert aan een politicus die nog minder om het milieu geeft dan zijzelf. Het mechanisme is als volgt. Gegeven de preferenties van de beleidsmaker in het andere land heeft delegatie tot gevolg dat de mediane kiezer zich committeert tot een lagere milieubelasting. Dit leidt ertoe dat de in het buitenland verwachte productie van de binnenlandse onderneming toeneemt. Hierdoor zal de buitenlandse onderneming een lager outputniveau kiezen. Echter, het belangrijkste effect betreft de keuze van de optimale milieuheffing door de buitenlandse beleidsmaker. Omdat de verwachte winst per eenheid product daalt als gevolg van een prijsdaling op de wereldmarkt,

zal het optimale niveau van de milieuheffing in het buitenland stijgen. In het symmetrische evenwicht delegeren beide mediane kiezers naar een politicus die minder om het milieu geeft dan zichzelf. Strategische delegatie versterkt in dit geval de ‘race to the bottom’.

Dit resultaat is diametraal anders als de mediane kiezer veel geeft om het milieu. Ik laat zien dat de mediane kiezer in dat geval delegeert aan een politicus die meer geeft om het milieu dan hijzelf. De intuïtie is dat delegatie dient als een geloofwaardig committent dat het land een hoge milieubelasting zal vaststellen. Dit heeft tot gevolg dat de beleidsmaker in de andere regio ook een hogere milieuheffing zal invoeren om de productiestijging van zijn onderneming tegen te gaan. In het symmetrische evenwicht delegeren beide mediane kiezers beleid naar een politicus die meer geeft om het milieu dan zichzelf. Hierdoor is het ‘race to the bottom’ effect minder sterk dan verwacht zou worden als de mediane kiezer zelf het beleid zou vormgeven. Het model kan verklaren waarom men in rijke gebieden een ‘race to the top’ van normen en standaarden ziet, en in arme gebieden juist het omgekeerde.

Hoofdstuk 5 heeft als onderwerp de vraag hoe centralisatie het gedrag van pressiegroepen beïnvloedt. De structuur van het model in hoofdstuk 5 is gebaseerd op het gemeenschappelijke-agent model van Grossman en Helpman (1994). In dit model bieden pressiegroepen elk de beleidsmaker een contract, waarbij betaling (in termen van geld, inspanning of wellicht informatie) afhankelijk is gemaakt van de beleidskeuze van de politicus. Persson en Tabellini (1994) gebruiken dit model om te laten zien dat centralisatie van beleid tot een toename van overheidsuitgaven kan leiden. Zij betogen dat lidstaten de federale beleidsmaker bewerken om lokale publieke voorzieningen in hun land te verhogen. In het evenwicht lobbyen alle landen, wat leidt tot een inefficiënt hoog niveau van publieke uitgaven.

In hoofdstuk 5 laat ik eerst zien dat bij decentrale besluitvorming het beleid een bias vertoont ten gunste van individuen in de maatschappij die behoren tot een pressiegroep. In het geval dat lidstaten beleid vormgeven in een centraal comité dat bestaat uit afgevaardigden van de regio’s, dan zullen de lobbyuitgaven dalen. De intuïtie voor dit resultaat is, dat de lokale politicus geïnteresseerd is in een toename van publieke goederen voor haar regio

als andere regio's meedelen in de kosten hiervan. Op deze versterking van de prikkel bij hun beleidsmaker wordt geanticipeerd door de pressiegroepen, die daardoor hun lobbyuitgaven kunnen verlagen.

Daarna wordt het model uitgebreid door de introductie van heterogene vaste organisatiekosten van lobbygroepformatie. Ik laat zien dat het aantrekkelijk wordt een lobbygroep te formeren als lokale beleidsmakers eenvoudiger te lobbyen zijn. Echter, door de toetreding van de lobby's neemt de concurrentie tussen lobbygroepen toe en daalt het niveau van publieke goederen dat elk van hen ontvangt. In het evenwicht zijn er door centralisatie meer lobbygroepen die elk minder ontvangen en betalen.

Hoofdstuk 6 behandelt hoe constitutionele regels de efficiëntie van centrale politieke besluitvorming beïnvloeden. Dixit en Londregan (1996) introduceren een stem-kansmodel waarin twee politieke partijen met elkaar concurreren om zwevende kiezers. In dit model verschillen regio's van elkaar met betrekking tot het aantal zwevende kiezers binnen hun grenzen. Zij laten zien dat beleid op centraal niveau dit verschil weerspiegelt: regio's met veel zwevende kiezers ontvangen veel publieke goederen. Persson and Tabellini (2000) gebruiken dit model om de effecten van constitutionele regels te analyseren. Zij laten zien dat er in een districtenstelsel een sterkere concentratie zal plaatsvinden van het aanbod van lokale publieke goederen in regio's waar de uitslag onzeker is.

In hoofdstuk 6 gebruik ik deze inzichten om de verschillen in het niveau van handelsprotectie tussen landen te verklaren. Ik veronderstel dat bedrijfstakken regionaal geclusterd zijn. Dit heeft tot gevolg dat handelsprotectie het karakter heeft van een lokaal publiek goed: de inwoners van een regio waarvan de bedrijfstak protectie krijgt zien het inkomen van hun bedrijfstakspecifieke kapitaal stijgen. Vervolgens laat ik zien dat decentrale besluitvorming leidt tot vrijhandel. Immers, tarieven op producten van andere regio's verlagen het consumentensurplus.

In een proportioneel kiesstelsel strijden partijen om de meerderheid in de volksvertegenwoordiging door zich vóór de verkiezingen vast te leggen op een structuur van handelsprotectie. Daarentegen, in een districtenstelsel wordt in elke regio een kandidaat gekozen. De kandidaat van de partij die de meerder-

heid van de stemmen krijgt in een district wint de zetel in de volksvertegenwoordiging. Bij landelijke verkiezingen heeft de partij die de meeste stemmen krijgt in de nationale verkiezingen het recht om de voorgenomen handelspolitiek te implementeren.

In het theoretische gedeelte van het hoofdstuk laat ik zien dat bij landelijke verkiezingen de bedrijfstakken in regio's met een geringe spreiding van ideologie een hoog tarief ontvangen. De reden is, dat in deze regio's handelspolitiek veel zwevende kiezers kan trekken. Bedrijfstakken in regio's met weinig zwevende kiezers betalen de prijs door middel van een lager consumentensurplus.

Bij een districtensysteem veronderstel ik dat sommige districten dermate zeker zijn voor één van de partijen, dat geen van hen een reden ziet om een dergelijke regio te beschermen met handelspolitiek. Immers, dit verlaagt het aantal stemmen in de regio's waar de electorale concurrentie sterk is, de zogenaamde 'swing-districts'. In dat geval is de protectie voor deze swing-districten hoger dan bij landelijke verkiezingen. De reden is dat er bij landelijke verkiezingen meer tegenkrachten zijn die protectie bemoeilijken.

In het empirische gedeelte van hoofdstuk 6 onderzoek ik de relatie tussen electorale systemen en handelsprotectie. In een dwarsdoorsnede van 62 landen laat ik zien dat landen met een districtenstelsel een hoger niveau van protectie hebben. Dit resultaat is robuust voor een scala aan indicatoren voor het niveau van protectie en voor een instrumentele analyse die rekening houdt met de endogeniteit van het electorale systeem.

Het laatste hoofdstuk vat de belangrijkste bevindingen samen en bespreekt de beperkingen van de door mij gekozen aanpak. De modelmatige methode om tot resultaten te komen heeft als consequentie dat men aannames moet doen. In dit laatste hoofdstuk bespreek ik de belangrijkste aannames (perfecte informatie en homogeniteit van landen) en verwijs daar naar literatuur die deze aannames heeft versoepeld. Daarna speculeer ik over de door mij verwachte en gewenste ontwikkeling van het vakgebied, waarbij ik aangeef dat ik vooral veel verwacht van het introduceren van heterogene capaciteiten en motivatie van politici en van empirisch onderzoek naar de effecten van beleidscentralisatie.