

Finanspolitiske regler og moral hazard: En empirisk undersøgelse af forskønnelse af offentlige budgetter i EU

David Dreyer Lassen, Økonomisk Institut, Københavns Universitet, i samarbejde med James E. Alt, Harvard University, og Joachim Wehner, LSE.

Ansøgning til EPRN, marts 2012.

Gældskrisen i eurozonen har betydet at *fiscal governance* er blevet et centralt begreb i diskussionen om det fremtidige økonomiske samarbejde i eurozonen og i EU. Grækenlands gentagne revisioner af data for det offentlige underskud i 2009, fra et første bud på ca. 3% af BNP til et "once and for all"-bud på over 15 % af BNP, virkede i lang tid destabiliserende på de finansielle markeder og var med til at sprede usikkerhed om validiteten af rapporterede offentlige nøgletal fra andre kriseramte eurolande, med bekymringer om nedskrivning af offentlig gæld og stigende statsgældsrenter til følge.

Den græske – og sydeuropæiske – gældskrise understreger således hvordan manglende og/eller upræcis information om centrale finanspolitiske størrelser og sammenhænge er af største vigtighed for stabiliteten af finanspolitiske unioner generelt, og herunder særligt unioner hvor medlemslande fører væsentlig finanspolitik på egen hånd. Finanspolitiske unioner implicerer en vis grad af forpligtelse, eller i hvert fald eksternaliteter, landene imellem, og mangelfuld eller misvisende information om finanspolitiske dispositioner i enkeltlande skaber risiko for moral hazard, hvilket videre kan mindske lysten til at udvide den finanspolitiske union i naturlige retninger, f.eks. med mere forsikringsprægede elementer (Persson og Tabellini, 1996; Kopits and Craig, 1998). Problematikken gælder også for den nye europagt, hvor EU's finanspagt lægger bånd på størrelsen af de enkelte landes strukturelle underskud, men lader landene selv definere hvordan sådanne strukturelle underskud udregnes.

Der er markante forskelle på offentlige budgetters og regnskabers informationsindhold og troværdighed på tværs af europæiske lande og inden for OECD (Alt og Lassen 2006a, støttet af EPRN i 2002), hvilket har store konsekvenser for offentlig budgetlægning og offentlige finanser (Alt og Lassen 2006a,b) og finanspolitiske konsolideringsindsatser (Lassen, 2010).

Finanspolitisk gennemsigtighed indtager også en central rolle når man skal evaluere effekten af finanspolitiske regler på offentlige finanser. I en af de få teoretiske analyser af samspillet mellem gennemsigtighed og finanspolitiske regler påpeger Milesi-Feretti (2003) således at lande med lav finanspolitisk gennemsigtighed underlagt finanspolitiske regler, som f.eks. Stabilitets- og vækstpagten, kan og vil smyge sig uden om sådanne regler gennem kreativ bogføring og budgetmæssige forskønnelser. Tidlige anekdoter fra tiden op til ØMUens dannelse støtter denne forudsigelse (f.eks. Easterly 1999), men der eksisterer ikke hverken forskningsbidrag eller policypapirer der evaluerer denne for finanspolitiske unioner helt centrale sammenhæng over en længere periode, hvilket bl.a. skyldes en mangel på egentlige kvantitative data over tid.

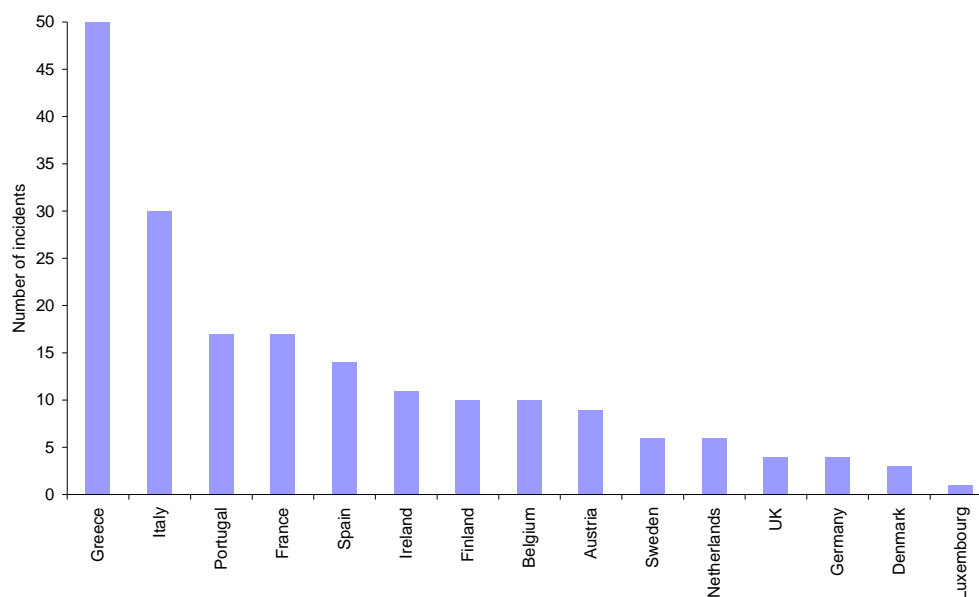
Formålet med vores projekt er at undersøge (1) hvorvidt effekten af finanspolitiske regler på finanspolitiske outcomes afhænger af graden af finanspolitisk gennemsigtighed og herudfra at bidrage til både den akademiske litteratur og policydebatten ved (2) at undersøge hvorvidt finanspolitiske regler øger risikoen for kreativ bogføring; (3) hvorvidt sådan aktiv kreativ bogføring er større i lande med

mindre finanspolitisk gennemsigtighed; (4) hvorvidt forekomsten af kreativ bogføring afhænger af konjunkturcyklen; og (5) på baggrund af resultaterne at identificere konkret hvilke foranstaltninger, der mindsker risikoen for kreativ bogføring med henblik på egentlige policyanbefalinger.

En sådan undersøgelse kræver mål for finanspolitiske regelsæt, finanspolitisk gennemsigtighed og kreativ finanspolitisk bogføring. Vi har de to førstnævnte, men mangler systematiske, præcise mål for kreativ finanspolitisk bogføring i en periode der inkluderer både tiden før dannelsen af euroen og den finansielle krise, hvilket motiverer et sjette formål med projektet: (6) at skabe et konsistent mål for kreativ finanspolitisk bogføring for perioden 1993-2011, primært ved at indsamle data mhp. at udvide Koen og van der Noords (2005; fremvoer KvdN) *fiscal gimmickry*-mål.

Et simpelt mål for finanspolitiske regler er ganske enkelt deltagelse i Stabilitets- og vækstpakten, men EU-kommissionen har også udarbejdet meget mere detaljerede mål. Vores mål for finanspolitisk gennemsigtighed er baseret på Alt and Lassens (2006)-mål, der bl.a. har været brugt af IMF ved udarbejdelsen af deres *Codes of Best Practice in Fiscal Transparency*, og er udvidet til et større antal lande i Andersen og Nielsen (2010) og Lassen (2010). Herudover eksisterer for den senere del af perioden mere udførlige mål for gennemsigtighed i forskellige dele af budgetprocessen i form af International Budget Partnerships *Open Budget Index*, som en deltager i projektgruppen (Wehner) har været med til at udforme, og som jeg har fungeret som konsulent på.

Der eksisterer en række mål for kreativ finanspolitisk bogføring. Det klart bedste, udviklet af Koen og van der Noord, dækker perioden 1993-2003, og er reelt optællinger og kvantificeringer af individuelle tilfælde, klassificeret på baggrund af detaljerede (næsten kvalitative) casestudier. Disse data viser at der er klare systematiske forskelle i hvorvidt man benytter sig af kreativ bogføring. Grækenland har det højeste antal registrerede tilfælde af kreativ bogføring (50), efterfulgt af Italien (30) og Portugal (17); Luxembourg (1), Danmark (3) og Tyskland (4) har færrest registrerede tilfælde. Figuren nedenfor viser fordelingen på tværs af lande. Opgørelsen har, mener vi, simpel *face validity* baseret på den efterfølgende udvikling.



Figur: Antal tilfælde af kreativ bogføring i udvalgte EU-lande 1993-2003 efter KvdNs (2005) metode, beregninger baseret på deres Tabel A1.

Der er andre tilgange til kreativ finanspolitisk bogføring, herunder stock-flow adjustments (f.eks. von Hagen and Wolff 2006) og analyser af datarevisioner (f.eks. de Castro et al. 2011). Disse data er dog langt fra så informative som resultatet af KvdNs (mere arbejdskrævende) metode.

Projektets team består af Joachim Wehner, lektor på LSE og mangeårig konsulent for OECD og Open Budget Initiative, bl.a. med Grækenland som arbejdsområde, og James Alt, professor ved Harvard University og min mangeårige samarbejdspartner. James Alt og jeg har fungeret som konsulenter for IMF's *Codes of Best Practice in Fiscal Transparency*, og jeg har herudover skrevet en baggrundsrapport om finanspolitisk konsolidering og gennemsigtighed for the svenske Finanspolitiske Rådet i 2010. Herudover er tilknyttet Paul van der Noord fra OECD Economics Department, medforfatter til det oprindelige fiscal gimmickry-studie.

Budgettets primære post er dataindsamling. Koen og van der Noords metode kræver en eller flere konsulenter, der har substantiel erfaring med offentlige finanser i EU, herunder kontakter til budgetfolk i medlemslandene. Vi har, gennem van der Noord, kontakt til et par oplagte kandidater, nyligt pensionerede fra Eurostat og OECDs Economics Department. Det er derfor ikke muligt at give et præcist overslag over udgifterne til sådanne konsulenter, men vores bedste bud, baseret på samtaler med van der Noord og andre folk fra OECDs Economics Department, er at vi kan få en fuld opdatering for de i datasættet eksisterende lande samt udvidelse til at dække EU-27 for ca. €30.000. Herudover søges om 2 måneder frikøb samt rejsebudget til undertegnede. Arbejdet vil kunne gå i gang med det samme og frikøbet forventes afholdt i 2012 mhp. at kunne afslutte projektet primo 2013.

Output fra projektet vil være mindst én forskningsartikel, datasættet (som vil blive stillet til rådighed for offentligheden), samt en samlende policyrapport, der fremhæver udviklinger og mønstre på tværs af lande og over tid mhp. en vurdering af resultaternes implikationer for finanspolitisk overvågning i en økonomisk union.

Litteratur

- Alt, J. E. and D. D. Lassen. 2006a. "Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries." *European Economic Review* 50: 1403-1439.
- Alt, J. E. and D. D. Lassen. 2006b. "Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries." *American J. of Political Science* 50: 530-550.
- De Castro, F., J. J. Pérez, and M. Rodríguez-Vives. 2011. "Fiscal Data Revisions in Europe." European Central Bank Working Paper 1342.
- Easterly, W. 1999. "When is Fiscal Adjustment an Illusion?" *Economic Policy* 14: 55-86.
- Koen og van der Noord. 2005. "Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting." OECD Economics Department Working Papers, No. 417.
- Kopits, G. and J. Craig. 1998. *Transparency in Government Operations*. IMF Occasional Paper, No. 158.
- Lassen, D. D. 2010. *Fiscal Consolidations in Advanced Industrialized Democracies: Economics, Politics, and Governance*. Stockholm, Finanspolitiska rådet.
- Milesi-Ferretti, G. M. 2003. "Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting." *Journal of Public Economics* 88: 377-394.
- Persson, T. og G. Tabellini. 1996. "Federal fiscal constitutions: Risk sharing and moral hazard." *Econometrica* 64: 623-46.
- von Hagen, J. and G. B. Wolff. 2006. "What Do Deficits Tell Us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting With Fiscal Rules in the EU." *Journal of Banking and Finance* 30: 3259-3279.

Budget

Data, løn til konsulenter, skøn: €30000	225.000 DKK
Frikøb, 1½ mdr. DDL 2012	108.000 DKK
Rejser og ophold, 1xBoston og 1xLondon	25.000 DKK
Total ekskl. overhead	358.000 DKK
Overhead 20 %	71.600 DKK
<u>Total inkl. overhead</u>	<u>429.600 DKK</u>