



Creatief boekhouden

Auteur(s):

Dur, R.A.J.

De auteur is verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en het Tinbergen Instituut.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4120, pagina 697, 17 september 1997

Rubriek:

Uit de vakliteratuur

Trefwoord(en):

overheidsfinanciën, uit, de, vakliteratuur

In de Miljoenennota verkondigt het kabinet dat de EMU-norm voor het financieringstekort ruimschoots gehaald wordt. Tekortnormen zijn op dit moment een actueel thema, zowel in de (Nederlandse) politiek als in de wetenschappelijke literatuur. In Europa spelen tekortnormen een belangrijke rol in verband met de EMU. In de Verenigde Staten wordt voorgesteld regeringen grondwettelijk te verbieden schuld te creëren. De discussie over tekortnormen in de literatuur heeft tot nu toe geleid tot het signaleren van een afruil tussen afnemende begrotingsflexibiliteit enerzijds en het wegnemen van excessieve tekorten als gevolg van politieke verstoringen anderzijds. Ook over de definities van tekorten en schulden is er discussie. Zo lijken de normen die in het Verdrag van Maastricht zijn afgesproken geen compleet beeld te geven van de werkelijke vermogenspositie van de overheid¹.

In een recent paper voegt Gian Milesi-Ferretti aan de discussie een dimensie toe: de mate waarin tekortnormen beleidsmakers ertoe aanzetten, creatief te boekhouden². De analyse sluit aan bij recente inzichten door te veronderstellen dat de beleidsmaker schuld creëert omdat hij niet zeker is van zijn politieke toekomst³. Er is een kans dat zijn partij de volgende verkiezingen verliest en de oppositie aan de macht komt. Omdat de oppositie andere preferenties heeft, is het voor de huidige beleidsmaker optimaal een schuld achter te laten. Een financieringstekort stelt de beleidsmaker in staat een deel van het budget van de volgende regering, die mogelijk niet van zijn kleur is, uit te geven conform zijn eigen preferenties.

De neiging tot schuldcreatie door politieke onzekerheid leidt tot een minder goede allocatie van middelen over de tijd. Als de oppositie en de regeringspartij zich voor de verkiezingen kunnen vastleggen op de hoogte van het financieringstekort, is het resultaat dat zij beide zullen kiezen voor een sluitende begroting in alle perioden. Na de verkiezingen is het voor de regerende partij echter aantrekkelijk om van de afgesproken norm af te wijken. De optimale oplossing (begrotingsevenwicht) kan dus niet worden bereikt als gevolg van een geloofwaardigheidsprobleem: wat alle partijen voor de verkiezingen beloven te doen, zal de regerende partij na de verkiezingen niet waarmaken. Dit probleem kan opgelost worden door een geloofwaardige afspraak: door een norm vast te leggen in de grondwet of in internationale verdragen.

Dergelijke normen, zo stelt Milesi-Ferretti nu, werken echter niet perfect als de regerende partij een informatievoorsprong heeft. Door creatief boekhouden kan de regering het doen lijken dat aan de norm wordt voldaan en tegelijkertijd het gewenste beleid voeren (schuld achterlaten). Creatief boekhouden is echter niet kosteloos: als budgettaire trucs worden ontdekt, lijdt de regeringspartij gezichtsverlies. Bovendien kan 'onzichtbaar' schuld maken kostbaar zijn. Privatisering van monopolies of het verkopen van goud teneinde het tekort op te poetsen kan grote efficiëntieverliezen met zich mee brengen. Het werkelijke financieringstekort onder een norm zal daarom uitkomen tussen de norm (hier: begrotings-evenwicht) en de door de regeringspartij gewenste hoogte. Tekortnormen leiden dus slechts tot gedeeltelijke aanpassing van fiscaal beleid.

Dit laatste resultaat heeft gevolgen voor de optimale norm. Wetende dat regeringen het financieringstekort slechts gedeeltelijk zullen verlagen na invoering van een tekortnorm, zullen partijen besluiten tot een strengere norm dan gerechtvaardigd is op economische gronden. In bovenstaande opzet is het optimale tekort gelijk aan nul, maar de optimale norm een jaarlijks begrotingsoverschot. Anticipatie van creatief boekhouden kan dus een verklaring zijn voor de door velen te streng gevonden tekort-normen die in de praktijk worden voorgesteld, met name in de VS.

De ruimte voor creatief boekhouden heeft niet alleen negatieve consequenties. Omdat creatief boekhouden de effectiviteit van tekortnormen ondermijnt, neemt het ook een deel van de nadelen van tekortnormen weg. Een bekend nadeel van tekortnormen is dat regeringen niet meer in staat zijn optimaal te reageren op conjunctuurcycli en op tijdelijke uitgavenschommelingen (bijvoorbeeld door een natuurramp). De mogelijkheid tot creatief boekhouden lost dit probleem voor een deel op. Milesi-Ferretti laat zien, dat beleidsmakers meer gebruik zullen maken van hun informatievoorsprong naarmate er goede redenen voor een financieringstekort zijn (zoals een recessie).

Meer in het algemeen laat de analyse van Milesi-Ferretti zien dat het binden van de handen van beleidsmakers het probleem niet oplost. Zolang de prikkel tot het creëren van een tekort blijft bestaan zullen beleidsmakers naar uitwegen zoeken en die ook vinden. Een tekortnorm helpt daar niet tegen. Overigens, ook als de regeringspartij niet in staat is tot creatief boekhouden, lost een tekortnorm de politieke verstoringen niet op. De politieke verstoringen komen dan op een ander gebied terug, bijvoorbeeld overheidsinvesteringen⁴. Kortom, een tekortnorm is geen wondermiddel om de overheidsfinanciën te beheersen. Veel meer is het zo, dat daar politieke wil voor nodig is. Gelukkig ontbreekt het daar niet aan in de Miljoenennota

1 Zie W. Buiter, G. Corsetti en N. Roubini, Excessive deficits: sense and nonsense in the Treaty of Maastricht, *Economic Policy*, 1993, blz. 57-100.

2 G.M. Milesi-Ferretti, *Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting*, mimeo, IMF Research Department, september 1997.

3 G. Tabellini en A. Alesina, Voting on the budget deficit, *American Economic Review*, 1990, blz. 37-49.

4 Zie B.D. Peletier, R.A.J. Dur en O.H. Swank, *Voting on the budget deficit: A comment*, mimeo, EUR, september 1997.