

# TÄTIGKEITSBERICHT DES FISKALRATES



**2019**





## TÄTIGKEITSBERICHT 2019 DES FISKALRATES

In dieser Übersicht werden die wichtigsten Aktivitäten des Fiskalrates im Jahr 2019 erstmals in einem **Tätigkeitsbericht** zusammengefasst. Dieser spiegelt das **Arbeitsprogramm des Fiskalrates sowie seines Büros für das Jahr 2019** wider: Neben der gesetzlich verankerten Berichterstattung und Verabschiedung von Empfehlungen an den Bundesminister für Finanzen findet sich hier eine Zusammenstellung ausgewählter Publikationen, Vorträge und Veranstaltungen (Workshops, Pressekonferenzen) sowie nationaler und internationaler Arbeitsgruppen und Netzwerke. Ferner wird ein Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse und Ergebnisse der aktuellen Studien gegeben. **Internet-Verlinkungen** zu den jeweiligen Inhalten sind **unterstrichen** dargestellt. Während den Berichten und Empfehlungen des Fiskalrates eine Beschlussfassung in den Sitzungen des Fiskalrates zugrunde liegt, werden Studien – zum Teil im Auftrag des Fiskalrates – im Namen und in Verantwortung der Mitarbeiter des Büros erstellt.

### Berichte und Empfehlungen des Fiskalrates

#### Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2018–2023

(Mai 2019)

Der „**Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2018 bis 2023**“ analysiert den mittelfristigen Budgetkurs gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm (BMF, 2019), informiert über die Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln Österreichs und weist auf kritische Aspekte des nationalen Fiskalregelwerks hin. Die Budgetanalysen werden zusätzlich durch eine eigene FISK-Budgetprognose für die Jahre 2019 und 2020 untermauert. Daran anknüpfend werden **Empfehlungen** an den Bundesminister für Finanzen gerichtet.

#### Bericht über die öffentlichen Finanzen 2018–2020

(Dezember 2019)

Der **Jahresbericht 2019** über die öffentlichen Finanzen Österreichs in den Jahren 2018 bis 2020 trägt dem gesetzlichen Auftrag gemäß § 1 Abs. 1 Z 5 Rechnung. Er gibt einen Gesamtüberblick über die öffentlichen Finanzen (u. a. Budgetausrichtung, budgetäre Entwicklungen im Zeitvergleich, Reformprojekte) aller öffentlichen Haushalte in Österreich für die Jahre 2018 bis 2020. Er stützt sich dabei auf eigene Fiskalprognosen für die Jahre  $t$  und  $t+1$ . Zudem werden die Ergebnisse über die Fiskalregel Einhaltung in Österreich gemäß dem EU-Fiskalregelwerk und gemäß dem Österreichischen Stabilitätspakt (ÖStP) 2012 dargestellt und **Empfehlungen** an den Bundesminister für Finanzen verabschiedet.

### Studien und Informationen des Büros des Fiskalrates

#### Budgetäre Kosten der Bankenstabilisierung in Österreich

(Holler J. und L. Reiss. Konjunktur aktuell 09/2019)

Dieser Beitrag aktualisiert die 2017 in einem Beitrag in den Wirtschaftspolitischen Blättern veröffentlichten Schätzungen zu den Kosten des österreichischen Bankenpakets (Holler und Reiss, 2017). Unter Berücksichtigung aller derzeit verfügbaren Informationen sind für die Republik Österreich Kosten im Zusammenhang mit dem österreichischen Bankenpaket von etwa 10 bis 11 Mrd EUR entstanden (inklusive Zinszahlungen für die gestiegene Staatsschuld bis einschließlich 2018). Diese Kosten sind im internationalen Vergleich hoch, liegen aber deutlich unter den in der Vergangenheit kolportierten Zahlen.

#### Strengthened EU fiscal framework: fiscal discipline versus economic stabilization

(Grossmann B. und G. Haber. SUERF Policy Note, Issue No 97)

## **Tätigkeitsbericht**

After a peak in 2014, the continuous reduction of general government's gross debt to GDP ratios within the euro area and the EU-28 and the improvement of the structural budget balance during the last decade might be linked – among others – to the evolvement and strengthening of EU's fiscal framework in the aftermath of the crisis. Numerical fiscal rules and Independent Fiscal Institutions to monitor the compliance with fiscal rules are main features of an effective surveillance mechanism. However, the legally based requirement of fiscal discipline in the EU might have reduced macroeconomic stabilization facilities of general governments. Fiscal sustainability on the one hand and fiscal space, both on the national levels and the EU level, on the other hand have led to a discussion about the design of fiscal rules and the pros and cons of a (central) fiscal capacity.

### **Das Mikrosimulationsmodell des Büros des Fiskalrates (FISKSIM): Interaktionseffekte ausgewählter Transferleistungen in Österreich**

(Bachleitner A. und S. Maidorn. Oktober 2019)

Die Studie stellt FISKSIM – das neue Mikrosimulationsmodell des Büros des Fiskalrates – als zukünftiges Costing-Tool vor. Dabei wird auf dessen Annahmen und Besonderheiten, wie der Gewichtsanpassung zur Erhöhung der Schätzgenauigkeit eingegangen. In einer Anwendung von FISKSIM werden die Interaktionen ausgewählter Transfers analysiert, um die Relevanz der Interaktionseffekte im österreichischen Steuer- und Transfersystem aufzuzeigen. Im aggregierten Nettoeffekt einer Leistung auf die gesamtstaatlichen Ausgaben muss die Interaktion zwischen verschiedenen Transferleistungen berücksichtigt werden. Durch die Simulation des vorhandenen Systems und eines hypothetischen Szenarios ohne diesen Transfer (What-if-Analyse) wird der aggregierte Nettoeffekt als Differenz der entsprechenden Ausgaben berechnet. Dieser kann in einen Interaktions- und Transfereffekt aufgeteilt werden. Der Interaktionseffekt entspricht der Verringerung der Ausgaben für andere Transferleistungen durch den betrachteten Transfer; der Transfereffekt ergibt sich durch die direkten Transferauszahlungen. Durch die Miteinbeziehung des Interaktionseffekts ist es möglich, die für budgetäre Entscheidungen relevante Größe des fiskalischen Impulses zu schätzen. Im Zentrum der Analyse steht die Interaktion mit der bedarfsorientierten Mindestsicherung, da sie auf Grund der Bedürftigkeitsprüfung stark mit dem gesamten Transfersystem interagiert.

### **Fiskalmultiplikatoren in Österreich**

(Holler J. und P. Schuster. Oktober 2019)

Die Studie greift die aus der ökonomischen Literatur abgeleitete Tatsache, dass es *den* „richtigen“ Fiskalmultiplikator nicht gibt, als Ausgangspunkt auf und versucht die Summe der in der Literatur verfügbaren Resultate in einem konsistenten Rahmen zu replizieren. Dies ermöglicht das Herausarbeiten wichtiger Schlüsselp Parameter und möglicher Bandbreiten in der Abschätzung von Fiskalmultiplikatoren. Dabei zeigt sich, dass die Wirkung von fiskalpolitischen Maßnahmen auf die gesamtwirtschaftliche Leistung einer Ökonomie neben wirtschaftstheoretischen Annahmen von der Bestimmung, Art, Dauer und Finanzierung des fiskalpolitischen Impulses und verschiedenen länderspezifischen Faktoren abhängt. Zusätzlich werden die Resultate der im Rahmen des FISK-Projektes umgesetzten empirischen und modellbasierten Abschätzung der Fiskalmultiplikatoren in Österreich zusammengefasst und in einen Kontext zur bestehenden Literatur gestellt.

### **On fiscal multipliers in New Keynesian small open economy models**

(P. Schuster. Oktober 2019)

This paper uses a medium-sized New Keynesian general equilibrium model of a small open economy in a monetary union to systematically quantify the sensitivity of various fiscal multiplier measures to the model's key assumptions and parameters for an array of fiscal instruments. Using a unified framework circumvents the typical problems of diverging parameterizations, model extensions, shock definitions,

fiscal reaction functions or multiplier measurements that come with inference from cross-study comparison and make results hard to compare. Linearity of multipliers in most parameters allows us to quickly compute rough multiplier estimates for alternative parameterizations by simply using our reported local sensitivities and a pocket calculator. Reflecting the synthesis character of the New Keynesian paradigm, the key parameters that quantitatively determine the size of multipliers differ considerably between the short and the long run. We show that ex-post multipliers should be preferred over ex-ante multipliers when ranking fiscal instruments. Rankings are sensitive to the considered time horizon, shock persistence and anticipation assumptions.

### **Fiscal multipliers in a small open economy: the case of Austria**

(Čapek J., J. Crespo Cuaresma, J. Holler und P. Schuster. Oktober 2019)

We estimate fiscal multipliers for Austria in a framework of model uncertainty emanating from the choice of a particular econometric model to obtain point estimates of the reaction of GDP to shocks in fiscal variables. We present a comprehensive framework which allows to assess the effects of different multiplier definitions and choices related to the data, the model employed, and further technical choices associated with the specification of the model exert on fiscal multiplier estimates. The mean present-value government spending multiplier over all models entertained, based on around 3000 estimates, is 0.68. Estimates of the peak spending multiplier for Austria tend to be larger than present-value spending multipliers, with a mean value of 0.85. The magnitude of the present-value tax multiplier is relatively high, with an average value across specifications of  $-1.12$  and the mean peak tax multiplier is  $-0.54$  for all specifications used. In absolute value, multiplier estimates tend to be larger if they are estimated using the subset of models with the best out-of-sample predictive ability.

### **Erste Einschätzung der budgetären Wirkung der Steuerreform 2019/20 und der geplanten Gegenfinanzierungsmaßnahmen**

(Information des Büros des Fiskalrates. Mai 2019)

### **Einschätzung zur budgetären Wirkung der Nationalratsbeschlüsse vom 2. und 3. Juli sowie 19. September 2019**

(Information des Büros des Fiskalrates. Oktober 2019)

## **Pressemitteilungen und Pressegespräche**

Pressegespräch	Präsentation Fiskalregelbericht	Juni
Pressemitteilung	<u>Interaktionseffekte im Steuer- und Transfersystem sowie Bandbreite fiskalischer und makroökonomischer Effekte bei komplexen Reformvorhaben</u>	Juni
Pressemitteilung	<u>Österreich erfüllt EU-Fiskalregeln 2019 und 2020</u>	Oktober
Pressegespräch	Bericht über die öffentlichen Finanzen 2018–2020 und Empfehlungen 2020	Dezember

## **FISK-Sitzungen**

Budgetprognose des FISK-Büros	Mai
Fiskalregelbericht 2018 bis 2023	Mai
Zwischenergebnisse Sonderthemen des FISK-Büros	Juni
Pressemitteilung Sonderthemen	Oktober
Konstituierung, Budgetprognose des FISK-Büros und Bericht über die öffentlichen Finanzen 2018–2020 (FISK-Jahresbericht Teil 1)	November
Bericht über die öffentlichen Finanzen 2018–2020 (FISK-Jahresbericht Teil 2) und Empfehlungen 2020	Dezember

# Workshops und Veranstaltungen des FISK

## EK-Ageing Report 2018 – Pensionsprojektion für Österreich

(FISK-Workshop, März 2019)

Die voranschreitende Alterung der österreichischen Gesellschaft wird in den nächsten Jahrzehnten vor allem in den Bereichen Gesundheit, Pflege, Bildung, Arbeitslosigkeit und Pensionen zu einem deutlichen Anstieg der Staatsausgaben führen. Im Rahmen des alle drei Jahre von der Europäischen Kommission publizierten Ageing Reports wird die erwartete Entwicklung dieser Ausgaben bis 2070 dargestellt. Im Rahmen eines mit nationalen Experten besetzten Workshops wurden die von der EK vorgegebenen Methoden und Annahmen und die in Österreich verwendeten Modelle der Pensionsprojektion näher dargestellt und analysiert.

## Public Debt Through the Ages, Vortragende: Asmaa El-Ganainy, Internationaler Währungsfonds

(FISK-Veranstaltung in Kooperation mit der OeNB, Mai 2019)

We consider public debt from a long-term historical perspective, showing how the purposes for which governments borrow have evolved over time. Periods when debt-to-GDP ratios rose explosively as a result of wars, depressions and financial crises also have a long history. Many of these episodes resulted in debt-management problems resolved through debasements and restructurings. Less widely appreciated are successful debt consolidation episodes, instances in which governments inheriting heavy debts ran primary surpluses for long periods in order to reduce those burdens to sustainable levels. We analyze the economic and political circumstances that made these successful debt consolidation episodes possible.

## Fiscal multipliers and transfer payments

(FISK-Workshop, Oktober 2019)

Impact-oriented budget management, mandatory in Austria at the federal government level since 2013, supports evidence-based policy decision-making and effective impact monitoring. However, impact assessment reports have varied greatly in terms of their informative value and the verifiability of results. The Austrian Fiscal Advisory Council intends to revive the discussion on how the estimations of fiscal and economic effects of complex reform plans under the fiscal impact assessment exercise might become more comprehensive and transparent by applying well-established methods:

Quantification of the static budgetary effect of new measures is an important aspect of policy costing. Two microsimulation models, both designed for cost estimation of reforms of the tax and transfer system, will be presented. One focus will be given on the calibration of sample weights to achieve more accurate estimates of aggregated transfers to and tax payments by households. Moreover, various tool boxes for policy costing will be discussed. For example, the use of microsimulation models in order to compute the net costs of a specific transfer (i.e. aggregated transfer payments) and the associated reduction in other transfers' costs - mainly in the costs of the means - tested minimum income benefit.

The influence of fiscal policy on GDP dynamics is a crucial element of optimal policy design. Triggered by the recent financial crisis a large variety of studies produced important new insights but missed to quantitatively narrow down the interval of the size of fiscal multipliers. The used variety of approaches has often been an obstacle to cross-study comparison and generalization of the results. Our project tries to quantify the key drivers of multiplier estimates in a consistent unified framework for Austria. Our framework allows us to analyze theoretical, methodological, data driven, country specific and multiplier measurement issues (Ramey, 2019). We calculate/simulate thousands of different VAR models and calibrated D(S)GE models to derive an interval of fiscal multipliers for Austria and to identify the “true” key drivers within commonly used calculation methods.

## Vorträge

FISK autumn fiscal forecast & recent developments	Standard & Poor's Ratingagentur	Schuster
FISK autumn fiscal forecast & recent developments	Moody's Ratingagentur	Schuster
Jahresbericht des Fiskalrates 2018 und Empfehlungen	Budgetausschuss, Parlament	Haber
Makroprognoseevaluierung für Österreich 2005–2017	BMF	Schuster
Pensionsprojektionen für Österreich – Einleitung	FISK-Workshop	Haber
EK-Ageing Report 2018 - Pensionsprojektion für Österreich: Annahmen und methodische Aspekte der Pensionsprojektion	FISK-Workshop	Holler
Aufgabenwahrnehmung des FISK im Kontext des ÖStP	ÖKK	Grossmann
FISK autumn fiscal forecast & recent developments	EK	Holler, Schuster
FISK autumn fiscal forecast & recent developments	Fitch Ratingagentur	Holler, Schuster
Strengthened EU fiscal framework: fiscal discipline versus economic stabilization	OeNB Economics Conference in cooperation with SUERF	Haber
FISK-Frühjahrsprognose	FISK	Grossmann, Holler, Maidorn, Schuster
Ist ein Nulldefizit für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nötig?	Ringvorlesung der OeNB	Holler
FISK spring forecast: budgetary developments 2019 and 2020	IWF, Art 4 consultations	Schuster, Holler, Grossmann
Sonderthema: Multiplikatoren I	FISK	Holler
Sonderthema: Multiplikatoren II	FISK	Schuster
Sonderthema: Anwendung Mikrosimulation	FISK	Bachleitner, Maidorn
Kommentar: Umverteilung durch den Staat in Österreich (Rocha-Akis et al.)	WIFO	Maidorn
Variable rate debt to insure the government budget against macroeconomic shocks	OECD Public Debt Management Research Conference	Holler
Monitoring of expenditure rules: the Austrian case	EK, EU-NIFI	Grossmann
Forecast evaluation	EK	Holler
FISK autumn fiscal forecast & recent developments	EK	Holler, Bachleitner
What do we know about fiscal multipliers?	FISK-Workshop	Holler
On fiscal multipliers in New Keynesian small open economy models	FISK-Workshop	Schuster
The FISK microsimulation model	FISK-Workshop	Bachleitner, Maidorn
FISK autumn fiscal forecast & recent developments	Fitch Ratingagentur	Holler, Bachleitner
Austrian Fiscal Advisory Council: fiscal monitoring	Audit Board und Botschaft von Indonesien	Grossmann
Fiskalmultiplikatoren in Österreich	WIFO	Holler
On fiscal multipliers in New Keynesian small open economy models	WIFO	Schuster
Aspekte zur Rückführung negativer Kontrollkontenstände gemäß Artikel 7 ÖStP 2012	ÖKK	Grossmann

## Tätigkeitsbericht

Legende:

- BMF: Bundesministerium für Finanzen
- EK: Europäische Kommission
- EU-NIFI: EU Network on Independent Fiscal Institutions
- OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development
- OeNB: Oesterreichische Nationalbank
- ÖKK: Österreichisches Koordinationskomitee
- SUERF: The European Money and Finance Forum
- WIFO: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

## Nationale und internationale Arbeitsgruppen und Netzwerke mit Beteiligung des FISK

Der Präsident des Fiskalrates und/oder die Mitarbeiter des Büros des Fiskalrates nahmen im Jahr 2019 an Sitzungen der folgenden Gremien teil:

### Finanzmarktstabilitätsgremium (FMSG)

Das Finanzmarktstabilitätsgremium (FMSG) wurde zur Stärkung der Zusammenarbeit in makroprudenziellen Fragen und zur Förderung der Finanzmarktstabilität eingerichtet. Zentrale Aufgabe des FMSG ist es, in Anlehnung an das Instrumentarium des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) in einem transparenten Verfahren den auf Grund der laufenden Überwachung der Finanzmarktstabilität durch die OeNB identifizierten Gefahren mit Empfehlungen an die Finanzmarktaufsicht (FMA) und Risikohinweisen entgegenzuwirken. Dabei wird die institutionalisierte Verzahnung der laufenden makroprudenziellen Überwachung durch die OeNB mit den Aufsichtsgremien der FMA und dem für den Regulierungsrahmen zuständigen Bundesministerium für Finanzen (BMF) gewährleistet. Die Einbindung von Mitgliedern des Fiskalrates stellt die Berücksichtigung der allgemeinen konjunkturellen Rahmenbedingungen und der Ziele nachhaltiger öffentlicher Haushalte sicher.

### Österreichisches Koordinationskomitee

Gremium auf Basis Artikel 14 ÖStP 2012 zur Koordinierung der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden. Gegenstand der Haushaltskoordinierung ist u. a. die gegenseitige Information, Beratung und Beschlussfassung im Zusammenhang mit den vereinbarten Fiskalregeln.

### EU Network of Independent Fiscal Institutions (EU-NIFI)

Die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (DG ECFIN) der Europäischen Kommission organisiert Treffen für unabhängige Einrichtungen (IFI's) der EU-Mitgliedstaaten, die im Zusammenhang mit dem EU-Fiskalrahmen spezifische Aufgaben übernommen haben. Dazu zählen die Überwachung der Einhaltung der nationalen Fiskalregeln, die Bereitstellung oder Billigung makroökonomischer Prognosen, die als Grundlage für die Budgeterstellung dienen, und/oder Fiskalprognosen. Der Hauptzweck dieses Netzwerks besteht darin, eine aktive Kommunikation zwischen den IFI's und der Europäischen Kommission zu etablieren, aber auch den horizontalen Austausch (z. B. Diskussion von „best-practice“-Ansätzen oder gemeinsamen Herausforderungen) zwischen den IFI's zu unterstützen.

### Network of EU Independent Fiscal Institutions

Das Netzwerk ist ein freiwilliger Zusammenschluss unabhängiger Einrichtungen (IFI's), die in den EU-Mitgliedstaaten mit Überwachungsagenden ausgestattet worden sind. Es stellt eine Plattform zum Meinungs- und Erfahrungsaustausch, aber auch zur Zusammenführung von Ressourcen für gemeinsame Anliegen bereit. Das Netzwerk unterstützt die Bemühungen, den EU-Fiskalrahmen zu stärken und weiter zu entwickeln, Synergieeffekte zwischen Fiskalregeln und Institutionen bzw. unterschiedlichen Verwaltungsebenen besser zu nutzen. Der Vorsitzende vertritt die gemeinsamen Interessen der Netzwerk-Mitglieder gegenüber externen Interessengruppen (z. B. der Europäischen Kommission).



### Output Gap Working Group (als Ersatzmitglied)

Die Output Gap Working Group ist eine Untergruppe des „Economic Policy Committee (EPC)“, eines Gremiums, das Beratungsleistungen und Vorarbeiten für den ECOFIN und die EK bereitstellt und wird derzeit vom BMF und von der OeNB beschiedt. Dieses Gremium diskutiert die Methoden zur Schätzung von Produktionslücken (Output Gaps) und Budgetelastizitäten, die im Rahmen der European Fiscal Governance verwendet werden.

### OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions

Das Netzwerk wurde zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle des Budgetprozesses sowie zur Weiterentwicklung der Rolle unabhängiger Fiskalräte etabliert. Es unterstützt den Austausch zwischen Mitarbeitern des Parlaments, der Parlamentarischen Budgetdienste und Fiskalräte, um budgetrelevante Themen zu diskutieren, Erfahrungen bezüglich angewandter Methoden zu teilen, das Mandat neuer Institutionen sowie Mandatsänderungen bereits etablierter Institutionen zu verfolgen sowie „best practices“ zur Entwicklung von Standards zu identifizieren.

### OECD Working Party on Government Debt Management (WPDM)

Diese Subgruppe des „Committee on Financial Markets“ dient als Forum für Staatsschuldenmanager aus OECD-Mitgliedsstaaten, um Erfahrungen auszutauschen sowie Strategien und Politikmaßnahmen zu diskutieren, die den Bereich des Schuldenmanagements bzw. der Finanzmärkte tangieren.

## Forschungsaufenthalte

Marie-Luise Schmitz, Europäische Kommission	Aufenthalt im Büro des FISK	18.3.–22.3.2019
Snezana Ugrinov, Fiskalrat Serbien	Aufenthalt im Büro des FISK (Forschungsstipendium des „European Fund for the Balkans“)	16.9.–8.11.2019
Philip Schuster, Büro des FISK	Aufenthalt an der Technischen Universität Wien, Institut für Stochastik und Wirtschaftsmathematik (Forschungsgruppe Ökonomie)	1.9.2019– 29.2.2020