

**FISKALRAT**

*Austria* ■

## Pressekonferenz des Fiskalrates Prof. Dr. Bernhard Felderer

### **Analysen und Empfehlungen zu den Themenbereichen:**

- **Komplexität der EU-weiten Fiskalregeln**
- **Gestaltungsoptionen für die subsektorale  
Anwendung in Österreich**

Wien, am 6. Juli 2016

**FISKALRAT**

*Austria* ■

# Teil I: Sind die EU-Fiskalregeln zu komplex?

# FISK

## Hauptziele von Fiskalregeln und Trade-off zwischen Einfachheit und Effektivität

### Hauptziele von Fiskalregeln:

- ▣ Rückführung der **Staatsschuldenquote** auf ein langfristig tragfähiges Niveau
- ▣ Generierung eines **budgetären Handlungsspielraums**, um auf **Schocks** reagieren zu können

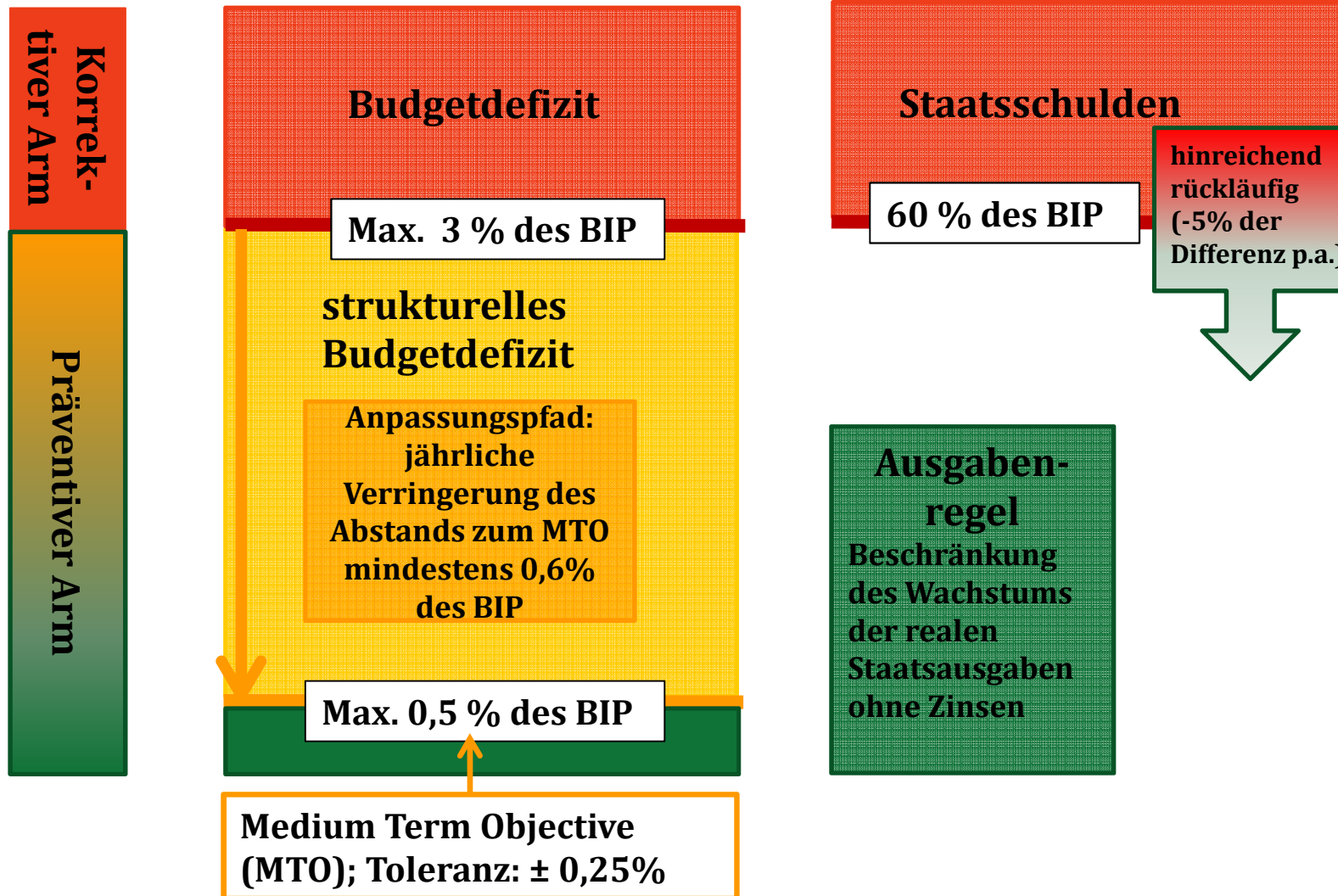
### Trade-off zwischen Einfachheit und Effektivität:

Fiskalregeln	Benevolente Regierungen	Regierungen mit Defizit-Neigung
Optimale Regeln*)	Optimale Politik, aber u. U. auch ohne Fiskalregeln	Flexibilität der Regeln lässt Umgehungsmöglichkeiten eingeschränkt zu
Strikte (einfache) Regeln	U. U. sub-optimale Politik, aber Defizitneigung gering; Gefahr der vorzeitigen Regelaufhebung durch Politik	

Portes, J. and S. Wren-Lewis, 2014.

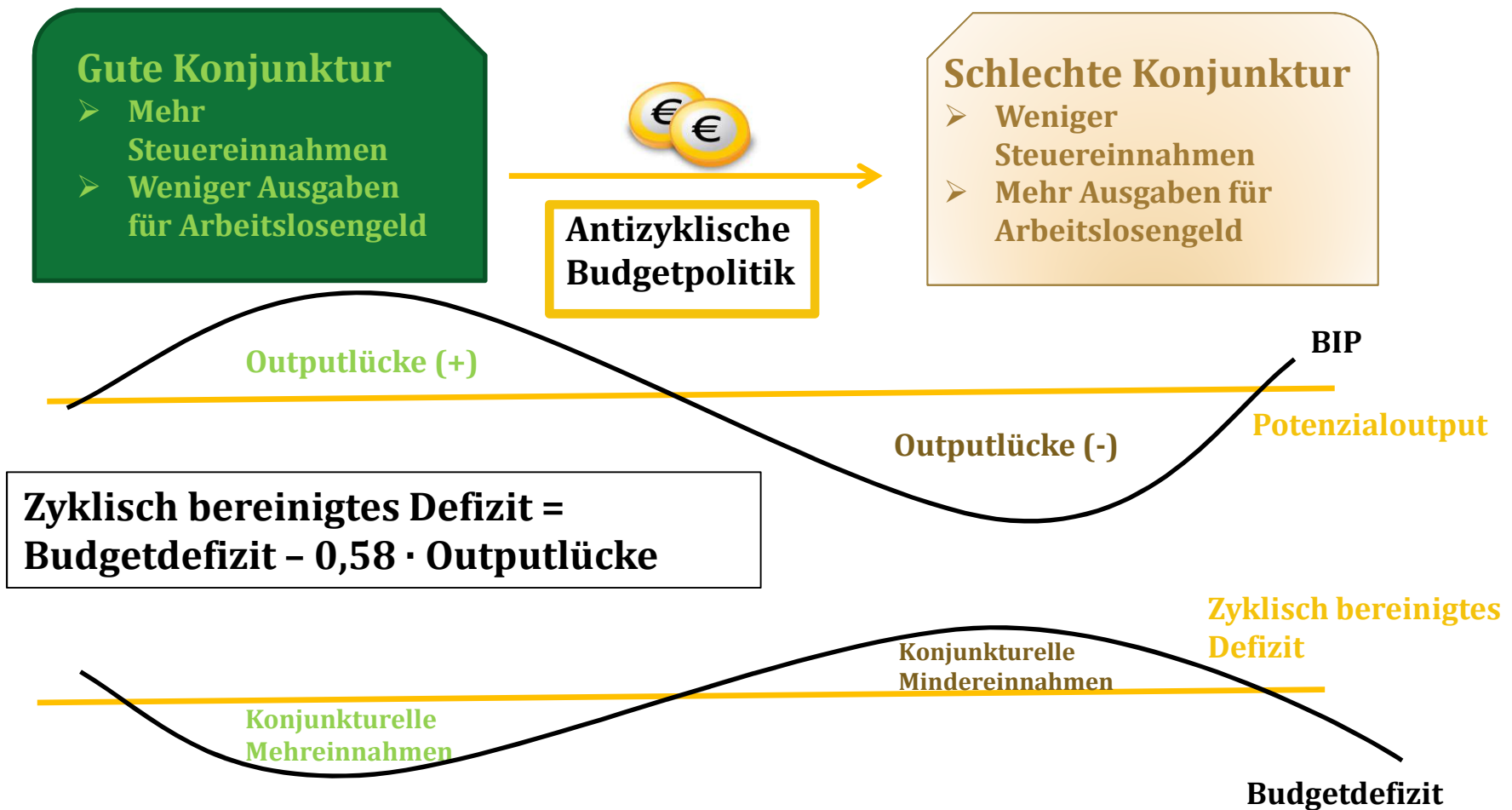
\*) Regeln, die Steuerglättung i.S. von Barro und antizyklische Budgetpolitik i. S. von Keynes gewährleisten.

# Stabilitäts- und Wachstumspakt: die Fiskalregeln



# FISK

## ■ Staatseinnahmen und Staatsausgaben im Konjunkturverlauf

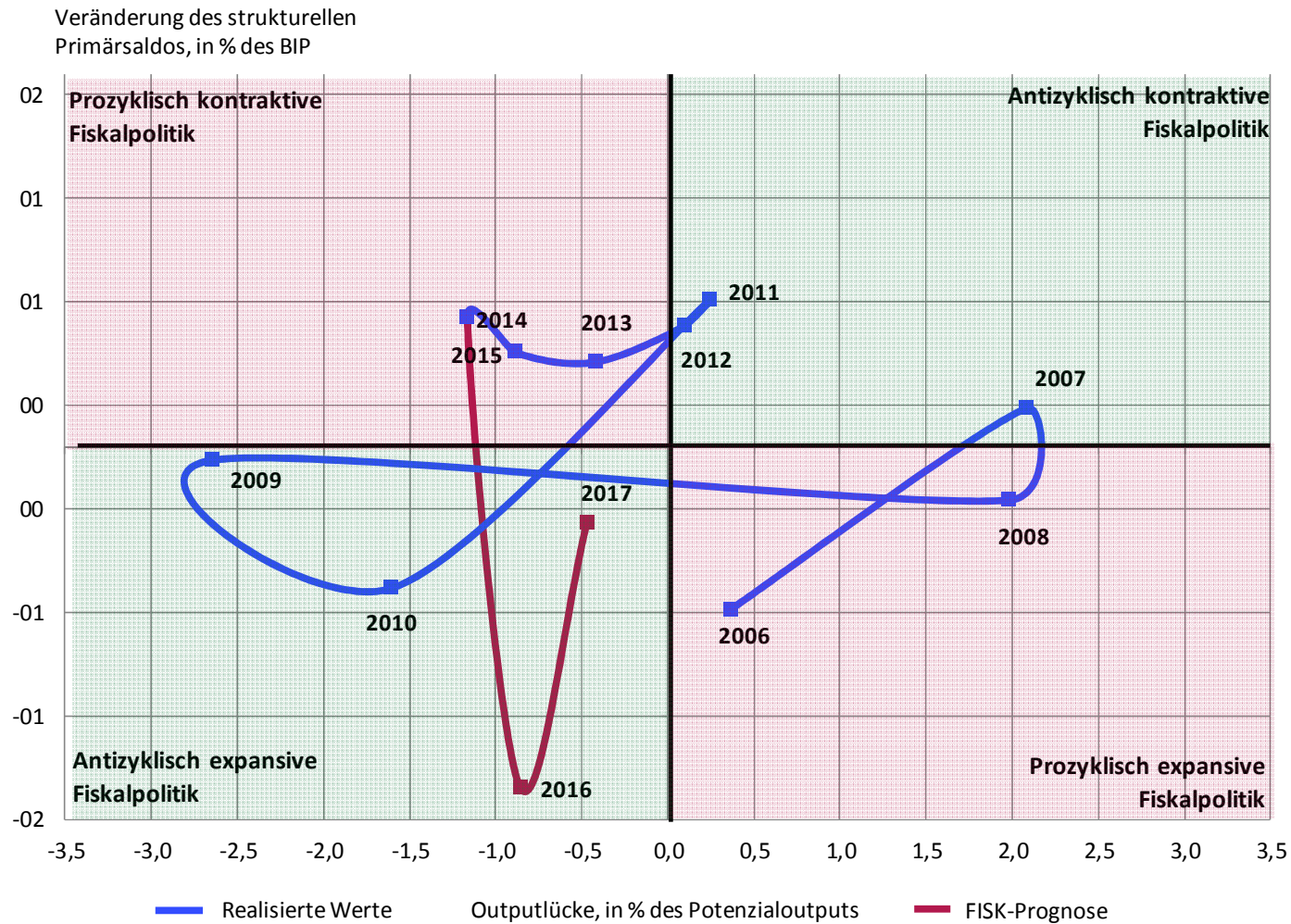


## Kernelemente des EU-Fiskalregelwerks

- ❑ **Länderspezifische strukturelle Budgetobergrenzen (MTO)** abhängig von der Verschuldungshöhe und dem demographischen Wandel
- ❑ **Moderate Vorgaben zur Erreichung des MTO** (Rückgang strukturelles Defizit  $-0,6\%$  des BIP p. a. bei normalen Konjunkturlagen); Berücksichtigung von **Einmalmaßnahmen**
- ❑ **Keine Normen**, sondern **Mindestanforderungen an die Budgetpolitik**
- ❑ Eine **(reale) Ausgabenregel** mit Berücksichtigung **einnahmenseitiger Maßnahmen** als Ergänzung, um **Fehlinterpretationen** bzgl. strukturellem Budgetkurs **zu vermeiden**
- ❑ Eine **Schuldenregel** die verhindert, dass durch **Stock-Flow-Adjustments** oder **Einmaleffekte** der sukzessive Schuldenabbau (gemessen am BIP) konterkariert wird
- ❑ **Toleranzgrenzen und Regelverfehlungen ohne Konsequenzen**: v. a. **Schwankungsbreite für das MTO von 0,25 PP** (d. h. AT max:  $0,7\%$  bzw.  $0,75\%$  des BIP ab 2017) und „Einfrieren“ der Vorgaben/Daten, **keine „erheblichen“ Verfehlungen**
- ❑ **Flexibilisierungsmechanismen** für strategische **Investitionen und Strukturreformen**
- ❑ **Ausnahmetatbestände** und **EK-Bewertungsspielräume** für Sondersituationen
- ❑ **Bereinigung von Prognosefehlern** bei der **Ex-post EK-Evaluierung**

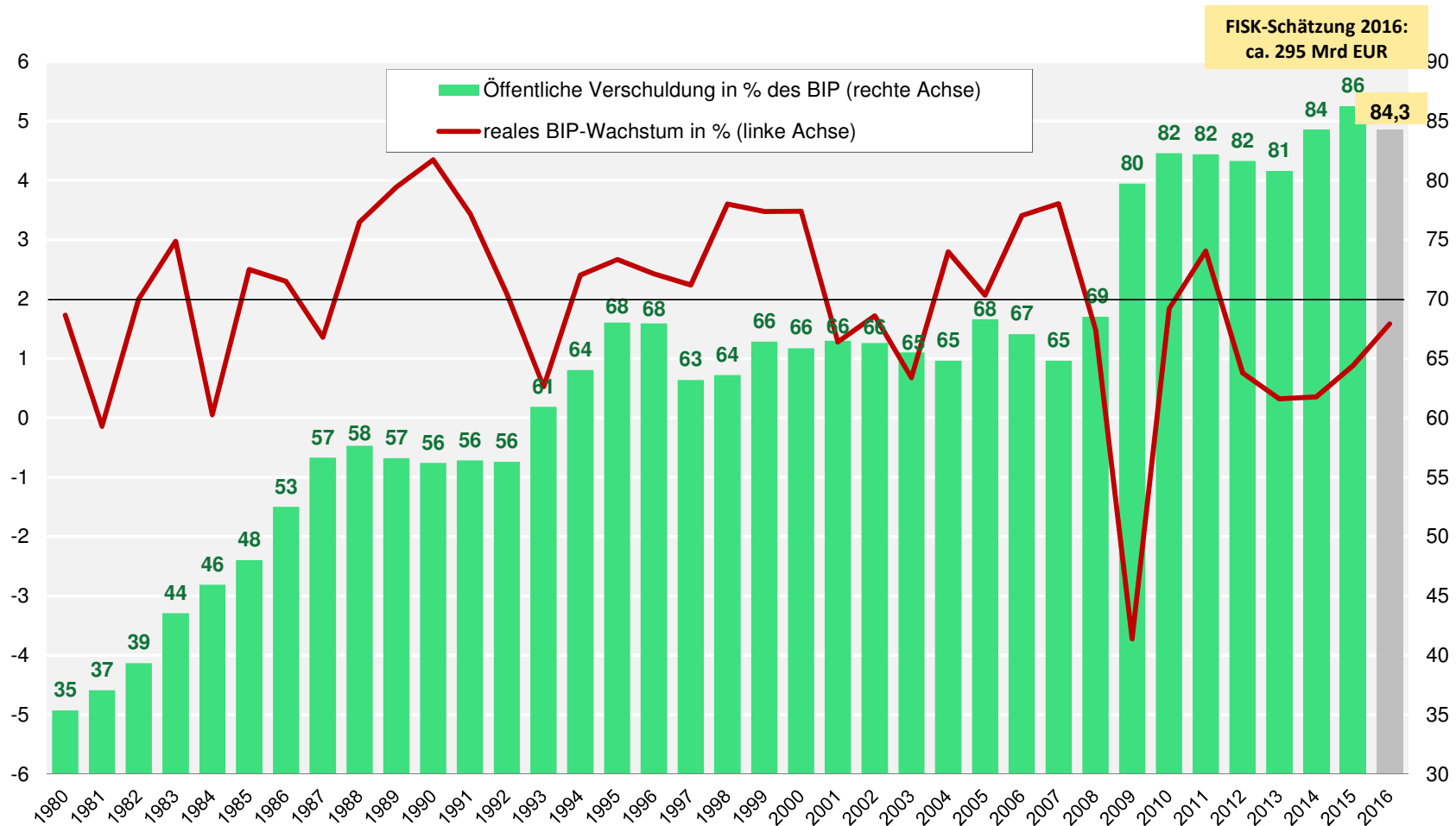
# FISK

## Antizyklische kontraktive Fiskalpolitik war in Österreich seit 2006 die Ausnahme



Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen und WIFO.

# AT-Staatsverschuldung in % des BIP seit 1980



Quelle: bis 2015: Statistik Austria und WIFO (März 2016), 2016: FISK-Prognose (Mai 2016).

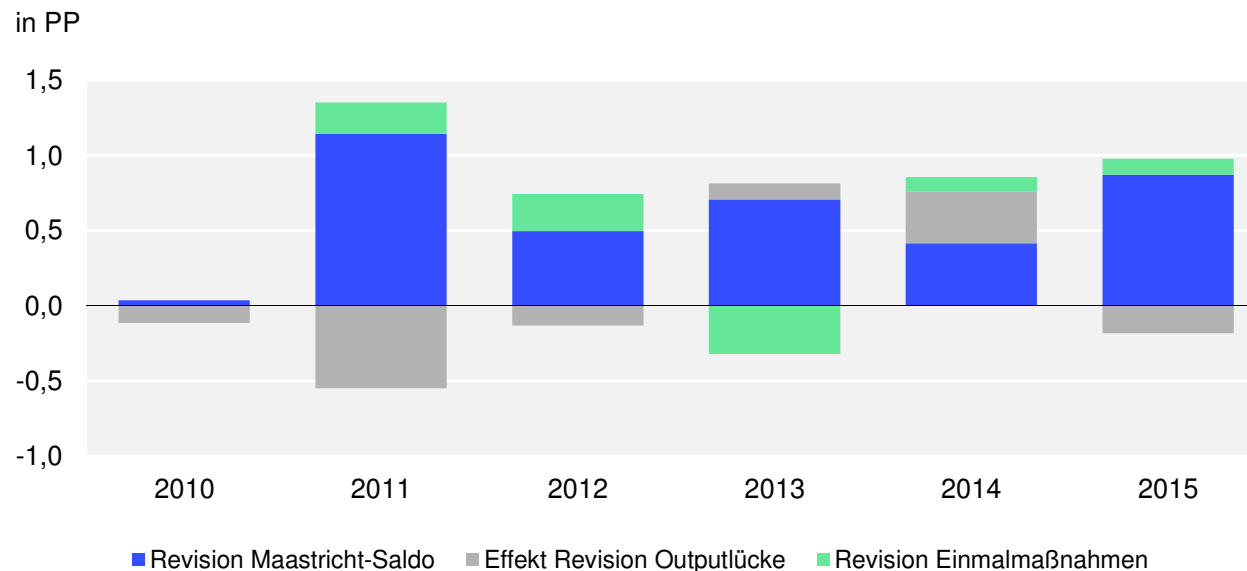
FISK-Prognose



# FISK

## In AT sind andere Faktoren als der PO für Revisionen maßgeblich

### Revisionen der Komponenten des strukturellen Budgetsaldos der EK (Stand Frühjahr $t+1$ gegenüber Frühjahr $t$ für das Jahr $t$ )



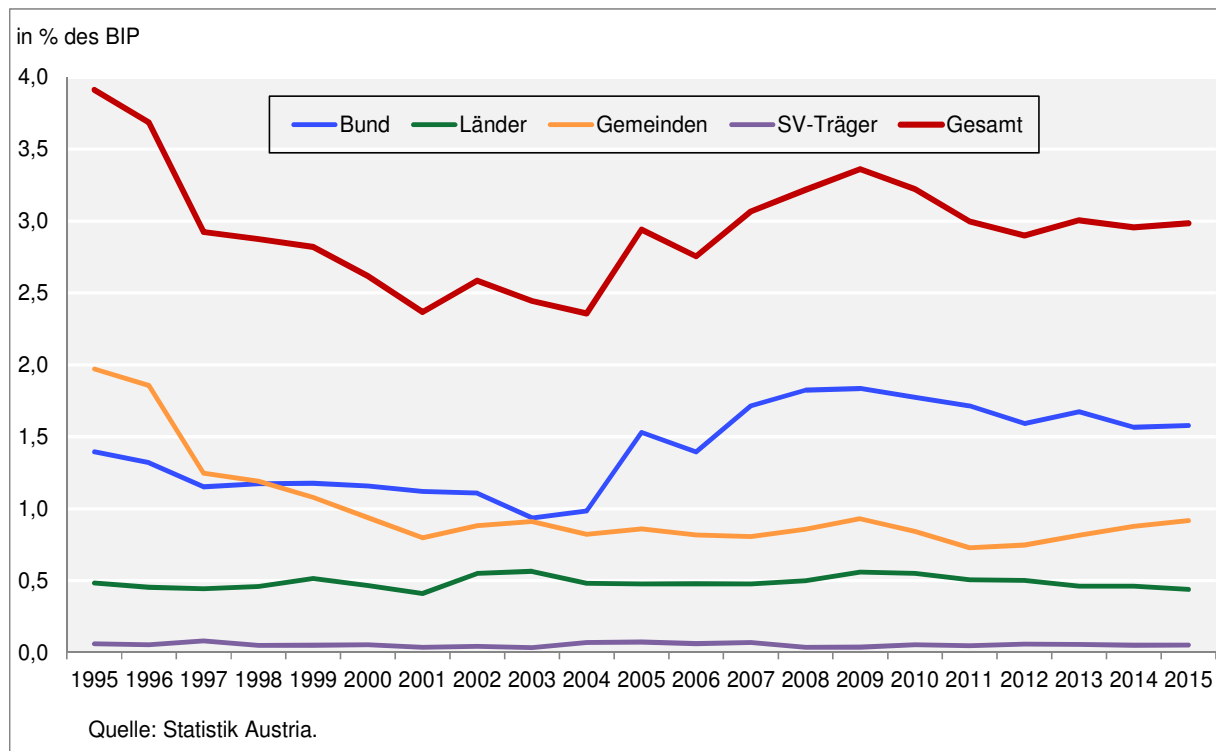
Struktureller Saldo $\emptyset$ Revision: 0,58 PP	Effekt Outputlücke $\emptyset$ Revision: -0,09 PP
$\emptyset$ Absolutwert der Revisionen: 0,61 PP	$\emptyset$ Absolutwert der Revisionen: 0,24 PP
Maastricht-Saldo $\emptyset$ Revision: 0,61 PP	Einmalmaßnahmen $\emptyset$ Revision: 0,06 PP
$\emptyset$ Absolutwert der Revisionen: 0,61 PP	$\emptyset$ Absolutwert der Revisionen: 0,16 PP

- Für antizyklische Ausrichtung der Budgetpolitik in Österreich eignet sich der **strukturelle Budgetsaldo** als Zielgröße **besser als der Maastricht-Budgetsaldo**
- Revisionen des **strukturellen Budgetsaldos** in den Jahren **2003 bis 2013** **nur etwas mehr als halb so hoch** wie jener des Maastricht-Budgetsaldos (IWF-Berechnungen mit BMF-Daten)
- Abweichungen zw. EK-Schätzungen und BMF gering (Budgetsaldo)

# FISK

## ■ Staatliche Investitionen in AT und EU-Fiskalregelwerk

### Bruttoinvestitionen des Staates und der Subsektoren (ESVG 2010)



#### ■ Regelkonforme EU-weite Investitionsoffensiven:

- Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI)
- **Investitions- und Strukturreformklausel** im EU-Fiskalregelwerk, die vorübergehende Regelabweichungen ermöglichen.

#### ■ EFSI - AT:

- **Energieversorgung** (Windpark).
- **Breitbandausbau könnte** auch ein geeignetes EFSI-Projekt sein.

Die aktuelle **gesamtstaatliche Investitionsquote von AT** entspricht mit 3% des BIP etwa dem 20-jährigen Durchschnitt und liegt über den EU-Durchschnitten (EU-19: 2,7% des BIP; EU-28: 2,9% des BIP)

# Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu den EU-weiten Fiskalregeln (gekürzte Fassung)

- Zur Förderung der **Budgetdisziplin** finden **numerische Fiskalregeln** Anwendung.
- Das **Fiskalregelwerk** sollte so ausgestaltet sein, dass die **Fiskalpolitik** im Rahmen der makroökonomischen Zielsetzungen auf **Konjunkturschwankungen** reagieren kann.
- Die primäre Ausrichtung der Budgetpolitik am **strukturellen Budgetsaldo** bietet sich an, weist aber auch **Problembereiche** auf. Berechnungen zeigen, dass sich der strukturelle Budgetsaldo für eine antizyklische Ausrichtung der Budgetpolitik in Österreich besser als der (nominelle) Budgetsaldo geeignet hat.
- Ein **Überdenken** der **EK-Berechnungsmethode der Outputlücke** erscheint **dennoch notwendig**.
- **Supranationale Regeln, wie das EU-Fiskalregelwerk** dürften **Präzisierungen und Flexibilisierungselemente** erfordern, sollten aber das Regelwerk **nicht überfrachten**.
- Die Fiskalpolitik müsste in Zukunft stärker als bisher **symmetrisch erfolgen**.
- In **Österreich** wurde in den letzten Jahren die **prozyklische Wirkung der Budgetpolitik** bis zur Erreichung des MTO im Jahr 2014 im europäischen Vergleich **gering gehalten**.
- Die jüngste **Flexibilisierung** der EU-Fiskalregeln erleichtert es etwas, **wachstumsfördernde Impulse regelkonform** zu setzen (EFSI, Investitions- und Strukturreformklausel). **Bundes- und Landesregierungen** sollen die Anrechnung von geplanten **Strukturreformen** und **Investitionen** überprüfen. Auch in Österreich bietet sich eine **Forcierung sinnvoller (effektiver) staatlicher Investitionen** an.
- Ein Hindernis bei der Umsetzung der Regeln besteht vor allem dann, wenn **unterschiedliche Auslegungen der Vorgaben** möglich sind. Solche Schwächen müssten beseitigt werden.
- Der **Europäische Rechnungshof** spricht sich u. a. für **mehr Transparenz** und für eine **Bottom-up-Bewertung** der (strukturellen) **Budgetentwicklung durch die nationalen Fiskalräte** aus.

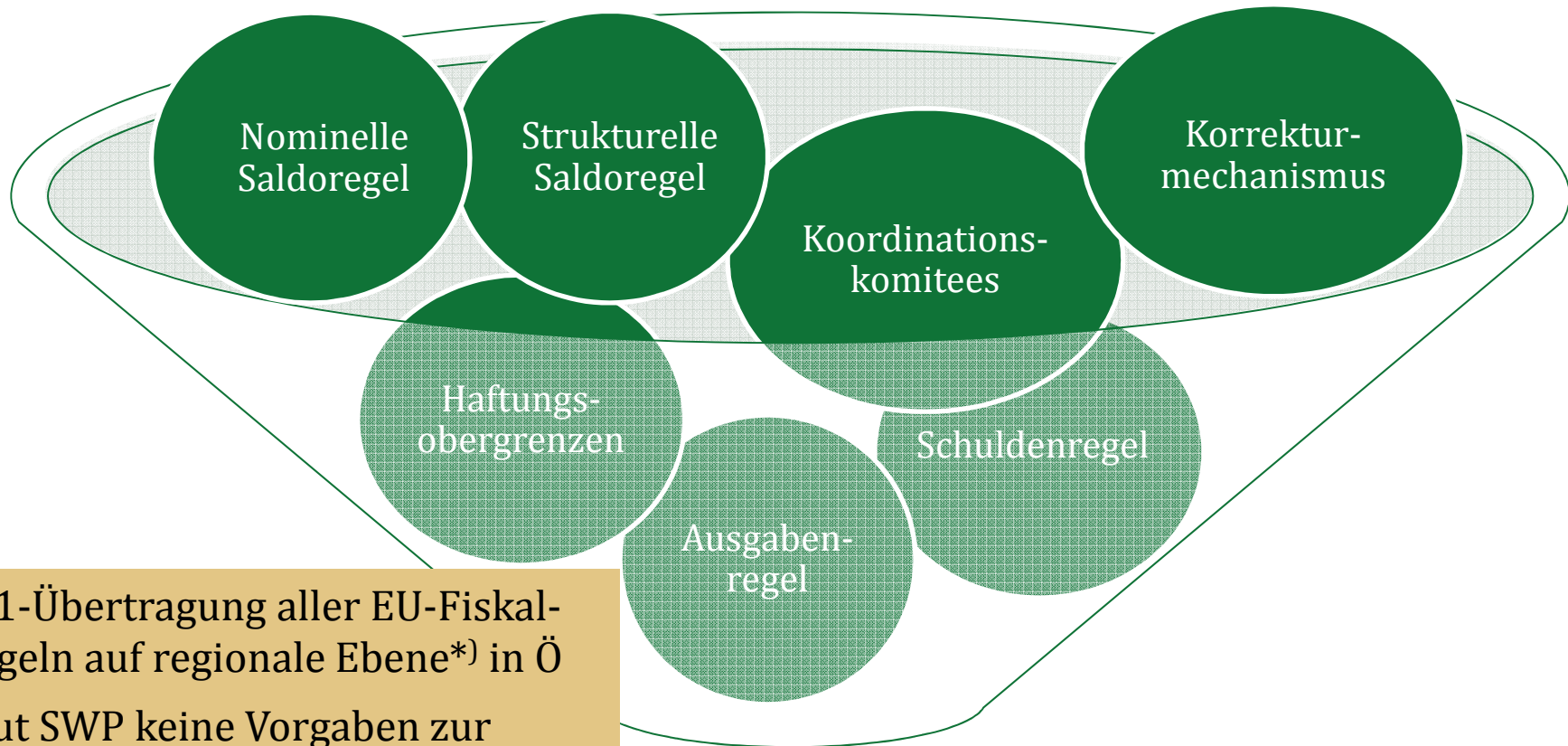
**FISKALRAT**

*Austria* ■

## Teil II: ÖStP 2012

### Stand der Umsetzung und Optionen

## Mehrdimensionales System nationaler Fiskalregeln gemäß ÖStP 2012



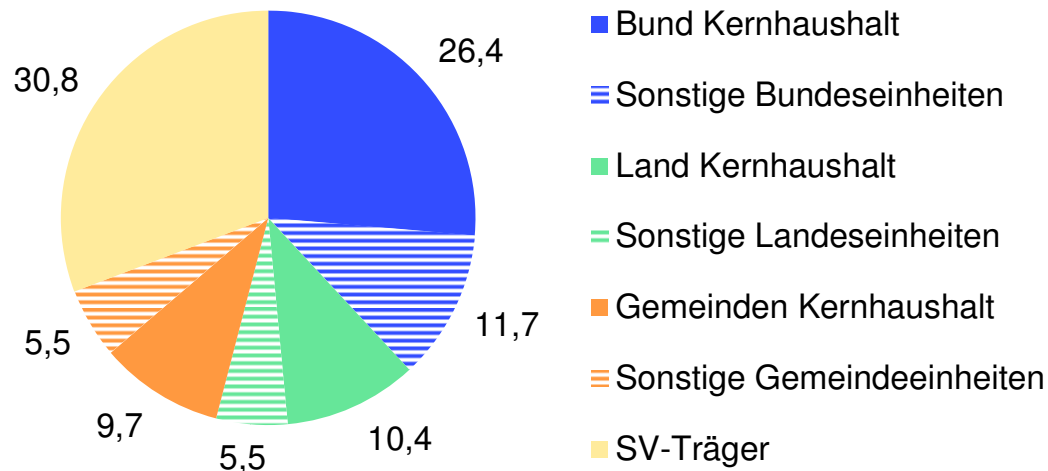
- 1:1-Übertragung aller EU-Fiskalregeln auf regionale Ebene\*) in Ö
- laut SWP keine Vorgaben zur innerstaatlichen Ausgestaltung

**Fiskaldisziplin zur Einhaltung gesamtstaatlicher EU-Vorgaben**

\*) Pro Land, Gemeinden pro Land.

# ■ Bedeutung der Einheiten des Staates gemäß ESVG 2010 gemessen an den Ausgaben

**Anteile an den Staatsausgaben 2015 (in %)**



**Einheiten des Staatssektors gemäß ESVG 2010**

Subsektor	Summe	davon Kernhaushalte
Bund	257	1
Länder	319	8
Gemeinden <sup>1)</sup>	4.302	2.100
Sozialversicherung	60	.
<b>Insgesamt</b>	<b>4.938</b>	<b>2.109</b>

1) Gemeindestand zum 01.01.2016.

Q.: STATISTIK AUSTRIA (Stand: März 2016) und eigene Berechnungen.

**Ausgabenanteil der Landes- und Gemeindeebene** beträgt insgesamt etwas mehr als 30% des Staates. Die **Landesebene** setzt sich aus 319 und die **Gemeindeebene** aus 4.302 Einheiten (davon 2.100 Gemeinden) zusammen.

## FISK

# ■ Umsetzung des ÖStP 2012 (pro Land, alle Gemeinden pro Land) bislang ...

### Bereits umgesetzt

- Erfassung von **Budgetsaldo, Schulden** und **Haftungen**
- Regelüberprüfung für **Budgetsaldo** und **Haftungen**
- **Koordinationskomitees**
- Einführung von **Haftungs-obergrenzen**
- **Datenmeldungen** lt. Anhang

### Umzusetzen ab 2017

- Planung und Erfassung von **strukturellen Budgetsalden** und **Ausgabenregel**
- **Koordination aller Regeln** zw. den **Gemeinden pro Land**, inkl. außerbudgetärer Einheiten
- **Automatischer Korrekturmechanismus**
- **Präzisierung der Rolle des FISK**



- **Vollständige Umsetzung des ÖStP 2012 ab 2017 vorgesehen**
- **Hoher Verwaltungsaufwand bei vollständiger Umsetzung**

## ■ Herausforderungen bei der Regelanwendung am Beispiel einer regionalen Ausgabenregel

- **Berechnung spezifischer Referenzraten:**
  - **regionale Potenzialoutputs** bzw. Wachstumstrends
  - **Abschläge**, abhängig von jeweiliger Position zum „anteiligen“ MTO
- **Bestimmung detaillierter, homogener Budgetkenngrößen** für einzelne Länder bzw. Gemeinden pro Land (i. S. ESVG 2010):

### Ermittlung des Ausgabenaggregats i.S. der Ausgabenregel

#### Gesamtausgaben, nominell

- Zinsausgaben
- Ausgaben für EU-Programme (gedeckt durch EU-Fondseinnahmen)
- Investitionsausgaben
- + Korrektur: durchschnittliche Investitionsausgaben (t-3 bis t)
- zyklische Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung

---

#### = **Adaptierte Gesamtausgaben, nominell**

- Effekte von diskretionären, einnahmeseitigen Maßnahmen
- Gesetzliche Einnahmenerhöhungen

---

#### = **Adaptierte Netto-Gesamtausgaben, nominell**

### Ermittlung der Wachstumsrate des Ausgabenaggregats

- adaptierte Netto-Gesamtausgaben, nominell, Veränderung in %
- BIP-Deflator, Veränderung gegenüber Vorjahr in %

---

#### **adaptierte Netto-Gesamtausgaben, real, Veränderung in %**

- Realrechnung?
- Konsolidierung innerstaatlicher Transfers (Diskrepanz)?
- Zeitpunkt der Datenverfügbarkeit?



□ **Operationalisierung?**



□ **Steuerungsrelevanz?**



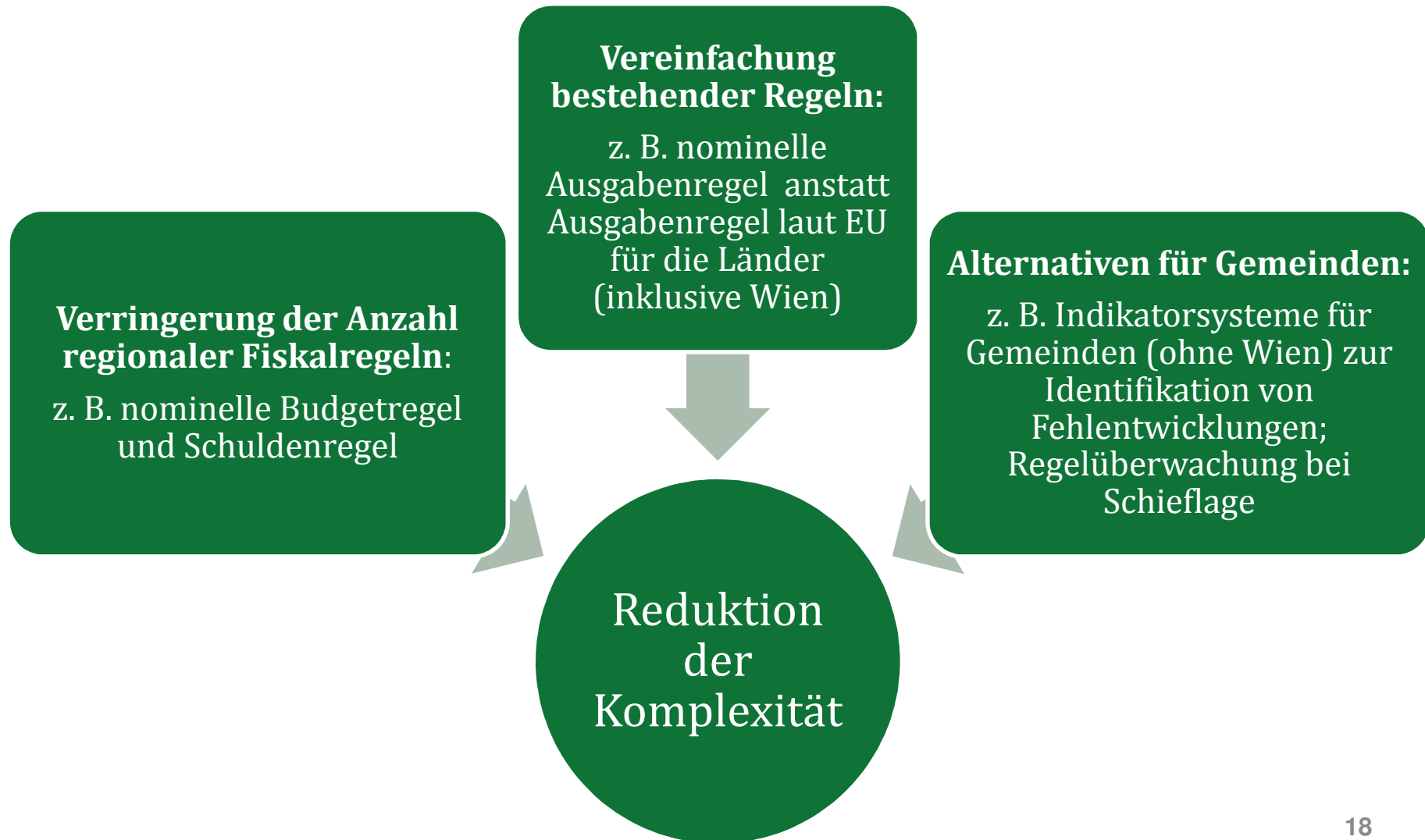
## ■ Herausforderungen für Gemeindeaufsicht als Koordinator (Ergebnisse, FISK-Erhebung 01/16)

- **Erfassung der Kernhaushalte pro Gemeinde derzeit:**  
Maastricht-Saldo, Schulden, Haftungen
- Struktureller Budgetsaldo idR ab 2017 vorgesehen;  
Ausgabenregel?
- **Keine Einzeldaten gemäß ESVG 2010** (Kernhaushalte inklusive ausgegliederter Einheiten)
- **Keine definierten Verfahren zur Sicherstellung der Einhaltung und Korrektur bei Nichterfüllung** des Gesamtziels pro Bundesland für das mehrdimensionale Regelwerk ab 2017

Hinter-  
grund lt.  
Aufsicht

- **Fehlende Daten und Richtlinien zur einheitlichen Berechnung**
- **Eingeschränkte rechtliche und faktische Möglichkeiten**
- **Landesweise Regelerfüllung vs. Aufwand für Einzelbetrachtung**

# ■ Anknüpfungsmöglichkeiten für vereinfachte Fiskalregeln der Länder und Gemeinden



# ■ Gestaltungsoptionen für einfache Fiskalregeln der Länder und Gemeinden

- Einfache **nominelle Budgetregel nach ESVG 2010 für Länder und Gemeinden** mit grundlegend ausgeglichener Budgetausrichtung („leading indicator“):
  - Nicht a priori zugewiesene **zyklische Komponente; Lockerung/Verschärfung** in konjunkturell **sehr** schlechten/guten Zeiten
  - **Festlegung der Schwellenwerte für den Konjunkturausgleich** z. B. durch Koordinationskomitee oder durch Vorgaben (z. B. Übernahme der EK-Definition)
  - Der **Schlüssel für die regionale Verteilung der Zielwerte** könnte vom gegenwärtigen System im **ÖStP 2012** übernommen werden
- **Frühwarnsystem** anhand von einfachem **Indikatoren-Set für Gemeinden**:
  - **Frühwarnsystem** auf Basis zeitnah verfügbarer Daten, um Haushalte in Schieflage zu identifizieren
  - Erst **Überschreitung von Schwellenwerten** (budgetäre Schieflage) führt zu tiefergehender Analyse und **Überprüfung der Fiskalregeln**
- **Eventuell eine (im Budgetprozess integrierte) Ausgabenregel auf Landesebene** (inkl. Wien)
  - Zur Fokussierung ausgabenseitiger Konsolidierungsnotwendigkeiten könnte eine Ausgabenregel zusätzlich herangezogen werden (**Kernhaushalte** unter Berücksichtigung **außerbudgetärer Einheiten**).

# Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Fiskalrates zum ÖStP 2012 (gekürzte Fassung)

- Durch Verabschiedung des **ÖStP 2012** wurde den Verpflichtungen des Fiskalpolitischen Pakts nachgekommen, das **mittelfristige Budgetziel** sowie einen **Korrekturmechanismus in nationalem Recht zu verankern**.
- Der **ÖStP 2012** sieht **ab 2017** ein System nationaler Fiskalregeln für den Bund, die Länder und die Gemeinden pro Bundesland vor, das im Wesentlichen dem EU-Fiskalregelwerk entspricht und die Komplexität weiter erhöht.
- Da die Legislativpakete der EU **keine Bestimmungen** vorsehen, das **EU-Fiskalregelwerk** zur Gänze auf **Subebenen des Staates** zu übertragen, bieten sich für Österreich regionale **Fiskalregeln** an, die die Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln gewährleisten und zugleich den **Administrationsaufwand** möglichst gering halten.
- Als **Lösungsansätze** für vereinfachte Fiskalregeln in Österreich für die Länder und Gemeinden eignen sich vorrangig **eine nominelle Budgetregel** mit grundlegend ausgeglichener Budgetausrichtung, eine **nominelle Ausgabenregel** auf Landesebene (inkl. Wien) zur Feinsteuerung und Fokussierung ausgabenseitiger Konsolidierungsnotwendigkeiten, bei **Gemeinden** ein **Frühwarnsystem** auf Basis zeitnah verfügbarer Daten.
- Fiskalregeln, die auf einzelne Gebietskörperschaften abzielen, sollten als **integrierter Bestandteil des Budgetprozesses** etabliert werden, um einen effektiven Beitrag zur Budgetsteuerung leisten zu können.
- Die **Gebahrung der Sozialversicherungsträger** sollte bei den nationalen Fiskalregeln dem Verantwortungsbereich der Bundesebene zugerechnet und einem entsprechenden Monitoring unterzogen werden.
- Beim **nationalen Korrekturmechanismus** sollte auf EU-Vorgaben und EK-Grundprinzipien geachtet werden.
- Eine Gesamtbeurteilung der **Länder-Gemeinde-Transferverflechtung** und **statistische Erfassung regionaler Staatsausgaben in Österreich** in ESVG-2010-Abgrenzung ist eingeschränkt und sollte rasch verbessert werden.
- Die rechtlich definierten **Aufgaben der verschiedenen Kontroll- und Monitoringorganisationen** zu erleichtern (u. a. durch Sicherstellung des **Informations- und Datenzugangs**, Erhöhung der **Transparenz**, **frühzeitige Information** an den Fiskalrat, „**Comply-or-explain-Prinzip**“).

## Danke für Ihre Aufmerksamkeit

**Rückfragen an:**

**Prof. Dr. Bernhard Felderer**

Präsident des Fiskalrates

Tel. Nr.: (+43 +1) 40420 DW 7472

[office@fiskalrat.at](mailto:office@fiskalrat.at); [www.fiskalrat.at](http://www.fiskalrat.at)

**Büro des Fiskalrates:** Mag. Eva Hauth, Leiterin

Tel. Nr.: (+43 +1) 40420 DW 7471

Email: [Eva.Hauth@oenb.at](mailto:Eva.Hauth@oenb.at)

Bernhard Grossmann, Büro des Fiskalrates

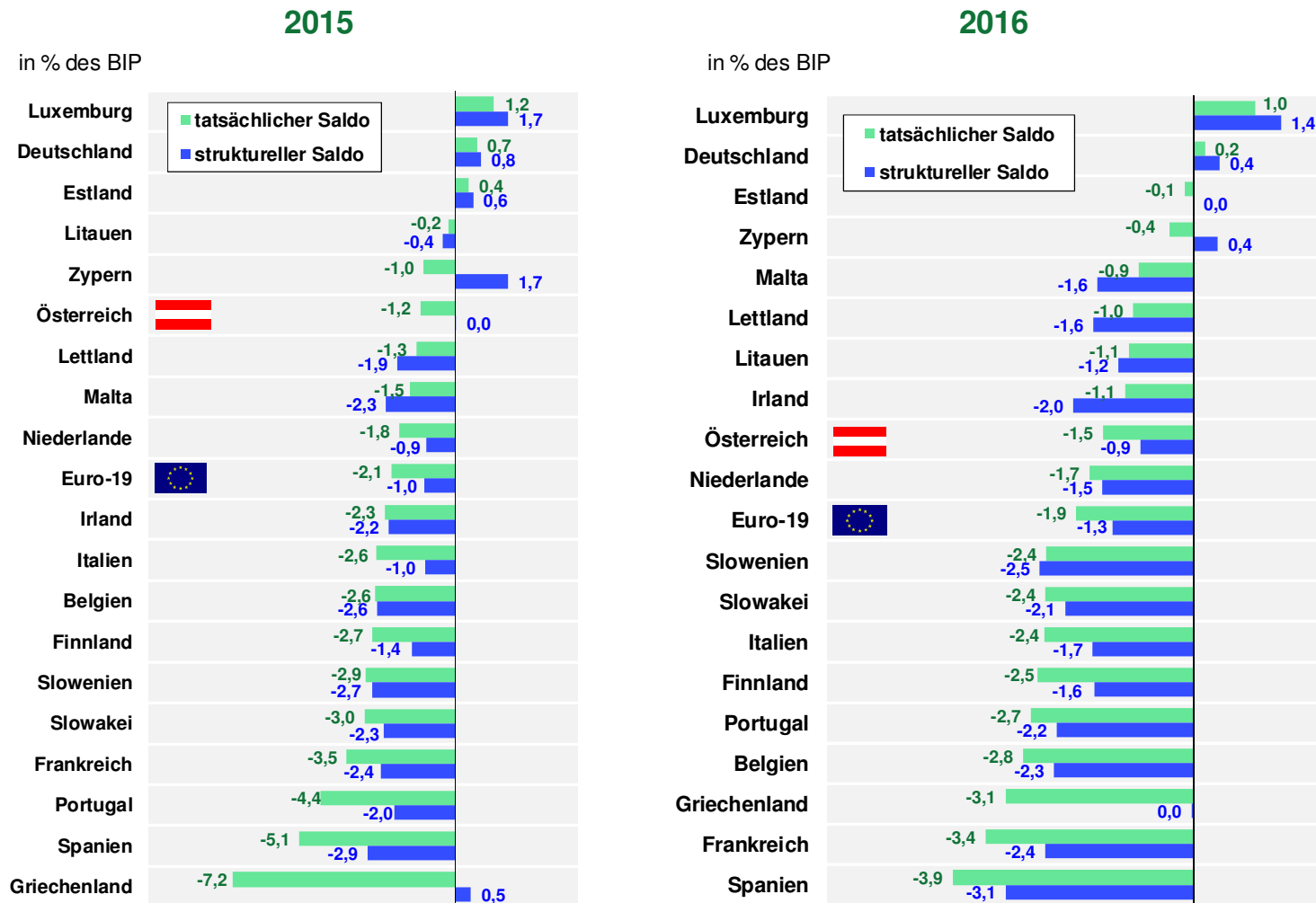
Email: [Bernhard.Grossmann@oenb.at](mailto:Bernhard.Grossmann@oenb.at)

Susanne Maidorn, Büro des Fiskalrates

Email: [Susanne.Maidorn@oenb.at](mailto:Susanne.Maidorn@oenb.at)

# FISK

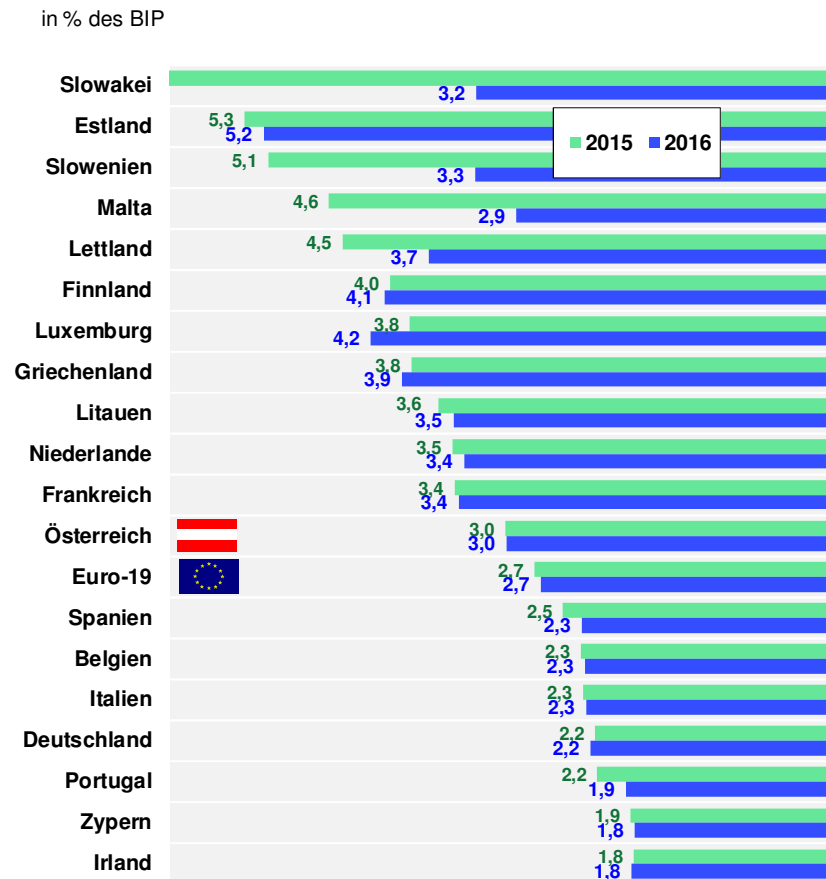
## Tatsächliche und strukturelle Finanzierungssalden im Euroraum 2015 und 2016 (in % des BIP)



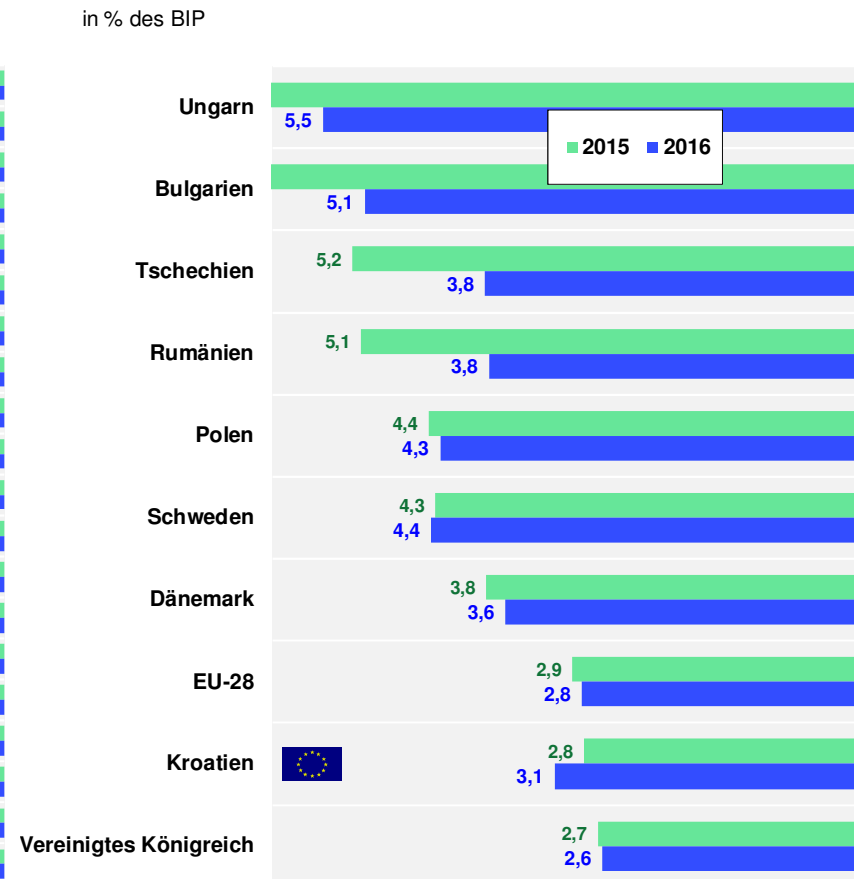
Quelle: Frühjahrsprognose 2016 der Europäischen Kommission (Mai 2016), Euro-19-Aggregat: eigene Berechnung.

# Bruttoinvestitionen des Staates 2015 und 2016 (in % des BIP)

## Euroraum



## Nicht-Euroraum



Quelle: Frühjahrsprognose 2016 der Europäischen Kommission (Mai 2016).