

WIFO

TEL. (+43 1) 798 26 01-0

FAX (+43 1) 798 93 86

 ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
AUSTRIAN INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

1030 WIEN, ARSENAL, OBJEKT 20 • <http://www.wifo.ac.at>

A-1030 VIENNA – AUSTRIA, ARSENAL, OBJEKT 20

Voraussetzungen für eine effektive Steuerungs- architektur auf subsektoraler Ebene in Österreich

Hans Pitlik

Impulsreferat

**FISK-Workshop: „Fiskalregeln für Länder und Gemeinden in Österreich:
Möglichkeiten und Grenzen“ am 16. März 2016**

-
- **Fiskalregeln im föderativen Staat**
 - **Warum überhaupt (Fiskal-) Regeln?**
 - **Besonderheiten in föderativen Systemen**
 - **Elemente einer effektiven Steuerungsarchitektur**
 - **Information, Transparenz**
 - **Anreizmechanismen**
 - **Sanktionen und Kontrollen**
 - **Fazit**

■ Fiskalregeln

- **numerische Regeln**

balanced budget rules, golden rule, Ausgabenregeln, ...
zB fiskalische Zielvorgaben des ÖStP

- **prozedurale Regeln**

i.e.S. Fiskalmanagement (Planung, Wirkungsorientierung, ...)
i.w.S. auch institutionelle Arrangements wie qualifizierte
Mehrheitserfordernisse bei Budgetentscheidungen
ÖStP-Regelungen zur Haushaltskoordinierung

- **wesentliche Determinante beobachtbarer
Unterschiede bei der Entwicklung von
Staatsschulden und Staatsdefiziten**

■ Warum (Fiskal-) Regeln?

- **Regeln verringern finanzpolitische Flexibilität**

 - Steuerglättungshypothese

 - pay-as-you-use, intergenerative Äquivalenz

 - situationsbezogener antizyklischer Einsatz der Budgetpolitik

- **„deficit bias“ der Finanzpolitik**

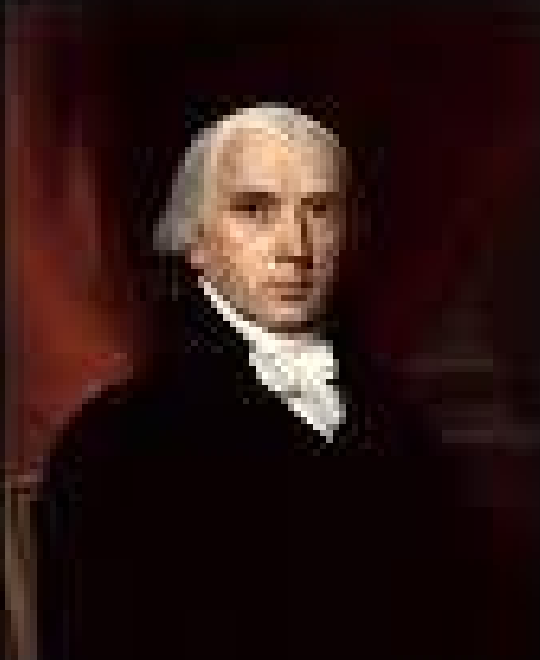
 - kurzfristige Impulse mit langfristig negativen Wachstumseffekten

 - Fokus der Politik auf Wahltermine

 - i.V.m. Schuldenillusion der Bürger (Irrationalität?)

 - i.V.m. Unsicherheit, dynamische Inkonsistenz der Politik

- **wie hoch sollen politische Spielräume sein?
wie kann Regeleinhaltung gesichert werden?**



If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself.

(James Madison)

izquotes.com

■ Besonderheiten im föderativen Staat?

● evtl. verstärkter deficit bias?

weiche Budgetbeschränkungen (bail out-Vermutungen)
begünstigen „moral hazard“ der subzentralen Politik
dezentrale Ausgaben- mit zentraler Steuerverantwortung

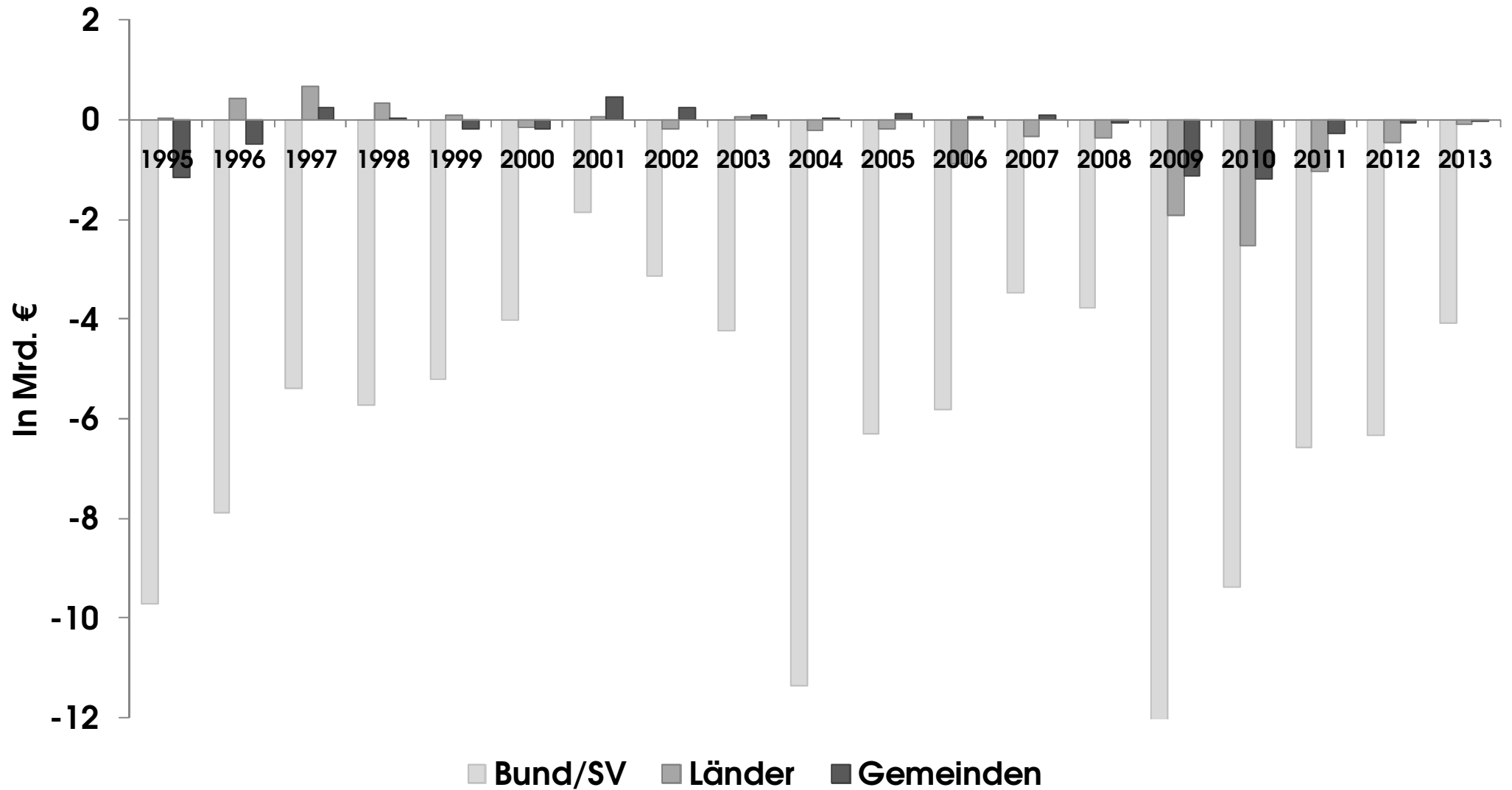
● finanzpolitische Koordinierungsprobleme?

konjunkturpolitische Ausrichtung, Aufgabenverflechtungen

● Wirksamkeit marktinduzierter Fiskaldisziplin?

Spillovers einer unsoliden Finanzpolitik eines Landes/Gemeinde
Glaubwürdigkeit eines Haftungsausschlusses des Bundes?

● Zielgrößen auf Ebene „general government“ definiert



■ Drei interdependente Kernelemente

● Information, Transparenz

politisches Bekenntnis zu solider Finanzpolitik

● Anreizmechanismen

fiskalische Verantwortlichkeiten auf subzentraler Ebene

● Kontrollen und Sanktionen

Glaubwürdigkeit von Haftungsausschlüssen und Sanktionen
Insolvenzordnung für Gebietskörperschaften

■ Information, Transparenz

- **„harmonisierte“ Information erforderlich**

Planungsgrößen und ex post-Information

- **für alle gebietskörperschaftl. Ebenen**

Bilanzierungsstandards verringern Risiken von window dressing, kreativer Buchführung, Flucht in Ausgliederungen, Schnittstellen mit ESVG-Regelwerk...

Sichtbarkeit zukünftiger fiskalischer Lasten

Benchmarking

→ Öffentlichkeit: „name and shame“ als Sanktionsinstrument

- **zeitnahe Informationsbereitstellung, unabhängige Kontrolleinheiten**

- **VRV neu/EPAS geeignet?**

■ Anreizmechanismen (1)

- **klare Abgrenzung fiskalischer Verantwortlichkeiten durch „institutionelle Kongruenz“**

engere Verknüpfung von Politikentscheidung und Erfolg
Glaubwürdigkeit von Haftungsausschlüssen nimmt zu

- **Steuerautonomie der SZE (i.V.m. automatisiertem Ressourcenausgleich) eröffnet Handlungsoptionen**

um die eigene Finanzlage zu beeinflussen (Ausgaben und Einnahmen)

- **Gemeinschaftsabgaben und Transferabhängigkeit subzentraler Einheiten (SZE) verstärken Erwartungen eines bail-out durch die Zentralebene**

Entzugs- und Nivellierungseffekte im FA verringern incentives

■ Anreizmechanismen (2)

- **disziplinierende Wirkungen subnationaler Steuer-autonomie u. Fiskalregeln verstärken sich in föderativen Staaten**

Foremny (2014); Effekte möglicherweise nur für gesamtstaatl. Budgetsaldo signifikant (Martinez-Vazquez - Vulovic 2016)

- **gemeinschaftliche Bundessteuern, Transfer-verflechtungen, fehlende Steuerautonomie aller Ebenen, vertikale und horizontale Aufgaben-verflechtungen mit überlappenden Kompetenzen, Ausgabenmandate, Kostentragungen, ...**

- **Komplexität der Fiskalbeziehungen**

Eyraud – Gomez-Sirera (2014): Regeln können inadäquates und intransparentes Fiskalsystem nicht ‚heilen‘

■ Kontrolle und Sanktionen (1)

- **Gutes Regelsystem: allgemein anerkannt, *einfach, transparent, sanktionsbewehrt***

Interpretation der Referenzwerte, Abweichungen möglich?

kontingente Regeln, escape clauses: es ist nicht wirklich klar, ob sie die Glaubwürdigkeit stärken oder schwächen

- **Glaubwürdigkeit von Sanktionsdrohungen bei Regelverstößen**

DGECFIN zu Österreich: "In light of past outcomes, where sub-national deficit targets were frequently missed or re-negotiated, the actual effectiveness of the new rules will require diligent and strict implementation." (*Fargnoli 2014*)

Glaubwürdigkeit von Strafzahlungen der SZE eher fragwürdig

■ Kontrolle und Sanktionen (2)

- **„conditional bail-in“: Hilfe bei haushaltspolitischen Notlagen an best. Reformen geknüpft**

Eingriff in budgetpolitische Autonomie der SZE

allerdings ist Verhandlungsmacht relevant: „too big to fail“ oder „too big to be saved“?

- **Insolvenzordnung kann Glaubwürdigkeit verbessern**

transparenter Rahmen, kontrollierte Insolvenz

Liu – Waibel (2008): ex ante-Anreize zur Regeleinhaltung

Frühwarnmechanismen (→ Information und Transparenz)

„bail in statt bail out“: Kapitalanleger/Steuerzahler der SZE
(→ Anreize bei eigenen Steuerkompetenzen)

-
- **Zentrale Elemente einer effektiven Steuerungsarchitektur sind im ÖStP angelegt**
 - fiskalische Zielvorgaben, Haftungsobergrenzen
 - Koordination von Haushaltsführung, -planung
 - Sanktionsverfahren (RH, Schlichtungsgremium, Schiedsgericht)
 - **Information, Transparenz mit VRVneu/ESVG2010 verbessert?**
 - **Einnahmenverantwortlichkeiten auf subzentraler Ebene noch viel zu wenig ausgeprägt**
 - „Always crashing in the same car“
 - **Glaubwürdigkeit von Haftungsausschlüssen und Sanktionen begrenzt**
 - **Insolvenzordnung für Bundesländer nicht existent**
 - §15 Exekutionsordnung für Gemeinden: Erfüllung hoheitlicher Aufgaben

**Herzlichen Dank für
die Aufmerksamkeit!**