

FISKALRAT

Austria ■

Vorschlag der Europäischen Kommission zu einer Fiskalregelreform

Kommentar

Bernhard Grossmann
Leiter des Büros des Fiskalrates

Wien, 27. Jänner 2023

FISK EK-Reformvorschlag: Anknüpfungspunkte für die Diskussion

Eigenverantwortung der MS im Rahmen der EU-Vorgaben

0. EK erstellt einen Referenzanpassungspfad
1. MS legen mittelfristige Finanzstrukturpläne vor
2. Jährliche Budgets folgen dem Budgetpfad verpflichtend und gewährleisten eine **Schuldenrückführung** im Anpassungszeitraum auf ein adäquates Niveau
3. MS haben Anspruch auf einen längeren Anpassungszeitraum, der für Reformen und Investitionen genutzt werden muss
4. Europäischer Rat billigt Finanzstrukturpläne

Vereinfachung und Fokus auf fiskalische Risiken

1. Der in der Schulden-tragfähigkeit verankerte und vom Rat gebilligte Netto-Ausgabenpfad wird der **einzigste Fiskalindikator**
2. Risikobasierte Überwachung und Durchsetzung der Fiskalregeln
3. Verschuldungsregel, Anpassung des strukturellen Saldos, Verfahren bei erheblicher Abweichung, **Matrix der strukturellen Budgetvorgaben gibt es nicht mehr**

Durchsetzung

1. Defizit-basiertes ÜD-Verfahren (Grenzwert 3% des BIP) bleibt aufrecht
2. Schuldenbasiertes ÜD-Verfahren wird operationalisiert und gestärkt
3. Toolbox der finanziellen Sanktionen wird um **effizientere Sanktionen** erweitert
4. Makroökonomische Konditionalität (analog zu ARF und Strukturfonds) bleibt aufrecht; EU-Zahlungen könnten bei mangelnder Rückführung des Defizits suspendiert werden

Befund zum SWP laut EK-Review 2020:

- Z. T. hohe Staatsverschuldung
- Geringe Anreize für Investitionen
- Geringe Eigenverantwortung der MS
- Hohe Komplexität
- Häufig Pro-Zyklizität
- Schwache Durchsetzung

➔ Schwächen adressiert?

➔ Neue Problemfelder?

FISK ■ Methodischer Rahmen bedarf einer Nachschärfung und Zusatzinformationen (I)

- Schuldentragfähigkeitsanalyse (DSA), Referenzanpassungspfad und Projektion des Schuldenpfades von Ausgangswerten, Annahmen und verwendeten ökonomischen Modellen abhängig
 - Adäquanz gegenwärtiger DSA, die zur homogenen Analyse für internationale Vergleiche intendiert ist?
 - Transparenz?
 - Robustheit der Ergebnisse?
- Übersetzung eines Netto-Primärausgabenpfades in einen nachhaltigen Schuldenpfad erfordert Zusatzinformationen und Annahmen (z. B. Staatseinnahmen)
- Nachvollziehung des EK-Referenzpfades, Ausarbeitung nationaler Fiskalstrukturpläne sowie Monitoring der Reform- und Investitionspläne setzt Bereitstellung analytischer EK-Tools voraus

FISK ■ Methodischer Rahmen bedarf einer Nachschärfung und Zusatzinformationen (II)

- Festlegung bzw. numerische Bedeutung bislang unbestimmter Formulierungen:
 - Einleitung eines ÜD-Verfahrens bei MS mit moderater Verschuldung bei „groben Fehlern“
 - „Glaubhafte“ Verschuldungsrückführungspfade bzw. Verharren auf „angemessenem/vorsichtigem“ Niveau, „hinreichend geringe“ Wahrscheinlichkeit eines Schuldenanstiegs etc.
 - Kontrollkonten zur Erfassung von Abweichungen vom Anpassungspfad derzeit ohne Schwellen, die ÜD-Verfahren für MS mit moderater Verschuldung auslösen würden
 - Schwelle für tolerierte Abweichungen des Netto-Primärausgabenpfads gemäß nationaler Fiskalstrukturpläne gegenüber dem Referenzpfad der EK
- Implikationen von statistischen Revisionen unklar

FISK ■ Fiskalpolitische Steuerung durch Interpretations-, Ermessens- und Verhandlungsspielräume geschwächt

- Ermessensspielraum der EK bei Erstellung des Referenzpfads
- Ermessensspielraum der EK bei der Bewertung und Anerkennung von Reformen und Investitionen trotz qualitativer Kriterien
- Verhandlungsspielraum zwischen EK und MS bei Festlegung des endgültigen Anpassungspfads:
 - Abweichungen zwischen Referenzpfad und Fiskalstrukturplan bereits konzeptionell „vorprogrammiert“
 - Postulierte Gleichbehandlung der MS bei unterschiedlicher/n Verhandlungsmacht/Akteuren?
 - Verhandlungsmacht der EK vs. intendierter gestärkter politischer Verantwortung der MS?
- Anreize zu möglichst hohen Obergrenzen für Netto-Primärausgaben:
 - Aufwärtsrisiken (z.B. durch Naturkatastrophen) sollen enthalten sein
 - „Einpreisung“ bisheriger (krisenbedingter) Einmalmaßnahmen (z.B. Bankenpaket)?
 - Nachträgliche Anpassungen würden Neudurchlauf des gesamten Prozederes erfordern
- Risiko, Netto-Primärausgabenpfad als Zielwerte statt Ausgabendeckel zu verstehen
- Interpretationsspielräume aufgrund vager Formulierungen

FISK ■ Inkonsistente Signale und Abstimmungserfordernisse hinsichtlich struktureller Budgetgrößen

- Wegfall von strukturellen Vorgaben und Verfahren:
 - Strukturell ausgeglichener Budgethaushalt (Mittelfristiges Budgetziel)
 - Anpassung des strukturellen Budgetsaldos
 - Ausgabenregel
 - Verfahren bei erheblicher Abweichung
- Beibehaltung des korrektiven Arms

... ABER:

- Zukünftige Zielgrößen im ÜD-Verfahren (bislang jährliche strukturelle und nominelle Vorgaben)?
- Netto-Primärausgaben bereinigt um zyklisch bedingte Arbeitslosenzahlungen
- Beurteilung der fiskalpolitischen Ausrichtung im Kontext der Konjunktur („fiscal stance/impulse“)
- Starker Fokus nationaler und international verbindlicher Fiskalregeln (Fiskalpolitischer Pakt, Österreichischer Stabilitätspakt) auf strukturelle Budgetvorgaben

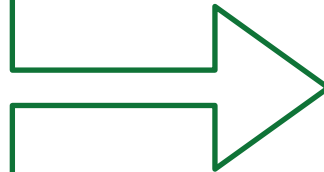
FISK **Bedeutende Rolle der Fiskalräte, aber völlig neuer Beurteilungsrahmen erforderlich**

- EK sieht bedeutende Rolle der Fiskalräte (Independent Fiscal Institutions - IFIs) bei
 - Ex ante Bewertung der Annahmen, die dem Fiskalstrukturplan zugrunde liegen
 - Bewertung des Fiskalstrukturplans hinsichtlich Schuldentragfähigkeit und länderspezifischer Ziele
 - Überwachung der Einhaltung des Fiskalstrukturplans
 - Beurteilung der Adäquanz von Rechtfertigungen der MS im Fall von Abweichungen
- EK und Rat können die Bewertung der IFIs berücksichtigen
- EK befürwortet Verbesserung der Struktur und der Leistungsfähigkeit der IFIs, d.h. Minimumstandards für IFIs bezüglich Ressourcen, Unabhängigkeit, Informationszugang etc.
- ➡ Hoher Ressourcenaufwand zur Bewertung von Fiskalstrukturplänen (ex ante und ex post), Schuldentragfähigkeitsanalysen, Investitionen und Reformen durch Entwicklung und Anwendung von Tools (Costing, DSA, Schätzung von Wachstumseffekten und indirekten Kosten)
- ➡ Beitrag der IFIs zur Objektivierung bei bestehendem Interpretations- und Verhandlungsspielraum
- ➡ Beitrag der IFIs im Plausibilisierungs- und Überwachungsprozess, nicht zur Politikgestaltung!

FISK ■ FISK-Empfehlung: Ausgabenregel gemäß EK-Vorschlag rasch umsetzen; strukturellen Saldo als Analysegröße beibehalten

AUSGANGSLAGE

- Reformbedarf des Fiskalrahmens der EU (u. a. Vereinfachung, Stärkung der Eigenverantwortung)
- Neuer Reformvorschlag der EK:
 - Risikobasierte, mittelfristige nationale Fiskalstrukturpläne
 - Festlegung eines Budgetpfads über einen einzigen Indikator (Netto-Primärausgaben)
 - Flexibilität für Investitionen und Reformen
 - Wegfall des strukturellen Budgetsaldos
 - Vage und unverbindliche Rolle der IFIs



EMPFEHLUNG

- Aktive Rolle der Bundesregierung zum raschen Abschluss des Reformprozesses
 - Steuerungsrelevante Vorgaben als Grundstock für nachhaltige Fiskalpolitik und adäquate Überwachung
 - Voraussetzung für Anpassungen des nationalen Fiskalregelwerks
- Strukturellen Saldo als wichtige Analysegröße eines konjunkturrechten Fiskalrahmens beibehalten
- Stärkere Koordination nationaler Fiskalpolitiken
- Mitwirkung nationaler Fiskalräte v. a. bei der Ex-ante- und Ex-post-Betrachtung der Fiskalstrukturpläne

FISKALRAT

Austria ■

DANKE FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT!

office@fiskalrat.at www.fiskalrat.at +43-1-40420/7473

