

## ABSTRACTS

### Schwerpunkt Fiscal Spending Rules

#### **Are Fiscal Spending Rules Effective?**

JEL-No: H50, E62

*Jürgen von Hagen*

The past two decades have seen a growing interest in fiscal rules, including spending rules. Fiscal rules specify numerical targets for key budgetary aggregates such as annual government deficits, debts, or spending. They are typically understood as upper limits, i.e., staying below a stated spending or deficit target is not considered to be a problem, and rules are typically not contingent the cyclical stance of the economy. The main purpose of fiscal rules then is to set the medium-term trend of budgetary developments. This paper provides a review of the international experience with fiscal rules, including spending rules. Rules are sometimes effective and sometimes they are not. We discuss the conditions needed to make rules effective. Our main argument is that fiscal rules in general and spending rules in particular must be seen in context: They are successful, when they are deeply ingrained in the institutional framework of the annual budget process, and if the political environment is such that the government can credibly commit to a fiscal rule. We use the EU experience with fiscal and spending rules to make this argument.

#### **Sind Fiskalregeln wirksam?**

In den letzten zwei Jahrzehnten ist das Interesse an fiskalpolitischen Regeln stark gewachsen. Solche Regeln stellen Zielwerte für wichtige Aggregate des öffentlichen Budgets auf, zB für die gesamten Ausgaben, das Defizit oder die Verschuldung. Typischerweise werden sie als Obergrenzen verstanden und sind nicht bedingt auf den Konjunkturverlauf. Ihr wichtigstes Ziel ist die Bestimmung des mittelfristigen Trends. In diesem Aufsatz schauen wir auf die internationalen Erfahrungen mit fiskalpolitischen Regeln und dabei besonders mit Ausgabenregeln. Regeln sind manchmal erfolgreich, manchmal nicht. Wir erörtern die Bedingungen unter denen fiskalpolitische Regeln wirksam sind. Unser wichtigstes Argument ist, dass fiskalpolitische Regeln im Allgemeinen und Ausgabenregeln insbesondere in ihrem Zusammenhang betrachtet werden müssen. Sie sind wirksam und erfolgreich, wenn sie fest verankert sind in dem institutionellen Rahmen des jährlichen Budgetprozesses und wenn das politische Umfeld der Regierung eine glaubwürdige Festlegung auf eine Regel ermöglicht. Wir erläutern dieses Argument anhand der Erfahrungen der Mitgliedsländer der Europäischen Union.

#### **Comments on “The Design of National Fiscal Rules: Are Spending Rules Effective?”**

**by Jürgen von Hagen**

JEL-No: E 61, H 61

*Daniele Franco*

Expenditure rules can be a powerful tool for achieving budgetary targets at the national level. They can allow tax smoothing and the achievement of cyclically adjusted targets. They can complement and reinforce EU rules, which focus on the deficit and the debt.

However, defining and monitoring expenditure targets is rather complex and the recent experience in several countries is somewhat problematic. This supports one of the main arguments of the paper by Jürgen von Hagen: national budgetary institutions matter more than fiscal rules. The latter can be effective only if there are effective institutions, which have to be tailored on the type of government.

### **Kommentare zu „Der Aufbau nationaler Fiskalregeln: Sind Ausgaberegeln wirksam?“ von Jürgen von Hagen**

Ausgaberegeln können helfen, nationale und europäische Budgetziele zu erreichen. Allerdings ist die Definition und die Überwachung von solchen Ausgaberegeln eine sehr komplexe Angelegenheit. Dementsprechend sind die Erfahrungen, die Länder mit solchen Regeln gemacht haben, eher durchwachsen. Entscheidend für die Haushaltsdisziplin scheinen weniger die Ausgaberegeln an zu sein; es kommt vielmehr auf die effektive Ausgestaltung der relevanten nationalen Institutionen an.

## **National Expenditure Rules and Expenditure Outcomes: Evidence for EU Member States**

**JEL–No: H50, E62**

*Servaas Deroose/Laurent Moulin/Peter Wierts*

The paper examines the link between the institutional design of national expenditure rules and the credibility of expenditure plans. Based on the criteria established in the literature on the desirable properties of fiscal rules, a composite index is constructed measuring the strength of national expenditure rules in EU countries. Subsequently, the index is used to test whether a link exists between the quality of expenditure rules and recurrent slippages in government expenditure in some EU Member States. Results show a statistically significant relation between our index of the institutional strength of national expenditure rules and the degree of implementation and consistency in government expenditure planning.

### **Führen nationale Ausgaberegeln zu geringeren Staatsausgaben? Eine Analyse der EU–Mitgliedsländer**

Der Beitrag widmet sich dem Zusammenhang zwischen der institutionellen Gestaltung von Ausgabenregeln und der Glaubwürdigkeit von Ausgabenzielen. Es wird ein Index entwickelt, mit dessen Hilfe die Stärke und Qualität von Ausgabenzielen in EU Mitgliedsländern gemessen werden soll. In einem nächsten Schritt wird getestet, ob der Index in einem Zusammenhang mit der zu beobachtenden Budgetdefizitreduktion einiger EU Mitglieder in Zusammenhang steht. Unsere Ergebnisse zeigen hier eine statistisch signifikante Beziehung zwischen unserem Index und der Konsistenz von staatlichen Budgetzielen.

## **From Kydland/Prescott to the SGP: Will Expenditure Rules Do the Job?**

**JEL–No: H5**

*Peter Mooslechner*

One of the biggest challenges in fiscal policy making today is to achieve a better understanding of how fiscal rules are designed and work in practice, e.g. in the context of the Stability and Growth Pact (SGP), on the basis of Kydland and Prescott's (1977) path-breaking contribution. The paper by Wierts, Deroose and Moulin provides some inter-

esting evidence on the issue and covers a broad range of aspects from a stock-taking exercise of already existing expenditure rules in the EU to some empirical evidence to assess their importance. However, the results should be interpreted with great caution; they represent a first step only to draw attention to the subject.

### **Von Kydland/Prescott zum Stabilitäts- und Wachstumspakt: Sind Ausgabenregeln die Lösung?**

Ausgehend von Kydland/Prescott's (1977) grundlegendem Paper stellt ein besseres Verständnis des Designs und der Praxis fiskalpolitischer Regeln eine der wichtigen aktuellen budgetpolitischen Fragen dar – nicht zuletzt etwa im Kontext des SWP. Der Beitrag von Wierds/Deroose/Moulin präsentiert dazu eine Reihe interessanter Evidenz, die von einer Übersicht über die in der EU existierenden Ausgabenregeln bis zu einer Einschätzung ihrer empirischen Relevanz reicht. Freilich können die Ergebnisse derzeit nur mit größter Vorsicht interpretiert werden, als erster Schritt der Annäherung an ein wichtiges Thema.

### **The Swiss Debt Brake: An Implementation Proposal for Austria**

JEL-No: H63, H50, E61, E62

*Helmut Frisch/Peter Brandner/Bernhard Grossmann/Eva Hauth*

This study is based on the Swiss “debt brake” model and, proceeding from this approach, develops a flexible expenditure rule, embedded within a macroeconomic framework, for the Austrian fiscal policy. Government expenditure does not follow a pre-determined path, but is linked with revenue levels and a business cycle variable. The implementation of this rule would stabilize nominal public debt, over the business cycle, and lower the debt-to-GDP ratio. Finally, the approach developed here prevents a pro-cyclical budget policy and should lead to a structurally balanced budget.

### **Die Schweizer Schuldenbremse: Ein Implementierungsvorschlag für Österreich**

Die Studie baut auf dem Schweizer Modell der Schuldenbremse auf und entwickelt auf Basis dieses Ansatzes eine flexible ausgabenseitige Budgetregel für die österreichische Finanzpolitik, die auf das konjunkturelle Umfeld Bedacht nimmt. Die Staatsausgaben folgen nicht einem isoliert, ex ante festgelegten Pfad, sondern werden mit der Einnahmenseite und einem Konjunkturfaktor in Beziehung gesetzt. Die Implementierung dieser Regel würde die nominelle Staatsschuld über den Konjunkturzyklus stabilisieren und die Schuldenquote senken. Schließlich verhindert der hier vorgestellte Ansatz eine prozyklische Haushaltspolitik und soll zu einem strukturell ausgeglichenen Haushalt führen.

### **Sind nationale Fiskalregeln für eine nachhaltig solide Budgetpolitik erforderlich?**

JEL-No: H30, H61

*Peter Siegenthaler*

Fiskalregeln können einen wertvollen Beitrag zu einer nachhaltigen Finanzpolitik leisten. Durch den beschränkten zeitlichen Horizont von Fiskalregeln ergibt sich selbst bei deren strikten Einhaltung nicht automatisch eine nachhaltige Finanzpolitik. Die Sanierungsmaßnahmen haben deshalb die Einhaltung dieser Fiskalregel in einer längerfristigen Perspektive anzustreben.

Der Ausschluss von spezifischen Positionen des Voranschlags, insbesondere von staatlichen Investitionen kann den Beitrag einer Fiskalregel zu einer nachhaltigen Finanzpolitik mindern. In der Regel ist der Einbezug von öffentlichen Investitionen in den Anwendungsbereich von Fiskalregeln als vorteilhaft anzusehen. Besteht ein Spitzenbedarf zur Finanzierung von großen Infrastrukturprojekten, können spezifische Regelungen, die diesem Sonderfaktor Rechnung tragen, in Betracht gezogen werden.

### **Are fiscal spending rules effective to push the budget politics on a firm footing?**

Fiscal Rules can help achieve fiscal sustainability. Due to the limited horizon of fiscal rules, sustainability is not a straitforward consequence though. Therefore consolidation efforts should not only aim for a possibly short sighted conformity with a fiscal rule, but take a long term perspective.

The exclusion of specific budget items such as public investment from the fiscal rule may weaken its ability to help achieve fiscal sustainability. Under normal circumstances, public investments should generally be included under the regime of a fiscal rule. In the case of a need to finance large infrastructure projects it might be envisaged to find specifically adapted solutions.

### **Do we need Fiscal Spending Rules in Austria? JEL-No: H61**

*Gerhard Steger*

This paper argues that we need fiscal spending rules in Austria. A 'New Fiscal Framework' for Austria is presented, which has been worked out by a group of experts nominated by the political parties and experts from the Ministry of Finance, the Federal Chancellery and the Austrian Court of Auditors. The most important elements are a medium term expenditure framework and new principles of budgeting (performance orientation, efficiency, transparency and true & fair view).

### **Braucht Österreich ausgabenbasierte Fiskalregeln?**

In diesem Aufsatz wird für die Anwendung von ausgabenbasierten Regeln in Österreich argumentiert. Ein neues fiskalpolitisches Steuerungssystem wird präsentiert, das von einer Gruppe von Experten, die von den im Parlament vertretenen Fraktionen nominiert wurden sowie Experten des Bundesministeriums für Finanzen, des Bundeskanzleramtes und des Österreichischen Rechnungshofes ausgearbeitet wurde. Die wichtigsten Elemente sind ein mittelfristiger Ausgabenrahmen und neue Grundsätze der Haushaltsführung (Wirkungsorientierung, Effizienz, Transparenz und möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage).

### **Do we need Fiscal Spending Rules in Austria? JEL-No: H11, H83**

*Bruno Rossmann*

Fiscal rules gained in importance vis à vis traditional budgeting processes for some time. Experience with the Stability and Growth Pact has shown that the fiscal deficit is not the adequate aggregate to be regulated. In contrast, fiscal spending rules are suited to budget stabilisation as well as to growth stabilisation and therefore can increase the credibility of the budget policy. However, the specific design is of crucial importance. Particular restrictions for spending in periods with strong growth in GDP can be established,

if all non cyclical and non investment expenditures have to follow a predetermined path that given a certain trend growth would lead to consolidation.

### **Brauchen wir fiskalische Ausgabenregeln? – Ein Kommentar**

Fiskalregeln gewannen in den letzten Jahren gegenüber traditionellen Budgetierungsprozessen zunehmend an Bedeutung. Die Erfahrungen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt haben gezeigt, dass der Budgetsaldo nicht die geeignete Steuerungsgröße darstellt. Demgegenüber können Ausgabenregeln bzw mittelfristige Finanzrahmen sowohl zur Budgetkonsolidierung als auch zur Wachstumsstabilisierung beitragen und damit der Budgetpolitik höhere Glaubwürdigkeit verleihen. Dabei kommt es jedoch entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung an. Das Ausgabenwachstum in wirtschaftlich guten Zeiten kann insbesondere dann eingeschränkt werden, wenn konjunkturabhängige und Investitionsausgaben ausgenommen werden und alle anderen Ausgaben einem vorbestimmten Wachstumstrend folgen.

## **Die Bedeutung von Budgetregeln für das Haushaltswesen des Bundes in Österreich**

JEL–No H11, H61, E61

*Angelika Pasterniak*

Budgetregeln sind Teil einer Reform des öffentlichen Sektors, mit der der Hoheitsstaat in einen modernen Dienstleistungsstaat umgewandelt werden soll. Solche fiskalischen Regeln kommen in Österreich auf Bundesebene aber derzeit nur sehr eingeschränkt zum Einsatz. Im Rahmen dieses Beitrags konnten aus einer Vielzahl von institutionellen Reformen zur Stärkung der Budgetdisziplin lediglich der Österreichische Stabilitätspakt und das Personalcontrolling als Budgetregel i.e.S identifiziert werden. Auch das geplante Finanzrahmengesetz zählt dazu. Diese Regeln sind hinsichtlich ihrer Zielvorgaben adäquat formuliert, wenngleich die Bindungswirkung nur gering ist. Der Anreiz zur Einhaltung der Regeln funktioniert vor allem über einen „Gruppendruck“, nicht aber über die Androhung etwaiger Sanktionen. Fraglich bleibt, inwiefern die Diskussion über finanzpolitische Ziele beim Beschluss des Finanzrahmengesetzes zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen wird.

### **The impact of fiscal rules at the central government level in Austria**

The Austrian public sector currently undergoes a public management reform. The establishment of fiscal rules is part of such a reform. So far, fiscal rules are rarely adopted at the central government level in Austria. In this article only the Austrian Stability Pact, the Public Employment Controlling, and the projected Fiscal Framework Law are identified as fiscal rules in a strict sense. The design of these rules is largely adequate, though the enforcement mechanism is rather poor. Enforcement of these rules remains mainly on peer pressure and hardly on the threat of sanctions. It is uncertain whether discussion on fiscal policy within the fiscal framework planning process will actually contribute to sustainable public finances.

## Aufsätze/Essays

### **Managing investor's expectations in public and private pension funds**

JEL-No: G11, G23

*Marialuisa Ceprini*

While administrating mandatory or voluntary funds, managers must bear in mind investors' expectations since the management of the funds is key for accumulating a future pension income. But what would happen if the investment, in stocks or bonds, was subscribed in the mandatory social security fund instead of the second-tier voluntary pension funds of an insolvent company? Beginning from this disturbing point of departure, followed by a brief analysis of the four major financial crisis that shocked Italy and USA, the author focuses on the high risk of a pension fund. Finally, some revised hypotheses are discussed aiming to improve the current pension funds in both countries.

### **Über den Umgang mit Erwartungen von Investoren an Pensionsfonds**

Werden verpflichtende Pensionsbeiträge in einem kapitalgedeckten System von Fondsmanagern verwaltet, werden die zukünftigen Pensionisten den Risiken des Kapitalmarktes ausgesetzt. Der Beitrag schildert die vier wesentlichen Finanzkrisen in den USA und Italien und schildert die Implikationen für die Pensionsvorsorge. Dabei werden Vorschläge entwickelt, wie die Funktionsweise von kapitalgedeckten Pensionsfonds verbessert werden kann.

## Buchbesprechung/Review

**Hennecke, Hans Jörg, (2000)**

**Friedrich August von Hayek – Die Tradition der Freiheit**

*Ludwig M. P. van den Hauwe*

Düsseldorf, Verlagsgruppe Handelsblatt GmbH