

Workshop: Fiscal Policy councils – January 31, 2011

Opening Remarks

Bernhard Felderer

JEL-No: H60, E61, H30

In his opening statement to the workshop entitled “Fiscal Policy Councils: Why do we need them and what makes them effective?” Bernhard Felderer, President of the Government Debt Committee of Austria, cautioned that the economic and financial crisis had cast a new light on fiscal policy sustainability. The task of fiscal policy councils consists in strengthening fiscal discipline by raising the political cost of unsound budget policy, eg by increasing transparency, issuing economic policy recommendations or making proposals containing fiscal targets for the different levels of government.

Workshop: Fiskalpolitische Beratungsgremien – 31. Jänner 2011 – Einleitende Bemerkungen

Prof. Felderer, Präsident des Staatsschuldenausschusses, leitete den Workshop „Fiscal Policy Councils: Why do we need them and what makes them effective?“ ein. Aus seiner Sicht steht seit der Finanz- und Wirtschaftskrise die Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik in neuem Licht. Die Aufgabe eines fiskalpolitischen Beratungsgremiums besteht in der Stärkung der Fiskaldisziplin, indem es die politischen Kosten einer unsoliden Budgetpolitik erhöht. Dies kann u. a. durch Erhöhung der Transparenz, durch wirtschaftspolitische Empfehlungen und/oder Koordination der Fiskalpolitik verschiedener gebietsskörperschaftlicher Ebenen erreicht werden.

Promoting fiscal discipline in a federal country: the mixed track record of Belgium’s High Council of Finance

Luc Coene/Geert Langenus

JEL-No: H60, H70, H77

In the past decades Belgian public finances have undergone important changes. A substantial consolidation programme in the run-up to EMU turned sizeable deficits into budget balances that were close to zero in nominal terms. However, after the adoption of the euro structural fiscal policy was loosened substantially and, while the impact of this policy change on budget outcomes was initially offset by interest savings and temporary measures, important budget deficits reappeared against the background of the political instability since 2007 and, especially, the recent recession. In this paper we analyse the role played by the High Council of Finance, an advisory fiscal council that was reformed in 1989 with a view to promoting budget coordination and fiscal discipline in Belgium’s federal state structure, in the design and implementation of fiscal policy in Belgium. We specifically look at the Council’s effectiveness in setting operational budgetary objectives for both general government and the regions and communities. We find that the Council’s impact on fiscal policy has clearly waned after euro adoption. Against this background, we present some ideas – concerning both organisational aspects and the strengthening of other fiscal institutions including (procedural and nu-

merical) budget rules – to enhance the Council’s effectiveness and guide Belgium through the difficult consolidation period that is on the horizon.

Förderung der Haushaltsdisziplin in einem Föderalstaat: Die gemischte Erfolgsbilanz des belgischen High Council of Finance

Der High Council of Finance hat die Förderung der Haushaltskoordination und der Haushaltsdisziplin in der föderativen Staatsstruktur Belgiens zum Ziel. In diesem Papier analysieren wir die Rolle dieses Beratungsgremium bei der Aufstellung und Ausführung der Haushaltspolitik in Belgien. Insbesondere wurde geprüft, wie leistungsfähig das Gremium bei der Feststellung der operationellen Haushaltsziele für den Staat, die Regionen und die Gemeinschaften war. Wir kamen zu dem Schluss, dass der High Council nach der Einführung des Euro deutlich an Einfluss verloren hat. Vor diesem Hintergrund werden mehrere Ideen zu organisatorischen Aspekten sowie zur Stärkung anderer Instanzen einschließlich (verfahrensmäßiger und numerischer) Budgetregeln vorgestellt, um die Leistungsfähigkeit des Gremiums zu erhöhen und Belgien durch die sich abzeichnende schwierige Konsolidierungsphase zu bringen.

The Government Debt Committee in Austria

Günther Chaloupek

JEL-No: H60

The Austrian Government Debt Committee advises the government on matters of fiscal policy. The Committee’s annual report has come to be an important source of information and empirical knowledge about public debt and contributes to an objectivization of political debates. In addition, the Committee issues detailed recommendations twice a year on a variety of issues of fiscal economic policy. The influence of the Committee in the field of economic policy has to be seen in its role in the public discussion and in the formation of public opinion about general principles and orientations of fiscal policy.

Der österreichische Staatsschuldenausschuss

Der österreichische Staatsschuldenausschuss berät die Regierung in Fragen der Fiskalpolitik. Der Staatsschuldenausschuss veröffentlicht jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Staatsfinanzen für den gesamten öffentlichen Sektor, der eine wichtige Informationsquelle für die Öffentlichkeit bildet und zur Objektivierung der budgetpolitischen Diskussionen beiträgt. Zweimal im Jahr veröffentlicht der Staatsschuldenausschuss detaillierte Empfehlungen zur Budget- und Wirtschaftspolitik. Der Staatsschuldenausschuss beeinflusst die öffentliche Diskussion vor allem über die Meinungsbildung zu den grundlegenden Orientierungen und Prinzipien der Budgetpolitik.

National Fiscal Policy Councils: Mandate, Design and Effectiveness

Gerhard Steger

JEL-No: H30, H60

Independence, balanced composition, rather broad remit and well defined and time consistent public recommendations seem to be important elements of an effective Fiscal

Council. Policy advising by the Council behind closed doors may be helpful to foster fiscal discipline.

Nationale Fiscal Councils: Mandat, Design und Effektivität

Unabhängigkeit, ausgewogene Zusammensetzung, ein eher breites Mandat und gut definierte sowie zeitkonsistente öffentliche Empfehlungen sind wesentliche Elemente eines effektiven Fiscal Councils. Politikberatung hinter „verschlossenen Türen“ kann hilfreich sein, um Fiskaldisziplin zu unterstützen.

The Swedish Fiscal Policy Council

Lars Calmfors

JEL-No: H600

The paper surveys the set-up, activities and impact of the Swedish Fiscal Policy Council, established in 2007 as an addition to an already well-functioning fiscal framework. Compared to its counterparts in other countries, the Swedish council has a broader remit than just fiscal policy evaluation, including also evaluation of employment and growth developments as well as monitoring of how well the government explains its policies. The experiences of the Swedish council provides a good illustration of the difficulties that an independent expert body, acting in a political environment, meets.

Der schwedische Staatsschuldenausschuss

Der Beitrag gibt einen Überblick über die Tätigkeiten und den Einfluss des schwedischen Finanzpolitik-Rats, gegründet 2007 als eine Ergänzung zu einem bereits gut funktionierenden fiskalischen Fachwerk. Im Vergleich zu anderen Ländern hat der schwedische Rat einen breiteren Handlungsspielraum, als nur die Beobachtung der Entwicklung der, nämlich auch die Einschätzung von Arbeits- und Wachstumsentwicklungen sowie die Überwachung, wie gut die Regierung seine Policen erklärt. Die Erfahrungen des schwedischen Rats stellen eine gute Illustration der Schwierigkeiten dar, die in einer politischen Umgebung vorliegen.

The Costs and Risks of Excessive Government Debt

Ádám Török

JEL-No: E63, F34, H63

After at least a decade of relative tranquillity on international financial markets, the problem of excessive government debt came to the fore again since 2007–2008. Besides the often cited cases of Greece, Ireland and Portugal, certain new member countries of the EU (including Hungary, Romania and Latvia) also provide examples on the dangers of a certain lack of fiscal sustainability and transparency. A string of country cases speaks of the role of political cycles in debt crises, while it also seems that effective systems of early warning are not broadly available yet. Certain indicators used as predictors are reviewed in the paper, but the role of subjective perceptions of the international investor community of single countries' risk factors is assessed as well. The main domestic and international risks related to debt crises are listed. In conclusion, the more widespread use of institutional tools to ensure fiscal policy sustainability and to prevent debt crises is proposed.

Die Kosten und Risiken der exzessiven Staatsschuld

Eine zunehmende Anzahl von EU-Mitgliedstaaten kämpft mit dem Problem des zu schnellen Wachstums ihrer Staatsschuld. Beispiele aus verschiedenen Ländern machen die Rolle des Mangels an Tragfähigkeit und Transparenz klar in diesem Prozess. Sie sprechen auch vom beträchtlichen Einfluss von politischen Zyklen auf die Entwicklung der Staatsschuld, insbesondere in gewissen neuen Mitgliedsländern der EU, wie Ungarn oder auch Rumänien. Die Studie erläutert die Rolle der subjektiven und objektiven Faktoren von Schuldkrisen, und macht auch Vorschläge in Bezug auf institutionelle Lösungen, die die Vermeidung von Schuldkrisen erleichtern können.

The Costs and Risks of Excessive Debt

Comment on *Ádám Török*

Heinz Handler

JEL-No: H61, H63

Ádám Török has presented a thorough analysis of the problems associated with excessive public debt, focusing on the position of Eastern countries with special emphasis on Hungary. Recent experiences with debt problems in euro countries corroborate *Török's* position that a „100 per cent plus“ debt level puts a country in an extremely risky position. „Fiscal alcoholism“, associated with the influence of the political cycle on fiscal policy, needs to be frustrated, perhaps by some independent institutional actor who should be well suited to provide transparency and keep data, forecasts and other ex ante analyses as well as ex post evaluations well beyond dispute. However, decision making per se and accountability vis-à-vis the general public should remain with elected politicians.

Die Kosten und Risiken übermäßiger Defizite

Ádám Török hat eine sorgfältige Analyse der Probleme übermäßiger Staatsverschuldung mit Schwerpunkt auf Osteuropa und hier wieder auf Ungarn vorgelegt. Die jüngsten Erfahrungen mit Schuldenproblemen in Euroländern bekräftigen die Position *Töröks*, wonach sich ein Land mit einem Schuldenniveau von 100% des BIP und mehr in eine äußerst riskante Position begibt. Jener „fiskalische Alkoholismus“, der sich aus dem Einfluss des politischen Zyklus auf die Fiskalpolitik ergibt, muss durchkreuzt werden, am besten wohl durch eine unabhängige Institution, die Transparenz gewährleisten sowie Ausgangsdaten, Prognosen und andere Ex-ante-Analysen wie auch Ex-post-Bewertungen außer Streit zu stellen kann. Die Entscheidungsgewalt selbst und die Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit sollte aber stets bei den gewählten Politikern verbleiben.

The Theory of Independent Fiscal Agencies: Where Are We? And Where Do We Go From There?

Xavier Debrun

JEL-No: E61, E62, H11, H62

Despite growing interest among policymakers, there is no full-fledged theory of independent fiscal institutions. The emerging literature on “fiscal councils” typically makes informal parallels with the theory of central bank independence, but a very simple formal example shows that such a shortcut is fundamentally flawed. The paper then illustrates key features of a complete and relevant model of independent fiscal agencies, and in particular the need (1) to incorporate the intrinsically political nature of fiscal policy and

(2) to focus on characterizing “commitment technologies” likely to credibly increase fiscal discipline. Regarding the latter, ensuring a genuine democratic ownership of fiscal institutions is essential.

Unabhängige Finanzagenturen

Ungeachtet des wachsenden Interesses der Politik gibt es keine umfassende Theorie zum Thema unabhängiger haushaltspolitischer Institutionen. Die aufstrebende akademische Literatur zu Haushaltsausschüssen oder “Fiscal Councils” zieht überlicherweise informelle Parallelen zur Theorie unabhängiger geldpolitischer Institutionen. Allerdings zeigt ein einfaches formales Beispiel, dass ein derartiger Parallelschluss fundamental fehlerhaft ist. Das vorliegende Papier beleuchtet sodann Schlüsselmerkmale für ein komplettes und relevantes Modell unabhängiger Haushaltsinstitutionen und verweist insbesondere auf die Notwendigkeit, sowohl die intrinsisch politische Natur der Haushaltspolitik einzubinden als auch bestimmte “Verpflichtungsmechanismen”, die möglicherweise die Haushaltsdisziplin in glaubhafter Art und Weise stärken. In Bezug auf letzteres ist es unabdingbar, eine durchweg demokratische Bestimmung der Haushaltsinstitutionen sicherzustellen.

Comment on the Swedish Fiscal Policy Council, the High Council of Finance in Belgium and the Government Debt Committee

Ralf Kronberger

Jel-No: H61

The Swedish Fiscal Policy Council, the High Council of Finance in Belgium and the Austrian Government Debt Committee differ in structure, tasks and history. The interplay between the national fiscal councils and other national institutions deserve a further look. As a consequence of the changing European framework – new economic governance rules and new procedures – the national fiscal councils will have to redefine their roles. Finally, assessing the effectiveness of heterogeneous national fiscal councils is methodologically challenging. A first short attempt on assessing the effectiveness of the Austrian Government Debt Committee delivers mixed results.

Kommentar zum schwedischen Fiskalpolitik-Rat, zum belgischen Hohen Finanzrat und zum Österreichischen Staatsschuldenausschuss

Der schwedische Fiskalrat, der belgische Hohe Rat für Finanzen und der österreichische Staatsschuldenausschuss unterscheiden sich in ihrer Geschichte, in ihren Aufgaben und in ihrer Struktur. Auch die Beziehungen zwischen den Fiskalräten und anderen nationalen Institutionen wie Rechnungshöfen, Parlamenten, Finanzministerien und Wirtschaftsinstituten sind von Relevanz. Die neu zu schaffenden und bereits neu geschaffenen Regeln und Prozesse im Rahmen Europäischen wirtschaftspolitischen Steuerung wird eine Neupositionierung der nationalen Fiskalräte erfordern. Ein kurzer erster Versuch der Einschätzung der Effektivität des österreichischen Staatsschuldenausschusses bringt gemischte Ergebnisse, auch vor dem Hintergrund grundsätzlicher methodischer Probleme bei der Bewertung.

Comments on The Theory of Independent Fiscal Agencies: Where Are We? And Where Do We Go From There? by Xavier Debrun

Daniele Franco

JEL-No: H61

After briefly considering some recent developments concerning the role of independent fiscal agencies (IFAs), the note examines the analysis and the policy indications formulated by Xavier Debrun. IFAs can make a valuable contribution to fiscal policy. Solutions should be country-specific and part of a broader framework supporting fiscal soundness and transparency. Implementation problems should not be underestimated.

Kommentar zum Beitrag von Xavier Debrun

Nach einem kurzen Überblick über die jüngsten Entwicklungen im Bereich der unabhängigen fiskalischen Agenturen (IFAs), untersucht widmet sich der Beitrag der Analyse von Xavier Debrun. IFAs können einen wertvollen Beitrag zur Finanzpolitik leisten. Lösungen sollten länderspezifisch sein und fiskalische Stichthaltigkeit und Transparenz unterstützen. Durchführungsprobleme sollten nicht unterschätzt werden.

Fiscal Policy Councils: A Comment on Sweden, Belgium and Austria

Gebhard Kirchgässner

JEL-No: H60, H63

Three examples of Fiscal Policy Councils are discussed: Belgium's High Council of Finance, the Swedish Fiscal Policy Council, and the Government Debt Committee in Austria. Their common aim is to support the government in order to achieve fiscal sustainability. These three committees largely differ with respect to their independence and resources. It is questionable how effective they are, and whether independence is really necessary for effectiveness: The informal impact of an institution with close connections to the government might be more effective than a truly independent one which is neglected by the government. Independent or not, such committees might be helpful to achieve fiscal sustainability but are hardly sufficient. In addition, institutional rules (debt brakes) to limit deficits at all governmental levels are needed. Such provisions might be at the statutory, but preferably at the constitutional level. Switzerland demonstrates how effective such institutions can be.

Fiskalpolitische Beratungsgremien: Ein Kommentar zu Schweden, Belgien und Österreich

In diesem Beitrag werden drei Beispiele fiskalpolitischer Beratungsgremien diskutiert: Belgiens Conseil Supérieur des Finances, das schwedische Finanspolitiska Rådet (Fiscal Policy Council) und der Staatsschuldenausschuss in Österreich. Ihre gemeinsame Aufgabe ist die Unterstützung der Regierung bei der Durchsetzung einer nachhaltigen Finanzpolitik. Zwischen ihnen bestehen erhebliche Unterschiede sowohl bezüglich ihrer Unabhängigkeit als auch bezüglich der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen. Es ist unklar, wie einflussreich sie letztlich sind und ob ihre Unabhängigkeit wirklich eine Voraussetzung für ihren Einfluss ist: Der informelle Einfluss einer Institution mit enger Verbindung zur Regierung kann größer sein als derjenige einer völlig unabhängigen

Institution, die von dieser negiert wird. Auch abgesehen davon, ob sie unabhängig sind oder nicht, sind solche Gremien nicht ausreichend, um eine nachhaltige Finanzpolitik zu gewährleisten. Daneben bedarf es institutioneller Regeln, ‚Schuldenbremsen‘, die auf Gesetzes-, besser noch auf Verfassungsebene Regierung und Parlament zwingen, das Defizit zu begrenzen. Das Beispiel der Schweiz zeigt, wie erfolgreich solche Regeln sein können.

Deregulierungsspielräume betreffend die interdisziplinäre Zusammenarbeit von freien und gewerblichen Berufen

Michael H. Böheim

JEL-No: L40, L43, L44, L50, L70, L89

Österreich hat im letzten Jahrzehnt beachtliche Anstrengungen im Hinblick auf die Öffnung der Produktmärkte für den Wettbewerb unternommen. Neben einer frühzeitigen Liberalisierung der Energie- und Telekommunikationsmärkte, wurde auch der Abbau von Zugangsschranken und Initiativen für administrative Vereinfachungen in Handwerk und Gewerbe vorangetrieben. Viele dieser Maßnahmen haben sich über Preissenkungen und Qualitätsverbesserungen sowie Produktivitätssteigerungen nicht nur positiv auf die Effizienz und die Leistungsfähigkeit der deregulierten Sektoren selbst, sondern über Vorleistungsbeziehungen auch auf andere Branchen und somit nachhaltig positiv für den gesamten Wirtschaftsstandort Österreich ausgewirkt. Trotz der erzielten Liberalisierungs- und Deregulierungserfolge erscheint das Regulierungsumfeld in vielen Märkten noch nicht in geeigneter Weise ausgestaltet zu sein, um nachhaltig funktionierenden Wettbewerb sicherstellen zu können. Insbesondere die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen freien und gewerblichen Berufen betreffend besteht nach wie vor erheblicher Spielraum für die Abschaffung von Regelungen, die die etablierten Anbieter vor Wettbewerb schützen und eine Steigerung von Konsumentenwohlfahrt, Produktivität, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung bremsen.

Scope for deregulation concerning the inter-professional cooperation of liberal and commercial professions

Since the mid 1990s Austria has undertaken substantial efforts in opening its product markets for competition. Beside an early liberalisation of energy and telecommunication markets, the elimination of entry barriers and the reduction of administrative burdens were pushed forward. These measures have had a sustainable positive impact on the competitiveness of the Austrian economy because they brought both price reductions and quality improvements not only to the deregulated sectors themselves but also to other industries which use their products and services as preliminary inputs. Despite the undeniable success of liberalisation and deregulation the regulatory environment in Austria is still not designed in a way that workable competition could be sustainably guaranteed. Especially concerning the inter-professional cooperation between liberal and commercial professions there seems to be substantial scope for the elimination of regulations that protect established suppliers from competition thereby slowing down the positive development of consumer welfare, productivity, employment and economic growth.

Vernetzte Wirtschaft – Erfolgsmodell Interdisziplinäre Gesellschaften?

Peter Voithofer/Judith Eidenberger

JEL-No: L22, M10

Wissen stellt für freie Berufe, die überwiegend den wissensintensiven Dienstleistungen zuzurechnen sind, eine zentrale Ressource und einen wichtigen Wettbewerbsfaktor dar. Zusammenschlüsse von Unternehmen der freien Berufe über die Landesgrenzen hinweg, Interdisziplinäre Gesellschaften, sind derzeit in Österreich aufgrund regulatorischer Bestimmungen nicht möglich. Eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen wäre dazu notwendig. Die Chancen des zusätzlichen Know-hows und der höheren Flexibilität dieser Unternehmen werden den Herausforderungen des Wirtschaftsgeschehens auf einzelbetrieblicher Ebene gegenübergestellt.

“Interdisziplinäre Gesellschaften” – model for success?

Knowledge is the main resource and competitive factor for knowledge-intensive services which comprise many of the Austrian liberal professions e.g. attorneys, accountants or architects. Austrian regulations prohibit mergers between liberal professions or the foundation of a company including different liberal professions. With a change in the regulatory framework “interdisziplinäre Gesellschaften” would widen the possibilities and allow different organisation models. This article presents the opportunities (especially know-how advantage and flexibility) as well as challenges in daily business this organisation form an entrepreneurship view.

Rechtsvergleichende Trends zur freiberuflichen Kooperation in der EU

England, Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich

Harald Herrmann

JEL-No: L22, M10

Das Recht der freien Berufe ist weltweit im Umbruch. Viele standesrechtliche Barrieren sind im Zuge des europäischen Einigungsprozesses bereits gefallen oder werden von der europäischen Kommission kritisch gesehen. Die älteren absoluten bzw. strengen Verbote gesellschaftsrechtlicher Zusammenschlüsse mit Angehörigen anderer freier Berufe und/oder mit Nicht-Freiberuflern (inter- bzw. extraprofessionelle Kooperation) sind jüngst in einer Reihe von Ländern gelockert worden. Die Entwicklung zeigt einen generellen Trend zum Abbau von Beschränkungen. Die Interessenvertretungen der Freiberufler sehen einerseits die Vorteile einer Haftungsbeschränkung in Kapitalgesellschaften und die Chance, die Kapitalbasis durch Beteiligung berufsfremder Investoren zu stärken, befürchten aber andererseits, den Verlust der Kontrolle durch ihre Mitglieder. Als erster Schritt sind Quotenbestimmungen zur Beschränkung des Einflusses Außenstehender zu sehen. Österreich hinkt diesen Trends hinterher.

Trends in comparative law: Cooperation in freelance work in the European Union

The legal systems of England, Germany, France and Austria were compared in the article. One reason for the change in freelance worker's law is the unification process of the European Union. In the article you may find a good explanation of the regulations for

freelance work in countries mentioned above and how one legal system influences another one in the European Union. One goal of the unification process is to reduce restrictions and makes cross-border freelance work easier. On the one hand you can find a positive aspect of the cooperation in freelance work, you will find a limitation of liability in the corporation but on the other hand, the control of the shareholders will be reduced. Austria is dragging behind in this field.