

Aspekte nachhaltiger Fiskalpolitik



2. Oktober 2017

FISKALRAT

Austria ■

Aspekte nachhaltiger Fiskalpolitik

Prof. Dr. Bernhard Felderer
Präsident des Fiskalrates

Weis[s]er Salon

2. Oktober 2017

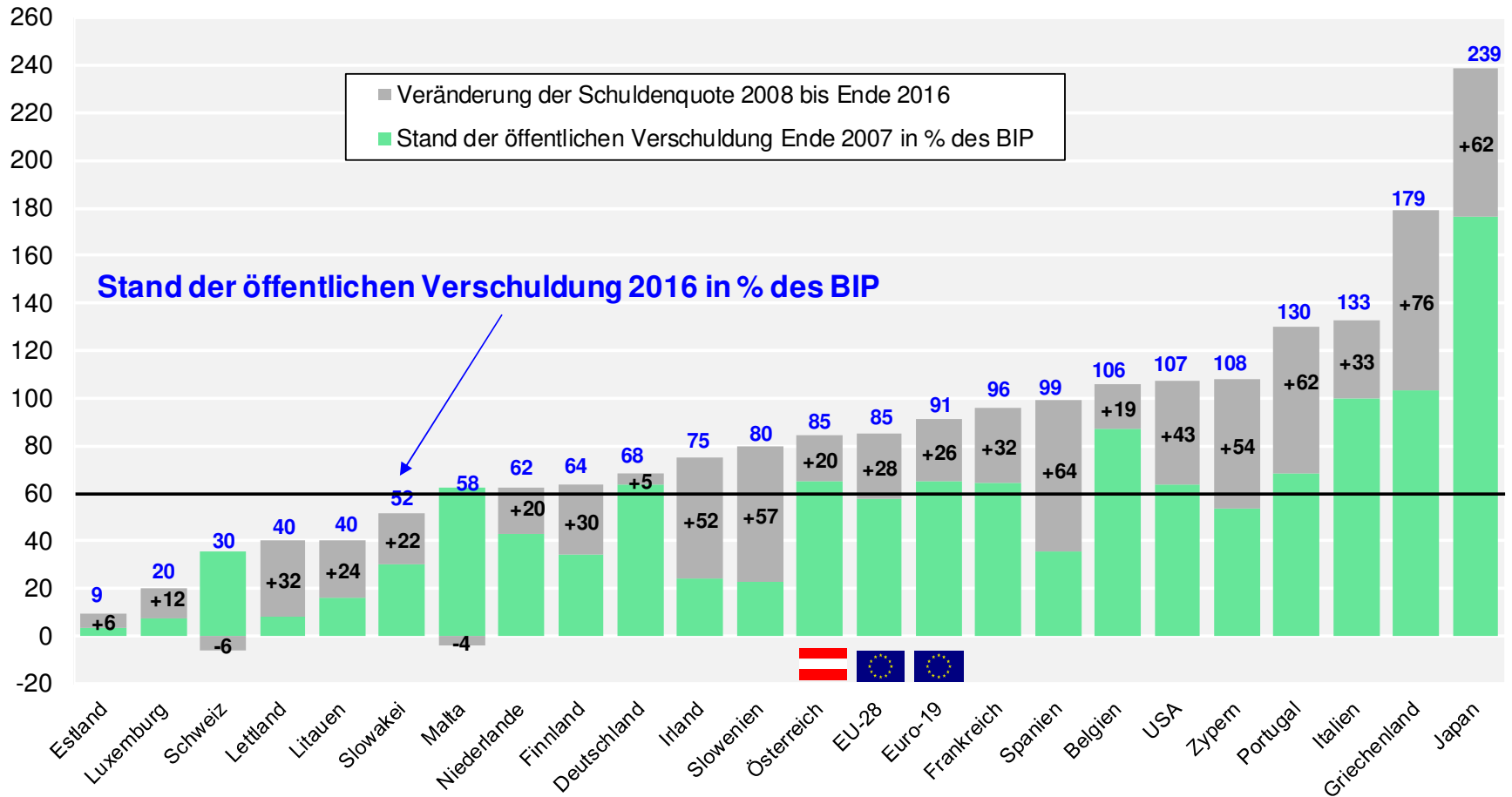
www.fiskalrat.at

Inhalt der Präsentation

- **Gründe für den Anstieg der Staatsverschuldung**
- **Ziele einer regelgebundenen Fiskalpolitik**
- **Ausgestaltung der EU-Fiskalregeln**
- **Rolle der Fiskalräte**
- **Nachhaltigkeit der aktuellen Budgetpolitik in Österreich**
- **Gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung**
- **Effektivität des Fiskalrates in Österreich**

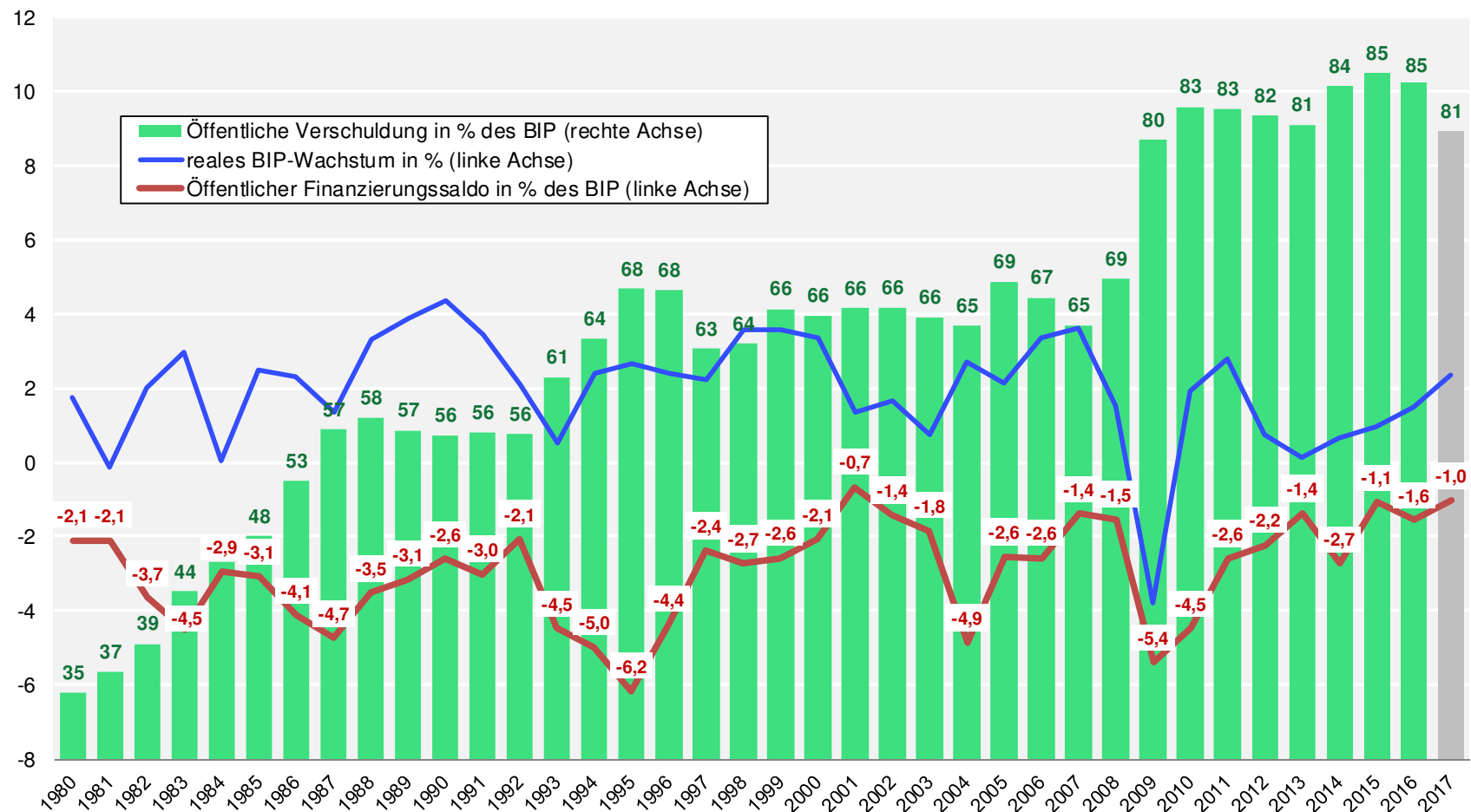
Öffentliche Verschuldung im internationalen Vergleich (Ende 2016)

in % des BIP



Quelle: Frühjahrsprognose 2017 der Europäischen Kommission (Mai 2017); Schweiz: nationale Daten (September 2017) und eigene Berechnungen.

Langfristige Entwicklung der Staatsschulden Österreichs



BMF-Prognose

Quelle: bis 2016: Statistik Austria und WIFO (Juni 2017), 2017: BMF (Stabilitätsprogramm; April 2017).

■ Einflussfaktoren der Veränderung der Staatsschuldenquote

Bezeichnungen:

- **Schuldenquote (SQ)** = Bruttoverschuldung/BIP
- **Primärsaldoquote (PSQ)** = (Budgetsaldo-Zinszahlungen)/BIP
- Wirtschaftswachstum nominell (**g**)
- Nominalzinssatz (**i**)
- **Zins-Wachstums-Differenzial (i-g)**

Änderung der Schuldenquote („Domar Formel“):

$$\Delta(SQ_t) \sim - (PSQ_t) + [(i_t - g_t) * SQ_{t-1}]$$

Ausgewählte Ursachen höherer Staatsverschuldung in der Krise

- **Automatische Stabilisatoren** (Steuerausfälle, Arbeitslosenunterstützung)
- **Diskretionäre Budgetpolitik** („Konjunkturbelebungsapakete“)
- **Finanzmarktstabilisierung** („Bankenpakete“)

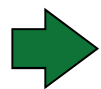
$$\Delta(SQ_t) \sim - (PSQ_t) + [(i_t - g_t) * SQ_{t-1}]$$

- **Instabilität der Finanzmärkte**
- **Risikoabneigung der Investoren**

- **Konjunkturabschwung/Rezession**

Diskretionäre versus regelgebundene Politik

- ❑ **Diskretionäre Politik** : Politik kann auch auf **(unvorhergesehene) Ereignisse** reagieren (allerdings oft zu **spät, asymmetrisch und Kurzfristorientierung**).
- ❑ **Regelgebundene Politik** versucht, **Fehlentscheidungen**, z.B. aufgrund **opportunistischen Verhaltens** der Politiker, durch Regeln zu vermeiden (i.a. Stärkung der Mittelfristorientierung).



Konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit bleibt bei Regelbindung weitgehend **erhalten** (automatische Stabilisatoren)

Staatsverschuldung – na und?

Positive Aspekte u.a.

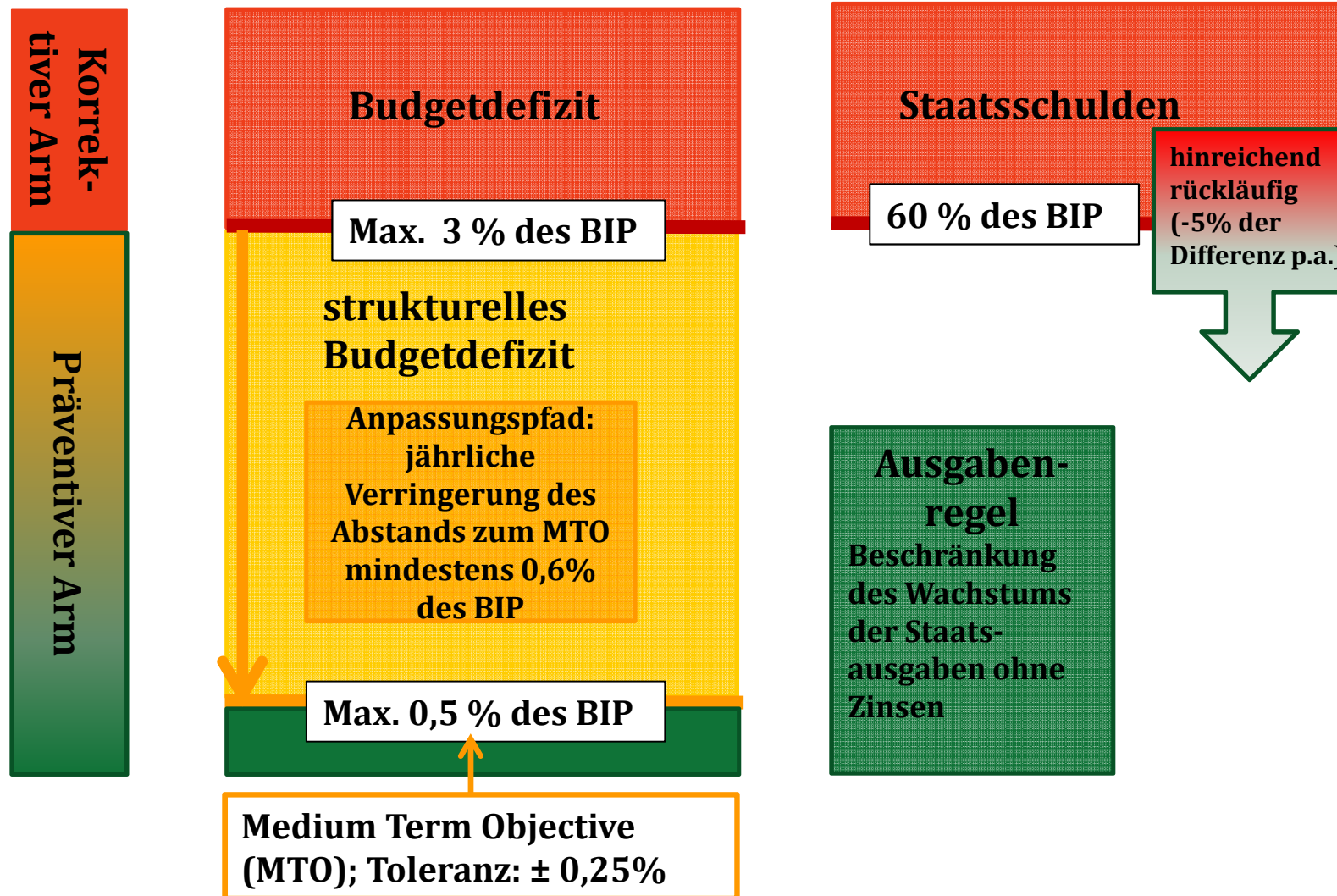
- Instrument zur **Erfüllung** staatlicher **Kernaufgaben**
 - **Stabilisierung der Wirtschaft** (z.B. Nachfrageausfall mildern)
 - **Korrektur von Marktversagen** (z.B. Bereitstellung öff. Güter/Infrastruktur)
- **Zeitliche Lastenverteilung** z.B. bei Naturkatastrophen oder Krisen

Negative Aspekte u.a.

- **Höhere Zinszahlungen** zu **Lasten produktiver Staatsausgaben**
- Höheres Zinsniveau **verdrängt private Investitionen**
- **Schwächt** tendenziell **Wirtschaftswachstum** (v. a. mit hoher Steuerbelastung)
- **Belastet zukünftige Generationen**
- Kann **Staatsschuldenkrise** herbeiführen (Verlust der Glaubwürdigkeit in Krisen)

FISK

Stabilitäts- und Wachstumspakt: Fiskalregeln im korrektiven und im präventiven Arm



FISK

Strukturelle Budgetziele der EU erfordern antizyklische Budgetpolitik

Gute Konjunktur

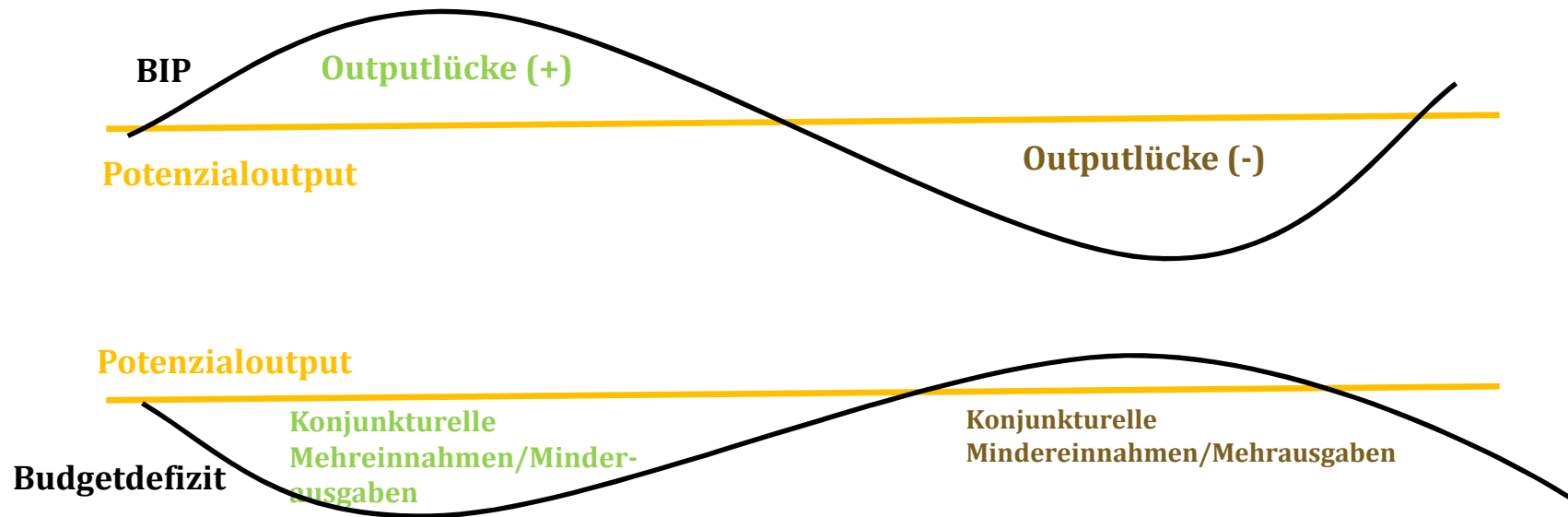
- Mehr Steuereinnahmen
- Weniger Ausgaben für Arbeitslosengeld



Antizyklische Budgetpolitik

Schlechte Konjunktur

- Weniger Steuereinnahmen
- Mehr Ausgaben für Arbeitslosengeld



$$\text{Zyklisch bereinigtes Defizit} = \text{Budgetdefizit} - \text{zyklische Budgetkomponente} (=0,58 \cdot \text{Outputlücke})$$

Rolle der Fiskalräte in der EU

- Fiskalräte als Teil des EU-weiten **Economic Governance-Prozesses zur Überwachung der Fiskalregeln**
 - **Gesetzliche Vorgaben zur Haushaltsdisziplin** in der EU, die von den Fiskalräten überwacht werden
 - Fiskalräte als **Bindeglied** zwischen den **Mitgliedstaaten** und **der EU**

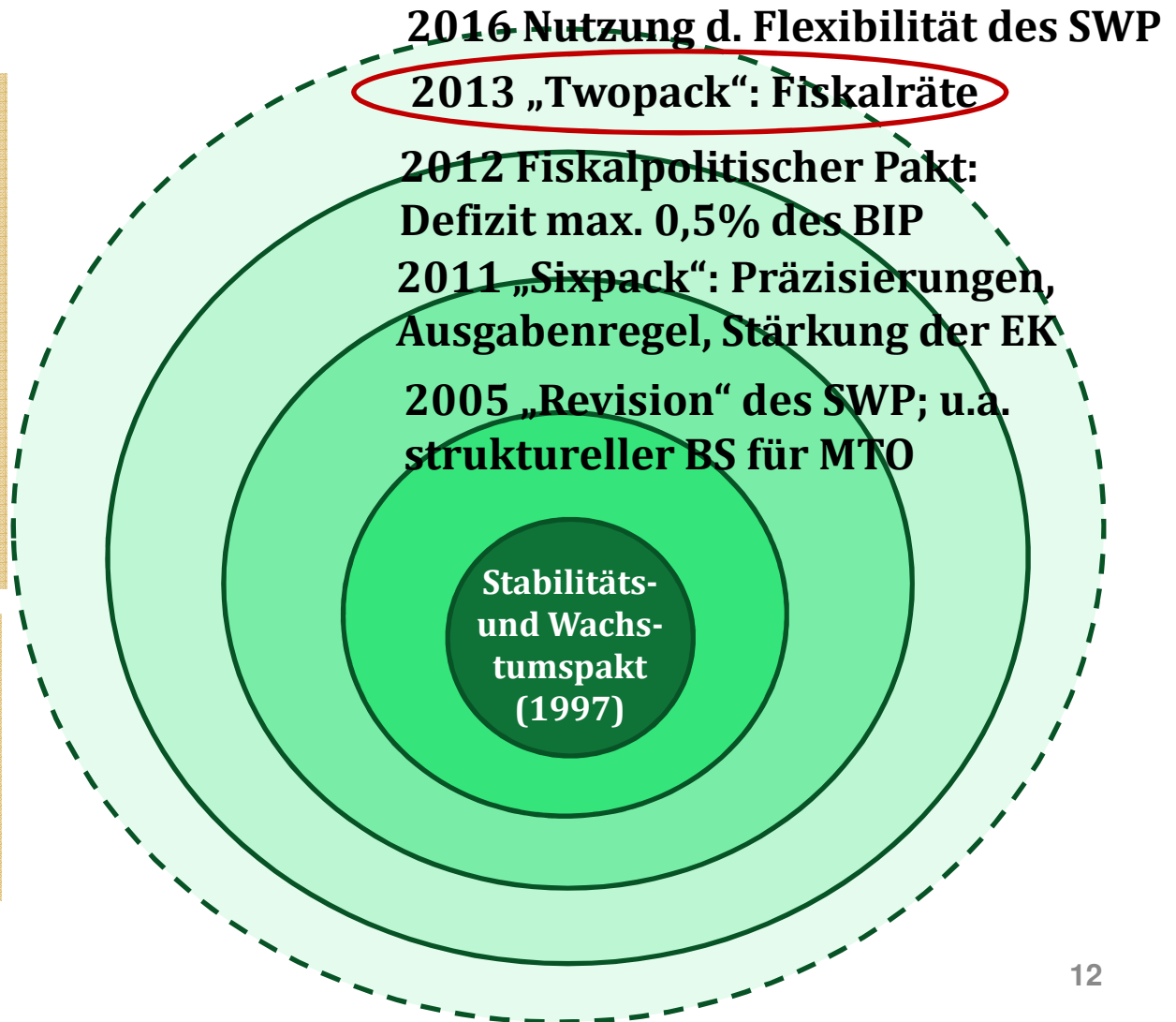
- **Effektivität der Fiskalregeln** in Diskussion, aber Mangel an Alternativkonzepten

FISK ■ Fiskalräte seit 2013 Teil des „Economic Governance Prozesses“ der EU

Fiskalpolitische Steuerung in der EU:

- **Prävention** (Ziele, Programme, Bewertungen, Empfehlungen)
- **Überwachung** (Analysen, Prognosen, Berichte, Regeln)
- **Berichtigung** (Verfahren)

European Fiscal Board (seit Okt. 2016)
Unterstützungsorgan der EK;
Leitung: Niels **Thygesen**.



■ Statements und Empfehlungen des FISK (Juni 2017)

- **Initiativen mit nachhaltigem Anstieg des Wachstums und der Beschäftigung sind zu begrüßen** (v. a. Bildungsbereich, öffentliche Infrastrukturinvestitionen, Entlastung des Faktors Arbeit sowie Vereinfachungen im Bereich der Gewerbeordnung)
- Maßnahmen sollten von einer **antizyklischen Budgetpolitik** begleitet werden
- In der gegenwärtigen **konjunkturellen Aufschwungphase** sind **keine zusätzlichen fiskalischen** (kurzfristigen) **Impulse erforderlich**
- **Keine „Wahlzuckerln“**; Gesetzesbeschlüsse nur bei Vorliegen „**Wirkungsorientierter Folgeabschätzungen**“

■ Statements und Empfehlungen des FISK (Juni 2017)

- **Effizienzsteigerung** v. a. in **gebietskörperschaftsübergreifenden Bereichen** sowie weitere Maßnahmen zur Erhöhung des **effektiven Pensionsantrittsalters** notwendig
- Maßnahmen zur **raschen Integration der Asylberechtigten teilweise noch offen**
- **Strategische Mittelfristplanung** von ökonomisch **bedeutenden Ausgabenbereichen mit Ergebnisrechnung und Wirkungsorientierung forcieren**
- **Daten über budgetäre Wirkung der Maßnahmenpakete und Gegenfinanzierungen** im Stabilitätsprogramm **bereitstellen**

Nomineller und struktureller Budgetsaldo Österreichs im Vergleich (FISK vs. BMF)

in % des BIP	FISK-Frühjahrsprognose			BMF-Stabilitätsprogramm		
	Mai 2017			April 2017		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Finanzierungssaldo	-1,6	-0,9	-1,0	-1,6	-1,0	-0,8
Zyklische Budgetkomponente	-0,5	-0,2	-0,1	-0,5	-0,2	-0,1
Einmalmaßnahmen	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
Struktureller Budgetsaldo	-1,0	-0,7	-0,9	-1,0	-0,9	-0,8
Memo: Regelrelevante Zusatzausgaben ¹⁾	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3
Struktureller Budgetsaldo inkl. "Klauseln"	-0,6	-0,3	-0,6	-0,6	-0,5	-0,5
Reales BIP-Wachstum	1,5	2,0	1,8	1,5	2,0	1,8
Potenzialwachstum	1,4	1,4	1,6	1,4	1,4	1,5
Outputlücke	-0,8	-0,3	-0,1	-0,9	-0,3	-0,1
Staatsverschuldung	84,6	80,3	78,3	84,6	80,8	78,5

1) Mehrausgaben infolge des Flüchtlingszustroms und zur Terrorismusbekämpfung ("Klauseln").

Quelle: BMF, FISK, WIFO, STAT.

- **Diskretionär bedingter Anstieg des strukturellen Defizits 2018**
- **MTO-Erreichung 2017; mögliche Verfehlung des MTO 2018 trotz „Klauseln“ (FISK)**

Budgetäre Wirkung wirtschaftspolitischer Maßnahmen in den Jahren 2017 und 2018

Maßnahmen (Veränderung gegenüber Vorjahr ^{*)}	2017	2018
	in Mio EUR	
Neue Maßnahmen seit Oktober 2016:		
Stabilitätsabgabe ¹⁾	128	-475
Halbierung Flugabgabe ²⁾	0	-60
Beschäftigungsbonus ²⁾	-306	-269
Investitionsförderung (KMU und große Unternehmen) ²⁾	0	-143
Sonstige ³⁾		
U. a. kommunales Investitionsprogramm, Start-up Paket, Beschäftigungsaktion 20.000, Erhöhung Studienbeihilfe, zusätzl. Dotierung Nationalstiftung, Wegfall "Pensionshunderter", Wegfall SV-Beitragsaussetzung für Bauern, Anhebung ORF-Programmentgelte, Integrationsjahr,...	35	-439
Summe	-143	-1.386
Maßnahmen vor Oktober 2016:		
Steuerreform 2015/2016 ²⁾	-218	172
Arbeitsmarkt Gipfel 2015 ³⁾	-430	-330
Offensivmaßnahmen ³⁾	-173	-186
Sonstige ³⁾		
u.a. Wegfall AVW-Investorenentschädigung,...	162	24
Summe	-659	-319
Insgesamt	-802	-1.705

Anmerkung: *) Negative Werte bedeuten einen Anstieg des Defizits.
 1) Quelle: FISK-Schätzung auf Basis vorläufiger Cash-Daten.
 2) Quelle: Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA; mit "time-adjustment").
 3) Quelle: FISK-Einschätzung auf Basis von WFA, Ministerratsvorträgen, Arbeitsprogramm 2017/2018 der Bundesregierung.

- ❑ **2017:** Effekte vorrangig durch **in den Vorjahren beschlossene Maßnahmen** bestimmt
- ❑ **Arbeitsprogramm 2017/2018** der Bundesregierung wirkt sich **vorrangig erst ab 2018** aus
- ❑ **Noch nicht enthaltene Maßnahmen**, z. B. Abschaffung Pflegeregress, Pensionsanpassung 2018, Bildungsreform

Rückführung der Staatsschuldenquote unter 60% des BIP ist langfristiges Unterfangen...

Rückführung der Verschuldungsquote unter 60% des BIP bis zum Jahr...

Annahmen		nominelles BIP-Wachstum			
		2%	3%	4%	5%
Gesamtstaatliches Defizit in % des BIP	0,0%	2029	2026	2024	2023
	0,5%	2036	2028	2025	2024
	1,0%	2066	2033	2027	2025

Verschuldungsquoten im Jahr 2025 unter verschiedenen Szenarien (in % des BIP)

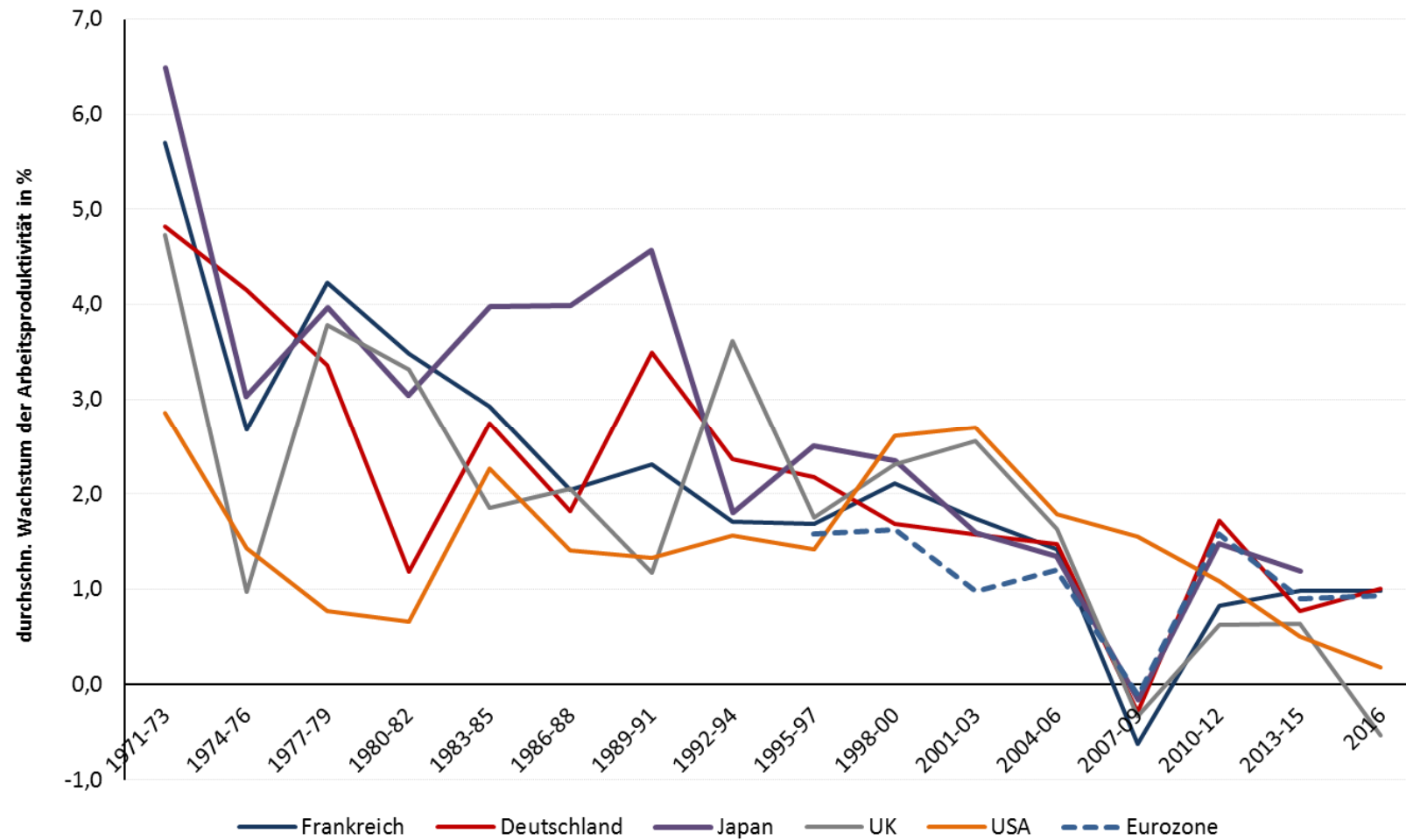
Annahmen		nominelles BIP-Wachstum			
		2%	3%	4%	5%
Gesamtstaatliches Defizit in % des BIP	0,0%	64,8	60,5	56,6	52,9
	0,5%	68,1	63,7	59,7	55,9
	1,0%	71,4	66,9	62,8	59,0

1) 2017 und 2018: Budgetdefizit gemäß FISK, nominelles BIP-Wachstum gemäß WIFO; ab 2019 gemäß Szenarien einschließlich Abwicklung der verstaatlichten Banken.

Ausgangswert: Verschuldungsquote von 84,6% des BIP im Jahr 2016

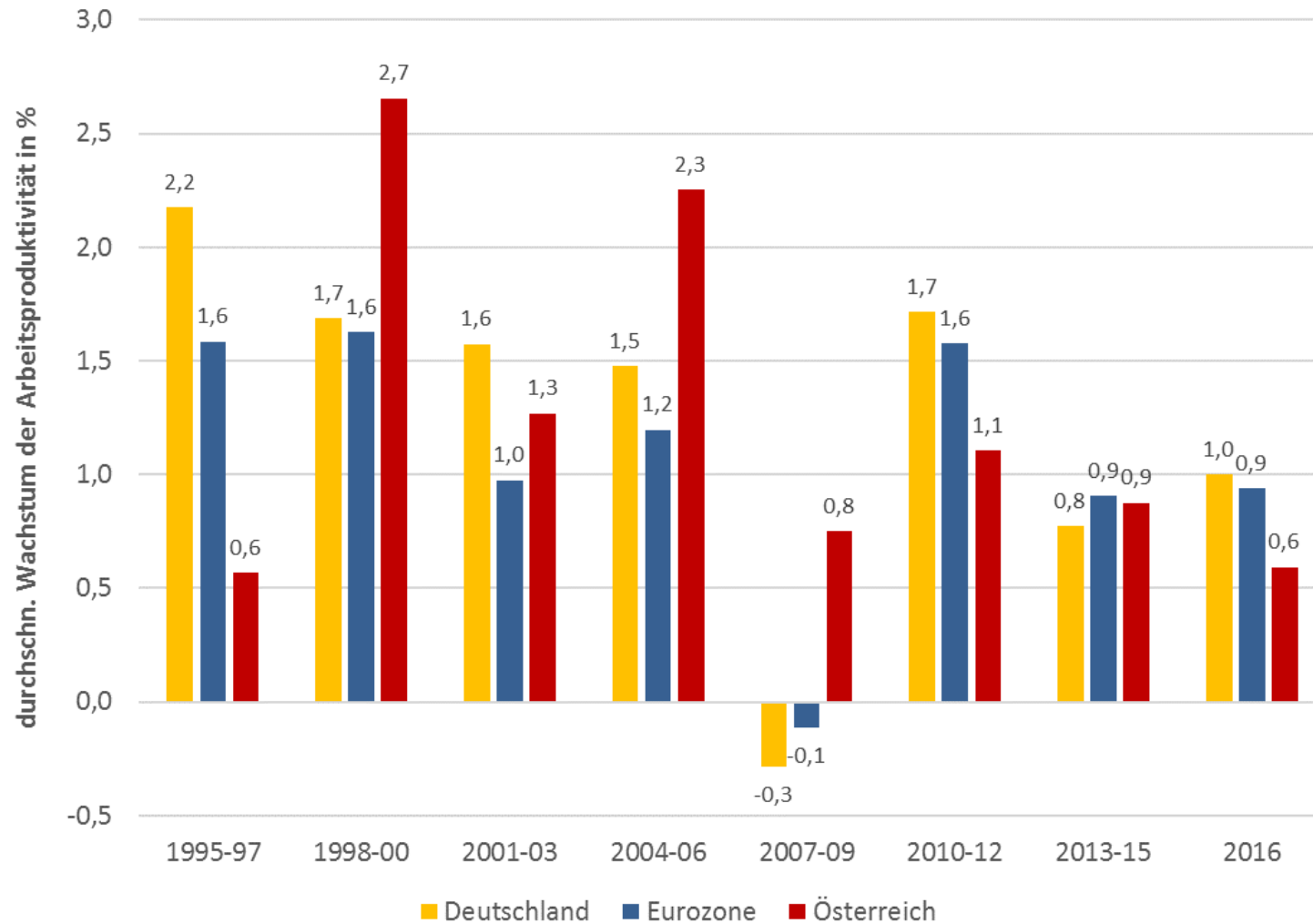
Quelle: Fiskalrat auf Basis der FISK-Frühjahrsprognose 2017 und der WIFO-Makroprognose 03/2017.

Langfristiger Rückgang des Produktivitätswachstums



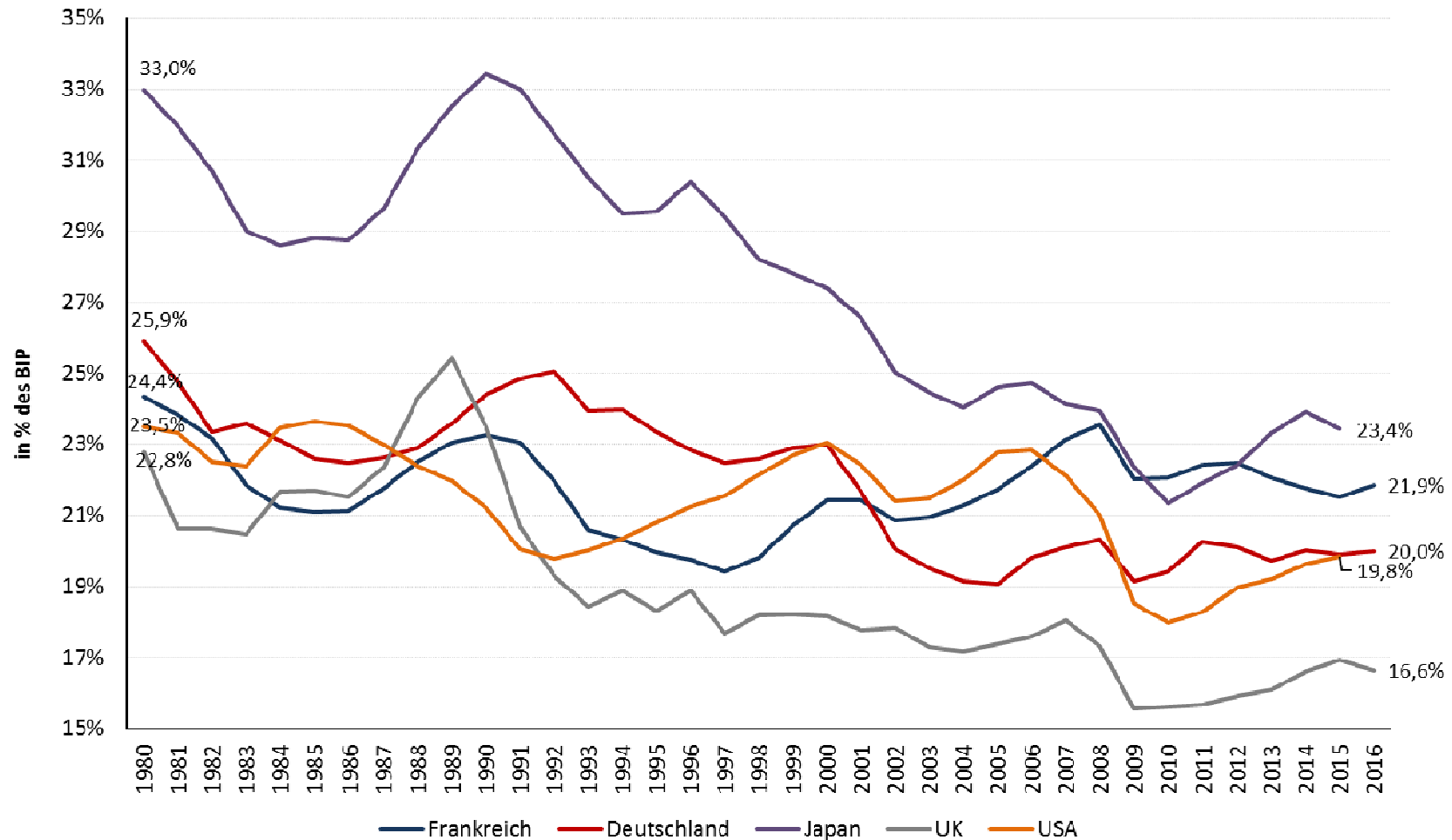
Quelle: OECD, Economica.
Anm.: Wachstum der Arbeitsproduktivität (BIP pro geleisteter Arbeitsstunde).

Produktivitätswachstum von Österreich zuletzt unterdurchschnittlich



Quelle: OECD, Economica.
Anm.: Wachstum der Arbeitsproduktivität (BIP pro geleisteter Arbeitsstunde).

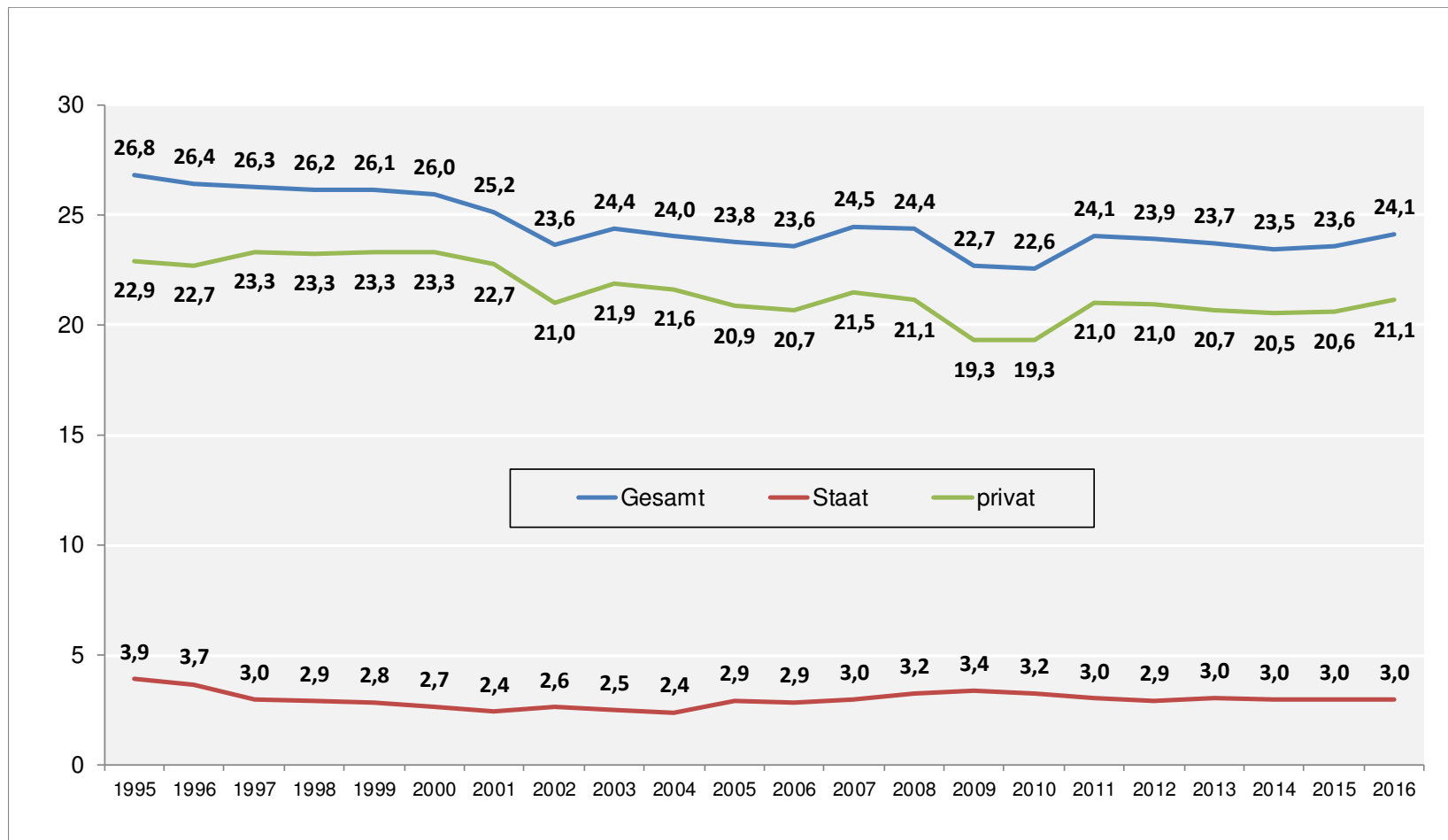
Negativer Trend bei Investitionen



Quelle: OECD, Economica.
Anm.: Bruttoanlageinvestitionen in % des BIP.

■ Rückgang der privaten Investitionstätigkeit in Österreich

Bruttoinvestitionen in % des BIP



Quelle: Statistik Austria.

■ Erfahrungen zur Wirkung der bisherigen Arbeit des FISK (I)

- **Öffentliche Wahrnehmung von Entwicklungen steigt**
- **Auszüge der Berichterstattung zur PK im Juni 2017:**
 - *„Flüchtlingskosten belasten Budget“ (Presse)*
 - *„Auf kurze Sicht ist Österreich nicht mehr zu helfen“ (Standard)*
 - *„Staat ersparte sich Milliarden an Zinsen“ (Kronen Zeitung)*
 - *„Fiskalrat mahnt Pensionsreform ein“ (Presse)*
 - *„Fiskalrat warnt Politik vor herbstlichen Wahlzuckerln“ (Kurier)*
 - *.... etc.*
- **Netzwerk der Fiskalräte in der EU mit abwechselnder Leitung**
- **Laufende Kontakte mit internationalen Organisationen (EK, IMF, OECD) und European Fiscal Board (seit Okt. 2016)**

■ Erfahrungen zur Wirkung der bisherigen Arbeit des FISK (II)

- **Kontakte und öffentlicher Druck führen zu Reaktionen der Bundesregierung; Einfluss schwer messbar!**



Foto: REUTERS

- FISK-Produkte und Kontakte auf **Expertenebene fördern Transparenz und Qualität**
 - FISK-Budgetprognosen und Studien des Büros (Migration, Bankenpaket, Fiskalregeln etc.)
 - FISK-Empfehlung zur mittelfristigen Ausrichtung der Budgetpolitik
 - Vorschläge zur Vereinfachung der innerösterreichischen Fiskalregeln
- **FISK stärkt Kommunikation** zwischen EK und AT

Danke für die Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Prof. Dr. Bernhard Felderer

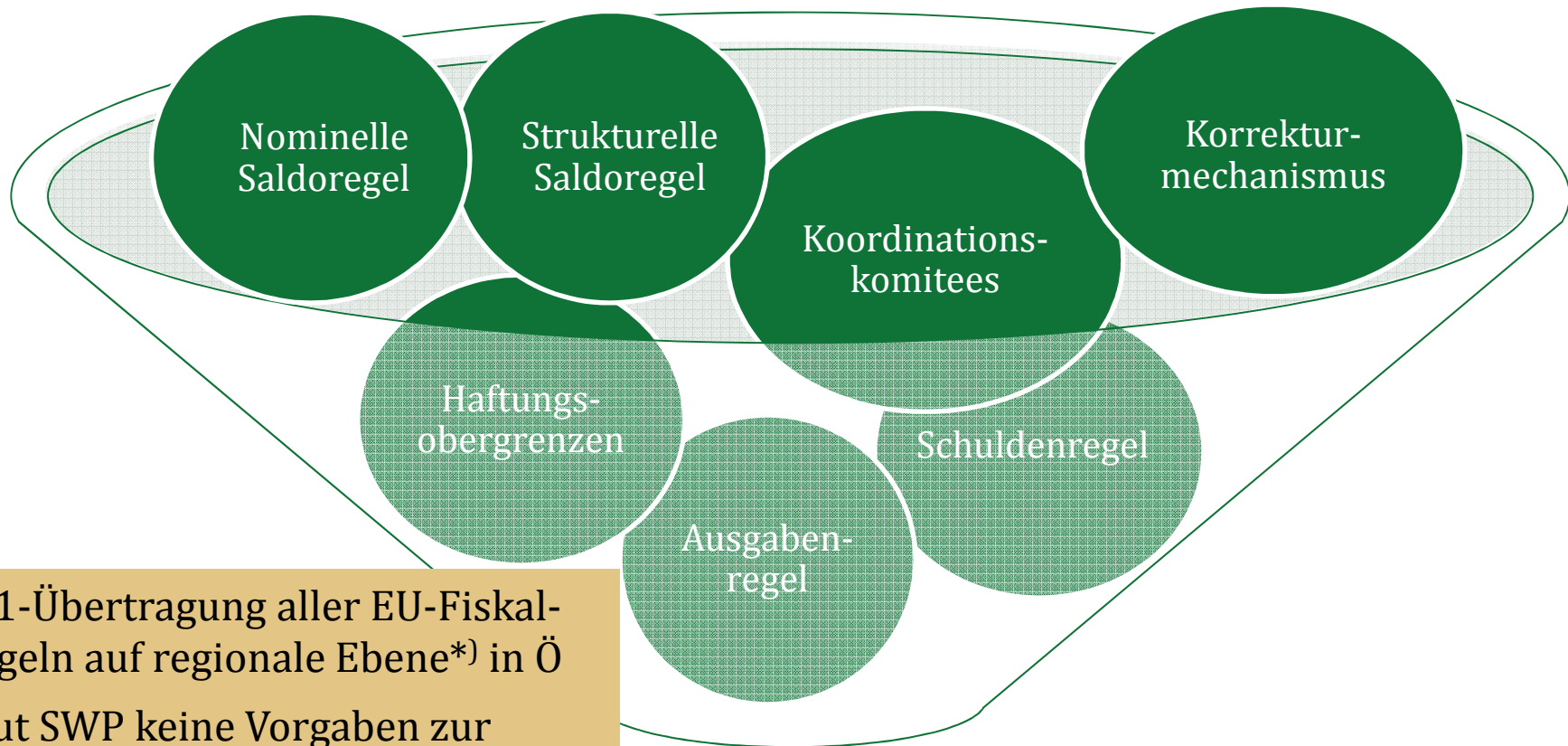
Präsident des Fiskalrates

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

office@fiskalrat.at; www.fiskalrat.at

- **Österreichischer Stabilitätspakt (ÖStP 2012)**
- **Defizitquoten im internationalen Vergleich**

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.

Subsektorale Fiskalregeln gemäß ÖStP 2012

- ❑ **Nulldefizit laut Maastricht** bis 2016
- ❑ **Strukturelles Budgetdefizit** (ab 2017): max. 0,45% des BIP (MTO)
 - -0,35% des BIP: Bund und Sozialversicherungsträger
 - -0,10% des BIP: Länder und Gemeinden (vertikale Aufteilung per Volkszahl)
- ❑ **Zyklische Budgetkomponente** der Länder und Gemeinden fixiert mit 22,2% (bzw. 2/9 analog zum Verhältnis des MTO) der gesamtstaatlichen Komponente
- ❑ **Schuldenregel** (seit 2012): gemäß SWP; subsektorale Beiträge entsprechend der Anteile an der Staatsschuldenquote Ende 2011
- ❑ **Ausgabenregel** (seit 2012 bzw. 2017): gemäß SWP

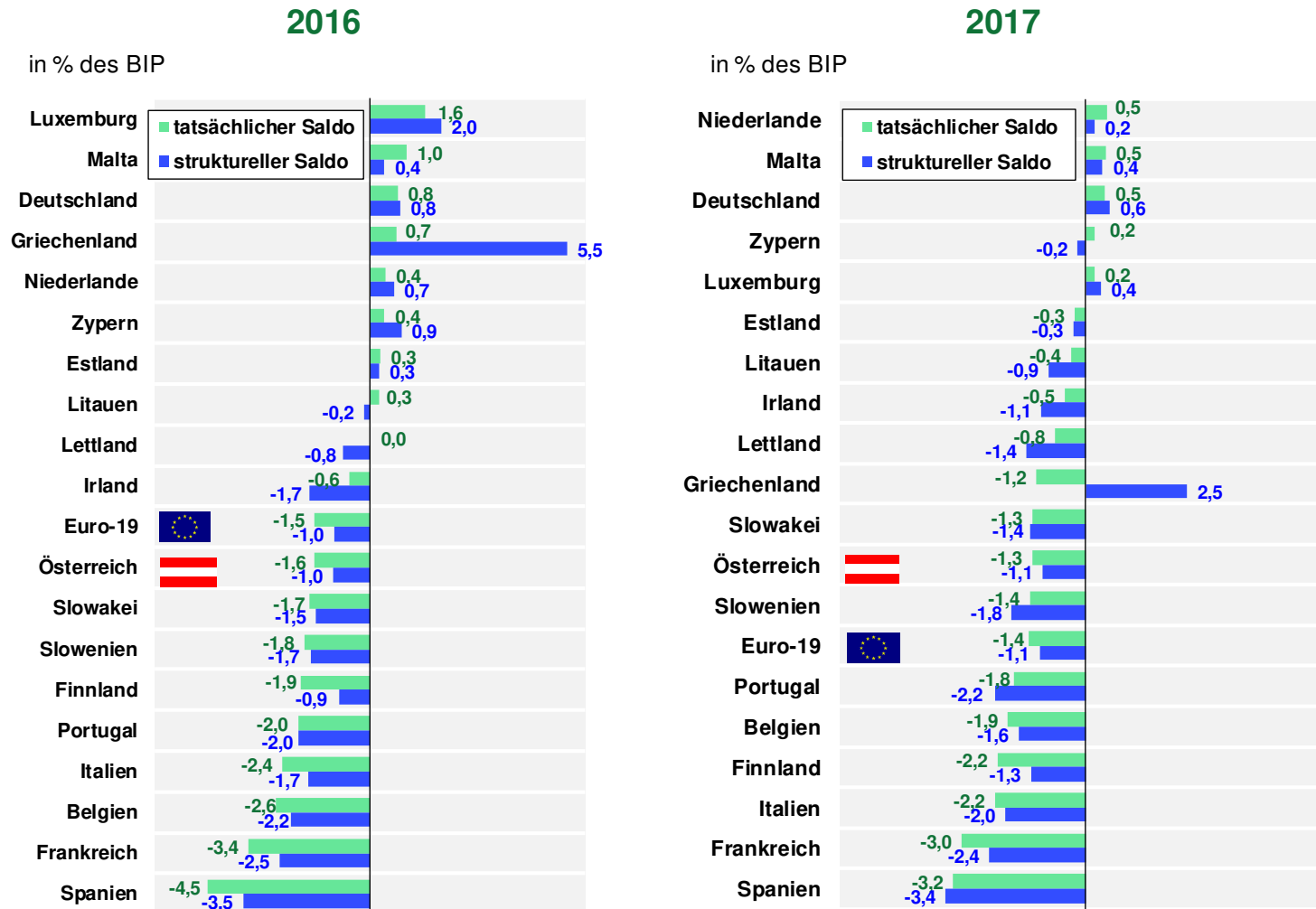


“Rendez-vous-Klausel”: Neuverhandlung der Vorgaben z. B. bei außergewöhnlichen Ereignissen oder strengeren EU-Vorgaben

Komplexität der EU-Fiskalregeln am Beispiel der Ausgabenregel



Tatsächliche und strukturelle Finanzierungssalden des Euroraums 2016 und 2017



Quelle: Frühjahrsprognose 2017 der Europäischen Kommission (Mai 2017), Euro-19-Aggregat: eigene Berechnung.

■ Effizienzpotenzial am Beispiel des Sozialversicherungs- und Gesundheitssystems (LSE, 2017)

- **Engere Zusammenarbeit und Zusammenlegung zentraler Bereiche** der Sozialversicherung (z. B. Personalverrechnung)
- Veränderung der **SV-Trägerstruktur**
- **Harmonisierung von SV-Leistungen**
- **Koordinierte Steuerung** von Krankenhäusern und niedergelassener Gesundheitsversorgung
- Bundesweit **einheitliches Krankenanstaltengesetz** und **Vereinheitlichung von Qualitätsstandards** im Spitals- und Pflegewesen



Einsparungspotenzial durch Effizienzsteigerung von insgesamt **692 bis 845 Mio Euro** (ohne Gegenrechnung der Leistungsangleichung):

- Reduzierung der Spitalsaufenthalte
- Senkung der Verwaltungskosten
- Einsparungen bei Medikamenten
- Betrugsbekämpfung