



OESTERREICHISCHE NATIONALBANK
EUROSYSTEM

Weiterentwicklung des EU-Fiskalrahmens Diskussion

Wien, 24. März 2021

Lukas Reiss

Abteilung für volkswirtschaftliche Analysen

www.oenb.at

Disclaimer: Die zum Ausdruck gebrachte Meinung gibt nicht notwendigerweise die Meinung der Oesterreichischen Nationalbank oder des Eurosystems wieder.



Larch / Schmitz: Geht es ohne strukturelle Salden?

- Struktureller Saldo wird derzeit zweifach verwendet
 - Level als „Anker“ – gibt es Konsolidierungsbedarf?
 - Veränderung (dSB) als Maß für Konsolidierung
- **Vorschlag ohne strukturellen Saldo:**
 - „Anker“: Schuldenquote und Budgetsaldo (v.a. wenn Schuldenquote <60%)
 - Konsolidierungsmaß: nur Ausgabenregel (EB)
 - **Dramatische Verbesserung für „Hochschulden“-Staaten wie IT oder ES**
 - **insgesamt erhebliche Vereinfachung (auch viele andere gute Punkte)**
- Mögliche Probleme:
 - SB als „Anker“ verzichtbar? Übermäßige Beschränkungen für Staaten wie DE und AT? Runterbrechen auf Gebietskörperschaften?
 - dSB/EB: Ausgabenregel als Konsolidierungsmaß hat auch so seine Tücken

dSB/EB: Diskretionäre Maßnahmen konzeptionell wichtigster Unterschied

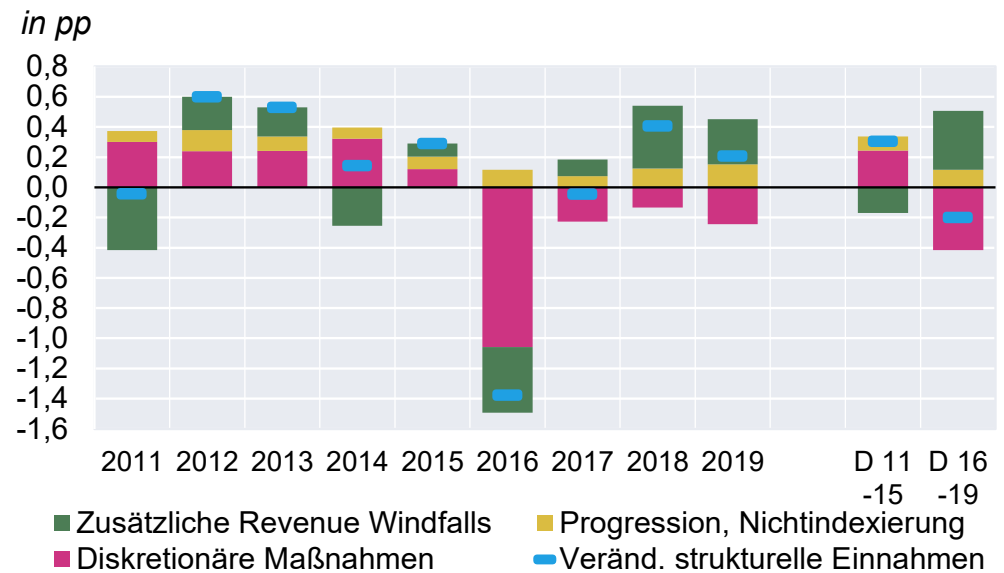
- Unterschiede zw. Aktueller Ausgabenregel (EB) u. Veränderung struktureller Saldo (dSB):

- EB: ohne Zinszahlungen (ginge aber auch bei dSB)
- EB: „Einfrieren“ und Glättung des PO-Wachstums (SB in DE auch mit „gefrorenem“ PO)
- **EB: Messung der Einnahmen-Konsolidierung über diskretionäre Maßnahmen** (zuzüglich Veränderung der erhaltenen EU-Transfers)
- [EB: Investitionsglättung, Bereinigung Arbeitslosentransfers]

- Probleme bei Einnahmen-Maßnahmen

- Steuerprogression leistete 2011-15 Konsolidierungsbeitrag in AT, aber zählt nicht als Maßnahme
- Keine Korrektur für selbsterstellte (Forschungs-) Investitionen (EFB-Vorschlag hier besser)
- Div. andere Ausg./Einn.-Interaktionen (zB Pensionen)

Strukturelle Einnahmen vs. Diskretionäre Maßnahmen in AT



Quelle: Europäische Kommission, Statistik Austria, OeNB.

dSB/EB: Staatsausgaben leicht kontrollierbar und beobachtbar?

Viele Staaten (auch Bund in AT) haben „Medium-Term Expenditure Framework“

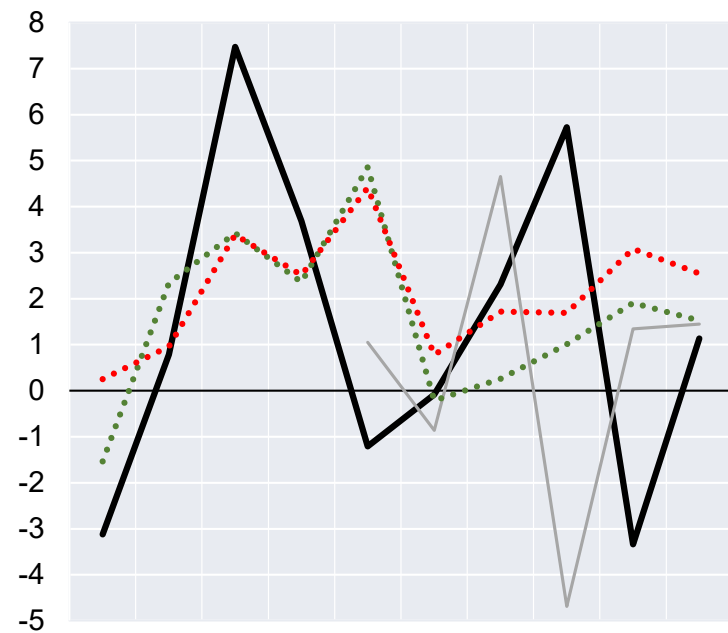
Aber: Administrativ vs. GFS

- Ausgabenbegriff
- Zeitliche Abgrenzung
- Hinzurechnung außerbudgetärer Einheiten (Bund: ÖBB, BIG, Unis, ...; Länder/Gemeinden: Spitäler, Infrastruktur-Gesellschaften, ...)
- Herausrechnung Quasi-Kapitalgesellschaften bei Gemeinden

Vergleich von Fiskalstatistik (GFS/VGR) mit Bundesbudget

Ausgabenwachstum

in %

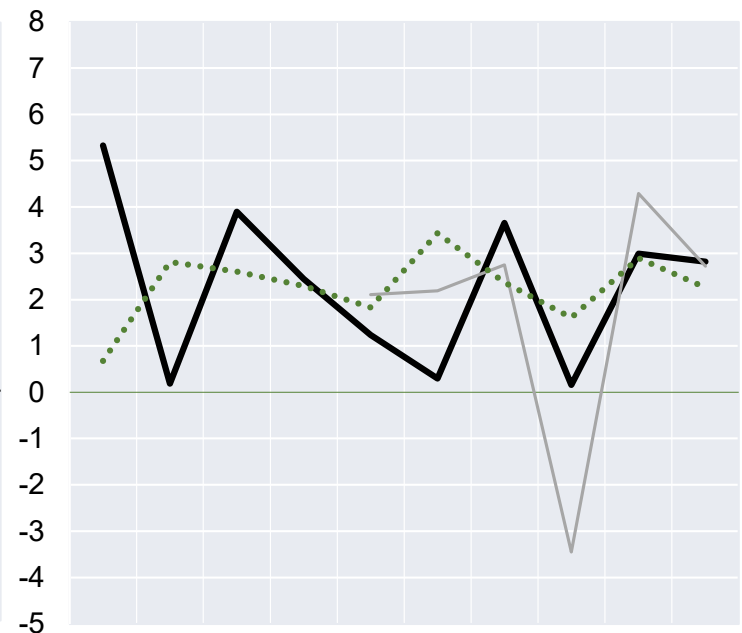


2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019
 — Bund (FinHH) — Bund (ErgHH)
 Bundesebene (VGR) Sektor Staat (VGR)

Quelle: BMF, Eurostat, OeNB.

Bereinigtes Ausgabenwachstum

in %



2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019
 Ausgaben Budget ohne UG 46, UG 58, variablen Teil UG 20 und ohne Strukturbrüche (Vorlaufzahlungen 2012, DG-Beiträge 2013)
 Ausgaben VGR ohne Zinsen, Bankenhilfen, Arbeitslosengelder uÄ

SB als Anker: „Konsolidierungsbremse“ bei Schulden > 60%

- Vorgeschlagene Regel limitiert alle Staaten mit Schuldenquote > 60%, betrifft also auch Staaten wie AT und DE:

Öffentliche Finanzen Deutschlands

% des BIP

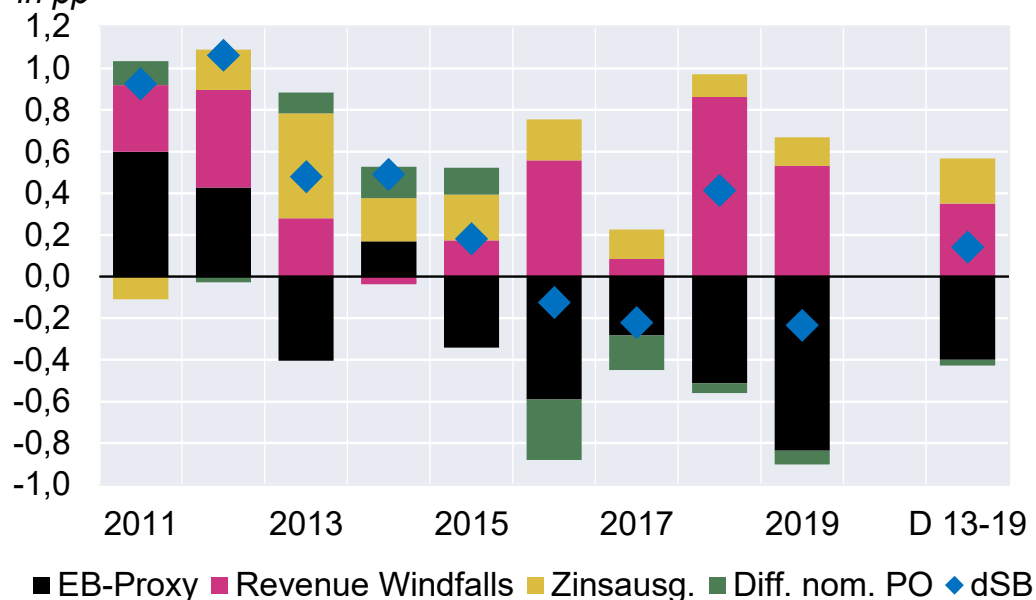
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Schuldenstand	82,3	79,7	81,1	78,7	75,6	72,3	69,3	65,1	61,8	59,6
Struktureller Saldo	-2,1	-1,2	-0,1	0,4	0,9	1,1	0,9	0,7	1,1	0,9

Quelle: Europäische Kommission.

- Konsolidierung pro Jahr in DE von 2013-19: +0,1pp mit dSB vs. ca. -0,4pp mit EB!
- Im aktuellen SWP kein Problem, weil Zielwert für strukturellen Saldo erreicht UND Schuldenquote stark rückläufig (auch dank deren „Bankenpaket“)
- Im Reform-Vorschlag fraglich; zB im Frühjahr 2012 erwartetes i-g ~0, struktureller Saldo ~ 0 → nur sehr leichte Expansion kompatibel mit EFB-Regel

Expenditure Benchmark vs. dSB in DE

in pp



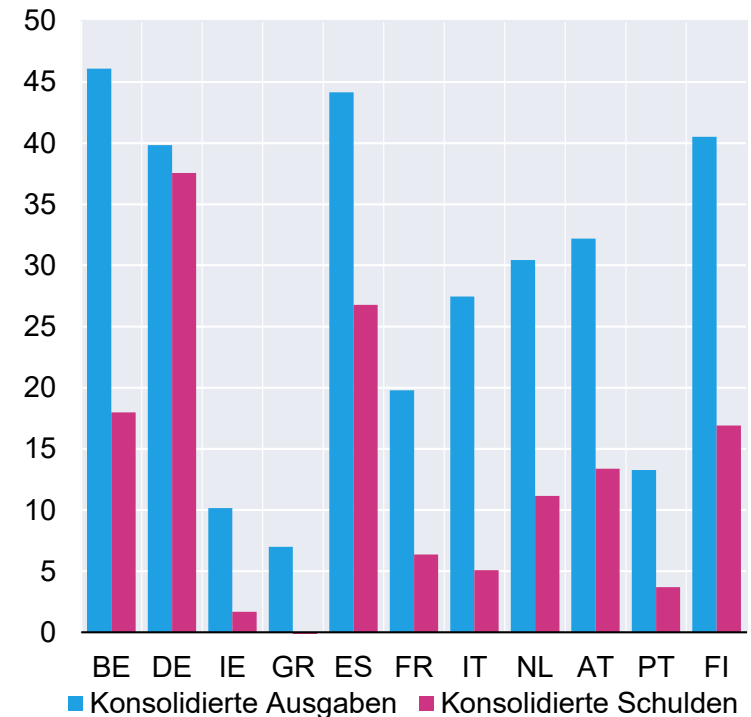
Quelle: Europäische Kommission, OeNB.

Ohne SB (od. Budgetsaldo) als Anker: Problem des „Runterbrechens“

- Länder/Regionen/Gemeinden: großer Anteil an Staatsausgaben,
 - Müssen also in nationale Fiskalregeln einbezogen werden
- ... aber deutlich weniger Schulden
 - DE mit großen regionalen Unterschieden (zB BY, BW << NRW)
- Saldo-Ziel von ~0 für alle subnationale Einheiten „erklärbar“, ...
 - Miteinberechnung Zinszahlungen in Saldo bringt (bzw. brachte) auch automatische „Strafe“ für höher verschuldete Einheiten
- ... aber Einschränkungen bei Ausgabenwachstum?
 - Wenn Region/Land Überschüsse und/oder niedrige Schulden hat,
 - weil andere Regionen od. Zentralstaat hohe Schulden haben
 - Problem natürlich lösbar, aber wie einfach ist die Lösung? [zumindest nomineller Budgetsaldo mit Kontrollkonto?]
- **Zusätzliche Indikatoren für nationale Regeln wären wieder Verkomplizierung**

Anteil der subnationalen Einheiten am Gesamtstaat 2019

in %



Quelle: EZB, Eurostat.

Schmitz: Anmerkungen zu NGEU

- **Schuldenverteilung in Fiskalföderationen**
 - seltsam, dass in EU bzw. Euroraum der „Zentralstaat“ (EU-Budget) als einziger kein Defizit machen kann/konnte
 - gleichzeitig dafür zB in den USA Bundesstaaten deutlich limitierter als EU-/Euroraum-MS
 - EK bisher kein bedeutender Anleihen-Emittent, nach NGEU/SURE etwas unter Spanien

- **Öffentliche Investitionen großes Problem nach 2009**
 - NGEU (bzw. RRF) sollte helfen, dass sich dieser Fehler nicht wiederholt

Ausstehende Anleihen großer EU-Institutionen

Ende 2019	Mrd. EUR	Erwartete Emissionen durch NGEU und SURE	bn EUR
ESM	110	NGEU gesamt	806
EFSF	193	NGEU-Transfers	420
EU-Kommission (EFSM, BoP, MFA)	52	NGEU-Kredite	386
EIB-Gruppe	476	SURE gesamt	91
Summe	832	Summe	897

Quelle: EIB, Europäische Kommission, ESM, Bruegel (Darvas, 2020), OeNB.

Ausstehende Staatsanleihen

Mrd. EUR (28/02/2021)

DE	1.870	NL	359	FI	126
FR	2.369	BE	471	PT	185
IT	2.213	AT	283	GR	84
ES	1.165	IE	154	SK	47

Quelle: EZB.

Dolls et al: Mehr Stabilisierung auf europäischer Ebene

- Risikoteilung und Stabilisierung zwischen Regionen in Fiskalföderationen:
 - Über Bundesbudget und über intergouvernementale Transfers von Bund an Länder (Regelfall) oder zwischen Ländern (DE)
 - EZB Occasional Paper*: in AT, DE, ES und US ist Bundesbudget jeweils wichtiger für Risikoteilung zwischen Gliedstaaten als Transfers an/zwischen Länder(n)
 - [aber: Risikoteilung/Stabilisierung oft nur ein „Nebenprodukt“, da Annäherung der Lebensbedingungen im Vordergrund steht]

* Burriel, P., Panagiotis, C., Freier, M., Hauptmeier, S., Reiss, L., Stegarescu, D., Van Parys, S. (2020). A fiscal capacity for the euro area: lessons from existing fiscal-federal systems. ECB Occasional Paper Series 239.

- **USA als häufiges Vorbild**

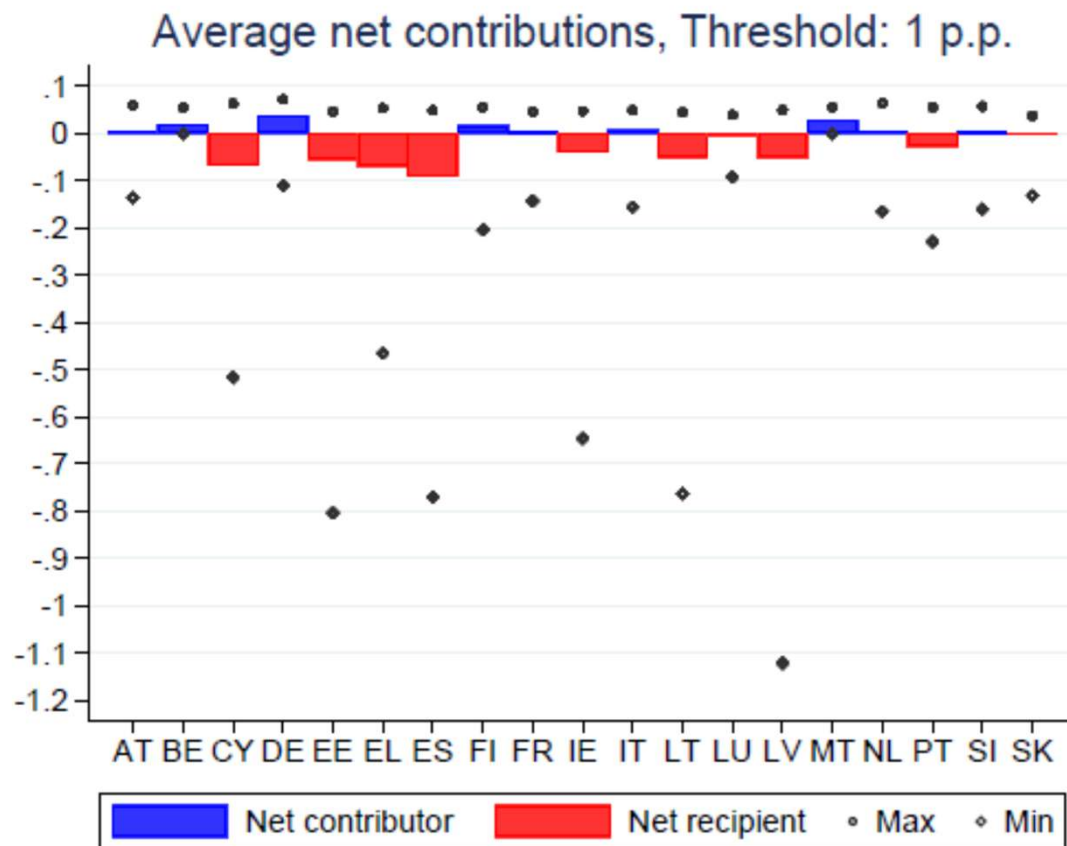
- Bundesstaaten haben dort tendenziell zyklischere Ausgaben als in europäischen Bundesstaaten (Arbeitslosengeld, Food Stamps, Medicaid), ...
- ... aber umfangreiche Kofinanzierungsmechanismen
- **v.a. amerikanisches Arbeitslosenversicherungssystem wird deshalb oft als Vorbild gesehen**

Zentrale Punkte bei Dolls et al

Wichtig für Stabilisierungseigenschaften, dass sich Fazilität verschulden kann (auch für politische Akzeptanz):

	Intertemp (Nat.)	Interreg	Intertemp (EA)	Overall
AT	25	0	24	49
BE	-			-
CY	26	17	7	49
DE	18	17	0	35
EE	21	12	8	41
EL	18	12	4	34
ES	24	17	4	45
FI	26	0	24	50
FR	23	0	21	44
IE	22	13	8	43
IT	16	15	0	30
LT	23	13	8	44
LU	25	24	0	49
LV	25	10	13	47
MT	-	-	-	-
NL	22	20	0	42
PT	21	14	5	40
SI	21	12	8	40
SK	17	15	0	32
EA19	22	12	8	42

Maximal erhaltene Beiträge absolut deutlich größer als maximal gezahlte Beiträge:

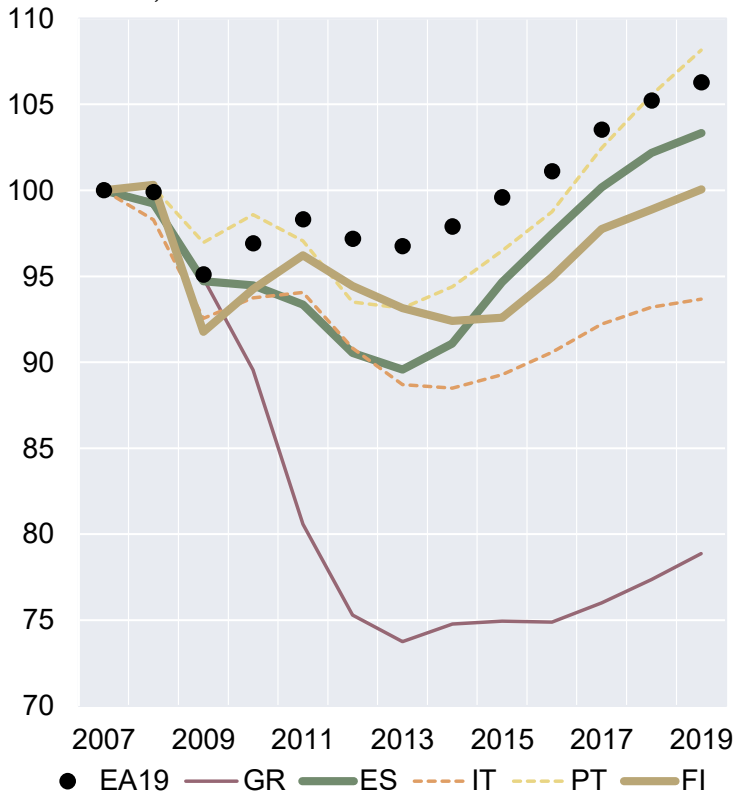


Ist Arbeitslosigkeit ein guter Indikator für Zahlungen?

- Spanien häufiges Beispiel für Simulationen, aber
- Italien wäre Nettozahler (niedrigstes pro-Kopf-BIP-Wachstum 2000-16!)
- Vergleich ES vs. FI: ähnliches Wachstum, aber ganz andere Arbeitslosenquote
- IT: Anstieg der Arbeitslosenquote relativ „gering“ angesichts der BIP-Entwicklung

BIP pro Kopf

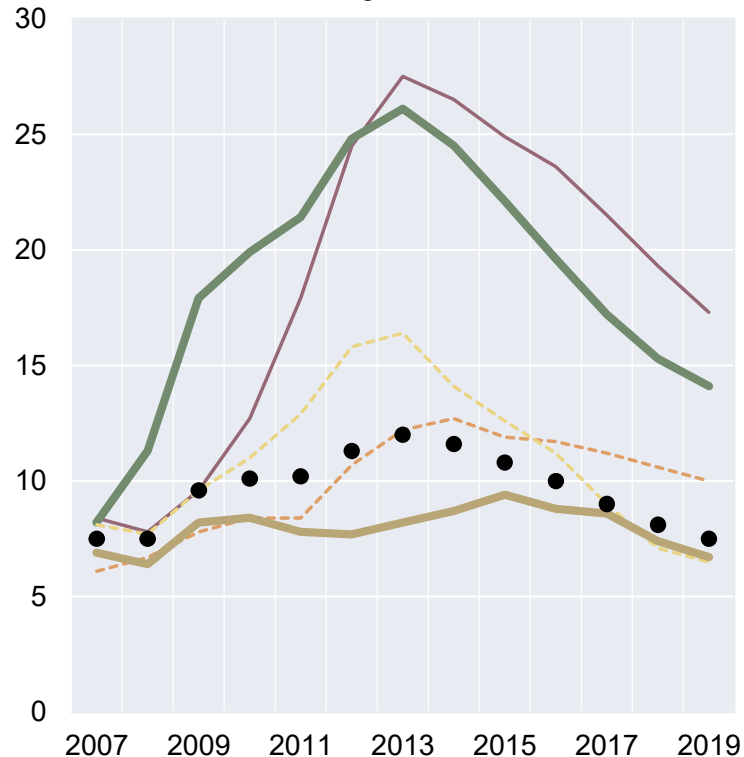
2007=100, konstante Preise



Quelle: Eurostat.

Arbeitslosenquote

% der Erwerbsbevölkerung



Danke für Ihre Aufmerksamkeit

Thank you for your attention

www.oenb.at

oenb.info@oenb.at

 [@oenb](https://twitter.com/oenb)

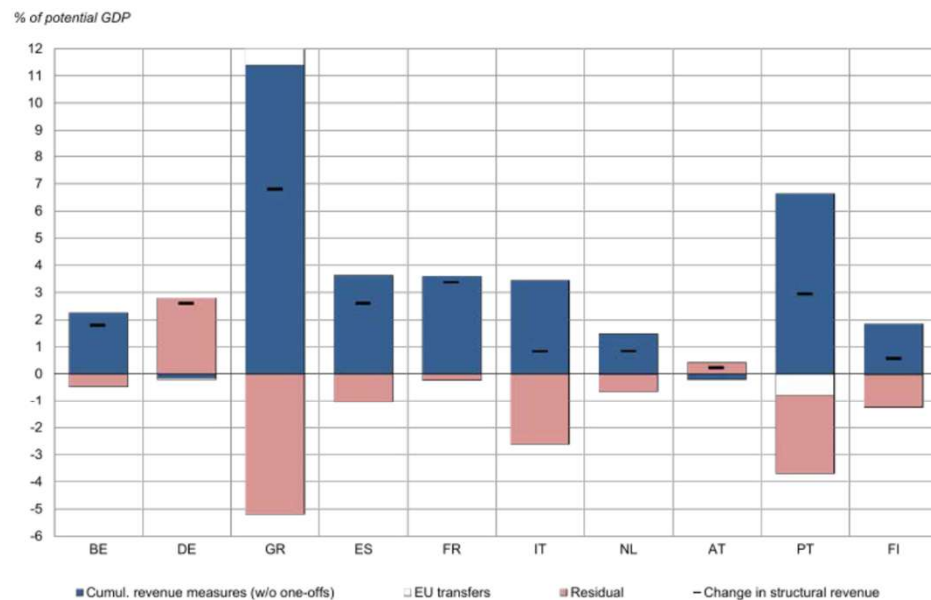
 [@nationalbank_oesterreich](https://www.instagram.com/nationalbank_oesterreich)

 [OeNB](https://www.youtube.com/OeNB)



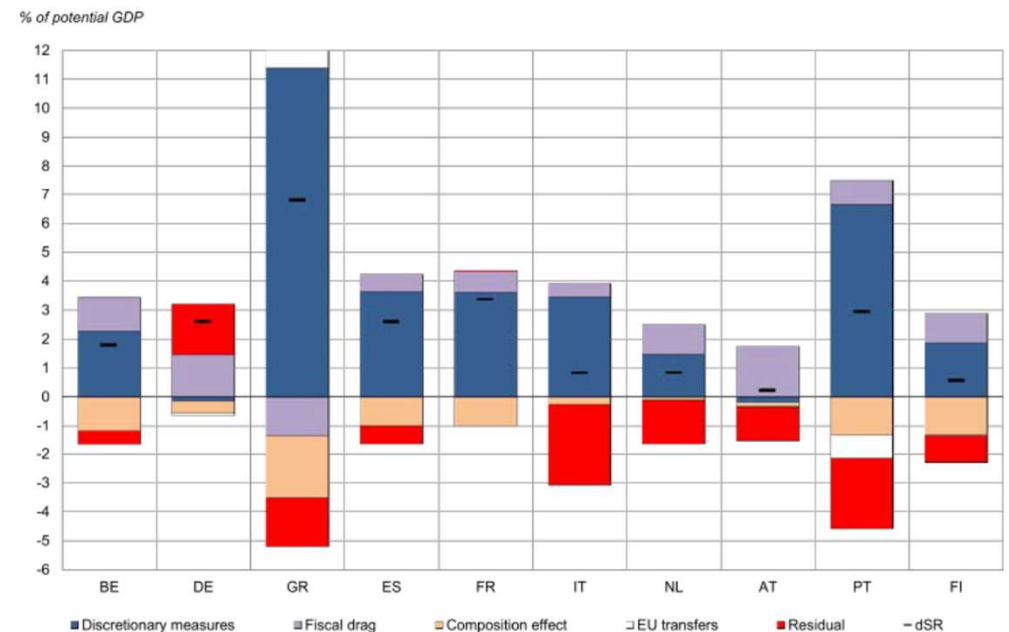
Unterschiede zwischen diskretionären Maßnahmen und Einnahmentwicklung können sehr groß sein

Figure 1.1: Decomposition of change in structural revenue from 2010 to 2018 based on European Commission numbers



Source: Own calculations based on European Commission and ECB data.

Figure 4.1: Decomposition of the change in structural revenue from 2010 to 2018



Source: Own calculations based on European Commission, Eurostat and ECB data.

Links: Rote Balken zeigen Diskrepanz zw. kumulierten Maßnahmen auf Einnahmenseite und der Veränderung der strukturellen Einnahmen

Rechts: Violette (Progression), orange (Veränderung BIP-Zusammensetzung) und rote Balken (Sonstiges) zerlegen Diskrepanz

Morris, R., Reiss, L. (2020). A decomposition of structural revenue developments for euro area member states. ECB Working Papers 2455.

Fiskalisches Risk Sharing in Österreich

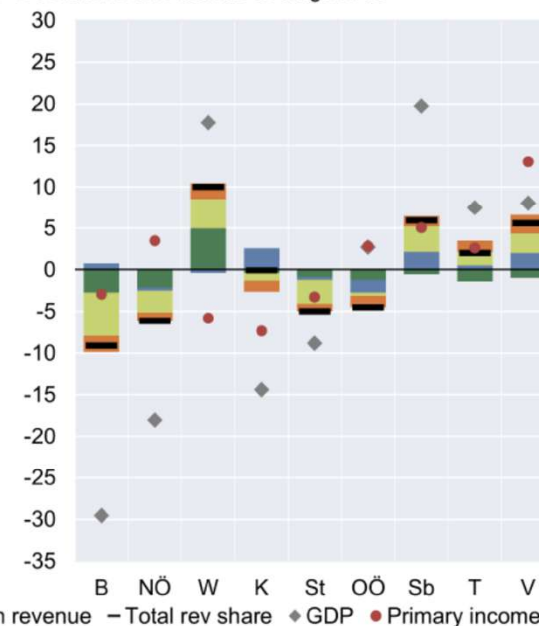
Wenn hohe Risikoteilung bei niedriger Umverteilung die einzigen Ziele sind, schneiden die Ertragsanteile sehr gut ab (aus eigener Studie in Endphase):

Table 6.1: Risk sharing vs. redistribution from 2000 to 2019 (households + governments)

	Fiscal risk sharing	Redistribution
	% of variation in GDP which is smoothed (based on nominal series)	mean abs. deviation of avg. net transfers (2000-19) in % of GDP per capita
Overall fiscal policy	10.5% ***	2.1%
Federal taxes and benefits	6.4% ***	1.7%
Federal pensions	1.3%	1.3%
Other federal benefits	2.1% ***	0.2%
Other federal taxes	2.0% ***	0.7%
Federal transfers to states	3.3% ***	0.5%
Federal revenue sharing	2.7% ***	0.2%
Co-financing by federal gov.	0.2%	0.3%
SSF transfers for hospitals	0.4% ***	0.2%

Source: Own calculations. Note: * significant at 10%, ** significant at 5%, *** significant at 1%.

Revenue per capita in 2019
Deviation from Austrian average in %



■ ABS ■ Fixed key states ■ Fixed key munic. ■ Own revenue – Total rev share ◆ GDP ● Primary income

Source: Own calculations based on Ministry of Finance data. Note: While the other charts use population figures from T , this chart is based on the population figures which are used for the allocation of revenue shares (year $T - 2$).