

Ein New Deal für Österreich: Arbeitsplätze durch mehr Staatsausgaben

Oliver Picek¹

¹PhD, The New School for Social Research
WU Wien, Department Volkswirtschaft, Institut für Außenwirtschaft und
Entwicklung

Vortrag Keynes-Gesellschaft
21. Februar 2017

Outline

Das Papier ist Work in Progress!

1 Motivation und Literatur

- Motivation
- Beitrag und Argumente

2 Ergebnisse

- Budgetdefizit und Staatsschulden
- Effektivität und Abfluss von Konjunkturprogrammen
- Notwendige Höhe des Staatsausgabenprogramms

Zwei Ansichten

zu Konjunkturpaketen und Staatsausgaben

„Orthodoxere“ Sichtweise

- Konjunkturprogramme nur in Notfällen
- EU-Sparvorgaben einhalten, Sparpolitik nur im europäischen Konsens beenden
- Staatliche Investitionen erhöhen, hauptsache mittels EU (Juncker-Plan) oder beschränkt national (Golden Rule)
- Gegenfinanzierung immer mitgedacht

Eine andere Sichtweise

- Zumindest ausgeben was ökonomisch sinnvoll und notwendig (Zinsniveau)
- Neben Erhöhung der öffentl. Investitionen auch mehr Staatsausgaben (VGR Einteilung)
- Beschäftigungspolitik, als kurz-, mittel-, und langfristiges Konjunkturprogramm
- Beschäftigung als primäres, nicht sekundäres Ziel



Beitrag des Papiers

- Polit-ökonomische Dimension einer modernen Nachfragepolitik:
 - Österreich ist in den EU-Binnenmarkt sowie die Eurozone eingebunden, einhergehend mit einem Verlust wirtschaftspolitischer Instrumente
 - Prominente historische Fehlschläge unter diesen Bedingungen: Frankreich unter Mitterrand I, auch Österreich 1979
- 1. Legitimation der Konjunkturpolitik notwendig:
Diskussion der Argumente gegen Konjunkturpolitik, mit aktuellen Daten im konkreten Kontext für Österreich
- 2. Wie hoch sollte ein Konjunkturprogramm sein um eine signifikante Beschäftigungswirkung zu erreichen?



Mögliche Argumente gegen Konjunkturprogramme in Österreich I

1. Das Budgetdefizit und der Staatsschuldenstand erlauben es nicht.
 - (a) Die Fiskalregeln der EU wurden verschärft, und es droht eine Geldstrafe bei Nichteinhaltung.
 - (b) Das Budgetdefizit und der Schuldenstand verhindern es, weil die Dynamik der Staatsschulden explosiv ist.



Mögliche Argumente gegen Konjunkturprogramme in Österreich II

2. Der Effekt ist gering:

- (a) Der Effekt von Konjunkturprogrammen ist gering, würde kaum eine Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts bewirken und kaum Arbeitsplätze schaffen.
- (b) Der Multiplikator österreichischer Staatsausgaben ist kleiner als in vergangenen Jahrzehnten. Höhere Ausgaben würden damit vermehrt ins Ausland abfließen.
- (c) Selbst wenn der Effekt im eigenen Land bleibt, würde er vermehrt ausländischen Arbeitnehmern und Firmen zugute kommen.



Mögliche Argumente gegen Konjunkturprogramme in Österreich III

3. Eine unilaterale Erhöhung der Staatsausgaben könnte einen Anstieg der österreichischen Finanzierungskosten am Finanzmarkt zur Folge haben.
4. Bei einem massiven, wirklich wirkungsvollen Programm würde sich die österreichische Leistungs- und Handelsbilanz verschlechtern. Das Land könnte dadurch ins Visier der Finanzmärkte geraten, was wiederum einen Abbruch des Programms sowie ein Sparpaket zur Folge hätte.



Hypothese

- Ein „massives“ Programm zur Reduzierung der gesamten Arbeitslosigkeit ist aufgrund von Punkt 4 (Handelsbilanz), 3 (Staatsschuldenmarkt), und teilweise Punkt 1a (Defizitregeln) nicht möglich ist, allerdings könnte eine nicht zu geringe Zahl an Arbeitsplätzen mittels eines „moderaten“ Programms geschaffen werden kann.
- Im folgenden soll ein Teil dieser Argumente diskutiert werden.



Stabilitätspakt

- Wie engmaschig ist der Stabilitätspakt, vor allem aber: Wie ernst muss man seine Sanktionen nehmen?
- Strafen sind sehr unwahrscheinlich, GROS (2016) spricht vom zweiten Tod des Paktes im Sommer 2016:
 - Keine Strafen für Portugal und Spanien
 - Keine Strukturfondskürzungen
- Sollte daher das nationale Ignorieren der Sixpack Regelungen die beschäftigungspolitische Position sein?

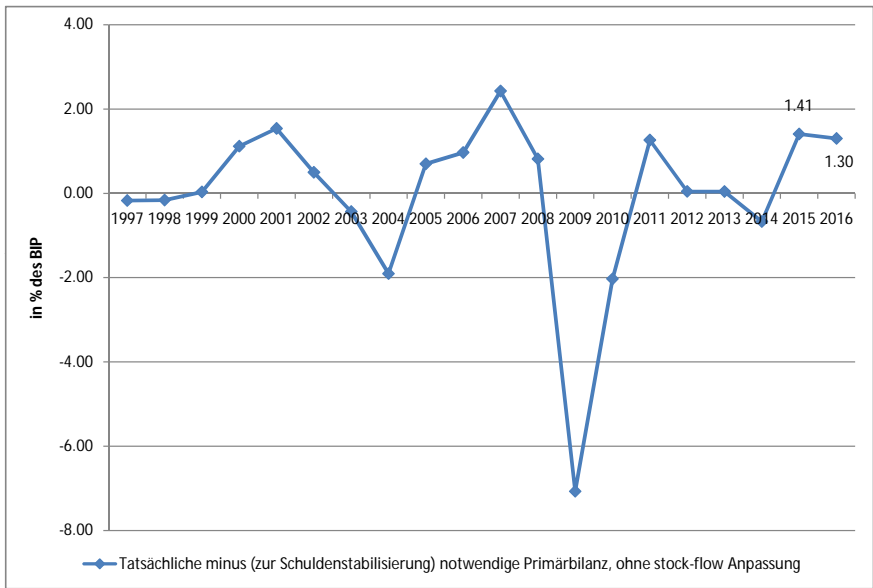


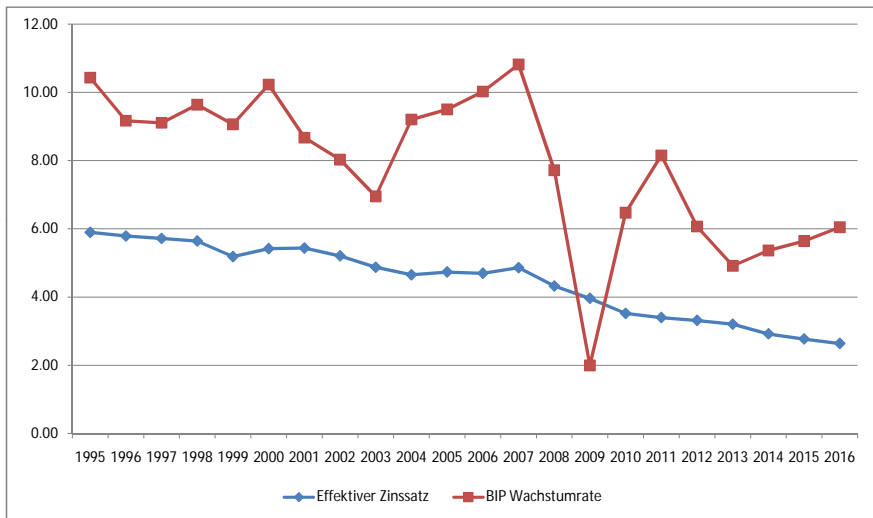
Nachhaltigkeit der Staatsschuld I

$$\Delta d = \frac{i_{t-1} - y_{t-1}}{1 + y_{t-1}} \cdot d_{t-1} - p_{t-1} \quad (1)$$

$$p_t^* = \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \cdot d_t \quad (2)$$

- Österreich 2016: Differenz zwischen tatsächlichem und dem zur Schuldenstabilisierung notwendigen Primärdefizit (1,3% des BIP)
- mit Annahme zum Selbstfinanzierungsgrad (rund 25%, KANIOVSKI ET AL. (2003)): 1.625% des BIP Spielraum für höhere Ausgaben gegeben keine Veränderung der Staatsschuldenquote laut Schuldendynamik





Finanzmarktrisiko Konjunkturpolitik?

- Rendite von Staatsanleihen auf Rekordtief, Preise hoch (Angebot knapp, Nachfrage hoch).
- QE mittels Public Sector Purchase Program des Eurosystems: 29,3 Mrd. bzw. 9,6% des BIP aufgekauft (Zinsen an Staat repatriiert)
- Debt-Rollover Ratio 2017: Staatsschulden im Wert von rund 6.2% des BIP müssen refinanziert werden. Durchschnittliche Fälligkeit der österreichischen Staatsschuld 8,8 Jahre. In nächsten drei Jahren werden jeweils knapp über 20 Mrd. Euro fällig werden → Genug Zeit für Austerität falls notwendig?
- Ratingagenturen haben gewisse Macht im derzeitigen Besicherungssystem der EZB, QE nicht unter Kontrolle des Finanzministeriums. Politische Einschätzung nötig!

Effektivität von Konjunkturprogrammen I

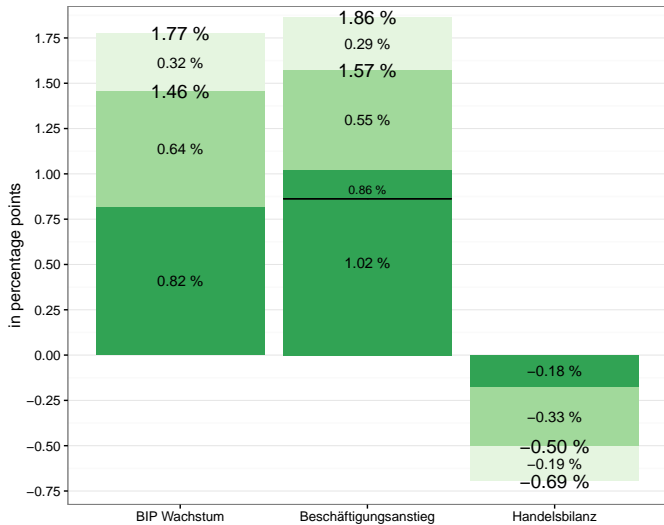
- Prinzipielle Antwort aus früheren Studien bekannt, aber trotzdem:
- Simulation mittels eines Input-Output Modells basierend auf WIOD von 2009
- Österreichische Staatsausgaben steigen um 1% des BIP, Zusammensetzung genauso wie im Durchschnitt
- Ergebnisse für nominales BIP, Beschäftigung und Handelsbilanz hängen vom Modell ab: Erstrundeneffekt, Vorleistungseffekte, Konsummultiplikator, Investitionsmultiplikator

Effektivität von Konjunkturprogrammen II

- Technische Studien:
 - Beschäftigungsmultiplikatoren pro Ausgabenkategorie, WIFO-Johanneum Studien: HORVATH ET AL. (2016), SOMMER & KURZMANN (2016), KURZMANN & AUMAYR (2007)
 - Frühere Studien: KANIOVSKI ET AL. (2003), und Spezialstudien: KANIOVSKI ET AL. (2006)
- Politikwissenschaftliche Studien:
 - Das Ende der Beschäftigungspolitik: UNGER (2001)
 - STREISSLER (2012): Keynesianische Politik tot

Effektivität von Konjunkturprogrammen III

- Ergebnisse (auf nächster Folie) sind vergleichbar mit BIP-Multiplikator des öffentlichen Konsums in HORVATH ET AL. (2016): 1,5 kurzfristig und 2 langfristig
- Beschäftigungsmultiplikatoren in HORVATH ET AL. (2016) sind mit 72.600 (kurzfristig) und 99.000 (langfristig) ebenfalls vergleichbar, mein Modell 79.900 (closed2).



- Open
- Steigerung mit Konsummultiplikator (Closed)
- Steigerung mit Konsum- und Investitionsmultiplikator (Closed 2)
- Erstrundeneffekt Open, Beschäftigung

Der Beipackzettel zur Input-Output Analyse

- Ein Input-Output (IO) Modell ist linear: Skalenerträge mit einem großen Schock?
- Ein IO model basiert auf einer Leontief Produktionsfunktion → Kein Substitutionseffekt
- Keine Preiseffekte: Keine Wettbewerbsfähigkeitseffekte mittels Lohn- und Nichtlohnkosten, keine Wechselkurseffekte
- Ergebnisse aber sehr detailliert: Auf Industrie- (NACE) und Länderebene (ganze EU plus wichtige RoW Länder)
- → Gegencheck mit anderen Modellen? DSGE-Modelle im zero lower bound haben sehr hohe Multiplikatoren!
- Wirtschaftshistorische Evidenz zur Begründung



Modell

1. Stärke des Modells: Außenhandelseffekte miteinbezogen
2. Unterschiedliche Multiplikatoreffekte getrennt dargestellt
3. Schwäche: Nicht so detaillierte Beschäftigungseffekte wie WIFO-Johanneum
4. Budget nicht detailliert genug abgebildet, lediglich Staatsausgaben im Moment

Außenhandel im multiregionalen Input-Output Modell

- Ein *multi-regionales* Input-Output Modell berücksichtigt Feedbacks und Interdependenzen zwischen Industrien in verschiedenen Regionen (Multiplikatoreffekte über Drittstaaten und globale Wertschöpfungsketten).
- *Impact Analyse*: Schätzung des Effekts auf BIP, Beschäftigung und Handelsbilanz eines exogenen Schocks der Nachfrage (in diesem Fall: Staatsausgaben)
- *Impact Analyse im multiregionalen Modell*: Spillover Effekte PICEK & SCHROEDER (2016), die abhängen von
 1. Industriestruktur
 2. Höhe und Komposition des Nachfrageschocks
 3. Handelsnetzwerk echter Ökonomien (nicht nur bilateraler Flüsse)

Daten

- Datenquelle: World Input Output Database (WIOD)
- 35 Industrien und 41 regions (40 Länder und ein Modell für den Rest der Welt von 1995 bis 2011, eine Tabelle pro Jahr.
- Die Tabellen messen den Fluss an Gütern und Dienstleistungen einzelner Industrien an Vorleistungs- und Endverbraucher, aufgeschlüsselt nach Herkunftsland und Zielland.
- Socioeconomic Accounts (SEA-WIOD): Hilfsdaten, nötig um Haushalte und Firmen im geschlossenen Modell zu endogenisieren (Arbeitseinkommen)
- Derzeitige Daten: 2009 Tabelle für geschlossenes Modell, 2014 für offenes Modell (mit neuer WIOD) derzeit.
- Neue WIOD (NACE 2, 64 Sektoren und 43 Länder) hat SEA ab Sommer 2017, damit geschlossene Modelle simulierbar



Abfluss ins Ausland

Variable	Nachfrage- erhöhung	Veränderung des BIP (PP)	Veränderung des BIP (BP)	Veränderung Beschäfti- gung	Veränderung Arbeits- stunden
Einheit	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Tausend	in Tausend
Effekt In- land in Euro	2621.16	2232.30	2273.82	43.78	64.03
Effekt Aus- land in Eu- ro	117.67	571.75	536.37	8.21	14.30
Effekt In- land in % des österr. BIP bzw. als Anteil (Spalte 5 und 6)	0.957%	0.815%	0.830%	84.208%	81.747%
Effekt Aus- land in % des österr. BIP	0.043%	0.209%	0.196%	15.792%	18.253%

Nur ausländische Arbeitskräfte profitieren vom im Inland wirksamen Impuls? I

- Ausländerbeschäftigungskoeffizienten im Durchschnitt in fast allen Sektoren über die vergangenen Jahre angestiegen (9,3% für 2004 auf 13,4% für 2015), aber marginal vs. Durchschnitt
- Nachfrageerhöhung des öffentlichen Konsums: Die vier Sektoren, auf die zusammen rund zwei Drittel des Beschäftigungseffekts des öffentlichen Konsums wirken, haben wesentlich niedrigere Ausländerbeschäftigungsanteile:
 - 3,2% in der öffentlichen Verwaltung,



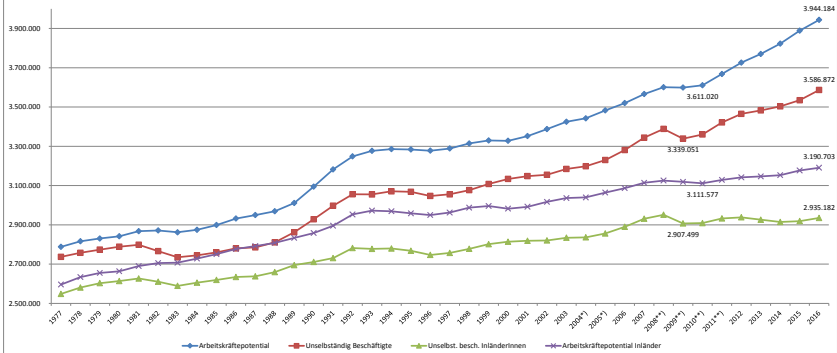
Nur ausländische Arbeitskräfte profitieren vom im Inland wirksamen Impuls? II

- rund 10% in Erziehung und Unterricht
- rund 10% Gesundheits- und Sozialwesen
- 13,2% im Handel

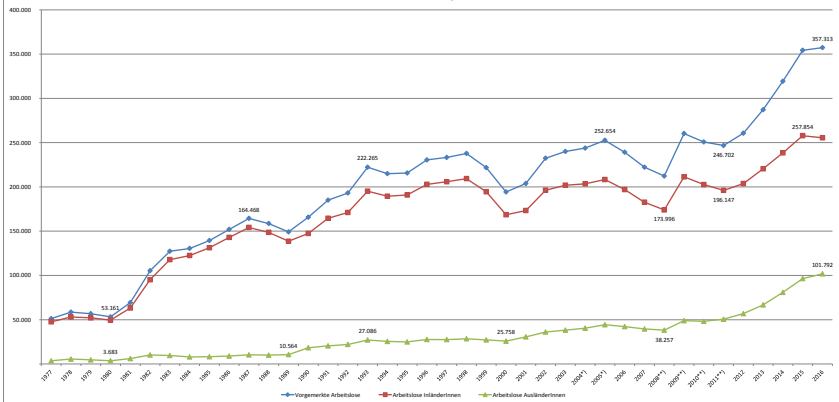
- Teilbereiche (Hochbau) potentieller öffentlicher Investitionen haben hohe Ausländerbeschäftigungsanteile von rund einem Drittel \Rightarrow Zusammensetzung des Pakets entscheidend!

- Insgesamt: 15% gehen direkt verloren an das Ausland, 10% an im Inland Beschäftigte Ausländer. 75% des Beschäftigungseffektes gehen an Österreicherinnen

Arbeitskräftepotential und Beschäftigung in Österreich, 1977-2016



In- und Ausländerarbeitslosigkeit, 1977-2016





Notwendige Höhe des Staatsausgabenprogramms

Die Größe der Programme: Eine Orientierung I

Ziel des Pakets	Staatsausgabenerhöhung	Modell	Nachfrage	Gesamtnachfrage (Schock plus induzierte Nachfrage)		BIP	Beschäftigungszugang	davon Erstrundeneffekt	Jahresarbeitsstunden	Handelsbilanz	BIP-Wachstum	Senkung der Arbeitslosenquote	davon Erstrundeneffekt	Handelsbilanz
				ursprünglicher Schock in Mio. Euro	Veränderung in Mio. Euro									
Standard-szenario	1	Open	2621.16	5170.59	2232.30	43.78	36.98	64.03	-382.50	0.820	1.021	0.863	-0.176	
		Closed			3964.09	67.41	36.98	101.84	-1206.50	1.455	1.573	0.863	-0.502	
		Closed2			4831.91	79.90	36.98	121.76	-1705.33	1.774	1.864	0.863	-0.695	
100.000 Arbeitsplätze	1.25	Open	3276.45	6463.24	2790.37	54.72	46.22	80.03	-478.12	1.024	1.277	1.078	-0.220	
		Closed			4955.11	84.26	46.22	127.30	-1508.12	1.819	1.966	1.078	-0.625	
		Closed2			6039.89	99.87	46.22	152.20	-2131.66	2.217	2.330	1.078	-0.865	
max. 3% Maastricht Budgetdefizit	2.4	Open	6290.79	12409.41	5357.52	105.06	88.75	153.66	-917.99	1.967	2.451	2.070	-0.419	
		Closed			9513.82	161.78	88.75	244.42	-2895.60	3.493	3.774	2.070	-1.181	
		Closed2			11596.60	191.75	88.75	292.23	-4092.78	4.257	4.473	2.070	-1.628	
Kern-Plan: 200.000 Arbeitsplätze	2.5	Open	6552.90	12926.47	5580.75	109.44	92.45	160.07	-956.24	2.049	2.553	2.157	-0.436	
		Closed			9910.23	168.53	92.45	254.60	-3016.25	3.638	3.931	2.157	-1.229	
		Closed2			12079.79	199.74	92.45	304.40	-4263.32	4.435	4.659	2.157	-1.693	
250.000 Jobs (Arbeitslose Eurostat)	3.2	Open	8387.72	16545.88	7143.35	140.08	118.33	204.89	-1223.09	2.623	3.268	2.760	-0.555	
		Closed			12685.09	215.71	118.33	325.89	-3860.79	4.657	5.032	2.760	-1.558	
		Closed2			15462.13	255.06	118.33	389.64	-5457.04	5.677	5.964	2.760	-2.141	
Ausgleichen der Leistungsbilanz	3.7	Open	9698.30	19131.18	8259.50	161.97	136.82	236.90	-1415.23	3.032	3.779	3.192	-0.630	
		Closed			14667.13	249.42	136.82	376.81	-4464.04	5.385	5.818	3.192	-1.789	
		Closed2			24187.79	378.08	136.82	450.52	-6309.71	6.564	6.896	3.192	-2.455	
Jobs für Arbeitslose nach AMS	4.45	Open	11664.17	23009.12	9933.73	194.80	164.55	284.92	-1702.10	3.647	4.544	3.839	-0.764	
		Closed			17640.20	299.98	164.55	453.19	-5368.91	6.476	6.998	3.839	-2.129	
		Closed2			21502.02	355.53	164.55	541.84	-7588.70	7.894	8.294	3.839	-2.917	

Die Größe der Programme: Eine Orientierung II

- Kern-Plan mit 200.000 Arbeitsplätzen:
 - braucht 2,5% des BIP Staatsausgabenerhöhung (im günstigsten Fall)
 - Arbeitsmarkt: 92.000 Jobs als Erstrundeneffekt, 109.000 falls Konsum und Investitionen nicht anspringen, 168.000 falls nur Investitionen nicht anspringen. Arbeitslosenquote geht um 4,7% (Eurostat) zurück bei konstantem Arbeitsangebot, davon 2,2% Erstrundeneffekt
 - Nominales BIP wächst um 4.44%, Handelsbilanz verschlechtert sich um -1,7% des BIP



Die Größe der Programme: Eine Orientierung III

- Leistungsbilanz mittels Handelsbilanz ausgeglichen bei 3,7% Staatsausgabenerhöhung des BIP
- Budgetdefizit bei 3% (Pi mal Daumen) bei 2,4% Staatsausgabenerhöhung des BIP
- gegeben ein konstantes Arbeitsangebot und keine strukturelle Arbeitslosigkeit: Arbeitslosigkeit (Eurostat) bei 3.2% des BIP Staatsausgabenerhöhung und Arbeitslosigkeit (AMS) bei 4.5% des BIP Staatsausgabenerhöhung beseitigt
- Das Budget ist daher (wenn man sich an Maastricht hält) das bindendere Kriterium als die Handelsbilanz

Literaturverzeichnis I

- GROS, D. (2016): *The second death of the Stability Pact and the birth of an inter-governmental Europe. CEPS Commentary 28 July 2016*. URL <http://aei.pitt.edu/78380/>.
- HORVATH, T., HUEMER, U., KRATENA, K., MAHRINGER, H., SOMMER, M., GSTINIG, K., JANISCH, D., KURZMANN, R. & KULMER, V. (2016): *Beschäftigungsmultiplikatoren und die Besetzung von Arbeitsplätzen in Österreich*. In: . Gemeinsame Studie des WIFO und Johanneum Research im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, und Konsumentenschutz.
- KANIOVSKI, S., KRATENA, K., MARTERBAUER, M. ET AL. (2003): *Auswirkungen öffentlicher Konjunkturimpulse auf Wachstum und Beschäftigung*. In: WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT-WIEN-, **29**, 4: 503–530.
- KANIOVSKI, S., MARTERBAUER, M. & KRATENA, K. (2006): *Auswirkungen von Straßenbauinvestitionen auf Wachstum und Beschäftigung.[Online] 6 2006*.
- KURZMANN, R. & AUMAYR, C. (2007): *Österreichische Beschäftigungs- und Wertschöpfungsmultiplikatoren. Eine Abschätzung der ökonomischen Effekte verschiedener Ausgabekategorien anhand des Modells MULTIREG*. Techn. Ber. Nr. 61-2007, InTeReg Research Report. Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Abteilung II/6.
- PICEK, O. & SCHROEDER, E. (2016): *Spillover Effects of Germany's Final Demand on Southern Europe*. Working Paper.
- SOMMER, M. & KURZMANN, R. (2016): *Kurzbeschreibung der Modelllandschaft im Projekt "Beschäftigungsmultiplikatoren und die Besetzung von Arbeitsplätzen in Österreich"*. In: . Auftraggeber: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.
- STREISSLER, E. W. (2012): *Wie weit kann heute keynesianische Wirtschaftspolitik helfen?* In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, **38**, 2: 231.
- UNGER, B. (2001): *Österreichs Beschäftigungspolitik seit 1970*. In: *Forum Politische Bildung (Hrsg.), Materialpaket Politische Bildung*, Wien.