

Heinemann, Friedrich

Article

Reformpolitik und die Entwicklung der öffentlichen Haushalte

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Heinemann, Friedrich (2006) : Reformpolitik und die Entwicklung der öffentlichen Haushalte, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Vol. 9, Iss. 1, pp. 6-7

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/125958>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Reformpolitik und die Entwicklung der öffentlichen Haushalte

Europäische Staaten wie Deutschland, Frankreich oder Italien stehen vor einer doppelten Herausforderung. Einerseits müssen übermäßige öffentliche Defizite reduziert werden, andererseits sind Reformen der Arbeitsmärkte, Steuer- und Sozialversicherungssysteme unabdingbar für eine Steigerung des Potenzialwachstums. Angesichts dieser doppelten Aufgabenstellung ist ein Grundverständnis für mögliche Wechselbeziehungen zwischen solchen Reformen und der Entwicklung des öffentlichen Budgetdefizits unverzichtbar. Im neu reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt gehören Struktur reformen zu den Tatbeständen, die eine temporäre Abweichung des Defizits von der mittelfristigen Zielmarke rechtfertigen können. Die sinnvolle Anwendung des reformierten Stabilitätspakts setzt somit voraus, dass bekannt ist, bei welcher Art von Reformen es typischerweise überhaupt zu Konflikten mit dem Konsolidierungsziel kommen kann.

Dass institutionelle Reformen, die auf eine Bewältigung der demographischen Herausforderung und eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes zielen, auf Dauer die öffentlichen Budgets entlasten, ist unstrittig. Weniger klar ist hingegen, wie es um die kurzfristigen Konsequenzen solcher Reformen für die öffentlichen Haushalte bestellt ist. In der Literatur (z.B. Deroose und Turrini, 2005;

gaben. Ein direkter (kurzfristig) negativer Effekt für die Staatseinnahmen stellt sich bei der Einführung einer kapitalgedeckten Säule im Kontext einer Rentenreform ein. Beiträge in die kapitalgedeckte Säule von Rentensystemen werden gemäß den Regeln der europäischen Statistik nicht mehr als Einnahmen des staatlichen Sektors verbucht.

Neben diesen direkten Reformfolgen

mag es überlegenswert sein, derartige Veränderungen durch eine expansive Fiskalpolitik zu begleiten. Weitere indirekte Effekte können sich aus kurzfristig wirksamen Erwartungs- und Wachstumseffekten ergeben. In dem Maße, in dem Reformen den Optimismus von Konsumenten oder Unternehmen beflügeln, können sich – noch bevor sich die langfristig angebotsseitigen Effekte von Reformen einstellen – kurzfristige Wachstumseffekte ergeben, die dann auch auf die Budgetentwicklung durchschlagen würden. Angesichts solch widerstreitender Argumente ist die Empirie zur Bestimmung der tatsächlichen Beziehungen zwischen Defizitentwicklung und Reformen gefragt.

Quantifizierung von Reformen

Zur Quantifizierung von Struktur reformen werden hier Indikatoren benutzt, die von Helbling et al. (2004) für 20 OECD-Staaten zusammengetragen wurden und den Zeitraum von 1975 bis – je nach Reformfeld – 2002 abbilden. Diese Indikatoren beziffern die Regulierungsin tensität auf den jeweiligen nationalen Arbeits-, Finanz- und Produktmärkten und stellen für das Steuersystem eine Indikatorvariable für die Ineffizienzen des Steuersystems dar. Der Arbeitsmarktindikator beinhaltet beispielsweise Informationen zum Kündigungsschutz, zu den Lohnersatzraten bei Arbeitslosigkeit und zur Zahldauer der Arbeitslosenunterstützung. Der Indikator zum Steuersystem stellt vor allem ab auf die Höhe der maximalen Grenzsteuersätze und das Verhältnis zwischen direkter und indirekter Besteuerung. Diese Indikatoren können nun herangezogen werden, um auf Basis ihrer Veränderung zu bestimmen, ob es zu Reformen gekommen ist. Der kritische Wert, ab dem im Folgenden von einer „Reform“ gesprochen wird, wird dabei so bestimmt, dass zehn Prozent aller Beobachtungen abgedeckt werden. Diese Vorgehensweise impliziert, dass nur vergleichsweise ausgeprägte

Tabelle 1: Budgetäre Situation im Vorfeld von Reformen

Koeffizient Reformdummy (Standardfehler) in Gleichung (1)				
	Arbeitsmarktreform	Finanzmarktreform	Steuerreform	Produktmarktreform
Staatlicher Primärsaldo in v.H. BIP	-0,25 (0,51)	0,46 (0,40)	0,80 (0,45)*	0,54 (0,45)
Struktureller Primärsaldo in v.H. BIP	-0,09 (0,44)	0,14 (0,36)	1,33 (0,41)***	0,81 (0,39)**
Staatsausgaben in v.H. BIP	0,60 (0,51)	-0,23 (0,41)	0,57 (0,46)	0,22 (0,44)
Sozialtransfers in v.H. BIP	0,46 (0,28)*	-0,16 (0,22)	0,48 (0,023)***	0,13 (0,23)
Staatliche Einnahmen in v.H. BIP	0,35 (0,46)	-0,02 (0,38)	1,79 (0,41)***	0,33 (0,41)

*/**/**: Signifikanzniveau 10 v.H./5 v.H./1 v.H. Datenbeschreibung siehe Text Quelle: Eigene Berechnungen

Heinemann, 2006) werden –je nach Reformkontext – ganz verschiedene Aspekte zum kurzfristigen Zusammenhang zwischen Reformen und Budgetpolitik genannt. Ganz offensichtlich gibt es direkte budgetäre Konsequenzen von Reformen etwa im Bereich der Steuer- oder Sozialpolitik. Die Absenkung von Steuersätzen geht ohne Gegenfinanzierung zwangsläufig mit Einnahmeverlust einher. Umgekehrt verringert eine Arbeitsmarktreform, in deren Verlauf zur Steigerung der Arbeitsanreize Transfers abgesenkt werden, direkt die Staatsaus-

werden die öffentlichen Budgets aber möglicherweise indirekt betroffen. So ist denkbar, dass sich manche Reformen nur durchsetzen lassen, wenn Kompensationen für negativ betroffene Wählergruppen vorgenommen werden. Ein im Kontext von Arbeitsmarkt reformen oft benutztes Argument fußt auf Überlegungen zur nachfrageseitigen Flankierung von Reformen. Wenn bestimmte Reformen – beispielsweise die Lockerung des Kündigungsschutzes – typischerweise nur in einer konjunkturellen Aufwärtsbewegung Früchte zeigen, dann

Deregulierungsschritte als Reform betrachtet werden.

Öffentliche Haushalte im Vorfeld von Reformen

In einem ersten Test wird nun die typische Verfassung der öffentlichen Haushalte im Vorfeld von ausgeprägten Reformen betrachtet. Auch dazu gibt es unterschiedliche theoretische Überlegungen. Im Einklang mit der so genannten Krisenhypothese, wonach Reformen dann wahrscheinlicher werden, wenn die ökonomischen Daten eine krisenhafte Entwicklung signalisieren, wären im Vorfeld von Reformen hohe Defizite zu erwarten. Dagegen sprechen einige der oben diskutierten direkten und indirekten Reformeffekte: Wenn bestimmte Reformen kurzfristig Geld kosten, wären niedrige Defizite Voraussetzung für die Finanzierbarkeit von Reformen.

Die typische fiskalische Situation in Reformperioden vorausgehenden Jahren lässt sich über den folgenden Test im Panel der OECD-Staaten überprüfen.

$$(1) Y = X\beta + \gamma \text{Reformdummy} + \varepsilon$$

Y ist dabei die zu untersuchende Fiskalvariable (z.B. Primärsaldo des Staates), X eine Matrix mit einem vollständigen Satz von Länder- und Periodendummies. Durch diese Dummies werden länderspezifische (z.B. schwache fiskalische Institutionen) und zeitspezifische Effekte (z.B. weltwirtschaftliche Schwankungen) herausgefiltert. Reformdummy ist gleich 1 in den zwei Jahren, die einer Reform vorangehen, und gleich 0 in den anderen Jahren. Je nach Vorzeichen und

Signifikanz des Koeffizienten g kann somit festgestellt werden, ob die betrachtete Variable im Vorfeld von Reformen Besonderheiten aufweist. Im Ergebnis zeigt sich (siehe Tabelle 1) bei den öffentlichen Defiziten, dass diese typischerweise im Vorfeld von Steuer- und Produktmarktreformen geringer als üblich sind. Auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte gibt es zwar keine Auffälligkeiten im Hinblick auf die Höhe der Ausgaben insgesamt, allerdings sind die Sozialausgaben typischerweise vor Arbeitsmarkt- und Produktmarktreformen erhöht, was als Hinweis auf vorbereitende kompensatorische Maßnahmen für Reformverlierer gewertet werden könnte. Auf der Einnahmeseite gibt es nur vor Steuerreformen eine signifikante Auffälligkeit, nämlich dass sich die Einnahmesituation überdurchschnittlich positiv darstellt. Offenbar ist also eine gute Kassenlage Voraussetzung dafür, dass eine die Effizienz verbessernde Steuerreform durchgeführt werden kann.

Wichtig für die Anwendung des reformierten Stabilitätspaktes wird die Einschätzung sein, welche Reformen in ihrem Verlauf tatsächlich zunächst budgetäre Probleme mit sich bringen könnten. Eine Varianzanalyse für die Mittelwerte fiskalischer Indikatoren vor, während und nach Reformen kann hier erste Einsichten erbringen. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des öffentlichen Budgetsaldos im Verlaufe von Reformzyklen in den betrachteten 20 OECD-Staaten im Zeitraum 1975 bis 2000. Dabei werden vor und nach einem Reformjahr jeweils zwei Jahre mit in die Betrachtung einbezogen. „Mittlere Jahre“, die zwischen

zwei Reformperioden liegen, werden dabei nicht berücksichtigt.

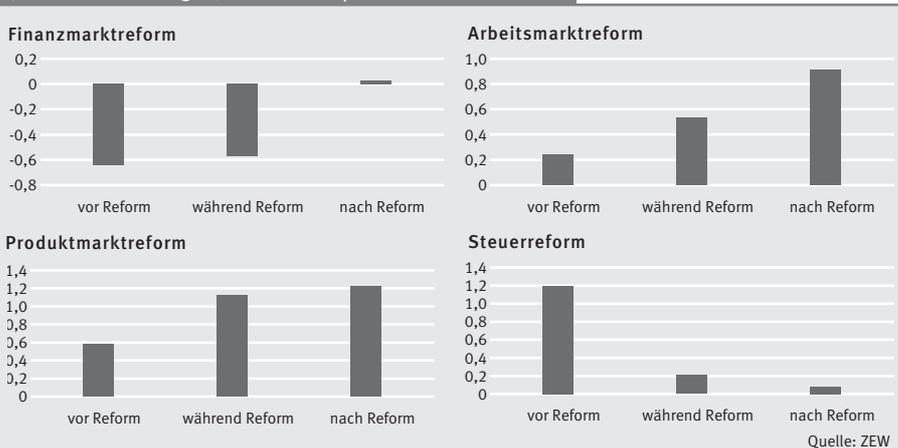
Es zeigt sich, dass es weder bei einer Deregulierung der Finanzmärkte, der Arbeitsmärkte oder der Produktmärkte typischerweise zu einer Verschlechterung des primären (d.h. um die Zinsen bereinigten) Budgetsaldos kommt. Anders stellt sich das Bild im Falle von Steuerreformen dar: Diese sind eher mit einer Verschlechterung des Budgetsaldos verbunden, hier schlagen offenbar die direkten negativen Folgen der Reform (Einnahmeausfälle durch Steuersenkungen) stärker durch als mögliche positive Folgen, die sich etwa aufgrund eines beschleunigten Wirtschaftswachstums ergeben dürften.

Schlussfolgerung

Insgesamt deuten diese Resultate und weitere am ZEW vorgenommene, modellgestützte empirische Analysen darauf hin, dass es keinen ausgeprägten kurzfristigen Konflikt zwischen budgetärer Konsolidierung und Strukturreformen gibt. Vielmehr deuten die Erfahrungen der OECD-Staaten in den zurückliegenden Jahrzehnten eher darauf hin, dass Konsolidierungs- und Reformziele selbst in kurzer Frist vereinbar sind. Eine Ausnahme stellen am ehesten Steuerreformen dar, die naturgemäß zunächst zu budgetären Belastungen führen können. Insbesondere die Erfahrung, dass eine gute öffentliche Kassenlage Vorbedingung für effizienzsteigernde Steuerreformen in den Industrieländern ist, unterstreicht aber die Wichtigkeit der Budgetkonsolidierung, um in Zukunft überhaupt solche Reformen zu ermöglichen. In diesem Sinne ist die konsequente Anwendung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes auch deshalb geboten, um die zukünftige Reformfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten auf fiskalischem Gebiet sicher zu stellen.

Dr. Friedrich Heinemann,
heinemann@zew.de

Abbildung 1: Strukturelle und öffentliche Budgetsalden (ohne Zinszahlungen) in v.H. des potenziellen BIP



Literaturangaben

- Deroose, Servaas and Alessandro Turrini (2005): The Short-term Budgetary Implications of Structural Reforms. Evidence from a Panel of EU Countries, CEPR Discussion Paper No. 5217.
- Heinemann, Friedrich (2006): The Drivers of Deregulation in the Era of Globalization, forthcoming in: Peter Bernholz and Roland Vaubel, Political Competition and Economic Regulation.
- Helbling, Thomas, Dalia Hakura, and Xavier Debrun (2004): Fostering Structural Reforms in Industrial Countries, in: World Economic Outlook 2004, chapter III, 103-146.