



24. CEIES-Seminar

„Die Größe des staatlichen Sektors – Wie misst man sie?“

Wien, Donnerstag 23. und Freitag 24. Oktober 2003



EUROPÄISCHE
KOMMISSION



THEMENKREIS 1
Allgemeine
Statistik

Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre Fragen zur Europäischen Union zu finden

Neue gebührenfreie Telefonnummer:

00 800 6 7 8 9 10 11

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu.int>).

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2004

ISBN 92-894-5307-9

ISSN 1725-132X

© Europäische Gemeinschaften, 2004

1. Tag

23. Oktober 2003

9:00 Uhr ANMELDUNG

9:30 Uhr ERÖFFNUNGSSITZUNG

Begrüßung der Teilnehmer:

Herr J. Lamel, stellvertretender Vorsitzender des CEIES

Herr E. Kutzenberger, Generaldirektor von Statistik Austria

Eröffnungsansprache:

Herr D. Glatzel, Europäische Kommission, Wirtschaftsstatistik, wirtschaftliche und monetäre Konvergenz, Eurostat

1. INTERNATIONALE MEINUNGEN

Herr K. Dublin, Internationaler Währungsfonds

Herr R. Mink, Europäische Zentralbank

KAFFEPAUSE

OFFENE DISKUSSION

Mittagessen 12:30 Uhr - 14:00 Uhr

2. MESSUNGSPROBLEME

VORSITZ: HERR BRÜMMERHOFF, UNIVERSITÄT ROSTOCK, DEUTSCHLAND

GRUNDSATZREFERAT

Herr R. Hjerpe, Staatliches Institut für Wirtschaftsforschung, Finnland

A) TECHNISCHE ASPEKTE

Datenkonzepte und Datenproduktion

Herr J. Verrinder, Europäische Kommission, Eurostat

Frau L. Vebrova, Tschechisches Statistisches Amt, Tschechische Republik

KAFFEPAUSE

OFFENE DISKUSSION

Internationaler Vergleich

Herr E. Hoffmann, Internationale Arbeitsorganisation

Herr M. Ladaique, OECD

17:30 UHR ABSCHLUSS DES ERSTEN TAGES

18:30 UHR ABENDPROGRAMM

WIR DANKEN STATISTIK AUSTRIA FÜR DAS ABENDPROGRAMM

2. Tag 24. Oktober 2003

9:00 UHR

2. MESSUNGSPROBLEME - TECHNISCHE ASPEKTE (FORTSETZUNG)

VORSITZ: HERR BRÜMMERHOFF, UNIVERSITÄT ROSTOCK, DEUTSCHLAND

Internationaler Vergleich (Fortsetzung)

Herr A. Pritchard, Office for National Statistics, Vereinigtes Königreich

Herr S. Sergueev, Statistik Austria

OFFENE DISKUSSION

KAFFEEPAUSE

ANALYSE

Herr B. Kuhry, Amt für soziale und kulturelle Planung, Niederlande

*Herr W. Schönböck und Herr J. Bröthaler, Institut für Finanzwissenschaft
und Infrastrukturpolitik, Technische Universität Wien, Österreich*

OFFENE DISKUSSION

Mittagessen 12:30 Uhr – 14:00 Uhr

2. MESSUNGSPROBLEME (FORTSETZUNG)

**VORSITZ: FRAU K. SIUNE, DIREKTOR, THE DANISH INSTITUTE FOR STUDIES IN RESEARCH
AND RESEARCH POLICY**

B) POLITISCHE ASPEKTE

Frau G. Csonka, Finanzministerium, Ungarn

Frau R. Meier und Herr G. Gamez, Bundesamt für Statistik, Schweiz

Herr M. Ward, Weltbank

OFFENE DISKUSSION

KAFFEEPAUSE

16:30 Uhr

Zusammenfassung durch die für die Organisation des Seminars zuständige Arbeitsgruppe

Herr A. Franz

16:50 Uhr

Reaktion von Eurostat

Herr B. Meganck

17:10 Uhr

Schlusswort

Herr J. Lamel, stellvertretender Vorsitzender des CEIES

ENDE DES SEMINARS

* * * * *

Hintergrund und Zweck des Seminars

Eines der Merkmale der heutigen Volkswirtschaften ist die herausragende Bedeutung, die der „Staat“ inzwischen erlangt hat. In der EU liegt beispielsweise der Anteil des Staates am BIP nirgends unter 10 %, wie sie im VK ermittelt wurden, und in Skandinavien kann er sogar ein Viertel betragen (Schweden 26 %). Aber was *ist* der „Staat“? Welche Rolle spielt er in der Wirtschaft? Welche Art von Statistiken findet man ohne Schwierigkeiten über ihn? Was kann man aus diesen Zahlen lernen? Sind sie vergleichbar? Was muss bei ihrer Verwendung berücksichtigt werden? Der bisher erreichte beachtliche Grad der Standardisierung und Perfektion kann gleichzeitig ein Hinweis auf die Schwierigkeiten, Zweideutigkeiten und Stolpersteine sein, die sich sowohl den Produzenten als auch den Nutzern dieser Daten in den Weg stellen.

Hinter den auftretenden Fragen steht eindeutig mehr als nur Neugier. Sie haben vor kurzem im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und hier wiederum im Zusammenhang mit der dem Verfahren bei übermäßigem Defizit innewohnenden explosiven Kraft großes Interesse hervorgerufen. Aber einmal abgesehen von diesen aktuellen Aspekten werden aussagekräftige, verständliche und gut vergleichbare Zahlen über den „Staat“ benötigt. Deshalb ist es angemessen, das Thema etwas genauer zu untersuchen, vor allem was die Vorbedingung der Vergleichbarkeit im Kontext der EU angeht, die eindeutig das Hauptanliegen der Bestrebungen ist. Deshalb sind die derzeitigen Statistiken über den Staat natürlich der Ausgangspunkt.

Was ist der CEIES?

CEIES steht für *Comité consultatif européen de l'information statistique dans les domaines économique et social* oder auf Deutsch: „Europäischer Beratender Ausschuss für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich“. Aufgabe des Ausschusses ist es, den Rat und die Kommission bei der Koordinierung der Ziele der gemeinschaftlichen Politik der statistischen Information zu unterstützen und dabei den Nutzerbedarf und die den Informationsproduzenten entstehenden Kosten zu berücksichtigen.

Der Ausschuss wurde mit dem Beschluss 91/116/EWG des Rates vom 25. Februar 1991 eingesetzt. Der ursprüngliche Beschluss wurde durch den Beschluss 97/255/EG des Rates vom 19. April 1997 unter Berücksichtigung des Beitritts von Österreich, Finnland und Schweden geändert.

Den Vorsitz über den CEIES hat das für Statistik zuständige Kommissionsmitglied, derzeit Herr Pedro Solbes Mira, inne. Stellvertretender Vorsitzender ist Herr Joachim Lamel aus Österreich. Dem CEIES gehören zwei vom Rat bestimmte Mitglieder je Mitgliedstaat, drei Mitglieder der Europäischen Kommission, der Vorsitzende des Ausschusses für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistik (AWFZ) und die Leiter der nationalen statistischen Ämter der Mitgliedstaaten an.



Europäischer Beratender Ausschuss für Statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich

Sekretariat: Eurostat, Referat R-2

Tel. (352) 4301-33055, Fax (352) 4301-32629

<http://europa.eu.int/comm/eurostat>

e-mail : estat-ceies@cec.eu.int

Organisatoren: die CEIES-Arbeitsgruppe: Herr J. Lamel, Herr A. Franz, Frau E. Kilpiö, Herr R. Mink, Frau A. Tortopidis und von Eurostat Herr L. Peters

CEIES Sekretariat: Frau Annika Näslund-Fogelberg, Frau Nicole Lauwerijs und Frau Deborah Evans

INHALT

Die Unterlagen sind eine Sammlung von Beiträgen, die von den Rednern vor Beginn des Seminars verfasst wurden. Sie entalten weder die Ergebnisse der offenen Diskussionen noch die der Podiumsdiskussion.

Die vorgetragenen und hier veröffentlichten Beiträge geben nur die Meinung ihrer Autoren wieder und nicht unbedingt die offizielle Position ihrer Institutionen/Organisationen.

ERÖFFNUNGSANSPRACHE:

*Herr D. Glatzel, Europäische Kommission,
Wirtschaftsstatistik, wirtschaftliche und monetäre Konvergenz, Eurostat* 11

1. INTERNATIONALE MEINUNGEN

Herr K. Dublin, Internationaler Währungsfonds 14

Herr R. Mink, Europäische Zentralbank 16

2. MESSUNGSPROBLEME - Grundsatzreferat

Herr R. Hjerpe, Staatliches Institut für Wirtschaftsforschung, Finnland 18

A) TECHNISCHE ASPEKTE

Datenkonzepte und Datenproduktion

Herr J. Verrinder, Europäische Kommission, Eurostat 21

Frau L. Vebrova, Tschechisches Statistisches Amt, Tschechische Republik 22

Internationaler Vergleich

Herr E. Hoffmann, Internationale Arbeitsorganisation 23

Herr M. Ladaique, OECD 24

Herr A. Pritchard, Office for National Statistics, Vereinigtes Königreich 25

Herr S. Sergueev, Statistik Austria 27

Analyse

Herr B. Kuhry, Amt für soziale und kulturelle Planung, Niederlande 28

B) POLITISCHE ASPEKTE

Frau G. Csonka, Finanzministerium, Ungarn 30

Frau R. Meier und Herr G. Gamez, Bundesamt für Statistik, Schweiz 33

Herr M. Ward, Weltbank 34

Zusammenfassung durch die für die Organisation des Seminars zuständige Arbeitsgruppe

Herr A. Franz 36

Reaktion von Eurostat

Herr B. Meganck 40

Teilnehmerliste 43

WIE LÄSST SICH DIE GRÖÖE DES SEKTORS STAAT MESSEN? (ERÖFFNUNGSANSPRACHE)

Dieter Glatzel

Europäische Kommission, Eurostat

Guten Morgen, meine Damen und Herren. Für diejenigen, die mich nicht kennen: Ich bin Dieter Glatzel, Referatsleiter bei Eurostat mit Zuständigkeit für den Bereich “Finanzkonten und –indikatoren, Statistiken für das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit”. In meinem Referat werden Finanzkonten und die meisten Statistiken über den Staat innerhalb des Europäischen Statistischen Systems erfasst und verbreitet. Ich vertrete Bart Meganck, der leider heute in dringenden Angelegenheiten anderweitig verhindert ist.

Bevor ich auf das heutige Thema eingehe, möchte auch ich mich bei Statistik Austria und Alfred Franz für die Unterstützung bei der Organisation dieses Seminars bedanken. Es freut mich, dass das Seminar so regen Zuspruch findet.

Wenn ich und meine Kollegen die eingehende E-Mail und Bezüge auf Eurostat in der Presse betrachten, geht es immer und immer wieder um das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sowie um die hierfür verwendeten Staatsschulden- und Defizitstatistiken. Ich weiß, hier in Österreich (und in den meisten anderen Ländern) haben die Presse und viele Politiker gelernt, dass Eurostat durch dieses eine Thema existiert, auch wenn andere Ereignisse in der letzten Zeit das Ansehen meiner Organisation etwas gesteigert haben!

Doch das Thema der Größe des Sektors Staat, das wir hier erörtern, geht über den Bereich staatliche Schulden und Defizite weit hinaus. Es reicht bis in unser Verständnis darüber, welche Auswirkungen – nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch sozialer und kultureller Art - eine (hoffentlich) selbst gewählte Staatsgewalt hat. Ich hoffe, wir werden einige Zeit mit diesen Aspekten verbringen, denn meiner Ansicht nach verdienen sie es voll und ganz, umfassender diskutiert zu werden, als dies normalerweise der Fall ist.

Eine mögliche Herangehensweise an dieses Thema – wie in dem hervorragenden Übersichtsdokument für dieses Seminar beschrieben – ist der “Bottom-up”-Ansatz: Wie organisieren Gruppen von Menschen ihr Zusammenleben, und welche Regierungsform haben sie gewählt? Die Ökonomie-Lehrbücher führen eine Reihe von Erklärungen dafür an, warum es Staaten gibt. Nach der am weitesten verbreiteten Theorie erreicht eine Gruppe von interessierten ökonomischen Handlungsträgern normalerweise in Abwesenheit perfekter Informationen eine suboptimale Lösung für ein bestimmtes Problem im Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlicher Waren . Daher ist eine Staatsgewalt erforderlich, um die Menschen zu einer optimaleren Lösung zu führen.

Mit Aufkommen der Idee des Wohlfahrtsstaates hat sich die Rolle des Staates kontinuierlich ausgeweitet, insbesondere in Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Sozialschutz, Marktregulierung und Umweltschutz. Wir haben sogar länderübergreifende Regierungen entwickelt, um optimalere Lösungen auf internationaler Ebene zu finden. In den vergangenen Jahren haben wir jedoch eine Liberalisierung bestimmter Kontrollen (z. B. Umtauschkontrollen, Grenzkontrollen) und eine Privatisierung staatlicher Industrien durch zahlreiche Regierungen beobachtet. Eine Analyse dieser zweiseitigen Entwicklung stellt in den nächsten beiden Tagen eine der Herausforderungen für uns dar.

Vielleicht sollten wir uns zu Beginn dieses Seminars einige Gedanken zu dem Begriff “Größe” im Titel machen. Wir könnten zwei mögliche Interpretationen heranziehen – eine “physische” Interpretation (in Bezug auf Geld, Menschen, Infrastruktur, usw.) und eine Interpretation im Sinne von “Auswirkung” (inwieweit werden Bürger und Körperschaften durch den Staat beeinflusst).

Dies können zwei sehr unterschiedliche Dinge sein – in der Tat sind manche Staaten unter Umständen effizienter als andere, greifen manche Staaten stärker auf Regulierungsinstrumente zurück als andere, verlassen sich manche Staaten bei der Erbringung einiger öffentlicher Dienstleistungen stärker auf den privaten Sektor. Ich weiß, dass bestimmte Länder in Europa, z. B. das VK und Dänemark, Leistungsmessgrößen für den staatlichen Sektor entwickelt haben, die darauf zielen, Outcomes der staatlichen Aktivitäten sowie den zur Erreichung erforderlichen Output und Input zu messen.

Eine weitere Frage, die es zu betrachten gilt, ist die Verfügbarkeit von Daten über die “Größe” und den “Standort” der jeweiligen Staatsgewalt. In zahlreichen Ländern gibt es einen einheitlichen Trend hin zu einer Dezentralisierung. Ein Slogan heißt “Den Staat näher zu den Menschen bringen”. Welche Arten von Statistiken sind jedoch geeignet, um eine Dezentralisierung zu erfassen? Wie sollten wir sie präsentieren?

Eine Herausforderung für Statistiker im Zusammenhang mit gelegentlich weitreichenden Reformen nationalstaatlicher Regierungsstrukturen stellt seit einigen Jahren die Verschiebung der Schwerpunktlegung von einer Top-down-Politikentwicklung zu einer eher “partizipatorischen” Beteiligung der bürgerlichen Gesellschaft, u. a. einer stärkeren Konsultation von Lobby- und Interessengruppen, dar. Wie können wir aggregierte Veränderungen in Politikentwicklungsmethoden und ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft statistisch erfassen? Reicht es aus, die Veränderungen einfach in Form miteinander in Verbindung stehender Zuteilungen öffentlicher Mittel zu messen?

Ein weiterer Aspekt, der unsere herkömmlichen Methoden zur Messung der Größe des Sektors Staates verändern könnte, ist das sich verändernde Wesen der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen. Da eine zunehmende Anzahl von Agenturen, die öffentliche Dienstleistungen anbieten, privatisiert oder durch Anbieter aus dem privaten Sektor ersetzt werden, muss man sich fragen, ob die Privatisierung der Dienstleistungserbringung an sich eine Reklassifizierung von Leistungsanbietern in den privaten Sektor rechtfertigt. Würde es einige von ihnen in der Tat geben, ohne dass sie ein gelegentlich monopolistisches Mandat des Staates erhalten haben? Ausgehend davon, dass all ihre Vermögenswerte, Verbindlichkeiten und Ergebnisse lediglich aufgrund von staatlichen Anweisungen existieren, bedeutet dies, dass all diese unter den privaten Sektor fallen sollten? Können wir außerdem sicher sein, dass wir über ausreichend transparente Daten verfügen, um aggregierte Vorrats- und Stromveränderungen infolge eines neuen rechtlichen und wirtschaftlichen Status’ von Anbietern öffentlicher Dienstleistungen zurück zu verfolgen?

Nicht zuletzt sollten wir über den Prozess nachdenken, mit dem Daten über den Staat zusammengestellt werden. Wenn Statistiken politisch hoch relevant werden, müssen wir stets wachsam sein, dass Standards und statistische Unabhängigkeit aufrecht erhalten bleiben. Die Mechanismen, mit denen wir dies tun, sind von Bedeutung, so dass wir die Nutzer der Statistiken beruhigen können. Wo Statistiken als politische Fußbälle benutzt werden (ich denke z. B. an das Thema Steuerbelastung, das in den meisten Ländern zur Zeit von Wahlen hitzige Diskussionen auslöst), sollten wir in der Lage sein zu sagen: “Die Antwort lautet so, und nicht so” und einwandfreie Argumente bereithalten, um unsere Position zu verteidigen.

Darüber hinaus müssen wir sicherstellen, dass die Bedeutung von zuverlässig und umfassend erhobenen statistischen Daten auf allen staatlichen Ebenen, insbesondere auf subnationaler Ebene bekannt ist, auf der das Bewusstsein bezüglich der Relevanz statistischer Daten für die Politik unter Umständen nicht so ausgeprägt ist wie auf der Ebene des Zentralstaats. Während die nationalen statistischen Ämter kontinuierlich mutige Anstrengungen unternehmen, um ihre Kollegen auf lokaler und regionaler Regierungsebene in Bezug auf Datenerfassung und Aufbereitungsmethoden zu schulen, stellen wir auf den verschiedenen Regierungsebenen noch immer erhebliche Unterschiede bezüglich der Datenqualität fest.

Dies wirkt sich wiederum auf die Zuverlässigkeit von Messungen aus, anhand derer die Größe des öffentlichen Sektors bestimmt wird. Die Kompetenzen von Statistikern auf allen staatlichen Ebenen auf dem neuesten Stand zu halten, ist daher eine fortwährende Herausforderung, insbesondere in diesen Zeiten angesichts strenger Sparmaßnahmen in vielen Mitgliedstaaten.

Nachdem ich dies nun alles gesagt habe, hoffe ich, dass wir in diesem Seminar bis morgen Nachmittag die folgenden Fragen behandelt haben werden – nicht nur, um die Frage weiter zu erhellen, wie sich die Größe des staatlichen Sektors am besten messen lässt, sondern auch um uns bei Eurostat und den NSÄ einige Anregungen zur Größenordnung des weiteren Forschungsbedarfs auf diesem Gebiet zu geben. Einige der Fragen, von denen ich hoffe, dass sie in unserer Debatte zur Sprache kommen, sind:

-
- Wie definieren wir “Staat”?
 - Welche Aspekte der staatlichen Aktivitäten schlagen sich derzeit in amtlichen Statistiken nieder?
 - Welche Probleme gibt es bezüglich vorhandener amtlicher Statistiken über den Staat?
 - Welche staatlichen Aktivitäten werden vielleicht nicht erfasst?
 - Sind bestimmte Parameter für die Messung der Größe des Sektors Staat besser als andere?

Die Debatte über die Größe des Sektors Staat (im Gegensatz zur Finanzierung des staatlichen Sektors) hat in den Vereinigten Staaten immer eine größere Rolle gespielt als in Europa. Dort wird die Debatte sehr leidenschaftlich geführt, insbesondere auf Seiten derjenigen, die eine Verkleinerung des Sektors Staat befürworten. Zum Abschluss möchte ich zwei beeindruckende Zitate mit Ihnen teilen, die die Stärke von Emotionen verdeutlichen:

“Giving money and power to government is like giving whiskey and car keys to teenage boys” (Dem Staat Geld und Macht zu geben ist so, als gäbe man männlichen Teenagern Whiskey und Autoschlüssel) von P. J. O’Rourke, und

“A government that is big enough to give you all you want is big enough to take it all away” (Ein Staat, der so groß ist, dir all das zu geben, was du willst, ist auch so groß, dir wieder alles wegzunehmen) von Barry Goldwater.

Ich wünsche Ihnen zwei Tage voller anregender Diskussionen!

MESSUNG DER GRÖÖE DES STAATLICHEN SEKTORS: WELCHEN BEITRAG LEISTET DAS IWF-HANDBUCH ZUR STATISTIK DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN 2001?

Keith Dublin, John Pitzer und Ethan Weisman
Internationaler Währungsfonds

Zusammenfassung

Es gibt keine allgemein akzeptierte statistische Maßzahl für die Größe des staatlichen Sektors, die für sämtliche Arten von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Analysen geeignet ist. Meist werden die Staatsausgaben insgesamt herangezogen, aber wahrscheinlich nur deshalb, weil entsprechende Daten problemlos verfügbar sind, und nicht, weil das Konzept besonders geeignet wäre. Je nach der Frage, die es zu beantworten gilt, könnte ein anderes Maß, wie z. B. Vermögensbesitz, Ausgaben für den letzten Verbrauch oder eine Kombination verschiedener Maßzahlen angemessener sein. In einigen Fällen müsste sich der Analyst vielleicht mehr mit dem breiter angelegten öffentlichen Sektor als mit dem Sektor Staat befassen.

Maßzahlen für die Größe des Staatssektors werden gewöhnlich im Verhältnis zur Größe der Volkswirtschaft und nicht als absolute Zahl ausgedrückt. Somit könnte ein mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung harmonisiertes integriertes System von Staatstatistiken einen geeigneten Schätzwert für die Größe des Sektors Staat ergeben. Ein derartiges integriertes System wird in dem vor kurzem veröffentlichten Handbuch zur Statistik der öffentlichen Finanzen 2001 (*Government Finance Statistics Manual – GFSM 2001*)¹, das mit dem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (*System of National Accounts 1993 – SNA 1993*) harmonisiert ist, beschrieben.

In dem Beitrag soll dargelegt werden, dass das GFSM 2001 einen finanzpolitischen Analyserahmen bietet, der sich auf die Debatte um die Größe des Sektors Staat anwenden lässt. Nachdem zunächst auf die wirtschaftlichen Aufgaben des Staates eingegangen wird (Teil I), folgt eine Besprechung der Fachliteratur, die sich mit der Größe des staatlichen Sektors befasst (Teil II). Teil III beschreibt die Bilanzierungsstruktur des GFSM 2001 und seine Harmonisierung mit dem SNA 1993, wobei die staatlichen Wirtschaftstätigkeiten innerhalb der Wirtschaft insgesamt systematisch aufgeführt werden. Teil IV demonstriert den Nutzen und das reichhaltige Potenzial des statistischen Rahmens im GFSM 2001 anhand einer Reihe von Maßzahlen für die Größe des Sektors Staat, die sich aus diesen statistischen Daten ableiten lassen.

Bei der Messung der Größe des öffentlichen Sektors kann das umfangreiche und integrierte System der Bestands- und Stromgrößen des GFSM 2001 sinnvoll auf die Bewertung von Trends beim Reinvermögen oder Nettofinanzvermögen angewendet werden, um auf diese Weise festzustellen, ob das Handeln des öffentlichen Sektors nachhaltig ist. Darüber hinaus untersucht der Beitrag die Qualität des Portfolios des öffentlichen Sektors und befasst sich mit der Frage, ob sich der Anteil der Aktiva bzw. Passiva des Staatssektors am BIP auf Wachstum, Beschäftigung, die finanzpolitische Nachhaltigkeit oder die Effektivität des Staates auswirkt. Er geht auf das zunehmende Problembewusstsein im Zusammenhang mit der verzerrenden Wirkung von Subventionen und anderen Preisstutzungsprogrammen ein, das zu einer Neubewertung der Rolle geführt hat, die der

¹ Das Handbuch ist auch unter <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm> abrufbar.

Keith Dublin ist Leiter und Ethan Weisman Stellvertretender Leiter des Referats öffentliche Finanzen in der Abteilung Statistik des IWF. John Pitzer stand dem Referat zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Beitrags als Berater zur Seite. In den Beitrag eingearbeitet wurden Stellungnahmen von Carol S. Carson, Lucie Laliberte, Anne Kester und Dimitar Radev. Für eventuelle Fehler ist allein der Autor verantwortlich. Die in diesem Beitrag geäußerten Standpunkte sind die des Autors (der Autoren) und stellen nicht unbedingt die Meinung des IWF dar.

Staat bei der Umverteilung von Einkommen spielen sollte. Die im GFS-System enthaltenen Statistiken zu Subventionen und anderen Transferzahlungen, querklassifiziert nach der Klassifikation der Staatsaufgaben, dürften bei diesen Untersuchungen von Nutzen sein. Ebenso wichtig sind Risikobetrachtungen, also beispielsweise: wer trägt das Risiko (öffentlicher oder privater Sektor), welche Risiken sind vorhanden (Inlands- und Auslandsrisiken), und wie lauten die Risiko-Nutzen-Relationen und Alternativen? Werden diese Überlegungen in die Debatte um die Größe des öffentlichen Sektors eingebracht und die über das GFSM 2001 verfügbaren Informationen entsprechend herangezogen, ergibt sich ein höherer Analysenutzen der Statistiken. Obgleich diese Fragestellungen nicht neu sind, könnte die Art und Weise ihrer Analyse zu neuen Einblicken führen.

Abschließend sollte die Größe des Staatssektors auch im Verhältnis dazu bewertet werden, wie er den Belangen seiner Bevölkerung gerecht zu werden vermag – ablesbar am Abstimmungsverhalten der Wähler. Im Allgemeinen richtet sich das Angebot öffentlicher Güter aufgrund einer öffentlichen Nachfrage und die daraus resultierende Größe des Staatssektors nach der Effizienz, mit der der Staat das öffentliche Gut erzeugt oder anderweitig bereitstellt.

DIE GRÖÖE DES STAATLICHEN SEKTORS IM EURO-WÄHRUNGSGEBIET, IN DEN USA UND IN JAPAN: WIE MISST MAN SIE?

Reimund Mink

Europäische Zentralbank
Generaldirektion Statistik

Zusammenfassung

Trotz aller deutlichen institutionellen und demografischen Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern waren die Auswirkungen eines immer größer werdenden staatlichen Sektors für die politischen Entscheidungsträger in den letzten drei Jahrzehnten ein wichtiges wirtschaftliches Thema. Was bedeutet diese zunehmende Größe des staatlichen Sektors für das Wohlergehen der Bürger und für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der betreffenden Länder? Für diese Fragen interessieren sich natürlich in erster Linie Wirtschaftswissenschaftler. Die Tatsache, dass viele der vom Staat bereitgestellten Waren und Dienstleistungen einen nichtmarktbestimmten Charakter haben, erschwert jedoch gerade die Messung ihrer Auswirkungen auf das Wohlergehen der Bürger und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes. Aus diesem Grund haben die Wirtschaftswissenschaftler nicht versucht, diese Fragen zu beantworten, sondern sich statt dessen auf die wirtschaftlichen Gründe der Popularität des staatlichen Sektors und auf die wirtschaftlichen Folgen seines Wachstums oder seiner Größe konzentriert.

Die Messung des Wachstums oder der Größe des staatlichen Sektors wird häufig als relativ einfach angesehen. Die Einnahmen, die Ausgaben oder die Verschuldung des Staates (im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) werden hierfür in der Regel als Maßgrößen verwendet, ohne dass weiter über ihren Inhalt und ihre Qualität nachgedacht wird. Ist es statistisch zulässig, wenn man sagt, dass auf den Staat jetzt im Allgemeinen „fast die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts des Euro-Währungsgebiets entfällt“, während es in den USA und Japan etwas weniger ist (knapp 30 bzw. 40 % des BIP)? Der statistische Vergleich mag zwar zutreffend sein, doch ist die Interpretation dieser Aussage etwas irreführend, denn die Staatsausgaben sind kein klar abgegrenzter Teil des BIP.

Der Beitrag beschäftigt sich mit verschiedenen Aspekten der Messung der Größe des staatlichen Sektors, insbesondere mit der Vergleichbarkeit dieser Messungen für Volkswirtschaften wie das Euro-Währungsgebiet, die USA und Japan. Zunächst geht es um den Buchungsrahmen, der in erster Linie für diese Größenmessung verwendet wird, und um die Abgrenzung des staatlichen Sektors. Diese Abgrenzung bezieht sich auf den Sektor Staat, den öffentlichen Sektor, zu dem der Staat und die öffentlichen Kapitalgesellschaften gehören, und um weiter gefasste Definitionen.

Es werden verschiedene Maße für den Sektor Staat vorgestellt, die aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen abgeleitet sind. Da andere Bezugsgrößen als weniger geeignet für internationale Vergleiche angesehen werden, werden diese Maße zum BIP ins Verhältnis gesetzt. Trotz der verschiedenen methodischen Unterschiede zwischen den VGR-Systemen und trotz der Unzulänglichkeiten dieser Systeme deutet doch einiges darauf hin, dass der staatliche Sektor im Euro-Währungsgebiet und in Japan größer ist als in den USA. Legt man auf den Staatseinnahmen und -ausgaben basierende monetäre Maße zugrunde, so ist der staatliche Sektor im Euro-Währungsgebiet größer als in Japan; auf der Grundlage der Staatsverschuldung ergibt sich dagegen das umgekehrte Bild. Die Staatsverschuldung in Prozent des BIP ist in Japan vergleichsweise hoch und hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen, während sie im Euro-Währungsgebiet und in den USA relativ konstant geblieben ist. Was nichtmonetäre Maße angeht, so liegen über die Zahl der Beschäftigten des Sektors Staat bzw. des öffentlichen Sektors keine vollständigen harmonisierten Daten vor. Das Gleiche gilt auch für Maße die auf

Indikatoren basieren; sie sind mit großen Fehlerspannen behaftet, die zuverlässige Vergleiche zwischen Ländern und zwischen verschiedenen Zeiträumen unmöglich machen. Auf diese verschiedenen Maße wird näher eingegangen, und die auf allgemein akzeptierten Gesamtrechnungspraktiken basierenden Arbeiten werden beschrieben.

Insgesamt müssen zur Modifizierung und Umsetzung der bestehenden Gesamtrechnungsstandards weitere statistische Arbeiten durchgeführt werden. Hierzu gehört auch die Erhebung zusätzlicher Daten, damit Konten des öffentlichen Sektors erstellt werden können, die für internationale Vergleiche geeignet sind.

AUFDECKUNG DER DIMENSIONEN DES ALLGEMEINWOHLS – PROBLEME BEI DER MESSUNG DER GRÖÖE DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS

Reino Hjerpe

Staatliches Institut für Wirtschaftsforschung (VATT) Finnland

Zusammenfassung

Eine Messung der Größe des öffentlichen Sektors ist für die Erfordernisse der Wirtschaftspolitik wie auch der Wirtschaftsforschung wichtig. In der Wirtschaftspolitik geht es um die Dimensionierung des öffentlichen Sektors, also um Entscheidungen im Zusammenhang mit Steuersätzen und der Höhe der Staatsausgaben. Die WWU legt die Rahmenbedingungen für die Entwicklung der staatlichen Wirtschaft fest. Für wirtschaftspolitische Entscheidungen ist es oftmals notwendig, Größe und Entwicklung des öffentlichen Sektors national wie international über einen bestimmten Zeitraum zu vergleichen.

Für die Messung der Größe des öffentlichen Sektors kommen im Allgemeinen folgende Indikatoren zum Einsatz: Gesamtsteuersatz/BIP, gesamte öffentliche Ausgaben/BIP, Wertschöpfung öffentlicher Sektor/BIP, Staatsverbrauch und Investitionsausgaben/BIP, Anteil der Beschäftigung im öffentlichen Sektor an Gesamtbeschäftigung und Transfers/BIP.

Alle diese Indikatoren beschreiben die Größe des öffentlichen Sektors unter dem Gesichtspunkt der laufenden Tätigkeit, das heißt, der Wirtschaftsströme. Die Größe des öffentlichen Sektors lässt sich auch unter dem Gesichtspunkt des Vermögens betrachten. Hierbei werden die wirtschaftlichen Bestandsgrößen, die Aktiva und Passiva und die künftigen Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors sowie die mit ihrer Berechnung verbundenen Probleme betrachtet. Der Vermögensansatz ist vor allem bei der Einschätzung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Wirtschaft hilfreich. Beispielsweise verlangt der Stabilitäts- und Wachstumspakt der WWU beide Ansätze (die für die öffentliche Wirtschaft festgelegten Defizit- und Schuldenkriterien).

Die Indikatoren vermitteln ein weit auseinandergehendes Bild von der Größe des öffentlichen Sektors. Das wirft natürlich die Frage auf, wie die Größe des öffentlichen Sektors nun tatsächlich gemessen werden soll. Gibt es so etwas wie den „besten“ oder den „richtigen“ Indikator für die Größe des öffentlichen Sektors? Welche Probleme treten bei dieser Messung auf?

Eigentlich kann man davon ausgehen, dass die Indikatoren zuverlässig und vergleichbar sind. „Zuverlässig“ bedeutet, dass das, was zu messen ist, richtig gemessen wird. Eine Vergleichbarkeit wird mindestens in drei Dimensionen benötigt. Innerhalb jeder Volkswirtschaft ist es unerlässlich, vergleichbare Informationen zu unterschiedlichen Zeiträumen zu erhalten, da sich Aufgaben und Rolle des öffentlichen Sektors in der Gesellschaft mit der Zeit verändern. Wir wollen also wissen, was im Laufe der Zeit mit der Größe des öffentlichen Sektors geschieht.

Zweitens möchten wir die Größe des öffentlichen Sektors zwischen einzelnen Ländern vergleichen. Position und Reihenfolge der Länder in internationalen Vergleichen ändern sich je nach verwendetem Indikator. Daraus wird ersichtlich, dass zwischen den Strukturen des öffentlichen Sektors in den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede bestehen. Es geht also darum, die unterschiedlichen Systeme vergleichbar zu machen.

Ein wichtiges Moment bezieht sich auf den Vergleich der jeweiligen Größe des öffentlichen und des privaten Sektors. Bestimmte Dienstleistungen, wie z. B. im Gesundheits- und Bildungsbereich, können entweder durch den öffentlichen oder durch den privaten Sektor erbracht werden. Vielleicht möchten wir gern wissen, welchen

Anteil der öffentliche Sektor an diesen Leistungen in den einzelnen Ländern hat und wie sich diese Unterschiede auswirken.

In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (SNA 1993, ESVG 1995) wird der öffentliche Sektor auf in sich schlüssige Weise behandelt, was eine gute Grundlage für die Messung seiner Größe darstellt. Die Rechnung vermittelt ein einheitliches und in vielen Fällen sogar ein sehr detailliertes Bild der Funktionsweise des öffentlichen Sektors. Im Hinblick auf die Messung der Größe des öffentlichen Sektors weist das derzeitige System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (SNA) allerdings Mängel und Probleme auf. Diese betreffen die Definition der Einrichtungen des öffentlichen Sektors, seinen Tätigkeitsbereich und die vom Sektor erzeugten Waren.

In der Fachliteratur wurden die Mängel bei den Indikatoren für die Größe des öffentlichen Sektors gesondert unter den Blickwinkeln der Sozialausgaben, der Unterstützung des öffentlichen Sektors für die Branchen und der Steuersysteme (vor allem der Steuervergünstigungen) getrennt untersucht. Die OECD hat vor allem die Vergleichbarkeit von Sozialausgaben und Steuervergünstigungen geprüft. Es gibt Unterschiede zwischen öffentlichen Ausgaben nach dem Ist-System sowie nach Periodenrechnung. Besondere Schwierigkeiten bereiten Maßnahmen des öffentlichen Sektors, die nicht zu staatlichen Baraufwendungen führen und daher in den Haushalten nicht aufgeführt werden. Diese Maßnahmen können allerdings weitreichende wirtschaftliche Auswirkungen haben. Beispiele für solche außerhalb des Haushalts laufenden Maßnahmen sind z. B. Schuldengarantien und wirtschaftliche Regulierungsmaßnahmen.

Die Definition des Sektors Staat bereitet keine größeren Probleme. Sollen aber staatliche Unternehmen mit dem Sektor Staat kombiniert werden, können Definitionsprobleme dahingehen auftreten, wann ein Unternehmen als staatlich zu betrachten ist und wie die als reine Finanzanlagen ausgeführten Funktionen zu berücksichtigen sind. Ebenfalls interessant ist es im Prinzip, wie der supranationale öffentliche Sektor (EU) bei der Definierung der Größe des nationalen öffentlichen Sektors betrachtet wird.

Die Aufgaben und Tätigkeiten des öffentlichen Sektors sind breit gefächert, und ihre Definition bzw. die Messmethode haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Messungen der Größe dieses Sektors. Es wäre angebracht, diese Elemente des Umfangs der öffentlichen Tätigkeiten auf einheitlicher Basis zu messen. Dafür müsste allerdings die gegenwärtige Messmethodik weiterentwickelt und standardisiert werden.

Eines der zentralen Probleme bei der Messung der Größe des öffentlichen Sektors ist auf die unterschiedlichen Strukturen der Steuersysteme zurückzuführen. Ein Unterschied besteht darin, ob der Staat seine Ziele über Direktausgaben- oder Steuersubventionen (bzw. Steuervergünstigungen) durchsetzt. Wichtig ist auch die Frage, ob die öffentlichen laufenden Transfers zu versteuern oder steuerfrei sind. Aus diesen und anderen etwas weniger wichtigen Gründen lassen sich die Gesamtsteuersätze nicht direkt zwischen den einzelnen Ländern vergleichen.

Auch die Ausgabenstrukturen können sich stark voneinander unterscheiden. Mehrere außerhalb des Haushalts geführte Aufwandsposten führen zwar zu monetären Verbindlichkeiten für den privaten bzw. öffentlichen Sektor, bewirken aber keine staatlichen Baraufwendungen und werden daher in den Haushaltsplänen nicht erfasst. Diese gehen oft in die staatliche Finanzhilfe für Industrie und Wohnungswesen ein. Die Folgen von Regulierungsmaßnahmen des öffentlichen Sektors lassen sich in erster Linie auf Kosten und Preise des privaten Sektors ausrichten, womit sie nicht als durch Maßnahmen des öffentlichen Sektors verursacht angesehen werden. Die Auswirkungen in der Wirtschaft können jedoch je nachdem, in welchem Umfang der Staat die Regulierungsmaßnahmen einsetzt, recht unterschiedlich sein.

Oftmals ist es sehr sinnvoll, den Umfang der öffentlichen und privaten Tätigkeiten zu vergleichen. Zum Beispiel haben die nordischen Länder ein praktisch kostenloses Gesundheits- und Bildungswesen, während diese Leistungen in den USA aus dem privaten Sektor kommen. In solchen Fällen ist es oft ratsam, die privaten und die öffentlichen Ausgabenbestandteile gleichzeitig darzulegen.

Die vom öffentlichen Sektor erzeugten Kerngüter sind Kollektivgüter, bei denen es sich um nationale oder regionale bzw. individuelle Dienstleistungen (z. B. Bildungs- und Gesundheitsleistungen) handeln kann. Diese lassen sich operativ spezifizieren. Schwierig ist dagegen die Messung von externen Effekten, die aus öffentlichen Tätigkeiten hervorgehen. Sind die Externalitäten im Wesentlichen positiv, bedeutet das, die Größe des öffentlichen Sektors wird unterbewertet. Zur Klassifizierung der vom öffentlichen Sektor als meritorische Güter erzeugten Waren wären Informationen zu den Grundlagen der Entscheidungsfindung notwendig.

Zum Vermögensansatz für die Größe des öffentlichen Sektors sei angemerkt, dass das Rentensystem künftige Verpflichtungen beinhaltet, die nicht unbedingt im Haushalt erfasst werden. In der Regel werden sie nur dann aufgenommen, wenn die Renten finanziert und gesonderte Rentensicherungszahlungen darauf einbehalten werden. In der Praxis können die Systeme umlage- oder nur teilfinanziert sein. Berücksichtigt man die Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung, dann hat die Methode der Erfassung der Rentenausgaben nunmehr einen größeren ökonomischen Stellenwert als je zuvor.

Die rechnerische Behandlung von Verpflichtungen, die in Partnerschaftsverträgen des öffentlichen und privaten Sektors eingegangen werden, können sich sowohl auf das zeitliche Profil des öffentlichen Sektors als auch auf den Umfang der Staatsverschuldung auswirken. In diesem Zusammenhang ist die Feststellung interessant, dass es sich bei der WWU-Verschuldung um eine Bruttoverschuldung handelt, die keine Darlehensforderungen berücksichtigt, was in manchen Ländern recht wichtig sein kann. Die WWU-Verschuldungszahlen sind daher, streng genommen, zwischen den einzelnen Ländern nicht vergleichbar.

Obwohl das SNA eine gute Grundlage für die Messung der Größe des öffentlichen Sektors bietet, erfüllen die genormten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen einige Zwecke nicht ganz. Unsere Analyse zeigt, dass sich der „beste“ Indikator der Größe des öffentlichen Sektors nicht so mühelos finden lässt. Unterschiedliche Indikatoren beschreiben unterschiedliche Dinge. Es kommt daher darauf an, dass der Benutzer darüber informiert wird, was sich hinter den jeweiligen Indikatoren tatsächlich verbirgt. Der öffentliche Sektor ist ein vielschichtiger, von vielen Tätigkeiten geprägter Wirtschaftsraum. Daher sind selbst zur Beschreibung seiner Größe verschiedene Dimensionen und Messmethoden erforderlich, um eine richtige und zuverlässige Ansicht der Rolle dieses wichtigen volkswirtschaftlichen Bereichs zu erhalten. Daraus ergibt sich auf die Frage, ob das Rechnungssystem im Hinblick auf die Größe und den Umfang des öffentlichen Sektors ausgebaut und zu einem Satellitensystem zusammengefasst werden sollte.

DATENKONZEPTE UND DATENPRODUKTION

John Verrinder

Europäische Kommission, Eurostat

Zusammenfassung

Bei der Messung der Größe des öffentlichen Sektors gilt es, eine sehr breite Palette von makroökonomischen, mikroökonomischen und sozialen Indikatoren zu erforschen. Dieser Beitrag konzentriert sich vor allem auf vorhandene makroökonomische Datenquellen.

Unter den Verantwortlichen für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung wird die Definition des öffentlichen Sektors und insbesondere des Staates seit langem debattiert. Die etablierte Definition im System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (SNA 93) lautet „Sektor Staat“ und wird auch im Handbuch des IWF zur Statistik der öffentlichen Finanzen (GSF) sowie im Verfahren der EU bei übermäßigem Defizit angewendet. Im Verlauf der Arbeiten zur Aufstellung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) und bei der Umsetzung des Verfahrens bei übermäßigem Defizit hat Eurostat eine Reihe von Klarstellungen der SNA 93-Bestimmungen vorgenommen.

Im ESVG 95 ist anhand von drei Schritten festzustellen, ob eine Einrichtung dem Sektor Staat zugeordnet werden sollte oder nicht. Diese Schritte werden im Beitrag eingehend beschrieben:

1. Schritt: Wird die Einrichtung von einer staatlichen Einheit gelenkt?
2. Schritt: Ist die Einrichtung eine gesonderte institutionelle Einheit?
3. Schritt: Ist die Einrichtung ein Nichtmarktproduzent?

Zwangsläufig sind auch Grenzfragen zu lösen. Dazu werden im Beitrag einige Beispiele genannt – Krankenhäuser, staatliche Exportkreditauskunfteien, Marktregulierungsstellen, öffentlich-private Partnerschaften und gemischte Einrichtungen. Es wird auf die mögliche Verwechslung zwischen dem Sektor Staat und dem Wirtschaftszweig öffentliche Verwaltung hingewiesen und festgestellt, dass bestimmte Einheiten, die Nichtmarktaktivitäten durchführen (z. B. bestimmte Krankenhäuser und Schulen) in die erstgenannte Rubrik eingeordnet, aus der letztgenannten jedoch herausgenommen werden können.

Anschließend werden mehrere makroökonomische Indikatoren zu verschiedenen Aspekten des Staates (der Staat als Produzent, Verbraucher, Ausgaben tätige Einheit, Geldeinnehmer, Umverteiler, Kreditaufnehmer und Arbeitgeber) verglichen. Generell wird das Fazit gezogen, dass sich die Rangfolge der Länder je nach Indikator mit Ausnahme der Maßnahmen zur Kreditaufnahme nicht stark verändert. Es gibt jedoch auch einige bemerkenswerte Ausnahmen.

Der Beitrag enthält ein Verzeichnis von auf den Staat bezogenen Daten, die in den Datenübertragungsprogrammen von Eurostat zur Verfügung stehen. Abschließend wird in dem Beitrag auf weitere laufende Entwicklungsarbeiten im Bereich Staatssektordaten sowie auf zwei Initiativen bei mikroökonomischen Indikatoren eingegangen.

MESSUNG DER GRÖÖE DES SEKTORS STAAT

Ludmila Vebrova

Tschechisches Statistisches Amt, Tschechische Republik

Zusammenfassung

1990 beschloss die Bundesregierung, dass das Tschechoslowakische Statistische Amt mit der Aufstellung einer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung beginnen sollte. Das Statistische Bundesamt beschloss gemäß dem mit der Europäischen Union geschlossenen Assoziierungsabkommen, das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen einzuführen.

Die Abteilung Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Tschechischen Statistischen Amtes wurde 1993 mit der vollständigen Aufstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Ganzes betraut, d. h. vierteljährliche, jährliche und regionale Konten sowie Konten für nichtfinanzielle Transaktionen und Finanzierungskonten (einschließlich Vermögensbilanzen, Umbewertungen und sonstiger realer Vermögensänderungen bei den Aktiva-Konten) für alle Sektoren und Teilsektoren der Volkswirtschaft. Sie ist zudem für deren Harmonisierung mit der ESVG95-Methodik, für die Qualität der Konten und für die veröffentlichten Daten verantwortlich.

Die erste Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung wurde für das Jahr 1992 produziert. Sie entsprach weitgehend der ESVG78-Methodik. Die Entscheidung zur Übernahme eines überarbeiteten Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wirkte sich auf die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 1993 und 1994 aus. Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung für 1992 wurde überarbeitet.

Die Rechnungen für die Jahre 1992 und 1993 umfassten Konten für nichtfinanzielle Transaktionen und Finanzierungskonten, die nach Sektoren aufgeschlüsselt waren. Seit 1994 werden die Konten für institutionelle Sektoren mit Ausnahme des Umbewertungskontos, das in ein Konto neutrale Umbewertungsgewinne/-verluste und ein Konto reale Umbewertungsgewinne/-verluste aufgesplittet werden sollte, als vollständiges Kontensystem aufgestellt.

Die Klassifizierung der Konten, institutionellen Sektoren/Teilsektoren, Positionen und Transaktionen entspricht der ESVG95-Methodik oder wird schrittweise verbessert.

Die Reihe der Konten für nichtfinanzielle Transaktionen und Finanzierungskonten einschließlich der Vermögensbilanz wird zeitgleich erstellt, und die mit dieser Aufgabe betraute Person ist für alle Konten für Gruppen von Einheiten verantwortlich, sowohl für Sektoren als auch für Teilsektoren.

Die tschechischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden in einer vorläufig endgültigen und einer endgültigen Fassung veröffentlicht. Wir haben damit begonnen, Eurostat und dem tschechischen Finanzministerium eine vorläufige Fassung des Sektors Staat mit dem Bezugszeitpunkt t+8 Monate zu übermitteln. Diese enthält lediglich Informationen über nichtfinanzielle Positionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Was vierteljährliche Konten für nichtfinanzielle Transaktionen und Finanzierungskonten des Staates betrifft, sind wir erst am Anfang – es liegt noch ein weiter Weg vor uns.

KEINE EINFACHE ANTWORT AUF EINE EINFACHE FRAGE: WELCHE BEDEUTUNG HAT DIE BESCHÄFTIGUNG IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR? ¹

Eivind Hoffmann

Internationale Arbeitsorganisation

Zusammenfassung

Beschäftigung ist einer der am häufigsten verwendeten Indikatoren für Umfang und Bedeutung von Unternehmen sowie Wirtschaftssektoren. Allein aus diesem Grunde wäre zu erwarten, dass Statistiken zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor leicht verfügbar und auf internationaler Ebene einigermaßen vergleichbar sind, zum Beispiel zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Eine der überraschendsten Tatsachen in Bezug auf amtliche Statistiken ist jedoch, dass die meisten Länder über eher dürftige Statistiken zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor sowie über die Merkmale der dort Beschäftigten verfügen. Es ist ebenfalls schwierig, Statistiken über die Beschäftigung im öffentlichen Sektor zu finden, die sowohl im Zeitverlauf als auch zwischen den Ländern einigermaßen vergleichbar sind, und dies nicht zuletzt, weil es in der Praxis schwierig ist, eine klare und einheitliche Trennlinie zwischen dem „öffentlichen Sektor“ und der übrigen Wirtschaft zu ziehen. In diesem Papier werden einige der Gründe dafür dargelegt sowie qualitative Probleme im Zusammenhang mit der Messung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor behandelt. Ferner werden unterschiedliche qualitative Aspekte in vier Bereichen angesprochen, für die derartige Statistiken wünschenswert sein könnten: Beschreibung der Bedeutung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor für die nationalen Arbeitsmärkte sowie der direkten Auswirkungen der Schwankungen der öffentlichen Haushaltsmittel auf die Beschäftigung im öffentlichen Sektor; Analyse der Produktivität des öffentlichen Sektors; Beschreibung der Auswirkungen der Privatisierung oder Vergabe von Unteraufträgen auf die (Beschäftigten der) Einheiten des öffentlichen Sektors, die die entsprechenden Aufgaben bis dato wahrgenommen haben. Dieses Papier soll zu einem besseren Verständnis der Probleme sowie zu einer Verbesserung der derzeitigen Situation beitragen.

¹ Die ursprüngliche Fassung dieses Vermerks wurde vorgelegt im Rahmen der 11th *Statistical Days: A New Millennium – New Phenomena: Have Statisticians Been Able to Understand and Measure Them*, in Radenci, Slowenien 26.-28. November 2001. Eine leicht überarbeitete Fassung wurde im Juni 2002 vorbereitet und auf der 27th *General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth Stockholm, Schweden. 18.-24. August 2002*. vorgestellt. Die vorliegende Fassung wurde im September 2003 fertiggestellt. Kommentare von Adriana Mata Greenwood, Anne Harrison, Robert Pember und Sylvester Young haben zur Verbesserung früherer Fassungen beigetragen, doch verbleibende Irrtümer sowie vorgebrachte Ansichten und Standpunkte sind die des Autors und nicht zwangsläufig die der ILO oder ihrer Statistikabteilung. Kommentare und Vorschläge zur Verbesserung werden ausdrücklich begrüßt. E-Mail: Hoffmann@ilo.org

STEUERAUFKOMMEN UND SOZIALAUSGABEN: EINE UMFASSENDERE SICHTWEISE

Maxime Ladaique
OECD

Zusammenfassung

Wenngleich das Verhältnis zwischen Steuereinnahmen und BIP (Steuerquote) der Hauptindikator zur Messung der Gesamtsteuerbelastung ist, kann er nur bedingt als Vergleichsmaßstab für die Steuerbelastung und die Rolle des Staates in den einzelnen Ländern und im zeitlichen Verlauf herangezogen werden. Diese Problematik betrifft im Wesentlichen die steuerlichen Aufwendungen für soziale Zwecke und den Umfang der Besteuerung von Sozialtransfers und des daraus resultierenden Verbrauchs.

Im vorliegenden Beitrag werden diese Fragen aufgegriffen und die Rahmenbedingungen für einen länderübergreifenden Vergleich der Nettosozialausgaben (nach Steuern) festgelegt. In die Analyse werden auch Sozialleistungen der Unternehmen einbezogen, um besser ermitteln zu können, welchen Teil der Inlandsproduktion einer Volkswirtschaft Empfänger von Sozialleistungen beanspruchen; dies sind die Nettosozialausgaben insgesamt.

Die Analyse fußt auf den neuesten verfügbaren detaillierten Steuerdaten, die für dieses Vorhaben erforderlich sind; im Falle der Niederlande, Österreichs, Schwedens, des Vereinigten Königreichs und der USA sind dies Angaben für das Jahr 1999. Wie die bereinigten Angaben zeigen, liegen die Nettosozialausgaben der einzelnen Ländern von der Höhe her dichter beieinander als es die Indikatoren der Bruttosozialausgaben (vor Steuern) vermuten lassen.

HÄNGT ES VON DER GRÖÖE DES STAATLICHEN SEKTORS AB, INWIEWEIT VOLKSWIRTSCHAFTEN MITEINANDER VERGLICHEN WERDEN KÖNNEN?

Alwyn Pritchard

Head of Government Output and Productivity Branch
Office for National Statistics, Vereinigtes Königreich

Zusammenfassung

Defizit und Schuldenstand des Staates gehören zu den Größen, die heute im Mittelpunkt des Interesses der Europäischen Kommission stehen. Aber wie lange noch? Eines Tages könnte der Größe des staatlichen Sektors das Hauptaugenmerk gelten. Für diesen Fall müssen die Statistiker eine allgemein akzeptierte Definition des staatlichen Sektors zur Hand haben. Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) ist ein guter Ausgangspunkt für eine solche Definition. Nach dem ESVG besteht der Staat aus Einheiten, die:

- zu den Nichtmarktproduzenten zählen, sich primär mit Abgaben finanzieren und
- Einkommen und Vermögen umverteilen.

Wenn sie nicht die in den einzelnen Ländern geltenden Rechtsgrundlagen zugrunde legen, sondern diese Definition, vergleichen Statistiker, die Ländervergleiche vornehmen, zumindest Gleiches mit Gleichem.

Damit diese Angabe verwendet werden kann, muss die Größe des staatlichen Sektors im Verhältnis zur Größe des betreffenden Landes ausgedrückt werden. Das BIP ist ein allgemein akzeptierter Indikator für die Größe eines Landes. Aber was hat der staatliche Sektor mit dem BIP zu tun? In allen Ländern greift der Staat mehr oder weniger stark in das Wirtschaftsgeschehen ein, um Dienstleistungen wie Verteidigung, Justiz, Gesundheit, Bildung und soziale Sicherheit zur Verfügung zu stellen. Diese Dienstleistungen sind Teil der Produktion eines Landes, d. h. seines BIP. Am deutlichsten ist der Umfang dieser Dienstleistungen der Entstehungs- und der Verwendungsrechnung des BIP zu entnehmen. Der Anteil des Staates an der gesamten letzten Verwendung ist gleich der gesamten letzten Verwendung des Staates. Bei der Entstehungsrechnung entspricht der Anteil des Staates seiner - im Wesentlichen durch seine Bediensteten erwirtschafteten - Wertschöpfung. Der Anteil des Staates am BIP ist von Land zu Land verschieden; in allen Ländern entspricht die letzte Verwendung des Staates jedoch einem höheren Prozentsatz des BIP als seine Wertschöpfung.

Die Verwendung des BIP-Anteils des Staates als Maß für die Größe des staatlichen Sektors hat auch Nachteile. Wenn der Staat in zwei Ländern am BIP einen Anteil von 30 % hat, bedeutet das nicht zwangsläufig, dass die staatlichen Dienstleistungen in beiden Ländern den gleichen Umfang haben. Wenn man zwei Länder im Zeitablauf betrachtet, so bedeutet ein Anstieg des Staatsanteils von 30 % auf 35 % des BIP nicht unbedingt, dass den Einwohnern der beiden Länder im gleichen Umfang zusätzliche Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden. Ein Faktor, der dies verhindern könnte, ist ein rascheres Produktivitätswachstum in einem der beiden Länder.

Außerdem bleiben beim Anteil des Staates am BIP die monetären Sozialleistungen unberücksichtigt. Da diese Sozialleistungen in der Regel einen beträchtlichen Umfang haben und aus dem Steueraufkommen finanziert werden, kann es nicht überraschen, dass das Steueraufkommen einen wesentlich höheren Prozentsatz des BIP ausmacht als die beiden genannten Maße für den Anteil des Staates am BIP. Das Steueraufkommen in % des BIP, d. h. die Steuerquote, dürfte daher ein Indikator für die Größe des staatlichen Sektors sein, der zum einen aussagekräftig ist und zum anderen sinnvolle Vergleiche zwischen verschiedenen Ländern ermöglicht. Dieser

Indikator gibt erstens Aufschluss darüber, in welchem Umfang der Staat Dienstleistungen produziert oder Einkommen und Vermögen umverteilt. Zweitens spiegelt er jedoch zusätzlich etwas wider, was im Allgemeinen mit der Größe des staatlichen Sektors assoziiert wird, nämlich den Beitrag, den der Steuerzahler in den einzelnen Ländern an den Staat leisten muss. Außerdem sind die Steuern zwischen den verschiedenen Ländern stärker harmonisiert als die staatlichen Dienstleistungen, so dass im Fall der Steuern die Wahrscheinlichkeit größer ist, dass Gleiches mit Gleichem verglichen wird.

Die Steuerquote wird ferner von Theoretikern als für Analysezwecke sinnvolles Maß anerkannt. Sie gibt Aufschluss darüber, was die Bürger an den Staat leisten, und sie ist ein akzeptabler Indikator für das, was sie dafür vom Staat zurückerhalten. Die Steuerquote hat als Maß für die Größe des staatlichen Sektors klare Vorteile: Sie ist aussagekräftig, und sie ermöglicht Vergleiche von Dingen, die in den verschiedenen Ländern einigermaßen vergleichbar sind.

NICHTMARKTBESTIMMTE DIENSTLEISTUNGEN IM EUROPÄISCHEN VERGLEICHSPROGRAMM: UNTERSCHIEDE IN DER METHODIK

S. Sergeev
Statistics Austria

Zusammenfassung

Nichtmarktbestimmte Dienstleistungen im Allgemeinen und der Staat im Besonderen waren Gegenstand eines internationalen Langzeitvergleichs, der hauptsächlich dank des umfangreichen Datenmaterials der VGR möglich wurde. Um gewisse Schwierigkeiten im Zusammenhang mit einem Direktvergleich zu überwinden, die nicht nur dadurch bedingt waren, dass die Angaben in verschiedenen Währungen erfolgten, sondern auch durch anderweitige Unvergleichbarkeiten, wurde das Internationale Vergleichsprogramm (IVP) aufgestellt, wobei mithilfe der wichtigsten europäischen Komponente (Europäisches Vergleichsprogramm - EVP) ein BIP-Vergleich anhand einer einheitlicher Währung durchgeführt werden sollte.

Während die Methoden in Bezug auf das Marktsegment im Zuge der Arbeit mit dem EVP schrittweise vereinheitlicht wurden, erfolgte bei den nichtmarktbestimmten Dienstleistungen keine entsprechende Standardisierung. Diese Unterschiede in der Vorgehensweise finden sich in jeder der so genannten Ländergruppen; damit soll den unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung getragen werden. Als gemeinsamer Nenner dient der so genannte Input-Ansatz, der regelmäßig dann angewandt wird, wenn es anders als beim Marktsektor bei den NMS nicht gelingt, geeignete Output-Einheiten zu finden. Der eigentliche Volumenvergleich wird entweder direkt mithilfe eines einen Input darstellenden Mengenersatzwertes (z. B. Beschäftigung) oder indirekt mittels entsprechender Preisniveauindizes (Kaufkraftparitäten – KKP) durchgeführt.

Das zentrale Anliegen dieser Methodiken besteht darin, möglichen Produktivitätsunterschieden im Bereich der NMS Rechnung zu tragen. Diese Unterschiede müssen berücksichtigt werden, um „echte“ Vergleichbarkeit zwischen Ländern herzustellen, die staatliche Aufgaben (Produktivitätsanpassung – PA) auf sehr unterschiedliche Art und Weise wahrnehmen. Bislang wird diese Aufgabe (PA) mithilfe unterschiedlicher methodischer Ansätze gelöst. Überwiegend werden andere Elemente des kompletten Satzes (das BIP) herangezogen und anschließend die auf diese Weise ermittelten PA-Relationen auf die entsprechenden NMS-Komponenten übertragen; in ähnlicher Weise werden NMS mittels marktbezogener KKP „deflationiert“, wobei ein impliziter Effekt der Produktivitätsanpassung eintritt. Interessanterweise war für die Gruppe der EU-Länder von vornherein keine Produktivitätsanpassung vorgesehen. Damit wuchs der Kreis der Länder ohne PA deutlich von ursprünglich sechs auf mittlerweile 15, und demnächst werden ungeachtet teilweise widersprüchlicher Zahlen mindestens 25 Länder dazugehören.

Der vorliegende Beitrag bietet einen Rückblick auf die Entwicklung im Bereich der Methodik, wobei sich das Jahr 1996 nunmehr als Wendepunkt herausstellt. Die „Logik“ der verschiedenen Ansätze, ihr Für und Wider, Veränderungen bei ihrer Anwendung im Zeitverlauf und die am Ende stehende Annäherung an eine „PA-freie Regelung“ werden systematisch zurückverfolgt. Das zahlenmäßige Ergebnis wird kurz rekapituliert und es werden Schlussfolgerungen gezogen, die die Frage betreffen, ob eine allgemeiner gehaltene oder gar umfassendere Nutzung der PA wünschenswert ist. Zudem wird kurz auf den Stand der Diskussion bezüglich fortgeschrittenerer Methoden eingegangen, die in Anbetracht der Entwicklungen bei der VGR und beim HVPI angezeigt scheinen.

PRODUKTION UND KOSTEN DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS IN DEN NIEDERLANDEN

Bob Kuhry

Amt für soziale und kulturelle Planung der Niederlande

Zusammenfassung

Im ersten Abschnitt der Abhandlung geht es um Definitionsprobleme. In den Niederlanden (und in Belgien) wurde die Bezeichnung „Quartärsektor“ für einen Begriff eingeführt, der in der internationalen Literatur allgemein „Öffentlicher Sektor“ genannt wird. Die Bezeichnung passt in die Untergliederung der Erzeuger in einen Primärsektor (Landwirtschaft), einen Sekundärsektor (Verarbeitendes Gewerbe) und einen Tertiärsektor (kommerzielle Dienstleistungen). Der Quartärsektor beinhaltet die verbleibenden Dienstleistungen.

Der Quartärsektor wird definiert als ein Aggregat von Sozialfunktionen, die mehr oder weniger den Industrieklassen entsprechen: öffentliche Verwaltung, Bildung und Forschung, Gesundheitsfürsorge, Sozialwesen, Kultur und Freizeit, Wohnungswesen und öffentlicher Verkehr. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Definition des Quartärsektors unabhängig vom Rechtsstatus des Erzeugers ist, der ein öffentliches, ein privates Unternehmen ohne Erwerbszweck oder ein kommerzielles Unternehmen sein kann. Die Bezeichnung „Quartärsektor“ ist nämlich keinesfalls ein Synonym für die Bezeichnung „öffentlicher Sektor“, die sich entweder auf den Staat oder auf mehr oder weniger unabhängige Organisationen mit öffentlichem Rechtsstatus und/oder auf hauptsächlich mit öffentlichen Mitteln finanzierte Erzeuger bezieht. Im letztgenannten Fall kann der Begriff „kollektiver Sektor“ verwendet werden.

Im zweiten Abschnitt der Abhandlung werden Daten für die Niederlande vorgelegt, die den obigen Definitionen entsprechen. Der Abschnitt konzentriert sich auf zwei Tabellen, in denen Industrieklassen mit Rechtsstatus und Finanzierungsart für die Jahre 1990 und 1998 gegenübergestellt werden. Diese Tabellen zeigen die relative Bedeutung der öffentlichen Erzeuger, der privaten Erzeuger ohne Gewinnzweck und der kommerziellen Erzeuger im Quartärsektor und ermöglichen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Auswirkungen von Privatisierungsprozessen.

In beiden Jahren beliefen sich die Kosten des Quartärsektors auf 37 % des BIP. Der Anteil des Staates ging von 14 % auf 11 % zurück. Der Anteil der unabhängigen öffentlichen Organisationen stieg von 4 % auf 5 %. Der Anteil der Unternehmen ohne Erwerbszweck stieg von 14 % auf 15 %. Der Anteil der kommerziellen Erzeuger stieg von 5 % auf 6 %. Der Anteil der öffentlichen Mittel sank von 65 % auf 62 %. Damit waren in einem Jahrzehnt, in dem der Privatisierung des öffentlichen Dienstes viel Aufmerksamkeit und Publicity gewidmet wurde, die Auswirkungen gemäßigt, wenn man einmal von den Bereichen öffentlicher Verkehr und Wohnungswesen absieht.

Im dritten Abschnitt wird eine Anwendung erörtert, bei der es im Wesentlichen um an Endverbraucher erbrachte Dienstleistungen geht. Die abgedeckten Bereiche beinhalten Gesundheitsfürsorge, Bildung, Polizei und Justiz, Sozialwesen, öffentlicher Verkehr und einige Teile von Kultur und Freizeit. Die Analyse befasst sich mit etwa 50 getrennten Aufgabenbereichen. Diese Dienstleistungen machen einen großen Teil des Quartärsektors aus. Was die Ausgaben betrifft, so werden etwa 70 % der Dienstleistungen des Quartärsektors an die Endverbraucher in der Analyse berücksichtigt. Von den öffentlichen Ausgaben für Dienstleistungen an Endverbraucher sind mehr als 90 % einbezogen. Bei den Dienstleistungen an Endverbraucher kann die Erzeugung entweder anhand von Wertindikatoren, oder von physischen Indikatoren gemessen werden. Im erstgenannten Fall werden deflationierte Kosten oder Einkommenszahlen verwendet. Im zweiten Fall können Zählungen der

Zahl der Leistungen oder der Nutzer als Produktindikator verwendet werden. Selbst im Fall von Leistungen an Endverbraucher ergeben sich Probleme bei der Bewertung der Heterogenität, Qualität und Effizienz der berücksichtigten Dienstleistungen.

Im Zeitraum 1990 bis 2001 lag die durchschnittliche jährliche Steigerung der Kosten für diese Dienstleistungen nach Korrektur um den Preisindex für das Bruttoinlandsprodukt in den Niederlanden bei 3,0 %, das ist etwas höher als das entsprechende Wachstum des marktbestimmten Sektors (2,8 %). Die Produktion im Quartärsektor stieg jedoch lediglich um 1,4 %, während das Produktionswachstum im marktbestimmten Sektor bei 3,1 % lag. Die Differenz wird verursacht durch eine Steigerung des relativen Selbstkostenpreises der Quartärdienstleistungen (1,6 %) gegenüber dem durchschnittlichen Inlandsprodukt. Die Gründe für die Steigerung des relativen Selbstkostenpreises für Quartärleistungen werden teilweise durch das Baumol-Gesetz erklärt: Eine relativ geringe Steigerung der Arbeitsproduktivität, die von einer beachtlichen Steigerung der Löhne und der Preise und Volumen des Materialinputs begleitet wird. Einer der mit hineinspielenden Faktoren ist das zunehmende Durchschnittsalter der Arbeitskräfte im öffentlichen Dienst.

Im vierten Abschnitt wird eine neuere Anwendung erörtert, bei der es um die Messung der Gesamtproduktion der Ebene der kommunalen Verwaltung in den Niederlanden geht. Die Gemeinden haben eine Vielzahl von Aufgaben einschließlich Bildungsaufgaben, Aufgaben im sozialen, kulturellen und Freizeitbereich, in den Bereichen Umwelt, Wohnungswesen, Infrastruktur, öffentlicher Verkehr usw. usw. Abgesehen von Leistungen an den Endverbraucher spielen Vorleistungen und rein kollektive Dienstleistungen eine Rolle. In der vorgelegten Analyse wird zwischen etwa 60 Aufgabenbereichen und mehr als 1000 einzelnen Produkten unterschieden. Es wurde der Versuch unternommen, all diese Produkte in einen einzigen Analyserahmen einzubeziehen. Die Methode wird im Wesentlichen unter Verwendung verfügbarer Schlüsseldaten über den öffentlichen Dienst angewandt. Die Erzeugung von Vorleistungen wird indirekt unter Bezug auf die Produktion der Dienstleistungen für Endverbraucher gemessen, für die sie bestimmt sind. Mit andern Worten, die Kosten für die Vorleistungen werden mit den Kosten für die entsprechenden Dienstleistungen an Endverbraucher konsolidiert. Besonders schwierig ist die Einbeziehung rein kollektiver Leistungen. Es werden zwei alternative Lösungen vorgelegt: die Schätzung der Produktion durch Normindikatoren (Zahl der Einwohner, Quadratkilometer usw.) oder die Schätzung durch Deflationierung der Kosten mit einem konstruierten Preisindex. Auf der Makroebene ähneln die Ergebnisse sehr stark denen der Anwendung in Abschnitt 4: ein durchschnittliches Wachstum der Produktion im Zeitraum 1995-2000 mit 1,5 % jährlich und eine Steigerung des relativen Selbstkostenpreises um 1,1 % jährlich. Auf Gemeindeebene ist die letztgenannte Steigerung jedoch zum Teil auf steigende Investitionsausgaben zurückzuführen. Die Ergebnisse auf der Makroebene scheinen gegenüber Änderungen in der Auswahl von Produktindikatoren recht robust zu sein.

Diese Abhandlung stützt sich auf zwei vor kurzem erschienene Berichte:

- B. Kuhry und A.G.J. van der Torre: The fourth sector (Niederländisch: De vierde sector). The Hague: Social and Cultural Planning Office, Research report 2002/15.
- B. Kuhry: Measures for municipalities 2003 (Niederländisch: Maten voor gemeenten 2003). The Hague: Social and Cultural Planning Office, Research report 2003/9.

Siehe auch:

- Social and cultural report 2002. The quality of the public sector (Zusammenfassung in Englisch). The Hague: Social and Cultural Planning Office, 2002.

DER WIRTSCHAFTLICHE UND POLITISCHE ÜBERGANG UND DIE AUSLEGUNG DER GRÖÖE DES STAATLICHEN SEKTORS

Gizella Csonka

Chief Adviser, Deputy Head of Department
Directorate of Fiscal and Financial Policy Affairs
Ministry of Finance, Hungary

Zusammenfassung

Die in Ungarn gemachten Erfahrungen können unter folgenden Gesichtspunkten etwas zum Thema des Seminars: „Die Größe des staatlichen Sektors- wie misst man sie?“ beitragen:

- 1) In Ungarn weist die Privatisierung eine spezielle Charakteristik auf: Im Lauf der Transformation und Privatisierung der meisten früheren Staatsunternehmen fand parallel dazu keine Transformation der früheren staatlichen Aufgaben statt – vor allem, weil es an privatem Kapital fehlte und der Privatsektor, der diese Aufgaben hätte übernehmen können, unterentwickelt war – obwohl sie durch politische Beschlüsse des Parlaments zum Teil auf neue Organisationen mit nichtmarktbestimmtem bzw. nichtstaatlichem Charakter übertragen wurden. Die wichtigste Lehre, die sich daraus ziehen lässt, lautet: Ein Großteil der institutionellen Veränderungen bezüglich der Haushaltsorgane, die einen Rückzug des Staates bezwecken, haben in wirtschaftlicher und statistischer Hinsicht derzeit noch keine Verkleinerung des staatlichen Sektors bewirkt. Gegenläufig zur abnehmenden Umverteilung im amtlichen Geltungsbereich des staatlichen Sektors können die von Institutionen ausgehenden Statistiken der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aufgrund der Unterschiede zwischen gesetzlichem und statistischem Ansatz beim institutionellen Untersuchungsbereich einen wachsenden Trend und ein signifikant höheres Staatsdefizit ausweisen.

Eine spontane bzw. gelenkte organisatorische Transformation mit Breitenwirkung fand in Ungarn im Zuge des wirtschaftlichen und politischen Übergangs statt. Dadurch entstand eine breite Grauzone an Organisationen rund um den Staat, die zwar eine eigene Rechtsform besitzen, wirtschaftlich jedoch vom Staat abhängig sind. Einige dieser Organisationen werden in der Statistik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung womöglich zu Grenzfällen bei der Zuordnung der Sektoren. Einige wenige unter ihnen sind als staatliche Einheiten neu eingestuft worden, nachdem die marktwirtschaftlichen bzw. nichtmarktwirtschaftlichen Merkmale ihrer mittelfristigen Tätigkeit analysiert worden waren. Der Befriedigung, die man aus der Schrumpfung des Staates (in Bezug auf den Staatshaushalt, die Zahl der Haushaltsorgane und die staatlichen Bediensteten) durch den langfristig angelegten Rückzug des Staates sowie den Transformationsprozess zog, wurde durch die späteren Ergebnisse der ersten Berechnungen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Jahre 1998-99 ein jähes Ende gesetzt. Ein weiteres Element fügt sich zu dieser Erkenntnis: Während der Staat bemüht war, den gemeinnützigen privaten Sektor auszubauen, kümmerte sich niemand darum und nahm auch niemand wahr, dass die „statistischen Grenzen“ überschritten wurden, indem Vertreter des Staates in nichtstaatliche öffentliche Gremien delegiert bzw. mehr Mittel bereitgestellt wurden, als die 50 %-Grenze laut Zuordnungskriterium der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erlaubte. In der Studie wird ein Überblick über die wichtigsten Elemente der organisatorischen Transformation vermittelt. Die Grauzone rund um den Staat sowie die Probleme im Zusammenhang mit dem Informationsmangel bezüglich der transformierten und neu entstandenen Einheiten, die staatlichen Bemühungen zur Abklärung der tatsächlichen wirtschaftlichen Identität sowie die haushaltsmäßige Zuordnung dieser Einheiten werden untersucht. Darüber hinaus wird die Notwendigkeit einer offiziellen Erläuterung der Unterschiede zwischen dem gesetzlichen und statistischen staatlichen Sek-

tor untersucht und das Ganze durch die Transparenzregeln für den steuerlichen Bereich und den EU-Eintritt abgerundet. Schließlich wurde noch erwogen, den staatlichen Bereich - sofern dies zweckmäßig ist - neu zu regeln.

- 2) Enorme Anstrengungen waren erforderlich, die einzelnen Ziele gleichzeitig zu harmonisieren: Vollendung des Übergangs zur Marktwirtschaft und des Privatisierungsprozesses, Modernisierung des öffentlichen Dienstes, neue Einrichtungen im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt, Beseitigung des belastenden Erbes in Punkto niedrige Löhne, Renten, Sozialleistungen sowie der Defizite im Infrastruktur- und Umweltschutzbereich, nicht zu vergessen die gestiegenen Ansprüche an den Sozialschutz usw. Gleichzeitig musste eine nachhaltige Steuerpolitik aufgebaut und in den Maastricht-Rahmen eingepasst werden. All dies verstärkte den Druck, die vorhandenen Steuermittel effektiver und effizienter einzusetzen. Zusätzlich muss durch die staatlichen Finanzinformationen ein verlässlicher Fühler zur Messung von Art und Umfang der insbesondere durch die Gewährung staatlicher Garantien, die sonstigen langfristigen Zahlungsverpflichtungen, die Kapitalzufuhr durch den Eigentümer Staat und die Folgen der Preisregulierung usw. erwachsenden steuerlichen Risiken aufgebaut werden. Die auf Institutionen basierenden Statistiken liefern keinen ausreichenden analytischen Rahmen für das Ausloten der steuerpolitischen Ausrichtung bzw. die Margen und Alternativen für die künftige Steuerpolitik. Derartige Statistiken sind nicht geeignet, die Auswirkungen staatlicher Maßnahmen (Transfers, Subventionen) auf die Tätigkeit der nicht-staatlichen Sektoren bzw. das Aufkommen sozialer Gefahren unter Kontrolle zu halten. Die nationalen Eigenheiten im sozialen und wirtschaftlichen Bereich, in der öffentlichen Verwaltung, bei der Besteuerung und bei den öffentlichen Versorgungsleistungen sind darüber hinaus so heterogen, dass allein über die Statistik vom Typ der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung keine verlässlichen internationalen Vergleiche möglich sind.

Die neue GFS bewirkte eine stärkere Spezifikation bezüglich der Natur der Staatsfinanzen, aber diese reicht bei weitem noch nicht aus. Die Kompilation des „staatlichen Satellitenkontos“ wie im Falle anderer Satellitenkonten (Private Haushalte, Sozialschutz, F&E) kann zu einer tiefschürfenden Analyse und systembedingten Entwicklung bei Auslegung und Messung der Größe des staatlichen Sektors beitragen. Satellitenkonten - ein integriertes Beobachtungssystem, das über verschiedene Klassifikationen und Kreuzklassifikationen führt - sind den Bedürfnissen des Staates jedoch angemessener. Mit ihrer Hilfe lassen sich alle vorhandenen, für den Staat wichtigen Standardstatistiken und sowohl die allgemeinen als auch die speziellen Klassifikationen erfassen und die Basisverbindungen zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (als die anderen Satellitenkonten) herstellen. Es können sogar neue Segmente der Untersuchung des Staates absorbiert werden wie:

- die Kompetenzverteilung - sowohl der „Front-office“-Kompetenzen, die die Rolle des Staates bei den öffentlichen Versorgungsleistungen, Transfers und Subventionen reflektieren, als auch der „Back-office“-Kompetenzen, mit denen die „Front-office“-Kompetenzen umgesetzt werden,
- die Verteilung der Zuständigkeiten auf die einzelnen staatlichen Ebenen,
- die Untergliederung nach selbst erzeugten öffentlichen Dienstleistungen und zugekauften Dienstleistungen nach COFOG-Funktionen (Klassifikation der Ausgaben des Staates nach dem Verwendungszweck),
- Umfang und Zusammensetzung des staatlichen Eigentums an öffentlichen Unternehmen.

Statistische Methoden lassen sich auch für Planungszwecke nutzen. Mehr und international besser vergleichbare Beobachtungsebenen mögen beim Zuschnitt und der Planung hilfreich sein und den Weg weisen, wie die öffentlichen Bilanzen und die öffentliche Hand modernisiert, der Prozess des Reihenschlusses und der Konvergenz beschleunigt und bestimmte Elemente harmonisiert werden können. Die staatlichen Satellitenkonten

- dürften einen umfassenderen Rahmen liefern als die auf Institutionen basierenden sektoralen Statistiken,
- sie sollten auch in zeitlicher Hinsicht weitreichender sein und Bausteine für Modelle und Projektionen bzw. Alternativen bezüglich der Konzipierung kombinierter steuerpolitischer Maßnahmen liefern.

Der Staat - die Größe des Staates - lässt sich mit Hilfe seiner nicht-marktwirtschaftlichen Grundmotivation kalibrieren, die sich in der Umverteilung, Generierung und Verwendung öffentlicher Gelder und öffentlichen Eigentums äußert. Die Generierung und Verwendung öffentlicher Gelder und öffentlichen Eigentums tritt in unterschiedlichen Kompetenzen (als Einheiten) in Erscheinung: Besteuerung, Bereitstellung öffentlicher Versorgungsleistungen, Verwaltung öffentlichen Eigentums, Finanzierung und Schuldenmanagement. Die Studie beleuchtet eine versuchsweise eingeführte Klassifikation der staatlichen Kompetenzen, die ganz praktischen

Zielsetzungen dient: Hilfestellung bei der Gewinnung eines Überblicks über den ungarischen Staatshaushalt - dem größten Umverteiler in Sachen öffentlicher Finanzen - sowie dessen Systematisierung, da dieser mehr Haushaltsposten umfasst, über die abgestimmt werden muss (etwa 2 550, davon 2 150 Ausgaben- und 450 Einnahmenposten), als akzeptabel ist. Vorteile werden insofern erwartet, als sich diese Art Klassifikation für die Integration von Haushaltskonten und außerhalb des Haushalts angesiedelten Konten unter einem Dach eignet (wobei auch die Transformation in Sachen Verbuchung zum Zahlungszeitpunkt/ periodengerechte Zurechnung sowie Auslagerung, KKP-Systeme und Steuerausgaben Berücksichtigung finden); hinzu kommt die Konzipierung von Alternativen (öffentliche Dienstleistungen und sozialer/wirtschaftlicher Schutz sowie Steuerentlastungen) innerhalb ein- und derselben staatlichen Funktion. Bestimmte Erfahrungen im Rahmen dieser pragmatischen Anfangsphase könnten belebend und erfrischend auf die auf dem Seminar behandelten theoretischen Fragen wirken.

DER SEKTOR STAAT IM SYSTEM DER VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN GESAMTRECHNUNG UND DIE EINZELSTAATLICHEN SOZIALVERSICHERUNGSSYSTEME

Ruth Meier,

lic.oec.HSG, Member of the Board of Directors

Gabriel Gamez,

lic.ès.sc. écon., Statistics policy and co-operation
Swiss Federal Statistical Office

Zusammenfassung

In vielen Ländern zwingen Globalisierung und Integration der Volkswirtschaften die politischen Entscheidungsträger dazu, Größe und Stellenwert des staatlichen Sektors in der Wirtschaft neu zu bestimmen, um die Folgen der Besteuerung, der Subventionen, der öffentlichen Schuldenlast und des Haushaltsdefizits auf Investitionen, Beschäftigung, Sozialstaat und wirtschaftliche Gesamtleistung abschätzen zu können. In diesem Kontext gaben die jüngsten Diskussionen über die Ausgaben des Staates in der Schweiz Anlass dazu, sich dem Problem zuzuwenden, wie sich unterschiedlich strukturierte nationale Sozialversicherungssysteme beim internationalen Größenvergleich des staatlichen Sektors auswirken.

Nach einer Kurzbeschreibung des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 95) in seinen Grundzügen vermittelt das Arbeitspapier einen Abriss des komplexen schweizerischen Sozialversicherungssystems und dessen Besonderheiten. In der Fallstudie wird klar ausgeführt, dass die Abgrenzung des Sektors Staat laut ESGV 95 zu restriktiv und mit einer umfassenderen Vorstellung vom öffentlichen Sektor nicht zu vereinbaren ist.

In dem Arbeitspapier wird auch der zur Zeit vom Schweizerischen Bundesamt für Statistik entwickelte Ansatz vorgestellt, mit dem flexible, integrierte Methoden zur Messung von Größe und Einfluss des öffentlichen Sektors auf die Volkswirtschaft definiert werden sollen. Bei diesem Ansatz geht es nicht darum, die Sektorzuordnung im ESGV 95 neu zu definieren, sondern man hält nach zusätzlichen Informationen Ausschau, um den Politikern und Sachverständigen, die an der Überprüfung der Funktionsweise und der Finanzierung des öffentlichen Sektors und der Systeme der sozialen Sicherheit mitwirken, zuverlässige, international vergleichbare Daten an die Hand zu geben.

“SPIELT DIE GRÖÖE EINE ROLLE? BEURTEILUNG DER TATSÄCHLICHEN BEDEUTUNG DES STAATLICHEN SEKTORS”

Michael Ward ¹

Zusammenfassung

Dieses Dokument vertritt den Standpunkt, dass sich die aktuelle Debatte ebenso stark auf einen “verantwortlichen” Staat wie auf die “Größe” des staatlichen Sektors konzentrieren sollte. Es unterstreicht das fortwährende Problem staatlicher Politik bezüglich der Frage, wie sich geeignete Kompromisse zwischen Geld (öffentlichen Mitteln) und den Menschen erzielen lassen.

Seit den frühen 1970er Jahren hat der Umstand, dass die Keynes’schen Theorien zur makroökonomischen Politik an Bedeutung verloren haben und entsprechend die Vorstellung von einer zentralisierten staatlichen Investitionsplanung gefallen ist, dazu geführt, dass dem traditionellen Konzept des ‘verantwortlichen’ Staates weniger Aufmerksamkeit zukommt und stärkeres Gewicht auf die Frage eines ‘effizienten’ Staates gelegt wird. In vielen Fällen hat das Streben nach einer Effizienzsteigerung zu Kostensenkungen geführt, die sich allesamt daran orientierten, wo Kosten reduziert werden konnten und nicht daran, wo Produktivitätszuwächse erzielt werden sollten. Zieht man die Bewertungen ‘staatlicher Dienstleistungen’ durch die Öffentlichkeit selbst als Richtschnur heran, so gingen Produktivitätszuwächse, die laut vorab festgelegten Pro-Kopf-Leistungsindikatoren erzielt wurden, außerdem häufig zu Lasten der Dienstleistungsqualität. Eine Reduzierung der offiziellen Leistungsbeurteilung auf die Messung von Pro-Kopf-Indikatoren normalisiert und standardisiert des Weiteren lediglich das Verfahren und bietet die nationalen Konten als unsichere Grundlage zur Beurteilung der Frage, ob die staatlichen Maßnahmen die von der Politik als Zielgruppe definierten potenziellen Begünstigten tatsächlich wirksam erreichen.

Es herrscht die weit verbreitete Ansicht, die regelmäßig durch freie Unternehmensinteressen und bestimmte Politiker verbreitet wird, dass die staatlichen Sektoren in der Regel aufgeblasen, ineffizient, häufig unnötig aufdringlich und insgesamt zu groß seien. Zur Untermauerung solcher Einschätzungen werden wenige Kriterien angeführt, und die Prinzipien sind “unscharf”. Bei den zur Verfügung stehenden amtlichen Daten aus den *Government Finance Statistics Yearbooks* (Jahrbüchern über Statistiken der Staatsfinanzen) des IWF konzentriert sich die Analyse definitiv auf die Verantwortlichkeit bezüglich der Bereitstellung detaillierter Erklärungen über Staatseinnahmen und -ausgaben in laufenden Bilanzen und auf Kapitalkonten. An anderen Stellen werden jedoch nur geringe Anstrengungen unternommen, um präzise zu definieren, was mit ‘groß’ gemeint ist und warum dies, im Falle des staatlichen Sektors, nicht wünschenswert ist. Dieses Dokument stellt die Forderung auf, dass zunächst eine ausführlichere Beurteilung darüber erfolgen sollte, wo der Staat seine Mittel einsetzt, bevor irgendwelche Schlussfolgerungen gezogen werden können. Es vertritt auch den Standpunkt, dass Zeit und Umstände einen bedeutenden Einfluss darauf haben können, was im Hinblick auf staatliche Ausgaben als ‘normal’ betrachtet wird. Schuld an dieser Situation ist in mancherlei Hinsicht zum Teil die Unfähigkeit der Statistiker selbst, amtlichen Ausgaben eine tatsächliche ökonomische Bedeutung beizumessen, die Bedeutung öffentlicher Güter und Dienstleistungen sowie der vom Staat bereitgestellten Sozialleistungen zu quantifizieren. Statistiker waren bis vor kurzem nicht in der Lage, die Effektivität zu evaluieren, mit der nicht marktbestimmte Güter und Dienstleistungen der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, und ihren wertvollen Einfluss auf die Gesellschaft zu bewerten. Das Fehlen geeigneter Leistungsmessgrößen und die andauernde

¹ Berater des *UN Intellectual History Project* (Projekt zur Geschichte der Vereinten Nationen) und ehemaliger Chefökonom in der Abteilung Entwicklungsdaten der Weltbank.

Ich danke Natasha Tin Mya für all ihre Hilfe bei der Erstellung dieses Manuskripts.

Unzulänglichkeit zahlreicher vorhandener Messgrößen stehen noch immer einer relevanten Analyse im Weg. Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit einer klaren Unterscheidung zwischen Input-Ausgaben, die festgehalten werden, und Output-Werten, die nicht festgehalten werden. Und was noch wichtiger ist: Es sollte unabhängige Beurteilungen der tatsächlichen Auswirkungen staatlicher Maßnahmen geben.

24. CEIES-SEMINAR: “DIE GRÖÖE DES STAATLICHEN SEKTORS- WIE MISST MAN SIE?“ ZUSAMMENFASSUNG

Alfred Franz

ÜBERBLICK

Die Standpunkte, die in den Beiträgen und den während des Seminars geführten Diskussionen dargelegt wurden, können in folgende drei bzw. vier Hauptgruppen untergliedert werden:

- Beiträge, die **primär die Konzepte** betreffen, wobei nochmals unterschieden werden kann zwischen:
„Bewahrern“ (die den *Status quo* für richtig halten)
„Veränderern“ (die kritischer sind)
- Beiträge, bei denen **praktische Probleme** im Mittelpunkt stehen und
- **in stärkerem Maße beschreibende Beiträge.**

Konzepte

Bewahrer

Als „*treue Sachwalter*“ vertreten sie einen „konservativeren“ Standpunkt und beharren im Wesentlichen darauf, dass die derzeitigen großen Standardsysteme (SNA, ESVG, GFS) bei ordnungsgemäßer Anwendung ausreichen. Insofern überrascht es auch nicht, dass diese Ansicht hauptsächlich bei den Vertretern der Organisationen anzutreffen ist.

IWF: Das inzwischen stärker an das SNA angelehnte neue Handbuch zur Statistik der öffentlichen Finanzen (**GFSM – Manual on Government Finance Statistics**) bietet nicht nur mehr Bezugspunkte für die Analyse, sondern ermöglicht auch eine systematischere Prüfung einer Vielzahl möglicher Messgrößen. Das Handbuch dürfte sich demzufolge als geeignetere konzeptuelle Quelle, insbesondere bei der eingehenden Prüfung von Haushaltsmaßnahmen, erweisen. Am aufschlussreichsten ist der besondere Stellenwert, der „Bestandsgrößen“ beigemessen wird (siehe unten). Dankenswerterweise wird darin auch die einschlägige Literatur zur Größe und zum Wachstum des staatlichen Sektors besprochen.

EZB: Sie gehört ebenfalls zu den vehementen Verfechtern der derzeitigen Standards und verweist insbesondere auf ihren jährlich erscheinenden **Guide on Government Finance Statistics**. Über die genannten Schwerpunkte dürfte man sich weitgehend verständigen können (staatliche Unternehmen, Klassifikationen usw.). In diesem Rahmen können verschiedene Maßzahlen abgeleitet werden. Von besonderem Interesse ist das Konzept der schrittweisen Ausweitung der Messungen (siehe unten). Auf die Notwendigkeit weiterer Arbeiten an den Rechnungslegungsgrundsätzen und zusätzlicher Informationen wird hingewiesen.

EUROSTAT: „dito“; liefert ebenfalls eine interessante Darstellung von Fallbeispielen gängiger Probleme dieser Art in der statistischen Praxis und eine Fülle von Rangdaten, die den Zusammenhang zwischen Messungen und konzeptuellen Abweichungen sehr plastisch veranschaulichen.

IAO: Obwohl man dabei zwangsläufig auch an das Thema **Beschäftigung** denkt, äußert sich die IAO zurückhaltender zu den nach wie vor vorhandenen Schwachpunkten derartiger Vergleiche: Neben unterschiedlichen Gegebenheiten und Vorgehensweisen in den einzelnen Ländern kommen auch die konkreten Vor- und Nachteile

der jeweiligen Quellenart zum Tragen, die berücksichtigt werden müssen (wobei unter Umständen auf der AKE beruhende Daten in gewisser Weise bevorzugt genutzt werden).

Damit ist aber nicht gesagt, dass in diesen Beiträgen keine kritischeren bzw. weiter auszubauenden Ansichten geäußert wurden (siehe unten).

Veränderer

R. Hjerpe: stimmt dieser Klassifikation möglicherweise nicht zu (gehört zur Gruppe der Veränderer); hinzuweisen ist jedoch auf seinen festen Standpunkt zur Messung anhand des **Vermögens** und zu **umfassenderen** Messungen im Allgemeinen sowie zum Stellenwert einer „ganzheitlicheren“ Sichtweise in diesem Zusammenhang.

(Der Beitrag ist besonders umfangreich, konkret und gut lesbar und somit ein wirklich ergiebiges und hilfreiches Grundsatzreferat. Siehe unten.)

Mit Einschränkungen können **EZB** und **IAO** auch zu den „Veränderern“ gerechnet werden: erstere mit ihren Vorschlägen für „**umfassendere Messgrößen**“ und sogar Rechnungslegungsgrundsätze, letztere mit ihren Ausführungen zu den verschiedenen Faktoren, die trotz der auf der Hand liegenden Bedeutung derartigerer Maßzahlen unverändert für eine schlechte Vergleichbarkeit von **Beschäftigungszahlen** sorgen (unzulängliche Erfassung bei den Quellen; keine Angaben zur Produktivität usw.).

S. Sergeev bemängelt die eingeschränkte Vergleichbarkeit der Staatsausgaben im Rahmen des Internationalen/Europäischen Vergleichsprogramms (IVP/EVP) selbst für die MS. Innerhalb von Jahrzehnten seien allenfalls geringe **Fortschritte im Bereich der Methodik** erzielt worden. Das zentrale Problem seien Produktivitätsunterschiede, denen die derzeit gängigen Methoden nicht Rechnung trügen; dabei handele es sich nicht nur um ein methodisches Problem, sondern um einen Aspekt, der bei konzeptueller Missachtung durchaus größere Bedeutung erlangen könnte.

A. Pritchard würde grundsätzlich einer auf dem **Steueraufkommen** beruhenden Vergleichsmaßzahl den Vorzug geben, die nicht wie im Falle anderer Maße in Abhängigkeit von dem, was über oder unter dem Bruchstrich steht, mit Nachteilen behaftet ist.

M. Ladaque (OECD) greift ein spezifischeres Problem auf, nämlich die Darstellung von Steuerquoten und insbesondere von **Sozialausgaben** anhand harmonisierter vergleichbarer Parameter (womit er offenbar Recht hat!). Über die Anwendung auch auf der BIP-Ebene könnte gestritten werden.

In einem weiteren Bereich, der zwar möglicherweise noch nicht ganz so stark im Zentrum grundlegenderer kritischer Überlegungen steht, prüfen **R. Meier/G. Gamez** die Möglichkeit einer **flexibleren** (=sektorübergreifenden) **Handhabung** von Grenzfällen wie dem privaten Sozialversicherungssystem.

Einen recht umfassenden Beitrag liefert **B. Kuhry**. Von den vielen verschiedenen Möglichkeiten, die in seinem Institut angewandt werden, ist vielleicht das statistische Konzept des **Quartärsektors** am interessantesten, wobei es darum geht, sich mit dem Staat als einer stärker in die übrigen Bereiche der Volkswirtschaft eingebundenen Komponente zu befassen.

M. Ward gehört möglicherweise zu den entschiedensten Bewahrern, wobei es ihm allerdings mehr um die derzeitigen politischen Konzepte des Staates als um statistische Messungen geht. Allerdings bestehen selbst auf der Makroebene gravierende **Einschränkungen** (Landeswährung, Produktivität). Der im IVP genutzte tatsächliche Verbrauch dürfte in der Regel eine interessantere Maßzahl sein..

Praktische Probleme

An dieser Stelle wären überwiegend **dieselben Verfasser** wie im vorangegangenen Abschnitt zu nennen, wobei jedoch der Schwerpunkt anders gesetzt wird. Insbesondere

nennt **R. Hjerpe drei Dimensionen** der Messung. Dies sind:

- die institutionelle Dimension;
- die funktionelle Dimension;
- die Dimension der Waren.

Jede dieser Dimensionen muss gebührend beachtet werden. Noch besser wäre es jedoch, die Aufmerksamkeit auf alle zusammen zu richten. Zusätzlich legt er eine hilfreiche **Liste** von Bereichen vor, in denen die Messung besonders problematisch ist (z. B. auf supranationaler Ebene, bei den Mitteln, KKP, Mischformen jeglicher Art).

Zu weiteren Einzelpunkten nehmen unter anderem auch der **IWF**, die **IAO** und **Eurostat** Stellung.

B. Kuhry fordert (trotz erheblicher Schwierigkeiten bei der Aggregation) eine detailliertere, ja sogar sehr detaillierte Analyse.

Beschreibende Beiträge (Rückblick; Prüfung bestehender Möglichkeiten; Beschreibung der eigentlichen Vorgehensweise)

Zu diesem Thema liegen zwei Beiträge aus Beitritts-/Kandidatenländern (CZ, HU) vor, wobei deren Sichtweise ebenfalls recht aufschlussreich ist.

Offenbar haben sie nach nur kurzer Zeit mit ähnlichen Problemen zu kämpfen wie die langjährigen Nutzer dieser Konzepte.

GEMEINSAMKEITEN DER BEITRÄGE

Es war nicht zu erwarten, dass „fundamentalistische“ Probleme im Vordergrund stehen würden, beispielsweise Fragen wie „Was ist der Staat überhaupt? Wie ist er demzufolge in Statistiken darzustellen? Was fehlt noch?“. Schon gar nicht war an eine realistischere, aber dennoch anspruchsvolle Agenda zu denken, wie sie Herr Glatzel in seiner Eröffnungsansprache skizzierte. Gleichwohl schwangen derartige Bezugspunkte im Hintergrund stets mit, wobei zu hoffen bleibt, dass ein gewisser Fortschritt bewirkt wurde. Diesem Anliegen dient die vorliegende Zusammenfassung, auch wenn eine Abwägung des Für und Wider ebenso schwierig ist wie das Bemühen um einen erfolgreichen Ausgang des Seminars innerhalb einer so kurzen Zeitspanne.

An den großen **Standardsystemen** (bei denen es sich im Wesentlichen um die **SNA/GFS** handelt) wurde, wenn überhaupt, nur verhalten Kritik geübt. Doch gerade mithilfe des SNA soll ja das gesamte volkswirtschaftliche Gefüge beschrieben und nicht nur eine bestimmte Abteilung des Systems eingehend analysiert werden. Da die Handbücher (neben den oft weitgehend vergleichbaren Messgrößen) viele inhaltliche Gemeinsamkeiten aufweisen, sollte deren jeweilige Rolle nochmals überdacht werden (Zyklus der Haushaltsrechnungen GFS, SNA/ESVG).

Bislang besteht keinerlei Aussicht auf eine „ideale“, geschweige denn „einzig wahre“ Definition des Begriffes „Staat“, die als allgemeiner oder abstrakter Maßstab dienen könnte. Selbst eine hypothetische Definition wäre in jedem Fall nur ein Kompromiss (konventionelle Lösung).

Der Staat hat **viele Facetten** (funktionelle; regionale; wirtschaftliche; Zielgruppen usw.): Daher wird sich eine einzige Messgröße, die alles umfasst, nicht finden lassen.

Vielfach wird die **eingeschränkte Vergleichbarkeit** bemängelt, die auf abweichende Auslegungen und Praktiken zurückzuführen sei, doch noch viel weniger sind, wenn überhaupt, die eigentlichen Gründe und Mängel **systematisch untersucht worden**.

Die in den Ländern bestehenden besonderen Analysebedürfnisse und spezifischen Gegebenheiten erfordern unter Umständen **gezieltere, flexiblere** Lösungen zur allgemeinen Abgrenzung des „Sektors Staat“ bzw. des „öffentlichen Sektors“, die diese Standardsysteme nicht automatisch bieten.

Besonders **neuartige/außergewöhnliche** Ideen/Vorschläge?

- **umfassendere Messungen** oder sogar
- ein umfassendes **Satellitenkonto** Staat (Hjerpe; HU);
- **detaillierte empirische** Ansätze als pragmatischer Ausgangspunkt (insbesondere in Bezug auf die Produktivität; Kuhry).

¹ Insbesondere das so genannte 50%-Kriterium. Siehe auch Fußnote 4.

² Die Frage des „gemeinsamen Nenners“; um sich einen wirklich „klaren“ Eindruck verschaffen zu können, bedarf es einer Matrix „Institutionen x Funktionen“.

„**Unterblichtete**“ Bereiche? Eine möglicherweise etwas subjektive Auswahl, die folgendermaßen aussehen könnte:

- Sektorkriterien (betriebsbezogene Seite1)1;
- Überschneidung institutionell x funktionell (gibt es einen „vergleichbarkeitssicheren“ Standardumfang?)2;
- Gleichbehandlung des Staates in ähnlichen Statistiken wie Unternehmensbefragungen, HVPI, Sozialstatistiken (SS).

Für bestimmte Aspekte häufig genutzter Vergleichsparameter wie Ermittlung des Outputs/Produktivitätsanpassung; Ermittlung komplexer statistischer Einheiten in Grenzbereichen und/oder mit verschiedenen Aktivitäten/oder extern beschafften Leistungen und für die Beschäftigung wurde bisher **keine Lösung** gefunden.

Wiederholt gab es in Beschwerden einen Hinweis auf die Wichtigkeit der Berücksichtigung der Rolle von dem öffentlichen Sektor auferlegten **Regulierungsmaßnahmen** als Alternative zu direktem staatlichen Eingreifen. Auch in diesem Punkt bleibt aber offenbar noch viel zu tun.

Dasselbe gilt für die seit langem *gewünschte* **Wirkungsmessung**, die Information mittels („physischer“) Indikatoren usw.

Seit jeher stellen Angaben zu **Bilanzen/Vorräten** ein Problem dar, zumal wenn eine Neubewertung ansteht. Man könnte es mit einem aggressiveren Ansatz versuchen, der allerdings von den anderen Punkten abgetrennt werden muss.

Besorgnis löste die durchaus bestehende Gefahr **politischer** Eingriffe in die Erfassung/Bewertung der jeweiligen Zahlen aus. Allerdings wurde keine Notwendigkeit gesehen, unverzüglich Änderungen an Schlüsselkonzepten wie den Maastricht-Kriterien vorzunehmen. Diese Zahlen ergeben für sich betrachtet nämlich keineswegs ein Gesamtbild.

REAKTION VON EUROSTAT

CEIES-Seminar zum Thema „Die Größe des staatlichen Sektors - Wie misst man sie?“

Eurostat hat das Seminar als anregend empfunden und ist der Auffassung, dass es zur rechten Zeit stattgefunden hat. In den letzten Jahren hat man sich in der EU stark auf das Defizit und den Schuldenstand des Staates konzentriert; „Bruttomaße“ des Staates sind jedoch auch wichtig und könnten in den nächsten Jahren politisch an Bedeutung gewinnen. Der Standard der Vorträge und Präsentationen war hoch, wobei natürlich einige der schwierigeren Aspekte für uns schwer nachzuvollziehen waren.

Nach Ansicht von Eurostat sind die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der beste Analyserahmen, wenn die Größe des staatlichen Sektors unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen untersucht werden soll. Die Definitionen des Begriffs „Staat“ sind das Ergebnis jahrelanger Arbeiten. Theoretische Fragen der Erfassung des staatlichen Sektors werden zugegebenermaßen in verschiedenen Handbüchern behandelt; daher sollen im Rahmen der derzeit stattfindenden Überarbeitung von SNA/GFS/Public Sector Accounting Standards wirklich vergleichbare Leitlinien ausgearbeitet werden. Diese Überarbeitung wird von den bedeutendsten statistischen Organisationen der Welt gemeinsam durchgeführt. Es wurde vorgeschlagen, dass in das neue SNA ein eigenes Kapitel zum Thema „Staat“ aufgenommen werden sollte, und Eurostat unterstützt diesen Vorschlag.

Eurostat unterstützt auch das auf dem Seminar vorgeschlagene „zweigleisige Vorgehen“, das bedeutet, dass einerseits die laufenden fachspezifischen Arbeiten zu Fragen wie der Abgrenzung des Staates und Steuergutschriften fortgeführt werden und gleichzeitig die Qualität der Daten über den Staat einer eingehenden Überprüfung unterzogen wird. Eurostat führt derartige Arbeiten bereits durch, so dass mit einer gewissen weiteren Verbesserung der Vergleichbarkeit der Daten gerechnet werden kann. Damit für die Nutzer die Kontinuität gewahrt bleibt, sollte nach Ansicht von Eurostat das „50%-Kriterium“ jetzt nicht erneut zur Diskussion gestellt werden, auch wenn diese Frage bei der Überarbeitung des SNA mit größter Sicherheit behandelt werden wird. Eurostat ist ferner der Auffassung, dass der Aspekt der Konsolidierung bei früheren Arbeiten angemessen berücksichtigt wurde; u. U. muss er auch für die Nutzer besser dokumentiert werden.

Die Erstellung eines Satellitenkontos „Staat“, das sich nicht auf die Erfassung des traditionellen Sektors Staat beschränken würde, ist ein interessanter Vorschlag. Es gibt zweifellos einige Nutzer, die sich den „öffentlichen Sektor“ gerne genauer ansehen würden. Angesichts der derzeitigen Mittelknappheit sollte die Verbesserung der Erfassung des Staates im Rahmen des bestehenden Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nach Ansicht von Eurostat jedoch Vorrang haben. Diese Verbesserung sollte sowohl die bereits erwähnten fachspezifischen Punkte betreffen als auch die Messung der Entwicklung der Produktion des Staates im Zeitablauf (und der damit verbundenen Auswirkungen auf die Produktivität). Nur sehr wenige Länder erstellen Schätzungen für öffentliche Kapitalgesellschaften, was zeigt, wie sie den Nutzerbedarf angesichts knapper Mittel einschätzen.

Eurostat hat zur Kenntnis genommen, dass Beschäftigungsdaten für den Staat benötigt werden, und hat daher eine sektorale Aufgliederung der Beschäftigungsdaten in dem überarbeiteten Programm für die Lieferung von VGR-Daten nach dem ESVG 95 vorgeschlagen. Falls die Mitgliedstaaten diesem Vorschlag zustimmen, werden zweifellos weitere Arbeiten zur Methodik erforderlich werden, die in Zusammenarbeit mit der ILO und der OECD durchzuführen wären. Dabei wird u. U. auch die Frage der Auftragsvergabe nach außen untersucht werden.

Eurostat nimmt zur Kenntnis, dass der CEIES verschiedene Arbeiten „moralisch unterstützt“. Nach Ansicht von Eurostat sind zwei dieser Themen (Produktivität und Vermögensbilanzen des Staates) relativ wichtig, so dass Eurostat die betreffenden Arbeiten, sofern die entsprechenden Mittel zur Verfügung stehen, fortsetzen

wird. Eurostat teilt die Auffassung, dass sich die Arbeiten zu Daten über Regulierungsmaßnahmen und die Wirkungsmessung noch im Anfangsstadium befinden und nicht vorrangig sind.

Abschließend stellt Eurostat fest, dass in den kommenden Monaten im Zusammenhang mit dem „Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ verschiedene neue Fragen untersucht werden (etwa KKP, Altersruhegelder) und dass die Lösung dieser Fragen der Öffentlichkeit selbstverständlich uneingeschränkt zur Kenntnis gebracht wird.

TEILNEHMERLIST

AHN Yong Sung
Deputy Director General
The Bank of Korea
1103-Ga, Nandaemun-Ro Jungju
Seoul
KOREA
Ysahn@bok.or.kr

BEISTEINER Alexandra
Statistics Austria
Hintere Zollamtstrasse, 2b
A-1033 Vienna
Alexandra.beisteiner@statistik.gv.at

BRODERSEN Soren
Statistics Denmark
Sejrogade 11
2100 Copenhagen
DENMARK
Sbr@dst.dk

CSONKA Gizella
Deputy Head of Department
Ministry of Finance
Jozsef nador ter 2-4
H-1051 Budapest
Gizella.csonka@pm.gov.hu

DHULI Elsa
Specialist on Business Statistics
INSTAT
Dr. Lek Dugagjini 5
Tirana
ALBANIA
Edhuli@instat.gov.al

DUPUIS Jean-Pierre
Principal Administrator
Statistics Directorate
OECD
2 rue André Pascal
75775 Paris FRANCE
Jean-pierre.dupuis@oecd.org

AUER Josef
National Accounts
Statistics Austria
Hintere Zollamtstrasse, 2b
A-1033 Vienna
Josef.auer@statistik.gv.at

BERÉNYI László
Senior Economist
Magyar Nemzeti Bank
8-9 Szabadsag ter
1054 Budapest
HUNGARY
Berenyil@mbn.hu

BRÖTHALER Johann
Technical University of Vienna
Karlsgasse 11/E 267
A-1040 Vienna

DEMIR Ömer
President
State Institute of Statistics
Necatibey cad. 114
Ankara
TURKEY
Omer.demir@die.gov.tr

DIAS BRANCO Jose
Banco de Portugal
Rua Francisco Ribeiro, 2-7
1150-165 Lisboa
Portugal
Jscbranco@bportugal.pt

EPLER Margit
Bundeskammer für Arbeiter und
Angestellte – Statistische
Abteilung
Prinz Eugen Strasse, 20-22
A- 1040 WIEN
Margit.EPLER@akwien.or.at

AUSKER Martin
Statistics Denmark
Sejrogade 11
2100 Copenhagen
DENMARK
Mau@dst.dk

BERGGREN Ingegerd
Statistics Sweden
S-701 89 Örebro
Örebro
SWEDEN
Ingegerd.berggren@scb.se

BRÜMMERHOFF Dieter
Professor
University of Rostock
Wirtschafts- und Sozialwis-
senschaftliche Fakultät
Ulmenstrasse 69
D-18051 Rostock
Marion.hesse@wisofak.
uni-rostock.de
Bruemmer@wiwi.uni-rostock.de

DE RITA Paola
Ministry of Economy and Finance
Via XX Settembre, 27-00187
Rome
ITALY
Paola.derita@tesoro.it

DUBLIN Keith
Chief, Government Finance
Division
Statistics Department
International Monetary Fund
700 19th Street, N.W.
Washington, D.C. 20431
U.S.A.
Kdublin@imf.org
Cdimaandal@imf.org

EVANS Deborah
European Commission
ESTAT
Unit R-2/CEIES Secretariat
BECH A4/125
Batiment Jean Monnet
L-2920 Luxembourg
Debora.evans@cec.eu.int

FRANZ Alfred
Albrechtskreithg 27/04/06
1160 Vienna
AUSTRIA
Alfred.franz@chello.at

GAMEZ Gabriel
Swiss Federal Statistical Office
Espace de l'Europe 10
CH-2010 Neuchatel
Gabriel.gamez@bfs.admin.ch

GEARY Patrick
Professor of Economics
Economics Department
National University of
Ireland, Maynooth
Maynooth
Co. Kildare, IRELAND
Patrick.Geary@may.ie

GERALDES CUNHA Vanda
Banco de Portugal
Rua Francisco Ribeiro, 2-7
1150-165 Lisboa
Portugal
MlsilvA@BPORTUGAL.PT

GLATZEL Dieter
European Commission
Eurostat
BECH E3/833
Jean Monnet Building
L-2920 Luxembourg
Dieter.glatzel@cec.eu.int

GRABNER-TRIEB Roswitha
National Accounts
Statistics Austria
Hintere Zollamtstrasse, 2b
A-1033 Vienna
Roswitha.grabner-trieb
@statistik.gv.at

GRANDITS Brigitte
International Relations
Statistics Austria
Hintere Zollamtstrasse, 2b
A-1033 Vienna
Brigitte.grandits@statistik.gv.at

GULSEN Hamdi
Accounting Controller
Ministry of Finance
Dikmen Street
Ankara
TURKEY
Hgulsen@muhasebat.gov.tr

GÜNDOĞAN Ünal
Vice-President
State Institute of Statistics
Necatibey cad. 114
Ankara
TURKEY
Unal.gundogan@die.gov.tr

HASCHKA Paul
Statistics Austria
Hintere Zollamtstrasse, 2b
A-1033 Vienna
Paul.haschka@statistik.gv.at

HEILEMANN Ullrich
Rheinisch - Westfälisches
Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstrasse, 1-3
D- 45128 ESSEN 1
heil@rwi-essen.de

HJERPPE Reino
Director General
Government Institute
for Economic Research
Hameentie 3
00530 Helsinki
Finland
Reino.hjerppe@vatt.fi

HOFFMANN Eivind
Senior Statistician
International Labour Office
Bureau of Statistics
CH-1211 Geneve 22
SWITZERLAND
Hoffmann@ilo.org

ITALIA Pierpaolo
Ministry of the Economy
and Finance
Via XX Settembre 27
Roma
ITALY
Pierpaolo.italia@tesoro.it

JÍLEK Jaroslav
Advisor to the President of the
Czech Statistical Office
Nam. W. Churchilla 4
Prague 3, Post Code 130 67
CZECH REPUBLIC
Jil@vse.cz

KEATING Bill
Director
Central Statistics Office
Ardee Road
Rathmines
Dublin 6, IRELAND
Bill.keating@cso.ie

KILPIÖ Eila
Director
National Consumer Research
Centre
P.O. Box 5
00531 Helsinki
FINLAND
Eila.kilpio@ncrc.fi

KRAMER Inge
International Relations
Statistics Austria
Hintere Zollamtstrasse, 2b
A-1033 Vienna
Inge.kramer@statistik.gv.at

KUHRY Bob
Social and Cultural Planning
Office
Parnassusplein 5
NL-2511 VX The Hague
Bk@scp.nl

KULAKSIZ Haydar
Accounting Controller
Ministry of Finance
Dikmen Street
Ankara
TURKEY
Hkulaksiz@muhasebat.gov.tr

KUTZENBERGER Ewald
Director General
Statistics Austria
Hintere Zollamtstrasse, 2b
Postfach 9000
A-1033 Vienna
Ewald.kutzenberger
@statistik.gv.at

LADAIQUE Maxime
Statistician
OECD
2 rue Andre Pascal
75775 Paris Cedex 16
FRANCE
Maxime.ladaique@oecd.org

LAIMER Peter
Spatial Statistics
Statistics Austria
Hintere Zollamtstrasse, 2b
A-1033 Vienna
Peter.laimer@statistik.gv.at

LAMEL Joachim
Vice-President CEIES
Untere Oden 28
A-3400 Klosterneuburg
AUSTRIA
Joachim.lamel@wko.at

LARSEN Richard
Director
Confederation of Danish
Industries
DK-1787 Copenhagen V
DENMARK
Rbl@di.dk

LAUWERIJS Nicole
European Commission
ESTAT
Unit R-2/CEIES Secretariat
BECH A4/123
Batiment Jean Monnet
L-2920 Luxembourg
Nicole.lauwerijs@cec.eu.int

LEAL Ana
Deputy Director
Ministry of Finance –
DG of the Budget
Rua da Alfandega, 5, 2.
1149-004 Lisboa PORTUGAL
Ana.leal@dgo.pt

LENCASTRE BERNARDO
Fernanda Maria
Head of Statistical Information
Nacional Institut of Civil Aviation
Rua B-Edificio 4
Aeroporto de Lisboa
Lisboa, PORTUGAL

LUZZATI Estella
Dirigente
Ministero Economia
V XX Settembre 97
Roma 00187
ITALIA
Estella.luzzati@tesoro.it

MARELIUS Mikael
National Financial Management
Authority
Box 45316
S-10430 Stockholm
SWEDEN
Mikael.marelius@esv.se

MEIR Ruth
Member of the Board of Directors
Swiss Federal Statistical Office
Espace de l'Europe 10
Neuchatel
Switzerland
RUTH.MEIER
@BFS.ADMIN.CH

MESSMANN Karl
National Accounts
Statistics Austria
Hintere Zollamtstrasse, 2b
A-1033 Vienna
Karl.messmann@statistik.gv.at

MINK Reimund
Principal
European Central Bank
Kaiserstrasse 29
D-60311 Frankfurt am Main
GERMANY
Reimund.mink@ecb.int

MODART Claude
National Bank of Belgium
De Berlaimontlaan 14
B-1000 Brussels
BELGIUM
Claude.modart@nbb.be

MUSCAT Mary Ann
Central Bank of Malta
Castille Place
Valletta
MALTA
Muscatma
@centralbankmalta.com

NASLUND-FOGELBERG
Annika
European Commission
ESTAT
Unit R-2/CEIES Secretariat
BECH A4/124
Batiment Jean Monnet
L-2920 Luxembourg
annika.naslund-
fogelberg@cec.eu.int

NIEBUR Oliver
Federal Statistical Office
Gustav-Stresemann-Ring 11
66189 Wiesbaden
GERMANY
Oliver.niebur@destatis.de

PESEK Jan
Ministry of Finance
Letenska 15, Prague 1
11810 Prague
CZECH REPUBLIC
Jan.pesek@mfc.cz

RONNING Torbjorn Cock
Economist
Central Bank of Norway
Postboks 1179, Sentrum
0107 Oslo
NORWAY
Torbjorn-cock.ronning
@norges-bank.no

SCHÖNBÄCK Wilfried
Technical University of Vienna
Karlgasse 11/E 267
A-1040 Vienna
Wilfried.schoenbaeck
@tuwien.ac.at

SIUNE Karen
Analyseinstitut for Forskning
Finlandsgade 4
DK- 8200 ÅRHUS N.
afsk@afsk.au.dk

VEBROVÁ Ludmila
Czech Statistical Office
Sokolovska 142
Prague 8, Post Code 18604
CZECH REPUBLIC
Vebrova@gw.czso.cz

ZABUKOVEC Brane
Counsellor
Statistical Office
Vozarski Pot 12
Ljubljana
SLOVENIA
Brane.zabukovec@gov.si

ORIGER Marc
STATEC
6 bd Royal
LUXEMBOURG
Marc.origer@statec.etat.lu

PRITCHARD Alwyn
National Expenditure & Income
Division
Office for National Statistics
1 Drummond Gate
London SW1V2QQ
United Kingdom
Alwyn.pritchard@ons.gov.uk

SAKS Ulvi
Economist
Bank of Estonia
Estonia Bld 13
Tallinn
ESTONIA
Ulvi.saks@epbe.ee

SCHWALLER André
Senior Economist
Swiss Federal Finance Adminis-
tration
Bundesgasse 3
CH-3003 Berne
SWITZERLAND
Andre.schwaller@efv.admin.ch

STADLER Bettina
Schlossgasse 4/24
A – 1050 Wien
AUSTRIA
Bettina.stadler@statistik.gv.at

VERRINDER John
European Commission
Eurostat
BECH E3/812
Jean Monnet Building
L-2920 Luxembourg
John.verrinder@cec.eu.int

PAKKOLANVAARA Elli
Statistics Finland
FIN-00022 Statistics Finland
Helsinki
FINLAND
Elli.paakkolanvaara@stat.fi

RIENER Rudolf
Wirtschaftskammer OÖ
Hessenplatz 3
A-4020 Linz
AUSTRIA
Rudolf.riener@wkoee.at

SALMINA Iveta
Bank of Latvia
2s K. Valdemara Street
Riga
LATVIA
Iveta.salmina@bank.lv

SERGEEV Sergey
Statistics Austria
Hintere Zollamtsstrasse 2b
A- 1033 Vienna
Serguei.sergueev@statistik.gv.at

THAGE Bent
Director, Economic Statistics
Statistics Denmark
Sejroegade 11
DK-2100 Copenhagen
bth@dst.dk

WARD Michael
2A Waddelow Road
Waterbeach, Cambridge
UNITED KINGDOM
Mward39UK@yahoo.co.uk