

**Beirat für
Wirtschafts- und Sozialfragen**

**EMPFEHLUNGEN
ZUR
BUDGETPOLITIK**

**Vorschläge
zur Neuklassifizierung der Transaktionen
der öffentlichen Hand**

**Stellungnahme zur Budgetvorschau des Bundesministe-
riums für Finanzen für die Jahre 1965—1968**

WIEN 1965

BEIRAT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN

Mitglieder

Karl Hedrich
Rudolf Karall
Heinz Kienzl
Herbert Kinzel
Alfred Klose
Kunata Kottulinsky
Hans Litschauer
Romuald Riedl
Rudolf Schuberth
Josef Staribacher
Franz Stummer
Gerhard Weissenberg

Geschäftsführer

Norbert Bischof †
Ernst Veselsky

VORWORT

In der Wirtschaftstheorie besteht weitgehende Einhelligkeit, daß der Staat durch seine Budgetpolitik einen wesentlichen Beitrag zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und der Stabilisierung des Preisniveaus leisten soll und leisten kann. In der Praxis stehen dem allerdings erhebliche Hindernisse entgegen. Diese sind teils politischer, teils eher fachlicher Natur.

Zur Beseitigung der politischen Hindernisse kann der Wirtschaftsbeirat unmittelbar nur wenig beitragen, mittelbar allenfalls einiges durch Verbreitung volkswirtschaftlichen Wissens und durch Förderung der Rationalisierung des wirtschaftspolitischen Denkens.

Zu den Hindernissen, die eher fachlicher Natur sind und leichter beseitigt werden können, zählen die teilweise recht veralteten Gliederungen der öffentlichen Haushaltsrechnungen, die die Durchsichtbarkeit der öffentlichen Ausgaben hinsichtlich ihrer Bedeutung für Preisstabilität und Wirtschaftswachstum erheblich erschweren. Diesen Mangel sollen die Vorschläge des Wirtschaftsbeirats zur Neuklassifizierung von Transaktionen der öffentlichen Hand abhelfen, sie sollen aber nebstbei auch die internationale Vergleichbarkeit fördern.

Das Problem der längerfristigen Budgetpolitik hat in jüngster Zeit immer mehr an Bedeutung gewonnen, und daher begrüßte auch der Beirat den Versuch des Finanzministeriums, eine längerfristige Budgetvorschau zu geben, als einen wesentlichen und interessanten Beitrag für eine längerfristige Budgetpolitik. Da zwischen dem Beirat und dem Finanzministerium nicht in allen Punkten sachliche Übereinstimmung besteht, findet es der Beirat für zweckmäßig, seine Stellungnahme der Öffentlichkeit zu übergeben, und zwar nicht um seine Auffassungen als dem Finanzministerium widersprechend registriert zu sehen, sondern einzig und allein, weil er annimmt, daß eine derartige Diskussion für die wirtschaftspolitisch interessierte Öffentlichkeit instruktiv ist und das Verständnis der Probleme und die Anerkennung der dem Beirat und dem BMFF gemeinsamen Zielsetzungen fördern kann.

Der Vorsitzende
Heinz Kienzl

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	3
Vorschläge zur Neuklassifizierung der Transaktionen der öffentlichen Hand	5
Ausgaben	8
Einnahmen	10
Funktionelle Gliederung der Einnahmen und Ausgaben	13
Arbeitskreis Klassifizierung von Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der Arbeitsgruppe Budgetpolitik	14
Stellungnahme zur Budgetvorschau des Bundesministeriums für Finanzen für die Jahre 1965—1968	
I. Einleitende Bemerkungen	15
II. Stellungnahme zu Anlage A: Die voraussichtliche Entwicklung des österreichischen Nationalproduktes 1965—1968	16
III. Zur längerfristigen Budgetvorschau des Bundes	18
1. Vorschauperiode	18
2. Vorschau zu konstanten oder laufenden Preisen	18
3. Vorschau der Gesamtgebarung oder der von Durchlaufem bereinigten Gebarung	21
4. Hervorhebung der unmittelbar auf die inländischen Einkommen wirkenden Vorgänge	21
5. Gliederung der Vorschau nach ökonomisch-funktionellen Gesichtspunkten	22
6. Konstante Ermessenskredite oder Berücksichtigung steigender Investitionserfordernisse	23
Arbeitsgruppe Budgetpolitik	24

Vorschläge zur Neuklassifizierung der Transaktionen der öffentlichen Hand

Die vorgelegten Vorschläge bauen auf einem Entwurf der ECE (s. Conf. of European Statisticians WG 20/3 vom 30. Juni 1964) für ein Klassifizierungsschema der öffentlichen Haushalte auf. Die von der ECE einvernehmlich ausgearbeiteten Klassifizierungsvorschläge verfolgen verschiedene Absichten. Sie sollen sowohl internationalen als auch nationalen Zwecken dienen.

Was die erste Zielsetzung anlangt, kommt es auf die Ermöglichung internationaler Vergleiche an. Besonders schwierig sind solche Vergleiche zwischen Ländern der westlichen und der östlichen Hemisphäre, weil sich die Wirtschaftssysteme stark voneinander unterscheiden. Die Neuklassifizierung zielt darauf ab, Definitionen in einer für beide Ländergruppen sinnvollen Weise zu wählen, um so eine entsprechende Vergleichsbasis zu schaffen. Abgesehen von diesem Spezialproblem ist bei internationalen Vergleichen die Bedeutung des öffentlichen Sektors für die Wirtschaft der einzelnen Staaten von Interesse. Die diesbezügliche Fragestellung lautet etwa wie folgt: Welchen Beitrag leistet in den einzelnen Staaten die öffentliche Hand zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung, zur Ausnützung des Arbeitskräftepotentials, zur gesamtwirtschaftlichen Lohn- und Gehaltssumme oder zur volkswirtschaftlichen Kapitalbildung? Es versteht sich von selbst, daß ähnliche Informationen auch für die Untergliederung der öffentlichen Hand benötigt werden und daß diese Informationen ebenfalls Gegenstand internationaler Vergleiche werden können.

Auf nationaler Ebene soll die Neuklassifizierung Staaten mit einer marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaft dazu dienen, die Wirksamkeit der für Konjunkturgestaltung und Wirtschaftswachstum entscheidenden Fiskalpolitik besser zu erkennen. Die Klassifizierung muß folglich die verschiedenen direkten und indirekten Auswirkungen der Staatstätigkeit auf den gesamtwirtschaftlichen Ablauf durchschaubar machen. Einkommensschaffende und einkommenschmälernde Transaktionen müssen ebenso wie liquidität- oder

kreditschaffende bzw. -vernichtende Transaktionen als solche ersichtlich gemacht werden.

Da nur die erste Gruppe staatlicher Transaktionen von der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung registriert wird, greift die Neuklassifizierung über die dieser Rechnungsmethode eigentümliche Begriffswahl hinaus. Sie entspricht auch den Erfordernissen der in Österreich noch nicht verwirklichten Geldstromrechnung. Mit der Herausarbeitung dieses ergänzenden Komplexes von Informationen ergeben sich gewisse Abweichungen gegenüber der bisherigen Gliederungstechnik. Diese Abweichungen entsprechen Informationsbedürfnissen statistischer Natur. Sie sind nur insoweit von wirtschaftspolitischer Bedeutung, als statistische Informationen über einkommenswirksame Transaktionen des Staates zum Ansatzpunkt einer rationalen Fiskalpolitik und Information über einkommensunwirksame Transaktionen des Staates zum Ansatzpunkt einer rationalen Geld- und Kreditpolitik sowie eines wirksamen debt management werden können. Insgesamt dient die angestrebte Neuklassifizierung jedenfalls nicht nur einer Verbesserung der statistischen Informationen, sondern indirekt auch der Rationalisierung so dominierender Bereiche der Wirtschaftspolitik, wie sie die Fiskal-, sowie Geld- und Kreditpolitik verkörpern.

Ebenso wie bisher unterscheidet auch die Neuklassifizierung zwischen ökonomischer, funktioneller und institutioneller Gliederung.

Bei der ökonomischen Gliederung kommt es darauf an, den Einfluß der Staatstätigkeit auf den gesamtwirtschaftlichen Ablauf ersichtlich zu machen. Es versteht sich von selbst, daß Entgelte die volkswirtschaftliche Wertschöpfung in anderer Weise beeinflussen, als dies bei Krediten oder Transfers der Fall ist. Die ökonomische Gliederung nimmt also die Art der staatlichen Transaktionen als Unterscheidungskriterium.

Nach dem mit einer Staatsausgabe verfolgten Zweck richtet sich die sogenannte funktionelle Gliederung. Sie unterscheidet u. a. Erziehungs-, Kultur- und Wohlfahrtsaufwendungen.

Die institutionelle Gliederung entspricht der Ressortabgrenzung der öffentlichen Verwaltung, also der Unterteilung in Einnahmen und Ausgaben der Ministerien für Landesverteidigung, Unterricht usw.

Besondere Beachtung verdient die Abgrenzung des Begriffs öffentlicher Haushalte. Man versteht darunter die Zusammenfassung der „Haushalte“ sämtlicher Körperschaften des öffentlichen Rechts. Als

öffentlicher Haushaltsbereich soll künftig neben der Tätigkeit der Verwaltungsstellen auch die Tätigkeit der Finanz- und Industrieunternehmungen aufgefaßt werden, die Eigentum der öffentlichen Hand sind. Die vorgeschlagene Gliederung gestattet es, die im öffentlichen Eigentum stehenden Finanz- und Industrieunternehmungen dem öffentlichen Haushaltsbereich zuzuordnen. Es wurde hiebei zwischen finanziell integrierten Unternehmungen (wie beispielsweise den verschiedenen Stadtwerken), den verstaatlichten Unternehmungen nach dem 1. und 2. Verstaatlichungsgesetz und Unternehmungen, an denen der Staat unmittelbar mit mindestens 50% beteiligt ist, unterschieden.

Das vorliegende Schema bezieht sich nur auf die öffentliche Verwaltung. Die Konten für die öffentlichen Finanz-, Industrie- und Handelsunternehmungen sind deren Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen zu entnehmen.

Die Unterscheidung zwischen „Transfers“ und „Subventionen“ wurde nunmehr fallen gelassen. In Hinkunft soll jede Leistung ohne Gegenleistung als Transfer bezeichnet werden. Die etwas detailliertere Gliederung der Transfers erscheint für wirtschaftspolitische Analysen unerlässlich. So wie bisher in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird zwischen laufenden Transfers und Kapitaltransfers unterschieden. Zu den Kapitaltransfers zählen alle Überweisungen, die ausdrücklich für Investitionszwecke bestimmt sind und vom Empfänger widmungsgemäß verwendet werden müssen. Ferner empfiehlt es sich, Zahlungen als Kapitaltransfers zu klassifizieren, wenn sie vom Empfänger (vom Zahlenden) nicht dem laufenden Einkommen zugerechnet (angelastet), sondern als Vermögenszuwachs (Vermögensentzug) betrachtet werden. Beispiele hierfür sind einmalige Entschädigungen für Vermögensverluste oder Vermögensabgaben. Die Grenze zwischen laufenden Transfers und Kapitaltransfers läßt sich nicht immer scharf ziehen. Im Zweifelsfall empfiehlt es sich, eine Überweisung als „einkommenswirksam“ zu betrachten und den laufenden Transfers zuzurechnen*).

Bei den finanziellen Transaktionen wurden die Anforderungen der Geldstromrechnung weitgehend berücksichtigt. Es schien dem Beirat zudem nützlich, als ersten Schritt in Richtung einer anzustrebenden Vermögensrechnung des öffentlichen Haushaltes in den Finanzkonten nicht nur Ströme, sondern auch Bestände zu erfassen.

*) Diese Definition sollte auch von der Arbeitsgruppe der Nationalbank berücksichtigt werden.

Die funktionelle Gliederung wurde, in Anlehnung an das bestehende UNO-Schema, auf 17 Bereiche erweitert.

Der Beirat ist der Ansicht, daß das vorgelegte Schema die Mindestanforderung für die in öffentlichen Haushaltsplänen enthaltenen ökonomischen Informationen darstellt. Die Mitglieder des Beirates sind sich jedoch darüber klar, daß das Schema weder erschöpfend ist, noch die für verschiedene Spezialzwecke geeignete Gestalt hat. Vor allem wäre eine Untergliederung der reinen Finanztransaktionen nach der Stellung der Transaktionspartner zweckmäßig. Eine weitere Auswertung für Spezialzwecke (z. B. input-output-Analyse) müßte durch die damit befaßten Stellen in Zusammenarbeit mit Experten erfolgen. Es ist allerdings bereits auf Grund des vorliegenden Schemas möglich, durch einfache Saldierungen, Zusammenfassung oder Auswahl die für die Geldstromrechnung und für die Volkseinkommensrechnung notwendigen Übersichten zusammenzustellen.

Was die Realisierungsmöglichkeit des Schemas betrifft, so scheint sie für den Bund ohne weiteres gegeben zu sein; hinsichtlich der Gebietskörperschaften ist sie allerdings noch mit den zuständigen Stellen zu prüfen.

Ausgaben

Vermögenswirksame Ausgaben

- 1 Aufwand für unselbständig Beschäftigte
 - 1.1 Bruttolöhne und -gehälter in Geld
 - 1.2 Löhne und Gehälter in Gütern
 - 1.3 Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung
 - 1.4 angerechnete Pensionen
- 2 Laufende Ausgaben für Güter und Dienstleistungen
- 3 entfällt
- 4 Zinsen an das
 - 4.1 Inland
 - 4.2 Ausland
- 5 Brutto-Kapitalbildung
 - 5.1 Bewegliches Sachanlagevermögen
 - 5.11 davon bestehendes bewegliches Sachanlagevermögen
 - 5.2 Liegenschaften

- 6 Lagerveränderungen (netto)
- 7 Transfers an Träger öffentlichen Rechts, darunter Zuschüsse an Sozialversicherungsträger (ohne Finanzinstitutionen)
 - 7.1 Laufende Transfers
 - 7.2 Kapitaltransfers
- 8 Transfers an Finanzinstitutionen
 - 8.1 Öffentliche
 - 8.11 Laufende Transfers
 - 8.12 Kapitaltransfers
 - 8.2 Verstaatlichte
 - 8.21 Laufende Transfers
 - 8.22 Kapitaltransfers
 - 8.3 Private
 - 8.31 Laufende Transfers
 - 8.32 Kapitaltransfers
- 9 Transfers an sonstige Unternehmungen (ohne Finanzinstitutionen)
 - 9.1 Finanziell integrierte Unternehmungen
 - 9.11 Laufende Transfers
 - 9.12 Kapitaltransfers
 - 9.13 Betriebsabgänge der finanziell integrierten Unternehmungen
(demgegenüber Betriebsverluste lt. Erfolgsrechnung)
 - 9.2 Verstaatlichte Unternehmungen
 - 9.21 Laufende Transfers
 - 9.22 Kapitaltransfers
 - 9.3 Unternehmungen, an denen der Staat beteiligt ist
 - 9.31 Laufende Transfers
 - 9.32 Kapitaltransfers
 - 9.4 Sonstige Kapitalgesellschaften
 - 9.41 Laufende Transfers
 - 9.42 Kapitaltransfers
 - 9.5 Sonstige Personenfirmen
 - 9.51 Laufende Transfers
 - 9.52 Kapitaltransfers
- 10 Transfers in Form von angerechneten Zinszuschüssen
 - 10.1 Transfers an Träger öffentlichen Rechts
 - 10.2 Transfers an Finanzinstitutionen
 - 10.3 Transfers an sonstige Unternehmungen (erfaßt auch die Transfers an die Wohnungswirtschaft)

- 11 Transfers an Haushalte (und private nicht auf Gewinn berechnete Institutionen)
 - 11.1 Laufende Transfers
 - 11.11 Pensionen (ohne 1.4)
 - 11.12 Pensionen aus der Sozialversicherung
 - 11.13 Beihilfen und Unterstützungen
 - 11.131 Familienpolitische Beihilfen
 - 11.132 Arbeitslosenversicherung
 - 11.133 Kriegsopferversorgung
 - 11.14 Sonstige Transfers
 - 11.141 Hievon Barleistungen aus der Sozialversicherung ohne Pensionen
 - 11.142 Offene Fürsorge
 - 11.15 Einmalige Entschädigungen
 - 11.2 Kapitaltransfers
- 12 Transfers an das Ausland
 - 12.1 Laufende Transfers
 - 12.2 Kapitaltransfers

Vermögensunwirksame Ausgaben (reine Finanztransaktionen)

- 13 Zugänge an Wertpapieren
- 14 Zugänge an Beteiligungen
- 15 Darlehensgewährung
- 16 Schuldentilgung
- 17 Zugänge an sonstigen Forderungen
- 18 Kassenbestandsveränderung und Bestandsveränderung der Guthaben

Einnahmen

Vermögenswirksame Einnahmen

- 1 Laufende Einnahmen für Güter und Dienstleistungen (Kostenersätze)
- 2 entfällt
- 3 Selbsterstellte Anlagen
- 4 Einkommen aus Besitz und Unternehmertätigkeit
 - 4.1 Betriebsüberschüsse der finanziell integrierten Unternehmungen
(demgegenüber Betriebsgewinn lt. Erfolgsrechnung)
 - 4.2 Dividenden von verstaatlichten Unternehmungen

- 4.3 Dividenden von Unternehmungen, an denen der Staat beteiligt ist
- 4.4 Einkommen aus verschiedenen öffentlichen Rechten
- 4.5 Zinsen
(4.51 davon imputiert)
- 4.6 Sonstige Erträge
- 5 Direkte Abgaben aus Einkommen, Ertrag und Vermögen*)
 - 5.1 Aus unselbständiger Tätigkeit, z. B.
 - 5.11 Lohnsteuer (samt Zuschlägen)
 - 5.12 Einkommensteuer der Arbeitnehmer, soweit sie veranlagt wird, mit dem auf die unselbständige Tätigkeit entfallenden Steuerbetrag
 - 5.2 Abgaben für familienpolitische und soziale Zwecke
 - 5.21 Beiträge zum Ausgleichsfonds für Kinderbeihilfen bis zur Höhe der tatsächlich ausbezahlten Kinderbeihilfen einschließlich der Ergänzungsbeträge
 - 5.22 Aliquoter Anteil an Mütter-, Geburten- und Säuglingsbeihilfen
 - 5.23 Sonstige (z. B. Wohnbauförderungsbeiträge)
 - 5.3 Aus selbständiger Tätigkeit, z. B.
 - 5.31 Einkommensteuer samt Zuschlägen
 - 5.32 Erbschaftssteuer
 - 5.33 Zurechenbare Teile der Gewerbesteuer samt Zuschlägen
 - 5.34 Zurechenbare Teile der Vermögenssteuer
 - 5.35 Zurechenbare Teile der Bodenwertabgabe
 - 5.36 Zurechenbare Teile der Grundsteuer
 - 5.4 Unternehmenstätigkeit von Kapitalgesellschaften z. B.
 - 5.41 Körperschaftssteuer samt Zuschlägen
 - 5.42 Erbschaftssteueräquivalent
 - 5.43 Zurechenbare Teile der Gewerbesteuer samt Zuschlägen
 - 5.44 Zurechenbare Teile der Vermögenssteuer
 - 5.45 Zurechenbare Teile der Bodenwertabgabe
 - 5.46 Zurechenbare Teile der Grundsteuer
- 6 Beiträge zur Sozial- und Arbeitslosenversicherung
 - 6.1 Sozialversicherungsbeiträge von
 - 6.11 Arbeitnehmern
 - 6.12 Arbeitgebern
 - 6.2 Arbeitslosenversicherungsbeiträge von

- 6.21 Arbeitnehmern
- 6.22 Arbeitgebern
- 7 Indirekte Steuern*)
 - 7.1 davon Unfallversicherungsbeiträge
- 8 Verkäufe von bestehendem Sachanlagevermögen
 - 8.1 Bewegliches Sachanlagevermögen (saldiert!)
 - 8.2 Liegenschaften
- 9 Transfers von Trägern öffentlichen Rechts (ohne Finanzinstitutionen)
 - 9.1 Laufende Transfers
 - 9.2 Kapitaltransfers
- 10 Transfers von Finanzinstitutionen
 - 10.1 von öffentlichen
 - 10.11 Laufende Transfers
 - 10.12 Kapitaltransfers
 - 10.2 von verstaatlichten
 - 10.21 Laufende Transfers
 - 10.22 Kapitaltransfers
 - 10.3 von privaten
 - 10.31 Laufende Transfers
 - 10.32 Kapitaltransfers
- 11 Transfers von sonstigen Unternehmungen (ohne Finanzinstitutionen)
 - 11.1 von finanziell integrierten Unternehmungen
 - 11.11 Laufende Transfers
 - 11.12 Kapitaltransfers
 - 11.13 Betriebsüberschüsse der finanziell integrierten Unternehmungen
 - 11.2 von verstaatlichten Unternehmungen
 - 11.21 Laufende Transfers
 - 11.22 Kapitaltransfers
 - 11.3 von Unternehmungen, an denen der Staat beteiligt ist
 - 11.31 Laufende Transfers
 - 11.32 Kapitaltransfers
 - 11.4 von sonstigen Kapitalgesellschaften

*) Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen ist der Auffassung, daß eine Gliederung der indirekten Steuern die vorherige Neuklassifizierung in direkte und indirekte Steuern erforderlich machen würde. Er wird diese Aufgabe zu einem späteren Zeitpunkt in Angriff nehmen und verweist in diesem Zusammenhang auf die Gliederung, wie sie im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung angewendet wird.

- 11.41 Laufende Transfers
- 11.42 Kapitaltransfers
- 11.5 von sonstigen Personenfirmen
 - 11.51 Laufende Transfers
 - 11.52 Kapitaltransfers
- 12 Transfers von Haushalten (und privaten nicht auf Gewinn berechneten Institutionen)
 - 12.1 Laufende Transfers
 - 12.2 Kapitaltransfers
- 13 Transfers aus dem Ausland
 - 13.1 Laufende Transfers
 - 13.2 Kapitaltransfers
- Vermögensunwirksame Einnahmen (reine Finanztransaktionen)*
- 14 Abgänge an Wertpapieren
- 15 Abgänge an Beteiligungen
- 16 Darlehensrückzahlungen
- 17 Schuldenaufnahme
- 18 Zugänge an sonstigen Verbindlichkeiten
- 19 Kassenbestandsveränderung und Bestandsveränderung der Guthaben

FUNKTIONELLE GLIEDERUNG DER EINNAHMEN UND AUSGABEN

1. Erziehung
2. Kultur
3. Forschung
4. Gesundheit
5. Soziale Wohlfahrt
6. Wohnungsbau
7. Straßen
8. Öffentlicher Hochbau
9. Sonstiger Verkehr
10. Land- und Forstwirtschaft
11. Energiewirtschaft (Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwirtschaft)
12. Industrie und Gewerbe (einschließlich Bergbau)
13. Öffentliche Dienstleistungen
14. Private Dienstleistungen (einschließlich Handel)
15. Landesverteidigung
16. Staats- und Rechtssicherheit
17. Übrige Hoheitsverwaltung

ARBEITSKREIS KLASSIFIZIERUNG VON EINNAHMEN
UND AUSGABEN IM RAHMEN DER
ARBEITSGRUPPE BUDGETPOLITIK

Vorsitzende

Dr. Anton Kausel
Dr. Ernst Veselsky

Mitglieder

Dkfm. Werner Birnbaumer
Dr. Michaela Dorfwith
Dr. Irene Geldner
Dr. Werner Heimerl
Dr. Auguste Klamecker
Dkfm. Otto Mersnik
Amtsrat Johann Meyer
Dkfm. Jörg Schram
Dr. Gunther Tichy
Dr. Erwin Weissel
Univ.-Ass. Dr. Herbert Zogelmann

Stellungnahme zur Budgetvorschau des Bundesministeriums für Finanzen für die Jahre 1965—1968

I. Einleitende Bemerkungen

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen begrüßt die Bestrebungen des Finanzministeriums, eine mehrjährige Budgetvorschau zu erarbeiten. Eine solche mehrjährige Budgetvorschau, die später auch tunlichst die anderen öffentlichen Haushalte umfassen sollte, stellt nämlich die Voraussetzung für ein längerfristiges Budgetkonzept und dieses wieder die Grundlage einer rationalen Budgetpolitik dar. Für eine rationale Budgetpolitik ist es kennzeichnend, lang- und kurzfristigen Erfordernissen gleichermaßen Rechnung zu tragen, um auf diese Weise Wirtschaftswachstum, ein hohes Maß an Stabilität sowie die Verwirklichung gesellschaftlicher Zielsetzungen zu gewährleisten.

Die Präsidenten der vier großen Interessenvertretungen haben schon im Oktober 1963 in einem an den Herrn Bundeskanzler gerichteten Schreiben als eine der Hauptaufgaben des Beirates die Erstellung von Untersuchungen genannt, die zu einem längerfristigen Budgetkonzept führen. Mit seinen „Vorschlägen zur Neugestaltung der Budgetpolitik“ hat der Beirat im Juni des Jahres 1964 in dieser Richtung der Öffentlichkeit erste Vorarbeiten unterbreitet.

Die vorliegende Budgetvorschau bedeutet einen wichtigen Schritt auf dem Wege zur Erstellung eines längerfristigen Budgetkonzeptes. Auch dafür finden sich in den erwähnten Vorschlägen des Beirates konkrete Anregungen, auf die in diesem Zusammenhang besonders verwiesen wird. Diese Vorschau verdient um so größere Anerkennung, als es sich für Österreich um den ersten derartigen Versuch handelt und dieser verständlicherweise mit großen Schwierigkeiten verbunden ist: An ausländische Vorbilder kann kaum angeknüpft werden, da auch in anderen Staaten erst geringe Erfahrungen gesammelt wurden. Dementsprechend sind die Methoden der Prognose wenig entwickelt. Schließlich herrscht in Österreich ein Mangel an fachlich geschultem Personal und manche institutionelle Voraussetzungen fehlen.

Bevor der Beirat im folgenden zur vorliegenden Budgetvorschau

Stellung nimmt, muß darauf hingewiesen werden, daß wegen der Kürze der Begutachtungsfrist und mangels eigener Informationsmöglichkeiten das unterbreitete Zahlenmaterial im einzelnen nicht auf seine Konsistenz überprüft werden konnte. Die Stellungnahme des Beirates mußte sich diesmal im wesentlichen auf die Erörterung der voraussichtlichen wirtschaftlichen Entwicklung und deren wirtschaftspolitischen Voraussetzungen sowie der Methode und Technik der Budgetvorschau beschränken.

II. Stellungnahme zu Anlage A: Die voraussichtliche Entwicklung des österreichischen Nationalproduktes 1965/68

Grundlage jeder Budgetvorschau ist eine verlässliche Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die vorliegende Budgetvorschau stützt sich auf eine Stellungnahme des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung, in welcher die voraussichtliche Entwicklung der österreichischen Wirtschaft für die Jahre 1965—1968 skizziert wird. Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung hält für diese Periode ein reales Wachstum des Brutto-Nationalproduktes von durchschnittlich 4% für wahrscheinlich; nur unter besonders günstigen Umständen könnte mit einem Wachstum von 4,5% gerechnet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß 1965 eine besonders gute Konjunktur herrscht. Schreibt man das Nationalprodukt dieses Jahres mit einer jährlichen Zuwachsrate von 4% fort, so werden die prognostizierten Werte des Nationalproduktes nur in Jahren mit einer ähnlich guten Konjunktur wie 1965 tatsächlich erreicht werden.

Obwohl der Beirat für diesen Zeitraum noch keine eigene Prognose erarbeiten konnte, schließt er sich der Prognose des Institutes insofern an, als ihm für die Jahre 1965 bis 1968 ein durchschnittliches reales Wachstum des Brutto-Nationalproduktes von 3,5 bis 4,5% jährlich als wahrscheinlich erscheint. Das Ausmaß des tatsächlichen Wirtschaftswachstums wird nicht zuletzt von den Maßnahmen der Wirtschaftspolitik abhängen. Das vom Wirtschaftsforschungsinstitut erwartete 4%ige reale Wirtschaftswachstum basiert darauf, daß eine betont wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik betrieben wird und Wachstumshemmnisse beseitigt werden; dies gilt um so mehr für die Obergrenze der Beiratsschätzung.

Derartige wachstumsfördernde Maßnahmen wären etwa: Angesichts der zu erwartenden Verknappung des Arbeitskräfteangebots ist die Zulassung von Fremdarbeitern und die Erhöhung der beruf-

lichen und örtlichen Arbeitskräftemobilität erforderlich, d. h. Erleichterung der Abwanderung von Arbeitskräften zu produktiveren Wirtschaftszweigen. Besonderes Gewicht kommt der Sicherung einer ausreichenden Investitionstätigkeit sowie einer den langfristigen Marktchancen entsprechenden Investitionsstruktur zu (z. B. Verlagerung zur expansionsfähigen Fertigwarenerzeugung). Um auch das Wachstum späterer Jahre zu gewährleisten, sollte der Förderung der Forschung, dem Ausbau der Infrastruktur sowie der Verbesserung der Mobilität des Kapitals größere Beachtung geschenkt werden.

Das Budget ist aber nicht nur Ergebnis, sondern auch Voraussetzung der wirtschaftlichen Entwicklung. Der Budgetpolitik kommt daher bei Schaffung der wirtschaftspolitischen Wachstumsvoraussetzungen große Bedeutung zu. Es wird für einen ausreichenden Umfang und eine entsprechende Struktur der öffentlichen Investitionen sowie für eine zweckmäßige Investitionsförderung zu sorgen sein.

Im einzelnen wäre zur Untersuchung des Institutes folgendes zu bemerken:

Zu Seite 3, Absatz 1: Das Ausmaß des Mindesturlaubes wurde bereits mit 1. Jänner 1965 erhöht. Für die Vorschauperiode ist voraussichtlich mit keiner weiteren Erhöhung zu rechnen.

Zu Seite 9, Absatz 2, 3. Satz: Das Institut weist auf die Möglichkeit hin, daß die freiwilligen Ersparnisse, die bei der projektierten Entwicklung der Realinkommen und unter der Annahme einer annähernd konstanten Relation zwischen Lohninkommen und Nichtlohneinkommen zu erwarten wären, hinter dem Investitionsvolumen zurückbleiben könnte, das nötig wäre, um die vorgesehene reale Wachstumsrate zu erreichen. Die Gefahr einer solchen quantitativen Diskrepanz zwischen Spar- und Investitionsvolumen sollte jedoch nicht überschätzt werden. Wichtiger erscheint das finanztechnische Problem, wie die qualitative Diskrepanz zwischen der Form, in der die letzten Sparer ihre Ersparnisse halten, und dem Finanzierungsbedarf der Unternehmungen überbrückt werden kann (Risken- und Fristentransformation).

Zu Seite 9, Absatz 2, 4. Satz: Unter den in der Budgetprognose getroffenen Annahmen ist keine überproportionale Zunahme der Transfereinkommen und damit auch keine Förderung der Konsumneigung der privaten Haushalte durch das Budget zu erwarten. Da jedoch mit einer Änderung der Alters- und Beschäftigtenstruktur und allenfalls der Rechtslage gerechnet werden muß, erscheint die Annahme des Wirtschaftsforschungsinstituts plausibel.

III. Zur längerfristigen Budgetvorschau des Bundes

1. Vorschauperiode

Der Beirat hat bereits in seinen „Vorschlägen zur Neugestaltung der Budgetpolitik“ eine vierjährige Budgetvorschau angeregt. Dieser Empfehlung wurde in der vorliegenden Vorschau insofern Rechnung getragen, als sich diese auf die Jahre 1965 bis 1968 erstreckt. Da aber der Voranschlag für 1965 bereits beschlossen wurde, geht die Vorschau nur um drei Jahre über das Basisjahr hinaus. Demgegenüber erscheint jedoch eine vierjährige Periode vorteilhafter, weil in ihrem Rahmen kurzfristige Einflüsse an Gewicht verlieren. Es entspricht nämlich dem Wesen einer längerfristigen Vorschau, eher die Entwicklungstrends herauszuarbeiten. Es wäre deshalb empfehlenswert, möglichst bald nach Erstellung des Bundesvoranschlages 1966 die Budgetvorschau für die Jahre 1967 bis 1970 — im Falle einer realen Projektion auf der Basis des Jahres 1965 — zu berechnen. Hierbei darf auf die Bestrebungen der EWG, für diesen Zeitraum, nämlich bis 1970, eine mittelfristige Wirtschaftspolitik zu realisieren, verwiesen werden.

2. Vorschau zu konstanten oder laufenden Preisen

Die vorliegende Vorschau wurde zu konstanten Preisen (Preisbasis 1965) erstellt. Sie berücksichtigt zwar die Auswirkungen des realen Wirtschaftswachstums auf die Einnahmen und zumindest teilweise auch auf die Ausgaben (Gehälter, Zuschüsse zur Sozialversicherung) des Bundes, läßt aber nicht erkennen, wie sich das Budget verändern würde, falls das Preisniveau steigt und nominelle und reale Entwicklung des Nationalprodukts auseinanderklaffen. Die Beschränkung auf reale Größen wird hauptsächlich damit begründet, daß die

Schätzung von nominellen Größen einer Prognose der künftigen Preisentwicklung gleichkame. Eine solche Prognose würde jedoch — zumindest wenn sie von den Trägern der Wirtschaftspolitik erstellt wird — die Preiserwartungen breiter Bevölkerungsschichten und das wirtschaftspolitische Verhalten der Interessengruppen beeinflussen. Dadurch könnten Reaktionen ausgelöst werden, die den Preisauftrieb verschärfen¹⁾.

Ohne die Bedeutung dieses Arguments zu unterschätzen, muß darauf hingewiesen werden, daß eine Budgervorschau zu konstanten Preisen nur beschränkten Informationswert hat und daher eine unsichere Grundlage für ein längerfristiges Budgetkonzept bildet. Die einzelnen Ausgaben- und Einnahmenarten werden durch Geldwertänderungen sehr unterschiedlich beeinflußt. Manche (etwa die Tilgungsquoten für die Staatsschuld oder die Zinsausgaben und -einnahmen) sind nominell fixiert und werden durch Preissteigerungen überhaupt nicht berührt. Andere steigen automatisch etwa im Ausmaß der Geldentwertung (z. B. die Erträge an indirekten Steuern) oder sogar überproportional (z. B. die Lohnsteuererträge). Bei den meisten Ausgabenverpflichtungen besteht zwar keine Automatik, doch wird es aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen unvermeidlich sein, sie den Geldwertänderungen anzupassen, wobei die unterschiedlichen Preissteigerungen in den verschiedenen Bereichen zu berücksichtigen wären.

In einer Vorschau zu konstanten Preisen sind jene Ausgaben und Einnahmen besonders problematisch, die auf Grund von wirtschaftlichen Merkmalen der Vorjahre bemessen werden, in denen Geldwert und Lohnkosten nicht stabil waren. Das trifft insbesondere für die Erträge aus veranlagten direkten Steuern und die Zuschüsse des Bundes zur Sozialversicherung zu. Die Erträge an veranlagten direkten Steuern hinken etwa $1\frac{1}{2}$ Jahre hinter der Einkommensentwicklung

¹⁾ Außerdem wird angeführt, daß eine Prognose zu laufenden Preisen unsicherer wäre als eine solche zu konstanten Preisen. Dieser Auffassung kann nicht ohne weiteres beigeplichtet werden. Zwar werden allgemeine Wachstumsvoraussetzungen meist zu konstanten Preisen erstellt. Das erklärt sich jedoch daraus, daß diese Vorschauen meist nicht zu schätzen versuchen, wie groß das Nationalprodukt künftig tatsächlich sein wird, sondern nur, wie groß es auf Grund der verfügbaren Produktivkräfte und ihrer Ergiebigkeit sein könnte (potentielles Wachstum). Bezieht man auch die Nachfragefaktoren mit ein, dann ist es zumindest eine offene Frage, ob auf mittlere Sicht nominelle oder reale Werte besser vorausgeschätzt werden können. In Österreich z. B. waren in den letzten zehn Jahren die Schwankungen des nominellen Nationalproduktes geringer. Der Trend des nominellen Nationalproduktes verlief stetiger als der des realen.

nach, die vereinbarte Dynamisierung der Pensionen der Sozialversicherung richtet sich nach den Lohnsteigerungen (Zunahme der Beitragsgrundlage) vor zwei Jahren. In den Ansätzen für die Jahre 1966 und 1967 spiegelt sich daher noch die Geldwertänderung der Jahre 1964 und 1965. Beide Budgetposten hätten im Rahmen des Gesamtbudgets ein geringeres Gewicht, wenn das Preisniveau in der Vergangenheit stabil geblieben wäre oder wenn es künftig ebenso stiege wie bisher.

Diese Überlegungen lassen vermuten, daß eine Budgetvorschau zu konstanten Preisen nur dann ein realistisches Bild vermittelt, wenn das Preisniveau tatsächlich unverändert bleibt. Steigt es hingegen, so verändern sich die Proportionen zwischen den einzelnen Ausgaben und Einnahmen und vermutlich auch der Budgetsaldo¹⁾. Um zu überprüfen, wie weit durch die Vorschau zu konstanten Preisen Verzerrungen entstehen, empfiehlt der Beirat, ergänzend mehrere alternative Prognosen zu laufenden Preisen zu erstellen. Die Gefahr eines „Ankündigungseffektes“ wäre in diesem Fall minimal, da es offensichtlich wäre, daß es sich um keine Prognose handelt, sondern nur um eine Alternativberechnung, die vorsorglich für den Fall angestellt wurde, daß das Preisniveau aus Gründen steigen sollte, die die heimische Wirtschaftspolitik, insbesondere die Budgetpolitik, nicht oder nicht zureichend beeinflussen kann (etwa im Falle von Preissteigerungen auf den Weltmärkten).

Die Alternativberechnung zu laufenden Preisen würde zunächst die Differenz zwischen den Einnahmen und den Ausgaben auf Grund bestehender gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen zunehmend größer erscheinen lassen als die Berechnung zu konstanten Preisen. Die Erweiterung des „Ausgabenspielraums“ wäre jedoch zumindest zum Teil nur optischer Natur, da auch viele Ausgaben den Geldwertänderungen angepaßt werden müssen. Diese wahrscheinlichen Mehraufwendungen könnten ähnlich veranschlagt werden wie der voraussichtliche Personalmehraufwand als Folge des realen Wirtschaftswachstums in den Varianten B bis E der Budgetvorschau zu konstanten Preisen.

¹⁾ Zu welchen Saldenverzerrungen Berechnungen zu konstanten Preisen unter Umständen führen können, zeigt z. B. die österreichische Zahlungsbilanz. Obschon die Güter- und Leistungsbilanz zu laufenden Preisen seit Jahren ausgeglichen ist oder mäßige Überschüsse hat, werden in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu konstanten Preisen 1954 Defizite von 4 bis 6 Mrd. S ausgewiesen. Der Unterschied erklärt sich daraus, daß seit 1954 die Exportpreise stärker gestiegen sind als die Importpreise.

3. Vorschau der Gesamtgebarung oder der von Durchlaufnern bereinigten Gebarung

Bei einer Budgetvorschau stellt sich die Frage, ob die Gesamtgebarung oder nur ihr ökonomisch bedeutsamster Teil projiziert werden sollte. Für die erste Methode spricht vor allem der Gesichtspunkt der Budgetvollständigkeit. Dieser für die Budgetkontrolle relevante Grundsatz besitzt jedoch nach Auffassung des Beirates für eine ökonomische Betrachtung einer mehrjährigen Budgetvorschau keine besondere Bedeutung. Die sogenannte wirksame Gebarung ist von Durchlaufnern bereinigt und daher ökonomisch von größerem Aussagewert. Der Beirat würde aus diesem Grund einer Projektion der wirklichen Gebarung im Sinne der Beilage O3 in den Erläuterungen zum Bundesfinanzgesetz 1965 den Vorzug geben.

Ein besonderes Problem stellt in diesem Zusammenhang die Behandlung der finanziell integrierten Bundesbetriebe dar. In der wirklichen Gebarung werden nämlich die Salden der Geldrechnung dieser Unternehmen registriert. Auf diese Weise könnte der Überblick über die gesamten öffentlichen Investitionen verlorengehen. Es wird daher angeregt, die Investitionen integrierter öffentlicher Unternehmungen anmerkungsweise festzuhalten.

4. Hervorhebung der unmittelbar auf die inländischen Einkommen wirkenden Vorgänge

Um den Staatshaushalt ökonomisch beurteilen zu können, soll ersichtlich sein, wie sich die öffentliche Hand in den Einkommenskreislauf einschaltet. In einer offenen Wirtschaft nimmt der Staat Transaktionen sowohl mit dem Inland als auch mit dem Ausland vor. Für die Entwicklung der heimischen Wirtschaft sind die staatlichen Transaktionen mit dem Inland ausschlaggebend.

Die Mehrzahl der inlandswirksamen Transaktionen beeinflusst unmittelbar das verfügbare private Einkommen und die volkswirtschaftliche Nachfrage. Es handelt sich um Käufe und Verkäufe von Gütern und Dienstleistungen sowie um laufende Transfers und Steuern. Davon zu unterscheiden sind die sogenannten finanziellen Transaktionen (Kredittransaktionen, Kapitaltransfers sowie Käufe und Verkäufe von Liegenschaften und bestehenden Vermögenswerten). Sie greifen nicht unmittelbar in den Einkommenskreislauf ein, beeinflussen aber die Liquidität und die Finanzierungsbedingungen der übrigen Wirtschaft. Ihre mittelbaren Wirkungen auf den Einkommenskreis-

lauf hängen maßgeblich von strukturellen und qualitativen Momenten ab¹⁾.

Es wird empfohlen, in der Budgetvorschau die inlandseinkommenswirksamen Transaktionen getrennt von den Finanztransaktionen und den auslandswirksamen Transaktionen auszuweisen. Die Budgetpolitik sollte sich hauptsächlich am Saldo zwischen inlandseinkommenswirksamen Ausgaben und Einnahmen orientieren (und nicht wie bisher am gesamten Budgetsaldo mit oder ohne Schuldentilgungen), wobei ein mäßiger Überschuß im Schnitt mehrerer Jahre am ehesten den Vorstellungen eines „neutralen“ Budgets entspräche²⁾.

Mit dem Saldo der inlandseinkommenswirksamen Transaktionen ist auch der Saldo der finanziellen Transaktionen (zuzüglich der auslandswirksamen Transaktionen) bestimmt. Die Veränderung der Staatsschuld sollte nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den übrigen finanziellen Transaktionen betrachtet werden. Eine Ausweitung der Kreditgewährung des Staates oder ein Versiegen von ausländischen Einkünften rechtfertigt im allgemeinen eher korrespondierende Veränderungen der Staatsschuld oder Eingänge aus anderen finanziellen Transaktionen (Verkauf von bestehenden Vermögenswerten) als eine Einschränkung der inlandseinkommenswirksamen Ausgaben oder eine Erhöhung der Steuern. Bei der Beurteilung der Kreditgewährungen und Schuldenaufnahmen ist zu berücksichtigen, ob es sich um kommerzielle oder nichtkommerzielle Transaktionen mit Subventionscharakter handelt und wie sie sich auf künftige Budgets auswirken. Die in der Budgetvorschau des Finanzministeriums getroffene Annahme einer konstanten Staatsschuld wäre nicht zuletzt deshalb als budgetpolitische Norm problematisch, weil in einer wachsenden Wirtschaft das gesamte volkswirtschaftliche Kreditvolumen zunimmt und die „Transferlast“ einer absolut konstanten Staatsschuld kleiner wird.

5. Gliederung der Vorschau nach ökonomisch-funktionellen Gesichtspunkten

Der Beirat hat bereits in seinen „Vorschlägen zur Neugestaltung der Budgetpolitik“ angeregt, eine längerfristige Budgetvorschau nach

¹⁾ So lassen sich z. B. die staatlichen Wohnbaukredite unter den derzeitigen Bedingungen nicht durch kommerzielle Kredite ersetzen. In anderen Fällen mag die staatliche Finanzierung nur eine von verschiedenen Finanzierungsquellen sein, die dem Investor zur Verfügung stehen.

²⁾ Ein ausgeglichenes Budget wäre vermutlich nicht neutral, da die Staatsausgaben im allgemeinen stärker expansiv wirken als die Staatseinnahmen restriktiv.

ökonomischen und funktionellen Gesichtspunkten zu gliedern. Die vorliegende Budgetvorschau ist hingegen nach institutionellen Merkmalen zusammengestellt, und die nachgereichten ökonomisch und funktionell gegliederten Gesamtübersichten lassen eine ausreichende ökonomische Beurteilung nicht zu.

6. Konstante Ermessenskredite oder Berücksichtigung steigender Investitionserfordernisse

Die vorliegende Budgetvorschau konzentriert sich auf die Projektion von Ausgabeverpflichtungen. Investitionsaufwendungen gehören größtenteils nicht zu den gesetzlichen Ausgabeverpflichtungen, sondern zur Gruppe der sogenannten Ermessenskredite. Das Finanzministerium ging grundsätzlich von der Annahme gleichbleibender Ermessenskredite aus. Es fragt sich aber, ob beispielsweise die damit verursachte teilweise Konstanz der öffentlichen Investitionsausgaben (Investitionen mit Ausnahme jener aus zweckgebundenen Einnahmen auf Grund des Fernsprechtetriebsinvestitionsgesetzes und des Bundeszuschlages zur Minerölsteuer) mit der der Budgetvorschau zugrunde liegenden Wachstumsannahme vereinbar ist.

ARBEITSGRUPPE BUDGETPOLITIK

Vorsitzender

Univ.-Prof. DDr. Adolf Nussbaumer

Stellvertreter

Prof. Dkfm. Hans Seidel

Geschäftsführer

Dr. Ernst Veselsky

Ständige Mitglieder

Dkfm. Hannes Androsch
Dkfm. Werner Birnbaumer
Dr. Richard Blaha
Dr. Kurt Bonelli
Dr. Michaela Dorfwirth
Dr. Walter Fremuth
Dr. Irene Geldner
Dr. Othmar Hobler
Dr. Alexander Hörtlehner
Dr. Endre Ivanka
Dkfm. Rudolf Karall
Dipl.-Ing. Herbert Kern
Dr. Kunata Kottulinsky
Dr. Johann Mayer
Dkfm. Otto Mersnik
Amtsrat Johann Meyer
Dr. Hans Reithofer
Dr. Romuald Riedl
Dr. Franz Schneider
Dkfm. Jörg Schram
Dr. Dipl.-Ing. Franz Stummer
Dr. Josef Taus
Dr. Julian Uher
Dr. Karl Wenger