

Politische Ökonomie der Infrastrukturpolitik in föderativen Systemen

Hans Pitlik

IFIP Vortragsreihe Sommersemester 2012
Aktuelle Perspektiven der Infrastrukturpolitik
6. Juni 2012



Agenda

1. Motivation
2. Stilisierte Fakten
3. Fiskalische (Nicht-)Äquivalenz
4. Politökonomisches Kosten-Nutzen-Kalkül
(*Weingast-Shepsle-Johnsen-Modell*)
5. Fazit

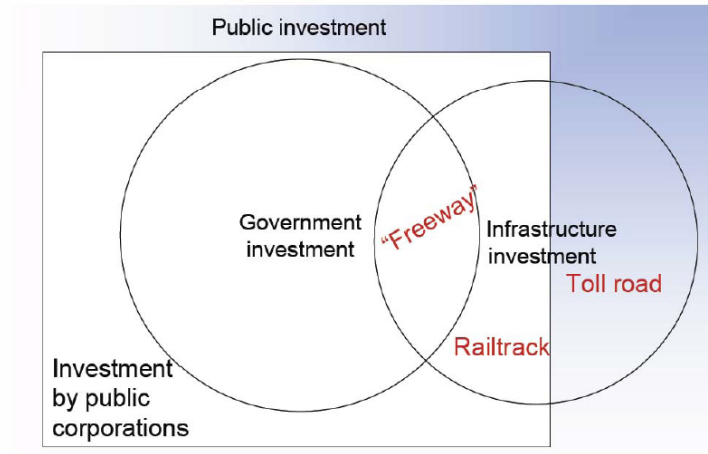
Motivation (1)

- **Hohe Bedeutung der (materiellen) Infrastruktur für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes**
 - positive einzel- und gesamtwirtschaftliche Produktivitätseffekte durch
 - Verringerung von Transportkosten
 - Verbesserung der Energieversorgung
 - Verbesserung der Informationsflüsse
 - *maintenance* wichtiger als Neu-Investitionen (*Romp – de Haan, 2007*)
 - abhängig von Qualität und Quantität der bestehenden öffentlichen Infrastruktur (*Kamps, 2005*)
- **ökonomische Rechtfertigungen staatlicher Infrastrukturausgaben**
 - Nicht-Exkludierbarkeit der Nutzung der Infrastruktureinrichtungen
 - (Partielle) Nicht-Rivalitäten im Konsum der Infrastrukturleistungen
 - Hohe Fixkosten, steigende Skalenerträge
 - Unvollkommenheiten auf Kapital- und Versicherungsmärkten bei einer kapitalkostenintensiven Bereitstellung großen Infrastrukturprojekten

Motivation (2)

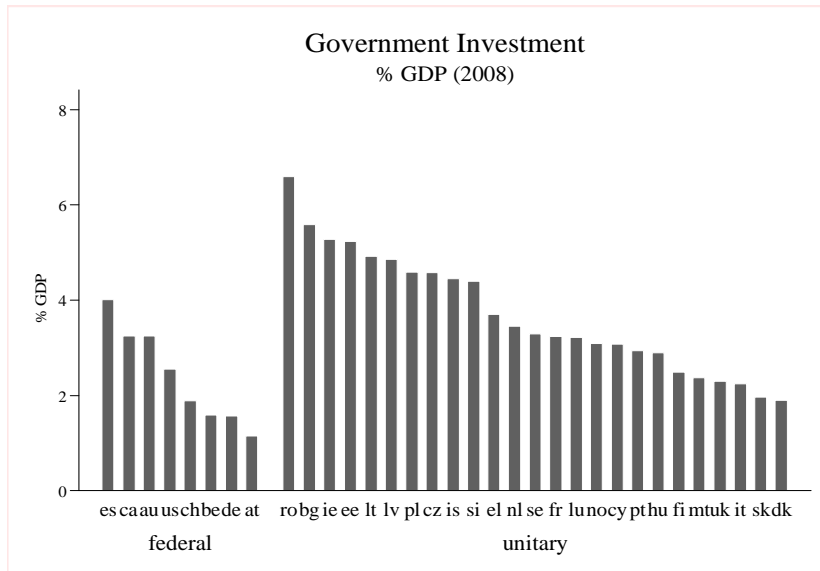
- **polit-ökonomische Determinanten öffentlicher Infrastrukturinvestitionen?**
 - kein wohlmeinender, allwissender Sozialplaner
 - eigeninteressierte Politiker, Bürokraten, Lobbygruppen, Wähler
 - Kurzfristorientierung der Politik: bevorzugt Staatskonsum gegen längerfristig wirksame Ausgabenkategorien
- **föderale Dimension von Infrastrukturinvestitionen**
 - Entscheidungsträger auf lokaler/regionaler Ebene mit Einfluss auf die Investitionsentscheidung
 - Qualität und Quantität der Infrastrukturbereitstellung auf lokaler/regionaler Ebene (wie viel?)
 - regionale Allokation von Infrastrukturprojekten (wo?)

Stilisierte Fakten (1) Exkurs: Staatliche (S.13, ESVG), öffentliche und private Infrastrukturinvestitionen

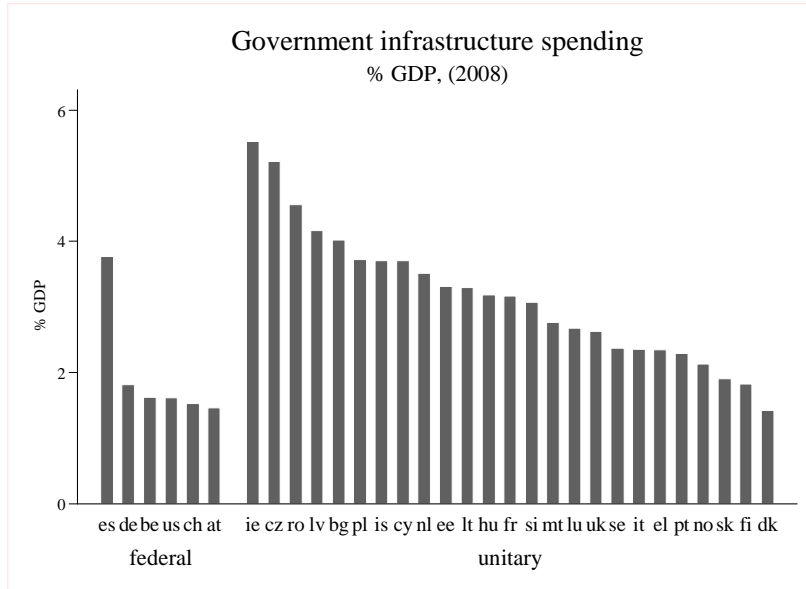


Q: Kappeler – Välliä (2007).

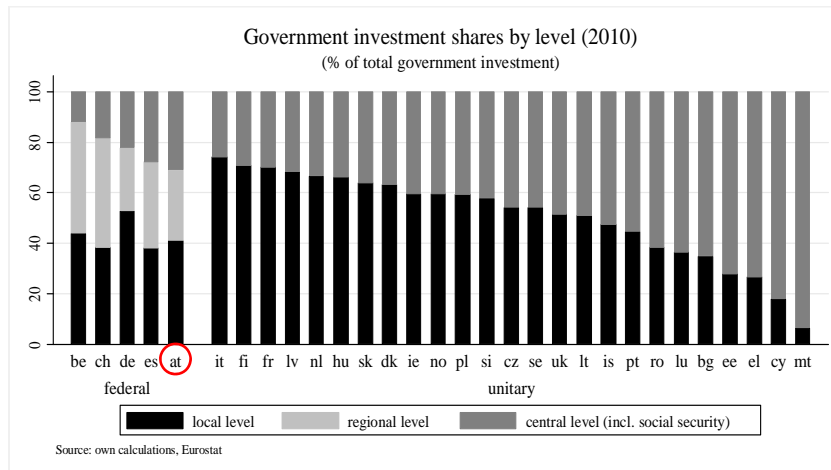
Stilisierte Fakten (2) Bruttoinvestitionen des Staates

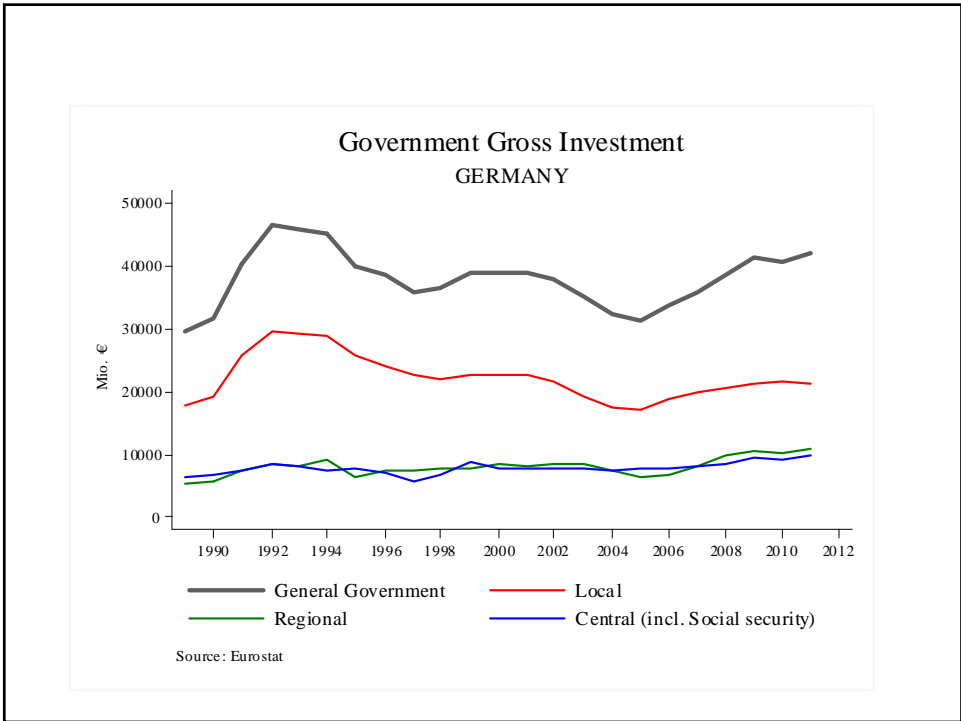
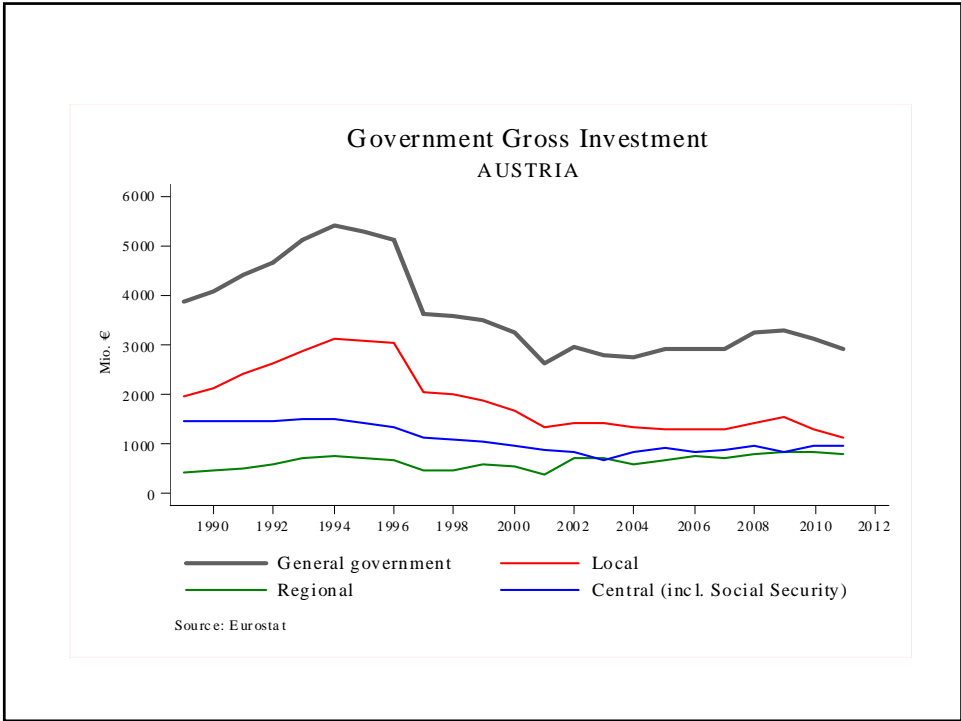


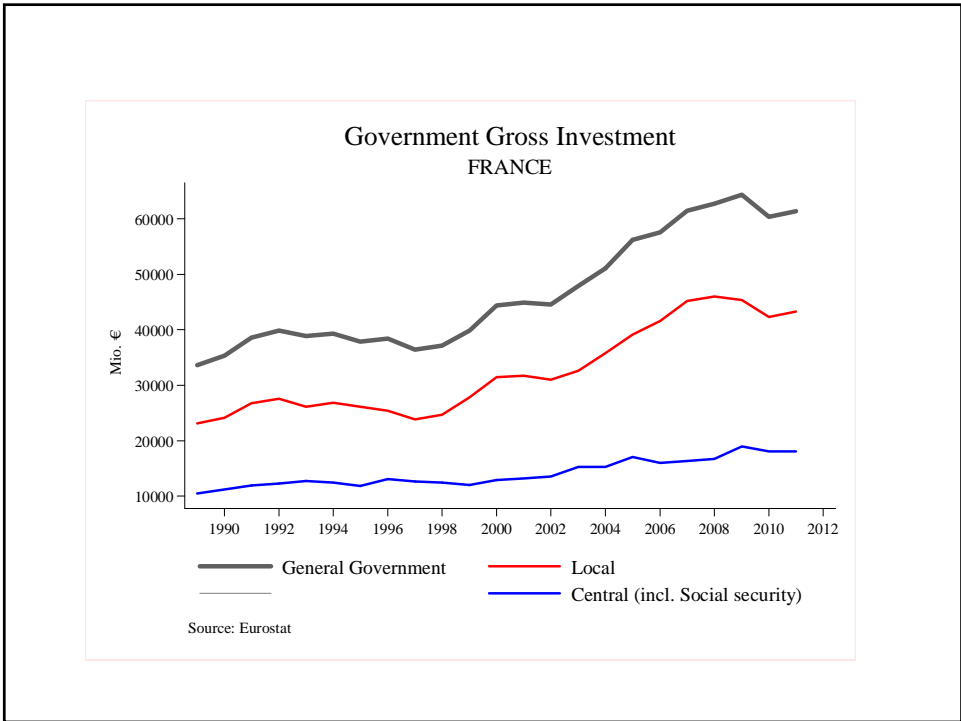
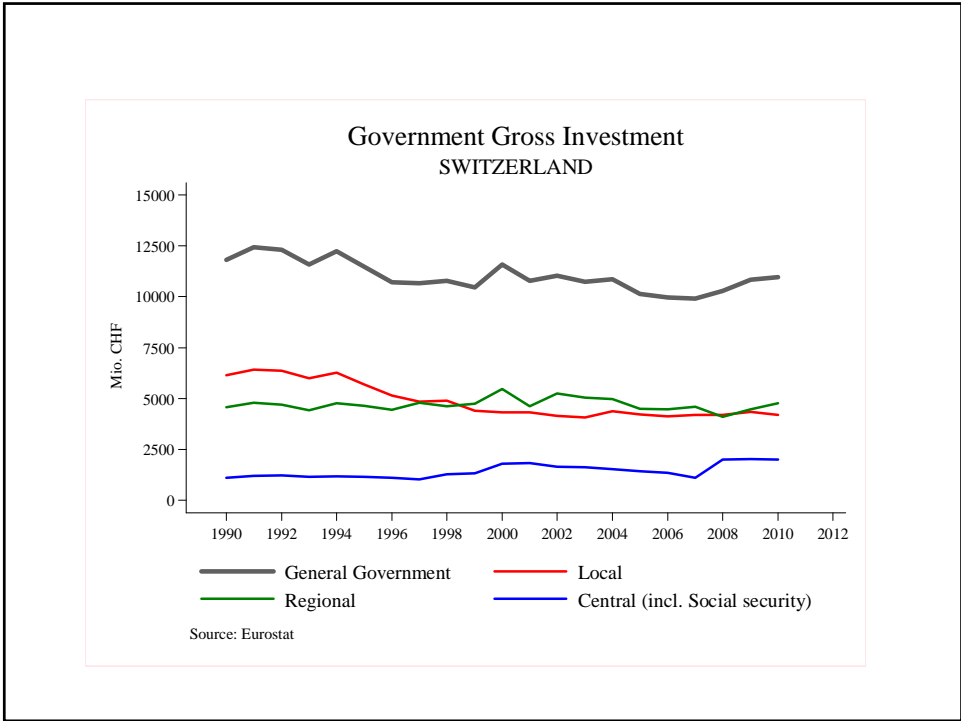
Stilisierte Fakten (3): Infrastrukturausgaben (Umwelt, Wohnungswesen, wirtschaftliche Infrastruktur)

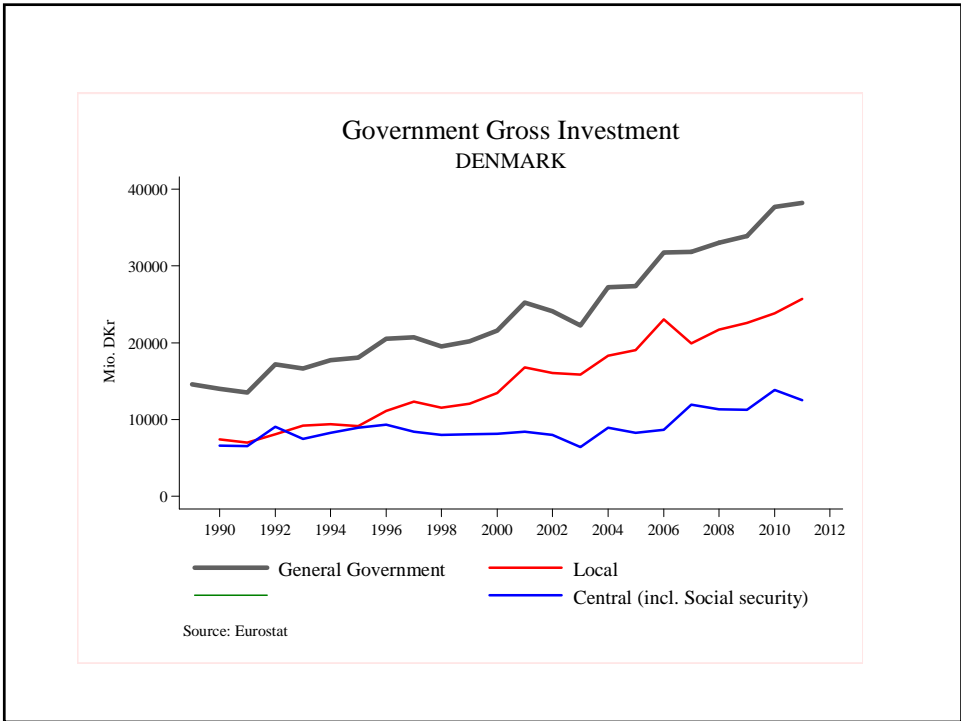
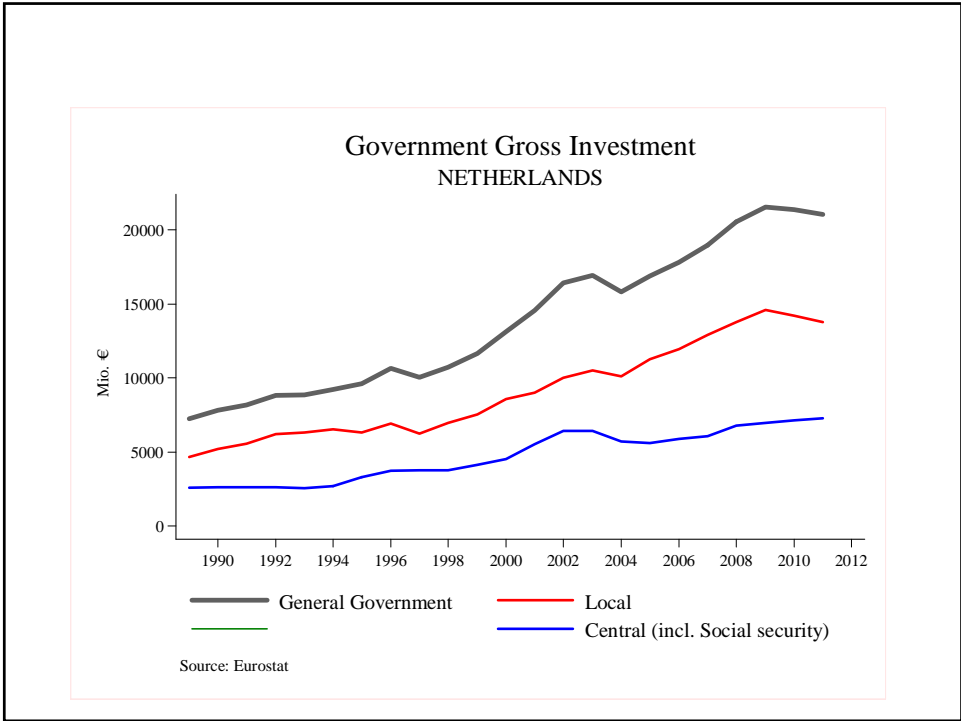


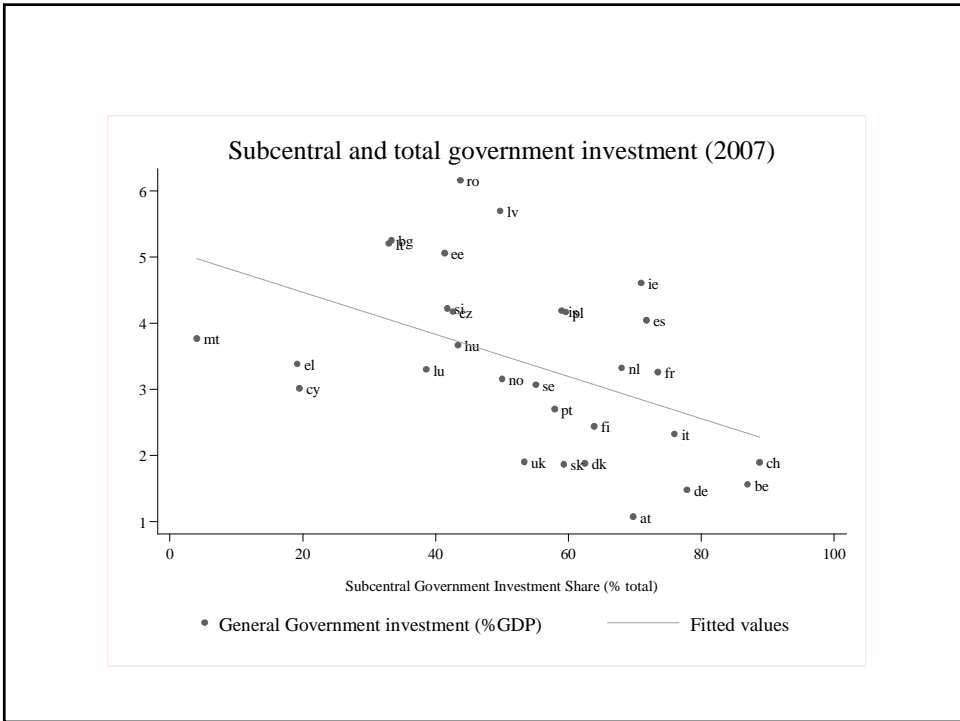
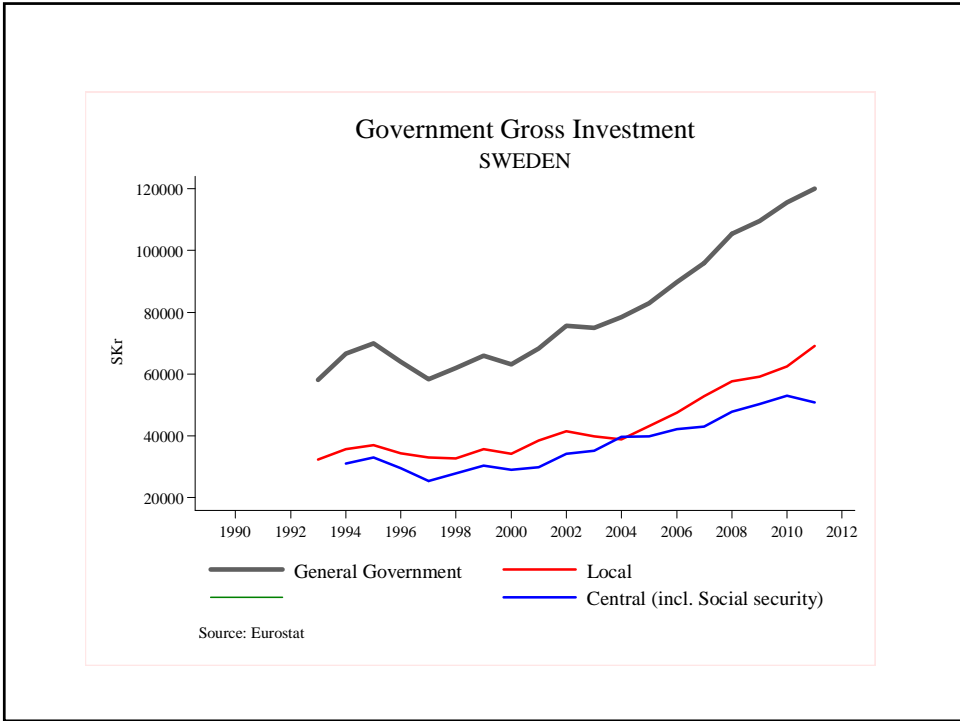
Stilisierte Fakten (4) Anteile der Bruttoinvestitionen nach Ebene











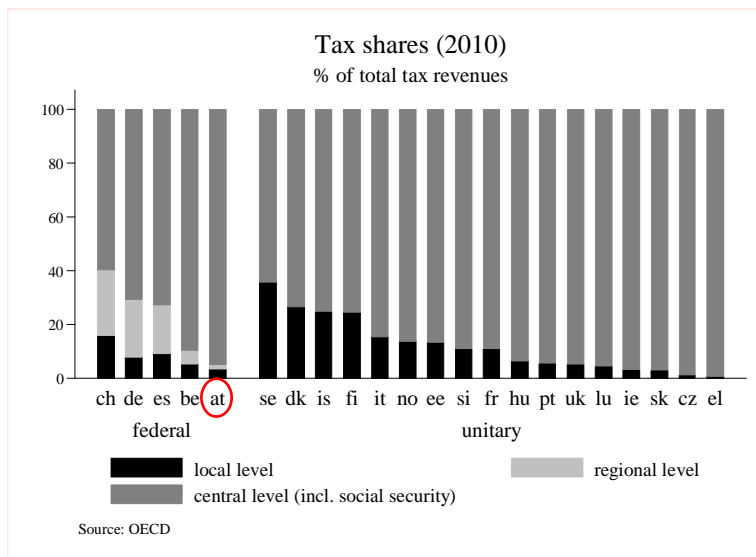
Stilisierte Fakten (5): Zusammenfassung

- erhebliche Niveauunterschiede bei staatlichen Investitionsausgaben
- „Infrastrukturausgaben“ nur schwer messbar und abgrenzbar
- hoher Investitionsanteil subzentraler Einheiten in föderativen Systemen
 - aber auch in bestimmten unitarischen Staaten
- je höher Investitionsanteil subzentraler Einheiten, desto geringer die Gesamtinvestitionen des Staates
 - Rückgang der Investitionen auf lokaler Ebene vor allem in föderativen Staaten
 - jedoch nicht (oder weniger) in unitarischen Staaten

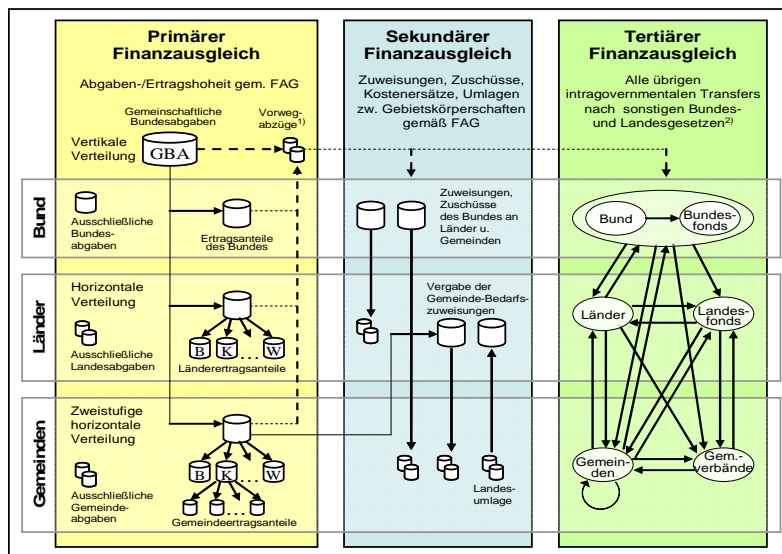
Fiskalische (Nicht-)Äquivalenz

- fiskalische Äquivalenz: (gruppenmäßige) Übereinstimmung von Nutzern, Kostenträgern und Entscheidern bzgl. bereitgestellten Kollektivgütern
 - Voraussetzung für effiziente finanzpolitische Entscheidungen
 - setzt u.a. Autonomie der steuerlichen Entscheidungen voraus
 - v.a. Autonomie bei Entscheidung über Steuersätze
- Situation z.B. in Österreich?
 - Länderebene: vernachlässigbar
 - Gemeindeebene: Grundsteuer (?), Gebühren, Kommunalsteuer
 - „revenue sharing“, gemeinschaftliche Bundessteuern dominierend
 - kann fiskalische Äquivalenz durch gemeinschaftliche Steuern erreicht werden?

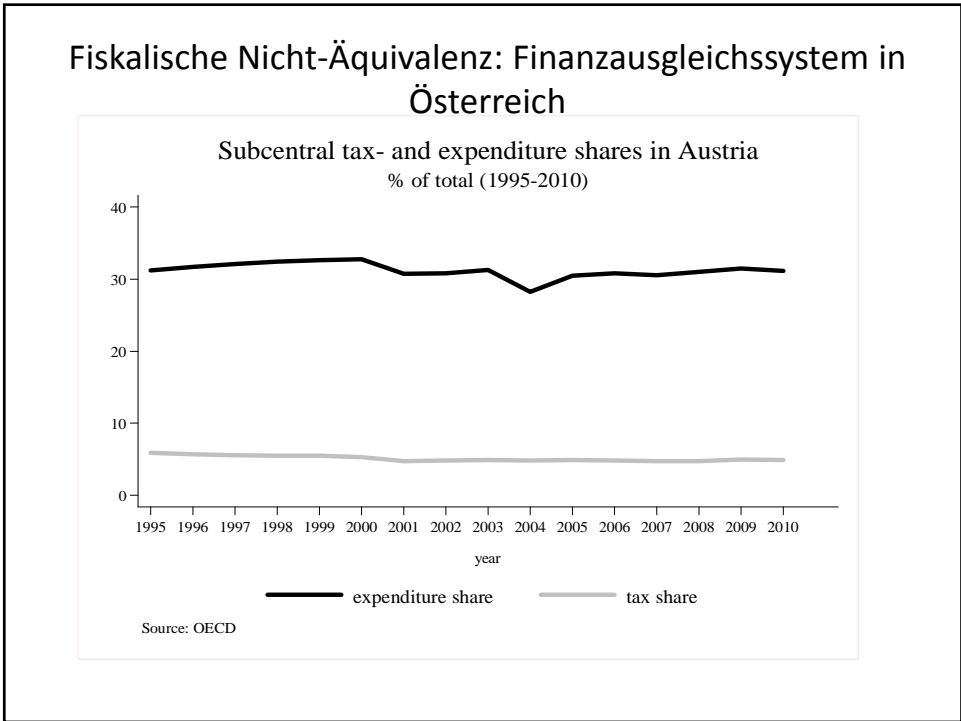
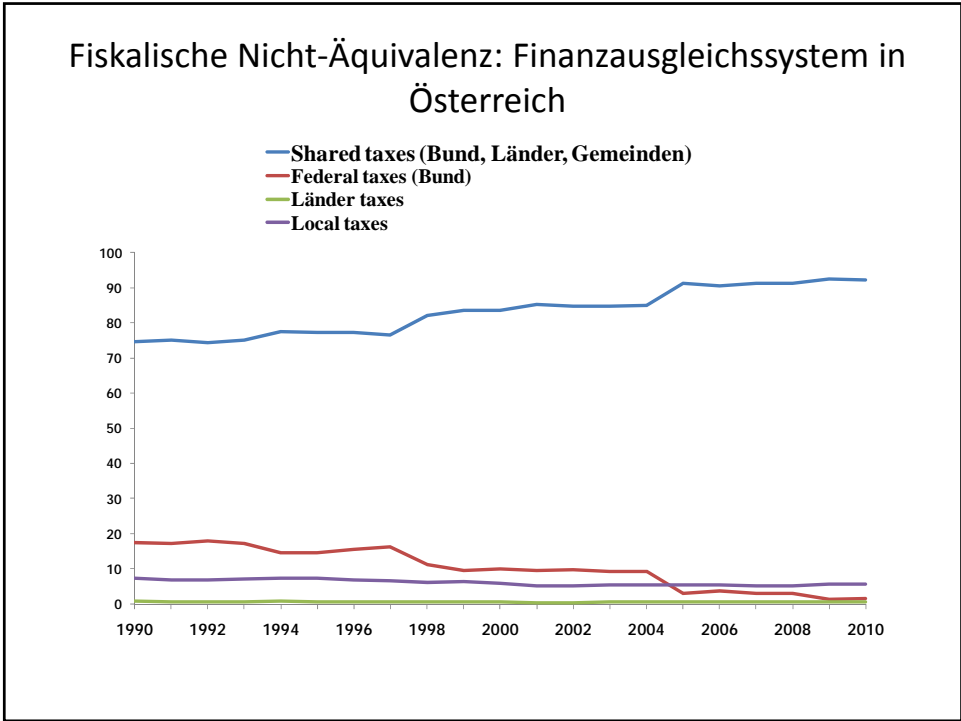
Fiskalische Nicht-Äquivalenz: Steueranteile



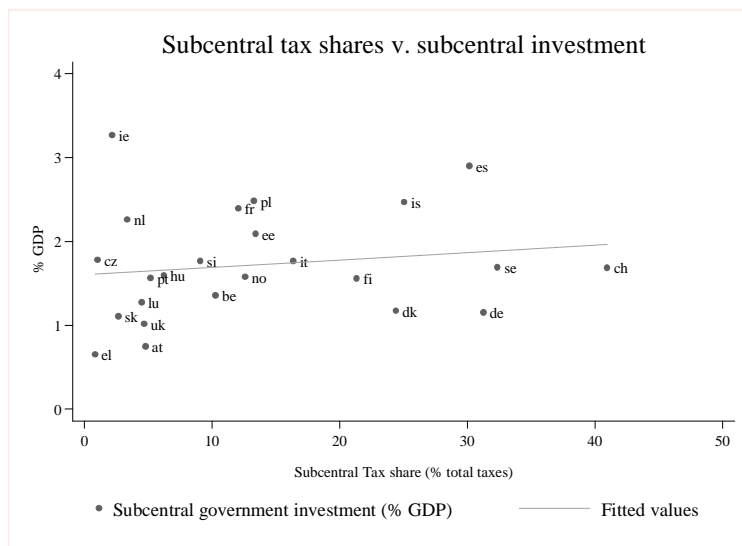
Fiskalische Nicht-Äquivalenz: Finanzausgleichssystem in Österreich



Source: Bröthaler – Bauer – Schönback (2006)



Subzentrale Steuereinnahmen und Investitionen



Das politische Klientelmodell

politische KNA nach *Weingast-Shepsle-Johnsen* (1981)

- ökonomisches Kalkül für Infrastrukturausgaben

$$\max_x [B(x) - C(x)]$$

- ökonomische „Marginalbedingung“

$$b(x) = c(x)$$

Das politische Klientelmodell

politische KNA nach *Weingast-Shepsle-Johnsen* (1981)

- politökonomisches Kalkül für Infrastrukturausgaben

$$b_{ext}(x) + b_{int}(x) = c(x) = t_{int}(x) + t_{ext}(x)$$

- *benefits* fallen an
 - innerhalb der Gebietskörperschaft
 - in anderen Gebietskörperschaften
- Steuerlasten fallen an
 - innerhalb der Gebietskörperschaft
 - in anderen Gebietskörperschaften

Das politische Klientelmodell

politische KNA nach *Weingast-Shepsle-Johnsen* (1981)

- Variante 1: *Spillover-Problem*

$$b_{ext}(x) + b_{int}(x) = c(x) = t_{int}(x) + t_{ext}(x)$$

- politisch unberücksichtigte *benefits*
 - in anderen Gebietskörperschaften (extern)
- politisch berücksichtigte Steuerlasten
 - nur innerhalb der Gebietskörperschaft
- **suboptimale Bereitstellung** der Infrastruktur, wenn außerhalb der GK keine Steuern anfallen
 - Internalisierung durch Subventionen

Das politische Klientelmodell

politische KNA nach *Weingast-Shepsle-Johnsen* (1981)

- Variante 2: *Common-pool-Problem*

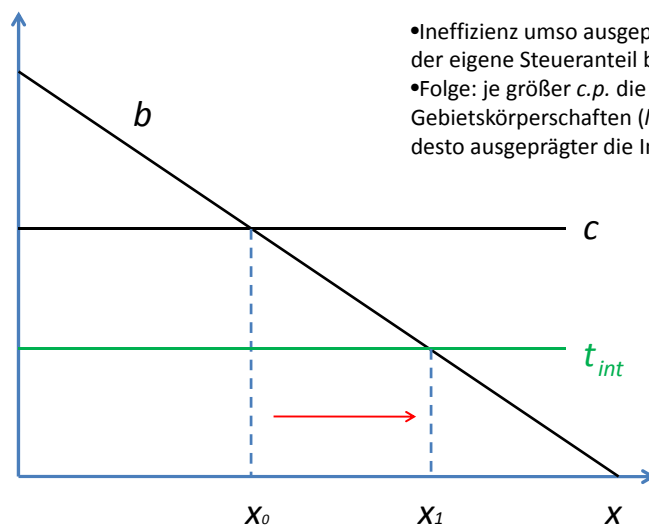
$$b_{ext}(x) + b_{int}(x) = c(x) = t_{int}(x) + t_{ext}(x)$$

$$b_{int}(x) = t_{int}(x)$$

- politisch unberücksichtigte *benefits*
 - in anderen Gebietskörperschaften
- politisch unberücksichtigte Steuerlasten
 - in anderen Gebietskörperschaften
- **Ergebnis: Bereitstellung nur zufällig optimal**

Das politische Klientelmodell

politische KNA nach *Weingast-Shepsle-Johnsen* (1981)



- Ineffizienz umso ausgeprägter, je kleiner der eigene Steueranteil bei *tax sharing*
- Folge: je größer *c.p.* die Zahl der Gebietskörperschaften (*law of 1/n*) desto ausgeprägter die Ineffizienz

Das politische Klientelmodell

politische KNA nach *Weingast-Shepsle-Johnsen* (1981)

- Warum ist *common pool* ein Problem?
 - jede lokale Einheit (Politiker) kalkuliert so
 - das „hebt sich nicht auf“, sondern...
 - Verzicht auf Investition im *home district* kommt allen übrigen Steuerzahlern im Staatsgebiet zugute
 - Verringerung der Steuerlast im *home district* ist vernachlässigbar gering
 - aber Verzicht auf *benefits* der Investition bedeutet hohe Nutzeneinbußen
 - klassisches Gefangenendilemma führt zu Überinvestitionen in allen lokalen Einheiten

Das politische Klientelmodell

politische KNA nach *Weingast-Shepsle-Johnsen* (1981)

- Variante 3: „*home rule*“ bei öffentl. Auftragsvergabe

$$b(x) = c_{int}(x) + c_{ext}(x) = t_{int}(x) + t_{ext}(x)$$

- Ausgaben für Projekterstellung fallen an
 - innerhalb der Gebietskörperschaft
 - außerhalb der Gebietskörperschaft
- im *home district* anfallende Ausgaben kommen den lokalen Unternehmen zugute
 - ökonomisch zwar Kosten
 - politisch für lokalen Amtsinhaber jedoch ‚*benefits*‘

$$b(x) + c_{int}(x) = t_{int}(x)$$

Fazit

- Ist *common-pool-Modell* mit Beobachtungen vereinbar?
- Länder mit ausgeprägten tax sharing-Modellen beobachten stärkeren Rückgang der lokalen Investitionen
- *home rule* durch (europäische) Vergabevorschriften nicht so leicht anzuwenden
- Rückgang der Investitionen auf andere Faktoren zurückzuführen?
 - statistische Faktoren schwer zu erfassen (Ausgliederungen)