

Auszug aus der Studie

End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25

by Isabel Ortiz , Matthew Cummins
8 July 2024

Report

Executive Summary

This report alerts of the dangers of a post-pandemic austerity shock, far more premature and severe than the one that followed the global financial crisis. Instead of harmful austerity measures (or “fiscal consolidation”), governments must urgently identify alternative financing options to support their populations that are coping with multiple and compounding crises - from health, energy, finance and climate shocks to unaffordable living costs. The report: (i) presents the incidence of budget cuts based on IMF projections in 189 countries until 2025; (ii) reviews the latest 267 IMF country reports to identify the main austerity measures being considered by Ministries of Finance and the IMF in each country; and (iii) presents alternative financing options, ultimately calling on countries to end austerity by creating fiscal space to finance a people’s recovery and progress toward human rights and the Sustainable Development Goals (SDGs).

Today the world faces a severe austerity pandemic: the high levels of expenditures needed to cope with COVID-19, the resulting

Spardiktate beenden: Ein Bericht über weltweite Kürzungen in den Staatshaushalten und schädliche Sozialreformen von 2022 bis 2025

von Isabel Ortiz und Matthew Cummins
8 Juli 2024

eigene Übersetzung

Studie

Zusammenfassung der Ergebnisse

Dieser Bericht warnt dringend vor den Gefahren der Erschütterungen durch ein Spardiktat nach der Pandemie, das bei weitem zu früh und schwerwiegender ist als dasjenige im Gefolge der globalen Finanzkrise. Statt schädlicher Sparmaßnahmen (oder "Haushaltskonsolidierungen") müssen die Regierungen dringend alternative Finanzierungsmöglichkeiten ausfindig machen, um ihre Bevölkerung zu unterstützen, die mit vielfältigen und sich verschärfenden Krisen zu kämpfen hat - von Erschütterungen im Bereich von Gesundheit, Energie, Finanzen und Klima bis hin zu unerschwinglichen Lebenshaltungskosten. Der Bericht: (i) stellt die Häufigkeit von Haushaltskürzungen auf der Grundlage von IWF-Hochrechnungen in 189 Ländern bis 2025 dar; (ii) untersucht die jüngsten 267 IWF-Länderberichte, um die wichtigsten Sparmaßnahmen zu ermitteln, die von den Finanzministerien und dem IWF in den einzelnen Ländern in Betracht gezogen werden; und (iii) stellt alternative Finanzierungsmöglichkeiten vor und fordert die Länder schließlich auf, die harten Sparmaßnahmen zu beenden, indem sie Freiräume in ihren Staatshaushalten schaffen, um die Lebensbedingungen der Bevölkerung wieder zu verbessern und Fortschritte bei der Verwirklichung der Menschenrechte und der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) zu finanzieren.

Die Welt steht heute vor einer schweren Pandemie extremer Sparpolitik: Die hohen Ausgaben, die erforderlich sind zur Bewältigung von COVID-19, der daraus

socioeconomic crisis and other shocks due to structural imbalances combined with reduced tax rates have left governments with growing fiscal deficits and indebtedness. Starting in 2021, this initiated a global drive toward fiscal consolidation whereby governments began adopting austerity approaches exactly when the needs of their people and economies are greatest.

Analysis of IMF expenditure projections shows that the adjustment shock is expected to impact 143 countries in 2023 in terms of GDP or 85% of the world population.

Most governments started scaling back public spending in 2021, and the number of countries slashing budgets is expected to rise through 2025. One of the key findings is that the developing world will be the most severely affected. In 2023, 94 developing countries are projected to cut public spending versus 49 high-income countries. Moreover, the average overall contraction is much bigger than in earlier shocks – 3.5% of GDP in 2021. More than 50 countries (27% of the sample) appear to be adopting excessive budget cuts, defined as spending less than the (already low) pre-pandemic levels, including countries with high developmental needs like Equatorial Guinea, Eswatini, Guyana, Liberia, Libya, Sudan, Suriname and Yemen. In terms of the human impact, austerity affected 6.3 billion persons in 2021 or more than 80% of the global population, which is expected to rise to 6.7 billion people or 85% of humanity in 2023.

A long list of austerity measures is being considered or already implemented by governments worldwide. This includes eleven types of austerity policies that have negative social impacts on their populations, especially harming women: (1) targeting and rationalizing social protection (in 120 countries); (2) cutting or capping the public sector wage bill (in 91 countries); (3)

resultierenden sozioökonomischen Krise und anderer Erschütterungen aufgrund struktureller Ungleichheiten, haben in Verbindung mit gesenkten Steuersätzen die Regierungen in immer höheres Haushaltsdefizit und Verschuldung getrieben. Dies führte ab 2021 zu einer weltweiten Kampagne für Konsolidierung der Staatshaushalte. Dadurch begannen Regierungen genau dann zu harten Sparmaßnahmen zu greifen, wenn die Notlage der Bevölkerung und der Volkswirtschaften am größten war.

Eine Analyse der IWF-Hochrechnungen staatlicher Ausgaben zeigt, dass sich die Erschütterungen durch diese Korrekturen voraussichtlich im Jahr 2023 auf 143 Länder (gemessen am BIP) oder 85 % der Weltbevölkerung auswirken.

Die meisten Regierungen haben 2021 begonnen, öffentliche Ausgaben herunter zu fahren, und die Zahl der Länder, die ihre Staatshaushalte massiv abbauen, wird bis 2025 voraussichtlich weiter steigen. Eine der wichtigsten Erkenntnisse ist, dass die Entwicklungsländer am stärksten betroffen sein werden. Im Jahr 2023 werden der Vorhersage nach 94 Entwicklungsländer ihre öffentlichen Ausgaben kürzen, gegenüber 49 Ländern mit hohem Einkommen. Darüber hinaus ist der Gesamtrückgang mit durchschnittlich 3,5 % des BIP im Jahr 2021 viel größer als bei früheren Erschütterungen. Mehr als 50 Länder (27 % der Stichprobe) nehmen anscheinend exzessive Haushaltskürzungen vor, d.h. sie geben weniger aus als die (sowieso schon geringen) Beträge vor der Pandemie, darunter Länder mit hohem Entwicklungsbedarf wie Äquatorialguinea, Eswatini, Guyana, Liberia, Libyen, Sudan, Surinam und Jemen. Von den Auswirkungen der harten Sparmaßnahmen waren im Jahr 2021 6,3 Milliarden Menschen oder mehr als 80 % der Weltbevölkerung betroffen, und voraussichtlich wird dies im Jahr 2023 auf 6,7 Milliarden Menschen oder 85 % der Weltbevölkerung ansteigen.

Weltweit wird von Regierungen eine lange Liste von harten Sparmaßnahmen in Erwägung gezogen oder bereits umgesetzt. Dazu gehören elf Arten von Sparmaßnahmen, die negative soziale Auswirkungen auf die Bevölkerung haben und insbesondere Frauen schaden: (1) Einschränkung und Straffung des Sozialschutzes (in 120 Ländern); (2) Kürzung oder Deckelung der Lohnkosten im öffentlichen Sektor (in 91 Ländern); (3) Streichung von Subventionen (in 80 Ländern); (4) Privatisierung öffentlicher

eliminating subsidies (in 80 countries); (4) privatizing public services/reform of State-Owned Enterprises (SOEs) (in 79 countries); (5) pension reforms (in 74 countries); (6) labor flexibilization reforms (in 60 countries); (7) reducing social security contributions (or "tax wedge," in 47 countries); and (8) cutting health expenditures (in 16 countries). In parallel, three prevalent measures to raise revenues in the short-term that also have detrimental social impacts include: (9) increasing consumption taxes, such as sales and value-added taxes (VAT) (in 86 countries); (10) strengthening public-private partnerships (PPPs) (in 55 countries); and (11) increasing fees/tariffs for public services (in 28 countries).

Rather than investing in a robust post-pandemic recovery to bring prosperity to all citizens, governments are considering austerity measures that will harm populations. These adjustment measures are not new: the same policies have been advised over the years by the international financial institutions (IFIs). Austerity is an outdated policy that has become the "new normal," an IFI strategy to minimize the public sector and the welfare state –to support the private sector. Countries constrained by debt and deficits are told to adopt fiscal consolidation or austerity measures rather than identifying new sources of fiscal space. Once budgets are contracting, governments must look at policies that minimize the public sector and expand PPPs and the private delivery of services, often promoted and/or assisted by multilateral development banks. These policies principally benefit corporations and the wealthy –they are "pro-rich policies" that exacerbate inequalities. To compensate for the negative social impacts, particularly on women, the IFIs often advise a small safety net targeted to only the poorest populations, which excludes the vast

Dienstleistungen/Reform staatlicher Unternehmen (in 79 Ländern); (5) Rentenreformen (in 74 Ländern); (6) Reformen zur Flexibilisierung der Arbeit (in 60 Ländern); (7) Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung ("Steuerkeil" in 47 Ländern); und (8) Kürzung der Gesundheitsausgaben (in 16 Ländern). Parallel dazu gibt es drei weit verbreitete Maßnahmen zur kurzfristigen Erhöhung der Einnahmen, die sich ebenfalls nachteilig auf die soziale Lage auswirken: (9) Erhöhung von Verbrauchssteuern wie Umsatz- und Mehrwertsteuern (in 86 Ländern); (10) Ausweitung öffentlich-privater Partnerschaften (PPP) (in 55 Ländern); und (11) Erhöhung von Gebühren/Tarifen für öffentliche Dienstleistungen (in 28 Ländern).

Anstatt nach der Pandemie in einen robusten Aufschwung für den Wohlstand aller Bürger zu investieren, erwägen die Regierungen harte Sparmaßnahmen, die der Bevölkerung schaden werden. Diese Anpassungsmaßnahmen sind nicht neu: die gleiche Politik wird seit Jahren von den internationalen Finanzinstitutionen (IFI) empfohlen. Austeritätspolitik ist eine überholte Politik, die zur "neuen Normalität" geworden ist, eine IFI-Strategie zur Verschlinkung des öffentlichen Sektors und des Sozialstaates - zur Unterstützung des Privatsektors. Länder, die durch Schulden und Defizite in Bedrängnis geraten sind, werden aufgefordert, Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung oder harte Sparmaßnahmen zu ergreifen, anstatt neue Quellen für Spielräume im Staatshaushalt zu erschließen. Sobald die öffentlichen Haushalte schrumpfen, müssen sich die Regierungen nach Maßnahmen umsehen zur Verschlinkung des öffentlichen Sektors und zur Ausweitung öffentlich-privater Partnerschaften sowie privater Dienstleistungen; dies wird häufig von multilateralen Entwicklungsbanken gefördert und/oder unterstützt. Diese Maßnahmen kommen in erster Linie Unternehmen und Wohlhabenden zugute - es ist eine "Politik für die Reichen", die Ungleichheiten verschärft. Um die negativen sozialen Auswirkungen, insbesondere auf Frauen, zu kompensieren, raten die internationalen Finanzinstitutionen häufig zu einem kleinen Sicherheitsnetz, das nur auf die ärmsten Bevölkerungsschichten ausgerichtet ist, die große Mehrheit der Menschen ausschließt und die

majority of people, punishing the low and middle classes. Pro-corporate policies accompanied by a small safety net targeted to the poorest do not serve the mainstream population; they are detrimental to the majority of citizens, especially women. The worldwide propensity toward fiscal consolidation is expected to aggravate social hardship at a time of high development needs, soaring inequalities and social discontent.

It is alarming that trillions of dollars are used to support corporations, while the costs of adjustment are thrust upon populations. Governments should aim to bring prosperity and welfare for all. The dangers of overly-aggressive austerity are clear from the past decade of adjustment. From 2010-19, billions of lives were upended by reduced pensions and social protection benefits, cuts to programs for women, children, the elderly, persons with disabilities, informal workers, ethnic minorities; by lesser and lower paid teachers, health and local civil servants; less employment security for workers, as labor regulations were dismantled; by lower subsidies and higher prices due to consumption taxes, which further reduced disposable income following the significant job losses caused by lesser economic activity.

Austerity cuts are not inevitable, there are alternatives. There is no need for populations to endure adjustment cuts: instead of cutting public expenditures, governments can increase revenues to finance a people's recovery. There are at least nine financing alternatives, available even in the poorest countries. These nine fiscal space financing options are supported by policy statements of the UN and the IFIs, and have been implemented by governments around the world for years. These include: (1) increasing progressive tax

unteren und mittleren Schichten bestraft. Eine unternehmensfreundliche Politik, begleitet von einem kleinen, auf die Ärmsten ausgerichteten Sicherheitsnetz, dient nicht der breiten Bevölkerung; sie ist für die Mehrheit der Bürger nachteilig, insbesondere für Frauen. Voraussichtlich wird der weltweite Trend zur Konsolidierung der Staatshaushalte die soziale Not in einer Zeit großen Entwicklungsbedarfs, steigender Ungleichheiten und sozialer Unzufriedenheit noch verschärfen.

Es ist alarmierend, dass Billionen von Dollar zur Unterstützung von Unternehmen verwendet werden, während die Kosten der Anpassung auf die Bevölkerung abgewälzt werden. Ziel der Regierungen sollte es sein, Wohlstand und Wohlergehen für alle zu schaffen. Im Ergebnis der Neuausrichtung in den letzten zehn Jahren sind die Gefahren einer extrem aggressiven Sparpolitik deutlich geworden. Von 2010 bis 19 wurden die Lebensverhältnisse von Milliarden von Menschen auf den Kopf gestellt: durch geringere Renten und Sozialleistungen, durch Kürzungen von Programmen für Frauen, Kinder, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, informell Beschäftigte und ethnische Minderheiten; durch weniger und schlechter bezahlte Lehrer, Gesundheits- und Kommunalbeamte; durch geringere Beschäftigungssicherheit für Arbeitnehmer; durch Abbau arbeitsrechtlicher Vorschriften; durch geringere Subventionen und höhere Preise aufgrund von Verbrauchssteuern, die infolge der erheblichen Arbeitsplatzverluste durch Abschwächung der Konjunktur das verfügbare Einkommen weiter reduzierten.

Harte Sparmaßnahmen sind nicht unvermeidlich, es gibt Alternativen. Die Bevölkerung muss Anpassungskürzungen nicht hinnehmen: Anstatt die öffentlichen Ausgaben zu kürzen, können die Regierungen die Einnahmen erhöhen, um die Lebensbedingungen der Bevölkerung wieder zu verbessern. Es gibt mindestens neun Finanzierungsmöglichkeiten, die selbst in den ärmsten Ländern anwendbar sind. Diese neun Möglichkeiten zur Finanzierung von Spielräumen im Staatshaushalt werden durch politische Erklärungen der UN und der internationalen Finanzinstitutionen gestützt und von Regierungen in aller Welt seit Jahren umgesetzt. Dazu gehören: (1) Erhöhung progressiver Steuereinnahmen, (2)

revenues, (2) restructuring/eliminating debt, (3) eradicating illicit financial flows, (4) increasing social security contributions and coverage, including adequate employers contributions and formalizing workers in the informal economy with decent contracts, (5) using fiscal and foreign exchange reserves, (6) re-allocating public expenditures, (7) adopting a more accommodating macroeconomic framework, (8) lobbying for ODA and transfers, and (9) new Special Drawing Rights (SDRs) allocations.

There is a global campaign to stop austerity measures that have negative social impacts: End Austerity.

Citizens have challenged and sometimes successfully reversed austerity measures over the past decade. Fiscal decisions on expenditure cuts affect the lives of millions of people and cannot be taken behind closed doors by a few technocrats at finance ministries, with the support of the IFIs. As part of good governance, these policies must be agreed transparently in national social dialogue, negotiating with representative trade unions, employer federations and civil society organizations. A fundamental human rights principle is precisely that States must utilize the maximum amount of resources to realize human rights. It is imperative that governments and international financial institutions redress austerity and other policies that benefit few, and instead explore all possible alternatives to expand fiscal space to ensure a post-pandemic people's recovery, achievement of human rights and the SDGs.

Umstrukturierung/Abbau von Schulden, (3) Unterbindung illegaler Finanzströme, (4) Erhöhung von Sozialversicherungsbeiträgen und -abgaben, einschließlich angemessener Arbeitgeberbeiträge und Absicherung von Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft durch menschenwürdige Verträge, (5) Inanspruchnahme von Steuer- und Devisenreserven, (6) Umschichtung öffentlicher Ausgaben, (7) Schaffung eines besseren makroökonomischen Rahmens, (8) Lobbyarbeit für öffentliche Entwicklungshilfe und Ausgleichszahlungen und (9) neue Zuweisungen von Sonderziehungsrechten (SZR).

Es gibt eine weltweite Kampagne zur Beendigung von harten Sparmaßnahmen, die negative soziale Auswirkungen haben: End Austerity /Schluss mit dem Spardiktat.

Bürgerinnen und Bürger haben in den letzten zehn Jahren harte Sparmaßnahmen in Frage gestellt und manchmal erfolgreich rückgängig gemacht. Haushaltspolitische Entscheidungen über Ausgabenkürzungen betreffen das Leben von Millionen von Menschen und dürfen nicht hinter verschlossenen Türen von einigen wenigen Technokraten in den Finanzministerien mit Unterstützung der internationalen Finanzinstitutionen getroffen werden. Im Rahmen einer verantwortungsvollen Regierungsführung müssen diese Maßnahmen in einem transparenten sozialen Dialog auf nationaler Ebene vereinbart werden, der mit den zuständigen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Organisationen der Zivilgesellschaft geführt wird. Ein grundlegendes Menschenrechtsprinzip besteht darin, dass die Staaten ein Maximum an Ressourcen zur Verwirklichung der Menschenrechte einsetzen müssen. Es ist zwingend erforderlich, dass Regierungen und internationale Finanzinstitutionen die Politik harter Sparmaßnahmen und andere Strategien aufgeben, die nur wenigen zugute kommen, und stattdessen alle möglichen Alternativen zur Erweiterung haushaltspolitischer Spielräume prüfen, um die Lebensbedingungen der Bevölkerung nach der Pandemie wieder zu verbessern und die Verwirklichung der Menschenrechte und die Erreichung der SDGs zu gewährleisten.

Schlusskapitel aus der Studien, englisches Original Seite 65

**End Austerity:
What Can Citizens Do?**

**Harte Sparpolitik beenden:
Was können die Bürger tun?**

How to peacefully end austerity in a country?

There are five main steps:

- (1) find out whether the government is cutting public expenditures;
- (2) say no to austerity and articulate positive demands for a people's recovery;
- (3) call for national public social dialogue;
- (4) carry out a rapid and timely ex-ante assessment of the social impacts of the different policy options and financing alternatives; and
- (5) negotiate and agree on optimal policies through national social dialogue with governments, representative trade unions, federated employers, CSO.

Wie kann harte Sparpolitik in einem Land friedlich beendet werden? Es gibt fünf Hauptschritte:

- (1) untersuchen, ob die Regierung die öffentlichen Ausgaben kürzt;
- (2) Nein zu einer harten Sparpolitik sagen und positive Forderungen für eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung formulieren,
- (3) zu einem nationalen öffentlichen sozialen Dialog aufrufen;
- (4) eine schnelle und aktuelle Voreinschätzung treffen über die sozialen Auswirkungen der verschiedenen politischen Optionen und Finanzierungsalternativen; und
- (5) im Rahmen des nationalen sozialen Dialogs mit Regierung, zuständigen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen die besten Maßnahmen aushandeln und vereinbaren.

Isabel Ortiz

is Director of the Global Social Justice Program at the Initiative for Policy Dialogue, Columbia University, and former director of the International Labour Organization (ILO) and UNICEF.

Matthew Cummins

is an economist who has worked at UNDP, UNICEF and the World Bank.

Isabel Ortiz

ist Direktorin des Global Social Justice Program bei der Initiative for Policy Dialogue an der Columbia University und ehemalige Direktorin der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und UNICEF.

Matthew Cummins

ist Wirtschaftswissenschaftler und hat bei UNDP, UNICEF und Weltbank gearbeitet.