

Information des Büros des Fiskalrates¹ vom 22. Juni 2020

Nachhaltigkeitsberichte internationaler Independent Fiscal Institutions (IFIs) im Vergleich

- Zur Einschätzung und Beurteilung der langfristigen Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen erstellen Independent Fiscal Institutions (IFIs) regelmäßig erscheinende Nachhaltigkeitsberichte. Diese Notiz gibt einen kurzen Überblick über wichtige Eckpunkte dieser Berichte und diskutiert einige Kriterien für die Erarbeitung einer derartigen Veröffentlichung für den Fiskalrat.
- Zu den wichtigen Eckpunkten zählen der Veröffentlichungsrhythmus, der betrachtete Berichtszeitraum, die methodischen Grundlagen der Langfristprojektion und die verwendeten Nachhaltigkeitsindikatoren.
- Der Veröffentlichungsrhythmus beträgt im Allgemeinen ein bis drei Jahre. Die analysierten Zeithorizonte in den betrachteten Berichten variieren stark. Die Spannweite der Projektionen liegt zwischen 15 und 95 Jahren. Am häufigsten werden Zeiträume von 40 bis 50 Jahren betrachtet. Als methodische Grundlage dieser langfristigen Wirtschaftsprojektionen sind angebotsseitige Schätzungen weit verbreitet. Diese sind von einem Produktionsfunktionsansatz (ähnlich der Potenzialoutputschätzung der Europäischen Kommission) abgeleitet. Weiterführende Nachhaltigkeitsanalysen, die zudem die Nachfrageseite der Wirtschaft berücksichtigen, verwenden hingegen makroökonomische Modelle (CGE, computable general equilibrium) oder Modelle überlappender Generationen (OLG, overlapping generations).
- Zur Beurteilung der langfristigen Nachhaltigkeit werden unterschiedliche Indikatoren verwendet. Diese lassen sich in zwei Gruppen einteilen. Die erste Gruppe basiert direkt auf den Projektionsergebnissen, so werden beispielsweise der Verlauf von Primärausgaben, Primärsaldo oder Staatsschuldenquote dokumentiert. Die zweite Gruppe umfasst synthetische Indikatoren, wie fiskalische Lücke oder S1- und S2-Indikator der Europäischen Kommission, die eine Fülle von Informationen in einzelnen Messzahlen kondensiert zusammenfassen.

Das Thema der Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen hat nicht erst seit der Staatsschuldenkrise im Jahr 2010 an Bedeutung gewonnen. Bereits die 1992 eingeführten Maastricht-Kriterien (EU-Konvergenzkriterien) fordern eine langfristige staatliche Schuldenquote von maximal 60 Prozent des BIP und eine jährliche Beschränkung des gesamtstaatlichen Budgetdefizits auf maximal 3 Prozent des BIP. Diese Kriterien können im Ansatz als Forderung nachhaltiger Fiskalpolitik verstanden werden. Aufgrund der Vielzahl wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie wird die Frage nach nachhaltigen Niveaus der Staatsverschuldung auch zukünftig wieder stärker in den öffentlichen Fokus rücken.

Internationale Institutionen verwenden unterschiedliche Definitionen zur Beschreibung fiskalischer Nachhaltigkeit. Eine einzelne anerkannte Definition findet sich bisher nicht in der Literatur. Laut IWF ist Fiskalpolitik nachhaltig, wenn langfristig der Schuldendienst weiterbedient werden kann und keine ungewöhnlich hohen Anpassungen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite des Budgets nötig werden.² Die Europäische Kommission (EK) verwendet die gesamtstaatliche Solvenz als zentrales Betrachtungskonzept für Nachhaltigkeit. Sie beschreibt die Solvenz eines Staates als eine Situation, in der die Summe aus diskontierten Primärausgaben und bestehenden Verpflichtungen geringer oder

1 Der vorliegende Beitrag spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung des Fiskalrates wider.

2 OECD (2020), Glossar: „A set of policies is sustainable if a borrower is expected to be able to continue servicing its debt without an unrealistically large future correction to the balance of income and expenditure.“

nicht größer ist als die Summe diskontierter zukünftiger Einnahmen.^{3,4} Solvenz des Staatshaushalts wird dann gewährleistet, wenn die intertemporale Budgetgleichung erfüllt ist. An dieser Größe orientieren sich auch die später beschriebenen Nachhaltigkeitsindikatoren.

Um eine realistische langfristige Einschätzung über die zukünftige fiskalische Entwicklung abgeben und wirtschaftspolitische Empfehlungen aussprechen zu können, veröffentlichen IFIs Nachhaltigkeitsberichte. Im Folgenden wird eine Übersicht über Berichte bestehender Institutionen gegeben (Tabelle 1). Die Basis dieser Kurzanalyse bilden regelmäßige Veröffentlichungen von insgesamt 12 europäischen IFIs und Einzelpublikationen weiterer 4 Institutionen. Dargestellt werden die Frequenz der Veröffentlichung, die methodischen Ansätze, die betrachteten Zeithorizonte und die verwendeten Nachhaltigkeitsindikatoren. Anschließend werden wichtige Erkenntnisse für einen neu zu konzipierenden FISK-Nachhaltigkeitsbericht zusammengefasst.

Frequenz der Veröffentlichung:

Die Spannweite bewegt sich zwischen 1 und 3 Jahren. Die für Österreich relevante regelmäßige Publikation des WIFO wird im Dreijahresrhythmus veröffentlicht und bildet die Grundlage für die langfristige Budgetprognose der Bundesregierung gemäß § 15 Abs. 2 BHG 2013.⁵ Der Veröffentlichungsrhythmus steht im Spannungsfeld einer regelmäßigen Berichterstattung kurzfristiger Entwicklungen und der Dokumentation langfristiger Trends. Dabei reagieren Langfristprognosen mitunter stark auf konjunkturelle Schwankungen zum Beginn des Prognosehorizonts. Diese Beobachtung spricht gegen eine allzu häufige Berichterstattung. Neben der Beurteilung fiskalischer Nachhaltigkeit veröffentlichen IFIs meist einmal jährlich Einschätzungen der mittelfristigen Lage im Rahmen der Beurteilung nationaler Stabilitätsprogramme (Europäisches Semester). Diese Berichte haben zumeist einen Zeithorizont von drei bis fünf Jahren.

Zeithorizont:

Die Spannweite der betrachteten Projektionen liegt zwischen 15 und 95 Jahren. Am häufigsten werden Zeiträume von 40 bis 50 Jahren betrachtet. Es lassen sich drei Gruppen identifizieren. Zwei Berichte umfassen einen relativ kurzen Zeitraum von 15 Jahren. Diese orientieren sich vornehmlich am S1-Indikator (Beurteilung der mittelfristigen Solvenz). Die zweite Gruppe von Berichten betrachtet einen Zeithorizont von bis zu 50 Jahren. Die Mehrheit der IFIs wählt in ihren Nachhaltigkeitsberichten dieses Vorgehen.⁶ Hier kommen teilweise auch Produktionsfunktionsansätze für die makroökonomische Prognose zum Einsatz. Die letzte Gruppe, deren Prognose auf einem makroökonomischen Modell aufbaut, hat die längsten Betrachtungshorizonte. Diese umfassen 50 bis zu 95 Jahre. In der langen Frist liefern diese Ansätze insbesondere aufgrund der endogen berücksichtigten Interaktionen und Verhaltensanpassungen einen wichtigen Mehrwert für die Nachhaltigkeitsanalyse.

Methodischer Ansatz:

Die ökonomische Basis der Nachhaltigkeitsberichte bildet eine makroökonomische Projektion, die den treibenden Faktor für Einnahmen- und Ausgabenreaktionen darstellt. Ziel ist es, eine langfristige Abschätzung über die Entwicklung des BIP, der Einnahmen und Ausgaben des Staates abzuleiten. Die verwendeten Ansätze lassen sich in zwei Gruppen einteilen. Die Mehrzahl der publizierten Berichte beruhen auf einer angebotsseitigen Schätzung des BIPs, abgeleitet

3 EU-Kommission (2016), „Fiscal Sustainability Report 2015“, Institutional Paper 018.

4 Im engeren Sinne schließen diese Definitionen (staatliche) Liquiditätskrisen nicht aus: Es kann eine Situation eintreten, in der die langfristige Solvenz eines Landes zwar gewährleistet ist, jedoch kurzfristige Liquiditätsengpässe am Finanzmarkt entstehen können. Die EU-Kommission quantifiziert mit dem Nachhaltigkeitsmaß 50 die Wahrscheinlichkeit des Eintritts solcher kurzfristigen Finanzmarktereignisse.

5 Schiman (2019), „Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich“ und BMF (2019), „Langfristige Budgetprognose. Bericht der Bundesregierung gemäß § 15 Abs. 2 BHG 2013“.

6 Shaw (2017) findet in einer OECD-Studie, dass die überwiegende Mehrheit der dort betrachteten Nachhaltigkeitsberichte einen Zeithorizont von 31 bis 50 Jahren umfasst.

von einem Produktionsfunktionsansatz.⁷ Dieser Ansatz wird häufig auch aus praktischen Gesichtspunkten verwendet, da dieser in ähnlicher Form im Rahmen der Potenzialoutputschätzung nach der Methode der Europäischen Kommission verwendet wird. Mit dem Produktionsfunktionsansatz lässt sich der Übergang zwischen der kurzen und mittleren Frist bis hin zur langen Frist gut abbilden. Dieser Ansatz wird zum Beispiel auch von der EK im Rahmen des Ageing Reports angewendet, der einen Zeithorizont von 55 Jahren betrachtet.⁸

In weiterführenden Analysen verwenden einige Länder (Dänemark, die Niederlande, Großbritannien) makroökonomische Modelle (CGE, computable general equilibrium) oder Modelle überlappender Generationen (OLG, overlapping generations). Diese sind mikroökonomisch fundiert, können empirisch geschätzt werden und Anpassungsprozesse abbilden. Bei diesem Ansatz stehen ökonomische Mechanismen stärker im Fokus. Sowohl angebotsseitige als auch nachfrageseitige Faktoren werden modelliert. Wichtige Entscheidungen über Arbeitsangebot, Investitionen in Bildung oder beispielsweise über den Pensionsantritt lassen sich endogen auf der Ebene der Haushalte abbilden. Langfristige Anpassungen können ökonomisch erklärt werden. Die Erklärung kurzfristiger Schwankungen ist nicht der Fokus dieses Ansatzes.

Nachhaltigkeitsindikatoren:

Anderson und Sheppard (2010) schlagen zwei Hauptansätze vor, die sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch in der Praxis aufgegriffen werden: Projektionsergebnisse und synthetische Indikatoren.

Projektionsergebnisse von Haushaltssaldo und Verschuldung: Projektionen modellieren die Auswirkungen auf wichtige Haushaltsaggregate (z. B. Primärausgaben, Primärsaldo, Verschuldung) des aktuellen Steuersystems und der aktuellen Ausgabenprogramme, die auf der Grundlage demografischer und weiterer Annahmen beruhen. Dieser Analyseansatz wird in allen betrachteten Berichten durchgeführt.

Synthetische Indikatoren (z. B. fiskalische Lücke, S1- und S2-Indikator, S2+ -Indikator): Die Projektionen können durch die Auferlegung von Regeln für die wichtigsten Haushaltsaggregate ergänzt werden. Sie bestimmen, welche Ausgaben- oder Einnahmepfade erforderlich sind, um bestimmte Anforderungen wie z. B. einen ausgeglichenen Budgetsaldo oder eine festgelegte Verschuldungsquote (weiterhin) zu erfüllen. Diese sind eine Erweiterung der Basisprojektionen. Indikatoren messen sodann das Ausmaß einer sofortigen und dauerhaften Steuererhöhung und/oder Verringerung der zinsunabhängigen Ausgaben (d. h. der Änderung des Primärsaldos als erforderliche politische Reaktion), die erforderlich sind, um ein bestimmtes Verschuldungsniveau in der Zukunft zu erreichen. Diese Indikatoren können anhand eines bestimmten Enddatums und/oder eines unendlichen Zeithorizonts berechnet werden. Der Nachhaltigkeitsindikator S1 der EK zeigt den aktuellen Anpassungsbedarf, um die Maastricht-Schuldenquote von maximal 60 Prozent des BIP zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Zukunft zu erfüllen. Der langfristige fiskalische Nachhaltigkeitsindikator S2 der EK zeigt hingegen die Vorabanpassung des aktuellen strukturellen Primärsaldos (die dann für immer auf dem bereinigten Wert konstant gehalten wird), die erforderlich ist, um die Schuldenquote über den unendlichen Horizont zu stabilisieren, ohne vorab einen bestimmten Zielwert vorzugeben. Dies bedeutet lediglich, dass die Verschuldung nicht schneller wächst als das BIP. Der S2+ -Indikator des schwedischen National Institute for Economic Research ist eine Abwandlung, die zusätzlich ein Feedback zwischen der Höhe der Steuersätze und der Steuerbasis berücksichtigt. Festzuhalten ist hier, dass die Anwendung der Indikatoren mehrheitlich statisch erfolgt. Grundsätzlich hat die Ausgestaltung des Steuersystems auch langfristig einen Einfluss auf den ökonomischen Erfolg. Im besten Fall kann diese Interaktion im Rahmen der Nachhaltigkeitsanalyse berücksichtigt werden.

7 EU-Kommission (2014). Mit diesem Ansatz lässt sich das Produktionspotenzial und die Produktionslücke einer Volkswirtschaft bestimmen. Unter der Annahme einer mittelfristig geschlossenen Produktionslücke erlaubt dieser Ansatz auch langfristige BIP-Prognosen. Volkswirtschaften wachsen bei diesem Ansatz entlang ihres Potenzialpfads, konjunkturelle Schwankungen werden mittel- und langfristig nicht prognostiziert.

8 Der Fokus des Ageing Reports liegt aufseiten der alterungsbedingten fiskalischen Kosten, die Finanzierungsseite wird jedoch nicht (vollständig) betrachtet.

Für die Neukonzipierung eines Nachhaltigkeitsberichts lassen sich einige wichtige Kriterien festhalten. Es sollte eine regelmäßige Frequenz angestrebt werden. Ziel ist es, den Nachhaltigkeitsbericht als Ergänzung bestehender Analysen zu veröffentlichen. Neben der unterjährigen Veröffentlichung aktueller Prognosen und einer Mittelfristeinschätzung könnte diese Langfristeinschätzung z. B. alle drei Jahre erscheinen. Wichtige langfristige Trends – und deren Veränderung – werden beschrieben. Der Nachhaltigkeitsbericht wird so das Portfolio des Fiskalrates ergänzen. Insbesondere eine klare ökonomische Motivation, das Abbilden langfristiger Verhaltensanpassungen und die Möglichkeit kontrafaktischer Analysen sprechen dafür, Nachhaltigkeit im Rahmen eines OLG-Modells zu betrachten. Ein Modell ermöglicht auch die Berücksichtigung demografischer Entwicklungen und ökonomischer Interaktionen. Bei der Wahl des Prognosezeitraums wird dies als Kriterium beachtet. Die Indikatoren fiskalischer Solvenz stehen in engem Zusammenhang mit dem gewählten OLG-Modell. Eine wichtige Eigenschaft dieser Modellklasse ist es, dass die gewählten Einnahmen- und Ausgabenpfade langfristig realisierbar sind.⁹ Mittelfristige Abweichungen von etwaigen Schuldenquoten, wie zum Beispiel durch den S1-Indikator beschrieben, lassen sich auch im Modell abbilden. Indikatoren langfristiger Solvenz werden durch das OLG-Modell direkt abgedeckt bzw. können entwickelt werden.

Tabelle 1: Nachhaltigkeitsberichte der Independent Fiscal Institutions (IFIs)

Name	Nation	Gründung	Aktuellste Publikation	Frequenz	Methodischer Ansatz	Zeithorizont	Nachhaltigkeitsindikatoren
IFIs mit eigenständigen Berichten							
WIFO	Österreich	1927	2019	3 Jahre	geschätzter Produktionsfunktionsansatz	40 Jahre	fiskalische Kenngrößen
Czech Fiscal Council	Tschechische Republik	2017	2019	jährlich	geschätzter Produktionsfunktionsansatz	50 Jahre	fiskalische Kenngrößen, S1-Indikator
Danish Economic Councils	Dänemark	1962	2019	jährlich	CGE-Modell	60 Jahre	fiskalische Kenngrößen, S2-Indikator
Economic Policy Council	Finnland	2014	2020	jährlich	kurze Frist: VAR; lange Frist: Prognose Finanzministerium	15 Jahre	fiskalische Kenngrößen, S1-, S2-Indikator
Fiscal Discipline Council	Lettland	2014	2017	-	IWF-Modellansatz	30 Jahre	fiskalische Kenngrößen
National Audit Office	Litauen	2015	2017	-	geschätzter Produktionsfunktionsansatz	30 Jahre	fiskalische Kenngrößen, S1-, S2-Indikator
National Council of Public Finance	Luxemburg	2014	2017	-	geschätzter Produktionsfunktionsansatz	40 Jahre	fiskalische Kenngrößen, S1-, S2-Indikator
Centraal Planbureau (CPB)	Niederlande	1945	2006	-	OLG-Modell	95 Jahre	fiskalische Kenngrößen, Nachhaltigkeitslücke
Portuguese Public Finance Council	Portugal	2012	2018	2 Jahre	geschätzter Produktionsfunktionsansatz	15 Jahre	fiskalische Kenngrößen
Council for Budget Responsibility	Slowakei	2011	2019	jährlich	geschätzter Produktionsfunktionsansatz	50 Jahre	fiskalische Kenngrößen
Office for Budget Responsibility	Großbritannien	2010	2018	jährlich ¹⁾	modellbasiert	50 Jahre	fiskalische Kenngrößen, fiskalische Lücke
National Institute for Economic Research	Schweden	1937	2019	jährlich	nachfrageseitiges Modell ohne Verhaltensfeedback	80 Jahre	fiskalische Kenngrößen, S1-, S2-, S2+ -Indikator
Keine eigenständigen Nachhaltigkeitsberichte oder nur kurze Prognosehorizonte							
Parliamentary Budget Office	Italien	2014	2019	jährlich	geschätzter Produktionsfunktionsansatz	10 Jahre	fiskalische Kenngrößen
Independent Authority of Fiscal Responsibility (AIReF)	Spanien	2014	2019	-	Prognose Pensionssystem	30 Jahre	fiskalische Kenngrößen
Federal Planning Bureau	Belgien	1994	2019	-	Evaluationsbericht	-	Indikatoren angelehnt an IMF-Development Goals
Irish Fiscal Advisory Council	Irland	2011	2019	zweimal jährlich	Kurzfristprognose, Szenarioanalyse	5 Jahre	fiskalische Kenngrößen

1) Keine Veröffentlichung 2019 aufgrund des Brexit.

Quelle: IFIs, eigene Zusammenstellung.

⁹ Langfristig nicht finanzierbare Ausgaben bzw. explodierende Ausgabenpfade sind nicht vereinbar mit einem Gleichgewicht im Modell.

Literatur

- Anderson B. und J. Sheppard (2010). Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and their Effects: What can be learned? OECD Journal on Budgeting, Volume 9/3.
- Bundesministerium für Finanzen (2019). Langfristige Budgetprognose. Bericht der Bundesregierung gemäß § 15 Abs. 2 BHG 2013, Wien.
- OECD (2020). OECD-Glossar. <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7293> (abgerufen am 02.03.2020).
- Europäische Kommission (2014). Havik K., K. Mc Morrow, F. Orlandi, C. Planas, R. Raciborski, W. Roeger, A. Rossi, A. Thum-Thysen und V. Vandermeulen. The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps. EC Economic Papers No. 535.
- Europäische Kommission (2016). Fiscal Sustainability Report 2015. Institutional Paper 018.
- Europäische Kommission (2018). The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070). Institutional Paper 079.
- Schiman S. (2019). Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich. WIFO.
- Shaw T. (2017). Long-term Fiscal Sustainability Analysis: Benchmarks for Independent Fiscal Institutions. OECD Journal on Budgeting. Volume 2017/1.