

Presseunterlage des Fiskalrates vom 28.9.2018

Hohe Treffsicherheit der FISK-Budgetprognosen für Österreich

Eine Evaluierung der Budgetprognosen des BMF, der EK und des FISK¹ ergab, dass die Prognosefehler der Fiskalindikatoren für Österreich (Budgetdefizit, strukturelles Budgetdefizit, Staatseinnahmen und -ausgaben) nahe beieinander liegen. Die gesamtstaatliche Budgetdefizitquote (in Prozent des BIP) wurde im Beobachtungszeitraum 2014 bis 2017 vom FISK ebenso wie vom BMF und der EK für das laufende Jahr und das Folgejahr im Schnitt um jeweils etwa 0,4% des BIP überschätzt (Hauth et al., 2018)². Im internationalen Vergleich sind Prognosefehler in dieser Größenordnung als sehr niedrig einzustufen. Schätzungen der EK (Fioramanti et al., 2016)³ für den Zeitraum 1969 bis 2014 zeigen bei fast allen EU-Ländern höhere Prognosefehler in der Größenordnung von 1% des BIP und mehr.

Die in eine Richtung gehenden **Verzerrungen der Fiskalprognosen** für Österreich (BMF, EK und FISK) waren **vorrangig** Ergebnis des **unerwartet starken** konjunkturellen **Aufschwungs** am Ende des Beobachtungszeitraums 2014 bis 2017. Zusätzlich könnte die **vorsichtige Planung** der Gebietskörperschaften und der strikte Budgetvollzug einen Beitrag zu einer zu pessimistischen Einschätzung der Fiskalindikatoren geleistet haben. Bei den FISK-Budgetprognosen lag der Anteil des „Fundamental- und Diskretionsfehlers“ (eigene Schätzfehler) an der Summe der Fehler (Bias)⁴ bei 32%, während der „Konjunkturfehler“ (Prognosefehler der vom FISK übernommenen WIFO-Makroprognose) einen Anteil von 47% und der „Basisfehler“ (Revisionen der Echt Daten durch Statistik Austria) einen Anteil von 21% erreichte.

Die **Budgetprognosen des FISK** stützen sich, ebenso wie jene des **BMF**, auf die **Makroprognosen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO)**. Die EK-Budgetprognosen basieren auf **eigenen** Konjunkturprognosen. Die Resultate über die Budgetprognosefehler nach Ursachen machen die Bedeutung der makroökonomischen Prognosen speziell für die Einnahmenprognose sichtbar. Vor allem geringere Verzerrungen bei der Schätzung der **BIP-Komponenten der Verteilungsseite** (speziell der Arbeitnehmerentgelte) könnten die Güte der Fiskalprognose in Österreich verbessern.

Die mittlere **Prognosegüte der FISK-Budgetprognosen** von Herbst 2014 bis Herbst 2017 für die Jahre t und t+1 entsprach etwa jener des BMF und der EK, wobei die Prognose für **kurze Prognosehorizonte** (Herbstprognosen für das laufende Jahr t) **als unverzerrt** bezeichnet werden kann und der Bias niedriger ausfiel als jener des BMF und der EK. Der **Evaluierungszeitraum** umfasste mit (maximal) 12 Datenpunkten alle verfügbaren FISK-Budgetprognosen.

Die mittleren Prognosefehler des FISK, des BMF und der EK für die **Budgetdefizitquote** und die **strukturelle Budgetdefizitquote** fielen im Beobachtungszeitraum 2014 bis 2017 beinahe gleich hoch aus (Bias

1 BMF steht für Bundesministerium für Finanzen, EK für Europäische Kommission und FISK für Fiskalrat.
2 Hauth, E., Holler, J. und Schuster, P. (2018). Prognosegüte der Budgetprognosen des Fiskalrates für den Gesamtstaat Österreich (siehe www.fiskalrat.at).
3 Fioramanti, M., González Cabanillas, L., Roelstraete, B. und Ferrandis Vallterra, S.A. (2016). European Commission's Forecasts Accuracy Revisited, European Economy Discussion Paper 27.
4 Der mittlere Fehler (Bias) zeigt, ob die Schätzungen systematisch verzerrt sind, d. h., ob die Budgetprognosen im Durchschnitt zu optimistisch oder pessimistisch waren, wobei sich Über- und Unterschätzungen kompensieren.

sowie MAF⁵ von etwa 0,4 bis 0,5% des BIP). Die Prognosefehler sind bei beiden Fiskalindikatoren **primär** auf Schätzunsicherheiten **bei den Staatseinnahmen- und Staatsausgabenschätzungen** zurückzuführen. Die **Prognosefehler** bei den als „azyklisch“ definierten **Staatseinnahmen und Staatsausgaben** (nicht konjunkturabhängige Budgetpositionen) deuten auf **konzeptive Schwächen** des angewandten Konjunkturbereinigungsverfahrens im Rahmen der Fiskalregelüberwachung sowie auf fehlerhafte Abschätzungen der budgetären Wirkung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen hin. Die vorliegende Studie untersuchte diese Aspekte allerdings nicht.

Die ermittelte Präzision der Prognosen (BMF, EK und FISK) in Bezug auf die **strukturelle Budgetdefizitquote** attestiert **eine ausreichende Planbarkeit** des strukturellen Budgetsaldos in Österreich und die grundsätzliche **Eignung** als **Zielvorgabe für Fiskalregeln**.

In der Beobachtungsperiode 2014 bis 2017 als Zielvorgabe **wenig geeignet** erwies sich die im **EU-Regelwerk verankerte Ausgabenregel** für Österreich, bei der sich zwei Effekte (variable Zielvorgabe und unsichere Staatsausgabenentwicklung) kumulierten: So waren die aus den EK-Prognosen abzuleitenden, **variierenden Limitvorgaben** im Nachhinein betrachtet zu restriktiv (Bias von -0,51 bzw. MAF von 0,55 Prozentpunkten). Zusätzlich wurden **die Wachstumsraten der (adaptierten, nominellen) Staatsausgaben überschätzt** (FISK: Bias von 0,34 bzw. MAF von 0,39 Prozentpunkten). Die Ausgabenregel im EU-Fiskalregelwerk wird als zusätzliches Beurteilungskriterium im Rahmen des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts für einen konjunkturadäquaten Budgetpfad herangezogen.

Die **vorläufigen fiskalischen Echtdateen für das vorangegangene Jahr** (Stand März) seitens Statistik Austria fließen bei der Evaluierung der **Fiskalregeleinhaltung** durch die EK und in weiterer Folge durch den ECOFIN ein. Während nachträgliche Revisionen der Echtdateen beim Budgetdefizit gering ausfallen, zeigen sich **Schwächen** bei den vorläufigen Ergebnissen zu den **Staatseinnahmen und -ausgaben**. Eine Verbesserung der Datenqualität von März könnte mit **verkürzten Lieferterminen der subsektoralen Ebene und von großen ausgegliederten Staatseinheiten** an Statistik Austria erzielt werden.

Qualitätsverbesserungen bei wirtschaftspolitisch wichtigen **ökonomischen Kenngrößen** (wie z. B. im Bereich der Beschäftigungsentwicklung insgesamt und für den Sektor Staat), **präzisere Kostenabschätzungen** von bedeutenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Staates sowie ein **möglichst umfassender Zugang zu offiziellen Daten und Informationen** – unter Einhaltung der Geheimhaltungsvorschriften – für den **FISK** wären wichtige Elemente, um die Planbarkeit der Budgetentwicklung und die FISK-Prognosegüte weiter zu erhöhen und die Fiskalregeleinhaltung zu gewährleisten.

Rückfragehinweis: Büro des Fiskalrates, Tel. Nr.: (+43 1) 40420 DW 7471.

Presseaussendungen stehen Ihnen auf der FISK-Website zur Verfügung: www.fiskalrat.at

5 Der mittlere absolute Fehler (MAF) informiert über die Präzision der Prognose (durchschnittliche Summe der Prognosefehler in absoluten Größen), wobei sich Über- und Unterschätzungen nicht kompensieren.

Presseunterlage des Fiskalrates vom 28.9.2018

Vielzahl an Förderungsbegriffen bedingt hohe Bandbreite bei Ausweis staatlicher Förderungsvolumina - Presseunterlage des Fiskalrates vom 28.9.2018

Effizienzsteigerung durch Behebung bestehender Informationsmängel und verbesserte Evaluierung

Unterschiedliche nationale und internationale Abgrenzungen des Förderbegriffs bedingen ein breites Spektrum erfasster Förderungsvolumina in Österreich (Grossmann, 2018)⁶. Das Förderungsvolumen des Bundes lag im Jahr 2016 je nach Abgrenzung zwischen 6,9 und 15,7 Mrd EUR, jenes der Länder und Gemeinden zwischen 1,4 und 7,5 Mrd EUR. Die Interpretation dieser Förderungsvolumina erfordert aufgrund der bestehenden definitorischen Unterschiede und der mangelnden Vergleichbarkeit (z. B. bezüglich der Förderinstrumente oder der sektoralen Zuordnung der Förderungsempfänger) Detailkenntnisse und Zusatzinformationen. Höhere Transparenz des Förderwesens in Österreich hinsichtlich der Förderziele, eingesetzten Ressourcen und erreichten Wirkungen könnte Effizienzsteigerungen nach sich ziehen und unerwünschte Mehrfachförderungen verhindern. Zu diesem Zweck könnte die zwischen Bund und Ländern vereinbarte Transparenzdatenbank schrittweise ausgebaut und das Evaluierungsinstrument der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung gemäß BHG 2013 optimiert werden.⁷

Das **Förderwesen in Österreich** wird häufig als prominentes Beispiel für gebietskörperschaftsübergreifende Aufgaben- und Ausgabenbereiche angeführt, bei denen sowohl **hohe Effizienz- als auch Einsparungspotenziale** bestehen (z. B. Rechnungshof, 2016 und 2015; Pitlik, 2012, oder Fiskalrat, 2018)⁸. Ein essenzieller Grund dafür ist die **fehlende Transparenz über Förderungsziele, Förderungsvolumina und erzielte Wirkungen**, die eine gebietskörperschaftsübergreifende strategische Ausrichtung des Förderwesens in Österreich erschweren.

Die Höhe des Förderungsvolumens wird wesentlich durch die **Wahl der Förderinstrumente, Gestaltung des Steuersystems** sowie **Art und Umfang** eigener bzw. ausgelagerter **Aufgabenwahrnehmung** determiniert. So prägen **unterschiedliche Förderungsbegriffe und sektorale Abgrenzungen** das jeweils ausgewiesene Förderungsvolumen. Das Spektrum der **erfassten Förderungsvolumina** im Bereich des **Bundes** reichte im Jahr **2016** von 6,9 Mrd EUR (Daten nach ESVG 2010) bis 15,7 Mrd EUR (Daten abgegrenzt nach BHG 2013). Im ESVG 2010 schränkt das Spektrum der Förderinstrumente (im Wesentlichen **direkte Förderungen** über Subventionen und Transfers an den **Unternehmenssektor**)⁹, aber auch die Zuordnung bedeutender Förderungsempfänger zum Staatssektor (z. B. Verkehrsbetriebe) das Förderungsvolumen an Dritte ein. Hingegen umfasst der Begriff des BHG 2013 – abgesehen davon, dass z. T. auch Leistungen an private Haushalte enthalten sind – überwiegend indirekte Förderungen (v. a. Steuererleichterungen wie ermäßigte Steuersätze gemäß Umsatzsteuergesetz), die rund 75% des Gesamtvolumens betragen. Die für das Jahr **2016** identifizierte Bandbreite der Unternehmensförderungen der **Länder und Gemeinden** reichte je nach Rechtsquelle bzw. statistischem System von 1,4 Mrd EUR (VRV 1997) bis 7,5 Mrd EUR (gemäß ESVG 2010).

Internationale Vergleiche hinsichtlich der Förderungsvolumina einzelner Staaten erfolgen im Regelfall

⁶ Grossmann, B. (2018). Förderungen in Österreich: Definitionen, Volumina und Vorschläge zur Effizienzsteigerung (siehe www.fiskalrat.at).

⁷ BHG – Bundeshaushaltsgesetz, VRV – Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung, Transparenzdatenbankgesetz – TDBG, ESVG – Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen.

⁸ RH-Bericht Reihe Bund 2015/17 und Reihe Bund 2016/22; Pitlik, H. (2012). Darstellung der Unternehmensförderungen in Österreich und Identifikation von Einsparungshebeln; Fiskalrat (2018). Fiskalregelbericht 2017-2022.

⁹ Der Begriff Unternehmenssektor wird hier weit gefasst (privater Sektor ohne private Haushalte).

auf Basis des **ESVG 2010**: Nach diesen Daten vergibt Österreich **im Euroraumvergleich** ein **durchschnittliches** Förderungsvolumen an den Unternehmenssektor. Das **gesamtsstaatliche Förderungsvolumen Österreichs für Unternehmen** lag im Jahr 2016 nach dieser Datenquelle bei 14,6 Mrd EUR.¹⁰ Das mit Abstand **größte Förderungsvolumen** fiel dabei auf die Bereiche „**Wirtschaftliche Angelegenheiten**“ (5,0 Mrd EUR), gefolgt von den Bereichen „**Soziale Sicherung**“ und „**Gesundheitswesen**“ (jeweils 2,1 Mrd EUR). Hier generell nicht enthalten sind EU-Fördergelder an österreichische Produzenten in Höhe von 1,1 Mrd EUR, die Durchlaufposten im Budget der Mitgliedstaaten darstellen und v. a. für den Agrarbereich gewährt werden.

Unterschiedliche institutionelle Lösungen erschweren – abgesehen von **Spielräumen bei der Verbuchung – internationale Vergleiche**. Beispielsweise hängt das staatliche Fördervolumen (gemäß ESVG 2010) von der Sektorklassifizierung staatsnaher Organisationen (u. a. Verkehrsinfrastrukturbetriebe, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen als Teil des Staates oder als Teil des privaten Sektors) unmittelbar ab: Während Finanzströme zwischen staatlichen Einheiten (z. B. Bund an ÖBB Infrastruktur und ÖBB Personenverkehr) keine Subventionen, sondern intergovernmentale Transfers darstellen, werden Finanzströme an Dritte (wie z. B. manche Lokalbahnen in Österreich) als Subventionen an den privaten Sektor verbucht.

Im **Förderungsbericht** der Bundesregierung sowie in Förderungsberichten einiger Länder werden einschlägige Informationen bereitgestellt, allerdings bestehen **weder Vorgaben noch einheitliche Standards** hinsichtlich des Informationsumfangs und der zugrunde gelegten Definitionen. Durch Abstimmung der Inhalte und Einbeziehung aller Gebietskörperschaften könnte ein **regelmäßiges Berichtswesen** und zugleich eine **Informationsbasis** geschaffen werden, die in einer „**Datenbank**“ zusammengefasst werden können.

Das **vom BMF initiierte Projekt** der „**Transparenzdatenbank**“, das im Jahr 2010 gestartet und als weitreichendes Informations-, Kontroll- und Steuerungstool aufgesetzt wurde, geht von einem sehr breiten Förderbegriff, mehreren Zielsetzungen sowie von personen- bzw. unternehmensbezogenen Einzeldaten aus und wird bezüglich **Aufbau und bisheriger Umsetzung** von mehreren Stellen (z. B. Rechnungshof, Länder) **kritisch** gesehen. So fehlen bislang z. B. wichtige Förderbereiche der Länder und Gemeinden, da u. a. der administrative Aufwand zur Datenlieferung als zu hoch angesehen wird. Zudem sind die Inhalte der Datenbank (z. B. Förderungsvolumina) für die Öffentlichkeit kaum zugänglich. Die Nutzbarkeit der gegenwärtigen **Transparenzdatenbank** könnte durch einen **stufenweisen Ausbau mit der Verpflichtung zur Veröffentlichung** – unter Wahrung des Datenschutzes – verbessert werden. Als Schwerpunkt bietet sich zunächst die **Identifizierung von Mehrfachförderungen** an, für die personen- bzw. unternehmensbezogene Einzelerfassungen nicht zwingend notwendig erscheinen.

Für eine **tiefergehende wirtschaftspolitische Diskussion über den Nutzen und die Kosten** einzelner Fördermaßnahmen sind **detaillierte Informationen** über die **Förderprogramme der Gebietskörperschaften sowie der EU** (z. B. Zielsetzung nach Wirkungskategorien, geplante und realisierte budgetäre Kosten, Merkmale der Fördernehmer wie Wirtschaftssektor, Unternehmensgröße und realisierte Wirkungen) notwendig, die der **Öffentlichkeit zur Verfügung** stehen sollten. **Umfassende** (externe) **Gutachten** zur Evaluierung von Fördermaßnahmen (z. B. Forschungsprämie, Handwerkerbonus) werden nur **vereinzelt** erstellt und sind nicht immer öffentlich zugänglich.

Mit der **Wirkungsorientierten Folgenabschätzung** im Sinne des **BHG 2013** existiert bereits ein geeignetes Instrument, das auf alle bedeutenden Fördermaßnahmen und -programme – in vereinfachter Form auch auf jene der Länder und Gemeinden – angewandt werden könnte. Wirkungsinformationen (Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren) sind seit dem Jahr 2013 integraler Bestandteil der Bundesvoranschläge und werden im Regelfall zusätzlich ex post evaluiert. Die gegenwärtigen **Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen ex ante** und die **Ex-post-Evaluierungen** weisen jedoch noch Verbesserungs-

¹⁰ Summe aus Subventionen (D.3), Sonstigen laufenden Transfers (D.74 und D.75) sowie Vermögenstransfers (D.9).

notwendigkeiten auf wie z. B. einheitliche Qualitätsstandards, Wahl der Wirkungsindikatoren und methodische Änderungen bei der Ex-post-Evaluierung. Zudem sollte für den hier betrachteten Bereich der Förderungen eine Verkürzung der gegenwärtigen Frist von maximal fünf Jahren für die Ex-post-Evaluierung angedacht werden. Die Hauptergebnisse sollten in eine öffentlich zugängliche „**Datenbank**“ einfließen.

Rückfragehinweis: Büro des Fiskalrates, Tel. Nr.: (+43 1) 40420 DW 7471.

Presseaussendungen stehen Ihnen auf der FISK-Website zur Verfügung: www.fiskalrat.at