

Heinemann, Friedrich

Article

Die Zuverlässigkeit von Budgetprognosen in den neuen EU-Staaten

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Heinemann, Friedrich (2006) : Die Zuverlässigkeit von Budgetprognosen in den neuen EU-Staaten, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Vol. 9, Iss. 2, pp. 8-9

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/125963>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Zuverlässigkeit von Budgetprognosen in den neuen EU-Staaten

Nach dem wahrscheinlichen Beitritt Sloweniens zur Eurozone im Januar 2007 wird in den kommenden Jahren über die Anträge weiterer neuer EU-Staaten auf Euro-Einführung zu entscheiden sein. Unter den Konvergenzkriterien, die vor Eintritt in die Europäische Währungsunion zu erfüllen sind, sind die fiskalischen Kriterien besonders schwierig zu beurteilen. Die Erfahrungen mit Altmitgliedern wie Griechenland haben deutlich gemacht, dass offizielle Defizit- und Schuldenstandsdaten nicht immer ein zutreffendes Bild vom Zustand der öffentlichen Finanzen eines Landes zeichnen. Vor diesem Hintergrund hat sich das ZEW in Zusammenarbeit mit dem Osteuropa-Institut in München in einer Studie unter anderem mit der Frage beschäftigt, inwieweit die Haushaltspolitik der neuen Mitgliedstaaten als transparent und berechenbar eingeschätzt werden kann.

In dieser Studie wurden verschiedene quantitative Analysen, institutionelle Untersuchungen und eine Vielzahl von Experteninterviews durchgeführt. Beim Rückblick auf die Defizit- und Schuldentwicklung der Neuen Mitgliedstaaten (NMS) sind zunächst einige Besonderheiten im Vergleich zu den Erfahrungen der EU-Altmitglieder an den Tag getreten.

Nur schwacher Zusammenhang zwischen Defiziten und Konjunktur

Die budgetäre Performance der NMS war bislang volatil und stand nur in einem lockeren Zusammenhang zu konjunkturellen Entwicklungen. Grund für den nur losen Zusammenhang zwischen Defizitentwicklung und Konjunktur ist der starke Einfluss diskretionärer fiskalpolitischer Entscheidungen (z.B. umfangreiche Steuersenkungen ohne Gegenfinanzierung, Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor, Steigerungen von Sozialleistungen) sowie quantitativ bedeutsamer Einmaleffekte im Kontext des Restrukturierungs- und Privatisierungsprozesses. Besonders wichtig zur Beurteilung der Vorhersehbarkeit der Budgetpolitik ist die Frage, inwieweit die NMS in den letzten Jahren in der Lage waren, zuverlässige Prognosen zu ihrer budgetären Entwicklung abzugeben.

Ursachen für budgetäre Fehlprognosen in den neuen EU-Staaten

Budgetäre Fehlprognosen in den NMS haben verschiedene Ursachen. So können schwer prognostizierbare Son-

dereffekte, die mit dem Transformations- und Privatisierungsprozess verbunden sind, zu erheblichen Fehlprognosen führen. Des Weiteren ist die Haushaltspolitik in den NMS durch abrupte Politikwechsel auf der Steuer- und Ausgaben-seite gekennzeichnet. Darüber hinaus können ständige Fehlprognosen aber auch auf gravierende Mängel hindeuten. Experten internationaler Organisationen weisen beispielsweise darauf hin, dass es in den NMS oftmals faktisch keine mehrjährigen Planungsprozesse gibt und dass die im Rahmen der fiskalischen Überwachung in der EU vorgelegten mehrjährigen Tableaus im jährlichen Budgetprozess dann praktisch ignoriert werden.

Die Abbildung zeigt für alle betrachteten Länder die Defizit-Realisationen und die Prognosewerte aus den jeweiligen PAEPs (Pre-Accession Economic Programmes; und für 2004 den Prognosewert aus dem erstmalig vorgelegten Konvergenzprogramm). Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede in der Prognosefähigkeit der verschiedenen Staaten.

Tschechische Republik: Die tschechische Defizitentwicklung wurde ganz maßgeblich durch den unerwarteten „Ausreißer“ 2003 – bedingt durch umfangreiche privatisierungsbedingte Einmaleffekte – überlagert. Folglich kam es 2003 zu einer erheblichen Prognoseabweichung. Von einem systematischen Hang zur Defizitunterschätzung kann man mit Blick auf die anderen Jahre mit Überschätzungen nicht sprechen.

Slowakische Republik: Die Slowakische Republik konnte ihr Defizit in dem

untersuchten Zeitraum von 6 auf 3,3 v.H. nahezu halbieren. Entsprechend sahen auch die Prognosen während dieser Zeit eine kontinuierliche Senkung des Defizits vor. Während der Abwärtstrend also richtig vorhergesagt wurde, weicht das Niveau der Defizitprognose von der Realisierung ab.

Polen: Polen weist ebenfalls vergleichsweise zuverlässige Prognosen auf. Auch wenn die zukünftige Entwicklung des Defizits 2001 und 2002 nicht richtig erkannt wurde, bleiben die Prognosefehler durchweg sehr begrenzt.

Ungarn: In der Zeit zwischen 2001 und 2004 hat sich das ungarische Defizit von 3,7 auf 8,5 v.H. mehr als verdoppelt. Sämtliche Prognosen hingegen kündigen eine rückläufige Entwicklung an. Die Abbildung zeigt, dass sich die Zeitpfade von prognostiziertem und realisiertem Defizit regelmäßig in entgegengesetzte Richtungen entwickeln. Ungarns Daten weisen eindeutig auf systematisch zu optimistische Defizitprognosen mit Verzerrungen von erheblichen Ausmaßen hin.

Lettland: Nachdem das Defizit zwischen 2001 und 2002 angestiegen war, ist es den Letten in den darauf folgenden Jahren gelungen, das ohnehin verhältnismäßig niedrige Defizit bis 2004 weiter zu senken. Während die Prognosen von 2001 das Defizit noch unterschätzen, liegen die Vorhersagen von 2003 und 2004 über den Realisierungswerten. Insgesamt kann die Prognosegüte positiv bewertet werden.

Litauen: Äußerst positiv kann auch die Defizit-Prognosegenauigkeit im Falle Litauens bewertet werden. Litauen weist in Bezug auf das Kriterium des RMSE (Root Mean Squared Error) sogar den niedrigsten Wert der neuen Mitgliedstaaten auf.

Estland: Die Realisierungen und Prognosen des Staatsdefizits weisen im Falle Estlands verschiedene Besonderheiten auf. Estland ist nicht nur das einzige Land, das durchgängig einen Haushaltsüberschuss zu verzeichnen hat. Es ist auch äußerst auffällig, dass die Prognosen systematisch zu pessimistisch sind.

So wurden in dem untersuchten Zeitraum trotz des zum Teil erheblichen Überschusses überwiegend Defizite prognostiziert.

Slowenien: In der Abbildung zeigen sich für Slowenien vier relativ parallel laufende Linien. Während die Minderung des Defizits im Vergleich zum Vorjahr also richtig eingeschätzt wird, sind die Prognosen dennoch überwiegend niedriger als die entsprechende Realisierung.

Malta: Während die Vorhersagen für die Jahre 2001, 2002 und 2004 relativ zuverlässig sind, wird das Ausreißerdefizit im Jahr 2003 (bedingt durch eine Einmalbelastung im Zusammenhang mit der Restrukturierung der heimischen Schiffbauindustrie) in den Prognosen nicht widergespiegelt.

Zypern: Die Prognosegüte von Zypern stellt sich auf Grundlage dieser Untersuchung ungünstig dar. Zwischen 2001 und 2003 hat sich das Haushaltsloch von 2,3 auf 6,3 v.H. fast verdreifacht, wohingegen die Prognosen auf eine stetige Defizitminderung hingedeutet hatten. Aufgrund der fehlerhaft eingeschätzten Entwicklung steigt der Prognosefehler mit wachsendem Horizont stark an.

Fazit: Baltische Staaten und Slowenien führend, Problemfall Ungarn

Insgesamt zeigen diese und andere in der Studie durchgeführten Analysen, dass die NMS im Hinblick auf die budgetären Institutionen noch erheblichen Nachholbedarf im Vergleich zu den (in dieser Hinsicht ebenfalls keineswegs perfekten) Staaten Westeuropas haben. Immer wieder weisen Beobachter auch darauf hin, dass es um die Möglichkeiten der Budgetpolitik zur Ausgabenkontrolle und zur Reaktion auf unerwünschte Entwicklungen im Gesamtbudget noch schlecht bestellt ist. Maßgeblich dafür sind unter anderem unterentwickelte Berichtssysteme zur zeitnahen Information über die finanzielle Lage des staatlichen Sektors insgesamt; die tatsächliche fiskalische Situation ist häufig erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung bekannt.

Bezogen auf die aktuelle budgetpolitische Lage der NMS ist das Bild nicht unvorteilhaft. Begünstigt von zumeist kräftigem Wirtschaftswachstum und einer positiven Entwicklung auf den Einnah-

menseiten der Budgets sind aktuell in den meisten Ländern sinkende Defizite zu verzeichnen. Allerdings zerfallen die NMS klar erkennbar in unterschiedliche Gruppen.

Fast übereinstimmend unterstreichen alle hier herangezogenen Maßstäbe (bestätigt durch die Expertengespräche), dass sich die baltischen Staaten und das im Januar 2007 der Eurozone beitretende Slowenien in einer fiskalisch vergleichsweise stabilen Situation befinden.

gegenüber konnten sich die Tschechische und Slowakische Republik in ihrer budgetären Performance verbessern, wobei allerdings im Fall Tschechiens die größeren Fragezeichen angebracht sind, inwieweit die aktuelle haushaltspolitische Entspannung lediglich ein konjunkturelles Phänomen und somit nicht von struktureller Natur ist. Die Südeuropäer Malta und Zypern, deren Rating sich in den letzten Jahren aufgrund wachsender Verschuldung verschlechtert hat,

Abbildung: Defizite: Realisierung und Prognosen (in v.H. BIP 2001-2004)



den. Demgegenüber rangiert Ungarn mit seinen chronisch defizitären öffentlichen Haushalten, seiner ständigen Nichteinhaltung von Konsolidierungsankündigungen und mit einer unvorteilhaft erscheinenden Konsolidierungsstruktur am unteren Ende der Skala. Vergleichsweise unübersichtlich stellt sich derzeit die budgetäre Perspektive Polens dar, hier ist abzuwarten, ob die neue polnische Regierung tatsächlich einen neuen Konsolidierungsanlauf unternimmt. Dem-

unternehmen derzeit zwar erhebliche Konsolidierungsbemühungen im Hinblick auf die angestrebte Euro-Einführung im Jahr 2008. Hier bleibt abzuwarten, wie nachhaltig der Konsolidierungserfolg sein wird.

Dr. Friedrich Heinemann,
heinemann@zew.de

Vgl. Heinemann, Friedrich; Vincentz, Volkhart; Knogler, Michael; Stegarescu, Dan und Hauptmeier, Sebastian: Transparenz und Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik in den neuen EU-Staaten, Kurzfassung: <http://www.zew.de/de/forschung/projekte.php3?action=detail&nr=481&abt=steu>