

Yeter, Mustafa

Article

Untersuchung des Anteils wachstumsfördernder Ausgaben in der EU-Regionalpolitik

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Yeter, Mustafa (2013) : Untersuchung des Anteils wachstumsfördernder Ausgaben in der EU-Regionalpolitik, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Vol. 16, Iss. 4, pp. 8-9

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/126075>

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.

Untersuchung des Anteils wachstumsfördernder Ausgaben in der EU-Regionalpolitik

Die EU-Regionalpolitik bildet den zweitgrößten Posten im EU-Budget. Ein zentrales Ziel ist die Verringerung ökonomischer Unterschiede zwischen den Regionen der EU. Hinsichtlich der Wachstumswirkungen sind jedoch Zweifel entstanden. Das ZEW hat daher eine Analyse der Wachstumswirkungen auf Basis eines innovativen Ansatzes vorgenommen.

Nach der Gemeinsamen Agrarpolitik ist die EU-Regionalpolitik der zweitwichtigste Politikbereich im Budget der Europäischen Union. Bestehend aus seinen drei Fonds, dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds und dem Kohäsionsfonds, macht der Politikbereich 38 Prozent des gegenwärtigen EU Finanzrahmens (2007-2013) aus. Das zentrale Ziel der Regionalpolitik ist es dabei, ökonomische, soziale und territoriale Disparitäten zwischen den Mitgliedsländern der Union zu beseitigen.

Trotz der beachtlichen Höhe der Mittel zur Verwirklichung dieses Zieles sind, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Krise, Zweifel hinsichtlich der Effektivität dieses Politikfeldes aufgekommen. So sind langjährige Mittelempfänger weiterhin durch eine niedrige Konvergenz gekennzeichnet und zählen zu den Regionen, die von der Krise am stärksten betroffen sind. Darüber hinaus schätzt der Europäische Rechnungshof, dass im Schnitt über fünf Prozent der durch die Mitgliedsländer im Rahmen der Regionalpolitik vergebenen Mittel falsch zugewiesen oder den Empfängern zu Unrecht zur Projektförderung zur Verfügung gestellt wurden.

Mehrere empirische Studien haben daher bereits versucht, die von der EU-Regionalpolitik ausgehenden Wachstumseffekte zu quantifizieren. Hierbei greifen diese Studien mehrheitlich auf aggregierte Daten zum Bruttoinlandsprodukt auf Länder- oder Regionalebene zurück. In einem alternativen Ansatz hat das ZEW eine Evaluation der Wachstumswirkungen der EU-Regionalpolitik auf Basis disaggregierter und projektbezogener Daten vorgenommen. Hierbei wurde einerseits versucht, den Anteil der Ausgaben mit investivem Charakter zu bestimmen, andererseits wurden die Wachstumswirkungen durch eine Klassifizierung auf Grundlage einiger Projektcharakteristika abgeschätzt und quantifiziert. Dieser Ansatz wurde zu-

vor noch nicht zur Evaluation der EU-Regionalpolitik zur Anwendung gebracht.

Analyse auf Basis disaggregierter Daten

Im Vergleich zur Verwendung aggregierter Daten, zum Beispiel aus dem EU-Budget, bringt die Nutzung disaggregierter Daten mehrere Vorteile mit sich. Einerseits erlaubt dieser Ansatz, die als investiv gekennzeichneten Ausgaben auf ihre tatsächlich zu erwartenden Wachstumswirkungen hin zu überprüfen. Darüber hinaus erlaubt die Verwendung disaggregierter Daten, die Ausgaben hinsichtlich ihrer potenziellen Wachstumswirkungen präziser zu klassifizieren. Es wird hierdurch möglich, zum Beispiel Infrastrukturprojekten andere Wachstumswirkungen zuzuschreiben als der Förderung von Forschung und Entwicklung oder Investitionen in Humankapital.

Eine Klassifikation auf Basis selbst entwickelter Kriterien kann jedoch den Vorwurf der Subjektivität nicht vollends von sich weisen. Um für Transparenz in der Analyse und bei den Ergebnissen zu sorgen, wird daher zwischen zwei Szenarien unterschieden – einem optimistischen und einem pessimistischen. Hierbei ist das optimistische Szenario generöser im Zuschreiben von Wachstumseffekten und das pessimistische Szenario entsprechend kritischer bei deren Bestimmung. Ein solcher Ansatz erlaubt zudem die Bestimmung einer Bandbreite in den Ergebnissen und macht deren Sensitivität bezüglich der Methodik transparent.

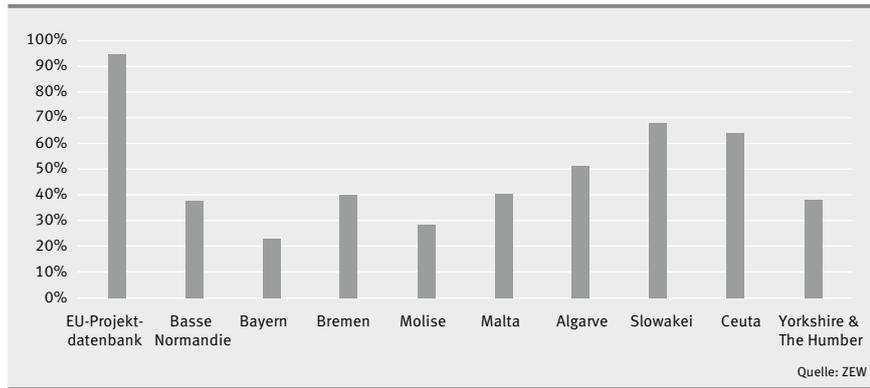
Als Basis für die Auswertung dienen die sogenannten Begünstigtenlisten. Diese müssen von den, mit der Vergabe der Fördermittel beauftragten, regionalen Verwaltungen für den jeweils aktuellen Finanzrahmen erstellt und veröffentlicht werden. Grundsätzlich sollten diese Listen Informationen zu den Empfängern, eine Beschreibung des jeweils geförderten

Projektes sowie Angaben zum Förderumfang enthalten. Eine Einschränkung ist jedoch die Tatsache, dass die Europäische Kommission keine Leitlinie zu dem genauen Inhalt dieser Listen erstellt hat, sodass signifikante Unterschiede in der Qualität der Listen nicht nur zwischen Ländern, sondern auch zwischen unterschiedlichen Regionen innerhalb eines Landes existieren. So fehlt in bestimmten Regionen eine konkrete Beschreibung der Förderprojekte oder die Listen werden ausschließlich in der jeweiligen Landessprache veröffentlicht. Dieser Umstand hatte daher auch einen Einfluss auf die im Rahmen der Analyse berücksichtigten Regionen. Dennoch sind die Begünstigtenlisten die am besten geeignete Informationsquelle für den disaggregierten Ansatz. Ergänzt wurde die Analyse durch eine Auswertung der EU-Projektdatebank, welche länderübergreifend Projekte mit einem Volumen von über einer Million Euro dokumentiert. Etwaige Doppelungen wurden in diesem Zusammenhang überprüft und aus den Listen entfernt.

Konzeptioneller Analyserahmen

Basierend auf den Erkenntnissen der theoretischen und empirischen Literatur zu den Wachstumswirkungen öffentlicher Ausgaben, erfolgt die Klassifikation der Projekte auf Grundlage dreier übergeordneter Dimensionen. Eine dieser Dimensionen ist die sektorale Zugehörigkeit von öffentlichen Ausgaben. So sind von geförderten Projekten im Bereich Forschung und Entwicklung andere Wachstumswirkungen zu erwarten als von der Förderung urbaner Entwicklung. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, differenziert die Klassifikation zwischen insgesamt 27 unterschiedlichen Sektoren. In der zweiten zentralen Dimension unterscheidet die Klassifikation, ob in den jeweiligen Projekten primär öffentliche oder private Güter gefördert werden. Letztere sollten mit geringeren langfristigen Wachstumswirkungen assoziiert sein, sofern es sich nicht um Bereiche mit potenziellem Marktversagen handelt. In der dritten zentralen Dimension wird nach der Rechtsform der Förderempfänger differenziert. Dies ist notwendig, um zwischen

Abbildung 1: Ausgaben mit hohem Anteil öffentlicher Investitionen



Förderungen mit Subventionscharakter und jenen Projekten, die positive externe Effekte erwarten lassen, unterscheiden zu können. Daher wird zwischen öffentlichen Akteuren, privaten High-Tech-, privaten Low-Tech- und Non-Profit-Unternehmen differenziert. Zusammengenommen führen diese drei Dimensionen zu insgesamt 216 Kombinationen, welchen im Rahmen der Studie individuelle Wachstumseffekte zugeordnet werden. Hierzu wurde eine dreistufige Skala definiert, die zwischen großen, moderaten und keinen Wachstumseffekten unterscheidet.

Insgesamt wurden 3.600 Einzelprojekte aus neun unterschiedlichen Regionen auf Basis der zuvor entwickelten Klassifikation ausgewertet. Diese Zahl ist dabei maßgeblich determiniert durch die Heterogenität der Qualität der Begünstigtenlisten und deren Sprache der Veröffentlichung. Dennoch konnte ein breites Spektrum an Regionen abgedeckt werden. So sind sowohl wohlhabende als auch einkommensschwache Regionen, Regionen in großen

und kleinen Ländern, sowie Regionen aus den alten und neuen Mitgliedsländern der EU abgedeckt. Konkret setzt sich das Sample aus Regionen in Deutschland (Bayern und Bremen), Frankreich (Basse-Normandie), Italien (Molise), Malta (alle Regionen), Portugal (Algarve), der Slowakei (alle Regionen), Spanien (Ceuta) und dem Vereinigten Königreich (Yorkshire & The Humber) zusammen. Insgesamt konnten so 9,25 Prozent der insgesamt für die EU27 und dem gesamten Finanzrahmen 2007-2013 zur Verfügung stehenden Mittel der EU-Regionalpolitik auf ihre Wachstumswirkungen hin untersucht werden.

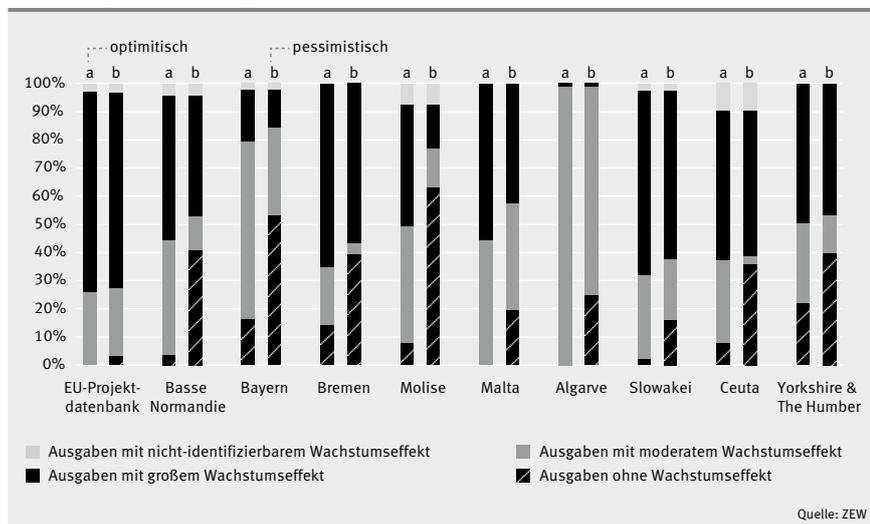
Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der Analyse zeigen eine große regionale Heterogenität. So schwanken beispielsweise die Anteile öffentlicher Förderempfänger sehr stark zwischen den Regionen (nicht abgebildet). Während nur 22-25 Prozent der Förderempfänger in Bremen und Ceuta öffentliche Akteure waren,

traf dies auf über 90 Prozent der Förderempfänger in der Region Algarve zu. Eine große Heterogenität lässt sich auch für den Anteil der Förderungen mit investivem Charakter feststellen (Abbildung 1). In der Mehrheit der analysierten Regionen liegt der Anteil unter 50 Prozent und übersteigt diesen Wert nur im Falle der Slowakei, Ceuta und der länderübergreifenden Projekte, die in der EU-Projekt-datenbank erfasst sind, wobei letzteres durch den Fokus auf Großprojekte bedingt ist.

Die Abbildung 2 zeigt die zentralen Ergebnisse der Studie und präsentiert die Anteile der EU-Regionalausgaben mit großen, moderaten beziehungsweise keinen Wachstumseffekten unter beiden Szenarien. Selbst im Fall des optimistischen Szenarios sind in den untersuchten Regionen in Deutschland und dem Vereinigten Königreich 15 bis 22 Prozent der Ausgaben ohne langfristigen Wachstumseffekten assoziiert. Im Falle des pessimistischen Szenarios steigt dieser Anteil deutlich an. So sind im Falle von Molise bis zu 63 Prozent, im Falle von Bayern 53 Prozent und im Falle der Basse-Normandie 41 Prozent der Regionalausgaben ohne zu erwartende langfristige Wachstumsbeiträge. Hinsichtlich der Ausgaben mit zu erwartenden positiven Wachstumseffekten sind im optimistischen Szenario die Anteile in Bremen und der Slowakei mit bis zu 65 Prozent am höchsten. Im Falle der Algarve ist dieser Anteil jedoch in beiden Szenarien sehr gering und beträgt lediglich ein Prozent. Vergleicht man beide Szenarien, so reduziert sich der Anteil der Ausgaben mit moderaten Wachstumseffekten stärker als der Anteil mit großen Wachstumseffekten.

Abbildung 2: Verteilung der Wachstumseffekte für beide Szenarien



Selbstverständlich ist eine Verallgemeinerung der Ergebnisse für den gesamten Politikbereich und die EU27 basierend auf 3.600 Projekten nicht möglich. Dennoch zeichnet sich in den Analyseergebnissen ein Muster ab. So sind es insbesondere die wohlhabenden Regionen und Länder in der Studie, die einen relativ hohen Anteil an Regionalausgaben ohne langfristige Wachstumswirkung aufweisen. Darüber hinaus ist der Anteil der Ausgaben mit investivem Charakter überraschend gering. Als Fazit für den neuen Finanzrahmen (2014-2020) bedeutet dies, dass es verbesserter Vergabeverfahren für die Fördermittel bedarf, oder aber Raum für Kürzungen im Budget dieses Politikbereiches vorhanden zu sein scheint.