



Vor- und Nachteile der Kofinanzierung

*„Weiterentwicklung der GAP aus Natur-
und Umweltschutzsicht“*

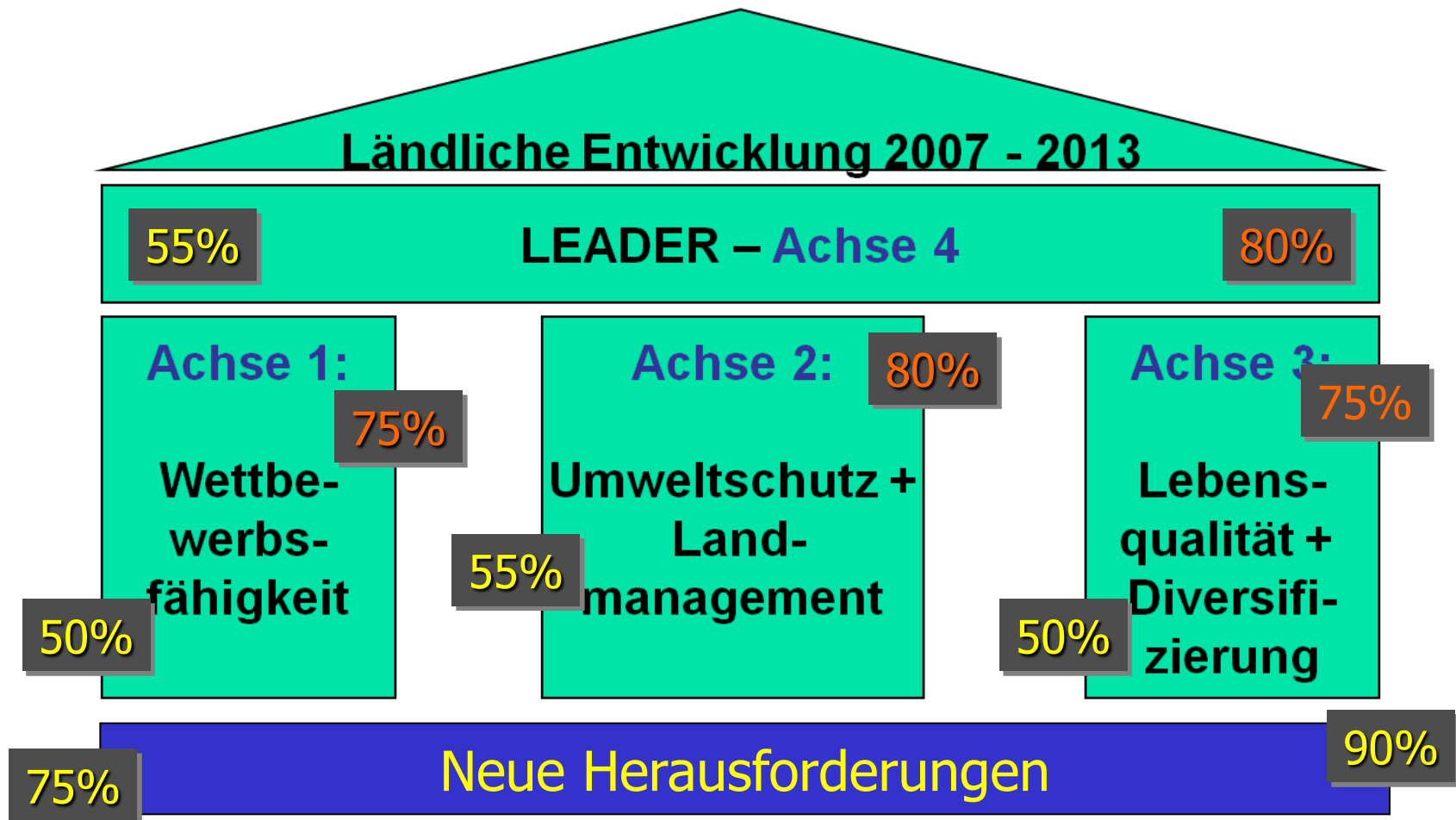
*Bundesamt für Naturschutz (BfN),
Bonn, 26./27. Mai 2010*

Prof. Markus F. Hofreither
*Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Universität für Bodenkultur Wien*

GLIEDERUNG

- Problemstellung
- Wirtschaftliche Rahmenbedingungen
- Kofinanzierung
 - Budgetbezogene Aspekte
 - Technische Umsetzung
 - Institutionelle und politische Dimension
- Schlussfolgerungen

Kofinanzierungssätze



„Leaked Paper“ der EU Kommission

National public co-financing

Co-financing is a very effective tool for limiting the risks of EU funds being used for programmes with little value for money, to facilitate better assessment of the costs and benefits of actions, to leverage additional resources for European objectives and to increase national ownership and accountability for EU policies and their implementation. However, when setting the co-financing rates, the next generation of expenditure programmes will also have to take into account the extraordinary strain that the economic and financial crisis has put on national budgets and the need for Member States to return to their mid-term budgetary objectives as soon as possible.

Probleme der Ersten Säule...

- Historische Begründung
 - Preissenkungen seit 1992
 - Legitimierung „Ausgleich für Politikwechsel“ valide, aber obsolet
- Bereitstellung öffentlicher Güter
 - Zusammenhang mit Bereitstellung öffentlicher Güter schwach
 - Anteil von „European public goods“?
 - 75% des Agrarbudgets: „private benefits“ statt öffentlicher Güter
 - Verteilungsmuster hochgradig regressiv (Betriebe, Regionen)
- „*juste retour*“
 - Rückholung nationaler Mittel als positive Leistung
 - Lissabon Vertrag: keine „obligatorische“ Ausgabe mehr

...Eliminierung – Absenkung – Kofinanzierung?

Warum Kofinanzierung?

- Budgetäre Argumente
 - Budgetknappheit bewältigen
 - Leverage der EU-Mittel erhöhen
- Effizienzargumente
 - Abschwächung von „*juste retour*“
- Konformität EU Regeln
 - Subsidiaritätsprinzip
- Finanzwissenschaft Argumente
 - ‚Fiskalische Äquivalenz‘

Künftige Rahmen- bedingungen

Gesamtwirtschaft

- Strukturdefizite EU
- Finanz- und Wirtschaftskrise
- Krise der Währungsunion

Agrarsektor

- Weltbevölkerung und -einkommen
- Sondereinflüsse
 - Bioenergie, ‚Land Grabbing‘, Klimawandel
- Agrarpreistrend
- Welthandelsregeln

Annahmen ‚GAP 2014‘

- Exogener Reformdruck steigt
 - Budget, Umwelt, Doha-Runde
- Interner Anpassungsbedarf
 - ungleiche Behandlung von Teilsektoren und MS
- „unfinished business“ (seit 1962)
 - Neudefinition Ziele der GAP 2014
 - effektive und kosteneffiziente Maßnahmen ...
- Diskussionspunkte GAP 2014
 - Erste Säule (Beibehaltung, Kürzung/Kofinanzierung, Abschaffung)
 - Zweite Säule (*Targeting*, Subsidiaritätsprinzip, neue Inhalte)

...Vor- und Nachteile von Kofinanzierung?

A yellow abstract graphic consisting of several overlapping, irregular shapes that resemble a stylized landscape or a series of brushstrokes, located in the top left corner of the slide.

Markus F. Hofreither
Kofinanzierung – pro und contra

Reformdiskussion EU Haushalt

Gemeinschaftsbudget

■ Langfristige Debatte

- Sapir Report
- Transparenzinitiative
- Finanzielle Vorausschau 2007-13
- Konsultationsprozess Budgetreform
- Interne Debatte Kommission („*leaked paper*“)

■ Ungeplante Herausforderungen

- Wirtschaftskrise
- EWU Krise

■ Umschichtungen wahrscheinlich...

- Erhöhung der Eigenmittelobergrenze unwahrscheinlich
- EU-Haushalt (real) stagniert (sinkt) krisenbedingt
- „Neue Herausforderungen“

Sapir Report (2003)

■ Beispiel „Budget“

- veraltetes System mit überzogenem Fokus auf Landwirtschaft, zuwenig Kohäsion, „Rückholung“ nationaler Mittel (*juste retour*)
- radikale Refokussierung der Ausgaben erforderlich

■ Ausgaben in drei Fonds

- Wachstumsfond (45%)
- Konvergenz Fond (35%)
- Restrukturierungsfond (20%), darin Landwirtschaft 5% (+10%)

■ Neue Verfahren der Mittelverausgabung

■ Einnahmen: EU-Steuer statt nationale Beiträge

■ Empfehlungen dieses Reports wirken bis heute

Chronologie Budgetdebatte

- Revision des gemeinschaftlichen Finanzierungssystems 2008/09
 - Beschluss der Staats- und Regierungschefs vom Dezember 2005 bezüglich Finanzrahmen 2007-2013
 - Diskussionsbereiche sind Struktur des EU-Haushalts, damit auch die künftige Finanzierung der GAP
 - September 2007: Konsultationsprozess eröffnet
- Ergebnisse
 - formale Ergebnisse der Konsultation liegen vor
 - „leaked paper“ als Hinweis auf Reforminhalte
 - Verschärfung der Situation durch EWU-Krise (Budget + Regeln)

Budgetreformdiskussion - Hauptelemente

- A major refocusing of EU spending priorities, with more emphasis on growth and jobs, climate and energy security and a Global Europe projecting security, prosperity and solidarity, and less emphasis on agriculture and transfers towards well-off regions.
- A reform and simplification of the own resources system, with a gradual phasing out of financial corrections and a phasing in of a new, genuine own resource.
- Significantly increased flexibility so as to enable the Union to respond effectively to new challenges and needs.
- Full respect of budgetary discipline.

„leaked paper“

Konsultationsergebnisse - Agrarbereich

...Agrarausgaben sollen reformiert werden, aber wie?

- Erhalt der GAP als Gemeinschaftspolitik mit neuen Zielsetzungen
- *Geringere Budgetmittel durch graduelle Eliminierung der Direktzahlungen*
- Verstärkung der Zweiten Säule, Kofinanzierung der Ersten Säule
- Verschiebung der Ländlichen Entwicklung in den Bereich „Kohäsion“

A yellow abstract graphic consisting of several overlapping, irregular shapes that resemble a stylized landscape or a series of brushstrokes, located in the top left corner of the slide.

Markus F. Hofreither
Kofinanzierung – pro und contra

Direktzahlungen und Kofinanzierung

Zahlungsflüsse EAGFL (2008)

Mitgliedsland	Einzahlung	Rückfluss	Saldo
Spanien	4 128.3	5 933.2	+ 1 804.9
Griechenland	949.4	2 627.6	+ 1 678.2
Frankreich	7 500.5	8 989.8	+ 1 489.3
Irland	635.8	1 456.2	+ 820.4
Ungarn	382.3	559.5	+ 177.2
Dänemark	897.8	1 061.3	+ 163.5
Portugal	618.6	737.2	+ 118.6
Tschechische Republik	558.5	445.6	- 112.9
Finnland	717.4	586.0	- 131.4
Vereinigtes Königreich	3 703.0	3 494.9	- 208.1
Österreich	975.2	745.5	- 229.7
Schweden	1 194.2	772.5	- 421.7
Belgien	1 301.6	854.5	- 447.1
Italien	5 799.4	5 186.3	- 613.1
Niederlande	2 083.5	1 020.6	- 1 062.9
Deutschland	8 570.2	5 704.0	- 2 866.2
EU-27	42 958.4	42 958.4	± 0,0

Rechenbeispiel Kofinanzierung (I)

	Satz	Land 1	Land 2	EU
Beitragssatz		0.25	0.75	
Agrarhaushalt - Einzahlung		12	36	48
Veränderung		0	0	0
Agrarhaushalt - Auszahlung		7	41	48
Veränderung		0	0	0
Direktzahlungen		5	35	40
EU Anteil	100%	5	35	40
MS Anteil	0%	0	0	0
Zweite Säule		4	12	16
EU Anteil	50%	2	6	8
MS Anteil	50%	2	6	8
Finanzierungssaldo		-5	5	0
Veränderung		0	0	0

Rechenbeispiel Kofinanzierung (II)

	<i>Satz</i>	<i>Land 1</i>	<i>Land 2</i>	<i>EU</i>
Beitragssatz		0.25	0.75	
Agrarhaushalt - Einzahlung		10	30	40
Veränderung		-2	-6	-8
Agrarhaushalt - Auszahlung		6	34	40
Veränderung		-1	-7	-8
Direktzahlungen		5	35	40
EU Anteil	80%	4	28	32
MS Anteil	20%	1	7	8
Zweite Säule		4	12	16
EU Anteil	50%	2	6	8
MS Anteil	50%	2	6	8
Finanzierungssaldo		-4	4	0
Veränderung		1	-1	0

Kalkulation Budgeteffekte EU27

■ Bestimmungsfaktoren

- Umfang des EU Haushalts (HH_{EU})
- Beitragsanteile der einzelnen Mitgliedsländer (α_i)
- Höhe der Agrarzahlungen ($S1_i, S2_i$)
- Ausmaß der Kofinanzierung (β_1, β_2)

■ Budgetwirkungen für einen MS

- Reduktion des EU Budgets durch Verringerung der Direktzahlungen reduziert den Beitrag des Landes i ($= \sum S1_i(1 - \beta_1) \alpha_i$)
- teilweiser Entfall der Zahlungen aus Brüssel ($S1$) wird vollständig aus nationalem Haushalt kompensiert ($= S1_i(1 - \beta_1)$)

■ Nettoeffekt ...?

$$\Delta HH_i = \sum [S1_i (1 - \beta_1)] \alpha_i - S1_i (1 - \beta_1)$$

Kofinanzierung 1. Säule EU15 (80%)

Mitgliedsland	Kofinanzierung		Budgetwirkungen		
	Nat. Beitrag	EUR/ha	Beitrag EU-Haushalt	Ersparnis EU-Beitrag	Saldo
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4) - (1)
Austria	150	47	2%	198	47
Belgium	123	89	4%	366	243
Denmark	210	79	2%	185	-25
Finland	114	50	1%	135	21
France	1704	62	17%	1510	-195
Germany	1171	69	21%	1905	735
Greece	443	109	2%	165	-278
Ireland	268	65	1%	122	-146
Italy	874	69	14%	1252	378
Luxembourg	7	57	0%	21	14
Netherlands	180	94	5%	484	304
Portugal	121	35	1%	124	3
Spain	1028	41	9%	796	-232
Sweden	154	49	3%	252	97
United Kingdom	798	49	12%	1103	305
EU-15	7345	59	---	8616	1271

Quelle: Eigenberechnung.

Anmerkungen: Basis DZ für 2013 (Zahrndt, 2009); Beitragssätze EU Haushalt aus 2007.

Kofinanzierung 1. Säule EU12 (80%)

Mitgliedsland	Kofinanzierung		Budgetwirkungen		
	Nat. Beitrag	EUR/ha	Beitrag EU-Haushalt	Ersparnis EU-Beitrag	Saldo
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4) - (1)
Bulgaria	148	49	0.8%	73	-75
Cyprus	11	73	0.2%	14	3
Czech Republic	182	52	1.0%	89	-92
Estonia	20	22	0.1%	9	-11
Hungary	264	62	0.9%	80	-184
Latvia	29	17	0.1%	11	-18
Lithuania	76	29	0.2%	19	-57
Malta	1	99	0.1%	5	4
Poland	609	39	2.3%	211	-398
Romania	324	24	0.8%	73	-251
Slovakia	78	40	0.4%	34	-44
Slovenia	29	59	0.3%	26	-3
EU-12	1770	37	---	644	-1127

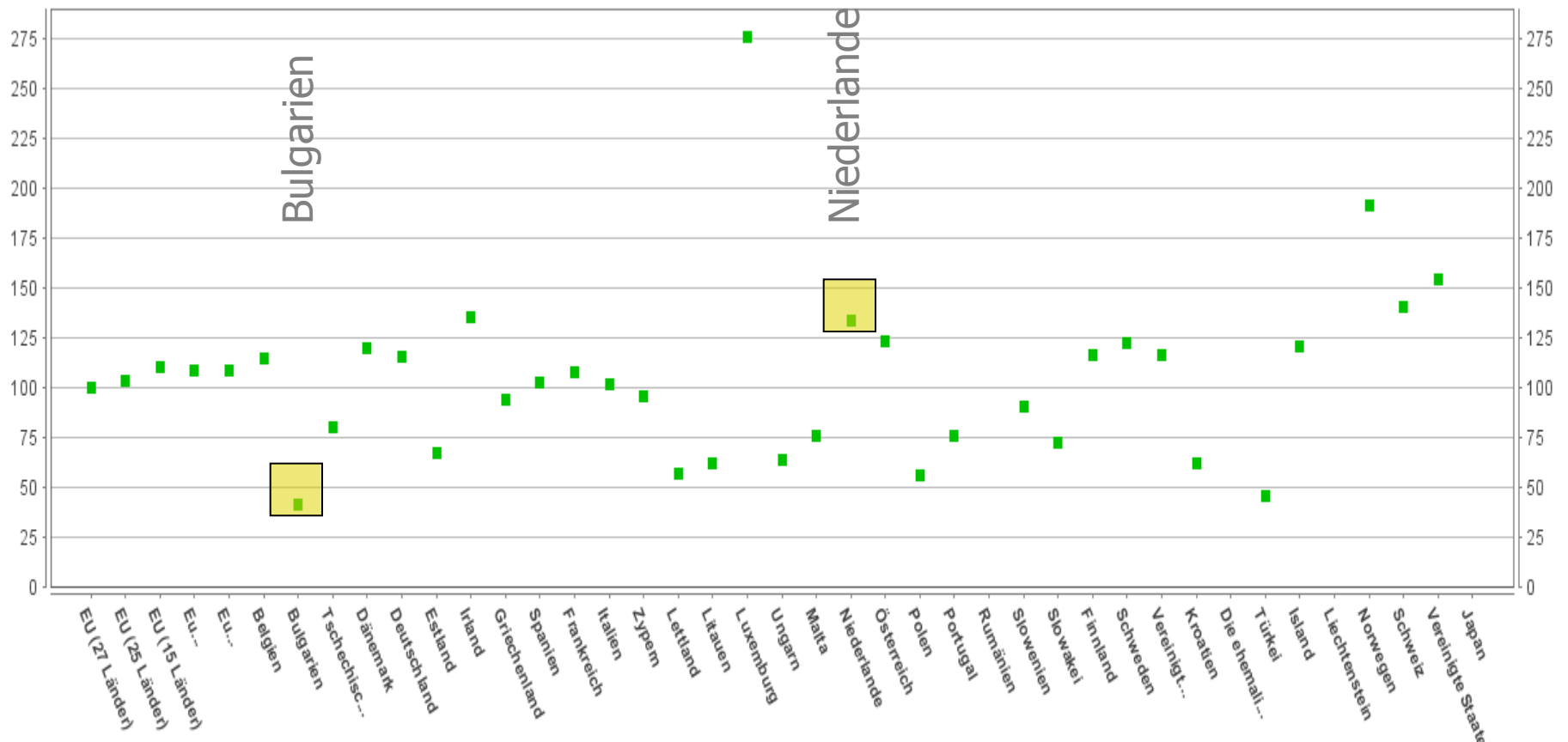
Quelle: Eigenberechnungen.

Anmerkungen: Basis DZ für 2013 (Zahrndt, 2009); Beitragssätze EU Haushalt aus 2007; BG und RO mit 0,8% geschätzt.

Strukturelle Unterschiede und Kofinanzierung

BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS) (EU-27 = 100)

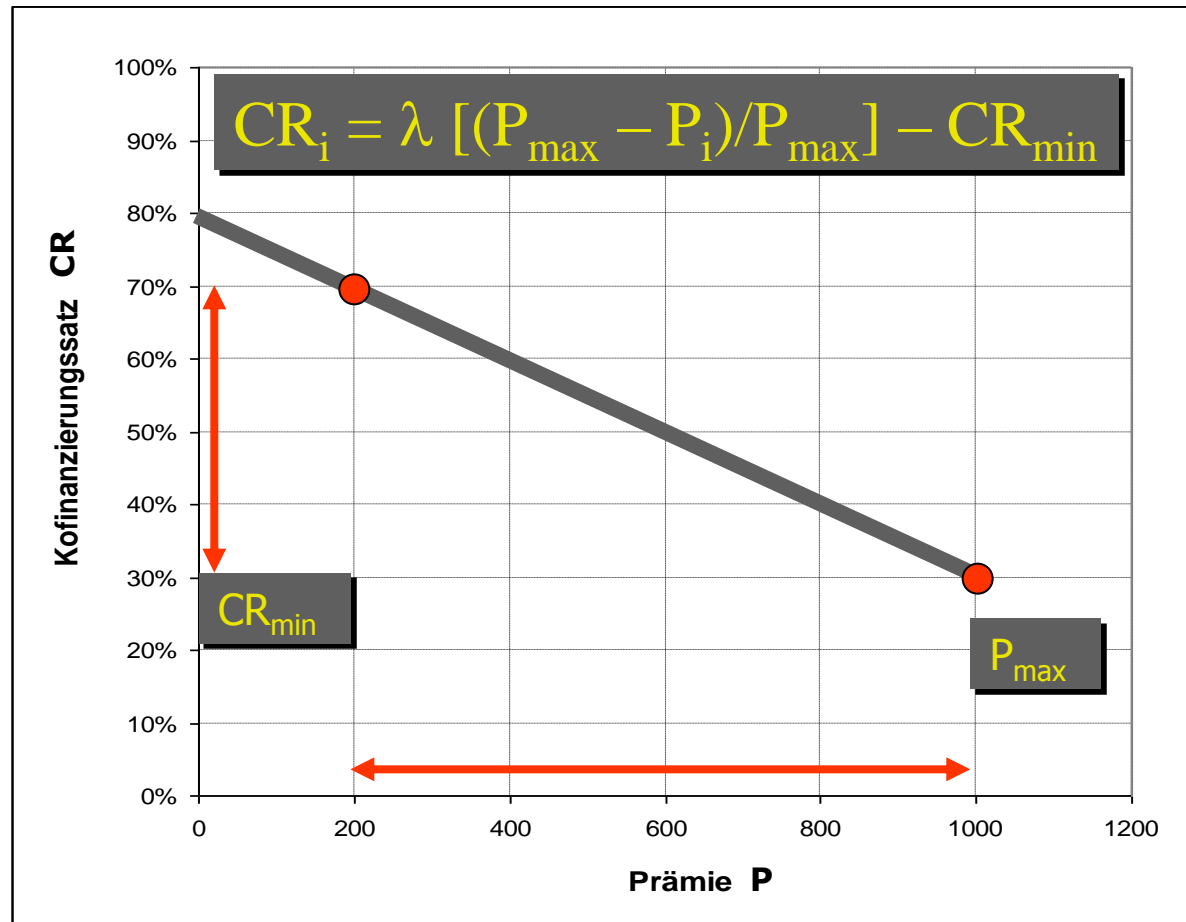
Quelle: Eurostat (2010)



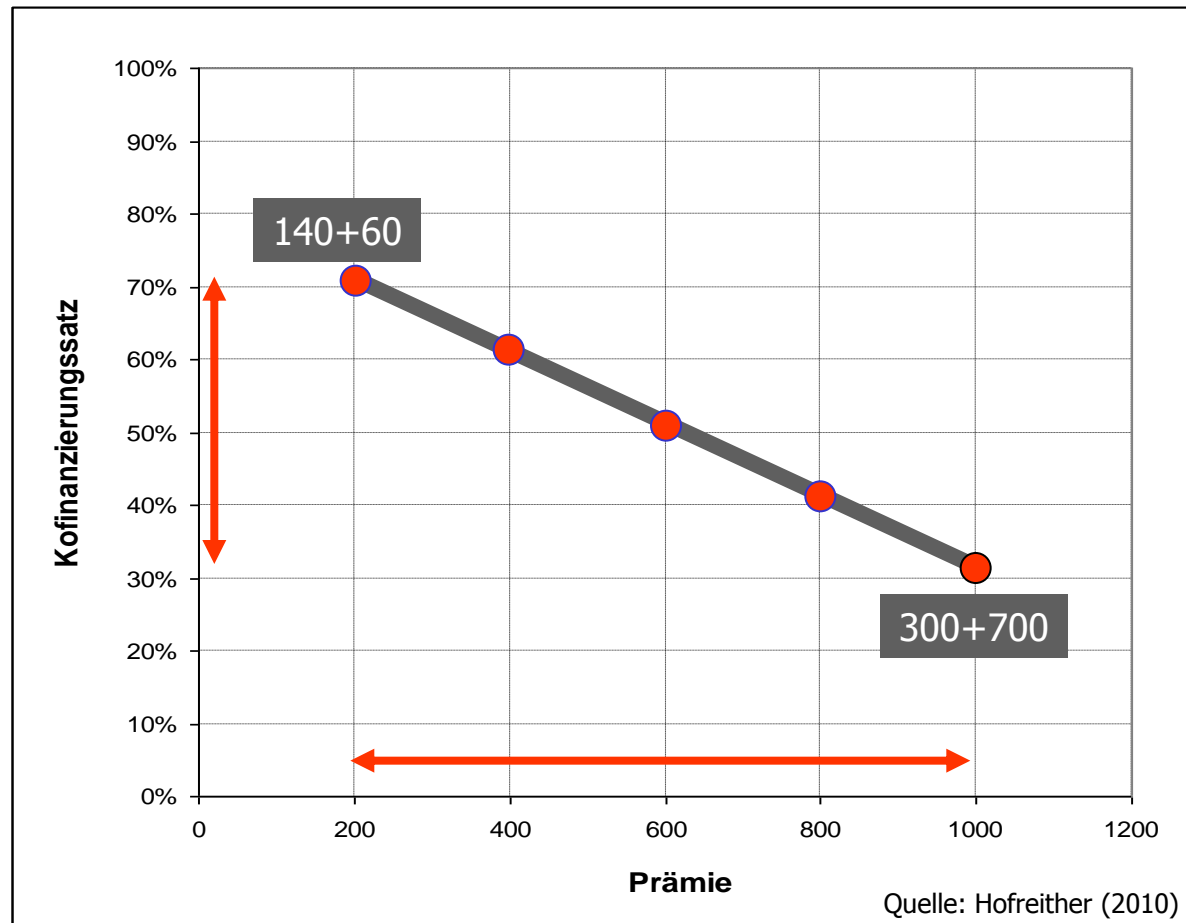
Strukturdifferenzen und Kofinanzierung

- **Entwicklungsunterschiede in EU27**
 - Einkommen und Kaufkraft
 - Budgetvolumen
 - Agrarstrukturen
- **Aktuelle Kofinanzierungssätze**
 - Aktuelle Abstufungen zu grob (Kohäsion, Nicht-Kohäsion, ...)
- **Formelgebundener Ansatz möglich ...**
 - Absoluter Betrag (max ... min)
 - Politisch bestimmte Differenzierung (Entwicklungsstand des MS, BIP/EW, ...)

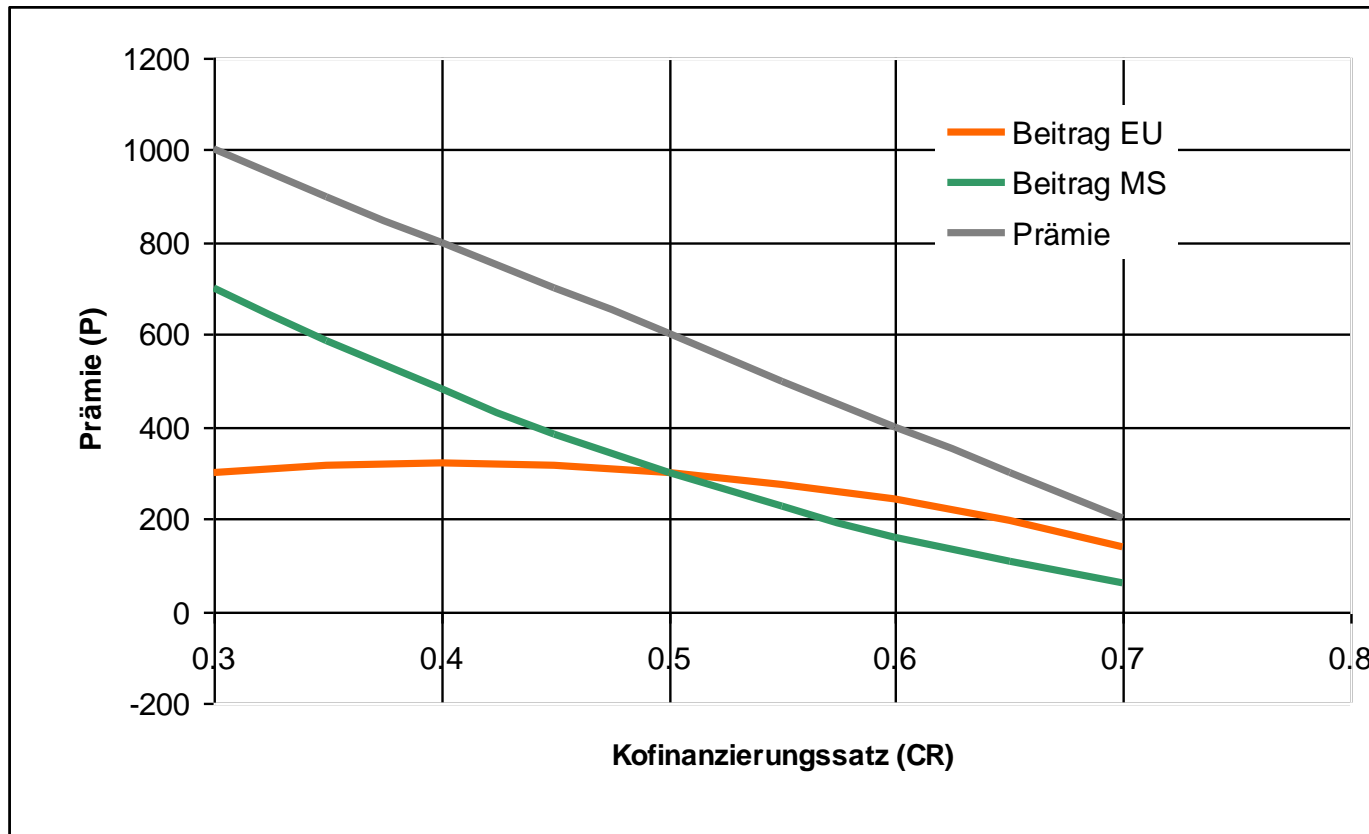
Formelbasierte Kofinanzierungsätze



Formelbasierte Kofinanzierungssätze



Finanzierungsanteile EU und MS



Zusammenfassung - Budget

■ Kofinanzierung der 1. Säule

- EU Haushaltsvolumen + Beiträge der MS sinken (Annahme!)
- Landwirtschaftseinkommen bleibt durch Erhöhung der nationalen Zuwendungen unverändert (Annahme)
- Positiver (negativer) Budgeteffekt für Nettozahler (-empfänger)

■ Politische Praxis

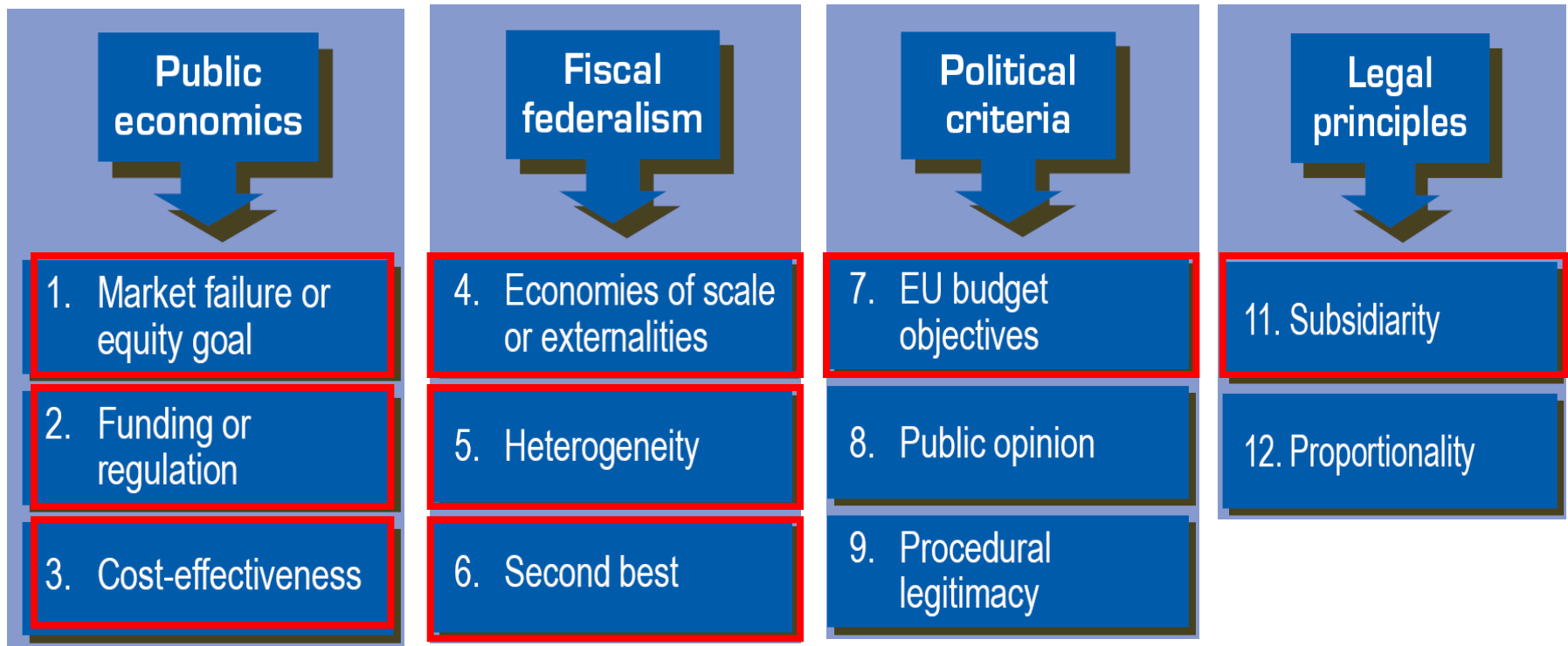
- Ersparte Budgetmittel „gehören“ der Landwirtschaft
- Zuordnungsdebatte innerhalb MS intensiver als auf EU-Ebene
- Finanzierungsprobleme der Nettoempfängländer
- Widerstand der „Verlierer“

■ Alternativszenario: Ersparte EU-Ausgaben werden für „neue Herausforderungen“ verwendet

- gesamter Agrarsektor wird zum „Verlierer“

(Ordnungs)politische Grundsätze und Kofinanzierung

Begründung Politikintervention



Öffentliche Ausgaben (sapir, 2009)

(Ausgewählte Kategorien, 2005)

Category	EU Budget	National Budgets	EU Total	EU Budget/EU total
Agriculture	0.39%	0.16%	0.55%	70.9%
Research and Development	0.04%	0.63%	0.67%	6.0%
Education/Training	0.01%	5.24%	5.25%	0.2%
Public Development Aid	0.03%	0.32%	0.35%	8.6%

Source: Bertoincini, Y. "The European Union Budget: Some central issues at stake in the 2008-2009 Revision". Centre d'Analyse Stratégique, Paris, July, 2007

Budgetkritik

- Historie: Side-payments um Kompromisse zu erhalten
- Struktur und innere Logik nicht mehr gegeben
- Effektivität der Mittelverausgabung unzureichend
- Systeminduziertes Verhalten der MS
 - „juste retour“-Strategie dominiert (DZ der 1. Säule)
 - Effizienz der Verausgabung nachrangig
 - Widersprüche in der theoretischen Begründbarkeit von Zahlungen durch Budgetmechanik überlagert

...Rolle von Kofinanzierung?

Vorzüge von Kofinanzierung

■ Effektivität / Effizienz von GAP-Zahlungen

- höherer Grad an „Leverage“ für EU-Mittel
- Entlastung des GAP-Budgets für Einkommensstützungen („juste retour“-Prinzip wird entschärft)
- Ungleichgewicht zwischen 1. und 2. Säule beseitigt
- Subsidiaritätsprinzip („Sozialpolitiken“)
- politische Verantwortung im Umgang mit EU Mitteln
- sorgsamere Administrierung von EU Programmen

■ Bereitstellung öffentlicher Güter

- Aktuelle Differenzierung Kofinanzierungssätze zu gering...
- Differenzierung nach „EU-Dimension“ eines öffentlichen Gutes
- Differenzierung nach Entwicklungsstand eines MS
- Einstufung jeder Maßnahme anhand eines Kriterienkatalogs
- Kofinanzierungsraten im Zeitablauf anpassbar

Kofinanzierung - Probleme

- Kofinanzierung Erste Säule
 - Nationale Entscheidung: Erhöhung des nationalen Agrarbudgets oder Rückgang der Idw. Einkommen
- Politische Konflikte durch erforderliche Abwägung nationaler Interessen
- Finanzierungsprobleme für manche MS
 - empirische Evidenz: Mittel werden nicht ausgeschöpft (NMS; Mezzogiorno, ...)
 - Alternative Ursache: relative Attraktivität der 1. Säule zu hoch
- Administrative Komplexität steigt
 - „Mehrebenenverflechtung“ (Wiss Beirat Agrarpolitik BMELF)
- Renationalisierung der Agrarpolitik(?)
- Verfassungsrechtliche Bedenken (obligator. Kofinanzg)

Reformszenarien GAP

Beibehaltung der derzeitigen Regelungen

Kofinanzierung der Ersten Säule

Reduzierung der Ersten Säule

- (1) Umschichtung in Zweite Säule
- (2) Alternative Verwendung („Neue Herausforderungen“)
- (3) Entfall der reduzierten Budgetmittel

Eliminierung der Ersten Säule

Leitbild GAP?

GAP 2014...

■ Wahrscheinliche Lösung

- Politisches Übergewicht für Beibehaltung der Ersten Säule
- Reduzierung der Ersten und Umschichtung in Zweite Säule
- Kofinanzierung Erste Säule im Falle massiver budgetärer bzw. politischer Probleme (Finanzkrise + Wirtschaftskrise + EWU-Krise)

■ Optimale Lösung

- grundlegende Neukonzeption der GAP (Aufgabe der Säulen)
- Anpassung der Zielsetzungen an aktuelle Problemlage ...
- ... Biodiversität, Klima, Wasser, Energie
- Steigerung von Effektivität- und Kosteneffizienz der Maßnahmen
- Kofinanzierung aller Maßnahmen mit breiter differenzierten Sätzen

■ Voraussetzung: politischer Konsens über neues Leitbild für die GAP...