

Der ukrainische Staatshaushalt 2010: Noch nicht am Ziel

Das ukrainische Parlament hat am 27. April den Haushalt für 2010 beschlossen. Angesichts der Tatsache, dass das Land mehrere Monate nur mit einem provisorischen Haushalt verwaltet wurde, ist diese Entwicklung sicherlich positiv zu bewerten. Negativ ist allerdings die Feststellung, dass insgesamt der Haushalt nicht realistisch ist: Die Einnahmen werden über- und die Ausgaben unterschätzt. Damit bleibt es fraglich, ob das vorgesehene Defizit von 5,3% vom BIP erreichbar ist.

Genau diese Frage ist von zentraler Bedeutung für die Verhandlungen mit dem IWF. Es ist daher zu erwarten, dass der IWF Nachbesserungen im Haushalt 2010 einfordert, insbesondere bei den nach wie vor zu hohen Ausgaben. Dabei ist aus unserer Sicht ein neuer IWF-Kredit für die Finanzierung des Haushaltsdefizits von kritischer Bedeutung, da neben der direkten Finanzierung sich auch private Kapitalgeber stark an den IWF orientieren. Die ukrainische Fiskalpolitik ist noch nicht am Ziel.

Zur Verabschiedung des Staatshaushalts

Der Haushalt für das laufende Jahr wurde erst Ende April verabschiedet. Der Prozess der Haushaltsaufstellung und -verabschiedung war in vieler Hinsicht eine Ausnahme. Die Vorgängerregierung hatte Ende 2009 zwar einen Entwurf für 2010 vorgelegt, dieser wurde aber von Parlament und Präsident nicht unterstützt und daher nicht verabschiedet. Die jetzige Regierung unter Ministerpräsident Asarow erarbeitete daher im März/April diesen Jahres einen neuen Entwurf. Dieser wurde am 27. April in der, von der Frage um den Verbleib der russischen Schwarzmeerflotte überschatteten, Sitzung des Parlaments in nur einer Lesung (statt drei) und ohne nennenswerte Debatte verabschiedet. Die politischen und formalen Hindernisse, die Ende 2009 eine planmäßige Verabschiedung des Haushaltes verhindert hatten, sind mit dem Amtsantritt der neuen Regierung beseitigt. Alle wesentlichen Figuren - Präsident, Ministerpräsident, Finanzminister sowie der Vorsitzende des Haushaltsausschusses im Parlament - kommen aus demselben politischen Lager. Der Entwurf einer neuen Haushaltsordnung, die Ende 2009 parallel zum Haushaltsgesetz verabschiedet werden sollte, ist in den Schubladen verschwunden, so dass der jetzige Haushalt sich auf die Grundsätze der alten Haushaltsordnung stützt.

Die Eckdaten des Haushalts

Der Haushalt basiert auf grundsätzlich realistischen makroökonomischen Annahmen bezüglich der

Entwicklung der Wirtschaft in 2010. Das reale BIP-Wachstum ist mit 3,7% angesetzt, während die Inflation zum Jahresende 13,1% betragen soll. Der angenommene Wechselkurs der Hrywnia (UAH) zum US-Dollar (USD) beträgt 8 UAH/USD. Insgesamt soll das nominale BIP 1.083 Mrd. UAH betragen.

Basierend auf diesen Eckdaten sieht der verabschiedete Haushalt für 2010 die folgende Entwicklung der wichtigsten Komponenten vor:

Konsolidierter Staatshaushalt 2010 (offizielle Angaben)

	UAH (Mrd.)	% vom BIP
Einnahmen	267,5	24,7
Ausgaben	323,6	29,9
Defizit	57,7	5,3

Quelle: Budgetgesetz der Ukraine 2010

Die Einnahmenseite

Gegenüber dem Vorjahr setzt der Haushalt 2010 vor allem auf eine Erhöhung der Einnahmen. Bei einer Steigerung des nominalen BIP von 18% zum Vj. sollen die Einnahmen überproportional um 28% steigen. Das gesamte Steueraufkommen soll um 36% steigen, das Umsatzsteueraufkommen sogar um 44%. Ob dies wie geplant allein durch eine deutliche Straffung der Steuerverwaltung erreicht werden kann, ist zweifelhaft. Die vorliegenden Daten für das erste Quartal 2010 zeigen nur einen leichten Anstieg der Steuereinnahmen um 7% im Vergleich zur (schwachen) Basis des Vorjahreszeitraums. Berechtigte Zweifel liegen auch in der Tatsache begründet, dass viele Unternehmen in 2009 hohe Vorauszahlungen auf die Körperschaftsteuer leisten mussten, sowie durch das nach wie vor ungelöste Problem der Umsatzsteuerrückerstattung.

Die Ausgabenseite

Mit 324 Mrd. UAH sieht das Budget um 21% höhere Ausgaben als in 2009 vor. Von den erhöhten Ausgaben profitieren alle Ressorts. Bemerkenswerte Ausnahmen betreffen den vorgesehenen Betrag für die Schuldentrückzahlung, der jetzt unter der in 2009 budgetierten Summe liegt. Auf den ersten Blick sind auch die Investitionen in Straßenbau und die Vorbereitung auf die EURO 2012 um gut 8 Mrd. UAH geringer als 2009. Diese Summe wird der staatlichen Behörde für das Straßenwesen "Ukravtodor" als zusätzliche Garantien gewährt. Die Opposition sieht hierin einen Versuch, einen größeren Teil dieser Bautätigkeit der öffentlichen Haushaltskontrolle zu entziehen. Der staatliche Pensionsfonds bekommt in

2010 deutlich mehr Mittel (67 Mrd. UAH statt 44 Mrd. UAH in 2009), wobei lobenswert ist, dass auch die Summe zur Deckung seines Defizits um 16 Mrd. UAH aufgestockt wurde. Allerdings hat der Pensionsfonds noch Verbindlichkeiten in Höhe von mindestens 17 Mrd. UAH aus alten staatlichen Krediten, so dass hier trotz deutlicher Erhöhung der Transfers weiterhin gewisse Risiken verbleiben. Das Defizit von Naftogaz ist im Budget 2010 nicht erwähnt, nachdem das Unternehmen in 2009 mit Mitteln in Höhe von 2,7% vom BIP unterstützt wurde. Bei der Berechnung der Sozialausgaben wurde die im Wahlkampf Ende 2009 beschlossene Erhöhung der Löhne öffentlicher Bediensteter und der Renten berücksichtigt.

Die Liste der so genannten „geschützten Ausgaben“ ist unverändert gegenüber den Vorjahren geblieben. Das heisst, dass der größte Teil der konsumtiven Ausgaben im Budget (Löhne, Sozialleistungen, kommunale Dienstleistungen, Transfers an die lokalen Budgets, Kosten der Armee, sowie Schuldentrückzahlung) auf jeden Fall zu bedienen sind. Der Anteil dieser Ausgaben am Gesamtbudget ist ex-ante schwer zu ermitteln, wurde aber nach Abschluss des Haushaltsjahres 2009 mit 95% des Gesamtbudgets angegeben.

Finanzierung des Defizits und die Rolle des IWF

Das Haushaltsdefizit in Höhe von 57,7 Mrd. UAH soll hauptsächlich durch eine Nettokreditaufnahme von 46 Mrd. UAH (davon im Inland 27 Mrd. UAH und im Ausland 19 Mrd. UAH) sowie durch Privatisierungserlöse von 10 Mrd. UAH finanziert werden. Weiterhin soll die Verschuldung im Inland um 30 Mrd. UAH durch weitere Bankenrekapitalisierungen steigen. Dieser Betrag ist jedoch gemäß Vereinbarung mit dem IWF nicht im Defizit enthalten.

Bei der Analyse der geplanten Finanzierung wird in zweifacher Hinsicht deutlich, welche zentrale Rolle einem neuen IWF-Programm zukommt. Einerseits ist geplant, IWF-Mittel in Höhe von 2 Mrd. USD direkt zur Finanzierung des Defizits zu verwenden. Andererseits soll die Emission von Eurobonds auf den internationalen Märkten insgesamt 1,3 Mrd. USD erbringen. Es erscheint fraglich, ob eine solche Emission (die erste seit 2007) zu akzeptablen Konditionen ohne ein IWF-Programm möglich ist.

Fazit

Die politische Konsolidierung in der Ukraine hat zur schnellen Verabschiedung eines Haushalts für 2010 geführt. Positiv ist zu bemerken, dass dem Haushalt realistische makroökonomische Annahmen zugrunde liegen. Eine genauere Analyse wirft allerdings eine Reihe von Fragen auf. Insbesondere erscheint die Planung auf der Einnahmeseite zu optimistisch, da diese nur schwer mit den ökonomischen Annahmen sowie mit den bereits vorliegenden Einnahmedaten

in Einklang zu bringen ist. Auch die Ausgabenseite weist einige Risiken auf. Die Gesamtausgaben sind auf gleicher Höhe wie in dem heftig kritisierten Haushaltsentwurf der Vorgängerregierung. Das strukturelle Problem Naftogaz ist selbst nach dem Gas-Abkommen mit Russland ungelöst; auch der Pensionsfonds birgt ein hohes Defizitrisiko. Weitere Probleme werfen diverse Artikel im Text des Haushaltsgesetzes auf, die die Praxis der „Handsteuerung“ fortschreiben, also der Umgehung der gesetzlichen Pflicht, Haushaltsfragen nur vom Parlament entscheiden zu lassen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Haushalt 2010 nicht realistisch ist, und weiterhin strukturelle Probleme enthält. Dies wird für harte Verhandlungen mit dem IWF sorgen, der nach einer Reihe von Berichten ein maximales Defizit von 6% vom BIP (inkl. Naftogaz) fordert. Gleichzeitig ist ohne den IWF keine nachhaltige Finanzierungsgrundlage gegeben, was zu erwarten lässt, dass man hier durch Nachbesserungen am Haushalt zu einem tragfähigen Kompromiss kommt.

Die Risiken für die finanzielle Stabilität eines Landes aufgrund unrealistischer Haushaltsplanungen sind nicht zu unterschätzen, wie die gegenwärtigen Entwicklungen im Euroraum zeigen. Dies unterstreicht die zentrale Bedeutung von fiskalischen Konsolidierungsbemühungen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Die ukrainische Regierung ist dabei auf einem richtigen Weg, es mangelt ihr aber noch an der nötigen Konsequenz.

Autoren

Matthias Morgner, GTZ-Berater beim ukrainischen Finanzministerium, matthias.morgner@gtz.de

Robert Kirchner
kirchner@berlin-economics.com

Die Deutsche Beratergruppe

Die Deutsche Beratergruppe berät seit 1994 Entscheidungsträger der ukrainischen Regierung bei der Lösung aktueller Probleme der Wirtschaftspolitik. Sie wird im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

Deutsche Beratergruppe
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstraße 59, D-10627 Berlin
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de