

Staatshaushalt 2011: Fortsetzung des Konsolidierungskurses

Am 23. Dezember 2010 hat das Parlament den Staatshaushalt für 2011 verabschiedet. Der Haushalt setzt den in 2010 begonnenen fiskalischen Konsolidierungskurs fort und kann als relativ konservativ eingeschätzt werden. Insbesondere ist er mit den Vereinbarungen aus dem IWF-Programm kompatibel; so liegt das geplante Defizit bei 3,1% vom BIP (IWF-Vorgabe: maximal 3,5%). Dies wird erreicht durch realistische Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung sowie eine moderate Einnahmen- und Ausgabenplanung. Während die Einnahmen geringer als das nominale BIP steigen, gehen die Ausgaben real leicht zurück.

Gleichzeitig ist der Haushalt nicht frei von Risiken. Er basiert auf dem jüngst verabschiedeten Steuerkodex, der seine Praxistauglichkeit noch nicht beweisen konnte. Darüber hinaus ist er vom Erfolg der notwendigen aber unpopulären Pensionsreform abhängig. Schlussendlich ist eine Anpassung des Haushalts im Laufe des Jahres nicht ausgeschlossen, was möglicherweise Mehrausgaben nach sich ziehen könnte. Hier sind die politischen Entscheidungsträger in der Verantwortung, vom gegenwärtigen Kurs nicht abzuweichen.

Zur Verabschiedung des Staatshaushalts

Im Gegensatz zum Vorjahr konnte das Haushaltsgesetz 2011 pünktlich verabschiedet werden. Die wiedererlangte Handlungsfähigkeit der Regierung zeigte sich nicht nur in der fristgerechten Verabschiedung des Haushalts, sondern zusätzlich auch bei der Bewältigung der Herausforderung, den Haushalt 2011 auf Grundlage der neu verabschiedeten Haushalts- und Steuerkodizes zu erstellen.

Formal ist damit ein Schritt zur Modernisierung des öffentlichen Finanzmanagements getan. Dieser scheinbare Etappensieg wurde jedoch erst in letzter Minute errungen. Für die Beratung des Haushalts im Parlament blieben zum Beispiel nur zwei Wochen statt der normalerweise vorgesehenen drei Monate, nachdem der planmäßig im September vorgelegte erste Entwurf vom Parlament ohne Beratung zurückgewiesen wurde, da dieser Entwurf noch nicht die Vorgaben des Steuerkodex berücksichtigen konnte. Der Steuerkodex trat nach umfangreichen Diskussionen und öffentlichen Protesten erst am 3. Dezember in Kraft. Zeitgleich mit der Beratung des Haushaltsentwurfs verkündete Präsident Janukowitsch am 9. Dezember eine umfangreiche Verwaltungsreform, die u.a. mehrere Ministerien zusammenlegt und die Zahl der nachgeordneten Behörden um knapp die Hälfte verringert. Es stellt

sich damit die Frage, wann und in welchem Umfang es zu Nachbesserungen im Haushalt kommen muss.

Die Eckdaten des Haushalts

Der Haushalt 2011 basiert grundsätzlich auf realistischen Annahmen bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes, die auch im Einklang mit dem IWF stehen. So wird das reale BIP-Wachstum mit 4,5% angenommen, während die Inflation am Jahresende 2011 mit 8,9% geplant ist. Der Wechselkurs zum US-Dollar liegt mit 7,95 etwa auf seinem aktuellen Niveau. Die Inflationsannahme könnte sich allerdings als etwas zu optimistisch herausstellen, da z.B. anstehende Energiepreisanhebungen diesbezügliche Aufwärtsrisiken darstellen.

Staatshaushalt* 2011

	UAH (Mrd.)	% vom BIP
Einnahmen	281,5	22,5
Ausgaben	321,9	25,7
Defizit	38,8**	3,1

Quelle: Budgetgesetz der Ukraine 2011

* Zentralstaat ** Das Defizit ergibt sich nicht durch eine einfache Subtraktion der Ausgaben von den Einnahmen

Die Einnahmenseite

Die Einnahmen sollen im Vergleich zum Haushalt 2010 um moderate 11,4% steigen, was deutlich unter dem Wachstum des nominalen BIP (15,7%) liegt. Fraglich ist jedoch, ob der Haushalt 2010 wie geplant erfüllt wurde; gewisse Zweifel sind aufgrund der noch unvollständigen Daten angebracht. Sollten die Einnahmen geringer als geplant ausfallen, so fällt das Einnahmewachstum entsprechend höher aus.

Der Logik des Steuerkodex folgend ist geplant, die Steuereinnahmen durch eine breitere Bemessungsgrundlage sowie eine verbesserte Administration zu erhöhen, wobei es je nach Steuerart zu Unterschieden kommt. Die Gewinnsteuereinnahmen sollen um 10,7% steigen, d.h. geringer als das Wachstum der gesamten Einnahmen ausfallen. Hierbei ist anzumerken, dass der Steuerkodex eine Senkung des Gewinnsteuersatzes um 2 Prozentpunkte (von 25% auf 23%) festlegt. Die Einkommensteuereinnahmen sollen dagegen um 12,6% steigen; hier kommt zum Tragen, dass für Bezieher höherer Einkommen nun ein Steuersatz von 17% (gegenüber 15%) gilt. Bemerkenswert ist weiterhin, dass die Umsatzsteuererlöse nur um 3,4% steigen sollen, da im Steuerkodex bestimmte Ausnahmetatbestände existieren (u.a. bezüglich des Imports von Gas durch Naftogaz, der von der Einfuhrumsatzsteuer befreit wurde).

Die Ausgabenseite

Die Ausgaben sollen in 2011 nur um 5% gegenüber dem Vorjahr steigen und damit inflationsbereinigt sogar zurückgehen. Die moderate Steigerung der Gesamtausgaben spiegelt sich in den Einzeletats der Ministerien, die - sofern sich nicht die Portfolios der Ministerien durch die Verwaltungsreform vom 9. Dezember geändert haben - im Wesentlichen den Mittelzuweisungen des Vorjahres entsprechen.

Nennenswerte Veränderungen gegenüber dem Vorjahr betreffen den Pensionsfonds, der in den letzten 3 Jahren den Haushalt mit einem deutlichen Defizit belastet hat, sowie Infrastrukturmaßnahmen, v.a in Vorbereitung auf die EURO 2012. Für letzteres stehen in 2011 insgesamt 12,1 Mrd. UAH zur Verfügung, gegenüber insgesamt 20 Mrd. in den drei Vorjahren zusammen. Für den Pensionsfonds sind im Haushalt 2011 58,3 Mrd. UAH Zuschüsse vorgesehen, davon 17,75 Mrd. zum Ausgleich des erwarteten Defizits. Damit würden ca. 10 Mrd. UAH weniger benötigt als in 2010. Allerdings ist die finanzielle Lage des Pensionsfonds in 2011 wesentlich von der Umsetzung der Rentenreform abhängig, was ein gewisses Risiko darstellt.

Zusätzlich zu den budgetierten Ausgaben sieht das Haushaltsgesetz noch staatliche Garantien in Höhe von insgesamt 15 Mrd. UAH für diverse Infrastrukturprojekte vor. Manche Beobachter sehen hierin ein Risiko für ein de-facto höheres Defizit, da die Mittel für Investitionen in den Budgets der vergangenen Jahre schon knapp bemessen waren und nicht mehr als 5% des Gesamtbudgets ausgemacht haben. Bei der Dringlichkeit der Investitionen in Infrastruktur im Vorfeld der EURO 2012 wird daher befürchtet, dass diese Ausgaben am Ende zu Lasten der öffentlichen Hand gehen.

Finanzierungsaspekte

Die Nettoneuverschuldung von 38,8 Mrd. UAH (3,1% vom BIP) soll planmäßig durch Kredite bzw. Anleihen im Ausland, im Inland sowie durch Privatisierungserlöse finanziert werden. Hierbei wird mehrheitlich auf die Emission im Ausland gesetzt (netto 18 Mrd. UAH), vor allem über Eurobonds. Im Inland sollen mit netto 11 Mrd. UAH deutlich weniger Anleihen emittiert werden. Der verbleibende Betrag von 10 Mrd. UAH soll durch Privatisierungserlöse erbracht werden, wie schon im Haushalt des Vorjahrs. Angesichts der schlechten Privatisierungsbilanz der letzten Jahre sind allerdings gewisse Zweifel angebracht, ob dieses Ziel erreicht werden kann. In 2010 wurden nur 17% des Plans realisiert.

Neben der Nettoneuverschuldung müssen auch auslaufende Kredite bzw. Anleihen im Umfang von 52,8 Mrd. UAH refinanziert werden, so dass

insgesamt brutto 91,6 Mrd. UAH (7,8% vom BIP) aufgenommen werden müssen.

Ein weiterer Punkt verdient Beachtung: Das Ministerkabinett ist ermächtigt, für bestimmte Zwecke mehr Schulden aufzunehmen, als im Gesetz vorgesehen wurde. Dies betrifft die Bereiche Bankenrekapitalisierung, Naftogaz sowie den Agrarfonds. Auch hierdurch sind gewisse Risiken gegeben.

Fazit

Die Gesamteinschätzung des Haushalts fällt positiv aus, da insgesamt eine sehr vorsichtige Planung erfolgt und das Defizit im Vergleich zu den Vorjahren deutlich zurückgeführt werden soll. Hier besteht ein hohes Maß an Übereinstimmung mit dem IWF-Programm. Der IWF wird in 2011- im Gegensatz zu den vergangenen beiden Jahren- auch keine direkte Haushaltsfinanzierung mehr betreiben, d.h. die Ukraine wird das Defizit wieder selbstständig auf dem internationalen bzw. dem nationalen Kapitalmarkt decken. Vor diesem Hintergrund wird klar, welche Bedeutung die Fortsetzung des Programms für die internationalen Finanzmärkte hat.

Auch die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung wird positiv beeinflusst, deren starkes Wachstum aus den Vorjahren zum Stillstand kommt. Geplant ist, die direkte Verschuldung (d.h. ohne Garantien) im Verhältnis zum BIP bei ca. 30% zu stabilisieren, während die Gesamtverschuldung (inkl. Garantien) leicht von 41% in 2010 auf 44% in 2011 steigen soll.

Trotz der beschriebenen Fortschritte gibt es keine Alternativen zu einer Fortsetzung des begonnenen Konsolidierungskurses der öffentlichen Finanzen. Ein langfristiger Erfolg im Sinne einer nachhaltigen Stabilisierung der öffentlichen Finanzen ist abhängig vom Fortgang der begonnenen Strukturreformen.

Autoren

Robert Kirchner, kirchner@berlin-economics.com

Matthias Morgner, GIZ-Berater beim ukrainischen Finanzministerium, matthias.morgner@giz.de

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