

Staatshaushalt 2012: Nachträgliche Änderungen sind vorprogrammiert

Wie schon im Vorjahr wurde der Staatshaushalt der Ukraine für 2012 erst in den letzten Tagen des vorangehenden Jahres - genau: am 22.12.2011 - verabschiedet. Grund dafür war ein - letztlich erfolgloses - Warten auf einen niedrigeren Preis für die Gaslieferungen aus Russland.

Die makroökonomischen Grundannahmen des Haushalts tragen einem wirtschaftlichen Umfeld, das sich in den letzten Monaten deutlich verschlechterte, zumindest teilweise Rechnung. Mit einem geplanten Defizit von 2,5% des BIP werden auch die Anforderungen des IWF-Programms erfüllt, das allerdings seit nunmehr fast einem Jahr unterbrochen ist.

Gleichzeitig muss darauf verwiesen werden, dass der Haushalt jedoch eine Reihe von Risiken sowohl auf der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite birgt. Die kritische finanzielle Situation von Naftogaz sei hier hervorgehoben. In Abwesenheit von Tarifanhebungen bzw. eines niedrigeren Gasimportpreises stellt Naftogaz weiterhin ein erhebliches Risiko für die öffentlichen Kassen dar. Baldige Änderungen zum Haushalt sind daher sehr wahrscheinlich und bereits von den Entscheidungsträgern angekündigt.

Zur Verabschiedung des Staatshaushalts

Der Haushaltsentwurf wurde zwar pünktlich Mitte September zur 1. Lesung ins Parlament eingebracht, in den darauffolgenden drei Monaten bestimmte aber nicht die parlamentarische Debatte die endgültigen Zahlen, sondern das Warten auf ein Ergebnis der Verhandlungen über den Gaspreis mit Russland. Als Folge gehen die Entscheidungsträger jetzt schon davon aus, dass der verabschiedete Haushalt im Frühjahr 2012 eine erste deutliche Änderung erfährt, falls eine Einigung mit Russland über einen niedrigeren Gaspreis erzielt werden kann. Nutznießer der durch einen geringeren Gaspreis frei werdenden Mittel wären die nationalen Investitionsprojekte, die gegenwärtig nur eine untergeordnete Rolle spielen. Eine weitere Folge der verspäteten Verabschiedung des Staatshaushalts sind Probleme auf der Ebene der lokalen Haushalte. Nicht nur, dass dort zwischen Verabschiedung des Staatshaushalts (und damit der Transferleistungen an die lokalen Haushalte) und dem Beginn des neuen Jahres nur wenige Tage lagen und damit auch auf lokaler Ebene eine öffentliche Haushaltsdebatte nicht stattfinden konnte; die deutlich formulierte Unzufriedenheit mit der Höhe der Transfers an die lokalen Haushalte zeigt auch, dass es hier um mehr als nur formale Fragen geht. Präsident Janukowitsch hat baldige Änderungen zum Haushalt jüngst auch mit dieser Frage im Zusammenhang gebracht. Der Haushalt 2012 hat also ei-

nerseits reguläre Gesetzeskraft, gleichzeitig ist seine Akzeptanz wohl von Anfang an dadurch beschädigt, dass er von Präsident und Regierung als schnellstmöglich zu änderndes Dokument bezeichnet wird. Der Eindruck eines „zu früh verabschiedeten“ Haushaltes spiegelt sich auch in der mangelnden Umsetzung des neuen Haushaltskodex (vom Juni 2010) bzw. des Reformprogramms des Präsidenten wider. So enthält der Haushalt 2012 erstmalig einen Fonds für regionale Entwicklung, ohne dass sich damit jedoch der Umfang der Mittel für diesen Zweck gegenüber den Vorjahren wesentlich geändert hätte oder die Regelungen für die Vergabe der Mittel grundsätzlich geändert worden wären. Auf dem Weg zu einem programmorientierten Haushalt wurde zwar die Zahl der jährlichen Titel, die bisher als Programme bezeichnet wurden, deutlich reduziert (von über 900 auf ca. 500 in 2012); transparente und vielleicht sogar mehrjährige Kriterien, die solche Haushaltsprogramme definieren würden, lassen aber weiterhin Raum für Verbesserungen.

Die Eckdaten des Haushalts

Der Haushalt wurde in einem sehr schwierigen wirtschaftlichen Umfeld erstellt, in dem sowohl externe Faktoren - wie eine deutliche Abschwächung des Wachstums der Weltwirtschaft sowie die EU-Schuldenkrise - als auch interne Faktoren - wie die restriktive Geldpolitik und damit verbunden die zögerliche Kreditgewährung - gewisse Risiken implizieren. Teilweise wurden diese Entwicklungen im jetzt verabschiedeten Haushalt berücksichtigt, der pessimistischer als der 1. Entwurf ist. So wird das reale Wachstum mit 3,9% angenommen, während die Inflation bei 7,9% zum Jahresende 2012 liegen soll. Der Gaspreis wird auf dem aktuellen Stand (416 USD pro 1000 m³) fortgeschrieben.

Staatshaushalt 2012 (Zentralstaat)

	Mrd. UAH	% vom BIP
Einnahmen	332,8	22,2
Ausgaben	358,0	23,9
Defizit (ohne Naftogaz)	25,1	1,7
Defizit (mit Naftogaz*)	37,1	2,5

Quelle: Budgetgesetz der Ukraine 2012, * geplante Rekapitalisierung von Naftogaz in Höhe von 12 Mrd. UAH

Die Einnahmenseite

Im Laufe des Jahres 2011 war eine positive Entwicklung der Einnahmen zu verzeichnen, die nach vorläufigen Berechnungen um 22,4% im Vergleich zum Vorjahr stiegen. Das gute Wirtschaftswachstum von geschätzt 5,2%, sowie eine deutliche Verschärfung der Aktivitäten der Steuerbehörden haben hierzu

maßgeblich beigetragen. Die Planung für 2012 ist konservativer angesetzt; es wird nur mit einem nominalen Anstieg von 9,5% in Vergleich zum Haushalt des Vorjahres gerechnet. Hierbei spielen die angesprochenen Unsicherheiten bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung eine wichtige Rolle.

Die Ausgabenseite

Insgesamt ist für 2012 ein moderater Anstieg der Ausgaben geplant. Gegenüber dem Haushalt 2011 sollen die Gesamtausgaben nominal um 9,8% steigen. Die größten Posten sind dabei Soziales (unverändert ggü. 2011); Finanzen (inkl. Zinszahlungen, +18%); Bildung, Wissenschaft, Jugend und Sport; sowie Inneres und Verteidigung (mit einem Anstieg des Verteidigungshaushaltes um gut 18% nachdem dieser in 2010 und 2011 konstant geblieben war). Das Bildungsministerium kann sich über ein um 36% gestiegenes Budget freuen, das u.a. für eine 25-prozentige Erhöhung der Lehrerbezüge genutzt werden soll. Der Gesundheitsetat ist um 28% geringer ausgefallen, der Minister hat allerdings versichert, dass die begonnene Reform des Gesundheitssystems weitergeführt werden kann.

Defizit, Finanzierungsaspekte und Schuldenstand

Formal entspricht das geplante Defizit (inklusive Naftogaz) dem IWF-Programmziel von 2,5% vom BIP, wobei sehr fraglich ist, ob Naftogaz sein Ziel auch einhalten kann. Der fehlende Fortschritt bei den Gaspreisverhandlungen mit Russland, sowie der mangelnde Wille zu notwendigen Tarifierpassungen lassen dies im Moment unrealistisch erscheinen. Neben dem Defizit müssen aber auch fällig werdende Schulden getilgt bzw. refinanziert werden, u.a. beginnen in diesem Jahr die Rückzahlungen an den IWF. Insgesamt plant der Staat daher 98,5 Mrd. UAH an neuen Krediten aufzunehmen (61 Mrd. im Inland und 37,5 Mrd. im Ausland). Gleichzeitig ist festzustellen, dass die internationalen Kapitalmärkte im Zug der EU-Schuldenkrise sowie interner Probleme (z.B. kein Fortschritt mit dem IWF) sehr kritisch in Bezug auf die Ukraine sind. Setzt sich dies fort, müssen die Emissionspläne daher kritisch hinterfragt werden, da auch der inländische Kapitalmarkt Zugang problematisch ist. Im letzten Quartal 2011 hat der Staat neue Instrumente (Anleihen in US-Dollar, sowie indexiert an den US-Dollar) im Inland begeben, um Finanzierungsengpässe abzuwenden. Hier stellen sich allerdings neue Fragezeichen in Bezug auf die Auswirkungen solcher Anleihen auf die Finanzstabilität. Privatisierungserlöse sind wie im Vorjahr mit 10 Mrd. UAH budgetiert, wobei die tatsächlichen Erlöse in 2011 mit 11,5 Mrd. UAH etwas höher lagen. Durch die anstehenden Privatisierungen einer Reihe von Energieunternehmen ist davon auszugehen, dass auch in 2012 der Plan erfüllt werden kann.

Letztendlich ist nicht davon auszugehen, dass die Ukraine auf der Grundlage des Haushaltes 2012 ihre Staatsverschuldung senken kann. Im Gegenteil, die Weltbank prognostiziert einen Anstieg der Schuldenlast von 40,8% des BIP in 2011 auf 42,4% in 2012. Erst im kommenden Jahr ist dann ein leichter Rückgang zu erwarten.

Fazit

Der Haushalt 2012 muss gemischt beurteilt werden. Das geplante Defizit ist mit 2,5% vom BIP relativ niedrig, was positiv zu bewerten ist. Da aber sowohl in den Verhandlungen mit Russland als auch mit dem IWF keine Fortschritte zu vermelden sind, trägt das Dokument einen sehr vorläufigen Charakter, und Änderungen scheinen vorprogrammiert. Dies wird auch von offizieller Seite so kommuniziert, wo man von Änderungen bereits im 2. Quartal 2012 ausgeht. Im Haushalt sind darüber hinaus signifikante Risiken evident. Erwähnt sei hier Naftogaz mit seinem strukturellen Defizit. Selbst wenn ein niedrigerer Gasimportpreis vereinbart würde, müsste es zu der vom IWF geforderten Tarifierpassung kommen, auch wenn sie eventuell geringer ausfällt. Im Vorfeld der Parlamentswahlen wird der Regierung dieser Schritt jedoch nicht leichtfallen. Weiterhin ist fraglich, ob im Vorfeld der Wahlen nicht noch eine Erhöhung der Sozialausgaben erfolgen wird, die bisher nicht budgetiert ist. Auch das schwierige Finanzierungsumfeld wirft eine Reihe von Fragen bezüglich der Refinanzierung („roll-over“) von fällig werdenden Anleihen auf. Die Regierung steht daher in der nächsten Zeit vor großen Herausforderungen, die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung mit der notwendigen Haushaltskonsolidierung zu vereinbaren.

Autoren

Robert Kirchner, kirchner@berlin-economics.com
Matthias Morgner, matthias.morgner@gmail.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