

Staatshaushalt 2013: Notwendige Konsolidierung noch nicht erkennbar

In den Jahren 2010 und 2011 fand in der Ukraine eine beachtliche fiskalische Konsolidierung statt. Im Wahljahr 2012 wurde aber der Konsolidierungskurs verlassen. Die Sozialausgaben sowie die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst sind erheblich gestiegen; dazu setzte in der zweiten Jahreshälfte eine Rezession ein. Im Ergebnis stieg das Haushaltsdefizit von 4,3% in 2011 auf geschätzte 5,2% vom BIP in 2012 an.

Im Dezember 2012 wurde in großer Eile – und unter Verletzung bestimmter formaler Prozeduren – der Haushalt 2013 verabschiedet. Offiziell soll das Defizit nur 3,2% vom BIP betragen. Allerdings werden dabei die Verluste des Energiekonzerns Naftogaz nicht berücksichtigt. Rechnet man einen geschätzten Verlust von ca. 2% vom BIP dazu, dann kommt man zu einer aussagekräftigen Bezifferung des Haushaltsdefizits in Höhe von ca. 5,2% vom BIP. Folglich ist bisher keine Rückkehr zum Konsolidierungskurs von 2010/2011 zu erkennen. Dies wird sich aber mit Sicherheit ändern, falls die Ukraine ein neues Programm mit dem IWF vereinbart. Nach unserer Einschätzung wird der IWF bei den Verhandlungen einen Schwerpunkt auf Nachbesserungen im Haushalt legen.

Zur Verabschiedung des Staatshaushalts

Die Ukraine befindet sich gegenwärtig in einer wirtschaftlich sehr angespannten Situation. Die seit geraumer Zeit zu beobachtende Rezession hat dabei auch die fiskalische Lage sehr negativ beeinflusst. Während zum jetzigen Zeitpunkt noch keine umfassenden Zahlen vorliegen, schätzen Experten, dass das Defizit in den öffentlichen Kassen im vergangenen Jahr auf geschätzte 5,2% vom BIP anstieg, nach 4,3% in 2011, was negativ zu bewerten ist.

Vor diesem Hintergrund wurde am 6. Dezember des vergangenen Jahres der Haushalt für 2013 noch vom alten Parlament verabschiedet. Die Verabschiedung erfolgte dabei unter Verletzung bestimmter Elemente des Haushalts-Kodex; so wurde der Haushalt nur drei Tage nach Erhalt der Vorlage verabschiedet, was der vorgeschriebenen Prozedur widerspricht und eine sorgfältige Analyse des mehrere hundert Seiten umfassenden Gesetzes faktisch unmöglich macht.

Der extrem enge Zeitplan war wahrscheinlich darin begründet, dass das neu gewählte Parlament es möglicherweise nicht mehr geschafft hätte, das Gesetz im Dezember 2012 zu verabschieden, wodurch die Ukraine das neue Jahr mit einem gesetzlich sehr eingeschränkten fiskalischen Spielraum

begonnen hätte. Eine weitere Ursache könnte darin liegen, dass man mit der schnellen Verabschiedung des Haushalts auch im Hinblick auf die anstehenden schwierigen Verhandlungen mit dem IWF gewisse „Fakten“ schaffen wollte, um möglicherweise eine bessere Verhandlungsposition zu haben.

Die Eckdaten des Haushalts 2013

Eine zentrale Rolle für den Haushalt spielen die von der Regierung zugrunde gelegten makroökonomischen Annahmen. Das reale BIP-Wachstum soll dabei 3,4% in diesem Jahr betragen, während die Inflationsrate am Jahresende bei 4,8% liegen soll. Beide Indikatoren sind aus unserer Sicht nicht realistisch: Während das Wachstum zu hoch angesetzt ist, scheint die Inflationsrate zu niedrig zu liegen. Da sich die Abweichungen bei beiden Größen in der Summe allerdings teilweise aufheben, ergibt sich mit 1.576 Mrd. UAH ein nominales BIP, welches durchaus realistisch erscheint, und eine zentrale Bedeutung für die Fiskalplanung hat.

Staatshaushalt 2013 (Zentralstaat)

	Mrd. UAH	% vom BIP
Einnahmen	361,5	22,9
Ausgaben	410,7	26,1
Defizit (ohne Naftogaz)	50,4	3,2
Defizit (mit Naftogaz*)	82,0	5,2

Quelle: Budgetgesetz der Ukraine 2013

* Eigene Schätzung, basierend auf Naftogaz' Defizit in 2012 (ca. 2% vom BIP)

Die Einnahmenseite

Wie bereits erwähnt, hat die schwierige wirtschaftliche Situation in den letzten Quartalen auch die tatsächlichen Einnahmen im vergangenen Jahr verringert. Dies kontrastiert mit einem zu optimistischen Planungsansatz im Haushalt 2012, wodurch eine entsprechende Lücke klafft, die Beobachter auf bis zu 40 Mrd. UAH schätzen. Positiv in Bezug auf den Haushalt 2013 ist zu vermerken, dass die geplanten Einnahmen von 361,5 Mrd. UAH (Zentralstaat) im Vergleich zum Planansatz des Vorjahres um 3,3% sinken sollen. Fraglich ist allerdings, ob dieser Ansatz konservativ genug ist; so erscheinen die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer zu hoch angesetzt, insbesondere aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage sowie der Reduktion des Steuersatzes von bisher 21% auf 19% ab Jahresanfang 2013. Darüber hinaus mussten aufgrund der angespannten fiskalischen Lage von vielen Unternehmen bereits signifikante Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen in 2012 geleistet werden, welche die entsprechenden Zahlungen in diesem Jahr dämpfen könnten.

Die Ausgabenseite

Auch die Ausgaben sinken mit 410,7 Mrd. UAH gegenüber dem Vorjahr, allerdings nur marginal.

Das Wachstum von Löhnen und Gehältern im öffentlichen Sektor sowie von Sozialausgaben soll sich nach den starken Anstiegen im Wahljahr 2012 wieder normalisieren, was zu begrüßen ist.

Kritisch zu sehen sind die Einschnitte bei den investiven Ausgaben (auf weniger als 1% vom BIP), was sich mittelfristig negativ auf das Wachstumspotenzial der ukrainischen Volkswirtschaft auswirken dürfte. In diesem Zusammenhang sind die im Gesetz vorgesehenen Staatsgarantien von 3,2% vom BIP zu erwähnen, welche durch die Regierung gewährt werden können. In Anbetracht der schwierigen Einnahmesituation hat die Regierung insbesondere dieses Instrument gewählt, um bestimmte investive Ausgaben zu fördern. Problematisch ist allerdings, dass es keine detaillierte Aufschlüsselung der Staatsgarantien gibt, was sich negativ auf die fiskalische Transparenz auswirkt. Auch die mit den Garantien verbundenen erhöhten Finanzierungskosten sind kritisch zu sehen.

Defizit, Finanzierungsaspekte und Schuldenstand

Basierend auf den geplanten Einnahmen und Ausgaben ergibt sich ein Defizit (ohne Naftogaz) in Höhe von 50,4 Mrd. UAH (3,2% vom BIP), welches der Staat im Rahmen der Nettoneuverschuldung finanzieren muss. Der größte Anteil soll dabei durch die Emission von Staatsanleihen im Inland erbracht werden (netto 32,3 Mrd. UAH), wobei hier auch auf Fremdwährungsanleihen (vor allem in US-Dollar) bzw. auf wechselkursindizierte Anleihen gesetzt wird. Die Aufnahme ausländischer Kredite von netto 7,2 Mrd. UAH ist dabei deutlich geringer angesetzt, was auch an den gegenwärtig schwierigen Marktkonditionen liegen könnte. Die geplanten Privatisierungserlöse von 10,9 Mrd. UAH erscheinen ambitioniert, wenn man berücksichtigt, dass im Vorjahr gerade einmal die Hälfte der Summe erzielt wurde (5,5 Mrd. UAH).

Neben der Nettoneuverschuldung müssen auch fällig werdende Anleihen bzw. Kredite im Umfang von 81,1 Mrd. UAH refinanziert werden, davon im Inland 45,5 Mrd. UAH und im Ausland 35,6 Mrd. UAH. Insgesamt ergibt sich damit ein signifikanter Mittelbedarf in Höhe von 131,5 Mrd. UAH (8,3% vom BIP).

Die staatliche Verschuldung von ca. 37% vom BIP Ende 2012 wird auch durch die im Haushalt vorgesehene Rekapitalisierung von staatlichen Banken und Unternehmen (z.B. Naftogaz) steigen. Das Gesetz sieht die Begebung entsprechender Anleihen im Wert von 14,7 Mrd. UAH vor, welche voraussichtlich von der Nationalbank aufgekauft werden.

Fazit

Die Ukraine sieht sich gegenwärtig zunehmenden fiskalischen Herausforderungen konfrontiert. So hat sich die Lage zur Jahreswende 2012/13 deutlich verschlechtert, was einerseits der schwierigen wirtschaftlichen Lage, andererseits aber auch einem gewissen fiskal- bzw. sozialpolitischen Populismus im Wahljahr 2012 geschuldet ist. Als Ergebnis lässt sich eine Abkehr vom Konsolidierungskurs der Vorjahre festhalten, was negativ zu bewerten ist.

Vor dem Hintergrund dieser angespannten Situation fällt die Beurteilung des Haushalts für 2013 in der Summe eher ernüchternd aus: Rechnet man zu dem –offiziell geplanten– Defizit von 3,2% vom BIP noch einen entsprechenden Fehlbetrag von ca. 2% für Naftogaz hinzu, wovon bei unveränderten Tarifen auszugehen ist, dann sind keine besonderen Konsolidierungsbemühungen zu erkennen. Insbesondere scheint man dem Ziel, den Anstieg der Staatsverschuldung wirksam zu begrenzen, keinen Schritt näher gekommen zu sein.

Folglich wird dem Haushalt bei den anstehenden Verhandlungen mit dem IWF eine wichtige Rolle zukommen. In der Grundtendenz erscheint eine gewisse fiskalische Straffung unumgänglich, um das Land wieder in eine nachhaltige fiskalische Situation zu bringen. Änderungen am Haushalt erscheinen daher vorprogrammiert, sollte es zu einem neuen Programm mit dem IWF kommen.

Autor

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