

Haushalt 2017: Fortsetzung der fiskalischen Konsolidierung

Das ukrainische Parlament verabschiedete am 21. Dezember den neuen Haushaltsplan. Trotz einer langwierigen und gewohnt emotionalen Debatte kann sich das Ergebnis sehen lassen: Der Regierung ist es gelungen, einen Haushaltsplan aufzustellen, der die vom IWF vorgeschriebene Defizitgrenze von 3% des BIP nicht übersteigt und auf realistischen Annahmen bzgl. Einnahmen und Ausgaben basiert.

Die geplanten Ausgaben folgen politischen Prioritäten, mit Sozialausgaben, Verteidigung und Dezentralisierung als Kernelemente. Die Einnahmen sollen gegenüber 2016 um 20% steigen. Die Mehrwertsteuer macht weiterhin den Großteil der Einnahmen aus, gleichzeitig wurden einige Verbrauchssteuern erhöht. Die Verdoppelung des Mindestlohns wird für höhere Lohnausgaben im öffentlichen Sektor sorgen. Es wurden jedoch Maßnahmen ergriffen, um diesen Effekt einzudämmen. Es wird außerdem erwartet, dass der Lohnanstieg für eine große Gruppe von öffentlichen Angestellten mit niedrigem Einkommen den Konsum anregen und somit die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer steigen werden.

Die Staatsverschuldung ist bis Ende 2016 auf ca. 85% des BIP gestiegen und wird 2017 auf diesem Niveau bleiben. Die Verschuldung war vor allem durch die Emission von Staatsanleihen für die Rekapitalisierung der Privatbank angestiegen, die Ende 2016 nationalisiert wurde.

Zum Prozess der Verabschiedung des Staatshaushalts

Im Gegensatz zur Mehrzahl der vergangenen Jahre hat die Regierung den Haushaltsplan für 2017 im Rahmen des gesetzlich vorgegebenen Zeitplans aufgestellt. Der Entwurf wurde am 15. September durch das Ministerkabinett bestätigt. Das Finanzministerium ging in diesem Jahr bei der Planung von realistischen Prognosen zu Einnahmen und Ausgaben aus – nicht mehr, wie früher, von Ausgabeprojektionen der Fachressorts. Weitere positive Veränderungen waren die Konsultation unabhängiger Experten bei der Erstellung von Steuereinnahmen-Prognosen sowie die transparente Veröffentlichung des Haushaltsentwurfs einschließlich des ergänzenden 3-Jahresplans als zusätzlicher Information. Am 20. Oktober wurde der Entwurf in der ersten parlamentarischen Lesung angenommen.

Der vielversprechende Anfang der Haushaltsplanung für 2017 entsprechend internationaler Standards nahm dann aber den für die Ukraine in den letzten Jahren fast schon typischen Verlauf: zwischen der ersten und zweiten Lesung änderte das Parlament

mehrere für den Haushaltsplan relevante Gesetze. So wurde der Mindestlohn verdoppelt und weitere Gesetze wurden so verändert, dass die Grundlage der Haushaltsprognosen in ihrer ursprünglichen Form nicht mehr gegeben war. Die fiskalischen Auswirkungen der Nationalisierung der Privatbank – die größte Bank des Landes – hatten außerdem dazu geführt, dass die zweite parlamentarische Lesung emotional deutlich aufgeladener war als die erste. Schließlich wurde der Haushaltsplan 2017 in den frühen Morgenstunden des 21. Dezember verabschiedet.

Die Eckdaten des Haushalts 2017

Der Haushalt geht von einem BIP-Wachstum von 3,0% aus – eine realistische Annahme, wenn sich der Reformprozess fortsetzt. Die Inflation wird auf 8,1% prognostiziert, der Wechselkurs auf durchschnittlich 27,2 UAH/USD. Das nominale BIP wird auf 2.585 Mrd. UAH (2016: 2.262 Mrd. UAH) ansteigen. Der deutliche Anstieg des offiziellen monatlichen Mindestlohns von 1.600 UAH auf 3.200 UAH (umgerechnet 120 USD) wird im Haushalt berücksichtigt.

Staatshaushalt (Zentralregierung)

	Mrd. UAH	% des BIP
Einnahmen	731	28,3
Ausgaben*	809	31,3
Saldo	-78	-3,0

Quelle: Parlament der Ukraine, *einschl. Nettokredite

Die Einnahmeseite

Insgesamt sollen die Einnahmen im Vergleich zu 2016 um 20% steigen, was leicht über dem Anstieg des nominalen BIP (14%) liegt. Die Regierung geht davon aus, dass durch die Erhöhung des Mindestlohns Steuern und Sozialabgaben infolge der Entschattung vorher nicht deklarerter Einkommen sowie zunehmenden Konsums steigen werden.

Die Mehrwertsteuer hat mit 40% der Gesamteinnahmen den größten Anteil. Unter anderem profitieren die Mehrwertsteuereinnahmen von der Abschaffung des speziellen Regimes für landwirtschaftliche Unternehmen. Nach der Mehrwertsteuer sind die Einkommenssteuer (17%) und Verbrauchssteuern (16%) weitere wichtige Einnahmequellen. Letztere wurden im Zuge der Veränderungen des Steuerkodex (das „Steuerreformgesetz“) angehoben – so z.B. für Alkohol und Tabak. Weitere Änderungen des Steuerkodex betref-

fen die Verwaltung der Mehrwertsteuer und werden den Prozess der MwSt-Rückerstattung erleichtern.

Die Ausgabenseite

Die Ausgaben sollen 2017 gegenüber den für 2016 geplanten Ausgaben um 17% steigen. Der Anteil der Ausgaben der (Zentral-)Regierung am BIP soll 2017 bei 31,3% liegen, verglichen zu 30,6% im Vorjahr. Dieser Anstieg soll durch Mehreinnahmen finanziert werden. Zahlungen an den Rentenfonds, Schuldentilgung und Verteidigung sind mit jeweils ca. 17,5%, 13,8% bzw. 8,0% die größten Ausgabenposten. Dass die Ausgabenverteilung politische Prioritäten widerspiegelt, ist ein Novum in der Haushaltsplanung. Die Dezentralisierungsreform wird gegenüber anderen Reformen die größten fiskalischen Auswirkungen haben. Daher steigen Transfers an die lokalen Verwaltungen im Gegensatz zum Vorjahresbudget deutlich an. Mit ihnen sollen die höheren Lohnausgaben für Angestellte im öffentlichen Gesundheits- und Bildungssektor finanziert werden, welche der Zuständigkeit der lokalen Verwaltungen unterliegen. Außerdem soll ein kleinerer Teil der Transfers für soziale und wirtschaftliche Entwicklungsmaßnahmen auf lokaler Ebene genutzt werden. Um den Anstieg der Lohnausgaben für den öffentlichen Sektor insgesamt in Grenzen zu halten, wurde die Lohnentwicklung des öffentlichen Sektors vom Mindestlohn entkoppelt, sodass Lohnanstiege für besser bezahlte Angestellte geringer ausfallen werden. Auch die Finanzierung kürzlich eingerichteter Regierungsinstitutionen (z.B. der Antikorruptionsbehörden) sowie von Institutionen, die 2017 im Laufe der Reformen eingeführt werden (wie z.B. des Energieeffizienzfonds), ist durch den Haushaltsplan abgedeckt.

Defizit, Finanzierungsaspekte und Schuldenstand

Ein wichtiger Bestandteil des Haushalts ist das geplante Defizit von 3,0% des BIP (ohne Banken-Rekapitalisierung), was den Vorgaben des IWF-Programms entspricht. Dies ist im Vergleich zum (geplanten) Defizit von 3,7% des BIP in 2016 eine positive Entwicklung und spiegelt die Fortsetzung des fiskalischen Konsolidierungsprozesses wider. Für die nächsten zwei Jahre sieht das Finanzministerium eine weitere Reduzierung des Defizits auf 2,5% (2018) bzw. 2,3% des BIP (2019) vor.

Das Defizit wird vorrangig durch die Begebung von Staatsanleihen finanziert. Das Privatisierungsziel liegt auf einem ähnlich anspruchsvollen Niveau wie im letzten Jahr (17 Mrd. UAH). 2016 wurde dieses Ziel mit nur 2% des Plans allerdings weit verfehlt. Vor diesem Hintergrund werden sich möglicherweise Änderungen ergeben. Die Gesamtemission von Staatsanleihen beträgt in diesem Jahr 191 Mrd. UAH (entspricht ca. 7 Mrd. USD), wovon 104 Mrd. UAH auf dem heimischen

Markt und weitere 87 Mrd. UAH auf dem internationalen Markt emittiert werden sollen. Die Ukraine hat vor, nach vielen Jahren einen neuen Eurobond zu begeben – ob das gelingt, bleibt abzuwarten.

Die öffentliche Verschuldung ist im Verhältnis zum BIP durch die Nationalisierung der Privatbank angestiegen, da das Finanzministerium kürzlich 107 Mrd. UAH (bzw. 4 Mrd. USD, was ca. 4,7% des BIP entspricht) Staatsanleihen für die Rekapitalisierung der Bank begeben hat. Dadurch stieg die Staatsverschuldung zum Ende 2016 an. Das Verhältnis von öffentlicher Verschuldung zum BIP dürfte auf rund 85% gestiegen sein, auch wenn finale Zahlen noch nicht verfügbar sind. 2017 wird die Verschuldung etwa auf diesem Niveau verbleiben.

Fazit

Die Verabschiedung des Haushalts 2017 ist in vielerlei Hinsicht eine positive Leistung. Er basiert auf realistischen Annahmen für Einnahmen und orientiert die Ausgaben an diesen Werten. Das geplante Defizit von 3,0% des BIP belegt die Fortsetzung der fiskalischen Konsolidierung. Im Vergleich dazu hatte das staatliche Defizit (einschl. Naftogaz) 2014 noch 11,3% des BIP betragen. Nur wenige Länder konnten in so kurzer Zeit ähnliche Erfolge verzeichnen.

Das IWF-kompatible geplante Defizit kann, zusammen mit der Nationalisierung der Privatbank (ein Vorgang, den internationale Finanzinstitutionen offen unterstützt hatten) als Zeichen dafür gesehen werden, dass das Land der Erfüllung aktueller Forderungen des IWF-Programms näher kommt, wodurch eine neue Kredittranche freigegeben werden kann.

Autoren

Robert Kirchner, kirchner@berlin-economics.com

Matthias Morgner, morgner@berlin-economics.com

Die Deutsche Beratergruppe

Die Deutsche Beratergruppe berät seit 1994 Entscheidungsträger der ukrainischen Regierung bei der Lösung aktueller Probleme in der Wirtschaftspolitik. Sie wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 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