

## Keine Alternative zur Fortsetzung des IWF-Programms

**Die Ukraine verfolgt zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise eine enge Kooperation mit dem IWF. Daher muss mit Besorgnis registriert werden, dass es seit mehreren Monaten Verzögerungen bei der Freigabe der nächsten Kredittranche gibt. Ohne weitere Finanzmittel ist die unlängst erzielte makroökonomische Stabilisierung gefährdet.**

**Der Grund dafür liegt primär bei der Fiskalpolitik, da bisher kein öffentlicher Haushalt für 2016 verabschiedet wurde. Konkurrierende Entwürfe einer als Grundlage dienenden Steuerreform zwischen dem Finanzministerium und dem Steuerausschuss des Parlaments haben bisher eine Einigung blockiert.**

**Wichtig ist es nun, keine weitere Zeit zu verlieren und einen IWF-kompatiblen Haushalt zu verabschieden, welcher klar auf Konsolidierungskurs bleibt. Der unlängst vom Präsidenten verkündete Kompromiss zur Steuerreform könnte die Blockade aufheben.**

### **Die wichtigsten Fakten zum IWF-Programm**

Am 30. April 2014 hat die Ukraine ein Standby-Abkommen (SBA) mit dem IWF vereinbart. Die Kredithöhe betrug 17 Mrd. USD und die Laufzeit zwei Jahre; 3,2 Mrd. USD standen zur sofortigen Verfügung. Der Kredit erfolgte im Rahmen der außerordentlichen Zugangspolitik, die es der Ukraine damals schon erlaubte, 800% der IWF-Quote anstelle der kumulativen Obergrenze von 600% zu beziehen.

Das SBA ist allerdings ein kurzfristiges Programm und viele angestrebte Strukturreformen sind aber langfristiger Natur. Daher entschied die Regierung, das SBA offiziell zu beenden, und der IWF genehmigte die Umwandlung des Programms in eine Erweiterte Fondsfazilität (EFF). Das im März 2015 in Kraft getretene EFF-Programm besitzt eine Laufzeit von 4 Jahren mit einem Gesamtvolumen von 17,5 Mrd. USD (900% der IWF-Quote), wovon 5 Mrd. USD zur sofortigen Auszahlung bereitstanden. Zusätzliche Mittel aus weiteren Quellen (z.B. EU, Weltbank), aber auch die angestrebte Umstrukturierung der Schulden brachten die Gesamthöhe des Finanzierungspaketes auf 40 Mrd. USD. Weitere IWF-Auszahlungen sollten danach durch vierteljährliche Überprüfungen über die nächsten vier Jahre genehmigt werden. Die Hauptziele des EFF-Programms liegen in der Wiederherstellung der externen und finanziellen Stabilität und in der Stärkung potentieller Wachstumstreiber: Reformen in der Nationalbank sollen zu einer Flexibilisierung des Wechselkurses und zu einer Stärkung des Banksektors führen; die öffentlichen Finanzen sollen langfristig u.a. durch eine Restrukturierung der Ausgabenseite ge-

stärkt werden, um eine Konsolidierung des Haushalts zu erreichen. Des Weiteren sollen neben Reformen im Energiesektor das Geschäfts- und Investitionsklima durch den Abbau administrativer Hürden, einer umfangreichen Steuerreform und durch Reformen zur Korruptionsbekämpfung verbessert werden.

### **Aktuelle Entwicklungen**

Am 31. Juli 2015 erfolgte die erste IWF-Überprüfung. Nach erfolgreicher IWF-Mission wurde die Auszahlung weiterer 1,7 Mrd. USD bewilligt, was zu einer bisherigen Gesamtauszahlung von 6,7 Mrd. USD im Rahmen des EFF-Programms geführt hat. Bei weiteren Missionen im September und November zur zweiten regulären Überprüfung konnte dagegen keine Einigung erreicht werden. Dementsprechend fand auch die dritte reguläre, für Dezember 2015 geplante Überprüfung nicht statt. Dies führt nun dazu, dass der ursprüngliche Zeitplan zur Bereitstellung der finanziellen Hilfsmittel nicht eingehalten werden kann und die entsprechenden Gelder, wieder in Höhe von jeweils 1,7 Mrd. USD, wohl frühestens im ersten Quartal 2016 erfolgen wird. Darüber hinaus sind auch die Finanzhilfen anderer internationaler Geldgeber an eine entsprechende Einigung mit dem IWF gekoppelt, d.h. auch hier fließen gegenwärtig keine Mittel. So sind an die besagte nächste Tranche vom IWF weitere ca. 2,3 Mrd. USD von internationalen Gebern gekoppelt.

Die negativen Konsequenzen des mangelnden Fortschritts bei den IWF-Verhandlungen spürt primär die Nationalbank bei ihren Währungsreserven. Obwohl sich diese nach dem Tiefststand im Frühjahr 2015 wieder graduell auf aktuell 13,1 Mrd. USD erholt haben, liegen sie unter den Programmzielen. Die politische Unsicherheit im Vorfeld der Regionalwahlen in der Ukraine hatte die Hryvnia seit Oktober erneut unter Druck gesetzt, mit entsprechenden negativen Folgen für die Bildung von Reserven. Ferner sorgt der Schwebezustand der EFF-Finanzierung für weitere Unsicherheiten, die den Wechselkurs destabilisieren können.

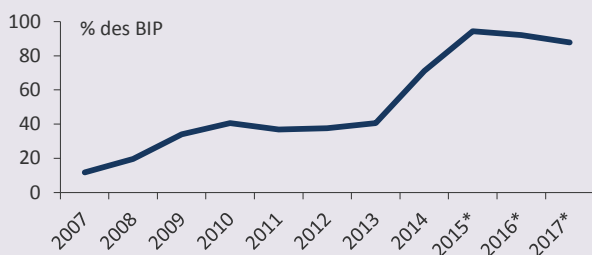
Der zentrale Streitpunkt ist dabei ein mit dem EFF-Programm konformer Haushalt für 2016, der vom ukrainischen Parlament verabschiedet werden muss. Das Programm sieht eine Reduzierung des Haushaltsdefizits auf 3,7% des BIP vor, was durch eine entsprechende Umstrukturierung der Ausgaben und ein reformiertes Steuersystem erzielt werden kann. Dabei sollen die weit überdurchschnittlichen Ausgaben von ca. 48% des BIP in 2015 auf 40% für 2016 gekürzt werden.

### Im Fokus: Öffentlicher Haushalt und Steuerreform

In der Ukraine ist man sich zwar einig, dass eine Steuerreform notwendig ist, da bspw. die Schattenwirtschaft viel zu ausgeprägt ist und die Ukraine unter massiver Steuerhinterziehung leidet. Allerdings wurde nicht nur ein Reformvorschlag durch das Finanzministerium vorgelegt, sondern auch durch den Steuerausschuss im Parlament. Das Finanzministerium veröffentlichte seinen Haushaltsentwurf 2016 zusammen mit Vorschlägen für eine Steuerreform; das Haushaltsdefizit des Entwurfs war durch verschiedene Gegenfinanzierungsmaßnahmen IWF-konform. Generell würde diese Steuerreform die Steuersätze senken, durch das Schließen von Schlupflöchern aber die Bemessungsgrundlage verbreitern. Der Steuerausschuss dagegen hat seinen – von vielen als populistisch bezeichneten – Reformvorschlag ohne eine Analyse seiner Auswirkungen auf die Einnahmen veröffentlicht. Dieser beinhaltet in erster Linie massive Steuererleichterungen und setzt auf eine Selbstfinanzierung durch Wachstum. Dabei würden kurzfristig allerdings Einnahmeverluste in Höhe von ca. 9 Mrd. USD, d.h. 9% des BIP, entstehen. Dies würde eine völlige Abkehr vom Konsolidierungspfad im Rahmen des IWF-Programms bedeuten.

Dazu muss bemerkt werden, dass die Staatsverschuldung trotz der erfolgreichen Umschuldung massiv auf über 90% des BIP angestiegen ist. Daher ist eine weitere graduelle Konsolidierung der Staatsfinanzen unumgänglich und Experimente fehl am Platz.

#### Entwicklung der Staatsverschuldung



Quelle: IWF, \*Prognose

#### Steuersenkung vs. Reform der Steuerverwaltung

Die Existenz einer beträchtlichen Schattenwirtschaft stellt ohne Zweifel ein großes fiskalisches und wirtschaftliches Problem in der Ukraine dar. Insofern ist es berechtigt, sich Gedanken zu machen, ob eine Steuersenkung einen Beitrag zur Verringerung der Schattenwirtschaft leisten kann. Allerdings kann auch bezweifelt werden, ob die Schattenwirtschaft primär auf die Steuersätze zurück zu führen ist. Die Unzufriedenheit der Wirtschaft mit dem Steuersystem beruht primär auf der - oft willkürlich handelnden - Steuerverwaltung; Steuersätze (mit Ausnahme der sehr hohen Sozialversicherungsbeiträge) scheinen das geringere Problem zu sein. Folglich sollte die Reform der Steuerver-

waltung die höchste Priorität sein, und weniger die Änderung von Steuersätzen. Außerdem muss hinterfragt werden, ob dies der richtige Zeitpunkt für allzu umfangreiche Steuersenkungen ist. Die fiskalische Konsolidierung ist absolut notwendig, zumal sich die Ukraine momentan nur dank der finanziellen Unterstützung vom IWF sowie von weiteren Gebern über Wasser hält. Da der Appetit der internationalen Gemeinschaft für höhere finanzielle Mittel sehr begrenzt ist, sollte das Parlament die Geduld der Geber nicht überstrapazieren. Auch ist es wichtig, unverhältnismäßige Steuervergünstigungen für bestimmte Wirtschaftsbereiche abzuschaffen.

#### Fazit

Seit dem letzten Jahr hat die Ukraine vorbildlich mit dem IWF zusammengearbeitet. Dies war in der Vergangenheit oft nicht selbstverständlich, wie eine Reihe von nicht abgeschlossenen Programmen bezeugt. Daher geben die in den letzten Monaten zu beobachtenden Verzögerungen Grund zur Besorgnis.

Aus unserer Sicht gibt es trotz der zunehmenden makroökonomischen Stabilisierungsanzeichen keine Alternative zum IWF; die Situation ist weiterhin fragil, und kann jederzeit wieder kippen. Warum bestimmte Akteure im Parlament hier mit dem Feuer spielen, ist unverständlich.

Ein Ausweg aus der Lage wäre die zügige Annahme des Haushalts auf der Basis des unlängst vom Präsidenten angeregten und mittlerweile ausgearbeiteten Kompromisses zwischen den beiden Steuervorschlägen. Dieser liegt dabei deutlich näher am Entwurf des Finanzministeriums und dürfte mit zusätzlichen Gegenfinanzierungsmaßnahmen ein vertretbares Haushaltsdefizit erzeugen.

#### Autoren

Robert Kirchner, kirchner@berlin-economics.com  
 Ricardo Giucci, giucci@berlin-economics.com  
 Katharina Kolb, kolb@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 im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung 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