DEUTSCHE BERATERGRUPPE WIRTSCHAFT
BEI DER UKRAINISCHEN REGIERUNG

Prof. Dr. Lutz Hoffmann		Dr. Lorenz Schomerus, Staatssekretär a.D.
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin		Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin
Beratergruppe in Kyjiw	Prof. Dr. Stephan v.Cramon-T.	Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen
	Dr. Christian von Hirschhausen	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Felicitas Möllers	Deutsche Bank Research, Frankfurt
	Dr. Petra Opitz	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Ludwig Striewe	Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen
	Dr. Ulrich Thießen	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Volkhart Vincentz	Osteuropa-Institut, München

Büro: Kreschtschatyk 30, 01001 Kyjiw,
Tel. 0038 044 228 63 42, 0038 044 228 63 60, Fax 0038 044 228 63 36, Email: germanad@public.ua.net

O2

Stellungnahme zur Reform des Steuer- und Budgetkodexes

Zusammenfassung:
Die geplanten Steuersenkungen der Regierung auf ein international niedriges Niveau bei gleichzeitiger Verbreiterung der Steuerbasis und Anpassung einiger Definitionen und Regeln der einzelnen Steuergesetze an westeuropäische Normen sind aus unserer Sicht geeignet, positive Impulse für das reale Wachstum zu schaffen. Mit dem Plan würden niedrige, einheitliche marginale Steuersätze gelten, was nach moderner Theorie starke Anreize für wirtschaftliche Aktivität schafft und gleichzeitig eine effiziente Ressourcenallokation fördert.
Allerdings müssen diese Vorteile gegen das Risiko eines wachsenden Budgetdefizits und finanzieller Instabilität aufgrund von Steuerausfällen (Tabelle 1) abgewogen werden. Aus diesen Gründen bevorzugen wir eine weniger drastische Steuersenkung. Ein Niveau von 25% für die Körperschaftsteuer und den Einkommensteuerhöchstsatz, und der Verzicht auf eine Änderung des gegenwärtige relativ hohen Umsatzsteuersatzes von 20% wäre aus unserer Sicht eine gute und vielleicht sogar optimale Kombination.
Vor allem aber glauben wir, daß durch umgehend umzusetzende Maßnahmen die bisherigen Einnahmeausfälle der Regierung (vgl. Tabelle 2) verringert und damit die Gefahren für die finanzielle Stabilität minimiert werden können:
Der bedeutendste Teil dieser Einnahmeverluste ist das Resultat von:
- privater Aneignung der Einnahmen staatlicher Unternehmen,
- Mißmanagement besonders in staatlichen Unternehmen,
- monopol- oder oligopolartiger Marktstrukturen und
- nicht-monetären Transaktionen.

Die von uns für notwendig erachteten Maßnahmen zur Verringerung solcher Einnahmeverluste enthalten:
- Die Privatisierung auch großer Betriebe und, wenn notwendig, gegebenenfalls auch deren Zerschlagung;

- ein neues Konzept einer wirksamen Aufsicht über Staatsunternehmen und staatliche Unternehmensbeteiligungen,;
- die Einführung bestimmter Verbote für Manager von Staatsbetrieben bezüglich ihrer Nebentätigkeiten;
- wirksame Sanktionen bei Zahlungsverzug von Unternehmen einschließlich der Androhung und Durchführung von Konkursen;
- ein endgültiges Verbot „gegenseitiger Verrechnungen“ und nicht-monetärer Zahlungen zwischen Budgetorganisationen und Steueradministration, auf der einen Seite, und Unternehmen auf der anderen Seite.

Wir sehen die Bedeutung der Steuersenkung auch darin, daß sie ein Argument für die Regierung sein kann, Subventionen zu verringern und Sanktionen einzuleiten, gegen zahlungsunfähige Schuldner und Unternehmensleiter, die Verluste zu verantworten haben.

Die geplante Reform des Budgetkodex hat aus unserer Sicht neben bemerkenswerten Verbesserungen noch einige ernste Mängel. Besonders problematisch scheint die beabsichtigte Verringerung des Einnahmeanteils der unteren staatlichen Ebenen, wobei der derzeitige Aufgabenkatalog beibehalten bzw. sogar ausgeweitet wird. Die geplante Erhöhung der Transfers an untere Staatsebenen scheint nicht ausreichend und nicht glaubwürdig zu sein. Die Kontrolle der Budgets der unteren staatlichen Ebenen ist nicht wirksam. Es sollte eine Kontrolle durch einen unabhängigen Rechnungshof eingerichtet werden. Dazu muß der Rechnungshof zunächst selbst unabhängig werden, durch ein Budget des Rechnungshofes, das allein das Parlament bestimmt und nicht das Finanzministerium.
Die vorgeschlagene Fassung des Budgetkodexes wird aus unserer Sicht zu wachsenden Problemen auf unterer staatlicher Ebene führen. Sie erfüllt nicht das Ziel, die Beziehungen zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen dauerhaft „fair“ zu ordnen: Die Ziele, den unteren staatlichen Ebenen eine stabile Finanzierungsquelle zu sichern und ihnen besondere Anreize zu geben, ihr Wirtschaftswachstum und ihre eigenen Einnahmen zu verbessern, scheinen nicht erreicht zu werden.

1. Auswirkungen der Steuerreform

Die geplanten Steuersenkungen werden im ersten Zug - wie von der Regierung erwartet- zu bedeutenden Mindereinnahmen im Staatsbudget führen. Tabelle 1 gibt hierfür grobe Schätzungen an. Bei Vernachlässigung der „worst case“ Schätzung von Barents (sie beruht auf dem Vorschlag des Komitees für Finanzen und Banken des Parlaments, welcher zusätzlich zu drastischen Steuersenkungen auch noch starke Erhöhungen der Abschreibungssätze vorsieht) beträgt der mögliche Einnahmerückgang im Jahr 2001 1,2 bis 1,7% des BIP und im Jahr 2002 2,1 – 3,0%.
Ein solcher Rückgang der Staatseinnahmen scheint nur dann vertretbar, wenn a) mittelfristig expansive Wirkungen von den Steuersenkungen zu erwarten sind und
b) eine Zwischenfinanzierung gefunden werden kann.

a) Mittelfristige expansive Wirkungen der Steuersenkungen:

- Zum einen entstehen geringere Anreize, in der Schattenwirtschaft zu arbeiten. Mittelfristig können Teile der Schattenwirtschaft in die offizielle Wirtschaft überwechseln, was zu erhöhten Steuereinnahmen (Vergrößerung der Zahl der Steuerzahler) führt.
- Die Ertragssituation der Betriebe wird verbessert. Angesichts der Schwierigkeiten im ukrainischen Finanzsektor (Bankensektor) hat eine bessere Versorgung der Betriebe mit Liquidität mit Sicherheit expansive Effekte. Für einige Jahre wird auch weiterhin die Selbstfinanzierung der Betriebe die entscheidende Finanzierungsquelle der Wirtschaft sein, so dass ausreichende interne Finanzierung der Betriebe unverzichtbar ist. Eine Verbesserung der Liquidität der Betriebe, wie sie durch den Kodex zu erwarten ist, führt tendenziell auch zur Senkung von Barter und Nicht-Zahlungen. Dies gilt vor allem dann, wenn auch große Unternehmen bei Zahlungsverzug mit Sanktionen (Konkurs) rechnen müssen.
- Diese Verbesserung der Liquidität wird um so größer sein, je geringer die Belastung des Kreditmarktes durch den Staat ist.
- Positive Anreize für ausländische Direktinvestitionen. Dieses ist besonders bedeutsam im Zusammenhang mit den russischen Plänen für Steuersenkungen, da die Ukraine in gewissen Bereichen in einem Steuerwettbewerb mit Rußland steht.

Weltweit gibt es eine Tendenz zu Steuersenkungen, um durch Kostenentlastungen die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaften zu erhöhen und expansive Effekte in der heimischen Wirtschaft herbeizuführen. Diese Politik war in vielen Ländern erfolgreich.

b) Finanzierung und Kompensation möglicher Einnahmeausfälle

Die expansiven Effekte der Steuersenkungen auf die wirtschaftliche Aktivität wirken mit einer Zeitverzögerung von 2 – 3 Jahren; kurzfristig innerhalb des Jahres 2001 werden sie möglicherweise nur sehr abgeschwächt wirken. In diesem Fall ergibt sich die Gefahr einer erhöhten Finanzierungslücke für das Staatsbudget mit negativen Folgen für die finanzielle Stabilität und letztlich die reale Wirtschaft.
Eine verstärkte private Finanzierung eines Budgetdefizits aus dem Ausland ist nicht zu erwarten. Vielmehr könnte ein höheres Budgetdefizit den Druck auf den Wechselkurs erhöhen, die Konditionen für internationale ukrainische Staatsanleihen verschlechtern und negativ auf Direktinvestitionen wirken.
Eine interne Finanzierung eines deutlich erhöhten Budgetdefizits birgt neben der Gefahr für die finanzielle Stabilität auch den Nachteil, daß sie die oben erwähnte verbesserte Finanzierung der Betriebe durch erhöhte Kreditzinsen bzw. durch Dämpfung der Bankkredite an die Wirtschaft wieder zunichte macht.
Ausgabensenkungen scheinen uns nur begrenzt möglich, vor allem im Bereich überhöhter Beschäftigung im Staat (Verwaltung, Polizei etc.) und in staatlichen Unternehmen (Eisenbahn etc.).

Für die Finanzierung der möglicherweise verringerten Budgeteinnahmen stehen damit nur drei bedeutende Mittel zur Verfügung:

1. Abbau der verdeckten Subventionen (Einnahmeerhöhung).
2. Verbreiterung der Steuerbasis.
3. Kredite internationaler Finanzorganisationen.

ad 1:
Wir glauben, daß dieser Punkt entscheidend für die Beurteilung der angestrebten Steuerreduzierung ist. Tabelle 2 zeigt, daß insbesondere die Subventionen auf der Einnahmeseite des Budgets sehr erheblich sind. Allein die Steuernachlässe betrugen im Jahr 1999 ca. 1 Mrd. Hrivnia, d.h. 0,75% des BIP. Aber Tabelle 2 gibt nur eine Untergrenze der Subventionen an: In einer Vielzahl von Fällen vergibt der Staat in Form nicht-monetärer Transaktionen verdeckte Subventionen an Unternehmen. (Diese Subventionen sind nicht in Tabelle 2 enthalten). In den meisten Fällen geschieht dies durch nicht-äquivalenten Austausch, indem der Staat z.B. Warenlieferungen an seine Budgetorganisationen mit Steuerschulden verrechnet, die den Wert der gelieferten Waren übersteigen. Außerdem werden beträchtliche Mittel aus Staatsfirmen über Tochterfirmen oder Handelsgesellschaften in private Taschen umgelenkt. Die Tatsache, daß über 60% der staatlichen Unternehmen Verlust ausweisen und somit Steuern vermeiden, die Löhne nicht oder nicht pünktlich bezahlen und gleichzeitig ihre Schulden gegenüber anderen Betrieben immer weiter erhöhen, ist nicht nur Ausdruck der Unfähigkeit der Manager, sondern vor allem das Ergebnis von mangelnder Kontrolle der Betriebe, mangelnder Durchsetzung von Vertragsrecht und folglich Ausbeutung der Betriebe durch die Manager.
Durch Vermeidung dieser Einnahmeausfälle kann der mögliche Einnahmeausfall aus Steuersenkungen weitgehend finanziert werden. Ein entsprechendes Maßnahmenpaket zur Reduzierung der Einnahmenausfälle muß daher mit der Annahme des neuen Steuerkodex verbunden sein. Dieses würde zum einen (auch das internationale) Vertrauen in die finanzwirtschaftliche Solidität des Steuersenkungsprogramms unterstützen und zum anderen der Regierung die Möglichkeit geben, den Firmen deutlich zu machen, dass Steuersenkungen verbunden sein müssen mit der Abschaffung von Einzelvorteilen und der Schaffung von gleichen Ausgangsbedingungen: „Steuerliche Entlastung gegen Abschaffung von Subventionen."

Zur Reduzierung der Subventionen müssen eine Reihe von Maßnahmen *durchgesetzt* werden:
- Verbot von nicht-monetären Transaktionen für Budgetorganisationen und staatliche Betriebe.
- Begrenzung der Verluste bzw. Erhöhung der von Staatsunternehmen erwirtschafteten und in den Bilanzen ausgewiesenen Gewinne:
    - Die größten staatlichen Verlustbetriebe müssen geschlossen bzw. ihr Vermögen veräußert werden. Bei allen staatlichen Betrieben, die Verlust ausweisen oder keinen vertretbaren Gewinn muß das Management ausgetauscht werden, d.h. bei weit über 60% der Betriebe. Der Rechnungshof muß zuständig werden für die Kontrolle der Staatsunternehmen (anfänglich über Stichproben). Die laufende Kontrolle der Profitabilität jedes Staatsunternehmens und jeder staatlichen Beteiligung muß gewährleistet sein

(sowohl über Vertretung in der Hauptversammlung als auch über Vertretung im Aufsichtsrat). Ein Minister muß die Profitabilität der staatlichen Betriebe persönlich erklären und dafür verantwortlich sein.
- Fortsetzung und Beschleunigung der Privatisierung.
- Neue Definitionen für das Verhalten von Managern von Staatsbetrieben und Staatsbeamten (insbesondere bezüglich Vermögensbeteiligungen und Nebentätigkeiten),
- Verstärkte Steuerkontrolle aller Betriebe, die staatliche Zuwendungen erhalten.

ad 2:
Zu den Maßnahmen zur Verbreiterung der Steuerbasis, die nicht im Steuerreformpaket enthalten sind, gehören insbesondere:
- Abschaffung der Ausnahmen bei der Umsatzsteuer und Gewinnsteuer für Sonderwirtschaftszonen, keine Verlängerung der 2001 auslaufenden Umsatzsteuerbefreiung der Landwirtschaft etc.);
- Abschaffung der zweckgerichteten Fonds, die bisher aus der Umsatzsteuer für landwirtschaftliche Produkte finanziert werden. Diese Mittel sollten den allgemeinen Staatshaushalt zugeführt werden.
- Verbot für die politische Führung, Steuernachlässe zu gewähren und Steuerschulden zu streichen.

ad 3:
In den Jahren 2000 und 2001 sind hohe Schuldendienstzahlungen an Internationale Finanzorganisationen zu leisten (allein an den größten Gläubiger der Ukraine, IWF, jährlich ca. 900 Millionen US-Dollar). Einen Großteil dieser Kredite hat die Ukraine im Zuge der Währungskrise des Jahres 1998 wieder verloren (ca. 1,7 Milliarden US-Dollar). Es wäre deshalb wünschenswert, wenn zumindest eine Streckung dieses Schuldendienstes erfolgt, um das Reformprogramm der Regierung nicht frühzeitig zum Scheitern zu verurteilen. Würden beispielsweise die Zahlungen an den IWF umgeschuldet, würde dies in den Jahren 2001 und 2002 eine Ersparnis von jeweils ungefähr 3% des BIP bedeuten, d.h. die Höhe dieser Schuldzahlungen übersteigt die Kosten der Steuerreform.

2. Auswirkungen des Budgetkodexes

2.1 Positive Wirkungen

Aus unserer Sicht weist die Fassung von Juni 2000 des Budgetkodexes folgende Verbesserungen gegenüber älteren Versionen auf:
- Eine sinnvolle Regel zur Begrenzung der Staatsschuld wurde aufgenommen (sie soll 60% des BIP der Vorperiode nicht übersteigen),
- Das jeweils geplante Budgetdefizit darf nicht höher sein als die geplanten staatlichen Investitionen,
- Die Exekutive ist nun ermächtigt, bei geringeren als erwarteten Staatseinnahmen, die Ausgaben zu kürzen,
- Das Verbot eines Budgetüberschusses wurde wieder aufgehoben,

- Das Parlament kann nicht die von der Regierung erwarteten Einnahmen willkürlich ändern.

2.2 Negative Wirkungen

Allerdings sind wesentliche Mängel älterer Versionen des Budgetkodexes in der neuen Version erhalten geblieben (vgl. unser Papier N12 von 1999) und neue Regeln, die aus unserer Sicht sehr problematisch sind, wurden hinzugefügt:

- Am wichtigsten scheint das Problem ausbleibender adäquater Finanzierung der Aufgaben unterer staatlichen Ebenen zu sein.

Der Budgetkodex weist unteren staatlichen Ebenen sogenannte eigene und delegierte Aufgaben zu. Zu den eigenen Aufgaben gehören u.a. lokale Verwaltung, Schuldendienst eigener Schulden, öffentlicher Verkehr, Straßenbau (lokale Straßen), Wohnungsbau, Kultur und sonstige lokale Programme.
Die sogenannten delegierten Aufgaben beinhalten u.a. Schulausbildung, Gesundheit, Sozialhilfe, Subventionen für kommunale Dienstleistungen, Kultur und Sportförderung.
Als Finanzierungsquelle der eigenen Aufgaben dienen die 10 Steuern, welche die Kommunen (nach geplantem Steuerkodex) selbst erheben dürfen. Das Aufkommen dieser Steuern ist aber relativ unbedeutend.
Die Finanzierung der delegierten Aufgaben soll erfolgen durch die neue geplante Objektsteuer, ein Teil die Einkommensteuer, die fixe Bodensteuer für die Landwirtschaft, Einnahmen aus Lizenz- und Verwaltungsgebühren.
Ein Zuschuß der Zentralregierung zur Finanzierung der „eigenen“ Aufgaben der Kommunen ist nicht vorgesehen. Nur zur Finanzierung der „delegierten“ Aufgaben sind Transfers der Zentralregierung vorgesehen.
Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer, Akzisen und der Gewinnsteuer sollen nicht mehr, wie bisher, mit den unteren staatlichen Ebenen geteilt werden. Dies sehen wir als ein entscheidendes Problem an. Insbesondere die Einnahmen aus der Umsatzsteuer sind eine relativ stabile Einnahmequelle.
Sehr wahrscheinlich werden die Einnahmen der Kommunen weder ausreichen, ihre eigenen noch die delegierten Aufgaben finanzieren zu können.
Sie müßten in diesem Fall die „eigenen Aufgaben“ reduzieren und sich zur Finanzierung einer Deckungslücke bei den delegierten Aufgaben auf Transfers der Zentralregierung verlassen. Letztere beinhalten aber einen hohen Unsicherheitsgrad.
Deshalb ist wahrscheinlich, daß die Verunsicherung der unteren staatlichen Ebenen zunimmt, daß ihre Abhängigkeit von der Zentralregierung sehr hoch bleibt und sie weiter wie bisher nach zusätzlichen Einnahmequellen suchen. Insbesondere werden sie vermutlich eigene wirtschaftliche Aktivität fortführen mit dem Ziel der Gewinnerzielung. Dies wäre besonders schädlich, weil es ihren Aufgaben widerspricht und die Privatisierung und den strukturellen Wandel hemmt.
Wir schlagen deshalb vor, zu definieren, welche Staatseinnahmen mit den unteren staatlichen Ebenen weiterhin geteilt werden. Hierzu sollte auch die Umsatzsteuer gehören. Außerdem sollte ein System von Anreizen für die unteren staatlichen

Ebenen definiert werden, welches sie für lokales Wirtschaftswachstum und zunehmende Steuereinnahmen belohnt.

- Die Zweiteilung des Budgets in sogenannte Gemeinfonds und Sonderfonds wurde beibehalten. Hinzugekommen ist eine Unterteilung in einen „laufenden Haushalt“ und einen „Entwicklungshaushalt“.

Aus unserer Sicht sind diese Aufteilungen wirtschaftlich nicht begründet. Alle staatlichen Einnahmen sollten in gleichem Maße der Finanzierung der von der Regierung festgelegten Aufgaben dienen. Eine Zweiteilung bedeutet die latente Gewährung einer Priorität für bestimmte Ausgaben.
Für die Sozialversicherung sollte gelten, so wie international üblich, daß sie nicht Teil des Staatshaushalts ist. Ihre Budgets sollten unabhängig vom Staatshaushalt aufgestellt und kontrolliert werden. Sowohl für den Staatshaushalt als auch für die Budgets der Sozialversicherung sollte eine mittelfristige Finanzplanung beispielsweise für einen Horizont von 5 Jahren vorgeschrieben werden.

- Untere staatliche Ebenen werden ermächtigt, sich in Inlands- und Auslandswährung zu verschulden.

Internationaler Erfahrungen sprechen gegen die Erlaubnis für lokale Regierungen, sich in Auslandswährung zu verschulden. Lokale Regierungen haben in der Regel keine Einkommen in Auslandswährung und tragen deshalb bei Verschuldung in Auslandswährung ein Risiko von Abwertungen der heimischen Währung. Dieses Risiko kann nicht dem Steuerzahler zugemutet werden. Es sollte deshalb ein klares Verbot für die Verschuldung unterer staatlicher Ebenen (und staatlicher Unternehmen) in Auslandswährung geben. Für die Verschuldung in heimischer Währung sollte die bisherige Obergrenze beibehalten werden (3% der Einnahmen des Vorjahres).

- Regeln, die bewirken sollen, daß der Haushalt realistisch geplant und ohne bedeutende Ausgabenabweichungen durchgeführt wird, wurden wieder eliminiert.

Frühere Versionen des Budgetkodexes enthielten Artikel, die das Ministerkabinett und Parlament verpflichteten, nur solche Ausgabenprogramme zu planen, deren Kosten sorgfältig geschätzt und vollständig angegeben wurden (Artikel 88, 94, 126). Diese Regeln fehlen in der Version von Juni 2000.

- Die Kontrolle der unteren staatlichen Ebenen sollte aus unserer Sicht im Budgetkodex geregelt werden. Der Rechnungshof sollte für diese Kontrolle zuständig werden.

V.V., T.V., U.T., Lektor: L. Striewe
Kiew, Juli 2000