

Fiskalpolitik nach den Parlamentswahlen

Im Vorfeld der Parlamentswahlen im Oktober 2016 angekündigte Reformen hatten Befürchtungen hervorgerufen, dass Georgien vom Pfad einer nachhaltigen Haushaltspolitik abkommen würde. Eine Reform der Unternehmensbesteuerung und zusätzliche Infrastrukturinvestitionen ließen das erwartete Haushaltsdefizit für 2017 auf 6% ansteigen, was ein Risiko sowohl für Georgiens wirtschaftliche Stabilität als auch die Reputation des Landes bei Investoren bedeutete.

Nachdem die Koalition „Georgischer Traum“ die Wahlen klar gewonnen hatte, hat sie Maßnahmen ergriffen, um das Haushaltsdefizit wieder zu begrenzen. So wird für 2017 nun ein Defizit von ca. 4% des BIP mit sinkender Tendenz in den nächsten Jahren erwartet. Dies wurde durch höhere Verbrauchssteuern auf Mineralöl, Kfz, Tabak und Gas sowie durch Einschnitte bei den Verwaltungsausgaben erreicht. Somit konnten die Befürchtungen bezüglich Georgiens wirtschaftlicher Stabilität vorerst ausgeräumt werden. Die unternommenen Maßnahmen sollten allerdings in den kommenden Jahren hinsichtlich ihrer fiskalischen und ökonomischen Auswirkungen weiterhin beobachtet werden.

Wirtschaftliche Reformpläne für die Wahlen

Die amtierende Koalition „Georgischer Traum“ ging aus den Wahlen Ende letzten Jahres als klarer Sieger hervor. Vor den Wahlen hatte Premierminister Giorgi Kvirikashvili einen Vier-Punkte-Plan für wirtschaftliche Reformen angekündigt:

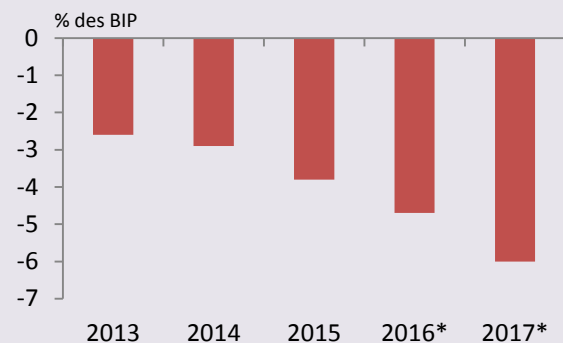
- Eine grundlegende Reform der Unternehmensbesteuerung, nach der Dividenden anstelle von Gewinnen besteuert werden
- Fast 3,5 Mrd. USD an Investitionen in Infrastruktur zur regionalen Entwicklung bis 2020
- Die Einrichtung eines „Business House“, das sich unter einem Dach um alle Verwaltungsangelegenheiten von Firmen kümmern soll
- Eine Reform des Berufsbildungssystems nach deutschem Modell

In Teilen wurde dieser Plan bereits vor den Wahlen umgesetzt. So wurde die Reform der Unternehmensbesteuerung nach dem „Estnischen Modell“ bereits im Mai 2016 gesetzlich beschlossen. Ziel der Reform ist die Vereinfachung von Verfahren und die Anregung von Investitionen, indem ausgeschüttete Gewinne (Dividenden) anstelle einbehaltener Gewinne besteuert werden. Das Gesetz trat im Januar 2017 in Kraft.

Besorgnis über fiskalische Auswirkungen

Obwohl die Reformmaßnahmen in politischen und Wirtschaftskreisen größtenteils positiven Anklang fanden, entstand gleichzeitig Sorge über deren Folgen für den Staatshaushalt. Die finanziellen Konsequenzen allein der Unternehmenssteuerreform wurden für 2017 auf 700 Mio. GEL geschätzt, was 1,9% des BIP, bzw. 8% der Steuereinnahmen von 2016 entspricht. Im „Regional Economic Outlook“ vom Oktober 2016, in dem die angekündigten Reformen berücksichtigt wurden, prognostizierte der IWF eine starke Verschlechterung der Haushaltslage ab 2016, wenn diese nicht gegenfinanziert würden. Für 2016 wurde ein Defizit von 4,7% des BIP geschätzt. Mit einem weiteren Anstieg auf 6% in 2017 würde der Wert deutlich über der im „Economic Liberty Act“ verankerten Höchstgrenze von 3% liegen.

Erwartetes Defizit für 2016/17 vor den Wahlen



Quelle: IWF, *Schätzung/Prognose vom Oktober 2016

Drohendes Zwillingsdefizit und Reputationsverlust

Ein solcher Anstieg des Haushaltsdefizits hätte negative Folgen gehabt. Erstens wäre Georgien in die gefährliche Situation eines „Zwillingsdefizits“ geraten: Die Kombination eines großen Haushaltsdefizits mit einem Leistungsbilanzdefizit führt zu einem starken Bedarf an Finanzierung durch das Ausland, wodurch die Tragfähigkeit der Auslandsschulden gefährdet wird. Da die Ausweitung des Haushaltsdefizites die Programme von ausländischen Gebern wie dem IWF und der Weltbank gefährdet hätte, musste dieses Risiko ernst genommen werden.

Außerdem war Georgiens Ruf als Land mit stabilen Institutionen und einer investitionsfreundlichen Politik in Gefahr. So hatte das positive Investitionsklima in den letzten Jahren zu einem starken Einfluss an ausländischen Direktinvestitionen (FDI) geführt. Der Verlust des Vertrauens der Investoren hätte die Investitionen zurückgehen lassen und somit die Wachstums-

prognosen des Landes beeinträchtigt. Auch die negative Wirkung des Leistungsbilanzdefizits, das aktuell vorrangig durch FDI finanziert wird, hätte sich verstärkt.

Rückkehr zu einer nachhaltigen Fiskalpolitik

Nach der Wahl konnten die Bedenken bezüglich der Entwicklung des Budgetdefizits jedoch ausgeräumt werden. Die Zahlen des ausgeführten Haushaltes von 2016 waren besser als erwartet und das Defizit lag bei 4,2% des BIP (gemessen nach Standards internationaler Organisationen). Außerdem scheint die georgische Regierung sich auch weiterhin der Herausforderung einer soliden Finanzpolitik stellen zu wollen. Das beschlossene Haushaltsbudget für 2017 sieht ein Defizit von 4% des BIP vor. Dies soll erreicht werden, indem:

- Verbrauchssteuern signifikant angehoben und
- (kommunale) Verwaltungsausgaben gekürzt werden

Verbrauchssteuern auf Mineralöl, Kfz, Tabak und Gas wurden deutlich angehoben. Dieser Anstieg liegt zwischen etwas mehr als 50% bei Zigaretten bis 167% für Diesel. Allein durch diese Maßnahme erwartet die Regierung Mehreinnahmen von ca. 495 Mio. GEL, wodurch der fiskalische Effekt der Unternehmenssteuerreform fast ausgeglichen wird. Außerdem soll die Kfz-Steuer Mehreinnahmen von 150 Mio. GEL generieren. Bei Verwaltungsausgaben will die Regierung in 2017 ca. 70 Mio. GEL einsparen. Für die nächsten Jahre sind weitere Einsparungen geplant.

Fiskalpläne finden Zustimmung

Obwohl das Defizit nicht auf das frühere Niveau von unter 2% des BIP zurückgeführt wurde, wurden die Maßnahmen für eine nachhaltigere Fiskalpolitik durch Beobachter, einschließlich der meisten Geberorganisationen, begrüßt. Da das reale BIP-Wachstum für dieses Jahr auf ca. 4% geschätzt wird, scheint das gegenwärtige Schuldenniveau die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung nicht zu gefährden.

Es ist noch unklar, wie sich die Staatsausgaben im Weiteren entwickeln werden. Möglicherweise bedürfen die angekündigten Infrastrukturinvestitionen zusätzlicher Finanzierung, wobei man bei den geplanten 4 Mio. USD aller Wahrscheinlichkeit nach von einer Kofinanzierung durch Geberorganisationen oder den privaten Sektor ausgegangen ist. Ob weitere Einsparungen bei den Verwaltungsausgaben möglich sind, ohne dass dabei die Qualität der Verwaltung beeinträchtigt wird, bleibt abzuwarten. Auch ob die Kfz-Steuer die erhofften Einnahmen generieren kann, ist unklar. Ungewiss ist bisher auch, wie viele Einnahmen die neue Unternehmenssteuer auf Dividenden in den kommenden Jahren generieren wird. Auch eine Ren-

tenreform hin zu einem teilweise durch Kapitaldeckung finanzierten System bedarf möglicherweise zusätzlicher Ressourcen. Insgesamt ist es der Regierung jedoch gelungen, das Vertrauen in eine umsichtige Haushaltspolitik wiederherzustellen.

Effektivität der wirtschaftlichen Reformen

Nach der Rückkehr zu einer nachhaltigen Finanzpolitik bleibt abzuwarten, ob die Reformmaßnahmen den erwarteten Effekt haben werden. So ist beispielsweise die höhere Effektivität der Besteuerung von Dividenden anstatt von Gewinnen (das sogenannte „Etnische Modell“) nicht eindeutig nachgewiesen. Ob Verwaltungsaufwand vermindert wird und die zusätzliche Liquidität von Firmen Investitionen anregt, bleibt in den nächsten Jahren abzuwarten. Die Erfahrung wird auch für die Ukraine relevant sein, wo aktuell ein ähnliches Reformvorhaben diskutiert wird.

Infrastrukturausgaben können das Wachstum stärken, allerdings sollte regionaler Entwicklung bei Allokationsentscheidungen keine höhere Priorität zugeschrieben werden als gesamtwirtschaftlichem Wachstum. Schließlich ist eine umfassende Reform des Bildungssystems, insbesondere der Berufsbildung, für Georgiens zukünftiges Wachstum sehr wichtig, da Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften, unter anderem im Baugewerbe, besteht. Das deutsche Modell, das sehr auf Arbeitserfahrung im Unternehmen setzt, sollte jedoch an die georgischen Bedingungen angepasst werden.

Autoren

David Saha, saha@berlin-economics.com

Giorgi Mzhavanadze, g.mzhavanadze@iset.ge

German Economic Team Georgien (GET Georgien)

GET Georgien führt seit 2014 einen wirtschaftspolitischen Dialog mit Entscheidungsträgern der georgischen Regierung. Es wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, David Saha

Impressum

German Economic Team Georgien

c/o Berlin Economics

Schillerstraße 59

D-10627 Berlin

Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0

Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9

info@get-georgien.de

www.get-georgien.de