

Reformen zur Regulierung der Bergbauindustrie in Georgien

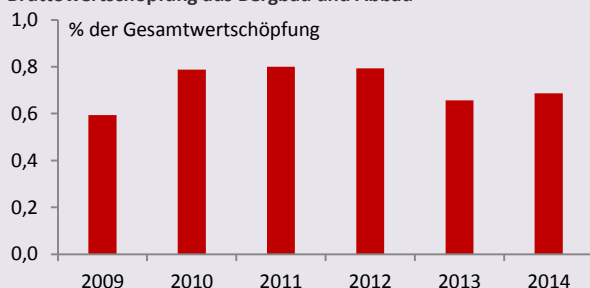
Der Bergbau ist zwar ein relativ kleiner Wirtschaftssektor in Georgien, der jedoch als Input für 25% der georgischen Warenexporte dient. Die Regulierung des Sektors ist veraltet, so wird z.B. der Abbau von teuren Metallen und von Baumaterialien trotz großer Unterschiede in den Erfordernissen gleich reguliert. Aufgrund dieser inadäquaten Regulierung hat es in den letzten Jahren keine signifikanten Neuinvestitionen in den Bergbausektor gegeben. Auch die fiskalischen Einnahmen aus der Bergbauindustrie fallen eher begrenzt aus. Dabei sollte auf Grund von Ressourcenrenten gerade der Bergbausektor eine starke Quelle von Staatseinnahmen sein.

Die regulatorischen Investitionshemmnisse sind vielfältig: Die Besteuerung der im Bergbau tätigen Firmen ist darauf ausgelegt, frühzeitige und konstante Einkünfte zu generieren, berücksichtigt aber die Einkommenssituation der Unternehmen nicht. Gleichzeitig ist die Gesamtsteuerbelastung relativ gering und die Ressourcenrenten werden nur unzureichend durch den Staat abgeschöpft. Auch der Zugang zu wichtigen, bestehenden geologischen Informationen für potentielle Investoren ist mangelhaft. Eine Reform der Regulierung sollte gleichzeitig zu mehr neuen Investitionen und höheren Steuereinnahmen im Bergbau führen.

Hintergrund: Bergbauindustrie in Georgien

Der Bergbau stellt mit einer anteiligen Wertschöpfung von ca. 0,8% einen verhältnismäßig kleinen Wirtschaftszweig in Georgien dar. Trotzdem verfügt das Land über signifikante Rohstoffvorkommen an Mangan, Kupfer und Gold. Außerdem stellen die geförderten Rohstoffe entscheidende Inputs für die Produktion von ca. 25% der Warenexporte dar.

Bruttowertschöpfung aus Bergbau und Abbau



Quelle: Geostat

Der Anteil des Bergbaus an der Bruttowertschöpfung stagnierte in den letzten Jahren. Mangels adäquater Regulierung des Sektors, konnten keine nennenswerten neuen Investitionen im Bergbau attrahiert werden.

Bergbau als potentieller Wachstumstreiber

Investitionen in diesem Sektor könnten das gesamtwirtschaftliche Wachstum z.B. durch positive Auswirkungen auf die Nachfrage im Bausektor und Dienstleistungssektor fördern. Die Verlängerung von Wertschöpfungsketten durch eine inländische Ansiedlung der Weiterverarbeitung von Rohstoffen würde die Wertschöpfungsintensität der georgischen Wirtschaft steigern. Viele rohstoffreiche Länder sind allerdings in dem Bestreben, ressourcenbasierte Wertschöpfungsketten weiter auszubauen, eher gescheitert. Für Georgien verdeutlicht allerdings das Beispiel der Manganmine in Chiatura, deren Produkte in Zestafoni zu Ferrolegierungen weiterverarbeitet werden – eine Produktionskette, die noch aus der Sowjetunion stammt - die Vorteile inländischer Wertschöpfungsketten: Ferrolegierungen machten zwischen 2012 und 2014 ca. 10% der georgischen Warenexporte aus.

Unstrittig sind die potentiellen Fiskaleinnahmen aus dem Rohstoffabbau. Mit endlichen Rohstoffvorkommen können im Allgemeinen Marktpreise erzielt werden, die dauerhaft weit über den Produktionskosten liegen. Die daraus resultierenden Gewinne fair zu besteuern und somit einen Teil dieser Überschüsse öffentlich umverteilen zu können, sollte das Ziel eines Steuer- und Abgabensystems für die Rohstoffwirtschaft sein. Nichtsdestotrotz ist die adäquate Besteuerung in diesem Bereich höchst schwierig, da die zu besteuern den Firmen oft multinationale Konzerne sind, die ihre buchhalterischen Gewinne jeweils in das für sie vorteilhafteste Land transferieren und dadurch die Bemessungsgrundlage entsprechend schmälern können.

Ineffiziente Regulierung

Zum einen zeigen sich aktuell die rechtlichen Rahmenbedingungen in diesem Sektor eher mangelhaft. So wird bei der Regulierung – obwohl sachlich erforderlich – derzeit nicht zwischen der Extraktion von teuren Metallen (mit hohen Ressourcenrenten) und günstigen Baumaterialien differenziert. Erstere werden fast ausschließlich durch multinationale Bergbaukonzerne abgebaut und exportiert, während letztere eher von kleinen Unternehmen für den heimischen Markt abgebaut werden.

Zweitens ist zudem kontraproduktiv das System von Auktionen für Förderungslizenzen mit einem ex ante festgesetzten Mindestpreis: Es findet sich fast immer nur ein einziger Bieter, was den Wert der Auktion zur Feststellung der Ressourcenrenten eliminiert und dazu führt, dass effektiv kein Auktionssystem, sondern ein

fester Mindestpreis bei der Lizenzvergabe besteht. Jedoch ist der Mindestpreis für Unternehmen im Vergleich zu anderen Formen der Besteuerung während der Extraktionsphase eine große finanzielle Belastung. In der Frühphase eines Projektes ist die Liquiditätssituation aufgrund von üblicherweise hohen, erforderlichen Investitionen in die Produktionsstätten meist ohnehin stark angespannt.

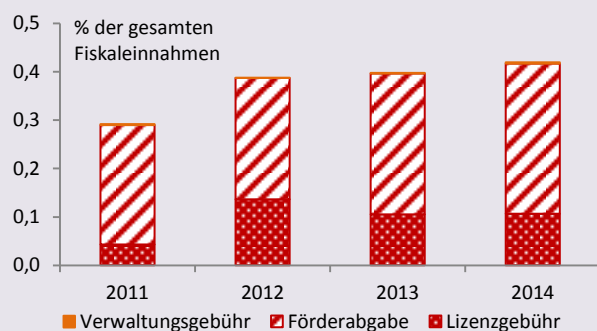
Drittens werden die Förderabgaben auf Basis des geplanten, nicht des tatsächlichen, Extraktionsvolumens erhoben. Zwar ist dadurch der administrative Aufwand geringer und ein Anreiz zum tatsächlichen Abbau anstatt reiner Spekulationsgeschäfte gegeben. Allerdings passt sich die Steuerbelastung nicht an die jeweilige Umsatzsituation an, was ein enormes Risiko (gerade für potentielle Neuinvestitionen) im Hinblick auf die Zahlungsfähigkeit und potentielle Verluste darstellt.

Derzeit sorgt das System dafür, dass die Unternehmen in der Bergbauindustrie den Staat planbar mit Liquidität versorgen und nicht gemäß ihrer Profitabilität besteuert werden. Allerdings sind letztere realwirtschaftliche Unternehmen und keine Banken.

Fiskaleinnahmen durch Bergbau derzeit begrenzt

Folglich sind die Einnahmen aus der Bergbauindustrie recht begrenzt: Erlöse aus Lizenzpreisen, Förderabgaben und Verwaltungsgebühren (effektiv eine weitere Förderabgabe, die der Finanzierung des Regulators dient) belaufen sich auf jährlich nur 30 Mio. GEL bzw. 12,5 Mio. USD (0,4% der gesamten Fiskaleinnahmen). Gründe für die recht geringen Einnahmen sind die geringe Größe des Sektors, auch aufgrund der regulatorischen Investitionshemmnisse, sowie die im internationalen Vergleich relativ geringe Höhe der Förderabgaben in Georgien.

Direkte Fiskaleinnahmen durch den Bergbausektor



Quelle: National Environmental Agency, Geostat

Eine nationale Strategie für die Bergbauindustrie

Um neue Investitionen in den exportorientierten Teil der Bergbauindustrie zu attrahieren und gleichzeitig die öffentlichen Einnahmen aus diesem Sektor zu steigern, sollte ein umfassendes Reformpaket mit einer Strategie

für den Bergbausektor beschlossen und umgesetzt werden. Geografische Informationen sollten gesammelt und frei zugänglich gemacht werden und potentielle Neuinvestoren sollten gezielt angesprochen werden, wofür die Umweltbehörde, die Investitionsattraktionsagentur sowie das Umwelt- und Wirtschaftsministerium kooperieren sollten. Lizenzen sollten bei mehreren Kaufinteressenten weiter auktioniert werden, es sollte jedoch kein Mindestpreis mehr erhoben werden.

Vereinbarkeit von Fiskaleinnahmen und Wachstum

Die Höhe der Förderabgaben sollte in regelmäßigen, festgelegten Intervallen, an internationalen Maßstäben orientiert, angepasst werden. Zudem sollte die Förderabgabe durch eine Komponente ergänzt werden, die kurzfristige Schwankungen der Weltmarktpreise berücksichtigt. Darüber hinaus sollten die Behörden hinreichend ausgestattet sein, um die Einhaltung der Steuer- und Abgabenvorschriften sicherzustellen.

Durch die Reformen, die nur für Neuinvestitionen im Bergbausektor gelten sollten, soll der Zugang zu Informationen erleichtert und finanzielle Risiken sowie unverhältnismäßige, finanzielle Belastungen in der Anfangsphase von Projekten reduziert werden. Dies dürfte zur Steigerung der Investitionen in dem Sektor beitragen. Eine Anpassung (und somit Erhöhung) der Förderabgaben würde, sofern kombiniert mit dem Rest des vorgeschlagenen Reformpaketes, die fiskalischen Einnahmen aus dem Bergbausektor stärken, ohne dessen Wachstum zu behindern.

Autor

David Saha, saha@berlin-economics.com

Hinweis: Die hier vorgestellten Ergebnisse basieren auf dem Beraterpapier PP/05/2015 "Removing obstacles to investment in Georgia's mining regulation"

Download unter: www.get-georgien.de

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