

Staatsprogramme 2016-2020: Ist ein Paradigmenwechsel möglich?

Anfang 2016 trat der neue Fünfjahresplan für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Republik Belarus in Kraft. Die einzelnen Staatsprogramme zur Umsetzung des Plans werden innerhalb eines völlig neuen gesetzlichen Rahmens entwickelt und durchgeführt. Dessen Ziel ist es, der bisherigen Praxis intransparenter und exzessiver Unterstützung der Wirtschaft durch den Staat ein Ende zu setzen. Die neue Gesetzgebung schreibt die Zuteilung staatlicher Beihilfen auf Grundlage transparenter Wettbewerbsverfahren vor, definiert Bedingungen für den Erhalt staatlicher Förderung und sieht die Evaluation der Effektivität staatlicher Ausgaben vor.

Obwohl dies nach einem wirklichen Paradigmenwechsel klingt, wird es großer Anstrengungen bedürfen, um diese neue Gesetzgebung wirksam umzusetzen. Institutionen und Funktionen für eine wettbewerbsbasierte Zuweisung staatlicher Förderung müssen entwickelt werden. Die Regierung muss Zielindikatoren für Staatsprogramme definieren, die eine vertragsbasierte Beziehung zwischen Dienstleister bzw. Lieferanten und Auftraggeber ermöglichen. Für einen gleichberechtigten Zugang zu Ausschreibungen für staatliche und private Unternehmen müssen sich Mentalität und Kommunikationsformen ändern, um alte Muster aufzubrechen, nach denen ausschließlich staatliche Unternehmen die Rolle von Dienstleistern und Lieferanten übernahmen.

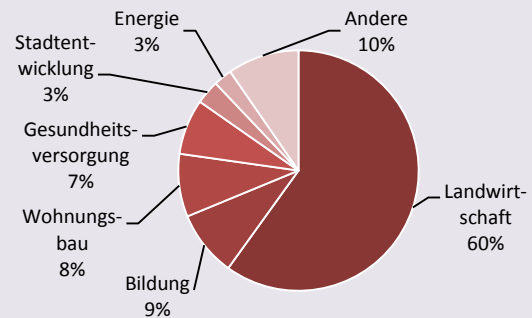
Umfang der Staatsprogramme

In 20 Staatsprogrammen sind Ziele für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung für den Zeitraum von 2016 bis 2020 beschrieben. Diese Programme betreffen soziale Sektoren wie Bildung, Gesundheitsversorgung und Kultur, aber auch Bereiche wirtschaftlicher Entwicklung einschließlich Transport, Energie, Digitalisierung und weiteren. Das größte Einzelprogramm zur Entwicklung der Landwirtschaft macht fast zwei Drittel der gesamten Programmkosten aus.

Die Bedeutung der Staatsprogramme für die öffentlichen Finanzen wird daran deutlich, dass sie ca. 30% der Ausgaben der Zentralregierung und ca. 75% der Ausgaben der lokalen Haushalte ausmachen.

Die Staatsprogramme sollen sowohl durch öffentliche Haushaltsmittel und Kredite sowie Eigenmittel der durchführenden Einrichtungen finanziert werden.

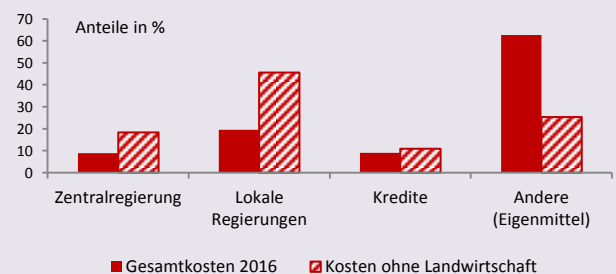
Mittelverwendung der Staatsprogramme



Quelle: eigene Berechnungen, Finanzministerium

Die Anteile der Zentralregierung sowie der lokalen Haushalte an der Finanzierung machen 2016 insgesamt ca. 28% aus. Kredite haben einen Anteil von ca. 9% und Eigenmittel von fast 63%. Schließt man das Landwirtschaftsprogramm aus den Statistiken aus, steigt der staatliche Anteil an der Finanzierung auf ca. 64%. Kredite machen dann fast 11% aus und weitere ca. 25% werden als Eigenmittel bereitgestellt.

Finanzierung der Staatsprogramme



Quelle: eigene Berechnungen, Finanzministerium

Stärken und Chancen des neuen Ansatzes

Die neue Gesetzgebung ersetzt die alten Regeln, die die Beziehung zwischen Regierung und Realwirtschaft in den letzten 10 Jahren bestimmt haben. So wird die Wirtschaft, einschließlich der zahlreichen staatlichen Unternehmen, von nun an ausschließlich im Rahmen der Staatsprogramme finanziell unterstützt. Die Voraussetzungen für den Anspruch auf staatliche Unterstützung werden durch die neue Gesetzgebung klar definiert. Dazu gehören Investitionen in Innovationen, Reduzierung von Produktionskosten und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

Die Praxis der Subventionierung von Energiekosten, der garantierten Abnahme von Produkten zu festen Preisen, Steuerbefreiungen und vor allem die Vergabe

von stark subventionierten Krediten soll beendet werden. Auch die Bevorzugung staatlicher Unternehmen gegenüber privaten bei der Auftragsvergabe wird formal abgeschafft. Über die Vergabe von Beihilfen an Unternehmen soll in öffentlichem und transparentem Wettbewerb entschieden werden.

Zur Koordinierung der Durchführung der Staatsprogramme wurde innerhalb des Wirtschaftsministeriums eine neue Abteilung eingerichtet. Es bleibt abzuwarten, ob deren Durchsetzungsvermögen und Kompetenz ausreicht, um sicherzustellen, dass der neue Ansatz bei der Umsetzung der Staatsprogramme Anwendung findet.

Risiken und Schwächen

Die tatsächlichen Auswirkungen der Gesetzesreformen können erst in der Umsetzung beurteilt werden. Um die Vielzahl an bestehenden Herausforderungen zu bewältigen, bedarf es nicht nur technischer Änderungen, sondern auch einer Umstellung im Denken und Handeln sowohl in der Regierung als auch in der Wirtschaft. Die Arbeit an den gesetzlichen Rahmenbedingungen ist noch nicht abgeschlossen. Der ersten Fassung der Staatsprogramme mangelt es an Klarheit bei der Definition von Zielindikatoren für die Umsetzung, die Evaluation und das Monitoring. Diese Tatsache lässt sich durch fehlende methodologische Richtlinien als auch mangelnde Erfahrung in der Gestaltung dieser Art von Politik erklären.

Ähnliche Schwächen bestehen bei der Umsetzung von Wettbewerbsprinzipien in der Zuteilung von Beihilfen. Hier können Prinzipien und Instrumente für öffentliche Beschaffung als Vorbilder dienen. Die Entwicklungsbank von Belarus wurde zum alleinigen Organisator der Ausschreibungsverfahren bestimmt. Dies ist positiv zu bewerten. Die Rolle der Sektorministerien muss nun auf die Formulierung von Programmzielen und die Kontrolle der Umsetzung beschränkt werden. Um bestmögliche Lösungen für die Umsetzung der Programme zu finden, sollten auch unabhängige Experten sowie Vertreter der Wirtschaft einbezogen werden. Internationale Erfahrung zeigt, dass das Einbinden von Akteuren mit „Nähe zum Kunden“ hilft, innovative, kosteneffiziente und anwenderfreundliche Leistungen und Produkte zu identifizieren. Die Rolle der Regierung im Entscheidungsprozess darüber, wie Waren und Dienstleistungen letztendlich konkret erzeugt werden, muss beschränkt werden - ansonsten kann die bevorzugte Behandlung von staatlichen Unternehmen nur schwer überwunden werden. Der hohe Anteil von „Eigenmitteln“ (besonders in den Bereichen Landwirtschaft, Wohnungsbau und Energieeffizienz) oder auch von Krediten, von denen nur ungefähr die Hälfte staatlich abgesichert sind, während die andere Hälfte zu – ungünstigen – Marktzinsen aufgenommen

werden muss, lässt einige der Programme unrealistisch erscheinen.

Fazit

Die neuen gesetzlichen Rahmen zur Regelung der Beziehungen zwischen Staat und Realwirtschaft haben das Potential, das Wirtschaftsmodell von Belarus deutlich zu verändern, den Privatsektor zu fördern und die staatlich gelenkte und finanzierte Wirtschaft durch klarere Spielregeln und mehr Transparenz effizienter zu machen. Diese Ziele werden von Teilen der Regierung – den Autoren der verabschiedeten Gesetze – angestrebt. Demgegenüber stehen unzureichende Erfahrungen und Kompetenzen in der Umsetzung dieser neuen Ideen, sowie die große Anzahl derer, die von gewohnten Mustern Abschied nehmen müssen.

Autor

Matthias Morgner, morgner@berlin-economics.com

Hinweis:

Eine ausführliche Analyse der Thematik bietet das Policy Paper PP/04/2016 "State Programs in Belarus – Improving Design and Implementation"

Download unter: www.get-belarus.de

German Economic Team Belarus (GET Belarus)

GET Belarus führt seit 2003 einen wirtschaftspolitischen Dialog mit reformorientierten Entscheidungsträgern der belarussischen Regierung. Es wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

German Economic Team Belarus
 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@get-belarus.de
www.get-belarus.de