

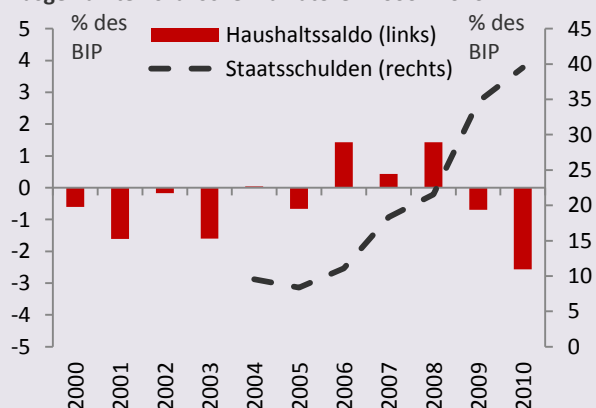
Reformansätze im Bereich der öffentlichen Finanzen

Vor dem Hintergrund der weitgehend stabilen Wirtschaftsentwicklung des letzten Jahrzehnts war die fiskalische Bilanz von Belarus bislang ausgeglichen und gekennzeichnet von einem relativ niedrigen Schuldenstand. Im Zuge der zunehmend angespannten wirtschaftlichen Lage und sich verschlechternder Finanzierungsbedingungen wird der Spielraum für die Verteilung der öffentlichen Ausgaben immer geringer. Das betrifft die Voraussetzungen für die Gewährleistung sozialer Standards sowie die großzügige Unterstützung der staatseigenen Betriebe. Die Regierung sucht daher nach Wegen, die Effizienz der öffentlichen Ausgaben zu erhöhen, was unserer Ansicht nach sehr zu begrüßen ist. Konkret wird beabsichtigt, eine Reform des öffentlichen Finanzmanagements einzuleiten. Elemente dieser Reform betreffen die verbesserte Ergebnisorientierung, eine mehrjährige Haushaltsplanung, sowie vereinheitlichte Buchhaltungssysteme. Um erfolgreich zu sein, muss die Reform neben den technischen Aspekten jedoch auch Verbesserungen in Fragen der Transparenz, Qualität und Kontrolle der öffentlichen Finanzen beinhalten.

Günstige Rahmenbedingungen 2000 - 2010

Das robuste reale Wirtschaftswachstum von durchschnittlich mehr als 8% zwischen 2000 und 2010 gewährleistete einen weitgehend ausgeglichenen Haushaltssaldo bis 2009. Die Staatsverschuldung ist seit 2004 gestiegen, blieb aber weiterhin unter 40% des BIP.

Ausgewählte fiskalische Indikatoren 2000 - 2010



Quelle: IWF, GET Belarus, Finanzministerium Belarus

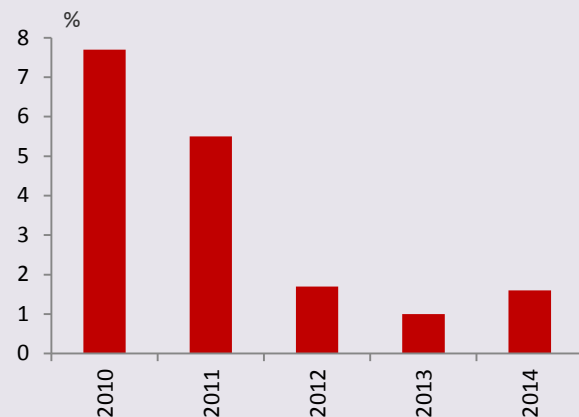
Diese positive Bilanz der belarussischen Wirtschaft wurde zu einem wesentlichen Teil durch Subventionen und günstige Finanzierung aus Russland unterstützt. Darüber hinaus ist die fiskalische Bilanz von Belarus

durch einen hohen Anteil (>10% des Haushalts) quasi-fiskalischer Aktivitäten in ihrer Bewertung beeinträchtigt. Hier sind vor allem die staatseigenen Betriebe, sowie die staatlich gelenkte Kreditvergabe zu nennen, deren Gewinne und Verluste nur unzureichend in der Bilanz der öffentlichen Finanzen aufgeführt sind. Ein zuverlässiges Bild über die gesamte fiskalische Situation ist daher nur eingeschränkt verfügbar. Der hohe Anteil nicht im Haushalt erfasster Ausgaben und Einnahmen, sowie die fehlende Planung über das laufende und folgende Jahr hinaus, kann zum Teil mit unzureichend vorhandenen Kompetenzen und Instrumenten erklärt werden. Gleichzeitig muss aber auch festgestellt werden, dass das System der öffentlichen Finanzen zu einem signifikanten Teil von individuell getroffenen Mittelzuweisungen - im Gegensatz zu regelbasierten - geprägt ist.

Neue Herausforderungen

Seit 2010 gehen die Wachstumsraten der belarussischen Wirtschaft spürbar zurück. Die meisten Beobachter sehen wenige Chancen, dass sich diese mittelfristige Entwicklung ohne tiefgreifende Struktur-reformen umkehren lässt.

Reales Wirtschaftswachstum 2010 - 2014



Quelle: Belstat

Das abnehmende Wirtschaftswachstum verringert den Spielraum für einen auch zukünftig ausgeglichenen Haushalt unter den Bedingungen weiterhin hoher Ausgaben, die aus den wenig effizienten Subventionen und Sozialleistungen resultieren. Zusätzlich erschwerend kommt hinzu, dass die Kreditaufnahme auf nationalen und internationalen Märkten zur Finanzierung des Haushaltsdefizits bisher wenig entwickelt bzw. diversifiziert ist.

Ausblick: Reformen der öffentlichen Finanzen

Unter den Bedingungen eines geringer werdenden Gestaltungsspielraums bei der Verteilung öffentlicher Ausgaben erkennt die belarussische Regierung die Notwendigkeit einer Reform des Managements der öffentlichen Finanzen an. Ein zentrales Ziel ist dabei die Steigerung der Effizienz der öffentlichen Ausgaben. Zu diesem Zweck soll das öffentliche Finanzmanagement verstärkt auf eine Programm-Struktur umgestellt werden die verspricht, die Mittel besser nach angestrebten Ergebnissen zuteilen zu können. Ebenfalls geplant sind die Einführung einer mehrjährigen Haushaltsplanung, sowie der Aufbau eines einheitlichen und zentralisierten Buchhaltungssystems. Ähnliche Reformen wurden in der Vergangenheit weltweit in vielen Ländern umgesetzt. Zur Vorbereitung dieser Reformen wurden in den letzten Jahren drei ausführliche Analysen des öffentlichen Finanzmanagements in Belarus durch die Weltbank durchgeführt. Die Empfehlungen, die in diesen Studien gegeben wurden, beinhalten u.a. die Notwendigkeit, Subventionen für Industrie und Agrarsektor zielgerichteter nur zur Unterstützung wettbewerbsfähiger Unternehmen einzusetzen. Weitere Empfehlungen betreffen notwendige Investitionen (z.B. zur Steigerung der Energieeffizienz), die trotz abnehmenden fiskalischen Spielraums nicht vernachlässigt werden dürfen. Darüber hinaus wurden eine Anpassung des Rentensystems, sowie der Bereitstellungsprinzipien sozialer Dienstleistungen im Gesundheitswesen und der Schulbildung an die demographische Entwicklung empfohlen. Außerdem können Verbesserungen im Bereich der Transparenz und Datenqualität der öffentlichen Finanzen zu günstigeren Finanzierungsbedingungen, sowie besserer Bewertung der Effizienz der Ausgaben beitragen. Allgemein gilt, dass auf der technischen Ebene (u.a. im Finanzministerium) eine hohe Bereitschaft zu Reformen vorhanden ist, die nun durch einen politischen Auftrag untermauert werden muss.

Fazit

Die Perspektive einer Reform der öffentlichen Finanzen in Belarus ist uneingeschränkt zu begrüßen. Auch wenn ein direkter Einfluss von modernen Methoden des öffentlichen Finanzmanagements auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht eindeutig belegt oder quantifiziert werden kann, geben doch die Erfahrungen von Ländern wie der Slowakei oder Polen Grund zu der Annahme, dass eine positive Beziehung zwischen einer solchen Reform und wirtschaftlicher Entwicklung besteht. Die Einführung moderner Methoden des öffentlichen Finanzmanagements ist darüber hinaus von Bedeutung für die Zusammenarbeit mit anderen Staaten und internationalen Organisatio-

nen, wie IWF, Weltbank, oder die EU. Für diese Institutionen ist eine Reform der öffentlichen Finanzsysteme oft eine Voraussetzung für eine verstärkte Kooperation. Gleichzeitig sind diese Organisationen kompetente Partner bei der Gestaltung und Umsetzung dieser Reformen. Daneben dürften moderne Standards und Methoden im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements aber auch die Zusammenarbeit mit Russland begünstigen. Dort wurde bereits vor mehr als 10 Jahren mit solchen Reformen begonnen, und ihre Implementierung ist bereits weit fortgeschritten. Schließlich können mit einer Reform der öffentlichen Finanzen die Grundlagen für mehr Transparenz, Kontrolle, und Rechenschaftspflicht im Handeln der Regierung insgesamt geschaffen werden. Die durch die aktuell schwierige wirtschaftliche Situation bedingte Suche nach Lösungen begünstigt die Bereitschaft, solche Reformen einzuleiten. Gleichzeitig muss die Regierung jedoch akzeptieren, dass eine Reform des öffentlichen Finanzsystems einen längeren Zeitraum von mehreren Jahren erfordert und damit keine schnellen Lösungen bietet. Der Beginn einer solchen Reform bereits während wirtschaftlich stabilerer Jahre hätte den jetzt spürbaren Reformdruck sicherlich erleichtert.

Autor

Matthias Morgner, morgner@berlin-economics.com

Hinweis:

Eine ausführliche Analyse der Thematik bietet das Policy Paper PP/01/2015 "The role of fiscal transparency in raising the efficiency of public expenditure" 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 im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung 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