DEUTSCHE BERATERGRUPPE WIRTSCHAFT
BEI DER UKRAINISCHEN REGIERUNG

Prof. Dr. Lutz Hoffmann Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin		Dr. Lorenz Schomerus, Staatssekretär a.D. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin
Beratergruppe in Kyjiw	Prof. Dr. Stephan v.Cramon-T.	Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen
	Ricardo Giucci	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Lars Handrich	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Christian von Hirschhausen	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Stefan Lutz	Kyjiwer Mohyla Akademie, EERC, Kyjiw
	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: gag@ier.kiev.ua

O18

Anmerkungen zum "Staatlichen Programm der Maßnahmen gegen Schattenwirtschaft der Ukraine der Jahre 2001 bis 2004" und zum Präsidialdekret Nr. 183 vom 20.03.2001 "Über Maßnahmen zur Dämpfung der Schattenwirtschaft"

(Hintergrund: bitte nicht übersetzen. Das Wirtschaftsministerium bat in einer Sitzung am 4. April 2001 um eine Stellungnahme zu den o.a. Programmen. Die Beratergruppe erstellt gegenwärtig ein umfassendes Papier zur Schattenwirtschaft und dem Wirtschaftsministerium wurde ein Seminar hierzu für Ende Mai zugesagt. Daher beschränkt sich diese Stellungnahme auf wesentliche Aspekte der o.a. Programme.)

Schlußfolgerung:

Zielsetzung eines staatlichen Programms zur Schattenwirtschaft sollte ihre Umwandlung in offizielle wirtschaftliche Aktivität sein. Die Bekämpfung oder Dämpfung der Schattenwirtschaft ist aus unserer Sicht die falsche Zielsetzung soweit es sich nicht um kriminelle Aktivität handelt. Deshalb sollten in dem staatlichen Programm vor allem Anreize zur Formalisierung der Schattenwirtschaft im Vordergrund stehen. Diese Anreize sehen wir vor allem in der Durchführung der geplanten Steuer- und Abgabenreform, in der Verringerung der Belastung der Unternehmen mit vermeidbaren Kontrollen und Inspektionen und in der Gewährleistung wichtiger staatlicher Dienstleistungen, wie beispielsweise verläßliche Rechtsprechung und Gläubigerschutz, zügige Zollabfertigung, ein ausreichendes Bildungsangebot und Infrastruktur.

Aus unserer Sicht wäre es wünschenswert, wenn diejenigen Vorhaben des Präsidialdekrets und des mittelfristigen „staatlichen Programms der Maßnahmen gegen Schattenwirtschaft", die eine Verstärkung von Kontrollen mit zweifelhaftem Charakter beinhalten, nocheinmal überprüft und gegebenenfalls nicht umgesetzt würden. Die Erstellung einer endgültigen Fassung des Programms nach Stellungnahme und in Koordination mit dem „Staatskomitee

zu Fragen der Deregulierung und Unternehmertum“ könnte Verbesserungen des Programms bewirken. Die Überwachung der Umsetzung des Programms alleine durch den „Nationalen Sicherheitsrat“ birgt aus unserer Sicht ein Risiko der Wiedereinführung solcher Kontrollen für Unternehmen, deren Begründung zweifelhaft erscheinen kann und die möglicherweise gerade ein Anreiz für Unternehmen sind, grundsätzlich legale wirtschaftliche Aktivität, inoffiziell zu betreiben. De Überwachung der Umsetzung des Programms sollte deshalb besser in Händen des „Staatskomitees zu Fragen der Deregulierung und Unternehmertum“ liegen.

1. Ursachen der Schattenwirtschaft

Im folgenden werden kriminelle Aktivitäten aus dem Begriff „Schattenwirtschaft“ ausgeklammert, sowohl hinsichtlich der staatlichen Programme als auch hinsichtlich des Kommentars.

Vor allem gestützt auf Befragungen von Unternehmen sind folgende Faktoren wesentliche Ursachen für Schattenwirtschaft:
- die Belastung mit Steuern und Abgaben sowie ihre hohe Zahl,
- die sich laufend ändernden Detailvorschriften der Besteuerung und anderer Regulierungen,
- die hohe Zahl der zu beachtenden Regulierungen,
- die hohe Zahl von Kontrollen und Inspektionen durch verschiedene Behörden.

Bei der Belastung mit Steuern und Abgaben ist zu berücksichtigen, daß diese möglicherweise von den Wirtschaftssubjekten als „zu hoch“ eingeschätzt wird, nicht weil sie absolut zu hoch ist, sondern weil sie relativ zu der Qualität und dem Umfang der empfangenen staatlichen Dienstleistungen als zu hoch erscheint. Da in Befragungen von Unternehmen nicht explizit hiernach gefragt wird, kann dies allerdings lediglich eine Vermutung sein. Trifft diese Vermutung zu, könnte es möglich sein, auch durch Verbesserung der Qualität der staatlichen Dienstleistungen zur Dämpfung der Schattenwirtschaft beizutragen.
Es gibt weitere Gründe mit geringer Bedeutung (Vermeidung von Informationen für kriminelle Organisationen, Druck des Handelspartners, unzureichende Informationen darüber, wie die jeweilige Tätigkeit offiziell durchgeführt werden kann) und es gibt vermutlich auch Gründe, die außerhalb der Einflußmöglichkeiten des Staates liegen, wie beispielsweise die Absicht von Wirtschaftssubjekten unabhängig von der Steuerbelastung, einen Mangel an Einkommensmöglichkeiten durch Schattenwirtschaft auszugleichen.

Hieraus folgt, daß die Dämpfung der Schattenwirtschaft vor allem über eine Reform der Steuern, Sozialabgaben und sonstigen Abgaben erfolgen könnte, durch eine Vereinfachung und Verringerung der Belastung der Unternehmen mit Regulierungen, Kontrollen und Inspektionen, einschließlich der Grenzkontrollen und über eine Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen des Staates.
Diese Ziele sollte jedes Programm zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft in den Vordergrund stellen.

2. "Staatliches Programm der Maßnahmen gegen Schattenwirtschaft der Ukraine der Jahre 2001 bis 2004"

Konsistent mit den oben skizzierten Ursachen für Schattenwirtschaft enthält dieses Programm nach einleitenden Abschnitten die Teile 3.2.1 „Maßnahmen im Steuerbereich" und 3.2.2 „Maßnahmen im Bereich der Deregulierung des Unternehmertums" sowie weitere Teile zum Geldumlauf und zur Verbesserung der staatlichen Verwaltung.

a) „Maßnahmen im Steuerbereich"

Die aufgeführten „Maßnahmen im Steuerbereich" gehen nur wenig auf die geplante Steuerreform ein, die eine Verringerung der Zahl der Steuern und Abgaben, Senkung der Steuersätze und Verbreiterung der Steuerbasis (Verringerung von Steuervergünstigungen) vorsieht. Im Programm werden bezüglich der Steuerreform nur die Überprüfung der geltenden Steuervergünstigungen und die Reform der für kleine Unternehmen geltenden Pauschalsteuerregelung genannt. Wir nehmen an, daß dieses Programm unter der Annahme erstellt wurde, daß ein sehr weitgehender Abbau von Steuervergünstigungen erfolgt und auch die anderen Teile der geplanten Steuerreform umgesetzt werden. Dies ist besonders deshalb wichtig, weil sich die meisten der genannten „Maßnahmen im Steuerbereich" des Programms auf eine grundsätzlich sehr sinnvolle Verbesserung der Kontrolle und Durchsetzung der Besteuerung beziehen. Aus unserer Sicht kann von den vielen beabsichtigten Maßnahmen zur besseren Durchsetzung der steuerlichen Vorschriften nur dann eine Dämpfung der Schattenwirtschaft erwartet werden, wenn das Steuerniveau aus Sicht der Wirtschaftssubjekte moderat, fair und verständlich ist. Andernfalls bleiben wesentliche Ursachen für Schattenwirtschaft bestehen oder werden sogar noch aufgrund verstärkter Kontrollen gefördert.
Wir haben aber zu wenigen der geplanten Maßnahmen folgende Fragen:

- Es wird u.a. geplant, ein Überwachungssystem für außenwirtschaftliche Operationen, insbesondere bezüglich von Transaktionen mit sogenannten „off-shore" Zonen, zu errichten. Fraglich ist hierbei, welche Kosten für dieses System entstehen und ob es überhaupt seine Ziele erreichen kann. Legale Transaktionen sollen durch ein solches System sicher nicht abgeschreckt werden und illegale Transaktionen werden aber möglicherweise nicht aufgedeckt, weil sie nach Einführung des Systems umgestaltet werden, um das System zu umgehen.
- Außenhandelskontrakte sollen versichert werden. Ist dies eine Zwangsversicherung? Wenn ja, dann besteht die Gefahr, daß es sich um eine neue Exportsteuer handelt, weil die Wirtschaftssubjekte nicht frei entscheiden können, ob sie eine Versicherung wünschen oder nicht.
- Es soll eine Kontrolle ausländischer Kredite erfolgen. Auch hierbei ist fraglich, welche Kosten entstehen und ob der Nutzen und die Nachteile solcher Kontrollen die entstehenden Kosten rechtfertigen können.

- Es wird ein Gesetz zur Schaffung günstiger Voraussetzungen für Kapitalimporte und zur Vermeidung von Kapitalexporten geplant. Dieses Gesetz sollte aus unserer Sicht berücksichtigen, daß Steuervergünstigungen abgebaut werden müssen und das weitgehende Kapitalexportrestriktionen, die auch Kapitalimporteure betreffen, Rückwirkungen auf Kapitalimporte haben.

b) „Maßnahmen im Bereich der Deregulierung des Unternehmertums".

Dieser Abschnitt enthält Maßnahmen zu mehreren Bereichen: Erstens werden viele wichtige Maßnahmen angegeben, die eine Verringerung der Belastung von Unternehmen mit administrativem Aufwand bewirken können. Insbesondere ist sehr anzuerkennen die Schaffung einer „one-stop“ agency, die für neu zu errichtende Unternehmen zuständig ist und größere Verantwortlichkeit der Behörden für die Folgen unnötiger Kontrollen. Es sind auch sinnvolle Maßnahmen zur Sicherstellung der Erfassung der Personen geplant, die Unternehmen gründen. Zweitens, werden Maßnahmen genannt, bzw. das Vorhaben angegeben, eine effiziente Verwaltung staatlicher Beteiligungen an Unternehmen zu sichern. Dies ist ein sehr wichtiges Ziel, die Erfahrung vieler Länder zeigt jedoch, daß Privatisierung, wenn möglich, das beste Mittel zur Sicherung dieser Effizienz ist. Drittens wird die Ausarbeitung verschiedener Verordnungen für den Energiebereich und Agrarbereich genannt, die sich auf Stromabschaltungen für nichtzahlende Verbraucher, auf die Stimulierung der Nutzung energiesparender Technologien in Unternehmen und vieles andere beziehen. Diese geplanten Verordnungen und Maßnahmen können indirekt zur Deregulierung und Dämpfung der Schattenwirtschaft beitragen, allerdings ist nicht immer eindeutig, ob die geplanten neuen Verordnungen wirklich notwendig sind.

c) Maßnahmen betreffend „Geldumlauf“

Der Abschnitt (3.2.3) „Geldumlauf“ enthält Angaben über verschiedene geplante Gesetze, Verordnungen und Maßnahmen zur Regulierung des Finanzsystems einschließlich Versicherungen und Investmentfonds, des Devisenverkehrs und Zahlungsverkehrs und zur Förderung des unbaren Zahlungsverkehrs. Das Ziel einer Verbesserung der Aufsicht über alle Finanzintermediäre ist selbstverständlich von hervorragender Bedeutung, aber es sollte berücksichtigt werden, daß allein die Stabilität des Finanzsystems und Vermeidung illegaler Aktivitäten im Vordergrund stehen, nicht aber die vollständige Überwachung der Zahlungströme und der Wirtschaftssubjekte. Der Vorschlag, die Zahl der Konten von Unternehmen wieder zu begrenzen und die Einführung einer Überwachung der Finanzintermediäre durch die Steueradministration sind aus unserer Sicht unverständlich und ihre dämpfende Wirkung auf die Schattenwirtschaft ist zweifelhaft. Auch ist der Vorschlag, Ausländern, Vergünstigungen zu gewähren, wenn sie Einlagen in Banken mit ukrainischen Eigentümern halten, unverständlich.

d) „Maßnahmen zur Tätigkeit der Organe staatlicher Gewalt“

Diese Maßnahmen sollen offenbar die Verwaltung effizienter machen und sind aus unserer Sicht überzeugend. Zu dem Vorhaben, Gesetzesentwürfe vor dem Einreichen an das Parlament in der Öffentlichkeit zur Diskussion zu stellen, verdient große Anerkennung und diese Regel sollte insbesondere auch gelten für Gesetzesvorlagen, die nicht von der Regierung erstellt wurden, sondern beispielsweise vom Nationalen Sicherheitsrat und Parlament. Eine weitere wichtige Verbesserung könnte darin bestehen, daß alle Gesetzesvorlagen von dem „Staatskomitee zu Fragen der Regulierung und Unternehmertum“ daraufhin überprüft werden, ob sie mit den Zielen der Deregulierung und Vereinfachung der Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeit vereinbar sind.
In Abschnitt V des Programms wird angekündigt, daß der Nationale Sicherheitsrat die Umsetzung des Programms vornehmen soll. Aus unserer Sicht könnte gerade die Abstimmung der Aktivität des Nationalen Sicherheitsrates mit dem „Staatskomitee zu Fragen der Regulierung und Unternehmertum“ von entscheidender Bedeutung für eine wirksame Dämpfung der Schattenwirtschaft ohne Errichtung neuer Belastungen für

Unternehmen sein. Dies wäre vermutlich dann der Fall, wenn es zutrifft, daß viele derjenigen Maßnahmen des Präsidialdekrets von März 2001 zur Dämpfung der Schattenwirtschaft, die eine Verstärkung von Kontrollen beinhalten, vom „Nationalen Sicherheitsrat“ vorgeschlagen wurden. Diese Maßnahmen werden im folgenden kurz kommentiert. Sie scheinen teilweise unverständlich zu sein und sind auch nicht im „staatlichen Programm zur Dämpfung der Schattenwirtschaft“ enthalten.

3. Präsidialdekret Nr. 183 vom 20.03.2001 “Über Maßnahmen zur Dämpfung der Schattenwirtschaft”

Das Dekret enthält sowohl Maßnahmen, die mit Unterzeichnung wirksam wurden und weitere, deren detaillierte Ausarbeitung dem Ministerkabinett und der Regierung obliegt. Die Maßnahmen können gedanklich in zwei Gruppen eingeteilt werden. (Diese Gruppen sind in dem Dekret nicht getrennt dargestellt):

- Eine Gruppe betrifft einen umfangreichen Katalog von Maßnahmen, welche das Fundament einer Marktwirtschaft stärken und so die Schattenwirtschaft dämpfen können, nämlich Senkung der Belastung der Einkommen mit Steuern und Sozialabgaben, Verbesserungen und Vereinfachung des Steuer- und Abgabesystems, Verbesserungen des Rechtssystems (einschließlich der Stärkung der Rechte und des Schutzes von Gläubigern) und Verbesserungen des Finanzsystems einschließlich besserer Regulierung der Finanzinstitute, Förderung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs und Bekämpfung der Geldwäsche.

Diese Gruppe von Maßnahmen ist aus unserer Sicht bereits Bestandteil der Reformpolitik der Regierung. Sie wurde insbesondere durch den Vorschlag der Regierung im Jahr 2000 für eine umfassende Steuerreform konkretisiert sowie durch die Maßnahmen zur Verringerung der Belastung kleiner und mittelgroßer Betriebe mit Regulierungen (Vereinfachung der Registrierung, Verringerung der Kontrollen der Betriebe etc.), die seit 1998 umgesetzt wurden.

- Eine andere Gruppe von Maßnahmen des Dekrets zielt dagegen auf die Intensivierung von Kontrollen auf breiter Front sowohl von Unternehmen als auch von Privatpersonen und an der Außengrenze der Ukraine. Diese Gruppe enthält sogar Regelungen, die eine Rücknahme bereits erfolgter und aus unserer Sicht sinnvoller Liberalisierungen bedeuten, wie beispielsweise die Wiedereinführung der Beschränkung der Zahl von Bankkonten von Unternehmen, strikte Kontrollen an der Außengrenze, Zinssatzobergrenzen, Beschränkungen für Kreditaufnahmen an sogenannten „off-shore“ Finanzzentren etc. Aus unserer Sicht besteht die große Gefahr, daß solche Regelungen nicht konsistent sind mit den sinnvollen Maßnahmen der ersten Gruppe. Deshalb entsteht die Frage, welchen Nettoeffekt das Dekret auf die Schattenwirtschaft und die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt haben wird, wenn alle Maßnahmen des Dekrets umgesetzt würden. Wir befürchten, daß einige der Maßnahmen der zweiten Gruppe die Anreize für Schattenwirtschaft erhöhen können und die wirtschaftliche Entwicklung nicht fördern. Deshalb nennen wir hier diejenigen Maßnahmen, die aus unserer Sicht ein solches Risiko der Inkonsistenz beinhalten und begründen dies sehr kurz:

Bestimmungen des Präsidialdekrets Nr. 183 zur Eindämmung der Schattenwirtschaft von März 2001	Kurze Anmerkung
Vervollkommnung des Informationstausches zwischen der Nationalbank der Ukraine, Geschäftsbanken und Organen des staatlichen Zolldienstes und des staatlichen Steuerdienstes der Ukraine bezüglich der Export/Import-Geschäfte der Subjekte außenwirtschaftlicher Tätigkeit.	Eine solche Überwachung unter Einschluß der Banken ist in Marktwirtschaften nicht üblich und wäre sehr teuer. Leistungsbilanztransaktionen dürfen nicht beschränkt werden (Art. 8 der IWF Statuten). Diese Überwachung kann Schattenwirtschaft fördern. Aus unserer Sicht wäre es notwendig, daß sich die genannten Institutionen darüber verständigen, wie sie die außenwirtschaftliche Aktivität der Unternehmen vereinfachen und fördern können.
Einführung obligatorischer Versicherung außenwirtschaftlicher Geschäften mit dem Ziel, Deviseneinnahmen für die Ukraine zu sichern.	Die Errichtung einer Versicherung nur für den Zweck, staatliche Einnahmen zu erzielen, scheint nicht überzeugend zu sein. Sofern die Versicherungsgebühren zwangsweise erhoben werden, wären sie eine weitere steuerliche und administrative Belastung der außenwirtschaftlichen Tätigkeit ukrainischer Unternehmen.
Einführung des speziellen Regimes für Kontrolle über Geldströme, welche durch Off-Shore-Zonen sowie durch Baltikstaaten fließen.	Diese Regelung wäre nur unter Einbeziehung der Banken umsetzbar und würde dort hohen Aufwand und Kosten verursachen wie auch beim Staat. Banken würden ihren Kunden mitteilen, daß kein Bankgeheimnis besteht, so daß das Einlagenwachstum und die Entwicklung des Finanzsystems gedämpft würden. Die Schattenwirtschaft und der bare Zahlungsverkehr würden vermutlich gefördert. Dagegen ist ein Nutzen dieser Regelung offen.
Vervollkommnung und Effizienzsteigerung des Systems der Devisenkontrolle durch Stärkung zwischenbehördlicher Zusammenarbeit im Rahmen dieses Systems und Schaffung moderner Informationssysteme, maximale Automatisierung der Kontrolle und genaue Aufgabenteilung zwischen einzelnen Organen der Devisenkontrolle nach der geltenden Gesetzgebung der Ukraine.	Kapitalverkehrsbeschränkungen sind in Kraft und können ökonomisch sinnvoll sein. Allerdings zeigen die Erfahrungen in vielen Ländern, daß eine strikte Kontrolle insbesondere der Devisenausfuhr sehr problematisch ist, weil sie auf Kapitalimporte sehr stark abschreckend wirkt. Sie ist außerdem aufgrund des administrativen Aufwands für den Staat und die Wirtschaftssubjekte teuer, auch aufgrund der langen Wartezeiten an der Grenze.
Vorschläge bezüglich der Stärkung der Kontrolle für Aus- und Einfuhr der Devisen in außenwirtschaftlicher Tätigkeit der Unternehmen einreichen.	dito

Weitere Vervollkommnung des Kontrollsystems über Ein- und Ausfuhr der Devisen und Bankkarten (Zahlungskarten) von physischen Personen – Devisenin- und Ausländern sichern.	dito
Vorschläge über Änderungen zu gesetzlichen Akten bezüglich der Beschränkung der erlaubten Kontenanzahl der juristischen Personen der Ukraine bei Banken ausarbeiten.	Die Regelung Kartotheka 2 wurde vor kurzem abgschafft. Falls sie durch diese Regelung nun wieder eingeführt werden soll, könnte dies das Bild eines schwankenden Kurses und Unsicherheit des Gesetzgebers verstärken.
Beschränkungen für Kreditaufnahme aus Off-Shore-Zonen einführen, wenn die dabei geltenden Zinssätze deutlich über den auf dem einheimischen Kreditmarkt geltenden liegen. Wirtschaftliche (unter anderen auch steuerliche) Instrumente für Einfluß auf Unternehmen ausarbeiten, welche solche Kredite aufnehmen.	Regulierungen dieser Art sind administrativ sehr aufwendig, teuer und vermutlich wenig wirksam, weil sie umgangen werden können, beispielsweise durch Anwendung von Bearbeitungsgebühren. Andererseits sollte versucht werden zu verhindern, daß Kreditnehmer Kredite zu hohen Zinssätzen im Ausland aufnehmen, um in der Ukraine beispielsweise Steuern auszuweichen und gleichzeitig Kapital zu exportieren. In westlichen Ländern gibt es Steuervorschriften nach denen Fremdkapital, das bestimmte Charakteristika erfüllt, in gewissem Umfang besteuert wird. Die Übernahme solcher Regelungen scheint sinnvoll.
Folgende Gesetzentwürfe der Werchowna Rada der Ukraine zur Erörterung vorlegen: Über Geldumlauf, Über Vermeiden und Resistenz der Legalisierung („Wäscherei“) der Schwarzeinkommen, Über System der staatlichen Registrierung von Subjekten unternehmerischer Tätigkeit, Über Zuordnung der außenwirtschaftlichen Geschäften zwischen ukrainischen Deviseninländern und Devisenausländern, welche ihren sitz in Off-Shore-Zonen haben.	Die Übernahme der in der Europäischen Union geltenden Gesetze zur „Geldwäsche“ ist geboten und würde international hohe Anerkennung finden. Darüber hinaus gehende Überwachungen sind mit dem Problem verbunden, daß sie Kosten verursachen und wirtschaftliche Aktivität aufgrund zu starker Kontrollen beeinträchtigen können. Es sollte immer berücksichtigt werden, daß Unternehmen neben der Abgabenbelastung als wesentlichen Grund für Schattenwirtschaft die „regulatorische Belastung“ angeben.
Abschaffung der Zahlungsmittelmangel, Sicherung der Steigerung des Monetisierungsgrades der Wirtschaft unter Berücksichtigung des Bedarfs ihrer weiteren Entwicklung.	Der Monetisierungsgrad der Wirtschaft kann nicht von einer Regierung direkt beeinflußt werden, sondern nur indirekt durch niedrige Inflation, stabiles Bankensystem etc. gefördert werden. Die Wirtschaftssubjekte haben immer die Möglichkeit, bei mangelndem Vertrauen in die heimische Währung umzuschichten in Auslandswährung (Dollarisierung).
Sicherung der effektiven Kontrolle über Finanz- und Warenströme.	Die Kontrolle der inländischen Finanz- und Warenströme wiederspricht einer Marktwirtschaft. (Beispielsweise die

	Kontrollen für den Agrarhandel an Oblastgrenzen). Warenströme im Außenhandel sind Leistungsbilanztransaktionen, die grundsätzlich nicht behindert werden dürfen. Der Kapitalverkehr mit dem Ausland ist reguliert, aber die Kontrollen sollten insbesondere den Zufluß langfristigen Kapitals (ausländische Direktinvestitionen) nicht behindern, was auch die Möglichkeit für Kapitalexporte voraussetzt.
Einführung der Förderungsmechanismen für Aufteilung der Finanzressourcen zugunsten des Produktionsbereichs der Wirtschaft, und zwar durch Konzentration des Banken- und Industriekapitals in prioritären Richtungen wirtschaftlicher Entwicklung.	Das Ziel, Investitionen in sogenannte prioritäre Produktionsbereiche zu lenken unterliegt einem grundsätzlichen Problem: Es ist nicht bekannt, welche Produktions- und Dienstleistungsbereiche langfristig den größten Nutzen für die Ukraine bringen. Dies sollte der Markt selbst herausfinden, gesteuert durch ein unbehindertes Preissystem, das die Investitionen über Gewinnerwartungen automatisch lenkt.
Steigerung der Effizienz der staatlichen Aufsicht und Kontrolle über Erfüllung von Treuhandgesellschaften (trust), Investitionsfonds und –firmen, Versicherungsgesellschaften ihrer Verbindlichkeiten gegenüber Bürger der Ukraine.	Eine staatliche Regulierung des Finanzsektors, einschließlich Versicherungsgesellschaften und privater Investitions- und Rentenfonds, die um private Ersparnisse werben, ist notwendig, damit der finanzielle Sektor stabil bleibt. Allerdings sollte diese Regulierung den Wettbewerb unter den finanziellen Unternehmen nicht beeinträchtigen und auch nicht ihr eigenverantwortliches Handeln. Geht die Regulierung zu weit, schwächt sie die Innovationsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors.
Einführung der Ordnung, welche entsprechende Begünstigungen für Devisenausländer in der Ukraine vorsieht, wenn sie das Kapital in die Ukraine über Banken einführen, deren satzungsmäßige Rücklage auf hundert Prozent Deviseninländern gehört.	Diese Vorschrift würde Auslandsbanken gegenüber Inlandsbanken diskriminieren. Gerade aber Auslandsbanken können für die Entwicklung des Finanzsystems der Ukraine eine entscheidend wichtige Rolle haben. Der Grund hierfür ist, das bei freiem Wettbewerb ohne Vorteile für ukrainische Banken, letztere gezwungen sein werden, das know-how der Auslandsbanken zu übernehmen und zu kopieren. Nur auf diese Weise werden ukrainische Banken schneller wettbewerbsfähig.
Einführung der Beschränkungen für die Höhe der Verzinsung bei Krediten, die Devisenin- von Ausländern der Ukraine beschaffen.	Zinssatzregulierungen und Zinssatzobergrenzen sind international nicht mehr modern. Meist wird eine Regulierung des Finanzsektors, die vor allem auf

	ausreichendes Eigenkapital der Finanzinstitute baut, bevorzugt. Siehe auch die Bemerkungen oben zu den „Beschränkungen für Kreditaufnahme aus Off-Shore-Zonen“.
Begrenzung der Anzahl der Bankkonten, die eine juristische Person in verschiedenen Banken öffnen darf, und Einführung der Verantwortung für Verletzung der geltenden Gesetzgebung.	Siehe unsere Bemerkungen oben zu: „Vorschläge über Änderungen zu gesetzlichen Akten bezüglich der Beschränkung der erlaubten Kontenanzahl der juristischen Personen der Ukraine bei Banken“
Einführung des neuen Sozialstandards – des regulierten staatlichen minimalen Stundenlohnsatzes, der effektivere Ausnutzung der Arbeitszeiten ermöglicht.	Sofern es sich hierbei um die Einführung eines Mindestlohnsatzes handelt, wäre es sehr wünschenswert, daß dieser nicht so festgelegt wird, daß er Arbeitslosigkeit verfestigt. Wir haben deshalb starke Bedenken gegen die Einführung eines Mindestlohnes
Sicherung der staatlichen Garantien bezüglich der Angleichung des Gehaltes.	Auch hierbei sollten mögliche Effekte auf die Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden.
Untersuchung der Frage einer Einführung der Obergrenze für Barzahlungen der Bevölkerung.	Der Grad der Barzahlungen kann aus unserer Sicht nur indirekt von der Regierung beeinflußt werden. Die Festlegung einer Obergrenze für Barzahlungen, wie auch immer definiert, scheint utopisch zu sein.

Dagegen ist den folgenden zahlreichen weiteren Maßnahmen des Präsidialdekrets aus ökonomischer Sicht mit einer Einschränkung zuzustimmen: Diejenigen Maßnahmen unter ihnen, die Regulierungen verstärken, sollten nicht darauf gerichtet sein, Preise und Zinssätze direkt festzulegen und/oder eine eventuell willkürliche Kontrolle von Unternehmen und Personen zu ermöglichen oder zu fördern, sondern sie sollten allein darauf zielen, die Funktionsfähigkeit des Preissystems und des Rechtssystems zu verbessern. Bei diesen Maßnahmen machen wir im folgenden eine kurze Anmerkung:

Wortlaut des Präsidialdekrets Nr. 183	*Unser kurzer Kommentar*
Vorschläge über Vervollkommnung des Mechanismus für Rückzahlungen (Erstattungen) von der Mehrwertsteuer einreichen.	Zustimmung
Vorschläge über Verringerung des Steuerdruckes auf Lohn- und Gehaltsfonds, über Revision der Einkommensteuersätze für physische Personen und über Befreiung von Besteuerung des Einkommensanteils einreichen, der von den juristischen und physischen Personen auf personifizierte Rentenkonten überwiesen wird, die im Rahmen sowohl des privaten Systems der Altersvorsorge, als auch des obligatorischen staatlichen Rentensystems eröffnet werden.	Zustimmung
Maßnahmen zur staatlichen Förderung breiter Einführung von elektronischen (bargeldlosen) Zahlungen treffen.	Zustimmung
Maßnahmen zur bedeutenden Steigerung des Anteils	Zustimmung

bargeldloser Zahlungen der Bevölkerung für kommunale, Handelsdienstleistungen und Energiequellen ausarbeiten	
Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz staatlicher Kontrolle über Umlauf der Güter treffen, die der Verbrauchssteuer unterliegen, und zwar durch Erhöhung der Fälschungssicherheit der Akzisezeichen mit der Ausnutzung der Kapazitäten einheimischer Produzenten.	Zustimmung
Vorschläge bezüglich der Einführung wirtschaftlicher Förderungsmechanismen für langfristige Kreditierung und Investitionen seitens der Geschäftsbanken in die ukrainische Industrie einreichen.	Zu berücksichtigen ist hierbei, daß die Fristigkeit der Kreditvergabe durch Banken vor allem durch Risiken bestimmt wird, wie Inflationsrisiko, Rechtsrisiken, individuelles Kreditrisiko etc. Durch Senkung des Inflationsrisikos, Verbesserung des Rechtsrahmens und des Gläubigerschutzes kann der Staat möglicherweise die langfristge Kreditvergabe besser fördern und zu geringeren Kosten als über andere Maßnahmen wie beispielsweise Steueranreize.
Vorschläge über Änderungen zum Gesetz der Ukraine „Über Patentieren einiger Bereiche der unternehmerischen Tätigkeit“ vorbereiten und einreichen mit dem Ziel, Mißbrauch spezieller Handelspatente für Steuerhinterziehung zu vermeiden.	Zustimmung
Vorschläge über die Schaffung des staatlichen Register für physische Personen, die als Gründer derjenigen Subjekten unternehmerischer Tätigkeit registriert sind, welche Schulden gegenüber Geschäftsbanken und Staatshaushalt der Ukraine haben, und über die Einführung des Verbotes für diese Personen, an der Gründung neuer Unternehmen beteiligt zu sein, einreichen.	Zustimmung
In der staatlichen Steueradministration eine Datenbank über fragliche Finanzoperationen schaffen.	Wie wird sichergestellt, daß Persönlichkeitsrechte nicht verletzt und willkürliche Nutzung einer solche Datenbank ausgeschlossen werden?
Positive Erfahrungen der Geschäftsbank „Arkada“ bezüglich der Kapitalbeschaffung von privaten Investoren und von der Bevölkerung für Wohnungsbau in Kiew auswerten und Frage über mögliche Ausnutzung dieser Erfahrungen in anderen Regionen der Ukraine klären.	Zustimmung
Frage bezüglich der Gründung (nach der geltenden Gesetzgebung) der Ukrainischen staatlichen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung lösen.	Zustimmung

Folgende Gesetzentwürfe der Werchowna Rada der Ukraine zur Erörterung vorlegen: Über Geldumlauf, Über Vermeiden und Resistenz der Legalisierung („Geldwäsche“) inoffizieller Einkommen, Über das System der staatlichen Registrierung von Subjekten unternehmerischer Tätigkeit, Über Zuordnung der außenwirtschaftlichen Geschäften zwischen ukrainischen Deviseninländern und Devisenausländern, welche ihren Sitz in Off-Shore-Zonen haben.	Der letztgenannte Gesetzentwurf enthält Risiken für eine Verletzung von Persönlichkeitsrechten und Willkür. Es sollte auch geprüft werden, welche Kosten ein solch umfassendes Überwachsungssystem verursacht.
System der bargeldlosen Gehaltszahlung für staatliche Angestellte und Beamte einführen.	Zustimmung
Typische Formen der Kassenbücher, Einzahlungsscheine, Ausgangsscheine für abgesetzte Güter als Papiere der strengen Berichtswesen und Rechnungsführung anerkennen.	Zustimmung
Dem Innenministerium der Ukraine, dem Sicherheitsdienst der Ukraine zusammen mit dem Wirtschafts- und Finanzministerium der Ukraine im Laufe von zwei Monaten das Programm der Maßnahmen gegen Gründung der Scheinunternehmen auszuarbeiten.	Hierbei sollte der Schutz der Persönlichkeitsrechte und die Vermeidung unnötiger Kontrollen für Unternehmen Vorrang haben.
Zwischenbehördliche Kommission für Finanzsicherheit beim Rat der nationalen Sicherheit und Verteidigung der Ukraine zu gründen.	Der Begriff „Finanzsicherheit“ ist unklar. Auf keinen Fall sollte eine solche Kommission unabhängig von dem „Staatskomitee zu Fragen der Regulierung und Unternehmertum“ Entscheidungen treffen dürfen.
Dem Sekretär des Rates der nationalen Sicherheit und Verteidigung der Ukraine den Entwurf des Statuts der obengenannten zwischenbehördlichen Kommission und Vorschläge über ihre mögliche Mitglieder vorzubereiten und in einem Monat vorzulegen.	Dito
Einführung der strategischen Entwicklungsplanung für Finanzmärkte der Ukraine.	
1. Übergang zur neuen Steuerpolitik mit Verminderung der Strafsanktionen, die Regelcharakter hat und folgendes vorsieht:	Zustimmung
Umstrukturierung des Steuersystems mit dem Ziel, Anzahl der Steuer, obligatorischen Abgaben zu reduzieren, Erhöhung der Transparenz der Besteuerungsbasis, Revision des System der Strafsanktionen.	Zustimmung
Stufenweise Senkung steuerlicher Belastung des Lohn- und Gehaltsfonds der Unternehmen.	Zustimmung
Einführung des speziellen Besteuerungsregimes für Einkommen physischer Personen, die legalisiert werden.	Zustimmung
Einführung des Systems der steuerlichen Begünstigungen für Einkommen, die aus langfristigen Anlagen und Investitionen erwirtschaftet sind.	Das Steuerniveau wird nach Umsetzung der geplanten Steuerreform relativ niedrig sein. Unter dieser Annahme

	wären weitere Vergünstigungen für bestimmte Einkommensarten fragwürdig.
2. Staatliche Förderung der Entwicklung des Banksystems, welche im folgenden besteht:	
Vollendung der Aufteilung von Kompetenzbereichen und der Abstimmung der Regulierungsfunktionen zwischen der Nationalbank der Ukraine, dem Ministerkabinett der Ukraine, dem Finanzministerium der Ukraine und der Staatlichen Kommission für Wertpapiere und Aktienmarkt der Ukraine.	Zustimmung
Steigerung der Forderungen zu den schon existierten Banken und auch zu denjenigen, die sich noch in Gründungsphase befinden, mit dem Ziel, das Kapitalisierungsniveau zu erhöhen und effektive Schutzmechanismen für Bankkapitalien gegen Abwertung und für Deckung der Verluste der Anleger zu schaffen.	Zustimmung
Entwicklung des Systems der Hypothekenkreditierung.	Zustimmung
Rechteschutz der Banken-Geldgeber bezüglich der Deckung ihrer Verluste und des Absatzes des Pfandes.	Zustimmung
Stärkung der Aufsicht über Tätigkeit der Geschäftsbanken mit dem Ziel, Risiko der Bankgeschäften zu senken, Effizienz des Management der staatlichen Beteiligungsrechten in bereits privatisierten Unternehmen zu erhöhen, illegale Konvertierung und Legalisierung der Schwarzgelder zu vermeiden.	Zustimmung
3. Einführung bargeldloser Abrechnungsformen zwischen juristischen und physischen Personen, die wie weiter dargestellt erfolgen sollte:	
Vollendung des Pilotprojektes und Einführung des Nationalen Systems für elektronische Massenzahlungen.	Zustimmung
Stufenweise Einführung der Gehaltszahlung in bargeldloser Form.	Zustimmung
Umsetzung der Zahlungen für Kommunaldienstleistungen, Energieverbrauch usw. in bargeldloser Form.	Zustimmung
Entwicklung des Systems der Zahlungs- und Kreditkarten.	Zustimmung
4. Entwicklung der Infrastruktur des Finanzmarktes durch:	
Etablieren der effizienten Tätigkeit des Nationalen Depositarsystems der Ukraine und der Clearinginstitutionen.	Zustimmung
Einführung der Effektenderivativen.	Dies werden die Märkte selbständig tun, unter anderem dann, wenn Wettbewerb herrscht, Nachfrage nach Derivaten besteht und die Rahmenbedingungen eine stabile Entwicklung des

	Finanzsystems gewährleisten.
Einführung der Finanzinstrumente, die auf Haushalte orientiert sind, und zwar der vom Staat garantierten Wertpapiere, unter anderen derjenigen, die in Auslandswährungen nominiert und für Sparen geeignet sind.	Zustimmung
Ausarbeiten der Investitionsprojekte für die Realisierung staatlicher Programme aus prioritären Schwerpunkte der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.	Zustimmung
Durchführung der Maßnahmen für Umstrukturierung der staatlichen Verschuldung gegenüber der Bevölkerung der Ukraine, die infolge der Abwertung von Sparanlagen bei der staatlichen Oschatnibank der Ukraine (Sparkasse) und bei der ehemaligen Ukrderzhstrach (Versicherungsgesellschaft) entstanden sind.	Zustimmung
5. Vervollkommnung der Gesetzgebungsbasis für unternehmerische Tätigkeit und der Realisierung von Eigentumsrechten, die folgendes vorsieht:	
Weiterentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für Privatisierung, Verstärkung der Sanktionen im Falle der Verletzung der Gesetzgebung bei der Privatisierung und im Falle der Verletzung der Investitions- und anderer Verpflichtungen von Eigentümern der zu privatisierenden Unternehmen.	Zustimmung
Sicherung des Schutzes von körperschaftlichen Rechten der Investoren, kleinen Aktieninhaber (Mitglieder der Wirtschaftsgesellschaften).	Zustimmung
Vervollkommnung des Registersystems für Subjekte unternehmerischer Tätigkeit.	Zustimmung
Ausarbeitung und Einführung rechtlicher Mechanismen der Umstrukturierung der Schulden von Subjekten unternehmerischer Tätigkeit nach Zustimmung des Kreditgebers.	Zustimmung
Allmählicher Ersatz des Steuerpfandes durch Betreibung der überfälligen Steuerschulden ausschließlich nach dem Gerichtsurteil (nach dem Urteil des Schiedsgerichts).	Zustimmung
Weiterentwicklung der vorhandenen Schutzmechanismen für Rechte der Kreditgeber.	Zustimmung
Vervollkommnung der Übergabeordnung der Rechte für Verwaltung von staatlichen Aktienpaketen der Kreditnehmer an Kreditgeber.	Zustimmung
Weiterentwicklung des Mechanismus für Bestimmung der minimalen Gehaltsgröße, die auf Existenzminimum orientiert werden sollte.	Sofern ein Mindestlohn vorgeschrieben werden soll, haben wir die genannten Bedenken.
Allmähliche Abschaffung der Gehaltszahlungen in Form der Sachleistungen.	Zustimmung

U.T., April 2001
Lektor R. G.