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
	Dr. Christian von Hirschhausen	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	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: germanad@public.ua.net

O13

Kommentar zu den Prioritäten des Ministerkabinetts,
Entwurf vom 15. Februar 2001

Die Gesamtstruktur des Papiers erfaßt die wichtigsten Schwerpunkte, auf die sich die Tätigkeit der Regierung 2001 in erster Linie konzentrieren sollte.

Besonders hervorzuheben ist, daß hier ganz andere Prioritäten formuliert werden, als in früheren Dokumenten. So begrüßen wir es außerordentlich, daß der Sozialpolitik eine so hohe Priorität zugewiesen wurde. Ebenso beachtenswert ist auch, daß im Gegensatz zu anderen Dokumenten weitgehend auf die Nennung prioritärer Branchen verzichtet wird. Der gesamtwirtschaftliche Ansatz der Regierung, der darüber hinaus keine unrealistischen Erwartungen weckt, ist besonders zu begrüßen.

1. Sozialpolitik

Die hohe Priorität, die der Sozialpolitik zugewiesen wird, ist nachdrücklich zu unterstützen. Die Ausführungen würden jedoch gewinnen, wenn sie um konkretere Maßnahmen zur Umsetzung der genannten Ziele ergänzt werden würden.

Beispielsweise ist unklar, was unter den „ökonomischen Voraussetzungen“ zum Abbau der Schulden gegenüber Angestellten von staatlichen und anderen Unternehmen zu verstehen ist. Für Schulden von nichtstaatlichen Unternehmen gegenüber den Angestellten dieser Unternehmen haftet nicht der Staat oder das Budget. Diese Schulden können nur durch Gerichtsverfahren oder das Einleiten von Bankrottverfahren gegenüber den betroffenen Unternehmen getilgt werden. Aufgabe des Staates wäre es hierbei, die Einhaltung der juristischen Rahmenbedingungen zu garantieren Gleiches gilt auch für den Punkt „Kompensation von Verlusten für die Angestellten durch verzögerte Lohnzahlungen der Arbeitgeber“. Auch hier trägt der Staat lediglich eine wirtschaftliche Verantwortung für das Verhalten staatseigener Unternehmen.

Von genauen quantitativen Zusagen über die Höhe von Lohnerhöhungen sollte die Regierung Abstand nehmen, da die Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Parameter die Möglichkeit, solche Zusagen einzuhalten erheblich beeinträchtigen kann. Eine Erhöhung der Renten ist grundsätzlich wichtig. Sinnvoll wäre es, die Rentenentwicklung an die Entwicklung der Durchschnittslöhne zu koppeln, unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung.

Was die Erhöhung der Löhne in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wissenschaft, Kultur etc. sowie die Einführung eines neuen Entlohnungssystem in der Budgetsphäre betrifft, so wäre es wichtig, auf die gleichzeitige Notwendigkeit von Reformen genau dieser Bereiche hinzuweisen. So sollte regelmäßig ihre Effizienz und die Qualität ihrer Leistungen anhand zu erarbeitender Kriterien (bspw. regionale und internationale Vergleiche) überprüft werden und ihre Finanzierung teilweise von entsprechenden Effizienzsteigerungen abhängig gemacht werden. (Beispielsweise wäre es erforderlich, die Curricula der Universitäten völlig neu auszuarbeiten, denn ohne einen Anreiz würde wahrscheinlich keine Effizienzsteigerung erfolgen.)

Außerdem sollte die Bedeutung der Geldpolitik bei der Bekämpfung der Armut beachtet werden. Es ist mehrfach belegt worden, daß hohe Inflationsraten eine starke Einkommensumverteilung zu Lasten von einkommensschwachen Haushalten bewirken. Dazu gehören alle Haushalte, deren Einkommen nominal fixiert ist, wie etwa Lohnbezieher, Rentner und Empfänger von Transferzahlungen des Staates. Die Geldpolitik sollte in diesem Jahr für eine deutliche Reduktion der Inflationsrate sorgen.

2. Konkurrenzfähigkeit

Es ist sehr zu begrüßen, daß Energieersparnis als Schwerpunkt erkannt wird, da dies speziell für die ukrainische Wirtschaft ein Schlüsselproblem darstellt. Dieser Punkt sollte ergänzt werden durch die Umsetzung des bereits vor mehreren Jahren beschlossenen Programms des Einbaus von Zählern, denn die Erfassung des tatsächlichen Verbrauchs von Energieressourcen (Elektroenergie, Gas, Wärme) ist die grundlegende Voraussetzung für eine adäquate Rechnungslegung an die Verbraucher und die entsprechende korrekte Bezahlung der verbrauchten Energie. In diesem Zusammenhang ist es ebenfalls eine Grundvoraussetzung, daß auch weiterhin die Erhöhung der Zahlungsdisziplin sowie der Abschluß und die Einhaltung von Verträgen für die Energieversorgung als vordringliche Aufgaben betrachtet werden.

Bei der Förderung der Investitionstätigkeit fehlt weiterhin der Gesichtspunkt der Kontrolle bzw. es ist unklar, wie gesichert wird, dass die Budgetmittel nunmehr effizienter ausgegeben werden als früher.

Das Ziel, die Landwirtschaft durch Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und ihre Exportorientierung zu einem Wachstumsmotor für die ukrainische Wirtschaft zu machen, ist unserer Auffassung nach richtig formuliert. So ist zu begrüßen, daß die Annahme des Bodenkodexes als Priorität angesehen wird und die Verbesserung der Möglichkeiten der Finanzierung beispielsweise über die Hypothekenfinanzierung in

die Agenda aufgenommen wurde. Zur Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten der Landwirtschaft sind aber eine Reihe weiterer Maßnahmen dringend erforderlich, die den Kreditorenschutz verbessern. Zweckgebundene Programme zur Finanzierung der Landwirtschaft sollten allerdings nicht ausgedehnt werden, sondern auf die bestehenden Programme zur Zinssubvention beschränkt bleiben. Die staatlichen Maßnahmen sollten sich stattdessen darauf konzentrieren, die vielfältigen gesetzlichen Hindernisse zur Entwicklung der ländlichen Finanzmärkte zu beseitigen und in die Ausbildung sowohl für Banken, die Administration und die Manager in der Landwirtschaft zu investieren.

Die Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Landwirtschaft hat in den vergangen Jahren allerdings nicht nur unter den Problemen der Finanzierung gelitten, sondern vor allem unter den Problemen bei der Vermarktung der Produkte. Der Handel von Agrarprodukten sollte deshalb weder durch Zölle noch durch nichttarifäre Handelshemmnisse behindert werden. Zwischen den Agrarerzeugnissen auf dem Acker und den Exportprodukten auf den Weltmärkten steckt die inländische Vermarktung (Transport, Lagerung etc.) und Verarbeitung. Der billigste Weizen ist international nicht wettbewerbsfähig, wenn er durch ineffiziente und korrupte Vermarktungskanäle geschleust auf dem Weg zum Weltmarkt teuer wird.

Der Punkt „Effektivere Lenkung des Staatssektors“ ist ebenfalls als sehr positiv zu bewerten.

Die im Papier dargestellte Förderung der Hochtechnologie-Produktion in Verbindung mit dem Außenhandel ist ein sinnvoller Ansatz, denn nur auf diese Weise können Fehlallokationen gering gehalten und die Außenhandelsstruktur der Ukraine verbessert werden.

Der Punkt Wettbewerbsfähigkeit sollte um die Reorganisation und Effizienzerhöhung der Infrastrukturbereiche ergänzt werden, da die Bereitstellung effizienter Infrastrukturleistungen eine wichtige Voraussetzung sowohl für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit ukrainischer Unternehmen als auch für die Attraktivität der Ukraine für ausländische Investoren ist. Dazu zählen effizientes Management von Infrastrukturbereichen sowie hohe Qualität bereitgestellter Dienstleistungen, was vor allem durch partielle Deregulierung und Privatisierung von Infrastrukturbereichen erreicht werden kann.

3. Entwicklung der legalen Wirtschaft

Die in diesem Abschnitt genannten Punkte sind alle zu unterstützen - Abschaffung individueller Präferenzen und Kontrolle öffentlicher Finanzen (Verbot von gegenseitigen Verrechnungen (vsaimosachet), Zahlungen nur in Geldform, Reduzierung von Barter, Erteilung von Staatsaufträge über Auktionen/Tender). Dies gilt insbesondere auch für die unter „Prinzipien der Konkurrenz“ genannte unbedingte Durchsetzung des Bankrottgesetzes und die Erarbeitung von Vorschlägen zur Aufhebung des Moratoriums auf Konkurse im Agrarbereich.

4. **Regionen**

Die Betonung der regionalen Selbstverwaltung und des Finanzausgleichs sind ebenfalls als sehr positiv zu bewerten. Die unteren staatlichen Ebenen verfügen jedoch nur über ganz geringe, unzureichende eigene Finanzierungsquellen und sollen über erhöhte Transfers der Zentrale finanziert werden, die aus unserer Sicht den politischen Wettbewerb beeinträchtigen können und die Abhängigkeit von der Zentralregierung erhöhen. Deshalb ist es unserer Ansicht nach notwendig, die Möglichkeiten der eigenen Finanzierung der Regionen zu erhöhen.

Kritisch wäre anzumerken:

- Die Durchsetzung der Probleme der corporate governance auch bei Privatbetrieben wird zu wenig angesprochen: Schutz der Minderheitsaktionäre, Darlegung von Interessenkonflikten der Manager etc. Nochmals der Vorschlag, man sollte die Lage in der Ukraine untersuchen an Hand der von der OECD niedergelegten Prinzipien der corporate governance. (Russische Fassung eines Berichtes über Rußland wird beigelegt, an dem sich die Ukraine orientieren könnte.) Durch besseren Eigentumsschutz auch der Aktionäre muss die nach wie vor weit verbreitete (nicht immer legale) Eigentumsumverteilung begrenzt werden, sonst kommen keine ausländischen und inländischen Investoren. Hier wäre auch zu betonen, dass das bürgerliche Gesetzbuch nunmehr verabschiedet werden muss.
- Hochtechnologieförderung sollte vor allem Nutzung der qualifizierten Arbeit (Ingenieure etc.) sein. Es wäre sinnvoll, die Förderung auf ausländische Partner auszurichten, die ukrainische Arbeit nutzen. Die ukrainische High-tech Produktionsstätten müssen aktiver nach ausländischen Beteiligungen suchen und sich mit Teilproduktionen in die internationale Arbeitsteilung einklinken. Es geht nicht darum, dass die Ukraine High-tech Endprodukte herstellt, sondern Komponenten und Teile für solche Produktion im internationalen Verbund. Dies ist auch der Weg den Ungarn, Polen etc. gehen.
- Es sollte stärker auf die Finanzierungsmöglichkeiten des Programms hingewiesen werden: Die effektivere Verwendung der Budgetmittel (=Abbau von Subventionen) im Abschnitt 2 ist die Bedingung und Voraussetzung der erhöhten Sozialleistungen in Abschnitt 1. Die Verminderung der Steuersätze in Abschnitt 3 dient vor allem der legalen Wirtschaft, sollte aber nicht eine Senkung des durchschnittlichen (gesamtwirtschaftlichen) Steueraufkommens zur Folge haben. Vielmehr wird der Steuerdruck (durch Abschaffung der Ausnahmen) gerechter verteilt.
- Der Abschnitt 5 Erhöhung der Verantwortlichkeit des Staates vor der Gesellschaft ist im Unterschied zu den anderen Abschnitten zu allgemein. Es wäre eventuell sinnvoller, diesen Abschnitt als Präambel oder Schlusswort zu nutzen, aber nicht den ersten vier Abschnitten gleichzustellen. In jedem Fall

fehlt hier eine Betonung, dass es insbesondere darauf ankommt, die Rechtsnormen durchzusetzen, was bisher nicht immer der Fall war. In diesem Zusammenhang besteht auch ein großes Problem darin, dass die Zuteilung der Rechtsfälle an Richter nicht einem Automatismus (z.B. nach Eingang und nach Alphabet der Richter) unterworfen ist, sondern einzelne Politiker großen Einfluss haben, bestimmte Fälle an bestimmte Richter zu vergeben.

Gruppe, Februar 2001