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

O12

Kommentare zu den Prioritäten des MinKab der Ukraine für 2001

Die folgenden Ausführungen verstehen sich als Ergänzung zu den im Dezember 2000 von der Deutschen Beratergruppe übergebenen Reformprioritäten der Wirtschaftspolitik im Jahr 2001.

Besonders positiv hervorzuheben ist, da in den Prioritäten des Ministerkabinetts eine ganze Reihe wichtiger Schwerpunkte gesetzt werden, so daß davon ausgegangen werden kann, daß diese als Grundprinzipien der wirtschaftspolitischen Tätigkeit der Regierung zu betrachten sind. Dazu zählen insbesondere:

1. der Rückzug des Staates aus den **nicht-monetärer Transaktionen.** Dies wird durch verschiedene Ausführungen deutlich gemacht:
   - Vollständige Tilgung der Schulden für Sozialhilfe und Löhne der Beschäftigten der Budgetorganisationen;
   - Kürzung der Lohnschulden in der Produktionssphäre um 50%;
   - Sicherung der laufenden Zahlungen von Löhne, Renten und Sozialleistungen in 2001;
   - Sicherung der Finanzdisziplin der Zahlungen, Normalisierung der gegenseitigen Verrechnungen;
   - Rechtzeitige Zahlung von Löhnen
   - Rechtzeitige Zahlung für Energie
   - Abbau der Schulden von Naftogaz gegenüber Lieferanten

Es fehlt allerdings ein ausdrückliches Verbot für nicht-monetäre Transaktionen des Staates. Nicht erwähnt werden die Forderungsbestände der „Interventionsinstitutionen“ wie Derzhreserv etc, die ihnen eine weitere Tätigkeit ermöglichen. Eine Drosselung dieser Aktivitäten wird nicht angesprochen.

2. Es sind Maßnahmen zur **Stärkung der corporate governance** hervorgehoben.

- Monitoring der Finanzsituation der Betriebe mit Blick auf mögliche Konkurse;
- Transparenz in den jährlichen Finanzplänen der Staatsbetriebe;
- Kürzung der Liste der nicht zu privatisierenden Betriebe um 30
- Publizierung einer vierteljährlichen Liste der 50 größten Steuerschuldner, um Konkursverfahren gegen 10 Betriebe einzuleiten. (Dies ist eine Forderung des IWF)
- Gesetze über Aktiengesellschaften (Komittee für Wertpapiere und Aktien)

Allerdings sind die Ausführungen zur corporate governance noch nicht konkret genung.

3. Die **Integration in die Weltwirtschaft**

- Verstärkte Integration mit EU, Lösung der bestehenden Probleme (Regierung)
- Abschluss des WTO Vertrages (MinEkon Punkt 8)
- Anpassung der Gesetze an EU-Regelungen (Justizmin Punkt1)

4. Es scheint, daß **Energieersparnis** nunmehr tatsächlich eine höhere Priorität als bisher erhalten soll:

- Verminderung der Energieintensität (Regierung)
- Zahlung für Energie auf Basis einer strikten Politik der Energieersparnis in der Budgetsphäre (MinFin Unterpunkt zu 1)
- Serienproduktion von Zählern für Elektrizität (Komittee für Industriepolitik Punkt 1)
- Alle Punkte des Komittees für Energieersparnis
- Umfassende Durchsetzung von Zahlungsdisziplin und konsequente Abschaltung von nicht zahlenden Verbrauchern

Nach wie sind jedoch auch **protektionistische Elemente** zu finden. Das betrifft insbesondere die Stimulierung und Unterstützung von Hochtechnologieproduktion. Die unter Punkt 7. (Wirtschaftsministerium) genannten Aufgaben (Stimulierung von Exporten, darunter Exporte von sogenannten „hochtechnologischen Produkten“) scheinen mit dem Risiko behaftet zu sein, direkte Eingriffe in den Wirtschaftsablauf zu beinhalten, die nur schwer mit einer Marktwirtschaft vereinbar sind. Weiterhin ist es extrem schwierig die Produktion von Hochtechnologie entsprechend den landesspezifischen Eigenschaften zu definieren. Was in einem Land zur Hochtechnologie (z.b: KfZ Produktion in Deutschland) ist in anderen Laendern (z.B. USA) keine Hochtechnologie. Angesichts der Globalisierung der Technologieproduktion sind die finanziellen Anforderungen solcher Produktion ebenso wie die Risiken finanzieller Verluste sehr hoch. Deshalb sollte die ukrainische Technologieproduzenten vor allem die internationale Zusammenarbeit mit privaten Firmen suchen. Nur wenn private Investoren bereit sind, die Risiken einzugehen, kann auch der Staat in begrenztem Masse eine Ko-Finanzierung uebernehmen. Eingedenk der nicht sehr erfolgreichen Politik der Staatsgarantien in den vergangenen Jahren, muss jede Technologiefoerdeung klar die Bedingungen der Foerdeung (zeitliche Begrenzung) und die vorhergehende Bewertung der Erfolgschancen des Projektes darlegen. Ebenso muessen Massnahmen zur Riskobegrenzung ausdruecklich erwaehnt

werden. Diese organisatorischen und institutionellen Bedingungen sind im Programm nicht angesprochen.

Das Programm sollte klarer unterscheiden, zwischen Zielen, deren Erreichung direkt von der Regierung gesteuert werden kann (z.B. Budgetausgaben) und Zielen, die zwar angestrebt werden, aber nicht vollstaendig in der Kontrolle der Regierung liegen. Letzteres gilt z.B. fuer die Einkommenspolitik. Bestenfalls koennen Nominaleinkommen von der Regierung durchgesetzt werden, in der Regel allerdings auch nur die Mindesteinkommen im Zuge der Sozialgesetzgebung. Die Entwicklung der Realeinkommen ist kaum direkt von der Regierung zu steuern. (Auch die angestrebte Senkung der Lohnschulden, ist in der privaten Wirtschaft nur indirekt z.B. durch verbesserte Verfahren des Konkurs- und Vertragsrechtes zu erreichen. Es sollte daher klar gemacht werden, dass manche Zielsetzungen wie ueber Einkommen (Konsum) aber auch ueber das BIP-Wachstum angestrebt werden und als Berechnungsgrundlage genommen werden, jedoch nicht direkt von der Regierung gesteuert werden koennen. Diese Unterscheidung ist wichtig, um bei den in- und auslaendischen Investoren nicht den Eindruck zu hinterlassen, dass – wie oftmals in der Vergangenheit – die Regierung eine direkte Steuerung der Wirtschaft vornehmen will. Es sollte auch in den Formulierungen klar sein, wann die Regierung direkt eingreifen kann und will (z.B. Einbringung von Gesetzen, Budgetansaetze etc) und wann sie ueber Ziele spricht, die sie als Resultat ihrer Taetigkeit erhofft, aber nicht direkt steuern kann.

„Prioritäre Aufgaben von Ministerien und Behörden“

- Wirtschaftsministerium:

- Es fehlt die Angabe, daß ein neues Konzept (gemeinsam mit dem Staatsvermögensfonds?) zur Beaufsichtigung staatlicher Unternehmen und staatlicher Beteiligungen an Unternehmen erstellt werden sollte. Diese Konzept soll sicherstellen, daß die Tätigkeit und Profitabilität dieser Unternehmen strengstens und laufend, d.h. einmal pro Quartal, überprüft wird und daß der Staat sowohl auf der Hauptversammlung als auch im Aufsichtsrat der Unternehmen Kontrolle wirksam ausübt.
- Die Reduzierung der Verbotsliste für Privatisierungen um 30 Unternehmen wird nicht ausreichend sein. Wir hatten vorgeschlagen, daß das Wirtschaftsministerium Kriterien erarbeitet und dem Parlament zur Annahme vorlegt, anhand derer entschieden werden könnte, welche Unternehmen nicht privatisiert werden sollten. Die Kriterien sollen dazu dienen, daß Parlament dazu zu bewegen, die Verbotsliste zu überprüfen.
- Von unseren Vorschlägen für einen breiten Aufgabenkatalog des Wirtschaftsministeriums könnten einige vielleicht auch in diesem prioritären Aufgabenkatalog aufgegriffen werden, z.B. die Verbesserung gesetzlicher Grundlagen im Umweltschutz, Schutz geistigen Eigentums, etc.

- Ministerium für Bildung und Wissenschaft

- Es sollte explizit die prioritäre Aufgabe genannt werden, daß alle Universitäten und Bildungseinrichtungen gezwungen werden sollten, neue curricula (Lehrpläne) auszuarbeiten. Diese müssen unbedingt westlichen Standards angepaßt werden,

damit die Schüler und Studenten an ukrainischen Universitäten eine Chance erhalten, im internationalen Wettbewerb mitzuhalten und auch die Chance haben, an ausländischen Universitäten und Lehranstalten zu lernen. Dies erfordert eine grundlegende Reform des gesamten Bildungssektors mit regelmäßiger Überprüfung der Effizienz und Leistungsanreizen (bspw. Einführung leistungsabhängiger Vergütung der Professoren). Die Vorschläge beispielsweise der Weltbank sollten berücksichtigt werden. Kriterien zur Überprüfung dieser Effizienz müssen ausgearbeitet werden. Sie sollten sich sowohl auf die Qualität der Ausbildung als auch auf die Kosten beziehen.

- Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik

- Hinsichtlich Punkt 6. „Sozialversicherung" fehlt die Aufgabe, die Arbeitsvermittlung zu reformieren. Alle lokalen Arbeitsämter im Land sollten Zugriff auf alle Informationen über freie Stellen und Ausbildungsangebote haben. Die Arbeitsämter sollten beispielsweise über Leistungsanreize (Prämien) für die Vermittlung von Arbeitslosen gezwungen werden, diese Informationen zu berücksichtigen.

- Finanzministerium:

- Es fehlt die Aufgabe, die Budgetplanung in mehrfacher Hinsicht zu verbessern: die Planung des konsolidierten Budgets muß mit den regionalen Budgets konsistent sein. Hierzu ist es nach unserer Auffassung notwendig, einen Koordinierungsrat zu errichten (bestehend aus Vertretern des Finanzministeriums und der Regionen). Es muß auch persönliche Verantwortung auf regionaler Ebene für die Einhaltung der Budgetpläne eingeführt werden. Als Abweichungen von den Budgetplänen muß jede Überschreitung der geplanten Ausgaben für Budgetorganisationen gelten, wobei zu den Ausgaben der Budgetorganisationen selbstverständlich auch mögliche Erhöhungen ihrer Zahlungsrückstände gehören. Der Koordinierungsrat muß auch das Problem wiederkehrender Zahlungsrückstände von Budgetorganisationen diskutieren und lösen und ein Verbot für das Eingehen solcher Rückstände aussprechen. Bei Verletzung des Verbots muß der für die Budgetorganisation zuständige regionale Minister oder der betreffende Minister der Zentralregierung die Verantwortung übernehmen. Diese Verantwortung muß neu und klar geregelt werden.
- Es fehlt auch die Aufgabe, eine mittelfristige Planung der Einnahmen und Ausgaben zu beginnen (Schaffung einer mittelfristige Finanzplanung);
- Da die Kontrolle der Budgets unterer staatlicher Ebenen nicht effektiv zu sein scheint, sollte sie dem Rechnungshof übertragen werden wie auch eine stichprobenartige Kontrolle der Profitabilität staatliche Unternehmen;
- Das Finanzministerium sollte die Aufgabe erhalten, den Budgetkodex noch einmal zu überarbeiten: Die gegenwärtige Fassung des Budgetkodexes enthält aus unserer Sicht wesentliche Mängel wie die Zweckbindung staatlicher Einnahmen, eine Verlagerung von Staatsausgaben auf untere staatliche Ebenen ohne entsprechende Erhöhung der Einnahmen dieser Ebenen. Die eigenen Einnahmen der regionalen Budgets sollten noch einmal neu diskutiert werden, mit dem Ziel, das die Transfers von der Zentralregierung an die regionalen Budgets verringert werden können und nicht ausgeweitet werden.

- Es fehlt der Hinweis darauf, daß das Finanzministerium alle seine Schulden pünktlich bedienen muß, d.h. auch die Schulden gegenüber der Zentralbank (für diese Schuld sind hohe Rückstände für Zinszahlungen aufgelaufen).
- Eine entscheidend wichtige Aufgabe für das Finanzministeriums sollte auch sein, die Verbreiterung der Steuerbasis fortzusetzen, d.h. Einbezug der Landwirtschaft in das Steuernetz, Abschaffung von Steuervergünstigungen für bestimmte Produzenten (Metallurgie etc.), Abschaffung der Ausnahmen bei der Umsatzsteuer.
- es fehlt auch die Angabe darüber, daß das Finanzministerium einen jährlichen Subventionsbericht erstellen soll, der auf einer breiten Definition von Subventionen basiert.

- Justizministerium

- es fehlt die Angabe der Aufgabe die Ausarbeitung des neuen „Bürgerlichen Gesetzbuches (civil code) abzuschließen,
- Die Schaffung einer „Finanzgerichtsbarkeit“ (Gerichte, die sich ausschließlich mit Steuersachen beschäftigen) sollte als Aufgabe genannt werden.

- Staatliches Komitee für Standardisierung, Metrologie und Zertifizierung

- Eine besonders wichtige Aufgabe für dieses Komitee sollte sein, nicht nur Normen, Standards und Zertifizierungen an westliche Standards anzugleichen, sondern diese Regeln auf keinen Fall, wie in der Vergangenheit oft geschehen und auch in vielen anderen Ländern üblich, zur Behinderung von Importen einzusetzen. Der Hintergrund ist, daß Importe für die Ukraine sehr oft Voraussetzung für Exporte sind. Aus mittelfristiger Sicht fördern Importe außerdem den Wettbewerb in der Ukraine und die Qualität ukrainischer Waren. Deshalb ist der Schaden für die Ukraine größer als für ausländische Produzenten, wenn das Instrument der Zertifizierung und Standardisierung als Importbremse eingesetzt wird.

- Staatliches Schatzamt

- Sollte die Überprüfung staatlicher Investitionen nicht zu den Aufgaben des Rechnungshofes gehören?

- Antimonopolkomitee

- Wird mit der Aufgabe für dieses Komitee, die „nationale Sicherheit des Staates zu gewährleisten“ nicht ein Interessenkonflikt geschaffen? Die Aufgabe des Antimonopolkomitees sollte doch vor allem oder ausschließlich darauf gerichtet sein, den Grad der Wettbewerbsintensität auf allen Märkten laufend zu überwachen und bei mangelndem Wettbewerb einzuschreiten.

- Steueradministration

- Die Steueradministration sollte dem Finanzministerium unterstellt werden, weil dies zur Vermeidung aufgetretener Interessenkonflikte erforderlich erscheint.

- Staatlicher Zolldienst

- Angesichts der immer wieder auftretenden vielen Klagen von Unternehmen über die Schwerfälligkeit des Zolls und die für Unternehmen sehr teuren Verzögerungen bei der Zollabfertigung sollte die Zollbehörde die weitere prioritäre Aufgabe erhalten, diese Mängel abzustellen. Es sollten Anreize für die Zollbehörde entwickelt werden, die geeignet sind, diese Probleme zu lindern.

- Hauptverwaltung des öffentlichen Dienstes

- Es fehlt die Aufgabe, die Effizienz der einzelnen Teile der staatlichen Verwaltung regelmäßig auf Basis bestimmter Kriterien zu überprüfen. Beispielsweise könnten für regionale Verwaltungen regelmäßig Vergleiche mit anderen regionalen Verwaltungen errechnet werden. Für die Zentralverwaltung müßten ebenfalls Kriterien zur Überprüfung ihrer Effizienz aufgestellt werden.

- Für hohe Beamte sollte zur Verringerung von Interessenkonflikten ein Gesetz geschaffen werden, welches Nebentätigkeiten verbietet und zur Angabe über Art und Umfang des privaten Vermögens verpflichtet gegenüber einer Kontrollbehörde.

Ministerium für Brennstoffe und Energiewirtschaft

- Zu viele Maßnahmen zielen noch auf direkte Eingriffe des Energieministeriums, die eigentlich in die Verantwortung der Unternehmen des Energiesektors gehören (z. B. die Bevorratung mit Brennstoffen und die Planung von Produktionsvolumina einzelner Tagebaue und Gruben) Der Schwerpunkt sollte daher viel stärker auf die Schaffung wirtschaftlich selbständiger Unternehmen gelenkt werden.

Ministerium für Agrarpolitik

- Der Staat sollte davon absehen Produktionssziele festzulegen, prioritäre Produkte zu definieren und zweckgebundene Programme für einzelne Produkte zu entwickeln. Markttransparenz und das effektive Funktionieren der Märkte können darüber hinaus nicht verordnet werden, sondern entwickeln sich, wenn die Voraussetzungen hierfür geschaffen sind. Zur Verbesserung der Marktinfrastruktur sollte der Staat deshalb auf eigene Maßnahmen weitgehend verzichten und stattdessen die Investitionshindernisse, die vor allem auf Oblast und Rajonebene bestehen, weiter zu reduzieren. Die Monopolisierung einiger Bereiche der Vermarktungsinfrastruktur ist weitgehend dadurch bedingt, daß Konkurrenz nicht zugelassen wird.

Markt- und Preisinformationssysteme, die mit Hilfe des Staates aufgebaut werden, können einen Beitrag zur Steigerung der Markttransparenz leisten.

- Es ist notwendig, ist die katasterrechtliche Zuteilung des Bodens zu organisieren und die Bedingungen für die Entwicklung der Hypotheken zu schaffen.

Team, Februar 2001