

Ein Jahr Reformprogramm des Präsidenten: Eine Zwischenbilanz

Vor einem Jahr wurde das Reformprogramm des Präsidenten verabschiedet. Hintergrund für das Programm war die Erkenntnis aus der internationalen Finanzkrise, dass die Ukraine ohne tiefgreifende Strukturreformen in Zukunft kein hohes Wachstum erreichen kann.

Ein wichtiger Bereich des Programms ist die Steuerreform. Der neue Steuerkodex hat die gesetzlichen Rahmenbedingungen positiv beeinflusst, allerdings sind Nachbesserungen erforderlich. Darüber hinaus hat seit 2010 eine beachtliche fiskalische Konsolidierung stattgefunden. Eine Fortsetzung der Konsolidierung setzt allerdings eine Rentenreform und die Anhebung von Energiepreisen voraus – zwei zentrale Themen bei den Verhandlungen mit dem IWF. Schließlich sind zahlreiche Maßnahmen zur Deregulierung der Wirtschaft eingeführt worden. Kritiker betonen allerdings, diese Reformen seien rein kosmetischer Natur.

Die Zwischenbilanz fällt deshalb gemischt aus. Angesichts der Konsolidierung der politischen Macht in den letzten 12 Monaten hätte die Regierung das Thema Reformen resoluter anpacken können. In Hinblick auf die 2012 anstehenden Parlamentswahlen, die erfahrungsgemäß die Bereitschaft zu Reformen stark beeinträchtigen, hätte dieses günstige Zeitfenster zur Durchführung von Reformen besser genutzt werden können.

Reformen und Wirtschaftswachstum

In der Zeit vor der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise herrschten sehr hohe Preise für ukrainische Exportgüter (insbesondere Metall) und es floss viel ausländisches Kapital ins Land. Diese sehr günstige außenwirtschaftliche Lage bescherte der Ukraine von 2000 bis zum Eintritt der Krise ein relativ hohes Wachstum von durchschnittlich über 7%, mit gewissen Überhitzungstendenzen in den Jahren 2006-2008. Aus volkswirtschaftlicher Sicht wäre dieser Zeitraum ideal für die Implementierung von tiefgreifenden Strukturreformen gewesen. Die Politik stufte aber die sehr starke außenwirtschaftliche Lage als die längst ersehnte „Rückkehr zur Normalität“ nach den dramatischen ökonomischen Anpassungsprozessen nach dem Zusammenbruch der UdSSR ein und sah sich deshalb nicht veranlasst, grundlegende Korrekturen ihrer Wirtschaftspolitik zu implementieren.

Die internationale Finanzkrise offenbarte im Herbst 2008 die Schwächen des damaligen Wachstumsmodells. Es wurde klar, dass in Zukunft hohe Wachstumsraten nur möglich sind, wenn das Land Strukturreformen implementiert. Diese Erkenntnis hat die

neue politische Führung dazu geführt, Reformen als zentrales Thema zu identifizieren. Bereits im Juni 2010, also nur drei Monate nach der Machtübernahme, verabschiedete der Präsident ein umfassendes Reformprogramm. Im Folgenden soll der Reformstand bei drei wirtschaftlichen Kernbereichen des Programms bewertet werden.

Bereich 1: Steuerreform

Im Dezember 2010 wurde ein Steuerkodex vom Parlament verabschiedet, der zum großen Teil bereits im Januar 2011 in Kraft getreten ist.

Die heftige Diskussion um die inzwischen zurückgenommene Reform der pauschalen Besteuerung von Einzelunternehmern hat im In- und Ausland zu einer negativen medialen Berichterstattung über den Steuerkodex der Ukraine geführt.

Dabei wird aber übersehen, dass insgesamt das neue Gesetz einen klaren Schritt nach vorn darstellt. Die Anzahl der Steuerarten wurde reduziert. Der Körperschaftsteuersatz wurde von 25% auf 23% gesenkt; 2014 soll der Satz lediglich 16% betragen. Die steuerliche Buchhaltung orientiert sich nun an der Finanzbuchhaltung und die Abschreibungsvorschriften wurden modernisiert.

Trotz dieser positiven Aspekte gibt es noch zahlreiche legislative Probleme, an denen aber gegenwärtig unter Beteiligung der Deutschen Beratergruppe gearbeitet wird. Ein Entwurf mit Änderungen des Steuerkodex soll im Herbst zur Abstimmung ins Parlament gebracht werden.

Problematisch ist nach wie vor die Arbeit der Steuerverwaltung. Sowohl ukrainische als auch ausländische Unternehmen berichten über hohe Willkür und auch über ein höheres Maß an Korruption. Folglich muss nach der Verbesserung des gesetzlichen Rahmens stärker auf Implementierungsaspekte geachtet werden: Nicht nur Unternehmen, sondern auch Steuerinspektoren müssen sich an das neue Gesetz halten.

Bereich 2: Fiskalpolitik

Der Reformbedarf eines Landes manifestiert sich oft im öffentlichen Haushalt; dies wird auch deutlich in der aktuellen Diskussion zu Griechenland und Portugal. Im Falle der Ukraine sind es vor allem zwei zu reformierende Bereiche, die zu enormen Kosten für den Staat führen: Renten und Energiepreise.

Die Rentenausgaben der Ukraine betragen 18% vom BIP und sind damit praktisch die höchsten weltweit. Das Defizit des Pensionsfonds beträgt ca. 7% vom BIP und wird vom öffentlichen Haushalt finanziert.

Das Sozialministerium hat dazu einen Gesetzesentwurf erarbeitet. Vorgesehen sind die Anhebung des Renteneintrittsalters, die Begrenzung der maximalen Rente sowie weitere Maßnahmen, die mittelfristig zu einer finanziellen Stabilisierung des Pensionsfonds führen sollen. Die technische Arbeit ist also weitgehend gemacht worden. Der Entwurf ist bereits in erster Lesung im Parlament angenommen worden, die zweite und dritte Lesung stehen aber noch aus. Ob eine Abstimmung noch vor der Sommerpause erfolgen wird, ist derzeit ungewiss.

Ein weiterer Defizittreiber sind die nicht kostendeckenden Energiepreise. Presseberichten zufolge besteht hier ein mit dem IWF abgestimmter Plan zur graduellen Anpassung der Energiepreise, der allerdings bislang noch nicht umgesetzt wurde.

Die Implementierung der Reformen bzgl. Renten und Energie steht in engem Zusammenhang mit den IWF-Verhandlungen über die Auszahlung der 3. und evtl. 4. Kredittranche in Höhe von jeweils 1,6 Mrd. USD. Hier zeigt sich einmal mehr, welche entscheidende Rolle der IWF für die Durchsetzung von unpopulären, aber erforderlichen Reformen spielt.

Sollte es im Rahmen des IWF-Programms zu Reformen des Rentensystems und der Energiepolitik kommen, dann wären damit zentrale Reformschritte getan, die auch zu einer bemerkenswerten fiskalischen Konsolidierung führen würden. Das Haushaltsdefizit würde von 9% vom BIP in 2009 und 7% vom BIP 2010 auf ca. 3,5% 2011 zurückgehen.

Bereich 3: Deregulierung

In den letzten 12 Monaten sind zahlreiche Maßnahmen verabschiedet worden, die zu einer erheblichen Deregulierung der Wirtschaft geführt haben. Die treibende Kraft hier, wie auch im Falle der Rentenreform, ist der Vize-Premierminister und Sozialminister Sergei Tigipko.

Zu betonen ist erstens die Reduktion der Anzahl von wirtschaftlichen Tätigkeiten, die einer Lizenz bedürfen, um rund 30% (von 78 auf 55). Zweitens ist die Anzahl an genehmigungspflichtigen Gewerbearten um 60% (auf 94) gesenkt worden. Drittens wurde die Anzahl an staatlichen Kontrollorganen von 85 auf 38 reduziert. Viertens wurde die erforderliche Zeit für Baugenehmigungen (bis zum Start der Baumaßnahmen) von 374 auf 60 Tage gesenkt.

Die Regierung hat mit diesen Reformen vor allem bei Investoren-Konferenzen erfolgreich geworben. Dies hat dazu geführt, dass internationale Investmentbanken sich sehr positiv zur Ukraine und zum Reformprozess geäußert haben.

Diese positive Meinung wird aber in der Ukraine oft nicht geteilt. Kritiker weisen darauf hin, dass die Reformen nur auf dem Papier geschehen seien, in der Realität hätte sich praktisch nichts geändert. Zu

beobachten ist auch eine sehr starke Orientierung der Reformen am „Doing Business-Index“ der Weltbank. Ziel scheint es zu sein, mit möglichst wenig Aufwand einen besseren Platz in dieser viel beachteten internationalen Rangliste zu erzielen. Demnach wären die aktuellen Reformbemühungen eher als Marketing für das Land und weniger als Implementierung von tatsächlichen Reformen zu verstehen.

Fazit

Es besteht kein Zweifel daran, dass Strukturreformen unabdinglich für die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Landes sind. Unbestritten ist auch, dass die Regierung zahlreiche Reformmaßnahmen verabschiedet hat. Strittig bleibt aber die Bewertung der Reformbemühungen, insbesondere bzgl. ihrer Implementierung. Die Verbesserung der gesetzlichen Lage in vielen Bereichen ist ein wichtiger Schritt. Die Reformen dürfen aber nicht nur auf dem Papier bleiben, sondern letztlich kommt es auf deren Implementierung an. Dazu kommen problematische Entwicklungen bei Privatisierungen und in der Agrarpolitik, die eher als Rückschritte zu bewerten sind.

Somit ergibt sich ein Jahr nach der Verabschiedung des Reformprogramms des Präsidenten ein gemischtes und noch unvollständiges Bild. Entscheidend sind die kommenden Monate. Zum einen wird sich dann zeigen, ob es zu einer Einigung mit dem IWF kommt. Zum anderen, ob noch weitere Reformen vor der Parlamentswahl 2012 folgen werden.

Autor

Dr. Ricardo Giucci
giucci@berlin-economics.com

Die Deutsche Beratergruppe

Die Deutsche Beratergruppe berät seit 1994 Entscheidungsträger der ukrainischen Regierung bei der Lösung aktueller Probleme der Wirtschaftspolitik. Sie wird im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

Deutsche Beratergruppe
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@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de