

Ukraine - Wirtschaftliche Transformation in der Krise

Vortrag von Prof. Dr. Karl Wohlmuth, Universität Bremen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft (Kurzfassung)

Workshop: *Wirtschaftliche Perspektiven der Ukraine nach dem Assoziierungsabkommen mit der EU*

Montag, 23. 03. 2015, 9.00-17.00 Uhr,
Universität Bremen, WHS 5, Raum 0.13

1. Die Ausgangsbedingungen

Ein Rückblick zeigt, dass die Ukraine nach dem Zerfall der Sowjetunion zunächst von einer besonders starken Transformationsrezession betroffen wurde und dann durch die Einflussnahme der Oligarchen auf Wettbewerb und Wirtschaftspolitik („State capture“) in der Transformation entscheidend zurückgeworfen wurde. Die Bewertungen des Transformationsprozesses durch die EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) zeigen, dass die Ukraine in zentralen Bereichen (Unternehmensführung, Wettbewerb, Reform von strategischen Wirtschaftssektoren, regionaler Ausgleich) kaum Fortschritte gemacht hat; in diesen Feldern liegt die Bewertung kaum über 2+ (1: Planwirtschaft und 4+: voll entwickelte Marktwirtschaft). Die schonungslose Analyse von „State Capture“ in der Ukraine in der *„Diagnostic Study of Governance Issues Pertaining to Corruption, the Business Climate and the Effectiveness of the Judiciary“* (Government of Ukraine and Legal Department of the IMF, Juli 2014) zeigt, dass eine Pyramide der Korruption, schlechte Bedingungen für die Investoren und ein problematisches Justizsystem das gesamte Wirtschaftsleben und insbesondere die KMUs (die Klein- und Mittelgroßen Unternehmen) in ihrer Expansion belasten. Bisher wurden aber trotz dieser Befunde kaum Konsequenzen für einschneidende Reformen gezogen.

2. Ein Sofortprogramm für die Ukraine (Priorität 1)

Pläne für ein Sofortprogramm liegen längst vor, so vom *Peterson Institute for International Economics 2014 (A. Aslund)*. Allerdings setzt die Implementierung voraus, dass das Minsk II-Abkommen eingehalten wird. Nun besteht also wieder ein „Window of Opportunity“, doch war auch die Hoffnung nach dem Minsker Abkommen I vom September 2014 groß, dass endlich mit den Reformen begonnen werden kann. Fünf zentrale Reformbereiche gibt es im Rahmen eines Sofortprogramms. Die notwendigen Schritte im Bereich *Reformen des Politischen Systems* (radikale Änderungen bei der Parteienfinanzierung, bei der Reform der Parlamentsarbeit, bei der Regionalisierung und bei der Durchführung von Wahlen) sind bisher nicht angegangen worden. Die umfassende *Reform des Staatsapparates* (Auflösung von vielen Kontrollbehörden, die etwa die KMUs bedrängen, Aufbau eines Systems der Verantwortlichkeit in Behörden und der leistungsgerechten Entlohnung) wartet ebenfalls auf Umsetzung. Dazu kommen dringend notwendige *Reformen im Energiesektor* (Eliminierung der hohen Energiesubventionen von 10% des BIP und drastische Änderungen bei den Energieunternehmen des Handels und der Produktion). Auch *Reformen in der Budgetpolitik* (Überprüfung der Ausgaben für Pensionslasten) und bei der *Steuerpolitik* (Eliminierung der negativen Auswirkungen der Besteuerung auf die KMUs und Vermeidung von Kapitalflucht durch die Oligarchen) können nicht länger aufgeschoben werden. Schließlich sind die *Sozialsysteme zu reformieren*: ein Großteil der Sozialausgaben geht für Pensionszahlungen, während in den Bereichen Gesundheit und Bildung allenfalls die Infrastruktur (Krankenhäuser und Schulen) notdürftig erhalten wird, aber nicht in die Leistungsträger (Ärzte, Krankenschwestern und Lehrer) investiert wird.

3. Schritte zur Transformation im Unternehmenssektor (Priorität 2)

Die bestehenden Unternehmen, vor allem die KMUs, und die Unternehmensgründer werden von mehreren Seiten her in ihrer Aktivität behindert. Die Marktdynamik und die Unternehmensdynamik werden durch die weitgehende Ausschaltung des Wettbewerbs untergraben. Ursache dafür ist die politische Vernetzung der Staatsunternehmen und der von den Oligarchen kontrollierten großen Unternehmen, so dass diese Unternehmen ihre Marktanteile halten und ausweiten können ohne Innovationen und Produktivitätssteigerungen durchsetzen zu müssen. Neu in den Markt eintretende Unternehmen, die zunächst erfolgreich starten, werden bald wieder aus dem Markt gedrängt, während wenig produktive große Unternehmen im Markt bleiben. Der WTO-Beitritt der Ukraine hat einige positive Änderungen gebracht, die aber nicht nachhaltig gewirkt haben. Allein der IT-Sektor zeigt eine gewisse Dynamik, die Hoffnung macht, doch trägt dieser Sektor noch nicht zur Modernisierung der heimischen Wirtschaft bei. Auch da gilt, dass produktive Unternehmen bedrängt werden, unproduktive Unternehmen aber im Markt bleiben. Die Daten zur Komplexität der Produktion und der Exportdiversifizierung zeigen, dass die Ukraine sogar Wettbewerbsvorteile verliert, insbesondere die Fähigkeit, komplexe Produkte (die nicht viele Länder produzieren können) zu erstellen und zu exportieren. Es gibt aber noch genug Möglichkeiten in der Ukraine, die produktionstechnischen Kompetenzen für komplexe Güter („open forest“) für den industriellen Strukturwandel zu nutzen. Diese Fähigkeiten müssen aber kurzfristig reaktiviert werden, und dies geht nicht ohne ein Umfeld, das durch Wettbewerb und Innovation geprägt ist. Die Kanäle des Technologietransfers sind weitgehend verstopft, vor allem wegen der ungesicherten „intellektuellen Eigentumsrechte“. Im Vergleich zu Wettbewerbern ist die Ukraine bei allen Formen des Technologietransfers (Auslandsinvestitionen, Joint Ventures, Lizenzen, Import von Technologiegütern) schlecht aufgestellt. Die Lage in Bezug auf die Anwendung internationaler Produkt- und Handelsstandards und in Bezug auf die Handelslogistik (Bahn, Häfen, Straßen, Zollabwicklung, Zahlungssysteme) ist düster.

4. Der Aufbau eines funktionsfähigen nationalen Innovationssystems (Priorität 3)

Ohne eine funktionierende Wettbewerbsordnung kann ein funktionierendes nationales Innovationssystem in der Ukraine nicht aufgebaut werden. Obwohl es Ansätze für den Aufbau eines nationalen Innovationssystems (NIS) in der Ukraine durchaus gibt, zielen diese einseitig auf eine Stärkung staatlicher Institutionen ab; es werden neue Behörden für Wissenschaft, Technologie und Innovation vorgeschlagen und auch Nationale Innovationsräte, doch wird der Systemgedanke (Unternehmen werden durch die Eckpfeiler des nationalen Innovationssystems unterstützt) kaum artikuliert. Partnerschaftliche Ansätze (Kooperation von staatlichen Institutionen und privaten Unternehmen bei F&E und bei Innovationsprojekten) sind eher selten. Vorgeschlagene Instrumente (Innovationsgutscheine, Start-up-Finanzierungen, etc.) werden nicht hinsichtlich der Anwendbarkeit im ukrainischen Unternehmenssektor geprüft. Regionale und lokale Innovationssysteme können überhaupt erst wirksam werden, wenn eine regionale und lokale politische Verfassung mit Wirtschaftskompetenzen existiert. Der IT-Sektor kann eine wichtige Katalysatorrolle spielen, doch wird der Sektor vom Staat nicht angemessen gefördert. Die staatlichen Investitionen in die F&E und die privaten F&E-Investitionen sind unzureichend und nach Sektoren betrachtet auch nicht ausgewogen; es fehlen auch die Zukunftsorientierung von F&E-Investitionen und eine partnerschaftliche Planung von Innovationsprojekten.

5. Eine kohärente Strategie für die Ukraine: Von der Wachstumsdiagnose zur Reformdiagnose und dann zur Europäischen und Globalen Integrationsdiagnose

Die Ukraine kann durch die Nutzung von vier Strategiekomponenten den Anschluss an die europäische und globale Integrations- und Reformdynamik finden:

a) *Erstens* geht es bei der mittel- bis langfristigen Wachstumsdiagnose um die Identifizierung von Markt- und Regierungsversagen in der Ukraine, um zu erkennen, welche Faktoren Investitionen behindern. Dieser Schritt reicht aber nicht aus; dieses Analyse-Instrumentarium ist durch eine konsequente Reformdiagnose zu ergänzen, die von den tatsächlichen Reformhemmnissen ausgeht, da es in der Ukraine einen systeminhärenten Mechanismus der Blockierung von Strukturtransformation gibt (Tendenz zur Wiederherstellung von Wettbewerbsbarrieren).

b) *Zweitens* geht es bei der Integrationsdiagnose um die Identifizierung der Möglichkeiten, die Assoziation der Ukraine in den EU-Wirtschaftsraum vorzubereiten. Wenn die Ukraine tatsächlich eine Annäherung an die EU im Rahmen des Assoziationsabkommens anstrebt, dann ist bereits jetzt eine Planung der Strukturtransformation auf der Basis der EU-Konzeption des intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums nötig (wie für die Mittelverteilung der EU-Strukturfonds vorgesehen). Für alle Regionen der Ukraine sind daher die Wachstumschancen auf der Basis des Drei-Achsenmodells zu ermitteln (A: vorhandene Schlüsseltechnologien, B: traditionelle Industriesektoren, C: erfolgversprechende Zukunftsthemen). Schritte einer zukunftsfähigen Wirtschaftsförderung sind dann auf der Basis einer tragfähigen politischen und fiskalischen Dezentralisierung abzusichern; dieser Weg kann zur Stärkung der lokalen KMUs genutzt werden.

c) *Drittens* muss die Ukraine bei der Integrationsdiagnose offensiv auf den Trend der „vorzeitigen De-industrialisierung“ reagieren. Das heißt aber auch, dass die Ukraine nicht einfach den Entwicklungsweg von erfolgreichen asiatischen Schwellenländern - über die Produktion von arbeitsintensiven Exportgütern - kopieren kann. Hilfreich wird für die Ukraine nur eine Strategie sein, die eine spezifische Förderung der verarbeitenden Industrie („Sophistication“) mit einer gezielten Förderung der Landwirtschaft (Nischen des „Agro-Processing“), des Dienstleistungssektors („IT-Based Development“) und des Rohstoff- und Energiesektors („Raw Materials and Energy Savings-Based“) intelligent kombiniert, also neue zukunftsfähige Wachstumssektoren ausweist. Dies geht aber nicht ohne stark entwickelte nationale, regionale und lokale Innovationssysteme, die auf diese vier Sektoren fokussieren.

d) *Viertens* muss die Ukraine im Rahmen der Integrationsdiagnose die Chancen erkennen, die sich aus dem derzeit noch vorhandenen Potential für den industriellen Strukturwandel ergeben („Open Forest“). Immerhin kann ein Land wie die Ukraine in Bereichen der Schwerindustrie, des Maschinenbaus, des Fahrzeugbaus und der Chemieindustrie, aber auch im Bereich der Lebensmittelindustrie, noch vorhandene Kompetenzvorteile für neue Wettbewerbsvorteile nutzen. Im Rahmen einer Analyse auf der Basis des „Innovation Investment Index“ können jene industriellen Sektoren identifiziert werden, die einerseits zur Nutzung und Erweiterung der Kompetenzen führen und andererseits eine sektorale und regionale Breitenwirkung haben. Zudem gilt es dann auf lokaler und regionaler Ebene die erfolgreichen KMUs zu stützen („Backing the Winners“), da diese Unternehmen für Beschäftigung und Innovation wichtig sind. Das sind Strategien, die in China und in Vietnam funktionieren, aber auch für die bisher zentralistisch regierte Ukraine wichtig sind.