

## Analyse

# Das »Konjunkturpaket« der russischen Regierung

Von Yuri Simachev, Boris Kuznetsov und Andrei Yakovlev, Moskau

## Einleitung

Im März 2009 wurde das Programm der russischen Regierung zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise (»Konjunkturpaket«) veröffentlicht und öffentlich diskutiert. Dieser Schritt weckt Hoffnung, dass die Regierung dazu übergeht ihre Antikrisenpolitik in enger Zusammenarbeit mit Vertretern von Wirtschaft und Gesellschaft zu entwickeln. Unsere Analyse des Konjunkturpakets der russischen Regierung zeigt die zentralen Stoßrichtungen und erlaubt eine detaillierte Klassifizierung der einzelnen Maßnahmen und ihrer zu erwartenden Effekte.

## Das Konjunkturpaket im Überblick

Insgesamt wurden von unserem 20-köpfigen Expertenteam etwa 100 Einzelmaßnahmen untersucht, die von der russischen Regierung im Zeitraum von Oktober 2008 bis März 2009 mit explizitem Bezug auf die Bekämpfung der Wirtschaftskrise im Bereich der Realwirtschaft verabschiedet worden sind:

Der Gesamtumfang der zusätzlichen staatlichen Finanzmittel zur Unterstützung der Industrie wird auf 2,1 bis 2,5 Billionen Rubel (derzeit etwa 45 bis 55 Mrd. Euro) geschätzt:

- 1,1 – 1,2 Billionen Rubel (25 Mrd. Euro) für verbesserten Zugang zu Finanzmitteln
- 500 – 700 Mrd. Rubel (11 – 16 Mrd. Euro) zur Reduzierung der Abgabenlast
- 250 – 300 Mrd. Rubel (6 – 7 Mrd. Euro) für Sozialleistungen und zur Entwicklung des Arbeitsmarkts
- 180 – 230 Mrd. Rubel (4 – 5 Mrd. Euro) zur Stimulierung der Binnennachfrage
- 60 – 90 Mrd. Rubel (1 – 2 Mrd. Euro) zur Unterstützung von Kleinunternehmen

Die von den Maßnahmen bevorzugt geförderten Wirtschaftsbranchen sind die Automobilproduktion, die Produktion von landwirtschaftlichen Nutzfahrzeugen, der Rüstungssektor, die Landwirtschaft und der Wohnungsbau. Unter Einbeziehung von Steuerentlastungen auch die Erdöl- und Erdgasförderung. Die Maßnahmen konzentrieren sich auf Großunternehmen und Kleinstunternehmen. Für Unternehmen mittlerer Größe sind nur 15 % der Maßnahmen vorgesehen.

Im Rahmen der staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise sind bereits früher geplante Maßnahmen im Bereich der Entwicklung des Unternehmensrechtes, der Unterstützung der Kleinunternehmen, der Reduzierung der bürokratischen Hürden für Unternehmen und der Verbesserung des Steuersystems wesentlich beschleunigt worden. Zu den stra-

tegisch wichtigen Maßnahmen zählen auch die Entwicklung des Leasing und die Weiterentwicklung des Anleihenmarktes. Nach Einschätzung unserer Experten haben etwa 7 % der Maßnahmen eine verzögerte Wirkung. Während die direkte konjunkturelle Wirkung dieser Maßnahmen als niedrig eingeschätzt wird, wird erwartet, dass sie längerfristig eine erhebliche und positive Wirkung entfalten.

## Kritische Bestandsaufnahme

Die Maßnahmen des Konjunkturpaketes haben vor allem einen kompensierenden Charakter, d. h. sie zielen darauf, die durch die Wirtschaftskrise verursachten Verluste der großen Unternehmen zu begrenzen (in der Regel ohne Berücksichtigung des konkreten Unternehmensverhaltens). In nur viel geringerem Umfang tragen die Maßnahmen zur Entwicklung konkurrenzfähiger Unternehmen bei.

Es besteht ein Defizit an Maßnahmen und an Ressourcen in den folgenden Bereichen:

- Förderung von Innovationen und technischer Modernisierung
- Unterstützung von high-tech Exporten
- Förderung von marktwirtschaftlichem Wettbewerb
- Förderung des Unternehmenswachstums
- Förderung neuer Wirtschaftszweige
- Attraktivität des russischen Marktes für ausländische Investoren
- Effizienz der natürlichen Monopole und staatlichen Großunternehmen

Die Umsetzung der im Konjunkturpaket der Regierung vorgesehenen Maßnahmen verlangt (mit Ausnahme derjenigen Maßnahmen die auf reinen finanziellen Entlastungen beruhen) eine hohe Qualität der Umsetzung. Die Staatsverwaltung muß eigenständig über die Auswahl der zu fördernden Unternehmen und über die konkrete Form der Realisierung der Maßnahme ent-

scheiden. Nach unserer Studie sind so 40 % der Maßnahmen dem Risiko einer ineffizienten administrativen Umsetzung ausgesetzt.

Insgesamt werden von unserem Expertenteam nur 10 % der Maßnahmen des staatlichen Konjunkturpakts als sehr effektiv eingeschätzt. Weitere 30 % werden als recht effektiv beurteilt. Das Potenzial einiger Maßnahmen wird dabei durch die konkreten Ausführungsbestimmungen erheblich eingeschränkt. Bei 10 % der staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise kritisieren unsere Experten außerdem die Ambivalenz ihres Einflusses. Kurzfristig können sie durchaus zur Konjunkturbelebung beitragen, langfristig führen sie jedoch zu Wettbewerbsverzerrungen und anderen Problemen, die die Rückkehr zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum nach Überwindung der Krise erschweren werden.

Mehr als 40 % der Maßnahmen widersprechen zumindest teilweise den vor der Krise entwickelten Prinzipien der russischen Wirtschaftspolitik. In Anbetracht der Einzigartigkeit der aktuellen Wirtschaftskrise und des zeitlich begrenzten Charakters der staatlichen Maßnahmen zur Krisenbekämpfung ist dies derzeit nicht das größte Problem. Bedenklich ist jedoch, dass der befristete Charakter etlicher Maßnahmen nicht eindeutig definiert wurde. Das Fehlen eindeutiger Regeln zur Abschaffung (oder Verlängerung) dieser Maßnahmen macht die Wirtschaftspolitik unvorhersagbar und schafft damit Unsicherheit unter den betroffenen Unternehmen. Hinzu kommt, dass die Debatte über die Zukunft dieser Maßnahmen so zum Ziel von Lobbyisten wird.

### Verbesserungspotenzial

Aus unserer Sicht liegt das Verbesserungspotenzial beim staatlichen Konjunkturpaket weniger in der Ausarbeitung neuer, zusätzlicher Vorschläge sondern in der Optimierung der bereits entwickelten Maßnahmen. Neben der Verbesserung der Umsetzung der Maßnahmen sind eine effiziente Erfolgskontrolle und transparente politische Entscheidungsverfahren von zentraler Bedeutung. Wir halten in diesem Zusammenhang folgende Punkte für vorrangig:

Erstens sollten die konkreten Maßnahmen deutlich auf ein bestimmtes Ziel ausgerichtet sein und auch durch die Mittelempfänger bezüglich ihrer erwarteten Effekte und möglicher Probleme und Risiken bewertet werden.

Zweitens sollte die Ausarbeitung einer konkreten Maßnahme in Absprache mit der Wirtschaft und interessierten öffentlichen Organisationen erfolgen. Zu den wichtigsten Forderungen zählt, dass die Stellungnah-

men der Wirtschaftsverbände und gesellschaftlichen Organisationen veröffentlicht werden.

Drittens sollte die praktische Umsetzung jeder Maßnahme zu regelmäßigen, vorab festgelegten Kontrollterminen überprüft werden. Dabei ist eine Kooperation mit Wirtschaftsverbänden und gesellschaftlichen Organisationen möglich.

Viertens ist es notwendig, die Regelung aller Maßnahmen auf ausreichende Anforderungen bezüglich der Offenlegung von Informationen und der Transparenz von Entscheidungsprozessen und Ergebnissen zu überprüfen. Nur durch Kontrollen und Transparenz ist eine Evaluierung der Maßnahmen und eine mögliche Korrektur oder gar Abschaffung einzelner Maßnahmen zu gewährleisten. Wir geben zu, dass derzeit die Übertragung zentraler Entscheidungskompetenzen auf die Regierung erforderlich ist, um schnell und flexibel auf die Krise reagieren zu können. Wir würden eine Verstärkung der begleitenden Informationsmaßnahmen der Regierung jedoch für hilfreich halten.

Wir halten es für erforderlich, das Instrumentarium zur Umsetzung der Maßnahmen zur Krisenbekämpfung schrittweise auszuweiten. Dazu muss die gesetzliche Grundlage verbessert werden, um schnelle und flexible Reaktionen zu ermöglichen. In der Krise sind Sofortmaßnahmen oft unvermeidbar. Es ist aber wichtig, diese Sofortmaßnahmen in ein langfristiges Konzept einzubetten und schon jetzt einen Plan zu ihrer späteren Abschaffung und zum »Rückzug des Staates aus der Nationalisierung« zu entwerfen.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen auch Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung der staatlichen Unternehmen und natürlichen Monopole (wie Erdgasversorgung oder Eisenbahnverkehr). Diese Sektoren sind für die gesamte Wirtschaft des Landes von großer Bedeutung und hier hat der Staat als Eigentümer direkte Verantwortung.

Bei Maßnahmen zur Unterstützung einzelner Wirtschaftsbranchen oder Unternehmen sollte unserer Meinung nach darauf geachtet werden, dass die Sicherung von Arbeitsplätzen nicht durch eine künstliche Erhöhung der Nachfrage und eine Stützung ineffizienter Produktion erfolgt. Eine Stützung der Nachfrage ist nur dann berechtigt, wenn dadurch nicht nur Arbeitsplätze sondern auch wettbewerbsfähige Produktionskapazitäten und qualifizierte Fachkräfte erhalten bleiben. Dies wiederum bedeutet, dass aus Sicht der Regierung entweder die Nachfrage auch nach der Krise (d. h. ohne die staatlichen Anti-Krisen-Maßnahmen) vorhanden sein wird oder die Bewahrung der Produktionskapazitäten im Interesse der nationalen Sicherheit liegt.

Um etliche Probleme zu vermeiden, die typisch sind für direkte Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen, sollten sich die Auflagen nicht in erster Linie auf die Preispolitik der Unternehmen beziehen (indem Verkaufspreise staatlich reguliert werden) sondern vielmehr Modernisierungsinvestitionen und damit eine Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der Produktion verlangen. Entsprechende Forderungen existieren zweifelsohne in vielen Fällen, sind aber weder transparent noch öffentlich.

#### Über die Autoren

Dr. Yuri Simachev ist stellvertretender Direktor des Interdepartmental Analytical Center. Dr. Boris Kuznetsov ist leitender wissenschaftlicher Mitarbeiter des Interdepartmental Analytical Center und wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts zur Analyse von Unternehmen und Märkten der Higher School of Economics. Dr. Andrei Yakovlev ist Direktor des Instituts zur Analyse von Unternehmen und Märkten der Higher School of Economics.

#### Lesetipp

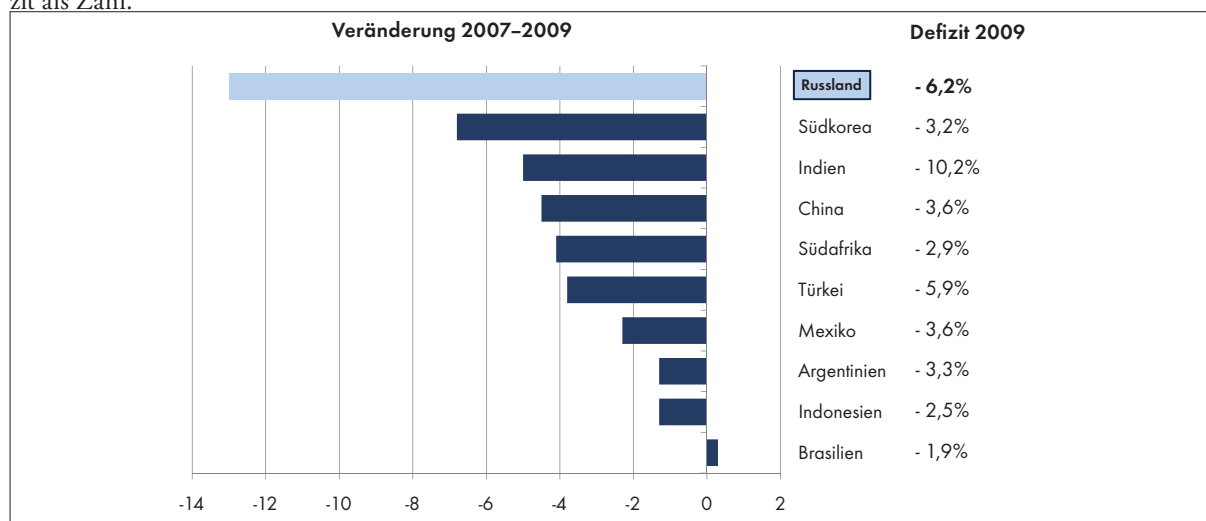
Die vollständige englische Übersetzung des Anti-Krisen Programms («Konjunkturpakts») der russischen Regierung findet sich unter <http://premier.gov.ru/eng/anticrisis/>

Die vollständige Analyse der Autoren ist in russischer Sprache abrufbar unter <http://www.hse.ru/data/943/184/1241/otsenka.pdf>

## Statistik

### Zunahme des staatlichen Haushaltsdefizits im Rahmen der Krisenbekämpfung und erwartetes Haushaltsdefizit für 2009

Ausweitung der staatlichen Haushaltsdefizite im Rahmen der Krisenbekämpfung (Veränderung der Haushaltsbilanz, gemessen als Prozentanteil am BIP, 2009 gegenüber 2007) als Balken und für 2009 erwartetes Haushaltsdefizit als Zahl.



Anmerkung: Das für 2009 erwartete Haushaltsdefizit ist niedriger als die Zunahme von 2007 bis 2009, wenn die Haushaltsbilanz 2007 positiv war. Im russischen Fall ist die Haushaltsbilanz von + 6,8 % auf - 6,2 % gesunken, was einem Rückgang von 13 % entspricht.  
Quelle: IWF, zitiert nach Economist 30.4.2009.