Warum ein IWF-Programm dringend notwendig ist

Im Dezember 2019 erzielte die Ukraine mit dem IWF eine Vereinbarung auf Arbeitsebene („Staff Level Agreement“) über eine dreijährige erweiterte Fondsfazilität („extended fund facility, EFF“). Die Vereinbarung sollte zu einem Programm in Höhe von 5,5 Mrd. USD führen, was an die Erfüllung einer Reihe von Vorbedingungen („prior actions“) geknüpft war. Ungeachtet der recht günstigen makroökonomischen Entwicklung im letzten Jahr wurde das IWF-Programm als ein wichtiges Instrument zur Verankerung von Strukturreformen, sowie zur Mobilisierung weiterer Unterstützung durch EU und Weltbank gesehen.

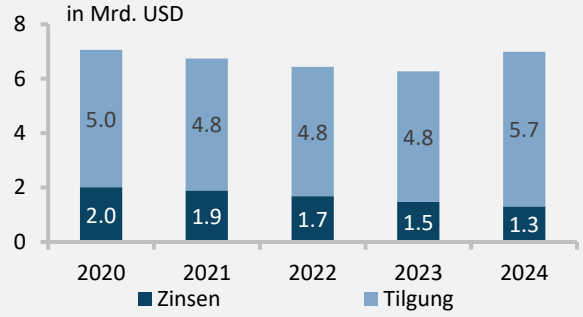
Leider machte die Erfüllung der Vorbedingungen für das Programm kaum Fortschritte, bevor die Corona-Pandemie und die folgende Wirtschaftskrise das Land trafen. Angesichts der nun kommenden tiefen Rezession und eines verdreifachten Budgetdefizits ist der Druck, das (wahrscheinlich aufgestockte) Programm schnell abzuschließen, deutlich gestiegen. Die beiden verbliebenen wichtigsten Vorbedingungen sind die Landmarktreform und ein Gesetz, das die Rückgabe verstaatlichter Banken an ihre Eigentümer verhindern soll.

Während das Gesetz zum Landmarkt final beschlossen wurde, steht die endgültige Verabschiedung des Bankengesetzes noch aus. Nach Abschluss der ersten Lesung versuchten einige wenige Abgeordnete die finale Verabschiedung durch Einbringung von 16.335 Änderungsanträgen für die zweite Lesung des Gesetzes zu verzögern. Jedoch reagierte die Rada bereits durch eine Verfahrensänderung, die eine rasche Verabschiedung des Gesetzes in den nächsten Wochen erlaubt. Dies würde die Tür für das IWF-Programm öffnen.

Hintergrund

Im Laufe des letzten Jahres gewannen die Verhandlungen mit dem IWF an Schwung. Im Dezember 2019 wurde eine Vereinbarung über ein dreijähriges Programm in Höhe von 5,5 Mrd. USD angekündigt. Trotz der recht günstigen makroökonomischen Entwicklung (BIP-Wachstum von mehr als 3%, eine starke Währung und ein geringes Budgetdefizit) im letzten Jahr wurde das Programm als ein wichtiger Anker für Strukturreformen gesehen, die notwendig sind, um das Wachstum anzukurbeln und den hohen externen Schuldendienst zu unterstützen. Neben der Bereitstellung günstiger Kredite ist der IWF ein wichtiger Anker für andere bilaterale und multilaterale Institutionen wie EU („Makro-Finanz-Hilfe“), Weltbank und weitere.

Öffentlicher externer Schuldendienst



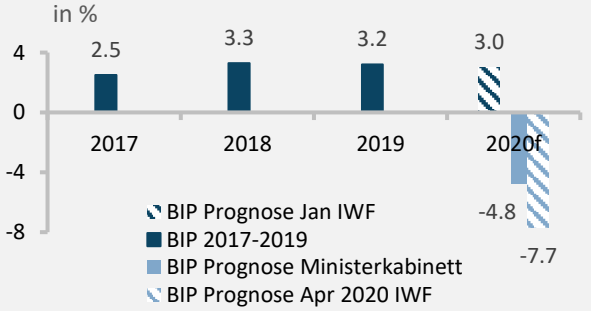
Quelle: IWF, Finanzministerium

Jedoch wurden bei der Erfüllung der notwendigen Vorbedingungen, welche die Voraussetzung für die Genehmigung durch das IWF-Exekutivdirektorium ist, keine großen Fortschritte erzielt.

Externer Schock: Die Corona-Pandemie

In nur wenigen Monaten veränderte die Corona-Pandemie alles: In seinem jüngsten Ausblick prognostizierte der IWF die stärkste weltweite Rezession seit der Großen Depression 1929. Die Ukraine ist vor dieser Entwicklung nicht gefeit, wie die dramatisch veränderten Prognosen im Diagramm unten zeigen. Die Prognosen sind jedoch mit großer Unsicherheit behaftet, welche durch die relativ große Differenz zwischen der IWF-Prognose (-7,7%) und der Regierungsprognose (-4,8%) ersichtlich ist.

Reales BIP-Wachstum: Vor und nach Corona

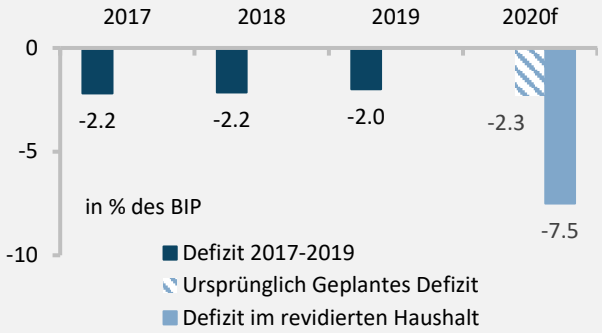


Quelle: IWF, Ministerkabinett

Eine wirtschaftspolitische Reaktion auf die Pandemie erfolgte am 13. April durch signifikante Änderungen am Staatshaushalt. Weniger Einnahmen durch ein gesunkenes BIP und damit geringeren Steuereinnahmen trafen auf gleichzeitig höhere Ausgaben, vor allem für Gesundheit. Das offensichtliche Ergebnis war ein substanzieller Anstieg des Budgetdefizits, wie das folgende Diagramm zeigt. Während ursprünglich ein Defizit von rund 2% des BIP für 2020, wie in vergangenen Jahren,

geplant war, stieg die Defizitquote nun deutlich auf 7,5%.

Budgetdefizit: Vor und nach Corona



Quelle: IWF, Ministerkabinett

Dieser plötzliche Anstieg ist nun ein weiter zentraler Motivationsfaktor für einen raschen Abschluss des IWF-Programms, um die Haushaltsfinanzierung zu unterstützen. Schuldenaufnahme auf internationalen Märkten ist momentan sehr teuer (rund 9% für 10-jährige Eurobonds) und lokale Anleihemärkte können, trotz vergangener positiver Entwicklungen, diese Finanzierungslücke nicht absorbieren.

Bezüglich der Genehmigung des IWF-Programms stehen aktuell zwei Vorbedingungen in der Aufmerksamkeit: die Landmarktreform und das Bankengesetz.

Landmarkt

Es gibt weiterhin keinen Markt für Agrarland in der Ukraine, trotz zahlreicher Versuche, dies der internationalen Praxis anzupassen. Der IWF und die Weltbank haben wiederholt eine Reform unterstützt, weil der Status quo den Sektor und die Wirtschaft hemmt. Im letzten Jahr gewann die Reform mit der Verabschiedung des Landmarktgesetzes in erster Lesung neuen Schwung. Am 30. März dieses Jahres wurde das Gesetz endgültig beschlossen, jedoch nur in restriktiver Form: Ab dem 1. Juli 2021 dürfen ausschließlich natürliche Personen Landflächen bis maximal 100 ha kaufen. Juristische Personen dürfen erst ab 2024 Land bis zu 10.000 ha erwerben. Über die Teilnahme von ausländischen Investoren wird in einem zukünftigen Referendum entschieden. Obwohl die kurzfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Reform sehr gering sein werden, ist sie ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Bankengesetz

Eine weitere Bedingung bezieht sich auf die Nationalisierung der PrivatBank Ende 2016 und die derzeitigen juristischen Versuche der früheren Eigentümer, die Entscheidung umzukehren. Aus diesem Grund sind Veränderungen des Bankengesetzes erforderlich, um solche Szenarien für die Zukunft zu vermeiden und dabei Steuergelder zu schützen (5,5 Mrd. USD wurden der Bank zugeführt). Ein solches Gesetz wurde am 31. März in erster Lesung verabschiedet. Die Hauptfrage ist nun die Verabschiedung in der zweiten und finalen Lesung. Allerdings gingen für diese 16.335 Änderungsanträge ein. Die Mehrheit dieser Anträge stammt von wenigen Abgeordneten, vermutlich mit dem Ziel, die Verabschiedung des Gesetzes zu verzögern und damit die Vereinbarung mit dem IWF zu torpedieren. Die Mehrheit der Abgeordneten billigte jedoch Änderungen im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess, um mit einer solch großen Anzahl an Änderungsanträgen rasch umzugehen. Dieser Schritt ist ein klares Zeichen für die Dringlichkeit der Situation.

Schlussfolgerung und Ausblick

Die schnelle Erneuerung der Zusammenarbeit mit dem IWF im Kontext des massiven wirtschaftlichen Einbruchs wegen der Corona-Krise ist momentan die Priorität der Wirtschaftspolitik. Neben der Unterstützung des externen Schuldendienstes muss die Finanzierung des hohen Budgetdefizits beachtet werden. Der IWF hat bereits signalisiert, dass das Programm ausgeweitet werden kann – einige Beobachter rechnen mit einer Ausweitung auf 8 Mrd. USD. Ein großer Anteil davon würde an das Finanzministerium gehen. Nun liegt es an den Abgeordneten, die notwendigen Vorbedingungen so schnell wie möglich zu erfüllen, idealerweise noch im April oder Anfang Mai.

Autoren

Robert Kirchner, kirchner@berlin-economics.com

Garry Poluschkin, poluschkin@berlin-economics.com

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Subscribe / unsubscribe newsletter

German Economic Team

www.german-economic-team.com

Das German Economic Team (GET) unterstützt die Regierungen der Länder Ukraine, Belarus, Moldau, Georgien und Usbekistan beratend bei der Gestaltung wirtschaftspolitischer Reformprozesse und der nachhaltigen Entwicklung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Es wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) finanziert und von Berlin Economics durchgeführt.