

Ukraina: ultimatum Zachodu wobec skorumpowanych elit

Sławomir Matuszak

11 stycznia szef misji MFW na Ukrainie w liście do szefa Administracji Prezydenta skrytykował prezydencki projekt ustawy o Sądzie Antykorupcyjnym, wniesiony do Rady Najwyższej w grudniu 2017 roku. W dokumencie wymieniono szereg przepisów, które według Funduszu podważają niezależność i efektywność przyszłej instytucji oraz stoją w sprzeczności z ukraińskimi zobowiązaniami. Utworzenie niezależnego Sądu Antykorupcyjnego jest głównym warunkiem MFW kontynuowania współpracy z Ukrainą. Kilka dni później analogiczny list wystosował Bank Światowy, który zagroził wstrzymaniem gwarancji kredytowej na sumę 800 mln USD. Prezydencki projekt został też skrytykowany przez Komisję Europejską.

Jedynym wysokiej rangi przedstawicielem ukraińskich władz, który skomentował zagrożenie, był minister finansów Ołeksandr Danyluk. Stwierdził on, że wstrzymanie reform będzie skutkowało końcem współpracy z MFW. Wykluczył przy tym możliwość podpisania nowego programu z Funduszem, zwracając uwagę, że jego warunki pozostaną bez zmian. Z kolei zastępca szefa Narodowego Banku Ukrainy Dmytro Sołohub oświadczył, że jeśli nie uda się uzyskać transzy do końca II kwartału br., będzie to oznaczać faktyczne zakończenie programu współpracy z MFW (formalnie wygasa dopiero w I kwartale 2019 roku).

Komentarz

- Po rewolucji godności Ukraina, będąca wówczas na skraju bankructwa, otrzymała wsparcie kredytowe z kilku źródeł, z których najważniejszymi były MFW i UE. Podpisany z Funduszem w marcu 2015 roku czteroletni program Extended Fund Facility (EFF) przewidywał udostępnienie linii kredytowej w wysokości 17,25 mld USD, z czego w czterech transzach wypłacono do tej pory 8,7 mld USD. Wsparcie UE w ramach programów pomocy makrofinansowej (MFA) wyniosło w tym czasie 2,81 mld EUR. W obu przypadkach Ukraina otrzymała pierwsze transze bezwarunkowo, natomiast kolejne były uzależnione od szeregu reform, w tym związanych z walką z korupcją, przy czym warunki unijne były komplementarne wobec MFW. W ostatnich miesiącach obie instytucje zaczęły wywierać coraz większą presję na przeprowadzenie reform związanych ze zwalczaniem korupcji, przede wszystkim utworzenie niezależnego Sądu Antykorupcyjnego. Pierwszym poważnym sygnałem narastającego na Zachodzie zniecierpliwienia była decyzja UE z grudnia ub.r. o niewypłaceniu Ukrainie kolejnej transzy MFA w wysokości 600 mln EUR i brak wiążących deklaracji o kontynuowaniu wsparcia Kijowa w kolejnym programie.

- Utworzony po 2014 roku system instytucji odpowiedzialnych za walkę z korupcją jest niepełny. Funkcjonuje Narodowe Biuro Antykorupcyjne (NABU) oraz Specjalna Prokuratura Antykorupcyjna, jednak prowadzone przez nie postępowania przeciwko ważnym politykom i urzędnikom nie doprowadziły dotychczas do wyroków skazujących z powodu zależności wymiaru sprawiedliwości od władz. Powołanie niezależnego Sądu Antykorupcyjnego spowodowałoby domknięcie systemu i umożliwiłoby realną walkę z korupcją na najwyższych szczeblach. Jest to postulat nie tylko Zachodu, ale także większości środowisk postmajdanowych aktywistów. We wszystkich sondażach Ukraińcy wskazują korupcję jak główny problem kraju, zaś w ocenie kręgów biznesowych jest to najważniejsza przeszkoda na drodze do poprawy sytuacji gospodarczej.
- W ukraińskich elitach politycznych istnieje ogromny opór wobec utworzenia skutecznego mechanizmu walki z korupcją. Nawet powołane do tego instytucje są poddawane ciągłym próbom pozbawienia niezależności, czego przykładem jest projekt nowelizacji ustawy o NABU z grudnia ub.r., złożony przez przewodniczących dwóch frakcji tworzących koalicję rządzącą (Bloku Petra Poroszenki i Frontu Ludowego), zawierający m.in. uproszczenie procedury odwołania szefa Biura. Ostatecznie do głosowania nie doszło z powodu silnych nacisków międzynarodowych, przede wszystkim Waszyngtonu i Brukseli. Niemal cała ukraińska klasa rządząca, tylko w niewielkim stopniu odnowiona po 2014 roku, traktuje utworzenie niezależnego Sądu Antykorupcyjnego jako poważne zagrożenie dla swoich interesów. Efektem tego jest szeroki konsensus we władzach i większości opozycji, aby sądu nie powoływać lub powołać go w formie *de facto* zależnej od władz, a tym samym uniemożliwiającej skuteczną walkę z korupcją na najwyższych szczeblach.
- Zachód jest jedynym kredytodawcą Ukrainy, która wciąż potrzebuje wsparcia finansowego. Dodatkowym problemem jest to, że szczyt wypłat zadłużenia zagranicznego przypada na lata 2018–2021. Kijów będzie musiał zwrócić około 12 mld USD (suma odpowiada 12% PKB). Ponadto państwowy Naftohaz musi wypłacić 2 mld USD Gazpromowi, zaś sąd w Londynie rozpatruje sprawę długu wobec Rosji w wysokości 3 mld USD (tzw. dług Janukowycza), który Ukraina prawdopodobnie będzie musiała zwrócić. Ponadto pozew do Trybunału Arbitrażowego w Sztokholmie złożył oligarcha Ihor Kołomojski, który domaga się od państwa ukraińskiego odszkodowania w wysokości 4,7 mld USD. W tej sytuacji władze w Kijowie mają bardzo małe pole manewru, a uzyskanie środków z innych źródeł (rynk finansowe) w warunkach zawieszonyj współpracy z MFW będzie skrajnie trudne, a na dłuższą metę niemożliwe. Szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę kruchą stabilność ukraińskiej gospodarki, która po głębokim kryzysie w latach 2014–2015, od dwóch lat notuje niewielki wzrost (2,3% w 2016 i ok. 2% w 2017 roku).
- Dotychczas w ramach programów współpracy z MFW i UE ukraińskie władze spełniały większość warunków, których koszty ponosiło społeczeństwo. Wśród najbardziej niepopularnych społecznie kroków można wymienić drastyczny wzrost cen na prąd, gaz i ogrzewanie czy reformę emerytalną. Opór wobec MFW we władzach pojawił się dopiero wobec wymogów związanych z walką z korupcją, gdyż uderzy to w elity rządzące. W tej sytuacji władzom w Kijowie trudno będzie przekonać opinię publiczną, że stają w obronie suwerenności kraju przed „dyktatem z Zachodu”, choć takie próby są już podejmowane.

Wszystko wskazuje na to, że Kijów będzie starał się grać na czas, przeciągając procedury bądź próbując powołać Sąd Antykorupcyjny pozbawiony możliwości realnego działania. Wydaje się jednak, że Zachód jest zdeterminowany, aby nie zmniejszać presji na Ukrainę, co wynika z przekonania, że bez realnej walki z korupcją dalsze reformy nie przyniosą rezultatów.