Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 17.03.2022 www.osw.waw.pl

Ukraina: pakiet ustaw wojennych

Sławomir Matuszak, Piotr Żochowski

15 marca Rada Najwyższa uchwaliła szereg ustaw regulujących funkcjonowanie państwa w czasie wojny, m.in. przedłużyła stan wojenny do 25 kwietnia i zwiększyła budżet obronny. Poszerzono też kompetencje policji, zrównując je z uprawnieniami formacji obrony terytorialnej, oraz zwiększono liczebność Państwowej Służby Granicznej z 53 tys. do 60 tys. funkcjonariuszy. Z kolei prezydent Wołodymyr Zełenski podpisał dwie ustawy – o odpowiedzialności karnej za kolaborację z Rosją (do 15 lat pozbawienia wolności) oraz o przeciwdziałaniu rosyjskiej propagandzie. Na czas obowiązywania stanu wojennego wprowadzono też szereg zmian w prawie podatkowym i budżetowym. Dla osób samozatrudnionych i małych przedsiębiorstw płatność podatków ma być dobrowolna, a dla firm z obrotem rocznym do 10 mld hrywien (340 mln dolarów) ma obowiązywać jedna stawka – w wysokości 2% od obrotu – oraz zwolnienie z podatku dochodowego i VAT-u. W celu ograniczenia cen paliw zniesiono akcyzę na nie i zmniejszono VAT z 20 do 7%. Ponadto zwiększono podatek od wydobycia gazu w zależności od jego ceny na europejskim rynku. Obecne stawki (14% dla odwiertów o głębokości powyżej 5 km oraz 29% dla płytszych) będą obowiązywać, jeśli cena surowca będzie wynosić od 150 do 400 dolarów za 1 tys. m^3, natomiast jeśli przekroczy ten pułap, wówczas podatek będzie wyższy – 31–65%. Rozszerzono też uprawnienia rządu w zakresie zmian w wydatkach budżetowych.

Komentarz

- Przyjęcie pakietu ustaw regulujących funkcjonowanie państwa w czasie konfliktu zbrojnego pokazuje, że pomimo rosyjskiej agresji ukraiński system władzy pozostaje sprawny, a prezydent, parlament i rząd nadal wypełniają swoje zadania. Przyjęcie 20 z 21 aktów większością konstytucyjną ponad 300 głosów świadczy o znacznym konsensusie w elitach politycznych i wspólnym oporze przeciwko wrogowi, niezależnie od wcześniejszych podziałów i rywalizacji. Jest to ważny sygnał do społeczeństwa i otoczenia międzynarodowego – potwierdza trwałość i efektywność instytucji politycznych, a także ich odporność na demoralizację w obliczu napaści.
- Najważniejszymi z punktu widzenia wzmacniania systemu oporu społecznego są ustawy wprowadzające odpowiedzialność karną za współpracę z okupantem. Na mocy pierwszej – „O wniesieniu zmian do innych aktów prawnych w sprawie zagwarantowania odpowiedzialności karnej za działalność kolaboracyjną" – do Kodeksu karnego Ukrainy wprowadzono nową kategorię przestępstwa – działalność kolaboracyjną. Za współpracę z państwem agresorem, administracją okupacyjną i/lub jego formacjami zbrojnymi oraz paramilitarnymi, a także za głoszenie poglądów uzasadniających rosyjską napaść przewidziana jest kara od 10 do 15 lat pozbawienia wolności. Druga ustawa – „O

ustaleniu odpowiedzialności osób prowadzących działalność kolaboracyjną" – przewiduje, że takie osoby będą pozbawiane prawa do zajmowania stanowisk w administracji centralnej i samorządowej, a ich mienie ulegnie konfiskacie. Oba akty prawne mają charakter prewencyjny: z jednej strony wskazują obywatelom, że współpraca z okupantem będzie bezwzględnie karana, a kolaboranci zostaną pozbawieni prawa uczestniczenia w życiu politycznym i społecznym, z drugiej zaś – mają mobilizować ludność do udzielania pomocy organom ścigania w identyfikowaniu osób popierających Rosjan czy współdziałających z nimi.

- Przyjęcie przepisów o przeciwdziałaniu propagandzie wskazuje, że ustawodawca przywiązuje dużą wagę do neutralizowania rosyjskiego przekazu informacyjnego. Pod groźbą zamknięcia mediów lub wydania zakazu działalności organizacjom politycznym, społecznym i religijnym zakazano rozpowszechniania wiadomości wspierających rosyjską propagandę. Dotyczy to negowania napaści na Ukrainę czy uznawania konfliktu w Donbasie za wojnę domową, jak również wzywania do zmiany porządku konstytucyjnego i naruszenia suwerenności lub integralności terytorialnej. W przypadku konsekwentnego stosowania ustawa umożliwi wyeliminowanie z krajowej sceny politycznej środowisk prorosyjskich. Może również uderzyć w aktywność duchownych Cerkwi Prawosławnej Patriarchatu Moskiewskiego.
- W związku z trwającą rosyjską agresją władze dążą do zwiększenia potencjału obronnego państwa. Zrównanie kompetencji funkcjonariuszy policji z uprawnieniami żołnierzy wojsk obrony terytorialnej de facto oznacza stworzenie kolejnej formacji mającej wypełniać zadania bojowe. Wyspecjalizowane jednostki policji będą odpowiedzialne m.in. za usuwanie ładunków wybuchowych i nadzór nad jeńcami. Zwiększenie liczby etatów w Państwowej Służbie Granicznej o 7 tys. ma usprawnić ewakuację ludności cywilnej za granice i obsadę granicy z Białorusią. Z kolei uchwalenie dodatkowych wydatków na obronność było możliwe dzięki zgodzie Wielkiej Brytanii na przeznaczenie na ten cel części kredytu na rozwój Marynarki Wojennej Ukrainy, udzielonego w ramach umowy ratyfikowanej w styczniu 2022 r. Pozyskana kwota zostanie wykorzystana m.in. na zakup, naprawę i modernizację uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz wyposażenie oddziałów ochotniczych.
- Zmiany wprowadzone w prawie podatkowym znacząco upraszczają prowadzenie działalności biznesowej i mają zachęcić do aktywizacji przedsiębiorstw. Według szacunków Biura Prezydenta 50% z nich wstrzymało działalność, a z badania przeprowadzonego przez Europejskie Stowarzyszenie Biznesu wynika, że 24% firm nie ma rezerwowych środków finansowych, 22% dysponuje ich zapasem na jeden miesiąc, a 32% – na kilka miesięcy. Ulgi podatkowe powinny przyczynić się do odsunięcia w czasie masowych bankructw, które doprowadzą do znaczącego wzrostu bezrobocia. Negatywnym skutkiem tych zmian będzie spadek dochodów budżetowych (pogłębiony zniesieniem akcyzy na paliwa). W krytycznej sytuacji, w jakiej znajduje się kraj, władze w znaczącym stopniu będą finansować wydatki ze wsparcia Zachodu i rezerw walutowych Narodowego Banku Ukrainy.