

Polityka gospodarcza ekipy Zełenskiego – ambitne zapowiedzi, niepokojące sygnały

Sławomir Matuszak

Pierwsze decyzje nowych władz Ukrainy w odniesieniu do polityki gospodarczej oraz przyjęty program działania rządu do 2024 r. świadczą, że ich celem jest doprowadzanie do gwałtownego przyspieszenia rozwoju gospodarczego państwa. W ciągu pierwszych tygodni przyjęto szereg ustaw deregulacyjnych oraz zapowiedziano zniesienie w październiku 2020 r. moratorium na handel gruntami rolnymi. Zmianom towarzyszą niepokojące zjawiska, przede wszystkim wzrost wpływów oligarchy Ihora Kołomojskiego. Sukces bądź porażka planów reform będzie wynikiem kilku czynników, wśród których najważniejsza będzie wola polityczna, w szczególności w kwestii reformy wymiaru sprawiedliwości, oraz ograniczenie wpływów oligarchów.

4 października Rada Najwyższa zaakceptowała rządowy plan działań, dokument programowy obejmujący działalność wszystkich ministerstw do 2024 r. Jego tekst wraz z pierwszymi decyzjami parlamentu pozwala na sformułowanie prognoz dotyczących polityki gospodarczej, którą zamierza prowadzić ekipa Zełenskiego. Zamieszczone tam plany rozwoju na najbliższe pięć lat przewidują m.in. wzrost PKB o 40%, utworzenie miliona nowych miejsc pracy, przyciągnięcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w wysokości 50 mld USD oraz wprowadzenie wolnego obrotu gruntami rolnymi. Planuje się także ograniczenie deficytu budżetowego do 1,5%, ograniczenie zadłużenia publicznego do 40% z obecnych 59% oraz osiągnięcie oceny A w agencjach ratingowych. W handlu zagranicznym celem jest dwukrotne zwiększenie eksportu oraz ograniczenie o 10% ceł na kluczowe pozycje towarowe wysyłane do dwudziestu najważniejszych partnerów handlowych Ukrainy.

Rynek ziemi – kardynalna zmiana

Na Ukrainie od 2001 r. obowiązuje corocznie przedłużane moratorium na obrót gruntami

rolnymi. Ze względu na to, że umożliwienie handlu ziemią było (i pozostaje) bardzo niepopularne w społeczeństwie¹, a ponadto tematykę tę wykorzystywali politycy populistyczni, żaden z poprzednich rządów nie odważył się na wprowadzenie wolnego obrotu ziemią. Właściciele gruntów (byli pracownicy kołchozów) mogą jedynie oddawać je w dzierżawę, zazwyczaj wielkim agroholdingom za niewielką cenę². Efektem moratorium jest wolniejszy rozwój sektora rolnego oraz ograniczanie inwestowania w branżę, które choć są potencjalnie dochodowe, to jednak przynoszą zwrot dopiero w dłuższej perspektywie czasowej (np. hodowla i sadownictwo). Ponadto moratorium faworyzowało wielkie przedsiębiorstwa wobec gospodarstw farmerskich, które miały utrudniony dostęp do kredytowania.

¹ Według sondażu Centrum Razumkova z października 2019 r. 64,4% ankietowanych jest przeciw zniesieniu moratorium. Ставлення громадян до запровадження ринку землі та скасування мораторію на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення, Разумков Центр, 15.10.2019, www.razumkov.org.ua.

² Średnia roczna opłata za dzierżawę 1 ha ziemi wynosi 1,6 tys. UAH (64 USD). За останній рік державні землі здавалися в оренду в 2,13 разу дорожче, ніж приватні, ДержГеоКадастр, 1.02.2019, land.gov.ua.

Nowe władze są pierwszą ekipą na Ukrainie, która wydaje się zdeterminowana, aby uregulować kwestię handlu ziemią. Premier Ołeksij Honczaruk zapowiedział, że moratorium nie zostanie przedłużone, a od 1 października 2020 r. ma zacząć funkcjonować rynek ziemi. Do tego czasu wszystkie działki rolne powinny zostać zarejestrowane w Państwowym Kadastro Rolnym. Projekty odpowiednich ustaw zostały skierowane do Rady Najwyższej. Niejasna pozostaje kwestia możliwości nabywania ziemi przez obcokrajowców. Prawdopodobnie zostanie wybrane rozwiązanie zakładające, że kupować ją będą mogły wyłącznie podmioty prawne zarejestrowane na Ukrainie.

Deregulacja oraz fiskalizacja

W pierwszych tygodniach swojej działalności Rada Najwyższa przyjęła szereg ustaw deregulacyjnych oraz zwiększających transparentność finansów publicznych. Uproszczono przepisy związane z prywatyzacją, przetargami publicznymi i dzierżawą majątku państwowego, wprowadzono też dwuletni zakaz przeprowadzania kontroli małych przedsiębiorstw. Zaplanowano również wprowadzenie nowych i istotne rozszerzenie istniejących usług online dla ludności i przedsiębiorców, co powinno doprowadzić do ograniczenia możliwości korupcji w procesie rozpatrywania wniosków. Jeśli trend ten będzie kontynuowany, a przyjęte ustawy odpowiednio wdrażane, doprowadzi to do ułatwienia prowadzenia działalności biznesowej, szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Nowe władze są pierwszą ekipą na Ukrainie, która wydaje się zdeterminowana, aby uregulować kwestię handlu ziemią.

Dużo kontrowersji wywołała ustawa wprowadzająca obowiązek wystawiania rachunków fiskalnych przez większość osób fizycznych – przedsiębiorców. Władze argumentują,

że znaczna ich część prowadziła fikcyjną działalność, w rzeczywistości pracując dla dużych sieci handlu detalicznego oraz gastronomii. Pozwalało im to na unikanie opodatkowania oraz sprzedaż towaru z przemytu, a co za tym idzie – zwiększało ich przewagę nad konkurentami, którzy nie stosowali takich praktyk³. Znamienne jest też, że w pierwszej kolejności władze zdecydowały się na szukanie dodatkowych źródeł dochodów budżetowych u drobnych przedsiębiorców, a nie przedstawicieli wielkiego biznesu.

Energetyka – mało konkretów

Rządowy plan poświęca zaskakująco mało miejsca energetyce i ogranicza się do ogólnych haseł. Jednym z nielicznych konkretów jest zapowiedź ograniczenia do 30% importu z jednego źródła wszystkich (z wyjątkiem paliwa jądrowego) surowców energetycznych. Także z wypowiedzi przedstawicieli rządu oraz frakcji Sługi Narodu trudno wywnioskować, na ile dotychczasowa polityka energetyczna będzie kontynuowana. Podjęto działania na rzecz przemysłowych konsumentów energii elektrycznej, m.in. dopuszczono od października br. import energii z Rosji (ustał w 2015 r.), na czym skorzysta część przedsiębiorstw Ihora Kołomojskiego. Nie jest to jedyny przejaw działań na korzyść oligarchy. Według doniesień medialnych zaczął on umacniać swoją pozycję na rynku paliw⁴, a jego ludzie przejęli kontrolę nad państwowym przedsiębiorstwem Centrenergo wytwarzającym energię elektryczną. Zwraca też uwagę fakt, że Zełenski oraz przedstawiciele Sługi Narodu po wyborach parlamentarnych zaczęli dużo rzadziej mówić o konieczności deoligarchizacji i demonopolizacji Ukrainy.

Nowa ekipa zdecydowała się także na przeprowadzenie unbundlingu Naftohazu – procesu wydzielenia z koncernu operatora systemu

³ Країна нелегального імпорту. Чому в Україні настільки поширена контрабанда?, БізнесЦензор, projects.censor.net.ua.

⁴ Коломойський повертається: як "Приват" розбирається з конкурентами на паливному ринку, Економічна правда, 14.08.2019, www.epravda.com.ua.

gazociągów transportowych, co przez kilkanaście miesięcy przed wyborami parlamentarnymi było blokowane z powodu konfliktu między rządem Wołodymyra Hrojsmana i zarządem Naftohazu. Rozdzielenie nastąpi 1 stycznia 2020 r., kiedy Naftohaz sprzeda 100% udziałów Operatora GTS Ukrainy (OGTSU), będącego filią Ukrtranshazu przedsiębiorstwu Magistralne Gazociągi Ukrainy (MGU), którego właścicielem będzie Ministerstwo Finansów. Wybór był podyktowany chęcią uniknięcia potencjalnego konfliktu interesów między MGU i Ministerstwem Energetyki. MGU będzie zobowiązane uregulować należność za akcje OGTSU w ciągu kolejnych 15 lat, a ich cena będzie zmieniała i ma zależeć od dochodów osiąganych z tytułu wykorzystywania systemu gazociągów tranzytowych (GTS). W konsekwencji MGU ma jedynie sprawować „kontrolę operacyjną” nad GTS do momentu całkowitego spłacenia akcji, co będzie równoznaczne z unbundlingiem własnościowym (*ownership unbundling*). Rząd wybrał taki nietypowy model, aby pozostawić Naftohazowi możliwość kontynuowania sporów arbitrażowych z Gazpromem i domagania się rekompensaty w przypadku wstrzymania tranzytu rosyjskiego gazu przez terytorium Ukrainy.

Założenia przyjęte w programie działalności rządu nie są niewykonalne, aczkolwiek w wielu przypadkach będą bardzo trudne do realizacji.

Implementacja rządowego planu wiąże się z zagrożeniem dla płynności finansowej Naftohazu. Obecnie około 40% dochodu przedsiębiorstwa stanowią środki uzyskane z tranzytu i wykorzystywania sieci dla transportu wewnętrznego. Po rozdzieleniu koncern zachowa dominującą pozycję na rynku handlu gazem oraz kontrolę nad podziemnymi magazynami, jednak najprawdopodobniej będzie to niewystarczające dla utrzymania jego rentowności. Aby uniknąć powrotu

do sytuacji, kiedy deficyt Naftohazu stanowił poważne obciążenie dla państwowego budżetu, niezbędna będzie eliminacja źródeł strat dla koncernu. Chodzi tu przede wszystkim o wprowadzenie zmian do kodeksu sieciowego, które uniemożliwiłyby stosowaną obecnie praktykę podbierania gazu bez regulowania płatności przez regionalne przedsiębiorstwa dystrybucji (obłhazy). Według stanu na październik 2019 r. Naftohaz oceniał ich dług na 21,8 mld UAH (878 mln USD)⁵. Zmiana tej sytuacji będzie jednak wymagała woli politycznej, gdyż większość (ok 70%) obłhazów kontrolowanych jest przez oligarchę Dmytro Firtasza.

Współpraca z MFW – test na niezależność władz

Innym, dużo trudniejszym testem na niezależność nowej ekipy od wpływu oligarchów będzie rozwiązanie sprawy Prywatbanku – największego banku na Ukrainie, który do przeprowadzonej w 2016 r. pod presją MFW nacjonalizacji należał do Ihora Kołomojskiego i Hennadija Boholubowa. Przejęcie instytucji wiązało się z koniecznością dokapitalizowania go sumą 5,5 mld USD⁶. Obecnie byli właściciele procesują się z państwem, podważając m.in. legalność nacjonalizacji, a sąd w pierwszej instancji wydał orzeczenie na ich korzyść. Kołomojski w udzielanych wywiadach sugerował możliwość ugody, jeśli państwo wypłaci mu odszkodowanie w wysokości 2 mld USD, ale nie odrzucał też możliwości ponownego przejęcia banku. Zarówno Zełenski, jak i Honczaruk unikali dotąd zajęcia jednoznacznego stanowiska w tej sprawie, pojawiła się nawet wypowiedź premiera, w której nie wykluczał on porozumienia z oligarchami⁷. Informacje o możliwym odzyskaniu

⁵ Заборгованість контрагентів, які отримують газ від Нафтогазу на пільгових умовах склала 62,3 млрд грн, Нафтогаз, 16.10.2019, www.naftogaz.com.

⁶ T. Iwański, *Oligarchowie górą: kosztowna nacjonalizacja ukraińskiego Prywatbanku*, 21.12.2016, www.osw.waw.pl.

⁷ *Kiev moots Privatbank deal with Kolomoisky despite \$5.5bn scandal*, Financial Times, 17.09.2019, www.ft.com.

banku przez Kołomojskiego wywołały zastrzeżenia ze strony MFW. Wiceprezes Narodowego Banku Ukrainy Kateryna Rożkowa stwierdziła nawet, że negocjacje z Funduszem zostały zamrożone z powodu niejasności wokół przyszłości Prywatbanku⁸. Choć później złagodziła swoją wypowiedź, to jest jasne, że rozmowy z MFW w sprawie nowego programu Extended Fund Facility uległy spowolnieniu.

Premier Honczaruk wielokrotnie deklarował chęć kontynuowania współpracy z MFW i podpisania nowego programu EFF na trzy lata i na sumę od 4 do 10 mld USD. Miałyby on zastąpić obowiązujące obecnie porozumienie *stand by*, w ramach którego Ukraina otrzymała jedną transzę w wysokości 1,4 mld USD⁹. Nie wydaje się, aby poza sprawą Prywatbanku między Ukrainą a Funduszem istniały jakieś zasadnicze kwestie sporne. W składzie obecnego rządu, w porównaniu z poprzednim, znajduje się więcej osób, które można uznać za reformatorów. Ponadto Rada Najwyższa przyjęła już niektóre z ustaw wskazanych we wcześniejszych programach z MFW jako warunki otrzymania kolejnych transz. Można tu wskazać ustawę o tzw. splicie, która w założeniu ma doprowadzić do większej transparentności rynku finansowego Ukrainy i eliminacji nieuczciwych podmiotów¹⁰, szczególnie na rynku ubezpieczeń.

Główne wyzwania i perspektywy

Biorąc pod uwagę dość odległy horyzont czasowy, założenia przyjęte w programie działalności rządu nie są niewykonalne, aczkolwiek w wielu przypadkach będą bardzo trudne do realizacji. Dla przykładu przyciągnięcie 50 mld USD inwestycji zagranicznych oznacza średnio 10 mld USD rocznie, podczas gdy w latach 2016–2018 napłynęło ich łącznie jedynie

9,7 mld USD¹¹. Za skrajnie optymistyczny należy też uznać plan wzrostu PKB o 40% do 2024 r. W ostatnich latach tempo rozwoju Ukrainy było niższe niż jej sąsiadów z Europy Środkowej, ponadto prognozy międzynarodowych instytucji finansowych na najbliższe dwa lata nie przewidują gwałtownego przyspieszenia wzrostu gospodarczego¹². Podobnie zbyt optymistyczne wydają się prognozy dotyczące podwojenia eksportu. Jeszcze trudniejsze będzie obniżenie taryf celnych na ukraińskie towary.

Przyspieszenie wzrostu gospodarczego będzie niemożliwe bez radykalnej poprawy klimatu inwestycyjnego, która spowodowałaby szeroki napływ kapitału zagranicznego.

Duże znaczenie będzie miała współpraca gabinetu Honczaruka z Radą Najwyższą, co w ostatnich latach stanowiło jedną z największych bolączek rządu. Przez pierwsze kilka tygodni parlament bardzo szybko przyjmował projekty ustaw, co prowadziło nawet do krytyki ze strony opozycji i części ekspertów, że RN pracuje w „trybie turbo”. Ostatnio mechanizm ten przestał jednak być tak efektywny, a deputowani Sługi Narodu coraz częściej domagali się dłuższego czasu na zapoznanie się z tekstem projektów i odmawiali głosowania w ciemno. Pewne spowolnienie prac parlamentu można uznać za objaw zdrowego rozsądku nowych deputowanych – powinno ono sprzyjać stanowieniu lepszej jakości prawa i utrudnić przemycanie zapisów umożliwiających jego obchodzenie. Poważniejszym problemem jest fakt, że ze Sługi Narodu coraz wyraźniej zaczęli się wydzielają deputowani powiązani z Kołomojskim. Bez tej liczącej około 20 osób grupy frakcja nie jest w stanie samodzielnie przegłosowywać projektów ustaw. Problemy z głosowaniem zaczęły się też na poziomie komitetów RN, przy czym

⁸ Переговори з МВФ заморожені через Коломойського і Приватбанк – Рожкова, Економічна правда, 13.10.2019, www.epravda.com.ua.

⁹ S. Matuszak, *Nowy program pomocy MFW dla Ukrainy*, 19.12.2019, www.osw.waw.pl.

¹⁰ Зеленський підписав закон про спліт, Ліга.Новости, 16.10.2019, ua-news.liga.net.

¹¹ *Dane Ukrstatu*, www.ukrstat.gov.ua.

¹² *Всемирный банк улучшил прогноз роста ВВП Украины*, МинФин, 18.10.2019, minfin.com.ua.

istnieją podejrzenia, że niektórzy deputowani otrzymali łapówki za blokowanie projektów przygotowanych przez frakcję¹³. Można założyć, że proces defragmentacji SN będzie się tylko nasilać, co utrudni reformowanie kraju i wymusi kompromisy z oligarchą oraz innymi frakcjami.

Przyspieszenie wzrostu gospodarczego będzie niemożliwe bez radykalnej poprawy klimatu inwestycyjnego, która spowodowałaby szeroki napływ kapitału zagranicznego. To z kolei wymaga głębokiej reformy skorumpowanych organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Pierwsze kroki w tym kierunku już poczyniono, np. policja została pozbawiona prawa do ścigania przestępstw gospodarczych. Zapowiedziano także likwidację cieszącego się złą sławą w środowiskach biznesowych departamentu „K” w Służbie Bezpieczeństwa Ukrainy. Docełowo ma powstać nowa instytucja – Służba Dochodzeń Finansowych (SDF), która ma mieć

wyłączne prawo do ścigania przestępczości gospodarczej. Nie podano jeszcze konkretnej daty powołania SDF, ale środki na jej funkcjonowanie zostały przewidziane w projekcie budżetu na 2020 r. Trudniejszym zadaniem będzie oczyszczenie sądownictwa, a przyjęta 16 października przez RN ustawa spotkała się z krytyką ze strony UE.

Zagrożenie dla nowego rządu stanowi również widmo kolejnego kryzysu gospodarczego na świecie. Ukraina pozostaje uzależniona od eksportu surowców i niskoprzetworzonych towarów, bardzo podatnego na wahania cen na światowych rynkach¹⁴. Mało realne jest, że w najbliższych latach nastąpi istotna zmiana pod tym względem. Tym samym nawet spowolnienie wzrostu gospodarczego na świecie może oznaczać recesję na Ukrainie, a globalny kryzys będzie skutkował załamaniem gospodarczym państwa, niezależnie od bieżącej polityki władz.

¹³ Д. Денков, Детектор брехні і \$30 тисяч для “Слуги народу”. Як депутати Зеленського посварилися через схеми Яценка, Економічна правда, 22.10.2019, www.epravda.com.ua.

¹⁴ Według danych Ukrstatu zboża, olej i nasiona roślin oleistych oraz rudy żelaza i półprodukty z żeliwa stanowiły w 2018 r. 40% ukraińskiego eksportu.

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt,

Wojciech Konończuk

REDAKCJA: Tomasz Strzelczyk, Katarzyna Kazimierska

SKŁAD: Urszula Gumińska-Kurek

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00

Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP.

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl.