

## Perspektywy rozwoju pandemii COVID-19 na Ukrainie

Tadeusz Iwański, Sławomir Matuszak, Piotr Żochowski  
współpraca: Krzysztof Niecypor

Według danych ukraińskiego Ministerstwa Ochrony Zdrowia do 27 marca w kraju potwierdzono ponad 200 przypadków COVID-19, w tym pięć śmiertelnych. Istnieje jednak ryzyko, że epidemia może niebawem rozwinąć się na znacznie szerszą skalę. Wynika to z wysokiego dobowego przyrostu zachorowań, braku przygotowania i nieefektywności służby zdrowia, niedoboru sprzętu medycznego, sporu w Ministerstwie Ochrony Zdrowia, a także słabości organizacyjnej i finansowej państwa ukraińskiego oraz małego doświadczenia w zarządzaniu ekipy sprawującej władzę. Skutki pandemii są na obecnym etapie trudne do precyzyjnego prognozowania, pewne jest natomiast, że na Ukrainie wystąpi głęboka recesja gospodarcza (najbardziej optymistyczne prognozy mówią o spadku PKB w 2020 r. o 5%).

### Charakterystyka epidemii na Ukrainie i reakcja władz

Obecnie można wskazać trzy ogniska zachorowań – w obwodzie czerniowieckim przy granicy z Rumunią (47 osób), w Kijowie i obwodzie kijowskim (w sumie 79) oraz w obwodzie tarnopolskim i iwanofrankiowskim na Zachodniej Ukrainie (49). W 13 obwodach zanotowano nieliczne (1–9) przypadki, zaś w kolejnych 7 dotychczas nie znaleziono zarażonych wirusem. Niski poziom wykrywanych zachorowań wynika z niewielkiej liczby wykonanych testów. Brakuje wprawdzie skonsolidowanej statystyki dla całego kraju, ale Centrum Zdrowia Społecznego 23 marca informowało o zaledwie 850 przeprowadzonych testach. Do tej wartości należy dodać testy wykonane przez prywatne i regionalne laboratoria, lecz ich liczba jest nieznaczna (dla porównania w Polsce do 26 marca

zrobiono ich ponad 26 tys.). 23 marca Ukraina otrzymała z Chin 250 tys. ekspresowych testów oraz 521 systemów dla testów laboratoryjnych. Kolejne partie testów mają zostać dostarczone do końca tygodnia.

Niezależnie od wątpliwości, jakie budzi skuteczność ekspresowych testów, można oczekiwać, że w najbliższych dniach nastąpi gwałtowne przyspieszenie w diagnozowaniu nowych przypadków. Czynnikiem sprzyjającym rozprzestrzenieniu się wirusa na Ukrainie jest późna i nie do końca przemyślana reakcja władz w celu ograniczenia przenoszenia się wirusa (m.in. zamknięcie metra w Kijowie, które doprowadziło do tłoku w autobusach). Ponadto w ciągu ostatnich tygodni wróciła część emigrantów zarobkowych (brak precyzyjnych danych), w tym z Włoch i Hiszpanii. Z dostępnych informacji wynika, że nie wszyscy



byli poddawani badaniom po powrocie, a zasady samoizolacji były wielokrotnie łamane.

Władze Ukrainy zostały zaskoczone szybkim rozprzestrzenieniem się wirusa w Europie i z opóźnieniem zaczęły podejmować działania mające usprawnić istniejący system zarządzania kryzysowego. Po stwierdzeniu 3 marca pierwszego przypadku zakażenia, dopiero 11 marca rząd przyjął plan walki z rozprzestrzenieniem się wirusa. Zapowiedziane działania były związane z koniecznością zgromadzenia zapasów sprzętu medycznego i środków ochronnych oraz włączenia ich do puli rezerw strategicznych państwa. Podjęto też pierwsze kroki prewencyjne związane z uszczelnieniem kontroli na przejściach granicznych. Koordynację działań w skali kraju powierzono sztabowi antykryzysowemu utworzonemu na bazie Państwowej Komisji ds. Bezpieczeństwa Technogennego i Ekologicznego oraz Sytuacji Nadzwyczajnych. W jej skład wchodzi m.in.: członkowie rządu, gubernatorzy i szefowie dużych państwowych koncernów. 14 marca prezydent podpisał dekret o wprowadzeniu w życie postanowienia Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy (RBNiO) o podjęciu niezwłocznych działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego w obliczu rozprzestrzeniania się wirusa. Od tego czasu działania rządu w tej dziedzinie nadzoruje prezydent, a propozycje i sugestie działań są kierowane na drodze akceptowanych przez głowę państwa zaleceń RBNiO. Służba Bezpieczeństwa Ukrainy skoncentrowała swoje działania na sferze kontrwywiadowczej i bezpieczeństwa cyfrowego.

**» Ministerstwo Ochrony Zdrowia Ukrainy jest miejscem sporów kompetencyjnych i personalnych, których skutkiem jest brak zakupów sprzętu, w tym do walki z COVID-19.**

25 marca władze wprowadziły stan sytuacji nadzwyczajnej na terytorium całego kraju (nie jest to stan wyjątkowy). Będzie on obowiązywał do 24 kwietnia i może ulegać dalszemu przedłużaniu w zależności od oceny sytuacji epidemiologicznej. W praktyce oznacza to, że zostanie wzmocniona ochrona porządku publicznego (m.in. kontrola

osób poddanych kwarantannie), wprowadzone będą ograniczenia w swobodzie poruszania się obywateli (zakaz podróżowania środkami komunikacji publicznej między miastami; w transporcie miejskim ograniczono liczbę przewożonych pasażerów w zależności od wielkości pojazdu do 10 lub 20 osób; z ruchu wyłączono metro w Kijowie, Dnieprze i Charkowie), a służby sanitarne będą prowadzić wzmożoną kontrolę epidemiologiczną. Stan sytuacji nadzwyczajnej umożliwia wprowadzanie kolejnych obostrzeń, takich jak zakaz gromadzenia się czy ograniczenie zbiorowisk ludzkich w obiektach handlowych. Stan sytuacji nadzwyczajnej nie przewiduje ograniczania praw i wolności obywatelskich czy swobody działalności politycznej ani przejmowania kontroli nad prywatnymi przedsiębiorstwami przez państwo.

## Kryzysowy stan służby zdrowia

Ukraińska służba zdrowia jest słabo przygotowana do pandemii. Według stanu na 25 marca w kraju znajdowały się 6202 łóżka szpitalne przystosowane dla chorych na COVID-19, przy czym występują bardzo istotne różnice w zależności od obwodu (zob. Aneks). Główny lekarz sanitarny poinformował, że Ukraina ma do dyspozycji około 3500 respiratorów, z czego 350 na oddziałach zakaźnych (otwarte pozostaje pytanie o ich stan techniczny). Choć planowany jest zakup większej liczby tych urządzeń, to procedury przetargowe wydłużą czas oczekiwania na ich dostarczenie.

Ukraiński system opieki zdrowotnej przez ponad dwie dekady od upadku ZSRR pozostawał w zasadzie niezreformowany. Systemowa reforma służby zdrowia rozpoczęła się dopiero w 2017 r., gdy rozpoczęto wdrażanie pakietu ustaw naprawczych. Na pierwszym etapie, obejmującym bazowy poziom opieki zdrowotnej, przewidziano m.in. wprowadzenie zasady „pieniądze idą za pacjentem”, powołanie specjalnej agencji Zakupy Medyczne odpowiedzialnej za kupno leków na poziomie centralnym, wprowadzenie lekarzy rodzinnych, a także elektronicznych zapisów i recept. Dotychczas niezreformowana pozostała jednak służba zdrowia na poziomie specjalistycznym (ten etap reformy miał być wprowadzany od wiosny br.).

Ponadto od zmiany władzy w kraju w 2019 r. Ministerstwo Ochrony Zdrowia Ukrainy jest miejscem nieustających sporów kompetencyjnych, konfliktów personalnych i podejrzeń o korupcję, co wraz z wdrażaną reformą dodatkowo pogłębia chaos w służbie zdrowia. W ostatnich dniach pojawiły się plotki o dymisji ministra zdrowia Illi Jemca, powołanego zaledwie 4 marca (nadal pozostaje na stanowisku). Do mediów wyciekły też informacje o ostrym konflikcie między Jemcem a Arsenem Żumadiłowem, dyrektorem Zakupów Medycznych. Wybrany w konkursie dyrektor oskarżył ministra o żądanie nominowania wskazanego przez niego kandydata na stanowisko zastępcy dyrektora, a propozycja ta miała mieć podtekst korupcyjny. Skutkiem konfliktu jest zablokowanie uruchomienia scentralizowanych państwowych zakupów sprzętu medycznego, w tym potrzebnego do walki z COVID-19. Obecnie zakupów takiego sprzętu dokonują samorządy oraz przedstawiciele biznesu, co skutkuje brakiem wiarygodnych statystyk na temat jego ilości i dostępności.

### **Czynniki polityczne utrudniające skuteczną walkę z pandemią**

W wyniku zmian politycznych w 2019 r. kluczowe stanowiska w państwie, z wyjątkiem MSW, objęli ludzie bez doświadczenia politycznego. Prezydent Wołodymyr Zełenski, stając się najważniejszym politykiem na Ukrainie, wychodził wówczas z założenia, że tacy urzędnicy stanowią rękojmię zastopowania korupcji w elitach władzy. Wymiana rządu w marcu br. świadczyła o tym, że prezydent w pewnym stopniu zweryfikował ten pogląd, jednak nowy gabinet Denysa Szmyhala trudno *per saldo* uznać za rząd sprawdzonych i doświadczonych fachowców. Należy więc założyć, że w okresie pandemii, będącej swoistym testem na sprawność władz państwowych i efektywność współpracy między resortami oraz z administracją lokalną, władze ukraińskie będą popełniać błędy, a skuteczność ich działań będzie ograniczona.

Decyzje dotyczące walki z COVID-19 podejmowane na poziomie centralnym są sabotowane bądź ignorowane w regionach. Wynika to z faktu, że ostatnie wybory lokalne na Ukrainie odbyły się

w 2015 r., a wybrane w 2019 r. władze nie zdążyły zakorzenić się na poziomie obwodowym i rejonowym (powiatowym) lub zbagatelizowały taką konieczność. Nie wszyscy szefowie obwodowych administracji państwowych (tzw. gubernatorzy) są nominatami nowego prezydenta, w niektórych obwodach zdążyli się już dwa razy zmienić. Problem stanowią też nominacje na poziomie powiatowym, gdzie sporo stanowisk wakuje, a na niektórych wciąż pracują nominaci poprzedniego prezydenta. Nowe władze regionalne nie zawsze też umiały znaleźć wspólny język z lokalnymi elitami – zarówno biznesowymi, jak i np. merami dużych miast. Przykładem jest ważny obwód charkowski na wschodzie kraju, gdzie działania gubernatora są otwarcie krytykowane przez silnych regionalnych graczy – mera Charkowa Hennadija Kernesza i wpływowego biznesmena Ołeksandra Jarosławskiego. W konflikcie w tym obwodzie prezydent wziął stronę biznesu i zagroził gubernatorowi dymisją w przypadku braku kompromisu z Jarosławskim. Realną władzę w regionach mają nie politycy z obozu politycznego Zełenskiego, lecz ci związani z partiami opozycyjnymi (m.in. Europejską Solidarnością byłego prezydenta Petra Poroszenki i Batkiwyszczyną Julii Tymoszenko), a także sceptycznie nastawiony do nowej władzy biznes. Już obecnie rodzi to konflikty i rywalizację oraz zwiastuje niską wykonywalność decyzji Kijowa.

**” Decyzje związane z walką z pandemią podejmowane na poziomie centralnym są sabotowane lub ignorowane w regionach.**

Słabe zakorzenienie w regionach Zełenski próbuje wzmocnić bezpośrednią współpracą z wielkim biznesem i oligarchami. 16 marca w Biurze Prezydenta odbyło się spotkanie głowy państwa z 15 biznesmenami (w tym z Ihorem Kołomojskim i Rinatem Achmetowem). Celem prezydenta było zebranie niepaństwowych funduszy na walkę z pandemią, zrealizowanie dodatkowego importu sprzętu medycznego, testów i masek, a także podzielenie się z oligarchami kontrolą nad poszczególnymi obwodami. Zgodnie ze skąpych doniesieniami prasowymi każdemu z biznesmenów przyporządkowano jeden lub kilka obwodów, kierując się

kryterium lokalizacji ich najważniejszych aktywów biznesowych. Z dostępnych informacji wynika, że współpraca prezydenta z wielkim biznesem nie została w żaden sposób sformalizowana, a tym samym nie wiadomo, czy i w jaki sposób państwo będzie mu rekompensować poniesione koszty. Uzgodnienia z oligarchami stanowią potwierdzenie niskiej efektywności państwa wobec wyzwań związanych z COVID-19, a także kluczowej roli tej grupy w ukraińskim systemie władzy. Współpraca ta obniży szanse na deoligarchizację Ukrainy w perspektywie najbliższych lat, jednak krótkofalowo może przynieść pozytywne skutki w walce z pandemią. Dotychczas udało się zebrać dodatkowe środki finansowe, a menedżerowie związani z wielkimi biznesmenami włączyli się w prace obwodowych sztabów kryzysowych. Wiadomo także, że dzięki kontaktom Jarosławskiego z szefem Alibaba Group Jackiem Ma i środkiem przekazany przez wielki biznes 21 marca na Ukrainę dotarł transport sprzętu medycznego z Chin.

## » Uzgodnienia prezydenta z oligarchami są potwierdzeniem niskiej efektywności Ukrainy wobec wyzwań związanych z COVID-19.

Zgodnie z komunikatami tzw. władz Donieckiej i Ługańskiej Republik Ludowych (DRL i ŁRL) nie odnotowano tam żadnego przypadku zakażenia SARS-CoV-2. Brak jest jednak danych na temat przeprowadzonych testów (18 marca informowano o wykonanych jedynie czterech). Wprowadzone z opóźnieniem na terenie samowłaźnych republik zasady kwarantanny dla ludności i stosowane restrykcje (ograniczenie lub całkowite zamknięcie ruchu w punktach przejścia na tzw. linii rozgraniczenia z Ukrainą i granicy z Rosją) dowodzą bagatelizowania zagrożenia. Skutkiem tego jest wybiórcze przestrzeganie kwarantanny (otwarte są punkty gastronomiczne, centra handlowe i bazy) oraz brak należytej kontroli i opieki nad osobami przekraczającymi linię rozgraniczenia między Ukrainą i DRL/ŁRL. Wątpliwości co do rzeczywistej liczby zarażonych koronawirusem wzbudza odnotowywany w ostatnich tygodniach wzrost zachorowań na świńską grypę oraz ostrą infekcję dróg oddechowych. Należy założyć, że

na terytoriach separatystycznych republik zakażenia występują, lecz dotychczas nie zostały potwierdzone z powodu nieodpowiedzialnej polityki oraz niewielkiej liczby przeprowadzonych testów. Ryzyko wystąpienia epidemii zwiększa struktura demograficzna na terenach okupowanych – znaczącą część ich populacji stanowią osoby w wieku emerytalnym.

## Prognoza

Trudno jednoznacznie przewidzieć, jak będzie rozwijać się epidemia na Ukrainie, jednak wydaje się, że może osiągnąć nawet skalę obserwowaną w Europie Zachodniej. Przykład dużych państw UE pokazuje, że po przekroczeniu poziomu 100 zachorowań następuje bardzo szybki przyrost nowych przypadków. W Niemczech po dwóch tygodniach od tego momentu było 4,6 tys. zarażonych, a po trzech tygodniach ponad 22 tys., w Hiszpanii odpowiednio 7,8 tys. i 28,8 tys., a we Włoszech – 5,9 tys. i 22 tys. Ukraińskie szpitale nie są przygotowane na taką skalę zakażeń, a jakościowa i ilościowa zmiana w ich wyposażeniu nie nastąpi w ciągu kilkunastu dni. Dodatkowym czynnikiem obciążającym tamtejszą służbę zdrowia są inne epidemie, m.in. gruźlica i odry, co może prowadzić do zwiększenia śmiertelności w przypadku COVID-19.

Dużym wyzwaniem jest rozprzestrzenianie się fałszywych informacji mogących spowodować niepokoje społeczne. Przedstawiciele SBU wskazują Rosję jako państwo angażujące znaczne środki w działania dezinformacyjne wymierzone w ukraińskie społeczeństwo. Efektywność władz w Kijowie będzie zależała od zdolności do egzekwowania wprowadzonych rozwiązań. Dotychczasowe działania pokazują jednak, że administracja państwowa nie jest w stanie zrealizować wszystkich swoich zadań. Wyzwaniem pozostaje też utrzymanie dyscypliny społecznej i redukcja postaw lekceważących zalecenia, np. te dotyczące ograniczenia swobody przemieszczania się.

Należy oczekiwać, że pandemia COVID-19 będzie miała bardzo poważne konsekwencje dla ukraińskiej gospodarki. W ostatnich miesiącach

zaczęła ona zwalniać m.in. z powodu wzrostu praktyk protekcyjnych ze strony USA, UE i państw Bliskiego Wschodu, przez które ucierpiał ukraiński sektor metalurgiczny (PKB w lutym obniżył się o 0,5%, produkcja przemysłowa spada od października 2019 r., w tym o 5,1% w styczniu i 1,5% w lutym br.). Obecnie optymistyczne prognozy na 2020 r. przewidują spadek PKB o 5%. Jeśli pandemia na świecie utrzyma się dłużej, to niewykluczone, że Ukrainę dotknie głęboka recesja – na podobną skalę jak w 2009 r., kiedy gospodarka skurczyła się o 14,7%.

Jednym ze sposobów złagodzenia skutków kryzysu jest szybkie przyjęcie nowego programu współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Wstępne porozumienie osiągnięto w grudniu ub.r., jednak Ukraina wciąż nie spełniła dwóch głównych warunków otrzymania pierwszej transzy kredytu. Chodzi o przyjęcie przez Radę Najwyższą ustawy umożliwiającej handel gruntami rolnymi oraz ustawy, która uniemożliwi zwrot bądź uzyskanie odszkodowania za należące do oligarchów banki, znacjonalizowane w latach 2014–2016 – w szczególności Prywatbank, należący wcześniej do oligarchów Ihora Kołomojskiego i Hennadija Boholubowa. Kołomojski, który kontroluje zarów-

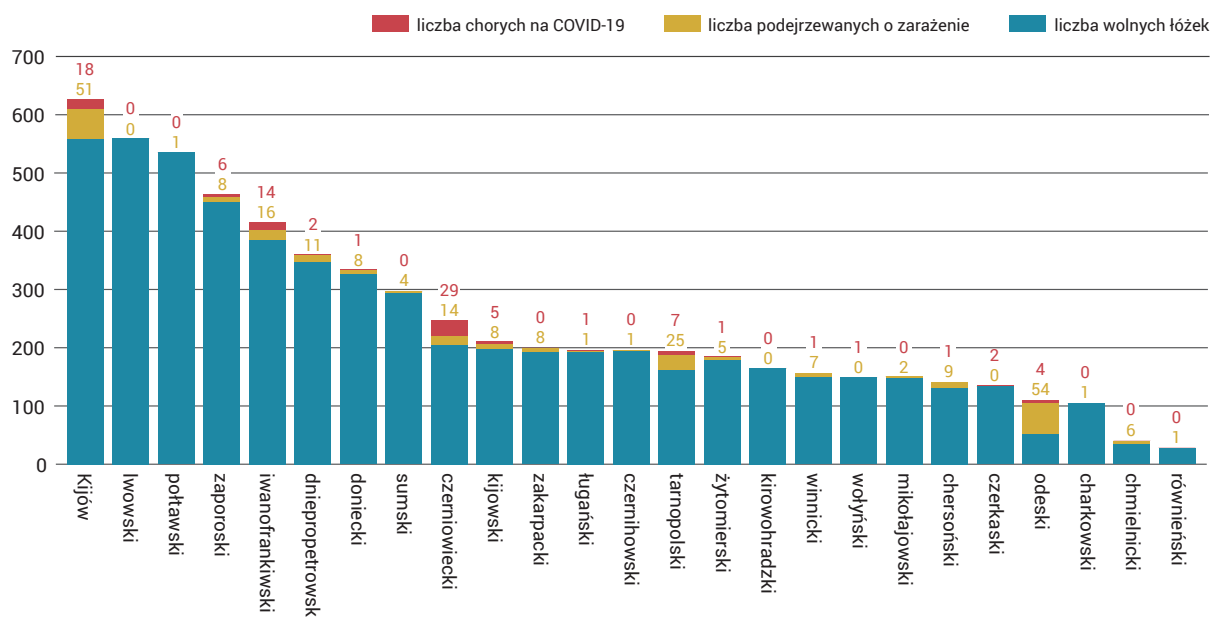
no jedną z frakcji w Radzie Najwyższej, jak i grupę deputowanych w rządzącej partii Sługa Narodu, do tej pory skutecznie blokował przyjęcie ustawy. Głosowanie jest zaplanowane podczas nadzwyczajnego posiedzenia parlamentu, jednak kwestią otwartą pozostaje, kiedy się ono odbędzie i czy wystarczy głosów do przyjęcia aktu. Wcześniej premier Szmyhal jednoznacznie wypowiedział się za jak najszybszym wznowieniem współpracy z Funduszem. 26 marca Kristalina Georgiewa, dyrektor zarządzająca MFW poinformowała, że w przypadku spełnienia warunków Ukraina może liczyć na wsparcie wyższe niż 5,5 mld dolarów, które ustalono w grudniu.

Dodatkowym problemem dla Ukrainy będzie ograniczenie migracji zarobkowej, która z pewnością nastąpi, choć w tej chwili trudno ocenić, jaka będzie skala tego zjawiska. W 2019 r. tylko w formie przekazów bankowych emigranci przesłali na Ukrainę blisko 12 mld dolarów, co stanowi równowartość ok. 9% PKB. Ograniczenie tych wpływów nie tylko odbije się negatywnie na milionach rodzin na Ukrainie, lecz także będzie poważnym problemem dla bilansu płatniczego państwa i kolejnym czynnikiem osłabiającym hrywnę.



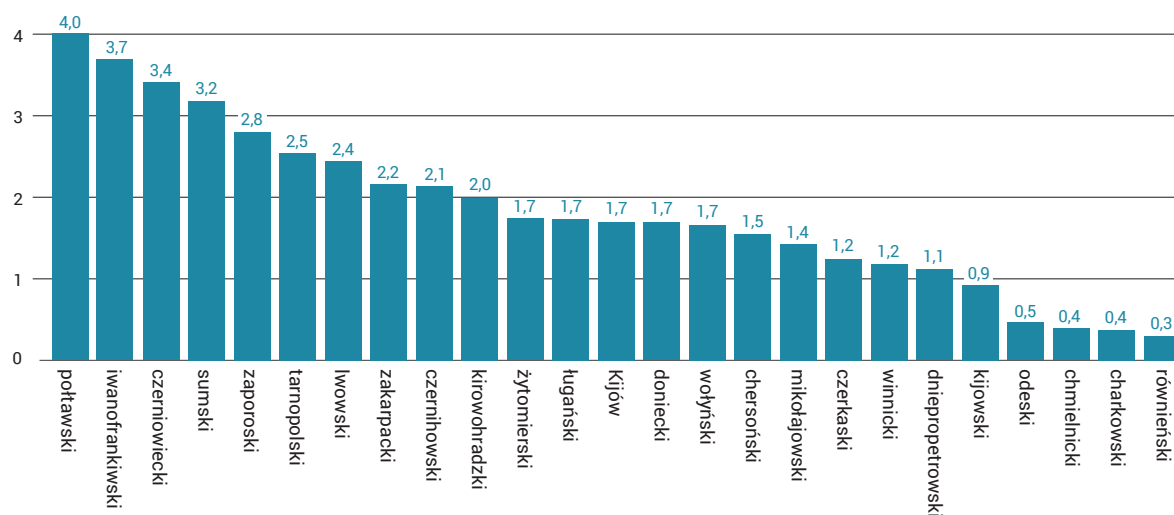
# ANEKS

**Wykres 1. Sytuacja w szpitalach w poszczególnych obwodach (wg stanu na 25 marca)**



Źródło: Departament Polityki Regionalnej i Decentralizacji Biura Prezydenta Ukrainy.

**Wykres 2. Liczba przystosowanych łóżek szpitalnych w poszczególnych obwodach na 10 tys. mieszkańców (wg stanu na 25 marca)**



Źródło: Departament Polityki Regionalnej i Decentralizacji Biura Prezydenta Ukrainy.