

Próba deoligarchizacji Ukrainy – realne działania czy gra pozorów?

Sławomir Matuszak

W ciągu ostatniego roku prezydent Wołodymyr Zełeński zmienił retorykę wobec przedstawicieli wielkiego biznesu, potocznie nazywanymi oligarchami – przeszedł z pozycji neutralnego arbitra do hasła zwalczania ich nadmiernego wpływu na politykę i gospodarkę. 5 listopada podpisał ustawę o oligarchach, która ma ograniczyć ich oddziaływanie na politykę. Ponadto w najbliższym czasie uchwalona ma zostać ustawa o zmianach podatkowych, która w założeniu zmniejszy zyski tych posiadających aktywa w sektorze wydobywania rudy żelaza. Przyjęte rozwiązania mają jednak w dużej mierze charakter populistyczny i raczej nie doprowadzą do zmniejszenia znaczenia oligarchów. Mogą natomiast okazać się wygodnym instrumentem dla obozu rządzącego służącym do wywierania presji na wielki biznes w celu zapewnienia jego lojalności. Będzie to miało kluczowe znaczenie, jeśli Zełeński, wbrew swoim zapowiedziom z kampanii wyborczej, zdecyduje się na reelekcję, co staje się coraz bardziej prawdopodobne.

Ukraińscy oligarchowie

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych na Ukrainie ukształtował się system, w którym dominujący wpływ na życie państwa mają przedstawiciele wielkiego biznesu, tzw. oligarchowie. W ciągu ćwierćwiecza, często dzięki prywatyzacji mienia państwowego po zaniżonej cenie, zdołali oni utworzyć monopole bądź oligopole w wielu sektorach gospodarki, przede wszystkim w przemyśle metalurgicznym, chemicznym i energetyce. Wraz ze wzrostem majątku rosło ich oddziaływanie na politykę. Sponsoring partii, poszczególnych polityków czy urzędników pozwalało im uzyskiwać korzystne dla ich interesów przepisy i regulacje. Główną siłą oligarchów są środki masowego przekazu – ok. 70% rynku telewizyjnego należy do czterech kontrolowanych przez nich koncernów mediowych, co umożliwia im narzucanie przekazu informacyjnego i promowanie zależnych od siebie polityków. Układ ten, mimo pewnych przetasowań, nie zmienił się po rewolucji godności w 2014 r. (prezydent Petro Poroszenko sam był przedstawicielem wielkiego biznesu) ani po wyborach w 2019 r.

Zełeński, choć oskarżany przez przeciwników o zależność od Ihora Kołomojskiego (na jego kanale wyświetlano produkcje telewizyjne przyszłego prezydenta), w rzeczywistości przez długi czas pozostawał neutralny wobec oligarchów. Wbrew początkowym obawom Kołomojski nie uzyskał na niego szczególnego wpływu. Zełeński starał się zbudować swoją pozycję jako arbitra i wykorzystać wielki



biznes do wsparcia działań państwa (np. zakup karetek w pierwszej fazie pandemii COVID-19), zaś jego presja na Poroszenkę wynikała z faktu, że był i pozostaje on głównym przeciwnikiem politycznym obozu rządzącego.

Jednocześnie głowa państwa tolerowała sytuację, że deputowani rządzącej, prezydenckiej frakcji Sługa Narodu oraz niektórzy ministrowie w gabinecie orientowali

» **Formuła użycia RBNiO w celu nakładania sankcji spotkała się z pozytywną reakcją społeczną i spowodowała, że od lutego poparcie dla Zełenskiego zaczęło rosnąć.**

się na oligarchów. Ten stan rzeczy zaczął zmieniać się jesienią 2020 r., kiedy Sąd Konstytucyjny wydał orzeczenie de facto blokujące działalność Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji (NAZK)¹. Wniosek zainicjowali deputowani prorosyjskiej partii Opozycyjna Platforma – Za Życie Wiktora Medwedczuka oraz Za Przyszłość, kontrolowanej przez Kołomojskiego. W lutym br. Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony (RBNiO) podjęła decyzję o wprowadzeniu sankcji wobec Medwedczuka². Choć w tym przypadku argumentem była jego prorosyjska działalność, to prezydent i jego otoczenie podkreślali, że krok ten stanowi przykład walki z oligarchią. Nie mniej ważny motyw uderzenia w Medwedczuka stanowiła rosnąca popularność Opozycyjnej Platformy – Za Życie, której był jednym z liderów.

Formuła użycia RBNiO w celu nakładania sankcji spotkała się z pozytywną reakcją społeczną i spowodowała, że od lutego poparcie dla Zełenskiego zaczęło rosnąć. Prezydent postanowił pójść za ciosem i w czerwcu skierował do Rady Najwyższej (RN) projekt tzw. ustawy o oligarchach, a w tym samym miesiącu rząd złożył także propozycje zmian podatkowych podnoszących daniny na rzecz państwa od właścicieli kombinatów hutniczych (w większości potentatów).

Ustawa antyoligarchiczna...

23 września RN przyjęła w drugim czytaniu projekt ustawy o zapobieganiu zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego wiążącym się z nadmiernym wpływem osób mających znaczący polityczny lub gospodarczy wpływ na życie społeczne (potocznie zwaną ustawą o oligarchach). Dokument wprowadza prawne pojęcie oligarchy – to osoba spełniająca trzy z czterech kryteriów: bierze udział w życiu politycznym, ma istotny wpływ na media, jest właścicielem przedsiębiorstw, które mają dominującą pozycję na rynku, oraz posiada aktywa o wartości przekraczającej ok. 90 mln dolarów. Decyzja o uznaniu za oligarchę leży w gestii RBNiO, a wnioskować o nią może rząd, członek RBNiO, Narodowy Bank Ukrainy, Służba Bezpieczeństwa Ukrainy lub Komitet Antymonopolowy.

W przypadku przyznania takiego statusu wskazaną osobę wpisuje się do specjalnego rejestru. Zabrania się jej finansowania partii i kandydatów w wyborach, jakichkolwiek demonstracji z hasłami politycznymi oraz uczestnictwa w prywatyzacji mienia państwowego. „Zarejestrowani” oligarchowie są również zobowiązani do składania corocznej deklaracji majątkowej. Urzędnicy wyższego szczebla będą z kolei musieli przedstawiać oświadczenie o każdym kontakcie z oligarchą bądź jego reprezentantem, jednak definicję takiej osoby oraz sankcje za niespełnienie tego obowiązku opisano niejasno (odpowiedzialność polityczna lub dyscyplinarna).

Do projektu zgłoszono ponad tysiąc poprawek i – aby uniknąć rozpatrywania ich wszystkich po kolei – zastosowano specjalną procedurę, która zdaniem wielu prawników stanowi naruszenie regulaminu RN³. Dokument poparło 279 deputowanych, w tym 229 z partii Sługa Narodu oraz większość parlamentarzystów z frakcji Za Przyszłość (18) i Zaufanie (15). Przeciw były prorosyjska Opozycyjna

¹ P. Żochowski, *Ukraina: werdykt Sądu Konstytucyjnego zapalnikiem kryzysu politycznego*, OSW, 30.10.2020, osw.waw.pl.

² S. Matuszak, P. Żochowski, *Rosnąca pozycja Rady Bezpieczeństwa na Ukrainie*, OSW, 1.04.2021, osw.waw.pl.

³ Chodzi o głosowanie poprawek w pakietach zamiast oddzielnego rozpatrywania każdej z nich.

Platforma – Za Życie oraz Europejska Solidarność byłego prezydenta Petra Poroszenki. Batkiwyszczyna Julii Tymoszenko wstrzymała się od głosu, co w ukraińskim parlamencie, gdzie do uzyskania większości potrzeba 226 głosów, jest de facto równoznaczne ze sprzeciwem (szczegółowe informacje – zob. Aneks).

...i zmiany podatkowe

Ustawę o zmianach w kodeksie podatkowym, zwaną często w mediach „antyachmetowską”, przyjęto w pierwszym czytaniu 1 lipca. Od tego czasu wielokrotnie zapowiadano jej ostateczne przegłosowanie, jednak jak dotąd do tego nie doszło. W rzeczywistości większość przepisów w niej dotyczy zmian opodatkowania niezwiązanych z oligarchami (m.in. rynku nieruchomości oraz drobnych gospodarstw rolnych czy zwiększenia akcyzy na wyroby alkoholowe). Podobnie jak przy ustawie o oligarchach mają miejsce próby zablokowania projektu poprzez zgłoszenie do niego ogromnej liczby poprawek (ponad 11 tys.). Wszystko wskazuje jednak na to, że również w tym przypadku przeszkodę tę uda się ominąć dzięki zastosowaniu specjalnej procedury w RN.

Główną zmianą, którą niesie projekt ustawy, jest wprowadzenie progresywnej stawki podatku od wydobycia rud żelaza i man-

Przepisy ustawy antyoligarchicznej jeszcze na etapie projektu budziły duże kontrowersje w związku z wątpliwościami co do zgodności z konstytucją.

ganu – jej wysokość ma być przywiązana do cen w indeksie IODEX 62% FE CFR China przygotowywanym przez agencję Platts. Dotknie to nie tylko Rinata Achmetowa, lecz także innych oligarchów czerpiących dochody z wydobycia rud (Wiktor Pinczuka, Wadyma Nowińskiego, Kostiantyna Żewago czy Ihora Kołomojskiego). Przy cenach poniżej 100 dolarów za tonę podatek ma wynosić 3,5%, od 100 do 200 dolarów – 5%, a powyżej 200 dolarów – 10%. Zwiększenie opłat wiąże się z rekordowo wysokimi cenami rud żelaza: od maja do początku sierpnia osiągały ponad 200 dolarów za tonę, co zapewniło ukraińskim przedsiębiorstwom ogromne dochody (koncern Metinvest Achmetowa i Nowińskiego osiągnął w I półroczu br. zysk w wysokości 2,8 mld dolarów⁴). Zarazem wcale nie jest pewne, czy budżet rzeczywiście uzyska dodatkowe wpływy dzięki wprowadzeniu nowych stawek, gdyż od końca sierpnia ceny systematycznie spadają, a na początku listopada osiągnęły poziom poniżej 100 dolarów za tonę⁵. Drugą zmianą wymierzoną we właścicieli wielkich zakładów przemysłowych jest trzykrotne zwiększenie podatku ekologicznego związanego z emisją CO₂.

Wątpliwości

Przepisy ustawy antyoligarchicznej jeszcze na etapie projektu budziły duże kontrowersje w związku z wątpliwościami co do zgodności z konstytucją. Chodzi zarówno o ograniczanie praw obywatelskich osób, które mogą zostać uznane za oligarchów, jak i rozszerzenie kompetencji RBNiO i prezydenta. Ponadto akt przyjęto z naruszeniem regulaminu parlamentu, choć taka sytuacja miała miejsce nie po raz pierwszy. Pośpiech w procedowaniu dokumentu doprowadził do tego, że powstała kolizja prawna między przepisami. Udało się ją usunąć dopiero w głosowaniu 3 listopada (przy czym zastosowana do tego procedura również budzi wątpliwości)⁶.

Ówczesny przewodniczący RN Dmytro Razumkow po pierwszym czytaniu skierował projekt do Komisji Weneckiej z prośbą o opinię, która miała zostać wydana w grudniu br. Otoczenie Zełenskiego potraktowało ten krok jako próbę sabotażu reformy i dowód współpracy z oligarchami. Pod naciskiem prezydenta partia rządząca zdecydowała się na głosowanie w przyspieszonym tempie, bez czekania

⁴ «Metinvest» Ахметова-Новинського за пів року отримав 2,7 мільярда доларів чистого прибутку, Економічна правда, 1.09.2021, epravda.com.ua.

⁵ Iron Ore 62% Fe, CFR China (TSI) Swa, Financial Times, markets.ft.com.

⁶ І. Лисогор, Рада постановою виправила деякі неточності в «законопроекті про олігархів», його підписуватиме Стефанчук, LB.ua, 3.11.2021, lb.ua.

na stanowisko Komisji, a sam Razumkow nie wziął udziału w posiedzeniu RN pod pretekstem zakażenia koronawirusem. Konflikt między przewodniczącym RN i głową państwa ostatecznie doprowadził do odwołania tego pierwszego ze stanowiska 7 października br.⁷

Przepisy ustawy nie wystarczą, by realnie ograniczyć wpływ wielkiego biznesu na politykę. Finansowanie partii politycznych, pomimo przyjęcia nowej ordynacji

wyborczej w 2019 r., pozostaje nietransparentne i jest bardzo wątpliwe, aby formalny zakaz przyjmowania środków od osób z rejestru oligarchów cokolwiek zmienił w tym zakresie. Zakaz uczestnictwa w prywatyzacji także nie będzie miał większego wpływu na istniejący stan rzeczy, gdyż zdecydowana większość najrentowniejszych aktywów państwowych przeszła w ręce potentatów już w poprzednich latach. W posiadaniu państwa pozostaje jedynie kilka obiektów mogących budzić zainteresowanie wśród części przedstawicieli wielkiego biznesu (np. Odeski Zakład Przyportowy). Poza tym ma ono mniejszościowe udziały w niektórych aktywach zarządzanych już przez magnatów (chodzi głównie o tzw. obłhazy i obłenerho, czyli obwodowe przedsiębiorstwa dystrybucji gazu i energii elektrycznej), lecz nawet jeśli dojdzie do sprzedaży państwowych pakietów, to można podejrzewać, że znajdą oni sposób na obejście zakazu, np. zakupią je poprzez podstawione osoby.

Dla niektórych potencjalnych oligarchów, którzy nie uczestniczą w oficjalnym życiu politycznym (np. Achmetow), problemem może być konieczność składania deklaracji majątkowych, choć ustawa nie przewiduje sankcji za niezłożenie takiego oświadczenia bądź podanie w nim błędnych informacji. Najuciążliwszy będzie obowiązek powiadamiania o kontakcie z oligarchą. Wydaje się, że jest on wymierzony głównie w Poroszenkę, który jako deputowany bardzo aktywnie działa w sferze publicznej. Trudno powiedzieć, jak będzie wyglądało przestrzeganie przepisów ustawy w praktyce, ale teoretycznie zgłaszać powinno się każdy kontakt członka frakcji Europejska Solidarność z byłym prezydentem, z wyjątkiem publicznych przedsięwzięć transmitowanych na żywo w mediach. Kolejna wątpliwość dotyczy pojęcia osoby reprezentującej oligarchę. Termin ten został wprawdzie w dokumencie zdefiniowany, ale nie wskazano, kto i w jakim trybie ma określić, że dana osoba spełnia wskazane przesłanki.

Do przyjęcia ustawy wystarczyłyby głosy samej Sługi Narodu, co świadczy o utrzymującej się konsolidacji w jej szeregach. Zwraca uwagę, że projekt zyskał poparcie ugrupowań Za Przyszłość, kontrolowanego przez Kołomojskiego, oraz Zaufanie agrobarona Andrija Werewskiego. O ile w pierwszym przypadku trudno określić motyw, o tyle w drugim wskazać je łatwiej – Werewski, którego frakcja regularnie wspiera w głosowaniach Sługę Narodu, de facto będąc jej nieformalnym koalicjantem, prawdopodobnie otrzymał gwarancje, że nie trafi do rejestru oligarchów.

Cele i perspektywy

Trudno obecnie ocenić, jak długa będzie lista oligarchów. Niemal na pewno znajdą się na niej Poroszenko, Achmetow (najbogatszy biznesmen w kraju), Kołomojski, Pinczuk i Dmytro Firtasz – każdy z nich dysponuje majątkiem liczonym w setkach milionów bądź miliardach dolarów oraz własnym imperium medialnym. Kryteria uznania za oligarchę są jednak na tyle szerokie i rozmyte, że potencjalnie obejmują szeroką grupę ludzi. Wśród możliwych „kandydatów” wymieniano m.in. Tomáša Fiałę – czeskiego biznesmena, założyciela działającego na Ukrainie funduszu inwestycyjnego Dragon Capital, który posiada koncern medialny NW (w jego skład wchodzi radio informacyjne, tygodnik oraz portal internetowy), a w maju kupił opiniotwórczy portal Ukraińska Prawda.

⁷ K. Nieczytor, *Lojalność ponad wszystko. Odwołanie przewodniczącego parlamentu Ukrainy*, OSW, 8.10.2021, osw.waw.pl.

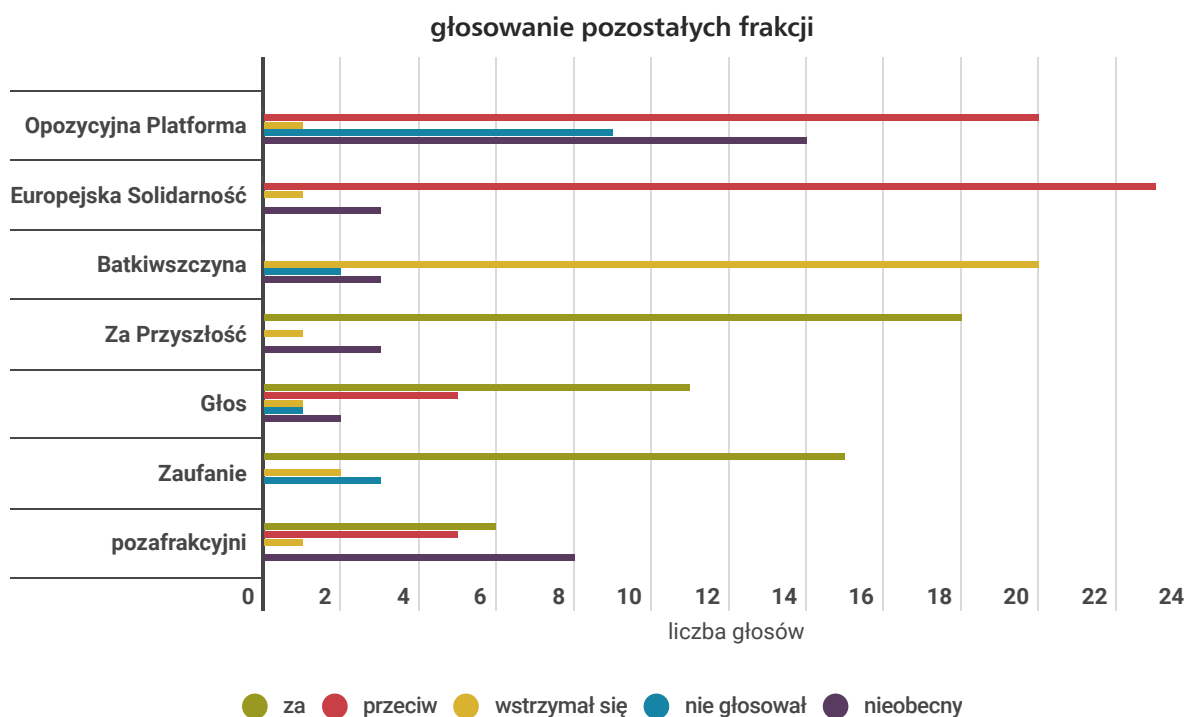
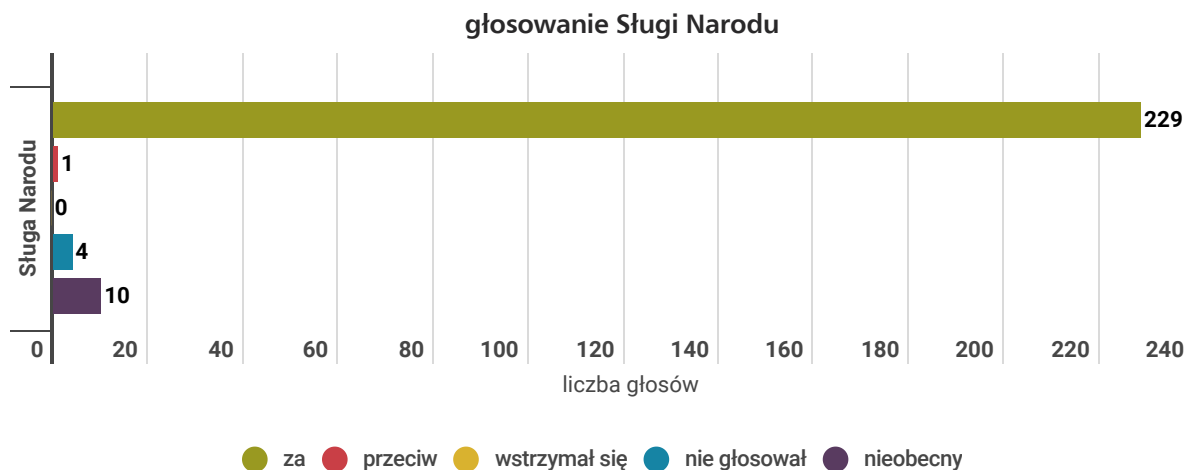
Jak na razie walka Zełenskiego z potentatami ma charakter bardziej symboliczny niż realny. Przepisy projektu ustawy „antychmetowskiej” trudno uznać za mocny cios w ich interesy, skoro większe podatki będą płacone tylko w przypadku wysokich cen rud. Nie można przy tym wykluczyć, że dzięki poprawkom złożonym do projektu przed drugim czytaniem w sytuacji spadku cen poniżej 90 dolarów za tonę surowca stawka podatku będzie jeszcze niższa niż przed wprowadzeniem zmian⁸. Charakterystyczna dla całej dotychczasowej prezydentury Zełenskiego jest skłonność do efektywnych publicznie działań w miejsce realnych zmian systemowych, tj. wykorzystujących takie instrumenty, które mogłyby rzeczywiście ograniczyć wpływ oligarchów – dysponują nimi przede wszystkim Komitet Antymonopolowy oraz organy ścigania. Narodowe Biuro Antykorupcyjne prowadzi kilka śledztw w sprawach magnatów, lecz sabotuje je Prokuratura Generalna, zapewne za zgodą Biura Prezydenta.

Jednocześnie ustawa antyoligarchiczna może być wygodnym instrumentem nacisku na przedstawicieli biznesu spoza grona określanego w mediach mianem oligarchów, aby zachowywali się oni lojalnie wobec obozu rządzącego. Choć otwarta konfrontacja władz z głównymi postaciami wielkiego biznesu raczej skazana byłaby na porażkę, to coraz bardziej prawdopodobna decyzja Zełenskiego o ubieganiu się o reelekcję zwiększa rolę mediów należących do potentatów. W tym kontekście kluczowe znaczenie dla niego będzie mieć zapewnienie sobie co najmniej ich neutralności politycznej.

⁸ Я. Вінокуров, «Антихметівський» законопроект може перетворитися на «прохметівський» через ренту на руду, Економічна правда, 29.09.2021, pravda.com.ua.

ANEKS

Wyniki głosowania w sprawie przyjęcia ustawy o oligarchach



Źródło: strona internetowa Rady Najwyższej Ukrainy, rada.gov.ua.