

32

PUNKT WIDZENIA

OSW



OD STABILIZACJI DO STAGNACJI

PRÓBY REFORM WIKTORA JANUKOWYCZA

Sławomir Matuszak, Arkadiusz Sarna

NUMER 32
WARSZAWA
MARZEC 2013

OD STABILIZACJI DO STAGNACJI PRÓBY REFORM WIKTORA JANUKOWYCZA

Sławomir Matuszak, Arkadiusz Sarna



OSW |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

Redakcja merytoryczna
Adam Eberhardt, Wojciech Konończuk

Redakcja
Anna Łabuszewska

Współpraca
Katarzyna Kazimierska

Graphic design
PARA-BUCH

Wykresy
Wojciech Mańkowski

DTP
GroupMedia

Zdjęcie na okładce
Agencja Shutterstock

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa
Tel. + 48 /22/ 525 80 00
Fax: + 48 /22/ 525 80 40
osw.waw.pl

ISBN 978-83-62936-21-2

Spis treści

TEZY /5

WSTĘP /8

I. REFORMY POLITYCZNE /11

1. Reforma konstytucyjna /11
2. Reforma administracyjna /14
3. Walka z korupcją /16

II. REFORMY GOSPODARCZE /21

1. Stabilizacja makroekonomiczna /21
2. Reforma podatkowa /24
3. Reforma emerytalna /26
4. Klimat inwestycyjny /28
5. Reforma rynku ziemi /30

III. ENERGETYKA /33

1. Reforma sektora gazowego /33
2. Próby dywersyfikacji dostaw gazu /36

IV. OCENA I PERSPEKTYWY /40

1. Próba bilansu /40
2. Perspektywy /42

TEZY

- Ukraina jest krajem potrzebującym głębokich reform politycznych, gospodarczych i społecznych. Ekipa Wiktora Janukowycza po objęciu władzy w 2010 roku opracowała ambitny i kompleksowy program reform, obejmujący najistotniejsze obszary działania państwa. Jednocześnie w rezultacie przywrócenia kilka miesięcy po wyborach systemu prezydenckiego Wiktor Janukowycz skoncentrował w swoich rękach władzę, jakiej nie miał nikt wcześniej na Ukrainie. Tworzyło to po raz pierwszy od wielu lat dogodne warunki przeprowadzenia głębokich zmian w państwie.
- Zmiany dokonane w konstytucji, zapewniające prezydentowi bezwzględną dominację na Ukrainie, wydawały się korzystne w kontekście usprawniania zarządzania państwem i planów realizacji prezydenckiego programu reform. Wprowadzone zostały jednak na pograniczu prawa, powodując stopniowe ograniczenie konkurencji politycznej, marginalizację roli opozycji i formalnych koalicjantów rządzącej Partii Regionów.
- Część zaplanowanych reform przeprowadzono bądź przynajmniej zainicjowano. Pierwszym i najważniejszym osiągnięciem była stabilizacja finansów publicznych po najgłębszym w historii Ukrainy kryzysie gospodarczym z 2009 roku. Sprzyjała temu jednak nie tylko polityka władz, ale też pomoc kredytowa Międzynarodowego Funduszu Walutowego i poprawa koniunktury na rynkach światowych, od których w dużym stopniu zależy kondycja ukraińskiej gospodarki. Znacznej części reform władze przypisywały jako cel harmonizację ukraińskiego ustawodawstwa z prawem unijnym, co korelowało ze zintensyfikowanymi negocjacjami z UE w sprawie zawarcia umów: stowarzyszeniowej i o utworzeniu pogłębionej strefy wolnego handlu. Finalizacja tych negocjacji w 2011 roku była dużym sukcesem oraz przejawem sprawności administracyjnej władz w Kijowie.

- Większość reform zrealizowana została jednak połowicznie bądź pozostała wyłącznie na papierze. Przyjęty kodeks podatkowy uprościł wprawdzie prawo podatkowe, lecz okazał się niedopracowany i utrudnił prowadzenie działalności przez sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Działania podjęte w kierunku reformy rynku gazu i dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych okazały się powolne i niekonsekwentne. Reforma emerytalna została przeprowadzona tylko częściowo i ograniczyła się do mechanicznego wydłużenia wieku emerytalnego. Próby dokończenia reformy rolnej utknęły na etapie prac nad ustawą o rynku ziemi.
- W wielu obszarach osiągnięcia władz wyglądają jeszcze gorzej. Nie uruchomiono zapowiadanych od wielu lat, fundamentalnych dla naprawy państwa reform: samorządowo-terytorialnej, gospodarki komunalno-mieszkaniowej (osiem lat trwają prace nad przyjęciem odpowiedniego ustawodawstwa) oraz nowego kodeksu pracy (został złożony do parlamentu jeszcze w 2007 roku). Za nieudane należy uznać próby poprawy klimatu inwestycyjnego, który zaliczany jest do najgorszych w Europie. Po przyjęciu w 2010 roku pozytywnie ocenianej ustawy o zamówieniach publicznych – stopniowo wprowadzano do niej szereg zmian, wyłączających obowiązkowe stosowanie przejrzystych procedur przetargowych. Fiaskiem zakończyła się szumnie zapowiadana walka z korupcją.
- Reformatorski zapał władz gasł w miarę zbliżania się terminu wyborów do Rady Najwyższej oraz postępującego spadku poparcia dla prezydenta i Partii Regionów. Wiktor Janukowycz okazał się niezdolny do wprowadzania systemowych zmian, a władzę wykorzystał przede wszystkim do walki z przeciwnikami politycznymi. Pogarszająca się sytuacja ekonomiczna i rezultaty ostatnich wyborów parlamentarnych – w praktyce uniemożliwiająca utworzenie stabilnej proprezydenckiej większości w Radzie Najwyższej – redukuje do minimum szanse na przeprowadzenie poważniejszych reform na Ukrainie

przed 2015 rokiem, kiedy planowane są kolejne wybory prezydenckie. Będzie to powodować pogłębianie się zapóźnienia Ukrainy, nie tylko na tle państw Europy Środkowej, ale także sąsiadów takich jak Rosja.

WSTĘP

Transformacja ustrojowa i gospodarcza Ukrainy po 1991 roku była znacznie trudniejsza i wolniejsza niż w sąsiednich krajach Europy Środkowej czy w państwach bałtyckich. Jedną z przyczyn był niewątpliwie brak perspektywy członkostwa w UE, głównego bodźca przemian w Europie Środkowej w latach 90. oraz w ostatnich latach na Bałkanach. Możliwe jednak, iż większe znaczenie miały inne doświadczenia cywilizacyjne i mentalność elit politycznych. Skala odziedziczonych po upadku ZSRR problemów i wyzwań stojących przed Ukrainą w pierwszych latach jej niepodległości była nieporównywalna do tej w państwach środkowoeuropejskich. Upadły całe branże przemysłowe (maszynowa, wysokich technologii, zbrojeniowa etc.), wcześniej ściśle powiązane z gospodarkami innych republik b. ZSRR, rozdzielonymi od 1991 roku granicami celnymi i targanymi własnymi problemami. Społeczeństwo, przywykłe do decydującej roli państwa w życiu codziennym obywateli, zmuszone było – w warunkach hiperinflacji, głębokiego kryzysu ekonomicznego i słabości nowego państwa – do poszukiwania sposobów przetrwania, bez nadziei na pomoc ze strony władz. Kierowanie państwem przejęła biurokratyczno-administracyjna „wierchuszka” radzieckiej Ukrainy, której doświadczenia w zarządzaniu ograniczały się do scentralizowanego modelu b. ZSRR, zupełnie nieprzystającego do nowych wyzwań. Z kręgów tego poradzieckiego aparatu wywodzili się pierwsi przywódcy Ukrainy i to m.in. dlatego na Ukrainie najwyższej władzy nigdy nie sprawował polityk z jasną wizją głębokiej transformacji kraju.

Można co prawda wskazać okresy, kiedy reformy nabierały większego tempa, na przykład na początku pierwszej kadencji prezydenta Leonida Kuczmy (1994–1999) czy w trakcie premiershipy Wiktora Juszczenki (1999–2001). Jednak nawet wtedy miały one ograniczony charakter i szybko się kończyły z powodu niepopularności w społeczeństwie oraz oporu ze strony urzędników i różnych, zyskujących na znaczeniu grup biznesowych,

niezainteresowanych zmianami. Okrzepty w okresie prezydentury Leonida Kuczmy wielki krajowy biznes (tzw. oligarchowie) zaczął odgrywać coraz ważniejszą rolę w gospodarce, z jednej strony prowadząc do niezbędnej prywatyzacji, z drugiej – przeciwdziałając próbom reform i liberalizacji gospodarki według „modelu środkowoeuropejskiego” (zbyt pospiesznych i groźnych z punktu widzenia oligarchów).

Na przełomie 2004 i 2005 roku wydawało się, że bodźcem do przemian stanie się pomarańczowa rewolucja. Wybrany w jej wyniku na prezydenta Wiktor Juszczenko cieszył się na początku dużym poparciem społecznym, a sama rewolucja wzbudziła nadzieje na to, że doprowadzi do gruntownych zmian na Ukrainie. W kontekście transformacji politycznej i ekonomicznej pięcioletni okres po pomarańczowej rewolucji należy jednak uznać za czas stracony. Ekipa *pomarańczowych* szybko uległa rozpadowi na obóz prezydenta Juszczenki i obóz premier Julii Tymoszenko, które skoncentrowały całą energię na zwalczaniu siebie nawzajem. Ograniczyło to efektywność władzy wykonawczej i skutkowało nieustannymi kryzysami politycznymi, paraliżującymi państwo.

Wiktor Janukowycz, który zwyciężył w wyborach prezydenckich w lutym 2010 roku, szybko doprowadził do przejęcia całej władzy przez Partię Regionów, całkowicie marginalizując opozycję. Po zmianie konstytucji, przywracającej ustrój prezydencki oraz po przejęciu kontroli nad parlamentem Janukowycz skupił w swoich rękach władzę większą niż ktokolwiek wcześniej na Ukrainie od uzyskania niepodległości. Ponadto zarówno prezydent, jak i jego partia cieszyli się też wysokim, jak na ukraińskie warunki, poparciem społecznym.

Prezydent Janukowycz i Partia Regionów zapowiadali nie tylko stabilizację po chaosie rządów *pomarańczowych*, ale także daleko idące reformy państwa. Koalicja, która utworzyła się wokół Partii Regionów, przyjęła nazwę StABILNOŚĆ i REFORMY. Nowa ekipa rządząca miała dość silny mandat na przeprowadzenie reform

- w społeczeństwie istniało realne zapotrzebowanie na zmiany. W połowie 2010 roku został opublikowany program reform na lata 2010-2014: „Zamożne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, efektywne państwo”. Była to pierwsza od lat propozycja tak kompleksowych reform państwa, odpowiadająca na większość stojących przed Ukrainą wyzwań - od stabilizacji gospodarki po głębokim kryzysie poprzez zmiany w energetyce, rolnictwie aż do spraw socjalnych, takich jak zmiana zasad finansowania służby zdrowia i oświaty¹. Dwa i pół roku, które upłynęły od ogłoszenia programu oraz niedawne wybory parlamentarne, stanowiące pewną cezurę w okresie sprawowania urzędu przez obecnego prezydenta Ukrainy, stanowią dobrą okazję do podsumowania tego etapu rządów Janukowycza i Partii Regionów.

Niniejsza praca jest próbą przedstawienia reformatorskich działań, jakie podjęły nowe władze. Celem tekstu nie jest jednak drobiazgowa analiza stopnia wypełnienia wszystkich reform, przewidzianych w prezydenckim programie, ale przedstawienie działań władz oraz ich rezultatów w kilku kluczowych obszarach: zmiany ustroju państwa, gospodarce oraz energetyce. Na ich podstawie można pokusić się o ocenę całokształtu zmian, jakie zaszły nad Dnieprem od początku 2010 roku, o odpowiedź na pytanie, dlaczego reformy zostały faktycznie wstrzymane, a także o próbę prognozy na przyszłość.

¹ Pełna wersja programu reform: *Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. ПРОГРАМА ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ НА 2010 - 2014 роки*. http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

I. REFORMY POLITYCZNE

1. Reforma konstytucyjna

Jednym z warunków, które umożliwiły zwycięstwo pomarańczowej rewolucji w końcu 2004 roku, była zgoda Wiktora Juszczenki na wprowadzenie poprawek do konstytucji z 1996 roku, zmieniających ustrój państwa z prezydenckiego na parlamentarno-prezydencki. Zmiany, które zaczęły obowiązywać od 2006 roku, spowodowały rozregulowanie współpracy centralnych organów państwa. Choć ograniczyły znacznie władzę prezydenta, pozostawiły mu wiele uprawnień, umożliwiających m.in. blokowanie prac rządu. W warunkach ostrego konfliktu między prezydentem Juszczenką i premier Tymoszenko (a także Janukowyczem w okresie jego premierostwa w latach 2006–2007) doprowadziło to niemal do paraliżu władzy wykonawczej. Problem nie ograniczał się tylko do polityki wewnętrznej. Ukraina w tym czasie prowadziła dwie równoległe polityki zagraniczne: jedną koordynowaną przez kontrolowany przez prezydenta MSZ, a drugą przez wicepremiera ds. stosunków zagranicznych. Powodowało to często sytuacje kompromitujące Ukrainę na arenie zewnętrznej².

Po 2004 roku ukraińskie elity polityczne zdawały sobie sprawę z konieczności reformy systemu politycznego, jednak znacznie różniły się w kwestii kierunków tych zmian. Część polityków opowiadała się za przywróceniem systemu prezydenckiego. Największym zwolennikiem silnej władzy prezydenta była Julia Tymoszenko. Przed 2006 rokiem, kiedy zaczęły obowiązywać poprawki ograniczające władzę prezydenta, Tymoszenko wezwała

² Np. podczas posiedzenia Komisji Ukraina-NATO w Brukseli, 5 marca 2009, z udziałem p.o. ministra spraw zagranicznych Ukrainy Wołodomyra Chandohija. Do Brukseli wybrał się również wicepremier Hryhorij Nemyria - nie został on jednak wpuszczony na posiedzenie, ponieważ ukraińską delegacją formalnie kierował Chandohij; Огрызко рассказал, как Немырю унизили в штаб-квартире НАТО, Униан, 16.03.2009, <http://www.unian.net/news/306014-ogryzko-rasskazal-kak-nemyryru-unizili-v-shtab-kvartire-nato.html>

Juszczenkę do ich zignorowania. Także Partia Regionów głosiła konieczność powrotu do systemu prezydenckiego i w czasie kampanii przed wyborami prezydenckimi w 2010 roku zapowiadała przywrócenie ustawy zasadniczej w redakcji z 1996 roku. Z kolei niektóre ugrupowania (np. Komunistyczna Partia Ukrainy) opowiadały się za reformą w jeszcze większym stopniu ograniczającą władzę prezydenta i rozszerzającą kompetencje parlamentu.

Po zwycięstwie Janukowycza w wyborach prezydenckich w 2010 roku nie było oczywiste, czy uda mu się przejąć pełnię władzy. Tymoszenko była nadal premierem o szerokich kompetencjach, nadanych w poprawkach do konstytucji z 2004 roku, a w Radzie Najwyższej większość głosów miała koalicja stworzona wokół Bloku Julii Tymoszenko (BJuT). Wielu politologów uznawało wówczas, że najbardziej prawdopodobnym wariantem jest kontynuacja impasu politycznego, tyle że nie z Juszczenką, a z Janukowyczem jako prezydentem. Stało się jednak inaczej. Na początku marca 2010 roku Rada Najwyższa zmieniła regulamin tworzenia koalicji parlamentarnych, znosząc nakaz jej formowania wyłącznie przez kluby parlamentarne³. Umożliwiło to dymisję rządu Tymoszenko i powołanie w marcu 2010 roku nowego gabinetu pod kierownictwem Mykoły Azarowa. Zmiana regulaminu była sprzeczna z orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego z 2008 roku, wyraźnie zakazującym wchodzenia do koalicji indywidualnych deputowanych. Jednak Sąd w kwietniu 2010 roku wydał nowe orzeczenie, które dopuszczało taką praktykę. Partii Regionów udało się przekonać 17 posłów z Naszej Ukrainy i BJuT oraz Blok Wołodymyra Łytwyna i komunistów, co wystarczyło do zapewnienia większości w parlamencie⁴. Zakończenie kilkuletniego okresu kohabitacji umożliwiło skuteczne rządzenie, jednak

³ Zmiana regulaminu ukraińskiego parlamentu otwiera drogę do nowej koalicji, *Tydzień na Wschodzie*, 10.03.2010, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-03-10/zmiana-regulaminu-ukrainskiego-parlamentu-otwiera-droge-d>

⁴ Рада призначила новий уряд: список міністрів, 11.03.2010, ТСН, <http://tsn.ua/ukrayina/rada-priznachila-novii-uryad.html>

Janukowycz postanowił przeprowadzić zmiany, które zapewnią mu monopolistyczną pozycję w państwie. W związku z tym, że Partia Regionów nie miała wystarczającej liczby głosów do przeprowadzenia reformy konstytucyjnej (minimum 300), posłużyła się Sądem Konstytucyjnym. W październiku 2010 roku Sąd uchylił reformę konstytucyjną z roku 2004 (mimo iż w 2008 odmówił rozpatrzenia podobnego wniosku), uznając, że została ona przeprowadzona niezgodnie z prawem, przywracając tym samym konstytucję z 1996 roku⁵. Po kilku miesiącach wprowadzono jeszcze nieznaczące poprawki do ustawy zasadniczej, m.in. wydłużając kadencję Rady Najwyższej z 4 do 5 lat⁶.

Zmiany ustrojowe przyczyniły się do umocnienia władzy prezydenta, w stopniu dającym podstawy politykom opozycji do oskarżeń Wiktora Janukowycza o autorytaryzm. Wątpliwości budzi też sam tryb ich przeprowadzenia. Zmiana ustawy zasadniczej dokonała się nie w drodze konsensusu głównych ugrupowań politycznych, a na podstawie orzeczenia Sądu Konstytucyjnego, zaledwie pięć lat od wprowadzenia reformy. Sąd ten jest organem o niskim autorytecie na Ukrainie i trudno uznać go za instytucję niezależną. Choć nie doszło do złamania prawa, niewątpliwie można powiedzieć o jego naginaniu. Z drugiej strony należy stwierdzić, że wprowadzone po pomarańczowej rewolucji poprawki do ustawy zasadniczej „zepsuły” system konstytucyjny i w rezultacie stały się jedną z głównych przyczyn paraliżu władzy wykonawczej, uniemożliwiającego realizację jakichkolwiek głębszych reform na Ukrainie podczas prezydentury Juszczenki. Przywrócona w 2010 roku konstytucja w redakcji z 1996 roku przewiduje o wiele bardziej przejrzyste zasady relacji między organami władzy

⁵ Zastrzeżenia Sądu Konstytucyjnego odnośnie do sposobu zmian w 2004 roku należy uznać za zasadne. Szerzej na ten temat zob. <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-10-06/sad-konstytucyjny-przywraca-system-prezydencki-na-ukraini>

⁶ W tym konkretnym przypadku Partii Regionów łatwo było znaleźć 300 głosów, gdyż znaczna część deputowanych obawiała się, że do następnego parlamentu nie uda im się dostać.

i umożliwia efektywniejsze rządzenie państwem. Prawdopodobnie było to powodem, dla którego sposób uchYLENIA zmian w konstytucji nie spotkał się z poważniejszą krytyką na Zachodzie.

2. Reforma administracyjna

Po zmianach ustrojowych miała nastąpić głęboka reforma administracyjna, ograniczająca biurokrację (w tym znaczące zmniejszenie liczby urzędników) i usprawniająca funkcjonowanie państwa. W grudniu 2010 roku prezydent Janukowycz ograniczył liczbę ministerstw z 20 do 16, liczbę wicepremierów z sześciu do trzech, a ich kompetencje zostały znacząco wzmocnione. Zlikwidowano część centralnych organów władzy wykonawczej, jednocześnie powołano kilkanaście nowych służb i agencji rządowych⁷.

W tej chwili trudno ocenić, na ile reforma przyniosła ograniczenie kosztów funkcjonowania administracji centralnej, można jednak powiedzieć, że w większości przypadków zmiany były jedynie kosmetyczne. Doszło do personalnych rosząd, zlikwidowano niektóre urzędy, łącząc je z innymi, zmieniono nazwy wielu innych. Nie udało się jednak znacząco ograniczyć liczby urzędników⁸ i trudno mówić o jakościowych zmianach oraz zwiększeniu wydajności działania ministerstw.

⁷ УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ № 1085/2010 Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, Президент України Віктор Янукович – Офіційне інтернет-представництво, <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>

⁸ Dla przykładu personel Państwowej Służby Podatkowej zmniejszył się o 11%, zamiast 30%, których domagał się prezydent. ГНСУ лише на третью выполнила план по сокращению аппарата, *Зеркало недели*, 11.02.2012, http://news.zn.ua/ECONOMICS/gnsu_lich_na_tret_vypolnila_plan_po_sokrascheniyu_sotrudnikov-97168.html

Według danych Agencji ds. Służby Państwowej Ukrainy, liczba urzędników państwowych zmniejszyła się na koniec 2011 roku do 268,1 tys., z 279,5 tys. na koniec 2010 roku. Zob.: ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В ЦИФРАХ 2012, http://is-suu.com/faina/docs/ds__v_c2012?mode=window&pageNumber=6

Władze „reklamowały” ww. zmiany jako pierwszy etap wielkiej reformy administracyjnej, która miałaby prowadzić do decentralizacji władzy i wiązać się z zapowiadaną od lat reformą samorządowo-terytorialną⁹. Reforma samorządowa, mimo iż należy od lat do ulubionych haseł rządzącej Partii Regionów, pozostaje jednak wciąż głównie przedmiotem prac ekspertów. Polityka prezydenta Janukowycza prowadzi w praktyce do dalszej centralizacji władzy, ograniczania i tak nikłej samodzielności regionów oraz roli samorządu terytorialnego.

W rezultacie zapowiadana reforma administracyjna okazała się nie reformą, lecz reorganizacją centralnych organów administracji państwowej. Przyjęte jako podstawa dla ww. zmian akty prawne, krytykowane jako niezgodne konstytucją (m.in. ustawa o Gabinecie Ministrów z 7 października 2010 roku, dająca prezydentowi prawo mianowania nawet wiceministrów i zastępców kierowników innych centralnych organów władzy wykonawczej) okazały się kolejnym po zmianach w konstytucji krokiem w kierunku centralizacji władzy i zwiększenia prerogatyw prezydenta¹⁰ (zgodnie z obowiązującym prawem prezydent powołuje również kilkuset szefów regionalnych i lokalnych administracji państwowych).

Przeprowadzone przy okazji „reformy administracyjnej” personalne zmiany w składzie rządu finalizowały proces monopolizacji władzy w rękach Wiktora Janukowycza. Oznaczały także faktyczną marginalizację formalnych koalicjantów rządzącej Partii Regionów (Komunistycznej Partii Ukrainy, a zwłaszcza Bloku

⁹ Zob. np.: Урядовий Кур'єр, Спеціальний Випуск, 31.05.2012: Адміністративна реформа: нова архітектура держуправління і територіальної організації влади: <http://ukurier.gov.ua/media/documents/2012/05/30/adminspez.pdf>

¹⁰ Zob. np.: Административная реформа, или Обратно в СССР, *Зеркало недели. Украина*, №5, 11 февраля 2011, http://zn.ua/POLITICS/administrativnaya_reforma,_ili_obratno_v_sssr-75351.html

Łytwyna), których reprezentanci utracili stanowiska w Gabinetie Ministrów.

3. Walka z korupcją

W czasie kampanii przed wyborami prezydenckimi jednym z postulatów Partii Regionów była m.in. konieczność efektywnej walki z korupcją. Mimo iż w prezydenckim programie reform na lata 2010–2014 nie znalazło się miejsce na osobny rozdział w tej kwestii, powyższe deklaracje formalnie zostały poparte m.in. – przyjętą w kwietniu 2011 roku przez Radę Najwyższą i podpisaną 7 czerwca 2012 roku przez prezydenta – ustawą o zasadach zapobiegania i przeciwdziałania korupcji¹¹. Tego samego dnia prezydent podpisał ustawę o nowelizacji niektórych aktów prawnych w zakresie odpowiedzialności za korupcję.

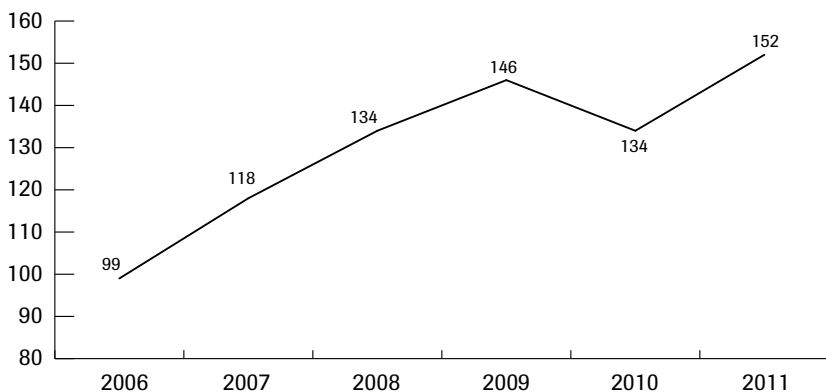
W wymiarze realnym w latach 2010 i 2011 doszło do kilku głośnych aresztowań polityków podejrzewanych o korupcję oraz zatrzymano kilkuset mniej znaczących urzędników. Antykorupcyjny zapał był stosunkowo duży na początku rządów Wiktora Janukowycza, jednak podobnie jak w wielu innych przypadkach szybko wygasł. Najprawdopodobniej wynika to z tego, że w warunkach powszechnej korupcji na wszystkich szczeblach państwa rozpoczęcie realnej walki z nią doprowadziłoby do rozregulowania systemu, dużego niezadowolenia urzędniczych i partyjnych „dołów”, na lojalności których w dużej mierze opiera się władza prezydenta Janukowycza.

Dwa najgłośniejsze zatrzymania dotyczyły działacza Partii Regionów Anatolija Hrycenki oraz szefa Państwowej Komisji

¹¹ Ustawa rozszerza m.in. krąg urzędników, sprawdzanych pod kątem odpowiedzialności za korupcję; zakres sfer, podlegających ustawie (m.in. „prezenty” od osób fizycznych i prawnych, których przyjmowanie przez urzędników zostało zabronione); wprowadza nowe zasady corocznych deklaracji majątkowych urzędników: po raz pierwszy obejmujące także poniesione wydatki etc.

Regulowania Rynku Usług Finansowych Wasyla Wołhy. W pierwszym przypadku chodziło o wyeliminowanie polityka przez konkurencyjną grupę wewnątrz Partii Regionów¹². Wołha zaś został oskarżony o przyjęcie łapówki w wysokości pół miliona USD¹³, ale jego zatrzymanie prawdopodobnie również spowodowane było rywalizacją poszczególnych grup biznesowych. Dodatkowo, choć drugorzędnym motywem w obu przypadkach było pokazanie, że walka z korupcją nie ogranicza się tylko do przeciwników politycznych.

Wykres 1. Pozycja Ukrainy w rankingu percepcji korupcji



Źródło: Transparency International

Organy ścigania pozostawały jednak całkowicie bierne w przypadku szeregu afer, które ujawniono po objęciu władzy przez Janukowycza. Media często donosiły o niejasnych powiązaniach, ustawionych przetargach i innych podejrzanych działaniach, w wyniku których budżet państwa ponosił wielomiliardowe straty, o uczestnictwo w których podejrzewano najważniejszych

¹² Aresztowanie krymskiego działacza Partii Regionów, *Tydzień na Wschodzie*, 02.02.2011, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-02-02/aresztowanie-krymskiego-dzialacza-partii-regionow>

¹³ Ильченко Александр, Рафал Анастасия, Волге шьют взятку на полмиллиона долларов, *Сенодня*, 20.07.2011, <http://www.segodnya.ua/news/14269556.html>

polityków i biznesmenów na Ukrainie. W takim kontekście wymieniano m.in. wicepremiera i ministra infrastruktury Borysa Kolesnikowa (przetargi podczas przygotowań do EURO 2012), byłego pierwszego wicepremiera, a obecnie sekretarza Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Andrija Klujewa (wykorzystanie funduszy unijnych do rozwoju własnego biznesu) czy ministra energetyki Jurija Bojkę (zakup platform wiertniczych po znacząco zawyżonej cenie: pierwsza platforma kosztowała państwowy Naftohaz 400 mln USD, przy rynkowej wartości ok. 250 mln USD). Na podstawie doniesień mediów trudno jednoznacznie przesądzać o winie polityków, jednak brak jakichkolwiek reakcji ze strony prokuratury czy Służby Bezpieczeństwa Ukrainy pozwala przypuszczać, że władze nie są zainteresowane wyjaśnianiem przypadków korupcji, jeśli podejrzenia dotyczą najwyższych urzędników państwowych.

Pozorna walka z łapówkarstwem powoduje, że pozycja Ukrainy w międzynarodowym rankingu dotyczącym percepcji korupcji jest coraz niższa. W raporcie Transparency International z 2011 roku Kijów zajął 152. miejsce na 183 notowane kraje, uzyskując 2,3 punktu na 10 możliwych¹⁴. Jak wynika z Wykresu 1, sytuacja systematycznie pogarszała się od 2006 roku, kiedy to Ukraina zanotowała najlepszy wynik w historii. Widać też, że problem korupcji nie dotyczy bynajmniej jedynie obecnej ekipy rządzącej, gdyż notowania pogorszyły się znacząco już za czasów *pomarańczowych*. Pewna poprawa pozycji Ukrainy w 2010 roku wynikała z antykorupcyjnej kampanii, którą rozpoczęły nowe władze, jednak jej efekt (bardziej propagandowy niż rzeczywisty) utrzymał się niedługo.

Zestawieniu przygotowywanemu przez Transparency International można zarzucić, że bada nie tyle rzeczywisty poziom korupcji, ile jej postrzeganie przez społeczeństwo. Raporty innych instytucji są jednak równie miazdzące. W opracowaniu

¹⁴ http://www.transparency.org/country#UKR_DataResearch

Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oceniono postępy Kijowa w latach 2008–2011 jako nikłe. OECD przedstawiła raport oceniający rezultaty reform na Ukrainie w ramach realizacji stambulskiego planu działań ds. walki z korupcją. Zgodnie z raportem, Ukraina spełniła jedno z 24 zaleceń OECD. W raporcie Ernst & Young, który objął 25 krajów Europy, Ukraina zajęła przedostatnie miejsce (przed Rosją). Aż 91% przedsiębiorców uznało łapówkarstwo za zjawisko powszechne. Ponad połowa (55%) stwierdziła, że w 2011 roku sytuacja pod względem korupcji pogorszyła się. Także wedle European Business Association¹⁵, poziom korupcji mierzony wielkością wydatków przedsiębiorców na łapówki w stosunków do ogólnej wartości przychodów firm wzrósł w latach 2008–2011 o niemal 70%, a wydatki firm na łapówki wzrosły do równowartości 10% ich przychodów¹⁶.

Niektóre działania, jak ustawa o zamówieniach publicznych, która wprowadzała stosunkowo przejrzysty system przetargów, zostały ocenione pozytywnie na Zachodzie. Jednak Rada Najwyższa stopniowo wprowadzała wyłączenia z obowiązującej na mocy ww. ustawy procedury przetargowej, otwierając tym samym drogę do nadużyć na dużą skalę. 1 sierpnia 2012 roku prezydent podpisał nowelizację prawa o zamówieniach publicznych, uchylając obowiązkowe procedury przetargowe przy zakupach dokonywanych przez przedsiębiorstwa państwowe.

Co ciekawe, władze doskonale zdają sobie sprawę ze skali i szkodliwości korupcji. Wiosną ub.r. resort sprawiedliwości przygotował raport dotyczący tego zjawiska, w którym przyznaje, że jego

¹⁵ Największa organizacja skupiająca i reprezentująca interesy inwestorów zagranicznych na Ukrainie.

¹⁶ http://zn.ua/ECONOMICS/investklimat_vesna_otkladyvaetsya-100872.html

rozmiar utrzymuje się na niezmiennie wysokim poziomie od 10 lat i dotyczy niemal wszystkich sfer życia, a dla 83% społeczeństwa korupcja jest czymś normalnym¹⁷. Także prezydent Janukowycz w tegorocznym orędziu uznał, że inercja oraz korupcja biurokracji są główną przeszkodą w modernizacji Ukrainy¹⁸.

¹⁷ Юлия Рябчун, Во взятках несчастье. Минюст отчитался об уровне коррупции в Украине, *Коммерсант-Украина*, 18.04.2012, <http://www.kommersant.ua/doc/1918091>

¹⁸ Януковичу-реформатору заважають «інертні, корумповані бюрократи», Уніан, 03.07.2012, <http://www.unian.ua/news/512577-yanukovichu-reformatoru-zavajayut-inertni-korumpovani-byurokrati.html>

II. REFORMY GOSPODARCZE

1. Stabilizacja makroekonomiczna

Gospodarka Ukrainy pozostaje w znacznym stopniu uzależniona od eksportu niskoprzetworzonych produktów, w szczególności wyrobów metalurgicznych i rud żelaza, na które przypada łącznie 30-40% ogólnej wartości zagranicznej sprzedaży towarowej. Są to produkty bardzo wrażliwe na wahania koniunktury na świecie. Zarówno podczas rządów Leonida Kuczmy, jak i po pomarańczowej rewolucji niewiele zrobiono, aby zmienić strukturę gospodarki, szczególnie że był to okres wzrostu gospodarczego na świecie, dzięki któremu gospodarka Ukrainy zaczęła się dynamicznie rozwijać.

Negatywne strony nadmiernego uzależnienia od zagranicznej koniunktury ujawniły się z całą siłą po kryzysie finansowym na świecie w 2008 roku, który z kilkumiesięcznym opóźnieniem dotarł nad Dniepr. W 2009 roku załamanie było tak głębokie, że PKB Ukrainy spadł o niemal 15%. Główną przyczyną były opisane wyżej czynniki. Część odpowiedzialności ponosi ówczesna premier Julia Tymoszenko, której populistyczna polityka prowadzona w warunkach kampanii wyborczej doprowadziła do pogłębienia problemów przedsiębiorstw i sektora bankowego. W związku z niewywiązywaniem się rządu w Kijowie z zobowiązań, w listopadzie 2009 roku Międzynarodowy Fundusz Walutowy zerwał współpracę z Ukrainą.

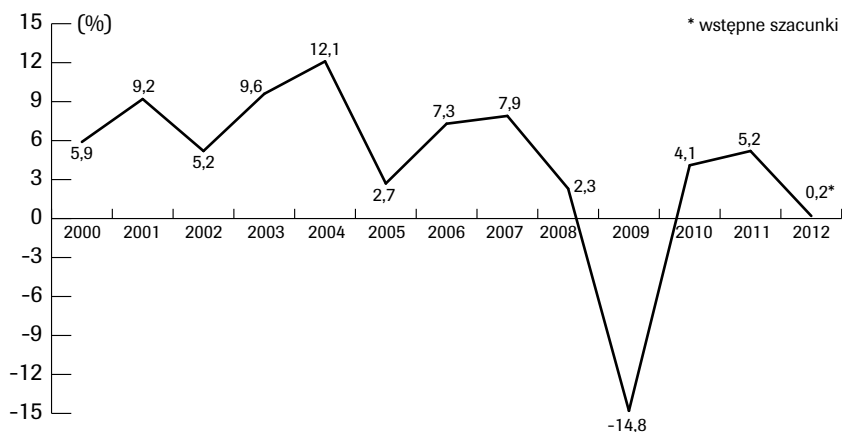
Powołanemu w marcu 2010 roku rządowi Mykoły Azarowa udało się dość szybko doprowadzić do ustabilizowania sytuacji w gospodarce, w czym jednak wydatnie pomogła poprawiająca się od drugiej połowy 2009 roku koniunktura na głównych rynkach eksportowych Ukrainy i pomoc MFW. W 2010 roku rząd nawiązał współpracę z Funduszem i otrzymał linię kredytową w wysokości 15,1 mld USD. Współpraca z MFW oraz poprawa ocen agencji ratingowych umożliwiła Ukrainie pozyskiwanie środków z zagranicy.

Dzięki dobrej koniunkturze na rynkach światowych wzrost gospodarczy wyniósł 4,2% w 2010 roku oraz 5,2% w 2011 roku. Udało się także ograniczyć deficyt budżetowy do 1,4% PKB. Poprawa nie trwała jednak długo i w 2012 roku gospodarka Ukrainy zaczęła hamować (zob. Wykres 2).

Warunkiem udzielania kredytów przez MFW było przeprowadzenie szeregu reform. W 2010 roku władze w większości wypełniły żądania Funduszu w części dotyczącej stabilizacji budżetu, polityki monetarnej i zmiany prawa podatkowego. MFW domagał się m.in. podniesienia wieku emerytalnego dla kobiet oraz podwyżek taryf na gaz dla odbiorców indywidualnych do cen rynkowych. O ile władze (po długich wahaniach) w końcu zdecydowały się na przeprowadzenie reformy emerytalnej (szerzej na ten temat – zob. podrozdział „Reforma emerytalna”), to kolejne z serii ustalonych z MFW podwyżek cen gazu dla ludności były odwlekane, co stało się jednym z głównych powodów wstrzymania przez Fundusz pod koniec 2010 roku wypłat kolejnych transz kredytu¹⁹. Na ograniczenie reformatorskiego zapału władz wpłynęła też niewątpliwie największa fala protestów w okresie sprawowania władzy przez Janukowycza, jaka miała miejsce pod koniec 2010 roku i wiązała się z reformą prawa podatkowego (zob. podrozdział „Reforma podatkowa”).

¹⁹ Sławomir Matuszak, Współpraca Ukrainy z MFW – niespełnione nadzieje na głębokie reformy, Komentarze OSW, 15.06.2011, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-06-15/wspolpraca-ukrainy-z-mfw-niespelnione-nadzieje-na-glebokie-refo>

Wykres 2. Dynamika PKB Ukrainy w latach 2000–2012



Źródło: Państwowa Służba Statystyki Ukrainy

Zamrożenie współpracy z Funduszem powodowało coraz większe problemy Ukrainy z obsługą długu publicznego. Choć zadłużenie to pozostaje na relatywnie niskim poziomie, zwłaszcza na tle większości państw UE (36% PKB na początku 2012, choć od 2008 roku wzrosło o 16 punktów procentowych), to istotnym problemem jest duży udział w strukturze długu zadłużenia krótkoterminowego. Słabnący ranking kredytowy powoduje, że sprzedawane obligacje skarbowe mają bardzo wysokie oprocentowanie (krajowe: średnio niemal 14%). Spowolnienie gospodarcze przerodziło się w ostatnich dwóch kwartałach 2012 roku w recesję²⁰, co wywołuje obawy o wypłacalność Ukrainy w 2013 roku, na który przypadają najwyższe w ostatnich latach płatności z tytułu spłaty i obsługi zadłużenia zagranicznego²¹. Biorąc pod uwagę pogarszające się relacje Kijowa z Zachodem (który dodatkowo sam boryka się z poważnymi problemami gospodarczymi), może

²⁰ Szerzej zob.: Arkadiusz Sarna, Ukraińska gospodarka na progu recesji, Komentarze OSW, 21.11.2011, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-11-21/ukrainska-gospodarka-na-progu-recesji#_ftnref7

²¹ Rząd Ukrainy musi w 2013 roku zwrócić z tego tytułu ok. 9 mld USD – zob.: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245876222&cat_id=2444823857

okazać się, że jedynym krajem oferującym pomoc Ukrainie będzie Federacja Rosyjska. Moskwa w przeszłości kilkakrotnie udzielała Kijowowi pomocy i w przeciwieństwie do MFW nie stawiała przy tym warunków związanych z niepopularnymi reformami²².

Ukraina boryka się ponadto z szeregiem innych problemów. Szara strefa gospodarcza szacowana jest na 40–60% PKB kraju. Choć obecne władze, jak i poprzednie, deklarują wolę jej ograniczenia, w praktyce, poprzez zwiększenie obciążeń podatkowych dla małego i średniego biznesu – przy jawnych preferencjach dla wielkiego biznesu z otoczenia Wiktora Janukowycza – prowokują unikanie płacenia podatków przez większość przedsiębiorców. Sektor bankowy, który ucierpiał w czasie kryzysu, jest oceniany przez międzynarodowe instytucje finansowe jako najślabszy w regionie. Choć w I półroczu 2012 roku banki po raz pierwszy od trzech lat wykazały zysk (210 mln USD), nadal borykają się z wysokim poziomem złych kredytów²³. Jeśli dodać do tego niski poziom zaufania ze strony klientów, grożący w każdej chwili paniką i masowym wycofywaniem depozytów z banków, to widać wyraźnie, że sytuacja w sektorze jest nadal wysoce niestabilna.

2. Reforma podatkowa

Jesienią 2010 roku Rada Najwyższa przyjęła nowy kodeks podatkowy, który skonsolidował w jednym dokumencie całe prawo podatkowe, zapisane dotąd w różnych ustawach. Prawo obowiązujące wcześniej w tym zakresie należało do najbardziej skomplikowanych na świecie; w ocenie systemu podatkowego w ramach rankingu Banku Światowego Doing Business z 2010 roku Ukraina

²² Zob.: Sławomir Matuszak, Ukraina uzależnia się od rosyjskich kredytów, *Tydzień na Wschodzie*, 04.04.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-04-04/ukraina-uzaleznia-sie-od-rosyjskich-kredytow>

²³ Елена Губарь, Банки накопили проблем, *Коммерсант Украина*, 06.08.2012, <http://www.kommersant.ua/doc/1996123>

zajęła 181. miejsce na 183 możliwe²⁴. Nowy kodeks zredukował liczbę podatków państwowych z 29 do 18 oraz lokalnych z 14 do 5. Podatek dochodowy od przedsiębiorstw został zmniejszony z 25% w 2010 roku do 21% w 2012 (docelowo – do najniższej w Europie stawki 16% w roku 2014). Dla osób fizycznych przewidziano dwa progi podatkowe – 15% i 17%. Jedną z ważniejszych innowacji było wprowadzenie możliwości automatycznego zwrotu podatku VAT przedsiębiorstwom, poprzedzone pierwszą od lat poważniejszą próbą rozwiązania problemu zadłużenia państwa wobec przedsiębiorców z tytułu należnego im zwrotu VAT (poprzez emisję latem 2010 roku na rzecz tych przedsiębiorców tzw. VAT-obligacji).

Choć kodeks wprowadził uproszczenie przepisów, to wywołał gwałtowne protesty ze strony drobnych przedsiębiorców, w których wzięło udział kilkadziesiąt tysięcy ludzi („podatkowy majdan”)²⁵. Największy sprzeciw wywołało zniesienie ryczału podatkowego oraz ograniczenie możliwości korzystania z uproszczonego opodatkowania. Kodeks istotnie zwiększył też uprawnienia organów kontrolnych wobec przedsiębiorców. Nowemu prawu zarzucano także, że faworyzuje przedstawicieli wielkiego biznesu, choć chyba bardziej uprawnione byłoby stwierdzenie, że obciążenia podatkowe wielkich przedsiębiorców nie zostały zwiększone.

Trudno o jednoznaczną ocenę kodeksu, szczególnie że od jego uchwalenia wprowadzono do niego kilkaset poprawek, a propozycje kolejnych zmian są ciągle wnoszone. Nowe prawo podatkowe rzeczywiście zwiększa obciążenia fiskalne małych i średnich przedsiębiorców, trzeba jednak zaznaczyć, że poprzednie zasady dotyczące ryczału umożliwiały faktyczne unikanie opodatkowania.

²⁴ <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB10-FullReport.pdf>

²⁵ Masowe protesty ukraińskich przedsiębiorców przeciw nowemu prawu podatkowemu, *Tydzień na Wschodzie*, 17.11.2010, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-11-17/masowe-protesty-ukraińskich-przedsiębiorców-przeciw-nowemu>

Główną pozytywną stroną jest sama kodyfikacja prawa podatkowego, co umożliwiło jego większą przejrzystość.

3. Reforma emerytalna

Świadczenia emerytalne, choć na Ukrainie są stosunkowo niewielkie, stanowią poważne obciążenie dla budżetu, a Fundusz Emerytalny, z którego są wypłacane, boryka się z permanentnym deficytem. W 2011 roku sięgnął on 3,8 mld USD, co stanowiło blisko 10% ukraińskiego budżetu²⁶. Ponadto, jak już zostało wspomniane, kwestia emerytur dla kobiet była jednym z głównych problemów w negocjacjach Ukrainy z MFW. Wiek emerytalny dla mężczyzn wynosił 60 lat, podczas gdy dla kobiet zaledwie 55 i był jednym z najniższych na świecie. Przy czym średnia oczekiwana długość życia osób osiągających wiek emerytalny wynosiła w przypadku mężczyzn 62 lata, kobiet – niemal 80 lat²⁷.

Partia Regionów starała się za wszelką cenę uniknąć tak niepopularnego w społeczeństwie kroku. Ostatecznie jednak, po wielomiesięcznych przygotowaniach, Rada Najwyższa we wrześniu 2011 roku uchwaliła reformę emerytalną, podwyższającą dla kobiet wiek przechodzenia na emeryturę z 55 do 60 lat²⁸. Ograniczono również maksymalny wymiar emerytury do dziesięciokrotności minimum socjalnego (stanowiącej obecnie równowartość 955 USD). Będzie on jednak dotyczył tylko nowych świadczeń, a dotychczasowe emerytury przekraczające tę sumę pozostaną na dotychczasowym poziomie. Zmiany zaczęły obowiązywać od 1 października 2011 roku. Do końca 2014 roku trwa okres

²⁶ Дефіцит Пенсійного фонду за 2011 рік перевищив 30 млрд.грн., 16.03.2012, http://news.liga.net/ua/news/economics/627778-def_tsit_pens_ynogo_fondu_za_2011_r_k_perevishchiv_30_mlrld_grn.htm

²⁷ <http://www.worldlifeexpectancy.com/country-health-profile/ukraine;>
[http://www.who.int/countries/ukr/en/.](http://www.who.int/countries/ukr/en/)

²⁸ Wydłużono też m.in. staż ubezpieczeniowy niezbędny do otrzymania minimalnej emerytury – z 20 do 30 lat dla kobiet oraz z 25 do 35 lat dla mężczyzn. Minimalny okres konieczny do uzyskania pomocy socjalnej (50% minimalnej emerytury) został wydłużony z 5 do 15 lat.

przejściowy, w którym kobiety mogą wybierać, czy chcą przejść na wcześniejszą emeryturę na mniej korzystnych warunkach finansowych, czy też skorzystać z nowych zasad²⁹. Reforma została pozytywnie oceniona przez międzynarodowe organizacje finansowe (m.in. EBOR).

Przeprowadzona reforma sprowadziła się w zasadzie do wydłużenia wieku emerytalnego i okresu składkowego, nie zmieniając samego systemu emerytalnego. Duże znaczenie będzie miało w tym kontekście uruchomienie II filaru ubezpieczeń społecznych, z docelowym pojawieniem się prywatnych funduszy emerytalnych, co niewątpliwie tworzyłoby szanse na rozwój ukraińskiego rynku finansowego i generowanie kapitału, który można by przeznaczyć na inwestycje w kraju. Ustawa przewiduje wprowadzenie II filaru, jednak trudno ocenić, kiedy może to nastąpić. Przy uchwaleniu reformy zapowiadano, że w ciągu dwóch lat, co jest nierealne ze względu na bieżącą sytuację gospodarczą i stan finansów publicznych. Składki na II filar³⁰ miałyby być pobierane od momentu, kiedy zostanie zrównoważony budżet państwowego Funduszu Emerytalnego. Dotychczasowe próby ograniczenia jego deficytu kończyły się niepowodzeniem, w połowie 2012 roku rząd podjął decyzję o zwiększeniu tego deficytu z 0,9 do 2 mld USD³¹.

²⁹ Новая пенсионная реформа в Украине: на ком хотят сэкономить?, *Mojarzaplata.com.ua*, dostęp 24.08.2012, <http://mojarzaplata.com.ua/ru/main/work-legislation/novaja-pensionnaja-reforma-v-ukraine-na-kom-hotjat-sekonomitq>

³⁰ Miałyby wynosić 2% wynagrodzenia i corocznie podlegać zwiększaniu o 1%, aż do 7%. Początkowo administrowaniem środkami na indywidualnych kontach miałyby się zajmować Fundusz Emerytalny, a po dwóch latach od rozpoczęcia pobierania składek na drugi filar jego uczestnicy otrzymają prawo do przeniesienia się do prywatnych funduszy emerytalnych.

³¹ Дефицит Пенсионного фонда Украины будет увеличен почти в два раза, *Корреспондент.net*, 19.07.2012, <http://korrespondent.net/business/economics/1362086-deficit-pensionnogo-fonda-ukrainy-budet-uvelichen-pochti-v-dva-raza>

W 2012 roku niepowodzeniem zakończyły się także próby przyjęcia nowego kodeksu pracy. Projekt takiego kodeksu, zarejestrowany w parlamencie jeszcze w 2007 roku i przyjęty w pierwszym czytaniu rok później, został zdjęty z porządku dziennego we wrześniu 2012 roku. W rezultacie wciąż obowiązuje wielokrotnie nowelizowany kodeks pracy z roku 1971, przyjęty jeszcze przez Radę Najwyższą Ukrainńskiej SRR.

4. Klimat inwestycyjny

Każda kolejna ekipa rządząca w Kijowie zapowiada działania na rzecz poprawy klimatu inwestycyjnego, m.in. w celu pozyskania kapitału zagranicznego niezbędnego do modernizacji kraju. Po pomarańczowej rewolucji, w okresie gospodarczego boomu, doszło do kilku dużych inwestycji zachodnich, głównie w sektorze bankowym oraz metalurgii. Nie oznaczało to jednak, że warunki inwestowania były korzystne. Inwestorzy skarżyli się na korupcję, biurokrację oraz skomplikowane i wybiórczo stosowane prawo.

Poprawa klimatu inwestycyjnego była jednym z najważniejszych punktów programu reform gospodarczych Janukowycza. Po dwóch latach można stwierdzić, że na tym polu władze poniosły całkowitą porażkę. W stosunku do poprzednich lat w niemal wszystkich rankingach dotyczących wolności gospodarczej oraz warunków inwestowania Ukraina zajmuje gorszą pozycję niż w roku 2010³². Z badań wśród zagranicznych przedsiębiorców działających na Ukrainie przeprowadzonych przez European Business Association wynika, że klimat inwestycyjny jest obecnie gorszy niż w czasie kryzysu gospodarczego z 2009 roku.

Aby mogło dojść do poprawy sytuacji, należałoby zmienić nie tyle regulacje prawne, ile praktykę prowadzenia biznesu na Ukrainie.

³² Szerzej na ten temat zob. Sławomir Matuszak, *Demokracja oligarchiczna*, Prace OSW, s.60.

Powszechnym problemem, z którym spotykają się przedsiębiorcy, są działania różnego rodzaju instytucji kontrolnych, odpowiadających za wydawanie zezwoleń i koncesji oraz organów ścigania, a nawet służb specjalnych, które wymuszają łapówki na przedstawicielach biznesu. Ponadto urzędy państwowe są często wykorzystywane do niszczenia konkurentów biznesowych. Przy całkowicie skorumpowanym wymiarze sprawiedliwości większość przedsiębiorców nie ma innego wyjścia, jak ulegać żądaniom. Klimat inwestycyjny psuły też nasilające się antyrynkowe tendencje w polityce gospodarczej, np. w prywatyzacji³³.

W dalszej perspektywie nadzieję na poprawę można by wiązać z wynegocjowanym w 2011 roku przez Kijów porozumieniem o utworzeniu pogłębionej strefy wolnego handlu (DCFTA) z Unią Europejską (parafowanym 19 lipca 2012 roku³⁴). Poprzez implementację części unijnego *acquis* DCFTA powinna przyczynić się do stworzenia lepszych warunków prowadzenia biznesu na Ukrainie. Jednak mimo sukcesu Kijowa, jakim niewątpliwie było sfinalizowanie ww. negocjacji – podpisanie i ratyfikacja umowy stowarzyszeniowej i będącej jej częścią DCFTA wydają się dziś perspektywą równie mglistą, jak możliwość rozwiązania wewnętrzukraińskich problemów politycznych, które stanowiły dla UE powód do zamrożenia procesu podpisywania i ratyfikacji ww. umów.

³³ Głównymi jej kierunkami były w minionych dwóch latach elektroenergetyka i sektor dystrybucji gazu ziemnego. W obu przypadkach nabywcy państwowych aktywów znani byli jeszcze przed formalnymi przetargami prywatyzacyjnymi. W rezultacie wielki biznes z otoczenia prezydenta – kontrolowany przez Rinata Achmetowa i Dmytro Firtasza – finalizował monopolizację obu sektorów (Achmetow – konwencjonalną generację energii elektrycznej, Firtasz – sektor krajowej dystrybucji gazu ziemnego).

³⁴ Szerzej na ten temat zob.: Rafał Sadowski, Perspektywy umowy o wolnym handlu UE – Ukraina, Komentarze OSW, 18.10.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-10-18/perspektywy-umowy-o-wolnym-handlu-ue-ukraina>

5. Reforma rynku ziemi

Ukraina posiada jedne z najbardziej żyznych gleb na świecie i klimat sprzyjający rolnictwu. Sektor rolno-spożywczy nie odgrywał jednak dotąd w gospodarce roli adekwatnej do swojego potencjału. Jedną z przeszkód w jego rozwoju jest przeciągająca się reforma rolna, przede wszystkim w zakresie stanowienia pełnego prawa własności ziemi i możliwości swobodnego obrotu gruntami rolnymi. Parlamenty kolejnych kadencji przedłużały obowiązywanie moratorium na swobodny obrót gruntami rolnymi. Niezależnie od politycznego sprzeciwu, bazującego na negatywnym społecznym postrzeganiu reformy w rolnictwie, przedłużanie moratorium uzasadnione było brakiem infrastruktury prawnej i instytucjonalnej, pozwalającej na swobodny obrót ziemią. Dlatego rozwój działalności w rolnictwie opierał się dotąd na dzierżawie gruntów od drobnych właścicieli (mieszkańców wsi, którzy w ramach zapoczątkowanych w latach 90. XX w. zmian uzyskali częściowe tytuły własności ziemi – tzw. *paje*, czyli udziały w ziemi po byłych, zlikwidowanych kołchozach). Na bazie dzierżawy na Ukrainie rozwinęły się koncerny rolne, największe z których władają (gospodarują) obecnie już setkami tysięcy hektarów gruntów rolnych. Według szacunków, do 20 największych spółek rolnych należy obszar równy terytorium Belgii³⁵. Latyfundyzacja ukraińskiego rolnictwa jest jedną z głównych cech charakteryzujących rozwój sektora od lat 90. XX w. i zarazem wyznaczających prawdopodobny kierunek jego dalszego rozwoju.

Ekipa prezydenta Janukowycza zapowiedziała dokończenie reformy rolnej i wprowadzenie cywilizowanych zasad handlu ziemią. Z jednej strony był to efekt nacisku ze strony lobby przedsiębiorców rolnych, którzy dążą do zalegalizowania

³⁵ Составлен рейтинг самых крупных землевладельцев Украины, lb.ua, 15.07.2012, http://economics.lb.ua/food/2012/06/15/156433_sostavlen_reyting_samih_krupnih.html

swoich latyfundiów. Z drugiej strony było to możliwe, gdyż partie lewicowe, będące największym przeciwnikiem reformy, stopniowo traciły na znaczeniu. Ponadto, choć społeczeństwo ukraińskie pozostaje podzielone w tej sprawie (mniej więcej po połowie), to wydaje się, że wywołuje ona zdecydowanie mniej kontrowersji niż w latach 90. Krokiem w tym kierunku było przyjęcie w sierpniu 2011 roku ustawy o katastrze gruntowym, wprowadzającej uproszczony mechanizm ewidencji ziemi³⁶. Zakończenie tworzenia ewidencji gruntów planuje się na rok 2015. W tym samym czasie do parlamentu skierowano projekt ustawy o rynku ziemi, która tworzy podstawy do wprowadzenia wolnego handlu ziemią na Ukrainie – to ostatnia z dużych ustaw, bez której niemożliwe jest ustanowienie rynku ziemi. Zgodnie z ww. projektem, prawo nabywania gruntów miałoby tylko obywatele Ukrainy, miałaby jednak być dopuszczona możliwość dzierżawy przez cudzoziemców. Przewidziano również ograniczenia utrudniające spekulację (wysoki podatek w przypadku sprzedaży w ciągu pięciu lat od zakupu)³⁷ i koncentrację ziemi. Projekt ustawy został przegłosowany w pierwszym czytaniu w grudniu 2011 roku, jednak do kolejnego głosowania, mimo kilkakrotnych zapowiedzi, nie doszło do czasu wyborów parlamentarnych w 2012 roku. Kwestia obrotu ziemią wywołuje sprzeciw części partii politycznych, przede wszystkim narodowo-demokratycznych, ale także np. komunistów, którzy w parlamencie działającym w latach 2007–2012 współtworzyli koalicję rządzącą, są też jednak potencjalnymi sojusznikami rządzącej Partii Regionów w nowo wybranej Radzie Najwyższej. Ponadto wokół ustawy toczy się walka różnych lobby o kształt jej poszczególnych zapisów. W tej sytuacji Partia Regionów zdecydowała się na

³⁶ W stronę wprowadzenia wolnego obrotu ziemią na Ukrainie, *Tydzień na Wschodzie*, 10.08.2011, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-08-10/w-strone-wprowadzenia-wolnego-obrotu-ziemia-na-ukrainie>

³⁷ ВР приняла в первом чтении закон о земле, Униан, 09.12.2011, <http://www.unian.net/news/473413-vr-prinyala-v-pervom-chtenii-zakon-o-zemle.html>

odłożenie głosowania nad ustawą do czasu po wyborach parlamentarnych. Jednak 20 listopada 2012 roku Rada Najwyższa ponownie przedłużyła obowiązywanie moratorium na swobodny obrót gruntami rolnymi – tym razem aż do roku 2016. Oddała to perspektywę dokończenia reformy rolnej.

III. ENERGETYKA

1. Reforma sektora gazowego

Jedną z głównych przyczyn trudnej sytuacji finansowej Kijowa są wysokie ceny gazu importowanego z Rosji, skąd pochodzi około 2/3 surowca zużywanego na Ukrainie. Ceny wynikają z kontraktów gazowych podpisanych na początku 2009 roku przez Julię Tymoszenko. Inną ważną przyczyną, dla której państwowy koncern Naftohaz przynosi ciągłe straty i wymaga nieustannego dofinansowania ze strony budżetu państwa³⁸, jest nieprzejrzystość i brak reform w sektorze gazowym.

O ile zmiana cen na gaz wymaga zgody Rosji, to przeprowadzenie reformy sektora gazowego zależy wyłącznie od Kijowa. Ponadto, biorąc pod uwagę, że około 75% gazu importowanego przez UE jest transportowana przez terytorium Ukrainy, także Unia jest zainteresowana utworzeniem przejrzystego rynku gazu nad Dnieprem. W tym celu Bruksela proponuje rozciągnięcie na Ukrainę swoich regulacji wewnętrznych dotyczących sektora energetycznego. Pierwszy dokument w tej sprawie został przyjęty jeszcze przez rząd Julii Tymoszenko w marcu 2009 roku. UE i Ukraina podpisały tzw. deklarację brukselską, w której UE w zamian za reformy ukraińskiego sektora gazowego miała zapewnić finansowanie modernizacji ukraińskich gazociągów przez międzynarodowe instytucje finansowe. Jednak z powodu kryzysu gospodarczego na Ukrainie oraz kampanii wyborczej władze w Kijowie nawet nie rozpoczęły reform.

³⁸ Trudno ustalić rzeczywisty poziom deficytu budżetu Naftohazu. W 2011 roku wyniósł on 2,5 mld USD, a szacunki na 2012 wahają się od 1,5 (według danych rządowych) do nawet 5,7 mld USD (niektórzy eksperci). Zob.: Бойко нашел способ уменьшить дефицит "Нафтогаза", lb.ua, 11.06.2012, http://economics.lb.ua/state/2012/06/11/155594_boyko_nashel_sposob_umenshit_defisit.html oraz <http://www.rbc.ua/rus/finance/show/v-2012-g-defitsit-naftogaza-sostavit-47-mlrd-grn---analitiki-27042012173400>

W czasie rządów Janukowycza zostały podjęte pewne działania prowadzące do zmian zgodnych z normami unijnymi. W lipcu 2010 roku weszła w życie ustawa o reformie rynku gazu, przewidująca rozdzielenie podmiotów zajmujących się wydobywaniem, transportem i sprzedażą surowca. Ponadto w lutym 2011 roku Kijów przystąpił do Wspólnoty Energetycznej (WE)³⁹. Mimo obowiązków wynikających z członkostwa w tej organizacji i przyjęcia ustawy o rynku gazu, Kijów nie spieszył się z wprowadzaniem jej w życie. Pierwsze realne kroki w celu jej wypełnienia podjęto dopiero w 2012 roku. W kwietniu ub.r. parlament przyjął poprawki do ustawy o transporcie rurociągami, znoszące istniejący wcześniej zakaz reorganizacji Naftohazu oraz jego spółek-córek, które zajmują się transportem gazu rurociągami tranzytowymi. Na mocy poprawek, o wszelkich zmianach w strukturze koncernu decydować ma teraz rząd, bez konieczności zatwierdzenia ich przez parlament. W znowelizowanej ustawie utrzymany został zakaz prywatyzacji części Naftohazu, która odpowiada za tranzyt (gazociągi transportujące rosyjski gaz na Zachód). W czerwcu 2012 roku rząd wydzielił ze struktury Naftohazu dwie spółki (Ukrtranshaz odpowiadający za transport oraz Ukrhazwydobuwanian zajmująca się wydobywaniem surowca) jako osobne podmioty prawne. Jesienią 2012 roku formalnie zniesiono także monopol państwowego koncernu Naftohaz na import gazu (wprowadzony w 2008 roku przez rząd Julii Tymoszenko).

Ze zmian w prawie nie wynika jednak dalszy kierunek reformy sektora gazowego. Ukraińskie władze utrzymują, że reforma zostanie przeprowadzona zgodnie z wymogami Wspólnoty

³⁹ Jest to organizacja, powołana w 2005 roku, której celem jest stworzenie wspólnego rynku energetycznego, opartego na zasadach obowiązujących w Unii Europejskiej. Obecnie w jej skład poza państwami UE wchodzi 7 państw bałkańskich oraz Ukraina i Mołdawia. Kijów zobowiązał się do przyjęcia regulacji unijnych (tzw. trzeciego pakietu) do stycznia 2015 roku. Szerzej na ten temat zob. Wojciech Konończuk, Sławomir Matuszak, Ukraina i Mołdawia wobec Wspólnoty Energetycznej, *Tydzień na Wschodzie*, 28.03.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-03-28/ukraina-i-moldawia-wobec-wspolnoty-energetycznej>

Energetycznej, jednak ważną rolę odgrywa tutaj czynnik rosyjski. Ekipa Janukowycza próbuje wciąż – na razie bezskutecznie – doprowadzić do zmiany niekorzystnych kontraktów gazowych z 2009 roku. Moskwa, w zamian za takie zmiany (i obniżenie ceny gazu) domaga się faktycznego przejęcia kontroli nad ukraińskim sektorem gazowym. Kijów dotąd odrzucał rosyjskie propozycje, ale niewykluczone, że w zależności od rozwoju sytuacji może zostać zmuszony do ustąpienia. Barię w reformowaniu sektora było zawsze to, iż dzięki utrzymującej się jego nieprzejrzystości niektórzy biznesmeni z otoczenia władz czerpali duże korzyści. Jeśli miałyby dojść do realizacji faktycznego, pełnego rozdzielania własnościowego podmiotów zajmujących się wydobywaniem, transportem i dystrybucją gazu (a takie zobowiązania wzięta na siebie Ukraina do 2015 roku), doprowadzić to może do ostrej rywalizacji o przejęcie najbardziej dochodowych spółek – szczególnie z sektora wydobywania gazu – o trudnych dziś do przewidzenia konsekwencjach.

Reformy sektora energetycznego wymagają stanowczych i odważnych decyzji, w tym urealnienia b. niskich obecnie cen gazu dla ludności i dla komunalnej energetyki ciepłej w ramach kompleksowej strategii modernizacji sektora gospodarki komunalno-mieszkaniowej. Jego reforma, również uwzględniona w prezydenckim programie jako jeden z priorytetów, jest wprowadzana równie wolno i niekonsekwentnie jak zmiany w sektorze gazowym. Pod koniec 2011 roku powołana została Państwowa Komisja ds. Regulacji w Sferze Usług Komunalnych (niezależny organ regulujący rynek usług komunalnych; zgodnie z prezydenckim programem miał on powstać do końca roku 2010). Ukraiński biznes przymierza się do prywatyzacji sfery usług komunalnych. Tymczasem we wrześniu 2012 roku Rada Najwyższa zdjęła z porządku dziennego projekt nowego kodeksu mieszkaniowego, niezbędnego do uporządkowania skomplikowanej i rozległej bazy prawnej, rzutującej na przekształcenia w sektorze (m.in. w zakresie rozwoju ukraińskiej wersji wspólnot mieszkaniowych, tzw. OSBB). Kodeksu nie udaje się przyjąć już od ośmiu lat.

2. Próby dywersyfikacji dostaw gazu

Ukraina ma jedną z najbardziej energochłonnych gospodarek na świecie. Wedle ukraińskich szacunków, dla wytworzenia jednostki PKB na Ukrainie zużywa się 3-5-krotnie więcej energii niż w krajach Europy Środkowej. Kraj ten pozostaje jednocześnie silnie uzależniony od importu surowców energetycznych, głównie z Rosji. Z tego względu kolejne rządy w Kijowie głosiły potrzebę dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia, zwłaszcza w gaz, które jednak nie zostały poparte konkretnymi działaniami. Początkowo, po przejściu władzy w 2010 roku, ekipa Wiktora Janukowycza nie traktowała poważnie tego zagadnienia: w prezydenckim programie reform z 2010 roku nawet nie wspomniano o dywersyfikacji dostaw gazu. Niepowodzenia w negocjacjach gazowych z Rosją skłoniły jednak Kijów do podjęcia takiej polityki.

Jednym ze sztandarowych projektów tej polityki stał się projekt budowy terminalu do odbioru gazu LNG o docelowej przepustowości 10 mld m³, przez który miałyby być sprowadzany gaz z Azerbejdżanu bądź z krajów Bliskiego Wschodu. Zainicjowany został w sierpniu 2010 roku, w ramach tzw. narodowych projektów – państwowych programów modernizacji kraju. Prace nad nim posuwały się jednak bardzo powoli. Dopiero na początku 2012 roku hiszpańska firma Socoin zrealizowała studium wykonalności projektu, które 8 sierpnia 2012 roku zostało wstępnie zatwierdzone przez rząd w Kijowie. 26 listopada 2012 roku premier Azarow obwieścił „historyczny, pierwszy realny krok na rzecz zapewnienia niezależności energetycznej Ukrainy” – podpisanie umowy w sprawie utworzenia konsorcjum inwestorów ds. realizacji projektu terminalu z hiszpańską firmą Gas Natural Fenosa i amerykańską Exelerate Energy. Tego samego dnia hiszpańska firma zdementowała jednak fakt podpisania jakiegokolwiek umowy z Ukrainą oraz fakt reprezentowania jej interesów i posiadania na to pełnomocnictw przez osobę, oficjalnie przedstawianą tak przez stronę ukraińską. Kijów próbował bagatelizować skandal i wyjaśnić zamieszanie „przyczynami

technicznymi”⁴⁰, zmuszony był jednak przyznać, że hiszpański sygnatariusz „umowy” nie miał żadnych pełnomocnictw do jej podpisywania, dokumenty nie przewidywały żadnych zobowiązań prawnych czy finansowych oraz że do żadnego historycznego wydarzenia nie doszło. Abstrahując od skandalu, który podważył wiarygodność projektu, wywołuje on szereg innych wątpliwości. Założone etapy i koszty jego realizacji wydają się zbyt optymistyczne⁴¹. Problemem jest też brak odpowiedniej infrastruktury do eksportu skroplonego gazu po stronie azerskiej (Azerbejdżan rozpatrywany jest jako główny dostawca surowca) oraz możliwe problemy z tranzytem gazowców przez cieśniny tureckie.

W listopadzie 2012 roku Ukrainie udało się, po raz pierwszy w historii, zrealizować import gazu zza granicy zachodniej. Negocjowana przez kilka miesięcy umowa z niemiecką spółką RWE zawocowała kontraktem na dostawy na Ukrainę, w listopadzie i grudniu 2012 roku, 56,7 mln m³ gazu, przesłanego przez polską granicę. Ze względu na ograniczoną przepustowość tego szlaku tranzytowego, Ukraina zabiega o realizację kontraktu z RWE w 2013 roku poprzez system gazowy Węgier. Minister energetyki Ukrainy Jurij Bojko oznajmił, iż w 2013 roku chciałby importować w ten sposób 5 mld m³ gazu. Niezależnie jednak od losu tych planów, czynnikiem osłabiającym ich „dywersyfikacyjny wymiar” są niewątpliwie ograniczenia w ilości surowca, który mógłby być importowany na Ukrainę z tego kierunku.

Bardziej perspektywiczne wydają się plany władz dotyczące wzrostu wydobycia krajowego. Obecnie jest ono w stanie

⁴⁰ Hiszpański sygnatariusz występować miał jedynie w imieniu kierownictwa Gas Natural Fenosa, które nie zdołało dotrzeć na czas na Ukrainę.

⁴¹ Podczas pobytu w Katarze w listopadzie ub.r. prezydent Janukowycz wyraził nadzieję, że pierwszy gaz trafi dzięki tej inwestycji na Ukrainę już na początku 2015 roku, co wydaje się nierealne ze względu na opóźnienia w stosunku do początkowego harmonogramu realizacji projektu. Wartość inwestycji oszacowano na 865 mln euro, co, według niektórych opinii, stanowi kwotę znacznie zaniżoną w porównaniu z podobnymi inwestycjami za granicą.

zaspokoić około jednej trzeciej ukraińskiego zapotrzebowania. Barięą dla wzrostu krajowej produkcji jest jednak brak odpowiednich technologii i środków na kosztowne inwestycje. Początkowo ukraińskie władze stawiały na współpracę z koncernami rosyjskimi. Na przełomie roku 2010 i 2011 podpisano memorandum o utworzeniu wspólnego przedsiębiorstwa Naftohazu i Gazpromu, które miało się zająć wydobyciem gazu kopalnianego oraz umowę między Czarnomornaftohazem (spółka-córka Naftohazu) i ŁUKoilem o wspólnym poszukiwaniu gazu na szelfie Morza Czarnego⁴². Rosyjskie firmy (szczególnie Gazprom) nie mają jednak interesu w rozwijaniu wydobycia na Ukrainie. W tej sytuacji Kijów zwrócił się w stronę Zachodu. W maju 2012 roku rozstrzygnięto pierwszy konkurs na poszukiwania gazu łupkowego w dwóch złożach, który wygrały koncerny Chevron i Shell. Jeśli zasoby gazu łupkowego w tych złożach potwierdziłyby się w wyniku badań geologicznych, oba koncerny miałyby zainwestować w ich przemysłową eksploatację nawet 7 mld USD⁴³. Władze dopuściły też zachodnie firmy do złóż konwencjonalnych na szelfie Morza Czarnego. W sierpniu 2012 roku konsorcjum koncernów pod kierownictwem amerykańskiego Exxon Mobil wygrało przetarg na wydobycie gazu i ropy naftowej na złożu skifskim. Jego zasoby są oceniane na 35 mld m³ gazu, a inwestycje mogą sięgnąć 10–12 mld USD⁴⁴. W obu przypadkach ewentualne rozpoczęcie wydobycia na skalę przemysłową zbiegłoby się z końcem obowiązywania kontraktów gazowych z Rosją. Jeśli do tego czasu doszłoby do uruchomienia gazoportu, to stawiałoby Ukrainę w zupełnie innej sytuacji w relacjach z Moskwą.

⁴² Ukraina: Zapowiedź powołania wspólnych przedsiębiorstw Naftohazu i Gazpromu, *Tydzień na Wschodzie*, 29.12.2010, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-12-29/ukraina-zapowiedz-powolania-wspolnych-przedsiębiorstw-naf>

⁴³ Zob.: Sławomir Matuszak, Zachodnie koncerny paliwowe będą inwestować na Ukrainie, *Tydzień na Wschodzie*, 22.08.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-08-22/zachodnie-koncerny-paliwowe-beda-inwestowac-na-ukrainie>

⁴⁴ Szerzej zob.: Sławomir Matuszak, Zachodnie koncerny paliwowe będą inwestować na Ukrainie, *op.cit.*

Bodaj najbardziej wymierny rezultat w omawianym obszarze wiąże się ze znacznym ograniczeniem importu gazu z Rosji. Według danych z końca 2012 roku, Ukraina miała sprowadzić z Rosji około 34 mld m³ gazu (wobec ok. 40 mld m³ w 2011 i 36,5 mld m³ w 2010), z czego 26 mld m³ w ramach kontraktu Naftohazu i Gazpromu. W związku z utrzymującymi się wysokimi cenami rosyjskiego gazu dla Ukrainy Kijów sygnalizuje, że w 2013 roku Naftohaz może zredukować ten import nawet do poziomu 20 mld m³, a powstałą w ten sposób lukę na rynku wypełnić „rewersowymi” dostawami z Europy (od firmy RWE)⁴⁵. Tak znaczna redukcja importu gazu jest jednak niezgodna z zapisami kontraktu z 2009 roku – przewidziana w nim minimalna ilość to 33 mld metrów sześciennych⁴⁶. Dlatego uregulowanie współpracy z Rosją – głównym gazowym partnerem Ukrainy – pozostaje dla Kijowa kwestią najważniejszą. W powyższym kontekście aktywizacja ukraińskiej „polityki dywersyfikacyjnej” jawi się nie tyle jako element świadomej strategii energetycznej Kijowa, ile raczej taktyki negocjacyjnej, mającej na celu stworzenie u rosyjskiego partnera wrażenia, że Ukraina ma alternatywę w omawianej sferze i tym samym skłonienie go do gazowego kompromisu.

⁴⁵ http://news.zn.ua/ECONOMICS/ukraina_esche_bolshe_sokratit_zakupki_gaza_v_rossii_i_uvelichit_import_iz_evropy-112200.html

⁴⁶ Kontrakt ten zawiera klauzulę *take or pay*; późniejsze (2010) aneksy zniósły wprawdzie zapisy kontraktu dot. mechanizmu naliczania (i wymiaru) kar za niedotrzymywanie warunków przez strony kontraktu, nie uchylili jednak samej klauzuli *take or pay*.

IV. OCENA I PERSPEKTYWY

1. Próba bilansu

Przywrócenie systemu prezydenckiego, w połączeniu z zapewnieniem stabilnej i zdyscyplinowanej większości w parlamencie, dało prezydentowi Wiktorowi Janukowyczowi możliwości polityczne, jakich nie miał żaden z jego poprzedników. Nawet prezydent Kuczma, choć posiadał równie szerokie kompetencje, z powodu rozdrobnionego zaplecza politycznego nie miał tak silnej pozycji. Koncentracja władzy oraz stosunkowo stabilna sytuacja w gospodarce w latach 2010–2011 umożliwiały przeprowadzenie gruntownych reform, założonych w prezydenckim programie z 2010 roku. Dodatkowym atutem z perspektywy prezydenta Janukowycza było to, że udało mu się zepchnąć opozycję do głębokiej defensywy⁴⁷. Jej marginalizacja była możliwa w dużej mierze dzięki eliminacji głównego jej lidera, Julii Tymoszenko oraz braku nie tyle spójnej strategii działania opozycji, ile w ogóle pomysłu na politykę, którą zastępowały populistyczne hasła.

W rezultacie, po przejściu władzy w państwie przez Wiktora Janukowycza, po raz pierwszy od wielu lat podjęto szereg rzeczywistych reform. Część z nich została zrealizowana bądź zapoczątkowana, w tym tak niepopularne społecznie zmiany, jak podwyższenie wieku emerytalnego. W 2010 roku, po chaosie z czasu kryzysu gospodarczego, opanowana została sytuacja w finansach publicznych. Pozytywnie należy też ocenić działania na rzecz dywersyfikacji dostaw gazu, choć można zarzucić, że podjęto je z dużym opóźnieniem i nie doprowadzono do końca. Odróżnia to korzystnie ekipę prezydenta Janukowycza od rządów po pomarańczowej rewolucji (2005–2010), które nie przyniosły żadnych poważnych reform. Nie należy jednak zapominać, że także Wiktor Janukowycz był w tym czasie premierem (2006–2007), a na obronę Julii Tymoszenko

⁴⁷ Należy tutaj jednak pamiętać, że nie jest to ciągle sytuacja podobna do tej, którą można obserwować w Rosji czy na Białorusi.

można przypomnieć, że nigdy nie rządziła ona samodzielnie, nie miała też stabilnego zaplecza parlamentarnego.

Z drugiej strony w większości dziedzin nie doszło do istotnych zmian, a w wielu nastąpiło znaczące pogorszenie sytuacji. Wbrew deklarowanej polityce liberalizacji i deregulacji gospodarki wzmożyły się tendencje protekcyjnistyczne, faworyzowanie wielkiego biznesu związanego z obozem prezydenckim (jak w procesie prywatyzacji energetyki i sektora gazowego), wzrosła presja na mały i średni biznes. Dotyczy to zarówno obciążeń fiskalnych, jak i innych, głównie nielegalnych wymuszeń, odpowiedzialnością za które często obarcza się bezpośrednio otoczenie prezydenta. Nie podjęto realnej walki z korupcją, a klimat inwestycyjny jest równie zły, jak podczas kryzysu gospodarczego z 2009 roku.

Bilans lat 2010–2012 wypada więc niekorzystnie. Należy docenić, że obecne władze, zwłaszcza w początkowym okresie, decydowały się na niepopularne, ale konieczne kroki. Trudno jednak stwierdzić, na ile wynikały one z autentycznej woli zmian, a na ile determinowane były czynnikami obiektywnymi i zewnętrznymi – kryzysem gospodarczym i koniecznością uzyskania pomocy finansowej z MFW. Trudno również oprzeć się wrażeniu, że działania na rzecz dywersyfikacji dostaw gazu wynikały z niepowodzenia polityki Janukowycza wobec Rosji oraz negocjacji w sprawie rewizji kontraktu gazowego z 2009 roku. Już dziś można jednak stwierdzić, że wielki potencjał i korzystne warunki, o których wspomniano wyżej, został bezpowrotnie zmarnowany. Konsolidacja władzy, która wydawała się niezbędnym warunkiem przeprowadzenia reform, z czasem została wykorzystana do rozprawy z przeciwnikami politycznymi, zamiast do kontynuacji reform. Uniemożliwiło to zbliżenie Ukrainy z UE i podpisanie jeszcze w 2011 roku umowy stowarzyszeniowej oraz w sprawie utworzenia pogłębionej strefy wolnego handlu. Sfinalizowanie w 2011 roku negocjacji ww. umów było tymczasem niewątpliwym osiągnięciem ukraińskich negocjatorów i, jak się okazało, nieskonsumowanym sukcesem ekipy Janukowycza.

Ponieważ władza na Ukrainie skoncentrowana jest w rękach prezydenta, to przede wszystkim na nim spoczywa odpowiedzialność za takie rezultaty. Wiktor Janukowycz, mimo dużych możliwości, okazał się politykiem niezdolnym do kompleksowych, systemowych zmian. Trudno przesądzić, w jakim stopniu wynika to z niechęci do przeprowadzenia reform, które uderzałyby w jego zaplecze biznesowe, a w jakim z braku odwagi, w warunkach spadającego poparcia społecznego dla rządzących. Wyniki ostatnich wyborów parlamentarnych także nie dały jednoznacznej odpowiedzi.

2. Perspektywy

Rezultat wyborów parlamentarnych z 28 października 2012 roku nie rokuje szans na głębsze reformy na Ukrainie co najmniej do 2015 roku, kiedy planowane są wybory prezydenckie. Mimo nominalnego zwycięstwa, prezydencka Partia Regionów będzie miała problem nie tyle z utworzeniem, ile z utrzymaniem stabilnej większości w Radzie Najwyższej. O partnerów koalicyjnych łatwiej bowiem w okresie gospodarczej prosperity, a nie w czasie kryzysu.

Sytuacja gospodarcza jest tymczasem bardzo trudna. Po raz pierwszy od kilku lat, w drugim półroczu 2012 roku Ukraina odnotowała spadek PKB, a wyniki za cały miniony rok – według wstępnych szacunków, wzrost gospodarczy wyniósł zaledwie 0,2% – okazały się najgorsze od kryzysowego 2009 roku⁴⁸.

W przeciwieństwie jednak do 2010 roku, w którym nastąpiło gospodarcze ożywienie – silne odreagowanie gospodarek po głębokim kryzysie – prognozy na 2013 rok na Ukrainie i na rynkach międzynarodowych są dużo gorsze. Tymczasem sytuacja Ukrainy zależy od kondycji głównych rynków eksportowych,

⁴⁸ Arkadiusz Sarna, Ukraińska gospodarka na progu recesji, Komentarze OSW, 21.11.2011, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-11-21/ukrainska-gospodarka-na-progu-recesji#_ftnref7

ponieważ do 60% PKB Ukrainy generowane jest przez sektory ukierunkowane na eksport.

Bardzo trudna sytuacja ekonomiczna wymaga restrykcyjnej polityki gospodarczej, bez której trudno sobie wyobrazić uzyskanie kolejnej pomocy finansowej z Zachodu. Taka polityka, w połączeniu ze spodziewanym wzmożeniem radykalnych i populistycznych postulatów opozycji, może ograniczyć szanse Janukowycza na reelekcję. Dlatego można spodziewać się jedynie „punktowych” reform czy też raczej działań niezbędnych dla pozyskania finansowania zewnętrznego, takich jak podwyżka cen gazu, uelastycznienie kursu walutowego etc. Prawdopodobnie będą kontynuowane reformy w sektorze gazowym, choć ich kierunek nie jest jasny i wydaje się uzależniony od wyników negocjacji gazowych z Rosją dotyczących zmiany kontraktu z 2009 roku. Możliwe, że podjęte zostaną prace nad ustawą o obrocie ziemią, choć ponowne przedłużenie moratorium na swobodny obrót gruntami rolnymi aż do 2016 roku sugeruje długą i ostrą debatę w parlamencie w warunkach kampanii prezydenckiej.

Jest bardzo wątpliwe, aby w miarę zbliżania się wyborów prezydenckich w 2015 roku władze zdecydowały się na niepopularne społecznie decyzje oraz podjęcie reform uderzających w poszczególne grupy biznesowe. Dlatego punktowym reformom towarzyszyć będą zabiegi o elektorat i próby utrzymania wydatków społecznych powyżej poziomu inflacji. Prowadzić to będzie niewątpliwie do wzrostu deficytu budżetowego i długu państwa, co samo w sobie stanowić będzie barierę dla ewentualnych poważniejszych reform. Dla Janukowycza reelekcja będzie jednak absolutnym priorytetem. Aby ją sobie zapewnić, będzie się starał unikać antagonizowania oligarchów. Szczególnie że mimo starań nie udało mu się stworzyć imperium biznesowego, które uniezależniłoby go od wsparcia finansowego ze strony wielkiego biznesu⁴⁹. Poważne naruszenie interesów oligarchów (co mogłoby być

⁴⁹ Sławomir Matuszak, *Demokracja oligarchiczna*, Prace OSW, s. 46.

determinowane pogłębianiem się kryzysu gospodarczego i podjęciem radykalnych działań w celu osiągnięcia maksymalnych dochodów do budżetu) skazywałoby Janukowycza jedynie na pomoc z Rosji, której ceną byłaby zapewne zgoda na przystąpienie do Unii Celnej i przekreślenie wcześniejszego traktowanego jako priorytetowy europejskiego kierunku rozwoju.

Ewentualne zwycięstwo kandydata opozycji w wyborach prezydenckich w 2015 roku bynajmniej nie daje nadziei na zmiany pod tym względem. W chwili obecnej opozycja zajmuje pozycję populistyczną w stosunku do rządowego programu reform, zapowiadając m.in. cofnięcie reformy emerytalnej⁵⁰. Do tej pory partie opozycyjne nie przedstawiły żadnego programu ani pomysłu, jak widzą reformy na Ukrainie. Oczywiście trudno o tym przesądzać w tej chwili, ale najbardziej prawdopodobnym scenariuszem przyszłej kampanii przed wyborami prezydenckimi będzie jej całkowite skupienie na personaliach, a głównym postulatem i celem opozycji będzie odsunięcie Janukowycza od władzy, bez planu, co zrobić potem. Trudno dziś wskazać któregoś z przywódców partii opozycyjnych, z którym można by wiązać nadzieje lub chociaż iluzje (jak miało to miejsce w przypadku Wiktora Juszczenki) co do przeprowadzenia systemowych reform.

Tymczasem głębokie reformy na Ukrainie są niezbędne, gdyż kraj ten coraz bardziej odstaje od pozostałych państw Europy (obecnie tylko Mołdawia i Kosowo są biedniejsze). Po uzyskaniu niepodległości PKB na mieszkańca nad Dnieprem był wyższy niż w Bułgarii i o 40% niższy niż w Polsce; w 2011 roku wskaźnik ten był wyższy w Polsce 3,7 razy, a w Bułgarii dwukrotnie i nic nie wskazuje,

⁵⁰ Wypowiedź Ołeksandra Turczynowa, jednego z liderów partii Batkiwszczyna. Турчинов пообещал отменить пенсионную реформу и ликвидировать налоговую милицию, *Українські Новини*, 28.07.2012, <http://ukrainews.com/ru/news/ukraine/2012/07/28/75656>

aby ta tendencja miała ulec zmianie⁵¹. Brak zdolności do zmian systemowych jest zjawiskiem powszechnym na obszarze WNP. Wydaje się, że ukraińskie elity (zarówno władza, jak i opozycja) nie stanowią w tym kontekście pozytywnego wyjątku. Ukraina znajduje się jednak w znacznie gorszej sytuacji niż np. Rosja czy Azerbejdżan, które brak wystarczających postępów w reformach mogą rekompensować wpływami z eksportu surowców energetycznych. Wszystko to każe patrzeć pesymistycznie na perspektywy rozwoju i modernizacji Ukrainy w najbliższych latach. Będzie to powodować pogłębianie się zapóźnienia Ukrainy, nie tylko na tle państw Europy Środkowo-Wschodniej, ale także sąsiadów takich jak Rosja.

SŁAWOMIR MATUSZAK, ARKADIUSZ SARNA

⁵¹ W 2011 roku PKB na mieszkańca dla Ukrainy wyniósł 3615 USD, dla Bułgarii 7158 USD i Polski 13463 USD. Dane za: World Development Indicators & Global Development Finance, World Bank, <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) jest instytucją ekspercką zajmującą się monitorowaniem oraz analizą sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej w Rosji, na Kaukazie i w Azji Centralnej, w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w Niemczech oraz na Bałkanach.

OSW powstał w 1990 roku i jest w całości finansowany z budżetu państwa.

W 2006 roku Ośrodkowi nadano imię założyciela – Marka Karpia.

Odbiorcami naszych opracowań są przede wszystkim instytucje państwowe: Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa i agencje rządowe, a także Sejm i Senat RP.

Szczególnie aktywnie włączamy się w dyskusję dotyczącą polityki wschodniej Unii Europejskiej, wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego oraz procesów transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej sąsiadów Polski.

Znaczna część naszych publikacji dostępna jest na stronie internetowej osw.waw.pl

Serie wydawnicze

Punkt Widzenia – krótkie opracowania analityczne prezentujące opinie naszych ekspertów na aktualne tematy; wydawane w języku polskim i angielskim.

Prace OSW – duże opracowania analityczne poświęcone ważnym procesom politycznym, społecznym i gospodarczym zachodzącym na obszarze zainteresowania OSW; wydawane w języku polskim i angielskim.

Newslettery OSW

Tydzień na Wschodzie – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru Rosji, Ukrainy, Białorusi, Kaukazu i Azji Centralnej (wersja angielska: EASTWEEK)

BEST OSW – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru krajów bałtyckich, Europy Środkowej, Niemiec oraz Bałkanów (wersja angielska: CEWEEKLY)

Komentarze OSW – w tej serii publikujemy analizy o najistotniejszych wydarzeniach z obszaru naszego zainteresowania w pogłębionej formie (wersja angielska: OSW Commentary)

Newslettery OSW są dostępne w bezpłatnej prenumeracie