

## Oleh Hawryłyszyn

### Program reform gospodarczych na Ukrainie w latach 2016–2018<sup>1</sup>

(streszczenie)

#### *Jakie nauki płyną z historii?*

Podstawowym wyzwaniem, przed jakim stoją ukraińscy przywódcy – parlament, nowy rząd powołany w kwietniu 2016 roku i administracja prezydencka – jest przezwyciężenie złego dziedzictwa poprzednich rządów, które pozostawiły Ukrainę daleko w tyle za innymi krajami postkomunistycznymi. Skutki późno rozpoczętych, kulejących reform rynkowych to bolesny, utrzymujący się od dziesięciolecia spadek stopy życiowej społeczeństwa i umocnienie się potężnych grup interesu sprzeciwiających się próbom naprawy tej chybionej strategii transformacji. Ich opór, w połączeniu z rosyjską agresją, sprawia, że w 2016 roku nie jest już możliwe mechaniczne powtórzenie zwieńczonej sukcesem strategii Polski i innych krajów Europy Środkowej. Niemniej jednak w mocy pozostaje podstawowa nauka płynąca z tego ćwierćwiecza – najlepszą znaną receptą na sukces gospodarczy są szybkie reformy rynkowe i transparentna instytucjonalizacja powszechnych rządów prawa. Znamy przypadki późnych reform naśladujących skutecznie – acz z koniecznymi adaptacjami uwzględniającymi twardą opozycję – pierwotną formułę transformacji. Ważnymi dla dzisiejszej Ukrainy przykładami były skupione na reformach rządy – utworzony na Słowacji w 1999 roku i w Gruzji w 2004 roku.

Poprzednie ukraińskie rządy opowiadały się za bardziej stopniowymi reformami i podkreślały wyjątkowość Ukrainy. Uważano, że potrzeba czasu, by zbudować tam nowe społeczeństwo, należy zatem chronić ludność przed bolesnymi skutkami „terapii szokowej” (w tym, co istotne, chciano zadbać o utrzymanie niskich cen paliw). Trzeba też pamiętać, że Ukraina w nieporównanie większym stopniu ucierpiała wskutek programu forsownej, nastawionej na zbrojenia industrializacji. Doświadczenia 25 lat w ponad 25 byłych krajach komunistycznych dowodzą niezbicie, że są to w najlepszym razie błędne argumenty, a w najgorszym – mity szerzone celowo dla ukrycia interesów elit rządzących, które, wykorzystując swoją pozycję, chcą wysunąć się na czoło kapitalistycznych przemian i czerpać z tego zyski.

Pogląd, że można zbudować silne społeczeństwo bez filara ekonomicznego, okazał się poważnym błędem. Odkładanie reform gospodarczych doprowadziło do ekonomicznego i militarnego osłabienia Ukrainy, które wydało ją na pastwę agresji Rosji, a w efekcie wręcz zagroziło narodowej suwerenności.

To prawda, że wprowadzenie rynku łączyło się we wszystkich krajach postkomunistycznych z początkowymi kosztami, jednak prawie wszystkie analizy statystyczne są zgodne, że największe

---

<sup>1</sup> Oleh Havrylyshyn, *Ukraine Economic Reform Program 2016–2018. A Background Note: Lessons from a Quarter Century of Independence*. Opracowanie zostało przygotowane dla Międzynarodowej Rady Konsultacyjnej ds. reform przy prezydencie Petro Poroszenko.

koszty społeczne pojawiły się nie tam, gdzie reformy wprowadzono szybko, tylko wprost przeciwnie – najbardziej ucierpiały społeczeństwa tych państw, które – jak Ukraina – zwlekały z reformami.

Należy wreszcie podkreślić, że sektor zbrojeniowy, który uchodzi za „obciążenie”, w rzeczywistości był źródłem ogromnej przewagi technologicznej Ukrainy. Niestety, brak reform uniemożliwił wykorzystanie okazji do otwierającego możliwości eksportowe szybkiego skoku w obszar *high tech*.

Skumulowane dziedzictwo politycznych błędów i głęboko zakorzenione mylne wyobrażenia sprawiają, że nadrobienie dziś zaległości jest trudniejsze niż w początkowym okresie transformacji, kiedy wielkie nadzieje wywołały w całym regionie euforyczny nastrój „miesiąca miodowego”, co ułatwiało odważnym rządów radykalne kroki. Dzisiejsi reformatorzy muszą nie tylko pokonać większe zapóźnienie, jeśli chodzi o skalę reform i wydajność – muszą też rozprawiać się z pokutującymi mitami o nieuczciwych, bolesnych i kosztownych reformach. Komunikowanie się ze społeczeństwem jest co najmniej tak ważne jak same reformatorskie poczynania.

### *Polityczne priorytety*

Najpilniejszym problemem ekonomicznym, przed którym stoją ukraińscy przywódcy, jest opłakany stan gospodarki wychodzącej w żółtym tempie z głębokiego kryzysu lat 2014–2015. Bliższe przyjrzenie się przyczynom recesji wiedzie do wniosku, że były to skumulowane skutki złej polityki poprzednich rządów połączone z bezpośrednim oddziaływaniem militarno-ekonomicznej agresji Rosji przeciwko Ukrainie. Próby reform i powstrzymania recesji podejmowane od marca 2014 roku przez rządy, które objęły władzę po Majdanie, zdały się na niewiele z dwóch powodów. Po pierwsze – niełatwo było przeciwstawić się siłom przeciwnym reformom, a po drugie – trzeba czasu, by nawet najlepsza polityka wpłynęła w widoczny sposób na gospodarczą efektywność. Nie znaczy to jednak, że nie są potrzebne obiektywne oceny reformatorskich dokonań tych dwóch lat, z uwzględnieniem intensywnych dyskusji o tym, czy dałoby się zrobić więcej. Można kontynuować debatę na ten temat, ale najbardziej konstruktywna byłaby następująca konkluzja.

W niektórych dziedzinach, takich jak kwestie fiskalne i finanse, w tym sprowadzenie cen paliw do realistycznego poziomu, osiągnięto naprawdę dużo. W innych obszarach, jak deregulacja i uproszczenie procedur biznesowych, poczyniono dobre początki. Jednak w sferze rządów prawa, reformy sądownictwa i walki z korupcją postęp ogranicza się do formalnych zapowiedzi na papierze, proponowanych dobrych rozwiązań, które niestety nie są realizowane w praktyce. Waleń jawnej debaty publicznej na ten temat nie wydaje się czysto akademicki – stworzyłaby ona mocny fundament pozwalający określić kalendarz reform w nadchodzących miesiącach.

W kalendarzu tym pierwszym, niezmiennym priorytetem pozostaje stabilność fiskalna i finansowa, utrwalenie oraz pogłębienie cennych osiągnięć ostatnich dwóch lat. Oznacza to dokończenie procesu sprowadzania cen paliw do realnego poziomu, reformę prawa podatkowego i nakreślenie planu reformy emerytalnej. Elementem reformy fiskalnej winno być szersze wykorzystanie mechanizmów pomocy ukierunkowanej, co przyniosłoby dwojaką korzyść – zaspokojenie potrzeb ludności o niskich dochodach i oszczędności budżetowe. Kolejnym priorytetem należy uczynić wzmocnienie wysiłków na rzecz poprawy klimatu działania biznesu i procesu deregulacji. Ten ostatni miał bez wątpienia dobry początek, ale nadal mieści się znacznie poniżej poziomu usprawnień, na jakie stać Ukrainę. W tym

zakresie pożyteczne byłoby wyznaczenie sobie konkretnego celu – osiągnięcie 50. miejsca w rankingach łatwości prowadzenia działalności gospodarczej. Nie jest to poza zasięgiem Ukrainy, czego dowodzi przykład Macedonii, która w 2015 roku zajęła miejsce 12.

W obszarach, w których nie dokonał się jeszcze żaden postęp – w dziedzinie sądownictwa, rządów prawa i walki z korupcją – należy skupić się na reformie instytucjonalnej. Wspieranie działalności różnych ciał powołanych do zwalczania korupcji, wymiana sędziów odziedziczonych po poprzednich skorumpowanych reżimach, przyspieszenie śledztw prokuratorskich i wniesienie do sądu oskarżeń dotyczących korupcji aż po najwyższe szczeble – to nieodzowne elementy poważnej kampanii wymierzonej w to, co wielu uważa za ukraiński problem numer jeden, czyli korupcję.

Właściwa polityka nie oznacza tylko słusznych kroków w priorytetowych kwestiach – to często także unikanie posunięć, które mogą okazać się błędne, niosące niepewne korzyści. W społeczeństwach demokratycznych składa się nieraz w jak najlepszej intencji populistyczne obietnice, ale nie zawsze okazują się one dobrym pomysłem. Potrzebne są staranne oceny pozwalające nie ograniczać się do reagowania na propozycje budzące powierzchowny aplauz. Cofanie podwyżek cen paliw lub wzrost dotacji na transport publiczny to przykłady sytuacji, w których niezbędne jest ostrożne reagowanie i przeczne podejście do ukierunkowanej pomocy jako optymalnego rozwiązania. Pragnienie przyspieszenia wzrostu gospodarczego owocuje propozycjami wspierania „obietujących” gałęzi produkcji i perspektyw eksportowych. Polityka taka traktowana jest w świecie z dużą ambiwalencją, zaś na nękanej korupcją Ukrainie należy jej unikać, bo szanse sukcesu są nikłe, a prawdopodobieństwo wzrostu korupcji – kolosalne.

Integralną częścią programu reform muszą być wreszcie skoncentrowane zabiegi komunikacyjne, wyjaśniające społeczeństwu istotę i powody każdej politycznej inicjatywy rządu. Opór wobec wszelkich radykalnych przemian i uporczywe mity na temat reform rynkowych sprawiają, że korygowanie błędnych wyobrażeń ma zasadnicze znaczenie dla podtrzymania poparcia społecznego.

Ołeh Hawryłyszyn – ekonomista. Doradca ds. gospodarczych w administracji prezydenta Ukrainy, były wiceminister finansów i spraw zagranicznych. Współpracuje z centrum analitycznym CASE. Profesor Uniwersytetu w Toronto i Joint Vienna Institute. Do 2007 roku pracował jako zastępca dyrektora Departamentu Europejskiego w Międzynarodowym Funduszu Walutowym.