



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Warszawa, lipiec 2016

Ukraina. Nowy rząd, stare wyzwania?

Omówienie pierwszej sesji spotkania

Ryszard Łuczyn

„Gdyby Ukraina w pierwszych latach po upadku komunizmu poszła drogą Polski, to już w 1999 roku dochód na głowę mieszkańca byłby w niej dwa razy wyższy niż ten, z którym faktycznie mieliśmy do czynienia” – mówił prof. **Leszek Balcerowicz**, uzasadniając konieczność przeprowadzenia przez rząd w Kijowie szybkich i szeroko zakrojonych reform. Nowo utworzony gabinet Wołodymyra Hrojsmana musi zmierzyć się z latami zaniedbań poprzednich rządów, które doprowadziły do obecnej, wyjątkowo trudnej sytuacji. Kolejne generacje polityków powstrzymywały się bowiem od wprowadzania realnych zmian, motywując to dbałością o ochronę ludności przed bolesnymi skutkami reform, przy czym w rzeczywistości dbano przede wszystkim o własne korzyści polityczne.

Jak mówił Balcerowicz, powołując się na raport autorstwa Ołeha Hawryłyszyna, kluczowe dla zapóźnienia, jakie dotknęło Ukrainę, były pierwsze lata po upadku komunizmu. Rządząca wtedy – według słów byłego wicepremiera: „nieco paradoksalna” – koalicja postkomunistów z nacjonalistami przywiązywała niewielką wagę do gospodarki, traktując ją jako „prozę życia”, niewartą szczególnego zainteresowania. Brak działania ówczesnej władzy pozwolił na wytworzenie się wypaczonego kapitalizmu oligarchicznego, podczas gdy Polska, poprzez program głębokiej deregulacji i prywatyzacji, stworzyła prawdziwy kapitalizm wolnorynkowy. Pewne nadzieje na reformy na Ukrainie pojawiły się wraz z dojściem do władzy Leonida Kuczmy, który jednak nie znalazł w sobie dość siły, by doprowadzić je do końca. Utrzymał się *status quo*, zaś wpływy oligarchów nawet wzrosły. Również okres po pomarańczowej rewolucji, określony przez Leszka Balcerowicza mianem „smutnego widowiska”, miał niewiele wspólnego ze spełnieniem pokładanych w nowych władzach oczekiwań. Pojawiło się „mało reform, dużo kłótni”, co ostatecznie pozwoliło na przejęcie władzy przez Wiktora Janukowycza. Prowadził on ekspansywną politykę budżetową i znacząco zwiększał zadłużenie państwa. Przeprowadzona w jego czasach niewielka reforma podwyższająca wiek emerytalny nie stanowiła tak koniecznego dużego kroku w kierunku zmian.

Po zwycięstwie rewolucji godności i ucieczce Wiktora Janukowycza w lutym 2014 roku nowe władze musiały skonfrontować się nie tylko z dziedzictwem zaniechanych reform i zadłużenia epoki Janukowycza. Ogromnym wstrząsem była także agresja rosyjska – zarówno militarna, jak i ekonomiczna, obejmująca blokadę eksportu ukraińskich towarów oraz ograniczenie ich tranzytu. W opinii Balcerowicza: „biorąc pod uwagę odziedziczony stan gospodarki, uniknięcie recesji nie było możliwe”. Gdy ocenia się głębokość recesji, należy pamiętać, że znaczna jej część nastąpiła wskutek utraty przez Kijów kontroli nad częścią

terytorium państwa i wynikającego z niej automatycznego spadku PKB. Działania Arsenija Jaceniuka, Petra Poroszenki i kierującej Narodowym Bankiem Ukrainy Waleriji Hontarewej pozwoliły jednak na uniknięcie całkowitej katastrofy. Przy pomocy polityki cięć – czasem dramatycznych – powstrzymano pełne załamanie się budżetu państwa, potencjalnie tragiczne dla całego społeczeństwa. Choć proces stabilizacji nie został jeszcze zakończony, to miarą sukcesu może być obniżenie deficytu budżetowego z około 11% PKB w 2014 roku do około 3,5% obecnie. Nowym władzom udało się także dokonać sanacji systemu bankowego, który „był w stanie bankructwa”. Wprowadzono również – w miejsce sztywnego – płynny kurs hrywny, co według Balcerowicza było słusznym krokiem pomimo początkowego spadku.

Sukcesy pomajdanowych władz nie ograniczyły się jednak do sfery budżetowo-finansowej. Rozpoczęto także proces przemian instytucjonalnych, czego efektem było choćby utworzenie Narodowego Antykorupcyjnego Biura Ukrainy. Choć jest ono dość silnie krytykowane za brak realnych działań, to w opinii Balcerowicza samo utworzenie instytucji zatrudniającej powyżej 500 osób, w tym ponad 100 w dziale śledczym, jest już pewnym osiągnięciem. Drugim podanym przez byłego ministra finansów przykładem rozpoczętej zmiany w strukturach instytucjonalnych państwa jest zapoczątkowanie procesu przebudowy Naftohazu, największego publicznego przedsiębiorstwa branży energetycznej na Ukrainie. W sektorze gazowym sytuują się także dwa inne niepodważalne sukcesy, które udało się osiągnąć. Po pierwsze, urynkowano ceny gazu, co pozwoliło na zmniejszenie wsparcia finansowego dla Naftohazu. Jednocześnie zapewniono rekompensaty dla dotkniętych tą reformą osób o niskich zarobkach. Po drugie, bardzo znaczącym osiągnięciem w sektorze gazowym jest uniezależnienie się od dostaw rosyjskiego Gazpromu. W ciągu dwóch lat zmniejszono dostawy z ponad 40 mld metrów sześciennych do niemal zera obecnie. Temu ograniczeniu sprzyjało zmniejszenie produkcji w kraju, jednak nie można zapominać o ogromnym znaczeniu racjonalizacji zużycia gazu i dywersyfikacji jego dostaw.

Choć pewne osiągnięcia pomajdanowych władz są niepodważalne, to Ukraina wciąż znajduje się dopiero na początku drogi reform. Jak jednak mówił Balcerowicz, choć „w każdym kraju zwykle więcej jest planów niż prawdziwych reform, wydaje się, że wśród ludzi władzy panuje zrozumienie, że teraz jest najlepszy czas, by ruszyć do przodu, zrobić to szybko i pakietowo”. To właśnie bowiem szybkie i kompleksowe działanie stanowi w opinii byłego wicepremiera klucz do powodzenia programu reform. Należy przeprowadzić je szybko i jednocześnie, dzięki czemu stworzy się synergia między wprowadzanimi zmianami. Co więcej, jest szansa na lepsze przyjęcie reform w społeczeństwie dzięki „osładzaniu” bolesnych zmian łatwiejszymi do przełknięcia.

To właśnie przygotowanie kompleksowego programu reform i doradzanie w procesie jego implementacji stanowi główne zadanie współkierowanej przez Leszka Balcerowicza oraz byłego ministra finansów i wicepremiera Słowacji Ivana Mikloš międzynarodowej grupy doradców powołanej przez prezydenta Petra Poroszenkę. Przedstawiony przez grupę program wymienia strategiczne cele, jakie muszą zostać zrealizowane przez władze w Kijowie. Pierwszym i kluczowym z nich jest umocnienie stabilności finansowej i gospodarczej Ukrainy, „bez której żadnych innych celów nie uda się osiągnąć”. Musi nastąpić także przyspieszenie wprowadzania reform wolnorynkowych, stymulujących wolną konkurencję w miejsce dochodów nierynkowych. Aby to było możliwe, konieczne jest rozbicie struktur monopolistycznych w gospodarce, zarówno prywatnych, jak i państwowych. Niezmiernie ważne wydaje się także wprowadzenie realnie funkcjonujących zasad państwa prawa, czemu musi towarzyszyć walka ze źródłami korupcji. Te zaś należy zwalczać przede wszystkim poprzez deregulację gospodarki i usunięcie uznaniowości decyzji urzędniczych, co spowoduje znaczne zmniejszenie liczby okazji do formułowania propozycji korupcyjnych. Kolejnym strategicznym celem jest przebudowa struktur państwa w taki sposób, by przestały być balastem dla obywateli i ich inicjatyw gospodarczych. Na miejsce starych, zastanych i szkodliwych struktur należy zbudować nowe, możliwie zdecentralizowane. Dla powodzenia reform na Ukrainie niezbędne jest także zapewnienie krajowi bezpieczeństwa zewnętrznego.

Odpowiadając na pytanie z publiczności, prof. Balcerowicz podkreślił znaczenie, jakie ma zastosowanie osłon rekompensujących najbiedniejszym urynkowanie cen gazu, zaznaczył jednak, że „największą groźbą

dla Ukrainy byłoby, gdyby władze usiłowały wspierać wszystkich”. Nie da się bowiem poprawić sytuacji zmarginalizowanych grup bez zapewnienia wzrostu gospodarczego, niemożliwego do osiągnięcia bez zrównoważonego budżetu. Priorytetem dla obecnego rządu powinno być zatem wprowadzanie reform. Ich opóźnianie „byłoby w obecnej sytuacji najgorszą strategią, tak ekonomiczną, jak i polityczną”. Balcerowicz ma nadzieję, że początek realizacji kompleksowego programu reform nastąpi już na przełomie sierpnia i września 2016 roku.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)

