



BIULETYN

Nr 15 (1127), 12 lutego 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski

Sytuacja gospodarcza na Ukrainie: niewielkie szanse na poprawę

Patryk Toporowski

Gospodarka Ukrainy jest poważnie osłabiona i jedynie nieznacznie się ożywiła od początku światowego kryzysu gospodarczego. Wzrost bezrobocia, utrzymywanie się niskiej jakości życia, niewielki napływ rzeczywistych inwestycji zagranicznych, rosnący dług publiczny i koszty obrony kursu walutowego wskazują na nikłe szanse poprawy sytuacji. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest nieskuteczny, nieprzejrzysty i korupcyjogenny system gospodarczy, faworyzujący związane z państwem monopole. Polska i Unia Europejska powinny zwiększyć współpracę z ukraińską administracją przez wymianę doświadczeń i rozpowszechnianie najlepszych praktyk w polityce gospodarczej, a także zaangażować się w nakłonienie ukraińskiego rządu do długofalowych reform gospodarczych.

Ukraińska gospodarka jest od lat w poważnym kryzysie – PKB per capita w 2013 r. (7532 dol.) był tylko nieznacznie większy niż w 2008 (7308 dol.). Porównując ją np. z Białorusią, gdzie w tym samym czasie PKB na głowę wzrósł o ponad 4000 dol., lub z Gruzją, gdzie wzrósł o ponad 1000 dol., można ocenić, że ukraińska gospodarka nie potrafi się przystosować do nowych warunków. Wskazuje na to także porównanie wzrostu zamożności w większości innych krajów postkomunistycznych (np. Rumunii lub Mołdawii).

Pogarszające się wskaźniki makroekonomiczne. Niewielką nadzieję na poprawę stanu gospodarki daje wzrost napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), duży w porównaniu z napływem BIZ do sąsiadów z UE. Ważnym czynnikiem są tu niskie koszty, atrakcyjne dla międzynarodowych koncernów. Jednak prostszym wyjaśnieniem wysokich inwestycji zagranicznych jest to, że ich lwią część pochodzi z kieszeni oligarchów wykorzystujących swoje bliskie kontakty z rządem. Te środki wracają na Ukrainę z rajów podatkowych: pod koniec 2011 r. łącznie ponad 38% BIZ pochodziło z Cypru, Holandii i Wysp Dziewiczych. Rzeczywiste inwestycje zagraniczne są skromne i raczej nie będą wzrastać. Dzieje się tak dlatego, że niepewna sytuacja gospodarcza, spowodowana rosnącym zadłużeniem i spadkiem wiarygodności waluty, oraz protesty polityczne w Kijowie zniechęcają inwestorów do lokowania produkcji na Ukrainie.

Dodatkowym problemem jest dług publiczny, który w 2013 r. wyniósł ok. 36% PKB i jeszcze się zwiększy. Porównanie z poziomem 12,5% PKB w 2008 r. pokazuje wpływ kryzysu na stabilność gospodarczą. Warunki zewnętrzne są ostatnio wyjątkowo niekorzystne dla Ukrainy. Od zaostrzenia przez USA polityki pieniężnej w drugiej połowie 2013 r. kilka krajów znalazło się w niebezpieczeństwie: koszty finansowania długu Turcji wzrosły od 6% do 10%, indyjska rupia oraz rosyjski rubel znacząco się osłabiły, nie wspominając o kłopotach argentyńskiego peso. Również Ukraina zmaga się z niestabilnością hrywny, która w drugim tygodniu lutego notuje najniższy od pięciu lat kurs o wartości 8,83 za dolara. W trzecim tygodniu tego miesiąca nastąpiło nieznaczne umocnienie do 8,62 hrywny za dolara. Narodowy Bank Ukrainy zdevaluował oficjalny kurs hrywny o 10%.

Rezerwy Narodowego Banku Ukrainy maleją wyjątkowo szybko: z 36 mld dol. we wrześniu 2013 r. do 20 mld dol. na początku 2014 r. Od tego czasu bank centralny przeprowadził dodatkowe interwencje walutowe, zaś jego majątek w średnim okresie już nie wystarczy do obrony kursu walutowego. Jeśli waluta się szybko nie ustabilizuje, nastąpi degradacja ratingu kredytowego do poziomu obligacji śmieciowych. Ukraina uzyskała w lutym od Moody's rating CAA2 z perspektywą negatywną; Fitch przyznał B– także z negatywną perspektywą kilka dni wcześniej; S&P pod koniec stycznia 2014 r. zdegradował rating do CCC+ – noty bliskiej obligacjom śmieciowym. Niekorzystne

saldo obrotów bieżących nie pomaga wyjść Ukrainie z trudnej sytuacji ekonomicznej. W 2006 r. saldo stało się ujemne, a w 2013 r. deficyt wyniósł już ponad 8% PKB.

Na dodatek Ukraina jest coraz bardziej uzależniona od pomocy z zagranicy. Bank Światowy i Europejski Bank Inwestycyjny przyznały jej łącznie 6 mld dol., zaś ponad 600 mln dol. pochodzi np. z pomocy rozwojowej z UE. Ukraina otrzymała również pożyczki od Rosji. Według uzgodnień spotkania z prezydentem Władimirem Putinem w grudniu ub.r. Rosja zobowiązała się do zakupu obligacji rządowych na łączną kwotę 15 mld dol. i do obniżenia ceny gazu o jedną trzecią. Tym samym zadłużenie zagraniczne Ukrainy systematycznie rośnie – na koniec 2013 r. wyniosło 137 mld dol., podczas gdy dziesięć lat temu nie przekraczało 30 mld dol. Bez natychmiastowego i drastycznego pogorszenia się warunków życia na Ukrainie przerwanie błędnego koła zadłużenia będzie niezwykle trudne.

Inne podstawowe wskaźniki ekonomiczne, takie jak stopa bezrobocia, jeszcze pogarszają perspektywy poprawy stanu gospodarki. Oficjalne statystyki z pewnością są podobne do statystyk wielu innych krajów (wzrost z 6,4% w 2008 r. do 8,2% w 2013). Ale rzeczywista stopa bezrobocia może być dwa razy większa. Biorąc pod uwagę niskie średnie zarobki, względne ubóstwo kraju jest bardzo widoczne. W 2010 r. prawie 7% Ukraińców żyło za mniej niż 5 dol. dziennie, a powiększające się bezrobocie nie poprawia tych statystyk.

Przyczyny złego stanu gospodarki. Oczywiście światowy kryzys gospodarczy jest ważnym czynnikiem, choć nakłada się on na już istniejącą słabość gospodarki ukraińskiej. Ważniejsze są tu jednak jej kruche fundamenty instytucjonalne. Przykładowo, indeks wolności gospodarczej plasuje Ukrainę na 155. miejscu, co oznacza małe szanse na oddolną poprawę gospodarczą. Do tego należy dodać korupcję. Oligarchowie, kosztem całej gospodarki, wykorzystują bliskie stosunki z najważniejszymi politykami. W 2012 r. wprowadzono nową ustawę zmniejszającą przejrzystość w zamówieniach publicznych, ułatwiając w ten sposób rozrost korupcji, i tak już wszechobecnej oraz pogłębionej przez zмовę rządu z sądownictwem. Także monopolizacja głównych gałęzi gospodarki przez państwo i oligarchów osłabia gospodarkę Ukrainy. Rząd, poprzez ograniczenie dostępu do wielu rynków zdobytych przez oligarchów i monopole państwowe, petryfikuje gospodarkę, nie wspominając już o pogarszaniu dobrostanu obywateli. Zamówienia publiczne, sprzyjające monopolistom, są tylko jednym z przykładów na nieskuteczność systemu gospodarczego.

Pozainstytucjonalną, ale równie ważną barierą wzrostu jest wysoka koncentracja produkcji w sektorach, które nie tworzą wartości dodanej dla całej gospodarki. Jej największe gałęzie to hutnictwo, chemia (gł. nawozy) i rolnictwo. Produkty z tych branż mają niską wartość i są podatne na duże wahania cen światowych. Tuż przed globalnym kryzysem gospodarczym w 2008 r., gdy światowe ceny za tonę stali wzrosły od 500 do 1100 dol., mogło dać to impuls do wzrostu gospodarki. Jednak kiedy zaczął się kryzys, cena spadła do 400 dol. za tonę, stawiając przemysł stalowy w trudnej sytuacji.

Wnioski dla Polski i UE. Podczas protestów na Euromajdanie złe warunki ekonomiczne nie były główną kwestią, ale teraz stają się coraz ważniejsze (ponadto rosnąca niechęć do oligarchów może odegrać dużą rolę w negocjacjach opozycji z rządem). Dla Polski jest to szansa na polepszenie współpracy. Rozwój gospodarczy Ukrainy, a zwłaszcza poprawa warunków działalności gospodarczej, będą bardzo korzystne dla polskich przedsiębiorstw rozpoczynających lub rozwijających działalność w tym kraju. Polska powinna przede wszystkim dzielić się swoim doświadczeniem w dziedzinie reformy administracji publicznej (średniego i wysokiego szczebla), szerzej niż tylko w ramach programów partnerskich UE.

Jednak jeszcze ważniejsze jest zachęcanie wschodniego sąsiada, by zobowiązał się do długoterminowych reform. Niestety, rząd Ukrainy nie wydaje się tym zainteresowany – trudne reformy w dłuższej perspektywie mogą zapewnić lepsze warunki bytowe społeczeństwu, ale jednocześnie grożą utratą władzy. Oznacza to, że Polska powinna uzależniać silniejsze poparcie ukraińskich interesów gospodarczych i politycznych w UE od solidnego, wiążącego, długoterminowego planu zakładającego wprowadzenie gospodarki Ukrainy na ścieżkę zrównoważonego wzrostu.

Aby przekonać partnerów unijnych do zwiększenia pomocy dla wschodniego sąsiada, należy podkreślać, że powrót Ukrainy na ścieżkę wzrostu opłaca się samej Unii, zwłaszcza Niemcom i krajom środkowoeuropejskim. Choć dla tych państw Ukraina nie jest na razie głównym rynkiem zbytu, odnotowują one nadwyżkę handlową, a w przyszłości, mając na uwadze znaczny potencjał ludnościowy Ukrainy (ok. 46 mln obywateli), mogą rozwijać z nią relacje inwestycyjne i handlowe.

Oprócz Polski lub takich pożyczkodawców jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, w ułatwianiu transformacji pomocna może być Komisja Europejska, która zdobywa coraz większe doświadczenie w ocenie mocnych i słabych stron gospodarek państw członkowskich UE. Komisja powinna przedstawić przykłady najpotrzebniejszych reform długoterminowych, od których należy uzależnić dalszą integrację i współpracę z Unią. Warto pamiętać też o długofalowych korzyściach płynących z programu MFW dotyczącego liberalizacji ukraińskiego rynku pracy. Niewątpliwie potrzebna będzie również zwiększona pomoc finansowa, łagodząca efekty uboczne tej i innych możliwych reform, na które zdecydowałby się przyszedły rząd Ukrainy.