



BIULETYN

Nr 23 (1135), 28 lutego 2014 © PISM

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

Ukraina w opałach: pomoc finansowa, reformy, oczekiwania

Sebastian Płóciennik, Patryk Toporowski

Ukraina jest na skraju bankructwa i potrzebuje pomocy finansowej, aby wywiązać się ze swoich zobowiązań. Ukraińskie Ministerstwo Finansów szacuje, że państwo do końca przyszłego roku musi zdobyć 35 mld dol. Jednak nawet to nie wystarczy do ustabilizowania gospodarki – konieczne są głębokie reformy strukturalne. Polska może stanowić dla ukraińskiej gospodarki wzór do naśladowania, a także promować interesy Ukrainy na Zachodzie.

Gospodarka Ukrainy przez dwa ostatnie lata była pogrążona w stagnacji, a hrywna, wskutek niepewności na rynku walutowym i deficytu obrotów bieżących wynoszącego 7,9%, od początku roku straciła ok. 15% swojej wartości. Rezerwy Narodowego Banku Ukrainy nie wystarczą do stabilizacji kursu walutowego. Wiele banków wprowadziło limity wypłat, podczas gdy klienci likwidowali swoje konta bankowe. Niektóre z tych instytucji, jak np. Kredobank (własność PKO BP), postanowiły zamknąć swoje oddziały.

Rynki postrzegają Ukrainę jako potencjalnego bankruta. Pomijając to, że ratingi długu są bliskie śmieciowym, w najtrudniejszych dniach koszt obligacji 10-letnich wzrósł nawet do 15,5%, a koszt ubezpieczenia długu przed bankructwem wyniósł ok. 11 punktów procentowych, co stanowi jedną z najwyższych wartości na świecie. Jednak po uspokojeniu sytuacji politycznej w Kijowie koszt obligacji tymczasowo spadł do 9,26%.

Choć rynki finansowe dobrze przyjęły zmianę rządu, Ukraina musi jeszcze wykupić swoje obligacje za 13 mld dol. do 2015 r. oraz za 19 mld dol. w 2016 r., nie wspominając już o opiewającym na 2 mld dol. rachunku za rosyjski gaz ziemny. Biorąc pod uwagę, że PKB Ukrainy wynosi ok. 175 mld dol., kwota do spłaty w następnych latach jest ogromna. Ministerstwo Finansów Ukrainy ocenia potrzeby rządu do końca 2015 r. na 35 mld dol.

W poszukiwaniu natychmiastowej pomocy. Pod koniec 2013 r. Rosja obiecała kupić ukraińskie obligacje o wartości 15 mld dol. Jednak w połowie lutego, po zakupieniu ich za 3 mld dol., zawiesiła dalsze działania w oczekiwaniu na wynik kryzysu politycznego na Ukrainie. Po ucieczce prezydenta Janukowycza dalsze finansowanie ze strony Rosji stało się prawie niemożliwe. 23 lutego ministrowie finansów G20 na spotkaniu w Sydney ustalili, że instytucją najbardziej odpowiednią do udzielenia pomocy jest Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Dyrektorka MFW Christine Lagarde potwierdziła jego gotowość do wsparcia nowego rządu Ukrainy.

W rzeczywistości w 2009 r. MFW przyznał Ukrainie 15 mld dol., z czego wydano tylko 2 mld. Wypłata pozostałych 13 mld zależy od postępów we wprowadzaniu reform gospodarczych. Sugestie z MFW wskazują, że pomoc zacznie płynąć nie wcześniej niż za 2–3 miesiące. Nie wiadomo również, czy to wystarczy Ukrainie. Potrzebne więc może być zwiększenie środków z MFW lub przyznanie pomocy z innych źródeł.

Dotychczasowy unijny pakiet pomocowy dla Ukrainy w ramach pomocy makrofinansowej zaplanowany na 2014 r. wynosi jedynie 600 mln euro, może on jednak zostać zwiększony (mechanizm pomocy makrofinansowej zastosowano m.in. w przypadku Gruzji w 2009 r.). Następną możliwością to finansowanie z EBC i innych banków centralnych w celu utrzymania nieograniczonej wymiennalności hrywny. Ponadto UE może rozważyć przekierowanie środków w dziale IV budżetu UE na rzecz Partnerstwa Wschodniego i poprawy jakości zarządzania na Ukrainie. Ostatnią opcją jest wykorzystanie środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju, finansowanego poza unijnym budżetem.

Te warianty mogą być traktowane jako uzupełnienie pakietu pomocowego MFW i przedstawione na konferencji darczyńców dla Ukrainy, która musi odbyć się jak najszybciej. Powinny też w niej uczestniczyć np. państwa G20 – to pozwoli wszystkim darczyńcom wypracować jeden wspólny pakiet pomocy. W ten sposób uniknie się dublowania środków przeznaczonych na jeden cel gospodarczy. Istotny jest również harmonogram płatności. W pierwszej kolejności należy sfinansować poprawę jakości administracji publicznej. Zanim urzędnicy otrzymają znaczne środki pieniężne na największe projekty społeczno-gospodarczych, muszą zostać przeszkoleni w zakresie planowania gospodarczego. Poza tym, aby pomoc była skuteczna, trzeba podzielić ją na co najmniej kilka rat, których przyznanie będzie zależało od postępów w przeprowadzaniu reform.

Reformy strukturalne. Choć najpilniejsze jest uruchomienie funduszy stabilizacyjnych, Ukraina potrzebuje także głębokich reform – bez nich pomoc finansowa nie miałaby sensu. UE i MFW, najbardziej zaangażowane we wsparcie dla Ukrainy, powinny określić plan działania określający związek między zmianami strukturalnymi a pomocą finansową oraz postępami w integracji z UE – od stowarzyszenia, poprzez członkostwo w Europejskim Obszarze Gospodarczym, aż do perspektywy członkostwa w Unii. Podobny mechanizm sprawdził się w przeszłości wobec krajów Europy Środkowej.

W najbliższych miesiącach Ukraina powinna skoncentrować się na czterech obszarach. Pierwszym jest otwarcie gospodarki, zwłaszcza zniesienie barier w wymianie (na co zwraca uwagę np. Bank Światowy). Pomocna mogłaby tu być umowa stowarzyszeniowa, ale w związku z obecnym kryzysem powinna ona być bardziej asymetryczna, by jeszcze bardziej ułatwić firmom ukraińskim wejście na europejski rynek. Liberalizacja handlu z UE musi iść w parze z mniej restrykcyjnym reżimem wizowym – tutaj przygotowania po obu stronach są zaawansowane. Działania te nie tylko wzmocnią konkurencyjność Ukrainy w eksporcie, lecz także uczynią ją mniej podatną na zagrożenie sankcjami ze strony Rosji.

Drugi obszar wymagający pilnej interwencji to polityka finansowa. Oficjalny kurs hrywny był zawyżony, co spowodowało duży deficyt na rachunku obrotów bieżących (niemal 7% PKB) oraz konieczność wprowadzenia kontroli przepływów kapitałowych i kosztownych interwencji. Ukraina powinna jak najszybciej zrealizować jeden z dawnych postulatów MFW i przejść do reżimu płynnych kursów. Jednak aby zapobiec zbyt głębokiej dewaluacji, MFW powinien utworzyć fundusz stabilizacyjny, podobny do oferowanego Polsce w 1989 r. Ukraina potrzebuje również cięć w budżecie, który w ostatnich latach notował ogromne deficyty. Pod znakiem zapytania stoi też kondycja sektora bankowego, któremu kilka razy groził wybuch paniki (*bank run*).

Trzecim obszarem wymagającym reform jest sprawność państwa. W rankingu Transparency International dotyczącym postrzegania korupcji Ukraina zajmuje 144. miejsce na 177 państw, sąsiadując z Republiką Środkowoafrykańską i Nigerią. W dotychczasowej polityce Kijowa trudno dostrzec dążenie do zmiany: w listopadzie 2013 r. odstąpiono od antykorupcyjnej inicjatywy Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Absolutnym priorytetem nowego rządu powinna być polityka „zero tolerancji” dla mafii i korupcji, silnych również na poziomie lokalnym. Nie obędzie się bez reformy sądownictwa i administracji.

Czwarty obszar, w którym jak w soczewce skupiają się różne słabości Ukrainy, to polityka energetyczna. W tej chwili obowiązują różne ceny za energię dla firm i dla gospodarstw domowych – te drugie mają 86-procentową zniżkę. To nie tylko generuje wysokie koszty dla budżetu państwa, ale również daje pole do ogromnych nadużyć, np. oligarchowie kupują gaz ze zniżką dla gospodarstw domowych i odsprzedają dalej po pełnej cenie lub wykorzystują we własnej działalności gospodarczej. Innym problemem jest uzależnienie od importu z Rosji, także kontrolowanego przez oligarchów. Ukraina pilnie potrzebuje dywersyfikacji, w tym sięgnięcia po własne zasoby gazu łupkowego.

Rekomendacje. Powyższe reformy strukturalne powinny doprowadzić do osłabienia oligarchów oraz do wzrostu znaczenia małych i średnich firm. Te ostatnie nie tylko ożywią gospodarkę, lecz także wzmocnią demokrację i niezależność Ukrainy. W przeprowadzeniu tych trudnych zmian bardzo istotne będzie wsparcie finansowe i merytoryczne UE i jej państw członkowskich. Nie zmienia to faktu, że Unia, forsując reformy, będzie obciążana polityczną odpowiedzialnością za ich koszty. Dlatego konieczne jest stosowanie instrumentów pozytywnych, np. współpracy edukacyjnej (Erasmus+), oraz rozwijanie projektów infrastrukturalnych czy dążenie do ruchu bezwizowego.

Polskę stać na dość ograniczony, w stosunku do potrzeb, program pomocy indywidualnej. Dlatego jej rolę powinno być raczej polityczne zaangażowanie w stworzenie na forum UE długoterminowego planu reform i integracji. Warszawa może mieć także istotny wkład w doradztwo i wsparcie organizacyjne. Przed Ukrainą staną wkrótce duże wyzwania, np. walka z korupcją czy zarządzanie społecznymi kosztami reform. Polska ma w tych obszarach zarówno sukcesy, jak i porażki, a wnioski z nich przydadzą się ukraińskim reformatorom.

Polska, naciskając na inne rządy w celu zagwarantowania solidarnej pomocy dla Ukrainy, może spotykać się z zarzutem, że będzie głównym beneficjentem zmian u swego wschodniego sąsiada. Warto jednak podkreślić, że wzmocnienie Ukrainy będzie oznaczało dla Polski również problemy. Ukraiński sektor rolny ma ogromny potencjał i może zagrozić konkurencyjności polskiej wsi. Ze względu na znacznie niższe koszty pracy w przemyśle, zagraniczne firmy, które niegdyś przeniosły produkcję do Polski, mogą zacząć teraz rozważać Ukrainę jako lepszą lokalizację.