

Hanna Bazhenova

## Ukraina: nieuchwalony program rządu

**Rada Najwyższa 18 czerwca 2020 r. po raz drugi nie zatwierdziła Programu działalności Gabinetu Ministrów Ukrainy. Za jego przyjęciem zagłosowało jedynie 207 parlamentarzystów przy wymaganych 226. Dokument poparło 176 deputowanych frakcji Sługa Narodu, 17 – grupy Zaufanie, 6 – grupy Za Przyszłość i 8 deputowanych pozafrakcyjnych. Uzyskany rezultat świadczy przede wszystkim o tym, że parlamentarzyści są krytycznie nastawieni do możliwości pomyślnego wdrożenia programu i nie chcą dzielić odpowiedzialności w przypadku niepowodzenia.**

**Głosowanie.** Po raz pierwszy Program działalności Gabinetu Ministrów Ukrainy został zarejestrowany w Radzie Najwyższej w połowie kwietnia 2020 r. Niemal wszystkie komitety parlamentarne były przeciwne zatwierdzeniu dokumentu, w związku z czym 4 czerwca Rada Najwyższa odesłała go celem dopracowania. Deputowani krytykowali program, nazywając go „referatem” na 10 stronach, oderwanym od rzeczywistych problemów gospodarczych państwa. 12 czerwca, po 100 dniach sprawowania funkcji premiera, Denys Szmyhał przedstawił odnowiony i uszczegółowiony projekt programu. Rząd przygotował wersję liczącą 112 stron i nakreślił plany dla różnych sektorów gospodarki i sfery społecznej. Jednak Rada Najwyższa 18 czerwca po raz drugi nie zatwierdziła Programu działalności rządu. Formalnie oznacza to, że obecny Gabinet Ministrów w każdej chwili może zostać zdymisjonowany. Zgodnie z ustawą o regulaminie Rady Najwyższej odświeżoną wersję programu Gabinet może złożyć dopiero rok po odrzuceniu poprzedniej wersji.

**Ogólny zarys programu.** Jednym z najgłośniejszych założeń rządu Ołeksija Honczaruka było zwiększenie PKB państwa o 40% w ciągu pięciu lat. Obecny rząd Denysa Szmyhala realistycznie zakłada spadek PKB w 2020 r. o 4-8%, biorąc pod uwagę wyzwania związane z pandemią COVID-19 i światowym kryzysem gospodarczym. Według obliczeń Narodowego Banku Ukrainy w 2020 r. Ukraina może doświadczyć spadku eksportu do 10%, importu – do 14,5%, wzrostu deficytu budżetowego do 8% PKB i wzrostu bezrobocia do 9,5%. Następnie w ciągu 2021 r. rząd przewiduje osiągnięcie wzrostu PKB na poziomie 4%.

W przeciwieństwie do programu Ołeksija Honczaruka, który określił plan swojego rządu jako „zorientowany na człowieka”, program Denysa Szmyhala polega na stymulowaniu gospodarki. Kluczowe obszary programu to: zapewnienie kwarantanny adaptacyjnej; stymulowanie rozwoju małego i średniego biznesu; zagwarantowanie zatrudnienia i zamówień państwowych; „gilotyna regulacyjna” (czyli przegląd i radykalne zmniejszenie liczby przepisów, które negatywnie wpływają na klimat biznesowy i ograniczają rozwój gospodarki); optymalizacja obciążeń podatkowych i rozwój elektronicznego zarządzania systemem podatkowym; ponowne uruchomienie sektora przemysłowego; przezwyciężenie kryzysu energetycznego i rozwój sektora energetycznego; reforma transportu i infrastruktury; rozwój międzynarodowej wymiany handlowej; transformacja cyfrowa i rozwój sektora IT.

Blok finansowo-gospodarczy przewiduje wsparcie krajowych producentów, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, przeprowadzenie przejrzystej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i wdrożenie międzynarodowych standardów zarządzania dla podmiotów, które pozostaną w administracji publicznej, wzrost eksportu, zwłaszcza do państw UE, przejście od eksportu ukierunkowanego na surowce do eksportu produkcji technologicznej, wspieranie rozwoju ukraińskiego rolnictwa. Na wzrost wydajności systemu podatkowego ma się z kolei przełożyć wprowadzenie „zerowej deklaracji”.

Blok socjalny programu koncentruje się na następujących zadaniach: zwiększenie wysokości minimum socjalnego, przeprowadzenie corocznej indeksacji emerytur 11 mln emerytów (nie wskazano jednak daty), wdrożenie drugiego etapu reformy emerytalnej i reformy służby zdrowia, uproszczenie procedury przyznawania

subsydiów itp. Rozważono również pomysł restrukturyzacji zadłużenia mieszkańców z tytułu opłat za usługi komunalne.

Program zakłada kontynuację kursu Ukrainy na integrację europejską i euroatlantycką. Przewiduje się zacieśnienie współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego i spełnienie kryteriów niezbędnych do członkostwa w UE, aktualizację postanowień Układu o stowarzyszeniu z UE, wdrażanie technicznych i administracyjnych standardów NATO.

**Niedociągnięcia programu.** Dokument pełen jest ogólników, brakuje w nim konkretów i danych liczbowych, stanowiących podstawę analizy. Jeden z najszerzych rozdziałów programu, dotyczący Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego, Handlu i Rolnictwa, zawiera jednocześnie wiele sprzeczności. Z jednej strony rząd troszczy się o rozwój biznesu, z drugiej zaś proponuje fiskalne sposoby zapewnienia dochodów budżetowych. Wcześniej w celu wspierania biznesu zamierzano wprowadzić podatek od wycofanego kapitału, jednak teraz mówi się o nim dość ostrożnie. Jednocześnie planowane jest wprowadzenie całkowitej kontroli wydatków ludności, zwłaszcza poprzez wdrażanie „zerowej deklaracji” (jest to mechanizm legalizacji dochodów osób fizycznych, który pozwala na zadeklarowanie wszystkich dochodów uzyskanych przed określoną datą i zapłacenie od nich podatku). Oczywiście jest, że rząd, zakładając takie priorytety w programie działalności, nie dąży do wsparcia gospodarki, tylko do uzupełnienia braków w dochodach budżetowych. Dlatego też dokument nie wskazuje konkretnych środków finansowych, za pomocą których będzie realizowane wsparcie małego i średniego biznesu. Ponadto część punktów dokumentu sformułowano niejednoznacznie i brak jest jasnej informacji, czy kontrola nad biznesem zostanie wzmocniona, czy też przyjęty kurs przyniesie liberalizację zasad.

Inny rozdział programu dotyczy rozwoju biznesu IT i rynku cyfrowego. Nie zawiera on jednak żadnych konkretnych wskazówek dotyczących cyfryzacji różnych sektorów państwa. Niemniej warto wskazać dwa punkty. Pierwszy to opracowanie i realizacja państwowej polityki dotyczącej aktywów wirtualnych, czyli ukształtowanie prawodawstwa w zakresie zastosowania kryptowalut na Ukrainie. Drugi dotyczy przystąpienia państwa do jednolitego rynku cyfrowego UE. Rząd zamierza zwiększyć wkład branży IT w PKB państwa z obecnych 3-4% do 10%. Osiągnięcie tego celu jest jednak mało prawdopodobne, ponieważ ukraiński sektor wysokich technologii pracuje przede wszystkim na potrzeby outsourcingu, a stopień zastosowania na Ukrainie rodzimych rozwiązań nowatorskich i innowacyjnych jest nadal niski. Branża IT może rozwijać się tylko w połączeniu z resztą gospodarki państwa.

Program zawiera także deklarację dotyczącą zamiaru dokonania aktualizacji Układu o stowarzyszeniu z UE, nie podaje jednak żadnych szczegółów. Można je natomiast zaczerpnąć z wywiadu wicepremier ds. integracji europejskiej Olhi Stefaniszynę dla „Europejskiej Prawdy” z 15 czerwca 2020 r. Stefaniszyna stwierdziła wówczas, że Ukraina wykonała już wystarczająco dużo pracy, aby mówić o pełnej liberalizacji w kierunku czterech swobód – swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Ponadto Ukraina chce zaktualizować wszystkie aneksy do umowy oraz część handlową. Władze państwa dążą do obniżenia cel importowych na dostawy ukraińskich towarów do państw członkowskich UE i do zwiększenia limitów na bezcłowy eksport ukraińskiej produkcji. W innym wywiadzie Stefaniszyna powiedziała, że strona ukraińska może inicjować negocjacje w sprawie podpisania umowy o wspólnej przestrzeni lotniczej z UE.

W obecnych warunkach mało realistyczny wydaje się również punkt programu dotyczący rozwoju rolnictwa i kooperacji w sektorze rolno-przemysłowym. Bezśnieżna zima, bezdeszczowy marzec i kwiecień, wyjątkowo zimny maj, powodzie w regionach zachodnich i susze w regionach południowych w czerwcu nie pozostawiają rolnikom – a zatem i rządowi – nadziei na znaczący eksport. Według szacunków w tym roku nie będzie on stanowił nawet połowy zeszłorocznego ukraińskiego eksportu zbóż, roślin przemysłowych, roślin strączkowych i innej produkcji. Plany Gabinetu Ministrów dotyczące zwiększenia głębokiego przetwarzania produktów rolnych w tych warunkach są mało realne, podobnie jak tanie pożyczki dla rolników. W ciągu pięciu miesięcy funkcjonowania programu „Dostępne kredyty 5-7-9%” przedsiębiorcom, w tym przedstawicielom sektora rolnego, udzielono jedynie 1140 pożyczek (wg danych Ministerstwa Finansów Ukrainy z 13 lipca 2020 r.).

Program działalności Gabinetu Ministrów Ukrainy przewiduje reformę zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Zakłada ona zachowanie państwowej formy własności dla obiektów strategicznych (ich lista nie została jeszcze przedłożona do zatwierdzenia przez Radę Najwyższą); wszystkie pozostałe rząd zamierza sprzedać. W warunkach pandemii i globalnego kryzysu gospodarczego plany te również będą trudne do zrealizowania. Możliwy wydaje się scenariusz sprzedaży za niską cenę, zwłaszcza że wśród podmiotów przeznaczonych do prywatyzacji znajdują się obiekty unikatowe, na przykład Zakład Portowy w Odessie. Jeśli chodzi o reformę zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, rząd nie precyzuje, gdzie będzie szukać skutecznych menedżerów. Jednocześnie deficyt wykwalifikowanych kadr występuje nawet w Gabinetcie Ministrów Ukrainy. W ciągu trzech miesięcy jego pracy trzy stanowiska pozostawały nieobsadzone: ministra energetyki i ochrony środowiska (27 maja 2020 r. odpowiednie ministerstwo zostało podzielone na dwa resorty: Ministerstwo Energetyki oraz Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych), ministra edukacji i nauki oraz ministra kultury i polityki informacyjnej. Dopiero 4 czerwca 2020 r. ostatnie stanowisko objął były dyrektor generalny grupy medialnej „1+1 Media” Ołeksandr Tkaczenko. 19 czerwca Roman Abramowskyj został mianowany szefem Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych. Kandydatury na ministra energetyki i ministra edukacji do chwili obecnej nie zostały uzgodnione.

Energetyka jest obecnie najbardziej problematycznym sektorem ukraińskiej gospodarki. Funkcjonowanie systemu energetycznego państwa sprowadziło się do konfrontacji między grupami finansowo-przemysłowymi Rinata Achmetowa i Ihora Kołomojskiego. Pierwsza zapewniła sobie silniejsze poparcie ze strony rządu, natomiast druga – silniejszy lobbing w Radzie Najwyższej. 17 czerwca 2020 r., czyli w przeddzień głosowania nad programem, Gabinet Ministrów podjął decyzję, która zakłada priorytetowe wykorzystanie węgla krajowego w produkcji energii elektrycznej w ukraińskich elektrowniach ciepłych. Zgodnie z głównym przesłaniem rządu, należy dążyć do wsparcia ukraińskich górników oraz likwidacji długów wobec nich. Wpłynie to jednak negatywnie na interesy Kołomojskiego – z powodu niezadowolonych oligarchy z polityki energetycznej rządu deputowani wspierający Kołomojskiego nie poparli programu Denysa Szmyhala.

Prawdopodobnie jednym z najbardziej realnych punktów programu, choć też mało szczegółowym, jest program „Wielkie budownictwo”. Przewiduje on budowę w 2020 r. ok. 400 obiektów infrastrukturalnych w różnych regionach Ukrainy. Jak realistyczne są to plany, okaże się już jesienią. Obecnie rząd postanowił przeznaczyć 35 mld hrywien z Funduszu zwalczania COVID-19 (czyli 54% tego funduszu) na budowę i remont dróg. Biorąc pod uwagę krytyczną sytuację związaną z pandemią, możliwe jest wprowadzenie zmian do budżetu i przeznaczenie na walkę z koronawirusem dodatkowych środków.

Niemniej jednym z głównych powodów, dla których program nie został zatwierdzony przez Radę Najwyższą, była niechęć do udzielenia rządowi rocznego immunitetu. Z jednej strony deputowani nie byli pewni, czy Gabinet Ministrów będzie w stanie wyprowadzić państwo z kryzysu gospodarczego. Z drugiej zaś strony obecny „zawieszony” stan rządu jest dla nich korzystny, ponieważ pozostawia możliwość zdymisjonowania go w dowolnym momencie. Ten scenariusz stanie się szczególnie aktualny przed wyborami lokalnymi, zaplanowanymi na 25 października 2020 r., ponieważ pomoże poprawić notowania prezydenta Wołodymyra Zełenskigo.

**Wnioski.** Program rządu Denysa Szmyhala można nazwać „programem rozwoju”, w odróżnieniu od programu „zorientowanego na człowieka”, opracowanego przez poprzedni rząd Ołeksija Honczaruka. Główne nadzieje na poprawę gospodarki Ukrainy wiążą się z budową infrastrukturalną realizowaną z budżetu państwa, zwiększeniem eksportu ukraińskich towarów do państw członkowskich UE (dzięki zmniejszeniu przez nie ceł importowych), wprowadzeniem głębszego przetwarzania surowców rolnych, wdrożeniem reformy służby zdrowia i reformy rolnej, ulepszeniem systemu poboru podatków, wsparciem finansowym dla małego i średniego biznesu oraz rozwojem IT. Program działalności Gabinetu Ministrów Ukrainy stanowi raczej listę dobrych intencji aniżeli dokument zawierający konkretne dane liczbowe. Poprzez odmowę zatwierdzenia programu i zademonstrowania w ten sposób jedności władzy Rada Najwyższa pokazuje, że parlamentarzyści podchodzą pesymistycznie do możliwości pomyślnego wdrożenia programu i nie chcą wiązać swojego wizerunku z *a priori* skazanym na niepowodzenie kursem Gabinetu Ministrów Ukrainy. Takie postępowanie świadczy również o tym, że deputowani są gotowi do przekształcenia kryzysu gospodarczego w polityczny i ponownego odwołania rządu.