

Hanna Bazhenova

Program działalności Gabinetu Ministrów Ukrainy

30 września 2019 r. Gabinet Ministrów Ukrainy (GMU) opublikował program działań rządu na kolejne pięć lat. 4 października dokument został zatwierdzony przez Radę Najwyższą 236 głosami. Program GMU to strategiczny plan wzrostu dobrobytu i poziomu życia Ukraińców. Według założeń koncentruje się on na potrzebach ludzi, dlatego cele sformułowane przez rząd dotyczą przede wszystkim rozwiązania konkretnych problemów obywateli, a nie poprawy „abstrakcyjnych wskaźników”.

Zarys ogólny. 4 października 2019 r. premier Ukrainy Ołeksij Honczaruk przedstawił w Radzie Najwyższej „Program działalności Gabinetu Ministrów Ukrainy” na pięć lat. Dokument poparła większa część frakcji „Sługa Narodu” (221 głosów), 6 przedstawicieli grupy deputowanych „Za Przyszłość” oraz 5 deputowanych pozafrakcyjnych. Inne frakcje na program nie głosowały, jednogłośnie określając go jako niekonkretny, populistyczny i deklaracyjny. Zgodnie z głównym założeniem dokumentu, Ukraińcy będą żyć dłużej, bezpieczniej, dostatniej i szczęśliwiej. Premier podkreślił, że rząd opracował program „zorientowany na człowieka”. W związku z tym zaproponowane cele dotyczą rozwiązania konkretnych problemów społecznych.

Najważniejsze wyniki udanej realizacji pięcioletniego programu zarysowano dość ambitnie:

- osiągnięcie 40% wzrostu gospodarczego (PKB);
- przyciągnięcie 50 mld dolarów bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
- wyraźny rozwój infrastruktury: remont 24 tys. kilometrów głównych dróg, budowa 5 głębinowych portów i 15 lotnisk, rozbudowa kolei;
- utworzenie miliona nowych miejsc pracy;
- zmniejszenie poziomu zanieczyszczenia środowiska o 20%;
- zapewnienie każdemu obywatelowi Ukrainy dochodu na poziomie realnego minimum egzystencji;
- poprawa sytuacji demograficznej (więcej osób urodzi się i wróci na Ukrainę, niż umrze i wyjedzie).

Osiągnięcie 40% wzrostu gospodarczego. Przy odpowiednim doborze instrumentów jest to zadanie możliwe do zrealizowania. Przewiduje ono roczny wzrost PKB na poziomie 7-8% (przy czym projekt budżetu na 2020 r. zakłada wzrost tylko o 3,3%). Jednak program nie wskazuje, jakie konkretnie branże dadzą silny impuls do innowacyjnego rozwoju obecnej gospodarki surowcowej. W ukraińskim rolnictwie takim bodźcem niewątpliwie będzie otwarcie rynku ziemi, zaplanowane na październik 2020 r. Do Rady Najwyższej dotarł już projekt ustawy, który jednak natychmiast wywołał masowe protesty ukraińskich farmerów (rolników). Sprzeciwiają się oni nabywaniu gruntów przez obcokrajowców, z którymi nie będą w stanie konkurować finansowo, oraz możliwości sprzedaży jednemu nabywcy do 200 tys. hektarów ziemi rolnej.

10 października 2019 r. odbył się maraton prasowy prezydenta Wołodymyra Zełenskiego, podczas którego przez ponad 14 godzin odpowiadał on na pytania blisko 300 dziennikarzy ukraińskich i zagranicznych. Poruszono wówczas także kwestię reformy rolnej. Prezydent poparł żądanie farmerów dotyczące wprowadzenia zmian do projektu ustawy o rynku ziemi i zapewnił, że zostanie ona dopracowana. Obiecał również omówić ze środowiskami eksperckimi ustawy o opodatkowaniu małych przedsiębiorstw, które zostały już wtedy uchwalone przez Radę Najwyższą. Jednak 18 października prezydent zdecydował się na ich podpisanie. Ustawy te *de facto* zwiększą obciążenie podatkowe dla około 1,9 mln indywidualnych przedsiębiorców. Takie inicjatywy są wyraźnie sprzeczne z deklaracjami nowego ukraińskiego rządu, zawartymi w programie działalności skierowanym na stymulowanie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz demonopolizację gospodarki. Podczas maratonu prasowego dziennikarze rzadko pytali jednak o rozwój ukraińskiej gospodarki, a więcej mówili o konflikcie na Donbasie oraz polityce zagranicznej.

Pierwszy rok pracy GMU będzie trudny. Jeśli zostaną podjęte działania w kierunku realizacji programu pięcioletniego, ograniczą się one raczej do minimum. Najprawdopodobniej rząd liczy na otwarcie rynku ziemi rolnej oraz na efektywną dużą prywatyzację (ponad 3 tys. przedsiębiorstw), co zapewni stabilne dochody budżetowe. Jednocześnie warto pamiętać, że obecny kontrakt Naftohazu i Gazpromu na tranzyt rosyjskiego gazu przez terytorium Ukrainy wygasa 31 grudnia 2019 r., a nowy, dotyczący dostaw gazu na Ukrainę i do Europy, jeszcze nie został podpisany. Niekorzystne zapisy nowego kontraktu stworzą ryzyko pozbawienia Ukrainy ważnego źródła przychodów, co negatywnie wpłynie na realizację Programu GMU.

Przyciągnięcie 50 mld dolarów inwestycji zagranicznych. W opinii ekspertów cel premiera, jakim jest przyciągnięcie po 10 mld inwestycji rocznie, jest mało realistyczny. W porównaniu ze średnią wartością napływu inwestycji zagranicznych w latach 2013-2018 na poziomie około 2,5 mld dolarów rocznie, osiągnięciem byłoby uzyskanie 4 mld dolarów rocznie. Chociaż otwarcie rynku ziemi oraz prywatyzacja będą istotne dla dużego kapitału, to jednak obawy inwestorów może nadal budzić kwestia ochrony praw własności w państwie. Liczne przypadki wrogich przejęć przedsiębiorstw wstrzymują inwestorów. Podczas wspomnianego maratonu prasowego prezydent Wołodymyr Zełenski powiedział, że osobiście odpowiada za bezpieczny klimat dla biznesu. W tym celu zostanie przeprowadzona reforma sądownictwa, która ma doprowadzić do oczyszczenia systemu sądowego i zwalczania korupcji. Nie określono jednakże, kiedy nadejdzie ten „złoty czas” dla inwestorów.

Wyraźny rozwój infrastruktury. Plany dotyczą wyremontowania 24 tys. kilometrów dróg krajowych w ciągu pięciu lat. W związku z tym zostaną podjęte próby przyciągnięcia inwestycji oraz zaangażowania doświadczonych firm zagranicznych. Ponadto w 2020 r. planowane jest rozpoczęcie budowy lotnisk w kilku miastach liczących powyżej miliona mieszkańców. W Dnieprze takie prace zostały już zapoczątkowane. Jednak tak duża liczba nowych lotnisk (15) wydaje się dyskusyjna, a część specjalistów z branży lotniczej wskazuje, że wystarczyłoby 10. W sytuacji, gdy w państwie nie ma odpowiedniego przepływu pasażerów, te ambitne projekty mogą stać się w konsekwencji nierentowne.

Wątpliwości budzi również plan budowy 5 głębinowych portów. W tym przypadku bardziej racjonalne byłoby stworzenie projektu dostosowania istniejących już portów morskich do nowoczesnego poziomu technologicznego. Proces ten powinno jednak przyspieszyć, zainicjowane jeszcze przez poprzedni rząd, przekazywanie portów w koncesję dynamicznie działającym ukraińskim i zagranicznym firmom prywatnym. Natomiast rozwój żeglugi rzecznej jest dla gospodarki korzystną i opłacalną perspektywą. Na Ukrainie do lat 90. XX w. istniała liczna towarowa i pasażerska flota rzeczna, która potem podupadła. Zachowały się jednak szlaki wodne, istnieje także minimalny ruch towarowy. Poza tym postanowiono zlikwidować jedyną spółkę państwową – Koleje Ukraińskie (*Ukrzaliznytsia*). Przedsiębiorstwo zostanie podzielone na osobne podmioty: operatora infrastruktury, przewoźnika towarowego i przewoźnika pasażerskiego. Sama spółka przekształci się w publiczną, a jej akcje wejdą na giełdy międzynarodowe.

Utworzenie miliona nowych miejsc pracy. Cel będzie realny, jeśli zostaną wykonane poprzednie zadania. Intensywne budownictwo infrastrukturalne z pewnością zapewni połowę planowanej liczby miejsc pracy. Jeśli rynek ziemi będzie funkcjonował tak, jak chcą ukraińscy farmerzy (tj. ziemia będzie sprzedawana wyłącznie Ukraińcom i w ograniczonych ilościach), liczba farmerów znacznie wzrośnie. Każdy z nich z kolei zapewni pracę 3-5 osobom. Również dzięki inwestycjom zagranicznym powstaną setki miejsc pracy, należy jedynie ułatwić sposób realizacji tego celu. Rozwój małego biznesu, przy wsparciu państwa, dodatkowo zwiększy liczbę zatrudnionych osób.

Zmniejszenie poziomu zanieczyszczenia środowiska o 20%. Jest to cel trudny do osiągnięcia, biorąc pod uwagę obecny stan zanieczyszczenia generowany przez transport samochodowy i sektor przedsiębiorstw oraz nierozwiązane problemy z przetwarzaniem śmieci we wszystkich regionach Ukrainy. Stare samochody, których w państwie jest znaczna liczba, oraz smog w dużych miastach dodatkowo pogarszają stan środowiska. Rząd obiecuje konieczne zaostrzenie kontroli nad niekorzystnym wpływem zakładów i fabryk na środowisko, której obecnie w rejonach przemysłowych praktycznie nie ma. Realizacja tego planu może wpłynąć pozytywnie na środowisko i na poziom życia mieszkańców.

Zapewnienie każdemu obywatelowi Ukrainy dochodu na poziomie realnego minimum egzystencji. Partia „Sługa Narodu” od początku postuluje podniesienie poziomu minimalnych kosztów utrzymania do poziomu realnego. W projekcie państwowego budżetu na 2020 r. Gabinet Ministrów otrzymał polecenie „podjęcia zdecydowanych kroków” w celu urealnienia wysokości kwoty stanowiącej minimum egzystencji. W programie rządu polecenie to zostało uwzględnione, jednak w dokumencie nie podano żadnych konkretnych liczb, co jest związane z faktem, że obecnie nikt jeszcze dokładnie nie obliczył realnej wysokości kosztów utrzymania. Jednocześnie premier Ołeksij Honczaruk na antenie kanału ICTV powiedział, że zamierza zwiększyć minimum egzystencji do 4,5 tys. hrn (obecnie suma ta wynosi 1936 hrn).

Poprawa sytuacji demograficznej. Jeśli wszystkie poprzednie zadania zostaną wykonane, sytuacja demograficzna powinna się poprawić. Planowany jest wzrost oczekiwanej długości życia o 5% i zredukowanie śmiertelności o 5%. Oznacza to, że obecny wskaźnik śmiertelności, wynoszący 1453,9 osób na 100 tys. mieszkańców, ma się zmniejszyć do 1381,25 osób. Natomiast średnia długość życia ma wzrosnąć z 71,98 do 75,5 lat. Gabinet Ministrów spodziewa się, że wskaźniki te zostaną osiągnięte poprzez system gwarancji medycznych, obejmujący m.in. poród, skuteczniejszą pracę doraźnej pomocy medycznej i rozwój transplantologii. Jednak program nie określa, w jakim czasie uda się tego dokonać.

Wnioski. Program rządu Ukrainy na najbliższe pięć lat jest niewątpliwie ambitny, a jego realizacja będzie wymagała znacznego wysiłku. Problem dotyczący przedstawionego dokumentu polega jednak nie na wygórowanych i trudnych do osiągnięcia celach, lecz na braku konkretnych terminów i mechanizmów służących realizacji założeń. Program nie odpowiada na pytania, jak stworzyć milion nowych miejsc pracy, jak uzyskać 50 mld dolarów inwestycji ani w jaki sposób planowane jest stymulowanie gospodarki państwa w celu zapewnienia wzrostu PKB o 40% w ciągu pięciu lat. Nie wyjaśnia też, na czym oparty będzie wzrost dobrobytu Ukraińców i czy, na przykład, aby to osiągnąć, zostaną obniżone ceny usług komunalnych, zmienione programy subsydiowania i podatki, zwiększone minimalne koszty utrzymania. Nie sprecyzowano również, co stanie się z ukraińskim przemysłem lotniczym i jakie konkretnie „podmioty gospodarcze sektora publicznego” mają zostać sprywatyzowane. Jednak przy wszystkich oczywistych niedociągnięciach nowy Program GMU może być dobrym punktem odniesienia dla oceny działań rządu.