

Marta Drabczuk

Współpraca Ukrainy z MFW: w drodze do stabilności czy stabilnej zależności

Kondycja gospodarki ukraińskiej wymaga zaangażowania kapitału ze źródeł zewnętrznych. Wieloletnim kredytodawcą Ukrainy pozostaje MFW, który w latach 1994-2020, w ramach 9 planów wsparcia makroekonomicznego, przekazał Ukrainie 23,9 mld SDR¹ (ekwiwalent 35 mld USD). Warunki współpracy stawiane przez MFW są coraz bardziej krytykowane przez rząd oraz społeczeństwo za nadmierną ingerencję w zarządzanie państwem i brak przełożenia na realną poprawę warunków rozwoju gospodarczego państwa. Jednak i Ukraina, i MFW są zainteresowane wypracowaniem kompromisu, gdyż zakończenie współpracy jest zbyt ryzykowne dla obu stron.

Historia współpracy. Ukraina jest członkiem Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) od 3 czerwca 1992 r., a faktyczna współpraca trwa od 1994 r. W latach 1994-1995 Ukraina skorzystała z kredytu w wysokości 763,1 mln USD w ramach instrumentu STF (Systemic Transformation Facility) w celu zrównoważenia deficytu bilansu płatniczego. Był to jedyny program, który został zrealizowany w całości (faktycznie wypłacona kwota kredytu odpowiadała wynegocjowanej). W kolejnych trzech latach realizowane były roczne programy stand-by na łączną kwotę 1,9 mld USD wspierające kurs waluty narodowej oraz procesy stabilizacyjne przejścia gospodarki centralnie planowanej do wolnorynkowej. Jednak w marcu 1998 r. MFW zawiesił program ze względu na to, że rząd nie poradził sobie z deficytem budżetowym oraz podażą pieniądza. Od 1998 r. Ukraina stała się beneficjentem kolejnego instrumentu finansowego rozszerzonego wsparcia EFF (Extended Fund Facility), wykorzystując na zwiększenie rezerw walutowych Narodowego Banku Ukrainy (NBU) tylko nieco ponad połowę środków (1,19 mld USD z 2,6 mld USD) przyznanych w latach 1998-2002. W kolejnych latach, aż do kryzysu na światowych rynkach finansowych w 2008 r., współpraca MFW z Ukrainą przebiegała na zasadach wsparcia technicznego z ostrożnością roczną promesą, koordynacji polityk walutowych, prognozowania i uzgodnienia głównych parametrów polityki gospodarczej z prognozami koniunktury światowej. W 2008 r. Ukraina po raz czwarty skorzystała z planu wsparcia MFW, tzw. szybkiej ścieżki dostępu w ramach specjalnej procedury EFM (Emergency Financing Mechanism). W listopadzie 2008 r. Rada Dyrektorów zatwierdziła program stand-by w wysokości 16,5 mld USD (znacznie przekraczającej wielkość udziałów członkowskich Ukrainy w funduszu), z którego Ukraina w trzech transzach otrzymała kwotę 10,6 mld USD (64% przyznanej kwoty). Program ten w 2010 r. był zastąpiony nowym 2,5-letnim programem na 15,1 mld USD, z których do 2013 r. wykorzystano 3,39 mld USD (22,5%).

Od rewolucji godności trzy programy MFW stand-by z lat 2014-2020 oraz instrument finansowy rozszerzonego wsparcia EFF zapewniały dostęp do 16,61 mld USD. Szósty etap wsparcia MFW rozpoczął się 30 kwietnia 2014 r. po zatwierdzeniu nowego kredytu stand-by. Jednak ze względu na kryzys gospodarczy i polityczny wywołany agresją rosyjską i zmianą kursu geopolitycznego władz Ukraina wykorzystwała tylko 26% od tej kwoty, a 11 marca 2015 r. doszło do zastąpienia tego kredytu 4-letnim programem EFF (I transza – 5 mld USD, II – 1,7 mld USD, III – 1 mld USD, IV – 1 mld USD). 18 grudnia 2018 r. przyjęto nowy program EFF na okres 14 miesięcy i kwotę 3,9 mld USD, który został zakończony 17 lutego 2020 r. Po trudnych negocjacjach (i spełnieniu dwóch warunków – przyjęciu ustawy bankowej oraz ustawy o obrocie gruntami rolnymi) w dniu 9 czerwca 2020 r. MFW i władze

¹ Specjalne prawa ciągnięcia (SDR) to międzynarodowe aktywa rezerwowe utworzone przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy w 1969 r. w celu uzupełnienia światowych aktywów rezerwowych (w dolarze i złocie), których przyrost był niewystarczający w stosunku do potrzeb finansowych wynikających z szybkiego rozwoju handlu międzynarodowego i rynków finansowych. Wartość SDR obliczana jest na podstawie koszyka pięciu walut – dolara amerykańskiego, euro, chińskiego juana, japońskiego jena i brytyjskiego funta. Za 2021 r. średnia wartość 1 SDR wyniosła ok. 1,41 USD.

Ukrainy wznowiły współpracę, podpisując porozumienie w sprawie 18-miesięcznego stand-by w wysokości 5,04 mld USD na pomoc w zwalczaniu negatywnych skutków pandemii COVID-19, przywróceniu równowagi płatniczej i dalszych reformach strukturalnych.

Koło rat(b)unkowe. Początkowo planowano, że kredyt będzie wypłacany w 5 transzach. Pierwsza bezwarunkowa rata, w wysokości 2,1 mld USD, została przekazana Ukrainie 12 czerwca 2020 r. Aby otrzymać kolejne transze w 2021 r., Kijów zobowiązał się do realizacji zobowiązań uzgodnionych z MFW: gospodarczych (m.in. dotyczących regulacji rynkowych ceny gazu dla gospodarstw domowych, przeglądu taryf na ogrzewanie, zmniejszenia średniokresowego deficytu) i politycznych (wzmocnienia uprawnień śledczych Narodowego Antykorupcyjnego Biura Ukrainy – NABU, dokonania zmian w ustawodawstwie dotyczącym działalności Wyższej Rady Sądownictwa Ukrainy, wzmocnienia zarządzania NBU, przywrócenia odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenia majątkowe urzędników państwowych). Jednak według oceny agencji ratingowej Fitch Ratings spełnienie tych oczekiwań budziło wątpliwości i było mało prawdopodobne. W styczniu 2021 r. komisja MFW wznowiła przegląd programu pomocowego, a 12 lutego 2021 r. zakończyła prace negatywną decyzją o zmianie programu z powodu m.in. niedokończenia reformy sądownictwa, energetyki, braku audytu kosztów wydanych z funduszu COVID-19, braku inicjatyw antykorupcyjnych. Kryzys w relacjach MFW–Ukraina spowodowała także sytuacja wokół zarzutów byłego prezesa NBU o presję polityczną oraz obsadę wakatów NABU.

Zaniepokojenie wzbudza także opinia o szkodliwym wpływie żądań MFW na bieżącą politykę, a nawet o uzależnieniu Ukrainy od MFW. Nawet przedstawiciele rządu zaczęli mówić o potrzebie poszukiwania nowych partnerów, jednak w obecnej sytuacji doprowadziłoby to do załamania się systemu finansów publicznych. W opinii społeczeństwa spełnienie oczekiwań MFW wymaga działań antysocjalnych, które uderzają w poczucie bezpieczeństwa społecznego, a wskaźniki makroekonomiczne na lata 2022-2023 są „kreowane” zgodnie z oczekiwaniami MFW. Kolejny przegląd wykonania zobowiązań planowany jest na wrzesień 2021 r., jednak żadnych przełomowych kroków władze ukraińskie nie poczyniły. Jeżeli relacje z MFW nie będą unormowane do 14 września, to Ukraina ryzykuje utratę pomocy makroekonomicznej.

Czy metoda kija i marchewki MFW jest skuteczna w Kijowie? Współpraca MFW i Ukrainy jest współpracą warunkową. Partnerzy porozumiewają się co do efektów oczekiwanych od Ukrainy po zakończeniu kolejnego programu pomocowego. MFW ocenia stan wdrożenia sugerowanych reform i podejmuje decyzję o poziomie ich skuteczności. Wymogi stawiane przez MFW z programu na program są coraz trudniejsze (lub mało realne) do spełnienia w krótkim czasie, co przekłada się na niski poziom wykorzystania przez Ukrainę przyznanego środków. Głównym celem dotychczasowej współpracy Ukrainy z MFW była stabilizacja ukraińskiego systemu finansowego, przeprowadzenie reform strukturalnych oraz stworzenie podstaw trwałego wzrostu gospodarczego. Jednak pieniądze trafiały głównie na łatanie dziur budżetowych czy równoważenie bilansu płatniczego. Przez nieterminowe wywiązanie się ze zobowiązań oraz niewykorzystane transze w ramach umów kredytowych Ukraina ponosi straty, tzw. commitment fee. Według danych NBU, za okres 2014-2020 Ukraina przekazała MFW (w ramach trzech programów – stand-by 2014, EFF 2015, stand-by 2018) kwotę 61,43 mln USD.

Mimo trudnej współpracy, MFW jest najważniejszym partnerem finansowym Ukrainy. Po pierwsze, wymagania stawiane przez MFW pokrywają się z planowanymi reformami. Nie zgadza się tylko ich tempo. Po drugie, pieniądze od MFW (w 2020 r. oprocentowanie wyniosło 2,63% rocznie) są tańsze niż kredyty komercyjne czy pieniądze uzyskane z emisji euroobligacji (7,2%). Po trzecie, powołując się na wymogi MFW, rządowi udało się przeprowadzić niepopularne społecznie reformy, które od wielu lat były blokowane przez grupy oligarchów czy społeczeństwo ukraińskie. Po czwarte, współpraca z MFW otwiera Ukrainie możliwości pozyskania finansowania z innych instytucji międzynarodowych (jak Bank Światowy, EBOR, EBI) oraz państw i organizacji (USA, UE, Niemiec, Kanady, Chin).

(Nad)zwyczajna pomoc na walkę ze skutkami pandemii COVID-19. 2 sierpnia 2021 r. Rada Dyrektorów zatwierdziła podział 650 mld USD aktywów rezerwowych w ramach globalnej alokacji (największej w 77-letniej historii funduszu) przeznaczonej na cele pomocowe państwom należącym do funduszu, borykającym się z rosnącym zadłużeniem i wyprowadzeniem gospodarek z kryzysu spowodowanego przez pandemię COVID-19. Na wsparcie

rynków wschodzących i krajów rozwijających się przeznaczono 275 mld USD. Ukraina w ramach tego programu otrzymała 2,7 mld USD, które 23 sierpnia trafiły na konto NBU (jest to ekwiwalent 1,928 mld SDR, dla porównania Polska otrzymała 3,925 mld SDR, czyli 5,5 mld USD, Białoruś – 653,2 mln SDR, tj. 923 mln USD, Niemcy – 25,528 mld SDR, tj. 35,77 mld USD). Jest to pomoc bezwarunkowa, bezpłatna i bezzwrotna. Pomoc ta jest ważnym „zastrzykiem” dla gospodarki ukraińskiej, która od roku nie otrzymała kolejnej transzy kredytu ze względu na negatywną ocenę postępów reform obiecanych przez Kijów. Rząd zapowiedział, że zostanie ona przeznaczona na stymulowanie średnio- i długookresowego rozwoju gospodarczego.

Wnioski. Relacje MFW z Ukrainą to nie tylko kwestie wsparcia finansowego, ale także narzędzie polityczne budowy zaufania partnerów i instytucji międzynarodowych wobec Ukrainy. Jest to także sygnał dla inwestorów zagranicznych i krajowych, że pomimo problemów gospodarczych Ukraina pozostaje na drodze reform, zwiększając potencjał i atrakcyjność inwestycyjną. Chociaż kondycja rezerw walutowych Ukrainy jest lepsza niż rok wcześniej (według NBP rezerwy wzrosły do 30 mld USD z 25 mld USD), kolejne transze są istotne, biorąc pod uwagę obsługę długu publicznego. Ukraina do końca roku musi spłacić 16 mld USD zadłużenia (obsługa i spłata długu wewnętrznego – 10,9 mld USD, zewnętrznego – 5,1 mld USD), co przy skutkach pandemii i stanie gospodarki ukraińskiej (zależnej od eksportu produkcji przemysłowej i rolnej) jest dużym obciążeniem finansowym. MFW również zależy na współpracy z Ukrainą, gdyż w przypadku jej zakończenia ryzykuje niezwróceniem już udzielonych kredytów i utratą wpływu na przemiany zachodzące na Ukrainie. Rząd ukraiński będzie dalej balansować pomiędzy interesami państwa a oczekiwaniami MFW, aby wraz z niewypłaconymi transzami pomocy gospodarka nie straciła płynności finansowej.