

# BIULETYN

Nr 111 (976) • 20 grudnia 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji), Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

---

## Problemy gospodarcze Ukrainy – możliwości zwiększenia unijnego wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw

Igor Lyubashenko, Ola Cichowlas

*Na początku 2013 r. gospodarka Ukrainy prawdopodobnie wejdzie w recesję. W celu pobudzenia wzrostu gospodarczego ukraińskie władze zaciągają kolejne kredyty za granicą, a jednocześnie powstrzymują się przed wprowadzeniem reform mogących polepszyć klimat inwestycyjny w kraju. Mając na uwadze coraz trudniejszą współpracę władz Ukrainy z Unią Europejską, państwa unijne powinny skupić się na wspieraniu tamtejszych małych i średnich przedsiębiorstw oraz na przedstawieniu ukraińskiemu społeczeństwu wymiernych korzyści płynących z reform.*

**Pogarszająca się sytuacja gospodarcza Ukrainy.** Od kilku miesięcy ukraińska gospodarka przeżywa poważne problemy. W trzecim kwartale 2012 r. po raz pierwszy od 2009 r. odnotowano spadek PKB. Znacznie zmniejszyła się produkcja przemysłowa oraz dynamika przyrostu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że na początku 2013 r. ukraińska gospodarka wejdzie w recesję. Podstawową przyczyną obecnych problemów gospodarczych jest zaniedbanie przeprowadzenia reform strukturalnych przez kolejne rządy od 1991 r. Wcześniejszy wzrost gospodarczy oraz wpływy podatkowe do budżetu miały źródło w eksporcie niskoprzetworzonej produkcji przemysłu metalurgicznego i chemicznego, kontrolowanego przez duże przedsiębiorstwa (1/3 eksportu). Pogorszenie się koniunktury na rynkach międzynarodowych, w tym spowolnienie eksportu do UE, a także utrzymujące się wysokie ceny importowanych nośników energii – przede wszystkim gazu, niezbędnego do funkcjonowania energochłonnego przemysłu – negatywnie wpływają na bilans handlowy Ukrainy oraz zwiększają ryzyko destabilizacji finansów publicznych.

Pogarszająca się sytuacja gospodarcza jest niebezpieczna dla ekipy rządzącej, która w dużej mierze zawdzięcza utrzymanie władzy dobrej koniunkturze ekonomicznej w ostatnich latach, przynoszącej zyski dużym grupom finansowo-przemysłowym kontrolującym najważniejsze branże gospodarki. Ze względu na ścisłe powiązania polityczno-biznesowe władze ukraińskie są zainteresowane utrzymaniem uprzywilejowanego statusu tych grup. Ogranicza to możliwości poprawy sytuacji gospodarczej w oparciu o potencjał wewnętrzny, czyli za pomocą reform wspierających rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Rząd ukraiński nie jest także skłonny do cięć budżetowych z obawy przed utratą poparcia społecznego. W szczególności, wciąż dotowana jest ze środków budżetowych państwowa spółka paliwowa Naftohaz, której deficyt w 2011 r. wyniósł ok. 30% skumulowanego deficytu sektora rządowego Ukrainy. W ten sposób władze próbują utrzymywać przewagę konkurencyjną dla zorientowanego na eksport przemysłu chemicznego i metalurgicznego oraz niskie ceny gazu dla odbiorców indywidualnych. Rząd ukraiński musi zatem szukać zewnętrznych źródeł finansowania bieżących potrzeb, co wpływa na politykę Ukrainy wobec kluczowych partnerów międzynarodowych.

**Możliwości zewnętrznego kredytowania.** Unia Europejska, jeden z głównych donatorów międzynarodowych Ukrainy, nie ma instrumentów pozwalających polepszyć jej sytuację gospodarczą. Całe wsparcie unijne jest trudne do oszacowania, gdyż składają się na nie rozproszone działania państw członkowskich oraz instytucji UE. Na poziomie unijnym wsparcie jest planowane z kilkuletnim wyprzedzeniem i obwarowane realizacją reform strukturalnych. Jest ponadto stosunkowo nieduże – budżet programu krajowego Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa dla Ukrainy na lata

2007–2013 wynosi niecały 1 mld euro. UE wspiera też kilka inwestycji w sferze energetyki i infrastruktury miejskiej dzięki instrumentowi Neighbourhood Investment Facility (NIF), którego dotychczasowy łączny wkład wynosi niecałe 20 mln euro. Z punktu widzenia długofalowego rozwoju Ukrainy największą korzyść przyniosłoby utworzenie głębokiej i wszechstronnej strefy wolnego handlu (DCFTA) na podstawie parafowanej, lecz niepodpisanej umowy stowarzyszeniowej z UE. Implementacja umowy może wesprzeć modernizację ukraińskiej gospodarki przez poprawę klimatu inwestycyjnego i sytuacji finansów publicznych oraz stabilizację makroekonomiczną. Wdrożenie tych reform jest jednak niepewne. Świadczy o tym zawieszenie wypłaty kredytu o łącznej wartości ok. 16 mld dol., przyznanego przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) w 2010 r. Przyczyną stało się nieprzebrnięcie przez stronę ukraińską uzgodnionych warunków, które polegały na wprowadzeniu reform zasadniczo zgodnych z oczekiwaniami UE, w tym zaprzestaniu dotowania Naftohazu.

Alternatywnym źródłem zewnętrznego finansowania jest Rosja. W 2011 i 2012 r. rząd zwiększył dług publiczny, zezwalając Naftohazowi na zaciągnięcie w rosyjskim Gazprombanku kredytów o łącznej wartości ok. 2,5 mld dol. Rząd ukraiński ponadto ciągle ubiega się o zmianę podpisanej w 2009 r. umowy o zakup rosyjskiego gazu, która pozwoliłaby zmniejszyć cenę paliwa. Władze rosyjskie nie wykluczają możliwości udzielenia dalszej pomocy lub obniżki ceny gazu, jednak uzależniają to od przystąpienia Ukrainy do unii celnej, której członkami są Rosja, Białoruś i Kazachstan. W perspektywie długoterminowej przystąpienie do tej unii oznacza możliwość przejścia kluczowych przedsiębiorstw ukraińskich przez kapitał rosyjski oraz brak niezbędnych reform, a zatem spadek konkurencyjności na rynkach światowych. Udział Ukrainy w tym projekcie wiąże się również z ryzykiem zaniedbania wysiłków modernizacyjnych oraz utrudnieniami w relacjach gospodarczych z innymi partnerami, w tym UE.

W 2012 r. rząd Ukrainy zaczął poszukiwać nowych zagranicznych źródeł kredytowania. W sierpniu 2012 r. nawiązał współpracę z Chinami i zgodził się na zwiększenie długu publicznego wskutek zaciągnięcia przez Naftohaz kredytu w rządowym Chińskim Banku Rozwoju. Pożyczkę w wysokości 3,6 mld dol. przeznaczono prawdopodobnie na modernizację czterech elektrociepłowni i ich adaptację do spalania węgla zamiast gazu. Władze ukraińskie wykorzystały to, by potwierdzić swoją zdolność podjęcia działań w celu zmniejszenia uzależnienia gospodarki od gazu. Efekty tych inwestycji będą jednak widoczne dopiero za kilka lat. Warunki umowy z Chinami przewidują ponadto zakup chińskiej technologii, co w perspektywie długofalowej wiąże się z ryzykiem zdławienia produkcji wewnętrznej przez import subsydiowany.

**Wnioski dla Polski i UE.** Zobowiązania kredytowe zaciągnięte w ostatnich latach przez władze ukraińskie nie wiążą się z realizacją przemyślanej strategii rozwoju kraju i modernizacji gospodarki. Uzyskane środki kierowane są przeważnie na pokrycie bieżących potrzeb. Ta sytuacja nie może długo się utrzymywać, gdyż dalsze zaniedbywanie podstawowych reform strukturalnych spowoduje jeszcze większe trudności w obsłudze już zaciągniętych lub ewentualnych nowych kredytów. Kształtowanie się koniunktury na rynkach międzynarodowych oraz związany z tym popyt na kluczowe produkty eksportowe ukraińskiej gospodarki w dużej mierze zdeterminują międzynarodową pozycję Ukrainy w najbliższej przyszłości. Władze ukraińskie unikają jednoznacznych deklaracji w sprawie przystąpienia do rosyjsko-białorusko-kazachstańskiej unii celnej, chociaż pojawiają się informacje sugerujące bliską realizację takiego scenariusza.

Oczekując od Ukrainy przeprowadzenia głębokich reform w zamian za pomoc finansową, UE ma ograniczone możliwości konkurowania z warunkami wsparcia proponowanymi przez Rosję i Chiny. Przewagą Unii są długofalowe korzyści płynące z oferowanych Ukrainie form integracji. Polska i inne kraje członkowskie UE powinny zatem skupić się na działaniach informacyjnych, podkreślając, że współpraca z Unią zwiększy przewidywalność systemu regulacyjnego, przejrzystość systemu podatkowego, efektywność sądownictwa, czy skuteczność kontroli społecznej nad gospodarowaniem publicznymi pieniędzmi. Należy także informować o inwestycjach infrastrukturalnych wspieranych przez NIF, które bez wsparcia unijnego miałyby małe szanse na realizację.

Polska i UE powinny także aktywniej pomagać sektorowi MŚP na Ukrainie. Należy rozwijać zainaugurowany w 2011 r. program East-Invest, mający na celu ułatwienie wymiany doświadczeń między sektorem prywatnym a publicznym krajów UE i Partnerstwa Wschodniego. Warto rozważyć stworzenie na jego bazie programów szkoleniowych promujących przedsiębiorczość, które przekazywałyby początkującym przedsiębiorcom wiedzę ekonomiczną niezbędną do rozwoju działalności. Priorytety te powinny zostać wzmocnione w ramach polskiej pomocy rozwojowej. Należy również stworzyć mechanizmy mikrokredytowania MŚP. Wzrost znaczenia małych i średnich przedsiębiorstw może oddziaływać w przyszłości jako element wewnętrznego nacisku na polepszenie klimatu inwestycyjnego i modernizację systemu gospodarczego.