



BIULETYN

Nr 6 (1118), 20 stycznia 2014 © PISM

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

Oligarchowie wobec protestów na Ukrainie

Jewgen Worobiow

Podczas antyrządowych demonstracji na Ukrainie 19 stycznia wskutek starć między milicją a demonstrantami rannych zostały dziesiątki osób. Tym samym znacznie zmniejszyły się możliwości osiągnięcia kompromisu politycznego w porównaniu z początkiem grudnia 2013 r. Obecnie grupy oligarchiczne na Ukrainie silniej zapewniają Janukowyczowi wsparcie parlamentarne w jego autorytarnych działaniach. Porozumienie z Rosją z 17 grudnia 2013 r. i budżet państwa z 16 stycznia 2014 r. przyniosły tym grupom ograniczone korzyści. W staraniach dyplomatycznych wobec Ukrainy UE nie może już jednak liczyć na proeuropejskie stanowisko oligarchów.

Zmiana stanowiska oligarchów. Jak dotąd, parlament Ukrainy, w którym większość mają Partia Regionów i Komunistyczna Partia Ukrainy, okazał się nieskuteczny jako platforma poszukiwania kompromisu politycznego. Ponadto 16 stycznia 2014 r. deputowani z tych partii nie tylko przyjęli budżet państwa, ale również głosowali za pakietem 11 ustaw ograniczających wolność słowa, zgromadzeń i przemieszczania się. Ustawy te, wprowadzone z naruszeniem procedur parlamentarnych, są sprzeczne z podstawowymi gwarancjami konstytucyjnymi i zagrażają instytucjom demokratycznym Ukrainy. Parlamentarzyści reprezentujący główne grupy oligarchiczne¹ głosowali za ich przyjęciem, choć niektórzy twierdzili później, że nie rozumieli ich treści. Wcześniej doszło do diametralnej zmiany informacji nt. sytuacji politycznej kraju w głównych kanałach telewizyjnych należących do najważniejszych oligarchów („Ukraina” – Rinat Achmetow, „Inter” – Dmytro Firtasz, „ICTV” – Wiktor Pinczuk). Zrównoważony przekaz z początku protestów na Euromajdanie został już pod koniec grudnia zastąpiony przez stanowisko zdecydowanie prorządowe. Wreszcie dymisje w otoczeniu Janukowycza (m.in. Serhija L’owoczkina, umiarkowanego szefa administracji prezydenta) 17 stycznia 2014 r. wskazały na wzmocnienie zwolenników siłowego rozwiązania konfliktu i przypuszczalne osłabienie wpływu oligarchów na szefa państwa.

Nowy budżet: szanse i zagrożenia dla oligarchów. Nowy budżet Ukrainy umożliwia grupom oligarchów wspierającym rząd uzyskanie dużych zamówień publicznych. Ponieważ budżet państwa przewiduje wzrost wydatków o 6% w stosunku do poprzedniego roku (mimo stagnacji gospodarczej w 2013 r.), Ukraina będzie zwiększała zamówienia publiczne. Firmy należące do grupy Achmetowa i Firtasza nieproporcjonalnie zyskały na kontraktach w latach 2012–2013. Zwiększenie finansowania niektórych regionów, przewidziane w budżecie na 2014 r., pomoże też utrzymać lojalność deputowanych z tych grup. Wreszcie, planowane przychody z programów prywatyzacyjnych (ocenione na około 2 mld dol.) mogą sygnalizować, że władz zamierzają sprzedać grupom oligarchicznym kilka dużych przedsiębiorstw.

Jednak wzrost wydatków budżetowych będzie wymagał również wzrostu przychodów w celu częściowego zmniejszenia ogromnej nierównowagi fiskalnej w planowanym budżecie państwa przed wyborami prezydenckimi w 2015 r. Budżet na 2014 r. określa deficyt na poziomie 8,5 mld dol. (ok. 5% rzeczywistego PKB kraju). Deficyt ten musi zostać pokryty przez finansowanie zewnętrzne i większą ściągalskość podatków.

Oprócz potencjalnych korzyści dla oligarchów, projekt budżetu zawiera więc też instrumenty, które mogą zagrozić ich interesom – weksle i tzw. ceny transferowe. Przede wszystkim rząd będzie mógł używać weksli do restrukturyzacji zaległości zwrotu VAT dla eksporterów. Zgodnie z ustawą podpisaną przez prezydenta w lipcu 2013 r. rząd może emitować weksle w celu zastąpienia wypłaty zaległego podatku od wartości dodanej. Jednak

¹ O wpływie głównych grup oligarchów na rząd ukraiński zob.: P. Kościński, J. Worobiow, *Oligarchowie wobec stowarzyszenia Ukrainy z UE*, „Biuletyn PISM”, nr 84 (1060), 19 sierpnia 2013 r.

narzędzie to może być niekorzystne dla niektórych firm: opóźnienie zwrotu podatku o kolejne 5 lat spowoduje zmniejszenie ich środków obrotowych. Ponieważ organy podatkowe są kontrolowane przez zwolenników Janukowycza, główni eksporterzy wśród oligarchów muszą uwzględnić takie ryzyko.

Następnym problemem dla oligarchów są przepisy dotyczące cen transferowych. Pod koniec 2013 r. organy podatkowe Ukrainy nasiliły kontrolę spółek, które prowadzą handel poprzez zależne od nich, zagraniczne firmy, w tym kontrolowane przez oligarchów. Ustawa o cenach transferowych weszła w życie 1 września 2013 r., pomimo sprzeciwu niektórych grup oligarchów. Prawo to umożliwi organom podatkowym karanie średnich i dużych eksporterów, wprowadzając kontrole dużych transakcji spółek Ukrainy z partnerami zagranicznymi, aby zapobiec próbom zmniejszenia należnych podatków. Co prawda taka reforma mogłaby rzeczywiście pomóc rozwiązać problem masowego odpływu kapitału z Ukrainy (szacowanego na ok. 7% PKB), ale istnieje ryzyko selektywnego karania biznesmenów poprzez nakładanie na nich grzywny. Mechanizmy te mogą zostać wykorzystane jako narzędzie nacisku na oligarchów w celu kontroli zależnych od nich mediów, a także przebiegu głosowania niektórych ustaw w parlamencie.

Korzystne dla oligarchów porozumienia z Rosją. Możliwość odroczenia fiskalnego nacisku na oligarchów dają porozumienia Janukowycza z Rosją od 17 grudnia 2013 r. Rząd Ukrainy otrzymał krótkoterminowe kredyty w celu pokrycia deficytu budżetowego oraz uzyskał obietnice polepszenia warunków eksportu dla tych ukraińskich oligarchów, których firmy ucierpiały w „wojnie handlowej” z Rosją w ubiegłym roku.

Po pierwsze, obniżenie ceny gazu będzie korzystne dla niektórych oligarchów. Umowa podpisana przez rosyjski Gazprom i ukraiński Naftohaz pozwala na obniżenie ceny gazu dla Ukrainy o 30%. Mimo że cenę trzeba ustalać co kwartał, w przedsiębiorstwach Achmetowa i Firtasza umiarkowanie obniżyłyby się koszty energii. Jednakże projekt budżetu przewiduje także ponowne wprowadzenie ceł importowych na gaz ziemny, aby zwiększyć wpływy do budżetu. Jeżeli tak się stanie, wyeliminuje to wspomniane wcześniej korzyści.

Po drugie, obiecany przez Rosję zakup dwuletnich obligacji skarbowych Ukrainy o wartości 15 mld dol. oddala na pewien czas ryzyko nasilenia presji fiskalnej na oligarchów. Po uzyskaniu pierwszych 3 mld dol. w styczniu rząd Ukrainy będzie w stanie pokryć część deficytu budżetowego w 2014 r. bez zwiększania nacisku na wielkie przedsiębiorstwa, aby uniknąć konfrontacji przed wyborami. Dalsze zakupy obligacji przez Rosję posłużą jako tymczasowe zapewnienie oligarchów, że nie będą wobec nich stosowane ustawy w sprawie weksli i cen transferowych. Podstawy prawne do korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania określono w projekcie budżetu na 2014 r. – Ministerstwo Finansów otrzymało prawo do emisji nowych obligacji rządowych, a próg długu krajowego zwiększono o 20%, do 548 mld hrywien (68,5 mld dol.). Jednak oligarchowie zdają sobie sprawę, że zakup ukraińskich obligacji przez Rosję może jedynie odsunąć problem budżetowy do 2015 r.

Wreszcie „plan handlowy”, podpisany przez Ukrainę i Rosję, ma umożliwić dostęp do rynku rosyjskiego tym eksporterom z Ukrainy, wobec których w 2013 r. wprowadzono ograniczenia celne i sanitarne. Formuła „normalizacji handlu”, zastosowana przez Rosję, polega jednak na stopniowym usuwaniu takich barier, a zatem zniesienie ograniczeń zostało uzależnione od woli politycznej Rosji. Za pomocą selektywnej eliminacji tych barier Rosja może więc wpływać na poszczególnych ukraińskich eksporterów.

Wnioski i rekomendacje. Główne grupy oligarchów na Ukrainie są teraz przekonane, że deficyt budżetu państwa zostanie wyrównany przez zakup ukraińskich obligacji przez Rosję. Oznacza to, że nie zwiększy się presja fiskalna na wielki biznes. Jednak ze względu na to, że umowa kredytowa z Rosją jest krótkoterminowa, a bariery w handlu z tym krajem mają być znoszone stopniowo, oligarchowie mogą być bardziej zainteresowani kontynuowaniem rozmów z Unią Europejską.

Dwie sprzeczne z sobą tendencje – do wydłużenia czasu zakupu ukraińskich obligacji przez Rosję, a zarazem do współpracy z UE na rzecz zachowania dostępu do rynków zachodnich – będą obecnie kształtować stanowisko głównych grup oligarchów na Ukrainie. Jest bardzo mało prawdopodobne, aby wyraźnie wspierali oni antyrządowe protesty, ale też muszą podtrzymywać kanały komunikacji z opozycją, ze względu na ciągłą niepewność co do długoterminowych uwarunkowań prawnych funkcjonowania ich przedsiębiorstw.

Państwa członkowskie UE, w tym Polska, powinny brać pod uwagę rozbieżne interesy dużych grup oligarchicznych i ich wpływy w ukraińskim parlamencie. Dotychczasowe formuły dialogu z tymi środowiskami już się nie sprawdzają, przedstawiciele Unii powinni więc być bardziej aktywni. Mogą m.in. wskazywać na możliwość wprowadzenia sankcji wobec reprezentantów głównych grup oligarchicznych w parlamencie, zwłaszcza gdyby popierali oni nowe, represyjne przepisy i działania władz.