

Czy Unia Europejska może pomóc Ukrainie w transformacji gospodarczej?

Witold Kwaśnicki, INE, Uniwersytet Wrocławski

Streszczenie

Po krótkim opisanu gospodarki ukraińskiej, w dwóch kolejnych częściach przedstawiono opis koniecznych reform dwóch sektorów będących kluczowymi dla obecnego rozwoju Ukrainy, mianowicie rolnictwa i transportu. W kolejnej części zwrócono uwagę na bardzo dużą nieefektywność gospodarki ukraińskiej, a zwłaszcza na bardzo dużą energochłonność produkcji. Poprawa w tych dwóch sferach wydaje się być dużym wyzwaniem dla polityki gospodarczej na Ukrainie. Po opisie relacji gospodarczych UE-Ukraina i roli Partnerstwa Wschodniego w stymulowaniu transformacji gospodarki na Ukrainie, przedstawiono minimalne wymagania konieczne do poprawy warunków dla rozwoju biznesu na Ukrainie. W zakończeniu podkreślono, że sama Ukraina powinna dać wyraźny sygnał, że jest zdeterminowana szybko poprawić klimat gospodarczy na Ukrainie oraz doprowadzić do rozdzielenia tego, co dzieje się w sferze polityki od tego co dzieje się w gospodarce. Po drugie, w relacjach z UE, Ukraina powinna wymusić bardziej konstruktywne i widoczne efekty prowadzonych rozmów i licznych w ostatnich latach deklaracji. Aktywność rządu Ukrainy powinna skupić się na poprawie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności poprzez wzmocnienie rządów prawa i ochrony praw własności. Niestabilne instytucje, wysoki poziom niepewności prawnej i regulacyjnej oraz niejasne prawa własności są jednymi z najważniejszych przeszkód w prowadzeniu działalności gospodarczej na Ukrainie.

Chyba najważniejszym dniem w historii współczesnej Ukrainy był 24 sierpnia 1991 r., kiedy w referendum zaakceptowana została przez społeczeństwo ukraińskie ‘deklaracja niepodległości’; 76% głosujących opowiedziało się za niezależnością Ukrainy. Niestety po 19 latach Ukraina nadal stoi przed równie ważnymi wyborami, które pozwoliłyby Ukraińcom określić swoją tożsamość językową, kulturową, polityczną, międzynarodową. Wielkim problemem Ukrainy jest jej sytuacja geopolityczna, swego rodzaju rozdarcie pomiędzy Wschodem i Zachodem, dylematy, czy rozwijać współpracę z Unią Europejską (łącznie z zostaniem członkiem w UE) i NATO czy postawić na przynależność do Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej i pogłębianie więzi z Rosją? Ukraina próbuje definiować swe priorytety, jednakże musi prowadzić działania jednocześnie na trzech frontach: dbać o przychylność Brukseli, zabiegać o neutralne stanowisko Rosji i starać się o legitymizację prozachodniej polityki przez ukraińskie, bardzo zróżnicowane w swych poglądach, społeczeństwo. Powiązaniem z tym problemem jest edukacja Ukraińców w kwestii rozumienia zachodnich wzorców kulturowych i gospodarczych i jednoczesne uczenie Wspólnoty Europejskiej

rozumienia Ukrainy i jej europejskich dążeń. Tutaj ogromną rolę może odegrać Polska, z jej bliskim sąsiedztwem z Ukrainą i stuleciami wspólnej historii, zbieżnym niekiedy charakterem narodowym, brakiem przepaści kulturowej, oraz podobieństwami w transformacji ustrojowej, ale też z jej doświadczeniami w staraniach o członkostwo w UE, zostania tym członkiem i tradycyjnymi ścisłymi skłonnościami Polaków ku kulturze Zachodu.

Ukraina doświadczyła jednej z najtrudniejszych zmian gospodarczych w świecie postkomunistycznych. W latach 1990-99 realny PKB spadł o 60%, podczas gdy w sąsiednich krajach takich jak Polska i Węgry, spadek był nie tylko mniejszy (odpowiednio o 14% i 18%) ale też i gospodarki tych krajów weszły w fazę wzrostu gospodarczego i 'odbicia się od dna' znacznie szybciej, bo po 3-4 latach. Nawet w Rosji, która doświadczyła też trudnego okresu przejściowego w 1998 r. PKB było o około 40% mniejszy niż PKB w 1990. Stabilizacja makroekonomiczna okazała się niezwykle trudna na Ukrainie, np. inflacja przekroczyła 10000% w 1993 r. i pozostawała kilkusetprocentowa do 1995 r. Pewnym sukcesem było wprowadzenie w 1996 roku nowej waluty, hrywny, ale nadal wielkość PKB spadała aż do 1999 roku. Standard życia Ukraińców również znacznie spadł, w roku 2000, ponad 30% ludności żyła poniżej progu ubóstwa (dane Banku Światowego).

Od 1999 r. występuje wzrost gospodarczy i możemy mówić o wyjściu z kryzysu; w latach 2000-2006 realne PKB rośnie o średnio o 7,4% rocznie. Pewnym sukcesem Ukrainy było utrzymanie wzrostu na poziomie 7,1% w 2006 roku, pomimo 90% wzrostu cen importowanego gazu rosyjskiego. Niestety ostatni światowy kryzys gospodarczy szczególnie silnie dotknął Ukrainę. W 2009 roku nastąpił spadek PKB o 23% a inflacja wzrosła do 14%.¹ Jednakże, dzięki ogólnemu wzrostowi w pierwszej dekadzie XXI wieku nie następował wzrost biedy i zróżnicowania dochodów, a nawet zaobserwowano pewną poprawę. Współczynnik Giniego zróżnicowania dochodów na Ukrainie spadł z bardzo wysokiego poziomu w latach 1990. i ustabilizował się na dosyć przyzwoitym poziomie 0,29-0,30. Odsetek ludności żyjącej poniżej progu ubóstwa spadł z najwyższego pułapu 31,7% w 2001 r. do 7,9% w 2005 roku. Pocięszające jest też to, że stopa akumulacji (inwestycje) mają wyraźną tendencję wzrostową. Średnia stopa inwestycji w okresie 2000-2006 była równa 20,8% PKB, a w 2006 roku osiągnęła poziom 23,6%. Niepokojąca jest jednak struktura tych inwestycji, jak na standardy rozwiniętych gospodarek udział inwestycji prywatnych jest zbyt mały. Petro Poroszenko z Banku Centralnego Ukrainy powiedział w jednym z wywiadów (25.05.2009), że „światowa gospodarka potrzebuje zmian, a nasza modernizacji.”.

¹ Doszło do tego, że w 2009 r. władze Ukrainy zakazały publikowania danych statystycznych o spadku PKB!

Rolnictwo

Sektor rolny na Ukrainie stanowi znaczną część gospodarki Ukrainy, jak się szacuje jest to ok. 16% PKB. Jedna trzecia ludności Ukrainy mieszka na obszarach wiejskich a sektor rolny jest ważnym pracodawcą w kraju (ok. 4 miliony pracowników, tzn. około 20% krajowej siły roboczej). Działalność rolnicza jest głównym źródłem dochodu dla większości ludności wiejskiej z Ukrainy.

Obszar rolny to ok. 75% terytorium Ukrainy (ponad 30 mln ha gruntów ornych, z czego ponad 50% to bardzo żyzny czarnoziem). Ukraina ma 25% światowych zasobów najlepszych gleb rolnych (wspomnianego czarnoziem), jednakże znaczne problemy strukturalne nadal utrudniają rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Sektor cierpi z powodu niskiej operacyjności i efektywności ekonomicznej, ze względu na niską wydajność, wysokie koszty produkcji, rozdrobnienie struktury gospodarstw, przestarzałe technologie i ogólnie złe zarządzanie gospodarstwami. Niewielkie zmiany w koncepcji polityki rolnej i planowania nastąpiły od 1992 roku. Przez większość tego okresu Ukraina brakowało spójnej polityki w stosunku do rolnictwa i obszarów wiejskich. Kluczowe kwestie strukturalne, takie jak: spójny rozwój obszarów wiejskich, wzrost konkurencyjności sektora, instytucjonalizacja bezpieczeństwa i jakości żywności (w tym środków sanitarnych i fitosanitarnych), w znacznej mierze zostały zaniedbane. W wyniku tego kondycja rolnictwa spadła a sytuacja społeczno-gospodarcza na obszarach wiejskich pogorszyła się. Efektem tego był wzrost migracji z obszarów wiejskich oraz wzrost poziomu ubóstwa na wsi.

Dobrym zapleczem dla rolnictwa (np. dla eksportu produktów rolnych) byłyby porty czarnomorskie, otwarte na najważniejsze rynki eksportowe na Bliskim Wschodzie, Afryki Północnej i Unii Europejskiej. Modernizacja tych portów i zwiększenie ich możliwości jest niemalże całkowicie zaniedbana.² Ukraiński sektor rolny ma ogromny potencjał. Może on przyczynić się w znacznym stopniu do wzrostu globalnych dostaw wybranych towarów, zwłaszcza zbóż i roślin oleistych i odegrać ważną rolę w utrzymaniu silnego wzrostu gospodarczego Ukrainy. Sektor rolny zmagają się z licznymi strukturalnymi i instytucjonalnymi barierami dla wzrostu produkcji i poprawy wydajności w rolnictwie i przetwórstwie rolnym. Eksperci uważają, że przy odpowiedniej polityce państwa i zapewnieniu odpowiedniego (ale jednocześnie możliwego do osiągnięcia) poziomu instytucji, plony zbóż mogłyby wzrosnąć z obecnego średniego poziomu 2,4 ton/ha do 4-5 ton/ha. Co ważne, produkcja ta byłaby

² Jak pokazuje doświadczenie Nowej Zelandii, stan portów i ich daleko posunięta modernizacja są kluczowe dla rozwoju eksportu produktów rolnych, i to nie tylko dlatego, że Nowa Zelandia jest wyspą.

oferowana z godziwym zyskiem dla rolników ukraińskich po konkurencyjnych cenach na rynkach światowych. Stworzenie odpowiedniego klimatu produkcyjnego i inwestycyjnego na Ukrainie pozwoliłoby na podwojenie produkcji zbóż (z ok. 36 mln ton rocznie w latach 2001-05 średnio do ok. 60-75 mln ton). Dzięki temu możliwy byłby wzrost eksportu ziarna z obecnego poziomu ok. 8 milionów ton rocznie do 35-45 mln ton.

Ukraiński sektor gospodarstw rolnych jest wciąż zdominowany przez duże kolektywne przedsiębiorstwa, głównie powstałe na bazie byłych państwowych i spółdzielczych, które obecnie działają wprawdzie na podstawie nowych norm prawnych, ale ich istota nie uległa dużej zmianie. Od 1999 roku, kolektywy takie, w świetle prawa (choć nie w praktyce), są oparte na prywatnej własności ziemi, z udziałowcami mającymi w każdym momencie prawo wystąpienia z kolektywu łącznie z obszarem jemu przypadającym. Może się to dokonać bez akceptacji zgromadzenia ogólnego kolektywu. Jednak w 2001 r. Kodeks Ziemi regulujący możliwość swobodnego obrotu ziemią poddany został moratorium, które kilkakrotnie zostało przedłużane. Ponadto, do końca 2014 r., osoby fizyczne i prawne nie mogą nabywać gruntów rolnych, jeżeli są oni w posiadaniu ponad 100 ha. Zatem wielkość gospodarstwa w praktyce ograniczona została do 100 ha, co jak na warunki współczesnego rolnictwa, nie tylko ukraińskiego, jest ogromnym ograniczeniem rozwoju. Przepisy takie nie tylko utrudniają przechodzenie ziemi do bardziej efektywnych właścicieli, ale też uniemożliwiają rozwój kredytów hipotecznych, jako źródła finansowania inwestycji w rolnictwie. Nie bez znaczenia jest też to, że sprzyjają one powstawaniu czarnego rynku i złej ochrony praw własności.

Władze ukraińskie stopniowo likwidują wiele polityk dotyczących przyznawania kredytów, regulacji cen i zaopatrzenia gospodarstw rolnych, ale protekcyjność dotyczący importu niektórych towarów rolno-spożywczych pozostaje nadal na wysokim poziomie. Poziom wsparcia dla producentów rolnych, mierzony jako stosunek transferów rządowych do dochodów brutto gospodarstw, jest stosunkowo niski, średnio około 3% w 2003-05, w porównaniu ze średnią OECD na poziomie 30%. Jednak ta średnia wielkość nie daje pełnego obrazu wielkości subsydiów. Dla niektórych, ważnych towarów rolnych subsydia doprowadzają do wysokiej różnicy pomiędzy cenami otrzymywanymi przez rolników a cenami światowymi, np. dla drobiu i cukru ten stosunek jest równy 1,79 do 1,57 natomiast dla roślin oleistych jest równy 0,84. Różnice te w dużej mierze odzwierciedlają selektywną politykę rządu, mającą na celu, w niektórych przypadkach, ochronę producentów krajowych, ale też chęć utrzymywania niektórych cen krajowych na stabilnym poziomie poprzez opodatkowanie eksportu. Te różnice cenowe też są powodowane słabością instytucjonalną i infrastrukturalną rynków rolnych – tutaj dobrym przykładem są lokalne

monopsony na rynku mleka. Ponadto, rosące wydatki budżetowe są zdominowane przez dotacje dla rolnictwa (zarówno do surowców dla rolnictwa jak i produktów rolniczych) a nie wsparcie inwestycji w rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich, rozszerzenia usług, bezpieczeństwa żywności i systemów jakości, oraz ogólnego rozwoju obszarów wiejskich. Paradoksalnie taka specyficzna polityka rządu Ukrainy wobec rolnictwa nie ma znaczącego wpływu na wzrost poziomu dobrobytu rolników: tylko około 20% subsydiów faktycznie trafia do kieszeni rolników, cała reszta przechwytywana jest przez dostawców czynników produkcji dla rolnictwa, przetwórców żywności i innych firm pracujących w otoczeniu rolnictwa.

W miarę jak ukraińskie rolnictwo staje się coraz bardziej zróżnicowane, ukraińscy decydenci stają wobec pięciu ściśle ze sobą powiązanych wyzwań (OECD Economic Survey, Ukraina, 2007):

- *Włączenie drobnych producentów rolnych do działania w otoczeniu rynkowych.* Wielu małych producentów może produkować wydajniej (np. jeśli chodzi o produkcje ogrodniczą). Rozwój tego drobnego rolnictwa wymaga jednak odpowiednich usług doradczych i lepszego dostępu do finansowania, poprawy infrastruktury obrotu i usług na obszarach wiejskich.
- *Stworzenie rynku gruntów rolnych.* Obecne moratorium na zakup/sprzedaż gruntów rolnych utrudnia efektywną realokację zasobów ziemi oraz przyczynia się do procesu fragmentacji. Powoduje to spadek efektywności działalności rolniczej oraz powstanie wielu patologii gospodarczych jak np. istnienie szarej strefy i wielu fikcyjnych transakcji w handlu użytkami rolnymi.
- *Poprawa infrastruktury gospodarczej i społecznej na obszarach wiejskich.* Połączenie środków publicznych i prywatnych będzie potrzebne do poprawy podstawowej infrastruktury, takiej jak drogi i obiekty użyteczności publicznej, jak również w celu stworzenia lepszych, nowoczesnych magazynów i innej ‘komercyjnej’ infrastruktury.
- *Reforma krajowych standardów bezpieczeństwa żywności.* Pewne postępy poczyniono w tej dziedzinie, ale wiele pozostaje jeszcze do zrobienia. Wprowadzenie zasad sanitarnych i fitosanitarnych oraz poprawa jakości usług w zgodzie z międzynarodowymi standardami ułatwi dostęp do rynku dla ukraińskich eksporterów.
- *Usprawnienia w sferze polityki rolnej, zwłaszcza dotyczących podejmowania kluczowych decyzji i wdrażania opracowanych polityk.* Zmiany polityki są często prowadzone bardziej przez pryzmat aspektów krótkoterminowych aniżeli z uwzględnieniem celów długoterminowych. Ograniczenia nałożone na eksport ziarna w latach 2006-07 są tutaj dobrym przykładem. Zdyscyplinowanie polityki rolnej i koncentracja na realizacji celów

długofalowych zapewni bardziej stabilne ramy dla rozwoju podmiotów krajowych i zagranicznych, pozwoli też zmniejszyć ryzyko i będzie czynnikiem wspierania inwestycji.

Transport

W dziedzinie transportu Ukraina odgrywa strategiczną rolę w integracji transeuropejskich korytarzy transportowych. Ukraina wykazała również zainteresowanie ustanowieniem wspólnej przestrzeni lotniczej między Ukrainą i UE – negocjacje w tej kwestii są w toku. Problem rozwoju sektora transportu na Ukrainie w świetle przepływu towarów i osób jest również ściśle związany z tym, że Ukraina jest krajem tranzytowych w Handlu Wschód-Zachód jak i Północ-Południe. Ukraina to ważny kraj tranzytowy łączący UE z Rosją, Kaukazem Południowym i Azją Środkową (tzw. korytarz TRACECA). Przewidywane jest, że problem ten będzie przedmiotem osobnych negocjacji dotyczących transportu lotniczego, lądowego, morskiego i śródlądowego w celu poprawienia ram prawnych na Ukrainie i bezpieczeństwa, a także w celu modernizacji i rozwoju infrastruktury.

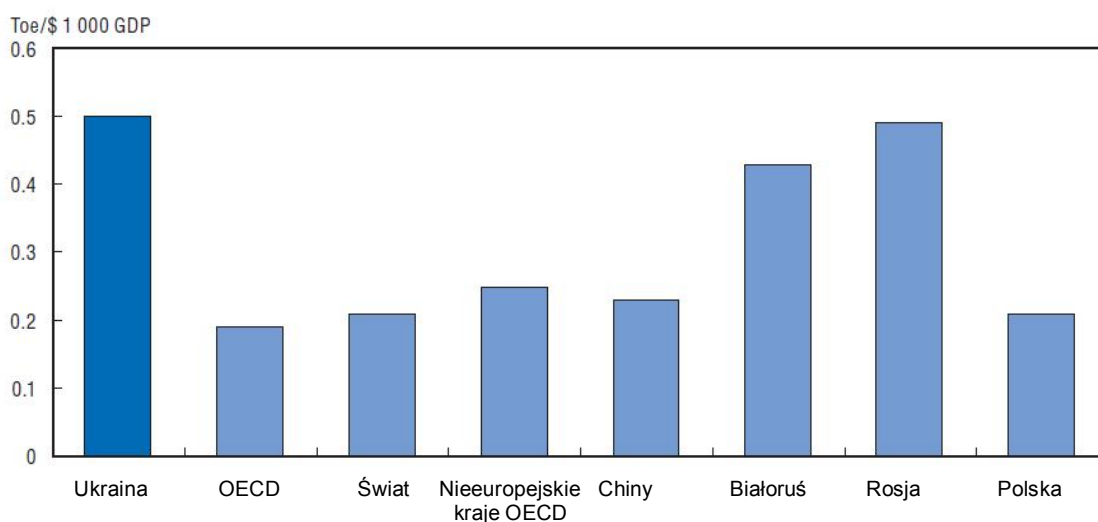
W celu wsparcia rządu Ukrainy i poprawy integracji z innymi systemami transportu, UE uruchomiła 7 projektów o łącznej wartości 13 mln euro, które są obecnie realizowane w tym zakresie. Działania te będą kontynuowane i rozszerzane w poprzez wsparcie sektora transportu budżetem ok. 65 mln EUR na okres 2010-2013.

Efektywność gospodarowania

Ukraina zużywa ok. 2,5 razy więcej energii na jednostkę produkcji, niż średnia światowa i około trzykrotnie więcej niż średnią dla obszaru OECD (Rys. 1). Sytuacja ta jest szczególnie istotna, ponieważ netto import stanowi około 45% w energii pierwotnej, w tym ponad trzy czwarte kraju to dostawy ropy naftowej i gazu ziemnego. Nic dziwnego, że zwiększenie efektywności energetycznej powinno być jednym z głównych celów długoterminowych rządu. Kwestia ta jest istotna zarówno ze względu na potrzebę poprawy stanu środowiska naturalnego, jak również będzie mieć zasadnicze znaczenie dla podtrzymania wzrostu i utrzymania konkurencyjności gospodarki ukraińskiej w długim okresie. W pewnym stopniu taka niska efektywność energetyczna produkcji wynika z czynników obiektywnych (geografia, klimat), jednakże w znacznym stopniu wynika z przestarzałej struktura produkcji przemysłowej i nieefektywności energetycznej zakładów przemysłowych oraz zacofanej infrastruktury, które Ukraina ‘odziedziczyła’ po systemie sowieckim. Czynniki te zostały wzmocnione w latach 1990. przez gwałtowny spadek PKB. Produkcja spadała znacznie szybciej niż spadało zużycie energii – nawet zakłady pracujące z niewielkim wykorzystaniem

potencjału produkcyjnego wymagały zasilenia energetycznego (ciepło, światło), sektory energochłonne, jak np. metalurgia, przetrwały stosunkowo dobrze tę recesję, głównie dzięki stałej dostępności względnie taniej energii. W rezultacie, ich udział w całkowitej produkcji wzrósł w upadającej gospodarce. Energochłonność PKB wzrosła w tym samym czasie, kiedy produkcja spadała, osiągając w 1996/97 poziom około 133% poziomu z 1992r.

Wzrost gospodarczy Ukrainy w ostatnich latach, zapoczątkował tendencje do zmniejszenia energochłonności PKB, ale osiągnięcie przyzwoitego poziomu efektywności wymagać będzie wymagało kilku dziesięcioleci i to pod warunkiem dokonania radykalnych reform systemowych i oparcia rozwoju gospodarczego o mechanizmy rynkowe. Rosnące znaczenie usług w gospodarce oznacza, też rosnący udział sektorów mniej energochłonnych.



Źródło: Międzynarodowa Agencja Energetyczna (IEA)

Rys. 1. Energochłonność PKB Ukrainy w porównaniu z energochłonnością w wybranych krajach (2004)

Relacje gospodarcze UE-Ukraina

Wydaje się, że Wspólnota Europejska nie miała pełnego zaufania do Ukrainy od początku uzyskania niepodległości przez Ukrainę w latach 1990. W dużym stopniu spowodowane było to niechęcią Ukrainy do oddania poradzieckiej broni atomowej i przystąpienia do układu o jej nierozprzestrzeniania. Wydaje się, że nadal ten dystans pomiędzy UE i Ukrainą istnieje, choć sytuacja zmieniła się w 1994 r., gdy Ukraina oświadczyła, że gotowa jest rozwiązać te sporne kwestie i po stosunkowo krótkich negocjacjach, 14 czerwca 1994 r. podpisano układ o partnerstwie i współpracy. Otworzyło to drogę do dalszej współpracy, czego kolejnym efektem było przyjęcie przez Radę Unii Europejskiej, 28 listopada 1994 r., wspólnego

stanowisko, określającego cele i priorytety współpracy. Układ o partnerstwie i współpracy wszedł jednak w życie dopiero 1 marca 1998 r. *Rada Współpracy UE-Ukraina*, zebrała się po raz pierwszy 9 czerwca 1998 r., czego głównym rezultatem było przyjęcie planu pracy na lata 1998-1999. Na szczycie UE-Ukraina 16 października 1998 r. zadeklarowano strategiczne partnerstwo i zbieżność dążeń, interesów i wyznawanych wartości. Następnym tego było przyjęcie przez Unię 11 grudnia 1999 r. wspólnej strategii wobec Ukrainy. Jak zwykle w tego typu deklaracjach podkreślono znaczenie powstania Ukrainy jako demokratycznego państwa³, oraz zwrócono uwagę na jej proeuropejską orientację. Określono strategiczne cele jakie UE stawia sobie wobec Ukrainy. Najważniejsze z nich to: wsparcie demokracji i wolnego rynku, umacnianie bezpieczeństwa i stabilności w Europie i na świecie poprzez współpracę polityczną, współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, ale też wymiana kulturalna. Warto, podkreślić, że realizacji tej strategii miały pomóc także państwa kandydujące wówczas do Unii (m.in. Polska). Jednakże cały czas współpraca gospodarcza UE-Ukraina zależna jest od relacji politycznych. Wyczulona na te kwestie UE, we wrześniu 2001 r. i w lipcu 2002 r. na spotkaniach na szczycie, przywódcy UE apelowali do Ukrainy o przestrzeganie zasad demokracji (o których łamanie opozycja oskarżała Leonida Kucznię). Uzgodniono wtedy, że Unia będzie intensywniej wspomagać Ukrainę w działaniach w zakresie poprawy jakości funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i respektowania wolności. W 2002 roku przyjęto deklarację, że UE wspierać będzie proces przystosowawczy systemu prawnego do standardów unijnych. W zamian za to UE wprowadzi ułatwienia dla swoich i ukraińskich obywateli przy przekraczaniu wspólnej granicy. W czerwcu 2002 r. Rada Europejska na spotkaniu w Sewilli ustanowiła mechanizm konsultacji i współpracy z Ukrainą w zakresie reagowania kryzysowego, a Ukraina mianowała łącznika do spraw kontaktów ze Sztabem Wojskowym UE. Pewnym przełomem były też wspólne konsultacje i współpraca podczas misji wojskowej w Bośni i Hercegowinie. W czerwcu 2004 r. włączono Ukrainę do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, nadając jej miano priorytetowego partnera. W styczniu 2005 r. pozytywnie przyjęto oświadczenie Ukrainy o ubieganie się o członkostwo w UE, jednak nie przyznano jej statusu kraju kandydującego. Wielu polityków na Ukrainie, ale także w Polsce, uważa, że mimo tego Ukraina powinna złożyć formalny wniosek o członkostwo w UE. Nie ma jednak dużych szans na przychylnie rozpatrzenie takiego wniosku. Badania opinii publicznej w UE w 2009 wskazuje zaledwie 20% poparcie dla członkostwa Ukrainy. Ważnym elementem prowadzącym Ukrainę do UE było podpisanie 1 grudnia 2005

³ warto zauważyć, że było to 8 lat po uzyskaniu niepodległości przez Ukrainę!

r. w Kijowie memorandum dotyczące energetyki. Ustalono w nim strategię integracji ukraińskiego i unijnego rynku energii, formułując tzw. *mapę drogową*, obejmującą kwestie bezpieczeństwa nuklearnego, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, poprawy standardów ekologicznych, integracji rynków i zapewnienie samowystarczalności energetycznej. We wrześniu 2006 r. osiągnięto porozumienie dotyczące wykorzystania funduszy Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju do wspierania ukraińskiej energetyki. Do końca 2006 r. z programu TACIS finansowano także badania nad reformą ukraińskiego systemu przesyłu gazu ziemnego. 5 marca 2007 r. rozpoczęto negocjacje mające na celu podpisanie nowego układu, który miałby uregulować wzajemne stosunki i pomóc zbliżyć się Ukrainie do UE.

Na poziomie deklaracji sytuacja wygląda dobrze, gorzej jest, kiedy należy przejść do czynów. Odnieść można wrażenie, że wokół Ukrainy jest wiele gadania w UE, ale efekty tego są bardzo mizerne. Władze UE, w tym Parlament Europejski, powszechnie deklarują budowanie coraz bliższych stosunków z Ukrainą, wykraczających poza współpracę, do stopniowej integracji gospodarczej i pogłębienie współpracy politycznej. Urzędnicy UE zapewniają Ukrainę, że stosunki z nią są priorytetowymi w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Wspólny plan działania UE-Ukraina został zatwierdzony przez Radę Europejską w dniu 21 lutego 2005. Oparta była na umowie o partnerstwie i współpracy z 1994 r. i zdaniem Komisji Europejskiej, stanowi kompleksowe i ambitne ramy dla wspólnych prac z Ukrainą we wszystkich kluczowych obszarach reform. Powstałe 16 czerwca 2009, nowe Stowarzyszenie UE-Ukraina (*EU-Ukraine Association Agenda*) jest kolejnym dobrym krokiem, ale czy to działanie wyjdzie poza sferę deklaracji? Chyba słusznie władze Ukrainy uważają, że Europejska Polityka Sąsiedztwa nie jest odpowiednim instrumentem politycznym, bo proces przystąpienia do UE było jednym z głównych celów wszystkich rządów od 1994 roku, a efektów tegoż nie widać. Nawet po ‘pomarańczowej rewolucji’ w 2004 r. poczyniono niewielkie postępy by ten największy europejski kraj zrobił jakieś radykalne postępy na drodze do ostatecznego członkostwa w UE. Rozmowy w sprawie umowy o wolnym handlu między Ukrainą a Unią Europejską rozpoczęły się 18 lutego 2008, po prawie dwóch latach nie widać wielu efektów tych rozmów. Może dlatego nastawienie Ukraińców do tej integracji jest coraz bardziej sceptyczne? W grudniu 2008 r. 44,7% wszystkich Ukraińców uznają za konieczne dla wejścia Ukrainy do Unii Europejskiej, a 35,2% nie widzi potrzeby wejściu do UE, podczas gdy w 2004 r. 56% Ukraińców uznało to za konieczne a jedynie i 16% było przeciw. Tradycyjnie Zachodnia Ukraina jest bardziej

entuzjastyczna niż Wschodnia Ukraina. Jednakże w dużej liczbie regionów dominuje przekonanie, że ich życie poprawiłoby się szybciej, gdyby Ukraina została członkiem UE.

W latach 1990., Niemcy, Holandia i Włochy były głównymi partnerami handlowymi Ukrainy. Według Eurostatu, w latach 2000-2007 r. wartość handlu towarami z Ukrainą wzrosła ponad trzykrotnie: eksport wzrósł z 5,5 mld euro do 22,4 mld euro, a import wzrósł z 4,8 mld euro do 12,4 mld euro. Niemniej jednak wzrost ten nie uczynił Ukrainy jednym z głównych partnerów handlowych UE. W 2007 r., import Ukrainy wyniósł zaledwie 2% unijnego eksportu, a eksport zaledwie 1% importu Unii Europejskiej. Ukraina jest na 16 miejscu wśród partnerów handlowych UE. Według dokumentu Komisji Europejskiej, handel z Ukrainą jest zdominowany przez wyroby przemysłowe. Prawie połowa unijnego eksportu na Ukrainę w 2007 r. to maszyny i pojazdy, a kolejne 25 procent to inne artykuły przemysłowe. Bardzo podobna struktura występuje w imporcie z Ukrainy: artykuły przemysłowe stanowią dwie piąte importu a rudy metali jedną piątą. Na poziomie bardziej szczegółowym, główny eksport z UE do Ukrainy w 2007 r. to artykuły medyczne, samochody i telefony komórkowe, a głównym importem UE były produkty żelaza i stali, oraz olej słonecznikowy, żelazonikiel, rudy żelaza i ropy naftowej. Wśród państw członkowskich UE-27, Niemcy (5,9 mld euro lub 26% eksportu UE) zostały największym eksporterem, potem jest Polska (4,1 mld, czyli 18%). Włochy (2,4 mld, czyli 19%) były największym importerem po Bułgarii (1,6 mld, czyli 13%) i Niemczech (1,3 mld, czyli 11%). Największe nadwyżki w handlu z Ukrainą w 2007 r. zaobserwowano w Niemczech (+ 4,6 mld euro) oraz w Polsce (+2,8 mld euro), natomiast Bułgaria uzyskała najwyższy deficytu (-1,4 mld euro).⁴

Partnerstwo wschodnie

Ostatnie dwa rozszerzenia UE spowodowały, że kraje Europy Wschodniej i Południowego Kaukazu są już blisko UE i ich bezpieczeństwo, stabilność i dobrobyt w coraz większy sposób wpływa na UE. To może być szansa zarówno dla Europy jak i krajów sąsiedzkich; przykładowo, kraje te mogą umożliwić dywersyfikację dostaw energii dla UE. Co warto podkreślić, wszystkie te kraje wyraziły chęć zbliżenia się do UE. Komisja Europejska przedstawiła pewne pomysły na poprawę stosunków z Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą. Konsekwencją tego kroku byłoby podpisanie nowych umów o stowarzyszeniu, w tym wszechstronnej umowy o wolnym handlu z tymi krajami. W dalszej

⁴ Komisja Europejska/Eurostat materiały opublikowane 9 września 2008 przed Szczytem UE-Ukraina w Paryżu.

perspektywie możliwa jest stopniowa integracja tych krajów z gospodarką UE. Nie bez znaczenia dla relacji gospodarczych (w tym krzewienia pewnej ‘kultury rynkowej’) byłoby ułatwienie podróżowania do UE poprzez stopniową liberalizację polityki wizowej i umożliwienie swobody podróżowania pomiędzy UE a krajami sąsiedzkimi z Europy Wschodniej.

Rada Europejska podczas posiedzenia w dniach 19-20 czerwca 2008 r. wezwała Komisję Europejską do opracowania projektu „partnerstwa wschodniego”, a na posiedzeniu nadzwyczajnym Rady Europejskiej w dniu 1 września 2008 r. poproszono o przyspieszenie tych prac (co wynikało z chęci wyraźnego zasygnalizowania zaangażowania UE po konflikcie w Gruzji w rozwój tamtego regionu). W efekcie 20 marca 2009 r Rada Europejska przyjęła opracowaną na początku grudnia 2008 r. propozycję Komisji Europejskiej odnośnie inicjatywy Partnerstwa Wschodniego. Z założenia inicjatywa ta powinna wzmocnić wschodni wymiar realizowanej od 2005 r. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Takie kompleksowe podejście Unii Europejskiej do państw znajdujących się w jej bezpośrednim sąsiedztwie, ma przede wszystkim na celu włączenie państw sąsiedzkich do tego, co można określić jako ‘wspólna europejska przestrzeń polityczna, gospodarcza i społeczna’. Wiele wskazuje na to, że podejmując takie inicjatywy UE nie chce zniechęcać tych krajów do współpracy z UE, ale jednocześnie nie chce doprowadzić do szybkiego włączenia tych krajów w formalne struktury Unii Europejskiej. Mimo szeregu osiągnięć EPS na razie pozostawia za sobą więcej rozczarowania niż poczucia efektywnego osiągnięcia celów. EPS nie stała się „motorem reform”, jak zakładano na początku jej funkcjonowania, nie zdołano nakłonić państwa sąsiedzkie do przeprowadzenia kompleksowych zmian wewnętrznych. W założeniu Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego powinna zmienić ten obraz, wprowadzając nową jakość w stosunkach UE z Ukrainą, Mołdawią, Gruzją, Armenią, a także z Azerbejdżanem i Białorusią. Można jednak mieć wątpliwości, czy ‘zmiana szyldu’ pociągnie za sobą zmianę jakościową i przyspieszenie zmian relacjach z UE? To, co niepokoi to brak zasadniczych zmian jeżeli chodzi o ‘logikę podejścia’ do stosunków UE z tymi państwami. Partnerstwo Wschodnie przedstawia szereg idei, które świadczą o przemyśleniu bilansu propozycji i wymogów przedstawianych przez Unię Europejską partnerom, by skłonić ich do przyjęcia swoich „reguł gry”. Proponowane są bardziej wyraziste korzyści w zamian za bardziej przejrzyste i zrozumiałe zmiany w sferach o kluczowym znaczeniu zarówno dla UE jak i dla jej partnerów. Jednakże, czy za tymi propozycjami pójdą czyny?

Ukraina zajmuje wśród państw objętych Partnerstwem Wschodnim szczególne miejsce. Jest to największe państwo o najbardziej znaczącym potencjale. Jest też krajem o najbardziej

zaawansowanym stopniem rozwoju współpracy z UE. Wydaje się, że sukces tego przedsięwzięcia zależy przede wszystkim od skutecznego zaangażowania Ukrainy w tę inicjatywę. Przede wszystkim należy dogłębnie przeanalizować, na ile te nowe propozycje będą w stanie zachęcić partnerów do przyjęcia „reguł gry” proponowanych przez Unię Europejską. Partnerstwo Wschodnie przewiduje podpisanie przez UE umów „nowej generacji” z państwami objętymi inicjatywą. Ukraina jako pierwsza (jeszcze przed przyjęciem Partnerstwa Wschodniego) rozpoczęła negocjacje w sprawie podpisania nowej umowy o charakterze stowarzyszeniowym. Partnerstwo Wschodnie przewiduje utworzenie „głębokich i wszechstronnych obszarów wolnego handlu”, które jest już negocjowane przez Ukrainę. Podobnie ma się sprawa z procesem liberalizacji podróżowania i złagodzenia reżimu wizowego. Kluczowymi z punktu widzenia zarówno Ukrainy jak i pozostałych państw objętych Partnerstwem Wschodnim, jest pogłębiona integracja w sferze energetycznej oraz wsparcie ze strony UE w tworzeniu programów i polityk skierowanych na wyrównanie dysproporcji rozwoju regionalnego w poszczególnych państwach. Wprawdzie Ukraina otrzymała propozycję udziału w tworzonej Wspólnocie Energetycznej a UE deklaruje różnorakie wsparcie merytoryczne i finansowe dla krajów Partnerstwa Wschodniego, ale jak dotychczas niewiele w tym względzie zrobiono. Przy obecnych problemach wewnętrznych UE (związanych np. z dużym zadłużeniem wielu państw UE) perspektywy wymiernego (wychodzącego poza deklaracje) rozwoju Partnerstwa Wschodniego wydają się marne. Dodatkowym problemem jest możliwość i chęć dokonania istotnych zmian wewnętrznych (niemalże transformacji ustrojowej) w tych państwach. Czy w warunkach obecnej politycznej niestabilności oraz kryzysu gospodarczego Ukraina i inne państwa Partnerstwa Wschodniego będą w stanie systematycznie wprowadzać zmiany w ustawodawstwie? Czy będą one w stanie radykalnie zreformować swoje instytucje i systemu regulacyjny tak, aby sprostać wyzwaniom w warunkach liberalizującego się handlu?

W bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej Europy, Partnerstwo Wschodnie wydaje się być krokiem w dobrym kierunku. Unia Europejska czyni swoje podejście do Ukrainy i innych państw objętych inicjatywą bardziej czytelnym i perspektywicznym. Inicjatywa ta ma być atrakcyjna dla państw-partnerów jako, że opiera się nie tylko na podkreślanii wspólnych wartości, ale uwzględnieniu wspólnych interesów. Warunkiem powodzenia jest pełne wykorzystanie potencjału tego podejścia. Ukraina i inni regionalni partnerzy otrzymaliby szansę na dokonanie znacznego postępu cywilizacyjnego. Do tego, by tak się stało, wszystkie zainteresowane strony muszą po prostu wziąć się do ciężkiej roboty i przestać tylko

rozmawiać i przedstawiać tylko deklaracje. Wszystkie strony Partnerstwa Wschodniego powinny myśleć w kategoriach współodpowiedzialności i długookresowych korzyści.

Ważnym aspektem jest bieżące finansowanie krajów partnerskich. W ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa przeznaczono na ten cel w 2008 r. ok. 450 mln EUR. Komisja Europejska planowała stopniowe podwyższanie tej kwoty do ok. 785 mln EUR w roku 2013. W ramach trwającego przeglądu budżetu rozważano dalsze podwyższenie poziomu pomocy, tak by odzwierciedlał on ambicje polityczne związane z danymi krajami partnerskimi. Tymczasem po Szczycie Partnerstwa Wschodniego w Pradze, ogłoszeniu wspólnej deklaracji 7 maja 2009 roku oraz dokonaniu aktualizacji budżetu w grudniu 2009 roku przewiduje się finansowanie Partnerstwa Wschodniego kwotą 600 mln Euro w latach 2010-2013 (85 mln w 2010, 110 mln w 2011, 175 mln w 2012 i w 2013 230 mln Euro).

Czy są to środki wystarczające? Jeśli miałyby zadziałać jako katalizator zmian to może tak. By jednak taka stymulacja rozwoju była możliwa, Ukraina i inne państwa z Europy Wschodniej powinny dokonać radykalnych zmian ustrojowych, sprzyjać rozwojowi rynkowemu, stwarzać klimat do przedsiębiorczości, dbać o poszanowanie własności prywatnej oraz zapewnić stabilność systemu politycznego.

Swoboda podróżowania ... i swoboda robienia interesów

Ułatwienia wizowe i umowa o readmisji między Ukrainą a UE weszła w życie w styczniu 2008. W Paryżu w ramach szczytu UE-Ukraina we wrześniu 2008 roku podjęto decyzję o rozpoczęciu dialogu wizowego w perspektywie długoterminowej ustanowienia systemu bezwizowego pomiędzy UE a Ukrainą. Rozmowy te rozpoczęły się w październiku 2008. Koncentrują się one na czterech blokach tematycznych: bezpieczeństwo dokumentów i danych biometrycznych, readmisji nielegalnej imigracji, porządku publicznego i bezpieczeństwa oraz stosunków zewnętrznych. Pierwsza seria spotkań ekspertów technicznych została rozpoczęta w grudniu 2008 z naciskiem na bezpieczeństwo dokumentu.

Negocjacje w sprawie nowej rozszerzonej umowy (NEA) pomiędzy UE a Ukrainą rozpoczęto w marcu 2007. Rozmowy pomiędzy UE i Ukrainą w sprawie pełnej i pogłębionej strefy wolnego handlu (FTA) trwają, mimo kilku rundy negocjacji w sprawie strefy wolnego handlu postępo jest bardzo niewielki. Ukraina jest wprawdzie członkiem (152.) Światowej Organizacji Handlu (WTO) od 16 maja 2008. Wraz z Protokołu Akcesyjnego, Ukraina zobowiązała się przekazać dziesięć wymaganych aktów prawnych. Niestety w 2008 r. przyjęto tylko sześć z nich. Jeśli zatem Ukraina traktuje negocjacje i podpisywane umowy w

ten sposób to można mieć wielkie obawy odnośnie dalszego postępu w kwestii swobody handlu, nawet przy bardzo przychylnym stanowisku UE.

Warunki dla rozwoju biznesu na Ukrainie

Warunki dla rozwoju przedsiębiorczości są dosyć (a może lepiej by powiedzieć, bardzo) trudne na Ukrainie. We wszystkich rankingach odnoszących się do tej kwestii Ukraina jest na bardzo odległym miejscu. W rankingu Banku Światowego 'Łatwości robienia biznesu' (*Doing Business*)⁵ Ukraina od wielu lat jest na dalekich miejscach. W 2010 roku na 183 kraje uplasowała się na 142 miejscu (w stosunku do 2009 roku nastąpiła poprawa, bo wtedy była na 146 miejscu). W 2006 r. była na 128 miejscu (na 175 krajów) i wtedy spadła o 10 miejsc w stosunku do roku poprzedniego. Jest to pozycja znacznie odbiegająca od innych krajów tego regionu. W 2010 roku Polska sklasyfikowana została na 72 miejscu, Republika Czeska na 74, Węgry na 47, a Estonia na 24.⁶

Do ogólnej oceny jakości środowiska biznesowego twórcy tego rankingu uwzględniają dziesięć kategorii (w nawiasach podajemy miejsca w Ukrainy rankingu w ramach tych dziesięciu kategorii, na 183 kraje): rozpoczynanie biznesu (134), łatwość uzyskania pozwoleń na budowę (181), zatrudnianie pracowników (83), rejestrowanie własności (141), uzyskanie kredytu (30), ochrona inwestorów (109), obciążenia podatkowe (181), handel międzynarodowy (139), wymuszanie realizacji podpisanych umów (43), zamykanie działalności biznesowej (145).

Widać, że poza możliwościami kredytowymi i realizacją podpisanych umów w pozostałych kategoriach sytuacja jest zła lub wręcz tragiczna (jeżeli chodzi o obciążenia podatkowe i uzyskiwanie pozwoleń na budowę to Ukraina uznana została za jedno z najgorszych państw na świecie, 181 miejsce na 183 sklasyfikowanych).

Podobnie zła sytuacja jest w ocenie konkurencyjności gospodarek (*The Global Competitiveness Report 2009-2010*).⁷ W rankingu tym uwzględniono 133 kraje. Czołówka (czyli 10 najbardziej konkurencyjnych gospodarek) to: Szwajcaria, USA, Singapur, Szwecja, Dania, Finlandia, Niemcy, Japonia, Kanada, Holandia. Polska sklasyfikowana została na 46 miejscu. Ukraina natomiast na 82 miejscu. Jeśli Polska poprawiła swoją pozycję (w

⁵ <http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>

⁶ Krajami najbardziej sprzyjającym biznesowi są tradycyjnie od wielu lat (w kolejności pierwsza dziesiątka z 2010 roku): Singapur, Nowa Zelandia, Hongkong, USA, Wielka Brytania, Dania, Irlandia, Kanada, Australia, Norwegia.

⁷ <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>

poprzednim roku była na 53 miejscu) to Ukraina wyraźnie straciła, bo w poprzednim roku była o 10 miejsc lepsza, sklasyfikowana została na 72 miejscu.

Wspomnijmy jeszcze o dwóch wskaźnikach wolności gospodarczej. Pierwszy (*Index of Economic Freedom*)⁸ powstaje co roku przy współpracy *The Heritage Foundation* i *The Wall Street Journal*. W 2010 roku sklasyfikowano 179 krajów. Pierwsze dziesięć krajów to: Hongkong, Singapur, Australia, Nowa Zelandia, Irlandia, Szwajcaria, Kanada, USA, Dania i Chile. Polska sklasyfikowana została na 71 miejscu i określona jako mająca gospodarkę względnie wolną (na pięć ogólnych klasyfikacji: wolna, w zasadzie wolna, względnie wolna, w zasadzie zniewolona, represyjna). Ukraina sklasyfikowana została niemalże w samym ogonie, bo na 162 miejscu (na całkowitą liczbę 179 krajów), a jej gospodarka uznana została jako ‘represyjna’.

Drugi indeks wolności gospodarczej (*Economic Freedom of the World*) powstaje przy współpracy *Cato Institute* oraz *Fraser Institute*.⁹ W 2010 roku sklasyfikowano 141 krajów. Pierwsza dziesiątka najbardziej wolnych krajów wg oceny pracowników i współpracowników *Cato Institute* to: Hongkong, Singapur, Nowa Zelandia, Szwajcaria, Chile, USA, Irlandia, Kanada, Australia, Wielka Brytania. Polska sklasyfikowana została w środku ‘stawki’ na 74 miejscu, ale Ukraina znów blisko ogona, bo na 128 miejscu.

Obszarami cząstkowymi podlegającymi ocenie, po to by zbudować ostateczny ranking wolności gospodarczej, są (w nawiasach podajemy miejsce w rankingu, odpowiednio, Ukrainy, Polski i Hongkongu): rozmiar rządu (91, 108, 2), system prawny i ochrona własności prywatnej (83, 69, 15), jakość pieniądza (137, 63, 1), wolność handlu międzynarodowego (97, 63, 1), regulacje odnoszące się do rynku (122, 85, 4)¹⁰. Warto zwrócić uwagę, że jeśli chodzi o rozmiar rządu to Ukraina wyprzedziła Polskę.

Niestabilność polityki jest głównym źródłem niepewności działania przedsiębiorców na Ukrainie. Przedsiębiorcy wskazują na niestabilność i nieprzewidywalność polityki rządu w konkretnych dziedzinach, takich jak polityka podatkowa. Dla wielu przedsiębiorstw, częste zmiany w systemie podatkowym stwarzają większy problem niż sam poziom opodatkowania. Niestety walki polityczne przenoszą się na sferę gospodarowania. Dobrymi przykładami (negatywnymi) są nagłe zmiany w zakresie polityki strukturalnej, takie jak np. odnoszące się do prywatyzacji firm czy zniesienie przywilejów podatkowych i celnych dla specjalnych stref

⁸ <http://www.heritage.org/index/Ranking.aspx>

⁹ <http://www.cato.org/pubs/efw/>

<http://www.freetheworld.com/release.html>

¹⁰ przy czym regulacje oceniano w trzech podkategorjach: regulacje rynku kredytów (86, 62, 32), regulacje rynku pracy (97, 71, 4), oraz regulacje działalności firm (138, 121, 5).

w 2005 roku. Rząd Ukrainy w 2005 roku skłaniał się nawet o dokonania renacjonalizacji sprywatyzowanych przedsiębiorstw pod pretekstem naruszenia prawa. Ciekawym przypadkiem i dobrym przykładem jest (jedna z wielu tego typu spraw) sprzedaż koncernu stalowego *Kryworizstal* w 2004 roku. Sprzedaż ta zostało unieważnione, a spółka ta została ponownie sprzedana *Mittal Steel* za 4,8 mld euro, po cenie prawie sześciokrotnie większej niż w 2004r. Truizmem jest na Ukrainie to, że społeczność biznesu jest przyzwyczajona do wysokiego poziomu niepewności politycznej, a ciągłe zawirowania polityczne wymagają nieprawdopodobnego uporu i sprytu w prowadzeniu biznesu.

Klimat inwestycyjny również cierpi z powodu wysokiego stopnia prawnych niejednoznaczności i niepewności. Ukraina ma dwa podstawowe kodeksy dotyczące spraw handlowych, Kodeks Cywilny i Kodeks Handlowy. Kodeks Handlowy dużej mierze odzwierciedla sowiecką tradycję prawną, a zatem reprezentuje podejście do wielu kwestii w sposób bardziej administracyjny niż prawo cywilne. Szczególnie uciążliwy jest on w regulacji stosunków umownych, które są formułowane w bardzo nakazowy i bardzo formalny (sztywny) sposób. Co ciekawe Kodeks Cywilny bardzo ogranicza wolność zawierania umów, natomiast Kodeks Handlowy stosunkowo łatwo pozwala na unieważnienie umowy (najczęściej na podstawie niewielkich nieścisłości technicznych). Kodeks Cywilny, mimo pewnych słabości, jest zazwyczaj lepiej dostosowany do potrzeb gospodarki rynkowej, choć także nakłada bardzo sztywne wymogi formalne na kontrakty. Jednak głównym problemem jest to, że dwa Kodeksy pokrywają się w wielu obszarach i często są ze sobą sprzeczne. Na przykład, różnią się co do rodzajów spółek akcyjnych, przewidzianych w prawie ukraińskim, czy odnośnie odpowiedzialność spółki dominującej za ich spółki zależne. Inną sprzecznością jest klasyfikacja typów papierów wartościowych dopuszczonych na Ukrainie, jak również przepisów regulujących ich obieg. Kolejnym problemem jest pokrywanie się regulacji dotyczących praw własności, np. w Kodeksie Handlowym utrzymano źle zdefiniowane postaci prawa własności. Te relikty sowieckiego systemu prawnego stwarzają duże możliwości do nadużyć przez właścicieli i menedżerów, jak również przez urzędników. Co ciekawe, sprzeczność pomiędzy tymi dwoma Kodeksami nie można rozwiązać w sądzie, gdyż nie ma określonego prawnego 'pierwszeństwo' tych Kodeksów.

Wysoki poziom niepewności regulacyjnej dodatkowo nie sprzyja rozwojowi, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych. Firmy są obciążone zbyt wieloma przepisami i procedurami, z których wiele nie służy żadnym uzasadnionym celom polityki gospodarczej. Do tego dodać należy bardzo skomplikowane procedury wykonawcze. Badania Banku Światowego dobitnie wskazują na wielkie koszty regulacji i biurokracji na Ukrainie, zarówno

w zakresie zarządzania jak i ‘nieformalnych płatności urzędników’. Przykładowo pozwolenie budowlane może obejmować 50 różnych etapów i trwać do 750 dni, podczas rejestracji nieruchomości w 2006 r. zrealizowanie dziesięciu procedur zajmowało średnio 93 dni. Badania opinii przedsiębiorców wskazują, że przedsiębiorcy nadal napotykają na poważne problemy w związku z brakiem stabilności ram regulacyjnych, niespójności w interpretacji i administrowania przepisami, szczególnie na szczeblu lokalnym. Częste zmiany przepisów i ich niespójność czynią działalność niezwykle trudną dla prywatnych firm. Przyczynia się to do jeszcze większego ryzyka i niepewności. Ponadto, taka sytuacja pozostawia znaczną swobodę w rękach urzędników zajmujących się bezpośrednio sprawami gospodarczymi, a tym samym stwarza możliwości korupcji. Problemy niejasności regulacyjnych są być może najbardziej dotkliwe w odniesieniu do zakresu i częstotliwości kontroli firm. Państwowy Komitet ds. Polityki Regulacyjnej i Przedsiębiorczości szacuje, że średniej wielkości przedsiębiorstwa podlegają 14 kontrolom rocznie (kontrole podatkowe, ochrony środowiska, bezpieczeństwa pracy, inspektorzy bezpieczeństwa i urzędów sanitarnych, zagrożenia pożarowego, itp.). W niektórych przypadkach inspektor może zamknąć firmę na czas nieokreślony za naruszenie przepisów, bez możliwości odwoływania się do sądu. Większość stawek podatkowych jest dość konkurencyjna na Ukrainie, ale sumaryczne obciążenie podatkowe są jednak ciężkie, zwłaszcza jeśli uwzględni się podatek od wynagrodzeń. Tutaj jednak znacznie większym problemem jest częsta zmiana przepisów podatkowych i ich skomplikowanie. Jak się ocenia przedsiębiorca musi średnio przeznaczyć ok. 2100 godzin rocznie na wypełnienie wszystkich procedur niezbędnych do zapłaty podatków, a płaci 80 różnych danin (podatków, ceł, akcyz i innych zobowiązań). Zabezpieczenie zwrotu podatku VAT jest uciążliwym problemem dla przedsiębiorstw, zwłaszcza w tych zorientowanych na eksport. Kontrole inspektorów podatkowych związane są często z tzw. fikcyjnym eksportem i innymi sposobami unikania płacenia podatku VAT. Eksporterzy często borykają się z bardzo dużymi opóźnieniami zwrotu zapłaconego podatku VAT. Zwrot może zostać odrzucony w przypadku firmy, której nie postawiono jakiegokolwiek zarzutu, jeśli pojawia się jakakolwiek ‘niejasność’ w łańcuchu płatników VAT - tzn. w przypadku, gdy któraś z firm pośrednich w płatności VAT uznana została, że zrobiła coś nielegalnego. Płatników podatkowych lub celnych próbuje się czasami zmusić do korygowania wartości w deklaracjach podatkowych, tak, aby zmniejszyć kwotę kredytu podatkowego, do której mają prawo. Nawet orzeczenia sądowe są często niewystarczające, aby zapewnić firmie refundację. Ironią jest, że dążenie administracji do likwidacji nadużyć związanych z VAT stwarza zachętę dla prawodawcy do opracowania coraz bardziej skomplikowanych

systemów. Naturalnie władze administracyjne nie ponoszą odpowiedzialności za opóźnienia w refundacji środków i niezmiernie trudno jest uzyskać odszkodowanie za podjęcie nieprawnej decyzji przez urzędników.

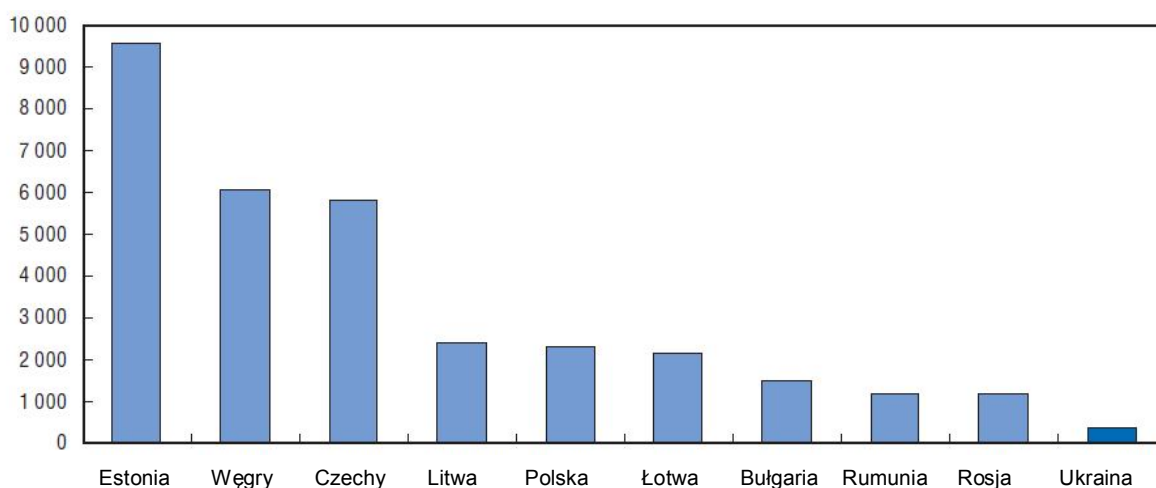
W świetle tego, co zostało powiedziane, trudno się dziwić, że korupcja pozostaje dużym problemem na Ukrainie. Dokładnie określenie wielkości korupcji jest bardzo trudne, ale istnieje powszechna zgoda, że jest ona na bardzo wysokim poziomie. Trzeba przyznać, że kilka lat temu sytuacja w tym względzie trochę się poprawiała, choć znów w ostatnich latach zauważyć się daje jej pogorszenie. W rankingu *Transparency International* (tzw. Indeksu Percepcji Korupcji (CPI)) w 2006 Ukraina była sklasyfikowana na 99-tym (na 163 badane kraje). Było to wyraźne polepszenie, bo w 2004 roku, Ukraina była na 122. miejscu wśród 145 krajów (mogło to być spowodowane poprawą klimatu społecznego po „pomarańczowej rewolucji”). Niestety w ostatnim rankingu Ukraina znów znajduje się blisko ogona klasyfikacji. W 2009 roku sklasyfikowano ją na 146 miejscu (na ogólną liczbę 180 badanych krajów). W skali od 0 do 10 punktów (10 to brak korupcji) wskaźnik dla Ukrainy w 8 badaniach wahał się pomiędzy 2,0 i 2,6. Na ostatnich pozycjach był Afganistan (179, wskaźnik pomiędzy 1,0-1,5) i Somalia (180, wskaźnik 0,9-1,0). Polska sklasyfikowana została na 49 miejscu, ze wskaźnikiem w 8 badaniach pomiędzy 4,5-5,5. Dziesięć krajów najmniej skorumpowanych to: Nowa Zelandia (1 miejsce, w sześciu badaniach wskaźnik korupcji pomiędzy 9,1-9,5), Dania, Singapur, Szwecja, Szwajcaria, Finlandia, Holandia, Australia, Kanada, Islandia.

W takim otoczeniu biznesowym funkcjonowanie przedsiębiorców na Ukrainie naprawdę nie jest łatwe. Oprócz stałego ryzyka biurokratycznych ‘wymuszeń’, ukraińskiego przedsiębiorcę coraz bardziej niepokoi groźba różnego rodzaju drapieżnych przejęć, znanych potocznie jako *reiderstvo* („napadu”) – wynikających z kombinacji działań prawnych, korupcji oraz gróźb i zastraszania. Wady ukraińskiego ustawodawstwa w połączeniu ze słabością systemu sądowego czynią ten proceder szczególnie łatwym i niebezpiecznym dla przyszłego rozwoju gospodarczego Ukrainy.

Zniesienie lub przynajmniej zminimalizowanie, barier wejścia, wyjścia i realokacji zasobów jest krytycznych w okresie przejściowym. Ukraina ma jeszcze wiele do zrobienia w tym względzie. Ukraiński sektor małych przedsiębiorstw jest stosunkowo słabo rozwinięty. Choć oficjalne dane są trudne do interpretacji, wydaje się jasne, że mały biznes rozwija się o wiele mniej zdecydowanie na Ukrainie niż w krajach transformującej się Europy Środkowej, a nawet w Rosji. Gospodarka jest nadal zdominowana przez przemysł ciężki, którą to strukturę Ukraina odziedziczyła po Związku Radzieckim. Niektóre z tych sektorów,

zostały z powodzeniem restrukturyzowane, ale ich dominacja nadal jest jednym powodów tego, że tak wiele działań politycznych od 1992 roku zostało ukierunkowanych na ochronę istniejących już przedsiębiorstw i sektorów a nie na ułatwienie zmian strukturalnych.

Prywatny sektor wytwarza jedynie około 65% PKB. Z oficjalnych danych w 2006 roku, około 48% kapitału było w rękach państwa lub władz miejskich, a dalsze 10-11% to mieszana własność publiczno-prywatną. Pod kontrolą prywatnych podmiotów wydaje się być ok. 41% kapitału.



Źródło: IMF, IFS

Rys. 2. Bezpośrednie inwestycje zagarniaczne (dol. USA, 2005)

Otwarcie gospodarki na bezpośrednie inwestycje zagraniczne przyspiesza rozwój gospodarczy. Oprócz zwiększenia konkurencji krajowej, większa otwartość mogłyby również odgrywać kluczową rolę w poprawie konkurencyjności i wspierania dywersyfikacji. Obszerna literatura podkreśla pozytywny wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz zagranicznych działalności w dziedzinie badań i rozwoju na rynku krajowym przez import technologii, *know-how* i stylu zarządzania. BIZ znacznie zwiększa zarówno wydajności pracy i wielkości eksportu. Istnieją empiryczne dowody na pozytywne skutki uboczne BIZ, choćby w postaci większej kultury pracy, zarządzania, gospodarowania. Te uboczne skutki są wyraźnie silniejsze w przypadku dużych firm. Stosunkowo niski poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych przyczynia się do tego, że Ukraina traci ogromną szansę na ułatwienie modernizacji przemysłu i przyspieszenia wzrostu wydajności. BIZ na jednego mieszkańca wyniósł zaledwie 372 USD w 2005 r. tj. nieco ponad 16% tego co w sąsiedniej Polsce (Rys. 2). Udział inwestycji zagranicznych do środków trwałych brutto jest raczej skromny, BIZ stanowiła jedynie 5% całkowitej finansowania inwestycji w 2005

roku. Natomiast stosunek bezpośrednich inwestycji zagranicznych do środków trwałych brutto wynosił średnio 26% w Republice Czeskiej w okresie 2000-05; odpowiednie dane dla Węgier i Polska to 22 i 18%. Potencjał Ukrainy w celu przyciągnięcia bezpośrednich inwestycji zagranicznych powinien być znacznie większy. Ukrainie nie udaje się przyciągnąć więcej inwestycji zagranicznych głównie z powodu ‘niezdrowego’ klimatu biznesowego (o czym było wcześniej) i wyjątkowo wysokich barier regulacyjnych.

Ostatnie prace empiryczne wskazują, że instytucje takie jak praworządność i jakość biurokracji są jednymi z najważniejszych czynników wpływających na lokalizację inwestycji zagranicznych, wraz z kosztami pracy i rozmiaru rynku.

Zakończenie

Jak niepewne jest prowadzenie biznesu na Ukrainie przekonały się niektóre polskie firmy.¹¹ Zachęczone tym, co wydarzyło się po ‘pomarańczowej rewolucji’, ale także szukając możliwości obniżenia kosztów produkcji (zwłaszcza poprzez zatrudnienie tańszych pracowników) wiele firm zainwestowało na Ukrainie. W 2007 roku inwestycje polskie na Ukrainie wzrosły o 366 mln dolarów i osiągnęły poziom ponad 670 mln dolarów. Bardzo dużo (bo ok. 35 proc. tej kwoty), zainwestowały polskie instytucje bankowo-finansowe (m. in. PKO BP, Pekao S.A., Getin Holding S.A., PZU), ale duże pieniądze zainwestowały też przedsiębiorstwa przemysłowe, takie jak Koncern Mięsny DUDA SA, Grupa Barlinek, Cersanit, Sanitec-Koło, Toruńskie Zakłady Materiałów Opatrunkowych TZM, Can-Pack, Nowy Styl, Forte, oraz Inter Groclin. Jednakże już w następnym roku wiele z nich doświadczyło, co to znaczy niestabilność otoczenia biznesowego na Ukrainie. Chyba najwięcej stracił PKO BP, który musiał zapewnić odpisy na należności w spółce zależnej, ukraińskim *Kredobanku* w wysokości 263,9 mln zł, oraz dodatkowo odpisy w wysokości 76,4 mln zł z tytułu utraty wartości *Kredobanku* po rewizji jego portfela kredytowego. Mniejsze, ale również wielomilionowe (nawet kilkudziesięciomilionowe) straty poniosły inne firmy.

Według autorów raportu *Czym Ukraina wabi polskie firmy*, opublikowanym w sierpniu 2008 roku na money.pl, tym co może skłonić inwestorów do wejścia na rynek ukraiński są przede wszystkim niski poziom wynagrodzeń (ok. cztero-, pięciokrotnie mniejszy niż w Polsce), stosunkowo niski PIT i VAT, poprawa odnośnie swobody prowadzenia działalności gospodarczej (brak ograniczeń przy inwestowaniu przez podmioty zagraniczne, swoboda wymiany walut, brak ograniczeń dotyczących importu z Unii Europejskiej), oraz położenie

¹¹ <http://msp.money.pl/wiadomosci/zarzadzanie/arttykul/czym;ukraina;wabi;polskie;firmy.76.0,358988.html>

geograficzne (zwłaszcza jeśli firmy myślą o ekspansji na rynki rosyjskie, ale też innych krajów WNP).

Jednakże warto zwrócić na niekorzystne elementy inwestowania na Ukrainie, które często okazują się znacznie bardziej uciążliwymi niż wspomniane plusy: nieprzejrzysty i podlegający częstym zmianom, wprowadzanych zwykle na mocy uchwał rządu, system podatkowy (dodatkowo władze podatkowe mogą stosować zasady podatkowe w sposób wielce arbitralny), duża liczba przepisów chroniących pracowników i konieczność uzyskiwania zezwoleń na pracę, opóźniona restrukturyzacja sektora produkcyjnego i jego technologiczne zapóźnienie, wysoka energochłonność gospodarki, duże uzależnienie od cen metali oraz dostaw rosyjskiego gazu. Podstawowym jednak zagrożeniem jest niestabilna sytuacja polityczna i bardzo ściśle powiązanie sfer polityki i gospodarki.

Jak się wydaje Ukraina może liczyć na pomoc UE (tutaj też można się spodziewać, że Polska mogłaby być takim aktywnym krajem wspomagającym tę współpracę), ale by to nastąpiło należy zrobić dwie rzeczy. Po pierwsze, sama Ukraina powinna dać wyraźny sygnał, że jest zdeterminowana szybko poprawić klimat gospodarczy na Ukrainie oraz doprowadzić do rozdzielenia tego, co dzieje się w sferze polityki od tego co dzieje się w gospodarce. Po drugie, w relacjach z UE, Ukraina (z pomocą np. Polski) powinna wymusić bardziej konstruktywne i widoczne efekty prowadzonych rozmów i licznych w ostatnich latach deklaracji (mówiąc dosłownie urzędnicy UE i politycy Ukraińscy powinni przestać gadać, a zacząć działać).

Jeżeli chodzi o reformy to zacząć należałoby od tego, co zrobiono ponad 20 lat temu w Polsce, mianowicie od ukraińskiej wersji 'ustawy Wilczka' i 'planu Balcerowicza'. Uchwalona 23 grudnia 1988 roku ustawa o działalności gospodarczej (popularnie nazywana 'ustawą Wilczka') może być wzorcem ustawy gospodarczej nie tylko dla Ukrainy. Najważniejszym jest to, że ustawa ta jest krótka (ma tylko 5 stron) i napisana językiem zrozumiałym dla każdego, kto chciałby podjąć działalność w biznesie. Warte przywołania są dwa artykuły tej Ustawy, Art. 1 i Art. 4 brzmią: „*Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.*”, „*Podmioty gospodarcze mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności i działań, które nie są przez prawo zabronione.*”.

Aktywność rządu Ukrainy powinna skupić się na poprawie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności poprzez wzmocnienie rządów prawa i ochrony praw majątkowych (te dwa elementy powinny być postrzegane jako ważne priorytety w tym

zakresie). Ankiety zagranicznych i krajowych przedsiębiorców i inwestorów wyraźnie wskazują, że niestabilne instytucje, wysoki poziom niepewności prawnej i regulacyjnej oraz niejasne prawa własności są jednymi z najważniejszych przeszkód w prowadzeniu działalności gospodarczej na Ukrainie.

Literatura

1. Grzegorz Demel, wrzesień 2006, 'Przyszłość Ukrainy', pobrano 20 marca 2008 r. z <http://www.eurodialog.org.pl/polski/ukraina.php>
2. OECD Economic Surveys, UKRAINE, ECONOMIC ASSESSMENT, Volume 2007/16, September 2007
3. 'European Neighbourhood Policy', <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/A8256E28DA397B8A852575F90054EDC6>
4. 'Czym Ukraina wabi polskie firmy', raport na Money.pl, 2008-08-01, <http://msp.money.pl/wiadomosci/zaradzanie/artykul/czym;ukraina;wabi;polskie;firmy,76,0,358988.html>
5. 'Europe urged to be 'visionary' with Ukraine', 29 maja 2009, <http://www.euractiv.com/en/energy/europe-urged-visionary-ukraine/article-182749>
6. 'EU ponders 'what to offer' to Ukraine', 22 lutego 2010, <http://www.euractiv.com/en/east-mediterranean/eu-ponders-what-offer-ukraine-news-275127>
7. *European Commission External Relations Ukraine*, http://ec.europa.eu/external_relations/ukraine/index_en.htm