



Strategia gospodarcza Ukrainy do 2030 r.

Daniel Szeligowski

Nowa długookresowa strategia gospodarcza Ukrainy stawia ambitny, lecz mało realistyczny cel podwojenia PKB do końca dekady. Jego osiągnięcie wymaga reform ustrojowych wykraczających poza kwestie gospodarcze i radykalnie zmieniających charakter systemu politycznego, cechującego się siecią powiązań korupcyjnych między światem polityki i biznesu. Obecnym ukraińskim władzom brakuje woli politycznej, żeby tak daleko idące zmiany wprowadzić w życie.

Główne założenia strategii. Strategia gospodarcza do 2030 r., zatwierdzona na początku marca br. przez rząd Denysa Szmyhala, jest jak dotąd najbardziej kompleksowym dokumentem planistycznym w historii Ukrainy. Wskazuje 20 obszarów o kluczowym znaczeniu dla wzrostu gospodarczego, zarówno horyzontalnych (polityka makroekonomiczna, rozwój regionalny), jak i sektorowych (IT, przemysł, rolnictwo), przewidziane w ich ramach działania oraz oczekiwane rezultaty. Dokument opiera się na założeniu, że Ukraina posiada przewagi konkurencyjne dotyczące położenia geograficznego, zasobów naturalnych i kapitału ludzkiego, jednak dotychczas nie była w stanie ich wykorzystać wskutek braku spójnej polityki rozwoju, a następnie rosyjskiej agresji. Rezultatem są braki inwestycyjne, degradacja infrastruktury, niski poziom technologiczny i [emigracja zarobkowa](#).

Celem głównym strategii jest podwojenie PKB do końca dekady, przy czym motorem wzrostu mają być przede wszystkim inwestycje. Potrzeby inwestycyjne w kluczowych sektorach gospodarki szacowane są na ponad 300 mld dol. (ponaddwukrotność PKB), podczas gdy poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych wynosi obecnie zaledwie ok. 50 mld dol. Zagraniczny kapitał na Ukrainę mają przyciągnąć ulgi dla inwestorów, budowa rządów prawa i ograniczenie roli państwa w gospodarce, m.in. dzięki deregulacji, prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw lub oddaniu ich w dzierżawę. Planowana abolicja podatkowa ma z kolei zachęcić krajowy biznes do wyjścia z szarej strefy oraz repatriacji środków z rajów podatkowych (odpływ kapitału w latach 1991–2017 szacuje się na ponad 130 mld euro). Inwestycje stymulować ma

wprowadzenie tzw. estońskiego CIT-u, czyli zwolnienie z podatku dochodowego firm reinwestujących zyski.

Flagowym projektem ma być utworzenie Międzynarodowego Centrum Finansowego w Kijowie, funkcjonującego na zasadach prawa brytyjskiego, a wzorowanego na analogicznych instytucjach w Nur-Sułtanie i Dubaju. Centrum miałyby posiadać własną giełdę papierów wartościowych, świadczyć usługi pośrednictwa finansowego oraz stanowić siedzibę dla biur zagranicznych banków i funduszy inwestycyjnych. Potencjalną niszę rynkową mogłyby stanowić aktywa cyfrowe, ponieważ Ukraina jest światowym liderem w zakresie wykorzystania kryptowalut do realizacji transakcji finansowych.

Handel zagraniczny. Drugim kluczowym komponentem wzrostu gospodarczego ma być eksport. Strategia zakłada, że jego wolumen zwiększy się ponaddwukrotnie w porównaniu z okresem sprzed pandemii, z ok. 64 mld dol. w 2019 r. do co najmniej 150 mld dol. w 2030 r. W wymiarze wewnętrznym celem jest zmiana struktury eksportu na rzecz szerszego udziału towarów o wysokiej wartości dodanej (obecnie ok. połowę stanowią surowce i towary nieprzetworzone), m.in. dzięki ich promocji na zagranicznych rynkach. W wymiarze zewnętrznym – większa dywersyfikacja geograficzna, zwłaszcza pozyskanie nowych rynków zbytu w Azji, Afryce i Ameryce Łacińskiej, gdyż 70% ukraińskiego eksportu trafia do Europy (w tym Turcji), państw WNP i Chin.

Państwo ma przy tym prowadzić aktywniejszą niż dotychczas dyplomację gospodarczą i wspierać ukraińskich eksporterów. Strategia przewiduje m.in. reformę i zwiększenie finansowania agencji kredytów eksportowych,

BIULETYN PISM

rozbudowę sieci ukraińskich przedstawicielstw handlowych na świecie oraz zwiększenie roli departamentów ekonomicznych w placówkach dyplomatycznych. Planowane jest również otwarcie Stałego Przedstawicielstwa Ukrainy przy Światowej Organizacji Handlu – w celu skuteczniejszej ochrony ukraińskich interesów w sporach toczących się w ramach organizacji.

Dokument sygnalizuje jednocześnie bardziej asertywne podejście w polityce handlowej, wskazując na szersze wykorzystanie instrumentów ochrony rynku. Zapowiedź protekcjonizmu wpisuje się w trend widoczny również w UE. Możliwe jednak, że jest skutkiem presji ze strony dużego ukraińskiego biznesu, który dzięki ograniczonej konkurencji na krajowym rynku nadal utrzymuje model rozwoju oparty w dużej mierze na taniej sile roboczej. Ewentualne bariery handlowe mogą w związku z tym okazać się niezgodne z postanowieniami umowy stowarzyszeniowej z UE i doprowadzić do dwustronnych sporów handlowych.

Potencjał tranzytowy. Jako jeden z celów strategia wskazuje włączenie Ukrainy do światowych korytarzy transportowych. Według szacunków Departamentu Handlu USA Ukraina wykorzystuje jedynie 25–30% swojego potencjału tranzytowego, który wynika z atrakcyjnego położenia na szlaku handlowym z Azji do Europy. Główną przyczyną jest przestarzała infrastruktura – natychmiastowego remontu wymaga ponad 1/4 tamtejszej sieci kolejowej i połowa sieci drogowej. Budżet Ukrainy jest w stanie sfinansować jedynie niewielką część robót, w związku z czym jej władze dążą do większego zaangażowania sektora prywatnego, w tym kapitału zagranicznego. Strategia wskazuje [Chiny jako potencjalnego inwestora](#) i przewiduje podjęcie przez Ukrainę rozmów z chińskimi władzami o włączeniu się do formatu 17+1.

Priorytetowe znaczenie dla Ukrainy ma mieć rozwój korytarza transportowego od Bałtyku przez Morze Czarne do Morza Kaspijskiego, będącego rozszerzeniem rozwijanego obecnie korytarza Gdańsk–Odessa. Strategia zakłada podpisanie w tej sprawie porozumienia „z innymi uczestnikami”, ale nie wskazuje ich bezpośrednio. Rząd Ukrainy prawdopodobnie zechce włączyć do tej inicjatywy kwestię liberalizacji międzynarodowych przewozów drogowych, co w założeniu ma pomóc uzyskać dla ukraińskich przewoźników większą liczbę zezwoleń na transport na terytorium Polski. Ukraina uważa, że obecna pula uprawnień znacząco ogranicza jej możliwość czerpania korzyści ze spedycji chińskich towarów do Europy.

Wnioski. Strategia trafnie identyfikuje główne problemy, które uniemożliwiają Ukrainie wejście na ścieżkę szybkiego [wzrostu gospodarczego](#). Niewystarczająco jednak

uwzględnia niewielkie zdolności instytucjonalne państwa. Przyjęcie aż 20 obszarów interwencji spowoduje rozproszenie działań i środków finansowych. W rezultacie większość celów, podobnie jak w przypadku wszystkich poprzednich strategii gospodarczych, prawdopodobnie nie zostanie osiągnięta.

Mało prawdopodobne jest zwłaszcza podwojenie PKB w czasie dekady. Wymagałoby to szeroko zakrojonych reform systemowych dotyczących wdrożenia rządów prawa, które naruszyłyby interesy finansowe największych grup biznesowych. Najbardziej istotna pozostaje reforma wymiaru sprawiedliwości, od lat wskazywana przez zagranicznych inwestorów jako priorytet. Ukraińskim władzom faktycznie [brak ku temu woli politycznej](#), gdyż same są beneficjentem status quo, wykorzystując m.in. sądownictwo do walki z przeciwnikami politycznymi. Z tego powodu w krótkim i średnim okresie największe szanse na realizację będą mieć przede wszystkim te inicjatywy, które nie zmieniają istoty obecnego systemu, a przy tym cieszą się przychylnością prezydenta Wołodymyra Zełenskigo (np. reformy podatkowe i ulgi dla inwestorów, rozbudowa infrastruktury, rozwój cyfryzacji i sektora nowoczesnych technologii).

Dokument nie wskazuje źródeł finansowania, nie jest zatem jasne, skąd i czy w ogóle uda się pozyskać fundusze niezbędne do jego wdrożenia, tym bardziej że do końca dekady Ukraina powinna jednocześnie spłacić ponad 40 mld dol. zadłużenia zagranicznego. Negocjacje w sprawie pozyskania kolejnych transz pomocy od Międzynarodowego Funduszu Walutowego od jesieni ub.r. tkwią w impasie spowodowanym brakiem postępu reform. Część kosztów związanych z realizacją strategii zostanie prawdopodobnie pokryta przez sektor prywatny, jednak ukraińscy oligarchowie spróbują dzięki temu jeszcze bardziej umocnić swoje wpływy polityczne i gospodarcze.

Prywatyzacja i oddanie w dzierżawę ukraińskich przedsiębiorstw państwowych, np. w sektorze bankowym lub energetycznym, mogą otworzyć drogę do większego zaangażowania polskich inwestorów na Ukrainie – obecnie trafia tam mniej niż 2% polskich inwestycji zagranicznych. Będzie to jednak uzależnione od powodzenia reform, których celem powinno być ograniczenie wysokiego ryzyka inwestycyjnego, w tym umocnienie praw własności czy walka z korupcją. Polska może zabiegać o to, aby w ramach planowanego na bieżący rok przeglądu [umowy o wolnym handlu UE–Ukraina](#) jednym z warunków większego otwarcia unijnego rynku na towary ukraińskie był postęp w tworzeniu na Ukrainie przejrzystego otoczenia regulacyjnego, przyjaznego dla zagranicznego biznesu.