



## W kierunku odbudowy Ukrainy

Daniel Szeligowski

Chociaż rosyjska inwazja na Ukrainę wciąż trwa, społeczność międzynarodowa już teraz przygotowuje się do odbudowy państwa ze zniszczeń wojennych. Na początku br. członkowie G7 powołali platformę, która ma koordynować przyszłą rekonstrukcję Ukrainy. Nadal brakuje natomiast decyzji w sprawie sposobu jej finansowania. Kluczowym warunkiem powodzenia odbudowy będzie zapewnienie powojennej Ukrainie gwarancji bezpieczeństwa, od których będzie zależeć zaangażowanie prywatnych inwestorów.

Rosyjska agresja pociągnęła za sobą rozległe zniszczenia na terenie całej Ukrainy. Straty materialne szacowane są na ok. 140 mld dol., z czego zdecydowana większość przypada na budownictwo mieszkaniowe i infrastrukturę transportową. Zdaniem Banku Światowego koszt odbudowy i powojennej odnowy gospodarczej Ukrainy przekroczy 410 mld dol., czyli ponad dwukrotność jej PKB sprzed inwazji. Samodzielnie Ukraina nie zdoła odbudować się po wojnie i będzie potrzebować wsparcia partnerów zagranicznych.

**Międzynarodowa koalicja na rzecz odbudowy.** Pod koniec stycznia br., ponad pół roku po konferencji w sprawie odbudowy Ukrainy w szwajcarskim Lugano, pod egidą G7 rozpoczęła prace platforma koordynacyjna donatorów na rzecz Ukrainy. Jej celem ma być zapewnienie synergii działań najważniejszych państw-darczyńców i międzynarodowych instytucji finansowych w zakresie wsparcia ukraińskich władz w stabilizacji gospodarczej, powojennej rekonstrukcji i reformach. Platformie współprzewodniczą minister finansów Ukrainy Serhij Marczenko, dyrektor generalny Komisji Europejskiej (KE) ds. sąsiedztwa i rozszerzenia Gert Jan Koopman oraz zastępca doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego USA Mike Pyle. Na potrzeby administracyjne powołany został sekretariat z siedzibą przy KE w Brukseli i biurem w Kijowie. Platforma ma być otwarta na udział państw spoza G7, potencjalnie również na dużych inwestorów prywatnych.

W krótkim okresie, zanim jeszcze dojdzie do zakończenia działań zbrojnych, platforma skupi się na utrzymaniu stabilności finansowej Ukrainy w obliczu jej [zapaści gospodarczej w wyniku rosyjskiej agresji](#) oraz na wsparciu

najpilniejszych potrzeb z zakresu odbudowy. Ukraińskie władze zidentyfikowały cztery krótkoterminowe priorytety: energetykę, budownictwo mieszkaniowe, infrastrukturę krytyczną i społeczną oraz rozminowanie. Ich koszt jest szacowany na 14–17 mld dol. i prawdopodobnie zostanie w zdecydowanej większości pokryty przez międzynarodowych darczyńców. Ukraińskie władze chcą, by odbudowa została częściowo sfinansowana z [zablokowanych rezerw rosyjskiego banku centralnego](#), jednak na razie jest to mało prawdopodobne ze względu na brak odpowiednich mechanizmów prawnych i woli politycznej państw członkowskich. Możliwe jest natomiast przeznaczenie na ten cel odsetków od zamrożonych rosyjskich aktywów ulokowanych w bankach państw UE. W tym kierunku zmierza np. propozycja KE z listopada ub.r.

**Inwestorzy prywatni.** Środki od państw-donatorów będą kluczowe na początkowym etapie odbudowy, gdy priorytetem będzie jak najszybsze odnowienie infrastruktury społecznej. W średnim i długim okresie sukces odbudowy i trwałe ożywienie gospodarcze powojennej Ukrainy będą jednak zależeć od zaangażowania na dużą skalę kapitału prywatnego. Napływ zagranicznych inwestycji i związany z tym transfer technologii będą z jednej strony warunkiem niezbędnym [modernizacji ukraińskiej gospodarki](#). Z drugiej, udział kapitału prywatnego w odbudowie będzie stymulował poszukiwanie rentownych inwestycji, ograniczając ryzyko tzw. pułapki pomocy zagranicznej, kiedy Ukraina po zakończeniu odbudowy nadal byłaby zależna od zewnętrznego wsparcia finansowego.

# BIULETYN PISM

Przyciągnąć kapitał zagraniczny na Ukrainę mają przede wszystkim najważniejsze amerykańskie instytucje finansowe. Od jesieni ub.r. eksperci BlackRock, największego funduszu inwestycyjnego na świecie, doradzają ukraińskiemu rządowi w zakresie planowania odbudowy i wykorzystania środków w przyszłości. W lutym br. współpracę z ukraińskim rządem podjął z kolei największy amerykański bank J.P. Morgan, który doradza m.in. w zakresie stabilizacji finansowej i zarządzania aktywami. Ukraina wspólnie z BlackRock i J.P. Morgan pracuje obecnie nad utworzeniem funduszu inwestycyjnego, który nie tylko finansowałby odbudowę, ale i oferował ubezpieczenia od ryzyka wojennego dla zagranicznych inwestorów. Jak dotąd co najmniej kilka innych dużych zagranicznych funduszy inwestycyjnych wyraziło zainteresowanie udziałem w odbudowie.

**Ukraińskie przygotowania do odbudowy.** Donatorzy podkreślają, że mimo zależności od zewnętrznego finansowania odbudowa Ukrainy będzie mieć charakter oddolny, zatem jej ogólny kierunek i priorytety wyznaczy strona ukraińska. Władze Ukrainy już w lipcu 2022 r., [podczas konferencji w Lugano, zaprezentowały szeroko zakrojony program odbudowy](#), opiewający na kwotę 750 mld dol. i zakładający całościową transformację gospodarki. Dokument stanowi jednak raczej punkt wyjścia do dalszego planowania niż ostateczną listę działań. Nie uwzględnia chociażby późniejszych zniszczeń infrastruktury krytycznej w wyniku rosyjskich ataków raketowych, a przy tym wykracza znacząco poza kwestie odbudowy, obejmując również finansowanie rozwoju gospodarczego czy przebrojenie armii.

W grudniu 2022 r. utworzono stanowisko wicepremiera ds. odbudowy, który ma sprawować nadzór nad przygotowaniem do powojennej rekonstrukcji. Objął je dotychczasowy minister infrastruktury Ołeksandr Kubrakow, który stanął jednocześnie na czele połączonego resortu ds. rozwoju gromad, terytoriów i infrastruktury. W zamierzeniu utworzenie superministerstwa ma sprzyjać koordynacji działań na poziomie krajowym i regionalnym, zwłaszcza z uwagi na [wzmocnioną rolę samorządu lokalnego na Ukrainie w wyniku reformy decentralizującej](#). Niejasny jest jednak podział kompetencji między Kubrakowa i ministra finansów, który współkieruje platformą donatorów. Za bezpośrednią realizację poszczególnych projektów oraz bieżącą współpracę z zagranicznymi darczyńcami będzie odpowiadać natomiast powołana w styczniu br. Państwowa Agencja Odbudowy i Rozwoju Infrastruktury, której szefem został dotychczasowy wiceminister infrastruktury Mustafa Najem.

**Perspektywy.** Pierwsze decyzje w sprawie mechanizmu koordynacji odbudowy Ukrainy wskazują, że prawdopodobnie nie powstanie jedna scentralizowana agencja

międzynarodowa zarządzająca finansowaniem rekonstrukcji. Odbudowa Ukrainy będzie mieć najpewniej charakter zdecentralizowany, a główną rolę w jej koordynacji będzie odgrywać międzynarodowa koalicja oparta na G7, wzorowana na grupie kontaktowej ds. wsparcia militarnego dla Ukrainy z Ramstein.

Ze względu na brak wymogu konsensusu mechanizm koalicyjny pozwoli na większą elastyczność finansowania odbudowy. Wyzwaniem będzie jednak wypracowanie w ramach platformy jednolitych warunków udzielania pomocy, których brak może ograniczyć skuteczność polityki warunkowości. KE będzie się starała zyskać główną rolę w kształtowaniu warunków finansowania, tak aby stymulowały one Ukrainę do wdrażania unijnych standardów i rozwiązań prawnych w związku z jej dążeniem do uzyskania członkostwa w UE.

Nierozstrzygnięte pozostają w dalszym ciągu kwestie źródeł i charakteru finansowania odbudowy oraz mechanizmu kontroli wydatkowania środków. W pierwszej kolejności priorytetem będzie zapewnienie synergii i uniknięcie dublowania działań podmiotów publicznych i prywatnych. Konkretny kroki w tym kierunku zostaną zapewnione podczas kolejnej konferencji w sprawie odbudowy Ukrainy, zaplanowanej na czerwiec br. w Londynie, która skupi się na szerszym zaangażowaniu inwestorów prywatnych.

Udział kapitału prywatnego w odbudowie będzie niezbędny dla powojennego rozwoju gospodarczego Ukrainy, wejście zagranicznych inwestorów na rynek ukraiński będzie jednak w dużej mierze uzależnione od poprawy sytuacji bezpieczeństwa w tym państwie. Kluczowe będzie zakończenie działań zbrojnych i wypracowanie rozwiązań minimalizujących prawdopodobieństwo ponownej rosyjskiej napaści, zwłaszcza udzielenie Ukrainie wiarygodnych gwarancji bezpieczeństwa. Istotne będzie ponadto wypracowanie przez koalicję donatorów instrumentów ograniczających ryzyko inwestycyjne na Ukrainie, takich jak ubezpieczenie ryzyka wojennego, szczególnie w sytuacji jedynie zamrożenia konfliktu.

Czołową rolę w odbudowie Ukrainy zamierza odegrać Polska, która już stanowi dla ukraińskiego eksportu główną bramę do światowych rynków. W przyszłości jej znaczenie może jeszcze wzrosnąć ze względu na rozbudowę połączeń infrastrukturalnych między UE i Ukrainą. Bliskość geograficzna sprawia, że Polska zyska też szansę, by stać się punktem wejścia zagranicznych inwestorów na Ukrainę. Mimo że potencjał produkcyjny i zaplecze kapitałowe polskich przedsiębiorstw są ograniczone, dzięki partnerstwu z podmiotami ukraińskimi mogą one stanowić przeciwwagę dla największych zachodnich koncernów, które zechcą wykorzystać odbudowę Ukrainy do ekspansji na jej rynek.