



Pomoc gospodarcza UE dla Ukrainy – mobilizowanie inwestycji w warunkach wojennych

Elżbieta Kaca

Po rosyjskiej inwazji UE znacznie powiększyła pulę środków finansowych przeznaczonych na wspieranie inwestycji na Ukrainie, ale powinna dostosować sposób działania do sytuacji wojennej. Komisja Europejska (KE) może m.in. zwiększyć dostępność ubezpieczeń dla firm od ryzyka związanego z wojną oraz wspomóc rozbudowę ukraińskich zdolności administracyjnych do realizacji projektów lokalnych.

W czerwcu br., podczas konferencji w Berlinie dotyczącej [odbudowy Ukrainy](#), KE przedstawiła pierwszy pakiet projektów wspierających inwestycje publiczne i prywatne, finansowanych z Instrumentu na rzecz Ukrainy na lata 2024–2027, tzw. ram inwestycyjnych. Działają one na podstawie [mechanizmów finansowych](#) Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus. [W latach 2017–2020 Ukraina otrzymała](#) z niego ok. 200 mln euro, głównie na dofinansowanie projektów infrastrukturalnych sektora publicznego w energetyce i transporcie.

Potrzeby gospodarki Ukrainy. Mimo że rosyjska inwazja w 2022 r. bardzo osłabiła gospodarkę Ukrainy – PKB spadło wówczas o 29,1%, [od 2023 r. zaczął się proces stabilizacji](#). Szacowany wzrost gospodarczy w 2023 r. wyniósł 4,8%, co stanowi jednak 74% PKB Ukrainy z 2021 r. W 2024 r. ma on wynieść 3–4%, ale poziom przedwojenny ma [osiągnąć dopiero w 2030 r.](#) Poprawa wynika m.in. z unormowania budżetu państwowego dzięki zagranicznej pomocy finansowej, restrykcyjnej polityki monetarnej oraz [odporności ukraińskich obywateli i przedsiębiorców](#), którzy w dużej mierze kontynuują pracę podczas wojny. Względna stabilizacja gospodarki daje podstawy do realizacji projektów inwestycyjnych przynajmniej na terenach nieobjętych aktywnymi działaniami zbrojnymi. Ukraina potrzebuje dodatkowych nakładów finansowych na naprawę regularnie niszczonej infrastruktury krytycznej oraz realizację inwestycji w kluczowych gałęziach gospodarki, określonych w [Planie Ukrainy na lata 2024–2027](#) –

energetyce, transporcie, rolnictwie, surowcach krytycznych, transformacji cyfrowej, zielonej transformacji i przemyśle przetwórczym. [Szacowane koszty](#) bieżącej odbudowy infrastruktury w 2024 r. wynoszą 13,6 mld euro, a dotychczas udało się pozyskać jedynie 37% tej kwoty (5 mld euro). [Według MFW](#) luka w pomocy zagranicznej dla Ukrainy w latach 2024–2027 może wynieść ok. 80 mld euro.

Założenia ram inwestycyjnych UE. Budżet ram wynosi 9,3 mld euro i ma wygenerować do 40 mld euro inwestycji w sektorach określonych w Planie Ukrainy. Są to głównie gwarancje z budżetu UE (7,8 mld euro) na pokrycie ryzyka związanego z różnego typu usługami finansowo-inwestycyjnymi, m.in. pożyczkami czy ubezpieczeniami. Przykładowo objęcie pożyczki unijną gwarancją oznacza, że w przypadku zalegania przez pożyczkobiorcę z jej spłatą UE pokrywa brakujące środki finansowe do określonego pułapu. Pozostałe 1,5 mld euro jest przeznaczone na dotacje w ramach tzw. finansowania mieszanego (pożyczki łączone z bezzwrotnymi grantami) i pomoc techniczną dla przedsiębiorców, np. na konsultacje w celu opracowania wniosków o dofinansowanie. UE przeznaczy co najmniej 15% gwarancji na [mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa \(MŚP\)](#). Projekty uruchomione w czerwcu br. na lata 2024–2025, których budżet wynosi 1,4 mld euro, mają przynieść ok. 6 mld euro inwestycji – są one kontynuacją działań realizowanych przed inwazją. [Dotyczą](#) głównie sektora energii, transportu, IT, usług komunalnych oraz udzielania kredytów dla MŚP.

BIULETYN PISM

Strategiczne i operacyjne wytyczne ram opracowuje Rada Sterująca, która składa się z przedstawicieli KE i państw członkowskich. KE wydatkuje środki finansowe za pośrednictwem międzynarodowych instytucji finansowych oraz instytucji państw UE, w tym np. banków rozwoju, które mogą współdziałać z ukraińskimi bankami np. w sprawie udzielania kredytów dla MŚP. Przykładowo projekty na lata 2024–2025 wdrażają Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR), International Finance Corporation, Bank Gospodarstwa Krajowego (Polska), KfW (Niemcy) oraz osiem ukraińskich banków, m.in. PrivatBank i Kredobank. EBI odpowiada za realizację 25% budżetu gwarancji (1,95 mld euro). KE pracuje obecnie nad projektami do 2027 r.

Wyzwania. Sektor prywatny w sytuacji wojennej może być w ograniczonym stopniu zainteresowany unijną pomocą. Według Kijowskiej Szkoły Ekonomicznej w ciągu dwóch lat od rosyjskiej inwazji zainwestował on na Ukrainie tylko 1,53 mld euro. Jeszcze przed 2022 r. wartość inwestycji zagranicznych była mała (6,56 mld euro w 2021 r.), m.in. ze względu na problemy z korupcją i nieprzejrzystym sądownictwem, a po inwazji dodatkowo zmalała. Przedsiębiorstwa ukraińskie z kolei odkładają plany zwiększenia produkcji i inwestycji ze względu na nasilone działania wojenne w drugiej połowie br., a ich zapotrzebowanie na pożyczki pozostaje umiarkowane. Barierami w rozwoju ich działalności są m.in. gorsze warunki eksportu produktów oraz niedobory siły roboczej. Biznes postrzega pomoc UE jako wysoce zbiurokratyzowaną i wymagającą długotrwałego ubiegania się o środki. W celu zwiększenia zaangażowania sektora prywatnego ukraińskie władze utworzyły pilotażową bazę jego projektów, które wymagają dofinansowania – <https://investportalua.com>.

Firmy borykają się też z problemem pozyskania ubezpieczenia od ryzyka związanego z wojną. Kilka programów finansujących je w różnym zakresie nie zaspokaja potrzeb. Jednym z nich jest program ubezpieczeń dla przewozów ładunków przez Morze Czarne (Ukraina wraz z firmami Lloyd's i Marsh), projekt ubezpieczeń majątku firm (m.in. INGO, ARX) oraz dwa kompleksowe programy ubezpieczeń od ryzyka wojennego dla zagranicznych lub ukraińskich inwestorów (Ukraina z Multilateral Investment Guarantee Agency i Development Finance Corporation). Dziesięć agencji kredytów eksportowych z Ukrainy, państw G7 i UE (np. Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, KUKE z Polski) uruchomiło ubezpieczenia dla firm głównie z własnych krajów. Dwie nowe inicjatywy są w trakcie przygotowania, w tym przez EBOiR ze środków finansowych UE.

Problemem będzie zapewnienie równomiernej dystrybucji pomocy dla projektów infrastrukturalnych na Ukrainie.

Dotychczas realizowane były głównie w dużych miastach, np. Kijowie, Dnieprze czy Odessie. Lokalne promowanie programów UE utrudnia niedostateczna obecność przedstawicieli instytucji finansowych realizujących je na Ukrainie. Niewystarczające są też mechanizmy koordynacji wdrażania pomocy między szczeblem centralnym i regionalnym oraz zdolności ukraińskiej administracji do przygotowania projektów. Dlatego władze Ukrainy utworzą w administracji centralnej zespół urzędników zajmujących się realizacją pomocy finansowej UE, który będzie wspierany przez zagranicznych darczyńców, oraz zastosują jednolite standardy w przygotowywaniu projektów.

Kluczowym uwarunkowaniem zwiększenia inwestycji na Ukrainie pozostaje zapewnienie przejrzystego otoczenia regulacyjnego dla biznesu. Choć Ukraina przyjęła kompleksowe rozwiązania instytucjonalne w dziedzinie walki z korupcją, wymagają one dalszych systemowych i wieloletnich zmian, m.in. w zakresie zwiększania przejrzystości w sądownictwie czy podczas realizacji zamówień publicznych. UE pełni ważną rolę w stymulowaniu reform w dziedzinie praworządności na Ukrainie, gdyż udzielając pomocy finansowej i realizując proces uzyskiwania członkostwa w UE, stawia odpowiednie warunki w tej sferze. W sytuacji politycznego impasu po stronie UE w kwestii negocjacji akcesyjnych z Ukrainą istnieje ryzyko spowolnienia reform.

Rekomendacje. UE powinna w większym stopniu przystosować wsparcie inwestycyjne do warunków wojennych. KE może uprościć i przyspieszyć procedury dystrybucji środków finansowych przeznaczonych na projekty infrastrukturalne, zwłaszcza w dziedzinie energetyki. By zwiększyć zdolności absorpcyjne ukraińskiej administracji, lokalnie wskazane byłoby dofinansowanie rozwoju zespołów urzędników w regionach, którzy będą zajmować się projektami inwestycyjnymi, i przeszkolenie ich np. w kwestii planowania strategicznego czy zarządzania projektami. W sektorze prywatnym KE mogłaby zwiększyć dostępność ubezpieczenia od ryzyka związanego z wojną. Instytucje finansowe realizujące pomoc UE mogą powiększyć nakłady na doradztwo dla ukraińskich firm, obejmujące przygotowanie i wdrażanie projektów, oraz zwiększyć obecność swoich przedstawicieli na miejscu. By Ukraina poprawiła otoczenie regulacyjne dla biznesu, KE powinna restrykcyjnie stosować mechanizm warunkowości dotyczący reform w dziedzinie praworządności i działać na rzecz niezakończonego procesu negocjacji akcesyjnych. Władze Ukrainy i KE mogą też zadbać o skuteczną komunikację postępów ukraińskich reform wśród zagranicznych inwestorów.