



Perspektywy wdrożenia umowy surowcowej USA–Ukraina

Paweł Markiewicz, Tymon Pastucha

Dla Ukrainy podpisanie umowy surowcowej ma znaczenie przede wszystkim polityczne – poprawia stosunki z USA i pozycję negocjacyjną względem Rosji. Konsekwencje gospodarcze i dla odbudowy są trudne do oszacowania, bo zależą od amerykańskich decyzji politycznych i biznesowych, uwarunkowanych m.in. dostępem do ukraińskich surowców, których sytuacja jest obecnie niejasna. Mimo to umowa gwarantuje USA uprzywilejowaną – względem innych państw i podmiotów – pozycję w sektorach energetycznym, wydobywczym i infrastrukturalnym Ukrainy, co ma istotne znaczenie dla wewnętrznej polityki prezydenta Donalda Trumpa.

Po miesiącach negocjacji sekretarz skarbu USA Scott Bessent oraz wicepremier i minister gospodarki Ukrainy Julia Swyrydenko 30 kwietnia br. podpisali w Waszyngtonie umowę o utworzeniu Amerykańsko-Ukraińskiego Inwestycyjnego Funduszu Odbudowy (IFO), określaną mianem umowy surowcowej. Umowa obowiązuje od ratyfikacji przez Radę Najwyższą, czyli od 8 maja 2025 r. Koncepcja [porozumienia wysłała od prezydenta Wołodymyra Zełenskiego w październiku 2024 r.](#) i miała na celu pozyskanie przychylności Donalda Trumpa. Początkowo stawiane przez USA warunki umowy były nie do przyjęcia dla ukraińskich władz, co pogłębiło napięcia i konflikty we wzajemnych stosunkach, skutkujące m.in. [zerwaniem spotkania prezydentów Trumpa i Zełenskiego w lutym br. w Waszyngtonie](#).

Postanowienia umowy. Porozumienie ustanawia ramy współpracy gospodarczej i odbudowy Ukrainy w sektorach surowcowym, energetycznym i infrastrukturalnym. Zapewnia USA uprzywilejowaną pozycję i możliwość czerpania znacznych korzyści z eksploatacji wybranych ukraińskich zasobów naturalnych. Umowa odnosi się do 57 surowców krytycznych (np. tytanu, litu, grafitu, uranu, metali ziem rzadkich) i energetycznych (ropy, gazu), z istotnymi wyjątkami dotyczącymi np. żelaza, soli potasowych czy węgla (których wykorzystanie ma duże znaczenie dla gospodarki Ukrainy).

Porozumienie gwarantuje IFO, w tym podmiotom przez niego uprawnionym (np. amerykańskim firmom), pierwszeństwo w pozyskaniu nowych licencji wydobywczych lub przetwórczych (np. odnośnie do gazu, ropy, surowców krytycznych) oraz najkorzystniejsze warunki zakupu surowców. Umowa ma pierwszeństwo przed prawem ukraińskim. W przypadku sprzeczności z przyjmowanymi w przyszłości zobowiązaniami międzynarodowymi wynikającymi z integracji Ukrainy z UE strony mają negocjować jej zmianę. Daje to USA pole do nacisków na Ukrainę.

IFO ma zostać zorganizowane przez amerykańską Międzynarodową Korporację Finansowania Rozwoju (DFC) i ukraińską Agencję ds. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (APPP). Będzie działać na podstawie osobno zawartych umów spółki komandytowej prawa amerykańskiego i generalnego partnerstwa, określających prawa, obowiązki, udziały i zarządzanie IFO. Oba dokumenty nie zostały upublicznione.

Finasowanie IFO ma pochodzić z połowy trafiających do ukraińskiego budżetu nowych opłat licencyjnych za wydobywanie i przetwórstwo surowców. Wedle szacunków ich wartość za ostatnie pięć lat wyniosła ok. 70 mln dol. Strona amerykańska na poczet wkładów ma zaliczać udzielaną pomoc wojskową – choć nie jest jasne, kto dokona wpłaty środków na Fundusz,

i ewentualne dobrowolne wkłady finansowe. Dochody mają być inwestowane na Ukrainie, a pierwsze wypłaty dla USA według deklaracji władz mogą mieć miejsce najwcześniej po dziesięciu latach. Wszystkie dochody IFO podlegają zwolnieniu z opodatkowania na Ukrainie i co do zasady w USA. Ukraina gwarantuje bezpłatną wymianę hrywny na dolara i swobodę przepływu środków za granicę.

Porozumienie jest korzystniejsze dla Ukrainy od wcześniejszych propozycji. Umowa potwierdza suwerenność Ukrainy nad zasobami naturalnymi na całym jej terytorium i pozostawia możliwość nieskrępowanego dochodzenia od Rosji rekompensat i odszkodowań za nielegalne wydobycie. Porozumienie wyklucza państwa i podmioty działające na szkodę Ukrainy z korzyści z jej odbudowy po osiągnięciu trwałego pokoju, co może uderzać w sojuszników Rosji (np. [Chiny](#), [Iran](#)). Mimo zabiegów ukraińskiej dyplomacji dokument nie zawiera gwarancji bezpieczeństwa – pośrednio ma je zapewniać amerykańska obecność biznesowa oraz zapis o możliwości dostarczania uzbrojenia, technologii i szkoleń przez USA.

Zasoby surowcowe Ukrainy. Ukraina posiada jedno z największych na świecie zasobów naturalnych, wartych potencjalnie nawet kilkanaście bilionów dolarów. Są to m.in. rozległe złoża surowców energetycznych, w tym drugie największe w Europie rezerwy gazu ziemnego (po Norwegii) oraz metali, największe w Europie złoża rudy żelaza (nieobjęte umową), uranu, tytanu i metali ziem rzadkich, tj. lantanu, ceru, neodymu, erbu i itru. Ukraina posiada też znaczące zasoby tzw. surowców krytycznych, niezbędnych dla transformacji energetycznej, cyfrowej czy produkcji zbrojeniowej. Spośród 34 surowców uznanych przez UE za krytyczne złoża aż 22 z nich znajdują się na terenie Ukrainy, w tym litu, manganu czy grafitu.

Szczegółowe dane o zasobach są utajnione, a dostępne informacje nie były aktualizowane od czasów ZSRR i mają niską wiarygodność. Znaczna część złóż znajduje się na terytoriach obecnie okupowanych przez Rosję lub w strefie przyfrontowej, co aktualnie uniemożliwia ich wydobycie. Pozostałe były dotychczas w większości niewykorzystywane – Ukraina nie miała ku temu ani środków, ani technologii – i wymagają znaczących nakładów finansowych w infrastrukturę wydobywczą i przetwórczą. Większość inwestycji zajmie długie lata, a wydobycie i przetwórstwo surowców (np. litu) jest procesem energochłonnym, złożonym oraz obciążającym środowisko, może też wymagać dodatkowych badań geologicznych i wywoływać sprzeciw ludności.

Motywacje Trumpa. Podpisanie umowy ma służyć wzmocnieniu wizerunku Trumpa i przekonaniu bazy wyborczej Partii Republikańskiej, m.in. środowiska MAGA, o skuteczności prezydenta w ochronie interesów amerykańskich w relacjach z partnerami. Choć porozumienie formalnie nie ma być rekompensatą dla USA za wsparcie militarne Ukrainy, prezydent i jego otoczenie będą tak traktować przyszłe zyski. W badaniach opinii publicznej przed wyborami prezydenckimi w ub.r. aż 60% zwolenników Partii Republikańskiej wskazało, że Ukraina powinna zwrócić USA

koszty udzielonej pomocy po zakończeniu wojny. Część polityków republikańskich (m.in. senatorzy Roger Wicker i Joni Ernst) ocenia umowę pozytywnie. Uważają, że nie tylko zaspokoili oczekiwania wyborców, ale powstrzyma istniejący [w partii dwugłos](#) na temat Ukrainy i pozwoli nakłonić administrację do zwiększenia wsparcia dla niej. Część republikanów związanych z ruchem MAGA (np. Marjorie Taylor Greene) skrytykowała jednak decyzję Trumpa, uznając ją za większe zobowiązanie wobec Ukrainy niż podejmowane przez administrację Bidena.

Umowa ma zapewnić amerykańskim firmom dostęp do zasobów Ukrainy, kluczowych w rozwoju przemysłu energetycznego, obronnego i nowoczesnych technologii. Wiąże się to z zapowiedzianą przez Trumpa nową [polityką ekonomiczną, energetyczną i handlową](#), mającą na celu m.in. wzmocnienie bazy wytwórczej w USA. Prezydent dąży do zmniejszenia zależności od zakupu wydobytych i przetworzonych surowców krytycznych z Chin, państwa, które jest światowym liderem w tym zakresie. Zacieśnianie współpracy z krajami i terytoriami posiadającymi duże zasoby surowców, np. Demokratyczną Republiką Konga, Kanadą, Ukrainą czy Grenlandią, ma wykluczyć ChRL z dostępu do tych źródeł. Wydobycie i przetwórstwo minerałów w państwach trzecich jest dla USA atrakcyjne, ponieważ z reguły wiąże się z niższymi kosztami (dzięki np. łatwiejszemu pod względem prawnym i geologicznym wydobyciu surowców, niższym kosztom pracy i energii), prostszymi do uzyskania zgodami środowiskowymi oraz transferem kosztów środowiskowych i ryzyka związanego z oporem społecznym.

Wnioski i perspektywy. Umowa stwarza warunki do lepszej współpracy między administracją Trumpa a Zełenskigo, zmniejsza napięcia w relacjach dwustronnych i może być prezentowana przez obie strony jako sukces. Jej zawarcie wzmacnia presję negocjacyjną na Rosję i poprawia pozycję Ukrainy. Porozumienie jest też sygnałem dla pozostałych państw, że administracja Trumpa silniej włącza kwestie surowcowe i energetyczne do swojej polityki zagranicznej.

Dokument tworzy preferencyjne warunki do zaangażowania inwestycyjnego USA w odbudowę. W długim okresie może wesprzeć proces modernizacji sektorów wydobywczego i energetycznego Ukrainy. Ze względu na otoczenie inwestycyjne – dalsze ryzyko konfliktu, korupcję, słabość instytucjonalną oraz niepewność co do dostępności i opłacalności wydobycia surowców naturalnych – zaangażowanie biznesowe podmiotów z USA nie jest jednak pewne.

Z powodu uprzywilejowania USA umowa może negatywnie wpłynąć na relacje Ukrainy z UE lub innymi państwami. Może być przeszkodą w rozmowach akcesyjnych do UE (mimo deklaracji politycznych, że nią nie będzie), m.in. dlatego, że stwarza nierówne warunki rozwoju konkurencji i pozostaje sprzeczna z polityką surowcową Unii, a procedura jej dostosowania do prawa UE wymaga zgody USA. Pełna ocena jej skutków nie jest jednak możliwa bez dostępu do treści niejawnych umów z nią powiązanych i biorąc pod uwagę niepewną perspektywę zawieszenia broni.