



Unijna pomoc w odbudowie Ukrainy – założenia i wyzwania

Elżbieta Kaca

18 maja Komisja Europejska (KE) zaproponowała utworzenie nowego instrumentu odbudowy Ukrainy, a także mechanizmu planowania i koordynacji pomocy międzynarodowej. Wyzwaniem będzie pozyskanie odpowiednio dużych środków finansowych oraz stworzenie efektywnego systemu ich wydatkowania. Zasilenie funduszu dzięki skonfiskowaniu zamrożonych w UE rezerw Rosji pozostaje kwestią otwartą. Polska może zachęcać KE do zwiększenia udziału samorządów i lokalnych organizacji w realizacji pomocy i promować swoje doświadczenia w tej dziedzinie.

Zniszczenia wojenne i postulaty Ukrainy. [Straty materialne i finansowe spowodowane rosyjską inwazją](#) od lutego br. są szacowane przez ukraińskie władze na ok. 560 mld euro i stale rosną, ponieważ wojna nadal trwa. PKB Ukrainy może spaść w tym roku o 30–50%, a wpływy z podatków – od 50% do 80%. Wartość zniszczeń infrastruktury wynosi ok. 98 mld euro. Uszkodzeniom uległo m.in. 6,3 tys. km torów kolejowych (23% całej sieci), 23,8 tys. km dróg (14% wszystkich), 330 mostów i wiaduktów, 1,7 tys. obiektów szkolnych i przedszkolnych, 227 – przemysłowych, 643 – instytucji ochrony zdrowia oraz 44 mln m² budynków mieszkalnych.

Ukraińskie władze oczekują przedstawienia międzynarodowego programu odbudowy Ukrainy na wzór planu Marshalla. Miałby on pokryć koszty rekonstrukcji infrastruktury i modernizacji gospodarki, a jego założenia miałyby opracować Ukraina. W lutym złożyła ona wniosek o członkostwo w UE i chce powiązać proces odbudowy z realizacją reform wymaganych w procesie akcesji. Darczyńcy mogą obejmować patronatem i wsparciem miasta, regiony i branże przemysłu Ukrainy. Pomoc międzynarodową będzie koordynować powołana w kwietniu Krajowa Rada Odbudowy, a środki będą gromadzone w Funduszu Odbudowy Ukrainy. Ukraińskie władze domagają się konfiskaty i sprzedaży rosyjskiego mienia zamrożonego przez państwa zachodnie i przekazania jej pozyskanych środków na cele procesu rekonstrukcji.

Dotychczasowa pomoc UE i założenia propozycji KE. W latach 2014–2021 UE była największym dawcą pomocy dla Ukrainy – wraz z europejskimi bankami rozwojowymi (np. Europejskim

Bankiem Inwestycyjnym – EBI) przekazała 17,8 mld euro, choć 90% tej kwoty stanowiły pożyczki. W związku z inwazją Rosji, UE wsparła Ukrainę środkami w wysokości 4,1 mld euro na uzbrojenie, zaspokojenie potrzeb humanitarnych i bieżące wydatki budżetowe. Planuje udzielić jej niskoprocentowanej pożyczki w kwocie do 9 mld euro. W ramach unijnego budżetu do 2027 r. Ukraina może liczyć rocznie na ok. 250–300 mln euro dotacji oraz 1,9 mld euro gwarantowanych pożyczek na inwestycje.

18 maja KE przedstawiła komunikat w sprawie założeń pomocy finansowej dla Ukrainy na podstawie wytycznych Rady Europejskiej. KE zakłada cztery filary odbudowy Ukrainy: rekonstrukcję infrastruktury, zapewnienie dobrych rządów i praworządności, zmiany regulacyjne w celu pogłębienia jej gospodarczej i społecznej integracji z UE oraz wsparcie zrównoważonego rozwoju. W porozumieniu z ukraińskimi władzami KE zamierza warunkować przekazywanie funduszy realizacją reform. Proponuje utworzyć platformę odbudowy Ukrainy, która opracuje założenia pomocy, będzie nadzorować jej realizację i koordynować działania razem z innymi darczyńcami, np. grupą G7, Bankiem Światowym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym. KE i ukraiński rząd mają prowadzić platformę, w której pracach będą uczestniczyć m.in. państwa członkowskie i międzynarodowe instytucje finansowe. Parlament Ukrainy i Parlament Europejski będą obserwatorami.

KE utworzy też nowy fundusz ze specjalną strukturą zarządzania, tzw. instrument odbudowy Ukrainy. Środki finansowe (nie podano szacunkowych kwot) mają pochodzić

z unijnego budżetu i dobrowolnych wpłat państw członkowskich oraz być przekazane w postaci dotacji i pożyczek. Konieczne będą nowe źródła finansowania. KE rozważy np. prawne możliwości wykorzystania zamrożonych rosyjskich aktywów. 25 maja przedstawiła projekt dyrektywy ułatwiającej konfiskowanie mienia sankcjonowanych osób w przypadkach stwierdzenia przestępstwa kryminalnego.

Wyzwania. Pozyskanie przez UE środków finansowych na odbudowę Ukrainy w wysokości co najmniej kilkudziesięciu miliardów euro będzie trudne. Część pieniędzy mogłaby pochodzić z rezerwy finansowej (9,5 mld euro) Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej. Skala wpłat państw członkowskich będzie ograniczona, gdyż pokrycie bieżących potrzeb humanitarnych Ukrainy już obciąża je finansowo. Mogłyby one zdecydować, że KE wyemituje obligacje na wzór funduszu odbudowy w UE, ale ograniczeniem są [różnice stanowisk państw w kwestii wspólnego zadłużania](#). Pewne środki uda się pozyskać dzięki [konfiskacie prywatnego mienia sankcjonowanych osób \(9,89 mld euro zamrożonych środków\)](#), co wymaga jednak rozpoczęcia długotrwałych postępowań sądowych, a trudno określić, ile z nich zakończy się sukcesem.

Rozwiązaniem, choć trudnym do realizacji, byłoby skonfiskowanie (wraz m.in. z USA) zamrożonych rezerw finansowych Centralnego Banku Rosji (CBR), co proponuje Polska, państwa bałtyckie i Słowacja (nieposiadające takich środków na swoim terytorium). W 2021 r. 32,5% rezerw CBR przechowywano w euro (177,3 mld euro), w tym 12,2% we Francji (66,6 mld euro), 9,5% w Niemczech (51,8 mld euro) i 3% w Austrii (16,4 mld euro). Wielkość faktycznie zatrzymanych środków jest trudna do oszacowania – tylko Francja publicznie poinformowała, że zamroziła 22 mld euro. Konfiskata rezerw CBR jest kontrowersyjna prawnie, gdyż takie środki są chronione m.in. przez zwyczajowe prawo międzynarodowe, wymaga więc opracowania odpowiedniego uzasadnienia prawnego, by uniknąć skutecznego odwołania się Rosji do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości lub innych organów. Mimo że jest to kwestia omawiana na poziomie grupy G7, wyzwaniem może być ograniczona wola polityczna podjęcia takiego działania w UE. Francuskie przepisy krajowe ograniczają konfiskowanie rezerw banków centralnych, by zachęcać do ich lokowania na swoim terytorium. Francja może być więc niechętna zmianie przepisów, m.in. ze względu na ryzyko wycofania środków przez inne państwa. Do tej pory jedynie niemiecki minister finansów Christian Lindner poparł konfiskatę państwowego mienia Rosji.

Dotychczasowy sposób udzielania unijnej pomocy Ukrainie nie jest adekwatny do potrzeb procesu odbudowy. Rekonstrukcja będzie wymagała realizacji projektów głównie przez ukraińskie władze centralne, samorządy i miejscowe organizacje, a także stworzenia w tym celu skutecznego systemu zarządzania programami UE przez Ukrainę. Od 2014 r. KE przekazuje Ukrainie fundusze głównie za pośrednictwem programów realizowanych przez delegaturę UE lub duże organizacje, które dystrybuują środki (m.in. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Radę Europy, agencje NZ). Choć takie rozwiązanie ułatwia KE zarządzanie funduszami, oznacza wysokie koszty administracyjne realizacji programów przez partnerów i pomniejsza budżet na lokalne projekty. Jeśli zapadnie decyzja zwiększenia skali realizacji pomocy przez ukraińskie podmioty, wyzwaniem pozostanie rozwój zdolności instytucjonalnych Ukrainy do wykorzystania pomocy i zapewnienie przejrzystości finansowania. W 2021 r. państwo to znajdowało się na 122. miejscu w rankingu percepcji korupcji Transparency International (na 180 państw), udało mu się wykorzystać jedynie 17% funduszy EBI na projekty infrastrukturalne.

Wnioski i rekomendacje. Propozycja KE jest dość ogólna i pozostawia wiele otwartych kwestii do negocjacji w gronie państw członkowskich, przede wszystkim co do pozyskania środków funduszu odbudowy Ukrainy i sposobu zarządzania nim. Należy się spodziewać różnic poglądów co do wykorzystania rezerw budżetu unijnego – państwa południa UE mogą preferować pozostawienie znacznej części tych środków np. na wypadek kryzysu migracyjnego. Austria może sprzeciwić się konfiskacie rezerw CBR ze względu na powiązania gospodarcze z Rosją. Jeśli Unii, która do tej pory była liderem realizacji pomocy międzynarodowej na Ukrainie, nie uda się wygenerować odpowiednio wysokich funduszy, tempo procesu odbudowy będzie wolniejsze.

Polska może postulować, by KE w większym stopniu realizowała wsparcie za pośrednictwem ukraińskich samorządów i miejscowych organizacji. KE może wykorzystać praktyki funduszy strukturalnych i pomóc Ukrainie utworzyć mechanizm ich lokalnej dystrybucji. By minimalizować ryzyko korupcji, UE może wprowadzić obowiązek udziału organizacji pozarządowych w monitorowaniu realizacji wszystkich funduszy. Mogłaby też zwiększyć skalę doradztwa eksperckiego dotyczącego przygotowania odpowiednich projektów. Polskie organizacje mogą dzielić się swoim doświadczeniem transformacyjnym. W świetle problemów gospodarczych Ukrainy wskazane jest, by UE za przykładem [popandemicznego funduszu odbudowy](#) przekazała blisko 50% całkowitej pomocy w postaci bezzwrotnych dotacji.