



## Ukraińskie plany powojennej odbudowy

Maria Piechowska

Mimo trwających działań militarnych Ukraina przygotowuje się już do odbudowy. Koncepcja przedstawiona przez ukraińskie władze w lipcu br. w szwajcarskim Lugano zakłada nie tylko rekonstrukcję zniszczonych obiektów, ale i całościową transformację państwa i gospodarki. Dotychczas nie udało się zapewnić dostatecznego finansowania, wyzwaniem będzie też koordynacja tak szerokiego przedsięwzięcia. Wczesne zaplanowanie działań niezbędnych do rekonstrukcji zwiększa szansę jej powodzenia i wzmacnia ukraińskie morale. Umożliwia też partnerom Ukrainy, w tym Polsce, lepsze przygotowanie do udziału w odbudowie.

Działania militarne, które wciąż trwają na Ukrainie, mają destrukcyjny [wpływ na jej gospodarkę](#). Według ukraińskich szacunków same straty materialne powstałe w wyniku rosyjskiej inwazji sięgnęły we wrześniu br. 127 mld dol. Na tę sumę składały się m.in. wartość uszkodzonych budynków mieszkalnych (ok. 40%), infrastruktury transportowej (ok. 38%), edukacyjnej i medycznej, a także utracony majątek przedsiębiorstw. Większość kalkulacji strat wykonana była jednak przed atakami na ukraińską infrastrukturę energetyczną. Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacuje, że PKB Ukrainy skurczy się w bieżącym roku nawet o 35%.

**Narodowy Plan Odbudowy Ukrainy.** 21 kwietnia 2022 r. prezydent Wołodymyr Zełenski zatwierdził powołanie Narodowej Rady Odbudowy Ukrainy ze Skutków Wojny, w skład której weszli m.in. ministrowie, prezes banku centralnego i ok. 2,5 tys. ekspertów z różnych dziedzin. Rada przygotowała projekt Narodowego Planu Odbudowy Ukrainy (NPOU) i przedstawiła go na początku lipca br. w trakcie międzynarodowej konferencji w Lugano. Plan zakłada nie tylko odbudowę ze zniszczeń wojennych, ale też transformację i modernizację państwa i gospodarki. Głównymi celami są integracja europejska i pełen dostęp do rynków UE i G7, stworzenie środowiska sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorczości (reformy priorytetowych sektorów gospodarki, budowa silnego kapitału ludzkiego i efektywnej infrastruktury), stabilność makrofinansowa oraz odporność na zagrożenia wobec bezpieczeństwa

narodowego. Reformy i odbudowa miałyby zapewnić co najmniej 7-procentowy wzrost gospodarczy w perspektywie najbliższej dekady i pozwolić Ukrainie znaleźć się wśród 25 państw sklasyfikowanych najwyżej w rankingach Banku Światowego – Human Capital Index (wskaźnik zwrotu inwestycji w kapitał ludzki) i Economic Complexity Index (mierzący m.in. dywersyfikację eksportu).

Rekonstrukcja i transformacja zostały wycenione łącznie na 750 mld dolarów w ramach 15 programów. Największe i najdroższe obejmują odtworzenie i modernizację mieszkalnictwa i infrastruktury cywilnej (szacowane koszty to 150–250 mld dol.) oraz rozbudowę zaplecza transportowego wraz z jego integracją z UE (120–160 mld dol.). Ukraiński rząd przewiduje, że głównym źródłem finansowania będą państwa i organizacje partnerskie – 250–300 mld ma pochodzić z grantów, a kolejne 200–300 mld z kredytów. Prywatne inwestycje mogłyby przynieść ponadto do 250 mld dol. Ukraina oczekuje też, że część funduszy mogłaby pochodzić z [zamrożonych na Zachodzie aktywów Rosji i rosyjskich oligarchów](#) oraz z reparacji wojennych. Odbudowa miałaby się odbywać na dwóch płaszczyznach – regionalnej, korzystającej z odpowiedzialności partnerów zagranicznych za rewitalizację poszczególnych regionów, oraz branżowej – poprzez konkretnych inwestorów zagranicznych.

Z perspektywy Ukrainy konferencja w Lugano nie przyniosła konkretnych deklaracji społeczności międzynarodowej – ani finansowych, ani dotyczących architektury pomocy. Zostały

jedynie omówione ukraińskie plany, a państwa uczestniczące wyraziły poparcie dla idei odbudowy. Uchwalono ogólne zasady, według których rekonstrukcja ma się odbywać, m.in. zasadę koncentracji na reformach wewnętrznych, przejrzystości i poszanowania prawa. Bardziej szczegółowych ustaleń zabrakło też podczas kolejnej konferencji, zorganizowanej w Berlinie w październiku br. pod patronatem G7 i Komisji Europejskiej. Chociaż oba spotkania nie dały wymiernych efektów, jednym z celów Ukrainy, obok przedstawienia planu, było podtrzymanie zainteresowania państw partnerskich oraz podkreślenie kierunku euroatlantyckiego i ciągłości reform. Priorytetem dla zainteresowanych stron jest obecnie wsparcie makrofinansowe pozwalające na funkcjonowanie Ukrainy oraz dostawę broni.

**Wyzwania.** Przedłużająca się wojna wyniszcza Ukrainę. Potencjalne straty będą dużo większe niż szacowano do tej pory, a priorytetem jest naprawa zniszczeń, zwłaszcza infrastruktury krytycznej. Wyzwaniem jest też kwestia logistyki. Rosyjska blokada ukraińskiego wybrzeża sprawia, że większość szlaków handlowych prowadzi obecnie przez niedostatecznie rozwiniętą infrastrukturę drogową i kolejową przez zachodnią i południowo-zachodnią granicę, a tzw. [umowa zbożowa dotyczy możliwości eksportu przez Morze Czarne tylko produktów rolnych](#).

Walka z korupcją i skuteczne dokończenie reformy sądownictwa są niezbędne do przyciągnięcia darczyńców, zaangażowania inwestorów prywatnych i efektywnego wydawania funduszy na odbudowę. Przeprowadzenie tych reform jest jednym z założeń NPOU i jest zgodne [z zaleceniami Komisji Europejskiej](#), która rekomenduje przyznanie Ukrainie statusu kandydata do UE. Ukraina poczyniła już kroki formalne – w czerwcu br. Rada Najwyższa przyjęła Strategię Antykorupcyjną na lata 2021–2025, a w lipcu udało się powołać szefa prokuratury antykorupcyjnej (Ołeksandra Kłymentkę). Ciągle jednak nieobsadzone jest np. stanowisko szefa Narodowego Biura Antykorupcyjnego. Do najważniejszych elementów walki z korupcją należy daleko posunięta cyfryzacja państwa, w tym wprowadzenie systemu zamówień publicznych ProZorro. Wyzwaniem pozostaje działalność organów ścigania w zakresie walki z korupcją i faktyczne wdrażanie polityki antykorupcyjnej.

Ukraiński plan odbudowy jest bardzo obszerny, ale jednocześnie nadal brakuje konkretów co do instytucji odpowiedzialnej za jego koordynację. Podobnie jest z kwestią pozyskiwania funduszy. Jeszcze w kwietniu prezydent Zełenski zapowiedział stworzenie Funduszu Odbudowy, który jednak nadal nie funkcjonuje. Działają z kolei kilka innych narzędzi, m.in. fundusz w ramach programu prezydenckiego United24, który jest skierowany do prywatnych darczyńców.

**Szanse.** Konsensus polityczny i społeczny dotyczący euroatlantyckiej drogi Ukrainy jest okazją do kompleksowej modernizacji państwa i stworzenia podstaw długoterminowego wzrostu ekonomicznego. Wypełnienie ambitnych założeń NPOU dotyczących reform i wzmocnienia gospodarki byłoby istotnym argumentem w negocjacjach akcesyjnych z UE, ale też stworzyłoby możliwość skutecznego funkcjonowania państwa nawet w razie braku możliwości szybkiego osiągnięcia członkostwa. W krótszej perspektywie powiązanie przez potencjalnych darczyńców, w tym UE, [przekazywania części funduszy z realizacją reform](#) może przełożyć się na skuteczną walkę z korupcją. Zerwanie stosunków z Rosją i przeorientowanie gospodarki na inne rynki, w tym unijny, jest dodatkowym impulsem do kontynuowania integracji z rynkiem wewnętrznym UE oraz trwałego połączenia z europejską siecią korytarzy transportowych.

W procesie rekonstrukcji ważną rolę będzie odgrywał wymiar społeczny. [Wielka mobilizacja społeczeństwa obywatelskiego](#) już teraz wspiera wysiłek obronny państwa. Dalsze zaangażowanie Ukraińców i ich determinacja będą siłą napędową reform – zarówno na poziomie oddolnej kontroli urzędów centralnych i samorządowych, jak i wdrażania projektów rekonstrukcji państwa. Planowane wzmocnienie kapitału ludzkiego Ukrainy może się dodatkowo pozytywnie przełożyć nie tylko na gospodarkę, ale m.in. na powojenne powroty z uchodźstwa, a więc na złagodzenie negatywnych skutków demograficznych wojny. Odbudowa części infrastruktury – lub nawet rozpoczęcie prac jeszcze w trakcie działań wojennych – będzie podtrzymywać ukraińskie morale.

**Perspektywy dla Polski.** Z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski udana odbudowa Ukrainy oznaczać będzie przede wszystkim stabilność sąsiedztwa. Z ekonomicznego – jest szansą na udział polskich przedsiębiorstw i inwestorów w rekonstrukcji i wzmocnienie eksportu na ukraiński rynek. Szacunki Banku Pekao wykazują, że łączne korzyści z polskiego zaangażowania mogłyby sięgnąć ok. 172–188 mld złotych. Szczególnie duży potencjał miałyby branża rafineryjna, energetyczna oraz budownicza i wytwarzająca na jej potrzeby różnego rodzaju materiały branża przetwórcza.

Polskie doświadczenie transformacji i modernizacji gospodarczej, a przede wszystkim bliskość geograficzna mogą być istotne w procesie odbudowy i ułatwić polskie zaangażowanie. Ukraińska sympatia do Polaków czy ustawa o specjalnym statusie polskich obywateli (zwłaszcza zagwarantowane w niej prawo pracy i prowadzenia działalności gospodarczej na takich samych zasadach, jak obywatele Ukrainy) mogą być dodatkowym ułatwieniem dla polskich przedsiębiorców.