

Prezentacja „planu Marshalla” dla Ukrainy

Sławomir Matuszak

W dniach 4–5 lipca w Lugano w Szwajcarii odbyła się konferencja dotycząca odbudowy Ukrainy, w której wzięli udział reprezentanci ponad 40 państw i 18 organizacji międzynarodowych (w tym Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju). Ukrainę reprezentowali m.in. premier Denys Szmyhał, przewodniczący Rady Najwyższej Rusłan Stefanczuk oraz szereg ministrów, a zdalnie przed uczestnikami forum wystąpił prezydent Wołodymyr Zełenski. W czasie konferencji zaprezentowano plan odbudowy Ukrainy, potocznie nazywany „planem Marshalla”. Został on przygotowany przez utworzoną w kwietniu Narodową Radę ds. Odbudowy Ukrainy po Wojnie – organ doradczy przy prezydencie. Odbudowa ma trwać 10 lat i będzie realizowana w trzech etapach. Pierwszy obejmuje bieżące potrzeby, w szczególności związane z odtworzeniem niszczonej infrastruktury krytycznej. Drugi etap obejmuje lata 2023–2025 (580 projektów na sumę 350 mld dolarów), trzeci zaś – okres od 2026 do 2032 r. (270 projektów o wartości 400 mld dolarów). Plan zakłada wzrost gospodarczy na poziomie 7% rocznie oraz wejście Ukrainy do czołowych 25 państw w przygotowywanych przez Bank Światowy rankingach Human Capital Index (obecnie zajmuje ona w nim 53. miejsce) i Economic Complexity Index (aktualnie 47. pozycja).

Narodowe projekty

Podczas forum zaprezentowano w ramach planu odbudowy 15 programów sektorowych, składających się z 850 projektów, których wartość wynosi ponad 750 mld dolarów. Obejmują one następujące obszary:

- **Zwiększenie obronności i bezpieczeństwa** (50 mld dolarów) – przewiduje przebrojenie armii i dostosowanie jej do standardów NATO oraz rozwój własnego przemysłu obronnego, w tym lotniczego;
- **Integracja z UE** (poniżej 1 mld dolarów) – adaptacja ukraińskiego prawa do unijnego;
- **Ochrona środowiska** (20 mld dolarów) – m.in. budowa kompleksów przetwarzania śmieci;
- **Bezpieczeństwo energetyczne** (130 mld dolarów) – budowa nowych elektrowni wodnych, rozwój odnawialnych źródeł energii, ukończenie dwóch bloków w Chmielnickiej Elektrowni Atomowej i modernizacja pozostałych elektrowni jądrowych, rozszerzenie połączeń elektroenergetycznych z państwami UE oraz budowa 15 GW elektrolizerów w celu produkcji zielonego wodoru;

- **Polepszenie klimatu inwestycyjnego** (5 mld dolarów) – przeprowadzenie procesu deregulacji gospodarki na szeroką skalę, reforma Państwowej Służby Celnej i Państwowej Służby Podatkowej;
- **Zapewnienie konkurencyjnego dostępu do kapitału** (75 mld dolarów) – wprowadzenie systemu państwowych grantów i gwarancji kredytowych, zmniejszenie oprocentowania kredytów oraz stymulowanie rozwoju kredytów hipotecznych;
- **Stabilność makrofinansowa** (60–80 mld dolarów) – zapewnienie środków na pokrycie deficytu budżetowego;
- **Rozwój sektorów gospodarki produkujących towary i usługi z dużą wartością dodaną** (50 mld dolarów) – rozwój przetwórstwa spożywczego, przemysłu meblarskiego, maszynowego, metalurgii oraz sektora IT;
- **Rozszerzenie integracji logistycznej z UE** (120–160 mld dolarów) poprzez:
 - Budowę toru o standardowej szerokości między granicą z Polską i Rawą Ruską (7 km) oraz Mościskami (81 km), modernizację szerokotorowej linii kolejowej między polską granicą i Kowlem (94 km) – ma to nastąpić do końca 2022 r.;
 - Budowę toru o standardowej szerokości między granicą z Polską i Kowlem (65 km) oraz Chyrowem (39 km), a także między Czopem i Użhorodem (22 km). Ponadto zaplanowano modernizację 116 km linii szerokotorowej z Odessy do portów nad Dunajem, przewidywany termin realizacji – lata 2023–2025;
 - Budowę 585-kilometrowego odcinka toru o standardowej szerokości między ukraińską stolicą i granicą z Polską w celu uruchomienia połączenia kolejowego o dużej prędkości na trasie Kijów–Warszawa, przewidywany termin realizacji – lata 2026–2032;
 - Modernizację i rozszerzenie przepustowości 13 punktów granicznych (w tym dwóch z Polską – Jahodyn–Dorohusk i Uściług–Zosin) w latach 2022–2024 oraz budowę trzech nowych przejść granicznych (dwóch z Węgrami i jednego z Rumunią);
 - Budowę magazynów i terminali przy granicy z UE, w szczególności elewatorów do przechowywania ziarna;
 - Utworzenie wspólnego logistycznego przedsiębiorstwa z Polską, a docelowo z państwami bałtyckimi w celu zwiększenia przewozów kolejowych;
 - Podpisanie umowy z Polską o wspólnej odprawie granicznej po polskiej stronie;
 - Przeprowadzenie prac związanych z pogłębieniem szlaków w okolicach portów na Dunaju w celu zapewnienia możliwości przepływu statków o zanurzeniu do 7 m oraz budowę nowego portu rzeczno-jeziornego;
- **Odbudowa i modernizacja sektora mieszkaniowego** w regionach (150–250 mld dolarów) – budowa nowej infrastruktury mieszkalnej, zgodnej z nowymi technologiami, program zwiększenia energoefektywności budynków, modernizacja systemów dostarczania ciepła i wody;

- **Infrastruktura socjalna** (35 mld dolarów) – odbudowa zniszczonych i modernizacja ocalałych obiektów ze szczególnym uwzględnieniem energoefektywności;
- **Rozwój systemu oświaty** (5 mld dolarów) – zwiększenie jakości oświaty poprzez reformę systemu, dostosowanie programów nauczania na uniwersytetach do unijnych standardów jakości, stworzenie systemu grantów dla naukowców;
- **Modernizacja systemu ochrony zdrowia** (5 mld dolarów) – polepszenie jakości świadczonych usług m.in. poprzez rozwój regionalnych jednostek służby zdrowia;
- **Rozwój kultury i sportu** (20 mld dolarów) – wsparcie dla mediów regionalnych i centralnych, rozbudowa infrastruktury (muzea, centra kultury), budowa pięciu nowoczesnych obiektów sportowych pozwalających na organizację imprez międzynarodowych;
- **Zapewnienie efektywności polityki socjalnej** (7 mld dolarów) – przeprowadzenie reformy emerytalnej, integracja weteranów oraz zachęcanie uchodźców do powrotu na Ukrainę.

Środki na odbudowę

Sięgające 750 mld dolarów ukraińskie szacunki kosztów odbudowy blisko czterokrotnie przewyższają przedwojenny PKB kraju, który w 2021 r. wyniósł 200 mld dolarów. Biorąc jednak pod uwagę prognozowaną w br. recesję na poziomie 30–45%, należy zakładać, że względem tegorocznego PKB współczynnik ten będzie jeszcze większy. Według planu 250–300 mld dolarów ma pochodzić z grantów, 200–300 mld dolarów z kredytów, a kolejne 250 mld dolarów z prywatnych inwestycji. Jednocześnie władze w Kijowie twierdzą, że głównym źródłem finansowania narodowych projektów mają być środki należące do Rosji i rosyjskich oligarchów, które zostały zamrożone przez zachodnie państwa. W Lugano ukraiński premier oświadczył, że aktywa te (oszacował je na 300–500 mld dolarów) powinny zostać skonfiskowane i przekazane Ukrainie. Szef Biura Prezydenta Andrij Jermak zaproponował podpisanie umowy międzynarodowej, która stworzyłaby specjalny mechanizm kompensacji z rosyjskich środków. Ponadto Kijów oczekuje wsparcia ze strony państw partnerskich i międzynarodowych instytucji finansowych oraz inwestycji sektora prywatnego. Oczekuje się, że największą rolę będzie odgrywać UE (według doniesień medialnych Komisja Europejska planuje wydzielić na ten cel 500 mld euro), nie podano jednak jak dotąd informacji o szczegółach i zakresie czasowym.

Ocena i perspektywy

- Przedstawiony w Lugano plan jedynie częściowo dotyczy odbudowy. W istocie jest bowiem bardzo ambitnym projektem całkowitej transformacji państwa i gospodarki, szczególnie pod względem infrastruktury. Przewiduje działania, które na ograniczoną skalę miały miejsce przed wojną (np. termomodernizację wszystkich budynków w kraju) bądź były wówczas zapowiadane (np. rozwój energetyki jądrowej). Uszczegółowienie i utworzenie tzw. mapy drogowej przy współpracy z partnerami zagranicznymi ma się rozpocząć po konferencji w Lugano. W wielu aspektach widać, że prezentacje były przygotowywane naprędce bądź bazowały na dokumentach sprzed wojny. Przykładowo w programie bezpieczeństwa energetycznego jako cel do osiągnięcia wskazano „ograniczenie importu paliw z Rosji i Białorusi”, choć i tak został on wstrzymany po 24 lutego.

- Wydaje się, że część projektów może zostać zrealizowana w najbliższym czasie – dotyczy to w szczególności wybranych inwestycji w infrastrukturę zwiększającą przepustowość granicy z UE, która pozostaje jedyną trasą wymiany handlowej z Ukrainą. Można jednak wskazać kilka wątpliwych kwestii. Plan nie zakłada np. możliwości połączenia Lwowa i Warszawy linią normalnotorową. W przedstawionych projektach wymienia się budowę takiej linii tylko od polskiej granicy do Rawy Ruskiej, choć takie połączenie już istnieje i wydaje się, że wystarczyłoby je zmodernizować. Brakuje też projektu jej przedłużenia, tj. połączenia z Mościsk Drugich bądź Rawy Ruskiej do Lwowa, choć jeszcze w maju ukraińskie koleje państwowe informowały o rozpoczęciu przygotowań do realizacji pierwszej z tych tras. Plan wspomina o możliwości budowy linii kolejowej o standardowej szerokości między Lwowem i Czopem (obwód zakarpacki), co pozwoliłoby na włączenie się do unijnego korytarza Mediterranean i uzyskanie połączenia z portem w Konstancy, jednak nie przewiduje przedłużenia linii normalnotorowej ze Lwowa – przez Iwano-Frankiwnsk i Czerniowce – do rumuńskiej sieci kolejowej prowadzącej do tego portu. Obie trasy umożliwiłyby w przyszłości przyłączenie się do inicjatywy Rail 2 Sea, przewidującej utworzenie korytarza między portami w Gdańsku i Konstancy, niemniej to druga opcja (przez Lublin, Lwów i Suczawę) wydaje się znacznie łatwiejsza i szybsza do zrealizowania, gdyż omija od wchodu łuk Karpat, a ponadto ma tę zaletę, że ułatwiłaby portowi w Gdańsku podejmowanie ładunków z Ukrainy.
- Największą słabością zaprezentowanego planu jest niejasność odnośnie do źródeł finansowania. Nawet jeśli przyjąć, że suma 750 mld dolarów jest znacznie zawyżona, i odrzucić te projekty, które nie są priorytetowe (jak budowa nowych obiektów sportowych), to koszt odbudowy i tak pozostanie ogromny. Teoretycznie najbardziej zasadne wydaje się wykorzystanie zamrożonych przez Zachód rosyjskich środków, jednak nie ma pewności, czy w ogóle będzie to możliwe, gdyż obecnie nie istnieją powszechnie obowiązujące mechanizmy prawne pozwalające na konfiskatę rosyjskiego majątku i oddanie go Ukrainie. Jedynie Kanada ustawowo wprowadziła takie rozwiązanie, lecz nie zawiera ono zobowiązania do przekazania środków Ukrainie. Podobne kroki zapowiedziała Wielka Brytania, niemniej trudno powiedzieć, kiedy je wykona. Po konferencji w Lugano przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen ogłosiła, że KE prowadzi prace nad rozwiązaniem prawnym umożliwiającym konfiskatę rosyjskich aktywów, ale nie podała żadnych ram czasowych tych działań.
- Należy podkreślić, że nawet obecne wsparcie finansowe budżetu Ukrainy ze strony Zachodu jest niewystarczające i Kijów zmuszony jest de facto „drukować” hrywnę, co przyczynia się do wzrostu inflacji. Nadzieje na masowy napływ prywatnych inwestycji (Kijów liczy na 50 mld dolarów w latach 2023–2025) wydają się w aktualnych warunkach całkowicie nierealistyczne. Wątpliwe jest także, aby do niego doszło, nawet jeśli w najbliższych miesiącach uzgodniona zostanie jakaś forma zawieszenia broni.
- Obecnie trudno też powiedzieć, jak będzie wyglądał mechanizm przekazywania środków. Najprawdopodobniej będą one wydzielane na konkretne projekty, pod nadzorem Komisji Europejskiej, choć można spotkać opinie przedstawicieli ukraińskich władz, że to Kijów powinien mieć pełną kontrolę nad ich wydatkowaniem. Głównym wyzwaniem będzie zachowanie transparentności w przetargach, z czym Ukraina jeszcze przed wojną miała

ogromne problemy. Kluczowe znaczenie będzie miało uzależnienie pomocy ze strony Zachodu od postępów w reformach, szczególnie tych związanych z wymiarem sprawiedliwości i walką z korupcją.