

Odbudowa Ukrainy – jak ją wesprzeć?

11 VIII 2022



MACIEJ POPOWSKI

Dyrektor Generalny ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji
w sprawie Rozszerzenia, Komisja Europejska

Choć konflikt zbrojny w Ukrainie wciąż trwa, to już toczą się poważne rozmowy o jej odbudowie i dalszej integracji z Unią Europejską. Szacuje się, że na powojenną rekonstrukcję potrzeba 750 mld euro. Skąd mogą pochodzić środki na sfinansowanie tych nakładów i jaka w tym wysiłku będzie rola UE? Ważne by odbudowie towarzyszyła głęboka modernizacja kraju: reforma sądownictwa, walka z korupcją czy zmiana roli oligarchów. Ukraińcy chcą to zrobić – już dziś widać ich determinację. Dobrym prognostykiem jest choćby decentralizacja państwa – reforma, która okazała się dużym sukcesem.

Rozmowę prowadzi Miłosz Szymański, redaktor podcastu „Głos Kongresu Obywatelskiego”

Nasza rozmowa będzie dotyczyć Ukrainy, jej perspektyw unijnych, a także tego, co my możemy zrobić, żeby odbudować Ukrainę, kiedy wreszcie skończy się wojna. Zaczniemy od konferencji w Lugano, na której spotkało się czterdzieści państw i organizacji międzynarodowych, które dyskutowały, w jaki sposób odbudować Ukrainę i jak sfinansować to przedsięwzięcie. Szacuje się w tej chwili, przy czym są to bardzo powierzchowne szacunki, że na odbudowę Ukrainy potrzeba 750 miliardów euro. Skąd w takim razie weźmiemy te pieniądze?

Ma Pan rację, takie są szacunki. Wstępna kwota podana w trakcie konferencji w Lugano przez pana premiera Denysa Szmyhala opiera się o szacunki Banku Światowego, Kijowskiego Instytutu Gospodarki i Kyiv School of Economy. Trudno jest jednak ocenić skalę potrzeb, kiedy trwają działania wojenne, a codziennie powstają nowe zniszczenia. Oczywiście jest, że będą potrzebne setki miliardów euro.

Jednym z pomysłów na pozyskanie tych pieniędzy jest wykorzystanie zamrożonych (poprzez sankcje) rosyjskich pieniędzy. Ale już mamy sygnały, chociażby ze strony Szwajcarii, że tych pieniędzy nie przekaże.

Rzeczywiście, władze ukraińskie oczekują, że wspólnota międzynarodowa znajdzie sposób na wykorzystanie rosyjskich zamrożonych aktywów rządowych i prywatnych, których jest dość dużo. Trudno ocenić, ile, ale samych aktywów rosyjskiego banku centralnego, które są zamrożone na kontach zagranicznych, jest około 300 miliardów euro. A do tego dochodzą jeszcze aktywa przedsiębiorców i oligarchów, którzy zostali umieszczeni na liście sankcyjnej – pamiętajmy, że to nie dotyczy wszystkich rosyjskich przedsiębiorców, ale tych osób, które objęte są sankcjami. Od strony prawnej to jest bardzo trudne i na to w Lugano zwracał uwagę prezydent Szwajcarii Ignazio Cassis, tłumacząc, że praktycznie Szwajcaria nie ma takiej możliwości. My się tej kwestii przyglądamy – wiadomo, że każda decyzja o zajęciu zamrożonych aktywów musi być oparta o wyrok sądowy. Czyli to nie jest niemożliwe, ale będzie bardzo czasochłonne. Jako instytucje europejskie jesteśmy wspólnotą prawa, a razem z nami wszystkie kraje członkowskie. Nie możemy działać nielegalnie – jest to jakieś potencjalne źródło środków, ale będziemy szukać innych.

Jakie są inne pomysły na pozyskanie potrzebnych środków?

Komisja Europejska zapowiedziała pod koniec maja stworzenie specjalnego instrumentu na rzecz odbudowy Ukrainy, który będzie wpisany w nasz budżet i w dużej mierze będzie się składał z długoterminowych pożyczek na bardzo korzystnych zasadach. To trochę przypomina to, z czego korzystają w tej chwili państwa członkowskie UE, czyli Krajowe Plany Odbudowy, pakiety pomocowe na walkę z kryzysem wywołanym przez pandemię. Część środków z KPO jest pomocą bezzwrotną, grantami, ale w dużej części są to długoterminowe pożyczki gwarantowane przez budżet europejski. O czymś takim myślimy, w ciągu najbliższych miesięcy powstaną założenia takiego projektu, podstawy prawne dla stworzenia takiego instrumentu dla Ukrainy. Kiedy będzie można z niego skorzystać – tego jeszcze nie wiemy. W tej chwili dyskusja skupia się na ocenie potrzeb i na stworzeniu platformy odbudowy, czyli pewnego mechanizmu koordynacji prac nad odbudową. Ukraińcy mają swój pomysł, my mamy swój pomysł – musimy to teraz połączyć w całość.

“ **Komisja Europejska zapowiedziała pod koniec maja stworzenie specjalnego instrumentu na rzecz odbudowy Ukrainy, który będzie wpisany w budżet UE i w dużej mierze będzie się składał z długoterminowych pożyczek na bardzo korzystnych zasadach.**

Kolejnym problemem jest to, że Ukraina jest krajem, który ma wiele problemów z praworządnością, uczciwością sądów i wieloma innymi aspektami działania organów państwa. Generalnie jest jednym z bardziej skorumpowanych krajów w Europie, przynajmniej tak było do wybuchu wojny. Jest spora nadzieja, że Ukraińcy odnajdą teraz w sobie energię, żeby było zupełnie inaczej i szczerze im kibicuję. Natomiast czy te pomysły wsparcia biorą tę sytuację pod uwagę? Czy opierają się na tym, że będziemy coś budować za nich, czy tylko przekazywać pieniądze? Jak miałyby ta pomoc w praktyce wyglądać?

W przypadku takich dużych przedsięwzięć zawsze dywersyfikuje się instrumenty współpracy. Jak już znajdziemy pieniądze potrzebne na odbudowę, to nie znaczy, że one zostaną po prostu przekazane Ukrainie jako pomoc budżetowa – wsparcie bezpośrednie dla rządu. Będziemy współpracować z dużymi międzynarodowymi bankami, takie jak Europejski Bank Inwestycyjny czy Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz z agencjami rozwojowymi państw członkowskich, z różnymi międzynarodowymi partnerami. I to te podmioty będą w większości wdrażać różnorodne projekty. To będzie odbudowa infrastruktury, modernizacja sieci energetycznej, dalsza cyfryzacja itd. Pytanie o to, czy zachowane zostaną odpowiednie standardy, czy wszystko będzie się odbywało zgodnie z prawem i te, w przeważającej większości publiczne, pieniądze nie zostaną sprzeniewierzone – jest pytaniem zasadnym. Ukraińcy zdają sobie z tego sprawę. Dlatego potrzebna jest nam właśnie taka platforma, gdzie wszyscy się spotkamy, ustalimy zasady działania, priorytety, ale też mechanizmy nadzoru nad wydawaniem tych pieniędzy.

Ukraina problemy z korupcją miała i nadal ma, aczkolwiek poczyniła spore postępy i myśmy to bardzo rzeczowo opisali w naszej opinii na temat wniosku Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej. Opinia została przedstawiona w połowie czerwca, a potem jej zalecenia w całości zatwierdzili szefowie państw i rządów. Przyznając Ukrainie status kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej, określiliśmy całą listę kroków, które to państwo powinno podjąć w najbliższym czasie. One dotyczą właśnie reform sądownictwa, w tym sądu konstytucyjnego, walki z korupcją, przejrzystości życia publicznego, roli oligarchów, wolności mediów i ochrony mniejszości narodowych.

“ **Przyznając Ukrainie status kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej, określiliśmy szereg obszarów wymagających zmian: reforma sądownictwa, walka z korupcją, przejrzystość życia publicznego, rola oligarchów, wolność mediów i ochrona mniejszości narodowych.**

Jak dotychczas próbowano rozwiązać te problemy? Gdzie jeszcze wyzwania są szczególnie widoczne?

Jak się popatrzy na drogę, którą Ukraina przebyła od 2014 roku, to widać zdecydowaną poprawę. To nie znaczy, że korupcja zniknęła z życia publicznego albo że nie ma oligarchów, ale widać, że rząd podtrzymuje zasadniczy kierunek reform. Stworzono instytucje, które mogą walczyć z korupcją. Na przykład specjalną prokuraturę do walki z korupcją, specjalną służbę śledczą, która jest wzorowana na polskim CBA (to był ten model, który Ukraińcy przyjęli chyba w 2014 albo 2015 roku jako wzór). Jest też specjalna komisja w Radzie Najwyższej i wiele innych rozwiązań instytucjonalnych i prawnych.

Teraz trzeba nominować zespół ludzi, którzy w tych instytucjach będą sprawnie działać – na przykład szefa tej specjalnej prokuratury. O tym jest mowa w naszej opinii. Trzeba przeprowadzić rekrutację do tej służby dochodzeniowej. Potem będziemy czekać na efekty – w postaci zakończonych śledztw, spraw skierowanych do sądu, orzeczeń sądowych itd. Do tego oczywiście muszą być sprawne sądy, więc to kolejne zadanie – rekrutacja do sądów, a tam, gdzie jest to potrzebne, również weryfikacja sędziów czy chociażby skompletowanie składu Trybunału Konstytucyjnego. To jest oczywiście zadanie na dłuższy czas, bo tych zadań jest wiele, ale widać determinację. Ukraińcy chcą to zrobić.

Dodatkowo, w Ukrainie działa bardzo dużo prężnych organizacji pozarządowych. Decentralizacja państwa ukraińskiego była dużym sukcesem, to udana reforma, co podkreśliliśmy w naszej opinii. Wojna pokazała, jak dobrze umieją sobie radzić ukraińskie *hromady* (od 2020 r. podstawowe jednostki podziału administracyjnego Ukrainy, przyp. Redakcja) czy poszczególne miasta. Wiele z organizacji pozarządowych było w Lugano, miałem z nimi osobne spotkanie. Przy tej okazji zresztą, ponad sto dwadzieścia tych organizacji podpisało własną deklarację z Lugano, gdzie domagają się pełnej przejrzystości i nadzoru obywatelskiego nad procesem odbudowy. My, jako Komisja absolutnie jesteśmy za tym, żeby tak właśnie było oraz żeby stworzyć możliwość nadzorowania tych ogromnych inwestycji przez czynniki pozarządowe. Mam nadzieję, że to się uda.

“ **Decentralizacja państwa ukraińskiego była dużym sukcesem, to udana reforma, co podkreśliliśmy w naszej opinii. Wojna pokazała jak dobrze umieją sobie radzić ukraińskie *hromady* czy poszczególne miasta.** ”

Zmianę widać również w rankingu Transparency International, który jest takim międzynarodowym probierzem poziomu korupcji. Ukraina wciąż jeszcze zajmuje dość niskie miejsce w porównaniu z takimi championami jak Dania czy Finlandia, ale przez ostatnie osiem lat czyni postępy. Ten wynik jest coraz lepszy – za niski jeszcze – ale coraz lepszy i to pokazuje pewien trend. Jestem przekonany, że ten trend się utrzyma.

Wiele osób zastanawia się, dlaczego już teraz odbywają się tego typu spotkania, konferencje, dlaczego rozmawia się o odbudowie Ukrainy, skoro wojna jeszcze trwa. Myślę jednak, że to ważne, żeby wiedzieć, o co się walczy i jaką Ukrainę chcemy jako sąsiada. Żeby Ukraińcy też wiedzieli, o co walczą i jak ich kraj ma docelowo wyglądać. W związku z powyższym mam pytanie – jaka (w świetle dotychczasowych rozmów) ma być ta Ukraina powojenna, już odbudowana?

Trzeba zacząć od tego, że ta odbudowa zaczyna się już teraz. Walki nie toczą się wszędzie, mają miejsce głównie na wschodzie, w Donbasie i na południu kraju. A do zniszczeń doszło również w centralnej Ukrainie, w regionach północnych czy zachodnich. Zarówno ze strony rządu jak i samorządów, słyszymy, że chcieliby już zacząć tę odbudowę. Oczywiście trudno sobie wyobrazić jakiś taki kompleksowy plan na dziś, kiedy trwa wojna, ale jest rosnąca rzesza powracających Ukraińców – zarówno tych, którzy byli uchodźcami wewnętrznymi, jak i tych, którzy wyjechali dalej i wracają (również z Polski). Dla nich teraz głównym problemem są mieszkania. Oczywiście my nie jesteśmy w stanie sfinansować mieszkań dla wszystkich, bo tych osób, które musiały uciekać za granicę albo w głąb Ukrainy było około 7 milionów, a duża część budynków mieszkalnych została zniszczona bardzo poważnie. Ale w ramach poszczególnych *hromad* na pewno możemy pomóc i na to prześlemy pieniądze dość szybko. Ursula von der Leyen na konferencji w Warszawie zapowiedziała przekazanie w lipcu pakietu 500 milionów euro, takiej pomocy skierowanej na potrzeby tych wewnętrznych uchodźców lub powracających.

Podnoszenie Ukrainy ze zniszczeń wojennych będzie procesem dwutorowym. Na szczeblu lokalnym to odbudowa podstawowej infrastruktury, naprawa linii kolejowych, budowa mieszkań czy ujęć wody i tak dalej. Tego typu działania będą podejmowane w pierwszej kolejności. A potem, kiedy już skończą się działania wojenne i będziemy mieli pełen obraz sytuacji, będziemy mogli razem z Ukraińcami – bo to oczywiście jest ich plan odbudowy – zająć się przygotowaniem założeń bardziej kompleksowych, długofalowych. Bank Światowy, który jest w bliskiej współpracy z nami, ma bardzo dobrą metodologię oceny zniszczeń powojennych. W Lugano przedstawiono pierwsze założenia tej oceny, a cały raport powinien być gotowy latem. To będzie fundament do tych planów kompleksowych.



Podnoszenie Ukrainy ze zniszczeń wojennych będzie procesem dwutorowym. Na szczeblu lokalnym to odbudowa podstawowej infrastruktury, naprawa linii kolejowych, budowa mieszkań, ujęć wody itp. Kiedy już skończą się działania wojenne, będzie można zająć się przygotowaniem założeń bardziej kompleksowych, długofalowych.

W jaki sposób jesteśmy w stanie zapewnić Ukraińcom bezpieczeństwo? Wszystko wskazuje na to, że niezależnie od tego jak długo potrwa obecna wojna, Rosja pozostanie krajem agresywnym i groźnym.

Dlatego Ukraińcy podkreślają, że w tej chwili potrzebują dwóch rzeczy: broni i gotówki. To znaczy pieniędzy na bieżące funkcjonowanie państwa. To, że to państwo funkcjonuje i to naprawdę nieźle w warunkach brutalnej wojny sprowokowanej przez Rosjan, jest tak naprawdę niezwykłym osiągnięciem graniczącym z cudem. Działa nie tylko Prezydent Zeleński, który jest wszechobecny i niezwykle aktywny, ale też rząd, Rada Najwyższa, sądownictwo, czy właśnie administracja wspomnianych *hromad* i miast.

Wypłacane są pensje, działa służba zdrowia, szkoły, ale na to są potrzebne pieniądze. Z powodu wydatków wojennych i blokady portów na Morzu Azowskim i na Morzu Czarnym oraz faktu, że Ukraińcy nie mogą sprzedawać zboża czy innych produktów rolnych, tych pieniędzy w budżecie państwa po prostu brakuje. Eksport płodów rolnych z Ukrainy był jednym z głównych źródeł dochodu. O tym jak bolesny jest kryzys na rynku żywności wszyscy zresztą się właśnie przekonują – nie tylko Ukraińcy, ale i my w Europie, a zwłaszcza kraje pozaeuropejskie, które są *de facto* uzależnione od dostaw pszenicy czy oleju słonecznikowego z Ukrainy.

Jak dużo pieniędzy brakuje na podstawowe funkcjonowanie państwa?

W ocenie własnej rządu ukraińskiego i Banku Światowego na takie bieżące funkcjonowanie potrzebne jest około 5 miliardów dolarów na miesiąc. Myśmy im już przekazali od początku wojny ponad 4 miliardy euro, ale to jest za mało. Amerykanie też nadal kierują ogromną pomoc na Ukrainę. Z końcem maja Komisja zapowiedziała wsparcie, które nazywamy wsparciem makrofinansowym, taką długoterminową pożyczkę w wysokości 9 miliardów euro na bardzo korzystnych warunkach. Myślę, że ten pierwszy miliard będziemy w stanie wypłacić w lipcu, a resztę niedługo później. Chociaż jeszcze trochę takiej technicznej pracy pozostało nam do wykonania.

“ **W ocenie własnej rządu ukraińskiego i Banku Światowego na bieżące funkcjonowanie potrzebne jest około 5 miliardów dolarów na miesiąc. Myśmy im już przekazali od początku wojny ponad 4 miliardy euro, ale to jest za mało.**

Tyle jeśli chodzi o gotówkę, a druga sprawa podstawowa dla bezpieczeństwa to jest oczywiście nadal broń i amunicja. Rola Komisji Europejskiej jest ograniczona do zarządzania tak zwanym Europejskim Funduszem Pokojowym (*European Peace Facility*), w ramach którego przekazaliśmy już 2,5 miliarda euro. To jest mechanizm refundacji kosztów poniesionych przez państwa członkowskie, które dostarczają Ukrainie sprzętu wojskowego, broni, amunicji. Tak jak przykładowo Polska, która dostarczyła ponad 200 czołgów i wiele sztuk innego sprzętu. Taki kraj może poprosić o zwrot tych kosztów właśnie z tego funduszu. Myślę, że wsparcie będzie jeszcze większe – bo tylko wtedy, gdy Ukraińcy będą dobrze wyposażeni, będą w stanie powstrzymać ofensywę. A myjemy nadzieję, że również odzyskać zajęte przez Rosjan własne terytoria.

Czyli generalnie na chwilę obecną możemy założyć, że Ukraińcom ani pieniędzy, ani broni nie zabraknie?

Broni na pewno nie mają wystarczającej ilości, o czym sami dość głośno mówią. Tutaj sytuację ciężko mi ocenić, ponieważ w rozmowach o tego rodzaju wsparciu nie uczestniczę. Ale było wiele zapowiedzi ze strony Stanów Zjednoczonych czy innych sojuszników, więc można mieć nadzieję, że sytuacja się poprawi. Jako Komisja Europejska bardzo intensywnie pracujemy natomiast nad tym, żeby uruchomić wszelkie możliwe linie finansowania. Wspominałem o tych naszych kredytach, których udzielimy – podobny zamiar ma Europejski Bank Inwestycyjny. W tej chwili mógłby dość szybko przekierować do Ukrainy 1,5 miliarda euro. Amerykanie niedawno też przyjęli nowy pakiet pomocowy, to samo zrobiła Kanada i wiele innych krajów wspierających Ukrainę w ostatnim czasie.

Spójrzmy teraz w przyszłość, na drugi etap, o którym Pan wspominał – odbudowy po ustaniu wojny, czyli działań systemowych. Ile może to potrwać? Jakie są – w świetle opinii przedstawionej przez KE – przyszłościowe specjalizacje rozwojowe Ukrainy?

Biorąc pod uwagę skalę zniszczeń, zakładać trzeba, że odbudowa potrwa co najmniej dziesięć lat, mamy zresztą w pamięci polskie doświadczenia po drugiej wojnie światowej. Pamiętać jednak należy, że nie wszystkie regiony Ukrainy dotknięte są działaniami wojennymi w tym samym stopniu. Gospodarczy potencjał Ukrainy jest znaczny – cały świat w dość niestety bolesny sposób zdał sobie sprawę ze znaczenia ukraińskiego rolnictwa, ale ukraińska gospodarka to także przemysł metalurgiczny, kosmiczny, obronny, energetyka, a także sektor nowych technologii.

“ **Biorąc pod uwagę skalę zniszczeń, zakładać trzeba, że odbudowa potrwa co najmniej dziesięć lat, mamy zresztą w pamięci polskie doświadczenia po drugiej wojnie światowej.**

Na ile Pana zdaniem, ten wysiłek odbudowy kraju uda się połączyć z zieloną transformacją? Czy możemy sobie w jakiejś perspektywie wyobrazić Ukrainę np. z elektrownią wiatrową na Morzu Czarnym, portem LNG w Odessie i nowoczesnym, zielonym przemysłem?

Odbudowa Ukrainy będzie okazją do przyspieszenia transformacji energetycznej – co do tego Komisja Europejska i władze ukraińskie są całkowicie zgodne. Elektrownie wiatrowe powstawały już przed wojną, działają na Ukrainie elektrownie jądrowe o potencjale, który pozwoli im na eksport elektryczności do krajów UE, zwłaszcza że ukraińskie sieci energetyczne są całkowicie zintegrowane z europejskimi.

Na nowym otwarciu w relacjach Unii Europejskiej z Ukrainą mają zatem szansę zyskać obie strony. Jak w dłuższej perspektywie wpłynie to Pana zdaniem na interesy i pozycję Polski? Czy regiony Polski Wschodniej znajdą model „współrozwoju” z regionami zachodniej Ukrainy?

Polska była i będzie dla Ukrainy ważnym modelem transformacyjnym. Dalsza integracja pozwoli także np. na rozbudowę transgranicznej infrastruktury transportowej i energetycznej. Zdecydowana reakcja Polski – rządu, samorządów, społeczeństwa obywatelskiego – na rosyjską agresję oraz nasze nieustające wsparcie dla Ukrainy i Ukraińców już rozpoczęły nowy etap stosunków między oboma krajami, perspektywy współpracy są bardzo obiecujące.

“ **Polska była i będzie dla Ukrainy ważnym modelem transformacyjnym. Dalsza integracja pozwoli także np. na rozbudowę transgranicznej infrastruktury transportowej i energetycznej.**

O rozmówcy

Maciej Popowski – Dyrektor Generalny ds. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji Rozszerzeniowych (DG NEAR) w Komisji Europejskiej. Dyplomata i urzędnik europejski. Od lat 90. uczestniczył w negocjacjach dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Od 2003 roku był polskim ambasadorem przy Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Odpowiadając za sprawy unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz obrony, zajmował się m.in. udziałem Polski w unijnych misjach wojskowych np. w Kongu czy w Czadzie. W 2007 roku odszedł z polskiej dyplomacji, by w kolejnym roku rozpocząć pracę w unijnych instytucjach, najpierw jako dyrektor w Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju Komisji Europejskiej, gdzie odpowiedzialny był m.in. za współpracę z instytucjami międzynarodowymi, jak ONZ czy Bank Światowy. W 2009 roku awansował na stanowisko szefa gabinetu przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Jerzego Buzka. W latach 2011-2015 był zastępcą sekretarza generalnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Do jego głównych obowiązków należały Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, polityka bezpieczeństwa i zapobieganie konfliktom, polityka rozwoju, prawa człowieka i demokracja oraz stosunki z Parlamentem Europejskim. Od 2016 do 2020 roku pełnił funkcję zastępcy Dyrektora Generalnego w DG NEAR, a 16 września 2020 roku objął stanowisko Dyrektora Generalnego. Poza polskim, niemieckim i holenderskim posługuje się językami angielskim, francuskim oraz rosyjskim.