

Zaangażować sektor prywatny. Niemiecki plan na odbudowę Ukrainy

Sebastian Płóciennik

Z perspektywy Berlina odbudowa i powojenny rozwój Ukrainy powinny się opierać nie tylko na przyspieszeniu integracji z rynkiem UE i reformach instytucjonalnych, lecz także na większym zaangażowaniu sektora prywatnego. Służyć ma temu szerokie instrumentarium gwarancji dla inwestycji, ubezpieczeń eksportowych, wsparcia doradczego oraz skoordynowanych działań agencji publicznych i organizacji biznesowych. Według rządu RFN odbudowa ma być przedsięwzięciem ekonomicznym – w dużej mierze uwolnionym od dylematów politycznych, np. w kwestii ewentualnej konfiskaty rosyjskich aktywów i wykorzystania ich na sfinansowanie reform na Ukrainie.

10 kwietnia rząd federalny opublikował „dokument ramowy” (*Eckpunktepapier*)¹ przedstawiający niemieckie pomysły na odbudowę Ukrainy. Jego powstanie należy wiązać z planowaną na 11–12 czerwca w Berlinie międzynarodową konferencją (Ukraine Reconstruction Conference, URC), którą zwołano, aby uporządkować politykę pozamilitarnego wsparcia dla Kijowa i zaplanować proces podźwignięcia kraju ze zniszczeń wojennych. Dokument jest również efektem uzgodnień poczynionych ze stroną ukraińską w trakcie dwustronnego spotkania 16 lutego w Berlinie.

Zasadniczym celem władz niemieckich jest włączenie sektora prywatnego w proces odbudowy, co wprost zadeklarowano w podtytule dokumentu. W optyce Berlina także URC ma służyć temu, aby państwa uczestniczące w konferencji zaoferowały możliwie wiele narzędzi i platform współpracy zachęcających firmy, inwestorów instytucjonalnych, filantropów, fundacje itp. do większego zaangażowania. Punktem odniesienia ma być właśnie niemiecka koncepcja rozpisana na pięć obszarów i 15 szczegółowych działań.

Po pierwsze – sprawna koordynacja

Pakiet propozycji otwiera postulat dopasowania narzędzi indywidualnego wsparcia państwa dla firm, instrumentów polityki rozwojowej RFN oraz różnorodnych funduszy bilateralnych, europejskich i wielostronnych, które mogą zostać wykorzystane w procesie odbudowy. Aby ten cel osiągnąć,

¹ *Eckpunktepapier – Wiederaufbau der Ukraine. Mobilisierung des Privatsektors für den Wiederaufbau der Ukraine*, Die Bundesregierung, 10.04.2024, [bmz.de](https://www.bmz.de).

planowane są regularne spotkania sekretarzy stanu najważniejszych instytucji, w tym resortów spraw zagranicznych, finansów, gospodarki, klimatu i współpracy rozwojowej. Ponadto ściśle mają ze sobą współpracować publiczna agencja wsparcia handlu i inwestycji (Germany Trade and Invest, GTAI), izby przemysłowo-handlowe (AKH) oraz agencja dla gospodarki i rozwoju (Agency for Business and Economic Development, AWE). Chodzi w szczególności o zintegrowanie informacji o proponowanych narzędziach w Ukraine Business Guides.

Koordinacja działań niemieckich instytucji ma również pomóc w wykorzystaniu narzędzi UE skupionych w ramach Ukraine Facility do mobilizacji prywatnego kapitału. Z puli 50 mld euro przewidzianych w tym instrumencie na lata 2024–2027 7 mld ma zostać przeznaczonych na wsparcie inwestycji. Kolejny punkt to sprawny przepływ informacji między sektorem prywatnym i międzynarodowymi donatorami. Służyć ma temu stworzenie odrębnego gremium z udziałem przedstawicieli firm w ramach Wieloagencyjnej Platformy Koordynacyjnej Donatorów (MDCP). Stosunkowo niewielka część działań koordynacyjnych ma się odnosić do środków publicznych. W tym kontekście wymienia się przede wszystkim zacieśnienie współpracy niemieckich instytucji z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI), Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOiR) i Bankiem Światowym, które dysponują większymi możliwościami finansowania infrastruktury krytycznej niż niemiecki bank publiczny KfW.

Po drugie – więcej zachęt dla firm

Drugi filar rządowego planu to rozszerzenie wsparcia dla firm prywatnych i zachęcenie ich w ten sposób do zaangażowania na rzecz odbudowy Ukrainy. Dokument zakłada np. finansowe wzmocnienie ukraińskiego Funduszu Rozwoju Przedsiębiorczości (Business Development Fund, BDF) – narzędzia pomocy dla sektora MŚP. Powstał on z inicjatywy KfW w 1999 r. i oferował od tego czasu np. dopłaty do odsetek od pożyczek udzielanych firmom przez ukraińskie banki. Docelowo BDF ma się stać ukraińskim odpowiednikiem KfW.

Rząd chce też ułatwić dostęp do gwarancji eksportowych i inwestycyjnych dla niemieckich firm. Pierwsze kroki w tym kierunku poczyniono w 2023 r., gdy władze uprościły procedury i zwiększyły przy tym pulę środków. Od początku wojny niemieckie firmy otrzymały 30 gwarancji inwestycyjnych, a łączna ich liczba, obejmująca także te udzielone jeszcze przed jej wybuchem, sięga obecnie 46 i opiewa na 340 mln euro. Drugie szeroko stosowane narzędzie – ubezpieczenia eksportowe – osiągnęło w 2023 r. wartość 170 mln euro. Jak dotąd minimalny udział własny firm w powyższych instrumentach wynosi 5%, lecz rząd ma rozważyć obniżenie go do 2,5%. Podobne posunięcie byłoby możliwe w sferze inwestycji, ale Berlin chce się w tym zakresie podzielić odpowiedzialnością z instytucjami międzynarodowymi i raczej ustanowić nowe narzędzie.

Zachętą dla biznesu ma być obietnica znoszenia ograniczeń w przepływie kapitału, które firmy wskazują jako istotną przeszkodę

w bieżącej działalności. W tym celu rząd RFN chce prowadzić dialog z bankiem centralnym Ukrainy oraz wspierać tworzenie dodatkowych instrumentów, jak np. ubezpieczenia ryzyka konwersji walutowej w obszarze pożyczek (co już nastąpiło w lipcu 2023 r.), ale też ubezpieczenia udziałów nabywanych w firmach ukraińskich. Tego typu narzędzia mogą zostać znacznie rozszerzone – również przy współpracy KfW – ale istotnym wymogiem może się okazać zawarcie odpowiedniej umowy z Ukrainą.

Wsparcie ma dotyczyć nie tylko niemieckich, lecz także ukraińskich firm, zwłaszcza sektora MŚP. Rząd chce zaoferować więcej kapitału „rozruchowego” funduszom inwestycyjnym oraz rozbudować dopłaty do odsetek od kredytów. Już teraz takie narzędzia o łącznej wartości 62 mln euro oferuje European

» Kluczowe dla zaangażowania biznesu jest stworzenie na Ukrainie przyjaznego otoczenia gospodarczego i przyspieszenie integracji z UE.

Fund for Southeast Europe (EFSE) we współpracy z siedmioma ukraińskimi instytucjami partnerskimi. Pomoc ma też pochodzić z funduszu Green for Growth Fund (GGF), którego zadaniem będzie łączenie kapitału publicznego i prywatnego w sferze energii odnawialnej oraz efektywności energetycznej. Niemcy chciałyby do tej grupy dodać dodatkowe narzędzie gwarancyjne dla ukraińskich instytucji finansowych oferujących pożyczki dla biznesu.

Ostatni element w puli „zachęt” dla firm to pożyczki dla niemieckich i ukraińskich przedsiębiorstw udzielane za pośrednictwem Niemieckiego Towarzystwa Inwestycji

i Rozwoju (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, DEG). Do realizacji tych planów rząd zamierza wykorzystać spółkę córkę DEG (DEG Impulse) oraz program partnerstwa publiczno-prywatnego develoPPP. W ubiegłym roku DEG Impulse oraz publiczne Niemieckie Stowarzyszenie Współpracy Międzynarodowej (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ) rozpięły specjalny konkurs develoPPP dla Ukrainy o wartości 21 mln euro. Dodatkowo jesienią 2023 r. uruchomiono fundusz inwestycji rozwojowych ImpactConnect udzielający pożyczek do 5 mln euro. Rząd rozważa podniesienie tej kwoty.

» Niemcy dopuszczają wykorzystanie dochodów z alokacji aktywów Centralnego Banku Rosji na rzecz odbudowy Ukrainy – pod warunkiem wspólnego europejskiego stanowiska w tej sprawie.

Po trzecie – ułatwienia dla funduszy i darczyńców

Rząd RFN dostrzega spory potencjał we włączeniu do planów odbudowy inwestorów instytucjonalnych (np. funduszy emerytalnych), filantropów i fundacji. W tym obszarze proponowane jest utworzenie instrumentu finansowego łączącego środki na rzecz wspierania dużych projektów w sektorach o krytycznym znaczeniu dla Ukrainy (energia, infrastruktura, przemysł, rolnictwo). Zasadniczo chodzi o przejęcie części ryzyka potencjalnych inwestorów – co ma stanowić dla nich dodatkową zachętę – oraz wyposażenie instrumentu w pewien kapitał własny pochodzący ze środków publicznych.

W ramach MDCP powinny rozpocząć się rozmowy o spójności takiego funduszu z innymi narzędziami ubezpieczeniowymi, np. z utworzonym przez EBOR Ukraine Recovery and Reconstruction Guarantee Facility (URGF) czy z European Fund for Southeast Europe (EFSE). Berlin chciałby również pomóc w mobilizacji środków prywatnych fundacji i niewielkich indywidualnych darowizn na rzecz odbudowy. W tym celu ma ogłaszać odpowiednio skrojone inicjatywy za pośrednictwem platformy Reconstruction of Ukraine oraz sięgać po *crowdfunding*.

Po czwarte – ukraińskie reformy

Z perspektywy Berlina kluczowe dla zaangażowania biznesu jest stworzenie na Ukrainie przyjaznego otoczenia gospodarczego i przyspieszenie integracji z UE². Chodzi o całościowe dopasowanie tamtejszych regulacji do standardów unijnych, ale szczególne znaczenie mają reformy prorynkowe oraz skuteczna walka z korupcją. Niemcy chcą stosować zasadę warunkowości w dostępie do środków unijnego wsparcia dla Kijowa. Każda pula transferowa ma znajdować swoje odzwierciedlenie w konkretnych reformach, znoszeniu istniejących jeszcze barier w wymianie handlowej, podwyższaniu jakości infrastruktury i efektywności energetycznej, a także usprawnianiu państwa prawa i administracji publicznej.

Ważnym punktem jest włączenie Ukrainy w unijną politykę handlu surowcami i metalami rzadkimi (Critical Raw Materials Act) oraz europejską strategię bezpieczeństwa. Oznacza to konieczność koordynowania działań politycznych i ekonomicznych na poziomie bilateralnym – między Berlinem i Kijowem – oraz unijnym.

² S. Matuszak, *Kluczowy partner. Handel Ukraina–UE w 2023 roku*, OSW, 4.03.2024, osw.waw.pl.

Po piąte – rosyjskie aktywa jako margines

Niemieckie władze rozważają wykorzystanie zamrożonego za granicą rosyjskiego majątku na rzecz odbudowy Ukrainy. Nie pozostawiają przy tym w dokumencie wątpliwości, że konieczne jest wypracowanie wspólnego europejskiego stanowiska w sprawie możliwego przejścia dochodów z zarządzania aktywami Centralnego Banku Rosji i ich dalszej alokacji. W tym celu prowadzone będą konsultacje z państwami członkowskimi, Komisją Europejską, Europejskim Bankiem Centralnym oraz rządami krajów G7. Pełna konfiskata aktywów, której nie wykluczają np. USA³, nie stanowi jednak przedmiotu dyskusji.

Podsumowanie

W „dokumencie ramowym” Niemcy uporządkowały swoje plany odnośnie do odbudowy Ukrainy, wskazały kluczowe narzędzia, jak również dały do zrozumienia, czego oczekują od rozpoczynających się wkrótce obrad URC.

Znaczące jest położenie w ich strategii nacisku na zaangażowanie kapitału prywatnego. Niemcy uważają, że skoro w rozwiniętych gospodarkach zdecydowaną większość inwestycji generuje sektor niepubliczny, to zbliżony schemat rozwojowy należy zastosować na Ukrainie.

Z uwagi na skalę odbudowy, wyzwania w sferze infrastruktury oraz konieczność podejmowania szybkich decyzji co do alokacji środków kapitał państwowy mógłby odgrywać większą rolę. Niemcy boją się jednak, że dyskusje o ewentualnym wspólnym funduszu, np. na poziomie UE, mogą przeistoczyć się w spekulacje dotyczące nowego mechanizmu finansowanego z długu zaciąganego przez Komisję Europejską – na wzór covidowego funduszu odbudowy. Władze w Berlinie wielokrotnie podkreślały, że taką sytuację należy traktować jako przypadek wyjątkowy, a emisja wspólnego długu najwyżej nie mieści się w uzgodnionej formule integracji. Dodatkowy argument przeciw podejmowaniu tematu angażowania znacznych środków publicznych na Ukrainie to własne ograniczenie budżetowe w postaci konstytucyjnego hamulca długu⁴. Koalicja SPD–Zieloni–FDP stoi aktualnie przed koniecznością dokonania cięć w finansach i wynegocjowania trudnego budżetu na 2025 r. Stąd ostatnia rzecz, jakiej na rok przed wyborami potrzebuje, to publiczna dyskusja o miliardowych środkach publicznych przeznaczonych na odbudowę Ukrainy.

Stawianie na zaangażowanie prywatnego biznesu nie dziwi również w kontekście tradycyjnych ścieżek ekspansji RFN na rynkach zagranicznych. Dla gospodarki, której wartość eksportu przekracza 40% PKB, naturalne jest posiadanie rozbudowanego instrumentarium instytucji doradczych, ubezpieczeniowych, funduszy, mechanizmów gwarancyjnych. Już obecnie jest ono wykorzystywane na Ukrainie, jednak proces odbudowy ma wydatnie zwiększyć jego znaczenie. Trudno przypuszczać, aby jakiegokolwiek inne państwo europejskie było w stanie zaangażować na tym polu podobne zasoby i mogło czerpać ze zbliżonego doświadczenia w kształtowaniu międzynarodowych łańcuchów dostaw. Niemcy już na starcie mogą mieć istotne przewagi, wynikające np. z tego, że zachęcają Ukrainę do tworzenia podobnego modelu wspierania biznesu jak w Niemczech. Proces organizowania „ukraińskiego KfW” nie jest zatem przypadkowy, lecz stanowi wyraz systemowego podejścia do odbudowy.

Wybór biznesu prywatnego jako zasadniczego silnika podnoszenia Ukrainy ze zniszczeń wojennych przynajmniej częściowo rozwiązuje dylemat związany z ewentualnym wykorzystaniem rosyjskich aktywów. Biznes raczej nie będzie naciskać na to rozwiązanie. Z punktu widzenia firm z RFN konfiskata

³ J. Graca, F. Rudnik, *Nowy pakiet wsparcia USA dla Ukrainy i groźba konfiskaty rosyjskich aktywów*, OSW, 24.04.2024, osw.waw.pl.

⁴ M. Kędzierski, S. Płóciennik, *Niemcy: Trybunał Konstytucyjny zabiera rządowi 60 mld euro na transformację*, OSW, 17.11.2023, osw.waw.pl.

kapitału mogłaby w przyszłości zaszkodzić ich planom powrotu do Rosji, a nawet wpłynąć na ich inwestycje w Chinach, zagrożone np. ewentualnymi roszczeniami odszkodowawczymi Moskwy.

Sektor finansowy przekonuje ponadto, że przejęcie aktywów zachwiałoby rozwojem europejskiego rynku kapitałowego, ponieważ rodziłoby obawy inwestorów spoza Europy o bezpieczeństwo ich lokat. Dla rządu powyższe argumenty są wygodne, ponieważ pozwalają ukryć w cieniu kwestie polityczne. Berlin uważa, że wojna skończy się przy stole negocjacyjnym, więc pełna konfiskata oznaczałaby pozbycie się potencjalnego atutu w rozmowach z Moskwą i Pekinem. Pojawiają się również spekulacje, że niemal pewne spory prawne wokół przejęcia rosyjskich aktywów mogłyby doprowadzić do ponownego otwarcia sprawy niemieckich reparacji wojennych. Niemcy proponują zatem najmniej ryzykowne rozwiązanie, czyli przejęcie dochodów z zainwestowanych aktywów, a ewentualne dalsze kroki pozostawiają kompromisowi – bardzo mało prawdopodobnemu – na poziomie międzynarodowym.