



13.04.2023 r.

Plany odbudowy Ukrainy z perspektywy polskiego sektora budownictwa

Nie mam żadnych wątpliwości, że silna i suwerenna Ukraina jest filarem bezpieczeństwa i rozwoju państwa polskiego w kolejnych dziesięcioleciach. Dlatego uważam, że **w interesie narodowym Polski powinno być jak najszybsze rozpoczęcie odbudowy Ukrainy z możliwie jak najszerszym udziałem państw Zachodu**. Pomimo entuzjazmu, który zazwyczaj towarzyszy dyskusjom poświęconym projektowi odbudowy, a także niezależnie od głębokiego przekonania, że proces ten powinien zostać uruchomiony bez zbędnej zwłoki, **plany związane z rekonstrukcją naszego wschodniego sąsiada wydają się na razie bardzo mgliste**.

Po pierwsze, **warunkiem koniecznym do zainicjowania programu odbudowy jest zakończenie działań wojennych**. Dzisiaj nie jesteśmy w stanie przewidzieć, kiedy ten moment nastąpi, a przewidywania ekspertów w tej kwestii są rozbieżne. Wielu z nich prognozuje rychłe wyczerpanie potencjału ofensywnego obydwu stron, które powinno doprowadzić do zamrożenia walk i rozpoczęcia negocjacji pokojowych, ale są też tacy, którzy skłaniają się ku wizji długotrwałego konfliktu ze zmiennym natężeniem starć zbrojnych. Żadna odpowiedzialna firma nie wyśle swoich pracowników na tereny ogarnięte wojną lub w rejony do nich przyległe. Dopóki nie umilkną działa, dopóty wszelkie aktywności związane z odbudową Ukrainy będą miały charakter doraźny i prowizoryczny. Poza tym należy przypuszczać, że **do Ukrainy nie napłynie większy kapitał, jeżeli nie dojdzie do zawarcia trwałego porozumienia pokojowego z Rosją**. Najlepiej gdyby został on oparty o nowy system kolektywnego bezpieczeństwa w regionie Europy Środkowo-Wschodniej w ramach obowiązujących sojuszy militarnych, który będzie skutecznie odstraszał Rosję przed kolejnym atakiem.

Po drugie, **na dziś zupełnie nie wiadomo, z jakich źródeł miałyby popłynąć fundusze na odbudowę Ukrainy ze zniszczeń wojennych oraz które państwa zamierzają w ten proces aktywnie się zaangażować**. Pod koniec marca 2023 roku Bank Światowy we współpracy z rządem Ukrainy, Komisją Europejską i ONZ opublikował prognozę, która przewiduje, że koszt odbudowy ukraińskiej gospodarki może pochłonąć ponad 410 mld dolarów, czyli ponad dwukrotność PKB Ukrainy z 2021 roku. Ponadto **brakuje przekonujących planów, jakie instytucje będą pośredniczyły w przepływie środków finansowych, a następnie stały na straży, aby środki te były właściwie wydatkowane**. Mówi się o zaangażowaniu instytucji światowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF), Bank Światowy czy Międzynarodowa Korporacja Finansowa (IFC), kreśli się scenariusze związane z aktywnością europejskich banków, takich jak Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBRD) lub Europejski Bank Inwestycyjny (EIB), dyskutuje się o udziale podmiotów prywatnych działających na zasadach komercyjnych, a także roztacza się plany zakładające powołanie zupełnie nowej instytucji finansującej, która integrowałaby wszystkie działania związane z programem odbudowy. Poza tym **nie zostały jeszcze podjęte decyzje, jakie regulacje prawne będą obowiązywały przy realizacji zaplanowanych przedsięwzięć inwestycyjnych**. Ukraińskie prawo mocno odbiega dziś od standardów zachodnich, co w istotny sposób utrudnia przyciąganie zachodnich funduszy i skutecznie osłabia zapal wielu przedsiębiorstw do aktywnego uczestnictwa w odbudowie Ukrainy. Aby temu przeciwdziałać, pojawiają się interesujące koncepcje oparte, na przykład, na doświadczeniach Kazachstanu. Zakładają one, że zagraniczni inwestorzy będą realizowali inwestycje w oparciu o prawo brytyjskie, którego regulacje chroniłyby międzynarodowy kapitał w relacjach z państwem ukraińskim i ukraińskimi partnerami.



Po trzecie, liderzy państwa ukraińskiego doskonale zdają sobie sprawę, że **do skutecznego zmobilizowania publicznego i prywatnego kapitału z różnych części świata konieczne są radykalne działania zmierzające do wykorzenienia korupcji w kręgach władzy, zlikwidowania postsowieckiego systemu kleptokracji, osłabienia wpływu dotychczasowych oligarchów oraz niedopuszczenia do powstania nowych grup interesu, które będą próbowały wykorzystać proces odbudowy swojej ojczyzny do osiągnięcia partykularnych celów.** Aby przyciągnąć zagraniczny kapitał niezbędne wydaje się także znaczące wzmocnienie instytucji państwowych oraz głęboka reforma systemu prawa w kierunku deregulacji i zwiększenia zakresu wolności gospodarczej.

Niezależnie od zjawisk, nad którymi nie ma żadnej kontroli, **wiele polskich przedsiębiorstw budowlanych sygnalizuje pełną gotowość do aktywnego udziału w odbudowie Ukrainy.** I bez wątplenia spora część przedsiębiorstw może tę szansę wykorzystać. Pomimo tego należy pamiętać, że skala obecności polskich firm prawdopodobnie nie będzie zależała od poziomu wdzięczności narodu ukraińskiego za dobroczynną postawę polskiego społeczeństwa w reakcji na agresję Rosji, tylko będą decydowały o tym twarde względy biznesowe. W moim przekonaniu **wiele do życzenia pozostawia efektywna pomoc dla rodzimych przedsiębiorstw ze strony polskiej administracji państwowej. Na przestrzeni ostatnich dekad ani nie odkryła ona w sobie wewnętrznej potrzeby, ani nie wykształciła odpowiednich instrumentów w zakresie aktywnego działania na rzecz polskiego biznesu za granicą.** W wielu przypadkach wsparcie instytucji państwa polskiego przyjmuje formę deklaratywną, w którym dominują poczynania o charakterze pozornym, a wiele posunięć cechuje chaos i brak koordynacji w porównaniu ze spójnymi i skutecznymi działaniami prowadzonymi przez rządy innych krajów zachodnich. Jednocześnie **potrafię wyobrazić sobie scenariusz, w którym strona ukraińska zapewnia polskim przedsiębiorstwom preferencyjny dostęp do lokalnego rynku, przynajmniej w ograniczonym zakresie.** Na przykład Ukraina może z własnej inicjatywy zaprosić Polskę do wspólnej realizacji kilku dużych projektów infrastrukturalnych o fundamentalnym dla obydwu krajów znaczeniu z udziałem polsko-ukraińskich konsorcjów. W tej sprawie wiele zależy od stopnia realizacji diskutowanego w kuluarach pomysłu pogłębionego sojuszu Polski i Ukrainy, który jednocześnie miałby ogromny potencjał, by wywierać wpływ na obszar relacji gospodarczych obydwu państw. Jest to jednak wizja, której ewentualne urzeczywistnienie może zająć kolejne dekady, nie mówiąc już o tym, że w przestrzeni publicznej nie zostały zaprezentowane żadne konkretne założenia leżące u podstaw tej ambitnej koncepcji, które mogłyby podlegać merytorycznej ocenie.

Mimo wszystko należy bezpiecznie założyć, że **o pierwszeństwie w realizacji kontraktów w Ukrainie najprawdopodobniej będzie decydowała skala pomocy przeznaczona na odbudowę ukraińskiej infrastruktury płynąca od konkretnych państw.** Dzisiaj można przyjąć, że największe pieniądze będą skłonni wyłożyć Amerykanie i Brytyjczycy, kilka dużych krajów Unii Europejskiej, takie jak Niemcy, Francja, Włochy czy Hiszpania oraz bogaci sojusznicy USA w Azji, czyli Japonia i Korea Południowa. Nie lekceważyłbym też roli, jaką w Ukrainie może odegrać Turcja, a także Kazachstan i Arabia Saudyjska. Bardzo trudny do oceny jest potencjalny udział Chin, które zaczynają coraz śmieiej włączać się w dyskusje nad założeniami przyszłego porozumienia pokojowego między Ukrainą a Rosją. Nie należy mieć złudzeń, że ewentualna penetracja kapitału chińskiego w Ukrainie prawdopodobnie spotka się ze zdecydowanym oporem ze strony państw anglosaskich, ale jednocześnie można przypuszczać, że zaangażowanie Chin w odbudowę Ukrainy mogłoby uzyskać aprobatę kilku bogatych państw Unii Europejskiej, takich jak Niemcy czy Francja. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że niemieckie firmy,



takie jak Volkswagen czy BASF, skokowo zwiększają swoje inwestycje w Chinach, a prezydent Emmanuel Macron podczas swojej wizyty w Państwie Środka na początku kwietnia 2023 roku pogłębił relacje handlowe Francji z Pekinem i jednocześnie wezwał Europę do rozwijania większej autonomii strategicznej wobec Stanów Zjednoczonych w wyniku narastającej rywalizacji amerykańsko-chińskiej.

W kontekście powyższych rozważań **najbardziej optymalnym rozwiązaniem dla Polski wydaje się powołanie odrębnego funduszu dedykowanego odbudowie Ukrainy i skonstruowanego na miarę skromnych możliwości finansowych państwa polskiego na tle bogatszych krajów Zachodu**. Tylko w ten sposób będziemy mogli zagwarantować sobie bezpośredni udział polskich firm w realizacji konkretnych inwestycji. Niezależnie od tego, czy taki fundusz powstanie, należy spodziewać się, że niektóre polskie firmy będą wciągane do realizacji projektów inwestycyjnych przez zachodnich partnerów, na przykład ze Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Amerykańskie i brytyjskie podmioty chętnie sfinansują i zaprojektują całe przedsięwzięcie, ale niskomarżowe usługi budowlane będą woleli oddawać w ręce generalnych wykonawców z regionu. Można też przewidywać, że kilka krajowych spółek ma zamiar uczestniczyć w projektach inwestycyjnych w konsorcjach ze swoimi zagranicznymi spółkami matkami. Z kolei polskie przedsiębiorstwa, które mają już doświadczenie w realizacji projektów w Ukrainie, będą próbowały swoich sił w pojedynkę lub we współpracy z partnerami biznesowymi zza naszej wschodniej granicy oraz ze wsparciem polskich instytucji finansowych, takich jak BGK i KUKE.

W mojej ocenie największymi beneficjentami odbudowy Ukrainy mogą okazać się krajowi producenci materiałów i produktów wykorzystywanych w budownictwie, których w Ukrainie będzie mocno brakowało, czyli: stali, cementu, betonu, cegieł, izolacji, chemii budowlanej, kruszyw, asfaltu, konstrukcji aluminiowych oraz wyrobów z drewna i szkła. Będzie to wynikało przede wszystkim z bliskości geograficznej Polski, która predestynuje polskich producentów do aktywnego udziału w rekonstrukcji Ukrainy. **Jest niemal pewne, że palącym problemem bardzo szybko stanie się niedostateczna przepustowość drogowych i kolejowych przejść granicznych z Ukrainą oraz słabo rozwinięta infrastruktura transportowa po stronie ukraińskiej**. Dlatego już dziś należy podejmować wysiłki, aby pilnie rozbudować przejścia graniczne i tworzyć kolejne, rozwijać projekty infrastrukturalne na terenach przygranicznych oraz maksymalnie skrócić kontrolę celną i paszportową, aby zadbać o odpowiednią przejezdność na polsko-ukraińskiej granicy.

Na zakończenie chciałbym zasygnalizować obawy dotyczące negatywnych skutków, z którymi może mierzyć się polski rynek budowlany po uruchomieniu programu odbudowy Ukrainy. Po pierwsze, ogromny popyt na materiały produkowane w Polsce może szybko doprowadzić do kolejnej fali bezprecedensowych wzrostów cen. Po drugie, na polskich budowach może błyskawicznie zabraknąć rąk do pracy, ponieważ dziesiątki tysięcy pracowników z Ukrainy, bez których krajowe firmy budowlane nie są w stanie normalnie funkcjonować, prawdopodobnie wezmą udział w obudowie swojego kraju. Deficyt wykwalifikowanej kadry może wystąpić dokładnie w momencie kumulacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych w Polsce. Są to wyzwania, do których jako państwo powinniśmy się z odpowiednim wyprzedzeniem przygotować.

dr Damian Kaźmierczak

Członek Zarządu i Główny Ekonomista PZPB