

## Нарис про відбудову України

Торбйорн Бекер, Інститут перехідних економік при Стокгольмській школі економіки

Баррі Айхенгрін, Університет Каліфорнії – Берклі

Юрій Городніченко, Університет Каліфорнії – Берклі

Сергей Гурієв, Sciences Po

Саймон Джонсон, Масачусетський Технологічний університет

Тимофій Милованов, Київська школа економіки

Кеннет Рогофф, Гарвардський університет

Беатріче Ведер ді Мауро, Вища школа міжнародних та розвиткових досліджень

**Анотація:** Відбудова України відкриває унікальну можливість модернізувати країну та забезпечити її майбутнє. Ключові принципи міжнародної допомоги для відбудови такі: (1) Україна рухається до вступу до ЄС; (2) під егідою ЄС організується окрема агенція, яка має значну автономію в питаннях координації та управління допомогою та програмою реконструкції; (3) Україна є "власником" програми реконструкції; (4) заохочення та допомога у надходженні іноземного капіталу та технологій; (5) допомога має бути переважно у вигляді грантів, а не кредитів; (6) відбудова має виходити з принципу майбутнього без вуглецевого сліду з мінімальною залежністю від викопного палива. Відбудова має включати три чіткі стадії з різними цілями та обмеженнями. Після лише одного місяця війни оцінки необхідної допомоги від Європи та інших країн уже сягають від 200 до 500 млрд євро. Вартість відбудови зростає щодня все швидше, оскільки люди проводять все більше часу поза своїми домівками, діти травматизуються, а приватні компанії розпадаються.

## 1. Вступ

- 1.1 24 лютого 2022 року Росія вторглася до України. Убито тисячі цивільних. Понад чверть населення (41 мільйон станом на січень 2022 року, без урахування Криму) були змушені покинути домівки, із них понад 4 млн переїхали до країн ЄС. Маріуполь та багато інших міст України фактично зруйновані. Руйнування та криза біженців такого масштабу не бачені у Європі з часів Другої світової війни.
- 1.2 Із чотирьох мільйонів осіб, які виїхали з України, половина – діти. Багато сімей розділені через конфлікт, часто чоловіки залишилися в Україні, щоб битися. Багато біженців знайшли притулок у власних помешканнях європейців, проте зростає занепокоєння щодо їхнього доступу до освіти, охорони здоров'я та можливостей заробітку. До того ж, понад 6 мільйонів людей стали внутрішньо переміщеними особами, і часто вони також стикаються з труднощами. Найгірша ситуація – для сотень та тисяч людей, замкнених у зонах бойових дій, включно зі 100 тисячами у Маріуполі.
- 1.3 Генасамблея ООН засудила агресивну російську війну проти України. Багато країн та міжнародних організацій закликали Росію зупинити агресію. Україна отримує допомогу, включно зі зброєю, від багатьох країн.
- 1.4 Через спротив української армії російська армія не досягла стратегічних цілей та понесла значні втрати. Результат та тривалість війни наразі невизначені. Однак, все більш зрозуміло, що Україна має значні шанси вигнати більшість загарбників зі своєї території.
- 1.5 Різні уряди та міжнародні організації висловили свою готовність допомогти Україні відновитися після війни. Цей нарис окреслює ідеї з дизайну та вимог до таких зусиль. Ми базуємося на попередньому досвіді післявоєнного відновлення (наприклад, план Маршалла після Другої Світової, об'єднання Німеччини, реконструкція Іраку та Афганістану) та досвіді відновлення після стихійних лих. Більш конкретні кроки з відновлення можуть бути розроблені тоді, коли буде більше інформації про результати війни.

## 2. Основні умови для аналізу

- 2.1 *Економіка*: Економіка втратила 30-50% виробничих потужностей, переважно на Сході України. Людські втрати (вбиті та поранені) зростають. Фабрики й заводи зруйновано. Порти, залізниці, елеватори, склади, логістичні центри, лінії електропостачання та телекомунікацій значно пошкоджені або зруйновані. Житловий фонд та комерційну нерухомість у багатьох великих містах (Харків, Маріуполь, Чернігів) фактично знищено, багато інших міст також зазнали значних руйнувань. Соціальна інфраструктура (школи, дитсадки, лікарні тощо) також зруйнована. Близько 30% сільгоспкультур не були посіяні. Переміщені близько 30% працівників

(включно з професіоналами, такими як лікарі, інженери, механіки тощо). За перший місяць війни економічна активність знизилася на 30-50%. Опитування керівників підприємств свідчать, що головними перешкодами для бізнесу є логістичні складнощі та брак ресурсів, включно з робочою силою. Лише 1% компаній повідомили, що не понесли збитків. Враховуючи, що війна триває, оцінки втрат неточні, однак вони імовірно сягнуть сотень мільярдів доларів.

- 2.2 *Урядування:* Українські інституції (уряд, податкова, соціальна підтримка, платіжна та банківська системи тощо) працюють. Деякі форми економічної та політичної активності на час війни обмежені. Наприклад, припинена діяльність деяких політичних партій та закриті реєстри.
- 2.3 *Торгівля:* Морські перевезення, головний експортний шлях України, заблокований російськими кораблями та постійними обстрілами портів (так, Росія заблокувала у Чорному морі 94 кораблі зі збіжжям). Україна продовжує торгувати з країнами ЄС (проте торгівля з Росією та Білоруссю припинилася) та отримує критичні матеріали та товари через кордон з ЄС. Критично необхідно розширити можливості для експорту до Польщі та інших країн ЄС залізничним та автотранспортом. Накопичується дефіцит торговельного балансу (імпорт становить 80-90% довоєнного рівня, тоді як експорт значно знизився).
- 2.4 *Енергія:* Українську енергосистему під'єднали до системи ЄС за три тижні після початку війни. Газогони працюють, і Україна під'єднана до європейської газомережі. Україна імпортує газ, дизель та бензин з Польщі та інших країн. Сьогодні в Україні немає критичного дефіциту енергії. Станом на березень 2022 року, Україна мала у сховищах близько 11 млрд кубометрів газу (близько 2,5 місяців споживання в зимовий час), який належить українським компаніям.
- 2.5 *Публічні фінанси:* Невдовзі після початку війни уряд спростив оподаткування (замінив податок на прибуток, ПДВ та ЄСВ 2% податком з обороту, скасував імпортні податки) та соціальні виплати (так, ВПО можуть отримати виплати з мінімальною бюрократією). Фіскальний дефіцит виріс, оскільки податкові доходи впали на 80% (переважно через спад економічної активності), а воєнні витрати уряду значно вирости. Фіскальний дефіцит переважно фінансується за рахунок міжнародної допомоги (3 млрд дол. від МВФ та двосторонніх позичок) та Національним банком (близько 0,6 млрд дол.).
- 2.6 *Монетарна політика:* Центральний банк зафіксував обмінний курс на довоєнному рівні та запровадив валютні обмеження для його підтримки. Банківська система має необхідну ліквідність. Немає ознак "набігу на банки". Платіжна система стабільна. Центральний банк має значні резерви іноземної валюти. Інфляція під контролем, але інфляційний тиск зростає.

- 2.7 *Регулювання*: Ціни основних товарів, таких як хліб, обмежені урядом. Уряд запровадив канікули та заморозив певні платежі (комунальні витрати, кредити, іпотека, податки тощо).
- 2.8 *Освіта*: Україна має один із найвищих рівнів урядових витрат на освіту, українці мають високий рівень освіти. Школи та університети перейшли на дистанційний режим навчання відпрацьований під час пандемії.
- 2.9 *Соціально-політична ситуація*: Немає значних проблем із соціальним чи етнічним поділом на територіях, які контролювала Україна на січень 2022 року. Згідно з опитуваннями, 90% українців вірять, що Україна переможе у війні. На час війни діяльність проросійських партій припинена.
- 2.10 *Припущення*: Про післявоєнний стан України ми робимо такі припущення:
- A. Українська державна машина функціонує.
  - B. Україна не розділена чи принаймні зберігає значну частину своїх територій.
  - C. Фізичні руйнування у західній частині України незначні.
  - D. Державний борг значний, фіскальний дефіцит переважно фінансується за рахунок міжнародної допомоги та центрбанку.
  - E. У домогосподарств дуже мало чи практично немає активів, низькі доходи, більшість кредитів не обслуговуються.
  - F. Обмінний курс зафіксований на довоєнному рівні, гривня імовірно переоцінена.
  - G. Україна буде змушена витратити значні кошти на свою безпеку протягом багатьох років.
  - H. Найближчим часом Україна не стане членом ЄС, але буде рухатися до членства (наприклад, як країна-кандидат чи принаймні буде виконувати інституційні та макроекономічні вимоги до країни-кандидата).
  - I. Україна має такі гарантії безпеки, що убезпечують її від наступного російського нападу.
- 2.11 *Підсумок*: Післявоєнна Україна більше схожа на Європу після Другої світової, ніж на Ірак чи Афганістан (тобто робоча сила високоосвічена, інституції функціонують, низька імовірність "ресурсного прокляття" тощо). Більшість біженців (понад 80%) повертаються до України після припинення гарячої фази війни.

Однак, потрібно підкреслити, що втрати від війни зростають щодня та зі зростаючою швидкістю. Також, чим довше триватиме війна, тим менше людей повернуться до України. У цьому звіті ми не розглядаємо значні та зростаючі витрати європейських урядів на надання освіти, охорони здоров'я та інших послуг українським біженцям. Поки триває війна та ситуація в Україні залишається нестабільною, все більше людей виїздять із країни в пошуках кращої долі.

### 3. Потенційні джерела допомоги

- 3.1 *Двостороння допомога:* Різні уряди висловили інтерес чи пообіцяли надати допомогу. Ця допомога може набути багатьох форм – гранти, кредитні гарантії, кредити, натуральні внески тощо. Деякі види такої допомоги можна адмініструвати через існуючі агенції, такі як USAID (США) та SIDA (Швеція).
- 3.2 *Міжнародні інституції:* Світовий банк (СБ), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) та інші інституції, які спеціалізуються на допомозі розвитку, є природними джерелами фінансування (переважно кредитів). Організація об'єднаних націй (ООН) та гуманітарні організації, такі як "Лікарі без кордонів", можуть надавати термінову гуманітарну допомогу. Міжнародний валютний фонд може надавати короткострокове фінансування, щоб забезпечити доступ до іноземної валюти та покрити тимчасові фіскальні дисбаланси. ЄС може створити (чи робити внески) трастовий фонд для реконструкції України чи використовувати спеціальні процедури, щоб надати Україні доступ до структурних фондів ЄС, які доступні для країн ЄС.
- 3.3 Європа безумовно має бути лідером у координації допомоги та ухваленні рішень високого рівня, враховуючи, що її економічні та соціальні стимули тісно пов'язані з українськими. МВФ та Світовий банк мають відмінні можливості для надання технічної допомоги, проте поки російська армія залишається в Україні (чи якщо починається друга Холодна війна), деякі члени цих організацій, які мають значну політичну вагу, можуть мати інтереси, які суперечать економічному успіху України, таким чином роблячи програми умовного кредитування проблематичними. До того ж, якщо Україна стане на шлях членства у ЄС, важливо, щоб допомога адмініструвалася у повній відповідності до політик і процедур ЄС. Реконструкція під проводом ЄС – це більше, ніж фінансова допомога чи відбудова фізичного капіталу – вона зможе надати якір для інституційних реформ та упевненість для приватних інвесторів.
- 3.4 *Приватні джерела:* Приватні фонди та окремі особи, а також українська діаспора, вже зібрали значні суми на підтримку України у перший місяць війни. Хоча й менш структурована, ніж інші джерела коштів, приватна допомога, скоріше за все, продовжить грати значну роль.
- 3.5 *Конфісковані російські активи:* Хоча остаточно незрозуміло, як саме передати російські активи, заморожені іншими урядами, (наприклад, російський фонд національного добробуту, резерви російського центробанку) на компенсацію українцям, можна знайти спосіб (скоріше за все, після ухвал міжнародних судів чи виконавчих наказів) використати ці кошти на відбудову України. Оскільки правовий статус цих коштів може відрізнятись від кредитів та грантів доступних

із джерел 3.1 та 3.2, може бути інший процес використання конфіскованих активів.

- 3.6 *Поточні доходи Росії від нафти та газу:* Фінансування за рахунок конфіскованих активів може бути доповнене платежами схожими за природою на виплати, які Ірак робив Кувейту протягом 30 років після вторгнення Іраку до Кувейту. У цьому випадку частка доходів від експорту нафти та нафтопродуктів спрямовувалася до Компенсаційного фонду, загальний обсяг репарацій сягнув 51 млрд дол. Тому можливо, щоб ЄС оподатковував експорт російських енергоносіїв, щоб компенсувати гранти, надані Україні на відбудову.

#### 4. Принципи реконструкції

- 4.1 Потрібно розрізнити три стадії реконструкції:

- A. Негайна відповідь (схожа на ту, що надається країнам у разі стихійного лиха)
- B. Швидке відновлення критичної інфраструктури та послуг
- C. Закладення фундаменту для майбутнього зростання та модернізації

Кожна із цих стадій має різні цілі та вимоги. Негайна відповідь – це набір заходів, які зазвичай вживаються після значних стихійних лих. Друга стадія має бути спрямована на відновлення базових економічних та урядових функцій. Третя фаза має вивести країну на траєкторію швидкого стабільного зростання.

- 4.2 Міжнародна допомога має відповідати таким ключовим критеріям:

- A. *Допомога має бути швидкою, але умовною:* Швидкість критична, щоб відвернути гуманітарну катастрофу в Україні. Допомогу потрібно надати негайно, щоб Україна отримала підтримку в критичній ранній післявоєнній період, коли у неї не буде власних ресурсів. Розумна умовність (підзвітність, видимі результати проектів тощо) забезпечить те, що міжнародна допомога в Україні буде витрачена розумно й спостерігатиметься прогрес у боротьбі з корупцією. Адміністратори допомоги моніторитимуть використання коштів, а Україна має забезпечити прозорість необхідну для продовження міжнародної підтримки своєї реконструкції. Умовність має базуватися на показниках, які можна виміряти та перевірити.

- B. *Гранти радше ніж кредити.* Зруйнована війною країна навряд чи зможе обслуговувати та виплачувати додаткові борги в короткостроковому періоді. Фокус на кредитах (які є головним видом фінансування у Світового банку, ЄБРР, ЄІБ тощо) збільшить ризик боргової кризи у майбутньому. У плані Маршалла 90% коштів були грантами.

- C. *Координація:* Враховуючи розмаїття джерел допомоги, тісна координація донорів та реципієнта потрібна для мінімізації затримок і втрат.

- D. *Адміністрування*. Допомогу має адмініструвати окрема афілійована з ЄС авторизована агенція – незалежна, але підзвітна багатостороннім, двостороннім та неурядовим донорам. Однак, ця агенція має бути ліквідована, коли Україна приєднається до ЄС, щоб уникнути створення постійної бюрократичної структури з викривленими стимулами.
- E. *Україна має бути "власницею" реконструкції*: Україна використовуватиме допомогу найбільш ефективно, якщо вона буде узгоджена з інтересами України. Програми допомоги мають бути узгоджені з довгостроковими цілями України (наприклад, подолати розрив у ВВП на душу населення з успішними країнами-кандидатами до ЄС та побудувати безвуглецеву економіку). Допомога має посилити національний успіх через національні інституції. Українці мають бути в змозі постійно ретельно досліджувати зусилля з реконструкції, згідно з найкращими практиками прозорості ЄС. Україна повинна мати змогу продовжувати проекти, які фінансувалися в рамках допомоги з реконструкції, після закінчення донорської підтримки.
- 4.3 *Входження до ЄС*: Допомога має створювати стимули для України узгоджувати її регуляторне/законодавче середовище зі стандартами ЄС (включно з антикорупційною інфраструктурою), просувати вільну торгівлю та залучати прямі іноземні інвестиції (ПІІ). Успіх допомоги критично залежатиме від здатності України експортувати до ЄС та інших ринків. Допомога має спрямовувати Україну на те, щоб стати членом ЄС. Так само, як план Маршалла та стимул, наданий ним для регіональної інтеграції (через Організацію Європейської економічної співпраці), допомогли створити впевненість у майбутньому повоєнної Європи, інтеграція з ЄС надішле життєво необхідний сигнал про довгостроковий намір побудувати ринкову демократію в Україні.
- 4.4 *Модернізація*: Відновлення пропонує унікальну можливість радикально підвищити якість виробничого комплексу України та наблизити його до технологічної межі, закласти фундамент довгострокового зростання та ще більше інтегрувати Україну до світової економіки. Допомога має фокусуватися на підвищенні продуктивного потенціалу економіки та стимулюванні високого рівня інвестицій (наприклад, у нове обладнання/машини, інфраструктуру, технічну допомогу тощо), а також у підвищенні якості людського капіталу. Російське вторгнення нанесло збитків освіті багатьох молодих людей, і це потрібно виправляти якнайшвидше.
- 4.5 *Втручання уряду*: В країні, яку розриває війна, ринки навряд чи працюватимуть бездоганно. З дефіцитом ресурсів та непрацюючими ринками уряд буде змушений втручатися в розподіл ресурсів, що можна назвати "керованим капіталізмом", принаймні на ранніх стадіях відновлення. Україна знизить

- втручання уряду в середньо- та довгостроковій перспективі, поступово рухаючись до вступу до ЄС.
- 4.6 *Зниження корупції*: Запровадження механізмів ефективного використання допомоги (посилення практик публічних закупівель) разом з механізмами моніторингу результатів створює можливість подолати клієнтелізм і корупцію і водночас створити передумови для залучення прямих іноземних інвестицій. Знов-таки, слідування найкращим практикам ЄС – це оптимальний шлях до цього.

## 5. Інституційний дизайн для спрямування допомоги в Україну

- 5.1 Велике розмаїття потенційних джерел допомоги та складність реконструкції потребує заснування спеціальної агенції схожої на Адміністрацію економічної співпраці (Economic Cooperation Administration, ECA), яка адмініструвала план Маршалла. Агенція має координувати донорів, використовувати конкурентні переваги різних донорів, щоб "закрити" певні потреби (наприклад, ООН може мати конкурентну перевагу в доставці гуманітарної допомоги) та бути єдиною точкою комунікації для української влади.
- 5.2 Заснування *нової* агенції афілійованої з ЄС допоможе не відхилитися від місії, мінімізувати бюрократію та інерцію, яка є в існуючих інституціях, мінімізувати політичний вплив (наприклад, Росії як акціонера МВФ, Світового банку та ЄБРР), уникнути реконструкції, визначеної донорами, та залучити нові мотивовані кадри з високими моральними якостями. Адміністрація економічної співпраці була заснована як самостійна агенція уряду США, а не як частина Державного департаменту чи Казначейства саме для того, щоб спростити найм працівників та її діяльність.
- 5.3 Щоб забезпечити довгострокові зобов'язання з реконструкції, агенція повинна мати чіткий термін припинення своєї діяльності – найкраще було б прив'язати його до дати вступу України до ЄС. Наперед визначений багаторічний термін існування дозволить втілювати багаторічні капітальні програми, ефективне бюджетування, об'єднання взаємодоповнюючих програм у кластери (наприклад, вугілля-хімія-металургія) та фондувати капітальні інфраструктурні програми, водночас роблячи програму більш прийнятною для донорів – країн та організацій. Стабільна структура потрібна, щоб уникнути "втоми від реконструкції". Програми допомоги з невизначеними горизонтами (наприклад, Програма полегшення та реабілітації ООН після Другої світової війни та Трастовий фонд реконструкції Афганістану) виявилися менш ефективними.
- 5.4 Управлінська структура агенції (наприклад, виконавчий комітет) має включати представників головних зацікавлених сторін (включно з Україною) та має бути



технократичною. Консенсусне ухвалення рішень було б найкращим варіантом, але не є необхідним. Ця агенція повинна мати значну автономію в ухваленні рішень, щоб мінімізувати політичний вплив та зберегти гнучкість у непевному, змінному та складному середовищі. Наприклад, якщо необхідно, агенція повинна мати змогу надавати бюджетну підтримку уряду у координації з іншими багатосторонніми організаціями, такими як МВФ, які також надають бюджетну підтримку. Щоб забезпечити довіру та умовність допомоги, агенція повинна мати повноваження призупиняти чи вилучати підтримку. Так, ЕСА отримала спеціальний статус та не підлягала урядовим регуляціям, які могли знизити її гнучкість чи швидкість. ЕСА змогла призупинити допомогу Греції після того, як її спрямували на неналежні цілі. Натомість, коли США намагалися запровадити умовність допомоги в Афганістані, афганська влада могла ігнорувати умови.

5.5 Агенція має відповідати за акумулювання коштів із різних джерел, видачу коштів Україні на умовах дотримання дедлайнів та кваліфікаційних критеріїв, моніторити використання коштів та повідомляти результати цього моніторингу донорам. Агенція може передавати певні завдання за субконтрактами відповідно до конкурентних переваг провайдерів (наприклад, Світовий банк може оцінювати збитки, хоча в даний момент він готовий це робити лише після повного припинення бойових дій). Хоча агенція повинна мати ресурси та повноваження для розширення свого персоналу, щоб адмініструвати та координувати допомогу, її адміністративні витрати мають бути обмежені.

5.6 Щоб забезпечити "власність" України над відбудовою, агенція має керуватися такими принципами:

A. *Внески України*: Український уряд та бізнеси мають покривати частину коштів реконструкції, щоб забезпечити їхню залученість до проекту. Так робили під час виконання плану Маршалла, дозволяючи урядам, які отримували допомогу, продавати товари й сировину, поставлену як допомогу, приватному сектору; доходи від цього депонувалися на рахунки "фонду контрагента", витрати з яких контролював американський уряд.

B. *Спільне ухвалення рішень*: Українська влада формулює заявки; щоб мінімізувати корупцію та допомогти з комплаєнсом, агенція переглядає та затверджує заявки (або рекомендує їх змінити); коли заявка на фінансування затверджена (і агенція надає "лист-зобов'язання"), реципієнт має певну гнучкість у визначенні постачальників (місцевих чи міжнародних). Агенція видає фінансування через визначених українських фінансових посередників, щоб забезпечити комплаєнс та підзвітність.

C. *План*: За допомогою агенції Україна розробляє п'ятирічний "парасольковий" план реконструкції. План має включати фінансові та інженерні параметри,

координувати кластери програм, пріоритизувати й забезпечувати розподіл дефіцитних ресурсів. Україна засновує комісію для розробки плану. Попри невизначеність, комісію потрібно заснувати якомога раніше, щоб плани були готові негайно після закінчення війни. (Під час виконання Плану Маршалла ЕСА та кожна країна-отримувач допомоги спочатку інвентаризувала стан економіки та повоєнні проблеми. Ця інвентаризація потім була використана для того, щоб спільно розробити серію детальних щорічних програм, кожна з яких була розбита на квартали. Ці програми містили перелік головних економічних та географічних областей, які потребували фінансування. Щокварталу ЕСА затверджувала кожен проект, який фінансувався за кошти Плану Маршалла, без участі уряду-отримувача. ЕСА повинна була передати грантові гроші уряду протягом 20 днів, а уряд мав завершити проект протягом 4 місяців).

- D. *Децентралізація*: Оскільки місцеві громади краще знають, що їм потрібно (дитсадок, школа, дорога тощо), агенція може фінансувати заявки від місцевих органів влади, щоб прискорити відбудову та спрямувати кошти туди, де вони матимуть найбільший вплив. Центральний уряд має збирати заявки місцевих органів влади та надавати рекомендації з пріоритизації перед тим, як передавати їх Агенції. Конкуренція та результати виконання проектів у різних громадах допоможуть вивільнити ініціативу та створити підзвітність. Хоча ця політика контрастує з тим, що робила ЕСА під час плану Маршалла (місцеві уряди та місцеві проекти переважно фінансувалися за рахунок місцевих податкових надходжень, що затримувало їх виконання), ця політика підтримає самостійність місцевих громад, спрямує допомогу до найбільш ефективних проектів, підвищить контроль за якістю та створить більше політичної конкуренції. Також потрібна певна координація між місцевими урядами в питаннях будівництва доріг, електрифікації тощо. "Парасольковий" план може бути використаний для поліпшення координації між локальними проектами та потребами. Можна також видати методичні рекомендації для того, щоб уся нова інфраструктура та інвестиції посували Україну в бік технологічної межі.

- 5.7 Агенція виконує суворі антикорупційні протоколи, щоб забезпечити ефективність реконструкції та постійну підтримку донорів. Ці протоколи можуть включати відвідання місць будівництва або верифікацію третьою стороною (під час будівництва та після закінчення проекту), певний графік, якого потрібно дотримуватися, вимірювані результати, ізоляцію від політичного впливу та періодичні дослідження. Агенція забезпечує технічну допомогу для посилення публічних закупівель. Агенція може укласти партнерства з офісом Європейського громадського прокурора, щоб підвищити довіру до себе в плані відсутності корупції та отримати технічну допомогу (включно з аудитом

антикорупційних зусиль України). Знов-таки, як стандарти можна взяти найкращі практики ЄС.

- 5.8 Досвід Плану Маршалла свідчить, що допомогу ефективно витрачали навіть в Італії, де корупційні ризики були високі. Суспільство там та в інших європейських країнах було дуже зацікавлене в реконструкції. Існують тверді підстави вірити, що так відбудеться й у повоєнній Україні.
- 5.9 План Маршалла був ухвалений занадто пізно (за три роки після закінчення бойових дій), щоб допомогти країнам Європи з терміновими проблемами повоєнного відновлення. Робота із запуску Агенції має розпочатися негайно, щоб вона (майже) розпочала роботу в момент закінчення війни. Більше того, важливо розпочати процес зараз, поки політична воля досягнути відчутних результатів найвища. Нарешті, потрібно здійснити певну попередню роботу із захисту виробничих потужностей під час війни.

## **6. Стадія 0 (під час бойових дій): 'Мінімізація збитків'**

- 6.1 Масштаб і успіхи плану реконструкції залежать від того, наскільки українці, економіка та інституції будуть врятовані від війни. Щоб мінімізувати збитки, Україна та союзники мають структурувати економіку воєнного часу згідно з безпековим ризиком.
- 6.2 Регіони на лінії фронту:
- Гуманітарна допомога (продукти, пальне, ліки)
  - Технічна допомога з евакуацією виробництва (де це можливо чи доцільно)
  - Технічна допомога з урядовим плануванням (у цих регіонах економіка у більшості секторів буде квазі-націоналізована)
  - Логістична підтримка, щоб забезпечити зв'язок цих регіонів із рештою
- 6.3 Відносно безпечні регіони:
- Технічна підтримка для переміщених підприємств
  - Програми зайнятості/підприємництва для переміщених осіб
  - Технічна підтримка для організації логістики
  - Підтримка з "цифрової мобільності" для переміщеного бізнесу/людей (щоб вони мали змогу жити та працювати продуктивно поза головними міськими агломераціями, підтримуючи "поширення" економіки)
  - Підтримка додаткових транспортних коридорів для ввезення гуманітарної допомоги та для українського експорту
  - Будівництво житлових та інфраструктурних приміщень з акцентом на модульні конструкції.
  - Розгортання спроможності місцевої влади для швидких дій на Стадії I.

## 6.4 ‘Глибокий тил’:

- Спеціальні економічні зони для українських підприємств у сусідніх країнах, наприклад, біженцям надаються можливості для працевлаштування та зв'язку з Україною (виробляти гуманітарну допомогу, запускати бек-офіси для сервісних компаній, безпечні гавані для інжинірингу/ R&D тощо). Віртуальні економічні зони для ІТ компаній з України (на кшталт Дія Сіті).
- Підтримка додаткових транспортних коридорів для завезення гуманітарної допомоги в Україну та вивезення експорту з України.
- Будівництво житлових та інфраструктурних приміщень з акцентом на модульні конструкції.
- Мобілізація потенційних учасників Стадії I серед міжнародних виконавців.

## 7. Відновлення: стадія I (місяці 0-6): ‘Швидка відповідь’

- 7.1 Потрібно наростити постачання гуманітарної допомоги, щоб покрити негайні потреби, уникнути голоду та попередити подальший вплив людей з України. Їжу, пальне, медикаменти тощо потрібно швидко доставити до постраждалих регіонів. 60% плану Маршалла у перший рік було використано на їжу. Проте для України ця частка може бути меншою, оскільки половина країни може вирощувати збіжжя. Оскільки багато житла в Україні зруйновано чи значно пошкоджено, перші транші допомоги мають передбачати надання тимчасового житла (намети, збірні будинки, системи опалення тощо).
- 7.2 З технічною допомогою Агенції уряд інвентаризує збитки, можливості та потреби.<sup>1</sup> Причиною провалу реконструкції в Іраку була відсутність таких зусиль, коли були проігноровані місцеві компетенції (включно з мовними) та місцеве залучення, так само, як і стратегічне планування та координація ініціатив.
- 7.3 Агенція координує свої дії з МВФ та іншими організаціями, які надають надзвичайне фінансування українському уряду, щоб покрити тимчасовий фіскальний дефіцит та підтримати цінову стабільність та конкурентоздатність гривні.
- 7.4 Рятувальні служби в Україні та країнах-союзниках долучаються до відновлення критичної інфраструктури, такої як ЛЕП, вишки мобільного зв'язку, Інтернет, водопостачання та каналізація, порти, залізничні колії, елеватори тощо. Агенція допомагає координувати та оплачує діяльність рятувальників з інших країн. Агенція використовує український досвід зі швидкого надання житла та послуг під час війни (наприклад, тимчасове житло для ВПО у Західній Україні, тимчасові логістичні центри там само, ремонт інфраструктури).

<sup>1</sup> Деякі попередні дані були зібрані <https://damaged.in.ua/> та <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/za-ostanniy-tizhden-vtrati-naneseni-vnaslidok-ruynuvannya-ta-poshkozhdzhennya-infrastrukturi-ukrayini-v-hodi-viyni-zrosli-na-ponad-5-mlrd/>.

- 7.5 Враховуючи сезонність сільськогосподарського виробництва та критичну роль України як джерела продовольства, агробізнес має отримати матеріали, техніку та іншу допомогу, щоб забезпечити жнива, зберігання та експорт продукції 2022 року.
- 7.6 Правила надання термінової допомоги можуть відрізнитися від звичайних практик. Наприклад, контракти на надання допомоги з відновлення у Пуерто Рико після урагану Марія дісталися фірмам з низькою здатністю доставити допомогу. Отже, фокус на найнижчій ціні може призвести до зриву контрактів. Надання переваги (з можливістю укладення субконтрактів) більшим фірмам, які є організаційно сильнішими, з налагодженими логістичними мережами та більш диверсифікованими джерелами поставок, має принести кращий результат. Так зване "багаторівневе" субконтрактування має бути обмежене. Спрощена процедура публічних закупівель (наприклад, двосторонні переговори, а не відкриті аукціони) має бути дозволена, щоб підвищити швидкість та забезпечити виконання контрактів. Агенція надає технічну допомогу та моніторить публічні закупівлі, профінансовані за рахунок міжнародної допомоги. Щоб покращити нагляд та мінімізувати зловживання, потрібно запровадити такі запобіжники:
- A. *Відкрите контракування* обмежує корупцію та зберігає ефективність процесу закупівель. Стандарти даних відкритих контрактів (Open Contracting Data Standards, OCDS) – це набір настанов, які описують, як публікувати дані та документи на різних стадіях публічних закупівель, щоб підвищити прозорість. Україна досягла значного прогресу в цій сфері ще до війни. Наприклад, під час пандемії, коли можна було підписувати термінові контракти, пов'язані з Ковідом, поза Прозорро, за 24 години після укладення замовник був зобов'язаний завантажити до бази даних Прозорро контракт та усі пов'язані документи разом зі структурованим звітом. Після виконання контракту потрібно було підвантажити додатковий звіт.
  - B. *Захист викривачів* – важливий механізм для викриття корупції. Найкращі практики можна запозичити з Директиви ЄС (2019/1937) про захист викривачів. Крім того, можна пропонувати викривачам значної корупції чи шахрайства грошові стимули; такі "програми винагород" показали свою ефективність у США. Найкращі практики також можна адаптувати із законів США про фальшиве звинувачення (False Claims Act, 1986) та закону Додда-Франка (Dodd-Frank Act, 2010).
  - C. *Рамкові угоди (РА)* дозволяють прями закупівлі "з полиць" без тривалих процедур від попередньо відібраних постачальників, які пройшли процедуру конкурентного відбору та перевірки (Як правило, її організує центральна закупівельна організація) та зобов'язалися продавати визначені товари чи

послуги на попередньо встановлених умовах протягом певного часу. РА дозволяють запровадити швидкі процедури закупівель на другій стадії, надають більше прозорості. Вони були запроваджені багатьма країнами під час пандемії Covid-19 та загалом вважаються корисним інструментом для надзвичайних ситуацій.

D. *Дизайн контрактів* має наголошувати (де можливо) на контрактах із фіксованою ціною, з чіткими дедлайнами та специфікаціями, вимірюваними результатами та верифікаційними протоколами. Мають бути встановлені уніфіковане контракування, системи управління та звітності. Спори можна розв'язувати в арбітражі, що буде швидко й ефективно.

- 7.7 Іноземні фірми, у яких працюють ланцюжки постачання та є організаційний капітал (особливо із сусідніх країн, таких як Польща й Туреччина), які мали проекти в Україні, можуть бути залучені для вирішення проблем нестачі експертизи та робочої сили. Варто заохочувати іноземні компанії наймати українців (особливо біженців), щоб підвищити доходи всередині країни, підвищити якість надання послуг за рахунок використання місцевих знань та заохотити людей повертатися до тих місць, де вони жили до війни. Агенція допомагатиме залучати іноземні фірми.
- 7.8 Агенція координує внутрішні та міжнародні зусилля, щоб відновити базову безпеку (прибрати міни, зброю тощо).
- 7.9 Агенція допомагає спрямовувати український експорт до ЄС та інших країн, щоб Україна мала джерело валюти. Наприклад, оскільки Україна приєднана до електромережі ЄС та має надмірні потужності (споживання електроенергії знизилося на 30%), Україна може експортувати електроенергію до ЄС.

## **8. Відновлення - стадія II (місяці 3-24): швидке відновлення інфраструктури та економіки**

- 8.1 Агенція використовує умовність допомоги, щоб забезпечити втілення якісних політик. Публічні закупівлі повинні продовжуватися так само, як на Стадії I.
- 8.2 *Заохочувати ринкові механізми розподілу ресурсів.* Ціни потрібно поступово лібералізувати, щоб уникнути дефіциту/бартеру та заохотити компанії розвивати виробництво. Потрібно дозволити гнучкіші трудові контракти, щоб швидко перекинути трудові ресурси туди, де вони потрібні, що буде продовженням практик воєнного часу. Вплив розподільчих бюрократій потрібно мінімізувати. Експортні обмеження потрібно зняти чи мінімізувати. Агенція має працювати над зняттям торговельних обмежень між ЄС та Україною.

### 8.3 Макроекономічна стабілізація досягається за рахунок фіскальної, монетарної та регуляторної політики.

- А. Фіскальна політика.* Фіскальна політика дозволяє помірні дефіцити бюджету. Уряд не оголошує дефолт за державним боргом, щоб забезпечити стабільність банківської системи та зберегти доступ до зовнішнього фінансування. Згідно з МВФ, Україна уже має проблеми з обслуговуванням боргів станом на березень 2022, оскільки економічна активність скоротилася, а тиск війни на публічні фінанси збільшився. За допомогою агенції уряд організує конференцію кредиторів для полегшення боргового навантаження, яка може бути схожою на ту, яка відбулася для Іраку після 2003 року (більше про це у розділі 8.3.С). Агенція може допомогти уряду створити програму видачі короткострокових кредитів бізнесу для підтримки ліквідності. За допомогою кредитних гарантій від уряду/агенції можна заохотити довгострокове інвестування.
- В. Монетарна політика:* Центральний банк повертається до режиму інфляційного таргетування щойно дозволяють умови. Зокрема, він запроваджує більш гнучкий валютний курс (повільне "підтягування" Східної Німеччини до Західної після об'єднання підкреслює руйнівну роль завищеного обмінного курсу) разом зі збереженням тимчасових валютних обмежень (перш за все це заходи, спрямовані на підтримку рахунку капіталу, такі як максимальний обсяг зняття валюти, обмеження на вивід дивідендів тощо) та повернення до монетарної політики заснованої на цінах. Зважаючи на накопичення дисбалансів та значні втрати продуктивності, коригування обмінного курсу неминуче, але його потрібно згладити за допомогою інтервенцій. Політика процентних ставок має балансувати між необхідністю контролювати інфляцію та підтримувати економічне відновлення. Після скасування воєнного стану центральний банк не повинен прямо фінансувати фіскальний дефіцит.
- С. Фінансова система.* Центральний банк має випустити рекомендації для банків про визнання кредитних ризиків та принципи реструктуризації кредитів, після чого потрібно провести перегляд якості активів (asset quality review - AQR). Базуючись на результатах перегляду, потрібно розробити та погодити з регулятором план рекапіталізації для кожного банку. Подібно до кризи 2014-2016 років після анексії Криму та часткової окупації Донбасу, потрібно дати банкам достатньо часу (щонайменше три роки), щоб привести показники адекватності капіталу до встановлених рівнів. Має бути створений механізм для спрямування міжнародної допомоги на капіталізацію банківської системи. Враховуючи, що понад 50% банківської системи знаходиться у власності держави, і державні банки відіграватимуть провідну роль у фінансуванні повоєнної реконструкції, потрібно зберегти та посилити

відповідне корпоративне управління у державних компаніях. Центральному банку може знадобитися знову запровадити довгострокове (забезпечене) рефінансування (на термін до 5 років) для комерційних банків, як те, що застосовувалося під час пандемії у 2020 році. 100% гарантування депозитів має завершитися після скасування воєнного стану, натомість потрібно підвищити максимальну суму гарантованих депозитів (стелю у 600 тис. грн, яку обговорювали до війни, імовірно, варто буде підвищити). Повоєнний борговий тягар на економіку потрібно мінімізувати, тому боргові контракти не варто індексувати на інфляцію. Борги перед іноземними кредиторами можна знизити скориставшись досвідом Іраку після 2003р., коли резолюція ООН (підтримана указами Президента США) створила імунітет від дефолту для уряду Іраку. Інша опція – це застосування Статті 25 Статей Міжнародної правової комісії про відповідальність держав за міжнародні протиправні дії (International Law Commission's (ILC) Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts) – тобто потрібно пробачити Україні невиконання міжнародних зобов'язань, оскільки таке невиконання – це єдиний спосіб впоратися з тяжкою та невідвратною небезпекою.

- D. *Кредитування*: Оскільки кредитування, скоріше за все, буде обмежене, може виникнути необхідність визначати пріоритети для надання кредитів (наприклад, перш за все кредитувати капіталомісткі галузі та кластерні проекти). Можна в першу чергу надавати кредити фірмам, які можуть принести значне зростання та експортні доходи з мінімальними інвестиціями, таким як агрокомпанії, ІТ, металургія/видобування, якщо вони не зруйновані війною. Агенція надаватиме технічну допомогу та моніторитиме розподіл кредитів.
- E. *Соціальне забезпечення та зайнятість*. Соціальне забезпечення потрібно спростити та переважно надавати у формі грошових виплат домогосподарствам, а не товарів (товарних наборів). Податкова система має бути легкою в адміністрування (наприклад, єдина ставка ПДФО з мінімальними винятками чи без них). Потрібно уникати значного перерозподілу доходів, щоб забезпечити згуртованість суспільства. Уряд може застосовувати громадські роботи, щоб найняти людей в регіонах, які зазнали значних руйнувань (прибирати уламки, лагодити інфраструктуру тощо). Агенція захочуватиме найм місцевих працівників, що значно дешевше, ніж "імпортувати" працівників з інших країн.
- 8.4 *Продовжувати розширення доступу до інфраструктурних послуг*. Інтенсивна робота з відновлення та розширення портів, залізничних колій, автодоріг тощо. Відновлення парку вагонів, вантажівок, автобусів та ін. На цій стадії важливо використати взаємодовповнююче відновлення інфраструктури та певних секторів економіки.



- 8.5 *Енергетика*: Потрібно вкладати зусилля у відновлення стабільного постачання енергії, оптимальної комбінації джерел енергії за помірну ціну. ЄС має відіграти ключову роль у виконанні цього завдання. Україна уже з'єднана з європейським ринком газу та нещодавно приєдналася до європейської електромережі. ЄС має допомогти Україні (практично та фінансово) скористатися цим доступом. Наприклад, потрібно збільшити пропускну здатність газогонів, що пов'язують Україну і ЄС, щоб Україна могла покривати свої критичні потреби в газі без Росії. Потрібно визначити безпечний шлях доставки нафти й бензину з ЄС чи інших джерел, окрім Росії та Білорусі. Має бути надана допомога з укладення (короткострокових) контрактів на постачання нафтопродуктів.
- 8.6 *Інвестиції у житло та соціальну інфраструктуру*. Щоб подолати дефіцит житла після Другої Світової війни, знадобилося понад 10 років. Відсутність житла була стримуючим фактором для повернення людей на роботу. Відсутність житла також може уповільнити повернення біженців, що негативно відіб'ється на довгостроковому розвитку України (відплив працівників із високим людським капіталом зі Східної Німеччини уповільнив її наближення до Західної Німеччини). Цю проблему легше вирішити з сучасними технологіями збірних будинків, які пізніше можна буде приватизувати. Доступ до дитсадків та шкіл – це також ключовий фактор повернення людей до складу робочої сили.

## 9. Відновлення - стадія III: фундамент для довгострокового зростання

- 9.1 *Реформи технологій, капіталу та інституцій*: Основою успіху України у довгостроковому періоді є залучення іноземного капіталу та технологій, щоб радикально модернізувати країну. Варто скористатися досвідом Польщі (№5 у рейтингу нових (greenfield) ПІІ). Доступ до ринку ЄС та узгодження інституцій зробило Польщу привабливим напрямком для ПІІ. Хоча Україна і Польща починали з подібного рівня розвитку у 1990, польський ВВП на душу населення (за ПКС) у 2021 році був утричі вищий за український.
- 9.2 *Інституційні реформи*. Українці об'єдналися навколо уряду, і багато з них вірять, що після війни Україна буде іншою. Це унікальна можливість трансформувати інституції в Україні.

A. *Вступ до ЄС*: реальна перспектива вступу до ЄС – це потужний стимул для України узгодити з ЄС своє регулятивне й законодавче поле, щоб забезпечити верховенство права, низьку корупцію та сильну демократію. Разом із ЄС Агенція має забезпечити технічну допомогу та створити стимули для українського уряду залишатися на шляху до ЄС. Наприклад, протоколи публічних закупівель, які використовуватиме Агенція для максимізації ефективності допомоги (та мінімізації корупції), можуть стати постійним

елементом публічних закупівель в Україні. Запровадження сертифікації ЄС (наприклад, ліків, безпеки тощо) замість української – це те, що можна зробити швидко і без додаткових витрат. Після багатьох фальстартів, Україна може скористатися процесом вступу до ЄС як можливістю нарешті реформувати свою судову систему та державну службу. Загалом, це можливість для України вирішити свої хронічні проблеми (корупція, слабе врядування, концентрація економічної влади тощо).

- В. *Позбутися радянського минулого*: Потрібно видалити залишки радянської спадщини, щоб звільнити місце для ліберальної економічної політики. Багато регуляцій та інституцій побудовані за стандартами ще Радянської України. Наприклад, Трудовий кодекс був ухвалений у 1970х. Також потрібно спростити Податковий кодекс (найбільше українські підприємці скаржаться на адміністрування податків). Регуляції потрібно привести у відповідність до стандартів ЄС.
  - С. *Децентралізація*: З 2014 року Україна досягла значного прогресу в наданні більших економічних і політичних повноважень місцевим органами влади. Проте центральний уряд продовжує відігравати значну роль, що поляризує політичний процес ("переможець отримує все"). Подальша децентралізація економічної та політичної влади має поліпшити розподіл ресурсів, запровадити більше політичної конкуренції та збудувати стійкі місцеві громади.
  - Д. *Земля*: У 2020 році, після понад 20 років мораторію на торгівлю землею, Україна впровадила ринок землі, але досі є багато обмежень на те, хто може володіти землею в Україні. Подальша лібералізація цього ринку необхідна для залучення ПІІ.
- 9.3 *Інфраструктура*: головна ціль – вбудувати Україну в спільний ринок ЄС, щоб скористатися економією на масштабі та конкурентними перевагами.

- А. *Транспортна мережа*: Блокада українських портів Росією виявила вразливість українських торговельних маршрутів. Щоб мінімізувати ризики наступної блокади, Україна повинна мати більш стійкий транспортний зв'язок із ЄС (залізниця, автомагістралі, трубопроводи, мости), так, щоб український експорт можна було спрямовувати до Європи чи європейських транспортних хабів. Використання концесій та спільних підприємств із європейськими транспортними компаніями може пришвидшити прогрес у цій сфері.
- В. *Енергетика*: Енергетична політика має керуватися трьома цілями. По-перше, не потрібно намагатися повернути енергомережу до довоєнного стану.

Натомість Україна має сконцентруватися на зниженні залежності від викопного палива та встановити ціль з декарбонізації енергетичного сектору. Окрім зниження забруднення ця ціль мінімізує стратегічну залежність від Росії як джерела енергії. По-друге, енергетична політика має бути спрямована на інтеграцію України з енергосистемою ЄС. Так, українська електромережа 16 березня 2022 була приєднана до електромережі ЄС. Цей крок диверсифікує джерела енергії, створить більше конкуренції та посилить енергетичну незалежність України від Росії. Подальші кроки у цьому напрямку (наприклад, побудова терміналів зрідженого газу, відмова від купівлі ядерного палива у Росії, відбудова/модернізація нафтових терміналів на Чорному морі) створить стійкий підмурівок для економічного зростання та енергетичної безпеки. По-третє, оскільки Україна дуже енергонеєфективна (енергомiсткість українського ВВП перевищує європейську в середньому в 2,5 рази), програми з енергоефективності є життєво необхідними.

С. *Соціальна інфраструктура*: Ключовий елемент реконструкції – це повернення українських біженців та ВПО до попередніх місць проживання. Тому критично необхідно відбудувати будинки, школи, лікарні тощо. Агенція може розробити спеціальні програми будівництва житла (включно з громадським житлом) та надавати технічну допомогу, щоб забезпечити застосування найкращих практик будівництва (наприклад, енергоефективність будівель). Модель міського планування Сингапуру (високоякісне житло у привабливих зелених мікрорайонах з близько розташованими послугами, такими як крамниці, ресторани, дитячі садочки та громадський транспорт) може бути прикладом модернізації та повернення переміщених осіб. Агенція також може підтримати відбудову житлових будинків у межах програми підтримки схожої на ту, яку надає FEMA<sup>2</sup> - наприклад, підтримку для людей, які відбудовують власне житло.

9.4 *Заохочувати приплив іноземного капіталу й технологій*: Використовуючи міжнародну допомогу, щоб створити сприятливі умови (включно з перспективою приєднання до ЄС), Україна може стати привабливим напрямком для ПІІ. Цей процес можна прискорити за допомогою політики, яка заохочує приплив ПІІ.

А. *Банківський сектор*: Два найбільші банки в Україні – державні. Приватизація цих держбанків іноземними банківськими групами дасть можливість поглибити залучення України до міжнародних ринків капіталу та залучити ПІІ за умови дотримання стандартів безпеки та надійності. НБУ може узгодити свою політику з ЄЦБ, щоб спростити входження європейських банків до України.

<sup>2</sup> FEMA - Федеральна агенція з надзвичайних ситуацій США (US Federal Emergency Management Agency)

- В. *Субсидії*: Оскільки спершу інвестори не будуть впевнені у безпеці своїх інвестицій в Україні, їм можуть знадобитися сильніші стимули. Наприклад, уряди та міжнародні інституції (ЄІБ, ЄБРР, СБ тощо), які братимуть участь у реконструкції України, можуть надавати субсидію (зниження податків, субсидовані кредити, доступ до експортно-імпортних кредитів) фірмам, які інвестують в Україну. Щоб ще більше знизити ризик для приватних інвестицій, можна запровадити субсидовану програму страхування, щоб знизити побоювання щодо безпеки. Такі політики будуть мати мультиплікативний ефект в тому плані, що долар публічних видатків згенерує більше долара інвестицій. Україна може спростити приплив інвестицій надаючи доступ до майданчиків (приміщень) та інфраструктури (земля, легший доступ до електрики, комунальних послуг, ліній комунікації тощо).
- С. *Правове поле*: Щоб мінімізувати ризики експропріації, корупції тощо, для вирішення спорів уряд та інвестори можуть скористатися правовим полем країн ЄС.
- 9.5 *Відбудовувати краще*. Хоча Україна поступово модернізувала свої виробничі потужності, запроваджуючи нові технології, велика частина її капіталу та виробничих технологій були застарілими. Реконструкція надає Україні можливість "технологічного стрибка". Найбільш очевидна можливість – це створення безвуглецевої економіки як спосіб координувати інвестиції у майбутньому, а також щоб якомога більше знизити залежність від викопного палива. Нижче ми наводимо деякі приклади.
- А. *Реконструкція міст*. Цілі міста (Харків, Маріуполь, Чернігів та інші) потрібно буде відбудовувати практично з нуля. Незважаючи на те, що існує природна тенденція відновлювати міста такими, як вони були, потрібно намагатися не відбудовувати житлові будинки та інфраструктуру в радянському стилі. Реконструкція має пріоритизувати новітні технології (особливо енергоефективні), дизайн та міське планування (наприклад, громадський транспорт має складатися з електричних автобусів, модернізованих трамвайних ліній тощо). Потрібно знайти баланс між "старими" та "новими" ("розумними", "зеленими") містами. Агенція має допомогти виробити рекомендації, щоб інфраструктура та інвестиції наближали Україну до технологічної межі. Це стосується шкіл, багатоквартирних будинків, аеропортів тощо.
- В. *Транспорт*: Оскільки багато аеропортів зруйновано, під час реконструкції можна спланувати оптимальну мережу аеропортів (наприклад, непотрібно робити повітряне сполучення між містами, якщо швидкісний потяг долає цю відстань за 3-4 години). Одночасно з ремонтом залізничних колій потрібно будувати нові колії, придатні для запуску швидкісних потягів.

Запровадження євроколії може значно розширити можливості використання залізниці для експорту українських товарів до ЄС.

- C. *Пережитки минулого*: Деякі галузі в Україні працювали, оскільки в них були зроблені незворотні інвестиції в радянські часи. Якщо підприємства цих галузей (наприклад, шахти на Донбасі, які затоплені чи вийшли з ладу) зруйновано, не потрібно використовувати допомогу, щоб відновити ці підприємства.
- D. *Альянси*: Сьогодні багато компаній із розвинених країн хочуть надавати безкоштовну допомогу в майбутній відбудові України. Цю підтримку потрібно формалізувати уже зараз. Агенція має негайно почати заохочувати компанії підписуватися на таку допомогу, поки Україна перебуває на перших шпальтах світових ЗМІ. Агенція має намагатися зафіксувати ці обіцянки допомоги. Не лише інженерні чи архітектурні компанії, але й ІТ компанії можуть надавати програмне забезпечення та техніку для відновлення адміністративних послуг уряду.
- E. *R&D/приплив мізків*: Значний потік біженців, серед яких багато студентів, дослідників та інших "білих комірців", з України до ЄС та відновлення дають шанс установити довгострокові стосунки в галузі досліджень та розробок. Європейські освітні програми (такі як Erasmus чи European Research Council) можна розширити, щоб включити Україну та надати (фінансові) можливості українцям навчатися за кордоном і після того повертатися додому. Стосунки з іноземними університетами, які будуть створені під час війни, скоріше за все, залишаться надовго. Їх потрібно використати для (1) підвищення якості викладачів та адміністративного персоналу українських університетів, (2) глобальної освіти українських студентів, та (3) припливу знань (люди можуть фізично не бути присутніми в Україні, але працювати на українських проектах). Вища освіта України має бути консолідована, щоб сконцентрувати ресурси в провідних інституціях, які можуть забезпечити найкращі результати досліджень та послуги для студентів.

## 10. Вартість реконструкції

- 10.1 Зважаючи на те, що війна ще триває, оцінки руйнувань та реконструкції, яка знадобиться, можуть бути лише приблизними. Ми використовуємо три підходи, щоб попередньо оцінити порядок втрат.
- 10.2 *Знизу вгору*: Український уряд, Київська школа економіки та інші українські джерела, які заслуговують довіри, оцінюють втрати таким чином: (1) витрати на відновлення інфраструктури (порти, залізниця, вагони, дороги, лінії електропередач, водогони тощо); (2) витрати, пов'язані з війною (зброя,

- військовий транспорт тощо), (3) втрати цивільних (будинки, комерційна нерухомість, компенсація за смерті та поранення, вартість переселення, підтримка доходу тощо); (4) втрачений поточний та майбутній дохід (втрачений дохід фірм, втрачені ПП тощо). Оцінки, що базуються на цьому підході, лежать у діапазоні від 500 до 1000 млрд дол. залежно від припущень (наприклад, вартість життя може бути від 200 тис. дол., які виплатила Україна, коли ненавмисно збила російський літак у 2001 році, до 8 млн дол., які виплатив Боїнг після низки аварій).
- 10.3 *Згори донизу*: Світовий банк ('Зміни багатства народів, 2018') оцінює, що *вироблений* капітал на душу населення в Україні у 2014 році був приблизно 25 тис. дол., що на загальному рівні становить 1,1 трлн дол. Ранні звіти уряду та керівників підприємств дозволяють припустити, що від 30% до 50% цього капіталу було зруйновано чи сильно пошкоджено. Припускаючи руйнування на рівні 40%, збитки становлять 440 млрд дол. Ця оцінка не включає (1) нематеріальні втрати (які ймовірно вищі), такі як вища невизначеність для інвестицій у наступні роки, (2) негайні втрати ВВП та (3) дуже високі втрати людських страждань та втрачених життів.
- 10.4 Приклади реконструкції.
- A. *План Маршалла*. Уряд США загалом витратив на нього 12,5 млрд дол. або 2% свого ВВП. У масштабах теперішнього обсягу економіки це 450 млрд дол. Населення США на той час було близько 50% населення країн, які отримували допомогу. Загалом план вважається історією успіху.
- B. *Об'єднання Німеччини*. Об'єднання Східної та Західної Німеччини коштувало 2 трлн євро, в тому числі 300 млрд євро витрат на модернізацію інфраструктури Східної Німеччини. У перші роки після об'єднання доходи у Східній частині швидко росли й наблизилися до 70% доходів на Заході. Однак згодом "зближення" доходів припинилося, й навіть після 30 років розрив залишається доволі значним. Переоцінений обмінний курс, стимули не працювали, слабке залучення німців зі Сходу до ухвалення рішень та недостатня інфраструктура були причинами повільного та неповного зближення. Населення Східної Німеччини у 1989 було близько 40% теперішнього населення України.
- C. *Реконструкція Афганістану*. На цю реконструкцію лише уряд США витратив 145 млрд дол. Реконструкція страждала від відсутності об'єднаної місії, нереалістичних графіків роботи, корупції, слабкого нагляду та планування, проблем з персоналом, незалученості місцевих та небезпеки. Населення Афганістану у 2003 було близько 50% теперішнього населення України.

- D. *Реконструкція Іраку.* Міжнародна коаліція витратила на неї близько 220 млрд дол. Міністерство оборони США вело програми, які покривали понад 75% коштів США, тоді як USAID управляло програмами на 15% коштів. Три (!) організації послідовно несли відповідальність за забезпечення стратегічного нагляду й тактичного спрямування для програми реконструкції США. Програма реконструкції страждала від слабкого планування, слабкого нагляду, слабкої координації (якщо не суперництва) між донорами, слабкої безпеки, слабкого залучення місцевих, низької здатності освоювати допомогу та малої кількості персоналу. Населення Іраку в 2003р. було близько 50% сьогоденішнього населення України.
- E. *Реконструкція Кувейту:* Хоча частково реконструкцію зробили сили коаліції, Кувейт (2,2 млн людей) покладався на власні ресурси (наприклад, на Фонд національного добробуту), щоб фінансувати реконструкцію після війни в Перській Затоці. Щоб забезпечити швидкість та гнучкість, контракти часто відкривалися повторно чи модифікувалися, що вимагало значного внутрішнього контролю. Деякі контракти діставалися малим фірмам, проте переважно вони розподілялися за політичними мотивами, а не за міркуваннями вигоди для малого бізнесу (наприклад, багато малих фірм не могли зайти до Кувейту). Bechtel, велика компанія, була вибрана, щоб гасити пожежі біля нафтових свердловин. Програму реконструкції завершили за рік, бо збитки виявилися не такими великими, як оцінювали спочатку. Головні повоєнні витрати становили: компенсації за операцію "Буря в пустелі", високі оборонні витрати, що залишилися надовго, та безнадійні кредити в економіці (уряд викупив увесь кредитний портфель іракських банків приблизно за 20 млрд дол.). Ірак виплатив понад 50 млрд дол. репарацій.
- F. *Вступ до ЄС та пов'язані з ним фонди реконструкції і розвитку.* Польщу часто наводять як приклад економічного успіху під час приєднання до ЄС. Це також країна з найбільшим населенням серед членів ЄС, які приєдналися до нього у 2004 році та пізніше, й за кількістю населення вона досить близька до довоєнної України (38 млн у Польщі та 41 млн – в Україні). Важливо, що реконструкції допомагало не лише пряме фінансування з фондів ЄС. Мабуть, важливішими у довгостроковій перспективі були очікування вищого зростання. Це точно про Польщу. За 15 років з 2003 до 2017 її ВВП на душу населення виріс на понад 80%. Упродовж перших 15 років після входження до ЄС Польща також отримала понад 160 млрд євро фінансування від ЄС, яке дехто називав свого роду Планом Маршалла для Польщі. У випадку Польщі чисті внески від ЄС із плином часу значно виросли. Якщо у 2004 Польща отримала 1,2 млрд євро, то в 2020 – уже 13 млрд євро. Це більше, ніж 11,4 млрд євро бюджету ЄС на "Глобальну Європу", головний фінансовий механізм ЄС для міжнародної співпраці, із якого 1,5 млрд євро становив Інструмент допомоги перед вступом (IPA - Instrument for Pre-accession

Assistance). Іншими словами, рух до членства в ЄС буде дуже важливим для забезпечення довгострокового та у великих обсягах фінансування ЄС на реконструкцію та розвиток України. Це також передбачає, що в короткостроковому періоді гранти від ЄС мають бути доповнені значною двосторонньою підтримкою, яка може бути організована на великих конференціях донорів.

- 10.5 Такі попередні оцінки та приклади дозволяють припустити, що обсяг допомоги на відновлення України становитиме від 200 до 500 млрд євро .