



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Експертна дискусія

«Яким повинен бути Фонд відновлення України?»

6 жовтня 2022 року Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна провів дискусію на тему **«Яким повинен бути Фонд відновлення України?»**. У ній взяли участь партнер – засновник компанії FinPoint Сергій Будкін; економіст і професор Quantedge у Каліфорнійському університеті Берклі Юрій Городніченко; модерував захід виконавчий директор CASE Україна Дмитро Боярчук.

Публікуємо ключові тези дискусії, а також стислий переказ доповідей спікерів.

Основні тези

- *Відновлення економіки повинно бути агресивним і враховувати попередній світовий досвід.*
- *Для Фонду відновлення України має бути сформовано єдину інституцію, яка функціонуватиме під час війни та матиме фінансування до її завершення.*
- *Два важливі аспекти: перше – Європейський Союз повинен відігравати важливу роль у відбудові, друге – глибока модернізація України передбачає не лише відновлення інфраструктури, а й боротьбу з корупцією, кращі інститути та механізми прийняття рішень.*
- *Фонд відновлення має бути централізованою та скоординованою напіваавтономною структурою. Українська ж сторона повинна бути активно залучена у керівництво процесу.*
- *Нам потрібна нова окрема структура, яка буде гнучкою, політично незаангажованою, легко та швидко прийматиме рішення, з виділеним бюджетом, рушійною силою та основним ресурсом в якій має стати Європейський Союз або США.*
- *Перший крок – одна особа, яка відповідатиме за відбудову, той, хто реально впливатиме на прийняття рішень і від імені держави спілкуватиметься з партнерами.*
- *У відновленні України має бути вертикальна організація, лідерство та особа, яка не має прямого відношення до влади.*
- *Фонд відновлення повинен бути інституцією, що братиме зобов'язання, бути кредитоспроможною і уособленою.*

Переказ дискусії (відео повної дискусії [за посиланням](#))

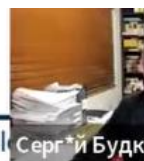
- Яким ви уявляєте Фонд відновлення? Це повинна бути єдина структура чи, можливо, група донорів?

Сергій Будкін

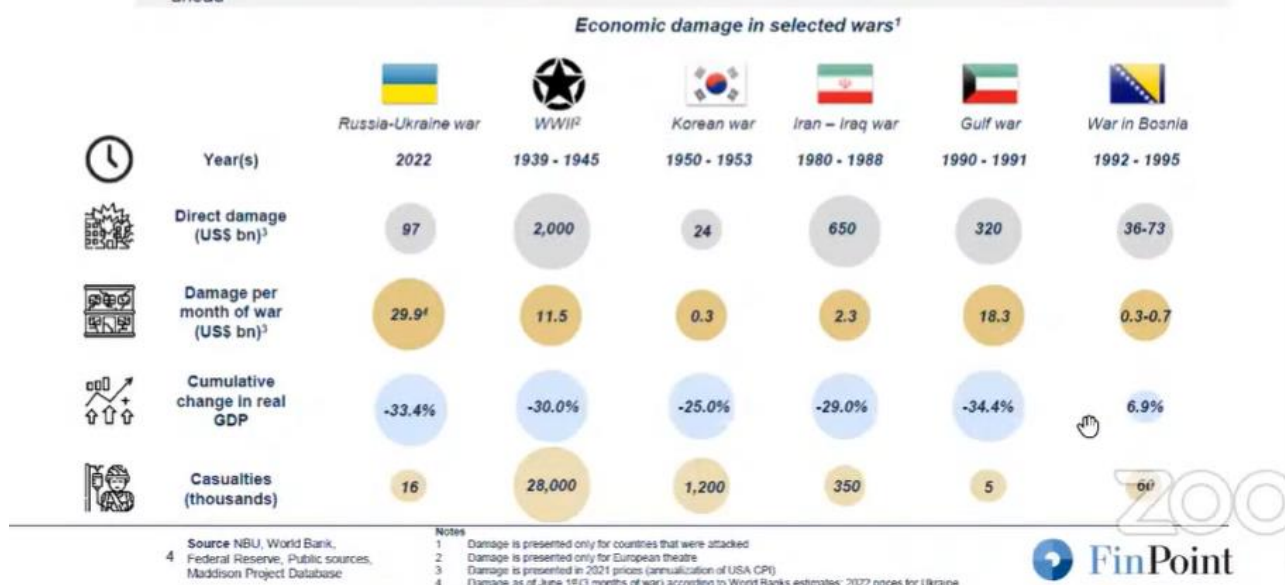
Ми здійснили своє внутрішнє дослідження того, як відбувалося повоєнне або катастрофічне відновлення країн після або великих воєн (агресія в Іраку), або великого землетрусного цунамі (в Індонезії). Найцікавіше, що ми виявили: перше – має бути централізація вирішення; друге – підготовка ще до того, як закінчилася війна; третє – рішучі дії від тих, хто фінансуватиме повоєнне відновлення.

Russia-Ukraine war: relative scale

Already now the scale of destructions exceeds or is close to last century's selected most severe military conflicts, and will grow further each day



- Direct damages as a result of the Russian invasion, incl. infrastructure, as well as material losses of businesses and households stand at c.US\$ 97bn
- At this level the scale of destructions, even without taking into account economic losses (forgone GDP and FDI, budget losses) is very close to or in excess of the world's selected most destructive military conflicts. On a per month basis, direct damages greatly surpass even WWII levels emphasizing the severity and intensity of the ongoing hostilities
- According to the NBU estimates, Ukraine will lose 33.4% of real GDP in 2022, making the economy suffer for multiple years ahead



Є цілковито різні приклади відновлення економіки. Одні вважають провальними, оскільки все відбувалося дуже довго і пізно. Інші ж, як, наприклад, Кувейт, відновлювали до завершення воєнного стану завдяки концентрації зусиль приватного, міжнародного секторів, донорів і комерційних кредиторів.

Можна зробити висновки про те, що **потрібно буде мати одну інституцію**. Як вона буде називатися – це інше і не основне питання. Її має бути **сформовано і капіталізовано до кінця війни**, повністю профінансовано, щоб почати працювати дуже швидко на користь України.

Ми зробили порівняння вигляду кількох воєн. Виявилося, що ми маємо ризик загострення всіх наявних проблем, бо рівень руйнації нашої економіки набагато більший, ніж навіть у Другій світовій війні. Росія на теренах України нищить економіку темпами, які ще досі не порівнянні ні з чим за останні 70–80 років. Тому відновлення економіки повинно бути також дуже агресивним і враховувати весь попередній досвід того, що було здійснено доти.

Юрій Городніченко

Щоб зрозуміти, якою має бути інституція, спробуємо почати з того, що хочемо мати в підсумку. **По-перше, ми хочемо бути в Європейському Союзі**. Тому, очевидно, ЄС має відігравати дуже важливу роль у відбудові України. **По-друге**, ідеться не тільки про відновлення інфраструктури, а й **про глибоку модернізацію** майже всього в Україні. Фонд відновлення потрібно створювати в такий спосіб, щоб він допомагав нам не тільки



відбудувати мости й будівлі, а й **стимулював боротьбу з корупцією, кращі інститути та механізми прийняття рішень**. Через це важливо розуміти, що Європейський Союз буде надавати не тільки гроші, а й інституційну допомогу.

Питання, хто управлятиме і керуватиме цим фондом. Можливо, це буде МВФ, Світовий банк чи ще хтось. Щоб зрозуміти, хто на що спроможний, давайте подивимося на МВФ. Серед його акціонерів Китай і Росія, які не зацікавлені в тому, щоб Україна стала успішним прикладом відбудови. Так само Світовий банк, вони працюють над проєктами, але в таких масштабних відновленнях у них немає досвіду.

Тому це має бути сильна інституція, пов'язана з Європейським Союзом. На жаль, зараз усередині ЄС немає нічого такого, що зможе дуже сильно допомогти Україні. Боснія і Герцеговина – яскравий приклад, вони там довго намагалися, але нічого суперового не вийшло.

Щодо фінансування України з європейських джерел: нам пообіцяли 15 млрд євро на бюджетну допомогу, надали тільки 1 млрд. Це під час війни, коли у нас надзвичайно великі виклики і допомога має бути нагальною.

Фонд відновлення України – це інституція, створена всередині ЄС, яка має бути напівавтономною структурою. Ми не хочемо, щоб, наприклад, Угорщина чи ще хтось блокував рішення щомісяця. Потрібно **менше бюрократії, щоб структура була загострена під Україну**.

Ось приклад, як будували важливу стратегічну дорогу в Афганістані. Її поділили на шматки – частину прокладав ЄС, частину – Світовий банк, решту – інші країни. Всі працювали з різною швидкістю, ніхто нічого не координував. Врешті-решт її так і не збудували. Тому, коли кажуть, якою має бути інституція, надзвичайно важливі **централізація та координація**.

PRINCIPLES

- **Coordination:** Given the multitude of aid sources, close coordination across funding sources and with the recipient will minimise waste and delays.





ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Організаційний чарт для плану Маршалла і відновлення Іраку різняться. Для плану Маршалла на чолі стояв генерал Маршалл і була армійська вертикальна структурна ієрархія. Чітко було видно, хто за що відповідає. Є людина, яка асоціюється з цією організацією і несе повну відповідальність за те, що відбувається з планом Маршалла.

PRINCIPLES

- **Administration.** Aid should be administered by a self-standing EU-affiliated or authorised agency independent and accountable to multilateral, bilateral, and nongovernmental donors.

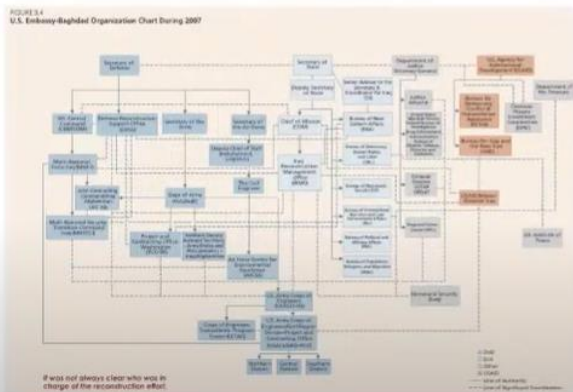
- A single interlocutor for Ukraine (“Who do I call if I want to speak to Europe?”)
- Minimize mission drift and donor-driven reconstruction
- Avoid inertia and bureaucracy
- Attract fresh, highly-motivated cadre
- Provide multi-year planning (including cluster projects) and minimize “reconstruction fatigue”
- Sunset provisions
- Clear incentives for making Ukraine’s reconstruction a success

З організаційним етапом Іраку взагалі не зрозуміло, хто за що відповідає. Це закінчилося дуже погано, багато грошей було витрачено і зрозуміло, що вони зробили, а що не зробили. Майже 200 млрд дол. США спалили, а в підсумку виявилось, що це не дуже успішний приклад відновлення.

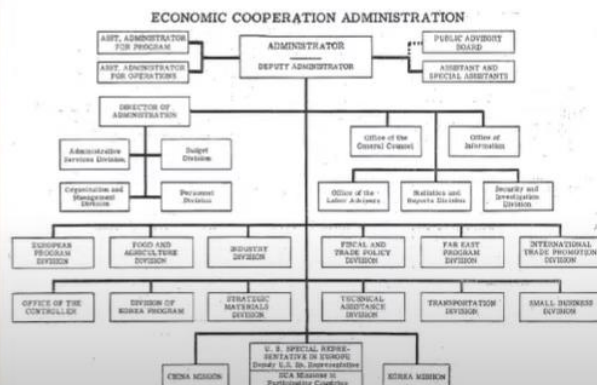
PRINCIPLES

- **Administration.** Aid should be administered by a self-standing EU-affiliated or authorised agency independent and accountable to multilateral, bilateral, and nongovernmental donors.

Reconstruction of Iraq



Marshall Plan



Усі кажуть, що Україна має бути власником цього процесу, напевно, що не одноосібно, але співвласником. Наприклад, коли відбудовували Афганістан, Кабулу не вистачало



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

електроенергії. Донори вирішили збудувати електричний завод для виробництва електроенергії, який працюватиме на дизельному пальному.

PRINCIPLES

- *Ukraine must 'own' the reconstruction:* Ukraine will utilise the aid most effectively when the aid is consistent with Ukraine's interests. Ukraine should be able to sustain projects funded by reconstruction aid after the aid is withdrawn.

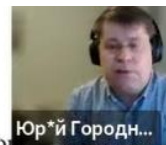
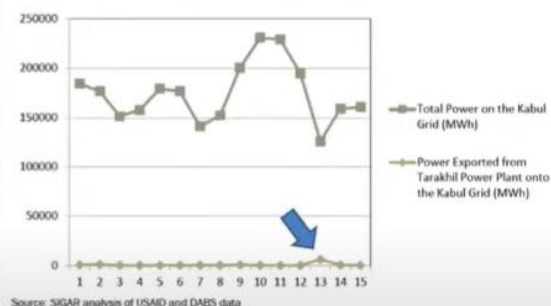


Figure 1 - Tarakhil Power Plant Output Compared to the Total Power on the Kabul Grid (5-month period from February 2014 through April 2015)



Tarakhil Power Plant (\$335 million), Afghanistan (source: SIGAR)

Витратили 300 млн дол. США, а в підсумку він взагалі не запрацював. Виявилося, що транспортувати туди дизельне пальне дуже-дуже дорого і невигідно. Хочеться, щоб у нас таких прикладів не було, щоб у Бучі щось збудували, а потім воно нікому не було потрібне. Цими процесами має якщо не управляти, то брати активну участь у їх створенні українська сторона.

- Що робити, які кроки та чий досвід нам використовувати?

Сергій Будкін

Ми проаналізували повоєнне відновлення в Україні, Південній Кореї, Боснії, Іраку та Індонезії після цунамі 2004 року. Плану Маршалла тут немає, але там найбільшу допомогу надавали США. У Південній Кореї найбільшим донором також є США, це приклад того, як можна взагалі відновити економіку. Там, де не вдалося відновити, донором був Європейський Союз, а США порівняно невеликою мірою. Там, де вдалося, Сполучені Штати мали дуже велику частку контролю в процесі повоєнного відновлення.

Foreign aid in selected post-war reconstructions

Grants have been a key component in selected post-conflict and natural disaster reconstruction programs

Selected relevant wars and natural disasters were analyzed for the sources of subsequent reconstruction funding. Relevant wars were identified based on size, qualitative assessment of scale, destructions and other similarities. The analysis was complemented with material natural disasters with [Indian Ocean Tsunami] by far being the largest in terms of damages

		Ukraine	Relevant wars			Natural disasters	Aggregated, excl. Ukraine
			South Korea ¹	Bosnia	Iraq ²	Indian Ocean Tsunami 2004	
Damages	Year(s)	2022	1950-1953	1992-1995	2003-2011	2004	n.a.
	Scope of destruction	US\$ 350bn	US\$ 2.3bn / US\$ 24bn	US\$ 20-40bn / US\$ 36-73bn	US\$ 56bn / US\$ 85bn	US\$ 9.4bn / US\$ 14bn	n.a. / US\$ 159-195bn
Financial aid highlights	Disbursed aid (2021 prices)	US\$ 38bn [committed since Feb 24 th] ³	US\$ 24bn	over US\$ 13bn	US\$ 91bn	US\$ 20bn	US\$ 147bn
	Type of aid	54% loans 41% grants 5% other	Only grants	n.a.	85% grants 15% loans	Mostly grants	Predominantly grants
	Key donors						

		%			%			%			%			%			
USA		34%	USA		64%	EU		24%	USA		80%	EU		14%	USA		61%
EU		30%	UN		36%	EC		15%	USA		14%	EB		9%	Japan		6%
IMF		7%	Total		100%	USA		14%	WB		4%	IMF		7%	EU		5%
EIB		6%				WB		7%	IMF		4%	Australia		6%	UN		5%
Canada		4%				Norway		3%	EU		1%	ADB		5%	WB		4%
TOP-5		81%				TOP-5		63%	TOP-5		96%	TOP-5		41%	TOP-5		80%

8

Notes

1. Type of aid and key donors splits for the war and initial recovery period of 1950-1957

2. Type of aid and key donors splits are based on committed amounts

3. US\$ 21bn has been disbursed, as of end-Sep. 2022, prices for Ukraine.

FinPoint

Треба брати до уваги те, що зараз Сполучені Штати є найбільшим донором і країною-лідером з допомоги Україні. Європейський Союз з усіма своїми внутрішніми суперечностями – другий донор за лідерством.

У процесі відновлення нам треба буде зафіксувати той статус-кво, який є зараз. Сьогодні це військова та економічна допомога Україні, після закінчення війни буде суто економічна допомога. Проте, як свідчать приклади, якщо США були лідером у програмах, то кейси були більш успішними, аніж там, де лідером був ЄС.

У нас дуже нетипова картина того, як відбувається фінансування у воєнний час. Сподіваюся, що коли ми перейдемо до повоєнного відновлення, то також матимемо схожу картину. Здебільшого відновлення здійснено за рахунок грантових грошей. Тобто держави або інституції, які давали гроші Іраку, Кореї, Індонезії, не сподівалися, що зароблять на цьому гроші.

Зараз переважають борги комерційні або з невисокою відсотковою ставкою. Та це однак борги, які ми маємо повернути. Треба працювати над тим, щоб повоєнне відновлення відбувалося дуже схоже на те, що було в інших країнах, де була велика частина грантів.

Якщо лідером будуть Сполучені Штати, це також уможливило схоже керування, як у НАТО. У складі може бути 30 країн, але головнокомандувачем все одно буде американський генерал, який де-факто розпоряджається військовими, які є в його підпорядкуванні.

У нашому випадку можуть бути США або ЄС, але це має бути одна організація-лідер, яка братиме на себе відповідальність.



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

- Основна проблема з ЄС – дуже повільна бюрократія. Як з цим мати справу?

Юрій Городніченко

США та ЄС – це справді велика різниця в тому, як ці країни працюють. США також не завжди вдавалося відновлення, в Афганістані вони були провідною силою, але можна сказати, що там багато чого не вдалося. У багатьох країнах, що відбодувалися, наприклад, Боснія, не було уряду, Національного банку, для відновлення були базові речі. У нас є управління країною, а це надзвичайно важливий чинник.

Я згоден, що гранти і борги – велика різниця. Нам потрібні гранти, тому що борги ми не зможемо виплачувати.

Вважаю, що рушійною силою має бути ЄС, а не Сполучені Штати. Так, США набагато легше приймають рішення, але план Маршалла було створено як окрему інституцію, а не частину Міністерства фінансів чи в рамках державного апарату. Вони хотіли зробити таку структуру, яка не буде забюрократизованою та не матиме розпорошеного центру прийняття рішень. Повинна бути окрема структура, яка швидко і гнучко прийматиме рішення. Через це створили окрему інституцію. Потім, коли план Маршалла закінчився, він перетворився в Organisation for Economic Co-operation and Development, це корисний досвід.

Тому нам потрібно утворити щось схоже, щоб воно не було всередині чогось. ЄС дуже повільна структура, прийняття рішень забирає дуже багато часу. Нам потрібна нова структура – гнучка, політично незаангажована, яка легко та швидко прийматиме рішення.

Щодо того, хто має це фінансувати. Якщо ми говоримо, що йдемо в Європейський Союз, то чому США мають фінансувати? Звичайно, США – наш великий друг і вони нам допомагатимуть і в майбутньому. Та ми повинні розуміти: якщо ми будемо частиною ЄС, гроші в основному мають іти від Європейського Союзу.

Тобто, по-перше, ми йдемо в ЄС і тому структурно маємо бути в ЄС. По-друге, маємо зробити окрему інституцію, в якій буде бюджет на кілька років. Якщо подивитися, як працюють інфраструктурні фонди в Європі, у них бюджет на 5–7 років. Такий самий бюджет має бути створено для України, щоб ми не зверталися щоразу до Європейського Союзу. Тому це має бути окрема структура з окремим бюджетом на п'ять років. Якщо Україна буде співвласником, можливо, це буде два співголови – хтось з ЄС, хтось з України. Рушійна сила, основний ресурс має йти від Європейського Союзу.

- Ми часто обговорюємо російські ресурси, якщо їх конфіскувати, це повинна бути централізована структура. Сергію, ви фахівець із залучення грошей, що скажете?

Сергій Будкін

Якщо у нас буде вибір між ЄС і Сполученими Штатами як провідником програми відновлення, то я однак вважаю, що США було б краще. Проблема не в рівні бюрократії, це проблема в тому, де ми хочемо бути.

Ми багато працювали з європейськими банками в періоди їхнього розквіту 2006, 2007, на початку 2008 років. Бачили, як у Греції організації з величезними амбіціями перетворилися на організації з великою кількістю проблем. Спілкувався з тими, хто брав участь у приватизації грецьких боргів, банківському та фінансовому секторах. Греція повернулася в



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

стан нормальної країни європейської спільноти зі статусу тієї Греції, яка була 2009 року в статусі країни, менш розвиненої, ніж Німеччина чи Франція, але однак повноцінної країни ЄС, менш, ніж за чотири роки. Це відбулося тільки завдяки тому, що в ній працювала так звана трійка – МВФ, Світовий банк і ЄС. Європейська спільнота була представлена Німеччиною, і вони в результаті всі її ненавидять. Тобто прийшли німці і сказали: ви витратите гроші не на свою залізницю, а на щось вагомніше; не на програму, схожу на 5-7-9, а тільки на комерційні іпотеки. З погляду пересічного грецького громадянина, для нього була безоплатна залізниця, дотований кредит на купівлю квартири. Німців, які були у керуванні, звинуватили в усьому.

Якщо ми хочемо, щоб ЄС був головою групи, ми не зможемо обійти конфлікти. Пріоритети, які можуть бути в офісі президента або в уряді чи НБУ, здебільшого не будуть збігатися. Суперечності будуть у будь-якому разі, і нехай краще звинувачують Сполучені Штати Америки, ніж Євросоюз, до якого ми прагнемо після завершення війни, бо ми таким чином можемо швидко спаплюжити всі відносини.

Щодо грошей від Росії, це зараз несистемно. Конфіскація грошей зі статусом заморожених активів є прецедентом. Якщо не приймати спеціальні закони для їхньої конфіскації, то доступ до них може бути дуже тяжким. Першим, хто зробив цей крок, була Канада, в інших країнах цього ще не зроблено.

Першим завданням має бути співпраця із законодавчою та виконавчою владою інших країн для прийняття законів про уможливлення конфіскації цих грошей. Інакше нам до них буде дуже важко дістатися, бо частина з них має суверенний захист, частина, яка є комерційними грошима, може бути визнана російськими. Потрібно пройти всі інстанції з погляду юриспруденції, щоб мати змогу їх відшкодувати. Якщо не буде фокусних законів, які зможуть надати використання цих грошей для відродження України, тому що вони є репараціями на гуманітарні та інші складники, дістатися до них буде важко.

- З чого починати, що робити, які кроки?

Юрій Городніченко

На кінець війни все має працювати – це 100%. Повертаючись до плану Маршалла, війна закінчилася, а потім ще тривали три дуже довгі роки, доки в США зрозуміли, що треба допомагати.

У принципі вже більш-менш зрозуміло, як це має відбуватися. Ми маємо на чомусь уже зупинитися і рухатися далі, виходити на фінішну пряму. Щодо грошей, після Другої світової війни гроші нацистів конфіскували та розподіляли. Коли Талібан в Афганістані переміг, США заморозили кошти Національного банку, а потім розподілили.

Російські гроші дійдуть до України, але це буде складний юридичний процес. Проте відновлення не для того, щоб отримати \$100 чи \$200 млрд за рік, це буде розтягнуто в часі. Якщо ці кошти прийдуть до нас за два-три роки, це буде велика допомога.

Перший крок – має бути хтось в Україні, хто відповідатиме за відбудову, одна людина. У нас є прем'єр-міністр, інші люди, але немає того, хто реально впливає, приймає рішення і від імені Держави Україна спілкується з партнерами.



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

- Які рекомендації щодо кроків, що треба робити зараз?

Сергій Будкін

Нам треба зробити перпендикулярний крок і призначити людину, яка відповідатиме за відновлення та не має прямого відношення до української влади взагалі. Рівень деструкції нашої економіки такий, якого ніколи не було доти з початку XX століття і він триватиме. Росіяни воюють там, де можуть поцілити по цивільній інфраструктурі. На жаль, у нас ще будуть великі руйнування, які треба бути відбудовувати.

Перше, нам потрібна інституція, яка матиме змогу приймати зобов'язання від імені держави. **Друге**, мати вигляд кредитоспроможної в очах тих, хто даватиме гроші, та має бути уособлення. Майже в кожному великому процесі була відповідальна особа. В об'єднанні Німеччини був єдиний канцлер, який приймав рішення. Проект відновлення Боснії та Герцеговини не був успішний через те, що там були три лідери, кожен з яких відповідав за власний регіон. Якщо в Україні будуть відповідати окремо за Західну, Центральну та Східну Україну, це не спрацює.

Має бути вертикальна організація, така, як чітко організована адміністративна програма Маршалла.

- Яка роль громадянського суспільства та приватного сектору в процесі відновлення?

Юрій Городніченко

З досвіду модернізації Польщі, там були великі вливання державних грошей, але найбільші гроші прийшли через прямі іноземні інвестиції. Через це приватний сектор допомагатиме Україні, якщо в нас будуть відповідні умови.

Звичайно, потрібні інституційні реформи, але одна важлива річ, яка має відбутися, – створення фонду страхування від воєнних ризиків, який буде компенсувати втрати. Подібне є в інших країнах, наприклад, у Каліфорнії існує фонд страхування від землетрусів. У Південній Кореї також є божевільний сусід на півночі, там дуже небезпечно, але є щось схоже.

Сергій Будкін

Щодо частки приватних інвестицій треба бути реалістом. Перший рік будуть державні або квазідержавні інвестиції майже на 100%. У перший рік може прийти лише спекулятивний капітал. Інвестор, який шукає довгострокового прибутку в країні, яка щойно закінчила війну і ще не зрозуміло, чи війна повернеться, не прийде. Як тільки побачать, що за нас «вписалися» великі економічні гравці світу та є великі матеріальні інвестиції, тільки тоді підуть вже комерційні приватні інвестиції.

Перший рік будемо проживати на тих грошах, які нададуть міжнародні фінансові організації або великі економіки світу. Приватні інвестиції будуть згодом, і якщо вони будуть, то дуже великі. Якщо ми зможемо зробити гарну історію інвестицій для того, щоб довести світові, що війна закінчилася, то західні інвестиції прийдуть. У перший рік, коли ще не буде приватних грошей, нам треба буде їздити і дуже багато розмовляти з приватними інвесторами, переконуючи їх у залученні.



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Щодо громадянського суспільства, в мене немає однозначної відповіді. Це може бути поштовхом, а може стати гальмом. Радше це позитивне, аніж негативне. Для прикладу, Грета Тунберг у деяких колах є уособленням громадянського суспільства. Я не певен, що вона є позитивною постаттю в розвитку нашої цивілізації.