



Nowy instrument UE na rzecz Ukrainy – metoda kija i marchewki

Elżbieta Kaca

Komisja Europejska zaproponowała nowy instrument finansowy dla Ukrainy na lata 2024–2027, który pokryje częściowo jej bieżące potrzeby gospodarcze i odbudowę. Wprowadzi warunki realizacji reform związanych z jej akcesją do UE oraz wzmocnioną kontrolę wydatków. Jego zaletą jest przewidywalność wypłat transz funduszy, ale wyzwaniem będzie m.in. zachęcenie biznesu do zaangażowania w inwestycje.

UE jest największym dawcą pomocy gospodarczej dla Ukrainy. Od lutego 2022 r. do maja br. przekazała ok. 38 mld euro (wliczając wsparcie państw członkowskich w wysokości 7,8 mld euro), głównie [w postaci niskoprocentowanych pożyczek oraz dotacji](#) z Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej. By wesprzeć odbudowę Ukrainy, Komisja Europejska (KE) – w ramach śródkresowego przeglądu budżetu UE – zaproponowała 20 czerwca br. wprowadzenie nowego Instrumentu na rzecz Ukrainy (Ukraine Facility, UF) na lata 2024–2027. Rozporządzenie będzie przyjmowane wraz z powiązanimi z nim dwoma innymi aktami prawnymi, dotyczącymi rewizji wieloletnich ram finansowych oraz utworzenia Platformy Technologii Strategicznych dla Europy. Obecnie jest przedmiotem negocjacji w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

Założenia instrumentu. Celem UF, którego budżet na cztery lata ma wynieść 50 mld euro, jest zaspokojenie krótko- i średnioterminowych potrzeb odbudowy Ukrainy, ustabilizowanie jej sytuacji makroekonomicznej oraz wsparcie reform związanych z procesem akcesji do Unii. Corocznie UE przekazywałaby Ukrainie w kwartalnych transzach 12,5 mld euro, w tym 8,25 mld euro pożyczek i 4,25 mld euro bezzwrotnych dotacji, czyli tzw. grantów. UF zintegruje dotychczasową pomoc dwustronną, pożyczki oraz wsparcie przedakcesyjne, dzięki czemu zwiększą się możliwości przesunięć środków finansowych, a tym samym elastyczność wydatkowania.

UF będzie składał się z trzech filarów. Pierwszy z nich, o budżecie 39 mld euro (33 mld euro pożyczek, 6 mld euro grantów), ma pokryć koszty realizacji reform oraz bieżące potrzeby finansowe Ukrainy (np. wydatki społeczne, rekonstrukcję i naprawę infrastruktury krytycznej) w latach 2024–2027. KE deklaruje, że sfinansuje ok. 50% bieżących potrzeb, których całkowita wartość w tym okresie została przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) oszacowana na 75,1 mld euro. Te środki będą przekazywane Ukrainie bezpośrednio do jej budżetu. Drugi filar obejmie pomoc na rozwój publicznych i prywatnych inwestycji na Ukrainie (8 mld euro grantów). Będą to głównie gwarancje z budżetu UE na pokrycie ryzyka operacji z zakresu finansowania i inwestycji, m.in. pożyczek, w tym w walucie lokalnej. Przykładowo objęcie pożyczki unijną gwarancją oznacza, że w przypadku zalegania przez pożyczkobiorcę z jej spłatą UE pokrywa brakujące środki finansowe do określonego pułapu. Stopa objęcia inwestycji gwarancją wyniesie 70%, a KE będzie mogła ją modyfikować zależnie od rozwoju sytuacji na Ukrainie. KE szacuje, że zaproponowane rozwiązanie wygeneruje inwestycje w wysokości ok. 20 mld euro. Trzeci filar (3 mld euro grantów) zawierać będzie pomoc finansową na rzecz budowania zdolności ukraińskiej administracji do realizacji reform, a także wzmocnienia samorządów i organizacji pozarządowych. Fundusze będą przekazywane m.in. na podstawie konkursów ofert dla grantobiorców i instytucji pośredniczących w ich wydatkowaniu.

Wzmocniona warunkowość i kontrola. Ukraińskie władze we współpracy z KE mają opracować plan odbudowy i reform, który ma zawierać jakościowe i ilościowe wskaźniki realizacji zaplanowanych działań. Rada UE zatwierdzi go poprzez przyjęcie decyzji wykonawczej. KE będzie uzależniała przekazanie środków z pierwszego filaru UF od m.in. zapewnienia przez Ukrainę stabilności makrofinansowej, skutecznego nadzoru budżetowego i zarządzania finansami publicznymi oraz od przeprowadzenia reform sektorowych i strukturalnych. Komisja będzie cyklicznie oceniała realizację planu przez Ukrainę. W przypadku niespełnienia warunków KE może potrącić z płatności kwotę proporcjonalnie odpowiadającą tym wymogom. Do roku od pierwotnie ustalonego terminu może wstrzymać te środki i wypłacić je, gdy warunki zostaną zrealizowane. W przypadku obniżenia standardów państwa demokratycznego UE mogłaby dodatkowo zawiesić całą pomoc finansową z pierwszego filaru UF, z kolei w sytuacji zaostrzenia działań wojennych i ograniczonej możliwości realizacji reform UE zrezygnowałaby z warunkowania pomocy, a fundusze przekazywane byłyby na pokrycie bieżących potrzeb Ukrainy.

KE zaproponowała mechanizmy wzmocnionej kontroli wydatkowania funduszy, by przeciwdziałać nadużyciom finansowym i korupcji. Ukraina będzie musiała zapewnić odpowiedni dostęp do danych o wykorzystaniu środków finansowych Komisji, Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu oraz, w stosownych przypadkach, Prokuraturze Europejskiej. Dwa razy w roku np. Ukraina będzie zobowiązana publikować dane o osobach i podmiotach otrzymujących dofinansowanie przekraczające 500 tys. euro w ramach pomocy uzyskiwanej z pierwszego filaru. KE i OLAF będą mogły realizować kontrole wydatkowania środków na miejscu, a KE może być obserwatorem w procedurze selekcji projektów i zamówień publicznych. KE zawrze w umowie o UF warunki dotyczące m.in. reformy systemu audytowego na Ukrainie oraz powoła zarząd złożony z niezależnych audytorów, monitorujących ewentualne nieprawidłowości w zarządzaniu przez nią funduszami.

Ocena propozycji KE. Zaletą UF jest przewidywalność wypłat transz pomocy co kwartał oraz możliwości elastycznych zmian w strukturze jego finansowania. Nowy instrument będzie służył – wraz z pożyczkami MFW i wsparciem USA – głównie pokryciu bieżących potrzeb gospodarczych Ukrainy, np. w zakresie ochrony zdrowia czy energetyki. Jego fundusze będą niewystarczające, by współfinansować koszty realizacji reform strukturalnych. KE zaproponowała też niewielkie środki na rozwój ukraińskiej administracji, samorządów i organizacji pozarządowych – ważne, by lukę uzupełnili inni dawcy pomocy. W tej sytuacji KE będzie

musiała odpowiednio dostosować warunki do możliwości wdrażania reform gospodarczych przez ukraińskie władze.

Uzależnienie pomocy od stanu praworządności będzie korzystne dla transformacji Ukrainy. Postawienie przez Unię konkretnych wymogów w tej dziedzinie, by otworzyć negocjacje akcesyjne, już przynosi rezultaty – mimo wojny ukraińskie władze wypełniają większość z nich. Skuteczność UF zależeć będzie jednak od stopnia adekwatności i uszczegółowienia warunków w umowie o UF między UE a Ukrainą. Kluczowe będzie m.in. zaangażowanie przedstawicieli ukraińskiego sektora pozarządowego w proces ich opracowywania, a także ich upublicznienie, by umożliwić wywieranie presji publicznej na realizację reform przez władze. Ograniczeniem może być potencjalne blokowanie przyjęcia planu odbudowy i reform przez niektóre państwa członkowskie mające na celu wynegocjowanie innych kwestii w polityce europejskiej. Zaproponowane mechanizmy kontroli wydatków wzmocnią przejrzystość finansowania, ale UE powinna jednocześnie rozbudowywać mechanizmy kontrolne na miejscu. Może np. podwyższyć finansowanie dla organizacji pozarządowych i dziennikarzy śledczych zajmujących się monitorowaniem korupcji.

Wyzwaniem będzie zwiększenie udziału sektora prywatnego w wykorzystaniu unijnych funduszy na inwestycje. [Wejście zagranicznych inwestorów na ukraiński rynek będzie zależało od poprawy sytuacji bezpieczeństwa na Ukrainie.](#) Dotychczas Europejski Bank Inwestycyjny, odpowiedzialny za finansowanie twardych projektów infrastrukturalnych w państwach trzecich, jako instytucja publiczna współpracował głównie z sektorem publicznym oraz bankami i korporacjami posiadającymi gwarancje państwowe. KE nie przedstawiła nowych mechanizmów dotyczących rozwoju inwestycji sektora prywatnego.

Perspektywy. Rada UE i Parlament Europejski (PE) chcą przyjąć rozporządzenie do końca br., by uruchomić UF w styczniu 2024 r. W celu przyspieszenia procedur KE wraz z ukraińskimi władzami już opracowują plan odbudowy i reform. Negocjacje mogą przedłużyć się jednak ze względu na inne kwestie rewizji budżetu UE, np. ustanowienie dodatkowych funduszy w dziedzinie migracji czy nowego tematycznego instrumentu na rzecz odbudowy UE. Punktem zapalnym może być też doprecyzowanie przepisów dotyczących unijnej warunkowości i kontroli wydatków – PE domaga się wzmocnienia tych mechanizmów oraz wyznaczenia mu roli w realizacji pomocy UE na Ukrainie. Dla Polski ważne będzie aktywne włączenie się w konsultacje planu odbudowy i reform, a na dalszym etapie – częściowe skoordynowanie swojej pomocy dwustronnej dla Ukrainy z priorytetami planu. Polska może np. w większym stopniu wesprzeć Ukrainę doradztwem dla administracji rządowej i samorządów w planowaniu odbudowy.