



V Bruselu dne 18.5.2022
COM(2022) 233 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ,
EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU
REGIONŮ**

POMOC UKRAJINĚ A JEJÍ OBNOVA

I. ÚVOD

Nevyprovokovaná a neodůvodněná ruská invaze na Ukrajinu způsobila strašlivé lidské utrpení a rozsáhlé ničení měst a obcí. Dochází ke ztrátám na životech a zdrojích obživy, více než dvanáct milionů lidí bylo při hledání bezpečí nuceno opustit své domovy – a téměř šest milionů lidí opustilo svou zemi, přičemž polovinu z nich tvoří děti.

Evropská unie a její členské státy projevily tvář v tvář ruské agresi neochvějnou solidaritu s lidmi prchajícími před válkou na Ukrajině¹ a okamžitě pro ukrajinskou vládu uvolnily prostředky, aby mohla dále fungovat. Unie poskytla mimořádnou pomoc na podporu odolnosti, humanitární pomoc, vojenskou pomoc a další podporu. Komise koordinuje svou dosud největší operaci v rámci mechanismu civilní ochrany EU pro širokou škálu podpůrných opatření, včetně opatření v oblasti zdravotnictví, energetiky, potravinářství a zemědělství, a poskytuje přístřeší, stroje i zdravotnické vybavení a zajišťuje evakuaci. Komise rovněž na podporu Ukrajiny navrhla opatření na usnadnění obchodu, zejména pozastavení dovozních cel na ukrajinský vývoz, a zřízení tras solidarity na pomoc Ukrajině při vývozu zemědělského zboží. Příkladem podpory ze strany EU je aktivace směrnice o dočasné ochraně, která umožňuje přístup k zaměstnání, bydlení, vzdělání a zdravotní péči v celé EU. Komise bude v podpoře Ukrajiny a jejích obyvatel dále pokračovat a bude spolupracovat s členskými státy v rámci přístupu „tým Evropa“.

Vzhledem k tomu, že v celé zemi probíhají nepřátelské akce, hospodářská situace se rychle zhoršuje. Očekává se, že HDP v letošním roce klesne o 30 až 50 %, přičemž daňové příjmy se snížily přibližně o 50 až 80 %. Ukrajinské přístavy v Azovském a Černém moři zůstávají blokovány ruskými vojenskými akcemi, což Ukrajinu připravuje o nezbytné příjmy z vývozu. Celkové škody se odhadují již na stovky miliard eur, přičemž jen škody na fyzické infrastruktuře dosahují více než 100 miliard EUR.

Během této války je zapotřebí na podporu Ukrajiny vynaložit velké celosvětové finanční úsilí, jakož i zemi obnovit a jejím občanům poskytnout nové příležitosti. Je proto důležité navrhnout základní pilíře tohoto mezinárodního úsilí již nyní, a to i přes pokračující ruskou agresi. V závěrech z března 2022 se Evropská rada dohodla na vytvoření Fondu solidarity pro Ukrajinu a k účasti vyzvala mezinárodní partnery. Evropská rada vyzvala Komisi, aby pokračovala v rozvoji technické pomoci, která by Ukrajině pomohla provést nezbytné reformy.

Obnova takového rozsahu na evropském kontinentu vyžaduje silné vedení ze strany Evropské unie, která bude aktivně spolupracovat s mezinárodními partnery. Ukrajina je s Evropskou unií úzce propojena prostřednictvím dohody o přidružení a její části o prohloubené a komplexní zóně volného obchodu. Ukrajina dne 28. února 2022 požádala o členství v EU a vyjádřila silnou vůli spojit obnovu s reformami na své evropské cestě.

Toto sdělení předkládá reakci Unie, jejímž cílem je řešit bezprostřední nedostatek finančních prostředků na Ukrajině a vytvořit dlouhodobější rámec obnovy.

II. OKAMŽITÁ POMOC

¹ Například Akce soudržnosti pro uprchlíky v Evropě poskytuje členským státům okamžitou likviditu a dodatečnou flexibilitu při využívání finančních prostředků EU na přijímání lidí prchajících z Ukrajiny.

Krátkodobá pomoc se vztahuje na aktuální období, kdy ještě nelze počítat s obnovou ve větším rozsahu. Pomoc v tomto období je zaměřena především na nezbytnou operativní podporu ukrajinské vládě, doplněnou o poskytování mimořádné a humanitární pomoci.

Již poskytnutá podpora

Závazek EU podporovat Ukrajinu je dlouhodobý a přináší výsledky. EU poskytla Ukrajině významnou finanční pomoc, která v letech 2014 až 2021 činila 1,7 miliardy EUR v grantech v rámci evropského nástroje sousedství, 5,6 miliardy EUR v rámci pěti programů makrofinanční pomoci ve formě úvěrů, 194 milionů EUR v podobě humanitární pomoci a 355 milionů EUR z nástrojů zahraniční politiky. EU poskytuje Ukrajině podporu pro rozvoj politiky a komplexní reformy, přičemž členské státy se výrazně zapojují v rámci přístupu „tým Evropa“. Mezi stěžejní programy patří programy zaměřené na decentralizaci, reformu veřejné správy a boj proti korupci.

EU od začátku ruské agrese zvýšila svou podporu a uvolnila přibližně 4,1 miliardy EUR na celkovou hospodářskou, sociální a finanční odolnost Ukrajiny ve formě makrofinanční pomoci, rozpočtové podpory, pomoci při mimořádných událostech, reakce na krize a humanitární pomoci. Ukrajině byla rovněž poskytnuta opatření vojenské pomoci v rámci Evropského mírového nástroje ve výši 1,5 miliardy EUR a probíhá uvolnění dalších 500 milionů EUR.

EU před válkou i během ní na podpoře Ukrajiny úzce spolupracovala s evropskými finančními institucemi. Evropská investiční banka a Evropská banka pro obnovu a rozvoj od roku 2014 pro Ukrajinu uvolnily půjčky ve výši více než 10 miliard EUR. Evropská investiční banka vyplatila v posledních týdnech do ukrajinského rozpočtu 668 milionů EUR. EU rovněž úzce spolupracuje se Světovou bankou a Mezinárodním měnovým fondem, které jsou klíčovými partnery ukrajinského úsilí od roku 2014.

Krátkodobá pomoc

Válka vedla k poklesu daňových, vývozních a dalších příjmů, k čemuž přispělo rozsáhlé protiprávní přivlastňování majetku a vývozního zboží, například v zemědělském sektoru, zatímco nezbytné výdaje prudce vzrostly. Ukrajina bude potřebovat významnou krátkodobou finanční pomoc, aby mohla zachovat základní služby, řešit humanitární potřeby a opravit nejnnutnější infrastrukturu, která je nyní zničena. Mezinárodní měnový fond odhadl finanční deficit Ukrajiny do června na zhruba 14,3 miliardy EUR (15 miliard USD)².

Finanční potřeby ukrajinské vlády jsou v krátkodobém horizontu stále značné, jejich cílem je zachovat fungování země, pomoci udržet makrofinanční stabilitu a snížit zátěž lidského a fyzického kapitálu. Řešení těchto potřeb bude vyžadovat společné mezinárodní úsilí, v němž bude Unie připravena sehrát svou úlohu.

Komise proto zamýšlí navrhnout, aby byla Ukrajině v roce 2022 poskytnuta nová mimořádná makrofinanční pomoc ve formě úvěru až do výše 9 miliard EUR, která bude doplněna podporou od dalších dvoustranných a mnohostranných mezinárodních partnerů, a to i ve formátu G7.

² Jakýkoli finanční deficit je spojen s vysokou mírou nejistoty, ale Mezinárodní měnový fond úzce spolupracoval s ukrajinskými orgány na vypracování spolehlivého odhadu jejich potřeb, o němž se např. zmínila výkonná ředitelka Mezinárodního měnového fondu Kristalina Georgievová na jarním zasedání dne 21. dubna 2022.

Tato pomoc by byla vyplácena v tranších s dlouhou splatností a zvýhodněnými úrokovými sazbami díky záruce z rozpočtu Unie.

Aby to bylo možné, měly by se členské státy dohodnout na poskytnutí záruk, které doplní prostředky vyčleněné pro tento účel v příslušné složce Společného rezervního fondu Unie. Spolu s grantovou podporou z rozpočtu EU na dotování souvisejících úrokových plateb to Ukrajině zajistí dobře koordinovanou a vysoce výhodnou pomoc.

III. OBNOVA UKRAJINY

Celková obnova Ukrajiny bude vyžadovat komplexní podporu, aby bylo možné obnovit zemi zničenou válkou, vytvořit základy svobodné a prosperující země založené na evropských hodnotách adobře integrované do evropského a světového hospodářství a podpořit ji na její evropské cestě.

Úsilí o obnovu musí stavět na vlastní odpovědnosti Ukrajiny, úzké spolupráci a koordinaci s podporujícími zeměmi a organizacemi a na strategickém partnerství Ukrajiny s Unií. Obnova bude rovněž vyžadovat uvolnění zdrojů na regionální a místní úrovni. Vzájemná spolupráce a programy, které jsou součástí partnerství mezi městy a regiony v Evropské unii a na Ukrajině, obnovu obohatí a urychlí.

Již nyní lze předvídat čtyři hlavní pilíře obnovy:

- obnova země, zejména infrastruktury, zdravotnických služeb, bydlení a škol, jakož i digitální a energetické odolnosti v souladu s nejnovějšími evropskými politikami a standardy,
- pokračování v modernizaci státu a jeho institucí s cílem zajistit řádnou správu věcí veřejných a dodržování zásad právního státu, a to poskytováním podpory správních kapacit a technické pomoci, a to i na regionální a místní úrovni,
- provedení strukturálního a regulačního programu s cílem prohloubit hospodářskou a společenskou integraci Ukrajiny a jejích obyvatel s EU v souladu s její evropskou cestou,
- podpora oživení ukrajinského hospodářství a společnosti prostřednictvím prosazování udržitelné a inkluzivní hospodářské konkurenceschopnosti, udržitelného obchodu a rozvoje soukromého sektoru a zároveň přispění k zelené a digitální transformaci země.

Aby úsilí o obnovu bylo úspěšné, bude zásadní vytvořit jasnou vazbu na široký program reforem. Ukrajina v průběhu let dosáhla v oblasti reforem významného pokroku. Po zahájení plného úsilí o obnovu bude důležité tyto reformy upevnit a urychlit. Obnova by měla být v souladu s evropským zeleným a digitálním programem. Měla by posílit odolnost a dodržovat základní zásady právního státu, včetně zásad boje proti korupci, soudnictví, veřejné správy a řádné správy věcí veřejných.

Vzhledem k rozsahu dosavadních válečných škod se očekává, že finanční potřeby na obnovu budou značné a že úsilí o obnovu bude trvat více než deset let. Komise bude úzce spolupracovat s Ukrajinou, mezinárodními partnery a mezinárodními finančními institucemi, aby posoudila potřeby obnovy a hledala způsoby, jak je nejlépe uspokojit.



Úsilí o obnovu vedené Ukrajinou jako součást její evropské cesty

Rámecem úsilí o obnovu by měl být strategický plán obnovy na vysoké úrovni („RebuildUkraine“), za který by plnou odpovědnost nesly ukrajinské orgány³ a který by schválila Unie a další mezinárodní partneři. Plán obnovy „RebuildUkraine“ by nastínil klíčové reformy a investice nezbytné pro vybudování prosperující a udržitelné budoucnosti Ukrajiny.

Ukrajinská vláda jasně vyjádřila svůj záměr začlenit plán obnovy „RebuildUkraine“ do strategického partnerství s Evropskou unií. To odráží úzké politické a hospodářské vztahy, které vycházejí z dohody o přidružení a její části o prohloubené a komplexní zóně volného obchodu a nedávné žádosti Ukrajiny o členství v EU. Vytvoření jasné vazby na široký program reforem bude mít zásadní význam pro úspěch procesu obnovy a dosažení souladu s *acquis* EU.

Platforma pro obnovu Ukrajiny

Úsilí o obnovu by měly vést ukrajinské orgány v úzkém partnerství s Evropskou unií a dalšími klíčovými partnery, jako jsou partneři ze skupiny G7 a G20 a další třetí země, jakož i mezinárodní finanční instituce a mezinárodní organizace.

Byla by zřízena „platforma pro obnovu Ukrajiny“, mezinárodní koordinační platforma, kterou by společně vedla Komise zastupující Evropskou unií a ukrajinská vláda. Platforma by sdružovala podporující partnery a organizace, včetně členských států EU, dalších partnerů ve dvoustranných i mnohostranných vztazích a mezinárodních finančních institucí. Ukrajinský

³ Ukrajinská vláda zřídila Národní radu pro obnovu, která byla pověřena přípravou plánu poválečné obnovy a rozvoje Ukrajiny. Vytvoření plánu se bude opírat o pozoruhodnou spolupráci a institucionální kapacitu, kterou prokázaly ukrajinské orgány na všech úrovních, obce i občanská společnost (nařízení o Národní radě pro obnovu Ukrajiny po následcích války, schválené výnosem prezidenta Ukrajiny ze dne 21. dubna 2022, č. 266/2022). Na straně EU zřídila Evropská komise v roce 2014 zvláštní Skupinu na podporu Ukrajiny s cílem podpořit v zemi reformy.

parlament a Evropský parlament by se zúčastnily jako pozorovatelé. Tímto způsobem by tato platforma fungovala jako zastřešující a jednotné vstupní místo pro všechna opatření týkající se obnovy Ukrajiny.

Zatímco odpovědnost za tento plán obnovy by měla nést Ukrajina, platforma by měla být strategickým řídicím orgánem, který strategický plán obnovy na vysoké úrovni „RebuildUkraine“ schválí a bude zajišťovat, aby poskytovaná podpora byla v souladu s tímto plánem. Na základě tohoto plánu by platforma určovala prioritní oblasti vybrané pro financování a konkrétní projekty, které tyto priority provedou, koordinovala by zdroje financování a jejich určení s cílem optimalizovat jejich využití, včetně rozpočtové podpory ukrajinského státu, investiční podpory, záruk pro investice soukromého sektoru, zaměřovala by se na konkrétní odvětví a sledovala by pokrok při provádění plánu. Pro účinné vypracování a provádění plánu obnovy „RebuildUkraine“ by bylo třeba poskytnout Ukrajině podporu správních kapacit a technickou pomoc.

Tato platforma by měla pod jednou střechou sdružovat podporu EU i další iniciativy zřízené jinými partnery, jako je svěřenský fond Světové banky nebo Mezinárodní měnový fond, které spravují účet zajišťující plynulou dělbu práce mezi různými partnery, zamezující duplicitě a podporující synergie, a to i prostřednictvím společného spolufinancování konkrétních projektů.

Podpora ze strany Unie

Unie je připravena přispět k celkovému úsilí mezinárodního společenství při obnově Ukrajiny významnou měrou. Společný přístup EU k obnově Ukrajiny by byl v zájmu členských států i Ukrajiny a pomohl by vytvořit podmínky pro svobodnou, demokratickou, prosperující a udržitelnou Ukrajinu, která bude součástí evropské rodiny. Finanční mechanismy EU navíc poskytují nejlepší záruky pro řádné využití finančních prostředků.

Rámec pro příspěvek EU k obnově Ukrajiny by se skládal z následujících částí:

- nástroje pro obnovu Ukrajiny „RebuildUkraine“, nového nástroje financovaného EU, který je určen speciálně na financování úsilí o obnovu a přizpůsobení ukrajinského hospodářství EU,
- podpory ze stávajících programů Unie, včetně kombinací a záruk v rámci nástroje pro sousedství a rozvojem a mezinárodní spolupráci.

Obnova a podpora odolnosti – včetně humanitární pomoci, která bude muset být posílena a prováděna v souladu s humanitárními zásadami – budou muset po řadu let probíhat společně, aby bylo možné postarat se o nejzranitelnější části obyvatelstva, jako jsou vnitřně vysídlené osoby, děti, oběti války včetně obětí sexuálního násilí, menšiny, osoby se zdravotním postižením, osoby, které potřebují ochranu, a osoby, ke kterým se nedostanou veřejné sociální služby.

Nástroj „RebuildUkraine“ je centrem podpory ze strany Unie

Nástroj „RebuildUkraine“ by byl hlavním právním nástrojem pro podporu plánu obnovy „RebuildUkraine“ ze strany Evropské unie, a to prostřednictvím kombinace grantů a úvěrů. Byl by začleněn do rozpočtu EU, čímž by byla zajištěna transparentnost, odpovědnost a řádné finanční řízení této iniciativy. Nástroj by navazoval na ukrajinský reformní program orientovaný na EU, a měl by se proto provádět s cílem pomoci Ukrajině obnovit její hospodářství, přičemž by měly existovat jasné vazby na investice a reformy. Vycházel by ze

zkušeností s financováním investic a reformem v rámci nástroje pro oživení a odolnost uvnitř EU a byl by přizpůsoben bezprecedentním výzvám spojeným s obnovou Ukrajiny a doprovodil by ji na její evropské cestě.

Samotný nástroj by měl specifickou strukturu řízení, která by zajistila plnou vlastní odpovědnost Ukrajiny. Zajistil by, aby investice – včetně investic do strategické digitální, dopravní a energetické infrastruktury – byly v souladu s politikami a normami EU v oblasti klimatu a životního prostředí. Jeho reformy by pomohly dále začlenit ukrajinské hospodářství do jednotného trhu, zlepšit podnikatelské prostředí, které by přilákalo potřebné přímé zahraniční investice, podpořit vytváření pracovních míst a usnadnit postupné sblížení s právem EU a jeho dodržování. Kladl by značný důraz na řádnou správu věcí veřejných, právní stát, řádné finanční řízení, jakož i na boj proti korupci a opatření proti podvodům.

Uvolnění zdrojů na podporu ze strany Unie

Vzhledem k pokračující válce nejsou celkové potřeby na obnovu Ukrajiny dosud známy. Budou znamenat nejen obnovu hmotného majetku, včetně infrastruktury, nýbrž i rozpočtovou podporu ukrajinského státu. Délku trvání takové podpory nelze nyní přesně odhadnout, s největší pravděpodobností však bude mít střednědobý až dlouhodobý charakter.

I když své příspěvky poskytnou i další mezinárodní partneři, Evropská unie má strategický zájem na vedení úsilí o obnovu Ukrajiny. To znamená, že EU musí mítna celkovém mezinárodním finančním úsilí velký podíl. Rozsáhlá a komplexní povaha obnovy země poškozené válkou v kombinaci s podporou její evropské cesty zároveň budou znamenat významné, zejména počáteční, výdaje, jejichž rozsah lépe ukáže až čas.

Tyto nepředvídané potřeby vzniklé v důsledku války v Evropě značně přesahují prostředky dostupné v současném víceletém finančním rámci. Bude proto třeba najít nové zdroje financování.

Výše popsaná architektura je dostatečně flexibilní, aby takové nové zdroje financování umožnila. Další granty, které mají být Ukrajině poskytnuty, by mohly být financovány buď z dodatečných příspěvků členských států (a třetích zemí, pokud o to budou mít zájem) do tohoto nástroje a stávajících programů Unie, čímž by se díky finančním mechanismům a zárukám Unie zajistilo řádné využívání finančních prostředků, nebo by financování mohlo proběhnout prostřednictvím cílené revize víceletého finančního rámce. Z těchto zdrojů by mohly být financovány i úvěry, které mají být v rámci tohoto nástroje Ukrajině poskytnuty. Vzhledem k rozsahu úvěrů, které budou pravděpodobně zapotřebí, by také bylo možné získat finanční prostředky na tyto úvěry jménem EU nebo s vnitrostátními zárukami členských států.

V této souvislosti lze zvážit, zda je možné použít – v souladu s vnitrostátními právními předpisy a právními předpisy EU – jako zdroj financování zmrazený ruský majetek, například v návaznosti na případná trestní řízení týkající se trestné činnosti související s ruskými nebo běloruskými osobami a společnostmi uvedenými na seznamu EU.

IV. ZÁVĚR

Zatímco mezinárodní úsilí o poskytnutí krátkodobé pomoci a ukončení ruské agrese pokračuje, je rovněž čas začít plánovat a připravit se na rozsáhlé úsilí o obnovu, které bude následovat. Toto úsilí musí vést Ukrajina za silné a trvalé podpory Evropské unie a mezinárodních partnerů.

Toto sdělení nastiňuje komplexní rámec zmíněného úsilí, který plně odráží potřeby zjištěné Ukrajinou a plně zohledňuje zelenou a digitální transformaci a základní evropské hodnoty. Tyto investice pomohou Ukrajině, aby z ničivé ruské invaze vyšla silnější a odolnější. Postupem doby tyto investice podpoří Ukrajinu na její evropské cestě.

Komise vyzývá Evropský parlament, Evropskou radu a Radu, aby podpořily myšlenky předložené v tomto sdělení. Prostřednictvím iniciativy na obnovu Ukrajiny „RebuildUkraine“ vyše Evropská unie další jasný signál svého pevného odhodlání stát na straně Ukrajiny v době války i při vypořádávání se s jejími následky a pomoci obnovit silnější Ukrajinu pro příští generace.