



Bruksela, dnia 9.9.2025 r.
COM(2025) 464 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
z postępów w osiąganiu celów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)
2024/792 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu na rzecz Ukrainy

1. Wprowadzenie

Instrument na rzecz Ukrainy („Instrument”), ustanowiony rozporządzeniem (UE) 2024/792, jest kluczowym instrumentem strategii Unii Europejskiej mającej na celu sprostanie skali i złożoności wyzwań stojących przed Ukrainą w następstwie trwającej rosyjskiej wojny napastniczej. Instrument ma zapewnić Ukrainie w latach 2024–2027 spójne, przewidywalne i elastyczne finansowanie w wysokości 50 mld EUR, gromadząc wsparcie budżetowe UE dla Ukrainy w ramach jednego mechanizmu wsparcia. Główne cele Instrumentu obejmują wspieranie potrzeb Ukrainy w zakresie finansowania i jej rekonstrukcji, stymulowanie inwestycji oraz promowanie reform niezbędnych do członkostwa w UE.

Instrument ten jest wyrazem głębokiego zaangażowania UE na rzecz wzmocnienia odporności Ukrainy i jej zdolności do stawiania czoła zewnętrznym zagrożeniom, wspierania odbudowy tego kraju oraz ułatwiania mu dążenia do zrównoważonego rozwoju i członkostwa w UE. Instrument stanowi również strategiczną inwestycję w silną, stabilną ekonomicznie Ukrainę, co ma kluczowe znaczenie dla stabilnej sytuacji w UE i przeciwdziałania destabilizującym wpływom Rosji.

Instrument **obejmuje trzy główne filary**.

- **Filar I:** w Planie Ukrainy przedstawiono ukraińską wizję dotyczącą odbudowy, rekonstrukcji i modernizacji państwa oraz reform planowanych na lata 2024–2027 w ramach procesu przystąpienia Ukrainy do UE. Zgodnie z planem Ukrainie ma zostać udostępniona kwota w wysokości do **38,3 mld EUR** w formie pożyczek i dotacji po spełnieniu przez nią warunków uzgodnionych z UE.
- **Filar II:** ramy inwestycyjne dla Ukrainy wspierają inwestycje publiczne, operacje bezpośrednie sektora prywatnego i operacje kapitałowe realizowane przez pośredników. Ramy te umożliwiają prywatnym przedsiębiorstwom z siedzibą w UE odgrywanie istotnej roli w inwestowaniu w odbudowę infrastruktury, sektora energetycznego i kluczowych gałęzi przemysłu Ukrainy. Inwestycje te pomogą Ukrainie odbudować nowoczesną i odporną gospodarkę, a jednocześnie przyniosą korzyści gospodarcze unijnym przedsiębiorstwom.
- **Filar III:** trzeci filar koncentruje się na zapewnieniu pomocy technicznej i środków wsparcia, aby ułatwić Ukrainie dostosowanie się do unijnych przepisów ustawowych i wykonawczych. Obejmuje on inicjatywy na rzecz budowania zdolności (z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, organizacji oraz władz lokalnych i regionalnych) oraz pomoc dla Ukrainy we wdrażaniu reform niezbędnych do członkostwa w UE.

Po upływie roku od wdrożenia Instrumentu **w niniejszym sprawozdaniu szczegółowo oceniono postępy poczynione w odniesieniu do każdego z trzech filarów**. Przedstawiono w nim postępy w osiąganiu celów określonych w rozporządzeniu w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy oraz przykłady kluczowych osiągnięć. Opisano w nim również ustanowiony przez Ukrainę system zarządzania i kontroli, środki mające zapewnić ochronę interesów finansowych UE, a także pierwszy dialog dotyczący Instrumentu na rzecz Ukrainy z Parlamentem Europejskim.

Mimo że Instrument jest nadal na wczesnym etapie wdrażania, już widać, że pozwala on zapewnić Ukrainie kluczowe wsparcie przy jednoczesnym promowaniu reform i inwestycji, które przyczynią się do odbudowy, rekonstrukcji i modernizacji Ukrainy. Pozostaje on głównym narzędziem, za pomocą którego UE może zapewnić temu krajowi średnioterminowe

wsparcie oraz przyczynić się do wzajemnie wzmacniających się procesów odbudowy gospodarczej i dostosowania do UE. Pomyślne wdrożenie w 2024 r. potwierdza zaangażowanie UE i Ukrainy w to przedsięwzięcie.

W pierwszym roku wdrażania za sprawą Instrumentu uruchomiono wsparcie UE dla Ukrainy w wysokości 19,6 mld EUR, z czego 16,1 mld EUR w ramach Planu Ukrainy. Instrument przyczynił się również do jednej z największych inwestycji zagranicznych w Ukrainie od czasu ogłoszenia przez nią niepodległości, która to inwestycja ma na celu modernizację i rozbudowę ukraińskiej infrastruktury telekomunikacyjnej.

Wdrażanie **ram inwestycyjnych dla Ukrainy** również przebiega w niezwykłym tempie. Komisja ogłosiła podpisanie z partnerskimi instytucjami finansowymi umów dotyczących wkładów w wysokości 1,4 mld EUR w ramach gwarancji i dotacji UE, które mogą uruchomić 6 mld EUR na inwestycje w takie obszary rekonstrukcji i modernizacji jak infrastruktura energetyczna i miejska. Od czasu zawarcia tych umów w Ukrainie przeprowadzono już kilka operacji. W ramach **filaru III** sprawnie ustanowiono i wdrożono Instrument Współpracy Technicznej dla Ukrainy na 2024 r.

2. Aktualny stan wdrażania Instrumentu

2.a. Filar I – Plan Ukrainy

W Planie Ukrainy, w ramach pierwszego filaru Instrumentu, określono **strategię reform i inwestycji dla tego kraju na lata 2024–2027**. W planie przedstawiono wizję rządu dotyczącą rekonstrukcji, modernizacji i reform w sektorach o największym potencjale wzrostu w ramach procesu przystąpienia do UE. Plan został opracowany przez rząd Ukrainy po konsultacji z jej parlamentem, czyli Radą Najwyższą Ukrainy, oraz z ukraińskim społeczeństwem obywatelskim i przedłożony Komisji 20 marca 2024 r. Po pozytywnej ocenie Komisji¹ 14 maja 2024 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą².

Plan dotyczy usprawnień w administracji publicznej, z naciskiem na dobre rządy, zieloną transformację, przestrzeganie zasady praworządności oraz walkę z korupcją i nadużyciami finansowymi. W planie określono reformy obejmujące 15 obszarów, w tym energię, rolnictwo, transport, zieloną i cyfrową transformację, kapitał ludzki, przedsiębiorstwa państwowe, otoczenie biznesowe, finanse publiczne i decentralizację.

¹ COM(2024) 172 final.

² Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2024/1447.

Rys. 1: Rozdziały Planu Ukrainy



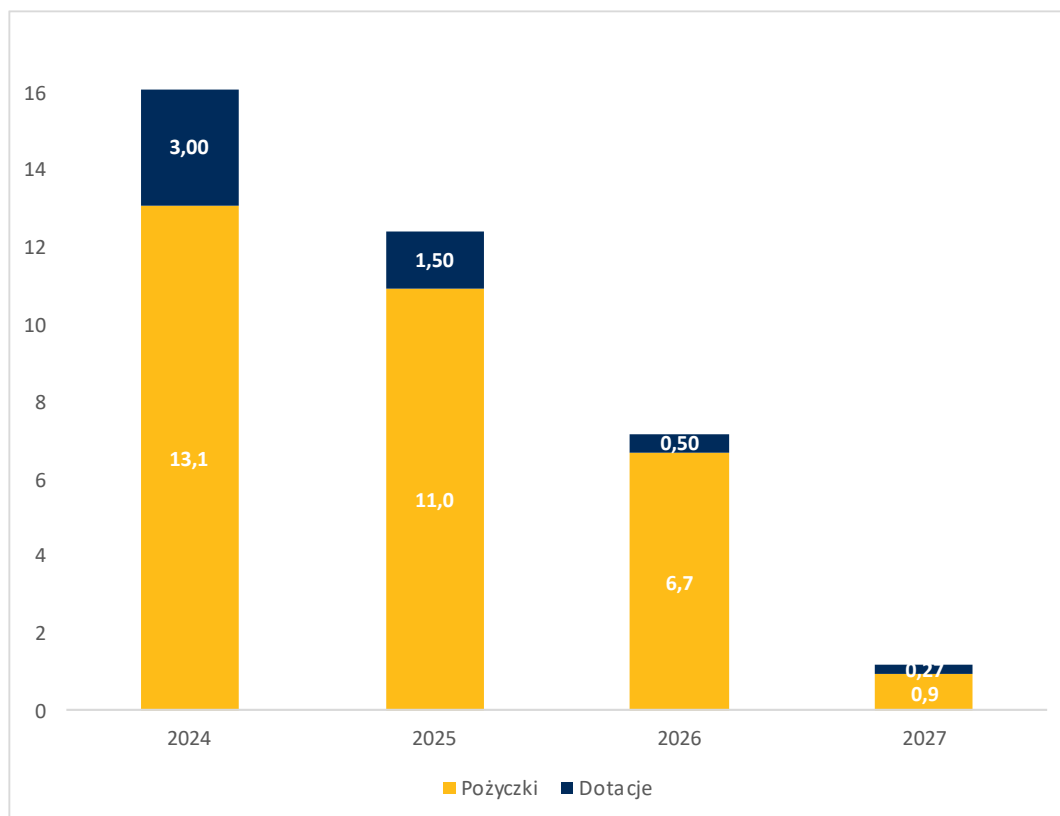
W decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia przez Komisję pozytywnej oceny Planu Ukrainy określono harmonogram wraz z warunkami (tj. wskaźnikami jakościowymi i ilościowymi), które Ukraina musi spełnić w każdym kwartale do IV kwartału 2027 r. Warunki te odzwierciedlają postępy poczynione w zakresie inwestycji i reform zaproponowanych przez Ukrainę w Planie.

Komisja oceniła, że **reformy i inwestycje przewidziane w Planie Ukrainy mają znaczny potencjał pobudzenia wzrostu gospodarczego, utrzymania stabilności makroekonomicznej, poprawy sytuacji fiskalnej oraz wzmocnienia ścieżki przystąpienia Ukrainy do UE**. Podczas oceny Planu w kwietniu 2024 r. oszacowano, że jeżeli wszystkie proponowane reformy i inwestycje zostaną w pełni wdrożone, PKB Ukrainy wzrośnie o 6,2 % do 2027 r. i o 14,2 % do 2040 r. Realizacja planu mogłaby również doprowadzić do zmniejszenia długu o około 10 punktów procentowych PKB do 2033 r. w porównaniu ze scenariuszem alternatywnym bez Instrumentu.

W ramach filaru I Instrumentu (jak przedstawiono na rys. 2 poniżej) przeznaczono do **38,3 mld EUR** w formie pożyczek i dotacji, aby pomóc Ukrainie zlikwidować lukę budżetową oraz wesprzeć wdrażanie reform i inwestycji.

Warunkiem wszystkich płatności w ramach Instrumentu jest dalsze podtrzymywanie i przestrzeganie przez Ukrainę skutecznych mechanizmów demokratycznych, w tym wielopartyjnego systemu parlamentarnego i praworządności, a także gwarantowanie poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.

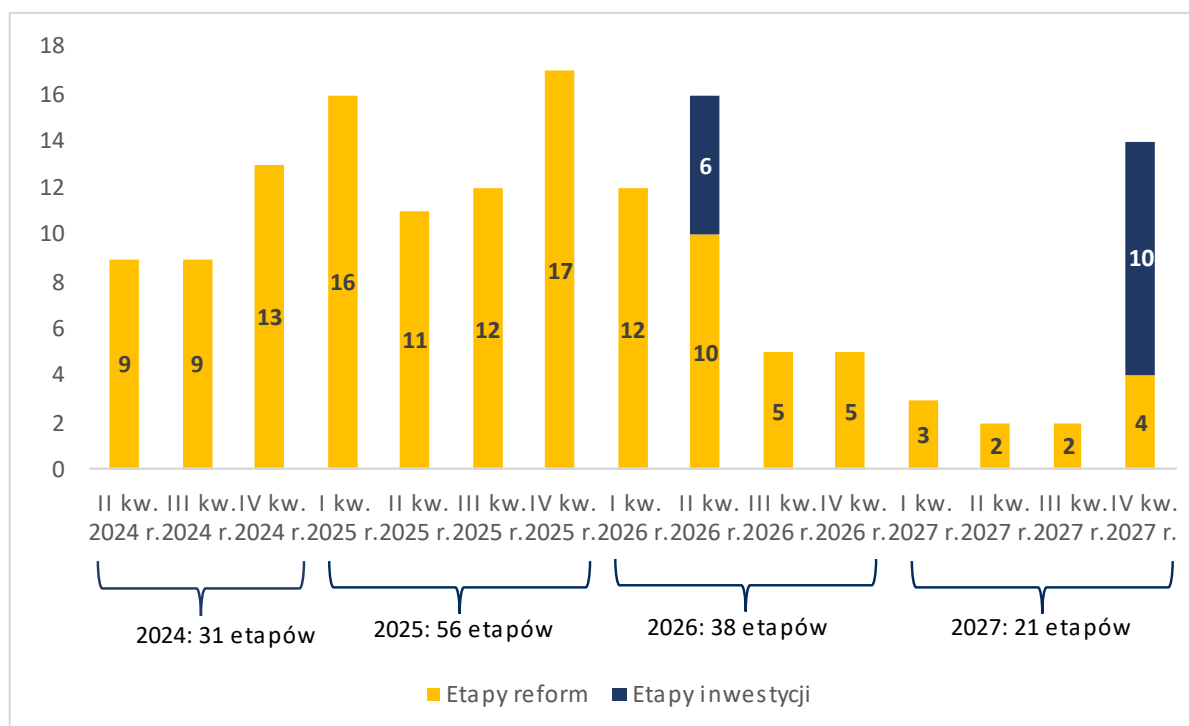
Rys. 2: Filar I Instrumentu na rzecz Ukrainy – orientacyjna wartość zobowiązań w mld EUR rocznie



Płatności w ramach filaru I Instrumentu

W Planie Ukrainy przewidziano 69 reform i 10 etapów inwestycji, tj. wskaźników, w podziale na 146 etapów jakościowych i ilościowych (podział reform na lata przedstawiono na rys. 3). W świetle sytuacji makroekonomicznej i stabilności długu Ukrainy finansowanie Planu Ukrainy jest skoncentrowane na wstępie w pierwszym i drugim roku wdrażania. Ta koncentracja znajduje również odzwierciedlenie w liczbie reform, które należy przeprowadzić.

Rys. 3: Profil płatności: Reformy i inwestycje w czasie



20 marca 2024 r. Komisja wypłaciła pierwsze 4,5 mld EUR w ramach wyjątkowego finansowania pomostowego, aby zapewnić Ukrainie jakże potrzebną płynność. 24 kwietnia w ramach wyjątkowego finansowania pomostowego wypłacono drugą transzę w wysokości 1,5 mld EUR. Było to następstwem pozytywnej oceny Komisji, z której wynikało, że warunki dotyczące polityki określone w protokole ustaleń podpisanym przez Ukrainę i Komisję 13 marca zostały spełnione. Komisja pozytywnie odniosła się również do spełnienia warunku wstępnego, jakim jest na utrzymanie skutecznych mechanizmów demokratycznych. Finansowanie pomostowe obejmowało pięć warunków dotyczących polityki uzgodnionych w protokole ustaleń, a także uwzględnionych w Planie Ukrainy przedłożonym Komisji przez Ukrainę.

1. Powołanie komisji selekcyjnej ds. prowadzenia konkursu do Służby Inspektorów Dyscyplinarnych przy Najwyższej Radzie Sprawiedliwości.
2. Przyjęcie planu działania dotyczącego zagrożeń określonych w krajowej ocenie ryzyka.
3. Przyjęcie krajowej strategii dochodów na lata 2024–2030.
4. Przyjęcie procedur dotyczących przydzielania środków z budżetu państwa na tworzenie parków przemysłowych.
5. Wdrożenie automatycznego przekazywania danych między państwowym katastrzem gruntów a państwowym rejestrem praw własności nieruchomości.

By wesprzeć realizację planu, 27 czerwca Komisja wypłaciła 1,9 mld EUR w formie **płatności zaliczkowej**, co odpowiadało 7 % wsparcia w formie pożyczki, do którego otrzymania Ukraina się kwalifikowała. W celu umożliwienia wypłaty płatności zaliczkowej 6 czerwca Rada Najwyższa ratyfikowała umowę ramową, podpisaną następnie przez prezydenta Ukrainy 19 czerwca, a 24 czerwca podpisano umowę pożyczki.

Po złożeniu 9 lipca przez Ukrainę wniosku o płatność i pozytywnej ocenie Komisji wydanej 18 lipca, a także po zatwierdzeniu 6 sierpnia przez Radę 13 sierpnia wypłacono **pierwszą**

płatność w ramach Planu Ukrainy w wysokości **prawie 4,2 mld EUR**. 1,5 mld EUR z tej kwoty przekazano w formie bezzwrotnego wsparcia finansowego, a ponad 2,6 mld EUR w formie pożyczek. Z oceny Komisji wynika, że rząd w zadowalający sposób wywiązał się z dziewięciu wskaźników lub etapów reform związanych z pierwszą regularną płatnością przewidzianą w planie³.

Te **dziewięć kroków** zrealizowano w II kwartale 2024 r.:

Zarządzanie finansami publicznymi

1. Przyjęcie planu cyfryzacji państwowej administracji celnej.
2. Zatwierdzenie deklaracji budżetowej na lata 2025–2027.
3. Przyjęcie planu działania na rzecz realizacji harmonogramu reformy zarządzania inwestycjami publicznymi.

Zwalczanie korupcji i prania pieniędzy

4. Mianowanie nowego szefa Krajowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji.

Zarządzanie aktywami publicznymi i otoczenie biznesowe

5. Wejście w życie przepisów mających na celu poprawę standardów ładu korporacyjnego przedsiębiorstw państwowych, z uwzględnieniem standardów międzynarodowych.
6. Wejście w życie ustawy o zmianie podstawy prawnej Biura Bezpieczeństwa Gospodarczego Ukrainy.

Sektory energetyczny i rolno-spożywczy

7. Przyjęcie zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu.
8. Przyjęcie strategii termomodernizacji budynków do 2050 r.
9. Plan działania i przyjęcie dokumentu strategicznego w sprawie działań przeciwnowych na okres do 2033 r.

Po pozytywnej ocenie przez Komisję⁴ ukraińskiego wniosku o płatność z 10 października i po zatwierdzeniu przez Radę przyjęto decyzję wykonawczą Rady. Umożliwiło to wypłatę 18 grudnia **drugiej płatności w ramach Planu Ukrainy w wysokości prawie 4,1 mld EUR**. 1,5 mld EUR z tej kwoty przekazano w formie bezzwrotnego wsparcia finansowego, a ponad 2,5 mld EUR w formie pożyczek.

Pozytywna ocena Komisji była wynikiem realizacji przez Ukrainę wymaganych **dziewięciu kroków** do III kwartału 2024 r.

Zwalczanie korupcji i prania pieniędzy

1. Zwiększenie siły roboczej w Specjalnej Prokuraturze Antykorupcyjnej.
2. Nowelizacja kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego.
3. Przyjęcie planu działania na rzecz realizacji strategii odzyskiwania mienia na lata 2023–2027.

Kapitał ludzki

4. Przyjęcie strategii demograficznej Ukrainy na okres do 2040 r.

³ COM(2024) 321 final.

⁴ COM(2024) 544 final.

Polityka dotycząca otoczenia biznesowego i polityki regionalnej

5. Przyjęcie planu działania w sprawie deregulacji i poprawy klimatu biznesowego.
6. Zmiana państwowej strategii rozwoju regionalnego na lata 2021–2027.

Sektor energetyczny i środowisko

7. Wejście w życie prawa wtórnego dotyczącego rozporządzenia w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii.
8. Wejście w życie prawodawstwa dotyczącego zapobiegania zanieczyszczeniom przemysłowym, ich ograniczania i kontroli.
9. Opracowanie dokumentu koncepcyjnego określającego zakres odstępstw od zasad oceny oddziaływania na środowisko i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

2.a.i. Odbiorcy środków w ramach Planu Ukrainy

Zgodnie z art. 27 rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy Ukraina ma obowiązek publikować aktualne **dane osób i podmiotów**, w tym wykonawców, otrzymujących finansowanie w kwotach przekraczających równowartość 100 000 EUR łącznie za okres czterech lat, na potrzeby realizacji reform i inwestycji określonych w Planie Ukrainy.

Ukraina musi publikować te informacje na stronie internetowej w formacie nadającym się do odczytu maszynowego, uszeregowane według łącznej kwoty otrzymanych środków finansowych, z należytym uwzględnieniem poufności i bezpieczeństwa, a w szczególności ochrony danych osobowych. W przypadku osób prawnych informacje te obejmują pełną nazwę prawną oraz numer identyfikacyjny VAT lub numer identyfikacji podatkowej, lub inny niepowtarzalny identyfikator ustanowiony na szczeblu krajowym.

W przypadku osób fizycznych publikuje się imię i nazwisko (lub imiona i nazwiska) odbiorcy. Ponadto, aby zapewnić ochronę interesów finansowych UE zgodnie z art. 35 rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy, Ukraina jest również zobowiązana do zapewnienia gromadzenia i dostępu do odpowiednich danych dotyczących osób i podmiotów otrzymujących finansowanie, w tym informacji na temat własności rzeczywistej. Jest to zgodne z unijnymi zasadami ochrony danych i obowiązującymi przepisami dotyczącymi ochrony danych. W szczególności wymóg ten obejmuje również informacje na temat odpowiednich (pod)wykonawców i ich beneficjentów rzeczywistych.

Ukraina aktywnie czyni postępy w pracach nad przejrzystością, włączając wymogi dotyczące gromadzenia danych do krajowych ram prawnych i angażując wszystkie odpowiednie organy w celu zapewnienia kompleksowego gromadzenia danych na temat odbiorców końcowych. Ukraina prowadzi prace nad zestawieniem tych informacji w skonsolidowanej bazie danych. Wykaz odbiorców końcowych otrzymujących ponad 100 000 EUR został opublikowany na stronie internetowej ukraińskiego Ministerstwa Gospodarki⁵.

Podczas udzielania zamówień publicznych w ramach Instrumentu Ukraina jest zobowiązana do przestrzegania art. 11 rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy

⁵ <https://me.gov.ua/view/d9c13c33-a438-406f-8daf-3145852df99a>.

dotyczącego kwalifikowalności osób i podmiotów oraz pochodzenia dostaw i materiałów. Wymogi te zostały włączone do umowy ramowej między UE a Ukrainą w sprawie szczegółowych ustaleń dotyczących wdrażania finansowania unijnego w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy. Zgodnie z tymi wymogami w odniesieniu do inwestycji w ramach filaru I Ukraina jest w trakcie ustanawiania systemu monitorowania i kontroli w celu zapewnienia przestrzegania wymogów oraz rejestrowania i zgłaszania wszelkich zamówień z wykorzystaniem wyłączeń przewidzianych w art. 11 rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy. W 2024 r. Komisja nie musiała oceniać żadnych kwestii dotyczących zamówień publicznych.

2.b. Filar II – Ramy inwestycyjne dla Ukrainy

Ramy inwestycyjne dla Ukrainy są sztandarowym narzędziem UE służącym odbudowie, rekonstrukcji i modernizacji tego kraju. Ramy te, wsparte kwotą **9,3 mld EUR**, w tym **7,8 mld EUR w formie gwarancji** i **1,5 mld EUR w formie działań łączonych**, mają na celu uruchomienie **inwestycji o wartości do 40 mld EUR**, co stawia UE w centrum międzynarodowych wysiłków na rzecz odbudowy Ukrainy.

Gwarancje UE odgrywają kluczową rolę w zmniejszaniu ryzyka zarówno inwestycji publicznych, jak i prywatnych, co ma zasadnicze znaczenie dla **pomyślnej odbudowy** Ukrainy. Dzięki ograniczeniu ryzyka finansowego gwarancje te zachęcają inwestorów z sektora prywatnego, instytucje finansowe i partnerów na rzecz rozwoju do większego zaangażowania, jako że wszystkie te podmioty są niezbędne do odbudowy ukraińskiej gospodarki i infrastruktury po wojnie.

Podobnie **unijne mechanizmy łączone** zestawiają **dotacje i zasoby inne niż dotacje**, takie jak **pożyczki, kapitał własny i gwarancje** instytucji finansowych, a także **pożyczki komercyjne i inwestycje**. To innowacyjne podejście wykorzystuje fundusze publiczne do odblokowania dodatkowych inwestycji sektora prywatnego, co wywiera dalekosiężny **wpływ na rozwój**. Korzystając z działań łączonych, UE maksymalizuje wartość każdego wydanego euro oraz umożliwia realizację większych, bardziej znaczących projektów, które bezpośrednio przyczyniają się do odbudowy Ukrainy i jej długoterminowej odporności.

W centrum tych działań znajdują się **ramy inwestycyjne dla Ukrainy**, których celem jest pomoc w **odbudowie infrastruktury krytycznej Ukrainy i ożywieniu jej gospodarki**. Główny nacisk kładzie się na kluczowe sektory, takie jak **energetyka, przemysł, szkolnictwo, szpitalnictwo i usługi komunalne**, celem stworzenia bardziej odpornej, zrównoważonej i nowoczesnej Ukrainy. Ponadto ramy inwestycyjne dla Ukrainy zaspokajają również potrzeby **małych przedsiębiorstw, ludności dotkniętej wojną oraz grup szczególnie wrażliwych**, zapewniając, aby najbardziej dotknięte społeczności nie były pozostawione samym sobie.

W zaktualizowanej **wspólnej szybkiej ocenie szkód i potrzeb (RDNA4)** szacuje się, że na **31 grudnia 2024 r.**, tj. po trzech latach rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie, całkowity koszt **rekonstrukcji i odbudowy** Ukrainy w ciągu następnej dekady wyniesie **506 mld EUR**. Ta kompleksowa ocena uwypukla ogromną skalę wyzwania, przed którym stoi Ukraina w zakresie odbudowy gospodarki, infrastruktury i instytucji.

W tym kontekście **ramy inwestycyjne dla Ukrainy** mają zasadnicze znaczenie dla wypełnienia znacznej **luki w finansowaniu** rekonstrukcji Ukrainy. Zapewniają one ustrukturyzowany, skoordynowany mechanizm przekazywania zasobów finansowych na **najpilniejsze obszary priorytetowe** określone w **Planie Ukrainy**. Ukierunkowane wsparcie

poprzez ramy inwestycyjne dla Ukrainy zapewnia temu państwu zasoby niezbędne do zaspokojenia krytycznych potrzeb, a jednocześnie toruje mu drogę do długoterminowej odbudowy i wzrostu gospodarczego.

Ramy te są również główną siłą napędową prywatnych inwestycji w rekonstrukcję Ukrainy. Oferując **narzędzia ograniczania ryzyka i ochronę przed ryzykiem związanym z wojną oraz mobilizując inwestycje na prywatnym rynku kapitałowym**, stwarzają one nowe możliwości finansowania zarówno dla ukraińskich, jak i unijnych przedsiębiorstw.

Filar II jest ściśle powiązany z reformą Ukrainy i jej ścieżką akcesyjną. Inwestycje w gospodarkę i infrastrukturę Ukrainy, umożliwione dzięki ramom inwestycyjnym dla Ukrainy, przyspieszają również jej integrację z jednolitym rynkiem UE, **włączając Ukrainę do transeuropejskiej infrastruktury energetycznej i transportowej oraz do unijnych łańcuchów wartości, a także transponując unijne normy i praktyki biznesowe**. Powiązanie gospodarki ukraińskiej z unią sprawia, że ramy inwestycyjne dla Ukrainy są strategicznym motorem poprawy pozycji geopolitycznej i gospodarczej UE.

Ramy te stanowią również jedyną w swoim rodzaju **platformę koordynującą architekturę odbudowy Ukrainy**. Skupiają one rząd Ukrainy, państwa członkowskie UE i główne instytucje finansowe, takie jak Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), Bank Światowy, instytucje finansowe państw członkowskich na rzecz rozwoju itp., w celu dostosowania i zapewnienia wspólnej reakcji operacyjnej na potrzeby Ukrainy w zakresie odbudowy i rekonstrukcji.

Ramy zostały **utworzone w rekordowym czasie**. Po wejściu w życie w marcu 2024 r. rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy w kwietniu 2024 r. zebrała się pierwsza rada sterująca ram inwestycyjnych dla Ukrainy i zatwierdziła pierwszy zestaw programów inwestycyjnych. W czerwcu 2024 r. na Konferencji na temat Odbudowy Ukrainy w Berlinie Komisja ogłosiła podpisanie pierwszych programów inwestycyjnych na podstawie ram inwestycyjnych dla Ukrainy o wartości **1,4 mld EUR** w nowych umowach w sprawie gwarancji gwarancyjnych i o udzielenie dotacji w celu wsparcia odbudowy i rekonstrukcji Ukrainy.

Umowy te, podpisane z kilkoma partnerami wykonawczymi, takimi jak EBOR, EBI, Międzynarodowa Korporacja Finansowa (MKF), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) i Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), obejmują **gwarancje kredytowe UE** w wysokości **1 mld EUR** i **dotacje w wysokości 400 mln EUR**. Przynoszą one korzyści przedsiębiorstwom prywatnym, w tym małym i średnim, a także gminom i ukraińskim przedsiębiorstwom państwowym. Prowadzone operacje wspierają sektory priorytetowe, takie jak energetyka, transport, infrastruktura miejska, dostęp do finansowania oraz dotknięte wojną przedsiębiorstwa, a także mają na celu odblokowanie **inwestycji o wartości 6 mld EUR**.

Dzięki zapewnianym przez ramy inwestycyjne dla Ukrainy gwarancjom, które odegrały zasadniczą rolę w ograniczaniu ryzyka inwestycyjnego, w 2024 r. w Ukrainie urzeczywistniono już wiele operacji.

- Zrealizowano jedną z **największych inwestycji zagranicznych w Ukrainie od czasu ogłoszenia przez nią niepodległości**: nabycie dwóch operatorów telekomunikacyjnych (Lifecell i Datagroup Volia) przez francuskiego inwestora, wskutek czego powstał czołowy zintegrowany operator o solidnym planie inwestycyjnym w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej i poprawy łączności cyfrowej. Transakcja ta była współfinansowana przez Międzynarodową Korporację Finansową i zabezpieczona gwarancją z ram inwestycyjnych dla Ukrainy.

- Rozpoczęto **przełomową inwestycję od podstaw w zakresie energii ze źródeł odnawialnych**: współfinansowanie przez EBOR i MKF, z gwarancją udzieloną przez UE, budowy nowej farmy wiatrowej na Wołyniu o mocy 147 MW.
- Gwarancja udzielona na podstawie ram inwestycyjnych dla Ukrainy odblokowała kluczowe pożyczki na rzecz miasta Kijowa, co umożliwiło awaryjne wsparcie płynności miejskiego systemu ciepłowniczego w celu zagwarantowania **nieprzerwanych dostaw ciepła w okresie zimowym 2024/2025** dzięki zapewnieniu gwarancji dla pożyczki udzielonej przez EBOR.
- Nowa Poszta uzyskała od EBOR nową pożyczkę – odblokowaną dzięki gwarancji na podstawie ram inwestycyjnych dla Ukrainy – na sfinansowanie rozbudowy i modernizacji **sieci paczkomatów i oddziałów**. Wdrożono także środki o silnym wpływie społecznym: **budowę ponad 600 schronów przeciwlotniczych** oraz realizację programów mających na celu **stworzenie możliwości zatrudnienia dla weteranów wojennych i kobiet znajdujących się w trudnej sytuacji**.

Nie zwalniając tempa, we wrześniu 2024 r. ogłoszono nową rundę **zaproszeń do składania wniosków dotyczących inwestycji publicznych, operacji bezpośrednich sektora prywatnego i operacji kapitałowych realizowanych przez pośredników na podstawie ram inwestycyjnych dla Ukrainy**, przy czym orientacyjny przydział środków wyniósł **2,75 mld EUR**. Zaproszenia pozostaną otwarte przez co najmniej rok, przy czym zastosowanie będą miały terminy pośrednie.

Działania w ramach **filaru II** wdrożono zgodnie z zasadami pozyskiwania źródeł zaopatrzenia i udzielania zamówień określonymi w **art. 11 rozporządzenia (UE) 2024/792**. W czerwcu 2024 r. podpisano umowy w sprawie gwarancji uzupełniających oraz działań łączonych, które wdrożono jako pilne środki w celu zaspokojenia natychmiastowych potrzeb w zakresie rekonstrukcji i odbudowy, w szczególności w sektorze energetycznym.

2.c. Filar III

Filar III koncentruje się na zapewnieniu **pomocy technicznej i środków wsparcia, aby ułatwić Ukrainie dostosowanie się do unijnych przepisów ustawowych i wykonawczych**. Służy on finansowaniu działań w zakresie współpracy technicznej realizowanych przez kilka lat, takich jak inicjatywy na rzecz budowania zdolności z udziałem partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz władz lokalnych i regionalnych, a także pomoc dla Ukrainy we wdrażaniu reform niezbędnych do przystąpienia do UE i w celu zapewnienia skutecznego wykorzystania pomocy finansowej.

W obrębie filaru III finansowane są również **dotacje na spłatę odsetek w odniesieniu do kosztów pożyczek** udzielanych w ramach filaru I Instrumentu oraz w ramach wcześniejszej pomocy makrofinansowej. Dzięki temu filarowi finansuje się również **funkcjonowanie Rady Audytowej Instrumentu na rzecz Ukrainy** i wspiera się inne inicjatywy mające na celu reagowanie na rosyjską agresję przeciwko Ukrainie, w tym egzekwowanie prawa międzynarodowego w odniesieniu do przestępstw popełnionych przez Rosję na terytorium Ukrainy.

W 2024 r. przyjęto pierwszy roczny program prac w ramach filaru III Instrumentu, **uruchamiający ponad 488 mln EUR**.

2.c.i Wdrażanie Instrumentu Współpracy Technicznej

Działanie „Instrument Współpracy Technicznej dla Ukrainy 2024”, którego budżet wynosi około 248 mln EUR, ma ułatwić stopniowe dostosowanie Ukrainy do dorobku prawnego UE

z myślą o przyszłym członkostwie w UE oraz wesprzeć realizację Planu Ukrainy. Jednocześnie instrument ten wzmacnia odporność Ukrainy oraz jej zdolność do reagowania na destrukcyjne skutki rosyjskiej wojny napastniczej.

Jako elastyczne i responsywne narzędzie Instrument Współpracy Technicznej 2024 zapewnia **pomoc dopasowaną** do zmieniających się potrzeb Ukrainy. Wspiera również **komunikację strategiczną, dyplomację publiczną oraz współpracę ze społeczeństwem obywatelskim i podmiotami kulturalnymi**, co ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia **pozytywnej widoczności UE** w Ukrainie.

W listopadzie 2024 r. budżet Instrumentu Współpracy Technicznej 2024 zwiększono o **105 mln EUR** dzięki zyskom w wysokości **103 mln EUR** pochodzącym z zamrożonych rosyjskich aktywów i dodatkowemu wkładowi **Danii** w wysokości **2 mln EUR**. Zmiana ta znacznie zwiększyła zdolność instrumentu do wspierania priorytetów takich jak **odbudowa krytycznej infrastruktury energetycznej**.

Wdrażanie Instrumentu Współpracy Technicznej 2024 jest na zaawansowanym etapie: w 2024 r. zakontraktowano już ponad **136 mln EUR**, co odpowiada ponad 50 % całkowitego budżetu. Środki te są przeznaczone na kluczowe priorytety: **odporność energetyczną, decentralizację i wsparcie procesu przystąpienia Ukrainy do UE**.

- W **sektorze energetycznym** UE przyczynia się do zwiększenia odporności energetycznej Ukrainy poprzez poparcie dla **Funduszu Wsparcia Energetyki Ukrainy**, zarządzanego przez **Sekretariat Wspólnoty Energetycznej**. Fundusz ten ułatwia dostawy wyposażenia wykorzystywanego w nagłych wypadkach i podstawowych towarów w celu ustabilizowania ukraińskiego systemu energetycznego.
- Jeśli chodzi o **reformę decentralizacyjną**, prowadzony jest kolejny etap **inicjatywy przewodniej Drużyny Europy „U-LEAD with Europe”** współfinansowanej przez **Niemcy i Danię**. Misją tej inicjatywy jest wspieranie przejrzystego i odpowiedzialnego sprawowania rządów na szczeblu lokalnym i regionalnym, co bezpośrednio przyczynia się do odbudowy Ukrainy.
- Aby dalej wspierać **starania o przystąpienie do UE**, nowo uruchomiona **inicjatywa Drużyny Europy w zakresie programu wsparcia na rzecz integracji Ukrainy z UE „Ukraine2EU – EU Integration Support Programme for Ukraine”** (współfinansowana przez **Danię i Litwę**) zwiększa zdolności kluczowych ukraińskich instytucji. Obejmuje to wsparcie dla **parlamentu ukraińskiego, tłumaczenie dorobku prawnego UE**, komunikację strategiczną oraz koordynację całego procesu akcesyjnego.

Działania w ramach **filaru III** wdrożono zgodnie z zasadami pozyskiwania źródeł zaopatrzenia i udzielania zamówień określonymi w **art. 11 rozporządzenia (UE) 2024/792**, przy czym priorytetowo potraktowano kwalifikujące się państwa. Odstępstwa zastosowano zgodnie z przepisami prawnymi, w szczególności w celu zaspokojenia pilnych potrzeb w zakresie krytycznych urządzeń energetycznych, wymogów dotyczących kompatybilności z istniejącymi w Ukrainie systemami oraz warunków kryzysowych w terenie.

2.c.ii Wkład w mechanizmy służące pociąganiu do odpowiedzialności i finansowanie Rady Audytowej

Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie sprawiła, że śmierć, cierpienie i zniszczenia stały się wszechobecne w całym kraju. 14 listopada 2022 r. Zgromadzenie Ogólne Organizacji

Narodów Zjednoczonych przyjęło rezolucję, w której uznało potrzebę ustanowienia międzynarodowego mechanizmu kompensaty szkód, strat lub obrażeń spowodowanych niezgodnymi z prawem międzynarodowym działaniami Rosji wobec Ukrainy. UE prowadzi międzynarodowym wysiłkom na rzecz pociągnięcia Rosji do odpowiedzialności – w maju 2023 r. przystąpiła do **rejestru szkód** spowodowanych agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy, a w lipcu 2024 r. stała się jego pełnoprawnym uczestnikiem. Obecnie do rejestru należą 43 państwa oraz UE.

W 2024 r. UE przeznaczyła około **846 000 EUR** na rozszerzone porozumienie częściowe w sprawie rejestru szkód spowodowanych agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy, zapewniając tym samym wypełnienie przez UE jej zobowiązań finansowych jako członka rozszerzonego porozumienia częściowego.

W rejestrze zapisuje się kwalifikujące się roszczenia z tytułu szkód, strat lub obrażeń wyrządzonych wszystkim zainteresowanym osobom fizycznym i prawnym, a także państwu ukraińskiemu i stanowi on bezpieczną platformę cyfrową służącą do gromadzenia i przetwarzania dowodów. Rejestr ten ma działać przy przyszłej Międzynarodowej Komisji ds. Roszczeń dla Ukrainy, która będzie oceniać roszczenia i ustalać odszkodowanie. Inicjatywa ta jest kluczowym krokiem w kierunku zapewnienia, aby Rosja poniosła pełną odpowiedzialność za swoje działania.

Planuje się łącznie 44 formularze roszczeń obejmujące różne rodzaje szkód, w tym zniszczenie mienia, szkody na osobie i przymusowe wysiedlenia. Do końca 2024 r. do rejestru wpłynęło ponad 13 000 roszczeń i zarejestrowano w nim 832 decyzje o zniszczeniu nieruchomości mieszkalnych, przy średniej wartości roszczenia wynoszącej 54 000 EUR. Trwają prace nad rozszerzeniem procesu zgłaszania roszczeń.

Rada Audytowa Instrumentu na rzecz Ukrainy została ustanowiona w czerwcu 2024 r. decyzją wykonawczą Komisji, w której ustanowiono również jej kadencję (do 30 czerwca 2028 r.) oraz określono jej misję, skład, sposób mianowania członków i przewodniczącego, a także jej sekretariat i zadania. Na wsparcie tego działania w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy przeznaczono około **11 mln EUR**.

Głównym zadaniem Rady Audytowej jest monitorowanie przejrzystego i skutecznego wykorzystania w latach 2024–2027 pomocy finansowej UE dla Ukrainy, której wysokość wyniesie do 50 mld EUR. Misją rady jest w szczególności ocena, czy ukraińskie systemy zarządzania i kontroli w sektorze publicznym zapewniają wykorzystanie unijnych środków finansowych zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, takimi jak skuteczność, oszczędność, wydajność i przejrzystość, przy jednoczesnym zapobieganiu nadużyciom finansowym, korupcji, konfliktom interesów i innym nieprawidłowościom.

Rada Audytowa ma siedzibę w Brukseli, a jej sekretariat znajduje się w Kijowie. W drodze zaproszenia do wyrażenia zainteresowania w 2024 r. wybrano trzech niezależnych członków Rady Audytowej, z których wszyscy są obywatelami UE posiadającymi znaczne doświadczenie w zakresie audytu i środków zwalczania nadużyć finansowych.

2.c.iii. Koszty finansowania zewnętrznego i koszty odziedziczone

W czerwcu 2024 r. przyjęto decyzję w sprawie finansowania w celu pokrycia rocznych kosztów odziedziczonych związanych z pożyczkami udzielonymi w 2022 r. w ramach wyjątkowej pomocy makrofinansowej UE („MFA1” i „MFA2”) oraz w celu wniesienia wkładu w tworzenie rezerw wpłacanych do wspólnego funduszu rezerw w związku z takimi pożyczkami. Finansowanie to opiewa na łączną kwotę ponad 227 mln EUR.

Wyjątkowa pomoc makrofinansowa UE w wysokości 6 mld EUR wypłacona w sierpniu 2022 r. (MFA1) oraz w okresie od października do grudnia 2022 r. (MFA2) zapewniła szybkie i pilne wsparcie dla budżetu Ukrainy. UE może pokryć odsetki poprzez przyznanie dotacji na spłatę odsetek w odniesieniu do takich pożyczek.

W lutym 2024 r. Ukraina złożyła formalny wniosek o otrzymanie dotacji na spłatę odsetek z tytułu opłat należnych w 2024 r. Uznano, że wymogi stanowiące podstawę uruchomienia transz w ramach wyjątkowej pomocy makrofinansowej UE zostały spełnione w 2022 r.

3. Postępy w realizacji Instrumentu

3.a. Postępy w realizacji celów określonych w rozporządzeniu w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy

W rozporządzeniu w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy określono trzy cele strategiczne koncentrujące się na małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP), zielonej transformacji i gminach – tj. trzy wymiary, które mają zasadnicze znaczenie dla odbudowy, rekonstrukcji i długoterminowej modernizacji Ukrainy.

3.a.i Wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw (art. 28 ust. 6)

MŚP są podstawą ukraińskiej gospodarki oraz odgrywają kluczową rolę w stymulowaniu odporności gospodarczej, innowacji i tworzenia miejsc pracy. W rozporządzeniu w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy uznano tę rolę i zawarto wymóg, zgodnie z którym co najmniej 15 % gwarancji UE musi wspierać mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MMŚP), w tym przedsiębiorstwa typu start-up.

W 2024 r. UE poczyniła znaczne postępy w realizacji tego celu. Podpisano dwie umowy, na podstawie których zabezpieczono do 290 mln EUR gwarancji UE specjalnie ukierunkowanych na udzielanie pożyczek MMŚP. Ponadto uruchomiono 20 mln EUR z wkładów łączonych. Inicjatywy te mają na celu odblokowanie finansowania dla małych przedsiębiorstw i wspieranie przedsiębiorstw dotkniętych wojną, tak aby mogły kontynuować działalność i wносить wkład w gospodarkę.

Wykorzystując tę dynamikę, w 2025 r. UE ogłosi dostosowane do potrzeb zaproszenie do składania wniosków, aby zapewnić dalsze ukierunkowane wsparcie dla MŚP przekazywane poprzez banki i pośredników finansowych. W tych działaniach priorytetowo traktowany będzie dostęp małych przedsiębiorstw do finansowania, a ponadto pomogą one wzmocnić sektor prywatny w Ukrainie w tej krytycznej fazie rekonstrukcji.

3.a.ii Przyspieszenie zielonej transformacji (art. 28 ust. 9)

Instrument jest dostosowany do celów Europejskiego Zielonego Ładu oraz wspiera przejście Ukrainy na neutralną klimatycznie, odporną na zmianę klimatu i zrównoważoną środowiskowo gospodarkę. Oczekuje się, że filar I Instrumentu będzie w miarę możliwości zgodny z zasadą „nie czynić poważnych szkód” w sytuacji wojny lub powojennej odbudowy i rekonstrukcji. Przewiduje się, że co najmniej 20 % inwestycji dokonanych w ramach Planu Ukrainy i na podstawie ram inwestycyjnych dla Ukrainy przyczyni się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej, ochrony różnorodności biologicznej, w tym jej zachowania, oraz szerszej zielonej transformacji.

Oczekuje się, że w ramach Planu Ukrainy co najmniej 80 % inwestycji w infrastrukturę transportową i co najmniej 60 % inwestycji w infrastrukturę energetyczną będzie wspierać

cele ekologiczne. Realizację większości inwestycji związanych z zieloną transformacją w ramach filaru I zaplanowano na IV kwartał 2027 r. Całościowa ocena, czy cel zielonej transformacji został osiągnięty, zostanie przeprowadzona jako element oceny wniosku o płatność końcową, który ma zostać złożony do końca 2027 r.

Ponadto oczekuje się, że pierwsze operacje w ramach filaru II – zakontraktowane w połowie 2024 r. – również wniosą znaczny wkład w tym zakresie. Są to między innymi operacje na podstawie ram inwestycyjnych dla Ukrainy koncentrujące się na odbudowie i modernizacji podstawowych usług, takich jak infrastruktura wodna i elektroenergetyczna.

3.a.iii Gminy (art. 16 ust. 4)

Na potrzeby władz szczebla niższego niż krajowy należy przekazać kwotę odpowiadającą najmniej 20 % bezzwrotnego wsparcia w ramach filaru I. Zostanie to ocenione na podstawie sprawozdań Skarbu Państwa wykazujących, że w budżecie krajowym na ten cel przeznaczono co najmniej taką kwotę, zgodnie z metodyką przygotowaną przez Ukrainę i uzgodnioną z Komisją. Pierwsza ocena tego wymogu zostanie przeprowadzona jako element oceny dziewiątego wniosku o płatność w ramach Planu Ukrainy, który ma wpłynąć po II kwartale 2026 r., co pozwoli ustalić, czy przeznaczono kwotę w wysokości co najmniej 5 %. We wniosku o płatność końcową w ramach Planu Ukrainy, który to wniosek ma zostać złożony do końca IV kwartału 2027 r., cel ten zostanie oceniony w pełnym zakresie.

3.b. Wkład w proces akcesyjny Ukrainy

Instrument wiąże wsparcie finansowe dla Ukrainy z ambitnym programem reform ukierunkowanych na wzrost gospodarczy i mających na celu ułatwienie transformacji strukturalnej przy jednoczesnym wspieraniu drogi Ukrainy do przystąpienia do UE. Plan Ukrainy jest centralnym elementem Instrumentu promującym odbudowę gospodarczą, rekonstrukcję i modernizację Ukrainy przy jednoczesnym wspieraniu jej dostosowania się do dorobku prawnego UE.

Aby zapewnić znaczące postępy, w Planie określono konkretne etapy, z których wiele jest ściśle powiązanych z dorobkiem prawnym UE w kluczowych obszarach priorytetowych. Etapy te obejmują szereg podstawowych środków służących przybliżeniu Ukrainy do dorobku prawnego UE w perspektywie krótkoterminowej, w tym przyjęcie przepisów przyspieszających wdrażanie tego dorobku, wdrażanie zaleceń UE oraz przyjęcie unijnych norm w różnych sektorach. Chociaż pomyślnie wdrożenie Planu Ukrainy wspiera dostosowanie się Ukrainy do unijnych ram regulacyjnych, przeprowadzenie reform w ramach Instrumentu pozostaje odrębne od oceny dostosowania do dorobku prawnego UE w ramach trwającego procesu akcesyjnego i pozostaje bez uszczerbku dla tej oceny.

W szczególności w dwóch transzach poddanych ocenie w 2024 r. zakończono **łącznie cztery etapy** (około 22 % całości), które również przyczyniają się do dostosowania do dorobku prawnego UE (zob. *tabela 1* poniżej). Sektory te obejmują decentralizację, energetykę i środowisko.

Tabela 1: Etapy Planu Ukrainy dotyczące dorobku prawnego UE zakończone w 2024 r.

Numer porządkowy	Reforma	Nazwa etapu	Rata
------------------	---------	-------------	------

Numer porządkowy	Reforma	Nazwa etapu	Rata
9.5	Reforma 3. Opracowanie i realizacja polityki regionalnej	Przyjęcie uchwał w sprawie zmiany państwowej strategii rozwoju regionalnego na lata 2021–2027	III kwartał 2024 r.
10.8	Reforma 3. Reforma rynku energii elektrycznej:	Wejście w życie prawa wtórnego dotyczącego rozporządzenia w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (REMIT)	III kwartał 2024 r.
15.1	Reforma 1. Zapobieganie zanieczyszczeniom przemysłowym, ich ograniczanie i kontrola	Wejście w życie prawodawstwa dotyczącego zapobiegania zanieczyszczeniom przemysłowym, ich ograniczania i kontroli, przy częściowym stosowaniu przepisów	III kwartał 2024 r.
15.10	Reforma 5. Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ) i strategiczna ocena oddziaływania na środowisko (SOOŚ)	Opracowanie dokumentu koncepcyjnego określającego zakres odstępstw od zasad oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko	III kwartał 2024 r.

3.c. Wkład Ukrainy w stabilność fiskalną dzięki wsparciu budżetowemu

Pełnoskalowa rosyjska inwazja miała destrukcyjny wpływ na ukraińską gospodarkę, która w 2022 r. skurczyła się o prawie 30 %. Zarówno inflacja, jak i bezrobocie znacznie wzrosły. W 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ogółem osiągnął prawie 20 % PKB ze względu na wysokie wydatki na obronność. Po utracie dostępu do międzynarodowych rynków finansowych Ukraina w znacznym stopniu polega na pomocy zagranicznej. Międzynarodowy Fundusz Walutowy oszacował skumulowaną lukę w finansowaniu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 2027 r. na 143 mld EUR.

W tym kontekście Plan Ukrainy zapewnia bezpośrednie wsparcie budżetowe w formie bezzwrotnego wsparcia i wysoce preferencyjnych pożyczek. Całkowite wsparcie finansowe w ramach filaru I wynosi 38,3 mld EUR. Środki te zostały skoncentrowane na wstępie w pierwszym i drugim roku realizacji Planu Ukrainy.

Bezpośrednie wsparcie budżetowe pomaga Ukrainie **utrzymać funkcje rządowe i świadczyć podstawowe usługi publiczne**, co jest niezwykle istotne w obliczu rosnących, lecz niewystarczających dochodów krajowych. Wsparcie to zapewnia wypłatę wynagrodzeń, emerytur i rent dla pracowników sektora publicznego oraz kontynuację usług takich jak edukacja i opieka zdrowotna, a jednocześnie pomaga utrzymać stabilność makrofinansową poprzez zmniejszenie zapotrzebowania na nadmierne zaciąganie pożyczek krajowych.

Plan Ukrainy obejmuje **środki mające na celu wzmocnienie zarządzania budżetem**, takie jak przywrócenie rocznych przeglądów budżetu i poprawa efektywności wydatków

publicznych. Plan koncentruje się również na zwiększeniu pozyskiwania dochodów i zarządzaniu długiem publicznym w celu zapewnienia długoterminowej stabilności finansowej. Ponadto dotacja na spłatę odsetek od pożyczek w ramach wyjątkowej pomocy makrofinansowej UE w 2022 r. pomaga Ukrainie utrzymać stabilność, zwalniając ją z płatności odsetek naliczonych za tamten rok.

3.d. Wsparcie na rzecz wzmocnienia równości płci

Jak określono w rozporządzeniu, wdrażanie Instrumentu opiera się na zasadach równouprawnienia płci i wzmocnienia pozycji kobiet. Uruchomienie Instrumentu nastąpiło jednak na tyle niedawno, że nie można jeszcze przedstawić konkretnych przykładów osiągnięć we wdrażaniu tych dwóch zasad.

W Planie Ukrainy przypomniano zasady inkluzywności, równości płci i spójności społecznej jako ważne obszary przekrojowe, o których należy pamiętać. Podkreślono w nim również kwestie związane z kapitałem ludzkim i otoczeniem biznesowym. Aby zrealizować określone w Planie etapy, w 2024 r. Ukraina przyjęła nową strategię rozwoju demograficznego do 2040 r. Nowa ustawa o poprawie ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych oraz krajowa strategia w sprawie działań przeciwdziałających do 2033 r. również obejmują środki promujące równość płci.

Ramy inwestycyjne dla Ukrainy są wdrażane poprzez partnerstwa z instytucjami finansowymi dostosowanymi do międzynarodowych i unijnych zobowiązań na rzecz równości płci oraz wzmocnienia pozycji kobiet. Wsparcie na rzecz równości płci i wzmocnienia pozycji kobiet jest również częścią strategicznych kierunków działania ram inwestycyjnych dla Ukrainy.

W ramach filaru III przekazuje się pomoc opartą na projektach za pośrednictwem jednego działania zwanego Instrumentem Współpracy Technicznej. W ramach Instrumentu Współpracy Technicznej realizuje się projekty, które obejmą cele w zakresie równości płci i wzmocnienia pozycji kobiet zgodnie z podejściem uwzględniania aspektu płci.

3.e. Najważniejsze aspekty

Pomimo wczesnego etapu wdrażania Instrumentu osiągnięto już znaczne rezultaty w wielu obszarach.

- **Zwiększenie zdolności do walki z korupcją:** przy okazji reform przeprowadzanych w ramach Planu Ukrainy zwiększono liczbę pracowników Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej, a także znowelizowano kodeks karny i kodeks postępowania karnego, aby zwiększyć skuteczność walki z korupcją. W szczególności znacznie poprawiono ramy prawne dotyczące ugód sądowych.
- **Poprawa standardów ładu korporacyjnego:** w ramach Planu Ukrainy przyjęto ustawę mającą na celu poprawę standardów ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych, zbliżając je do standardów międzynarodowych. Nową ustawą ustanawia się wyłączne uprawnienia rad nadzorczych przedsiębiorstw państwowych do powoływania i odwoływania dyrektorów generalnych oraz zatwierdzania strategicznych inwestycji i planów finansowych tych przedsiębiorstw.

Ustawa wymaga, aby większość członków rady nadzorczej była niezależna, oraz wprowadza roczną procedurę oceny dla rad nadzorczych.

- **Bezpieczeństwo gospodarcze i walka z uchylaniem się od opodatkowania:** Ukraina przyjęła przepisy niezbędne do zreformowania Biura Bezpieczeństwa Gospodarczego Ukrainy. Nowa ustawa stanowi ważny krok w kierunku przekształcenia Biura w organ nadzorczy, który będzie skuteczniej zwalczać uchylanie się od opodatkowania i przestępstwa gospodarcze. Ustawą tą wprowadzono otwarte i oparte na osiągnięciach procedury rekrutacji, w tym w odniesieniu do nowego dyrektora, który zostanie wybrany przez komisję złożoną z sześciu członków, w tym w połowie z ekspertów międzynarodowych. Ustawa pomoże również zapewnić uczciwość i odpowiednie kompetencje zawodowe pracowników.
- **Energia i klimat:** Ukraina przyjęła pierwsze ramowe prawo o klimacie, obejmujące cel osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., oraz krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu służący koordynacji i rozplanowaniu polityki energetycznej i klimatycznej do 2030 r. wraz z konkretnymi celami, takimi jak znaczna redukcja emisji gazów cieplarnianych i zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych.
- **Poprawa otoczenia regulacyjnego:** Ukraina przyjęła plan działania na rzecz zmniejszenia obciążeń dla przedsiębiorstw poprzez przegląd i usunięcie pokrywających się przepisów, deregulację działalności gospodarczej i cyfryzację procedur administracyjnych.
- **Wsparcie budżetowe:** regularne wypłaty związane z pełnym wdrożeniem reform w ramach Planu miały zasadnicze znaczenie dla Ukrainy, ponieważ pomogły utrzymać podstawowe funkcje rządu, w tym wypłaty wynagrodzeń i świadczenie usług publicznych, takich jak edukacja i opieka zdrowotna, w obliczu poważnego spadku dochodów. Wsparły one również stabilność makrofinansową poprzez ograniczenie zapotrzebowania na pożyczki krajowe i stworzyły podstawy długoterminowej stabilności finansów publicznych dzięki lepszemu zarządzaniu nimi.
- **Inwestycje:** ramy inwestycyjne dla Ukrainy przyczyniły się do jednej z największych inwestycji zagranicznych w Ukrainie od czasu ogłoszenia przez nią niepodległości, tj. do nabycia dwóch operatorów telekomunikacyjnych (Lifecell i Datagroup Volia) przez francuskich i ukraińskich inwestorów. Dzięki tej operacji, wspieranej przez Międzynarodową Korporację Finansową i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, w Ukrainie powstał czołowy zintegrowany operator posiadający solidny plan inwestycyjny w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej i poprawy łączności cyfrowej. Inwestycja ma na celu modernizację i rozbudowę ukraińskiej infrastruktury telekomunikacyjnej, zwiększenie odporności sieci i łączności w całym kraju, w tym na wyzwolonych terytoriach. W rezultacie przywrócone, zmodernizowane i ulepszone zostaną połączenia telefoniczne dla ponad 10 mln osób w Ukrainie, a cztery miliony domów zostaną wyposażone w szybsze łącze internetowe.

4. Środki kontroli dotyczące wdrażania Instrumentu

System kontroli wewnętrznej ukraińskiego sektora publicznego zapewnia skuteczne monitorowanie i nadzór finansowy oraz spełnia normy UE w zakresie przejrzystości i rozliczalności. Struktura zarządzania obejmuje koordynatora krajowego w Ministerstwie Gospodarki, który odpowiada za nadzór nad wdrażaniem, a Ministerstwo Finansów

i Państwowa Administracja Audytu sprawdzają zgodność w drodze audytów. Izba Rozrachunkowa wspiera nadzór parlamentarny.

W grudniu 2024 r. przeprowadzono wstępny audyt dla Komisji. Pomimo ograniczonych zasobów doświadczenie Ukrainy w zarządzaniu międzynarodową pomocą finansową sprzyja odpowiednim zdolnościom administracyjnym. Plan Ukrainy obejmuje również reformy mające na celu poprawę zarządzania finansami publicznymi, zapobieganie nadużyciom finansowym i ograniczenie ryzyka podwójnego finansowania. Wysiłki te są poparte umową ramową UE–Ukraina, w której określono mechanizmy nadzoru finansowego, zapobiegania nadużyciom finansowym oraz zabezpieczenia prawne służące ochronie unijnych interesów finansowych.

4.a. Ochrona interesów finansowych UE

Wdrażając Instrument, Komisja i Ukraina wprowadzają odpowiednie środki w celu ochrony interesów finansowych UE. Ramy kontroli Komisji obejmują dwa poziomy: (i) zapewnienie zgodności z prawem i prawidłowości kwartalnych wypłat na rzecz Ukrainy w ramach filaru I Instrumentu; oraz (ii) ochrona interesów finansowych UE. Aby zapewnić zgodność z prawem i prawidłowość, przed wydaniem pozytywnej oceny wniosku o płatność złożonego przez Ukrainę Komisja przeprowadza kompleksowe kontrole wstępne. Pozytywna ocena Komisji uwzględnia następujące kwestie:

- ocenę warunku wstępnego określonego w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy, zgodnie z którym Ukraina w dalszym ciągu podtrzymuje skuteczne mechanizmy demokratyczne i przestrzega ich oraz zapewnia poszanowanie praw człowieka z uwzględnieniem odpowiednich zaleceń organów międzynarodowych, takich jak Rada Europy i jej Komisja Wenecka;
- analizę zadowalającej realizacji etapów jakościowych i ilościowych w każdym wniosku o płatność na podstawie dokumentów weryfikacyjnych dostarczonych przez Ukrainę zgodnie z umową ramową między Komisją a Ukrainą.

Po dokonaniu wypłat Komisja przeprowadzi również oparte na analizie ryzyka audyty realizacji etapów Planu Ukrainy w celu uzyskania dodatkowej pewności co do prawdziwości informacji przekazanych przez Ukrainę. Przed wydaniem pozytywnej oceny Planu Ukrainy Komisja oceniła również, że oczekuje się, iż ustalenia zaproponowane przez Ukrainę skutecznie zapewnią odpowiedni poziom ochrony interesów finansowych UE.

4.b. System kontroli wewnętrznej ukraińskiego sektora publicznego

Ukraiński system kontroli wewnętrznej sektora publicznego zapewnia skuteczny nadzór finansowy w zgodności z normami UE w zakresie przejrzystości i rozliczalności. Koordynator krajowy w Ministerstwie Gospodarki odpowiada za nadzór nad wdrażaniem, natomiast Ministerstwo Finansów, przy wsparciu Państwowej Administracji Audytu, prowadzi audyty i kontrole finansowe.

W grudniu 2024 r. w przeprowadzonym dla Komisji wstępnym audycie systemów wskazano obszary wymagające poprawy, a na początku 2025 r. wydano zalecenia. Będą one wdrażane pod nadzorem Rady Audytowej Instrumentu na rzecz Ukrainy. Pomimo ograniczonych zasobów doświadczenie Ukrainy w zarządzaniu międzynarodową pomocą finansową zapewnia odpowiednie zdolności administracyjne.

Plan Ukrainy nakazuje reformy w zakresie zarządzania finansami publicznymi i przejrzystości inwestycji w celu wzmocnienia systemów audytu i zapobiegania nadużyciom finansowym. Umowa ramowa z UE, uzupełniona umowami w sprawie finansowania i umowami pożyczki, ustanawia prawnie wiążące środki dotyczące zarządzania środkami finansowymi, zapobiegania nadużyciom finansowym i zabezpieczeń finansowych, pozwalające na egzekwowanie odpowiedzialności za korzystanie ze wsparcia UE.

5. Komunikacja i dialog

Dialog dotyczący Instrumentu na rzecz Ukrainy z Parlamentem Europejskim

Zgodnie z art. 37 rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy Komisja prowadzi dialog z Parlamentem Europejskim z częstotliwością co najmniej raz na cztery miesiące w celu dokonania przeglądu postępów we wszystkich trzech filarach Instrumentu.

Pierwszy dialog z Komisją Budżetową i Komisją Spraw Zagranicznych odbył się w grudniu 2024 r. i obejmował kluczowe kwestie, takie jak utrzymanie wsparcia po 2027 r., mobilizacja inwestycji sektora prywatnego oraz zapewnienie zabezpieczeń finansowych. Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie do ciągłego prowadzenia dialogów, aby informować Parlament o postępach, wyzwaniach i działaniach wdrożeniowych.

6. Wnioski

Już w pierwszym roku wdrażania Instrumentu zaczęto realizować jego cele. Po uruchomieniu 19,6 mld EUR w 2024 r., z czego 16,1 mld EUR wypłacono bezpośrednio do budżetu Ukrainy, Instrument odegrał decydującą rolę jako jeden z głównych czynników stabilizujących dla Ukrainy oraz źródło narzędzi, dzięki którym UE może wspierać jej odbudowę, rekonstrukcję i modernizację.

Wsparcie dla budżetu państwa w ramach filaru I Instrumentu – Planu Ukrainy – miało **kluczowe znaczenie dla utrzymania stabilności makrofinansowej tego kraju**. Wszystkie etapy reform określone w Planie Ukrainy w 2024 r. zostały zrealizowane, co stworzyło podstawy długoterminowej odbudowy Ukrainy, przyspieszyło działania na rzecz rozszerzenia UE i przyczyniło się do dostosowania ukraińskich instytucji do unijnych standardów. Plan wspierał ważne reformy, począwszy od walki z korupcją poprzez reformę otoczenia biznesowego aż po zieloną transformację i ochronę środowiska.

Teraz ważne będzie utrzymanie tempa wdrażania reform i inwestycji przewidzianych w Planie Ukrainy. Oczekuje się, że ich wdrożenie w znacznym stopniu przyczyni się do zwiększenia wzrostu gospodarczego, utrzymania stabilności makroekonomicznej, poprawy sytuacji fiskalnej i wzmocnienia ścieżki przystąpienia Ukrainy do UE.

Filar II Instrumentu – ramy inwestycyjne dla Ukrainy – odgrywa kluczową rolę w **mobilizowaniu inwestycji niezbędnych do rekonstrukcji**, w tym pod kątem ekologicznej odbudowy. Realizacja tego filaru przebiega w rekordowym tempie, czego dowodem są programy o wartości 1,4 mld EUR, których podpisanie już zapowiedziano, oraz zaproszenia do składania wniosków uruchomione pierwszym roku wdrażania. Rozpoczęto już realizację operacji, w szczególności w celu wsparcia pilnych potrzeb w obszarach takich jak energia, usługi grzewcze i nowe inwestycje w odnawialne źródła energii od podstaw. Ramy inwestycyjne dla Ukrainy służą również strategicznym interesom UE, zapewniając

przedsiębiorstwom z siedzibą w UE możliwości gospodarcze w zakresie inwestowania, tworzenia możliwości handlowych i promowania wzrostu gospodarczego na całym kontynencie.

W ramach filaru III Instrument przewiduje **kluczową pomoc techniczną dla Ukrainy**, aby wesprzeć jej stopniowe dostosowywanie się do dorobku prawnego UE z myślą o przyszłym członkostwie, a także realizację Planu Ukrainy. Ponadto pomoc oparta na projektach, w tym poprzez pilne naprawy infrastruktury energetycznej, wzmocniła odporność Ukrainy i jej zdolność do reagowania na skutki rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko temu krajowi. W ramach filaru III dotowano również koszt odsetek należnych od Ukrainy w 2024 r. z tytułu pożyczek z poprzednich instrumentów, tworząc tym samym przestrzeń finansową w budżecie państwa.

Wdrażanie Instrumentu odbywa się z zastosowaniem **solidnych ram monitorowania i kontroli** stworzonych w celu zapewnienia należytej ochrony interesów finansowych UE. Oprócz wzmocnienia systemu kontroli wewnętrznej ukraińskiego sektora publicznego obejmuje to również funkcjonowanie Rady Audytowej, która wspiera Komisję, oceniając systemy zarządzania i kontroli w ukraińskim sektorze publicznym oraz wydając zalecenia.

W 2024 r. Instrument zapewnił wsparcie UE dla Ukrainy, dowodząc zaangażowania Unii w pomoc Ukrainie i jej obywatelom tak długo, jak będzie to konieczne. Był on głównym elementem udzielanej pomocy finansowej, a jednocześnie wspierał wysiłki reformatorskie w Ukrainie. Podobnie będzie w 2025 r., gdy Instrument wejdzie w fazę pełnego wdrażania, dalej zapewniając wsparcie na rzecz odbudowy, rekonstrukcji i modernizacji Ukrainy.