



ЦЕНТР  
ЕКОНОМІЧНОЇ  
СТРАТЕГІЇ

АНАЛІТИЧНА  
ЗАПИСКА

---

# EU UKRAINE FACILITY: ЄВРОПЕЙСЬКА ДОПОМОГА ДЛЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНИ



ЦЕНТР  
ЕКОНОМІЧНОЇ  
СТРАТЕГІЇ



За фінансової підтримки  
Європейського Союзу

ПІДГОТУВАЛИ:

Марія Репко, заступниця директора ЦЕС  
Максим Куждін, молодший економіст ЦЕС

---

ДАТА:

17 липня 2023 р.

---

Центр економічної стратегії – незалежний центр досліджень державної політики.

Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ. Заснований у травні 2015 року.

Наші принципи:

- Економічна свобода (лібералізація, дерегуляція, приватизація)
- Вільна та чесна конкуренція
- Менша роль держави за підвищення її ефективності
- Інформаційна прозорість та свобода слова
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, що створена на засадах знань.

По докладнішу інформацію про ЦЕС просимо звертатися до В'ячеслава Ноздріна, директора з комунікацій: тел.: (044) 492-7970, [office@ces.org.ua](mailto:office@ces.org.ua).

Також запрошуємо відвідати наш сайт [www.ces.org.ua](http://www.ces.org.ua) та стежити за нами у соціальних медіа [facebook.com/cesukraine](https://facebook.com/cesukraine) чи [twitter.com/ces\\_ukraine](https://twitter.com/ces_ukraine).

Дослідження було проведено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Вміст дослідження несе виключну відповідальність Центру економічної стратегії і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.

# ЗМІСТ

|     |                             |    |
|-----|-----------------------------|----|
| 1.  | ВСТУП.....                  | 4  |
| 2.  | ОГЛЯД ПРОГРАМИ .....        | 5  |
| 2.1 | ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ.....    | 5  |
| 2.2 | БЮДЖЕТ ПРОГРАМИ.....        | 5  |
| 2.3 | ВМІСТ ПЛАНУ .....           | 6  |
| 2.4 | КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ..... | 7  |
| 3.  | ПОГЛЯДИ ЕКСПЕРТІВ .....     | 8  |
| 3.1 | ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ .....   | 8  |
| 3.2 | УКРАЇНСЬКІ УРЯДОВЦІ .....   | 8  |
| 4.  | ВИСНОВКИ.....               | 10 |

# 1. ВСТУП

Євроінтеграція України отримує нові перспективи завдяки безпрецедентному плану фінансування повоєнного відновлення та зближення країни із ЄС. Про нову програму EU Ukraine Facility йшлося під час дискусії «План ЄС на €50 млрд. Що має зробити Україна?», організованої Центром економічної стратегії. Ця записка підсумовує основні факти про ініціативу та погляди на майбутнє програми, котрими в ході події поділилися представники Європейської комісії та українського уряду.

Європейське майбутнє України за лічені місяці із одностороннього прагнення перетворилося на цілком досяжну реальність, у якій переломним моментом стало набуття Україною статусу держави-кандидата на членство у Європейському Союзі у червні 2022 року. Євроінтеграція нашої держави стала також іміджевим проектом для самого блоку, адже Україна має потенціал стати історією успіху та за короткий час дійти до членства у ЄС.

Разом із цим, дорогою до членства Україна має здолати численні виклики, що включають значний дефіцит державного бюджету, руйнування інфраструктури внаслідок воєнних дій, необхідність впровадження великого масиву права ЄС в національне законодавство тощо. Розуміючи виклики, Європейська комісія запропонувала безпрецедентний інструмент фінансування, наближений до практик програм фінансування країн-дійсних членів ЄС, що має потенціал значним чином допомогти Україні здійснити свої європейські прагнення.

Програма підтримки EU Ukraine Facility має на меті надати до €50 млрд у 2024-2027 роках на бюджетну підтримку та реалізацію Плану України. План включатиме у себе заходи з подолання наслідків війни, відновлення та модернізації інфраструктури, розвиток соціальної, економічної та екологічної сфер. Цей План вже розробляє український уряд із залученням бізнесу та громадського сектору, аби після затвердження програми релевантними інституціями в Євросоюзі перейти до його реалізації.

План має бути частиною ширшого євроінтеграційного процесу України та відповідати духу європейських цінностей: повага до людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство права, дотримання прав людини. Важливою також є відповідність чинним міжнародним зобов'язанням України, зокрема Угоді про асоціацію з ЄС.

Прогрес виконання Плану оцінюватиметься поквартально та буде визначати надходження відповідних траншів фінансування. За використанням грошей також буде встановлено суворий нагляд зі сторони Європейської комісії та Незалежної аудиторської ради.

Для України програма EU Ukraine Facility може стати каталізатором великої трансформації за умови вдумливого планування та відповідального виконання Плану. Важливо створити реалістичні очікування, та сформувані обмежену кількість чітких пріоритетів, що відобразатимуть позиції усіх стейкхолдерів та будуть направлені на економічне зростання, і забезпечити суворий контроль за виконанням Плану. Амбітний, але реалістичний план може прокласти шлях до подальшого розширення програми за рахунок залучення додаткового фінансування, в тому числі від інших країн-партнерів з групи G7.

## 2. ОГЛЯД ПРОГРАМИ

### 2.1 ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ

Програма підтримки EU Ukraine Facility має за мету підкріпити політичні амбіції Європейського Союзу фінансовими важелями.

Наразі програма знаходиться у стадії пропозиції Європейської комісії, котра проводить консультації з Європейським парламентом та Європейською радою щодо фінального затвердження, яке очікується наприкінці року.

Маючи на меті серед іншого забезпечити підготовку України до вступу в Європейський Союз, програма сфокусується на подоланні соціальних, економічних та екологічних наслідків війни, допомозі із реконструкцією та модернізацією, підтримці з інтеграцією в глобальні ринки та економічні процеси. Разом із цим, програма не покриватиме витрати на кшталт гуманітарної та військової допомоги або підтримки біженців, ці витрати залишаться в інших окремих програмах ЄС.

Фінансування за даною програмою замінить поточну двосторонню підтримку в рамках MFA+ та NDICI bilateral allocation, а також в рамках Instrument for Pre-accession Assistance (IPA).

Програмою передбачається фінансування в обсязі до 50 млрд євро у період між 2024-2027 роками. Кошти будуть розділені на три «стовпи»:

- **Pillar I – грантова та кредитна підтримка Плану України**

По суті цей компонент фінансування - це бюджетна підтримка. Сам План має містити візію реконструкції, відновлення та модернізації. Він має бути спрямований на екологічне, інклюзивне та стійке економічне зростання, а також план реформ, необхідних для вступу до ЄС. Кошти надаватимуть поквартально, за умови досягнення запланованого та виконання умов. План України також має бути базою для планування заходів із Pillars II та III.

- **Pillar II – Українська інвестиційна рамка**

Розроблена для залучення приватних коштів у відновлення України, зокрема містить інструмент гарантій для інвестицій («Українська гарантія»), покриваючи кредитні ризики та ризики інвестування в капітал. Може використовуватися муніципалітетами, державними підприємствами, приватними компаніями. Рамка має підтримувати загальні цілі та пріоритети Плану України.

- **Pillar III – технічна допомога та інші заходи підтримки.**

За допомогою цього компоненту ЄС фінансуватиме експертну технічну підтримку із фокусом на запровадженні EU acquis, гранти муніципалітетам та інші заходи; створення та функціонування моніторингового антикорупційного інструменту для оцінки використання коштів ЄС включно із фінансуванням роботи Аудиторської Ради; роботу із притягнення держави-агресора до відповідальності. Також кошти цього компоненту покривають відсотки за кредитами, виданими Україні в рамках Pillar I протягом 2024-2027 років.

### 2.2 БЮДЖЕТ ПРОГРАМИ

Фінансування надаватиметься у формі грантів, пільгових кредитів, закупівель, гарантій тощо. Скоріше за все, більшість фінансових ресурсів за програмою буде надано протягом першого та другого років, оскільки саме в ці роки потреби України в бюджетній підтримці оцінюються в прогнозах як найвищі.

Бюджет поділено між трьома вищезгаданими «стовпами»:

- 78% - Pillar I (грантова та кредитна підтримка Плану України);
- 16% - Pillar II (Українська інвестиційна рамка);
- 5% - Pillar III (технічна допомога та інша підтримка);
- До 1% - інші витрати.

Сума по Pillar I та II не перевищить 50 млрд євро у 2024-2027 роках, пре-фінансування можливе в обсязі до 7% фінансування за Pillar I. Можлива також опція додаткового виняткового фінансування для України, витрати за таким фінансуванням будуть покриватися не більше 3 місяців та в сумі не більше ніж 1,5 млрд євро на місяць.

Кредити будуть надані на пільгових умовах на строк до 35 років. Виплата тіла кредитів не почнеться до 2034 року. Відсотки за кредитами протягом 2024-2027 років ЄС покриватиме за рахунок коштів з Pillar III, комісійні платежі будуть відстрочені на цей період.

План України має бути структурованим таким чином, аби була можливість залучати інші джерела фінансування та його обсяги, зокрема за іншими програмами ЄС та міжнародних партнерів. План повинен залишити можливість для приєднання інших донорів та їх співфінансування запланованих заходів. Але сам План має містити лише ті заходи, виконання яких не залежатиме від доброї волі третьої сторони, наприклад, іншого донора, тобто заходи, які повністю знаходяться під контролем уряду України та можуть бути профінансовані коштом цієї програми.

## 2.3 ВМІСТ ПЛАНУ

Український План має визначити програму реформ та інвестицій в Україні, інтегровану в рамки економічної та фінансової політики для досягнення цілей програми.

Серед загальних цілей програми визначили наступне:

- Таргетування соціальних, економічних та екологічних наслідків війни шляхом внеску в розвиток, реконструкцію та модернізацію країни;
- Підтримка соціальної, економічної та екологічної стійкості та прогресивна інтеграція до Європейського Союзу та глобальної економіки;
- Зближення із законодавством Європейського Союзу (EU acquis) задля майбутнього членства у блоці.

Європейська комісія визначає успішний План таким, що задасть гарно структуровану та передбачувану рамку для реконструкції, відновлення та модернізації, збільшить спроможності влади, зокрема людський ресурс. План також має забезпечити гідні умови життя для українців, робочі місця, доходи та швидке зниження потреби у міжнародній фінансовій допомозі.

Наголос робиться на потребу Плану сприяти спрямуванню коштів у зелену, цифровізовану та інклюзивну економіку, в тому числі через стимули для приватних інвестицій. У майбутньому це дозволить виконати Копенгагенські критерії, тож План має включати заходи, що призведуть до вступу України до ЄС. Відповідно, План не може суперечити існуючим рамковим договорам (Угода про асоціацію, інші документи, що стосуються політики розширення тощо).

План має бути виконаний в дусі європейських цінностей: повага до людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство закону, дотримання прав людини, включно із правами меншин. Важливо підтримувати прогрес у досягненні Цілей сталого розвитку, керуватися принципами «нуль шкоди» і «нікого не залишити позаду», а також підходом до інтеграції сталого розвитку, що лежить в основі Європейської зеленої угоди.

Серед обов'язкових умов Плану визначають:

- Базові фактори (макрофінансова стабільність, бюджетний нагляд, управління публічними фінансами тощо), що можуть відображати «достатній прогрес» у досягненні цілей;
- Секторальні та структурні реформи та інвестиції мають відбивати пріоритети економічного зростання та бути розбиті на проміжні кроки із чітким часовим планом по їх виконанню;
- Упор на реформу публічної адміністрації, децентралізацію, якісне врядування, верховенство права, сильний фінансовий менеджмент, включно з ефективною системою контролю та сильним фокусом на запобігання корупції та махінаціям та інші реформи.

Заходи, виконання яких розпочалося із 1 січня 2023 можуть бути включені до плану, всі кроки за планом мають завершитися не пізніше грудня 2027 року, хоча завершення загальних заходів, на виконання яких заплановано кроки, може бути заплановане і у подальші роки.

Європейська комісія також заохочує включення до Плану програм партнерств між містами та регіонами України та ЄС. Великий акцент робиться на децентралізації та консультаціях із регіонами у процесі створення Плану.

## 2.4 КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ

Транші фінансування за програмою є щоквартальними та повністю залежатимуть від виконання Україною своїх зобов'язань згідно розробленого Плану. У разі невиконання умов Плану фінансування за відповідний квартал не буде надано, проте залишиться можливість впродовж року надолужити прогрес та розморозити надходження коштів. Після прострочки у 12 місяців отримання коштів за відповідний квартал стане неможливим.

Разом із цим ЄС залишає можливість надання виняткового фінансування за обґрунтування непередбачуваних обставин, пов'язаних із війною, що унеможливають виконання умов Плану. Виконання Плану у такому випадку має продовжитися за найпершої можливості.

Програмою передбачена система жорсткого контролю за використанням коштів, що здійснюватиметься трьома сторонами:

- Системою державного аудиту та контролю України, що має бути реформованою в рамках Плану;
- Європейською комісією, що матиме можливість провести релевантні перевірки;
- Незалежною аудиторською радою, що базуватиметься в Україні та доповідатиме Європейській комісії про будь-які спроби нецільового використання коштів.

Серед інших умов імплементації програми є публікація даних про осіб, які отримують істотні кошти за проектами ЄС, надання європейському анти-фрод офісу (OLAF), Європейському суду аудиторів, а також офісу Європейського прокурора (EPPO) необхідних прав та доступу для виконання своїх функцій по відношенню до третіх осіб, задіяних у використанні коштів ЄС.

Фінансування може бути зупинене навіть якщо План повністю виконуватиметься у ситуації, якщо Україна відхилятиметься від впровадження базових цінностей Європейського Союзу, зокрема дотримання прав людини, верховенства права, підтримка мультипартійної системи. Європейський Союз також може вимагати повернення раніше виплачених грошей. Разом із цим, Європейська комісія братиме до уваги поточні умови, зокрема воєнний стан.

## 3. ПОГЛЯДИ ЕКСПЕРТІВ

Організована ЦЕС дискусія дозволила консолідувати позиції декількох стейкхолдерів та пролити світло на бачення перспектив програми як зі сторони Європейської комісії, так і зі сторони українського уряду.

### 3.1 ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ

У своєму виступі **Анна Ярош-Фріс**, керівниця Української служби Європейської комісії, розповіла, що запропонований Європейською комісією план наразі ще опрацьовується разом із Європейським парламентом, котрий має його затвердити, а також країнами-членами ЄС, що мають погодити збільшення бюджету блоку на 50 млрд євро. До моменту затвердження ще можуть з'явитися зміни, які проте не будуть значними. Разом із цим, український уряд вже зараз має підготувати детальний План, виконання якого стане умовою для отримання фінансування.

Пані Ярош-Фріс наголосила, що цей План покриватиме також імплементацію значної частини *aquis* ЄС, таким чином діючи як додаткове заохочення до швидшого процесу євроінтеграції. Загалом, у перші два роки ініціативи основний фокус фінансування буде на макроекономічній підтримці українського бюджету та державних інвестицій, а в останні два роки більше уваги приділятиметься зменшенню ризиків для приватного інвестування. Для успішного виконання плану контроль, що базується на ризиках, окремо здійснюватимуть український уряд, Європейська комісія та аудитор, що базуватиметься в Україні.

### 3.2 УКРАЇНСЬКІ УРЯДОВЦІ

**Олексій Соболев**, Заступник Міністра економіки України, окреслив планувальну роботу зі сторони українського уряду, що наразі відбувається на трьох рівнях: організовані Міністерством відновлення консультації з регіонами, ініційоване Міністерством економіки залучення бізнесу та формування групи взаємодії з аналітичними центрами. Уряд планує презентувати структуру плану до вже до кінця липня, значною мірою використовуючи попередні напрацювання для Конференції з питань відновлення України у Лондоні, до кінця вересня запропонувати для обговорення повний проект плану, і до кінця жовтня остаточно його затвердити.

Пан Соболев наголосив, що запропонований план на 50 млрд не є всеохопним, проте за успішного виконання може бути розширений, в тому числі шляхом залучення інших партнерів з групи G7, і це є пріоритетом для Міністерства економіки. Серед основних викликів пан Соболев бачить вкрай стислі строки для розробки плану, а також можливі складнощі в освоєнні значних обсягів фінансування та інвестицій. За його словами, 8 млрд євро, що спрямують на покриття кредитних та інвестиційних ризиків, допоможуть залучити додаткові 20 млрд євро приватних інвестицій, що перевищує історичні показники.

**Іван Нагорняк**, заступник Генерального директора Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції, наголосив на схожості цілей EU Ukraine Facility із домашньою роботою, котру Україна має виконати для вступу в ЄС. Він розповів, що з лютого у рамках селф-скрінінгу український уряд вже проаналізував понад 27,000 актів ЄС, і після закінчення аналізу буде створена детальна програма зближення з *aquis* блоку. Пріоритет буде на ширшому доступі до єдиного ринку ЄС та кращому визнанні українських виробників, і частину роботу у цій сфері вже виконано в рамках імплементації Угоди про асоціацію з ЄС, що вже виконана на 75%.

Окрім цього, пан Нагорняк акцентував увагу на необхідності реформи держуправління, що буде передбачена Планом, для більш ефективного менеджменту фінансування. За його думкою, програма EU Ukraine Facility буде чудовим доповненням до вже існуючих програм European Peace Facility та DG ECHO за умови якісного планування, принципи якого жодним чином не суперечитимуть планам євроінтеграції.

**Кирило Криволап**, Директор Центру економічного відновлення, радник прем'єр-міністра України, провів паралель між EU Ukraine Facility та програмою МВФ і наголосив на необхідності розробляти план максимально вдумливо, адже подальші зміни нашкодять на складні бюрократичні процеси. Разом із цим, попри складнощі у плануванні Україна має шанс нарешті знайти рішення для кроссекторальних проблем, котрі вимагають залучення багатьох стейкхолдерів, включаючи зелену трансформацію, розвиток людського капіталу, покращення бізнес-клімату та євроінтеграцію. Окрім цього, для бізнесу розробка цього плану може слугувати неформальним початком перемовин про вступ до ЄС, адже сформується стратегічне бачення розвитку таких секторів як енергетика та сільське господарство. На думку пана Криволапа, найбільшим викликом стане макроекономічне планування, адже наразі важко передбачити розмір дефіциту державного бюджету.

## 4. ВИСНОВКИ

Програма підтримки EU Ukraine Facility є нагодою для України значно пришвидшити процеси відбудови, європейської інтеграції, реформування інституцій. Окрім життєво необхідної фінансової підтримки, розробка та виконання Плану допоможе знайти рішення для кроссекторальних викликів, зміцнити економіку та впровадити політику, що базується на базових європейських цінностях.

Задля успішного виконання програми План має бути реалістичним, особливо в умовах невизначеності, у яких знаходиться Україна. Невиконання Плану загрожує замороженням фінансування, тож амбітність варто поєднати із впевненістю у спроможності держави до реалізації задач.

Розробка Плану має бути максимально орієнтованою на інтеграцію із Європейським Союзом, зокрема у напрямках адаптації *aquis* та наближення до виконання Копенгагенських критеріїв. План має відображати існуючі регуляції в рамках Угоди про асоціацію та інших документів, що стосуються політики розширення ЄС. Окрім документів, що напряду стосуються інтеграції до Європейського Союзу, План має посилатися на принципи інших структурних документів, таких як Паризька угода, Європейська зелена угода, Цілі сталого розвитку ООН, цілі гендерної рівності включно із захистом прав людей з інвалідністю.

Варто звернути особливу увагу на застосуванні принципів децентралізації у побудові Плану. Необхідно якомога більше залучати регіони до формування документу, консультуватися із громадами, адже Європейська комісія визначає це пріоритетом. Окрім цього, необхідно адресувати питання національних меншин.

Надзвичайно важливо докласти усіх зусиль задля відсутності зловживань у реалізації програми. Задля цього, окрім нагляду громадськості, необхідно сфокусуватися на посиленні українських інституцій. План має включати реформи системи протидії корупції та внутрішнього контролю, впровадження принципів партисипативної демократії, реформу спроможності парламенту, посилення парламентського нагляду.

Нарешті, пріоритетом для України також має бути подальше розширення програми шляхом залучення додаткового фінансування. Чіткий прогрес у виконанні плану буде вагомим аргументом для залучення додаткових коштів як від Європейського Союзу, так і від інших держав та міжнародних партнерів. Це дозволить повною мірою втілити амбіції України, кошт впровадження яких значно перевищує початково запропоновані 50 млрд євро.