KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.4.2021 r.
COM(2021) 169 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Ocena decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/601 z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie

{SWD(2021) 73 final}

W kwietniu 2015 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły[1] operację pomocy makrofinansowej w wysokości 1,8 mld EUR w celu wsparcia Ukrainy. Celem było rozwiązanie kryzysu bilansu płatniczego na Ukrainie spowodowanego niestabilnością gospodarczą i polityczną, która nastąpiła po rosyjskiej aneksji Półwyspu Krymskiego w 2014 r., oraz późniejszymi konfliktami we wschodniej części kraju.

Celem niniejszej oceny *ex post* trzeciej operacji pomocy makrofinansowej dla Ukrainy (MFA-III) jest ocena jej adekwatności, efektywności, skuteczności, spójności i unijnej wartości dodanej. Przeanalizowano również społeczne skutki programu i jego wpływ na długookresową zdolność Ukrainy do obsługi długu. Ocena opiera się na dowodach zgromadzonych za pomocą rozmaitych ilościowych i jakościowych technik badawczych, w tym konsultacji z głównymi zainteresowanymi stronami. Stwierdzono szereg ograniczeń metodologicznych, które jednak nie mają wpływu na ogólną wiarygodność analizy w ramach oceny. Zidentyfikowane zagrożenia i ograniczenia złagodzono dzięki wykorzystaniu szerokiego wachlarza źródeł, różnych technik oceny, alternatywnych scenariuszy i wielokrotnych rund informacji zwrotnych.

Celem niniejszej oceny jest (1) przedstawienie informacji na potrzeby przyszłego wykorzystania instrumentu pomocy makrofinansowej oraz (2) zapewnienie przejrzystości i rozliczalności, zgodnie z rozporządzeniem finansowym[2] i decyzją w sprawie pomocy makrofinansowej dla Ukrainy.

W toku oceny stwierdzono, że operacja MFA-III była **bardzo odpowiednia** pod względem celów, puli środków finansowych[3] i warunków politycznych. Warunki dotyczące pomocy makrofinansowej dotyczyły głównych wyzwań związanych z reformami na Ukrainie, a mianowicie: zarządzania finansami publicznymi; sektora energetycznego; otoczenia biznesowego; zarządzania i przejrzystości; siatki bezpieczeństwa socjalnego oraz sektora finansowego. Chociaż kraj ten z powodzeniem spełnił większość uzgodnionych warunków w zakresie reform, napotkano trudności w realizacji reform w dziedzinie zwalczania korupcji oraz reform handlu i sektora finansowego, co doprowadziło do niewypłacenia trzeciej transzy pomocy makrofinansowej.

Biorąc pod uwagę poziom ambicji większości postawionych warunków, z perspektywy czasu okazało się, że liczba warunków w zakresie reform powinna była być mniejsza[4]. Chociaż liczba warunków w ramach MFA-III odzwierciedla wyjątkową wielkość pomocy (więcej pieniędzy za więcej reform), mniejsza ich liczba mogła była pomóc władzom skoncentrować się na kluczowych priorytetach i utrzymać wysoki poziom odpowiedzialności. Zgodnie z tym wnioskami Komisja wybrała w ramach kolejnej operacji MFA-IV bardziej ukierunkowane podejście do warunków. Niemniej jednak, ogólnie rzecz biorąc, niewypłacenia trzeciej transzy MFA-III nie można wytłumaczyć przede wszystkim wielkością pakietu warunków.

Aby zapewnić **efektywniejsze** osiąganie wyników, jak podkreślił również zewnętrzny podmiot oceniający, struktura pakietu reform MFA-III mogłaby była lepiej uwzględnić: (i) ograniczony potencjał instytucjonalny; (ii) możliwe opóźnienia realizacji wskutek

[1] Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/601 z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0601&from=EN

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32018R1046

[3] MFA-III dla Ukrainy była największą pojedynczą operacją w historii instrumentu pomocy makrofinansowej.

[4] MFA-III obejmowała 36 warunków (46 w przypadku uwzględnienia warunków cząstkowych).

niestabilności politycznej i gospodarczej oraz (iii) istnienie partykularnych interesów, które podważyły skuteczne wdrożenie przez władze ukraińskie uzgodnionych reform. Warunki dotyczące zwalczania korupcji w ramach MFA-III zostały następnie zastosowane w ramach MFA-IV, co podkreśliło wspólną wolę UE i rządu Ukrainy, by skoncentrować wysiłki na dążeniu do stałych postępów w tej krytycznej dziedzinie reform.

MFA III **skutecznie** wsparła konsolidację fiskalną i pomogła Ukrainie poprawić bilans płatniczy. Skala i korzystne warunki interwencji umożliwiły oszczędności budżetowe, które były niezbędne do wdrożenia reform strukturalnych, oraz zwiększyły zaufanie do ukraińskiej gospodarki.

MFA III była **spójna** z ogólnymi ramami polityki w zakresie stosunków UE-Ukraina. Również poziom spójności zewnętrznej z interwencjami innych międzynarodowych darczyńców był wysoki. Pomoc makrofinansowa przyczyniła się nie tylko do „podziału obciążeń" z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) i innymi darczyńcami pod względem finansowym, ale również do wzmocnienia reform promowanych przez MFW i Bank Światowy poprzez stosowanie warunków wiązanych i uzupełniających.

Zdolność UE do stosunkowo szybkiego uruchamiania i koordynowania znacznych zasobów finansowych była głównym uzasadnieniem interwencji, w czasie gdy potrzeby finansowe Ukrainy były nadal niezwykle wysokie. Warunkowość pomocy makrofinansowej stworzyła polityczny efekt wzmacniający, który przyczynił się do mobilizacji władz ukraińskich wokół kluczowych reform. Program wniósł również **wartość dodaną** poprzez zwiększenie zaufania w sektorze prywatnym.

Z analizy alternatywnej dotyczącej **skutków społecznych** pomocy makrofinansowej wynika, że gdyby pomoc makrofinansowa i pomoc MFW nie zostały udzielone, skutki dla sytuacji społecznej na Ukrainie byłyby poważne. Interwencja w ramach pomocy makrofinansowej miała zarówno bezpośredni, jak i pośredni pozytywny wpływ społeczny na ludność Ukrainy, wzmacniając siatkę bezpieczeństwa socjalnego i chroniąc poprzez systemy rekompensat gospodarstwa domowe o niskich dochodach przed podwyżkami cen wywołanymi przez reformy energetyczne. Ogólnie rzecz biorąc, większość wskaźników społecznych poprawiła się w omawianym okresie.

Ponadto MFA-III **odegrała kluczową rolę dla stabilności długu publicznego Ukrainy** za pośrednictwem różnych kanałów, w tym poprzez efekt sygnalizacyjny, który pełnił rolę katalizatora dodatkowego wsparcia finansowego i zaufania inwestorów. Program pozwolił na oszczędności budżetowe wynikające z bardzo korzystnych warunków udzielania pożyczek, co pomogło Ukrainie w złagodzeniu ścieżki dostosowania i stworzyło przestrzeń fiskalną na potrzeby reform i trwałych wydatków socjalnych.

Podsumowując, MFA-III miała kluczowe znaczenie dla wsparcia Ukrainy w rozwiązywaniu problemów z bilansem płatniczym i we wdrażaniu kluczowych reform strukturalnych w celu ustabilizowania gospodarki i poprawy stabilności jej pozycji zewnętrznej. Pomoc ta umożliwiła oszczędności budżetowe i korzyści finansowe oraz pełniła rolę katalizatora dodatkowego wsparcia finansowego i zaufania inwestorów. Pakiet warunków dotyczących pomocy makrofinansowej był w pełni dostosowany do powiązanego programu MFW i stworzył polityczny efekt wzmacniający, który przyczynił się do mobilizacji władz ukraińskich wokół kluczowych reform, zwłaszcza w obszarach nieobjętych programami innych darczyńców międzynarodowych.

Dokument roboczy służb Komisji stanowiący podstawę niniejszego sprawozdania zawiera szczegółową i kompleksową ocenę interwencji w ramach pomocy makrofinansowej. Niektóre

wnioski dotyczące ewaluacji kryteriów oceny będą wymagały dalszej analizy, na potrzeby której może być przydatne porównanie krzyżowe z innymi zakończonymi operacjami pomocy makrofinansowej. Metaocena, w której kwestie te przeanalizowane będą bardziej szczegółowo, planowana jest na koniec 2021 r. Zapewni ona syntezę wyników badań oceniających operacje pomocy makrofinansowej przeprowadzonych w ciągu ostatnich dziesięciu lat i uwzględni wiarygodność i adekwatność metodyki, procesu, produktów i wyników wszystkich podjętych operacji pomocy makrofinansowej. W ramach tego działania ocenione zostaną ponadto ramy czasowe operacji pomocy makrofinansowej oraz potencjalne powiązania z wartością dodaną i widocznością operacyjną.