EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2021 04 09
COM(2021) 169 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

2015 m. balandžio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos SPRENDIMO (ES) 2015/601 dėl tolesnio makrofinansinės pagalbos teikimo Ukrainai įvertinimas

{SWD(2021) 73 final}

2015 m. balandžio mėn. Europos Parlamentas ir Taryba patvirtino[1] 1,8 mlrd. EUR vertės makrofinansinės pagalbos Ukrainai operaciją. Ja siekta padėti Ukrainai spręsti mokėjimų balanso krizę, kurią sukėlė ekonominis ir politinis nestabilumas po 2014 m. Rusijos įvykdytos Krymo pusiasalio aneksijos ir vėlesnių konfliktų rytinėje šalies dalyje.

Šio Ukrainai skirtos trečiosios MFP operacijos (MFP-III) *ex post* vertinimo tikslas – įvertinti jos aktualumą, efektyvumą, veiksmingumą, suderinamumą ir ES pridėtinę vertę. Juo taip pat siekiama išnagrinėti programos socialinį poveikį ir jos poveikį Ukrainos valstybės skolos tvarumui. Šis vertinimas grindžiamas įrodymais, surinktais taikant įvairius kiekybinius ir kokybinius tyrimų metodus, įskaitant konsultacijas su pagrindinėmis suinteresuotosiomis šalimis. Nustatyta keletas metodinių trūkumų, tačiau jie neturi poveikio bendram vertinimo analizės patikimumui. Nustatyta rizika ir trūkumai buvo mažinami naudojant įvairius šaltinius, skirtingus vertinimo metodus, alternatyvius scenarijus ir ne kartą renkant grįžtamąją informaciją.

Šio vertinimo paskirtis – 1) suteikti informacijos, kuri būtų naudinga taikant MFP priemonę ateityje, ir 2) užtikrinti skaidrumą ir atskaitomybę pagal Finansinį reglamentą[2] ir sprendimą dėl MFP Ukrainai.

Atlikus vertinimą nustatyta, kad MFP-III buvo **labai aktuali** savo tikslais, finansiniu paketu[3] ir politikos sąlygomis. MFP sąlygos padėjo spręsti pagrindinius Ukrainos reformų uždavinius, visų pirma susijusius su: viešųjų finansų valdymu, energetikos sektoriumi: verslo aplinka; valdymu ir skaidrumu; socialinės apsaugos sistema; finansų sektoriumi. Nors šalis sėkmingai įvykdė daugumą sutartų reformų sąlygų, kilo sunkumų įgyvendinant kovos su korupcija reformas bei prekybos ir finansų sektorių reformas, todėl trečioji MFP išmokos dalis nebuvo išmokėta.

Vertinant iš laiko perspektyvos galima teigti, kad turint omeny daugumos susijusių sąlygų užmojį, reformų sąlygų skaičius turėjo būti mažesnis[4]. Nors MFP-III sąlygų skaičius atspindi išskirtinį pagalbos dydį (daugiau lėšų už daugiau įvykdytų reformų), mažesnis sąlygų skaičius galbūt būtų padėjęs valdžios institucijoms sutelkti dėmesį į pagrindinius prioritetus ir išlaikyti aukštą atsakomybės lygį. Atsižvelgdama į šią įžvalgą, paskesnėje MFP-IV operacijoje Komisija pasirinko tikslingiau nustatyti sąlygas. Vis dėlto apskritai trečiosios MFP-III išmokos dalies neišmokėjimo negalima aiškinti visų pirma sąlygų rinkinio dydžiu.

Veiksmingesnių rezultatų būtų buvę galima pasiekti (tą taip pat pabrėžė išorės vertintojas), jei rengiant MFP-III reformų rinkinį būtų labiau atsižvelgta į: i) ribotus institucinius gebėjimus, ii) politinį ir ekonominį nestabilumą, dėl kurio įgyvendinimas gali vėluoti, ir iii) asmeninius interesus, kurie vėliau sutrukdė Ukrainos valdžios institucijoms veiksmingai įgyvendinti sutartas reformas. MFP-III numatytos kovos su korupcija sąlygos vėliau buvo įtrauktos į MFP-IV, tuo pabrėžiant bendrą ES ir Ukrainos vyriausybės ketinimą sutelkti pastangas siekiant nuolat daryti pažangą šioje itin svarbioje reformų srityje.

[1] 2015 m. balandžio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas (ES) 2015/601 dėl makrofinansinės pagalbos teikimo Ukrainai: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601

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

[3] MFP-III Ukrainai yra didžiausia operacija MFP priemonės istorijoje.

[4] MFP-III buvo nustatytos 36 sąlygos (46, jei įskaičiuojamos smulkesnės sąlygos).

MFP-III **efektyviai** parėmė fiskalinį konsolidavimą ir padėjo Ukrainai pagerinti savo mokėjimų balanso būklę. Intervencijos mastas ir palankios sąlygos leido sutaupyti lėšų, būtinų struktūrinėms reformoms įgyvendinti, ir padidino pasitikėjimą Ukrainos ekonomika.

MFP-III buvo **suderinta** su platesne politikos sistema, kuria grindžiami ES ir Ukrainos santykiai. Be to, pasiektas didelis išorinis suderinamumas su kitų tarptautinių paramos teikėjų intervenciniais veiksmais. MFP ne tik padėjo finansiškai pasidalyti našta su Tarptautiniu valiutos fondu (TVF) ir kitais paramos teikėjais, bet ir sustiprino TVF ir Pasaulio banko remiamas reformas, nes buvo taikomi kryžminiai reikalavimai ir papildomos sąlygos.

ES gebėjimas gana greitai sutelkti ir koordinuoti didelius finansinius išteklius buvo pagrindas intervencijai, nes tuo metu Ukrainos finansavimo poreikiai dar buvo labai dideli. MFP sąlygos turėjo politiškai stiprinantį poveikį, kuris padėjo sutelkti Ukrainos valdžios institucijas vykdyti esmines reformas. Dėl pasitikėjimo stiprinimo poveikio programa taip pat suteikė **pridėtinės vertės** privačiajam sektoriui.

MFP **socialinio poveikio** priešingos padėties analizė parodė, kad jei MFP ir TVF parama nebūtų buvus teikiama, tai būtų turėję didelį neigiamą poveikį socialinei padėčiai Ukrainoje. MFP intervencija turėjo tiesioginį ir netiesioginį teigiamą socialinį poveikį Ukrainos gyventojams: ji padėjo sustiprinti socialinės apsaugos sistemą ir taikant kompensavimo sistemas apsaugoti mažas pajamas gaunančius namų ūkius, kai dėl energetikos reformų išaugo kainos. Apskritai dauguma socialinių rodiklių per atitinkamą laikotarpį pagerėjo.

Galiausiai MFP-III atliko **labai svarbų vaidmenį užtikrinant Ukrainos valstybės skolos tvarumą**; tai pasiekta įvairiais būdais, be kita ko, siunčiant signalą, paskatinusį papildomos finansinės paramos teikimą ir padidinusį investuotojų pasitikėjimą. Dėl labai palankių paskolos sąlygų programa padėjo sutaupyti lėšų ir tai padėjo Ukrainai sušvelninti savo koregavimo planą, nes atsirado fiskalinio manevravimo galimybių reformoms vykdyti ir tolesnėms socialinėms išlaidoms.

Apibendrinant galima teigti, kad MFP-III buvo labai svarbi padedant Ukrainai spręsti jos mokėjimų balanso problemas ir įgyvendinti pagrindines struktūrines reformas, kuriomis siekta stabilizuoti ekonomiką ir padidinti jos išorės pozicijos tvarumą. Tai leido sutaupyti lėšų ir suteikė finansinės naudos, taip pat paskatino papildomos finansinės paramos teikimą ir padidino investuotojų pasitikėjimą. MFP sąlygų rinkinys buvo visiškai suderintas su susijusia TVF programa ir turėjo politiškai stiprinantį poveikį, kuris padėjo sutelkti Ukrainos valdžios institucijas esminėms reformoms vykdyti, visų pirma srityse, kurios neįtrauktos į kitas tarptautines paramos teikėjų programas.

Komisijos tarnybų darbiniame dokumente, kuriuo grindžiama ši ataskaita, pateikiamas išsamus MFP intervencijos vertinimas. Tam tikras išvadas, susijusias su vertinimo kriterijų įvertinimu, reikės svarstyti toliau ir tam gali būti naudingas kryžminis palyginimas su kitomis užbaigtomis MFP operacijomis. Šie klausimai bus išsamiau išnagrinėti 2021 m. pabaigoje atliekant planuojamą metavertinimą. Atliekant metavertinimą bus apibendrinti per pastaruosius dešimt metų atliktų MFP operacijų vertinimo tyrimų rezultatai ir bus nagrinėjamas visų vykdytų MFP operacijų metodikos, proceso, gautų duomenų ir rezultatų patikimumas ir aktualumas. Be to, bus vertinamas MFP operacijų tvarkaraštis ir galimos sąsajos su pridėtine verte ir veiklos matomumu.