EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 9.4.2021.
COM(2021) 169 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

Novērtējums par Eiropas Parlamenta un Padomes Lēmumu (ES) 2015/601 (2015. gada 15. aprīlis), ar kuru paredz makrofinansiālo palīdzību Ukrainai

{SWD(2021) 73 final}

Eiropas Parlaments un Padome 2015. gada aprīlī pieņēma[1] makrofinansiālās palīdzības (MFP) operāciju 1,8 miljardu EUR apmērā, lai atbalstītu Ukrainu. Mērķis bija palīdzēt valstij tikt galā ar maksājumu bilances krīzi, kuru izraisīja ekonomiskā un politiskā nestabilitāte pēc Krievijas veiktās Krimas pussalas aneksijas 2014. gadā, kā arī turpmākie konflikti valsts austrumu rajonos.

Šā *ex-post* novērtējuma mērķis ir novērtēt Ukrainai paredzētās trešās MFP operācijas (MFP-III) svarīgumu, lietderību, efektivitāti, saskanību un ES pievienoto vērtību. Tajā tiek skatīta arī programmas sociālā ietekme un ietekme uz Ukrainas valsts parāda atmaksājamību. Šis novērtējums pamatojas uz datiem, kuri tika iegūti, izmantojot dažādus kvantitatīvos un kvalitatīvos izpētes paņēmienus, ieskaitot apspriešanos ar galvenajām ieinteresētajām personām. Tika konstatēti vairāki metodiskie ierobežojumi, taču tie neietekmē novērtējuma pamatā esošās analīzes vispārējo uzticamību. Konstatēto risku un ierobežojumu mazināšanai tika izmantots plašs avotu klāsts, dažādi novērtēšanas paņēmieni, alternatīvi scenāriji un vairākkārtēja atgriezeniskā saite.

Šā novērtējuma mērķis ir 1) sniegt informāciju, kas būtu noderīga MFP instrumenta turpmākā izmantošanā; un 2) nodrošināt pārredzamību un pārskatatbildību saskaņā ar Finanšu regulu[2] un lēmumu par MFP Ukrainai.

Novērtējumā tika konstatēts, ka MFP-III ir bijusi **ļoti svarīga** tās mērķu, finansējuma apjoma[3] un politikas nosacījumu ziņā. MFP nosacījumi ir vērsti uz jomām, kurās Ukrainai visvairāk nepieciešama reforma, proti: publisko finanšu pārvaldību, enerģētikas nozari, uzņēmējdarbības vidi, pārvaldību un pārredzamību, sociālās drošības tīklu un finanšu sektoru. Lai gan valsts sekmīgi izpildīja lielāko daļu saskaņoto reformu nosacījumu, bija grūtības īstenot reformas korupcijas apkarošanas, tirdzniecības un finanšu nozares reformas, kā rezultātā MFP trešā daļa netika izmaksāta.

Ņemot vērā ar attiecīgo nosacījumu vērienu, retrospektīvi lūkojoties, būtu bijis labāk, ja reformu nosacījumu skaits būtu bijis mazāks[4]. Lai gan MFP III nosacījumu skaits atspoguļo palīdzības ārkārtīgo apmēru (vairāk līdzekļu vairākām reformām), mazāks nosacījumu skaits, iespējams, būtu palīdzējis iestādēm koncentrēties uz galvenajām prioritātēm un saglabāt augstu atbildības līmeni. Pateicoties šim ieskatam, Komisija nākamajai MFP-IV operācijai izvēlējās mērķtiecīgāku pieeju nosacījumiem. Tomēr kopumā MFP-III trešās daļas neizmaksāšanu nevar galvenokārt saistīt ar nosacījumu kopuma apmēru.

Lai nodrošinātu **lietderīgākus** rezultātus, kā to arī uzsvēra ārējais vērtētājs, izstrādājot MFP-III reformu kopumu, labāk būtu bijis ņemt vērā: i) ierobežotas institucionālās spējas, ii) to, kā politiskā un ekonomiskā nestabilitāte var aizkavēt īstenošanu, un iii) ka pastāv savtīgas intereses, kas kavē Ukrainas iestāžu efektīvu saskaņoto reformu īstenošanu. MFP-III noteiktie pretkorupcijas nosacījumi vēlāk tika iestrādāti MFP-IV, ES un Ukrainas valdībai apstiprinot kopīgo vēlmi koncentrēt centienus stabila progresa panākšanai šajā kritiskajā reformu jomā.

MFP-III bija **efektīvs**, atbalstot fiskālo konsolidāciju, un palīdzēja Ukrainai uzlabot tās maksājumu bilances stāvokli. Intervences mērogs un labvēlīgie nosacījumi ļāva panākt

[1] Eiropas Parlamenta un Padomes Lēmums (ES) 2015/601 (2015. gada 15. aprīlis), ar kuru paredz makrofinansiālo palīdzību Ukrainai https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601

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

[3] MFP-III Ukrainai bija lielākā vienreizējā MFP šā instrumenta vēsturē.

[4] MFP-III ietvēra 36 nosacījumus (46, ja ņem vērā apakšnosacījumus).

fiskālos ietaupījumus, kas bija nepieciešami strukturālo reformu īstenošanai, un vairot uzticēšanos Ukrainas ekonomikai.

MFP-III bija **saskanīga** ar kopējo politikas satvaru, kas dod ievirzi ES un Ukrainas attiecībām. Turklāt tā bija augstā mērā saskanīga ar ārējiem pasākumiem, ko veic citi starptautiskie līdzekļu devēji. MFP ne tikai veicināja "sloga dalīšanu" ar Starptautisko Valūtas fondu (SVF) un citiem līdzekļu devējiem finansiālā ziņā, bet arī stiprināja SVF un Pasaules Bankas (PB) veicinātās reformas tādējādi, ka tika piemēroti savstarpēji izvirzīti un savstarpēji papildinoši nosacījumi.

ES spēja salīdzinoši ātri mobilizēt un koordinēt ievērojamus finanšu resursus bija galvenais intervences pamatojums laikā, kad Ukrainas finansējuma vajadzības joprojām bija ārkārtīgi lielas. MFP nosacījumi radīja politiski pastiprinošu ietekmi, kas veicināja Ukrainas iestāžu pievēršanos būtiskajām reformām. Veicinot privātā sektora uzticēšanos, programma arī radīja **pievienoto vērtību**.

MFP **sociālās ietekmes** hipotētiskā scenārija analīze liecina, ka tad, ja MFP un SVF atbalsts nebūtu sniegts, ietekme uz sociālo situāciju Ukrainā būtu bijusi nopietna. Stiprinot sociālās drošības tīklu un ar kompensāciju shēmu palīdzību aizsargājot mājsaimniecības ar zemiem ienākumiem pret enerģētikas reformu izraisītajām paaugstinātajām cenām, MFP intervencei bija gan tieša, gan netieša pozitīva sociālā ietekme uz Ukrainas iedzīvotājiem. Kopumā lielākā daļa sociālo rādītāju attiecīgajā periodā ir uzlabojušies.

Visbeidzot, MFP-III bija **izšķiroša loma Ukrainas valsts parāda atmaksājamības nodrošināšanā**; tas ir panākts vairākos veidos — tostarp, kalpojis kā spēcīgs signāls ar stimulējošu efektu papildu finansiāla atbalsta saņemšanai un ieguldītāju uzticības palielināšanai. Ļoti labvēlīgo aizdevuma nosacījumu dēļ programma ir radījusi fiskālos ietaupījumus, un tas ir palīdzējis Ukrainai atvieglot pielāgošanās ceļu un fiskālo telpu reformām, kā arī turpmākiem sociāliem izdevumiem.

Rezumējot, MFP-III bija izšķiroša nozīme, palīdzot Ukrainai risināt maksājumu bilances problēmas un īstenot galvenās strukturālās reformas, kuru mērķis ir stabilizēt ekonomiku un palielināt tās ārējās pozīcijas ilgtspēju. Tas ir radījis fiskālos ietaupījumus un finansiālus ieguvumus, un darbojies kā katalizators papildu finansiālā atbalsta saņemšanai un ieguldītāju uzticības palielināšanai. MFP nosacījumu kopums bija pilnībā saskaņots ar attiecīgo SVF programmu un radīja politiski pastiprinošu ietekmi, kas veicināja Ukrainas iestāžu pievēršanos būtiskajām reformām, īpaši jomās, uz kurām neattiecās citas starptautisko līdzekļu devēju programmas.

Šīs konkrētās MFP detalizēts un vispusīgs novērtējums ir sniegts Komisijas dienestu darba dokumentā, kas ir šā ziņojuma pamatā. Vairāki secinājumi saistībā ar novērtēšanas kritēriju vērtējumu būs jāapsver papildus; šeit var noderēt savstarpēja salīdzināšana ar citām pabeigtām MFP operācijām. 2021. gada beigās ir paredzēts veikt kopsavilkuma novērtējumu, kurā šos jautājumus izpētīs sīkāk. Kopsavilkuma novērtējumā tiks apkopoti pēdējo desmit gadu laikā veikto MFP operāciju novērtēšanas pētījumu rezultāti un pārbaudīta visu veikto MFP operāciju metodikas, procesa, iznākumu un rezultātu ticamība un atbilstība. Turklāt šajā pasākumā tiks novērtēts MFP operāciju grafiks un iespējamās saiknes ar pievienoto vērtību un darbības pamanāmību.