EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 9.4.2021
COM(2021) 169 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Hodnocení ROZHODNUTÍ Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/601 ze dne 15. dubna 2015 o poskytnutí makrofinanční pomoci Ukrajině

{SWD(2021) 73 final}

V dubnu 2015 přijaly[1] Evropský parlament a Rada operaci makrofinanční pomoci ve výši 1,8 miliardy EUR na podporu Ukrajiny. Operace měla na Ukrajině řešit krizi platební bilance, která nastala v důsledku hospodářské a politické nestability, jež následovala po ruské anexi Krymského poloostrova v roce 2014, a následných konfliktů ve východní části země.

Cílem tohoto následného hodnocení třetí operace makrofinanční pomoci (MFA-III) pro Ukrajinu je posoudit její relevanci, efektivnost, účinnost, provázanost a přidanou hodnotu EU. Hodnocení se zabývá také sociálním dopadem programu a jeho účinkem na udržitelnost ukrajinského veřejného dluhu. Vychází z důkazů shromážděných prostřednictvím různých kvantitativních a kvalitativních výzkumných technik, včetně konzultací s klíčovými zúčastněnými stranami. Přestože byla zjištěna řada metodických omezení, celková spolehlivost hodnotící analýzy jimi není nijak dotčena. Zjištěná rizika a omezení byla zmírněna využitím široké škály zdrojů, různých technik hodnocení, alternativních scénářů a několika kol zpětné vazby.

Účelem tohoto hodnocení je 1) získat informace užitečné pro budoucí využívání nástroje makrofinanční pomoci a 2) zajistit transparentnost a odpovědnost v souladu s finančním nařízením[2] a rozhodnutím o makrofinanční pomoci Ukrajině.

Při hodnocení bylo zjištěno, že operace MFA-III byla **velmi relevantní**, pokud jde o její cíle, finanční krytí[3] a politické podmínky. Podmíněnost makrofinanční pomoci řešila na Ukrajině hlavní reformní výzvy, konkrétně řízení veřejných financí, odvětví energetiky, podnikatelské prostředí, správu a transparentnost, sociální záchrannou síť a finanční sektor. Přestože země úspěšně splnila většinu dohodnutých reformních podmínek, při provádění reforem v oblasti obchodu, boje proti korupci a finančního sektoru se vyskytly potíže, což vedlo k nevyplacení třetí tranše makrofinanční pomoci.

Vzhledem k úrovni ambicí většiny dotčených podmínek lze s odstupem času konstatovat, že množství reformních podmínek mělo být nižší[4]. Třebaže množství podmínek v rámci operace MFA-III odráží výjimečnou výši pomoci (více peněz za více reforem), jejich menší počet býval mohl orgánům pomoci zaměřit se na klíčové priority a neztratit vlastní silnou motivaci. Ve světle tohoto poznatku zvolila Komise u následné operace MFA-IV cílenější přístup k podmíněnosti. Celkově však nelze nevyplacení třetí tranše MFA-III primárně vysvětlit objemným souborem podmínek.

Jak rovněž zdůraznil externí hodnotitel, v zájmu **efektivnějších** výsledků mohla koncepce reformního balíčku v rámci MFA-III lépe zohlednit: i) omezenou institucionální kapacitu; ii) politickou a hospodářskou nestabilitu, která může provádění zpozdit, a iii) existenci nezadatelných zájmů, které stály v cestě účinnému provádění dohodnutých reforem ze strany ukrajinských orgánů. Protikorupční podmínky v rámci MFA-III byly následně převzaty do operace MFA-IV, čímž byl podtržen společný záměr EU a ukrajinské vlády soustředit úsilí na soustavný pokrok v této zásadní reformní oblasti.

Operace MFA-III **účinně** podporovala fiskální konsolidaci a pomáhala Ukrajině zlepšit platební bilanci. Rozsah a příznivé podmínky intervence umožnily dosáhnout fiskálních

[1] Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/601 ze dne 15. dubna 2015 o poskytnutí makrofinanční pomoci Ukrajině: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601

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

[3] MFA-III pro Ukrajinu byla největší jednotlivou operací v historii nástroje makrofinanční pomoci.

[4] Operace MFA-III byla spojena s 36 podmínkami (46, započítají-li se i dílčí podmínky).

úspor, které jsou nezbytné pro provádění strukturálních reforem, a zvýšily důvěru v ukrajinskou ekonomiku.

Operace MFA-III byla **provázána** s širším politickým rámcem, kterým se řídí vztahy mezi EU a Ukrajinou. Silná byla také její externí provázanost s intervencemi jiných mezinárodních dárců. Makrofinanční pomoc přispěla nejen ke „sdílení zátěže“ s Mezinárodním měnovým fondem (MMF) a dalšími dárci z finančního hlediska, ale podnítila také reformy, jež prostřednictvím podmíněnosti a doplňkových podmínek podporují MMF a Světová banka.

Klíčovým základem pro intervenci byla schopnost EU poměrně rychle mobilizovat a koordinovat významné finanční zdroje v době, kdy byla ukrajinská potřeba financování stále extrémně velká. Podmíněnost makrofinanční pomoci měla politicky podněcující účinek, neboť pomohla rozproudit práci ukrajinských orgánů na klíčových reformách. Program měl rovněž **přidanou hodnotu**, jelikož podpořil důvěru soukromého sektoru.

Z hypotetické srovnávací analýzy **sociálního dopadu** makrofinanční pomoci vyplynulo, že pokud by makrofinanční pomoc a podpora MMF nebyly poskytnuty, byly by dopady na sociální situaci na Ukrajině závažné. Intervence makrofinanční pomoci přímo i nepřímo zlepšila sociální situaci ukrajinského obyvatelstva – posílila sociální záchrannou síť a prostřednictvím kompenzačních režimů chránila nízkopříjmové domácnosti při zdražování v důsledku energetických reforem. Celkově lze konstatovat, že většina sociálních ukazatelů vykázala v dotčeném období zlepšení.

Operace MFA-III taktéž různými způsoby sehrála **klíčovou úlohu v udržitelnosti ukrajinského veřejného dluhu** – měla například signalizační efekt, který katalyzoval další finanční podporu a důvěru investorů. Program umožnil dosáhnout fiskálních úspor, které vyplynuly z velmi příznivých úvěrových podmínek, a to Ukrajině pomohlo zmírnit postup korekce a vytvořit fiskální prostor pro reformy a nepřerušované sociální výdaje.

Závěrem lze říci, že operace MFA-III zásadně podpořila Ukrajinu při řešení problémů s platební bilancí a při provádění klíčových strukturálních reforem, aby se ekonomika stabilizovala a posílila se udržitelnost její vnější pozice. Operace umožnila fiskální úspory a finanční výhody a katalyzovala další finanční podporu a důvěru investorů. Soubor podmínek spojený s makrofinanční pomocí byl plně v souladu se souvisejícím programem MMF a měl politicky podněcující účinek, neboť pomohl rozproudit práci ukrajinských orgánů na zásadních reformách, zejména v oblastech, kterými se nezabývají jiné mezinárodní dárcovské programy.

Podrobné a komplexní posouzení předmětné intervence makrofinanční pomoci lze nalézt v pracovním dokumentu útvarů Komise, z něhož tato zpráva vychází. Několik závěrů, pokud jde o posouzení hodnotících kritérií, bude muset být dále zváženo, přičemž užitečné by mohlo být vzájemné srovnání s jinými dokončenými operacemi makrofinanční pomoci. Na konec roku 2021 je naplánováno metahodnocení, jež bude tyto záležitosti zkoumat podrobněji. Metahodnocení shrne výsledky studií hodnotících operace makrofinanční pomoci, které byly realizovány v posledních deseti letech, a u všech uskutečněných operací makrofinanční pomoci posoudí spolehlivost a relevantnost metodiky, postupu, výstupů a výsledků. Kromě toho bude posouzen harmonogram operací makrofinanční pomoci a možné spojitosti s přidanou hodnotou a s viditelností operací.