EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 9.4.2021.
COM(2021) 169 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Ocjena ODLUKE (EU) 2015/601 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. travnja 2015. o pružanju dodatne makrofinancijske pomoći Ukrajini

{SWD(2021) 73 final}

Europski parlament i Vijeće donijeli su u travnju 2015.[1] program makrofinancijske pomoći u iznosu od 1,8 milijardi EUR za potporu Ukrajini. Cilj je bio riješiti ukrajinsku krizu platne bilance, uzrokovanu gospodarskom i političkom nestabilnošću koja je nastupila nakon ruskog pripojenja Krimskog poluotoka 2014. i sukoba koji su uslijedili u istočnom dijelu zemlje.

Ovom *ex post* evaluacijom trećeg programa makrofinancijske pomoći (MFA-III) Ukrajini želi se procijeniti njegova relevantnost, učinkovitost, djelotvornost, usklađenost i dodana vrijednost EU-a. Istražuje se i socijalni učinak programa te njegov učinak na održivost javnog duga Ukrajine. Evaluacija se temelji na dokazima prikupljenima nizom kvantitativnih i kvalitativnih istraživačkih tehnika, uključujući savjetovanje s ključnim dionicima. Utvrđena su i brojna metodološka ograničenja, ali ona ne utječu na ukupnu pouzdanost analize evaluacije. Utvrđeni rizici i ograničenja ublaženi su primjenom raznovrsnih izvora, različitih tehnika evaluacije, alternativnih scenarija i više ciklusa razmjene povratnih informacija.

Svrha je ove evaluacije 1. prikupiti informacije za buduću upotrebu instrumenta makrofinancijske pomoći; te 2. osigurati transparentnost i odgovornost u skladu s Financijskom uredbom[2] i Odlukom o makrofinancijskoj pomoći za Ukrajinu.

Evaluacijom je utvrđeno da je treći program makrofinancijske pomoći **iznimno relevantan** s obzirom na njegove ciljeve, financijsku omotnicu[3] i uvjete politike. Uvjeti dodjele makrofinancijske pomoći odnosili su se na glavna reformska područja u Ukrajini, a to su: upravljanje javnim financijama; energetski sektor; poslovno okruženje; upravljanje i transparentnost; mreža socijalne sigurnosti; i financijski sektor. Iako je Ukrajina uspješno ispunila većinu dogovorenih uvjeta reforme, pojavile su se poteškoće u provedbi reformi u području borbe protiv korupcije te reformi trgovinskog i financijskog sektora, zbog čega nije isplaćen treći obrok makrofinancijske pomoći.

Uzimajući u obzir ambicioznost većine predmetnih uvjeta i naknadno dostupna saznanja, broj uvjeta reforme trebao je biti manji[4]. Iako je broj uvjeta u okviru trećeg programa makrofinancijske pomoći u skladu s iznimnim obujmom pomoći (više sredstava za više reformi), manjim bi se brojem možda pomoglo nadležnim tijelima da se usredotoče na ključne prioritete i zadrže visoku razinu angažmana. U skladu s tim saznanjem Komisija se odlučila za usmjereniji pristup uvjetovanosti u okviru četvrtog programa makrofinancijske pomoći. Međutim, ukupno gledajući, veličina paketa uvjeta ne može biti primarno objašnjenje za neisplatu trećeg obroka trećeg programa makrofinancijske pomoći.

Kako bi se zajamčili **učinkovitiji** rezultati, kao što je istaknuo i vanjski ocjenjivač, pri izradi paketa reformi trećeg programa makrofinancijske pomoći trebalo je bolje uzeti u obzir sljedeće: i. ograničeni institucionalni kapacitet; ii. politička i gospodarska nestabilnost koja može odgoditi provedbu; te iii. postojanje interesnih skupina koje su ukrajinskim vlastima onemogućavale djelotvornu provedbu dogovorenih reformi. Uvjeti za borbu protiv korupcije iz trećeg programa makrofinancijske pomoći zadržani su i u četvrtom programu makrofinancijske pomoći, čime je istaknuta zajednička namjera EU-a i ukrajinske vlade da usmjere napore na poticanje stabilnog napretka u tom ključnom području reformi.

---

1 Odluka (EU) 2015/601 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. travnja 2015. o pružanju makrofinancijske pomoći Ukrajini: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601

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

3 Treći program makrofinancijske pomoći Ukrajini bio je najveći pojedinačni program u povijesti instrumenta makrofinancijske pomoći.

4 Treći program makrofinancijske pomoći sadržavao je 36 uvjeta (46 ako se broje poduvjeti).

Treći program makrofinancijske pomoći bio je **djelotvoran** u podupiranju fiskalne konsolidacije i pomoći Ukrajini da poboljša stanje platne bilance. Zbog opsega i povoljnih uvjeta programa ostvarene su fiskalne uštede, koje su nužne za provedbu strukturnih reformi i jačanje povjerenja u ukrajinsko gospodarstvo.

Treći program makrofinancijske pomoći bio je **usklađen** sa širokim okvirom politike na kojem se temelje odnosi EU-a i Ukrajine. Postojala je i visoka razina vanjske usklađenosti s mjerama drugih međunarodnih donatora. Makrofinancijskom pomoći nije se samo pridonijelo „raspodjeli tereta" s Međunarodnim monetarnim fondom (MMF) i drugim donatorima u financijskom smislu, nego su se i potaknule reforme koje promiču MMF i Svjetska banka primjenom uvjeta koji se međusobno preklapaju i nadopunjavaju.

Sposobnost EU-a da relativno brzo mobilizira i koordinira znatna financijska sredstva bila je glavni razlog za tu intervenciju, s obzirom na to da je u Ukrajini u to vrijeme i dalje postojala iznimno velika potreba za financiranjem. Paketom uvjeta za dodjelu makrofinancijske pomoći ojačana je politika, što je pridonijelo angažmanu ukrajinskih vlasti na ključnim reformama. Program je imao i **dodanu vrijednost** jer je uzrokovao povećanje povjerenja privatnog sektora.

Protučinjenična analiza **socijalnog učinka** makrofinancijske pomoći upućuje na to da bi bez makrofinancijske pomoći i potpore MMF-a posljedice za socijalno stanje u Ukrajini bile teške. Program makrofinancijske pomoći imao je izravne i neizravne pozitivne socijalne učinke za ukrajinsko stanovništvo jer je ojačana mreža socijalne sigurnosti te su sustavom naknada zaštićena kućanstva s niskim prihodima od povećanja cijena kao posljedice energetskih reformi. Ukupno gledajući, većina se socijalnih pokazatelja u predmetnom razdoblju poboljšala.

Naposljetku, treći program makrofinancijske pomoći imao je **ključnu ulogu za održivost javnog duga Ukrajine** djelovanjem preko raznih kanala te je njegova primjena bila katalizator za dodatne financijske potpore i povjerenje ulagača. Program je omogućio fiskalne uštede, koje proizlaze iz izrazito povoljnih uvjeta kreditiranja, što je pomoglo Ukrajini da stabilizira kretanje prilagodbe i stvori fiskalni prostor za reforme i održivu socijalnu potrošnju.

Zaključno, treći program makrofinancijske pomoći bio je ključan za potporu Ukrajini u rješavanju problema platne bilance i provedbi glavnih strukturnih reformi za stabilizaciju gospodarstva i jačanje održivosti njezine vanjske pozicije. Omogućio je fiskalne uštede i financijske koristi te je djelovao kao katalizator dodatne financijske potpore i povjerenja ulagača. Paket uvjeta za dodjelu makrofinancijske pomoći bio je u potpunosti usklađen s povezanim programom MMF-a te je njime ojačana politika, što je pridonijelo angažmanu ukrajinskih vlasti na ključnim reformama, posebno u područjima koja nisu obuhvaćena drugim međunarodnim donatorskim programima.

U radnom dokumentu službi Komisije, na kojem se temelji ovo izvješće, sadržana je detaljna i sveobuhvatna procjena mjera u okviru makrofinancijske pomoći. Niz zaključaka povezanih s procjenom kriterija evaluacije bit će potrebno dodatno razmotriti te bi mogla biti korisna unakrsna usporedba s drugim završenim programima makrofinancijske pomoći. Te će se točke detaljnije istražiti u okviru metaevaluacije koja je planirana za kraj 2021. Metaevaluacijom će se pružiti sinteza rezultata evaluacijskih studija programa makrofinancijske pomoći provedenih u posljednjih deset godina te će se razmotriti pouzdanost i relevantnost metodologije, procesa, ostvarenja i ishoda svih provedenih programa makrofinancijske pomoći. Osim toga, procijenit će se vremenski okvir programa

makrofinancijske pomoći i moguće poveznice s dodanom vrijednošću i operativnom vidljivošću.