COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 9.4.2021
COM(2021) 169 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Evaluarea DECIZIEI (UE) 2015/601 a Parlamentului European și a Consiliului din 15 aprilie 2015 privind acordarea de asistență macrofinanciară Ucrainei

{SWD(2021) 73 final}

În aprilie 2015, Parlamentul European și Consiliul au adoptat[1] o operațiune AMF în valoare de 1,8 miliarde EUR pentru a sprijini Ucraina. Scopul a fost de a remedia criza balanței de plăți din Ucraina, declanșată de instabilitatea economică și politică care a urmat anexării de către Rusia a peninsulei Crimeea în 2014 și de conflictele ulterioare din partea de est a țării.

Scopul prezentei evaluări ex post este de a evalua relevanța, eficiența, eficacitatea, coerența și valoarea adăugată europeană a celei de-a treia operațiuni AMF (AMF-III) pentru Ucraina. De asemenea, aceasta analizează impactul social al programului și efectul acestuia asupra sustenabilității datoriei publice a Ucrainei. Prezenta evaluare se bazează pe date colectate prin diverse tehnici de cercetare cantitativă și calitativă, inclusiv prin consultarea principalelor părți interesate. Au fost identificate o serie de limitări metodologice, însă acestea nu afectează fiabilitatea globală a analizei. Riscurile și limitările identificate au fost atenuate utilizându-se o gamă largă de surse, tehnici de evaluare diferite, scenarii alternative și mai multe runde de feedback.

Scopul acestei evaluări este (1) de a informa cu privire la utilizarea viitoare a instrumentului AMF; și (2) de a asigura transparența și responsabilitatea, în conformitate cu Regulamentul financiar[2] și cu decizia privind AMF pentru Ucraina.

Evaluarea a constatat că AMF-III este **extrem de relevantă** în ceea ce privește obiectivele, pachetul financiar[3] și condițiile de politică. Condiționalitatea AMF a abordat principalele provocări în materie de reformă din Ucraina, și anume: gestionarea finanțelor publice; sectorul energetic; mediul de afaceri; guvernanța și transparența; rețeaua de protecție socială; și sectorul financiar. Deși țara a îndeplinit cu succes majoritatea condițiilor convenite în materie de reformă, au fost întâmpinate dificultăți în punerea în aplicare a reformelor în domeniul combaterii corupției, al comerțului și al reformelor din sectorul financiar, ceea ce a dus la neplata celei de a treia tranșe a AMF.

Având în vedere nivelul de ambiție al majorității condițiilor în cauză și în urma unei analize retrospective, condițiile în materie de reforme ar fi trebuit să fie mai puține[4]. Deși numărul de condiții aferente AMF-III reflectă dimensiunea excepțională a asistenței (mai mulți bani pentru mai multe reforme), mai puține condiții ar fi putut să permită autorităților să se concentreze asupra priorităților-cheie și să păstreze un sentiment de implicare și răspundere. Ținând cont de cele de mai sus, Comisia a ales o abordare mai bine țintită a condiționalității în cadrul operațiunii AMF-IV, care a urmat. Cu toate acestea, în general, neplata celei de a treia tranșe din AMF-III nu poate fi explicată (în principal) numai prin dimensiunea pachetului de condiționalitate.

Pentru a obține rezultate mai **eficiente**, după cum a subliniat și evaluatorul extern, modul în care a fost conceput pachetul de reformă AMF-III ar fi putut să ia mai bine în considerare: (i) o capacitate instituțională limitată; (ii) modul în care instabilitatea politică și economică poate întârzia punerea în aplicare; și (iii) existența unor interese private care au subminat punerea în aplicare efectivă a reformelor convenite de către autoritățile ucrainene. Condițiile de combatere a corupției din cadrul AMF-III au fost prelungite ulterior ca parte a AMF-IV,

[1] Decizia (UE) 2015/601 a Parlamentului European și a Consiliului din 15 aprilie 2015 privind acordarea de asistență macrofinanciară Ucrainei https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D0601&from=EN

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

[3] AMF-III pentru Ucraina a fost cea mai mare operațiune unică din istoria instrumentului AMF.

[4] AMF-III conținea 36 condiții (46 dacă se iau în considerare subcondițiile).

subliniind intenția comună a UE și a guvernului ucrainean de a-și concentra eforturile asupra promovării unor progrese constante în acest domeniu de reformă extrem de important.

AMF-III a fost **eficace** în sprijinirea consolidării bugetare și pentru a ajuta Ucraina să-și îmbunătățească situația balanței de plăți. Amploarea și condițiile favorabile ale intervenției au permis realizarea de economii bugetare, necesare pentru punerea în aplicare a reformelor structurale, precum și creșterea încrederii în economia ucraineană.

AMF-III a fost **coerentă** cu cadrul general de politică care guvernează relațiile dintre UE și Ucraina. A existat, de asemenea, un nivel ridicat de coerență externă cu intervențiile altor donatori internaționali. AMF a contribuit nu numai la „partajarea sarcinii" cu Fondul Monetar Internațional (FMI) și cu alți donatori din punct de vedere financiar, ci și la consolidarea reformelor promovate de FMI și Banca Mondială prin utilizarea condiționalității încrucișate și a condițiilor complementare.

Capacitatea UE de a mobiliza și coordona resurse financiare semnificative într-un ritm relativ rapid a fost o justificare esențială pentru intervenție, într-o perioadă în care nevoile de finanțare ale Ucrainei erau încă extrem de ridicate. Condiționalitatea AMF a creat un efect de consolidare politică care a contribuit la mobilizarea autorităților ucrainene în jurul unor reforme esențiale. Programul a adus, de asemenea, **valoare adăugată** prin efectul său de stimulare a încrederii sectorului privat.

O analiză contrafactuală a **impactului social** al AMF sugerează că, dacă sprijinul AMF și FMI nu ar fi fost furnizat, efectele asupra situației sociale din Ucraina ar fi fost grave. Intervenția AMF a avut atât efecte sociale pozitive atât directe, cât și indirecte asupra populației ucrainene, consolidând plasa de siguranță socială și protejând gospodăriile cu venituri mici împotriva prețurilor mai ridicate care rezultă din reformele în domeniul energiei, prin intermediul unor sisteme de compensare. În ansamblu, majoritatea indicatorilor sociali s-au îmbunătățit în perioada în cauză.

În cele din urmă, AMF-III a avut un **rol crucial în sustenabilitatea datoriei publice a Ucrainei,** prin diverse canale, inclusiv printr-un efect de semnalizare care a acționat ca un catalizator al sprijinului financiar suplimentar și al încrederii investitorilor. Programul a permis realizarea de economii bugetare, rezultate din condițiile extrem de favorabile ale împrumuturilor, ajutând Ucraina să își faciliteze traiectoria de ajustare și să creeze o marjă de manevră bugetară pentru reforme și cheltuieli sociale susținute.

În concluzie, AMF-III a fost esențială pentru a sprijini Ucraina în soluționarea problemelor sale legate de balanța de plăți și în punerea în aplicare a principalelor reforme structurale pentru stabilizarea economiei și consolidarea sustenabilității poziției sale externe. Aceasta a permis realizarea de economii bugetare și a oferit beneficii financiare și a acționat ca un catalizator pentru sprijin financiar suplimentar și pentru încrederea investitorilor. Pachetul de condiții aferente AMF a fost pe deplin aliniat la programul FMI conex și a avut un efect de consolidare în plan politic care a contribuit la mobilizarea autorităților din Ucraina în jurul reformelor esențiale, în special în domenii care nu sunt acoperite de programe ale altor donatori internaționali.

Documentul de lucru al serviciilor Comisiei care stă la baza prezentului raport oferă o evaluare detaliată și cuprinzătoare a intervenției AMF. O serie de concluzii referitoare la examinarea criteriilor de evaluare vor necesita o analiză suplimentară și ar putea beneficia de o comparație încrucișată cu alte operațiuni AMF finalizate. O metaevaluare, planificată pentru sfârșitul anului 2021, va analiza mai în detaliu aceste aspecte. Metaevaluarea va furniza o sinteză a rezultatelor studiilor de evaluare a operațiunilor AMF efectuate în ultimii

zece ani și va lua în considerare fiabilitatea și relevanța metodologiei, procesului, realizărilor și rezultatelor tuturor operațiunilor AMF întreprinse. În plus, exercițiul va evalua calendarul operațiunilor AMF și legăturile potențiale cu valoarea adăugată și vizibilitatea operațională.