EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 9.4.2021
COM(2021) 169 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Ocena SKLEPA (EU) 2015/601 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. aprila 2015 o zagotavljanju dodatne makrofinančne pomoči Ukrajini

{SWD(2021) 73 final}

Evropski parlament in Svet sta aprila 2015 sprejela[1] ukrep makrofinančne pomoči v višini 1,8 milijarde EUR za podporo Ukrajini. Njegov cilj je bil olajšati plačilnobilančno krizo Ukrajine, ki je nastala zaradi gospodarske in politične nestabilnosti po ruski priključitvi Krimskega polotoka leta 2014 in posledičnih konfliktih v vzhodnem delu države.

Namen te naknadne ocene tretjega ukrepa makrofinančne pomoči Ukrajini (MFA-III) je oceniti njegovo ustreznost, učinkovitost, uspešnost, skladnost in dodano vrednost EU. V njej je preučen tudi socialni učinek programa in njegov učinek na vzdržnost ukrajinskega javnega dolga. Ta ocena temelji na dokazih, zbranih z različnimi kvantitativnimi in kvalitativnimi raziskovalnimi tehnikami, vključno s posvetovanjem s ključnimi deležniki. Ugotovljenih je bilo več metodoloških omejitev, ki pa ne vplivajo na splošno zanesljivost analize v okviru ocene. Ugotovljena tveganja in omejitve so se ublažile z uporabo širokega nabora virov, različnih tehnik ocenjevanja, alternativnih scenarijev in več krogov povratnih informacij.

Namen te ocene je (1) zbrati koristne informacije za prihodnjo uporabo instrumenta makrofinančne pomoči ter (2) zagotoviti preglednost in odgovornost v skladu s finančno uredbo[2] in sklepom o makrofinančni pomoči Ukrajini.

V oceni je bilo ugotovljeno, da je bil MFA-III z vidika ciljev, finančnih sredstev[3] in političnih pogojev **zelo ustrezen**. Pogoji za dodelitev makrofinančne pomoči so se nanašali na glavne izzive v zvezi z reformami v Ukrajini, in sicer: upravljanje javnih financ, energetski sektor, poslovno okolje, vodenje in preglednost, mreža socialne varnosti in finančni sektor. Čeprav je država uspešno izpolnila večino dogovorjenih pogojev glede reform, so se pojavile težave pri izvajanju reform na področju boja proti korupciji, trgovine in finančnega sektorja, zaradi česar tretja tranša makrofinančne pomoči ni bila izplačana.

Glede na raven ambicioznosti večine zadevnih pogojev in kot je bilo mogoče ugotoviti za nazaj, bi moralo biti število pogojev v zvezi z reformami manjše[4]. Čeprav število pogojev pri MFA-III odraža izjemen obseg pomoči (več denarja za več reform), bi manjše število organom morda pomagalo, da bi se osredotočili na ključne prednostne naloge in ohranili visoko stopnjo odgovornosti. Komisija se je na podlagi tega spoznanja pri naslednjem MFA-IV odločila za bolj osredotočen pristop k pogojenosti. Kljub temu pa celostno gledano neizplačila tretje tranše MFA-III ni mogoče pojasniti predvsem z obsegom svežnja pogojev.

Kot je poudaril tudi zunanji ocenjevalec, bi bilo za zagotovitev **učinkovitejših** rezultatov pri zasnovi svežnja reform MFA-III treba bolje upoštevali: (i) omejene institucionalne zmogljivosti; (ii) kako lahko politična in gospodarska nestabilnost upočasni izvajanje ter (iii) obstoj osebnih interesov, ki so ogrozili učinkovito izvajanje dogovorjenih reform s strani ukrajinskih organov. Protikorupcijski pogoji iz MFA-III so bili nato tudi del MFA-IV, kar je poudarilo skupno namero EU in ukrajinske vlade, da se prizadevanja osredotočijo na spodbujanje stalnega napredka na tem ključnem področju reform.

MFA-III je **uspešno** podprl fiskalno konsolidacijo in Ukrajini pomagal izboljšati plačilnobilančni položaj. Obseg in ugodni pogoji posredovanja so omogočili fiskalne

[1] Sklep (EU) 2015/601 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. aprila 2015 o zagotavljanju makrofinančne pomoči Ukrajini: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046

[3] MFA-III za Ukrajino je bil največji posamezni ukrep v zgodovini instrumenta makrofinančne pomoči.

[4] MFA-III je vseboval 36 pogojev (46, če se upoštevajo nadaljnji podpogoji).

prihranke, potrebne za izvajanje strukturnih reform, in povečali zaupanje v ukrajinsko gospodarstvo.

MFA-III je bil **skladen** s širokim okvirom politike, na katerem temeljijo odnosi med EU in Ukrajino. Ugotovljena je bila tudi visoka raven zunanje skladnosti z ukrepi drugih mednarodnih donatorjev. Makrofinančna pomoč ni samo prispevala k „delitvi bremena“ z Mednarodnim denarnim skladom (MDS) in drugimi donatorji v finančnem smislu, ampak je tudi okrepila reforme, ki jih spodbujata MDS in Svetovna banka z uporabo dvojnega pogojevanja in dopolnilnih pogojev.

Zmožnost EU, da razmeroma hitro mobilizira in usklajuje znatna finančna sredstva, je bila ključni razlog za posredovanje v času, ko je imela Ukrajina še vedno zelo veliko potrebo po financiranju. Pogojevanje makrofinančne pomoči je ustvarilo učinek politične krepitve, ki je prispeval k mobilizaciji ukrajinskih organov v zvezi s ključnimi reformami. Program je prinesel **dodano vrednost** tudi s krepitvijo zaupanja v zasebnem sektorju.

Hipotetična analiza **socialnega učinka** makrofinančne pomoči kaže, da bi brez podpore makrofinančne pomoči in MDS prišlo do hudih posledic pri socialnih razmerah. Makrofinančna pomoč je imela neposredne in posredne pozitivne socialne učinke na ukrajinsko prebivalstvo, saj je okrepila mrežo socialne varnosti in s shemami nadomestil zaščitila gospodinjstva z nizkimi dohodki pred višjimi cenami, ki so posledica energetskih reform. Na splošno se je v zadevnem obdobju izboljšala večina socialnih kazalnikov.

Kot zadnje, MFA-III je imel **ključno vlogo pri vzdržnosti ukrajinskega javnega dolga** prek različnih kanalov, vključno s signalnim učinkom, ki je deloval kot katalizator za dodatno finančno podporo in zaupanje vlagateljev. Program je omogočil fiskalne prihranke, ki izhajajo iz zelo ugodnih posojilnih pogojev, kar je Ukrajini pomagalo olajšati prilagoditveno pot ter ustvariti fiskalni manevrski prostor za reforme in vzdržno socialno porabo.

MFA-III je bil torej ključnega pomena v podpori Ukrajini pri reševanju njenih plačilnobilančnih težav in izvajanju ključnih strukturnih reform za stabilizacijo gospodarstva in povečanje vzdržnosti njenega zunanjega položaja. Omogočil je fiskalne prihranke in finančne koristi ter deloval kot katalizator za dodatno finančno podporo in zaupanje vlagateljev. Sveženj pogojev za prejem makrofinančne pomoči je bil v celoti usklajen s povezanim programom MDS in je ustvaril učinek politične okrepitve, ki je prispeval k mobilizaciji ukrajinskih organov v zvezi z bistvenimi reformami, zlasti na področjih, ki niso zajeta v drugih programih mednarodnih donatorjev.

Delovni dokument služb Komisije, ki je podlaga za to poročilo, vsebuje podrobno in celovito oceno ukrepa makrofinančne pomoči. Več zaključkov, povezanih z oceno meril za ocenjevanje, bo treba dodatno preučiti in bi jim lahko koristila navzkrižna primerjava z drugimi zaključenimi ukrepi makrofinančne pomoči. Te točke bodo podrobneje preučene v metaoceni, ki je načrtovana za konec leta 2021. Metaocena bo zagotovila sintezo rezultatov ocenjevalnih študij ukrepov makrofinančne pomoči, izvedenih v zadnjih desetih letih, ter preučila zanesljivost in ustreznost metodologije, procesa, učinkov in rezultatov vseh izvedenih ukrepov makrofinančne pomoči. Poleg tega bodo ocenjeni časovni okvir ukrepov makrofinančne pomoči ter morebitne povezave z dodano vrednostjo in prepoznavnostjo delovanja.