EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 9. 4. 2021
COM(2021) 169 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Hodnotenie ROZHODNUTIA Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/601 z 15. apríla 2015 o poskytnutí makrofinančnej pomoci Ukrajine

{SWD(2021) 73 final}

Európsky parlament a Rada prijali v apríli 2015[1] rozhodnutie o poskytnutí makrofinančnej pomoci vo výške 1,8 miliardy EUR na podporu Ukrajiny. Cieľom bolo riešiť krízu platobnej bilancie Ukrajiny vyvolanú hospodárskou a politickou nestabilitou, ktorá nasledovala po anexii Krymu Ruskom v roku 2014, a následnými konfliktmi vo východnej časti krajiny.

Cieľom tohto hodnotenia *ex post* tretej operácie makrofinančnej pomoci (MFP-III) pre Ukrajinu je posúdiť jej relevantnosť, efektívnosť, účinnosť, súdržnosť a pridanú hodnotu EÚ. V hodnotení sa skúma aj sociálny vplyv programu a jeho účinok na udržateľnosť verejného dlhu Ukrajiny. Toto hodnotenie vychádza z dôkazov získaných prostredníctvom rôznych kvantitatívnych a kvalitatívnych výskumných techník vrátane konzultácií s kľúčovými zainteresovanými stranami. Bolo identifikovaných viacero metodických obmedzení, ktoré však nemajú vplyv na celkovú spoľahlivosť hodnotiacej analýzy. Zistené riziká a obmedzenia boli zmiernené použitím širokej škály zdrojov, rôznych metód hodnotenia, alternatívnych scenárov a viacerých kôl spätnej väzby.

Cieľom tohto hodnotenia je 1. zhrnúť poznatky pre budúce využitie nástroja makrofinančnej pomoci a 2. zabezpečiť transparentnosť a vyvodiť zodpovednosť v súlade s nariadením o rozpočtových pravidlách[2] a rozhodnutím o makrofinančnej pomoci pre Ukrajinu.

Z hodnotenia vyplynulo, že MFP-III bola z hľadiska jej cieľov, finančného krytia[3] a politických podmienok **veľmi relevantná**. Podmienky spojené s makrofinančnou pomocou zahŕňali najvýznamnejšie reformné výzvy na Ukrajine, konkrétne riadenie verejných financií, sektor energetiky, podnikateľské prostredie, správu a transparentnosť, záchrannú sociálnu sieť a finančný sektor. Hoci krajina úspešne splnila väčšinu dohodnutých reformných podmienok, pri vykonávaní reforiem v oblasti boja proti korupcii, obchodu a finančného sektora sa vyskytli ťažkosti, čo viedlo k nevyplateniu tretej tranže makrofinančnej pomoci.

Vzhľadom na úroveň ambícií väčšiny dotknutých podmienok a pri spätnom pohľade možno konštatovať, že počet reformných podmienok mal byť nižší[4]. Hoci počet podmienok v rámci MFP-III odzrkadľuje výnimočnú výšku pomoci (viac peňazí na viac reforiem), menší počet mohol pomôcť orgánom sústrediť sa na kľúčové priority a udržať zodpovednosť na vysokej úrovni. V súlade s týmto poznatkom si v následnej operácii MFP-IV Komisia zvolila cielenejší prístup k podmienenosti. Napriek tomu však celkovo nemožno nevyplatenie tretej tranže MFP-III vysvetliť v prvom rade veľkosťou balíka podmienok.

Ako zdôraznil aj externý hodnotiteľ, na zabezpečenie **efektívnejších** výsledkov sa pri navrhovaní reformného balíka MFP-III mohli lepšie zohľadniť tieto skutočnosti: i) obmedzená inštitucionálna kapacita; ii) ako môže politická a hospodárska nestabilita oddialiť vykonávanie a iii) existencia vlastných záujmov, ktoré narušili účinné vykonávanie dohodnutých reforiem ukrajinskými orgánmi. Protikorupčné podmienky v rámci MFP-III boli následne prevzaté v MFP-IV, pričom sa zdôraznil spoločný zámer EÚ a ukrajinskej vlády sústrediť úsilie na zaistenie stabilného pokroku v tejto kritickej oblasti reforiem.

---

1 Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/601 z 15. apríla 2015 o poskytnutí makrofinančnej pomoci Ukrajine: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601.

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

3 MFP-III pre Ukrajinu bola najväčšou samostatnou operáciou v histórii nástroja makrofinančnej pomoci.

4 MFP-III obsahovala 36 podmienok (46, ak sa započítajú čiastkové podmienky).

MFP-III bola **účinná** pri podpore fiškálnej konsolidácie a pomoci Ukrajine zlepšiť jej platobnú bilanciu. Rozsah a priaznivé podmienky intervencie umožnili fiškálne úspory potrebné na vykonávanie štrukturálnych reforiem a zvýšili dôveru v ukrajinské hospodárstvo.

MFP-III bola v **súlade** so všeobecným politickým rámcom, ktorým sa riadia vzťahy medzi EÚ a Ukrajinou. Zistila sa aj vysoká úroveň vonkajšieho súladu s intervenciami iných medzinárodných darcov. Makrofinančná pomoc prispela nielen k „rozdeleniu zaťaženia" s Medzinárodným menovým fondom (ďalej len „MMF") a inými darcami z finančného hľadiska, ale aj k posilneniu reforiem podporovaných MMF a Svetovou bankou, a to prostredníctvom využívania krížovej podmienenosti a doplnkových podmienok.

Schopnosť EÚ pomerne rýchlo mobilizovať a koordinovať značné finančné zdroje bola kľúčovým dôvodom intervencie v čase, keď bola potreba financovania Ukrajiny stále mimoriadne vysoká. Balíkom podmienok spojených s makrofinančnou pomocou sa na politickej úrovni vytvoril posilňujúci účinok, ktorý prispel k mobilizácii ukrajinských orgánov v kľúčových oblastiach reforiem. Program takisto **priniesol pridanú hodnotu** vďaka svojmu účinku na posilnenie dôvery v súkromnom sektore.

Z kontrafaktuálnej analýzy **sociálneho vplyvu** makrofinančnej pomoci vyplýva, že ak by sa neposkytla makrofinančná pomoc a podpora MMF, účinky na sociálnu situáciu na Ukrajine by boli závažné. Intervencia v rámci makrofinančnej pomoci mala priamy aj nepriamy pozitívny sociálny vplyv na ukrajinské obyvateľstvo, pričom posilnila záchrannú sociálnu sieť a prostredníctvom systémov náhrad chránila domácnosti s nízkymi príjmami pred vyššími cenami vyplývajúcimi z energetických reforiem. Celkovo sa väčšina sociálnych ukazovateľov v príslušnom období zlepšila.

MFP-III takisto zohrala **kľúčovú úlohu v udržateľnosti verejného dlhu Ukrajiny** prostredníctvom rôznych kanálov vrátane signalizačného účinku, ktorý pôsobil ako katalyzátor ďalšej finančnej podpory a dôvery investorov. Program umožnil fiškálne úspory vyplývajúce z veľmi priaznivých úverových podmienok, čo Ukrajine pomohlo zjednodušiť jej postup úprav a vytvoriť fiškálny priestor pre reformy a udržateľné sociálne výdavky.

Na záver možno konštatovať, že MFP-III zásadne podporila Ukrajinu pri riešení jej problémov s platobnou bilanciou a vykonávaní kľúčových štrukturálnych reforiem s cieľom stabilizovať hospodárstvo a posilniť udržateľnosť jej vonkajšej pozície. Umožnila fiškálne úspory a finančné výhody a pôsobila ako katalyzátor ďalšej finančnej podpory a dôvery investorov. Balík podmienok spojených s makrofinančnou pomocou bol v plnom súlade so súvisiacim programom MMF a na politickej úrovni sa ním vytvoril posilňujúci účinok, ktorý prispel k mobilizácii ukrajinských orgánov v súvislosti so zásadnými reformami, najmä v oblastiach, na ktoré sa nevzťahovali iné medzinárodné darcovské programy.

V pracovnom dokumente útvarov Komisie, ktorý je podkladom pre túto správu, sa uvádza podrobné a komplexné posúdenie intervencie makrofinančnej pomoci. Viaceré závery týkajúce sa posúdenia hodnotiacich kritérií si budú vyžadovať ďalšie zváženie, pričom by mohlo byť užitočné krížové porovnanie s inými dokončenými operáciami makrofinančnej pomoci. Metahodnotenie je naplánované na koniec roka 2021 a podrobnejšie preskúma tieto body. Metahodnotenie poskytne syntézu výsledkov štúdií hodnotiacich operácie makrofinančnej pomoci, ktoré boli vykonané za posledných desať rokov, a posúdi spoľahlivosť a relevantnosť metodiky, procesu, výstupov a výsledkov všetkých uskutočnených operácií makrofinančnej pomoci. Okrem toho sa posúdi harmonogram operácií makrofinančnej pomoci a možné prepojenia s pridanou hodnotou a operačnou viditeľnosťou.