EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 9.4.2021
COM(2021) 169 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Evaluatie van Besluit (EU) 2015/601 van het Europees Parlement en de Raad van 15 april 2015 tot toekenning van macrofinanciële bijstand aan Oekraïne

{SWD(2021) 73 final}

In april 2015 hebben het Europees Parlement en de Raad een macrofinanciële-bijstandsoperatie (MFB-operatie) van 1,8 miljoen EUR goedgekeurd[1] om Oekraïne te steunen. De bedoeling was om de betalingsbalanscrisis in Oekraïne aan te pakken, die werd veroorzaakt door de economische en politieke instabiliteit die volgde na de Russische annexatie van de Krim in 2014 en de daaropvolgende conflicten in het oostelijke deel van het land.

Het doel van deze ex-postevaluatie is het beoordelen van de relevantie, efficiëntie, doeltreffendheid, coherentie en EU-meerwaarde van het derde MFB-pakket (MFB-III) aan Oekraïne. Ook werd gekeken naar de maatschappelijke impact van het programma en de gevolgen ervan voor de houdbaarheid van de Oekraïense overheidsschuld. De evaluatie in kwestie is gebaseerd op bewijsmateriaal dat met verschillende kwantitatieve en kwalitatieve onderzoekstechnieken werd verzameld, waaronder een raadpleging van de belangrijkste belanghebbenden. Er zijn een aantal methodologische beperkingen vastgesteld, maar die hebben geen invloed op de algemene betrouwbaarheid van de evaluatie. De vastgestelde risico's en beperkingen werden gereduceerd door gebruik te maken van een brede waaier aan bronnen, diverse evaluatietechnieken, alternatieve scenario's en meerdere feedbackronden.

De bedoeling van deze evaluatie is om 1) informatie te verstrekken met het oog op het toekomstige gebruik van het MFB-instrument; en 2) transparantie en verantwoordingsplicht te waarborgen overeenkomstig het Financieel Reglement[2] en het MFB-besluit voor Oekraïne.

Uit de evaluatie bleek dat MFB-III **zeer relevant** was wat betreft de doelstellingen, financiële middelen[3] en beleidsvoorwaarden. De MFB-voorwaarden hadden betrekking op de belangrijkste hervormingsuitdagingen in Oekraïne, namelijk: beheer van de overheidsfinanciën; energiesector; ondernemingsklimaat; bestuur en transparantie; sociaal vangnet; en de financiële sector. Het land heeft aan de meeste overeengekomen hervormingsvoorwaarden voldaan, maar stuitte op moeilijkheden bij het uitvoeren van de hervormingen in de financiële sector en op het gebied van corruptiebestrijding en handel, waardoor de derde tranche van de MFB niet werd uitbetaald.

Achteraf gezien en rekening houdend met het hoge ambitieniveau van de meeste gestelde voorwaarden, had het aantal hervormingsvoorwaarden lager moeten zijn[4]. Het aantal voorwaarden in MFB-III geeft wel een weerspiegeling van de uitzonderlijke omvang van de bijstand (meer geld voor meer hervormingen), maar een kleiner aantal zou de autoriteiten mogelijk geholpen hebben om te focussen op de belangrijkste prioriteiten en meer ownership te behouden. In overeenstemming met dat inzicht heeft de Commissie gekozen voor een meer gerichte benadering van de voorwaarden in de MFB-IV-operatie die nu volgt. De niet-uitbetaling van de derde tranche van MFB-III kan echter niet in de eerste plaats verklaard worden door het aantal gestelde voorwaarden.

Om **efficiëntere** resultaten te boeken, zoals ook door de externe beoordelaar werd benadrukt, had bij de opzet van het MFB-III-hervormingspakket meer rekening kunnen gehouden worden met: (i) een beperkte institutionele capaciteit; (ii) de manier waarop politieke en economische instabiliteit de uitvoering kan vertragen; en (iii) het bestaan van gevestigde

[1] Besluit (EU) 2015/601 van het Europees Parlement en de Raad van 15 april 2015 tot toekenning van macrofinanciële bijstand aan Oekraïne https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601

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

[3] MFB-III aan Oekraïne was het grootste afzonderlijke pakket in de geschiedenis van het MFB-instrument.

[4] MFA-III bevatte 36 voorwaarden (46 indien subvoorwaarden worden meegeteld).

belangen die die de Oekraïense autoriteiten belemmeren bij het uitvoeren van de overeengekomen hervormingen. De corruptiebestrijdingsvoorwaarden van MFB-III werden meegenomen als deel van het volgende programma, MFB-IV, en onderstrepen het gedeelde voornemen van de EU en de Oekraïense regering om de inspanningen te richten op gestage vooruitgang op dit kritische hervormingsgebied.

De MFB-III was **doeltreffend** bij de ondersteuning van fiscale consolidatie en de hulp aan Oekraïne om zijn betalingsbalanspositie te verbeteren. De omvang en de gunstige voorwaarden van de interventie maakten budgettaire besparingen mogelijk, die noodzakelijk waren voor de uitvoering van structurele hervormingen, en verhoogden het vertrouwen in de Oekraïense economie.

De MFB-III was **coherent** met het brede beleidskader voor de betrekkingen tussen de EU en Oekraïne. Er was ook een hoge mate van externe coherentie met interventies van andere internationale donoren. De MFB droeg niet alleen financieel bij aan lastendeling met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en andere donoren, maar versterkte door het IMF en de Wereldbank bevorderde hervormingen door gebruik te maken van kruiselingse conditionaliteit en complementaire voorwaarden.

Het vermogen van de EU om relatief snel aanzienlijke financiële middelen te mobiliseren en te coördineren was een belangrijke reden voor de interventie, in een periode waarin de financieringsbehoefte van Oekraïne nog steeds extreem hoog was. De voorwaarden van de MFB creëerden een politiek versterkend effect dat bijdroeg aan de betrokkenheid van de Oekraïense autoriteiten bij cruciale hervormingen. Het programma had ook een **meerwaarde** doordat het een impuls aan het vertrouwen van de private sector gaf.

Uit een contrafeitelijke analyse van de **maatschappelijke gevolgen** van de MFB bleek dat de gevolgen voor de maatschappelijke situatie in Oekraïne ernstig zouden zijn geweest als er geen steun was verstrekt door de MFB en het IMF. De MFB-interventie had zowel directe als indirecte positieve sociale gevolgen voor de Oekraïense bevolking door het sociale vangnet te versterken en huishoudens met een laag inkomen te beschermen tegen hogere prijzen ten gevolge van energiehervormingen, en dat door middel van compensatieregelingen. Over het algemeen zijn de meeste sociale indicatoren in de betrokken periode verbeterd.

Ten slotte speelde de MFB-III een **cruciale rol in de houdbaarheid van de Oekraïense overheidsschuld** via verschillende kanalen, waaronder een signaaleffect dat fungeerde als katalysator voor aanvullende financiële steun en meer beleggersvertrouwen. Het programma maakte budgettaire besparingen mogelijk door de zeer gunstige leningsvoorwaarden, waardoor Oekraïne zijn aanpassingstraject kon versoepelen en budgettaire ruimte kon creëren voor hervormingen en aanhoudende sociale uitgaven.

Samenvattend was de MFB-III van cruciaal belang om Oekraïne te helpen zijn betalingsbalansproblemen aan te pakken en essentiële structurele hervormingen door te voeren om de economie te stabiliseren en de houdbaarheid van zijn externe positie te versterken. Het programma maakte budgettaire besparingen mogelijk en fungeerde als katalysator voor aanvullende financiële steun en meer beleggersvertrouwen. De voorwaarden van de MFB waren volledig afgestemd op het gerelateerde IMF-programma en creëerden een politiek versterkend effect dat heeft bijgedragen aan de betrokkenheid van lokale overheden bij cruciale hervormingen, met name op gebieden die niet onder andere internationale donorprogramma's vielen.

Het werkdocument van de diensten van de Commissie, dat als basis voor dit verslag dient, bevat een gedetailleerde en omvattende beoordeling van de MFB-interventie. Een aantal

conclusies in verband met de beoordeling van de evaluatiecriteria zal verder moeten worden bekeken en kan baat hebben bij een vergelijking met andere voltooide MFB-operaties. Een meta-evaluatie is gepland voor eind 2021 en daarin zullen deze punten meer in detail worden onderzocht. Deze meta-evaluatie zal een synthese geven van de resultaten van de evaluatiestudies van MFB-operaties die de afgelopen tien jaar werden uitgevoerd en zal de betrouwbaarheid en relevantie van de methodologie, het proces, de output en de resultaten van alle uitgevoerde MFB-operaties in aanmerking nemen. Bovendien zal met deze oefening een evaluatie worden gemaakt van de tijdslijn van MFB-operaties en van mogelijke koppelingen met meerwaarde en operationele zichtbaarheid.