EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2021.4.9.
COM(2021) 169 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az Ukrajnának nyújtott makroszintű pénzügyi támogatásról szóló, 2015. április 15-i (EU) 2015/601 európai parlamenti és tanácsi HATÁROZAT értékeléséről

{SWD(2021) 73 final}

2015 áprilisában az Európai Parlament és a Tanács elfogadott[1] egy 1,8 milliárd EUR összegű makroszintű pénzügyi támogatási műveletet (a továbbiakban: MFA-művelet) Ukrajna támogatása céljából. A cél Ukrajna fizetésimérleg-válságának kezelése volt, amelyet a Krím félsziget 2014. évi orosz annektálását követő gazdasági és politikai instabilitás, valamint az ország keleti részén ezt követően kialakult konfliktusok váltottak ki.

Az Ukrajnának nyújtott harmadik MFA-művelet (MFA III) ezen utólagos értékelésének célja a művelet relevanciájának, hatékonyságának, eredményességének, koherenciájának és uniós hozzáadott értékének felmérése. Emellett a program társadalmi hatását és Ukrajna államadósságának fenntarthatóságára gyakorolt hatását is vizsgálja. Ez az értékelés különböző mennyiségi és minőségi kutatási módszerek – többek között a legfontosabb érdekelt felekkel folytatott konzultációk – segítségével gyűjtött bizonyítékokra épül. Számos módszertani korlátot azonosítottak; ezek azonban az értékelő elemzés általános megbízhatóságát nem befolyásolják. Az azonosított kockázatokat és korlátokat számos forrás, különböző értékelési módszerek, alternatív forgatókönyvek és többszörös visszajelzés alkalmazásával enyhítették.

Ezen értékelés célja, hogy 1. tájékoztatást adjon az MFA-eszköz jövőbeli alkalmazásáról; és 2. a költségvetési rendelettel[2] és az Ukrajnára vonatkozó MFA-határozattal összhangban biztosítsa az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot.

Az értékelés megállapította, hogy az MFA III **rendkívül fontos** volt célkitűzései, pénzügyi keretösszege[3] és szakpolitikai feltételei szempontjából. Az MFA feltételrendszere a legfontosabb ukrajnai reformtörekvésekre irányult, nevezetesen a következő területekre: államháztartási gazdálkodás, energetikai ágazat: üzleti környezet; irányítás és átláthatóság; szociális védőháló; és a pénzügyi szektor. Bár az ország sikeresen teljesítette az elfogadott reformfeltételek többségét, a reformok végrehajtása során nehézségek merültek fel a korrupció elleni küzdelem, a kereskedelem és a pénzügyi ágazat reformja terén, amelynek következtében elmaradt a makroszintű pénzügyi támogatás harmadik részletének kifizetése.

Tekintettel az érintett feltételek többségének ambíciószintjére, és utólag levonható az a következtetés, a reformfeltételek számának alacsonyabbnak kellett volna lennie[4]. Jóllehet az MFA III-ban foglalt feltételek száma tükrözi a támogatás kivételes méretét (több reformra több pénzt kell fordítani), a kevesebb feltétel megléte hozzájárult volna ahhoz, hogy a hatóságok a kulcsfontosságú prioritásokra összpontosítsanak és következetesen dolgozhattak volna azok sikeres végrehajtásán. E meglátással összhangban a Bizottság a következő MFA IV műveletben a feltételrendszer koncentráltabb megközelítését választotta. Összességében azonban az a tény, hogy nem került sor az MFA III harmadik részletének kifizetésére, nem magyarázható elsősorban a feltételrendszer-csomag méretével.

A **hatékonyabb** eredmények biztosítása érdekében, amint azt a külső értékelő is hangsúlyozta, az MFA III reformcsomag kialakítása során nagyobb figyelmet kellett volna fordítani a következőkre: i. korlátozott intézményi kapacitás, ii. a politikai és gazdasági instabilitás, amely késleltetheti a végrehajtást, valamint iii. olyan egyéni érdekek megléte, amelyek aláásták az elfogadott reformok ukrán hatóságok általi hatékony végrehajtását. Az

[1] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/601 határozata (2015. április 15.) az Ukrajnának nyújtott makroszintű pénzügyi támogatásról: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D0601&from=EN

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

[3] Az MFA-eszköz történetében az Ukrajnának nyújtott MFA III volt a legjelentősebb egyedi művelet.

[4] Az MFA III 36 feltételt tartalmazott (a részfeltételek számbavételével 46).

MFA III keretében meghatározott korrupcióellenes feltételek később átkerültek az MFA IV-be is, ami hangsúlyozza az EU és az ukrán kormány azon közös szándékát, hogy az erőfeszítéseket az ezeken a kritikus reformterületen történő folyamatos előrelépésre összpontosítsa.

Az MFA III **eredményesen** támogatta a költségvetési konszolidációt és segítette Ukrajnát fizetési mérlegének javításában. A beavatkozás nagyságrendje és kedvező feltételei lehetővé tették a strukturális reformok végrehajtásához szükséges költségvetési megtakarításokat és az ukrán gazdaságba vetett bizalom javulását.

Az MFA III **összhangban állt** az EU–Ukrajna közötti kapcsolatokra irányadó átfogó szakpolitikai kerettel. A más nemzetközi támogatóktól érkező támogatásokkal fennálló külső koherencia is erős volt. A makroszintű pénzügyi támogatás nemcsak a Nemzetközi Valutaalappal (IMF) és más adományozókkal való „tehermegosztás" pénzügyi vonatkozásához járult hozzá, hanem – keresztfeltételek és kiegészítő feltételek alkalmazásával – az IMF és a Világbank által előmozdított reformokat is megerősítette.

A beavatkozás egyik fő oka az volt, hogy az EU viszonylag gyorsan képes volt jelentős pénzügyi forrásokat mozgósítani és koordinálni egy olyan időszakban, amikor Ukrajna finanszírozási igénye még mindig rendkívül magas volt. Az MFA feltételrendszere politikailag erősítő hatást gyakorolt, amely hozzájárult ahhoz, hogy az ukrán hatóságok foglalkozzanak a kulcsfontosságú reformokkal. A program a magánszektorban érvényesülő bizalomerősítő hatása révén is **hozzáadott értéket** teremtett.

A makroszintű pénzügyi támogatás **társadalmi hatásáról** készített kontrafaktuális elemzés arra enged következtetni, hogy ha nem nyújtottak volna makroszintű pénzügyi támogatást és IMF-támogatást, az súlyos hatást gyakorolt volna az ukrán társadalom helyzetére. Az MFA-beavatkozás közvetlen és közvetett pozitív társadalmi hatást fejtett ki az ukrán lakosságra, megerősítette a szociális védőhálót, és kompenzációs rendszerek révén megvédte az alacsony jövedelmű háztartásokat az energiareformokból eredő áremelkedéstől. Összességében a szociális mutatók többsége javult az érintett időszakban.

Végezetül az MFA III **kulcsfontosságú szerepet játszott Ukrajna államadósságának fenntarthatóságában** számos csatornán keresztül, többek között olyan jelzésértékkel bírt, amely a további pénzügyi támogatás és a befektetői bizalom katalizátoraként működött. A program költségvetési megtakarításokat tett lehetővé, amelyek a rendkívül kedvező hitelfeltételekből erednek, és hozzájárultak ahhoz, hogy Ukrajna zökkenőmentes kiigazítási pályán haladjon, valamint költségvetési mozgásteret teremtettek a reformok és a tartós szociális kiadások számára.

Összefoglalva, az MFA III rendkívül fontos szerepet játszott Ukrajna fizetésimérleg-problémáinak kezelésében, valamint a gazdaság stabilizálását és külső pozíciója fenntarthatóságának javítását célzó kulcsfontosságú strukturális reformok végrehajtásában. Költségvetési megtakarításokat és pénzügyi előnyöket tett lehetővé, és katalizátorként működött a további pénzügyi támogatás és a befektetői bizalom tekintetében. Az MFA feltételrendszer-csomagja teljes mértékben összhangban állt a megfelelő IMF-programmal, és politikailag erősítő hatást fejtett ki, amely hozzájárult ahhoz, hogy az ukrán hatóságok a létfontosságú reformokkal tudjanak foglalkozni különösen azokon a területeken, amelyekre más nemzetközi támogatói programok nem terjedtek ki.

Az e jelentés alapjául szolgáló bizottsági szolgálati munkadokumentum részletesen és átfogóan értékeli az MFA-beavatkozást. Az értékelési kritériumok vizsgálatával kapcsolatos számos következtetés további megfontolást igényel, és hasznosnak bizonyulhat az egyéb

befejezett MFA-műveletekkel való összevetés. A metaértékelés a tervek szerint 2021 végére készül el, amely részletesebben meg fogja vizsgálni ezeket a pontokat. A metaértékelés összefoglalja majd az MFA-műveletek elmúlt tíz évben elvégzett értékelő tanulmányainak eredményeit, és figyelembe veszi az összes végrehajtott MFA-művelet módszertanának, folyamatának, teljesítményének és eredményeinek megbízhatóságát és relevanciáját. Emellett értékelni fogja az MFA-műveletek ütemtervét, valamint a hozzáadott értékhez és az operatív láthatósághoz való esetleges kapcsolódásokat.