EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 9.4.2021
COM(2021) 169 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Utvärdering av Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2015/601 om makroekonomiskt stöd till Ukraina

{SWD(2021) 73 final}

I april 2015 antog Europaparlamentet och rådet[1] ett makroekonomiskt stöd på 1,8 miljarder euro till Ukraina. Syftet var att hantera Ukrainas betalningsbalanskris, som utlöstes av den ekonomiska och politiska instabilitet som följde på Rysslands annektering av Krimhalvön 2014 och de efterföljande konflikterna i landets östra del.

Syftet med denna efterhandsutvärdering av den tredje makroekonomiska stödinsatsen (MFA-III) till Ukraina är att bedöma dess relevans, effektivitet, ändamålsenlighet, samstämmighet och mervärde för EU. Under utvärderingen undersöktes också programmets sociala påverkan och dess inverkan på den offentliga skuldens hållbarhet i Ukraina. Denna utvärdering bygger på uppgifter som samlats in med olika kvantitativa och kvalitativa forskningsmetoder, och inbegriper samråd med viktiga berörda aktörer. Ett antal metodbegränsningar har identifierats, men dessa påverkar inte utvärderingsanalysens övergripande tillförlitlighet. Identifierade risker och begränsningar kunde minskas tack vare ett brett urval av källor, olika utvärderingstekniker, alternativa scenarier och flera återkopplingsomgångar.

Syftet med denna utvärdering är att 1) informera om den framtida användningen av instrumentet för makroekonomiskt stöd och 2) säkerställa transparens och ansvarsskyldighet, i enlighet med budgetförordningen[2] och beslutet om makroekonomiskt stöd till Ukraina.

I utvärderingen konstaterades att MFA-III var **högst relevant** i förhållande till dess mål, finansieringsram[3] och politiska villkor. Villkoren för det makroekonomiska stödet var inriktade på de viktigaste reformutmaningarna i Ukraina, nämligen följande: Förvaltning av de offentliga finanserna. Energisektorn. Näringslivets förutsättningar. Styrning och transparens. Sociala skyddsnät. Finanssektorn. Landet lyckades visserligen uppfylla de flesta av de överenskomna reformvillkoren, men man mötte på svårigheter med att genomföra reformer på områdena korruptionsbekämpning, handel och finanssektorn, vilket ledde till att det makroekonomiska stödets tredje tranch inte betalades ut.

Med tanke på ambitionsnivån för merparten av de berörda villkoren, och med facit i efterhand, borde antalet reformvillkor ha varit lägre[4]. Även om antalet villkor i MFA-III återspeglar stödets exceptionella storlek (mer pengar för fler reformer) kunde ett mindre antal villkor ha hjälpt myndigheterna att fokusera på centrala prioriteringar och på att behålla ett högt egenansvar. I linje med denna insikt valde kommissionen en mer fokuserad strategi för villkorligheten i den efterföljande stödinsatsen MFA-IV. Totalt sett kan dock den uteblivna utbetalningen av den tredje tranchen av MFA-III inte i första hand förklaras av antalet villkor för det makroekonomiska stödet.

För att få **effektivare** resultat, vilket också framhållits av den externa utvärderaren, kunde man vid utformningen av reformpaketet för MFA-III ha tagit större hänsyn till i) en begränsad institutionell kapacitet, ii) hur politisk och ekonomisk instabilitet kan försena genomförandet, och iii) förekomsten av egenintressen som undergrävde de ukrainska myndigheternas faktiska genomförande av de överenskomna reformerna. Villkoren för korruptionsbekämpning inom ramen för MFA-III togs därefter upp som en del av MFA-IV, vilket underströk EU:s och den ukrainska regeringens gemensamma avsikt att koncentrera insatserna på att verka för stadiga framsteg på detta viktiga reformområde.

---

1 Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2015/601 av den 15 april 2015 om makroekonomiskt stöd till Ukraina: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601

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

3 MFA-III till Ukraina är den största enskilda insatsen i instrumentets historia.

4 MFA-III innehöll 36 villkor (46 om delvillkoren räknas med).

MFA-III var **ändamålsenlig** när det gällde att stödja den finanspolitiska konsolideringen och hjälpa Ukraina att förbättra sin betalningsbalans. Insatsens omfattning och gynnsamma villkor möjliggjorde finanspolitiska besparingar. Dessa var nödvändiga för genomförandet av strukturreformer och ökade förtroendet för Ukrainas ekonomi.

MFA-III var **förenlig** med den breda politiska ram som vägleder förbindelserna mellan EU och Ukraina. Det finns också en hög nivå av extern samstämmighet med interventioner från andra internationella givare. Det makroekonomiska stödet bidrog inte bara till en ”fördelning av bördorna” med Internationella valutafonden (IMF) och andra givare i finansiella termer, utan förstärkte också de reformer som IMF och Världsbanken främjar genom användningen av överlappande och kompletterande villkor.

EU:s förmåga att relativt snabbt mobilisera och samordna betydande ekonomiska resurser utgjorde en viktig grund för interventionen, under en tid då Ukrainas finansieringsbehov fortfarande var extremt stort. Villkoren för det makroekonomiska stödet gav upphov till en politiskt förstärkande effekt som bidrog till de ukrainska myndigheternas uppslutning kring viktiga reformer. Programmet gav också ett **mervärde** genom dess förtroendeskapande effekt på den privata sektorn.

En kontrafaktisk analys av det makroekonomiska stödets **sociala påverkan** tydde på att om IMF-stödet och det makroekonomiska stödet skulle ha uteblivit hade det fått allvarlig inverkan på den sociala situationen i Ukraina. Den makroekonomiska stödinterventionen hade både direkt och indirekt positiv social inverkan för Ukrainas befolkning, stärkte det sociala skyddsnätet och skyddade, genom kompensationssystem, låginkomsthushåll mot högre priser till följd av energireformer. På det hela taget har de flesta sociala indikatorerna förbättrats under den berörda perioden.

Slutligen spelade MFA-III en **avgörande roll** för **hållbarheten i Ukrainas offentliga skuld** genom en rad olika kanaler, inbegripet en signaleffekt som fungerade som en katalysator för ytterligare finansiellt stöd och investerarnas förtroende. Programmet möjliggjorde finanspolitiska besparingar till följd av de mycket gynnsamma lånevillkoren, vilket hjälpte Ukraina att mjuka upp sin anpassningsbana och skapa finanspolitiskt utrymme för reformer och hållbara sociala utgifter.

Sammanfattningsvis var MFA-III avgörande för att hjälpa Ukraina att hantera landets betalningsbalansproblem och genomföra viktiga strukturreformer för att stabilisera ekonomin och förbättra hållbarheten i landets utlandsställning. Det möjliggjorde finanspolitiska besparingar och finansiella fördelar och fungerade som en katalysator för ytterligare finansiellt stöd och investerarnas förtroende. Paketet om villkor för det makroekonomiska stödet var helt i linje med det relaterade IMF-programmet, och bidrog till en förstärkt politisk effekt och mobiliseringen av ukrainska myndigheter kring viktiga reformer, särskilt på områden som inte omfattades av program från andra internationella givare.

Kommissionens arbetsdokument, som ligger till grund för denna rapport, innehåller en detaljerad och övergripande bedömning av den makroekonomiska stödinterventionen. Ett antal slutsatser om bedömningen av utvärderingskriterierna kommer att kräva ytterligare överväganden och kan komma i fråga för korsvisa jämförelser med andra slutförda makroekonomiska stödinsatser. En metautvärdering planeras till slutet av 2021 och i den kommer dessa punkter att undersökas närmare. Metautvärderingen kommer att ge en sammanfattning av resultaten av de utvärderingar av makroekonomiska stödinsatser som genomförts under de senaste tio åren och kommer att beakta tillförlitligheten och relevansen hos metoder, processer, utfall och resultat för samtliga makroekonomiska stödinsatser som har genomförts. Dessutom kommer man i utvärderingen att bedöma tidsplanen för

makroekonomiska stödinsatser och potentiella kopplingar till mervärde och operativ synlighet.