EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.4.2021
COM(2021) 169 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Evaluering af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2015/601 af 15. april 2015 om yderligere makrofinansiel bistand til Ukraine

{SWD(2021) 73 final}

I april 2015 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet[1] en makrofinansiel bistandstransaktion på 1,8 mia. EUR til støtte for Ukraine. Målet var at afhjælpe landets betalingsbalancekrise, der var forårsaget af den økonomiske og politiske ustabilitet i kølvandet på den russiske annektering af Krimhalvøen i 2014 og de efterfølgende konflikter i den østlige del af landet.

Formålet med denne efterfølgende evaluering af den tredje makrofinansielle bistandstransaktion (MFA-III) til Ukraine er at vurdere dens relevans, produktivitet, effektivitet, kohærens og EU-merværdi. Også programmets sociale virkninger og dets indvirkning på holdbarheden i Ukraines offentlige gæld vil blive undersøgt. Evalueringen bygger på dokumentation, der er indsamlet ved hjælp af forskellige kvantitative og kvalitative undersøgelsesmetoder, herunder høring af centrale interessenter. Der er konstateret en række metodiske begrænsninger, som imidlertid ikke har nogen indvirkning på den overordnede pålidelighed af analysen. De konstaterede risici og begrænsninger blev reduceret ved at anvende en lang række kilder, forskellige evalueringsteknikker, alternative scenarier og flere høringsrunder.

Denne evaluering skal 1) danne grundlag for den fremtidige anvendelse af instrumentet for makrofinansiel bistand og 2) sikre gennemsigtighed og ansvarlighed i overensstemmelse med finansforordningen[2] og afgørelsen om makrofinansiel bistand til Ukraine.

Evalueringen viste, at MFA-III var **særdeles relevant** hvad angår dens mål, dens finansieringsramme[3] og de dertil knyttede politiske betingelser. De betingelser, der var knyttet til den makrofinansielle bistand, vedrørte de områder, hvor Ukraine står over for de største reformudfordringer, nemlig: forvaltningen af de offentlige finanser, energisektoren, erhvervsklimaet, forvaltning og gennemsigtighed, det sociale sikkerhedsnet samt finanssektoren. Selv om det lykkedes landet at opfylde de fleste af de aftalte reformbetingelser, stødte det på vanskeligheder ved gennemførelsen af reformer i finanssektoren samt inden for korruptionsbekæmpelse og handel, hvorfor den tredje tranche af den makrofinansielle bistand ikke blev udbetalt.

Set i bakspejlet og i betragtning af det høje ambitionsniveau for de fleste af de fastsatte betingelser burde antallet af reformbetingelser have været lavere[4]. Selv om antallet af betingelser, der var knyttet til MFA-III, skyldtes bistandens usædvanlige omfang (flere penge til flere reformer), kunne et lavere antal muligvis have hjulpet myndighederne med at fokusere på de vigtigste prioriteter og opretholde en høj grad af ejerskab. På baggrund af den erfaring valgte Kommissionen en mere fokuseret tilgang til de betingelser, der er knyttet til den efterfølgende transaktion (MFA-IV). At den tredje tranche af MFA-III ikke blev udbetalt, kan imidlertid ikke primært forklares ud fra antallet af betingelser.

For at sikre mere **produktive** resultater kunne der — som det også blev understreget af den eksterne evaluator — ved udformningen af MFA-III-reformpakken i højere grad være taget hensyn til: i) at den institutionelle kapacitet er begrænset, ii) at politisk og økonomisk ustabilitet kan forsinke gennemførelsen og iii) at der eksisterer særinteresser, som har undermineret de ukrainske myndigheders effektive gennemførelse af de aftalte reformer. Betingelserne vedrørende bekæmpelse af korruption under MFA-III blev efterfølgende

[1] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2015/601 af 15. april 2015 om makrofinansiel bistand til Ukraine: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601.

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

[3] MFA-III til Ukraine var den største enkeltstående makrofinansielle bistandstransaktion i dette instruments historie.

[4] Til MFA-III var knyttet i alt 36 betingelser (46, hvis delbetingelser tælles med).

videreført som led i MFA-IV, hvilket understreger EU's og Ukraines regerings fælles hensigt om at koncentrere indsatsen om at opnå stabile fremskridt på dette kritiske reformområde.

MFA-III har været **effektiv** med hensyn til at støtte Ukraines finanspolitiske konsolidering og hjælpe landet med at forbedre sin betalingsbalancesituation. Omfanget af og de gunstige vilkår for interventionen har muliggjort de finanspolitiske besparelser, der var nødvendige for at gennemføre strukturreformer, og har øget tilliden til den ukrainske økonomi.

MFA-III var **kohærent** med den overordnede politiske ramme for forbindelserne mellem EU og Ukraine. Der var også en høj grad af ekstern kohærens med interventioner fra andre internationale donorer. Den makrofinansielle bistand bidrog ikke kun til "byrdefordeling" med Den Internationale Valutafond (IMF) og andre donorer i finansiel henseende, men styrkede også de reformer, som IMF og Verdensbanken fremmer gennem anvendelsen af krydskonditionalitet og komplementære betingelser.

EU's evne til relativt hurtigt at mobilisere og koordinere betydelige finansielle ressourcer var en af de vigtigste begrundelser for interventionen, da Ukraines finansieringsbehov på det tidspunkt stadig var ekstremt stort. De betingelser, der var knyttet til den makrofinansielle bistand, har skabt en politisk forstærkende virkning, som har bidraget til, at de ukrainske myndigheder har gennemført vigtige reformer. Programmet har også tilført **merværdi**, idet det styrkede tilliden i den private sektor.

Ifølge en kontrafaktisk analyse af den makrofinansielle bistands **sociale virkninger** ville den sociale situation i Ukraine uden makrofinansiel bistand og uden støtte fra IMF have været alvorlig. Den makrofinansielle bistand havde både direkte og indirekte positive sociale virkninger for den ukrainske befolkning, idet den styrkede det sociale sikkerhedsnet og gennem kompensationsordninger beskyttede lavindkomsthusstande mod prisstigninger som følge af energireformer. Generelt er de fleste sociale indikatorer i den pågældende periode blevet forbedret.

Og endelig har MFA-III gennem forskellige kanaler spillet en **afgørende rolle** for **holdbarheden i Ukraines offentlige gæld**, herunder en signalvirkning, der har fungeret som katalysator for yderligere finansiel støtte og øget investortillid. Programmet muliggjorde finanspolitiske besparelser som følge af de meget gunstige lånevilkår, hvorved Ukraine kunne udjævne sin tilpasningssti og skabe finanspolitisk råderum til reformer og fortsatte sociale udgifter.

Alt i alt har MFA-III været afgørende for, at Ukraine har kunnet håndtere sine betalingsbalanceproblemer og gennemføre centrale strukturreformer for at stabilisere økonomien og forbedre holdbarheden i landets stilling over for udlandet. Programmet muliggjorde finanspolitiske besparelser og finansielle fordele og fungerede som katalysator for yderligere finansiel støtte og øget investortillid. De betingelser, der var knyttet til den makrofinansielle bistand, var i fuld overensstemmelse med det tilsvarende IMF-program og skabte en politisk forstærkende virkning, som har bidraget til, at de ukrainske myndigheder har gennemført vigtige reformer, navnlig på områder, der ikke er omfattet af andre internationale donorprogrammer.

Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der danner grundlag for denne rapport, indeholder en detaljeret og omfattende vurdering af den makrofinansielle bistand. En række af konklusionerne vedrørende vurderingen af evalueringskriterierne vil kræve yderligere overvejelser, og en sammenligning med andre afsluttede makrofinansielle bistandstransaktioner kan være nyttig. Der er planlagt en metaevaluering i slutningen af 2021, hvori disse punkter vil blive undersøgt nærmere. Denne metaevaluering vil muliggøre en

sammenfatning af resultaterne af evalueringerne af de makrofinansielle bistandstransaktioner, der er gennemført i de sidste 10 år, og vil tage hensyn til pålideligheden og relevansen af metodologien, processen, outputtet og resultaterne af alle de gennemførte makrofinansielle bistandstransaktioner. Desuden vil tidsplanen for makrofinansielle bistandstransaktioner og potentielle forbindelser til merværdi og operationel synlighed blive vurderet.