COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 9.4.2021
COM(2021) 169 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Valutazione della decisione (UE) 2015/601 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 aprile 2015 relativa alla concessione di ulteriore assistenza macrofinanziaria a favore dell'Ucraina

{SWD(2021) 73 final}

Nell'aprile 2015 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato[1] un'operazione di assistenza macrofinanziaria (AMF) di 1,8 miliardi di EUR per aiutare l'Ucraina. L'obiettivo era affrontare la crisi della bilancia dei pagamenti dell'Ucraina, innescata dall'instabilità economica e politica conseguente all'annessione, da parte della Russia, della penisola di Crimea nel 2014 e ai successivi conflitti nella parte orientale del paese.

L'obiettivo della presente valutazione ex post della terza operazione di AMF (AMF-III) all'Ucraina è valutarne la pertinenza, l'efficienza, l'efficacia, la coerenza e il valore aggiunto dell'UE. La suddetta valutazione esamina inoltre l'impatto sociale del programma e i suoi effetti sulla sostenibilità del debito pubblico dell'Ucraina. Essa attinge ai dati raccolti per mezzo di una serie di tecniche di ricerca quantitative e qualitative che comprendono la consultazione dei principali portatori di interessi. Sono stati individuati alcuni limiti metodologici che però non incidono sull'attendibilità complessiva dell'analisi di valutazione. I rischi e i limiti individuati sono stati compensati ricorrendo ad un'ampia gamma di fonti, a diverse tecniche di valutazione, a scenari alternativi e a molteplici consultazioni di riscontro.

Scopo della valutazione è 1) orientare l'uso futuro dello strumento di AMF e 2) garantire trasparenza e rendicontabilità, conformemente al regolamento finanziario[2] e alla decisione di AMF per l'Ucraina.

Dalla valutazione è emerso che l'AMF-III era **molto pertinente** in termini di obiettivi, dotazione finanziaria[3] e condizioni politiche. La condizionalità dell'AMF ha affrontato le principali sfide in materia di riforme in Ucraina, in particolare: gestione delle finanze pubbliche; settore dell'energia; contesto imprenditoriale; governance e trasparenza; sistema di sicurezza sociale; settore finanziario. Sebbene il paese abbia rispettato tutte le condizioni concordate in materia di riforme, sono state riscontrate difficoltà nell'attuazione delle riforme nell'ambito della lotta alla corruzione, nel settore del commercio e nel settore finanziario, che hanno portato a non versare la terza tranche dell'AMF.

Alla luce del livello di ambizione della maggior parte delle condizioni in questione, e con il senno di poi, il numero di condizioni in materia di riforme avrebbe dovuto essere inferiore[4]. Anche se il numero di condizioni nell'AMF-III rispecchia l'entità eccezionale dell'assistenza (più denaro per più riforme), un numero inferiore avrebbe potuto aiutare le autorità a puntare l'attenzione sulle priorità fondamentali e a mantenere alta la titolarità. In linea con tale riflessione, la Commissione ha scelto un approccio più mirato alla condizionalità nella successiva operazione di AMF-IV. Ciononostante, in generale, il mancato versamento della terza tranche dell'AMF-III non può essere principalmente riconducibile all'entità del pacchetto di condizionalità.

Per garantire risultati più **efficienti**, come sottolineato anche dal valutatore esterno, la progettazione del pacchetto di riforme dell'AMF-III avrebbe potuto tenere in maggiore considerazione: i) una capacità istituzionale limitata; ii) in che modo l'instabilità politica ed economica può ritardare l'attuazione; iii) l'esistenza di interessi di parte che hanno compromesso l'effettiva attuazione, da parte delle autorità ucraine, delle riforme concordate. Le condizioni riguardanti la lotta alla corruzione nell'ambito dell'AMF-III sono state

[1] Decisione (UE) 2015/601 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 aprile 2015, relativa alla concessione di assistenza macrofinanziaria a favore dell'Ucraina: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601

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

[3] L'AMF-III all'Ucraina è stata la più grande operazione singola nella storia dello strumento AMF.

[4] L'AMF-III conteneva 36 condizioni (46 se si contano le sotto-condizioni).

successivamente riprese come parte dell'AMF-IV, sottolineando l'intenzione condivisa dall'UE e dal governo ucraino di concentrare gli sforzi su un progresso costante in questo fondamentale ambito di riforma.

L'AMF-III è stata **efficace** nel sostenere il risanamento di bilancio e nell'aiutare l'Ucraina a migliorare la propria situazione della bilancia dei pagamenti. L'entità e le condizioni favorevoli dell'intervento hanno consentito risparmi di bilancio, necessari per l'attuazione di riforme strutturali, e hanno accresciuto la fiducia nell'economia ucraina.

L'AMF-III era **coerente** con il quadro politico generale delle relazioni UE-Ucraina. Vi era inoltre un elevato livello di coerenza esterna con gli interventi di altri donatori internazionali. L'AMF non ha soltanto contribuito alla "ripartizione degli oneri" con il Fondo monetario internazionale (FMI) e altri donatori in termini finanziari, ma ha anche coadiuvato le riforme promosse dall'FMI e dalla Banca mondiale grazie alla condizionalità incrociata e ad altre condizioni complementari.

La capacità dell'UE di mobilitare e coordinare consistenti risorse finanziarie in tempi relativamente brevi ha rappresentato la motivazione di fondo per l'intervento, in un momento in cui le esigenze di finanziamento dell'Ucraina erano ancora molto elevate. La condizionalità dell'AMF ha creato un effetto di rafforzamento politico che ha contribuito alla mobilitazione delle autorità ucraine attorno a riforme essenziali. Il programma ha inoltre creato **valore aggiunto** incrementando la fiducia nel settore privato.

Un'analisi controfattuale dell'**impatto sociale** dell'AMF indica che, senza il sostegno dell'FMI e dell'AMF, gli effetti sulla situazione sociale in Ucraina sarebbero stati gravi. L'intervento dell'AMF ha prodotto effetti sociali positivi diretti e indiretti sulla popolazione ucraina, rafforzando la rete di sicurezza sociale e proteggendo le famiglie a basso reddito dai rincari dei prezzi conseguenti alle riforme dell'energia attraverso regimi di compensazione. Complessivamente la maggioranza degli indicatori sociali è migliorata nel periodo in questione.

L'AMF-III ha infine svolto un **ruolo essenziale nella sostenibilità del debito pubblico dell'Ucraina** per mezzo di una serie di canali, tra cui l'invio di un forte segnale che ha agito da catalizzatore per ulteriore sostegno finanziario e per la fiducia degli investitori. Il programma ha consentito risparmi di bilancio, derivanti dalle condizioni molto favorevoli per l'assunzione di prestiti, che hanno aiutato l'Ucraina nel suo percorso di aggiustamento e a creare margini di bilancio per le riforme e il mantenimento della spesa sociale.

In conclusione, l'AMF-III è stata fondamentale per aiutare l'Ucraina ad affrontare i problemi della bilancia dei pagamenti e ad attuare le fondamentali riforme strutturali per stabilizzare l'economia e rafforzare la sostenibilità della sua posizione esterna. L'operazione ha consentito risparmi di bilancio e vantaggi finanziari, e ha agito da catalizzatore per ulteriore sostegno finanziario e per la fiducia degli investitori. Il pacchetto di condizionalità dell'AMF era pienamente in linea con il relativo programma dell'FMI e ha creato un effetto di rafforzamento politico che ha contribuito alla mobilitazione delle autorità ucraine attorno a riforme essenziali, specialmente in settori non coperti dai programmi di altri donatori internazionali.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione fornisce una valutazione dettagliata e completa dell'intervento dell'AMF. Alcune delle conclusioni relative alla valutazione dei criteri di valutazione dovranno essere ulteriormente esaminate e possono trarre beneficio dal confronto incrociato con altre operazioni di AMF portate a termine. La metavalutazione prevista per la fine del 2021 analizzerà meglio questi

punti. Essa fornirà una sintesi dei risultati degli studi di valutazione delle operazioni di AMF portate a termine negli ultimi dieci anni ed esaminerà l'affidabilità e la pertinenza della metodologia, del processo, delle realizzazioni e degli esiti di tutte le operazioni di AMF intraprese. L'esercizio valuterà inoltre il calendario delle operazioni di AMF e i potenziali collegamenti con il valore aggiunto e la visibilità operativa.