ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 9.4.2021
COM(2021) 169 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Αξιολόγηση της απόφασης (ΕΕ) 2015/601 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Απριλίου 2015, για τη χορήγηση περαιτέρω μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής στην Ουκρανία

{SWD(2021) 73 final}

Τον Απρίλιο του 2015, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν[1] πράξη ΜΧΣ ύψους 1,8 δισ. EUR για τη στήριξη της Ουκρανίας. Στόχος ήταν να αντιμετωπιστεί η κρίση του ισοζυγίου πληρωμών της Ουκρανίας, η οποία προκλήθηκε από την οικονομική και πολιτική αστάθεια που ακολούθησε τη ρωσική προσάρτηση της χερσονήσου της Κριμαίας το 2014 και τις επακόλουθες συγκρούσεις στο ανατολικό τμήμα της χώρας.

Σκοπός της παρούσας εκ των υστέρων αξιολόγησης της τρίτης πράξης ΜΧΣ (ΜΧΣ-ΙΙΙ) προς την Ουκρανία είναι η εκτίμηση της συνάφειας, της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας, της συνοχής και της ενωσιακής προστιθέμενης αξίας της, καθώς και η διερεύνηση της κοινωνικής απήχησης του προγράμματος και του αντικτύπου του στη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους της Ουκρανίας. Η παρούσα αξιολόγηση βασίζεται σε στοιχεία που συγκεντρώθηκαν μέσω διαφόρων ποσοτικών και ποιοτικών ερευνητικών τεχνικών, συμπεριλαμβανομένης της διαβούλευσης με τους βασικούς ενδιαφερόμενους. Παρότι εντοπίστηκαν ορισμένοι μεθοδολογικοί περιορισμοί, αυτοί δεν επηρεάζουν τη συνολική αξιοπιστία της αξιολόγησης. Οι εντοπισθέντες κίνδυνοι και περιορισμοί μετριάστηκαν με τη χρήση ενός ευρέος φάσματος πηγών, διαφορετικών τεχνικών αξιολόγησης, εναλλακτικών σεναρίων και πολλαπλών γύρων υποβολής παρατηρήσεων.

Σκοπός της παρούσας αξιολόγησης είναι 1) η δημιουργία του πλαισίου για τη μελλοντική χρήση του μέσου ΜΧΣ· και 2) η διασφάλιση διαφάνειας και λογοδοσίας σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό[2] και την απόφαση ΜΧΣ για την Ουκρανία.

Στην αξιολόγηση διαπιστώθηκε ότι η ΜΧΣ-ΙΙΙ ήταν **ιδιαίτερα ενδεδειγμένη** ως προς τους στόχους, το χρηματοδοτικό κονδύλιο[3] και τους όρους πολιτικής. Οι όροι χορήγησης της ΜΧΣ αφορούσαν τις κύριες προκλήσεις σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις στην Ουκρανία, και συγκεκριμένα: τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών· τον τομέα της ενέργειας· το επιχειρηματικό περιβάλλον· τη διακυβέρνηση και τη διαφάνεια· το δίχτυ κοινωνικής ασφάλειας· τον χρηματοπιστωτικό τομέα. Παρότι η χώρα κατάφερε να συμμορφωθεί με τους περισσότερους όρους που συμφωνήθηκαν σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις, ανέκυψαν δυσκολίες κατά την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στο πεδίο της καταπολέμησης της διαφθοράς, του εμπορίου και του χρηματοπιστωτικού τομέα, γεγονός που οδήγησε στη μη εκταμίευση της τρίτης δόσης της ΜΧΣ.

Δεδομένου του επιπέδου φιλοδοξίας των περισσότερων από τους σχετικούς όρους, και με το πλεονέκτημα της εκ των υστέρων γνώσης, ο αριθμός των όρων σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις θα έπρεπε να ήταν μικρότερος[4]. Αν και ο αριθμός των όρων της ΜΧΣ-ΙΙΙ αντικατοπτρίζει το εξαιρετικό μέγεθος της βοήθειας (περισσότερα χρήματα για περισσότερες μεταρρυθμίσεις), ένας μικρότερος αριθμός θα μπορούσε να βοηθήσει τις αρχές να επικεντρωθούν στις βασικές προτεραιότητες και να διατηρήσουν σε υψηλά επίπεδα την ανάληψη ευθύνης εκ μέρους τους. Βάσει της διαπίστωσης αυτής, η Επιτροπή επέλεξε μια πιο εστιασμένη προσέγγιση όσον αφορά τους όρους που θα τεθούν στην επόμενη πράξη ΜΧΣ-IV. Ωστόσο, συνολικά, η μη εκταμίευση της τρίτης δόσης της ΜΧΣ-ΙΙΙ δεν μπορεί να εξηγηθεί κατά κύριο λόγο από το μέγεθος της δέσμης όρων.

[1] Απόφαση (ΕΕ) 2015/601 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Απριλίου 2015, για τη χορήγηση μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής στην Ουκρανία: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX%3A32015D0601

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

[3] Η ΜΧΣ-ΙΙΙ προς την Ουκρανία υπήρξε η μεγαλύτερη μεμονωμένη πράξη στην ιστορία του μέσου ΜΧΣ.

[4] Η ΜΧΣ-ΙΙΙ περιλάμβανε 36 όρους (46 εάν υπολογιστούν οι επιμέρους όροι).

Προκειμένου να επιτευχθούν πιο **αποτελεσματικά** οι επιδιωκόμενοι στόχοι, όπως υπογράμμισε και ο εξωτερικός αξιολογητής, ο σχεδιασμός της δέσμης μεταρρυθμίσεων της ΜΧΣ-ΙΙΙ θα μπορούσε να λάβει καλύτερα υπόψη: i) την περιορισμένη θεσμική ικανότητα· ii) τους τρόπους με τους οποίους η πολιτική και οικονομική αστάθεια μπορεί να καθυστερήσει την εφαρμογή· και iii) την ύπαρξη κεκτημένων συμφερόντων που υπονομεύουν την αποτελεσματική εφαρμογή από τις ουκρανικές αρχές των μεταρρυθμίσεων που συμφωνήθηκαν. Οι όροι που περιλαμβάνει η ΜΧΣ-ΙΙΙ σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς περιλήφθηκαν στη συνέχεια και στην ΜΧΣ-IV, γεγονός που υπογραμμίζεις την κοινή πρόθεση της ΕΕ και της ουκρανικής κυβέρνησης να επικεντρώσουν τις προσπάθειές τους στην επίτευξη σταθερής προόδου σε αυτόν τον κρίσιμο τομέα μεταρρυθμίσεων.

Η ΜΧΣ-ΙΙΙ στήριξε **αποτελεσματικά** τη δημοσιονομική εξυγίανση και βοήθησε την Ουκρανία να βελτιώσει τη θέση του ισοζυγίου πληρωμών της. Το μέγεθος και οι ευνοϊκοί όροι της παρέμβασης κατέστησαν δυνατή την εξοικονόμηση δημοσιονομικών πόρων, η οποία ήταν αναγκαία για την εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και την αύξηση της εμπιστοσύνης στην ουκρανική οικονομία.

Η ΜΧΣ-ΙΙΙ ήταν **συνεπής** με το ευρύτερο πλαίσιο πολιτικής που διέπει τις σχέσεις ΕΕ-Ουκρανίας. Επίσης, το επίπεδο εξωτερικής συνοχής με παρεμβάσεις από άλλους διεθνείς χορηγούς ήταν υψηλό. Η ΜΧΣ όχι μόνο συνέβαλε στον «επιμερισμό των βαρών» με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και άλλους χορηγούς, αλλά ενίσχυσε ταυτόχρονα τις μεταρρυθμίσεις που προωθούνται από το ΔΝΤ και την Παγκόσμια Τράπεζα καθώς οι όροι που έθετε αλληλεπικαλύπτονταν και αλληλοσυμπληρώνονταν με τους όρους των δύο αυτών οργάνων.

Η ικανότητα της ΕΕ να κινητοποιεί και να συντονίζει σημαντικούς χρηματοδοτικούς πόρους με σχετικά μεγάλη ταχύτητα αποτέλεσε έναν από τους βασικούς λόγους για την παρέμβαση, σε μια περίοδο κατά την οποία οι ανάγκες χρηματοδότησης της Ουκρανίας ήταν ακόμη εξαιρετικά υψηλές. Οι όροι χορήγησης της ΜΧΣ δημιούργησαν ένα ενισχυτικό αποτέλεσμα σε πολιτικό επίπεδο, το οποίο συνέβαλε ώστε οι ουκρανικές αρχές να υποστηρίξουν κρίσιμες μεταρρυθμίσεις. Το πρόγραμμα προσέφερε επίσης **προστιθέμενη αξία** χάρη στη συμβολή του στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης στον ιδιωτικό τομέα.

Από την ανάλυση εναλλακτικών σεναρίων που διενεργήθηκε ως προς τον **κοινωνικό αντίκτυπο** της ΜΧΣ προκύπτει ότι, εάν δεν είχε χορηγηθεί στήριξη από τη ΜΧΣ και το ΔΝΤ, οι επιπτώσεις στην κοινωνική κατάσταση στην Ουκρανία θα ήταν σοβαρές. Η παρέμβαση ΜΧΣ είχε τόσο άμεσες όσο και έμμεσες θετικές κοινωνικές επιπτώσεις στον ουκρανικό πληθυσμό, καθώς ενίσχυσε το δίχτυ κοινωνικής ασφάλειας και προστάτευσε, μέσω συστημάτων αποζημιώσεων, τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος από την αύξηση των τιμών που προκάλεσαν οι μεταρρυθμίσεις στον τομέα της ενέργειας. Συνολικά, οι περισσότεροι κοινωνικοί δείκτες βελτιώθηκαν κατά την υπό εξέταση περίοδο.

Τέλος, η ΜΧΣ-ΙΙΙ διαδραμάτισε **καθοριστικό ρόλο στη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους της Ουκρανίας** μέσω ποικίλων διαύλων, μεταξύ άλλων ως αποτέλεσμα του θετικού μηνύματος που εξέπεμψε, το οποίο λειτούργησε ως καταλύτης για πρόσθετη χρηματοδοτική στήριξη και για αύξηση της εμπιστοσύνης των επενδυτών. Το πρόγραμμα κατέστησε δυνατή την εξοικονόμηση δημοσιονομικών πόρων, χάρη στους ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους δανεισμού, γεγονός που βοήθησε την Ουκρανία να εξομαλύνει την πορεία προσαρμογής της και να δημιουργήσει δημοσιονομικά περιθώρια για μεταρρυθμίσεις και βιώσιμες κοινωνικές δαπάνες.

Εν κατακλείδι, η ΜΧΣ-ΙΙΙ υπήρξε καθοριστικής σημασίας για τη στήριξη της Ουκρανίας στην αντιμετώπιση των προβλημάτων του ισοζυγίου πληρωμών της και στην εφαρμογή

βασικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ώστε να σταθεροποιήσει την οικονομία της και να ενισχύσει τη βιωσιμότητα της εξωτερικής της θέσης. Κατέστησε δυνατή την εξοικονόμηση δημοσιονομικών πόρων και παρείχε οικονομικά οφέλη, ενώ λειτούργησε και ως καταλύτης για πρόσθετη χρηματοδοτική στήριξη και για αύξηση της εμπιστοσύνης των επενδυτών. Η δέσμη όρων της ΜΧΣ ευθυγραμμίστηκε πλήρως με το σχετικό πρόγραμμα του ΔΝΤ και δημιούργησε ένα ενισχυτικό αποτέλεσμα σε πολιτικό επίπεδο, το οποίο συνέβαλε ώστε οι ουκρανικές αρχές να υποστηρίξουν σημαντικές μεταρρυθμίσεις, ιδίως σε τομείς που δεν καλύπτονται από άλλα διεθνή προγράμματα χορηγών.

Το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, επάνω στο οποίο βασίστηκε η παρούσα έκθεση, παρέχει μια λεπτομερή και ολοκληρωμένη αξιολόγηση της παρέμβασης ΜΧΣ. Ορισμένα συμπεράσματα σχετικά με την εκτίμηση των κριτηρίων αξιολόγησης θα απαιτήσουν περαιτέρω εξέταση και ίσως είναι χρήσιμο στο πλαίσιο αυτό να γίνουν διασταυρούμενες συγκρίσεις με άλλες περατωθείσες πράξεις ΜΧΣ. Έχει προγραμματιστεί μετα-αξιολόγηση για το τέλος του 2021, η οποία θα διερευνήσει λεπτομερέστερα τα σημεία αυτά. Η μετα-αξιολόγηση θα παράσχει μια σύνθεση των αποτελεσμάτων των μελετών αξιολόγησης των πράξεων ΜΧΣ που πραγματοποιήθηκαν την τελευταία δεκαετία και θα εξετάσει την αξιοπιστία και τη συνάφεια της μεθοδολογίας, της διαδικασίας, των εκροών και των αποτελεσμάτων όλων των πράξεων ΜΧΣ που πραγματοποιήθηκαν. Επιπλέον, στο πλαίσιο της μετα-αξιολόγησης θα αξιολογηθεί το χρονοδιάγραμμα των πράξεων ΜΧΣ και οι πιθανές συνδέσεις με την προστιθέμενη αξία και την ορατότητα των πράξεων αυτών.