

Βρυξέλλες, 4.4.2023
SWD(2023) 91 draft

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Εκ των υστέρων αξιολόγηση

των

προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής της Ελλάδας

κατά την περίοδο 2010-2018

{SWD(2023) 90 final}

Συνοπτική παρουσίαση

Στο παρόν έγγραφο εργασίας, οι υπηρεσίες της Επιτροπής παρουσιάζουν τις απόψεις τους σχετικά με την αξιολόγηση των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής της Ελλάδας κατά την περίοδο 2010-2018. Σκοπός της παρούσας αξιολόγησης είναι να εκτιμηθεί το σύνολο της παρέμβασης καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου, προκειμένου να αντληθούν διδάγματα για τη μελλοντική λήψη αποφάσεων και να εντοπιστούν τομείς βελτίωσης στον σχεδιασμό των μελλοντικών παρεμβάσεων πολιτικής. Πρόκειται για την πέμπτη εκ των υστέρων αξιολόγηση προγράμματος προσαρμογής της ζώνης του ευρώ μετά την ολοκλήρωση των αξιολογήσεων των προγραμμάτων της Ιρλανδίας, της Πορτογαλίας και της Κύπρου, καθώς και της πράξης χρηματοδοτικής συνδρομής προς την Ισπανία⁽¹⁾.

Το παρόν έγγραφο εργασίας βασίζεται σε σειρά δημοσιευμένων μελετών σχετικά με τα ελληνικά προγράμματα. Σε αυτές συγκαταλέγονται τέσσερις εξωτερικές μελέτες για συγκεκριμένα θέματα, δύο έγγραφα συζήτησης από το προσωπικό της Επιτροπής και μία έκθεση εξωτερικής αξιολόγησης που εκπονήθηκε από το CEPS, την ECORYS και το Εθνικό Ινστιτούτο Οικονομικής και Κοινωνικής Έρευνας. Η τελευταία έκθεση αποτελεί βασικό σημείο αναφοράς για το παρόν έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής και δημοσιεύεται ταυτόχρονα. Βασικές πηγές άντλησης αποδεικτικών στοιχείων για την έκθεση εξωτερικής αξιολόγησης ήταν τα επίσημα έγγραφα του προγράμματος, θεματικές βασικές μελέτες, νομικά έγγραφα, οικονομικές αναλύσεις βασισμένες σε δεδομένα, επιστημονικά συγγράμματα και στοχευμένες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Η συνολική προσέγγιση αξιολόγησης ακολούθησε τις αρχές των κατευθυντήριων γραμμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας⁽²⁾ και αξιολόγησε την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα, τη συνάφεια, τη συνοχή και την ενωσιακή προστιθέμενη αξία των προγραμμάτων. Η αξιολόγηση διεξήχθη υπό την εποπτεία διυπηρεσιακής συντονιστικής ομάδας της Επιτροπής, η οποία παρείχε πληροφορίες, εμπειρογνομosύνη και διασφάλιση της ποιότητας σύμφωνα με τα πρότυπα αξιολόγησης.

Για την κατανόηση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων των προγραμμάτων, είναι σημαντικό να εξεταστεί το οικονομικό και πολιτικό πλαίσιο κάθε προγράμματος χρηματοδοτικής συνδρομής, εντός του οποίου έγιναν οι σχετικές επιλογές πολιτικής. Μετά την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008/09, οι ανησυχίες σχετικά με τη δημοσιονομική κατάσταση στην Ελλάδα προκάλεσαν απώλεια της εμπιστοσύνης και της πρόσβασης σε διεθνή χρηματοδότηση. Για να αποφευχθεί μια μεγάλη χρηματοπιστωτική κρίση, με σοβαρές οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις στην Ελλάδα και πιθανές δευτερογενείς επιπτώσεις στη ζώνη του ευρώ και στο σύνολο της ΕΕ, τα κράτη μέλη και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) συμφώνησαν να χορηγήσουν δάνεια από το 2010. Οι εκταμιεύσεις προϋπόθεταν την εκπλήρωση όρων στο πλαίσιο διαφόρων τομεακών πολιτικών,

⁽¹⁾ Όλες οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις έχουν δημοσιευθεί στη σειρά «European Economy Institutional Papers» και είναι διαθέσιμες στη διεύθυνση https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_el.

⁽²⁾ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής: Better Regulation Guidelines (Κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας), SWD (2021) 305 final.

οι οποίοι απέβλεπαν στην αποκατάσταση της πρόσβασης σε χρηματοδότηση από την αγορά. Βασικοί στόχοι αυτής της αιρεσιμότητας ήταν η δημοσιονομική εξυγίανση για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους, η σταθεροποίηση του τραπεζικού τομέα, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για την ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας, καθώς και οι μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση της ικανότητας και της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Η κατάσταση δεν εξελίχθηκε όπως αναμενόταν. Απαιτήθηκαν τρία διαδοχικά προγράμματα χρηματοδοτικής συνδρομής για να μπορέσει η Ελλάδα να επιστρέψει σταδιακά στις κρατικές αγορές. Η εξέλιξη αυτή οφειλόταν τόσο στη σοβαρότητα των προβλημάτων στην Ελλάδα όσο και σε εξωγενείς παράγοντες που εξηγούν εν μέρει τις χαμηλές επιδόσεις των πρώτων ετών. Η Ελλάδα αντιμετώπισε επίσης επαναλαμβανόμενες παρατεταμένες περιόδους πολιτικής αστάθειας που αναζωπύρωσαν την αβεβαιότητα όσον αφορά την πολιτική πορεία, τη δέσμευση στις μεταρρυθμίσεις και την αποτελεσματική υλοποίησή τους. Μέχρι το 2018 σημειώθηκε σημαντική πρόοδος όσον αφορά τη διόρθωση του δημοσιονομικού ελλείμματος για την αποκατάσταση της βιωσιμότητας του χρέους, τη σταθεροποίηση του χρηματοπιστωτικού τομέα, την υλοποίηση ορισμένων σημαντικών μεταρρυθμίσεων για την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας, και τη βελτίωση της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα. Ωστόσο, μετά την έξοδο από τα προγράμματα, έπρεπε να γίνουν ακόμη σημαντικές μεταρρυθμίσεις.

Η παρέμβαση της ΕΕ στην ελληνική κρίση δημόσιου χρέους υπήρξε αποτελεσματική ως προς την επίτευξη των στόχων της και την αποφυγή αρνητικότερων συνεπειών. Ταυτόχρονα, εξετάζοντας την αποδοτικότητα και τη συνέπεια, η προσαρμογή είχε υψηλό κόστος από την άποψη του εισοδήματος και του κοινωνικού αντίκτυπου. Έπειτα από μια επώδυνη διαδικασία προσαρμογής, τα βασικά μακροοικονομικά βασικά μεγέθη της Ελλάδας προσέγγισαν και πάλι εκείνα των ομολόγων της και τους μέσους όρους της ζώνης του ευρώ. Παρά το ακόμη υψηλό δημόσιο χρέος, τα δημόσια οικονομικά τέθηκαν σε βιώσιμη πορεία και η εμπιστοσύνη της αγοράς αποκαταστάθηκε σταδιακά. Η διαχείριση των προγραμμάτων, τα οποία αρχικά αντιμετωπίστηκαν με δυσπιστία και έτυχαν χαμηλής αποδοχής από την Ελλάδα, οπότε και η υλοποίησή τους ήταν αρχικά περιορισμένη, βελτιώθηκε σταδιακά με την πάροδο του χρόνου.

Με τη συμμετοχή της ΕΕ και της ζώνης του ευρώ αποφεύχθηκε μια ακόμη σοβαρότερη χρηματοπιστωτική κρίση στην Ελλάδα και η διάδοσή της στην υπόλοιπη ζώνη του ευρώ. Μέσω των μελών και των θεσμικών οργάνων τους, κατέστη δυνατή η χορήγηση σημαντικών χρηματοδοτικών κονδυλίων για τα προγράμματα. Η ενωσιακή προστιθέμενη αξία ήταν επίσης σημαντική για τη στήριξη του σχεδιασμού και της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, με γνώμονα το πολιτικό και το νομικό πλαίσιο της ΕΕ. Από την άποψη αυτή, η τεχνική στήριξη της ΕΕ συνέβαλε περαιτέρω στον σχεδιασμό και την υλοποίηση ορισμένων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Τα αποτελέσματα των προγραμμάτων εξακολούθησαν να είναι σημαντικά μετά τη λήξη του τρίτου προγράμματος το 2018. Υπήρξε διαρκής θετικός αντίκτυπος των βιώσιμων δημόσιων οικονομικών, ενός πιο ανθεκτικού τραπεζικού τομέα και μιας πολύ σημαντικής δέσμης ριζικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Επιπλέον, η Ελλάδα επέστρεψε στην ίδια με

όλα τα άλλα κράτη μέλη τακτική οικονομική εποπτεία της ΕΕ. Επιπλέον, η ενισχυμένη εποπτεία της Ελλάδας βασίστηκε στη δέσμευση της Ευρωομάδας του Ιουνίου 2018 να εκταμιεύσει το ποσό των μέτρων ελάφρυνσης του χρέους μετά την υλοποίηση σαφώς καθορισμένων όρων πολιτικής. Οι ρυθμίσεις αυτές αποδείχθηκαν επιτυχείς, γεγονός που επιβεβαιώθηκε από τη συνέχιση της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, παρά τις δύσκολες συνθήκες της πανδημίας κατά τη διάρκεια μεγάλου μέρους της περιόδου. Η Ελλάδα πέρασε από την ενισχυμένη εποπτεία στην μεταπρογραμματική εποπτεία τον Αύγουστο του 2022.

Συνολικά, η παρούσα αξιολόγηση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα δεν είχαν αρχικά τις αναμενόμενες επιδόσεις, αλλά οι επιδόσεις τους βελτιώθηκαν με την πάροδο του χρόνου. Όσον αφορά την αποδοτικότητα, χρειάστηκαν τρία προγράμματα με σημαντικό όγκο χρηματοδότησης κατά την περίοδο 2010-2018 για την επίτευξη των κυριότερων στόχων τους και τη σταδιακή επιστροφή στις αγορές κρατικών ομολόγων. Λόγω της σοβαρότητας των προβλημάτων και διαφόρων δυσμενών εξωγενών παραγόντων, οι αρχικές ανεπάρκειες όσον αφορά την αποδοτικότητα και τη συνεκτικότητα των προγραμμάτων κατέστησαν εμφανείς με το υψηλό κόστος από την άποψη του οικονομικού και του κοινωνικού αντίκτυπου. Το κυριότερο πρόσθετο όφελος της ΕΕ ήταν ότι, λόγω της χρηματοδότησης και της στήριξης της ΕΕ και της ζώνης του ευρώ για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, αποφεύχθηκε μια ακόμη σοβαρότερη χρηματοπιστωτική κρίση στην Ελλάδα, η οποία ενδεχομένως θα μπορούσε να επεκταθεί στην υπόλοιπη ζώνη του ευρώ. Όσον αφορά τη συνάφεια, οι μεταρρυθμίσεις που δεν είχαν ακόμη υλοποιηθεί κατά τη λήξη των προγραμμάτων αποτέλεσαν αντικείμενο παρακολούθησης μέσω της τακτικής οικονομικής εποπτείας και της ενισχυμένης εποπτείας της Ελλάδας από την ΕΕ.

Η αξιολόγηση αυτή, σε συνδυασμό με τις άλλες εκ των υστέρων αξιολογήσεις προγραμμάτων, επιτρέπει την άντληση ορισμένων διδαγμάτων. Τα πέντε προγράμματα χρηματοδοτικής συνδρομής των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ έλαβαν χώρα στον απόηχο της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης και παρουσίαζαν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά. Παρά τα κοινά αυτά χαρακτηριστικά, κάθε χρηματοδοτικό πρόγραμμα ήταν μοναδικό και έπρεπε να είναι προσαρμοσμένο στις ειδικές ανάγκες κάθε χώρας, αποφεύγοντας μια ενιαία προσέγγιση για όλα τα κράτη. Κατά την άντληση διδαγμάτων από τα προηγούμενα προγράμματα, είναι σημαντικό να ληφθούν υπόψη οι θεσμικές, πολιτικές και διοικητικές πραγματικότητες, οι οποίες εξελίχθηκαν με την πάροδο του χρόνου και θα συνεχίσουν να εξελίσσονται με την εν εξελίξει επανεξέταση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, καθώς και με την αναμενόμενη τροποποίηση της Συνθήκης ΕΜΣ. Τα διδάγματα που αντλήθηκαν και τα οποία παρουσιάζονται στο παρόν έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής αφορούν την προετοιμασία, τον σχεδιασμό, τους όρους πολιτικής, τον κοινωνικό αντίκτυπο και την υλοποίηση των προγραμμάτων. Αφορούν επίσης την οργάνωση των εργασιών του προγράμματος στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την εξωτερική επικοινωνία και τη στρατηγική εξόδου από τα προγράμματα.