



Bryssel 8.7.2019
COM(2019) 324 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**kolmansille maille myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun toteutuksesta
vuonna 2018**

{SWD(2019) 292 final}

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	2
2	MAKROTALOUDELLISET RAHOITUSAPUTOIMET VUONNA 2018	3
2.1	Yleiskatsaus.....	3
2.2	Yksittäiset makrotaloudelliset rahoitusaputoimet edunsaajamaissa vuonna 2018	4
2.2.1	<i>Georgia</i>	4
2.2.2	<i>Jordania</i>	6
2.2.3	<i>Moldova</i>	6
2.2.4	<i>Tunisia</i>	7
2.2.5	<i>Ukraina</i>	8
2.3	Yleiskatsaus makrotaloudellisilla rahoitusaputoimilla tuetuista uudistuksista	9
3	MAKROTALOUDELLISTEN RAHOITUSAPUVAROJEN ASIANMUKAISEN KÄYTÖN VARMISTAMINEN: OPERATIIVISET ARVIOINNIT, JÄLKIARVIOINNIT JA TARKASTUKSET	10
3.1	Operatiiviset arvioinnit.....	10
3.2	Jälkiarvioinnit.....	10
3.2.1	Ukrainan ensimmäinen ja toinen makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma.....	11
3.2.2	Jordanian ensimmäinen makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma.....	11
3.2.3	Kirgisian makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma.....	12
4	MAKROTALOUDELLISEEN RAHOITUSAPUVÄLINEESEEN LIITTYVÄ YLEINEN KEHITYS.....	13
4.1	Makrotaloudellisen rahoitusapuvälineen toiminta	13
4.2	Tuleva kehitys: makrotaloudellinen rahoitusapu seuraavassa monivuotisessa rahoituskehityksessä	14
5	UUDET RAHOITUSAPUPYYNNÖT JA KOMISSION TULEVAT EHDOTUKSET – TALOUSARVIOTILANNE	15

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

kolmansille maille myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun toteutuksesta vuonna 2018

1 JOHDANTO

Makrotaloudellinen rahoitusapu on rahoitusväline¹, jolla katetaan Euroopan unionia maantieteellisesti, taloudellisesti ja poliittisesti lähellä olevien maiden poikkeuksellisia ulkoisia rahoitustarpeita. Sen pääasiallisena tavoitteena on palauttaa makrotalouden ja rahoitusjärjestelmän vakaus ehdokasmaissa, mahdollisissa ehdokasmaissa ja unionin naapurimaissa sekä kannustaa niitä samalla toteuttamaan makrotalouden sopeutustoimia ja rakenneuudistuksia. Se toteutetaan joko lainoina, joita varten komissio lainaa tarvittavat varat pääomamarkkinoilta ja lainaa ne edelleen edunsaajamaille, tai tietyissä olosuhteissa avustuksina, jotka rahoitetaan Euroopan unionin talousarviosta.

Makrotaloudellisella rahoitusavulla täydennetään Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) kanssa sovittua sopeutus- ja uudistusohjelmaa, joka on myös sen käyttöönoton edellytyksenä. Rahoitusavun edellytyksenä on myös, että edunsaajamaa noudattaa ihmisoikeuksia ja että maassa on todellinen demokraattinen järjestelmä. Rahoitusapu maksetaan erissä, jotka ovat tiukasti riippuvaisia sellaisten vaikuttavien uudistusten toteuttamisesta, joilla pyritään saavuttamaan edunsaajamaan talouden pitkän aikavälin kestävyys. Tällä tavoin makrotaloudellinen rahoitusapu täydentää Euroopan unionin säännönmukaisessa yhteistyössä käytettäviä avustuksia ja tukee laajempaa vakauden ja hyvinvoinnin edistämistavoitetta unionin rajojen ulkopuolella. Makrotaloudellisen ja poliittisen epävakauden jatkuessa Euroopan unionin naapurialueella makrotaloudelliset rahoitusaputoimet on laajalti tunnustettu tehokkaaksi kriisinhallintavälineeksi, jonka avulla unioni voi toimia näkyvästi ja joustavasti ja jolla on huomattava vipuvaikutus politiikkaan.²

EU:n ulkopuolisille maille myönnettävän makrotaloudellisen rahoitusavun määrä on kasvanut: määrä oli 6,3 miljardia euroa vuosina 2009–2018, kun se oli 1,2 miljardia euroa vuosina 2000–2008. Poliittinen ja taloudellinen kuuhunta Välimeren alueen arabikumppanimaissa on lisännyt makrotaloudellisen rahoitusavun kysyntää vuodesta 2012, ja Jordaniassa ja Tunisiassa toteutetaan parhaillaan toimia. Vuonna 2014 Itä-Ukrainan konflikti ja Ukrainan talous- ja rahoitustilanteen heikkeneminen nostivat makrotaloudellisen rahoitusavun ennennäkemättömälle tasolle. Vuosina 2014–2018 Ukrainalle myönnettiin yhteensä 4,4 miljardia euroa neljässä makrotaloudellisessa

¹Muilla kolmansille maille kuin kehitysmaille annettavan makrotaloudellisen rahoitusavun oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 212 artikla.

²Makrotaloudellinen rahoitusapu täydentää myös muita EU:n naapurialueilleen kohdentamia ulkoisia toimia tai välineitä, kuten budjettitukea. Vuoden 2018 kertomus budjettituesta on saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/budget_support_-_trends_results_2018_final_1.pdf

rahoitusaputoimessa. Kyseessä on suurin rahoitusapu, joka on koskaan myönnetty Euroopan unionin ulkopuoliselle maalle näin lyhyessä ajassa.

Ukrainan alueen jatkuvan geopoliittisen ja taloudellisen epävakauden vuoksi makrotaloudellisen rahoitusavun lainojen enimmäismäärää lisättiin 0,5 miljardista eurosta 2 miljardiin euroon vuodessa vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehysten jäljellä oleviksi vuosiksi. Komissio on ehdottanut, että lainojen vuotuinen määrä pidetään 2 miljardissa eurossa vuosia 2021–2027 koskevassa monivuotisessa rahoituskehyksessä.

Tämä kertomus on laadittu noudattaen komission tiedonantovelvoitteita, jotka perustuvat useisiin makrotaloudellisia rahoitusaputoimia koskeviin neuvoston päätöksiin ja Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteisiin päätöksiin. Kertomukseen liittyy komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa on yksityiskohtaisempia analyysejä makrotalouden ympäristöstä ja yksittäisten makrotaloudellisten rahoitusaputoimien toteutuksesta.

2 MAKROTALOUDELLISET RAHOITUSAPUTOIMET VUONNA 2018

2.1 Yleiskatsaus

Vuonna 2018 päätettiin myöntää lisää makrotaloudellista rahoitusapua Georgialle ja Ukrainalle, ja komissio maksoi molempien ohjelmien ensimmäiset erät vuoden loppuun mennessä. Myös Jordaniassa, Tunisiassa ja Moldovassa meneillään olevien makrotaloudellisten rahoitusapuohjelmien toteutuksessa edistytettiin (Jordanian ja Tunisian ohjelmat hyväksyttiin vuonna 2016 ja Moldovan ohjelma vuonna 2017). Kyseisiin makrotaloudellisiin rahoitusapuohjelmiin kuuluvia maksuja on kuitenkin lykätty syistä, joihin EU ei voi vaikuttaa.

Makrotaloudellisten rahoitusapuohjelmien toteuttamisen tilanne oli vuoden 2018 lopussa seuraavanlainen:

- Tunisialle myönnettävä makrotaloudellinen rahoitusapu II: Euroopan unioni hyväksyi 6. heinäkuuta 2016 Tunisialle lainojen muodossa myönnettävän enintään 500 miljoonan euron makrotaloudellisen lisärahoitusavun (makrotaloudellinen rahoitusapu II)³, joka maksetaan kolmessa erässä. Yhteisymmärryspöytäkirja ja lainasopimus tulivat voimaan elokuussa 2017. Toisen makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman ensimmäinen, 200 miljoonan euron suuruinen erä maksettiin 25. lokakuuta 2017 ja toinen, 150 miljoonan euron erä 24. kesäkuuta 2019. Viimeinen erä on tarkoitus maksaa vuoden 2019 loppuun mennessä, mikäli jäljellä olevat talouspoliittiset ehdot täyttyvät ja IMF:n ohjelma etenee suunnitellusti.
- Jordanielle myönnettävä makrotaloudellinen rahoitusapu II: Lainsäädäntövallan käyttäjät antoivat 14. joulukuuta 2016 Jordanielle myönnettävää makrotaloudellista lisärahoitusapua koskevan päätöksen⁴. Lisärahoitusavun määrä on enintään 200 miljoonaa euroa. Se myönnetään kokonaisuudessaan lainoina, ja se on jatkoa vuonna 2015 päättyneelle 180 miljoonan euron toimelle. Euroopan

³Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2016/1112, annettu 6 päivänä heinäkuuta 2016, makrotaloudellisen lisärahoitusavun myöntämisestä Tunisialle (EUVL L 186, 9.7.2016, s. 1).

⁴Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2016/2371, annettu 14 päivänä joulukuuta 2016, makrotaloudellisen lisärahoitusavun myöntämisestä Jordanian hašemiittiselle kuningaskunnalle (EUVL L 352, 23.12.2016, s. 18).

unionin ja Jordanian välinen yhteisymmärryspöytäkirja allekirjoitettiin 19. syyskuuta 2017. Rahoitusapu maksettiin kahdessa 100 miljoonan euron erässä lokakuussa 2017 ja kesäkuussa 2019.

- Moldovalle myönnettävä makrotaloudellinen rahoitusapu: Lainsäädäntövallan käyttäjät päättivät 13. syyskuuta 2017 myöntää Moldovalle makrotaloudellista rahoitusapua. Avun määrä on enintään 100 miljoonaa euroa, josta enintään 40 miljoonaa on määrä myöntää avustuksina ja enintään 60 miljoonaa euroa lainoina. EU:n ja Moldovan välinen yhteisymmärryspöytäkirja, lainasopimus ja avustussopimus tulivat voimaan tammikuussa 2018. Apu maksetaan kolmessa erässä. Ensimmäisen, 30 miljoonan euron suuruisen erän maksaminen keskeytettiin vuonna 2018, koska poliittiset ennakkoodellytykset eivät täyttyneet. Tämän jälkeen seurasi useita huolestuttavia tapahtumia, kuten Chişinăun pormestarinvaalien tulosten mitätöinti, jotka viittasivat vakavaan demokratian heikkenemiseen Moldovassa. Erä on nyt määrä maksaa vuosien 2019 ja 2020 aikana, edellyttäen, että poliittiset ennakkoodellytykset ja jäljellä olevat talouspoliittiset ehdot täyttyvät ja IMF:n ohjelma etenee suunnitellusti.
- Georgialle myönnettävä makrotaloudellinen rahoitusapu III: Lainsäädäntövallan käyttäjät päättivät 18. huhtikuuta 2018 myöntää Georgialle makrotaloudellista lisärahoitusapua. Avun määrä on enintään 45 miljoonaa euroa, josta 35 miljoonaa on määrä myöntää lainoina ja 10 miljoonaa euroa avustuksina. Makrotaloudellinen rahoitusapu tuli voimaan marraskuussa 2018 sen jälkeen, kun Georgian parlamentti oli ratifioinut oikeudelliset asiakirjat. Ensimmäinen, 20 miljoonan suuruinen erä maksettiin joulukuussa 2018, ja toinen, 25 miljoonan suuruinen erä (20 miljoonaa euroa lainoina ja 5 miljoonaa euroa avustuksina) on määrä maksaa vuoden 2019 puolivälissä, mikäli jäljellä olevat talouspoliittiset ehdot täyttyvät ja IMF:n ohjelma etenee suunnitellusti.
- **Ukrainalle myönnettävä makrotaloudellinen rahoitusapu IV:** Komissio antoi 9. maaliskuuta 2018 ehdotuksen Ukrainalle lainojen muodossa myönnettävästä 1 miljardin euron makrotaloudellisesta lisärahoitusavusta, joka maksettaisiin kahdessa erässä vuosina 2018–2019. Lainsäädäntövallan käyttäjät hyväksyivät ehdotuksen 4. heinäkuuta 2018, ja makrotaloudellinen rahoitusapu tuli voimaan sen jälkeen, kun Ukrainan parlamentti oli ratifioinut yhteisymmärryspöytäkirjan ja lainasopimuksen marraskuussa 2018. Ensimmäinen, 500 miljoonan suuruinen erä maksettiin joulukuussa 2018, ja toinen erä on määrä maksaa vuoden 2019 ensimmäisen puoliskon aikana, mikäli jäljellä olevat talouspoliittiset ehdot täyttyvät ja IMF:n ohjelma etenee suunnitellusti.

Vuonna 2018 hyväksyttiin uusia makrotaloudellisia rahoitusaputoimia yhteensä 1 045 miljoonan euron arvosta ja maksettiin 520 miljoonaa euroa. Liitteissä 1 A ja 1 B annetaan yksityiskohtaisempia tietoja voimassa olevien maksujen tilasta maittain ja alueittain vuoden 2018 lopun tilanteen mukaan.

2.2 Yksittäiset makrotaloudelliset rahoitusaputoimet edunsaajamaissa vuonna 2018

2.2.1 Georgia

Georgian talous on elpynyt vakaasti vuosina 2015–2016 tapahtuneen kasvun hidastumisen jälkeen. Ulkoisia haavoittuvuustekijöitä on kuitenkin säilynyt, erityisesti suuri vaihtotaseen alijäämä ja ulkomaisen velan määrä. Haavoittuvuutta pahentavat

alueelliset ja globaalit tekijät, kuten maailmanlaajuiseen talouskasvun hidastumiseen liittyvät riskit.

Vuonna 2018 Georgian reaalisen BKT:n arvioidaan kasvaneen 4,8 prosenttia, mikä johtuu sekä kotimaisen että ulkomaisen kysynnän kasvusta. Julkisen talouden alijäämän arvioidaan pienentyneen talouskasvun ja talouden vakauttamistoimien ansiosta 3,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2018, kun se oli 3,9 prosenttia vuonna 2017. Samasta syystä Georgian julkinen velka supistui hieman eli 43 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2018, kun se oli 45 prosenttia vuonna 2017. Georgian maksutase on kuitenkin edelleen haavoittuva, mikä johtuu pienenevästä mutta yhä suuresta vaihtotaseen alijäämästä (6,7 prosenttia suhteessa BKT:hen vuoden 2018 kolmena ensimmäisenä vuosineljänneksenä, kun se oli 7,5 prosenttia samana ajanjaksona vuonna 2017) ja suuresta ulkomaanvelasta (109 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018, kun se oli 113 prosenttia vuonna 2017). Georgian kansainväliset valuuttavarannot ovat kasvaneet viime vuosina, ja ne olivat yhteensä 3,3 miljardia Yhdysvaltain dollaria vuoden 2018 lopussa (mikä vastaa 3,4 kuukauden tuontia). Toisaalta myös varantotarpeet ovat kasvaneet, ja varannot ovat tällä hetkellä IMF:n riittäväksi arvioimaa tasoa pienemmät.

Tässä tilanteessa Georgia ja IMF sopivat huhtikuussa 2017 kolmivuotisesta (2017–2020) 285 miljoonan Yhdysvaltain dollarin laajennetusta rahoitusjärjestelystä. Laajennettu rahoitusjärjestely etenee suunnitellusti. Ohjelman ensimmäiset kolme tarkastelua saatettiin loppuun suunnitelmien mukaisesti joulukuussa 2017, kesäkuussa 2018 ja joulukuussa 2018. Georgia oli saavuttanut tarkasteluissa kaikki tavoitteet. IMF ja Georgian viranomaiset tekivät ohjelman neljännen tarkastelun päätteeksi henkilöstötason sopimuksen toukokuussa 2019. Georgia saa tarkastelun valmistuttua noin 41,6 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria.

Georgia pyysi Euroopan unionilta makrotaloudellista lisärahoitustukea⁵ kesäkuussa 2017. Komissio antoi syyskuussa 2017 EU:n lainsäädäntövallan käyttäjille ehdotuksen enintään 45 miljoonan euron (10 miljoonaa euroa avustuksina ja 35 miljoonaa euroa lainoina) makrotaloudellisesta lisärahoitusavusta Georgialle. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat asiasta päätöksen huhtikuussa 2018. Käynnissä olevaa makrotaloudellista rahoitusaputointa koskeva yhteisymmärryspöytäkirja, avustussopimus ja lainasopimus allekirjoitettiin kirjeenvaihtona elokuussa 2018.

Yhteisymmärryspöytäkirja ja siihen liittyvät sopimukset tulivat voimaan marraskuussa 2018, ja ensimmäinen, 20 miljoonan euron suuruinen erä (5 miljoonaa euroa avustuksina ja 15 miljoonaa euroa lainoina) maksettiin Georgialle joulukuussa 2018. Makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman toteutuksen seuraavassa vaiheessa on määrä maksaa toinen ja samalla viimeinen, 25 miljoonan euron erä (5 miljoonaa euroa avustuksina ja 20 miljoonaa euroa lainoina) vuoden 2019 puolivälissä. Toisen erän maksaminen riippuu poliittisten ennakkoehdelytysten ja IMF:n ohjelman moitteettoman etenemisen lisäksi myös Georgian ja EU:n välisessä yhteisymmärryspöytäkirjassa sovitusta talouspoliittisista ehdoista. Kyseisten talouspoliittisten ehtojen tavoitteena on Georgian talouden vahvistaminen julkisen varainhoidon, rahoitusalan, sosiaali- ja työmarkkinapolitiikan ja liiketoimintaympäristön osalta.

⁵Ensimmäistä ja toista Georgialle myönnettyä makrotaloudellista rahoitusaputointa koskevat sitoumukset tehtiin Brysselissä lokakuussa 2008 pidetyssä kansainvälisessä avunantajien konferenssissa. Molemmat toimet olivat 46 miljoonan euron arvoisia, ja ne toteutettiin vuosina 2009–2010 ja 2015–2017.

2.2.2 Jordania

Syyrian kriisi on yhä hidastanut Jordanian talouden kasvua ja heikentänyt sen ulkoista rahoitusasemaa ja julkista taloutta. Reaalinen BKT kasvoi vaatimattomasti arviolta 2,1 prosenttia vuonna 2018. Kasvuprosentti on ollut sama vuodesta 2016 asti. Talouskasvu oli edelleen riittämätöntä hillitsemään työttömyyttä, joka kasvoi hieman eli 18,7 prosenttiin vuoden 2018 viimeisellä neljänneksellä, kun se oli 18,5 prosenttia vuoden 2017 viimeisellä neljänneksellä ja 15,3 prosenttia vuonna 2016. Julkisen talouden kokonaisalijäämä (avustukset mukaan lukien) supistui 2,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2018, ja tätä kehitystä tukivat viranomaisten vuoden alussa toteuttamat finanssipoliittiset toimenpiteet. Julkinen talous on edelleen riippuvainen ulkomaisista avustuksista, joiden määrä oli 3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018. Julkisen bruttovelan yhteenlaskettu määrä supistui hieman eli 94 prosenttiin suhteessa BKT:hen, kun se oli 94,3 prosenttia vuoden 2017 lopussa. Vähäisen kasvun ja epäsuotuisten ulkoisten olosuhteiden vuoksi Jordanian on saatava enemmän tukea kansainväliseltä ja alueelliselta avunantajayhteisöltä, jotta sen julkinen velka supistuisi edelleen. Viime vuosien sopeutustoimista huolimatta vaihtotaseen alijäämä on pysynyt hyvin suurena (noin 10,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuoden 2018 yhdeksänä ensimmäisenä kuukautena, kun ulkomaisia avustuksia ei oteta huomioon).

IMF:n johtokunta hyväksyi 24. elokuuta 2016 kolmivuotisen 723 miljoonan Yhdysvaltain dollarin (150 prosenttia suhteessa kiintiöön) laajennetun rahoitus sopimuksen. IMF:n johtokunta hyväksyi IMF:n ohjelman ensimmäisen tarkastelun kesäkuussa 2017. Ohjelman toinen tarkastelu vei odotettua pidempään, koska sovittujen verouudistusten täytäntöönpano viivästyi, ja IMF:n johtokunta hyväksyi sen viimein 6. toukokuuta 2019.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 14. joulukuuta 2016 päätöksen toisesta makrotaloudellisesta rahoitusapuohjelmasta, jossa avun määrä oli 200 miljoonaa euroa lainoina. Ensimmäistä rahoitusapuohjelmaa (180 miljoonaa euroa vuonna 2015) seuraavalla toisella rahoitusapuohjelmalla autetaan Jordaniaa vastaamaan ulkoisiin ja julkisen talouden rahoitustarpeisiin. Tarpeet liittyvät suurelta osin alueen epävakauteen, kuten syyrialaispakolaisten suureen määrään Jordaniassa.

Toisen rahoitusapuohjelman yhteisymmärryspöytäkirja ja lainasopimus allekirjoitettiin 19. syyskuuta 2017. Yhteisymmärryspöytäkirjassa vahvistetaan kunnianhimoinen ohjelma, joka sisältää molempiin rahoitusapuohjelman puitteissa maksettaviin eriin liittyviä uudistuksia. Ehtoihin kuuluu uudistuksia seuraavilla aloilla: i) verojärjestelmän avoimuuden parantaminen ja veronkannon lisääminen; ii) julkisen varainhoidon, sosiaaliturvajärjestelmän ja työmarkkinoiden vahvistaminen; iii) investointien ja kaupan edistäminen ja iv) vesialan toimivuuden parantaminen.

Komissio maksoi ensimmäisen 100 miljoonan euron erän 25. lokakuuta 2017. Toinen ja viimeinen 100 miljoonan euron erä maksettiin kesäkuussa 2019.

2.2.3 Moldova

Moldovan talous on pysynyt suhteellisen vakaana viime vuosina, kun se on jatkanut elpymistä vuosien 2014–2015 pankkikriisistä. Talouskasvu, johon vaikuttivat investointien elpymisen ja voimakas kasvu kotimaankaupassa, teollisuudessa ja rakennus alalla, oli 4,0 prosenttia vuonna 2018 (4,7 prosenttia vuonna 2017). Talouden suorituskyvyn odotetaan pysyvän hyvänä keskipitkällä aikavälillä tasaisen kasvun, kohtuullisen inflaation ja vakaan julkisen talouden ansiosta.

Vuotuinen inflaatio oli vuonna 2018 vain 0,9 prosenttia (alle 5 prosentin $\pm$ 1,5 prosenttiyksikön tavoitevälin) hintasäätelyn ja valuutan voimakkaan vahvistumisen

yhteisvaikutuksen ansiosta. Keskipitkällä aikavälillä inflaation odotetaan siirtyvän kohti tavoitevälin matalampaa päätä. Julkinen talous on parantunut huomattavasti viime vuosina. Julkisen talouden alijäämä oli 0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018 eli huomattavasti 2,9 prosentin tavoitetta pienempi odotettua paremman tulokehityksen ja menojen lykkääntymisen ansiosta.

Vaihtotaseen alijäämä kasvoi vuonna 2018 edelleen 10,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen, mikä johtui kotimaisen kysynnän elpymisestä johtuneesta muiden kuin energiatuotteiden tuonnin kasvusta. Vienti erityisesti Euroopan unionin alueelle on myös kasvanut voimakkaasti pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppasopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Maastamuuttaneiden rahälähetykset ovat kasvaneet viime vuosina, mutta ovat edelleen vuoden 2014 tason alapuolella.

Moldova pyysi IMF:ltä tukea vuoden 2014 kriisin jälkeen, ja IMF hyväksyi marraskuussa 2016 kolmivuotisen luotto-/rahoitusjärjestelyn, jonka arvo oli 183 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria. Saatuaan ohjelman kolmannen tarkastelun valmiiksi heinäkuussa 2018 IMF vahvisti ohjelman etenevän laajalti suunnitellusti. Heinäkuussa 2018 tapahtuneen finanssipolitiikan uudistuspaketin käyttöönoton jälkeen ilmaistiin kuitenkin huolia, jotka koskivat erityisesti pääoma- ja veroarmahduksia. IMF katsoo, että kyseisen lain aiheuttamien hallinnon ja julkisen talouden ongelmien voittamiseen tarvitaan lisätoimia. Ohjelman neljättä tarkastelua siirrettiin, kunnes uusi hallitus olisi muodostettu.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat Moldovalle myönnettävää makrotaloudellista rahoitusapua koskevan päätöksen syyskuussa 2017. Talouspoliittiset ehdot sisältävä yhteisymmärryspöytäkirja allekirjoitettiin Moldovan viranomaisten kanssa Brysselissä marraskuussa 2017, ja se tuli voimaan tammikuussa 2018. Yhteisymmärryspöytäkirjassa on 28 talouspoliittista ehtoa, jotka koskevat viittä uudistettavaa osa-aluetta: julkisen sektorin hallinto, rahoitusalan hallinnointi ja valvonta, korruption ja rahanpesun torjunta, energia-alan uudistukset ja liiketoimintaympäristön parantaminen sekä pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppasopimuksen täytäntöönpano.

Makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman kolmesta erästä ensimmäinen, 30 miljoonan euron erän maksu (20 miljoonaa euroa lainoina ja 10 miljoonaa avustuksina) keskeytettiin kesäkuussa 2018. Tämä johtui siitä, että poliittiset ennakkoedellytykset eivät täyttyneet. Tämän jälkeen seurasi useita huolestuttavia tapahtumia, kuten Chişinăun pormestarinvaalien tulosten mitätöinti, joka viittasi vakavaan demokratian heikkenemiseen Moldovassa. Samasta syystä myös budjettitukivälineeseen kuuluvat maksut Moldovalle keskeytettiin vuonna 2018. Euroopan unioni kehotti Moldovaa järjestämään parlamenttivaalit helmikuussa 2019 uskottavalla, osallistavalla ja läpinäkyvällä tavalla ja muodostamaan uuden hallituksen ja sen ohjelman siten, että ne vastaavat vaalien tulosta. Makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman ensimmäisen erän maksu pidetään jäädytettynä, kunnes poliittisten ennakkoedellytysten katsotaan täyttyneen. Euroopan unioni on sitoutunut työskentelemään niiden Moldovan tasavallan tahojen kanssa, jotka tukevat assosiaatiosopimukselle keskeistä uudistusprosessia, erityisesti korruption torjunnan, oikeuslaitoksen riippumattomuuden varmistamisen ja valtion laitosten epäpolitisoinnin osalta.

2.2.4 Tunisia

Tunisian pitkä, viimeiset kahdeksan vuotta kestänyt talouden taantuma johtuu monimutkaisesta poliittisesta ja taloudellisesta muutoksesta, jonka aiheuttivat vuoden 2011 vallankumous ja hallinnon vaihtuminen. Maahan vaikuttavat myös

lähialueen (erityisesti Libyan) epävakaus ja konfliktit. Vuonna 2015 tapahtuneet terrori-iskut lamaannuttivat väliaikaisesti maan matkailualan.

Tunisian talous kohentui hieman vuonna 2018, kun BKT kasvoi arviolta yhteensä 2,5 prosenttia, kun taas vuonna 2017 kasvua oli 1,9 prosenttia ja vuosina 2015 ja 2016 sitä ei ollut miltei lainkaan. Työttömyysaste on vakaa, noin 15,5 prosenttia, ja inflaatio saavutti vuosikymmenen huippupisteensä eli 7,8 prosenttia kesäkuussa 2018, josta se laski 7,5 prosenttiin vuoden loppuun mennessä. Öljyn hinnan nousu ja Tunisian dinarin arvon heikkeneminen kumosivat täysin matkailun elpymisen ja hyvän vientituloksen vaikutukset, mikä nosti vaihtotaseen alijäämän 11,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoden 2018 lopussa (kun se oli 10,2 prosenttia vuoden 2017 lopussa). Ulkomaisen kokonaisvelan arvioidaan olleen noin 85 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018. Kansainväliset valuuttavarannot olivat syyskuussa ennätyksellisen matalat ja vastasivat 69 päivän tuontia; varannot kasvoivat myöhemmin samana vuonna kansainvälisten obligaatioiden liikkeeseenlaskun ja kansainvälisten rahoituslaitosten antamien lainojen jälkeen vain hyvin vähän eli siten, että ne vastasivat noin 80 päivän tuontia. Julkisen talouden alijäämä oli vuonna 2018 arviolta noin 5,3 prosenttia, mikä ylitti viranomaisien alkuperäisen 4,9 prosentin tavoitteen, ja julkinen velka oli arviolta noin 72 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Tunisia sopi IMF:n kanssa kesäkuussa 2013 ensin 1,75 miljardin Yhdysvaltain dollarin valmiusluottojärjestelystä. Järjestely päättyi joulukuussa 2015. IMF:n johtokunta hyväksyi toukokuussa 2016 Tunisian talous- ja rahoitusuudistusohjelman tukemiseksi annettavan, 48 kuukautta kestävänsä laajennetun rahoitusjärjestelyn, jonka arvo oli 2,9 miljardia Yhdysvaltain dollaria (375 prosenttia suhteessa kiintiöön). Tunisialle on maksettu noin 1,5 miljardia Yhdysvaltain dollaria järjestelyn hyväksymisen (kesäkuussa 2016) ja ohjelman neljän ensimmäisen tarkastelun (kesäkuussa 2017, maaliskuussa 2018, heinäkuussa 2018 ja syyskuussa 2018) jälkeen. IMF ja Tunisian viranomaiset tekivät ohjelman viidennen tarkastelun päätteeksi henkilöstötason sopimuksen huhtikuussa 2019. Tunisia saa kuudennen, 247 miljoonan Yhdysvaltain dollarin suuruisen maksun sen jälkeen, kun IMF:n johtokunta on hyväksynyt sen 12. kesäkuuta 2019.

EU antoi Tunisialle ensimmäisen, 300 miljoonan euron arvoisen makrotaloudellisen rahoitusaputoimen lainoina vuosina 2014–2017. Tunisian viranomaiset pyysivät elokuussa 2015 toista makrotaloudellista rahoitusaputointa. Lainsäädäntövallan käyttäjät hyväksyivät toimen heinäkuussa 2016, ja se käynnistettiin lokakuussa 2017 ensimmäisellä, 200 miljoonan euron erän maksulla (toimi koostuu yhteensä 500 miljoonan euron lainasta). Toisen ja kolmannen erän (molemmat suuruudeltaan 150 miljoonaa euroa) maksamisen edellytyksenä on tiettyjen talous- ja sosiaalipoliittisten toimenpiteiden toteutus. Toimenpiteiden tarkoituksena on parantaa verojärjestelmän tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta, vahvistaa maan sosiaaliturvajärjestelmää, edistää työllisyyttä sekä kannustaa yksityisiin investointeihin. Toinen erä maksettiin kesäkuussa 2019, ja kolmas erä on tarkoitus maksaa vuoden 2019 loppuun mennessä.

2.2.5 Ukraina

Ukrainan talous on kääntynyt kasvuun vuosien 2014–2015 syvän taantuman jälkeen. Reaalinen BKT kasvoi vuonna 2018 arviolta 3,2–3,3 prosenttia. Inflaatio hidastui 9,8 prosenttiin joulukuussa 2018, kun se oli 13,7 prosenttia joulukuussa 2017, pääasiassa keskuspankin kiristävän rahapolitiikan vuoksi. Ukrainan vaihtotaseen alijäämä kasvoi 3,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2018 nopeasti kasvavan tuonnin ja osinkojen maksun vauhdittamana, mutta ulkomailla työskentelevien ukrainalaisten tekemät rahalahetykset tasapainottivat sitä osittain. Julkinen talous on vakautunut viime vuosina:

julkisen talouden alijäämä oli 2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018, ja julkinen velka supistui 61 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoden lopussa. Julkisen velan takaisinmaksu on kuitenkin Ukrainan talouden pääasiallinen lyhyen aikavälin haaste.

EU maksoi Ukrainalle vuosina 2014–2017 yhteensä 2,8 miljardia euroa matalakorkoisina lainoina kolmen peräkkäisen makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman kautta. Kolmannen makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman viimeinen erä peruttiin tammikuussa 2018, koska Ukraina ei ollut täyttänyt kaikkia ehtoja ennen ohjelman päättymistä. Ukrainan viranomaisen esittämän uuden rahoitusapupyynnön johdosta komissio ehdotti maaliskuussa 2018 neljättä, enintään 1 miljardin euron arvoista makrotaloudellista rahoitusapuohjelmaa, sillä Ukraina täytti makrotaloudelliseen rahoitusapuohjelmaan vaadittavat taloudelliset ja poliittiset perusteet, joihin kuuluivat ulkoinen rahoitusvaje ja julkisen velan maksuvaikeudet. Lisäksi katsottiin, että uusi makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma kannustaisi Ukrainaa pitämään yllä uudistusvauhtiaan, kun maksut sidottaisiin uudistusten täytäntöönpanoon.

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät ehdotuksen heinäkuussa 2018. Komissio ja Ukraina allekirjoittivat makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman erityiset ehdot sisältävän yhteisymmärryspöytäkirjan ja lainasopimuksen syyskuussa 2018. Ensimmäinen 500 miljoonan euron erä maksettiin joulukuussa 2018, kun Ukraina oli täyttänyt poliittiset ehdot, jotka koskivat korruption torjuntaa, julkista varainhoitoa, valtion omistamien yritysten hallinnointia sekä pienten yritysten yksityistämistä. Toinen 500 miljoonan euron erä on määrä maksaa vuonna 2019, mikäli asiaankuuluvat ehdot täyttyvät.

Euroopan unionin Ukrainalle antama tuki on osa kansainvälistä rahoituspakettia. IMF neuvotteli samanaikaisesti Euroopan unionin myöntämän uuden makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman kanssa Ukrainalle myönnettävän uuden, 3,9 miljardin Yhdysvaltain dollarin arvoisen ohjelman (14 kuukauden valmiusluottojärjestely), johon sovelletaan useita ehtoja, ja allekirjoitti ohjelmaa koskevan sopimuksen vuoden 2018 lopulla. Ensimmäinen, 1,4 miljardin Yhdysvaltain dollarin suuruinen erä maksettiin joulukuussa 2018. Samaan aikaan Maailmanpankki hyväksyi politiikkaan perustuvan takuun, jonka ansiosta Ukraina voi lainata enintään 1 miljardia Yhdysvaltain dollaria kansainvälisiltä markkinoilta. Ukraina nosti tästä summasta 400 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria joulukuussa 2018.

2.3 Yleiskatsaus makrotaloudellisilla rahoitusaputoimilla tuetuista uudistuksista

Yhteisymmärryspöytäkirjojen rakenneuudistuksia koskevissa perusteissa määritetään toimenpiteet, jotka edunsaajamaan on toteutettava makrotaloudellisen ja taloudellisen vakauden vahvistamiseksi ja maksutaseen kestävyysden lisäämiseksi.

Vuonna 2018 toteutetuissa makrotaloudellisissa rahoitusapuohjelmissa sovittujen ehtojen lukumäärässä ja tyypeissä oli eroja itäisen ja eteläisen naapurialueen maiden välillä. Itäisellä naapurialueella useimmat ehdot koskivat julkisen sektorin hallinnon parantamista, korruption ja rahanpesun torjuntaa sekä liiketoimintaympäristön kohentamista. Eteläisten naapurimaiden kanssa tehdyissä yhteisymmärryspöytäkirjoissa ehtoja oli vähemmän, ja ne koskevat erityisesti julkisen sektorin hallinnointia, sosiaalista suojelua ja sosiaaliturvajärjestelmää sekä työmarkkinoita. Yksityiskohtaisemmat tiedot esitetään taulukossa 1.

Taulukko 1: Yleiskatsaus käynnissä olevilla makrotaloudellisilla rahoitusaputoimilla tuettuihin uudistuksiin [luvut viittaavat ehtojen määrään]

	Julkisen sektorin hallinnointi	Korruption ja rahanpesun torjunta	Energia- ala	Liiketoiminta- ympäristö	Rahoi- tusala	Sosiaali- turva- järjestelmä ja työ- markkinat	Muut
Tunisia II	5	0	0	2	1	6	1
Jordania II	6	0	0	0	0	4	1
Moldova	5	6	5	7	5	0	0
Georgia III	3	0	0	3	2	3	0
Ukraina IV	4	6	1	2	2	3	0
Eteläinen naapurialue	11	0	0	2	1	10	2
Itäinen naapurialue	12	12	6	12	9	6	0

3 MAKROTALOUDELLISTEN RAHOITUSAPUVAROJEN ASIANMUKAISEN KÄYTÖN VARMISTAMINEN: OPERATIIVISET ARVIOINNIT, JÄLKIARVIOINNIT JA TARKASTUKSET

3.1 Operatiiviset arvioinnit

Komissio toteuttaa Euroopan unionin varainhoitoasetuksen vaatimusten mukaisesti ulkopuolisten konsulttien tuella operatiivisia arviointeja saadakseen riittävät takeet siitä, että hallintomenettelyt ja rahoitusketjut toimivat edunsaajamaissa.

Operatiivisissa arvioinneissa keskitytään julkisen varainhoidon järjestelmiin ja erityisesti valtiovarainministeriöiden ja keskuspankkien menettelyihin ja organisaatioon ja ennen kaikkea niiden tilien hoitoon, joille unionin varoja maksetaan. Arvioinneissa kiinnitetään lisäksi erityishuomiota ulkoisten tilintarkastuslaitosten työskentelytapaan, riippumattomuuteen, työohjelmiin ja niiden tekemien tarkastusten tehokkuuteen. Myös julkisten hankintojen keskusjärjestelmiä tarkastellaan.

Komissio teki vuonna 2018 Ukrainaa koskevan operatiivisen arvioinnin, jolla valmisteltiin uutta makrotaloudellista rahoitusaputointa. Arviointi valmistui syyskuussa 2018, ja siinä todettiin, että Ukrainan soveltamat menettelyt antoivat riittävät takeet, jotta suunnitellun makrotaloudellisen rahoitusaputoimen toteuttamisessa voidaan edetä. Syyskuussa 2017 ennen Georgialle myönnettyä uutta makrotaloudellista rahoitusaputointa tehdyssä operatiivisessa arvioinnissa todettiin, että vaikka joitakin heikkouksia on vielä jäljellä, Georgian hallinto- ja rahoitusketjujen nykyinen tilanne on riittävä makrotaloudellisen rahoitusaputoimen toteuttamista varten.

3.2 Jälkiarvioinnit

Komissio tekee Euroopan unionin varainhoitoasetuksen ja kunkin makrotaloudellista rahoitusapua koskevan päätöksen mukaisesti makrotaloudellisten rahoitusapuohjelmien jälkiarviointeja⁶ ohjelmien vaikutusten arvioimiseksi. Arviointien päätavoitteena on

- analysoida makrotaloudellisen rahoitusavun vaikutuksia edunsaajamaan talouteen ja erityisesti sen ulkoisen rahoitusaseman kestävyyyteen
- arvioida unionin tukitoimien lisäarvoa.

⁶Kaikki jälkiarvioinnit ovat luettavissa komission verkkosivustolla: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en

Ukrainan ensimmäisen ja toisen makrotaloudellisen rahoitusaputoimen ja Jordanian ensimmäisen makrotaloudellisen rahoitusaputoimen jälkiarviointeja koskevat komission yksiköiden valmisteluasiakirjat valmistuivat, ja ne julkaistiin elokuussa 2018. Komissio aloitti vuonna 2018 myös Kirgisialle vuosina 2015–2016 annetun makrotaloudellisen rahoitusaputoimen jälkiarvioinnin. Ulkopuolisten toimeksisaajien kertomus valmistui helmikuussa 2019, ja siihen liittyvä talouden ja rahoituksen pääosaston laatima komission yksiköiden valmisteluasiakirja valmistuu ja julkaistaan vuoden 2019 puolivälissä.

Komissio aloitti vuonna 2018 myös Georgialle myönnetyn toisen makrotaloudellisen rahoitusaputoimen ja Tunisialle myönnetyn ensimmäisen makrotaloudellisen rahoitusaputoimen jälkiarvioinnit. Ulkopuolisten toimeksisaajien kertomukset näistä jälkiarviointeista ja niihin liittyvät komission yksiköiden valmisteluasiakirjat on määrä saada valmiiksi ja julkaista vuoden 2019 aikana.

3.2.1 Ukrainan ensimmäinen ja toinen makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma

Ukrainalle myönnetyn ensimmäisen ja toisen makrotaloudellisen rahoitusaputoimen jälkiarvioinnissa todettiin, että toimien⁷ pääasiallinen lisäarvo oli maan kiireellisesti tarvitseman merkittävän rahoitusavun saaminen sellaisella nopeudella ja sellaisessa mittakaavassa, joihin yksittäiset jäsenvaltiot eivät olisi pystyneet.

Makrotaloudellinen rahoitusapu osoittautui elintärkeäksi talouden syvemmän supistumisen ehkäisemisessä ja tasoitti tietä Ukrainan talouden vakautumiselle muuan muassa edistämällä tärkeitä julkisen varainhoidon, korruption torjunnan, energiapolitiikan, rahoitusalan ja sosiaalipolitiikan rakenneuudistuksia. Makrotaloudellisten rahoitusapuohjelmien lisäarvo oli myös siinä, minkä signaalin ne antavat kansalle ja kansalaisyhteiskunnalle, sekä yksityisen sektorin luottamuksen lisäämisessä. Makrotaloudellisten rahoitusapuohjelmien pidemmän maturiteetin ja matalampien korkojen ansiosta toimilla parannettiin Ukrainan julkisen velan kestävyyttä sekä suoraan että epäsuorasti. Toimet kannustivat kahdenväliseen avunantajien lisätukeen ja lisäsivät sijoittajien luottamusta. Makrotaloudellisilla rahoitusapuohjelmilla oli myönteinen vaikutus Ukrainaan myös siksi, että ne vahvistivat sosiaaliturvajärjestelmää ja yleisesti ottaen hillitsivät kriisiä ja siten ehkäisivät työttömyyden kasvua ja kotitalouksien tulojen pienenemistä edelleen.

Kaiken kaikkiaan tämän makrotaloudellisen rahoitusaputoimen katsottiin vastaavan täysin EU:n Ukrainaa koskevien ulkoisten toimien keskeisiä periaatteita ja toimenpiteitä. Arvioinnin mukaan makrotaloudellisten rahoitusapuohjelmien julkista näkyvyyttä ja tietoisuutta niihin liittyvistä erityisistä ehdoista voitaisiin parantaa.

3.2.2 Jordanian ensimmäinen makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma

Jälkiarvioinnissa todettiin⁸, että ohjelma oli tarkoituksenmukainen Jordanian taloudellisten haasteiden kannalta ja Euroopan unionin painopisteiden mukainen. Ohjelmalla autettiin maata vastaamaan välittömiin ulkoisiin ja julkisen talouden rahoitustarpeisiin ja ylläpitämään talouden vakautta korjaamalla rakenteellisia

⁷ https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/ex-post-evaluation-mfa-operations-ukraine_en

⁸ https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/ex-post-evaluation-mfa-operations-jordan_en

heikkouksia. Jälkiarvioinnin mukaan ensimmäisen makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman tavoitteet saavutettiin tehokkaasti: ohjelman päättyessä vaihtotaseen ja julkisen talouden alijäämät olivat supistuneet huomattavasti ja valuuttavarannot olivat täydentyneet, mikä osaltaan vakautti Jordanian ulkoista rahoitusasemaa ja julkista taloutta. Edellä esitetyistä tuloksista huolimatta maa pyysi vuonna 2016 uutta IMF:n ohjelmaa ja makrotaloudellista rahoitusapuohjelmaa ja pyysi myös muita luotonantajia kattamaan sen ulkoiset rahoitustarpeet, jotka kasvoivat Syyrian ja Irakin konfliktien eskaloituessa vuonna 2016 sekä pakolaiskriisin jatkumisen vuoksi.

Ensimmäinen makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma toteutettiin tehokkaalla tavalla ja tiiviissä yhteistyössä Jordanian viranomaisten, IMF:n ja Maailmanpankin kanssa, minkä ansiosta EU saattoi hyödyntää kumppanilaitosten asiantuntemusta. Toimen todettiin myös olevan yhdenmukainen muiden EU:n toimintalinjojen ja välineiden, erityisesti budjettitukivälineen kanssa. Toimi toi lisäarvoa EU:lle, koska sillä autettiin tätä geopolittisesti yhä merkittävämpää naapurimaata käsittelemään hallitusti kiireellisiä taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia, kuten pakolaisvirtoja. Pidemmän maturiteetin ja matalampien korkojen ansiosta ensimmäisellä makrotaloudellisella rahoitusapuohjelmalla parannettiin selvästi Jordanian julkisen velan kestävyyttä ja luottamusta maan talouteen.

Arvioinnin mukaan ensimmäisellä makrotaloudellisella rahoitusapuohjelmalla oli myönteinen sosiaalinen vaikutus. Se auttoi makrotaloudellisen vakauden säilyttämisessä ja tuki Jordanin valuuttaa ja sen säilymistä sidottuna Yhdysvaltain dollariin, millä oli suojaava vaikutus jordanialaisten elintason. Ohjelmalla vahvistettiin myös sosiaaliturvajärjestelmää ja suojeltiin haavoittuvimmassa asemassa olevia ihmisiä energiatukien poistamisen vaikutuksilta.

Arvioinnissa todettiin myös, että viranomaisten kanssa tulisi tehdä tiiviimpää yhteistyötä, ja että operatiivisiin kysymyksiin tarvitaan lisäohjeistusta viivästymisriskin poistamiseksi. Tässä tilanteessa olisi toivottavaa antaa teknistä apua uudistusten toteutukseen ja sen tehokkaaseen ohjaukseen, mikäli maa itse sitä pyytää. Lisäksi kyseisen EU:n toimen näkyvyyttä ja yleisön käsitystä siitä voitaisiin parantaa ennakoivalla viestinnällä laajemman yleisön kanssa tiettyjen makrotaloudellisella rahoitusapuohjelmalla tuettujen uudistusten mahdollisista hyödyistä.

3.2.3 Kirgisian makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma

Ulkopuolisten toimeksisaajien tekemässä jälkiarvioinnissa EU:n Kirgisialle vuosina 2015–2016 antamasta poikkeuksellisesta makrotaloudellisesta rahoitusavusta todettiin, että EU:n antama makrotaloudellinen rahoitusapu oli kaiken kaikkiaan tarkoituksenmukaista, johdonmukaista, vaikuttavaa ja tehokkaasti toteutettua.

EU:n lisäarvo oli ilmeisintä rakenneuudistusten edistämisessä useilla painopistealueilla. Makrotaloudellisen rahoitusavun ehdot yleensä täydensivät kansainvälisten avunantajien, kuten IMF:n, jo toteuttamia lukuisia toimia, jotka vahvistivat tiettyjen sopeuttamistoimenpiteiden perusteita ja tarvetta edistää kohdetoimialojen uudistuksia nopeasti. Makrotaloudellisen rahoitusaputoimen katsottiin myös olevan yhdenmukainen muiden EU:n Kirgisiaa koskevien ulkoisten toimien, kuten budjettitukiohjelmien, kanssa. Toimella edesautettiin myös tärkeitä poliittisia tavoitteita Kirgisian tilanteessa, ja makrotaloudellisen rahoitusavun maksamisella on todennäköisesti ollut merkittävä myönteinen vaikutus kahdensivisiin poliittisiin suhteisiin. Kertomuksen mukaan avun suuruusluokka ja muoto olivat riittäviä. EU:n antaman makrotaloudellisen rahoitusavun tärkeä etu verrattuna vaihtoehtoisiin rahoituslähteisiin olivat sen erittäin edulliset ehdot,

sillä rahoitusapuun kuuluivat avustusosuus sekä maturiteetiltaan pidemmät ja erittäin matalakorkoiset lainat. Kertomuksessa todetaan myös, että vaikka makrotaloudellisen rahoitusaputoimen ei ollut tarkoitus edistää suoraan yhteiskunnallista uudistusta, se antoi EU:lle (lisä)mahdollisuuksia estää useiden kiistanalaisten lakien, kuten homo- ja biseksuaalisten sekä trans- ja intersukupuolisten henkilöiden oikeuksien vastaisten ja ”ulkomaisia agentteja” koskevien lakien säätäminen.

Toisaalta kertomuksessa esitetään, että kyseiselle makrotaloudelliselle rahoitusapuvälineelle ominainen pitkä neuvotteluprosessi⁹ viivästytti maksuja ja jossain määrin vähensi EU:n lisäarvoa. Viivästysten uskottiin vähentäneen tietoisuutta toimesta ja toimen näkyvyyttä. Maksujen ajoitus kesäkuun 2015 ja huhtikuun 2016 väliselle ajalle oli kuitenkin edelleen tarkoituksenmukainen, koska Kirgisiassa oli yhä talousvaikeuksia Venäjän kriisin jälkeen.

4 MAKROTALOUDELLISEEN RAHOITUSAPUVÄLINEESEEN LIITTYVÄ YLEINEN KEHITYS

4.1 Makrotaloudellisen rahoitusapuvälineen toiminta

Euroopan parlamentin ja neuvoston vuonna 2013 antamassa makrotaloudellista rahoitusapua koskevassa yhteisessä julistuksessa¹⁰ vahvistetaan avun olevan luonteeltaan makrotaloudellista ja rahoituksellista ja todetaan selkeästi, että ”sen tarkoituksena olisi oltava ulkoisen rahoitusaseman kestävyys palauttaminen tukikelpoisille maille ja alueille, joilla on vaikeuksia ulkoisessa rahoituksessa. Sillä olisi tuettava sellaisen poliittisen ohjelman täytäntöönpanoa, joka sisältää vankkoja sopeuttamis- ja rakenneuudistustoimia, joilla on tarkoitus parantaa maksutaseasemaa erityisesti ohjelmakauden aikana, ja tehostettava unionin kanssa tehtyjen asiaankuuluvien sopimusten ja ohjelmien täytäntöönpanoa.”

Kyseisen yhteisen julistuksen periaatteen 6 a mukaisesti ”makrotaloudellisen rahoitusavun ennakkoedellytyksenä olisi oltava, että tukikelpoisessa maassa tai tukikelpoisella alueella noudatetaan tehokkaita demokraattisia mekanismeja, kuten parlamentaarista monipuoluejärjestelmää ja oikeusvaltion periaatetta, ja varmistetaan ihmisoikeuksien kunnioittaminen”. Komissio valvoo näiden poliittisten ennakkoedellytysten noudattamista yhdessä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa koko makrotaloudellisen rahoitusaputoimen elinkaaren ajan, ja edellytysten noudattaminen on ehtona kunkin erän maksamiselle.

Euroopan parlamentin ulkoasiainvaliokunta ehdotti vuonna 2018 lainsäädäntöprosessissa, jossa käsiteltiin Georgialle myönnettävää kolmatta makrotaloudellista rahoitusapuohjelmaa ja Ukrainalle myönnettävää neljättä makrotaloudellista rahoitusapuohjelmaa koskevia uusia ehdotuksia, komission ehdotukseen useita muutoksia, jotka hidastivat päätöksentekoprosessia sekä Georgian

⁹Komissio antoi ehdotuksen joulukuussa 2011, mutta lainsäädäntövallan käyttäjät hyväksyivät sen vasta lokakuussa 2013. Toimeen kuuluvat kaksi erää maksettiin täysimääräisesti vasta vuosina 2015 ja 2016, mikä johtui viivästyksistä, joihin EU ei juurikaan pystynyt vaikuttamaan.

¹⁰Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteinen julistus, joka on annettu yhdessä makrotaloudellisen lisärahoitusavun myöntämisestä Georgialle annetun päätöksen kanssa (päätös N:o 778/2013/EU, annettu 12 päivänä elokuuta 2013). Saatavilla seuraavassa osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=FI>

kuin Ukrainan osalta. Ulkoasiainvaliokunta ehdotti muutoksia myös Moldovaa koskevan ehdotuksen hyväksymisprosessissa vuonna 2017. Tällainen suuntaus tehdä muutoksia vuoden 2013 yhteisessä julistuksessa sovittuun malliin voisi vaarantaa makrotaloudellisen rahoitusavun päätavoitteen, joka on tukea maksutasetta kriisitilanteissa silloin, kun apua eniten tarvitaan (mikä todettiin myös unionin tukea Tunisialle koskevassa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2016 erityiskertomuksessa).

Komissio on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen havaintojen perusteella jatkanut viime vuosien tapaan lainsäädäntövallan käyttäjien kanssa sellaisten tapojen etsimistä, jotka tekisivät nykyisestä päätöksentekoprosessista tehokkaamman ja tuloksellisemman.

Komissio pitää tärkeänä, että kaikki toimielimet noudattavat edelleen periaatteita ja vakiintuneita säästöksiä, jotka perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston vuonna 2013 antamaan makrotaloudellista rahoitusapua koskevaan yhteiseen julistukseen.

Komissio oli vuonna 2018 edelleen täysin sitoutunut varmistamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston yhdenvertaista kohtelua koskevan periaatteen toteutumisen käytännössä Euroopan parlamentin ja Euroopan komission välisistä suhteista tehdyn puitesopimuksen 9 kohdan mukaisesti siten, että se antaa kansainvälisen kaupan valiokunnalle (INTA) makrotaloudellista rahoitusapua koskevia tietoja INTAn ja talouden ja rahoituksen pääosaston välillä vuonna 2017 sovitun tietojen vaihtamista koskevan järjestelyn mukaisesti.

4.2 Tuleva kehitys: makrotaloudellinen rahoitusapu seuraavassa monivuotisessa rahoituskehityksessä

Geopoliittisen ja taloudellisen epävakauden jatkuessa unionin naapurialueella Euroopan unionin makrotaloudellisen rahoitusavun tarve säilyy tulevina vuosina todennäköisesti suurena. Siksi komissio ehdotti osana vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen väliarviointia, että makrotaloudellisen rahoitusavun asemaa makrotaloudellisen tuen välineenä vahvistettaisiin ja makrotaloudellisen rahoitusavun vuosittaista lainanantokapasiteettia lisättäisiin nykyisestä 500 miljoonasta eurosta 2 000 miljoonaan euroon. Lainsäädäntövallan käyttäjät hyväksyivät ehdotuksen.

Komissio antoi 2. toukokuuta 2018 tiedonannon monivuotisesta rahoituskehityksestä vuoden 2020 jälkeen. Unionin ulkoisen toiminnan osalta suunnitelmissa on virtaviivaistaa nykyisiä välineitä merkittävästi unionin toimien näkyvyyden lisäämiseksi, päällekkäisyyksien välttämiseksi, menettelyjen yksinkertaistamiseksi, tehokkuuden ja täydentävyyden lisäämiseksi sekä unionin tuoman lisäarvon osoittamiseksi aiempaa paremmin. Tiedonannossa ehdotetaan, että useat vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen välineet yhdistetään uudeksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineeksi. Makrotaloudelliset rahoitusaputoimet käynnistetään kuitenkin vastaisuudessa yksittäisillä tapauskohtaisilla päätöksillä, joita tehdään tarpeen mukaan, koska on katsottu, että makrotaloudellisia rahoitusaputoimia koskeva päätöksentekoprosessi olisi säilytettävä erillään. Tämän vuoksi makrotaloudellista rahoitusapua säännellään myös tulevaisuudessa tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, jolloin kukin toimi edellyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyntää.

Samalla makrotaloudellisten rahoitusapulainojen takuu katetaan uudella naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen alaisuuteen perustettavalla ulkosuhdetoimien takuujärjestelyllä, johon nykyinen ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto sisällytetään. Komissio ehdotti, että ulkosuhdetoimien takuujärjestelyyn

kuuluvien toimien arvo olisi yhteensä enintään 60 miljardia euroa. Tästä 14 miljardia euroa olisi korvamerkitty makrotaloudelliseksi rahoitusapulainoiksi, jotka annetaan tämänhetkisellä 9 prosentin korolla. Tämä on linjassa vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen väliarvioinnissa sovitun makrotaloudellisen rahoitusavun 2 miljardin euron vuotuisen lainamäärän kanssa, mikä takaa välineen tarjoaman selkeän eurooppalaisen lisäarvon ja suuren vipuvaikutuksen. Lisäksi avustuksina myönnettävää makrotaloudellista rahoitusapua annetaan vastaisuudessakin tukikelpoisille maille, joilla on erittäin vakavia haavoittuvuustekijöitä.

5 UUDET RAHOITUSAPUPYYNNÖT JA KOMISSION TULEVAT EHDOTUKSET – TALOUSARVIOTILANNE

Käynnissä olevat makrotaloudelliset rahoitusaputoimet toteutetaan vuonna 2019 edellä kuvatulla tavalla. Tämän mukaisesti maksetaan Jordaniaa koskevan toisen toimen, Tunisiaa koskevan toisen toimen, Georgiaa koskevan kolmannen toimen ja Ukrainaa koskevan neljännen toimen viimeiset erät ja aloitetaan Moldovaa koskevan toimen erien maksaminen edellyttäen, että tarvittavat ehdot täyttyvät.

Makrotaloudellisten rahoitusapulainojen yhteismäärän odotetaan olevan 960 miljoonaa euroa vuonna 2019, kun se vuonna 2018 oli 515 miljoonaa euroa. Jäljempänä olevassa taulukossa 2 esitetään yleiskatsaus avustuksina myönnettävän makrotaloudellisen rahoitusavun maksusitoumuksista ja maksuista vuosina 2017 ja 2018 sekä (alustavasti) vuonna 2019. Vuotta 2019 koskeva ennuste on alustava ja sisältää vain ne makrotaloudelliset rahoitusaputoimet, joita koskevan päätöksen lainsäädäntövallan käyttäjät ovat antaneet.

Lisäksi komissio selvittää vuonna 2019 aiempien sitoumusten mukaisesti sellaisten tukikelpoisten maiden rahoitustarpeita, jotka saavat parhaillaan rahoitusta IMF:n ohjelmista, eli erityisesti Jordanian, Tunisian ja Ukrainan rahoitustarpeita, ja ehdottaa tarvittaessa uusia näitä maita koskevia makrotaloudellisia rahoitusaputoimia.

Taulukko 2: Makrotaloudellisen rahoitusavun (MFA) maksusitoumukset ja maksut vuosina 2017–2019 (euroa)

	2017	2018	2019 (alustavasti)
Avustusten maksusitoumusmäärärahat talousarviossa	45 828 000	42 086 000	27 000 000
Operatiiviset arvioinnit, PEFA-arvioinnit ja jälkiarvioinnit	223 715	408 677	
MFA Georgia II (päättös hyväksytty)		10 000 000	
MFA Moldova (päättös hyväksytty)	40 000 000		
Muut mahdolliset MFA-toimet			vielä avoin
Maksusitoumukset yhteensä	40 223 715	10 408 677	0
Sitomattomat talousarvionmäärärahat	5 604 285	31 677 323	27 000 000
Avustusten maksu määrärahat talousarviossa	45 828 000	42 086 000	27 000 000
Operatiiviset arvioinnit, PEFA-arvioinnit ja jälkiarvioinnit	324 840, 36	102 133	304 949
MFA Georgia (päättös hyväksytty)	10 000 000		
MFA Georgia II (päättös hyväksytty)*		5 000 000	5 000 000
MFA Moldova (päättös hyväksytty)			20 000 000
Muut mahdolliset MFA-toimet			vielä avoin
Maksut yhteensä	10 324 840	5 102 133	25 304 949
Avustuskasujen käyttämättömät määrärahat	35 503 160	36 983 867	1 695 051
Lainoina myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun maksut			
MFA Georgia (päättös hyväksytty)	13 000 000		
MFA Georgia II (päättös hyväksytty)		15 000 000	20 000 000
MFA Tunisia I (päättös hyväksytty)	100 000 000		
MFA Kirgisia (päättös hyväksytty)			
MFA Ukraina III (päättös hyväksytty)	600 000 000		
MFA Tunisia II (päättös hyväksytty)	200 000 000		300 000 000
MFA Jordania II (päättös hyväksytty)	100 000 000		100 000 000
MFA Moldova (päättös hyväksytty)			40 000 000
MFA Ukraina IV (päättös hyväksytty)		500 000 000	500 000 000
Muut mahdolliset MFA-toimet			vielä avoin
Lainoina myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun maksut	1 013 000 000	515 000 000	960 000 000