

SISUKORD

1 Sissejuhatus 2

2 Makromajandusliku finantsabi programmid 2017. aastal 3

2.1 Ülevaade 3

2.2 2017. aastal abisaajariikides rakendatud makromajandusliku finantsabi programmid 4

*2.2.1* *Gruusia* 4

*2.2.2* *Jordaania* 5

*2.2.3* *Moldova* 6

*2.2.4* *Tuneesia* 7

*2.2.5* *Ukraina* 8

2.3 Ülevaade makromajandusliku finantsabi programmide raames toetatud reformidest 9

3 Makromajandusliku finantsabi otstarbeka kasutamise tagamine: tegevuse hindamine, järelhindamine ja auditid 9

3.1 Tegevuse hindamine 9

3.2 Järelhindamised 10

3.3 Auditid 10

4 Makromajandusliku finantsabiga seotud üldised arengusuunad 11

4.1 Makromajandusliku finantsabi kui vahendi toimimine 11

4.2 Edasine areng: makromajanduslik finantsabi järgmises mitmeaastases finantsraamistikus 12

5 Uued abitaotlused ja komisjoni edasised ettepanekud — eelarveseisund 13

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**

**2017. aastal kolmandatele riikidele antud makromajandusliku finantsabi rakendamise kohta**

# Sissejuhatus

Makromajanduslik finantsabi (MFA) on ELi rahastamisvahend,[[1]](#footnote-2) millega kaetakse ELile geograafiliselt, majanduslikult ja poliitiliselt lähedaste riikide erakorralisi välisrahastamisvajadusi. Selle peamine eesmärk on taastada makromajanduslik ja finantsstabiilsus kandidaatriikides, potentsiaalsetes kandidaatriikides ja Euroopa Liidu naaberriikides ning julgustada neid riike võtma ette makromajanduslikku kohandamist ja struktuurireforme. Abi antakse kas laenudena, mille jaoks komisjon laenab vajalikud vahendid kapitaliturgudelt, laenates need edasi abisaajariigile, või teatavatel asjaoludel toetustena, mida rahastatakse ELi eelarve kaudu.

Makromajanduslik finantsabi täiendab Rahvusvahelise Valuutafondiga (IMF) kokku lepitud kohandamis- ja reformiprogrammi, mille olemasolu on ühtlasi abi andmise eeldus. Makromajandusliku finantsabi andmise eelduseks on ka inimõiguste austamine ja tõhusate demokraatlike mehhanismide olemasolu abisaajariigis. Makromajanduslikku finantsabi antakse osamaksetena, mis seatakse rangelt sõltuvusse selliste tugevate reformimeetmete tulemuslikust rakendamisest, mille eesmärk on taastada abisaajariigi majanduse pikaajaline jätkusuutlikkus. Sel viisil täiendab makromajanduslik finantsabi ELi korrapärast koostööabi ning aitab saavutada laiemat eesmärki, milleks on stabiilsuse säilitamine ja heaolu edendamine ka väljaspool ELi. ELi naabruses püsiva makromajandusliku ja poliitilise ebastabiilsuse taustal on makromajanduslik finantsabi leidnud laialdaselt tunnustust tõhusa kriisidele reageerimise vahendina, mis võimaldab ELil sekkuda nähtaval ja paindlikul viisil ning millel on oluline poliitiline võimendav mõju.

Viimase üheksa aasta jooksul on makromajandusliku finantsabi mahud kasvanud 1,5 miljardilt eurolt (kulukohustustena) 2000–2008. aastal 5,2 miljardi euroni alates 2009. aastast. Murrangulised poliitilised ja majanduslikud sündmused Vahemere piirkonna Araabia partnerriikides on alates 2012. aastast suurendanud nõudlust makromajandusliku finantsabi järele; abi andmise programme rakendatakse Jordaanias ja Tuneesias. 2014. aastal sundis konflikt Ida-Ukrainas ning riigi majandus- ja finantsolukorra järsk halvenemine eraldama Ukrainale enneolematus mahus makromajanduslikku finantsabi. Aastatel 2014 ja 2015 võimaldati Ukrainale kolme makromajandusliku finantsabi programmi raames kokku 3,4 miljardit eurot. Tegemist on suurima finantsabiga, mida on eales antud ELi mittekuuluvale riigile nii lühikese aja jooksul.

Piirkonna püsiva geopoliitilise ja majandusliku ebastabiilsuse vähendamiseks on makromajandusliku finantsabi laenude maksimaalset mahtu 2014–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku kehtivuse järelejäänud perioodiks suurendatud 0,5 miljardilt eurolt 2 miljardi euroni aastas.

Käesolev aastaaruanne on koostatud kooskõlas komisjoni teavitamiskohustustega, mis on sätestatud mitmes nõukogu ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu ühisotsuses makromajandusliku finantsabi programmide kohta. Aruandega koos esitatakse komisjoni talituste töödokument, mis sisaldab makromajandusliku keskkonna ja individuaalsete makromajandusliku finantsabi programmide rakendamise üksikasjalikumat analüüsi.

# Makromajandusliku finantsabi programmid 2017. aastal

## Ülevaade

2017. aastal viidi Gruusias ja Tuneesias lõpule makromajandusliku finantsabi programmid, mis olid väljaspool ELi kontrolli olevate põhjuste tõttu viibinud, ning liiguti edasi 2016. aastal heaks kiidetud uute makromajandusliku finantsabi programmide rakendamisega Jordaanias ja Tuneesias. 2017. aasta septembris võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu otsuse anda makromajanduslikku finantsabi Moldovale ning komisjon tegi ettepaneku Gruusia uue programmi kohta. Ukraina kolmas makromajandusliku finantsabi programm lõppes 2018. aasta jaanuaris, ilma et viimast osamakset oleks tehtud, kuna kokkulepitud struktuurireformide meetmete rakendamisel tehtud edusammud olid ebapiisavad.

2017. aastal rakendati makromajandusliku finantsabi programme järgmiselt.

* **Gruusia II MFA**: 2013. aasta augustis kiitis EL heaks makromajandusliku finantsabi andmise Gruusiale kuni 46 miljoni euro ulatuses,[[2]](#footnote-3) mis makstakse välja kahe võrdse 23 miljoni euro suuruse osamaksena (10 miljonit eurot toetustena ja 13 miljonit eurot laenudena). Esimene osamakse maksti välja 2015. aastal. Teise osamakse väljamaksmine viibis, kuna IMFiga kokku lepitud programmi raames ei olnud edasiminekut toimunud; väljamakse tehti 2017. aasta mais.
* **Jordaania II MFA**: 14. detsembril 2016 võtsid kaasseadusandjad vastu otsuse[[3]](#footnote-4) anda Jordaaniale 2015. aastal lõpule viidud 180 miljoni euro suuruse programmi järelmeetmena täiendavat makromajanduslikku finantsabi (II MFA) kuni 200 miljoni euro ulatuses, tervikuna laenudena. ELi ja Jordaania vaheline vastastikuse mõistmise memorandum allkirjastati 19. septembril 2017. Abi makstakse välja kahe osamaksena; esimene osamakse summas 100 miljonit eurot maksti välja 2017. aasta oktoobris ja teine osamakse makstakse eeldatavalt välja 2018. aasta teises kvartalis.
* **Moldova MFA**: 13. septembril 2017 võtsid kaasseadusandjad vastu otsuse anda Moldovale makromajanduslikku finantsabi kuni 100 miljoni euro ulatuses, sellest kuni 40 miljonit eurot toetustena ja kuni 60 miljonit eurot laenudena. ELi ja Moldova vaheline vastastikuse mõistmise memorandum allkirjastati 24. novembril 2017. Abi makstakse välja kolme osamaksena.
* **Tuneesia I ja II MFA**: esimene makromajandusliku finantsabi programm summas 300 miljonit eurot võeti vastu 2014. aasta mais[[4]](#footnote-5) ja selle raames tehti aastatel 2015–2017 kolm osamakset. 6. juulil 2016 kiitis EL heaks Tuneesiale kuni 500 miljoni euro suuruse laenudest koosneva täiendava makromajandusliku finantsabi andmise,[[5]](#footnote-6) mis makstakse välja kolme osamaksena. II MFA programmi 200 miljoni euro esimene osamakse maksti välja 25. oktoobril 2017 ja ülejäänud kaks osamakset tehakse eeldatavalt kättesaadavaks 2018. aasta jooksul.
* **Ukraina (III MFA):** kaasseadusandjad kiitsid 2015. aasta aprillis heaks kolmanda programmi, mis hõlmab kuni 1,8 miljardi euro ulatuses laene. Koos kahe 2014. aasta maist kuni 2015. aasta aprillini rakendatud programmiga[[6]](#footnote-7) on Ukrainale alates kriisi algusest kättesaadavaks tehtud makromajanduslikku finantsabi kogusummas 3,4 miljardit eurot. Esimene osamakse (600 miljonit eurot) maksti välja 2015. aasta juulis ja teine osamakse summas 600 miljonit eurot maksti välja 2017. aasta aprillis vastuseks meetmetele, mida valitsus oli võtnud 2016. aasta lõpus ja 2017. aasta alguses. 2018. aasta jaanuariks, mil abi andmise periood lõppes, oli täitmata mitu viimase 600 miljoni euro suuruse osamakse väljamaksmisega seotud poliitilist kohustust, sealhulgas seoses korruptsioonivastase võitlusega. Seetõttu ei olnud komisjonil võimalik viimast III MFA kohast osamakset teha ja see tühistati ametlikult 17. jaanuaril 2018.

2017. aastal maksti välja kokku 1,01 miljardit eurot. Lisades 1A ja 1B on esitatud üksikasjalikum teave tegelike väljamaksete kohta riikide ja piirkondade lõikes 2017. aasta detsembri lõpu seisuga.

Lisaks tegeleti kahe uue makromajandusliku finantsabi programmi ettevalmistamisega.

* **Gruusia III MFA**: 29. septembril 2017 võttis komisjon pärast Gruusia valitsuse taotlust vastu ettepaneku makromajandusliku finantsabi programmi kohta, mis moodustab kuni 45 miljonit eurot. Kavandatud makromajanduslik finantsabi, mille Euroopa Parlament ja nõukogu kiitsid heaks 2018. aasta aprillis, koosneb 35 miljonist eurost laenudena ja 10 miljonist eurost toetustena, mis makstakse välja kahe osamaksena 2018. aastal.
* **Ukraina IV MFA**: 29. novembril 2017 sai komisjon ametliku taotluse Ukraina täiendava makromajandusliku finantsabi programmi kohta. 9. märtsil 2018 esitas komisjon ettepaneku anda Ukrainale täiendavalt 1 miljardi euro ulatuses makromajanduslikku finantsabi laenude kujul, mis makstakse välja kahe osamaksena aastatel 2018–2019.

## 2017. aastal abisaajariikides rakendatud makromajandusliku finantsabi programmid

### *Gruusia*

Gruusia makromajanduslikud väljavaated on endiselt ebakindlad. Vaatamata SKP kasvu kiirenemisele 2017. aastal seisab majandus silmitsi riskidega, mis on tingitud maksebilansi tasakaalustamatusest (eelkõige suurest jooksevkonto puudujäägist ja märkimisväärsest välisvõlast) ning ebapiisavatest välisvaluutareservidest.

2017. aasta jaanuarist novembrini kasvas Gruusia SKP 4,8 % ning kogu 2017. aasta jooksul eeldatavalt enam kui 4 %. Kasv oli tingitud nii välis- kui ka sisenõudluse taastumisest ja investeeringute suurenemisest. Eelmise aasta oodatust kiiremale majanduskasvule eelnes kahe aasta pikkune majanduskasvu aeglustumine, mis oli tingitud välistest šokkidest, eelkõige majanduskasvu aeglustumisest kogu piirkonnas. Head tulemused, mida toetas oodatust kiirem majanduskasv, on eeldatavalt võimaldanud vähendada valitsemissektori eelarvepuudujääki 2017. aastal 3,5 %ni SKPst (2016. aastal oli see 4,1 % SKPst). Gruusia valitsemissektori võlg vähenes 2017. aastal eeldatavalt ligikaudu 42 %ni SKPst (2016. aastal oli see 45 % SKPst). Suure jooksevkonto puudujäägi (2017. aastal eeldatavalt ligikaudu 10 % SKPst) ja suure välisvõla (2017. aastal eeldatavalt 107 % SKPst) tõttu on Gruusia maksebilansi positsioon siiski endiselt ebakindel. Gruusia välisvaluutareservid on olnud alates 2011. aastast absoluutväärtuses enam-vähem stabiilsed, ulatudes 2017. aasta lõpus 3,0 miljardi USA dollarini (ligikaudu kolme kuu impordikate), kuid vajadus reservide järele on suurenenud, mistõttu on reservid langenud allapoole taset, mis IMFi hinnangul oleks piisav.

Sellega seoses leppisid Gruusia ja IMF 2017. aasta aprillis kokku 285 miljoni USA dollari suuruse kolmeaastase (2017–2020) laiendatud rahastamisvahendi loomises. Pärast programmi esimest läbivaatamist 2017. aasta oktoobris kinnitas IMF, et programmi rakendamine kulgeb hästi ja Gruusia on täitnud kõik asjakohased eesmärgid. IMFi toetatava Gruusia programmi teine läbivaatamine on kavandatud 2018. aasta aprilliks.

Gruusia esimese ja teise makromajandusliku finantsabi programmi kohta anti lubadus 2008. aasta oktoobris Brüsselis toimunud rahvusvahelisel rahastajate konverentsil pärast Gruusia sõjalist konflikti Venemaaga 2008. aasta augustis. Teist programmi summas 46 miljoni eurot (pool toetustena ja pool laenudena) rakendati aastatel 2015–2017 ja viimane osamakse maksti välja 2017. aasta mais.

Pärast teise makromajandusliku finantsabi programmi lõppemist taotles Gruusia valitsus ELilt 2017. aasta juunis täiendavat makromajanduslikku finantsabi. 2017. aasta septembris esitas komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettepaneku anda makromajanduslikku finantsabi kuni 45 miljoni euro ulatuses, sellest 35 miljonit eurot laenudena ja 10 miljonit eurot toetustena. Kui Euroopa Parlament ja nõukogu on vastava otsuse vastu võtnud ning vastastikuse mõistmise memorandum on allkirjastatud, kavatsetakse makromajanduslik finantsabi Gruusiale välja maksta 2018. aastal kahe osamaksena.

### *Jordaania*

Jordaania majandus kannatas endiselt Süüria ja Iraagi kriisi tagajärgede tõttu: suletud kaubateed ning vähenenud välismaised otseinvesteeringud ja välistulud on pidurdanud Jordaania majanduskasvu ning halvendanud välis- ja eelarvepositsiooni. Lisaks on Süüria konflikti tõttu Jordaaniasse saabunud ligikaudu 1,3 miljonit põgenikku, suurendades survet Jordaania eelarvele, avalikele teenustele ja taristule.

2017. aastal oli majanduskasv endiselt aeglane (ligikaudu 2,2 %), samal ajal kui töötus suurenes 2016. aasta 15,3 %-lt 2017. aasta kolmandas kvartalis 18,5 %ni. Seoses valitsuse poolt 2017. aasta alguses võetud fiskaalmeetmetega (1,5 % SKPst) vähenes valitsemissektori eelarvepuudujääk (võttes arvesse ka toetusi) 2,6 %ni SKPst. Edusammudele vaatamata sõltub eelarvepositsioon endiselt välistoetustest, mis moodustasid 2017. aastal 2,9 % SKPst. Ka jooksevkonto puudujääk on viimaste aastate kohandamisele vaatamata endiselt väga suur (2017. aastal ligikaudu 11,7 % SKPst), kui välistoetusi mitte arvestada.

24. augustil 2016 kiitis IMFi juhatus heaks kolmeaastase laiendatud rahastamisvahendi programmi summas 723 miljonit USA dollarit (150 % kvoodist), mis on tunduvalt väiksem kui 2015. aasta augustis lõppenud kolmeaastane tugilaen 2 miljardit USA dollarit (800 % kvoodist). IMFi programmi esimene läbivaatamine viidi edukalt lõpule 2017. aasta juunis. Programmi teine läbivaatamine kavandati algselt 2017. aasta septembriks, kuid teatavate IMFi tingimuste täitmise üle peetavate arutelude venimise tõttu ei ole seda veel lõpule viidud.

Peale selle võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu 14. detsembril 2016 vastu otsuse makromajandusliku finantsabi teise programmi kohta (II MFA) summas 200 miljonit eurot, mis antakse laenudena. II MFA programm, mis lisandub 2015. aastal välja makstud 180 miljoni euro suurusele I MFA programmile, aitab Jordaanial katta oma kasvanud välisrahastamise ja eelarve rahastamise vajadusi, mis on suures osas seotud piirkonnas valitseva ebastabiilsusega, sealhulgas suure hulga Süüria põgenikega Jordaanias.

Vastastikuse mõistmise memorandum ja II MFA laenuleping sõlmiti 19. septembril 2017. Vastastikuse mõistmise memorandumis nähakse ette ulatuslik reformiprogramm, mis on seotud makromajandusliku finantsabi raames tehtava kahe osamaksega. Seatud tingimuste kohaselt tuleb viia ellu reforme, et: i) muuta maksusüsteem läbipaistvamaks ja suurendada maksukogumist; ii) tugevdada avaliku sektori finantsjuhtimist, sotsiaalset turvavõrku ja tööturgu; iii) hõlbustada investeerimist ja kaubandust; ning iv) parandada veemajanduse toimimist.

Esimene osamakse summas 100 miljonit eurot tehti 25. oktoobril 2017. Teise osamakse tegemine ei ole veel olnud võimalik, kuna nelja poliitikameetmega seoses ei ole seni tehtud piisavalt edusamme (tulumaksuseadus, maksuvabastused, riigihanked ja Riigikontrolli seadus).

### *Moldova*

2014. aasta novembris vallandus suur pangapettuse skandaal, mis paljastas tõsised valitsemisprobleemid, millega on kaasnenud poliitiline ebastabiilsus. Need sündmused põhjustasid majanduskasvu aeglustumise, Moldova rahvusvaheliste partnerite poolt eelarvetoetuse andmise peatamise ning Moldova eelarvepositsiooni ja maksebilansi positsiooni nõrgenemise. Moldova SKP vähenes 2015. aastal 0,5 %, kuid 2016. aastal kasvas majandus 4,1 %. Aastatel 2017–2019 peaks majanduskasv tarbimise ja fiskaalstiimulite toel eeldatavalt jääma vahemikku 3,5 %–4,0 %. Inflatsioonisurve on kontrolli alla saadud: aastane inflatsioon peaks 2017. aastal püsima 6,5 % juures ja aeglustuma 2018. aastal 4,4 %ni. Välisnõudluse ja hindade paranemine aitas ekspordikasvu hoogustada. Samas suurendasid kaupade impordihindade kasv ja sisenõudluse taastumine jooksevkonto puudujääki, mis 2017. aastal moodustas 6 % SKPst. 2017. aastal hakkasid töötajate rahasaadetised 2016. aastaga võrreldes kasvama. Säilitatud on finantsstabiilsus; jätkuvad laiaulatuslikud jõupingutused sektori puhastamiseks, sealhulgas töö aktsionäride läbipaistvuse ja pankade diagnostika parandamiseks.

2014. aasta kriisi järel taotles Moldova IMFilt toetust ja 2016. aasta novembris kiitis IMF heaks kolmeaastase laiendatud laenuvahendi ja laiendatud rahastamisvahendi summas 183 miljonit USA dollarit. Pärast programmi teist läbivaatamist 2017. aasta detsembris kinnitas IMF, et programmi rakendamine kulgeb üldjoontes plaanipäraselt.

Lisaks kordas Moldova valitsus 2016. aasta märtsis oma taotlust saada ELilt täiendavat makromajanduslikku finantsabi. Komisjon tegi 13. jaanuaril 2017 ettepaneku anda Moldovale makromajanduslikku finantsabi kuni 100 miljoni euro ulatuses, millest 60 miljonit eurot antaks laenudena ja 40 miljonit eurot toetustena. 13. septembril 2017 allkirjastasid Euroopa Parlament ja nõukogu otsuse anda Moldovale nimetatud makromajanduslikku finantsabi. Abi eesmärk on aidata Moldoval järgmise kahe aasta jooksul katta osa järelejäänud välisrahastamisvajadustest ning vähendada majanduse maksebilansi ja eelarve haavatavust.

Vastastikuse mõistmise memorandum, laenuleping ja toetuslepingud sõlmiti Moldova valitsusega 24. novembril 2017. 18. jaanuaril 2018 teatas Moldova, et kolme lepingu jõustumiseks vajalikud riiklikud menetlused on lõpule viidud. Vastastikuse mõistmise memorandumis nähakse ette ulatuslik reformiprogramm, mis on seotud makromajandusliku finantsabi raames tehtava kolme osamaksega. Seatud tingimused hõlmavad järgmisi valdkondi: i) reformid finantssektori juhtimise, riigi rahanduse juhtimise ning korruptsiooni ja rahapesu vastu võitlemise tugevdamiseks; ii) energeetikasektori reformimine; ning iii) kaasnevad meetmed sotsiaalse turvavõrgu tugevdamiseks, investeerimiskliima parandamiseks ning põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduslepingu rakendamise toetamiseks.

### *Tuneesia*

Pärast 2011. aasta revolutsiooni on majanduskasv Tuneesias aeglustunud ja maksebilansiprobleemid on muutunud üha tõsisemaks. Selle põhjuseks on olnud majanduse vältimatu ümberkorraldamine pärast režiimi muutumist ja rida 2015. aastal toimunud terrorirünnakuid, mis mõjutasid tugevalt riigi mõningaid olulisemaid sektoreid (nt turism ja transport). 2017. aastal ilmnesid Tuneesia majanduses mõningad elavnemise märgid ja SKP kasvas ligikaudu 2 % pärast kaks aastat kestnud praktiliselt nullprotsendilist kasvu (2015. aastal 0,8 % ja 2016. aastal 1,1 %). Inflatsioon kiirenes aasta jooksul, ületades aasta lõpus 6 % (2016. aasta lõpus 4,2 %). Riigi rahanduse olukord on aastate jooksul halvenenud, seda peamiselt kulude (eriti palkade) suurenemise tõttu, mida alates 2016. aastast rakendatud maksureformi meetmetega kaasnenud tulude paljulubav kasv piisavalt ei tasakaalusta. Valitsemissektori eelarvepuudujääk moodustas 2017. aastal hinnanguliselt üle 6 % SKPst ja võlg jõudis aasta lõpuks eeldatavalt 70 %ni SKPst. Ka välispositsioon on viimasel ajal halvenenud: jooksevkonto puudujääk moodustab ligi 10 % SKPst, mistõttu reservid vähenesid 2017. aasta lõpuks tasemeni, mis vastab ligikaudu 90 päeva impordile, ja kogu välisvõlg moodustab umbes 70 % SKPst.

Tuneesia sõlmis 2013. aasta juunis IMFiga tugilaenulepingu summas 1,75 miljardit USA dollarit. Leping lõppes 2015. aasta detsembris. IMFi teine laiendatud rahastamisvahendi programm summas 2,9 miljardit USA dollarit algas 2016. aasta mais ja kestab 48 kuud. Reformide rakendamisel esinenud mõningate viivituste tõttu on laiendatud rahastamisvahendist seni tehtud ainult kaks osamakset (kumbki ligikaudses summas 320 miljonit USA dollarit): üks programmi alguses ja teine esimese läbivaatamise lõpuleviimisel 2017. aasta juunis. Teine läbivaatamine lõppes 2017. aasta detsembris töötajate tasandi kokkuleppega ja juhatus kiitis selle heaks 23. märtsil 2018.

Esimese makromajandusliku finantsabi programmi (I MFA) summas 300 miljonit eurot kiitsid kaasseadusandjad heaks 2014. aasta mais. Programm algas 2015. aasta märtsis ja viimane makse tehti 2017. aasta juulis. Pärast 2015. aastal toimunud terrorirünnakuid ja kriisi teravnemist taotles Tuneesia valitsus sama aasta augustis teist makromajandusliku finantsabi programmi (II MFA). Kaasseadusandjad kiitsid selle heaks 2016. aasta juulis. II MFA programm hõlmab 500 miljoni euro suurust laenu, mis makstakse välja kolme osamaksena summades 200 miljonit eurot, 150 miljonit eurot ja 150 miljonit eurot. Esimene osamakse, mis ei sõltunud ühestki vastastikuse mõistmise memorandumi tingimusest, maksti välja 25. oktoobril 2017. Teise ja kolmanda väljamakse tegemiseks nõutavad poliitikameetmed hõlmavad peamisi reformivaldkondi, nagu avaliku teenistuse ja üldise avaliku sektori finantsjuhtimine, maksusüsteem, sotsiaal- ja tööhõivepoliitika, pangandussektor ja ettevõtluskeskkond. Kui kõik asjakohased meetmed on ellu viidud, võib väljamaksed teha enne 2018. aasta lõppu.

### *Ukraina*

2014. ja 2015. aastal tabas Ukrainat sügav majanduslangus, mille tulemusena aeglustus SKP reaalkasv vastavalt 6,6 % ja 9,8 %. Majanduskriis tõi esile Ukraina makromajanduslikud ja struktuursed nõrkused, kuid peamiselt oli kriis tingitud kindlustunde ja tootmisvõimsuse vähenemisest, mis tulenes riigi idaosas Venemaa destabiliseeriva tegevuse tõttu tekkinud konfliktist. Valitsuse jõuline poliitiline reaktsioon ja suuremahuline rahvusvaheline tugipakett aitasid Ukraina majandusel 2016. aastal jälle kasvama hakata (2,3 %). Majanduse elavnemine jätkus ka 2017. aastal, mille esimese kolme kvartali lõpuks registreeriti Ukrainas 2,3 %line majanduskasv (võrreldes 2016. aasta esimese kolme kvartaliga). Majandustegevuse laienemine 2017. aastal tulenes peamiselt investeeringutest ja kodumajapidamiste tarbimisest, mis olid seotud palkade kasvu ja vahetuskursi stabiliseerumisega. Paranenud on ka riigi rahanduse jätkusuutlikkus: valitsemissektori võlg stabiliseerus 2017. aasta lõpuks hinnanguliselt 75,6 % juures SKPst, osaliselt tänu jõupingutustele, mida valitsus on viimase kolme aasta jooksul teinud eelarve konsolideerimiseks. Kuigi Ukraina majandusolukord on alates 2015. aastast paranenud, on see mitme välise teguri tõttu endiselt haavatav. Selle põhjuseks on eelkõige Ukraina välisvaluutareservide eeldatust aeglasem täienemine, riigi sõltuvus kaupade ekspordist ja püsivalt suur välisvõlg.

Pärast seda, kui Ukraina oli esitanud rahalise toetuse taotluse, kiitis IMF 2015. aasta märtsis heaks nelja-aastase laiendatud rahastamisvahendi summas 17,5 miljardit USA dollarit. Vastav programm lõpeb 2019. aasta märtsis. Seni on programmi alusel kokku välja makstud 8,5 miljardit USA dollarit, kusjuures aeg-ajalt on reformide ebapiisava edenemise tõttu väljamaksete tegemisel esinenud märkimisväärseid viivitusi. Programmi läbivaatamine on kestnud alates 2017. aasta keskpaigast. Läbivaatamise lõpuleviimine, mis annab võimaluse maksta välja 1,9 miljardit USA dollarit, sõltub sellest, kas Ukraina võtab mitu varem lubatud meedet.

ELi toetus Ukrainale on olnud IMFi loodud rahvusvahelise rahastamispaketi lahutamatu osa; selle raames eraldatakse Ukrainale ELi makromajanduslikku finantsabi summas 3,4 miljardit eurot. Nimetatud summast maksti 2014.–2017. aastal välja 2,8 miljardit eurot, sealhulgas 1,6 miljardit eurot kahe esimese makromajandusliku finantsabi programmi raames ja kaks 600 miljoni euro suurust osamakset kolmanda makromajandusliku finantsabi programmi raames. Ukrainal oli kolmanda makromajandusliku finantsabi programmi raames õigus saada viimane 600 miljoni euro suurune osamakse, kui ta rakendab vastastikuse mõistmise memorandumis kokkulepitud 21 poliitikameedet. Ukraina täitis 17 väljamaksega seotud poliitilist kohustust, sealhulgas viis ellu riigi rahanduse juhtimise, avalik halduse, energeetika ja kohtusüsteemi reformid. Makromajandusliku finantsabi kehtivusaja lõpuks oli neli meedet jäänud rakendamata. Nende hulka kuulusid kaks meedet, mis olid seotud korruptsioonivastase võitlusega, sealhulgas ametiisikute varade deklaratsioonide kontrollimise mehhanismi kasutuselevõtmine. Seetõttu tühistati makromajandusliku finantsabi kolmas osamakse ametlikult 18. jaanuaril 2018.

Pärast Ukraina taotlust esitas komisjon 9. märtsil 2018 ettepaneku anda Ukrainale täiendavalt 1 miljardi euro ulatuses makromajanduslikku finantsabi laenude kujul, mis makstakse välja kahe osamaksena aastatel 2018–2019.

## Ülevaade makromajandusliku finantsabi programmide raames toetatud reformidest

Vastastikuse mõistmise memorandumites sisalduvates struktuurireformide kriteeriumides on esitatud meetmete kogum, mida abisaajariik peab võtma, et tugevdada makromajanduslikku ja finantsstabiilsust ning muuta maksebilansipositsioon jätkusuutlikumaks.

2017. aastal rakendatud makromajandusliku finantsabi programmide puhul olid kokkulepitud tingimused ida- ja lõunapoolsete naaberriikide vahel arvu ja liigi poolest erinevad. ELi idapoolsetes naaberriikides oli suurem osa tingimusi seotud avaliku sektori juhtimise parandamisega; nendele tingimustele järgnesid ettevõtluskliima parandamisele suunatud reformid, energeetikasektori reformid ning võitlus korruptsiooni ja rahapesu vastu. ELi lõunapoolsete naaberriikidega sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumid sisaldavad vähem tingimusi ja need keskenduvad esmajoones avaliku sektori juhtimisele, sotsiaalkaitsele, sotsiaalsele turvavõrgule ning tööturumeetmetele.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Avaliku sektori juhtimine | Võitlus korruptsiooni ja rahapesu vastu | Energeetikasektor | Ettevõtluskeskkond | Finantssektor | Sotsiaalne turvavõrk ja tööturg | Muu |
| Gruusia II | 2 | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 | 0 |
| Jordaania II | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 |
| Moldova | 5 | 6 | 5 | 7 | 5 | 0 | 0 |
| Tuneesia I | 2 | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 | 1 |
| Tuneesia II | 5 | 0 | 0 | 2 | 1 | 6 | 1 |
| Ukraina III | 14 | 4 | 6 | 6 | 2 | 4 | 0 |
| Idapoolsed naaberriigid | 21 | 10 | 11 | 15 | 9 | 6 | 0 |
| Lõunapoolsed naaberriigid | 13 | 0 | 0 | 4 | 3 | 12 | 3 |

# Makromajandusliku finantsabi otstarbeka kasutamise tagamine: tegevuse hindamine, järelhindamine ja auditid

## Tegevuse hindamine

Kooskõlas ELi finantsmääruse nõuetega viib komisjon välisnõustajate abiga läbi tegevuse hindamisi, saamaks piisavat kindlust selle kohta, et haldusmenetlused ja raharinglus abisaajariikides toimivad.

Tegevuse hindamisel keskendutakse riigi rahanduse juhtimise süsteemidele, eelkõige sellele, kuidas on korraldatud rahandusministeerium ja keskpank ning milliseid menetlusi nad rakendavad, ja konkreetsemalt sellele, kuidas hallatakse kontosid, kuhu kantakse ELi vahendid. Lisaks pööratakse erilist tähelepanu väliste auditeerimisasutuste toimimisele, nende sõltumatusele, tööprogrammidele ja nende teostatava kontrolli tõhususele. Kontrollitakse ka riigihankemenetlusi kesktasandil.

2017. aastal hindas komisjon seoses uue makromajandusliku finantsabi programmi ettevalmistamisega tegevust Gruusias. 2017. aasta detsembris lõpule viidud hindamise tulemusena jõuti järeldusele, et Gruusias rakendatavad menetlused annavad kavandatud makromajandusliku finantsabi programmiga edasiliikumiseks piisavad tagatised.

## Järelhindamised

Kooskõlas ELi finantsmääruse nõuetega viib komisjon läbi makromajandusliku finantsabi programmide järelhindamised,[[7]](#footnote-8) et teha kindlaks selliste abiprogrammide mõju. Peamised eesmärgid on:

1. analüüsida mõju abisaajariigi majandusele ja eriti riigi välispositsiooni jätkusuutlikkusele;
2. hinnata ELi sekkumise lisaväärtust.

Välistöövõtjate aruanded Ukraina I ja II MFA programmi ning Jordaania I MFA programmi järelhindamiste kohta valmisid 2017. aasta lõpuks.

**Ukraina I ja II MFA programmi** järelhindamise tulemusena tõdeti, et makromajanduslik finantsabi avaldas Ukraina majandusele positiivset mõju, osaliselt programmide kiire rakendamise tõttu. Eelkõige aitas see kaasa finantsolukorra stabiliseerimisele ning etendas olulist rolli riigi rahanduse juhtimise ja sotsiaalse turvavõrgu reformide edendamisel. Ilma makromajandusliku finantsabi programmideta oleks riiklike kulutuste märkimisväärsel kärpimisel olnud väga negatiivne sotsiaalne mõju, reaalne SKP oleks 2014. ja 2015. aastal järsult vähenenud ning kasvutempo oleks 2016. aastal olnud aeglasem.

**Jordaania I MFA programmi** hindamisel tehti järeldus, et makromajanduslik finantsabi koos IMFi samaaegse programmiga aitas tulemuslikult kaasa Jordaania välis- ja eelarvepositsiooni õigeaegsele stabiliseerimisele ning keskpika perioodi jätkusuutlikkusele. Makromajandusliku finantsabi tingimused täideti rahuldavalt ja see aitas kaudselt kaasa struktuurireformide elluviimisele mitmes ELi jaoks olulises valdkonnas. Teisalt leiti hindamisel, et makromajandusliku finantsabi programmi otsustusprotsessi võiks tarbetute viivituste vältimiseks parandada.

## Auditid

Euroopa Kontrollikoda avaldas kaks eriaruannet, milles hinnati ELi abi Ukrainale ja Tuneesiale. Makromajandusliku finantsabi osas olid aruannete järeldused üldjoontes positiivsed, sisaldades mõningaid konkreetseid soovitusi, millega komisjon nõustus.

2016. aasta detsembris avaldas Euroopa Kontrollikoda eriaruande **Ukrainale** antud ELi abi kohta, mis hõlmas nii eelarvetoetust kui ka makromajanduslikku finantsabi[[8]](#footnote-9). Aruandes tehti järeldus, et Ukrainale antud ELi abi on olnud osaliselt mõjus toetamaks Ukraina kujundamist hästi juhitud riigiks riigi rahanduse juhtimise valdkonnas, korruptsioonivastases võitluses ja gaasisektori toimimises aastatel 2007–2015. Makromajandusliku finantsabi kohta öeldakse aruandes, et *„komisjoni hallatav makromajandusliku finantsabi rahastamisvahend oli kõige mõjusam vahend, mis võimaldas Ukraina keerulise finantsolukorra leevendamiseks lubatud toetuse riigile kiiresti välja maksta“*. Makromajandusliku finantsabi väljamaksete edasilükkamine aitas samuti tagada, et teatavad programmiga seotud tingimused täidetakse nõuetekohaselt. Samas osutati aruandes, et mõningatel juhtudel on makromajandusliku finantsabi tingimused kehtestatud ja nende täitmist hinnatud viisil, mis võimaldab laialdast kaalutlusruumi. Aruandes anti viis soovitust ELi abi tõhustamiseks: i) pöörata suuremat tähelepanu riigi rahanduse juhtimisele; ii) finantsabi tingimuste ja väljamaksete ülesehitust tuleks täiustada; iii) ELi abi andmise üle tehtavat järelevalvet tuleks tõhustada; iv) reformide mõjusale elluviimisele ja jätkusuutlikkusele tuleks rohkem tähelepanu pöörata; ning v) Ukraina gaasisektorile antav ELi abi tuleks muuta mõjusamaks.

Nende soovituste rakendamiseks on komisjon täpsemalt ja sihipärasemalt määratlenud poliitilised eesmärgid ning ta jätkab jõupingutusi abisaajariigi finantsvajaduste rahuldamiseks, toetades samal ajal olulisi reforme, mis on vajalikud riigi majanduse jätkusuutlikkuse taastamiseks.

2017. aasta märtsis avaldas Euroopa Kontrollikoda eriaruande **Tuneesiale** antud ELi abi kohta, mis hõlmas nii eelarvetoetust kui ka makromajanduslikku finantsabi[[9]](#footnote-10). Aruandes tõdeti, et ELi rahastamine aitas oluliselt kaasa demokraatiale üleminekule ja majandusliku stabiilsuse parandamisele Tuneesias ning et väljamaksmise viivitustele vaatamata võimaldas makromajandusliku finantsabi laen olulise juurdepääsu rahastamisele. Aruandes anti soovitusi ELi abi tõhustamiseks. Makromajandusliku finantsabiga seoses soovitas Euroopa Kontrollikoda, et komisjon peaks koos oma kaasseadusandjatega uurima võimalusi kiirendada järgmiste makromajandusliku finantsabi programmide heakskiitmismenetlusi, eriti hädaolukordade puhul.

Komisjon on seisukohal, et makromajandusliku finantsabi laenude hilinenud väljamaksmine Tuneesiale oli tingitud välistest teguritest, sealhulgas teguritest, mis ei ole ELi kontrolli all. Samas tunnistab komisjon, et abi kiiremaks väljamaksmiseks oleks võimalik rohkem ära teha, ning ta jätkab koostööd kaasseadusandjatega, et leppida kokku tõhusamas otsustusprotsessis.

# Makromajandusliku finantsabiga seotud üldised arengusuunad

## Makromajandusliku finantsabi kui vahendi toimimine

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2013. aasta ühisdeklaratsioonis makromajandusliku finantsabi kohta[[10]](#footnote-11) on kõnealune abi määratletud makromajanduslikku ja rahalist laadi abina ning selgelt sätestatud, et selle eesmärk on *„taastada nende abikõlblike riikide ja territooriumide jätkusuutlik välisrahastamine, kel on välisrahastusega raskusi. Sellega peaks kaasnema sellise poliitilise programmi rakendamine, mis hõlmaks programmitöö perioodil maksebilansi olukorra parandamiseks võetavaid tugevaid kohandamis- ja struktuurireformimeetmeid, ning asjaomaste lepingute ja programmide tugevam rakendamine liidus.“*

Sama ühisdeklaratsiooni 6. põhimõtte punktis a on sätestatud, et *„makromajandusliku finantsabi andmise eeltingimuseks peaks olema see, et abikõlblik riik või -territoorium järgib tulemuslikke demokraatlikke mehhanisme, sh parlamentaarne mitmeparteisüsteem ja õigusriigi põhimõte, ning tagab inimõiguste austamise“*. Komisjon jälgib koos Euroopa välisteenistusega makromajandusliku finantsabi programmi kogu elutsükli jooksul kõnealuste poliitiliste eeltingimuste täitmist ja iga väljamakse sõltub nende täitmisest.

2017. aastal lisasid kaasseadusandjad Moldova ja Gruusiaga seotud uute ettepanekute õigusloomeprotsessis nendele poliitilistele eeltingimustele üksikasjalikumaid sätteid. Need lähevad kaugemale komisjoni ettepanekust, mis põhines 2013. aasta ühisdeklaratsiooni kokkulepitud vormil.

Suurem tähelepanu poliitilistele eeltingimustele on otsustusprotsessi pikendanud, s.t makromajandusliku finantsabi otsuste heakskiitmiseks kulub rohkem aega. See on ohustanud makromajandusliku finantsabi peamist eesmärki toetada maksebilanssi kriisiolukorras, mil toetust on kõige rohkem vaja, nagu märgiti ka Euroopa Kontrollikoja eespool nimetatud eriaruandes Tuneesiale antud abi kohta.

Komisjon on püüdnud seda küsimust lahendada ja teinud koostööd kaasseadusandjatega, et leida võimalusi praeguse otsustusprotsessi tulemuslikkuse ja tõhususe parandamiseks.

Komisjon peab oluliseks, et kõik institutsioonid järgiksid põhimõtteid ja kehtestatud õigusakte, mille aluseks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2013. aasta ühisdeklaratsioon makromajandusliku finantsabi kohta.

Selleks, et täielikult täita Euroopa Parlamendi ja nõukogu võrdse kohtlemise põhimõtet makromajandusliku finantsabiga seotud teabe jagamisel vastavalt Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni suhete raamkokkuleppe punktile 9, leppisid Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlamendi rahvusvahelise kaubanduse komisjon (INTA komisjon) 2017. aastal kokku uues korras. Nad leppisid kokku, et Euroopa Komisjonis ja INTA komisjonis luuakse tehnilised kontaktpunktid. Need kontaktpunktid tagavad, et Euroopa Komisjon saadab Euroopa Parlamendile ja nõukogule samaaegselt kõik dokumendid, eelkõige komiteemenetlusega mitteseotud dokumendid, mida ei levitata komiteemenetluse registri kaudu.

## Edasine areng: makromajanduslik finantsabi järgmises mitmeaastases finantsraamistikus

Kuna geopoliitiline ja majanduslik ebastabiilsus ELi naabruses püsib, on vajadus ELi makromajandusliku finantsabi järele ka lähiaastatel tõenäoliselt suur. Sellega seoses tegi komisjon 2014–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku läbivaatamise käigus ettepaneku tugevdada makromajandusliku finantsabi vahendit, suurendades selle laenuandmisvõimet 500 miljonilt eurolt 2 miljardile eurole. Kaasseadusandjad toetasid seda ettepanekut.

2. mail 2018 võttis komisjon vastu teatise järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta, mis hakkab kehtima pärast 2020. aastat. ELi välistegevuse puhul on plaanis olemasolevaid rahastamisvahendeid oluliselt ühtlustada, et paremini teadvustada seda, mida EL teeb, vältida kattuvusi, muuta protsessid vähem koormavaks, suurendada tõhusust ja vastastikust täiendavust ning paremini näidata ELi lisaväärtust. On tehtud ettepanek koondada mitu 2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku rahastamisvahendit uude naabruspoliitika, arengu ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahendisse. Makromajandusliku finantsabi programme hakatakse sellegipoolest rakendama vajaduse korral iga üksikjuhtumi kohta tehtud otsuse põhjal ja nende programmide otsustusprotsess peaks ettepaneku kohaselt jääma eraldiseisvaks. Seega kohaldatakse makromajandusliku finantsabi suhtes jätkuvalt seadusandlikku tavamenetlust, mis tähendab, et iga programmi jaoks on vaja Euroopa Parlamendi ja nõukogu heakskiitu. Samal ajal tagatakse makromajandusliku finantsabi laenud naabruspoliitika, arengu ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahendi raames loodava uue välistegevuse tagatisega, mis hakkab hõlmama praegust välistegevuse tagatisfondi. Lisaks sellele jätkatakse makromajandusliku finantsabi raames toetuste andmist abikõlblikele riikidele, mis on väga ebakindlas olukorras.

# Uued abitaotlused ja komisjoni edasised ettepanekud — eelarveseisund

2018. aastaks kavandatud makromajandusliku finantsabi programmid hõlmavad järgmist:

1. käimasolevate makromajandusliku finantsabi programmide rakendamine vastavalt eespool kirjeldatule. See hõlmab viimaste osamaksete tegemist Jordaania II MFA programmi ja Tuneesia II MFA programmi raames ning väljamaksete tegemise alustamist Moldova programmi raames, kui nõutavad tingimused on täidetud;
2. Gruusia III MFA programmi heakskiitmine ja rakendamine koos abi esimese kahe osamakse eeldatava väljamaksmisega;
3. Ukraina uue IV MFA programmi heakskiitmine ja rakendamisega alustamine.

Programmide raames tehtavad väljamaksed moodustavad 2018. aastal eeldatavalt 995 miljonit eurot (2017. aastal 1,01 miljardit eurot).

Allpool toodud tabelis on esitatud ülevaade toetustena antava makromajandusliku finantsabi kulukohustuste ja maksete kohta aastatel 2016, 2017 ja aastal 2018 (esialgsed andmed). 2018. aasta prognoos on esialgne ja hõlmab üksnes neid makromajandusliku finantsabi programme, mille kaasseadusandjad on juba heaks kiitnud või mille kohta otsuse tegemiseks on komisjon esitanud ettepaneku.

Kooskõlas varasemate kohustustega uurib komisjon 2018. aastal täiendavalt nende abikõlblike riikide rahastamisvajadusi, kes praegu saavad abi mõnest IMFi programmist (täpsemalt Jordaania ja Tuneesia puhul), ning teeb vajaduse korral ettepaneku nende riikide jaoks täiendavate makromajandusliku finantsabi programmide vastuvõtmiseks.



1. Muudele kui arenguriikidele antava makromajandusliku finantsabi õiguslik alus on ELi toimimise lepingu artikkel 212. [↑](#footnote-ref-2)
2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. augusti 2013. aasta otsus nr 778/2013/EL täiendava makromajandusliku finantsabi andmise kohta Gruusiale (ELT L 218, 14.8.2013, lk 15). [↑](#footnote-ref-3)
3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2016. aasta otsus (EL) 2016/2371 täiendava makromajandusliku finantsabi andmise kohta Jordaania Hašimiidi Kuningriigile (ELT L 352, 23.12.2016, lk 18). [↑](#footnote-ref-4)
4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta otsus nr 534/2014/EL makromajandusliku finantsabi andmise kohta Tuneesia Vabariigile (ELT L 151, 21.5.2014, lk 9). [↑](#footnote-ref-5)
5. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. juuli 2016. aasta otsus (EL) 2016/1112 täiendava makromajandusliku finantsabi andmise kohta Tuneesiale (ELT L 186, 9.7.2016, lk 1). [↑](#footnote-ref-6)
6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. aprilli 2015. aasta otsus 2015/601/EL, mis käsitleb Ukrainale makromajandusliku finantsabi andmist (ELT L 100, 15.4.2015, lk 1). [↑](#footnote-ref-7)
7. Kõikide järelhindamistega saab tutvuda majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi veebisaidil aadressil <http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm>. [↑](#footnote-ref-8)
8. Aruandega saab tutvuda aadressil https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\_32/SR\_UKRAINE\_ET.pdf. [↑](#footnote-ref-9)
9. Aruandega saab tutvuda aadressil https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\_3/SR\_TUNISIA\_ET.pdf. [↑](#footnote-ref-10)
10. Euroopa Parlamendi ja nõukogu ühisdeklaratsioon, mis võeti vastu koos otsusega anda Gruusiale täiendavat makromajanduslikku finantsabi (12. augusti 2013. aasta otsus (EL) 2013/778). [↑](#footnote-ref-11)