



Bryssel 7.7.2020  
COM(2020) 296 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**kolmansille maille myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun toteutuksesta  
vuonna 2019**

{SWD(2020) 125 final}

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**kolmansille maille myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun toteutuksesta  
vuonna 2019**

## SISÄLTÖ

<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>3</b>
<b>2 MAKROTALOUDELLISEN RAHOITUSAVUN OHJELMAT VUONNA 2019) .....</b>	<b>4</b>
2.1 Yleiskatsaus.....	4
2.2 Yksittäiset makrotaloudelliset rahoitusapuohjelmat edunsaajamaissa vuonna 2019 .....	6
2.2.1 Tunisia.....	6
2.2.2 Jordania .....	7
2.2.3 Moldova.....	8
2.2.4 Georgia.....	9
2.2.5 Ukraina.....	10
<b>3 MAKROTALOUDELLISTEN RAHOITUSAPUVAROJEN ASIANMUKAISEN KÄYTÖN VARMISTAMINEN: OPERATIIVISET ARVIOINNIT, JÄLKIARVIOINNIT JA TARKASTUKSET .....</b>	<b>11</b>
3.1 Operatiiviset arvioinnit.....	11
3.2 Jälkiarvioinnit.....	11
3.2.1 Tunisian ensimmäinen makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma (MFA-I) .....	12
3.2.2 Georgian toinen makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma (MFA-II) .....	12
<b>4 MAKROTALOUDELLISEEN RAHOITUSAPUVÄLINEESEEN LIITTYVÄ YLEINEN KEHITYS.....</b>	<b>13</b>
4.1 Makrotaloudellisen rahoitusapuvälineen toiminta .....	13
4.2 Tuleva kehitys: makrotaloudellinen rahoitusapu seuraavassa monivuotisessa rahoituskehityksessä.....	15
<b>5 UUDET RAHOITUSAPUPYYNNÖT JA KOMISSION TULEVAT EHDOTUKSET — TALOUSARVIOTILANNE .....</b>	<b>16</b>
5.1 Makrotaloudellisen rahoitusavun käyttö laajentumis- ja naapuruuskumppaneiden hyväksi covid-19-kriisin yhteydessä .....	16

# KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

## kolmansille maille myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun toteutuksesta vuonna 2019<sup>(1)</sup>

### 1 Johdanto

Makrotaloudellinen rahoitusapu on EU:n rahoitusväline<sup>(2)</sup>, jolla autetaan kumppanimaita, joita on kohdannut maksutasekriisi. Makrotaloudellinen rahoitusapu auttaa lujittamaan makrotalouden ja rahoitusjärjestelmän vakautta EU:n naapurimaissa tai maantieteellisesti lähellä sijaitsevilla mailla ja edistää samalla rakenneuudistusten toteuttamista. Sillä täydennetään Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) kanssa sovittua sopeutus- ja uudistusohjelmaa, joka on myös sen käyttöönoton edellytyksenä. Kun paineita ratkaista maksutaseongelmat helpotetaan, seurauksena on muun muassa, että kumppanimaa saa lisää julkisen talouden liikkumavaraa, sen velkakestävyys paranee ja se saa apua huomion kohdentamisessa tarvittaviin uudistuksiin. Makrotaloudelliset rahoitusapuohjelmat tasoittavat makrotalouden sopeutusuraa, ja näin niillä voidaan edistää sosiaalista kehitystä ja antaa maalle enemmän aikaa ja liikkumavaraa puuttua sitä koettelevan kriisin perimmäisiin syihin.

Makrotaloudellinen rahoitusapu toteutetaan useimmiten lainoina, joita varten komissio lainaa tarvittavat varat pääomamarkkinoilta ja lainaa ne edelleen edunsaajamaille. Joissakin tapauksissa se voidaan toteuttaa EU:n talousarviosta rahoitettavina avustuksina tai lainojen ja avustusten yhdistelmänä.

Makrotaloudellinen rahoitusapu maksetaan erissä ja vain, jos tietyt rakenneuudistuksia koskevat ehdot täyttyvät. Tämä tukee sellaisten vahvojen sopeutus- ja uudistustoimenpiteiden toteuttamista, joilla pyritään palauttamaan edunsaajamaan talouden pitkän aikavälin kestävyys. Rahoitusavun edellytyksenä on myös, että edunsaajamaa kunnioittaa ihmisoikeuksia, noudattaa oikeusvaltioperiaatetta ja että maassa on toimivat demokraattiset mekanismit. Tällä tavoin makrotaloudellinen rahoitusapu täydentää Euroopan unionin tavanomaista kehitysapua ja tukee laajempaa vakauden ja hyvinvoinnin edistämistavoitetta unionin rajojen ulkopuolella. Makrotaloudellisen ja poliittisen epävakauden jatkuessa Euroopan unionin naapurialueella makrotaloudellinen rahoitusapu on laajalti tunnustettu toimivaksi kriisinhallintavälineeksi, jonka avulla unioni voi toimia näkyvästi ja joustavasti ja jolla on huomattava vipuvaikutus politiikkaan<sup>(3)</sup>. Tämä on havaittu useissa päätöksen

---

<sup>1</sup> Tämä kertomus perustuu toukokuuhun 2020 mennessä saatuihin tietoihin.

<sup>2</sup> Muille EU:n ulkopuolisille maille kuin kehitysmailla annettavan makrotaloudellisen rahoitusavun oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 212 ja 213 artikla.

<sup>3</sup> Makrotaloudellinen rahoitusapu täydentää myös muita EU:n naapurialueilleen kohdentamia ulkoisia toimia tai välineitä, kuten budjettitukea. Vuoden 2019 kertomus budjettituesta on saatavilla osoitteessa: [https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2019-10/budget\\_support\\_trends\\_and\\_results\\_2019.pdf](https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2019-10/budget_support_trends_and_results_2019.pdf)

saatettuja makrotaloudellisia rahoitusapuohjelmia koskevissa riippumattomissa jälkiarvioinneissa<sup>(4)</sup>.

Toisin kuin muista EU:n ulkoisen toiminnan rahoitusvälineistä, makrotaloudellisesta rahoitusavusta ei anneta säännöllistä ja ohjelmoitavaa rahoitustukea. Tästä syystä makrotaloudelliset rahoitusapuohjelmat käynnistetään vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa edelleen yksittäisillä tapauskohtaisilla päätöksillä. Niihin sovelletaan tavallista lainsäätämisympäristystä, jolloin kukin ohjelma edellyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyntää.

Tämä kertomus on laadittu noudattaen komission tiedonantovelvoitteita, jotka perustuvat makrotaloudellisia rahoitusapuohjelmia koskeviin Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksiin. Kertomukseen liittyy komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa on yksityiskohtaisempia analyysejä makrotaloudellisesta ympäristöstä ja yksittäisten makrotaloudellisten rahoitusohjelmien toteutuksesta.

## 2 MAKROTALOUDELLISEN RAHOITUSAVUN OHJELMAT VUONNA 2019<sup>(5)</sup>

### 2.1 Yleiskatsaus

Jordaniassa ja Tunisiassa toteutetut makrotaloudelliset rahoitusapuohjelmat saatiin onnistuneesti päätökseen vuonna 2019, kun komissio maksoi molempien ohjelmien viimeiset erät vuoden 2019 aikana. Moldovassa käynnissä olevan makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman toteuttamisessa, joka oli viivästynyt huomattavasti, tapahtui uutta edistymistä. Myös Ukrainan makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman toteuttamisessa edistyi, ja se saatiin onnistuneesti päätökseen toukokuussa 2020. Komissio ehdotti Jordanielle syyskuussa 2019 uutta makrotaloudellisen rahoitusavun jatko-ohjelmaa, jonka lainsäädäntövallan käyttäjät hyväksyivät tammikuussa 2020.

Makrotaloudellisten rahoitusapuohjelmien toteutustilanne on seuraava:

- **Tunisian toinen makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma (MFA-II):** Euroopan unioni hyväksyi 6. heinäkuuta 2016 Tunisialle lainojen muodossa myönnettävän enintään 500 miljoonan euron makrotaloudellisen lisärahoitusavun (toinen makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma)<sup>(6)</sup>, joka maksetaan kolmessa erässä. Yhteisymmärryspöytäkirja ja lainasopimus tulivat voimaan elokuussa 2017. Toisen makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman ensimmäinen 200 miljoonan euron erä maksettiin 25. lokakuuta 2017. Toinen 150 miljoonan euron erä maksettiin 24. kesäkuuta 2019 ja kolmas ja viimeinen 150 miljoonan euron erä 30. lokakuuta 2019.
- **Jordanin toinen makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma (MFA-II):** Lainsäädäntövallan käyttäjät antoivat 14. joulukuuta 2016 Jordanielle myönnettävää makrotaloudellista lisärahoitusapua koskevan päätöksen<sup>(7)</sup>.

---

<sup>4</sup> Kaikki jälkiarviointit ovat luettavissa komission verkkosivustolla: [https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities\\_en](https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en)

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

<sup>7</sup> Euroopan 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).

Lisärahoitusavun määrä on enintään 200 miljoonaa euroa. Se myönnetään kokonaisuudessaan lainoina, ja se on jatkoa vuonna 2015 päättyneelle 180 miljoonan euron ohjelmalle. Euroopan unionin ja Jordanian välinen yhteisymmärryspöytäkirja allekirjoitettiin 19. syyskuuta 2017. Ensimmäinen, 100 miljoonan euron erä maksettiin 17. lokakuuta 2017, ja toinen ja viimeinen erä maksettiin 3. heinäkuuta 2019.

- **Moldovan makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma (MFA):** 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. Makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelman täytäntöönpano keskeytettiin kuitenkin kesäkuusta 2018 kesäkuuhun 2019, koska poliittiset ennakoedellytykset eivät täytyneet. Sen jälkeen, kun hallitus oli vaihtunut kesäkuussa 2019 ja uudistuspyrkimykset jatkuivat, EU maksoi lokakuussa 2019 ensimmäisen 30 miljoonan euron erän (20 miljoonaa euroa lainoina ja 10 miljoonaa euroa avustuksina). Toinen erä voitaisiin mahdollisesti maksaa vuonna 2020, jos kaikki edellytykset täyttyvät. Ohjelma päättyi heinäkuussa 2020.
- **Georgian kolmas makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma (MFA-III):** Lainsäädäntövallan käyttäjät päättivät 18. huhtikuuta 2018 myöntää Georgialle makrotaloudellista lisärahoitusapua (kolmas makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma). Avun määrä on enintään 45 miljoonaa euroa. Tästä summasta 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 euron erä maksettiin joulukuussa 2018, kun taas toinen, 25 miljoonan euron erä (20 miljoonaa euroa lainoina ja 5 miljoonaa euroa avustuksina) on määrä maksaa vuonna 2020 sen mukaan, miten jäljellä olevien ehtojen täyttämässä on edistytty, ja mikäli IMF:n ohjelma etenee aikataulussa.
- **Ukrainan neljäs makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma (MFA-IV):** Komissio antoi 9. maaliskuuta 2018 ehdotuksen Ukrainalle lainoina 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 euron erä maksettiin joulukuussa 2018 ja toinen ja viimeinen 500 miljoonan euron erä maksettiin toukokuussa 2020.

Vuonna 2019 maksettiin yhteensä 430 miljoonaa euroa (420 miljoonaa euroa lainoina ja 10 miljoonaa euroa avustuksina). Liitteissä 1 A ja 1 B annetaan yksityiskohtaisempia tietoja maksutilanteesta maittain ja alueittain vuoden 2019 lopussa.

## 2.2 Yksittäiset makrotaloudelliset rahoitusapuohjelmat edunsaajamaissa vuonna 2019

### 2.2.1 Tunisia

Tunisian pitkittynyt, viimeiset kahdeksan vuotta kestänyt talouden taantuma johtuu monimutkaisesta poliittisesta ja taloudellisesta muutoksesta, joka käynnistyi vuoden 2011 vallankumouksen ja sitä seuranneen vallanvaihdoksen seurauksena. Maahan on vaikuttanut myös lähialueen (erityisesti Libyan) epävakaus ja konfliktit. Vuonna 2015 tapahtuneet terrori-iskut lamaannuttivat väliaikaisesti maan matkailualan.

Talouskasvu pysyi vuonna 2019 vaimeana (arviolta 1 prosentissa) vuonna 2018 tapahtuneen hienouden kohentumisen (2,7 prosenttia) ja vuosina 2015–2017 vaatimattomaksi jääneen, keskimäärin 1,4 prosentin vuotuisen kasvun jälkeen. Työttömyys pysyi vuoden 2019 viimeisellä vuosineljänneksellä edelleen korkeana, noin 15 prosentissa (naisten ja nuorten työttömyysaste oli paljon korkeampi). Inflaatio oli vuonna 2019 keskimäärin 6,75 prosenttia, kun se oli kesäkuussa 2018 vuosikymmenen korkeimmissa lukemissa eli 7,8 prosenttia. Vaikka matkailuala on alkanut elpyä, vaihtotaseen alijäämä on edelleen erittäin suuri (arviolta 10,3 prosenttia vuonna 2019, joskin se on pienentynyt vuoden 2018 11,3 prosentista). Tämä on keskeinen haavoittuvuutta aiheuttava tekijä. Ulkomaanvelka jatkoi kasvuaan vuonna 2019 (vuoden 2019 kolmannen vuosineljänneksen lopussa arviolta 88,7 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun se oli samaan aikaan vuonna 2018 82,3 prosenttia). Velanhoitokulut kasvavat jatkuvasti ja ovat lähes kolminkertaistuneet vuodesta 2010 nykydinaareissa laskettuna. Valuuttavaranto elpyi hieman vuonna 2019 ja vastasi vuoden 2019 lopussa noin 110 päivän tuontia oltuaan syyskuussa 2018 ennätysellisen pieni eli 69 päivän tuonnin suuruinen. Julkisen talouden alijäämä oli noin 4,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018, ja sen odotetaan supistuneen vuoden 2019 loppuun mennessä hieman, 4,5 prosenttiin. Viime vuosina tapahtuneen voimakkaan kasvun jälkeen julkisen velan odotetaan pysyneen vuonna 2019 vakaana, noin 77 prosentissa suhteessa BKT:hen.

Tunisia sopi IMF:n kanssa kesäkuussa 2013 aluksi 1,75 miljardin Yhdysvaltain dollarin valmiusluottojärjestelystä. Järjestely päättyi joulukuussa 2015. IMF:n johtokunta hyväksyi 20. toukokuuta 2016 Tunisian talous- ja rahoitusuudistusohjelman tukemiseksi annettavan nelivuotisen laajennetun rahoitusjärjestelyohjelman, jonka kokonaisarvo on 2,9 miljardia Yhdysvaltain dollaria (375 % sen kiintiöstä). Tunisialle on maksettu noin 1,6 miljardia Yhdysvaltain dollaria ohjelman hyväksymisen (kesäkuussa 2016) ja ohjelman viiden tarkastelun (kesäkuussa 2017, maaliskuussa 2018, heinäkuussa 2018, syyskuussa 2018 ja kesäkuussa 2019) jälkeen. Vaikka tekninen vaihto jatkui, ohjelman edistyminen vuoden viimeisten kuukausien aikana oli vähäistä, mikä johtui osittain vaativasta vaaliaikataulusta (parlamentti- ja presidentinvaalit) ja hallituksen muodostuksen pitkittymisestä. Laajennettu rahoitusjärjestely peruttiin lopulta huhtikuussa 2020, kun Tunisia pyysi IMF:ltä uutta hätäapua nopeasta rahoitusvälineestä (Rapid Financing Instrument) covid-19-pandemian puhkeamisesta johtuviin tarpeisiin vastaamiseksi.

EU maksoi Tunisialle ensimmäisen, 300 miljoonan euron arvoisen makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman lainoina vuosina 2014–2017. Tunisian viranomaiset pyysivät elokuussa 2015 toista makrotaloudellista rahoitusapuohjelmaa. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät ohjelman heinäkuussa 2016. Ohjelman ehdoilla pyrittiin pääasiassa vahvistamaan Tunisian julkista varainhoitoa ja finanssipolitiikkaa, korruption torjuntaa, sosiaaliturvajärjestelmää, rahoitusalan sääntelyä ja työmarkkinoita sekä parantamaan liiketoimintaympäristöä. Ensimmäiset 200 miljoonan euron lainat (yhteensä 500 miljoonasta eurosta) maksettiin lokakuussa 2017. Toinen ja kolmas erä (kumpikin

150 miljoonaa euroa) maksettiin kyseisten politiikkaa koskevien ehtojen täyttymisen jälkeen heinäkuussa ja marraskuussa 2019, ja ohjelma saatiin näin onnistuneesti päätökseen.

### 2.2.2 *Jordania*

Epävakaas alueella heikentää yhä Jordanian ulkoista rahoitusasemaa ja julkisen talouden rahoitusasemaa. Vuoden 2019 kolmen ensimmäisen vuosineljänneksen aikana reaalin BKT pysyi pitkälti vakaana ja oli vuositasolla noin 2 prosenttia. Tämä ei riittänyt estämään työttömyyden kasvua. Työttömyys kasvoi vuoden 2019 kolmannella vuosineljänneksellä 19,1 prosenttiin, kun se oli 18,6 prosenttia samalla vuosineljänneksellä vuonna 2018. Vuoden 2019 lopussa myös inflaatio oli hidastunut merkittävästi ja nostanut kuluttajahintaindeksiä 0,3 prosentilla vuoden 2018 4,5 prosentista. Julkisen talouden vakauttamisessa ei ole edistytty. Vuoden 2019 11 ensimmäisen kuukauden aikana julkisen talouden alijäämä ulkomaiset avustukset mukaan lukien kasvoi 4,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen, kun se oli 3,5 prosenttia samaan aikaan vuonna 2018.

Jordanian julkisen talouden bruttovelka kasvoi lokakuun 2019 lopussa 96,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen, kun se oli vuoden 2018 lopussa 94,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Julkinen ulkomaanvelka oli lokakuun 2019 lopussa 40,1 prosenttia suhteessa BKT:hen. Noin 73 prosenttia Jordanian ulkomaisesta julkisesta velasta oli Yhdysvaltain dollareina, joihin myös Jordanian valuutta on sidottu, ja noin puolet Jordanian ulkomaisesta julkisesta velasta on velkaa julkisen sektorin velkojille.

Viennin arvo kasvoi 8,6 prosenttia, kun taas tuonnin arvo pieneni 5,5 prosenttia vuoden 2019 kymmenen ensimmäisen kuukauden aikana. Tämä yhdessä matkailutulojen (9,9 prosentin) kasvun kanssa supisti vuoden 2019 yhdeksän ensimmäisen kuukauden aikana vaihtotaseen alijäämää merkittävästi, 3,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen (tai 4,8 prosenttiin suhteessa BKT:hen ilman avustuksia), kun se samaan aikaan vuonna 2018 oli 9,3 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Ulkoisen rahoituksen ehdot ovat muuttuneet vähemmän edullisiksi. Suorien ulkomaisten sijoitusten virrat maahan olivat vähäisiä edellisvuosien tapaan: vuoden 2019 kolmen ensimmäisen vuosineljänneksen aikana nettosijoitukset olivat 473,1 miljoonaa Jordanian dinaaria, kun ne samana ajanjaksona vuonna 2018 olivat 542,5 miljoonaa Jordanian dinaaria. Noin 2 prosentin nettovirta suhteessa BKT:hen vuonna 2019 on hieman pienempi kuin Jordaniaan verrattavissa olevissa maissa (Egyptissä ja Tunisiassa). Tämä johtuu useista tekijöistä, kuten Syyrian konfliktista, alueellisesta epävakauksesta, kasvavasta julkisesta velasta, heikosta liiketoimintaympäristöstä ja talouden heikosta kilpailukykyä.

Marraskuun 2019 lopussa bruttovaluuttavaranto (kulta ja erityisnosto-oikeudet mukaan lukien) oli kasvanut 13,7 miljardiin Yhdysvaltain dollariin (mikä vastaa noin 7,5 kuukauden tuontia yhden vuoden aikana), kun se vuoden 2018 lopussa oli 12,5 miljardia Yhdysvaltain dollaria.

Jordaniaalle myönnetty toinen makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma (200 miljoonaa euroa lainoina) maksettiin lokakuussa 2017 (100 miljoonaa euroa) ja heinäkuussa 2019 (100 miljoonaa euroa). Ohjelman ehdoilla pyrittiin vahvistamaan Jordanian taloutta julkisen varainhoidon, veropolitiikan, sosiaalisten turvaverkkojen, koulutusjärjestelmän ja ammatillisen koulutuksen aloilla sekä tukemaan maan työmarkkinapolitiikkaa, jotta sekä Jordanian kansalaisten että Jordaniassa asuvien syyrialaispakolaisten työllistymismahdollisuuksia voitaisiin lisätä.



Jordanian viranomaisten pyydettyä uutta makrotaloudellista rahoitusapuohjelmaa komissio hyväksyi 6. syyskuuta 2019 ehdotuksen Jordanialle lainoina myönnettävästä kolmannelta 500 miljoonan euron makrotaloudellisesta rahoitusapuohjelmasta. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät ehdotuksen 15. tammikuuta 2020. Vuonna 2020 maksetaan 300 miljoonaa euroa ja vuonna 2021 200 miljoonaa euroa, ohjelman toteuttamisesta riippuen.

IMF ja Jordania pääsivät 30. tammikuuta 2020 henkilöstötason sopimukseen uudesta nelivuotisesta, noin 1,3 miljardin Yhdysvaltain dollarin suuruisesta laajennetusta rahoitusjärjestelystä. IMF:n johtokunta hyväksyi sopimuksen 25. maaliskuuta 2020.

### 2.2.3 Moldova

Moldovan talous on pysynyt suhteellisen vakaana viime vuosina, kun se on jatkanut elpymistä vuosien 2014–2015 pankkikriisistä. Vuonna 2019 BKT kasvoi reaalisin luvuin 3,6 prosenttia kasvun hidastuttua huomattavasti vuoden viimeisellä neljänneksellä.

Inflaatio kiihtyi nopeasti vuonna 2019 ja oli joulukuussa 7,5 prosenttia (vuositasolla). Sen odotetaan kuitenkin hidastuvan vuonna 2020 kohti Moldovan keskuspankin tavoitetta, joka on 5 prosenttia  $\pm$  1,5 prosenttiyksikköä, sillä vuonna 2019 inflaatiota kiihdyttäneiden tekijöiden, kuten elintarvikkeiden ja säänneltyjen hintojen, vaikutus heikkenee. Julkisen talouden vakauduttua vuosina 2017–2018 sen tilanne heikkeni vuoden 2019 alkupuoliskolla vaaleihin liittyvien uudistusten ja ulkoisen rahoituksen keskeytymisen vuoksi. Elokuussa 2019 hyväksytyjen korjaavien toimenpiteiden jälkeen vuoden 2019 julkisen talouden alijäämä asettui kuitenkin 1,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen.

Vaihtotaseen alijäämä kasvoi merkittävästi vuosina 2018 ja 2019 ja oli vuoden 2019 kolmannella neljänneksellä 11,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun se vuonna 2017 oli 5,8 prosenttia suhteessa BKT:hen. Heikkeneminen johtuu muiden kuin energiatuotteiden tuonnin voimakkaasta kasvusta, jota vauhdittaa kulutuskysynnän kasvu. Kauppataaseen alijäämää supistavat osittain rahalähetykset, joiden määrä oli noin 15 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Suorat ulkomaiset sijoitukset ovat olleet viime vuosina vähäisiä, noin 2 prosenttia suhteessa BKT:hen, mutta ne kasvoivat merkittävästi vuonna 2019 Kyproksessa rekisteröidyn maatalousalalla toimivan suuren moldovalaisyrittäjien liikkeeseen laskemien euro-obligaatioiden vuoksi. Varantotaso ylittää selvästi IMF:n ohjelmassa asetetun tavoitteen ja oli joulukuun 2019 loppuun mennessä 3,1 miljardia Yhdysvaltain dollaria (mikä vastaa viiden kuukauden tuontia).

Moldova pyysi IMF:ltä tukea vuoden 2014 kriisin jälkeen, ja IMF hyväksyi marraskuussa 2016 kolmivuotisen laajennetun luottojärjestelyn ja laajennetun rahoitusjärjestelyn, joiden arvo oli 183 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria. IMF sai päätökseen laajennetun luottojärjestelyn ja laajennetun rahoitusjärjestelyn neljännen ja viidennen tarkastelun syyskuussa 2019 ja myönsi Moldovalle 24 miljoonaa erityisnosto-oikeutta (noin 33,8 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria). Ohjelman kuudes ja viimeinen tarkastelu saatiin päätökseen maaliskuussa 2020.

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 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 menevien ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueiden toteuttaminen.

Ensimmäisen erän maksaminen keskeytettiin kesäkuussa 2018 sen jälkeen, kun Chisinaun kaupunginjohtajan vaali oli mitätöity läpinäkymättömässä menettelyssä. Päätös ensimmäisen erän maksamisesta tehtiin lokakuussa 2019, kun hallitus oli kesäkuussa 2019 vaihtunut ja uudistuspyrkimykset jatkuivat yhteisymmärryspöytäkirjan jäljellä olevien ehtojen täyttäminen mukaan lukien. Toinen erä voidaan mahdollisesti maksaa vuonna 2020, jos tietyt poliittisten ennakkoodellytysten mukaiset toimet toteutetaan. Kolmatta erää ei kuitenkaan todennäköisesti makseta, koska ohjelman voimassaolo päättyy heinäkuussa 2020.

#### 2.2.4 Georgia

Vuonna 2019 Georgian reaalian BKT:n arvioidaan kasvaneen 5,2 prosenttia, mikä johtuu sekä kotimaisen että ulkomaisen kysynnän kasvusta. Alustavien tietojen mukaan julkisen talouden alijäämän arvioidaan kasvaneen vuonna 2019 lähes 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen, kun se vuonna 2018 oli alle 0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen. Maan julkinen velka suhteessa BKT:hen oli vuonna 2019 noin 41 prosenttia eli hieman suurempi kuin vuonna 2018, jolloin se oli 40,4 prosenttia. Georgian maksutase parani huomattavasti vuoden 2019 aikana pääasiassa viennin kasvun ansiosta, mikä johti vaihtotaseen alijäämän supistumiseen noin 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoden 2019 kolmen ensimmäisen vuosineljänneksen aikana. Georgian kansainväliset valuuttavarannot ovat kasvaneet viime vuosina, ja ne olivat vuoden 2019 lopussa yhteensä 3,5 miljardia Yhdysvaltain dollaria (mikä vastaa lähes neljän kuukauden tuontia).

Georgia ja IMF sopivat huhtikuussa 2017 laajennetun rahoitusjärjestelyn mukaisesta 290 miljoonan Yhdysvaltain dollarin laajennetusta järjestelystä, jonka voimassaoloa jatkettiin vuoden 2019 lopulla vuodelle huhtikuuhun 2021 saakka. Laajennettu rahoitusjärjestely etenee suunnitellusti. Ohjelman viisi tarkastelua saatettiin päätökseen suurelta osin alkuperäisen aikataulun mukaisesti. IMF ja Georgian viranomaiset pääsivät joulukuussa 2019 henkilöstötason sopimukseen ohjelman viidennestä tarkastelusta, jonka valmistuttua Georgialle maksettiin noin 41,4 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria.

Georgia pyysi Euroopan unionilta kesäkuussa 2017 lisää makrotaloudellista rahoitusapua<sup>8</sup>. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät huhtikuussa 2018 päätöksen uudesta enintään 45 miljoonan euron makrotaloudellisesta rahoitusavusta (10 miljoonaa euroa avustuksina ja 35 miljoonaa euroa lainoina). 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 joulukuussa 2018. Makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman toteutuksen seuraavassa vaiheessa on määrä maksaa toinen ja viimeinen 25 miljoonan euron erä (5 miljoonaa euroa avustuksina ja 20 miljoonaa euroa lainoina), kun Georgia täyttää kaikki asiaankuuluvat ehdot. Erän maksaminen riippuu poliittisten ennakkoodellytysten ja IMF:n ohjelman moitteettoman etenemisen lisäksi myös tietyistä politiikkaa koskevista ehdoista. Kyseisten ehtojen tavoitteena on Georgian talouden vahvistaminen julkisen varainhoidon, rahoitusalan, sosiaali- ja työmarkkinapolitiikan ja liiketoimintaympäristön osalta. Näiden ehtojen täyttäminen on edennyt hyvin, mutta niitä ei ole vielä kokonaan täytetty.

---

<sup>8</sup> Ensimmäistä ja toista Georgialle myönnettyä makrotaloudellista rahoitusapuohjelmaa koskevat sitoumukset tehtiin Brysselissä lokakuussa 2008 pidetyssä kansainvälisessä avunantajien konferenssissa. Molemmat ohjelmat olivat 46 miljoonan euron suuruisia, ja ne toteutettiin vuosina 2009–2010 ja 2015–2017.

### 2.2.5 Ukraina

Vuosien 2014 ja 2015 syvän taantumun jälkeen (BKT supistui yli 16 prosenttia) Ukrainan talous kääntyi positiiviseen kasvuun vuonna 2016 ja on sen jälkeen vahvistunut. Reaalinen BKT kasvoi vuoden 2019 kolmannella vuosineljänneksellä 4,1 prosenttia vuositasolla. Vaikka talouden elpyminen on ollut kysyntälähtöistä, kiinteän pääoman bruttomuodostus on pysynyt historiallisen vaatimattomalla tasolla, noin 17 prosentissa suhteessa BKT:hen. Se on selvästi vähemmän kuin vertailukelpoisissa maissa. Niissä se on yli 25 prosenttia eli tasolla, jota voidaan odottaa tässä kehitysvaiheessa olevilta mailta. Työttömyysaste laski vuoden 2019 toisella vuosineljänneksellä 8,5 prosenttiin vuoden 2017 alkupuolen huippulukemasta eli 10,1 prosentista. Koska lokakuussa 2019 kasvu oli vuositasolla 16,4 prosenttia, mikä merkitsee reaalisin luvuin noin 11 prosentin kasvua, keskimääräinen nimellispalkka nousi noin 430 Yhdysvaltain dollariin. Kuluttajahintainflaatio on hidastunut merkittävästi, 14,1 prosentista (tammikuu 2018) 4,1 prosenttiin (joulukuu 2019). Tämän ansiosta Ukrainan keskuspankki on saavuttanut keskipitkän aikavälin inflaatiotavoitteensa, joka oli 4–6 prosenttia vuoden 2019 loppuun mennessä. Ukrainan hallitus on edistynyt merkittävästi myös julkisen taloutensa vakauttamisessa viimeisten viiden vuoden aikana. Julkisen talouden kokonaisalijäämä supistui vuoden 2014 4,5 prosentista suhteessa BKT:hen 2,0 prosenttiin vuonna 2019. Julkinen velka supistui vuonna 2019 50,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen, kun se vuonna 2016 oli 80,9 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Ukraina on pysynyt erittäin avoimena taloutena, vaikka tavaroiden ja palvelujen tuonnin ja viennin yhteenlaskettu määrä on vähentynyt vuodesta 2015. Viennin väheneminen on ollut voimakkaampaa kuin tuonnin, minkä vuoksi tavaroiden ja palvelujen negatiivinen tase on kasvanut samana ajanjaksona 2,6 prosentista 8,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Vaihtotaseen alijäämä on paljon pienempi (1,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2017, 3,3 prosenttia vuonna 2018 ja arviolta 2,5 prosenttia vuonna 2019) huomattavien ja kasvavien tulovirtojen, pääasiassa ulkomailta peräisin olevien rahalähetysten ansiosta. Ukrainaan suuntautuvat suorat ulkomaiset sijoitukset pysyivät vuonna 2019 suhteellisen vähäisinä (2,8 miljardia Yhdysvaltain dollaria eli 2,0 prosenttia suhteessa BKT:hen). Portfolio- ja muut sijoitukset, niin yksityiset kuin julkisetkin, olivat kuitenkin niin vahvoja, että kokonaistase, kun otetaan huomioon ulkomailla asuvat, oli positiivinen ja kasvoi vuonna 2019 2,7 miljardiin Yhdysvaltain dollariin eli 1,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Ukraina vähensi ulkomaista bruttovelkaansa 79,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2019, kun se oli 129 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015. Virallinen valuuttavaranto kasvoi vuoden 2018 heinäkuun 17,8 miljardista Yhdysvaltain dollarista 25,3 miljardiin Yhdysvaltain dollariin joulukuussa 2019, mikä vastaa neljän kuukauden tavara- ja palvelutuontia. Voimakas ulkoisen likviditeetin sisäänvirtaus kasvatti hryvnian kysyntää, ja se vahvistui suhteessa Yhdysvaltain dollariin 14,7 prosenttia vuonna 2019. Arvonnousun hillitsemiseksi ja varantojen tukemiseksi keskuspankki puuttui valuuttamarkkinoihin ja osti kotimaisilta pankeilta 7,9 miljardia Yhdysvaltain dollaria vuonna 2019. Vuonna 2018 ostot olivat 1,4 miljardia Yhdysvaltain dollaria.

EU maksoi Ukrainalle vuosina 2014–2018 yhteensä 3,3 miljardia euroa halpakorkoisina lainoina neljästä peräkkäisestä makrotaloudellisesta rahoitusapuohjelmasta. Nykyinen lainoina maksettava 1 miljardin euron makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma hyväksyttiin heinäkuussa 2018. Ohjelman ehtoissa keskitytään ensisijaisesti julkisen varainhoidon parantamiseen, korruption torjuntaan sekä valtion omistamien yritysten ja sosiaalipolitiikan uudistuksiin. Ensimmäinen 500 miljoonan euron erä maksettiin

marraskuussa 2018. Toinen ja viimeinen 500 miljoonan euron erä maksettiin toukokuussa 2020, jolloin myös koko ohjelma saatiin onnistuneesti päätökseen.

IMF pääsi joulukuussa 2019 henkilöstötason sopimukseen Ukrainaa koskevasta uudesta ohjelmasta (kolmivuotinen 5,5 miljardin Yhdysvaltain dollarin laajennettu rahoitusjärjestely). Lisäksi hallitus laski vuonna 2019 keskituottoisia velkakirjoja liikkeeseen kotimaisille ensimarkkinoille kaikki maturiteetit mukaan lukien 227,6 miljardin Ukrainan hryvnian arvosta (114 prosenttia enemmän kuin vuonna 2018). Niiden tuotot laskivat tammikuun ja joulukuun välillä 19 prosentista 11,6 prosenttiin. Samaan aikaan myös dollarimääräisen varainhankinnan kustannukset alenivat 6,5 prosentista 3,7 prosenttiin ja euromääräisen varainhankinnan kustannukset ja 4,5 prosentista 2,2 prosenttiin.

### **3 MAKROTALOUDELLISTEN RAHOITUSAPUVAROJEN ASIANMUKAISEN KÄYTÖN VARMISTAMINEN: OPERATIIVISET ARVIOINNI, JÄLKIARVIOINNI 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 julkisiin hankintoihin keskushallinnon tasolla sovellettavia menettelyjä tarkastellaan.

Vuonna 2019 uusien makrotaloudellisten rahoitusapuohjelmien yhteydessä ei käynnistetty operatiivisia arviointeja. Jordanian uudesta kolmannesta makrotaloudellisesta rahoitusapuohjelmasta tehdään operatiivinen arviointi vuoden 2020 alkupuoliskolla.

#### **3.2 Jälkiarvioinnit**

Komissio tekee Euroopan unionin varainhoitoasetuksen ja kunkin makrotaloudellista rahoitusapua koskevan päätöksen mukaisesti makrotaloudellisten rahoitusapuohjelmien jälkiarviointeja<sup>9</sup> ohjelmien vaikutusten arvioimiseksi. Arviointien päätavoitteena on

- i. analysoida makrotaloudellisen rahoitusavun vaikutuksia edunsaajamaan talouteen ja erityisesti sen ulkoisen rahoitusaseman kestävyys
- ii. arvioida unionin toimien tuomaa lisäarvoa.

Georgian toisen makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman ja Kirgisian tasavallan makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman jälkiarviointeja koskevat komission yksiköiden valmisteluasiakirjat saatiin valmiiksi vuonna 2019 ja julkaistiin saman vuoden joulukuussa. Yhteenvedo näiden arviointien tärkeimmistä tuloksista esitettiin myös makrotaloudellista rahoitusapua koskevassa vuoden 2018 vuosikertomuksessa. Komissio sai vuonna 2019 myös ulkopuolisten toimeksisaajien kertomuksen Tunisian ensimmäisen

---

<sup>9</sup> Kaikki jälkiarvioinnit ovat luettavissa komission verkkosivustolla: [https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities\\_en](https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en)

makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman jälkiarvioinnista. Siihen liittyvä, talouden ja rahoituksen pääosaston laatima komission yksiköiden valmisteluasiakirja valmistuu ja julkaistaan vuoden 2020 alkupuoliskolla.

Komissio käynnisti vuonna 2019 Ukrainan kolmannen makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman jälkiarvioinnit. Ulkopuolisten toimeksisaajien kertomukset näistä jälkiarvioinneista ja niihin liittyvät komission yksiköiden valmisteluasiakirjat on tarkoitus viimeistellä ja julkaista vuoden 2020 aikana.

### **3.2.1 Tunisian ensimmäinen makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma (MFA-I)**

Tunisiassa vuosina 2014–2017 toteutetun ensimmäisen makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman jälkiarvioinnissa todettiin, että EU:n makrotaloudellinen rahoitusapu oli tarkoituksenmukaista, johdonmukaista, vaikuttavaa ja tehokkaasti toteutettua.

Kun Tunisian makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma hyväksyttiin, se oli absoluuttisesti mitattuna kolmanneksi suurin ohjelma sitten vuoden 2000 (noin 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015 ja 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2017). Keskeiset kuullut sidosryhmät olivat yhtä mieltä siitä, että makrotaloudellisen rahoitusavun lisääminen alun perin ehdotetusta 250 miljoonasta eurosta 300 miljoonaan euroon oli asianmukainen päätös. Makrotaloudellinen rahoitusapu myönnettiin 300 miljoonan euron lainana erittäin edullisin ehdoin, joita ei olisi voitu saada markkinoilta. Vaikka makrotaloudellisen rahoitusavun toteutus viivästy, viivästykset eivät heikentäneet avun merkitystä, kun otetaan huomioon vallitsevat makrotaloudelliset olosuhteet, Tunisian valtion kasvaneet budjettitarpeet vuoden 2015 terrori-iskujen seurauksena ja maan velanhoitovelvoitteet.

Näin ollen ensimmäisen makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman suuruusluokkaa, muotoa ja ajoitusta pidettiin tarkoituksenmukaisena ja asianmukaisena Tunisian rahoitustarpeisiin nähden. Makrotaloudellisella rahoitusavulla oli myönteinen, vaikkakin vähäinen, vaikutus velkakestävyyteen, ja se antoi Tunisian viranomaisille enemmän julkisen talouden liikkumavaraa. Rahoitusavun ehdollisuus oli tarkoituksenmukaista ja maan ensisijaisten tavoitteiden mukaista, ja sillä oli keskeinen rooli viranomaisten huomion kiinnittämisessä uudistuksiin.

Arvioinnissa todetaan, että ohjelma tuotti selkeää EU:n lisäarvoa keventämällä maksutaseeseen kohdistuvia paineita ja tarjoamalla viranomaisille enemmän julkisen talouden liikkumavaraa. Se tuotti myös säästöjä, koska makrotaloudelliseen rahoitusapuun liittyvän lainan korot ovat edullisia ja laina-ajat pidempiä kuin rahoitusmarkkinoilla. Ohjelma suunniteltiin ja toteutettiin tehokkaasti tiiviissä yhteistyössä Tunisian viranomaisten ja keskeisten kansainvälisten kumppaneiden kanssa.

Lopuksi arvioinnissa todetaan, että ensimmäisellä makrotaloudellisella rahoitusapuohjelmalla oli myönteinen mutta rajallinen sosiaalinen vaikutus sekä makrotaloudellisten olosuhteiden ylläpitämisen (sopeuttamisen helpottaminen ja sosiaalimenojen tukeminen) että ehdollisuuden suorien vaikutusten ansiosta. Sosiaalisia vaikutuksia rajoitti kuitenkin jonkin verran sosiaalimenojen epätäydellinen kohdentaminen. Tähän on puututtu toisen makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman ehdollisuudessa.

### **3.2.2 Georgian toinen makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma (MFA-II)**

Georgiassa vuosina 2015–2017 toteutetun toisen makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman jälkiarvioinnissa todettiin, että EU:n makrotaloudellinen

rahoitusapu oli tarkoituksenmukaista, johdonmukaista, vaikuttavaa ja tehokkaasti toteutettua.

Toinen makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma oli EU:n Georgialle myöntämän kattavan avustuspaketin johdonmukainen osa, ja se kuvastaa näiden toimien tiivistä koordinoitua. EU:n lisäarvo oli ilmeisin Georgian rakenneuudistusprosessin vauhdittamisessa, sillä rahoitusavulla katettiin maan uudistushaasteisiin liittyviä kustannuksia. Arvioinnissa todettiin, että jotkin terveydenhuoltoon ja pankkitoimintaan liittyvät lisätoimenpiteet olisivat voineet olla tarkoituksenmukaisia, mutta toisaalta makrotaloudellisen rahoitusavun ehtojen luettelo oli pidettävä keskitettynä. Näiden alojen toimenpiteet on sittemmin sisällytetty ehtoina nykyiseen vuonna 2018 hyväksytyyn Georgian makrotaloudelliseen rahoitusapuohjelmaan.

Arvioinnissa todettiin, että makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma auttoi parantamaan Georgian julkisen velan kestävyttä ja johti huomattaviin säästöihin makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman pidemmän maturiteetin ja matalampien korkojen ansiosta. Ohjelma suunniteltiin ja toteutettiin tehokkaasti tiiviissä yhteistyössä Georgian viranomaisten, IMF:n ja Maailmanpankin kanssa. Hyväksymisen viivästyminen johtui lainsäädäntövallan käyttäjien välisistä menettelyä koskevista erimielisyyksistä. Arvioinnissa kuitenkin todettiin, että ohjelman hyväksymisen poikkeuksellisen pitkä aikataulu ei heikentänyt ohjelman tehokkuutta, koska Georgia ei kuulunut IMF:n maksuohjelman piiriin (makrotaloudellisen rahoitusavun ennakoedellytys) vuoden 2010 lopusta heinäkuuhun 2014 ja vuoden 2015 puolivälistä huhtikuuhun 2017. Tämä olisi estänyt makrotaloudellisen rahoitusavun maksamisen, vaikka ohjelma olisi hyväksytty aikaisemmin.

Arvioinnissa todettiin myös, että toisella makrotaloudellisella rahoitusapuohjelmalla oli kaiken kaikkiaan myönteinen sosiaalinen vaikutus. Se auttoi parantamaan julkisten terveydenhuoltopalvelujen laatua ja tehokkuutta, mutta edistyminen on ollut epätasaista. Tämä on otettu mukaan nykyisen, vuonna 2018 hyväksytyyn makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman ehtoihin. Makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma auttoi myös tasoittamaan makrotalouden sopeutusuraa ja ylläpitämään näin sosiaalimenojen rahoitusta.

#### **4 MAKROTALOUDELLISEEN RAHOITUSAPUVÄLINEESEEN LIITTYVÄ YLEINEN KEHITYS**

##### **4.1 Makrotaloudellisen rahoitusapuvälineen toiminta**

Euroopan parlamentin ja neuvoston vuonna 2013 antamassa makrotaloudellista rahoitusapua koskevassa yhteisessä julistuksessa<sup>10</sup> vahvistetaan avun olevan luonteeltaan makrotaloudellista ja rahoituksellista ja todetaan selkeästi, että ”sen tarkoituksena olisi oltava ulkoisen rahoitusaseman kestävyuden palauttaminen tukikelpoisille maille ja alueille, joilla on vaikeuksia ulkoisessa rahoituksessa. Sillä olisi tuettava sellaisen politiikkaohjelman täytäntöönpanoa, joka sisältää vankkoja sopeuttamis- ja rakenneuudistustoimia, joilla on tarkoitus parantaa maksutaseasemaa erityisesti

---

<sup>10</sup> Euroopan 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 osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=EN>

ohjelmakauden aikana, ja tehostettava unionin kanssa tehtyjen asiaankuuluvien sopimusten ja ohjelmien täytäntöönpanoa.”

Kyseisen yhteisen julistuksen periaatteen 6 a mukaisesti ”makrotaloudellisen rahoitusavun ennakkoodellytyksenä 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 ennakkoodellytysten noudattamista yhdessä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa koko makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman elinkaaren ajan, ja edellytysten noudattaminen on ehtona kunkin erän maksamiselle.

Kun Georgialle myönnettävää kolmatta makrotaloudellista rahoitusapuohjelmaa ja Ukrainalle myönnettävää neljättä makrotaloudellista rahoitusapuohjelmaa koskevia komission ehdotuksia käsiteltiin lainsäädäntöprosessissa vuonna 2018, Euroopan parlamentin ulkoasiainvaliokunta ehdotti niihin useita tarkistuksia. Tarkistukset liittyivät poliittisiin ennakkoodellytyksiin, jotka noudattivat vuoden 2013 yhteisessä julistuksessa sovittua mallia. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa EU:n tuesta Tunisialle vuonna 2016 todettiin, että pitkittynyt päätöksentekoprosessi voisi vaarantaa makrotaloudellisen rahoitusavun päätavoitteen eli nopean tuen antamisen maksutasekriisissä.

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät lainsäädäntöprosessissa vuonna 2019 ja alkuvuonna 2020 Jordanelle myönnettävää kolmatta makrotaloudellista rahoitusapuohjelmaa koskevan komission ehdotuksen, (julkaistiin 6. syyskuuta 2019), joka perustui vuoden 2013 yhteisessä julistuksessa sovittuun malliin. Lainsäädäntöprosessi oli tehokas ja antoi komissiolle mahdollisuuden aloittaa yhteisymmärryspöytäkirjaa koskevat neuvottelut Jordanian viranomaisten kanssa jo tammikuussa 2020.

Komissio pitää tärkeänä, että makrotaloudellinen rahoitusapuväline perustuu vastakin vakiintuneisiin ja laajalti hyväksytyihin periaatteisiin ja päätöksentekoprosesseihin, joita kaikki toimielimet noudattavat ja pitävät sitovina, koska rahoitusvälineelle ei ole kaikkia ohjelmia koskevaa virallista oikeusperustaa.

Lisäksi geopoliittinen, turvallisuuteen liittyvä ja taloudellinen kehitys EU:n rajojen ulkopuolella korostaa vahvemman, monenvälisen Euroopan tarvetta. Näihin haasteisiin vastaamiseksi yksi uuden komission kuudesta yleistavoitteesta on vahvistaa Euroopan asemaa maailmassa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että EU pystyy reagoimaan nopeasti ja tehokkaasti muun muassa makrotaloudellisen rahoitusapuvälineen avulla.

Tässä tilanteessa komissio aikoo tulevaisuuteen valmistautuakseen tehdä vuonna 2020 **meta-arvioinnin** vuosina 2010–2020 toteutetuista makrotaloudellisista rahoitusapuohjelmista. Arvioinnissa tarkastellaan makrotaloudellista rahoitusapuvälinettä koskevia periaatteita ja ominaispiirteitä ja pyritään antamaan tietoa siitä, miten sen tarkoituksenmukaisuutta, vaikuttavuutta, tehokkuutta, lisäarvoa ja kykyä vastata EU:n ulkoisen toiminnan painopisteisiin sekä makrotaloudellisten rahoitusaputoimien päivittäistä hallinnointia voidaan parantaa. Komissio käynnistää myös keskustelun makrotaloudellisen rahoitusapuvälineen soveltamisalasta, maantieteellinen kattavuus mukaan lukien, ja sen vuorovaikutuksesta EU:n muiden ulkoisten politiikkojen kanssa.

## 4.2 Tuleva kehitys: makrotaloudellinen rahoitusapu seuraavassa monivuotisessa rahoituskehityksessä

Koska EU:n naapurusto kärsii edelleen geopoliittisesta ja taloudellisesta epävakauudesta, jota pahentavat entisestään koronaviruksen leviämisestä vuonna 2020 aiheutuvat humanitaariset ja taloudelliset seuraukset, EU:n tarjoaman makrotaloudellisen rahoitusavun tarve pysyy todennäköisesti suurena ja jopa kasvaa tulevina vuosina. Tämän vuoksi komissio ehdotti vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen väliarvioinnin yhteydessä makrotaloudellisen rahoitusavun vahvistamista makrotaloudellisena tukivälineenä ja sen vuotuisen lainanantokapasiteetin kasvattamista 500 miljoonasta eurosta 2 000 miljoonaan euroon. Euroopan parlamentti ja neuvosto kannattivat ehdotusta.

Komissio antoi 2. toukokuuta 2018 tiedonannon monivuotisesta rahoituskehityksestä vuosiksi 2021–2027. Unionin ulkoisen toiminnan osalta komissio esitti nykyisten välineiden merkittävää virtaviivaistamista, jotta voitaisiin viestiä paremmin EU:n toiminnasta, välttää päällekkäisyyksiä, yksinkertaistaa menettelyjä sekä lisätä tehokkuutta ja täydentävyyttä samalla kun EU:n tuoma lisäarvo voitaisiin osoittaa aiempaa paremmin. Useat vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen välineet ehdotetaan yhdistettäväksi uudeksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineeksi. Koska on katsottu, että makrotaloudellisia rahoitusapuohjelmia koskeva päätöksentekoprosessi olisi säilytettävä erillään, makrotaloudelliset rahoitusapuohjelmat käynnistetään kuitenkin vastaisuudessakin yksittäisillä tapauskohtaisilla päätöksillä, joita tehdään tarpeen mukaan. Tämän vuoksi makrotaloudellista rahoitusapua säännellään myös tulevaisuudessa tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, mikä edellyttää, että Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät kunkin ohjelman.

Makrotaloudellisen rahoitusavun lainat taataan uudella naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen alaisuuteen perustettavalla ulkosuhdetoimien takuujärjestelyllä. Ulkosuhdetoimien takuujärjestely kattaa yksityisen sektorin, valtiosektorin ja valtiotasoa alemman tason sektorien lainat (EKKR+), makrotaloudellisen rahoitusavun lainat sekä ulkoiset Euratom-lainat. Ulkosuhdetoimien takuujärjestelyn tukena on uusi yhteinen vararahasto, johon sisällytetään nykyinen ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto sekä muut ulkosuhteisiin ja EU:n sisäiseen toimintaan liittyvät takuurahastot. Komissio ehdotti toukokuussa 2018, että ulkosuhdetoimien takuujärjestelyllä taattavien toimien arvo olisi yhteensä enintään 60 miljardia euroa. Tästä 14 miljardia euroa olisi korvamerkitty makrotaloudellisen rahoitusavun lainoiksi, joissa rahoitusaste on tällä hetkellä 9 prosenttia. Tämä on linjassa vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen väliarvioinnissa sovitun makrotaloudellisen rahoitusavun 2 miljardin euron vuotuisen antolainausvolyymin kanssa ja takaa välineen tarjoaman selkeän eurooppalaisen lisäarvon ja suuren vipuvaikutuksen. Lisäksi avustuksina myönnettävää makrotaloudellista rahoitusapua annetaan vastaisuudessakin tukikelpoisille maille, joilla on poikkeuksellisen vakavia haavoittuvuustekijöitä.

Komissio esitti 27. toukokuuta 2020 **tarkistetun ehdotuksen vuosien 2021–2027 monivuotiseksi rahoituskehitykseksi** sekä kiireellisen Euroopan elpymistä tukevan välineen, jäljempänä Next Generation EU -väline, vastauksena covid-19-pandemian seurauksiin. Välineen rahoituskapasiteetti on 750 miljardia euroa (vuoden 2018 hintoina). Ulkoisen toiminnan osalta tämä tarkoittaisi 16,9 miljardin euron lisäystä (käypinä hintoina), josta 11,4 miljardia euroa kohdennettaisiin ulkosuhdetoimien takuujärjestelyyn ja 5,5 miljardia euroa humanitaariseen apuun. Ehdotettu lisäys nostaisi



ulkosuhdetoimien takuujärjestelyn enimmäismäärän aiemmin ehdotetusta 60 miljardista eurosta 130 miljardiin euroon, mikä yli kaksinkertaistaisi EKRR+ -takausten ja makrotaloudellisten rahoitusapulainojen potentiaalisen kapasiteetin.

## **5 UUDET RAHOITUSAPUPYYNNÖT JA KOMISSION TULEVAT EHDOTUKSET — TALOUSARVIOTILANNE**

Vuonna 2020 pyritään ennen kaikkea toteuttamaan edellä kuvatut käynnissä olevat makrotaloudelliset rahoitusapuohjelmat. Näihin kuuluvat Georgian kolmannen makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman viimeisen erän sekä Moldovan ohjelman jäljellä olevien maksujen maksaminen, mikäli tarvittavat ehdot täyttyvät. Sen mukaan, miten nopeasti yhteisymmärryspöytäkirjasta käytävät neuvottelut etenevät, Jordanin kolmannen makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman kaksi ensimmäistä erää voitaisiin myös maksaa vuoden 2020 aikana.

### **5.1 Makrotaloudellisen rahoitusavun käyttö laajentumis- ja naapuruuskumppaneiden hyväksi covid-19-kriisin yhteydessä**

Koronavirusepidemia on kehittynyt maailmanlaajuisesti pandemiaksi, joka edellyttää nopeita ja koordinoituja maailmanlaajuisia toimia ihmisten suojelemiseksi, ihmishenkien pelastamiseksi ja taloudellisten seurausten käsittelemiseksi.

Tätä taustaa vasten komissio hyväksyi 22. huhtikuuta 2020 ehdotuksen 3 miljardin euron makrotaloudellisesta rahoitusapupaketista kymmenelle laajentumis- ja naapuruuskumppanille niiden auttamiseksi koronaviruspandemian taloudellisten seurausten rajoittamisessa. Ehdotus täydentää Team Europe -pakettia, joka on EU:n vahva ja kohdennettu reagointistrategia, jolla tuetaan kumppanimaiden toimia koronaviruspandemian torjumiseksi. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät päätöksen 25. toukokuuta 2020.

Osana makrotaloudellista rahoitusapupakettia EU sopi lainoina myönnettävän makrotaloudellisen rahoitusavun jakamisesta seuraavasti: Albanian tasavalta (180 miljoonaa euroa), Bosnia ja Hertsegovina (250 miljoonaa euroa), Georgia (150 miljoonaa euroa), Jordanian hašemiittinen kuningaskunta (200 miljoonaa euroa), Kosovo (100 miljoonaa euroa), Moldovan tasavalta (100 miljoonaa euroa), Montenegro (60 miljoonaa euroa), Pohjois-Makedonian tasavalta (160 miljoonaa euroa), Tunisian tasavalta (600 miljoonaa euroa) ja Ukraina (1,2 miljardia euroa).

Tämä makrotaloudellinen rahoitusapupaketti ja sen nopea hyväksyminen Euroopan parlamentissa ja neuvostossa ovat merkittävä osoitus EU:n solidaarisuudesta kumppanimaita kohtaan ennennäkemättömän kriisin aikana.

Taulukossa 2 esitetään yleiskatsaus avustuksina myönnettävän makrotaloudellisen rahoitusavun maksusitoumuksista ja maksuista sekä lainoina myönnettävän makrotaloudellisen rahoitusavun maksuista vuosina 2018 ja 2019 sekä (alustavasti) vuonna 2020. Makrotaloudellisen rahoitusavun lainoja odotetaan maksettavan yhteensä 860 miljoonaa euroa vuonna 2020 (tai 3 860 miljoonaa euroa, jos lainat, jotka sisältyvät 25. toukokuuta 2020 tehtyyn makrotaloudellista rahoitusapua koskevaan covid-19-päätökseen, maksetaan kokonaisuudessaan vuonna 2020).

Taulukko 2:

**Avustuksina myönnettävän makrotaloudellisen rahoitusavun maksusitoumukset ja maksut sekä lainoina myönnettävän makrotaloudellisen rahoitusavun maksut vuosina 2018–2020 (euroa)**

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020 (alustava)</b>
<b>Avustusten maksusitoumusmäärärahat talousarviossa</b>	42 086 000	27 000 000	20 000 000
Operatiiviset arvioinnit, PEFA-arvioinnit, jälkiarvioinnit	408 677	125 900	500 000
Georgia MFA-II (päätös hyväksytty)	10 000 000	-	-
Muut mahdolliset makrotaloudelliset rahoitusapuohjelmat			Ei päätöstä
<b>Maksusitoumukset yhteensä</b>	<b>10 408 677</b>	<b>125 900</b>	<b>500 000</b>
Sitomattomat talousarviomäärärahat	31 677 323	26 874 100	19 500 000
<b>Avustusten maksumäärärahat talousarviossa</b>	42 086 000	27 000 000	27 000 000
Operatiiviset arvioinnit, PEFA-arvioinnit, jälkiarvioinnit	102 133	304 949	-
Georgia MFA-II (päätös hyväksytty)	5 000 000	-	5 000 000
Moldova MFA (päätös hyväksytty)	-	10 000 000	30 000 000
Muut mahdolliset makrotaloudelliset rahoitusapuohjelmat	-	-	Ei päätöstä
<b>Maksut yhteensä</b>	<b>5 102 133</b>	<b>10 304 949</b>	<b>35 000 000</b>
Avustusmaksujen käyttämättömät määrärahat	36 983 867	16 695 051	-8 000 000 <sup>11</sup>
<b>Lainoina myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun maksut</b>			
Georgia MFA-II (päätös hyväksytty)	15 000 000	-	20 000 000
Tunisia MFA-II (päätös hyväksytty)	-	300 000 000	-
Ukraina MFA-IV (päätös hyväksytty)	500 000 000		500 000 000
Jordania MFA-II (päätös hyväksytty)	-	100 000 000	-
Moldova MFA (päätös hyväksytty)	-	20 000 000	40 000 000
Jordania MFA-III (päätös hyväksytty)	-	-	300 000 000

<sup>11</sup> Mahdollinen maksuvaje, joka olisi katettava (yleensä kohdentamalla uudelleen), jos Moldovan makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman jäljellä olevat kaksi erää (ja niihin sisältyvä avustusosuus) maksettaisiin.

Covid-19-pandemiaan liittyvät MFA-ohjelmat (päättös hyväksyty)			3 000 000 000
<b>Lainoina myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun maksut yhteensä</b>	<b>515 000 000</b>	<b>420 000 000</b>	<b>3 860 000 000</b>