



Bryssel 11.7.2023
COM(2023) 409 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**kolmansille maille myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun toteutuksesta
vuonna 2022**

{SWD(2023) 244 final}

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	2
2	MAKROTALouden KEHITYS KUMPPANIMAISsA	3
2.1	Itäinen kumppanuus	4
2.2	Eteläinen naapurialue	5
2.3	Länsi-Balkan	6
3	MAKROTALOUDELLISET RAHOITUSAPUTOIMET VUONNA 2022	7
3.1	Itäinen kumppanuus	8
	• Moldova: uusi makrotaloudellinen rahoitusaputoimi	8
	• Ukraina: makrotaloudellinen hätäapu	9
	• Ukraina: poikkeuksellinen makrotaloudellinen rahoitusapu.....	10
	• Ukraina: makrotaloudellinen rahoitusapu plus -väline	11
3.2	Eteläinen naapurialue	12
	• Jordania: kolmas makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma.....	12
	• Tunisia: covid-19-pandemiaan liittyvä makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma	13
3.3	Länsi-Balkan	13
	• Covid-19-pandemiaan liittyvä Bosnia ja Hertsegovinan makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma.....	13
4	MAKROTALOUDELLISTEN RAHOITUSAPUVAROJEN ASIANMUKAISEN KÄYTÖN VARMISTAMINEN: OPERATIIVISET ARVIOINNI, JÄLKIARVIOINNI JA TARKASTUKSET	14
4.1	Operatiiviset arvioinnit.....	14
4.2	Arvioinnit	14
5	MAKROTALOUDELLISEEN RAHOITUSAPUVÄLINEESEEN LIITTYVÄ YLEINEN KEHITYS.....	16
5.1	Makrotaloudellisen rahoitusapuvälineen toiminta	16
5.2	Makrotaloudellinen rahoitusapu vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehityksessä.....	17
6	TULEVAISUUDENNÄKYMÄT – MAKROTALOUDELLISET RAHOITUSAPUTOIMET JA VUODEN 2023 TALOUSARVIOTILANNE.....	19

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

kolmansille maille myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun toteutuksesta vuonna 2022¹

1 JOHDANTO

Makrotaloudellinen rahoitusapu on EU:n rahoitusväline², jolla autetaan kumppanimaita, joita on kohdannut maksutasekriisi. Makrotaloudellinen rahoitusapu kehitettiin vuonna 1990, ja se on siitä lähtien auttanut parantamaan makrotalouden ja rahoitusjärjestelmän vakautta EU:n naapurimaissa tai maantieteellisesti lähellä sijaitsevilla mailla ja edistänyt samalla rakenneuudistusten toteuttamista. Sillä täydennetään yleensä Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) kanssa sovittua muuta kuin ennalta varautuvaa luottojärjestelyä, joka on myös sen käyttöönoton edellytyksenä. Tästä ennakoedellytyksestä kuitenkin poikettiin Ukrainalle myönnetyn poikkeuksellisen tuen yhteydessä Venäjän käynnistettyä täysimittaisen hyökkäyksen Ukrainaan helmikuussa 2022. Kun kumppanimaan maksutaseongelmien ratkaisemiseen liittyviä paineita helpotetaan jossakin määrin, maa saa lisää julkisen talouden liikkumavaraa, sen velkakestävyys paranee ja se voi keskittyä tarvittavien uudistusten toteuttamiseen. Makrotaloudelliset rahoitusaputoimet tasoittavat makrotalouden sopeutusuraa, ja näin niillä voi olla myönteisiä sosiaalisia vaikutuksia. Niiden avulla maalle voidaan antaa enemmän aikaa ja liikkumavaraa puuttua sitä koettelevan kriisin perimmäisiin syihin.

Makrotaloudellinen rahoitusapu toteutetaan useimmiten lainoina, jotka komissio rahoittaa lainaamalla varat pääomamarkkinoilta, minkä jälkeen se lainaa varat edelleen edunsaajamaille samoin ehdoin. Joissakin tapauksissa rahoitusapua voidaan antaa EU:n talousarviosta rahoitettavina avustuksina tai lainojen ja avustusten yhdistelmänä.

Makrotaloudellinen rahoitusapu maksetaan erissä ja vain, jos kaikki – kyseisen maan kanssa sovitut – rakenneuudistuksia koskevat ehdot täyttyvät. Tämä tukee sellaisten vahvojen sopeutus- ja uudistustoimenpiteiden toteuttamista, joilla pyritään puuttumaan taustalla olevan kriisin perimmäisiin syihin ja vahvistamaan julkisen talouden järjestelmiä sekä tukemaan kestävä ja osallistavaa kasvua ja uusien työpaikkojen luomista. Lisäksi makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisen ennakoedellytyksenä on, että edunsaajamaassa noudatetaan toimivia demokraattisia mekanismeja, kuten parlamentaarista monipuoluejärjestelmää ja oikeusvaltioperiaatetta, ja kunnioitetaan ihmisoikeuksia. Tällä tavoin makrotaloudellinen rahoitusapu täydentää EU:n tavanomaista kehitysapua ja auttaa osaltaan saavuttamaan laajemmat tavoitteet, joita ovat

¹ Tämä kertomus perustuu huhtikuuhun 2023 mennessä saatuihin tietoihin.

² Muille EU:n ulkopuolisille maille kuin kehitysmailla annettavan makrotaloudellisen rahoitusavun oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 212 artikla. Jos kolmas maa tarvitsee kiireellistä rahoitusapua, oikeusperustana voidaan käyttää SEUT-sopimuksen 213 artiklaa.

vakauden säilyttäminen, vaurauden tukeminen ja EU:n keskeisten arvojen edistäminen unionin rajojen ulkopuolella. Makrotaloudellinen rahoitusapu on laajalti tunnustettu toimivaksi kriisinhallintavälineeksi, jonka avulla unioni voi toimia näkyvästi ja joustavasti ja jolla on huomattava vipuvaikutus politiikkaan.³ Tätä päätelmää tukevat useiden päätökseen saatettuja makrotaloudellisia rahoitusaputoimia koskevien riippumattomien jälkiarviointien havainnot⁴ sekä hiljattain tehty meta-arviointi kymmenen viime vuoden aikana toteutetuista makrotaloudellisista rahoitusaputoimista⁵.

Venäjän Ukrainaa vastaan aloittaman perusteettoman hyökkäyssodan vuoksi vuosi 2022 osoittautui makrotaloudellisen rahoitusavun kannalta poikkeukselliseksi vuodeksi, jonka aikana makrotaloudellinen rahoitusapu osoitti vahvasti, että sillä on edelleen merkitystä ja että se voi toimia joustavasti. Sen avulla EU:n oli mahdollista laajentaa Ukrainalle myönnettävää huomattavaa lyhytaikaista rahoitustukea poikkeuksellisissa olosuhteissa ja samalla myös tukea muita EU:n naapurimaita, joihin sodan taloudelliset seuraukset vaikuttivat voimakkaasti. Tästä syystä nämä toimet ja niiden talousarviovaikutukset kuuluvat keskeisiin seikkoihin, joista tehdään selkoa tässä vuosittain annettavassa kertomuksessa.

Vuotta 2022 koskeva kertomus on laadittu noudattaen komission tiedonantovelvoitteita, jotka perustuvat makrotaloudellisia rahoitusaputoimia koskeviin Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksiin⁶. Kertomukseen liittyy komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa esitetään yksityiskohtaisempi analyysi makrotaloudellisesta toimintaympäristöstä ja yksittäisten makrotaloudellisten rahoitusaputoimien toteutuksesta.

2 MAKROTALouden KEHITYS KUMPPANIMAISsA

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan vaikutti vuonna 2022 EU:n naapurialueiden ja laajentumisprosessissa mukana olevien maiden talouskehitykseen sekä suoraan että välillisesti. Vaikka hyökkäyssodan heijastusvaikutukset kohdistuivat suorimmin itäisen kumppanuuden maihin, seuraukset tuntuivat myös EU:n eteläisellä naapurialueella ja Länsi-Balkanilla.

Itäisen kumppanuuden maissa Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan alensi valuutan arvoa, ja elintarvikkeiden ja energian hintoihin kohdistui voimakasta painetta. Kuluttajien ja yritysten luottamus on heikentynyt merkittävästi, ja huomattavat muuttovirrat alueella ovat lisänneet inflaatiopaineita joissakin maissa. Tilanne oli huonoin Moldovassa, sillä inflaatio kiihtyi voimakkaasti (Ukrainan inflaatiotason yläpuolelle) ja kuluttajien ja yritysten luottamus horjui. Armenia ja Georgia sitä vastoin hyötyivät huomattavista Venäjän kansalaisten virroista ja niihin liittyvistä varainsiirroista sekä sodan aiheuttamista kuljetusreittien muutoksista.

³ Makrotaloudellinen rahoitusapu täydentää myös muita naapurialueisiin ja Länsi-Balkaniin liittyviä EU:n ulkoisia toimia tai välineitä, kuten budjettitukea, jota alueille myönnettiin vuonna 2022 avustuksina yhteensä 1 384 miljoonaa euroa. Viimeisin kertomus budjettituesta on saatavilla osoitteessa https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-10/budget-support-trends-and-results-2022_en.pdf

⁴ Kaikki arvioinnit ovat luettavissa komission verkkosivustolla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en

⁵ COM(2023) 16 final; komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Evaluation of Macro-financial assistance to third countries (Meta-evaluation of operations for 2010–2020)*.

⁶ Päätös (EU) 2022/313; päätös (EU) 2022/1201; päätös (EU) 2022/1628; päätös (EU) 2022/2463; päätös (EU) 2022/563; päätös (EU) 2020/701; päätös (EU) 2020/33.

Konfliktin vaikutus kauppaan on eteläisellä naapurialueella ollut kokonaisuutena tarkasteltuna vähäinen. Tästä huolimatta konfliktin aiheuttama paine on tuntunut korkeampina elintarvikkeiden hintoina ja elintarviketurvan heikentymisenä (joissakin maissa vehnän tuonti on hyvin pitkälti Venäjän ja Ukrainan varassa, ja vehnä on erittäin tärkeä ja voimakkaasti tuettu peruselintarvike). Paine näkyy myös energian hinnoissa, joita usein tuetaan voimakkaasti. Tästä huolimatta talous kasvoi edelleen vuonna 2022 kaikissa eteläisen naapurialueen maissa Libanonin lukuun ottamatta.

Länsi-Balkanilla energian ja elintarvikkeiden hintojen ja kuljetuskustannusten jatkuva nousu kiihdytti inflaatiota entisestään, jolloin kotitalouksien todelliset käytettävissä olevat reaalitytulot pienenevät ja yksityinen kulutus väheni. Kansainvälisten toimitusketjujen häiriöt ja kysynnän pieneneminen tärkeimpien kauppakumppanien, myös EU:n, kasvunäkymien heikentymisen seurauksena rasittivat entisestään kaikkien kolmen alueen talousnäkymiä myös viennin ja suorien ulkomaisten investointien osalta, ja tämä on pahentanut nykyistä ulkoista epätasapainoa.

Tässä jaksossa tarkastellaan EU:n naapurialueiden maiden ja Länsi-Balkanin alueellisia haasteita, kun taas niiden talouden suorituskykyä arvioidaan maakohtaisesti kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

2.1 Itäinen kumppanuus

Vuonna 2022 kaikkien itäisen kumppanuuden maiden talouskehitykseen vaikutti ratkaisevasti Venäjän sota Ukrainaa vastaan, kun taas pandemian vaikutukset hiipuivat vähitellen. Talouskehitys kuitenkin vaihteli voimakkaasti maiden välillä. Toisaalta maiden taloudellinen tuotos romahti (noin -30 % Ukrainassa) tai supistui huomattavasti (BKT pieneni Valko-Venäjällä 4,7 % ja Moldovassa 5,9 %). Nämä maat kärsivät joko suorista vaikutuksista (Ukraina kärsi Venäjän raaka-ainasta hyökkäyssodasta ja sen tuhoisista humanitaarisista, sosiaalisista ja taloudellisista seurauksista, kuten fyysisen pääoman ja infrastruktuurin valtavasta tuhoamisesta sekä kansainvälisten ja maan sisäisten pakolaisten suuresta määrästä) tai heijastusvaikutuksista, jotka heikensivät kuluttajien ja sijoittajien luottamusta. Toisaalta taloudellinen toiminta kolmessa Kaukasian maassa oli huomattavan vilkasta. Armenian BKT kasvoi 12,6 prosenttia ja Georgian BKT 10,1 prosenttia. Tämä johtui Venäjän kansalaisten ja yritysten virrasta näihin maihin Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen ja sitä seuranneesta varainsiirtojen lisääntymisestä. Myös Azerbaidžan (jonka BKT kasvoi 4,6 %) hyötyi Venäjältä tulevien rahavirtojen kasvusta ja myönteisistä vaihtosuhteivaikutuksista korkeampiin energian hintoihin sekä meneillään olevasta pandemian jälkeisestä elpymisestä.

Yhteistä koko itäiselle kumppanuusalueelle oli vuonna 2022 edelleen korkea inflaatio, joka oli monissa tapauksissa korkeampi kuin vuosikymmeniin. Kuluttajahintojen nousu (joka oli kaikissa maissa kaksinumeroinen) saavutti huippunsa vuoden puolivälissä Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan ja välittömästi konfliktin alettua tapahtuneen paikallisten valuuttojen heikkenemisen aiheuttaman (elintarvikkeiden ja energian hintoihin liittyvän) hintashokin seurauksena. Myös alueella esiintyneet merkittävät muuttovirrat lisäsivät inflaatiopaineita joissakin maissa. Inflaation hillitsemiseksi keskuspankit jatkoivat vuonna 2022 rahapolitiikan tiukentamista, joskin korkojen nousuvauhti hidastui huomattavasti vuoden puolivälistä lähtien perushyödykkeiden maailmanmarkkinahintojen ja paikallisten valuuttojen vakauduttua.

Voimakkaasta taloudellisesta toiminnasta hyötynneiden kolmen Kaukasian maan julkisen talouden toteutumat olivat vuonna 2022 vahvat, sillä niiden julkisen talouden alijäämät olivat tavoitearvoja pienemmät samalla, kun julkisen talouden velkasuhteet supistuivat huomattavasti. Sen sijaan Ukrainan menot – erityisesti puolustusmenot – kasvoivat

yrkästi ja sodan koetteleman kotimaan talouden tuottamat tulot romahtivat. Tästä syystä Ukrainan julkisen talouden alijäämä oli valtava, ja sen rahoittivat pääasiassa kansainväliset kumppanit, erityisesti EU. Myös ulkomaankaupassa esiintyi erilaisia kehityssuuntauksia. Kolmen Kaukasian maan kauppa kasvoi voimakkaasti, mikä johtui osittain sodan käynnistämistä kuljetusreittien muutoksista ja Azerbaidžanin tapauksessa energian maailmanmarkkinahintojen noususta. Ukrainan kauppa sen sijaan romahti, koska Venäjä tuhosi pääomakannan ja tukki tärkeimmät kauppareitit erityisesti saartamalla Mustanmeren satamat. Länsimaiden Valko-Venäjälle asettamat kattavat pakotteet vaikuttivat osaltaan maan kaupan vähenemiseen. Myönteistä on se, että rahalähetykset itäisiin naapurimaihin jatkuivat yllättävän hyvin sodasta huolimatta, auttoivat kaventamaan vaihtotaseen vajeita ja tukivat siten – virallisen rahoituksen ohella – käynnissä olevaa kansainvälisten valuuttavarantojen luomista useimmissa alueen maissa.

Venäjän Ukrainaa vastaan käymä hyökkäyssota todennäköisesti hallitsee alueen lyhyen aikavälin näkymiä jatkossakin. Toinen keskeinen tekijä on maailmanlaajuisen ulkoisen kysynnän mahdollinen heikkeneminen, joka johtuu tärkeimpien keskuspankkien tiukemmasta rahapolitiikasta. Itäisten naapurimaiden hieman elvyttävämpi finanssi- ja rahapolitiikka saattaa osittain kompensoida tätä, sillä inflaatio on alkanut hidastua vähitellen.

2.2 Eteläinen naapurialue

Huolimatta Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan vaikutuksista eli korkeammista raaka-aineiden hinnoista ja inflaation kiihtymisestä, jotka ovat tiukentaneet rahoitusehtoja, talous kasvoi vuonna 2022 edelleen kaikissa eteläisen naapurialueen maissa Libanonin lukuun ottamatta. Pandemian taloudellisten vaikutusten hiipumisesta huolimatta talouskasvu hidastui ja alitti sotaa edeltäneet odotukset erityisesti sodan puhkeamista seuranneella vuosineljänneksellä. Alustavien tietojen mukaan reaalisena BKT:n kasvu oli vuoden 2022 alkupuoliskolla hitainta Marokossa (2,0 %) ja nopeinta Israelissa (7,7 %).

Talouden kasvua vauhditti palvelusektorin, erityisesti matkailu-, majoitus-, ravintola- ja kuljetuspalvelujen, jatkuva elpyminen. Energianviejämaiden kasvu hyötyi erityisesti vahvasta kysynnästä ja korkeista kansainvälisistä energian hinnoista Venäjän Ukrainaa vastaan käymän sodan ja (länsimaiden asettamien) Venäjän vastaisten pakotteiden vuoksi. Työttömyys tasaantui useimmissa maissa pandemiaa edeltäneelle tasolle taloudellisen toiminnan elpymisen ansiosta. Kuluttajahintainflaatio kiihtyi kaikissa maissa, mihin vaikuttivat kansainväliset energian ja elintarvikkeiden hinnat. Inflaation kiihtymisen perusteella keskuspankit tiukensivat rahapoliittista viritystä nostamalla korkoja erityisesti vuoden 2022 toisella neljänneksellä harjoitettuaan vuonna 2021 ja vuoden 2022 alussa elvyttävää rahapolitiikkaa.

Julkisen talouden rahoitusasemien heikennyttyä voimakkaasti pandemian aikana vuonna 2020 julkisen talouden alijäämät pienenevät nyt kaikissa maissa. Tulot, varsinkin verotulot, kasvoivat taloudellisen toiminnan elpymisen ja inflaation kiihtymisen myötä, kun taas menot ja erityisesti sosiaali- ja terveysmenot laskivat yleisesti vuoden 2020 huipputasosta. Venäjän Ukrainaa vastaan käymän sodan seurausten aiheuttamat julkisen talouden menoihin kohdistuvat paineet kumosivat osittain tämän myönteisen kehityksen, sillä useimmat eteläisen naapurialueen maat tukivat vehnän ja/tai polttoaineen hintoja. Lisäksi julkinen velka pysyi ennätyskellisen suurena pandemian aikana syntyneiden huomattavien rahoitustarpeiden seurauksena. Vaihtotaseen kehitys vaihtelee voimakkaasti eteläisen naapurialueen maissa, koska talouden rakenteissa ja kaupan

profiileissa on suuria eroja maiden välillä. Venäjän Ukrainaa vastaan käymän sodan aiheuttamasta perushyödykkeiden maailmanmarkkinahintojen noususta johtuva polttoaineiden ja kaasun hintojen nousu loi painetta kaikkien energiaa tuovien maiden vaihtotaseisiin. Matkailualan elpymisellä ja rahalähetyksillä oli lieventävä vaikutus useimmissa maissa. Alue sai myös edelleen ulkoista tukea kansainvälisiltä luotonantajilta.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan vaikuttaa myös eteläisen naapurialueen talousnäkyymiin, vaikkakin vähäisemmässä määrin kuin itäisen kumppanuuden maissa. Sodan seuraukset merkitsevät käyntiin lähteneelle elpymiselle huomattavia heikkenemisriskejä, sillä etenkin elintarvikkeiden, energian ja muiden perushyödykkeiden korkeampien hintojen odotetaan edelleen vaikuttavan eteläisen naapurialueen maihin. Nämä korkeammat hinnat kiihdyttävät inflaatiota, hillitsevät kotimaista kysyntää ja lisäävät julkisiin talousarvioihin kohdistuvaa painetta. Toimitusketjujen ja kauppavirtojen häiriöt ovat jo aiheuttaneet valtavia paineita markkinoille, julkiselle taloudelle, tuottajille ja kuluttajille koko alueella – erityisesti maissa, jotka ovat riippuvaisia viljan tuonnista Ukrainasta ja Venäjältä, kuten Egyptissä, Jordaniassa, Libanonissa, Libyassa, Marokossa ja Tunisiassa.

2.3 Länsi-Balkan

Länsi-Balkanin talouden elpyminen hidastui merkittävästi vuonna 2022 Venäjän Ukrainaa vastaan aloittaman hyökkäyssodan seurausten sekä niiden aiheuttaman energiakriisin ja korkean inflaation vuoksi. Vaikka taloudet avautuivat uudelleen covid-19-pandemian jälkeen ja matkailu elpyi, tuotannon kasvu hidastui edelleen vuoden 2022 kolmannella neljänneksellä ja alueen BKT kasvoi 2,1 prosenttia vuositasolla, kun se edeltävien kolmen kuukauden aikana oli kasvanut 4,3 prosenttia. Yksityinen kulutus ja vienti pysyivät keskeisinä kasvua edistävinä tekijöinä koko alueella, kun taas investointien tuotto- tai arvonkehitys oli vaihtelevaa ja laski joissakin maissa vuositasolla. Julkinen kulutus supistui joissakin maissa, mikä johtui osittain pandemiaan liittyvien tukitoimenpiteiden asteittaisesta lopettamisesta.

Työllisyyden kasvu kääntyi Länsi-Balkanilla hieman negatiiviseksi vuoden 2022 kolmannella neljänneksellä edelliseen vuoteen verrattuna. Tästä huolimatta työttömyysasteet laskivat tai pysyivät ennallaan, mikä johtui työvoimaosuuden pienenemisestä eräissä maissa. Energian ja elintarvikkeiden hintojen ja kuljetuskustannusten voimakas nousu kiihdytti merkittävästi kuluttajahintainflaatiota kaikissa Länsi-Balkanin maissa vuonna 2022, ja tämä sai alueen rahapoliittisesti riippumattomat keskuspankit nostamaan keskeisiä ohjauskorkojaan. Elintarvikkeiden ja energian hintojen nousun hidastumisen ansiosta kuluttajahintainflaatio tasaantui jonkin verran useimmissa maissa vuoden 2022 viimeisinä kuukausina.

Talouden elpymisen jatkuminen ja korkea inflaatio tukivat talousarviotulojen kasvua, ja julkisen talouden rahoitusasemat kohenivat edelleen Länsi-Balkanilla vuoden 2022 ensimmäisten 11 kuukauden aikana. Samalla julkisen talouden velkasuhde supistui kaikissa maissa vuoden 2021 loppuun verrattuna, mikä johtui osittain nimellisen BKT:n kasvusta. Syyskuun 2021 ja syyskuun 2022 välisenä aikana alueen vaihtotaseen alijäämä oli 6,8 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä on toiseksi korkein taso vuoden 2020 kolmannen neljänneksen jälkeen. Tämä johtui pääasiassa tavarakaupan alijäämän kasvusta, joka oli seurausta energiataseesta ja ylitti palveluviennissä havaitun voimakkaan elpymisen ja rahalähetysten määrän kasvun.

Länsi-Balkanin talousnäkyymiin kohdistuu Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan jatkumisen aiheuttamia merkittäviä heikkenemisriskejä, jotka johtuvat

pääasiassa korkean inflaation vaikutuksesta käytettävissä oleviin reaalitylöihin ja kulutukseen sekä tiukemmasta rahoitustilanteesta.

3 MAKROTALOUDELLISET RAHOITUSAPUTOIMET VUONNA 2022

Molemmat jäljellä olevat makrotaloudelliset rahoitusaputoimet, jotka sisältyivät covid-19-pandemiaan liittyvään makrotaloudelliseen rahoitusapupakettiin⁷, saatettiin päätökseen keväällä 2022. Viimeinen erä Tunisialle maksettiin 25. toukokuuta 2022, mutta toisen erän maksaminen Bosnia ja Hertsegovinalle peruutettiin, koska yhdeksästä poliittikkaa koskevasta ehdosta seitsemän oli täyttämättä.

Kun covid-19-pandemiaan liittyvä makrotaloudellinen rahoitusapupaketti oli saatu päätökseen, vuonna 2022 keskityttiin etsimään keinoja tarjota Ukrainalle uutta rahoitusapua Venäjän jatkuvan hyökkäyssodan vuoksi kohtuullisen turvallisella tavalla (tässä yhteydessä otettiin huomioon toimiin liittyvä poikkeuksellinen epävarmuus ja se, että makrotaloudellisen rahoitusaputoimen tavanomainen ehto, jonka mukaan rahoitusaputoimen tukena on oltava IMF:n täysimittainen maksuohjelma, ei täytynyt). Sodan alkamisen jälkeen Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 28. helmikuuta 2022 päätöksen myöntää Ukrainalle lainoina makrotaloudellista hätäapua enintään 1,2 miljardia euroa. Kyseessä on kuudes Ukrainaa koskeva makrotaloudellinen rahoitusaputoimi vuodesta 2014 lähtien.

Ukrainan lisääntyneiden ja akuuttien rahoitustarpeiden vuoksi EU hyväksyi vuoden 2022 jälkipuoliskolla kaksi poikkeuksellista makrotaloudellista lisärahoitusaputoimea, joiden perusteella Ukrainalle voitiin maksaa vielä 6 miljardia euroa joulukuuhun 2022 mennessä. Rahoitusaste nostettiin näiden kahden poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusaputoimen osalta NDICI – Globaali Eurooppa -välineestä (naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa) annetun asetuksen, jäljempänä 'NDICI-asetus', mukaisesta 9 prosentista 70 prosenttiin (ainakin tilapäisesti, sillä rahoitusastetta on tarkistettava kahdesti vuodessa Ukrainan taloustilanteeseen ja -näkömiin liittyvän epävarmuuden vuoksi niin kauan kuin sota jatkuu).

Makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välinettä koskeva asetus tuli voimaan 17. joulukuuta alle kaksi kuukautta sen jälkeen, kun Eurooppa-neuvosto oli 20.–21. lokakuuta pyytänyt saamaan aikaan rakenteellisemmän ratkaisun Ukrainalle vuonna 2023 annettavaa apua varten. Tällä uudella välineellä varmistetaan ennakoitavampi, jatkuva, hallittu ja oikea-aikainen rahoitus, jolla Ukraina voi kattaa suuren osan välittömistä rahoitustarpeistaan, rahoittaa elintärkeän infrastruktuurin palauttamista ennalleen ja käynnistää sodanjälkeisen jälleenrakentamisen, jotta Ukrainaa voidaan tukea sen tiellä kohti yhdentymistä Eurooppaan.

Lisäksi, kuten nimestä ”makrotaloudellinen rahoitusapu plus” käy ilmi, tällä uudella välineellä tehdään tiettyjä muutoksia makrotaloudellisen rahoitusavun tavanomaisiin käytäntöihin sen mukauttamiseksi poikkeuksellisiin olosuhteisiin, jotka liittyvät sotaa käyvän maan tukemiseen ja erityisesti suureen epävarmuuteen, riskeihin ja joustotarpeisiin. Tällaisia muutoksia ovat muun muassa edullisemmat lainaehdot (pidempi, jopa 35 vuoden maturiteetti, kymmenvuotinen lyhennysvapaa aika ja korkotuki), joustavuus rakennepoliittikkaa koskevien ehtojen suhteen (viimeistä erää lukuun ottamatta kaikkien erien maksaminen edellyttää vain tyydyttävää edistymistä täytäntöönpanossa), rahoitusavun irrottaminen edelleen IMF:n maksuohjelmasta sekä tehostetut raportointivaatimukset. Näitä seikkoja selitetään tarkemmin jäljempänä 3.1

⁷ Päätös (EU) 2020/701, jolla myönnettiin lainoina 3 miljardia euroa makrotaloudellista rahoitusapua kymmenelle laajentumisprosessissa mukana olevalle maalle ja naapuruusmaalle.

jaksossa ja tähän kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Toimen perustana olevat 20 kohdennettua politiikkaehtoa on suunniteltu huolellisesti siten, että niiden merkityksellisyys ja toteutettavuus nykytilanteessa on varmistettu. Ne kattavat neljä alaa eli makrotalouden vakauden, rakenneuudistukset ja hyvän hallinnon, oikeusvaltioperiaatteen ja energian.

Moldovan viranomaiset esittivät maan talouteen voimakkaasti vaikuttaneen ja sen rahoitustarpeita lisänneen kaasukriisin perusteella marraskuussa 2021 pyynnön uudesta makrotaloudellisesta rahoitusavusta. Vastauksena tähän pyyntöön EU hyväksyi Moldovaa koskevan uuden, 150 miljoonan euron rahoitusaputoimen, johon sisältyy 120 miljoonaa euroa lainoina ja 30 miljoonaa euroa avustuksina. Rahoitustoimea tuetaan talousuudistusohjelmalla, johon sisältyvät 15 toimea koskevat oikeusvaltioperiaatetta ja korruption torjuntaa, julkista varainhoitoa ja rahoitusalan hallintoa, liiketoimintaympäristön parantamista sekä energia-alan uudistuksia. Ensimmäinen ja toinen erä maksettiin onnistuneesti heinäkuussa 2022 ja maaliskuussa 2023.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on vaikuttanut erityisen voimakkaasti Moldovan talouteen, ja tämä on osaltaan lisännyt maan rahoitustarpeita, joita meneillään oleva energiakriisi on kärjistänyt entisestään. Tämän vuoksi viranomaiset olivat pyytäneet lisää kansainvälistä tukea. Puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti 10. marraskuuta 2022 Moldovalle myönnettävästä 250 miljoonan euron lisärahoitusapupaketista, joka maksetaan osittain makrotaloudellisen rahoitusavun kautta. Komissio hyväksyi 24. tammikuuta 2023 ehdotuksen Moldovalle annettavan makrotaloudellisen rahoitusavun lisäämisestä 145 miljoonalla eurolla. Tästä määrästä 100 miljoonaa euroa on edullisin ehdoin myönnettäviä lainoja ja 45 miljoonaa euroa avustuksia.

Covid-19-pandemiasta elpymistä varten ja Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan vuoksi myönnetyn rahoitusavun lisäksi vuonna 2022 otettiin käyttöön kolmas säännöllinen makrotaloudellinen rahoitusaputoimi Jordanielille. Kun yhtä lukuun ottamatta kaikki 14 jäljellä olevaa poliittista uudistusta oli toteutettu, kolmas ja viimeinen erä maksettiin 31. maaliskuuta 2023. Edellytyksenä oli, että laitonta vaurastumista koskevaan lakiin ehdotetuista muutoksista luovutaan makrotaloudellista rahoitusapua käsittelevän jäsenvaltioiden komitean kannan mukaisesti.

Makrotaloudellisten rahoitusaputoimien toteutustilanne vuonna 2022 (alueittain):

3.1 Itäinen kumppanuus

- **Moldova: uusi makrotaloudellinen rahoitusaputoimi**

Pandemian jälkeisestä talouden elpymisestä huolimatta Moldova pyysi marraskuussa 2021 virallisesti uutta makrotaloudellista rahoitusaputoimea sen jälkeen kun maassa oli puhjennut energiakriisi, joka johtuu sen edelleen vahvasta energiariippuvuudesta Venäjästä. Komissio arvioi Moldovan rahoitustarpeita huolellisesti ja laati sitten ehdotuksen enintään 150 miljoonan euron tuesta, johon sisältyy 120 miljoonaa euroa lainoina ja 30 miljoonaa euroa avustuksina. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät päätöksen makrotaloudellisen lisärahoitusavun myöntämisestä Moldovalle 6. huhtikuuta 2022. Kun Moldovan parlamentti oli ratifioinut makrotaloudellisen rahoitusavun, se tuli voimaan 18. heinäkuuta 2022. Yhteisymmärryspöytäkirjassa sovittujen politiikkaehtojen täyttämisen jälkeen ensimmäinen erä maksettiin heinäkuussa 2022 ja toinen erä maaliskuussa 2023. Kummankin erän määrä oli 50 miljoonaa euroa lainoina ja avustuksina. Moldovan käytettävissä on nykyisen rahoitusaputoimen puitteissa edelleen 50 miljoonaa euroa, jotka maksetaan yhdessä erässä. Lisäksi komissio

hyväksyi 24. tammikuuta 2023 ehdotuksen käynnissä olevan makrotaloudellisen rahoitusavun lisäämisestä 145 miljoonalla eurolla. Tämä makrotaloudellinen lisärahoitusapu on osa komission Moldovalle myöntämää laajempaa tukipakettia, jonka perusteena on syksyn/talven 2022–2023 vakavan energiakriisin vuoksi heikentyvä maan ulkoinen rahoitusasema. Neuvoston ja parlamentin hyväksyttyä makrotaloudellisen lisärahoitusavun se on määrä maksaa kahdessa erässä vuoden 2023 jälkipuoliskolla, kun vastaavat politiikkatoimet on toteutettu.

Säännöllinen makrotaloudellinen rahoitusaputoimi ja rahoitusavun ehdotettu lisääminen edellyttävät yhä, että joulukuussa 2021 hyväksytyssä ja toukokuussa 2022 laajennetussa IMF:n Moldovaa koskevassa ohjelmassa, joka liittyy laajennettuun luotto-/rahoitusjärjestelyyn, saavutetaan myönteisiä tuloksia. Rahoitusavun lisäämisen jälkeen IMF:n ohjelma on suuruudeltaan 815 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria. IMF saattoi tammikuussa 2023 onnistuneesti päätökseen toisen tarkastelunsa, jossa arvioitiin, että ohjelmassa oli yleisesti ottaen edistytty myönteisesti.

- **Ukraina: makrotaloudellinen hätäapu**

Euroopan unionin Ukrainalle Venäjän hyökkäyssodan johdosta antama rahoitustuki lisääntyi Ukrainan rahoitustarpeiden arvioinnin perusteella asteittain sitä mukaa kuin tilanne heikkeni paikan päällä. Tämä vaihteellinen toimintatapa johti siihen, että Ukrainalle myönnettiin kolme makrotaloudellista rahoitusaputoimea vuonna 2022. Vallinnut suuri epävarmuus ja poikkeukselliset olosuhteet edellyttivät uusia ja poikkeuksellisia joustavuutta lisääviä osatekijöitä mutta myös suurempaa rahoitusastetta, kuten jäljempänä ja liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään tarkemmin. Enintään 1,2 miljardin euron makrotaloudellisen hätäaputoimen jälkeen toteutettiin poikkeuksellinen makrotaloudellinen rahoitusapupaketti. Se koostui kahdesta toimesta, joista toinen oli enintään 1 miljardi euroa ja toinen enintään 5 miljardia euroa.

Kun geopoliittiset jännitteet olivat voimistumassa ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan, Euroopan komissio hyväksyi 1. helmikuuta 2022 vastauksena Ukrainan 16. marraskuuta 2021 esittämään viralliseen pyyntöön, joka koski pidempiaikaista 2,5 miljardin euron makrotaloudellista rahoitusapua, ehdotuksen uuden, enintään 1,2 miljardin euron suuruisen makrotaloudellisen hätäavun myöntämisestä Ukrainalle. Se myönnetään lainoina, jotka maksetaan kahdessa samansuuruisessa erässä. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät päätöksen nopeasti 28. helmikuuta 2022. Kyseessä oli kuudes Ukrainaa koskeva makrotaloudellinen rahoitusaputoimi (ensimmäinen niistä toteutettiin vuonna 2014). Komissio ja Ukraina allekirjoittivat 3. maaliskuuta tätä koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan, joka mahdollisti ensimmäisen 600 miljoonan euron maksun suorittamisen hyvin nopeasti kahdessa erässä, 11. ja 18. maaliskuuta 2022. Lisäksi sotaolosuhteiden muodostama ylivoimainen este vaikeutti rakennepoliittisten toimien tehokasta päätökseen saattamista, joka oli makrotaloudellisen rahoitusavun toisen erän maksamisen ennakkoehto. Viranomaiset olivat kuitenkin ryhtyneet toimiin kaikkien rakennepoliittisten toimien toteuttamiseksi. Ottaen huomioon Ukrainan akuutit rahoitustarpeet ja koska yhteisymmärryspöytäkirjassa sovittuja ehtoja ei voitu tässä vaiheessa täyttää ylivoimaisen esteen vuoksi, komissio päätti makrotaloudellista rahoitusapua käsittelevää jäsenvaltioiden komiteaa kuultuaan poikkeuksellisesti maksaa toisen 600 miljoonan euron erän kiireellisenä toukokuussa.

- **Ukraina: poikkeuksellinen makrotaloudellinen rahoitusapu**

Rahoitustilanne kiristyi entisestään kesällä 2022, kun Ukraina joutui painamaan yhä enemmän rahaa ja tekemään nostoja valuuttavarannostaan. Osana EU:n Ukrainalle antamaa poikkeuksellista tukea komissio ehdotti 1. heinäkuuta 2022 Ukrainalle uutta 1 miljardin euron makrotaloudellista rahoitusaputoimea, joka toteutettaisiin erittäin edullisin ehdoin (verrattuna tavanomaisiin ehtoihin – ks. jäljempänä) myönnettävänä pitkäaikaisena lainana. Ehdotus oli ensimmäinen osa enintään 9 miljardin euron poikkeuksellisesta makrotaloudellisesta rahoitusavusta, josta ilmoitettiin komission 18. toukokuuta 2022 antamassa Ukrainan auttamista ja jälleenrakentamista koskevassa tiedonannossa ja jonka Eurooppa-neuvosto hyväksyi 23.–24. kesäkuuta 2022. Poikkeuksellisella makrotaloudellisella rahoitusavulla pyrittiin antamaan välittömästi rahoitusapua akuutteihin rahoitustarpeisiin ja varmistamaan Ukrainan valtion kriittisimpien toimintojen jatkuvuus. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät päätöksen 12. heinäkuuta 2022 hyödyntäen kaikkia käytettävissä olevia menettelyllisiä joustoja, joiden avulla päätös voitiin hyväksyä ennätyksellisen nopeasti. Komissio ja Ukraina allekirjoittivat 19. heinäkuuta tätä koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan, joka mahdollisti tämän makrotaloudellisen rahoitusavun koko määrän maksamisen kahdessa erässä elokuun 2022 alussa.

Komissio ehdotti 7. syyskuuta 2022 uutta, lainoina toteutettavaa 5 miljardin euron makrotaloudellista rahoitusaputoimea poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusapupaketin toisena osana. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät makrotaloudellista rahoitusapua koskevan päätöksen erittäin nopeasti 20. syyskuuta 2022, ja senkin yhteydessä hyödynnettiin kaikkia käytettävissä olevia menettelyllisiä joustoja prosessin nopeuttamiseksi. Yhteisymmärryspöytäkirjan tultua voimaan 4. lokakuuta ensimmäinen, 2 miljardin euron erä maksettiin Ukrainalle 18. lokakuuta. Toinen, 2,5 miljardin euron erä maksettiin 22. marraskuuta 2022. Kolmas ja viimeinen, 500 miljoonan euron erä maksettiin 14. joulukuuta 2022. Poikkeukselliset makrotaloudelliset rahoitusaputoimet, joiden myötä EU:n – Venäjän täysimittaisen hyökkäyksen käynnistymisestä lähtien – myöntämä välitön taloudellinen tuki Ukrainalle nousi yhteensä 7,2 miljardiin euroon, olivat välttämättömiä Ukrainan makrotalouden vakauden ylläpitämiseksi.

Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan aiheuttamien poikkeusolojen vuoksi näillä poikkeuksellisilla makrotaloudellisilla rahoitusaputoimilla otettiin käyttöön joitakin uusia seikkoja, joita ei tulisi pitää tuleviin makrotaloudellisiin rahoitusaputoimiin sovellettavana ennakkotapauksena.⁸ Yleinen keskimääräinen maturiteetti, joka oli jopa 25 vuotta perinteisen 15 vuoden maturiteetin sijasta, sekä se, että EU:n talousarviosta voitiin kattaa korot ja hallinnolliset maksut, vahvisti tuen edullista luonnetta. Joustavuuden lisäämiseksi epätavallisessa sotatilanteessa poikkeuksellista makrotaloudellista rahoitusapua ei ollut – toisin kuin tavanomaisia makrotaloudellisia rahoitusaputoimia – kytketty virallisesti IMF:n maksuohjelmaan. Poliittikaehdot, jotka ovat osoittautuneet makrotaloudellisen rahoitusavun tuottamaksi keskeiseksi lisäarvoksi, rajoituivat asianmukaisiin ehtoihin, joita pidettiin toteuttamiskelpoisina ja joiden nopea täytyminen oli kohtuullisen varmasti odotettavissa. Lisäksi otettiin käyttöön

⁸ Talousarvion näkökulmasta merkittävin uutuus on Ukrainalle lainoina myönnetyn poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun yleinen 70 prosentin kattamisaste, sillä EU:n talousarviosta katettavaa perinteistä 9 prosentin rahoitusastetta täydennetään kahdenvälisillä kansallisilla takauksilla jäljelle jäävän 61 prosentin osalta.

raportointivaatimusten järjestelmä, jonka tarkoituksena oli varmistaa, että saadut varat on käytetty tehokkaasti, läpinäkyvästi ja vastuullisesti.

Ukrainan viranomaiset sitoutuivat toimittamaan kuukausittain kertomukset valtion talousarvion tuloista ja menoista tärkeimpien menoluokkien osalta, mukaan lukien yksityiskohtaiset tiedot käytössä olevista hallinto- ja varainhoitotoimenpiteistä ja sisäisestä valvonnasta. Lisäksi näiden toimien tueksi rahoitusaste on nostettu 70 prosenttiin NDICI-asetuksen mukaisen tavanomaisen 9 prosentin sijaan. Tavanomainen 9 prosentin osuus muodostuu maksetuista varauksista, kun taas 61 prosenttia katetaan jäsenvaltioiden toissijaisilla takauksilla. Tämä katettiin ensimmäisen toimen yhteydessä EU:n talousarviosta tavanomaisten toimia koskevien menettelyjen mukaisesti, kun taas toisen toimen osalta sitä tuettiin jäsenvaltioiden antamalla takauksilla (ks. laatikko 1).

Nämä uudet ja poikkeukselliset osatekijät, jotka liittyvät esimerkiksi edullisempiin ehtoihin, joustavuuden lisäämiseen ja raportoinnin tehostamiseen, olivat esikuvana myös suunniteltaessa makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välinettä, jolla Ukrainalle annetaan rahoitustukea vuonna 2023.

- **Ukraina: makrotaloudellinen rahoitusapu plus -väline**

Kuukauden kuluessa siitä, kun 20.–21. lokakuuta kokoontunut Eurooppa-neuvosto oli pyytänyt esittämään rakenteellisemmän ratkaisun Ukrainalle vuonna 2023 annettavaan apuun, Euroopan komissio hyväksyi ehdotuksen 18 miljardin euron tuen myöntämisestä Ukrainalle erittäin edullisina lainoina vuonna 2023 uuden makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen avulla. Tällä uudella välineellä varmistetaan ennakoitavampi, jatkuva, hallittu ja oikea-aikainen rahoitus, jolla voidaan kattaa suuri osa Ukrainan välittömistä rahoitustarpeista, rahoittaa elintärkeän infrastruktuurin ennalleen palauttamista ja käynnistää sodanjälkeinen jälleenrakentaminen, jotta Ukrainaa voidaan tukea sen tiellä kohti yhdentymistä Eurooppaan.

Sen lisäksi, että makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineeseen sisällytetään poikkeuksellisessa makrotaloudellisessa rahoitusapupaketissa käyttöön otetut uudet elementit, kuten pidempien maturiteettien ja korkotuen avulla edullisemmiksi muutetut ehdot, irtautuminen IMF:n maksuohjelmasta, suurempi joustavuus rakennepolitiikkaa koskevien ehtojen suhteen ja tehostetut raportointivaatimukset, se mahdollistaa kolmansien osapuolten kahdenvälisen maksujen kanavoimisen Ukrainan kriittisen infrastruktuurin jälleenrakentamiseen.⁹ Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 14. joulukuuta 2022 asetuksen makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen perustamisesta. Tämän prosessi oli nopea, ja siinä hyödynnettiin kaikkia menettelyllisiä joustoja. Myös tämän toimen perustana olevat 20 kohdennettua politiikkaehto on suunniteltu huolellisesti siten, että niiden merkityksellisyys ja toteutettavuus nykytilanteessa on varmistettu. Ne kattavat neljä alaa eli makrotaloudellisen vakauden, rakenneuudistukset ja hyvän hallinnon, oikeusvaltioperiaatteen ja energian. Kun otetaan huomioon poikkeuksellisesta makrotaloudellisesta rahoitusapupaketista saadut kokemukset ja Venäjän hyökkäyssodan aiheuttaman jatkuvan poikkeuksellisen tilanteen vaikutukset viranomaisten kykyyn toteuttaa uudistuksia, rahoitusavun erien maksaminen edellyttää tyydyttävää edistymistä toimintapolitiikan täytäntöönpanossa lukuun ottamatta

⁹ Talousarvion näkökulmasta makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen tärkein uutuus on kyseisen välineen luottovastuiden kattaminen EU:n talousarvion liikkumavaralla. Tämän vuoksi luottovastuilla ei ole välittömiä vaikutuksia nykyisen monivuotisen rahoituskehysten jäljellä olevien talousarviomäärärahojen saatavuuteen.

viimeistä maksuerää, joka edellyttää täysimittaista täytäntöönpanoa. Mahdollisuus tehdä yhteisymmärryspöytäkirjan väliarviointi tarjoaa lisää joustavuutta näiden ehtojen toteutettavuuden testaamiseksi ottaen huomioon Venäjän meneillään olevan hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan.

Komissio ja Ukraina allekirjoittivat 16. tammikuuta 2023 yhteisymmärryspöytäkirjan ja lainasopimuksen, jotka molemmat tulivat voimaan samana päivänä. Ensimmäinen, 3 miljardin euron lainaerä maksettiin 17. tammikuuta 2023 ja toinen, 1,5 miljardin euron erä kaksi kuukautta myöhemmin, 21. maaliskuuta. Edellyttäen, että poliittinen ennakoedellytys täyttyy, varojen käyttöä koskevia tiukempia raportointivaatimuksia noudatetaan ja sovittujen rakennepoliittisten ehtojen täytäntöönpano edistyy tyydyttävästi, makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineellä on tarkoitus antaa Ukrainalle tukea noin 1,5 miljardia euroa kuukaudessa vuoden 2023 loppuun asti (mainittujen ehtojen täytyminen mahdollisesti tuen maksamisen 25. huhtikuuta).

3.2 *Eteläinen naapurialue*

- **Jordania: kolmas makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma**

Jordanian tukemiseksi lainoina myönnetty 500 miljoonan euron suuruinen kolmas makrotaloudellinen rahoitusapu tuli voimaan tammikuussa 2020. Tämän jälkeen Jordanian viranomaiset pyysivät huhtikuussa 2020 covid-19-pandemian vuoksi lisää makrotaloudellista rahoitusapua. EU sopi lainoina myönnettävästä 200 miljoonan euron makrotaloudellisesta lisärahoitusavusta. Makrotaloudellisen rahoitusavun politiikkaehdoissa keskitytään ensisijaisesti julkisen varainhoidon parantamiseen, korruption torjuntaan, yleishyödyllisten palvelujen alalla tehtäviin uudistuksiin, sosiaali- ja työmarkkinapolitiikkaan sekä hallintoon.

Ensimmäinen erä (100 miljoonaa euroa sekä covid-19-pandemiaan liittyvä 150 miljoonan euron lisämäärä) maksettiin 25. marraskuuta 2020. Toisen ja kolmannen erän ehtoina ovat lisäksi Jordanian ja EU:n yhteisymmärryspöytäkirjassa sopimat politiikkaa koskevat erityisehdot. Toinen erä (200 miljoonaa euroa sekä 50 miljoonan euron lisämäärä) maksettiin 20. heinäkuuta 2021, ja näin covid-19-pandemiaan liittyvä osa avusta saatiin onnistuneesti päätökseen. Kolmas, 200 miljoonan euron erä maksettiin 31. maaliskuuta 2023, kun siihen liittyvien politiikkaehtojen täyttymisestä oli tehty myönteinen arvio.

Nämä makrotaloudelliset rahoitusaputoimet toteutetaan muiden kansainvälisten rahoituslaitosten ja kahdenvälisen avunantajien, kuten IMF:n, myöntämien varojen yhteydessä. IMF hyväksyi 25. maaliskuuta 2020 Jordaniaa koskevan laajennettuun rahoitusjärjestelyyn liittyvän nelivuotisen ohjelman, joka oli arvoltaan alun perin noin 1,3 miljardia Yhdysvaltain dollaria (270 % sen kiintiöstä). Määrää lisättiin kahdesti vuosina 2021–2022 noin 1,49 miljardiin Yhdysvaltain dollariin (334 % sen kiintiöstä). Näin tehostettiin tukea, jolla Jordaniaa autetaan selviytymään pandemian vaikutuksista väestöön tilanteessa, jossa se on lisäksi ottanut vastaan 1,3 miljoonaa syyrialaispakolaista. IMF hyväksyi joulukuussa 2022 laajennetun rahoitusjärjestelyn viidennen tarkastelun ja asetti välittömästi saataville noin 343 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria. Tämä nostaa IMF:n Jordaniaalle vuoden 2020 alusta lähtien suorittamien maksujen kokonaismäärän noin 1,7 miljardiin Yhdysvaltain dollariin. Tähän määrään sisältyy nopean rahoituksen välineestä toukokuussa 2020 myönnetty noin 366 miljoonan euron hätäapu, jolla maata autettiin selviytymään pandemian vaikutuksista. Vaikka

Jordanian julkinen velka oli vuonna 2022 edelleen suuri (113,2 % suhteessa BKT:hen), IMF arvioi sen joulukuussa 2022 kestäväksi.

- **Tunisia: covid-19-pandemiaan liittyvä makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma**

EU sopi osana toukokuussa 2020 hyväksytyä covid-19-pandemiaan liittyvää makrotaloudellista rahoitusapupakettia 600 miljoonan euron suuruudesta lainoina myönnettävästä makrotaloudellisesta rahoitusavusta Tunisian tukemiseksi. Kyseisen kumppanimaan pitkällisten menettelyjen vuoksi tämä rahoitusaputoimi tuli voimaan toiseksi viimeisenä kaikista covid-19-pandemiaan liittyvistä toimita: yhteisymmärryspöytäkirja ja lainasopimus allekirjoitettiin 24. marraskuuta 2020, ja Tunisian parlamentti ratifioi ne 15. huhtikuuta 2021. Ne tulivat voimaan 11. toukokuuta 2021, kun ne julkaistiin Tunisian virallisessa lehdessä. Ohjelman varat olivat näin ollen saatavilla 12 kuukauden ajan eli toukokuuhun 2022 asti. Makrotaloudellisen rahoitusavun politiikkaehdoissa keskityttiin pääasiassa neljään aihealueeseen, jotka olivat julkinen varainhoito ja kansalaisyhteiskunnan uudistukset, valtion omistamiin yrityksiin liittyvät uudistukset, sosiaaliturva ja investointiympäristö.

Makrotaloudellinen rahoitusapu maksettiin kahdessa 300 miljoonan euron suuruudessa erässä. Ensimmäisen erän ehtona olivat makrotaloudellisen rahoitusavun yleiset poliittiset ennakoedellytykset, ja se maksettiin 1. kesäkuuta 2021. Toisen erän maksamisen edellyttämät toimintapoliittiset uudistukset toteutettiin joko täysin tai pääpiirteissään vuoden 2022 aikana. Vaikka poliittisen tilanteen heikkeneminen vuoden 2021 puolivälin jälkeen aiheutti poliittisiin ennakoedellytyksiin liittyviä huolenaiheita, toinen erä maksettiin 25. toukokuuta 2022 sen jälkeen, kun tilannetta oli arvioitu huolellisesti ja kun Tunisian viranomaiset olivat lähettämässään kirjeessä antaneet vakuutuksia ja esittäneet sitoumuksille poliittisen toteutusaikataulun.

Tuki täydensi muiden avunantajien saataville asettamia varoja. Esimerkiksi IMF päätti 10. huhtikuuta 2020 myöntää Tunisialle 685 miljoonaa euroa nopeasta rahoitusvälineestä.

3.3 Länsi-Balkan

- **Covid-19-pandemiaan liittyvä Bosnia ja Hertsegovinan makrotaloudellinen rahoitusapuohjelma**

Bosnia ja Hertsegovina pyysi virallisesti makrotaloudellista rahoitusapua covid-19-pandemian torjumiseksi 14. huhtikuuta 2020, minkä jälkeen covid-19-pandemiaan liittyvään makrotaloudelliseen rahoitusapupakettiin sisällytettiin 250 miljoonaa euroa lainoina Bosnia ja Hertsegovinaa varten. Yhteisymmärryspöytäkirja ja lainasopimus allekirjoitettiin 15. tammikuuta 2021, ja ne tulivat voimaan 9. kesäkuuta 2021. Tämä oli viimeinen covid-19-pandemiaan liittyvä voimaan tullut toimi. Tämä huomattava viivästys johtui maan pitkällisistä päätöksentekoprosesseista. Poliittikkaa koskevilla makrotaloudellisen rahoitusavun ehdoilla, joiden on täyttyttävä, jotta toinen erä voidaan maksaa, on tarkoitus korjata joitakin talouden ohjausjärjestelmän, instituutioiden kehittämisen ja rahoitusalan vakauden ja läpinäkyvyyden heikkouksia sekä tukea korrupcion torjuntaa ja edistää työmarkkinoiden toimintaa.

Makrotaloudellinen rahoitusapu oli tarkoitus maksaa kahdessa 125 miljoonan euron suuruudessa erässä. Ensimmäinen erä maksettiin 7. lokakuuta 2021 ehdoitta, mutta toista erää ei maksettu, koska sovittuja politiikka ehtoja ei ollut pantu riittävästi täytäntöön sinä aikana, jona makrotaloudellinen rahoitusapu oli ollut saatavilla, sillä seitsemää yhdeksästä uudistuksesta ei ollut saatu päätökseen.

Tuki täydensi muiden avunantajien saataville asettamia varoja. Esimerkiksi IMF päätti 20. huhtikuuta 2020 myöntää Bosnia ja Hertsegovinalle 330 miljoonaa euroa nopeasta rahoitusvälineestä.

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

4.1 Operatiiviset arvioinnit

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

Operatiivisissa arvioinneissa keskitytään julkisen varainhoidon järjestelmiin, erityisesti valtiovarainministeriöiden ja keskuspankkien organisaatioon ja menettelyihin. Ennen kaikkea tarkastellaan niiden tilien hoitoa, joille unionin varoja maksetaan. Arvioinneissa kiinnitetään lisäksi erityishuomiota ulkoisten tilintarkastuslaitosten työskentelytapaan, riippumattomuuteen ja työohjelmiin sekä niiden tekemien tarkastusten vaikuttavuuteen. Myös julkisiin hankintoihin keskushallinnon tasolla sovellettavia menettelyjä tarkastellaan.

Vuonna 2022 aloitettiin uusi Ukrainan operatiivinen arviointi makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen toimen yhteydessä. Ulkopuoliset konsultit totesivat, että Venäjän hyökkäyssodasta huolimatta maan rahoitusketjuja ja -menettelyjä voidaan pitää makrotaloudellisen rahoitusavun kannalta riittävän asianmukaisina. Konsultit vahvistivat, että Ukrainan julkiset varainhoitojärjestelmät ja muut rahoitusketjut ovat parantuneet huomattavasti vuonna 2018 toteutetun operatiivisen arvioinnin jälkeisinä vuosina ja että Ukrainan hallitus on edelleen sitoutunut parantamaan järjestelmiä ja prosesseja. On myös runsaasti näyttöä siitä, että useita ratkaisevan tärkeitä uudistuksia oli toteutettu tai oltiin toteuttamassa ennen kuin Venäjän täysimittainen hyökkäys keskeytti ne äkillisesti.

4.2 Arvioinnit

Komissio tekee Euroopan unionin varainhoitoasetuksen ja kunkin makrotaloudellista rahoitusapua koskevan päätöksen mukaisesti makrotaloudellisten rahoitusaputoimien päättämisen jälkeen arviointeja¹⁰ toimien vaikutusten arvioimiseksi. Arviointien kahtena päätavoitteena on

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

¹⁰ Kaikki arvioinnit ovat luettavissa komission verkkosivustolla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en

Ulkoisen tutkimuksen valmistuttua vuonna 2021 komissio julkaisi syyskuussa 2022 komission yksiköiden valmisteluasiakirjan, jossa esitetään Tunisian ja Jordanian hyväksi toteutettuja toimia koskevan yhteisen arvioinnin tulokset.

Lisäksi komissio meni oikeudellisia velvoitteitaan pidemmälle saattamalla päätökseen kaikkien vuosina 2010–2020 toteutettujen makrotaloudellisten rahoitusaputoimien meta-arvioinnin, joka esiteltiin jo viime vuoden kertomuksessa, ja ottamalla huomioon sääntelyntarkastelulautakunnan suositukset. Meta-arvioinnissa tarkasteltiin makrotaloudellista rahoitusapuvälinettä koskevia periaatteita ja ominaispiirteitä sekä pyrittiin antamaan tietoa siitä, miten sen tarkoituksenmukaisuutta, vaikuttavuutta, tehokkuutta ja lisäarvoa sekä sen kykyä edistää EU:n ulkoisen toiminnan painopisteitä voidaan parantaa. Meta-arviointiin liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja julkaistiin tammikuussa 2023.

- **Tunisia ja Jordania:** Arviointi kattoi Tunisian hyväksi vuosina 2017–2019 toteutetun makrotaloudellisen rahoitusaputoimen sekä Jordanian hyväksi vuosina 2017–2019 toteutetun makrotaloudellisen rahoitusaputoimen. Kummankin maan osalta kyseessä oli toinen tällainen tukipaketti. Arvioinnissa todettiin, että toimien laajuus, muoto ja ajoitus olivat tarkoituksenmukaisia ja riittäviä maiden rahoitustarpeisiin nähden ja että ne tuottivat EU:n tason lisäarvoa. Molemmissa maissa makrotaloudellinen rahoitusapu vaikutti myönteisesti velkakestävyyteen ja auttoi osaltaan edistämään makrotalouden vakauttamista. Ehdot olivat tarkoituksenmukaisia, ja niissä keskityttiin keskeisiin uudistusaloihin. Toimet tukivat myönteistä muutosta joillakin uudistusaloilla, vaikka edistyminen joissakin muissa uudistuksissa oli vaihtelevaa. Tämä oli ensimmäinen kerta, kun kaksi toimea yhdistettiin alueellisten yhtäläisyyksien, päällekkäisten toteutusaikataulujen ja samankaltaisten ehtojen perusteella yhteen arviointiin, jotta voitiin tehdä kulloistakin toimea pidemmälle ulottuvia päätelmiä. Alueellisesta näkökulmasta näiden kahden makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman myönteinen vaikutus ja heijastusvaikutukset Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan alueeseen (MENA-alue) olivat vaikeammin mitattavissa tuettujen talouksien suhteellisen pienen koon ja alueen heikon sisäisen yhdentymisen vuoksi, ja mahdolliset myönteiset vaikutukset liittyivät enimmäkseen luottamukseen. Molempien toimien todettiin olevan yhdenmukaisia EU:n yleisen poliittisen kehyksen kanssa sekä linjassa viranomaisten uudistusohjelman ja muiden avunantajien ohjelmien kanssa. Koska näiden kahden toimen yhdistämisestä yhteen arviointiin saatiin pääasiassa myönteisiä kokemuksia, seuraavien toimien, erityisesti itäisen kumppanuuden maissa vuosina 2017–2020 toteutettujen toimien ja covid-19-pandemiaan liittyvän rahoitusapupaketin, kohdalla on tarkoitus toimia samalla tavoin siltä osin kuin tämä lähestymistapa vaikuttaa tuen tarpeen taustalla olevan yhteisen häiriön perusteella erityisen tarkoituksenmukaiselta ja lupaavalta.
- **Vuosina 2010–2020 toteutettujen makrotaloudellisten rahoitusaputoimien meta-arviointi:** Arviointi kattoi 15 makrotaloudellista rahoitusaputoimea, jotka toteutettiin itäisen kumppanuuden maiden, eteläisen naapurialueen maiden, liittymistä valmistelevien maiden ja muiden maiden kanssa. Sitä on täydennetty covid-19-pandemiaan liittyvästä rahoitusapupaketista ja vuonna 2022 Ukrainan kanssa toteutetuista makrotaloudellisista rahoitusaputoimista myöhemmin saaduilla kokemuksilla. Arvioinnin mukaan makrotaloudelliset rahoitusaputoimet olivat vaikuttavia, tarkoituksenmukaisia ja johdonmukaisia ja tuottivat EU:n tason lisäarvoa. Lisäksi makrotaloudellisen rahoitusapuvälineen todettiin olevan tehokas väline, joka auttaa sekä palauttamaan ulkoisen kestäväyyden että

edistämään rakenneuudistuksia. Makrotaloudellisen rahoitusavun vaikuttavuutta tukivat erityisesti seuraavat seikat: i) keskittyminen EU:n välittömässä läheisyydessä sijaiseviin maihin ja vahvat siteet niihin, ii) lainojen suosiminen ja se, että varat olivat tavallisesti saatavilla 2,5 vuoden ajan, mikä on riittävän pitkä aika muodostaakseen kannustimen uudistuksille ja niiden täytäntöönpanolle, ja iii) se, että politiikkaehdoilla (joiden todettiin olevan tarkoituksenmukaisia ja oikein vaiheistettuja) varmistettiin kattavat uudistustoimet. Arvioinnissa vahvistettiin myös, että makrotaloudellisten rahoitusaputoimien tavoitteet, suunnittelu ja täytäntöönpano olivat pitkälti johdonmukaisia muiden EU:n aloitteiden ja IMF:n toimien kanssa ja täydensivät niitä. Arvioinnissa tuotiin kuitenkin esiin myös tiettyjä rajoitteita. Makrotaloudellisten rahoitusaputoimien hyväksymismenettelyjen katsottiin olevan pitkiä, kun otetaan huomioon, että kyse on kriisivälineestä. Tämä heikentää jonkin verran niiden vaikuttavuutta. Tämä koski erityisesti tavanomaisia päätöksentekomenettelyjä, ja viimeaikaiset kokemukset covid-19-pandemiaan liittyvästä rahoitusapupaketista ja Ukrainalle vuonna 2022 myönnetystä makrotaloudellisesta rahoitusavusta osoittivat, että kaikkien käytettävissä olevien menettelyllisten joustojen hyödyntämisestä on merkittävää apua. Myös yhteisymmärryspöytäkirjan puutteellinen joustavuus näyttäisi heikentäneen makrotaloudellisen rahoitusavun vaikuttavuutta aikana, jona tapahtui perinpohjaisia muutoksia. Arvioinnissa todettiin myös, että on tarpeen lisätä makrotaloudellisen rahoitusavun näkyvyyttä edunsaajamaissa. Menetelmien osalta arvioinnissa todettiin, että makrotaloudellista rahoitusapua koskevat arvioinnit oli toteutettu tiukkojen vaatimusten mukaisesti etenkin sen jälkeen, kun vuonna 2015 annetut paremman sääntelyn suuntaviivat tulivat voimaan.

Lisätietoja näistä kahdesta arvioinnista on tähän kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

5 MAKROTALOUDELLISEEN RAHOITUSAPUVÄLINEESEEN LIITTYVÄ YLEINEN KEHITYS

5.1 Makrotaloudellisen rahoitusapuvälineen toiminta

Euroopan parlamentin ja neuvoston vuonna 2013 antamassa makrotaloudellista rahoitusapua koskevassa yhteisessä julistuksessa¹¹ vahvistetaan avun olevan luonteeltaan makrotaloudellista ja rahoituksellista ja todetaan selvästi, että ”sen tarkoituksena olisi oltava ulkoisen rahoitusaseman kestävyuden palauttaminen tukikelpoisille maille ja alueille, joilla on vaikeuksia ulkoisessa rahoituksessa”. Näin ollen makrotaloudellinen rahoitusapu on tärkeää ottaa käyttöön tuloksellisesti ja ajoissa, jotta se toimisi tarkoituksenmukaisesti hätärahoitusta tarjoavana välineenä. Lisäksi sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa että edellä mainitussa, vuosina 2010–2020 toteutettujen makrotaloudellisten rahoitusaputoimien meta-arvioinnissa on todettu, että viiveet Euroopan parlamentin ja neuvoston tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tekemien makrotaloudellista rahoitusapua koskevien päätösten hyväksymisessä voivat olla merkittävä puute, kun on kyse välineestä, jonka tarkoituksena on vastata

¹¹ 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/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=EN>

maksutasekriisiin, ja siksi ”komission olisi tutkittava lainsäätäjien kanssa eri vaihtoehtoja nopeuttaa tulevien makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmien ja erityisesti hätärahoituksen hyväksymisprosesseja”¹².

Komissio toteaa kuitenkin, että covid-19-pandemiaan liittyvästä makrotaloudellisesta rahoitusapupaketista saadut kokemukset ja Ukrainaa koskevat vuonna 2022 toteutetut makrotaloudelliset rahoitusaputoimet (makrotaloudellinen hätäapu, poikkeuksellinen makrotaloudellinen rahoitusapu, makrotaloudellinen rahoitusapu plus) osoittivat, että makrotaloudellisen rahoitusavun nykyinen toteutustapa mahdollistaa päätösten hyväksymisen hyvin nopeasti, jos kaikki toimielimet suostuvat hyödyntämään kaikkia käytettävissä olevia menettelyllisiä joustoja. Komissio teki näissä tapauksissa Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa yhteistyötä yhteisymmärrykseen pääsemiseksi nykyisten kiireellisten menettelyjen käytöstä. Menettelyjen ansiosta molemmat lainsäätäjät hyväksyivät kulloisenkin rahoitusavun kuukauden sisällä rahoitusapua koskevista komission ehdotuksista. Euroopan parlamentti sovelsi työjärjestyksessään olevaa erityislauseketta (163 artiklaa), joka mahdollisti päätöksen hyväksymisen välittömästi täysistunnossa ilman, että se olisi tavalliseen tapaan käsitelty ensin kansainvälisen kaupan valiokunnassa (INTA). Tämän nopean hyväksymisprosessin taustalla oli se, että kaikki toimielimet ymmärsivät tarpeen toimia kiireellisesti näinä poikkeuksellisen haastavina aikoina.

Näin ollen sekä neuvoston että Euroopan parlamentin työjärjestykset mahdollistavat nopeutetun menettelyn päätösten nopeaa hyväksymistä varten kiireellisissä tilanteissa. Oikea-aikaisen ja rakentavan yhteydenpidon ansiosta hyväksymisprosessi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä oli mahdollista viedä läpi nopeammin mutta kuitenkin niin, että Euroopan parlamentti osallistui prosessiin täysipainoisesti. Tämä ei olisi ollut mahdollista, jos komissio olisi ehdottanut toimenpiteitä SEUT-sopimuksen 213 artiklan perusteella (tätä artiklaa sovelletaan tapauksissa, joissa rahoitusapua tarvitaan kiireellisesti ja makrotaloudellisen rahoitusaputoimen hyväksyy ainoastaan neuvosto).

5.2 Makrotaloudellinen rahoitusapu vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä

Koska EU:n naapuruuspolitiikkaan ja laajentumiseen liittyy edelleen suurta geopoliittista epävarmuutta ja taloudellista epävakautta, jota Venäjän Ukrainaa vastaan käymä hyökkäyssota pahentaa entisestään, EU:n tarve harkita makrotaloudellisen rahoitusavun antamista on lähivuosina todennäköisesti edelleen suuri. Tästä syystä on tärkeää varmistaa, että tämän tueksi on olemassa tarvittavia talousarvioon liittyviä edellytyksiä.

Makrotaloudellisen rahoitusavun lainat taataan ulkosuhdetoimien takuujärjestelyllä, joka luotiin NDICI-asetuksella ja jonka rahoitusaste on 9 prosenttia, kuten aiemmissakin monivuotisissa rahoituskehyksissä.¹³ Monivuotisen rahoituskehyksen voimaantulon jälkeen syntyneet poikkeukselliset tukitarpeet ja erityisesti EU:n Ukrainalle makrotaloudellisen rahoitusavun kautta vuonna 2022 antama huomattava tuki ovat

¹² Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 03/2017, saatavilla osoitteessa https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_FI.pdf

¹³ NDICI – Globaali Eurooppa -väline tuli voimaan kesäkuussa 2021 sen jälkeen, kun neuvosto ja parlamentti olivat muodollisesti hyväksyneet sen. Vaikka asetuksella onkin tärkeä rooli siinä, miten makrotaloudellista rahoitusapua käsitellään talousarviossa, makrotaloudellinen rahoitusapu on erillinen NDICI – Globaali Eurooppa -välineestä ja yksittäisiä makrotaloudellisia rahoitusaputoimia käynnistetään edelleen tarpeen mukaan erillisillä tapauskohtaisilla päätöksillä kulloinkin sovellettavan perussopimukseen pohjautuvan oikeusperustan perusteella.

aiheuttaneet sen, että suuri osa saatavilla olevasta rahoituksesta on jo käytetty. Laatikossa 1 esitetään joitakin yksityiskohtaisia tietoja Ukrainalle vuonna 2022 myönnetyn tuen käsittelystä talousarviossa.

1. Laatikko – Ukrainalle vuonna 2022 myönnetyn tuen käsittely talousarviossa

EU:n Ukrainalle Venäjän hyökkäyssodan johdosta antama rahoitustuki kehittyi asteittain Ukrainan rahoitustarpeiden mukaisesti. Tämä vaiheittainen toimintatapa johti siihen, että Ukrainalle myönnettiin vuonna 2022 kolme makrotaloudellista rahoitusaputoimea, joissa otettiin käyttöön useita uusia, tavanomaisiin makrotaloudellisiin rahoitusaputoimiin verrattuna poikkeuksellisia talousarviojärjestelyjä.

Ensinnäkin Ukrainalle 28. helmikuuta 2022 lainoina myönnetyn, enintään 1,2 miljardin euron suuruisen makrotaloudellisen hätäavun yhteydessä noudatettiin makrotaloudellisten rahoitusaputoimien tavanomaista mallia, ja sen rahoitusaste oli 9 prosenttia lainan nimellisarvosta NDICI-asetuksen mukaisesti.

Toiseksi Ukrainan poikkeuksellisen tilanteen eli Venäjän provosoimattoman ja perusteettoman hyökkäyssodan aiheuttamien välittömien rahoitustarpeiden perusteella päätettiin, että Ukrainalle poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun puitteissa myönnettyjen lainojen (6 miljardia euroa kahdessa toimesta, joista toinen on 1 miljardi euroa ja toinen 5 miljardia euroa) arvosta katettaisiin 70 prosenttia, koska niihin liittyvä riski oli sodan vuoksi suurempi.¹⁴ Kun otetaan huomioon makrotaloudellisen rahoitusavun määrärahojen rajallinen saatavuus, tätä varten tarvitaan perinteisen 9 prosentin rahoitusasteen osalta unionin talousarviosta katettavia maksettuja varauksia sekä jäljellä jäävien 61 prosentin osalta jäsenvaltioiden antamia, vaadittaessa maksettavia kahdenvälisiä lisätakauksia.

Sodan jatkumisen ja eskaloitumisen vuoksi lainsäätäjät hyväksyivät lisäksi vuodeksi 2023 lisää tukea, joka on nykyistä jäsennellympää. Tuen määrä on 18 miljardia euroa, ja se myönnetään lainoina uuden makrotaloudellisen rahoitusapu plus -välineen kautta. Jotta rajoitetaan Ukrainalle annettavan mittavan tuen aiheuttamaa syrjäytysvaikutusta muissa kumppanimaissa tulevaisuudessa toteutettaviin makrotaloudellisiin rahoitusaputoimiin, näihin lainoihin liittyvät riskit päätettiin kattaa eri tavalla. Tarkemmin sanottuna niihin liittyvä rahoitusvastuu taataan ”omien varojen” enimmäismäärän puitteissa käytettävissä olevalla liikkumavaralla. Tämä liittyy joustavuuteen, joka johtuu siitä, että varoja voidaan ottaa käyttöön monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärät ylittäen ja EU:n omien varojen enimmäismäärien rajoissa. Tämä järjestely mahdollistaa luotonannon ilman NDICI-asetuksessa säädettyä tavanomaista varausta.

Viimeaikaisen kehityksen vuoksi makrotaloudellisen rahoitusavun lainojen määrärahoissa on näin ollen merkittävä rahoitusaukko, joka johtuu Ukrainalle myönnetyn tuen suuruudesta ja luonteesta. Lainoina myönnettävän makrotaloudellisen rahoitusavun rahoittamiseen nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä osoitetuista määrärahoista on tähän mennessä käytetty yli 60 prosenttia, vaikka rahoituskehyksen voimaantulosta on kulunut vasta kaksi vuotta. Koska makrotaloudellinen rahoitusapu on kriisiväline, tarpeet eivät ole ohjelmoitavissa ja niitä on vaikea ennustaa. Ne pysyvät kuitenkin

¹⁴ Asetukseen sisältyy myös uudelleentarkastelulauseke, jonka mukaan rahoitusastetta on tarkasteltava uudelleen kuuden kuukauden välein käynnissä olevan sodan aiheuttaman poikkeuksellisen epävarmuuden vuoksi.

todennäköisesti edelleen mittavina nykyisessä tilanteessa, jossa geopoliittinen epävarmuus on suurta ja Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan taloudelliset seuraukset lisäävät makrotalouden epätasapainoa monissa kumppanimaissa. Vaikuttaa tärkeältä varmistaa, että käytettävissä on riittävästi resursseja, jotta vaatimukset täyttäviä pyyntöjä voidaan harkita ja niihin voidaan mahdollisesti vastata myönteisesti tavalla, joka on yhdenmukainen riippumatta kyseessä olevasta maasta ja ajankohdasta.

Ulkosuhdetoimien takuujärjestelyä hallinnoidaan yhteisen vararahaston kautta. Komissio on aloittanut Ukrainan ja koko alueen tilanteen EU:lle aiheuttamien riskien arvioinnin.

6 TULEVAISUUDENNÄKYMÄT – MAKROTALOUDELLISET RAHOITUSAPUTOIMET JA VUODEN 2023 TALOUSARVIOTILANNE

Venäjän täysimittainen hyökkäys Ukrainaan vaikutti erityisen voimakkaasti Moldovan talouteen, ja tämä on osaltaan lisännyt maan rahoitustarpeita, joita meneillään oleva energiakriisi on kärjistänyt entisestään. Tämän vuoksi viranomaiset pyysivät lisää kansainvälistä tukea. Komission puheenjohtaja ilmoitti tästä syystä 10. marraskuuta 2022 Moldovalle myönnettävästä 250 miljoonan euron lisärahoitusapupaketista, joka maksetaan osittain makrotaloudellisen rahoitusapuvälineen kautta. Komissio hyväksyi 24. tammikuuta 2023 ehdotuksen käynnissä olevan makrotaloudellisen rahoitusaputoimen määrärahojen lisäämisestä 145 miljoonalla eurolla. Tästä määrästä 100 miljoonaa euroa on edullisin ehdoin myönnettäviä lainoja ja 45 miljoonaa euroa avustuksia. Lisäapu maksetaan kahdessa erässä alustavasti vuoden 2023 kolmannella/viimeisellä neljänneksellä edellyttäen, että nykyiseen yhteisymmärryspöytäkirjaan lisätään uusia politiikkaehtoja. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät ehdotuksen toukokuussa 2023.

Komissio hyväksyi 6. helmikuuta 2023 ehdotuksen enintään 100 miljoonan euron makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä Pohjois-Makedonialle, koska maan talouden tilanne ja näkymät ovat heikentyneet sen huhtikuussa 2022 esittämän ensimmäisen pyynnön jälkeen. Tämä makrotaloudellinen rahoitusapu on tarkoitus maksaa kahdessa erässä alustavasti vuoden 2023 kolmannella neljänneksellä ja vuoden 2024 ensimmäisellä neljänneksellä. Molempien erien maksamisen ehtona on edistyminen komission ja viranomaisten kesken sovittavien ja yhteisymmärryspöytäkirjassa lueteltujen politiikkatoimien täytäntöönpanossa sekä tyydyttävät tulokset IMF:n ohjelman täytäntöönpanossa. IMF:n johtokunta hyväksyi 22. marraskuuta 2022 Pohjois-Makedoniaa varten 24 kuukautta kestäväen enintään 530 miljoonan euron suuruisen varauksellisen ja likviditeettijärjestelyn. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät Pohjois-Makedonialle myönnettävää makrotaloudellista rahoitusapua koskevan ehdotuksen kesäkuussa 2023.

Tunisia pyysi marraskuussa 2022 EU:n makrotaloudellista lisärahoitusapua 1,2 miljardin euron arvosta voidakseen vastata pandemian jälkeisen hitaan elpymisen ja Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan taloudellisten seurausten aiheuttamiin rahoitustarpeisiin. Pyyntö esitettiin sen jälkeen, kun IMF:n kanssa oli lokakuussa 2022 tehty virkamiestason sopimus uudesta laajennetusta rahoitusjärjestelystä (jonka kesto on neljä vuotta ja määrä 1,9 miljardia Yhdysvaltain dollaria). IMF ei kuitenkaan ole vielä hyväksynyt ohjelmaa, koska tarvitaan lisää rahoituslupauksia ja aiemmat toimet on saatettava päätökseen. Kriisin kärjistymisen vuoksi Tunisian jäljellä oleva ulkoinen rahoitusvaje kasvaa, ja on entistä tärkeämpää, että uudistukset, joilla korjataan maan haavoittuvuuksia, toteutetaan pikaisesti. Komissio valmistelee makrotaloudellisen rahoitusavun ennakoedellytysten ja Tunisian ulkoisen rahoituksen tarpeiden huolellisen

arvioinnin perusteella ehdotusta uudeksi makrotaloudelliseksi rahoitusavuksi, joka on tarkoitus hyväksyä vuonna 2023, kun IMF:n ohjelma on otettu käyttöön.

Komissio on valmis harkitsemaan myös muita mahdollisia makrotaloudellista rahoitusapua koskevia pyyntöjä, ja tarvittaessa se ehdottaa uusia makrotaloudellisia rahoitusaputoimia ja/tai jatkoa tukikelpoisten kumppaneiden aiemmille toimille.

Taulukossa 1 esitetään yleiskatsaus avustuksina myönnettävän makrotaloudellisen rahoitusavun maksusitoumuksista ja maksuista sekä lainoina myönnettävän makrotaloudellisen rahoitusavun maksuista vuosina 2020, 2021, 2022 sekä (alustavasti) vuonna 2023.

Taulukko 1: Avustuksina myönnettävän makrotaloudellisen rahoitusavun maksusitoumukset ja maksut sekä lainoina myönnettävän makrotaloudellisen rahoitusavun maksut vuosina 2020–2023 (euroa)¹⁵

	2020	2021	2022	2023
Avustusten maksusitoumusmäärärahat talousarviossa	20 000 000	227 200	30 114 460	56 710 579
Operatiiviset arvioinnit, jälkiarvioinnit				
Muut mahdolliset makrotaloudelliset rahoitusaputoimet	293 900	227 200	114 460	350 000
Maksusitoumukset yhteensä	293 900	227 200	30 114 460	45 350 000
Sitomattomat talousarviomäärärahat	19 706 100			Ei päätöstä
Avustusten maksumäärärahat talousarviossa	27 000 000	362 400	20 868 187	55 350 000
Operatiiviset arvioinnit, jälkiarvioinnit				
Georgia MFA-III (saatu päätökseen)	284 600	362 400	–	350 000
Moldova MFA (saatu päätökseen)	5 000 000	–	–	–
Moldova MFA	10 000 000	–	–	–
Muut mahdolliset makrotaloudelliset rahoitusaputoimet	–	–	15 000 000	55 000 000
Maksut yhteensä	15 284 600	362 400	–	55 350 000
Avustusmaksujen käyttämättömät määrärahat	11 715 400		5 868 187	
Lainoina myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun maksut				
Georgia MFA-III (saatu päätökseen)				
Moldova MFA (saatu päätökseen)				
Ukraina MFA-IV (saatu päätökseen)	20 000 000	–	–	–
Jordania MFA-II (saatu päätökseen)	20 000 000	–	–	–
Jordania MFA-III (saatu päätökseen)	500 000 000	–	–	–
Tunisia MFA-II (saatu päätökseen)	–	–	–	–
Moldova MFA	100 000 000	200 000 000	–	200 000 000
Makrotaloudellinen hätäapu Ukrainalle	–	–	–	–
Poikkeuksellinen makrotaloudellinen rahoitusapu Ukrainalle	–	–	35 000 000	35 000 000
Makrotaloudellinen lisärahoitusapu Moldovalle	–	–	1 200 000 000	–
Makrotaloudellinen rahoitusapu plus Ukrainalle	–	–	–	140 000 000
Lainoina myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun maksut yhteensä	640 000 000	200 000 000	7 235 000 000	18 375 000 000
<i>Covid-19-pandemiaan liittyvät makrotaloudelliset rahoitusaputoimet:</i>				

¹⁵ Taulukossa ei oteta huomioon huhtikuun 2023 jälkeen esitettyjä ehdotuksia uusista makrotaloudellisista rahoitusaputoimista.

Georgia MFA (maksettu osittain)				–
Moldova MFA (saatu päätökseen)				–
Ukraina MFA (saatu päätökseen)	75 000 000	–	–	–
Jordania MFA (saatu päätökseen)	50 000 000	50 000 000	–	–
Tunisia MFA (saatu päätökseen)	600 000 000	600 000 000	–	–
Albania MFA (saatu päätökseen)	150 000 000	50 000 000	–	–
Bosnia ja Hertsegovina MFA (maksettu osittain)	–	300 000 000	300 000 000	–
Kosovo MFA (saatu päätökseen)	–	180 000 000	–	–
Montenegro MFA (saatu päätökseen)	–	125 000 000	–	–
Pohjois-Makedonia MFA (saatu päätökseen)	50 000 000	50 000 000	–	–
Lainoina myönnetyn covid-19-pandemiaan	30 000 000	30 000 000	–	–
liittyvän makrotaloudellisen rahoitusavun	80 000 000	80 000 000	–	–
maksut yhteensä	1 035 000 000	1 465 000 000	300 000 000	
Kaikkien makrotaloudellisen rahoitusavun				
lainojen maksut yhteensä	1 675 000 000	1 665 000 000	7 535 000 000	18 375 000 000