EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 9.4.2021
COM(2021) 169 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä Ukrainalle 15 päivänä huhtikuuta 2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (EU) 2015/601 arviointi

{SWD(2021) 73 final}

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät[1] huhtikuussa 2015 yhteensä 1,8 miljardin euron makrotaloudellisen rahoitusaputoimen Ukrainan tukemiseksi. Toimen tavoitteena oli puuttua Ukrainan maksutasekriisiin. Kriisin taustalla oli Krimin niemimaan laiton liittäminen Venäjään vuonna 2014 ja tämän aiheuttama taloudellinen ja poliittinen epävakaus sekä tilanteesta seuranneet konfliktit maan itäosassa.

Tämän jälkiarvioinnin tavoitteena on arvioida Ukrainan hyväksi toteutetun kolmannen makrotaloudellisen rahoitusaputoimen merkityksellisyyttä, tehokkuutta, vaikuttavuutta ja johdonmukaisuutta ja sen tuottamaa EU:n tason lisäarvoa. Tässä arvioinnissa tarkastellaan myös rahoitusaputoimen sosiaalisia vaikutuksia ja sen vaikutusta Ukrainan julkisen velan kestävyyteen. Arviointi perustuu näyttöön, joka kerättiin erilaisilla määrällisillä ja laadullisilla tutkimusmenetelmillä, kuten kuulemalla keskeisiä sidosryhmiä. Menetelmissä havaittiin joitakin puutteita, jotka eivät kuitenkaan vaikuta arvioinnin yleiseen luotettavuuteen. Havaittuja riskejä lievennettiin ja puutteita korjattiin käyttämällä monenlaisia lähteitä, erilaisia arviointitekniikoita ja vaihtoehtoisia skenaarioita sekä pyytämällä palautetta useissa eri vaiheissa.

Tämän arvioinnin tarkoituksena on 1) antaa tietoa makrotaloudellisen rahoitusapuvälineen tulevaa käyttöä varten; ja 2) varmistaa avoimuus ja vastuuvelvollisuus varainhoitoasetuksen[2] ja Ukrainaa koskevasta makrotaloudellisesta rahoitusavusta annetun päätöksen mukaisesti.

Arvioinnissa todettiin, että kolmas makrotaloudellinen rahoitusaputoimi oli **erittäin merkityksellinen** sen tavoitteiden, rahoituspuitteiden[3] ja politiikkaehtojen kannalta. Makrotaloudelliseen rahoitusapuun liitetyillä ehdoilla puututtiin Ukrainan tärkeimpiin uudistushaasteisiin, jotka liittyvät julkiseen varainhoitoon, energia-alaan, liiketoimintaympäristöön, hallintotapaan ja avoimuuteen, sosiaalisiin turvaverkkoihin ja rahoitusalaan. Vaikka maa täytti useimmat sovitut uudistuksia koskevat ehdot, korruption torjuntaan, kauppaan ja rahoitusalaan liittyvien uudistusten toteuttamisessa oli vaikeuksia, minkä vuoksi makrotaloudellisen rahoitusavun kolmatta erää ei maksettu.

Koska useimmat ehdoista olivat kunnianhimoisia, jälkikäteen arvioituna voidaan todeta, että uudistuksia koskevien ehtojen lukumäärän olisi pitänyt olla vähäisempi.[4] Vaikka kolmannen makrotaloudellisen rahoitusaputoimen ehtojen lukumäärä perustuu rahoitusavun poikkeuksellisen suureen määrään (enemmän rahoitusta useampiin uudistuksiin), ehtojen määrän vähentäminen olisi voinut auttaa viranomaisia keskittymään ja sitoutumaan tärkeimpiin uudistuksiin. Tämän perusteella komissio päätti noudattaa ehtojen osalta kohdennetumpaa lähestymistapaa kolmatta rahoitusaputoimea seuranneessa neljännessä rahoitusaputoimessa. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että kolmannen makrotaloudellisen rahoitusaputoimen kolmannen erän maksamatta jättämisen ei voida katsoa johtuvan pääasiassa siihen liitetyn ehtopaketin koosta.

Kuten myös ulkopuolinen arvioija korosti, kolmannen makrotaloudellisen rahoitusaputoimen uudistuspaketin suunnittelussa olisi **tehokkaampien** tulosten varmistamiseksi voitu ottaa paremmin huomioon seuraavat seikat: i) rajalliset institutionaaliset valmiudet; ii)

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2015/601, annettu 15 päivänä huhtikuuta 2015, makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä Ukrainalle: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32018R1046

[3] Ukrainan hyväksi toteutettu kolmas makrotaloudellinen rahoitusaputoimi oli makrotaloudellisen rahoitusapuvälineen kaikkien aikojen suurin yksittäinen toimi.

[4] Kolmas makrotaloudellinen rahoitusaputoimi sisälsi 36 ehtoa (46, jos osaehdot lasketaan mukaan).

täytäntöönpanon mahdollinen viivästyminen poliittisen ja taloudellisen epävakauden vuoksi; ja iii) saavutetut oikeudet, jotka käytännössä vesittivät Ukrainan viranomaisten toimia sovittujen uudistusten toteuttamiseksi. Kolmanteen makrotaloudelliseen rahoitusaputoimeen liitetyt korruption torjuntaa koskevat ehdot liitettiin myöhemmin myös neljänteen makrotaloudelliseen rahoitusaputoimeen. Tällä korostettiin EU:n ja Ukrainan hallituksen yhteistä aikomusta pyrkiä vakaan edistyksen saavuttamiseen tällä ratkaisevan tärkeällä uudistusten osa-alueella.

Kolmannella makrotaloudellisella rahoitusaputoimella tuettiin **tuloksekkaasti** julkisen talouden vakauttamista ja autettiin Ukrainaa parantamaan maksutasettaan. Toimen laajuus ja sen suotuisat ehdot mahdollistivat julkisen talouden säästöt, joita tarvittiin rakenneuudistusten toteuttamiseksi, ja lisäsivät luottamusta Ukrainan talouteen.

Kolmas makrotaloudellinen rahoitusaputoimi oli **yhdenmukainen** EU:n ja Ukrainan suhteita ohjaavan laajemman politiikkakehyksen kanssa. Se oli lisäksi pitkälti yhdenmukainen muiden kansainvälisten avunantajien toteuttamien toimien kanssa. Makrotaloudellisella rahoitusaputoimella ei pelkästään edistetty rahoitustaakan jakamista Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ja muiden avunantajien kanssa vaan sillä myös lujitettiin IMF:n ja Maailmanpankin tukemia uudistuksia varmistamalla ehtojen ristikkäisyys ja täydentävyys.

EU pystyy saamaan liikkeelle merkittäviä taloudellisia resursseja suhteellisen nopeasti, ja sillä on myös valmiudet koordinoida niitä. Tämä oli keskeinen peruste toimen toteuttamiselle, sillä Ukrainan rahoitustarve oli kyseisenä ajankohtana erittäin suuri. Makrotaloudellisen rahoitusavun ehdot saivat aikaan poliittisesti vahvistavan vaikutuksen, joka osaltaan edisti Ukrainan viranomaisten ryhtymistä keskeisiin uudistuksiin. Rahoitusaputoimi tuotti **lisäarvoa** myös lisäämällä luottamusta yksityistä sektoria kohtaan.

Rahoitusaputoimen **sosiaalisia vaikutuksia** koskeva vaihtoehtoanalyysi viittaa siihen, että jos makrotaloudellista rahoitusapua ja IMF:n tukea ei olisi tarjottu, tällä olisi ollut vakavia vaikutuksia Ukrainan sosiaaliseen tilanteeseen. Makrotaloudellisella rahoitusavulla oli sekä välittömiä että välillisiä myönteisiä sosiaalisia vaikutuksia Ukrainan väestöön, sillä se vahvisti sosiaalista turvaverkkoa ja suojasi pienituloisia kotitalouksia energiauudistusten aiheuttamalta hintojen nousulta korvausjärjestelmien avulla. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että suurin osa sosiaalisista indikaattoreista on tarkastelujaksolla parantunut.

Kolmas makrotaloudellinen rahoitusaputoimi **vaikutti ratkaisevasti Ukrainan julkisen velan kestävyyteen** eri osatekijöiden kautta. Näihin kuului myös signaalivaikutus, joka toimi katalysaattorina lisärahoitustuelle ja sijoittajien luottamuksen palautumiselle. Ukraina saavutti rahoitusaputoimen erittäin suotuisten lainaehtojen ansiosta julkisen talouden säästöjä, jotka auttoivat sitä tasaamaan sopeutusuraansa ja luomaan julkisen talouden liikkumavaraa uudistuksia ja pitkän aikavälin sosiaalimenoja varten.

Päätelmänä voidaan todeta, että kolmas makrotaloudellinen rahoitusaputoimi oli ratkaisevan tärkeä tuettaessa Ukrainaa maksutaseongelmien ratkaisemisessa ja keskeisten rakenneuudistusten toteuttamisessa taloutensa vakauttamiseksi ja ulkoisen rahoitusasemansa kestävyyden parantamiseksi. Toimen ansiosta saavutettiin julkisen talouden säästöjä ja taloudellisia hyötyjä, ja se toimi myös lisärahoitustuen ja sijoittajien luottamuksen katalysaattorina. Makrotaloudelliseen rahoitusaputoimeen liitetty ehtopaketti oli täysin yhdenmukainen vastaavan IMF:n ohjelman kanssa. Ehdoilla luotiin poliittisesti vahvistava vaikutus, joka osaltaan kannusti Ukrainan viranomaisia toteuttamaan ratkaisevan tärkeitä uudistuksia etenkin aloilla, jotka eivät kuulu muiden kansainvälisten avunantajien ohjelmien piiriin.

Makrotaloudellisesta rahoitusaputoimesta on yksityiskohtainen ja kattava arvio komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, johon tämä kertomus perustuu. Useat arviointiperusteiden pohjalta tehtyyn arviointiin liittyvät päätelmät edellyttävät lisätarkastelua, ja tässä yhteydessä saattaa olla hyötyä siitä, että niitä verrataan päätelmiin, joita on tehty muiden päätökseen saatettujen makrotaloudellisten rahoitusaputoimien yhteydessä. Meta-arviointi on tarkoitus tehdä vuoden 2021 lopussa, ja siinä tarkastellaan näitä seikkoja yksityiskohtaisemmin. Meta-arvioinnissa esitetään yhteenveto viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana toteutettujen makrotaloudellisten rahoitusaputoimien arviointitutkimusten tuloksista, ja siinä tarkastellaan kaikkien toteutettujen makrotaloudellisten rahoitusaputoimien menetelmien, prosessien, tuotosten ja tulosten luotettavuutta ja merkityksellisyyttä. Lisäksi siinä arvioidaan makrotaloudellisten rahoitusaputoimien aikatauluja ja niiden mahdollisia yhteyksiä lisäarvoon ja toiminnan näkyvyyteen.