EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 9.4.2021
COM(2021) 169 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Hinnang Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. aprilli 2015. aasta otsusele (EL) 2015/601, mis käsitleb Ukrainale makromajandusliku finantsabi andmist

{SWD(2021) 73 final}

2015. aasta aprillis võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu[1] 1,8 miljardi euro suuruse makromajandusliku finantsabi programmi Ukraina toetamiseks. Programmi eesmärk oli aidata lahendada Ukraina maksebilansikriisi, mille põhjustasid majanduslik ja poliitiline ebastabiilsus, mis järgnes Krimmi poolsaare annekteerimisele Venemaa poolt 2014. aastal, ning hilisemad konfliktid riigi idaosas.

Ukraina kolmanda makromajandusliku finantsabi programmi (MFA-III) järelhindamise eesmärk on hinnata selle asjakohasust, tõhusust, tulemuslikkust, sidusust ja ELi lisaväärtust. Samuti uuritakse programmi sotsiaalset toimet ning mõju Ukraina valitsemissektori võla jätkusuutlikkusele. Hindamine põhineb mitmesuguste kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete uurimismeetodite, sealhulgas peamiste sidusrühmadega konsulteerimise teel kogutud tõenditel. Kindlaks on tehtud mitu metodoloogilist piirangut, kuid need ei mõjuta hindamisanalüüsi üldist usaldusväärsust. Tuvastatud riskide ja piirangute leevendamiseks kasutati mitmesuguseid allikaid, eri hindamismeetodeid ja alternatiivseid stsenaariume ning tagasisidet küsiti mitu korda.

Hindamise eesmärk on 1) koguda teavet makromajandusliku finantsabi vahendi tulevase kasutamise jaoks ning 2) tagada läbipaistvus ja aruandlus kooskõlas finantsmääruse[2] ja Ukrainale makromajanduslikku finantsabi andmist käsitleva otsusega.

Hindamise käigus leiti, et MFA-III oli eesmärkide, rahastamispaketi[3] ja poliitiliste tingimuste seisukohast **väga asjakohane**. Makromajanduslik finantsabi oli tingimuslikult seotud Ukraina peamiste reformimist vajavate valdkondadega, nagu riigi rahanduse juhtimine, energiasektor, ettevõtluskeskkond, valitsemine ja läbipaistvus, sotsiaalne turvavõrk ja finantssektor. Kuigi riik suutis edukalt täita suurema osa kokkulepitud reformitingimusi, esines raskusi korruptsioonivastase võitluse ning kaubandus- ja finantssektori valdkonna reformidega, mistõttu makromajandusliku finantsabi kolmandat osa ei makstud välja.

Võttes arvesse enamiku kehtestatud tingimuste rangust, oleks reformitingimuste arv tagantjärele hinnates pidanud olema väiksem[4]. Kuigi MFA-III tingimuste arv peegeldab abi erakordset suurust (rohkem raha, rohkem reforme), oleks väiksem arv tingumusi ehk aidanud ametiasutustel keskenduda põhiprioriteetidele ja hoida isevastutuse kõrget taset. Seetõttu valis komisjon järgmises, MFA-IV programmis sihipärasema lähenemisviisi abi tingimuslikkusele. Siiski ei saa MFA-III kolmanda osa välja maksmata jätmist selgitada peamiselt tingimuste paketi suurusega.

Nagu rõhutas ka välishindaja, oleks MFA-III reformipaketi koostamisel saanud **tõhusamate** tulemuste tagamiseks paremini arvesse võtta i) piiratud institutsioonilist suutlikkust, ii) asjaolu, et poliitiline ja majanduslik ebastabiilsus võib elluviimist aeglustada, ning iii) selliste erahuvide olemasolu, mis ei lasknud Ukraina ametivõimudel kokkulepitud reforme tulemuslikult ellu viia. MFA-III korruptsioonivastased tingimused võeti üle programmi MFA-IV, rõhutades ELi ja Ukraina valitsuse ühist kavatsust keskendada jõupingutused püsiva edu saavutamisele selles kriitilise tähtsusega reformivaldkonnas.

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. aprilli 2015. aasta otsus (EL) 2015/601, mis käsitleb Ukrainale makromajandusliku finantsabi andmist: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601

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

[3] MFA-III Ukrainale oli suurim üksikmeede makromajandusliku finantsabi rahastamisvahendi ajaloos.

[4] MFA-III sisaldas 36 tingimust (koos alltingimustega 46).

MFA-III toetas **tulemuslikult** eelarve konsolideerimist ja aitas Ukrainal parandada maksebilansi olukorda. Finantsabi maht ja soodsad tingimused võimaldasid eelarvekokkuhoidu, mida oli vaja struktuurireformide elluviimiseks, ning suurendasid usaldust Ukraina majanduse vastu.

MFA-III oli **kooskõlas** ELi ja Ukraina suhteid suunava üldise poliitikaraamistikuga. Samuti oli sidusus teiste rahvusvaheliste rahastajate meetmetega suur. Makromajanduslik finantsabi mitte ainult ei aidanud jagada rahalist koormust Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) ja teiste rahastajate vahel, vaid tugevdas risttingimuslikkuse ja täiendavate tingimuste kaudu ka IMFi ja Maailmapanga edendatavaid reforme.

ELi võime suhteliselt kiiresti mobiliseerida ja koordineerida märkimisväärseid rahalisi vahendeid oli sekkumise peamine põhjus, sest sel ajal oli Ukraina rahastamisvajadus endiselt väga suur. Makromajandusliku finantsabi tingimuslikkusel oli poliitiliselt tugevdav mõju, mis aitas mobiliseerida Ukraina ametivõime seoses oluliste reformidega. Programmile andis **lisaväärtuse** ka selle usaldust suurendav mõju erasektorile.

Makromajandusliku finantsabi **sotsiaalse mõju** vastupidise stsenaariumi analüüs näitas, et kui makromajanduslikku finantsabi ja IMFi toetust ei oleks antud, oleks sellel olnud ränk mõju Ukraina sotsiaalsele olukorrale. Makromajanduslikul finantsabil oli nii otsene kui ka kaudne positiivne sotsiaalne mõju Ukraina elanikkonnale – see tugevdas sotsiaalset turvavõrku ja kaitses hüvituskavade kaudu madala sissetulekuga kodumajapidamisi energiareformidest tulenevate kõrgemate hindade eest. Kokkuvõttes on enamik sotsiaalseid näitajaid vaatlusalusel perioodil paranenud.

MFA-III-l oli **väga oluline roll ka Ukraina valitsemissektori võla jätkusuutlikkuse tagamisel** mitmesuguste kanalite kaudu – muu hulgas ka märgiline mõju, mis aitas kaasa täiendava rahalise toetuse andmisele ja investorite usalduse suurendamisele. Programm võimaldas eelarvekokkuhoidu, mis tulenes väga soodsatest laenutingimustest, ning aitas Ukrainal muuta oma kohandamiskava sujuvamaks ja luua eelarvepoliitilist manööverdamisruumi reformideks ja jätkusuutlikeks sotsiaalkulutusteks.

Kokkuvõttes oli MFA-III-l tähtis roll Ukraina toetamisel tema maksebilansiprobleemide lahendamisel ja peamiste struktuurireformide elluviimisel, et stabiliseerida majandust ja parandada Ukraina välispositsiooni jätkusuutlikkust. See võimaldas eelarvekokkuhoidu ja rahalist kasu ning aitas kaasata täiendavat rahalist toetust ja suurendada investorite usaldust. Makromajandusliku finantsabi tingimuste pakett viidi täielikult kooskõlla IMFi asjaomase programmiga ja sellel oli suur poliitiline mõju, mis aitas kaasa Ukraina ametiasutuste pingutustele oluliste reformide elluviimisel, eriti valdkondades, mida muud rahvusvaheliste rahastajate programmid ei hõlma.

Käesoleva aruande aluseks olevas komisjoni talituste töödokumendis on esitatud üksikasjalik ja põhjalik hinnang makromajandusliku finantsabi kohta. Mitmed hindamiskriteeriumide hindamisega seotud järeldused vajavad täiendavat kaalumist. Abi võiks olla ristvõrdlusest teiste lõpuleviidud makromajandusliku finantsabi programmidega. 2021. aasta lõpuks kavandatud metahindamise raames käsitletakse neid küsimusi üksikasjalikumalt. Metahindamine annab ülevaate viimase kümne aasta jooksul antud makromajandusliku finantsabi hindamisuuringute tulemustest ning selles võetakse arvesse kõigi makromajandusliku finantsabi programmide metoodika, protsessi, väljundite ja tulemuste usaldusväärsust ja asjakohasust. Lisaks hinnatakse makromajandusliku finantsabi andmise ajakava, võimalikke seoseid lisaväärtusega ja tegevuse nähtavust.