

Bruxelles, 1. srpnja 2022.
(OR. en)

10939/22

**Međuinstitucijski predmet:
2022/0213 (COD)**

**ECOFIN 702
CODEC 1079
RELEX 935
COEST 517
NIS 14**

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	1. srpnja 2022.
Za:	Glavno tajništvo Vijeća
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 450 final
Predmet:	Prijedlog ODLUKE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o pružanju izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 450 final.

Priloženo: COM(2022) 450 final

Bruxelles, 1.7.2022.
COM(2022) 450 final

2022/0213 (COD)

Prijedlog

ODLUKE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o pružanju izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Potpora EU-a Ukrajini u aktualnoj izvanrednoj situaciji proizlazi iz snažnog dugoročnog odnosa. Ukrajina od 2014. gradi snažan partnerski odnos s Europskom unijom, koji nadilazi bilateralnu suradnju i razvija se u smjeru postupnog političkog pridruživanja i gospodarske integracije. Sporazum o pridruživanju između EU-a i Ukrajine, koji je stupio na snagu 1. rujna 2017. i uključuje detaljno i sveobuhvatno područje slobodne trgovine, glavni je instrument približavanja Ukrajine i EU-a¹. Uz to što se njime promiču snažnije političke i gospodarske veze i poštovanje zajedničkih vrijednosti, Sporazum služi kao čvrst okvir za provedbu ambicioznog programa reformi usmjerenog na borbu protiv korupcije, neovisnost pravosuđa, vladavinu prava i bolju poslovnu klimu. EU kontinuirano podupire važne strukturne reforme u Ukrajini, koje su ključne za privlačenje ulaganja, poticanje produktivnosti i poboljšanje životnog standarda u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Nakon što je Ukrajina podnijela zahtjev za članstvo u Uniji i Europsko vijeće je potvrdilo europsku perspektivu Ukrajine te joj dodijelilo status zemlje kandidatkinje, suradnja s tom zemljom trebala bi se dodatno produbiti kako bude napredovala na svojem europskom putu.

Dugoročni gospodarski razvoj Ukrajine i njezina usmjerenost na reforme suočavaju se s golemim izazovom otkad je Rusija 24. veljače 2022. napala tu zemlju dosad neviđenim činom ničim opravdane i neizazvane agresije. Osim goleme ljudske patnje, rat koji je u tijeku u Ukrajini već je prouzročio ogromnu štetu na fizičkoj infrastrukturi (ceste, mostovi, tvornice itd.) te stambenim i javnim zgradama (stambene jedinice, škole, bolnice itd.). Borbe su dovele i do masovnog egzodusa: više je od šest milijuna osoba interno raseljeno, a više od sedam milijuna izbjeglo je iz zemlje.

Osim što je nanio golemu štetu gospodarstvu, ruski agresivni rat protiv Ukrajine onemogućio je toj zemlji pristup međunarodnim tržištima kapitala. Prema procjenama ukrajinskih vlasti i MMF-a nastali manjak u financiranju platne bilance dosegnut će 39 milijardi USD za cijelu 2022. MMF procjenjuje da bi Ukrajina mogla financirati 9 milijardi USD tog manjka sigurnim povlačenjem sredstava iz svojih službenih međunarodnih pričuva, čime se ne bi ugrozila njezina makrofinancijska stabilnost². Bilateralne i multilateralne obveze financijske potpore preuzete u vezi s Ukrajinom u kontekstu sastanka ministara financija i guvernera središnjih banaka skupine G7 održanog od 18. do 20. svibnja dosegle su gotovo 20 milijardi USD. Njemačka je osigurala bespovratna sredstva za izravnu proračunsku potporu u iznosu od 1 milijarde EUR. Dodatne obveze država članica EU-a uključuju 200 milijuna EUR, koje će osigurati Italija, i 190 milijuna EUR, koje će osigurati Francuska. Kako bi pridonijela pokrivanju preostalog procijenjenog manjka u financiranju Ukrajine za cijelu 2022. u iznosu od oko 10 milijardi USD, Komisija namjerava predložiti izvanredni program makrofinancijske pomoći Ukrajini u iznosu do 9 milijardi EUR.

Kako bi se odgovorilo na neposredne i najhitnije potrebe Ukrajine za financiranjem, Komisija kao prvi korak podnosi Europskom parlamentu i Vijeću ovaj prijedlog odluke o pružanju dodatne makrofinancijske pomoći Ukrajini u iznosu do 1 milijarde EUR u obliku povlaštenog dugoročnog zajma. Kao drugi korak Komisija namjerava što prije predstaviti ostatak tog paketa, koji je izvanredan s obzirom na svoju prirodu i veličinu. Time se odaziva na poziv

¹ Ukrajina je službeno podnijela zahtjev za članstvo u EU-u 28. veljače 2022., četiri dana nakon ruske invazije, a krajem lipnja 2022. dodijeljen joj je status zemlje kandidatkinje.

² Kako je MMF potvrdio Europskoj komisiji u dopisu o ocjeni primljenom 3. lipnja 2022.

Europskog vijeća od 23. i 24. lipnja na brzo donošenje prijedloga. Zajedno s hitnom makrofinancijskom pomoći u iznosu od 1,2 milijarde EUR isplaćenom početkom ove godine³, ukupna makrofinancijska pomoć EU-a Ukrajini od početka rata iznosila bi 2,2 milijarde EUR i mogla bi dosegnuti 10 milijardi EUR nakon što se provede ukupna izvanredna makrofinancijska pomoć Ukrajini⁴. Ta financijska pomoć dopuna je mnogim drugim vrstama potpore, posebno humanitarnoj, razvojnoj i obrambenoj pomoći, suspenziji svih uvoznih carina na ukrajinski izvoz na godinu dana i drugim inicijativama solidarnosti, npr. za otklanjanje prometnih uskih grla kako bi se omogućio izvoz, posebno žitarica.

Ova dodatna makrofinancijska pomoć u iznosu do 1 milijarde EUR smatra se prvim dijelom i Komisija namjerava što prije iznijeti prijedlog za drugi dio izvanredne makrofinancijske pomoći. Prvim dijelom izvanredne makrofinancijske pomoći nastoji se pružiti brza financijska potpora u situaciji akutnih potreba za financiranjem i osigurati kontinuirano funkcioniranje ključnih funkcija ukrajinske države. Razdoblje dostupnosti pomoći bit će godina dana i isplatit će se u jednom obroku, koji može uključivati jednu ili više tranši. U memorandumu o razumijevanju koji će se dogovoriti s ukrajinskim vlastima utvrdit će se uvjeti isplate tog obroka i pomoći. U memorandumu o razumijevanju stavit će se veći naglasak na transparentnost i izvješćivanje o upotrebi sredstava te će definirati obveze izvješćivanja s kojima će makrofinancijska pomoć biti povezana. Potom bi se prema potrebi mogle uzeti u obzir i mjere politike za poboljšanje otpornosti i stabilnosti zemlje u području upravljanja i vladavine prava te u energetsom sektoru hitnom makrofinancijskom pomoći u iznosu od 1,2 milijarde EUR, isplaćenom u ožujku i svibnju 2022., koje nisu dovršene zbog više sile. Očekuje se da će se ova makrofinancijska pomoć, kao prvi dio izvanredne makrofinancijske pomoći koja je najavljena u komunikaciji „Strategija pomoći i obnove za Ukrajinu”, provesti usporedno s humanitarnom pomoći i potporom koja se financira u okviru Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (NDICI-GE)⁵. Osim toga, ona je dio izvanrednih međunarodnih napora bilateralnih donatora i međunarodnih financijskih institucija da pruže potporu Ukrajini u ovom kritičnom trenutku.

Predloženi obrok od 1 milijarde EUR poduprijet će se rezervacijama dostupnima u proračunu EU-a za Jamstvo za vanjsko djelovanje uspostavljeno u okviru Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa. Tim se odredbama EU-u osiguravaju sredstva da isplati ulagače u obveznice upotrijebljene za financiranje zajmova makrofinancijske pomoći u slučaju da zemlja korisnica ne ispuní svoje obveze otplate EU-u. Aktualnim VFO-om predviđen je opći program makrofinancijske pomoći u ukupnom iznosu od oko 11 milijardi EUR u zajmovima, za što su izdvojene rezervacije po stopi od 9 %. Na temelju toga, u odredbama o financijskom programiranju aktualnog VFO-a za zajmove makrofinancijske pomoći trećim zemljama izdvojena je 1 milijarda EUR u rezervacijama. Rezervacije bi se trebale financirati u okviru gornjih granica utvrđenih u članku 31. stavku 5. drugom podstavku Uredbe (EU) 2021/947. Tim će se rezervacijama osigurati proračunska sredstva na kojima će se temeljiti predloženi zajam Ukrajini.

³ Provedbena odluka Vijeća, 28.3.2022.

⁴ Prije izvanredne makrofinancijske pomoći koja se isplaćuje od 2022., EU je u razdoblju od 2014. do 2021. Ukrajini odobrio pet uzastopnih programa makrofinancijske pomoći u obliku zajmova u iznosu od 5 milijardi EUR.

⁵ Uredba (EU) 2021/947 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. lipnja 2021. o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa, izmjeni i stavljanju izvan snage Odluke br. 466/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2017/1601 Europskog parlamenta i Vijeća i Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 480/2009 (Tekst značajan za EGP), SL L 209, 14.6.2021., str. 1.

Međutim, uzimajući u obzir nedavna dramatična i nepredvidiva zbivanja u Ukrajini, stopa rezervacija od 9 %, koja se općenito primjenjuje na zemlje suočene s krizom platne bilance, u ovom slučaju nije primjerena. Ovim se prijedlogom predviđa stopa pokrića od 70 % u obliku uplaćenih rezervacija u okviru proračuna Unije. Ta iznimno visoka stopa rezervacija smatra se dovoljnom za ograničavanje rizika koji proizlazi iz te dodatne makrofinancijske pomoći Ukrajini, u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja. Primjena te stope rezervacija od 70 % na predviđeni program zajma u iznosu do 1 milijardi EUR znači da će se iznos od 700 milijuna EUR koji je već dostupan u okviru aktualnog VFO-a za makrofinancijsku pomoć trećim zemljama iskoristiti kao rezerva za moguće gubitke povezane s tim novim zajmovima. Ta bi se stopa rezervacija primjenjivala umjesto općeg pravila utvrđenog u članku 31. stavku 5. trećem podstavku Uredbe (EU) 2021/947.

Uzimajući u obzir iznimno tešku situaciju u kojoj se nalazi Ukrajina, kako bi se ograničio učinak tog zajma na fiskalnu održivost, predlaže se i da se iz proračuna EU-a iznimno pokriju troškovi kamata koji proizlaze iz predložene makrofinancijske pomoći u obliku zajma u iznosu do 1 milijarde EUR. Na taj će način Unija Ukrajini pružiti dodatnu financijsku pomoć, čime će se pridonijeti poboljšanju održivosti njezina javnog duga. Komisija će ugovoriti zajam s dugim rokom dospelosti kako bi se Ukrajini omogućilo što dulje razdoblje za ponovni rast i rekonstrukciju gospodarstva u skladu s njezinim europskim težnjama i kako bi se maksimalno povećala vjerojatnost pune otplate.

Nakon donošenja ovog prijedloga i obavljanja svih povezanih formalnosti (potpisivanje memoranduma o razumijevanju, stupanje na snagu sporazuma o zajmu) Komisija će hitno ugovoriti zajam, uzimajući u obzir potrebe Ukrajine. Komisija će što je brže moguće nastaviti s pripremama za organizaciju preostalog paketa zajmova izvanredne makrofinancijske pomoći.

• **Opći kontekst**

Gospodarska situacija u Ukrajini drastično se pogoršala zbog ruskog agresivnog rata. Neslužbeno se procjenjuje da se od ožujka do travnja BDP Ukrajine smanjio za 35–40 % u odnosu na prethodnu godinu. Inflacija se u svibnju povećala na 18,0 % u odnosu na prethodnu godinu. Narodna banka Ukrajine suspendirala je politiku ciljane inflacije do okončanja sukoba i zadržala stopu za glavne operacije refinanciranja na razini od 10 % do 3. lipnja, kada ju je povećala na 25 % kako bi smanjila potražnju za devizama, koja je počela rasti u drugoj polovini svibnja. Obćala je i da će nabaviti državne ratne obveznice u slučaju nedovoljne privatne potražnje te je doista kupila obveznice u vrijednosti od oko 4,1 milijarde USD. Međutim, dio naknadnog monetarnog proračunskog financiranja apsorbiran je njezinim intervencijama prodaje deviza, zbog čega su od kraja siječnja do kraja svibnja službene međunarodne pričuve pale za oko 4 milijarde USD, na 25,1 milijardu USD.

Zbog ruskog agresivnog rata nastale su velike potrebe za financiranjem ukrajinskog proračuna, što se odražava u znatnom manjku u vanjskom financiranju. S jedne strane, rat je doveo do znatnog smanjenja javnih prihoda, iako su tome dijelom doprinijele i politike kao što su mjere pomoći za MSP-ove (moratorij na PDV, oslobođenje od carinskih pristojbi). S druge strane, radi odgovora na izvanredne vojne i humanitarne potrebe Ukrajine znatno su se povećali rashodi, uključujući socijalnu potporu interno raseljenim osobama i veće rashode za plaće u sektoru obrane. Prema procjenama ukrajinskih vlasti i MMF-a ukupni manjak u financiranju platne bilance dosegnut će 39 milijardi USD za cijelu 2022. Prema procjeni MMF-a Ukrajina bi mogla financirati 9 milijardi USD tog manjka sigurnim povlačenjem

sredstava iz svojih službenih međunarodnih pričuva, čime se ne bi ugrozila njezina makrofinancijska stabilnost⁶. Bilateralne i multilateralne obveze financijske potpore preuzete u vezi s Ukrajinom u kontekstu sastanka ministara financija i guvernera središnjih banaka skupine G7 održanog od 18. do 20. svibnja dosegnule su gotovo 20 milijardi USD. Njemačka je osigurala bespovratna sredstva za izravnu proračunsku potporu u iznosu od 1 milijarde EUR. Dodatne obveze država članica EU-a uključuju 200 milijuna EUR, koje će osigurati Italija, i 190 milijuna EUR, koje će osigurati Francuska. Kako bi se znatno pridonijelo financiranju preostalog procijenjenog manjka u financiranju Ukrajine za cijelu 2022. u iznosu od oko 10 milijardi USD, Komisija namjerava, posebno u skladu s pozivom Europskog vijeća od 23. i 24. lipnja, Ukrajini pružiti izvanrednu makrofinancijsku pomoć u iznosu do 9 milijardi EUR u obliku povlaštenih dugoročnih zajmova. Kako bi se odgovorilo na neposredne i najhitnije potrebe Ukrajine za financiranjem, kao prvi dio predlaže se dodatna makrofinancijska pomoć u iznosu do 1 milijarde EUR u obliku zajma. Komisija namjerava uskoro iznijeti odgovarajući prijedlog o ostatku izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini. Cilj je pridonijeti financiranju najhitnijih neposrednih potreba Ukrajine za financiranjem, uzimajući pritom u obzir postojeća raspoloživa sredstva u proračunu Unije. Znatni doprinosi međunarodnih donatora financiranju ukupnog manjka u financiranju platne bilance Ukrajine mogli bi ograničiti negativan inflacijski i opći destabilizirajući učinak koji bi nastao da Narodna banka Ukrajine u cijelosti financira manjak tiskanjem novca.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Ovom prijedlogu makrofinancijske pomoći Ukrajini prethodila je Odluka (EU) 2022/313 o pružanju makrofinancijske pomoći Ukrajini u iznosu od 1,2 milijarde EUR u zajmovima, koji je u cijelosti isplaćen u dvije tranše u ožujku i svibnju 2022. Ovom dodatnom makrofinancijskom pomoći, kao prvom fazom provedbe planirane izvanredne makrofinancijske pomoći, jačaju se djelovanja Unije za izravnu humanitarnu, razvojnu i obrambenu potporu te inicijative Unije za koordinaciju multilateralnih djelovanja, kao što su kampanja podrške Ukrajini *Stand-up for Ukraine*.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Pružanje dodatne potpore Ukrajini u obliku povlaštenog dugoročnog zajma u ovom trenutku može pomoći ukrajinskim vlastima u prevladavanju znatnih poteškoća s financiranjem povezanih s ruskim agresivnim ratom i njegovim posljedicama. Nadalje, predloženom makrofinancijskom pomoći pruža se potpora vlastima u održavanju stabilnog makroekonomskog okruženja, čime se povećava dodana vrijednost ukupnog sudjelovanja EU-a u Ukrajini i djelotvornost ostalih oblika financijske pomoći EU-a toj zemlji, uključujući proračunsku potporu i bespovratna sredstva dostupna u okviru instrumenata za vanjsko financiranje iz aktualnog višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027. Predložena makrofinancijska pomoć dio je inicijative za pomoć Ukrajini i njezinu obnovu te je sastavni dio ukupne međunarodne potpore Ukrajini⁷.

⁶ Kako je MMF potvrdio Europskoj komisiji u dopisu o ocjeni primljenom 3. lipnja 2022.

⁷ Kako je predstavljena u Komunikaciji Komisije od 18. svibnja, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ukraine-relief-reconstruction_en.pdf

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Članak 212. UFEU-a odgovarajuća je pravna osnova za financijsku pomoć trećim zemljama.

Ničim izazvana i neopravdana vojna agresija Rusije iziskuje odobravanje dodatne financijske pomoći Ukrajini. Radi veće proračunske održivosti tih mjera potrebno je stopu pokrića zajma dodatne makrofinancijske pomoći povećati na 70 % s pomoću uplaćenih rezervacija u okviru proračuna Unije.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Prijedlog je u skladu s načelom supsidijarnosti jer države članice ne mogu same dostatno ostvariti ciljeve kratkoročne obnove makrofinancijske stabilnosti u Ukrajini, nego se oni na bolji način mogu ostvariti na razini Europske unije. Glavni su razlozi tomu proračunska ograničenja na nacionalnoj razini i potreba za snažnom koordinacijom donatora kako bi se maksimalno povećali opseg i djelotvornost pomoći, a istodobno smanjio teret za administrativne kapacitete ukrajinskih vlasti, koji su pod velikim pritiskom u trenutačnim okolnostima.

- **Proporcionalnost**

Prijedlog je u skladu s načelom proporcionalnosti: ograničen je na minimum potreban za ostvarivanje ciljeva kratkoročnog održavanja makrofinancijske stabilnosti i ne prelazi ono što je potrebno za tu svrhu.

Kako je Komisija utvrdila na temelju procjena ukrajinskih vlasti i potvrdio MMF⁸, iznos predložene makrofinancijske pomoći od 1 milijarde EUR, zajedno s ostatkom planirane izvanredne makrofinancijske pomoći koji će se isplatiti, odgovara gotovo polovini procijenjenog preostalog manjka u financiranju za 2022. To je u skladu sa standardnim praksama raspodjele tereta za programe makrofinancijske pomoći (za zemlju s kojom je sklopljen sporazum o pridruživanju gornja granica bila bi 60 % u skladu sa zaključcima Vijeća ECOFIN od 8. listopada 2002.), uzimajući u obzir pomoć koju su Ukrajini obećali drugi bilateralni i multilateralni donatori.

- **Odabir instrumenta**

Financiranje projekata ili tehnička pomoć ne bi bili prikladni ni dovoljni za ostvarenje širih makrofinancijskih ciljeva ove makrofinancijske pomoći niti za prijedlog ukupne planirane izvanredne makrofinancijske pomoći. Ključna dodana vrijednost makrofinancijske pomoći u usporedbi s drugim instrumentima EU-a jest brzo smanjenje ograničenja u vanjskom financiranju i doprinos osiguranju kontinuirano stabilnog makrofinancijskog okvira, među ostalim promicanjem postojanog i održivog stanja platne bilance i proračuna, unutar primjerenog okvira za obveze izvješćivanja. Pridonoseći osiguranju primjerenog sveobuhvatnog okvira politike, makrofinancijskom pomoći može se povećati djelotvornost djelovanja koja se financiraju u Ukrajini u okviru drugih, usmjerenijih financijskih instrumenata EU-a. Zahvaljujući vrlo povoljnim uvjetima programa, odnosno duljim rokovima dospijeca i subvenciji za pokrivanje troškova kamata, smanjuje se učinak na održivost duga zemlje. Stoga se čini opravdanim brzo pružiti prijeko potrebnu znatnu financijsku potporu u obliku povlaštenih zajmova makrofinancijske pomoći, posebno s

⁸ Kako je MMF potvrdio Europskoj komisiji u dopisu o ocjeni primljenom 27. svibnja 2022.

obzirom na ograničenja s kojima se međunarodna zajednica, uključujući Uniju, suočava u nastojanju da se osiguraju znatna bespovratna sredstva.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- ***Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Ex post evaluacije prethodnih programa makrofinancijske pomoći Ukrajini pokazale su da su oni općenito bili vrlo relevantni u pogledu svojih ciljeva, financijske omotnice i ciljeva politike.

Ti su se programi pokazali ključnima za potporu Ukrajini u rješavanju problema platne bilance i provedbi glavnih strukturnih reformi za stabilizaciju gospodarstva i jačanje održivosti njezine vanjske pozicije. Omogućili su fiskalne uštede i financijske koristi te su djelovali kao katalizator dodatne financijske potpore i povjerenja ulagača. Paket uvjeta za dodjelu makrofinancijske pomoći bio je u potpunosti usklađen s povezanim programom MMF-a te je njime postignut i politički učinak jer je pridonio odlučnosti ukrajinskih vlasti da provedu ključne reforme, posebno u područjima koja nisu obuhvaćena drugim međunarodnim donatorskim programima.

- **Savjetovanja s dionicima**

Ova izvanredna makrofinancijska pomoć pruža se kao sastavni dio međunarodne potpore Ukrajini. Tijekom pripreme ovog prijedloga službe Komisije savjetovale su se s MMF-om, Svjetskom bankom i drugim bilateralnim i multilateralnim donatorima, sa znatnim makrofinancijskim stručnim znanjem, među ostalim u pogledu ukrajinskog gospodarstva. Komisija je i u redovitom kontaktu s ukrajinskim vlastima.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Službe Komisije pripremile su ovaj prijedlog na temelju pomne analize financijskih potreba i šireg makrofinancijskog stanja u Ukrajini provedene u suradnji s MMF-om i nadležnim međunarodnim institucijama.

Službe Komisije sudjelovale su i u raspravama sa svojim kolegama u odjelima rizika međunarodnih financijskih institucija s velikim izloženostima u Ukrajini. Svrha tih rasprava bila je razumjeti kako će te institucije izdvojiti rezervacije za svoje izloženosti u pogledu Ukrajine i upravljati tim izloženostima. Rasprave su pokazale u kojoj mjeri institucionalni pristup svake institucije ovisi o tome na koji je način njezina bilanca izložena posljedicama gubitaka od izloženosti povezanih s Ukrajinom. Neke institucije zaštićene su potpunim ili djelomičnim protujamstvima za svoje izloženosti ili drugim oblicima zaštite (pričuve Ukrajine u MMF-u). Situacija EU-a, koji je financirao zajmove makrofinancijske pomoći naizmjeničnim zajmovima, jedinstvena je po tome što mora osigurati stabilan i predvidljiv tok plaćanja ulagačima u svoje obveznice u skladu s fiksnim i redovitim rasporedom ako korisnici zajma ne ispune svoje obveze plaćanja. Kako bi mogla brzo pružiti tu dodatnu makrofinancijsku pomoć, kao prvi korak u organizaciji cijelog paketa izvanredne makrofinancijske pomoći i na stabilnim proračunskim temeljima, Unija na tu dodatnu izloženost povezanu s Ukrajinom treba primijeniti stopu rezervacija od 70 %.

U skladu sa zahtjevima Financijske uredbe, službe Komisije će tijekom provedbe programa pomoći provesti operativnu procjenu financijskih i administrativnih postupaka u Ukrajini kako bi utvrdile jesu li uvedenim postupcima za upravljanje programima pomoći (uključujući

makrofinancijsku pomoć) osigurana primjerena jamstva, uzimajući u obzir i izvanredne ratne okolnosti. Time će se omogućiti ažuriranje prethodne procjene, u kojoj je zaključeno da se financijski i administrativni postupci u Ukrajini zasnivaju i funkcioniraju na zdravim načelima, te se stoga smatraju primjerenima za potrebe makrofinancijske pomoći.

- **Procjena učinka**

Makrofinancijska pomoć Unije izvanredni je instrument za hitne slučajeve namijenjen otklanjanju ozbiljnih poteškoća povezanih s platnom bilancom u trećim zemljama. S obzirom na specifičnost i hitnost situacije ovaj prijedlog makrofinancijske pomoći izuzet je od uvjeta provedbe procjene učinka u skladu s Komisijinim Smjernicama za bolju regulativu (SWD(2015) 111 final) zbog političkog imperativa brzog djelovanja u situaciji koja zahtijeva brz odgovor.

Komisijini prijedlozi makrofinancijske pomoći općenito se temelje na iskustvu stečenom u *ex post* evaluacijama ranijih programa provedenih u susjedstvu EU-a. Ovom će se makrofinancijskom pomoći pridonijeti ispunjenju potreba Ukrajine za kratkoročnim financiranjem u sadašnjim izvanrednim okolnostima. Cilj je obveza izvješćivanja koje treba dogovoriti u memorandumu o razumijevanju osigurati učinkovitost, transparentnost i odgovornost pri korištenju potpore. Ta dodatna makrofinancijska pomoć i preostali dio izvanredne makrofinancijske pomoći trebali bi se temeljiti na rezultatima šest programa makrofinancijske pomoći od 2015. (uključujući najnoviju hitnu makrofinancijsku pomoć zbog bolesti COVID-19 i hitnu makrofinancijsku pomoć dodijeljenu početkom 2022.).

Ovaj prijedlog nije potkrijepljen procjenom učinka. Primjena stope rezervacija od 70 % temelji se na detaljnoj procjeni financijskog rizika nepodmirenih obveza.

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

Prijedlog nije obuhvaćen Programom za primjerenost i pojednostavnjenje propisa.

- **Temeljna prava**

Zemlje obuhvaćene europskom susjedskom politikom imaju pravo zatražiti makrofinancijsku pomoć. Preduvjet za odobravanje takve pomoći jest da zemlja poštuje učinkovite demokratske mehanizme (uključujući višestranački parlamentarni sustav) i vladavinu prava te zajamči poštovanje ljudskih prava.

Obnovljena predanost reformama i snažna politička volja ukrajinskih vlasti, o čemu posebno svjedoči uspješno ispunjenje uvjeta strukturnih mjera politike povezanih s hitnom makrofinancijskom pomoći Ukrajini zbog bolesti COVID-19, u ključnim područjima kao što su pravosuđe, dobra uprava, vladavina prava i borba protiv korupcije, jasan su pozitivan znak. Slično tome, naponi kojima je Ukrajina poduprla zahtjev za članstvo u EU-u, posebno dostavljanjem razrađenog odgovora na dva vrlo sveobuhvatna i detaljna upitnika, jasno pokazuju spremnost vlasti da slijede i ostvare europske težnje Ukrajine. Od ruske agresije ukrajinske vlasti pokazale su impresivnu otpornost te su i dalje predane provođenju tih reformi na transparentan način i u skladu sa standardima EU-a. U tom se smislu smatra da je politički preduvjet za program makrofinancijske pomoći trenutačno ispunjen.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Sredstva za dodatnu makrofinancijsku pomoć Ukrajini u iznosu do 1 milijarde EUR uzet će se u zajam na tržištima kapitala i u obliku zajma dodijeliti Ukrajini. Odstupajući od članka 31. stavka 5. trećeg podstavka Uredbe (EU) 2021/947, rezervacije će se izdvojiti po povećanoj

stopi od 70 % kako bi se uzeli u obzir veći rizici povezani s ovim zajmom. Odgovarajuće rezervacije izdvojiti će se u okviru Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI – Globalna Europa) u ukupnom iznosu od 700 milijuna EUR (proračunska linija 14 02 01 70 „NDICI – Izdvajanje rezervacija za zajednički fond za rezervacije”).

U skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja proračunska zaštita u obliku povećane stope rezervacija od 70 % potrebna je kako bi se uzeli u obzir veći rizici od gubitaka povezanih s tim zajmom u usporedbi s tradicionalnom makrofinancijskom pomoći zemljama koje se suočavaju s krizom platne bilance, koja je obično dopuna isplatama u okviru programa MMF-a. Tom razinom rezervacija osigurava se visoka razina pouzdanosti da će se svi iznosi dugovani ulagačima koji kupe obveznice koje se koriste za financiranje novog zajma otplatiti u cijelosti i na vrijeme. Povećana stopa rezervacija bit će primjeren odgovor na eventualne računovodstvene gubitke nastale zbog neotplaćenih zajmova, koje treba priznati u proračunu EU-a. U slučaju neplaćanja od strane korisnika u računima Unije mora se priznati gubitak za cijeli iznos zajma u skladu s međunarodnim financijskim standardima koji se primjenjuju na proračunsko računovodstvo Unije (IPSAS). Zbog povećane stope rezervacija za makrofinancijsku pomoć primjereno je financijske obveze povezane s makrofinancijskom pomoći dodijeljenom na temelju ove Odluke pokriti zasebno od ostalih financijskih obveza u okviru Jamstva za vanjsko djelovanje. Konkretno, primjereno je rezervacije izdvojene u zajedničkom fondu za rezervacije za tu makrofinancijsku pomoć iskoristiti isključivo za ispunjavanje financijskih obveza koje proizlaze iz ove Odluke, umjesto da se primjenjuje opće pravilo iz članka 31. stavka 6. Uredbe (EU) 2021/947, i ne primjenjivati stvarnu stopu rezervacija, umjesto da se primjenjuje opće pravilo iz članka 213. Financijske uredbe. Osim toga, subvencija kamatnih stopa iznimno bi se trebala osigurati kako je opisano u nastavku, odnosno pokriti iz omotnice iz članka 6. stavka 2. točke (a) prve alineje Uredbe (EU) 2021/947 tijekom VFO-a za razdoblje 2021.–2027. Odustalo bi se od administrativnih troškova povezanih s uzimanjem i davanjem zajmova, odnosno oni se ne bi naplatili Ukrajini. Ti će se troškovi pokriti iz odgovarajućih administrativnih proračunskih linija.

5. DRUGI ELEMENTI

• Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja

Kao prvu fazu provedbe ukupne izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini, Europska unija Ukrajini stavlja na raspolaganje dodatnu makrofinancijsku pomoć na temelju ove Odluke u ukupnom iznosu do 1 milijarde EUR u obliku dugoročnog zajma. Ta pomoć, koja se planira isplatiti u jednom obroku, koji uključuje jednu ili više tranši, pridonijet će pokrivanju preostalog manjka u vanjskom financiranju Ukrajine u 2022. Isplata tog obroka uslijedila bi ubrzo nakon odobrenja ovog prijedloga i stupanja na snagu odgovarajućeg memoranduma o razumijevanju, u kojem će se utvrditi obveze izvješćivanja.

Pomoći će upravljati Komisija. Primjenjuju se posebne odredbe o sprečavanju prijevara i drugih nepravilnosti, u skladu s Financijskom uredbom.

Komisija će blisko surađivati s međunarodnim financijskim institucijama i nacionalnim tijelima kako bi pratila relevantna kretanja i primjenu obveza i uvjeta dogovorenih u memorandumu o razumijevanju.

• Dokumenti s objašnjenjima (za direktive)

Nije primjenjivo.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Ovom odlukom utvrđuju se pravila za makrofinancijsku pomoć.

U članku 1. navode se glavne značajke makrofinancijske pomoći.

Člankom 2. propisuje se usklađenost s političkim preduvjetima potrebnima za isplatu makrofinancijske pomoći.

Člankom 3. predviđaju se jasno definirane obveze izvješćivanja i praćenja, koje će se utvrditi u memorandumu o razumijevanju.

U članku 4. utvrđuju se uvjeti potrebni za isplatu makrofinancijske pomoći.

U članku 5. utvrđuju se pravila o uzimanju i davanju zajmova.

Člankom 6. zahtijeva se da Europska komisija provede operativnu procjenu tijekom provedbe makrofinancijske pomoći.

U članku 7. utvrđuju se posebna pravila o rezervacijama koje se drže u zajedničkom fondu za rezervacije.

Člankom 8. propisano je da Komisiji pomaže odbor u skladu s postupcima komitologije.

U članku 9. utvrđene su obveze izvješćivanja Komisije Europskom parlamentu i Vijeću tijekom provedbe ove makrofinancijske pomoći Ukrajini.

U članku 10. pojašnjavaju se uvjeti stupanja na snagu ove makrofinancijske pomoći.

Prijedlog

ODLUKE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**o pružanju izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini**

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,
 uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 212.,
 uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,
 nakon prosljeđivanja nacrtu zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,
 u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom⁹,
 budući da:

- (1) Sporazum o pridruživanju između Unije i Ukrajine¹⁰ („Sporazum o pridruživanju”), uključujući područje produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine, stupio je na snagu 1. rujna 2017. Budući da je Europsko vijeće 23. lipnja odlučilo potvrditi europsku perspektivu Ukrajine i dodijeliti joj status zemlje kandidatkinje, Ukrajina bi se trebala smatrati zemljom koja ispunjava uvjete za primanje makrofinancijske pomoći Unije.
- (2) U proljeće 2014. Ukrajina je započela s provedbom ambicioznog programa reformi u cilju stabiliziranja gospodarstva i poboljšanja životnih uvjeta građana. Neki su od glavnih prioriteta tog programa borba protiv korupcije i ustavne, izborne i pravosudne reforme. Provedbu tih reformi podržalo se s pomoću šest uzastopnih programa makrofinancijske pomoći, u okviru kojih je Ukrajina primila pomoć u obliku zajmova u ukupnom iznosu od 6,2 milijarde EUR. Zadnjom hitnom makrofinancijskom pomoći, koja je stavljena na raspolaganje Odlukom (EU) 2022/313 Europskog parlamenta i Vijeća¹¹ u kontekstu sve većih napetosti na granici s Rusijom, Ukrajini su dani zajmovi u iznosu od 1,2 milijarde EUR, isplaćeni u dva obroka od po 600 milijuna EUR u ožujku i svibnju 2022.
- (3) Neopravdana i ničim izazvana ruska vojna agresija na Ukrajinu koja je započela 24. veljače 2022. i rat koji je u tijeku od tada uzrokovali su gubitak pristupa tržištu i drastičan pad javnih prihoda, dok su se javni rashodi za rješavanje humanitarne situacije i održavanje neprekinutog rada državnih službi znatno povećali. U toj vrlo neizvjesnoj i nestabilnoj situaciji najbolje procjene Međunarodnog monetarnog fonda o potrebama Ukrajine za financiranjem upućuju na izvanredan manjak u financiranju od oko 39 milijardi USD u 2022., od čega bi se oko polovine moglo pokriti ako se u potpunosti isplati dosad obećana međunarodna potpora. Unijino brzo pružanje ove prve makrofinancijske pomoći Ukrajini, kao prve faze provedbe ukupne izvanredne

⁹ Stajalište Europskog parlamenta od 16. veljače 2022. (još nije objavljeno u Službenom listu) i odluka Vijeća od 21. veljače 2022.

¹⁰ Sporazum o pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju te njihovih država članica, s jedne strane, i Ukrajine, s druge strane ([SL L 161, 29.5.2014., str. 3.](#)).

¹¹ Odluka (EU) 2022/313 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. ožujka 2022. o pružanju makrofinancijske pomoći Ukrajini ([SL L 55, 28.2.2022., str. 4.](#)).

makrofinancijske pomoći smatra se, s obzirom na trenutačne izvanredne okolnosti, prikladnim kratkoročnim odgovorom na neposredne najhitnije potrebe Ukrajine za financiranjem i na znatne rizike za makrofinancijsku stabilnost te zemlje. Makrofinancijskom pomoći Unije pružila bi se potpora makrofinancijskoj stabilizaciji Ukrajine i ojačala otpornost te zemlje, čime bi se pridonijelo održivosti javnog duga Ukrajine i njezinoj sposobnosti da u konačnici otplati svoje financijske obveze.

- (4) Određivanje iznosa makrofinancijske pomoći Unije koja se dodjeljuje na temelju ove Odluke, uzimajući u obzir i budući iznos ukupne izvanredne makrofinancijske pomoći, temelji se na kvantitativnoj procjeni preostalih potreba Ukrajine za vanjskim financiranjem, provedenoj u suradnji s Međunarodnim monetarnim fondom i drugim međunarodnim financijskim institucijama, pri čemu se uzima u obzir njezina sposobnost da se financira vlastitim sredstvima. Pri određivanju tog iznosa u obzir se uzimaju i očekivani financijski doprinosi bilateralnih i multilateralnih donatora, potreba za pravednom raspodjelom tereta između Unije i drugih donatora, prethodna primjena drugih instrumenata Unije za vanjsko financiranje u Ukrajini te dodana vrijednost ukupnog sudjelovanja Unije. Treba priznati predanost ukrajinskih vlasti bliskoj suradnji s MMF-om na osmišljavanju i provedbi kratkoročnih hitnih mjera i njihovu namjeru da surađuju s MMF-om na izradi odgovarajućeg gospodarskog programa kad uvjeti to dopuste. Cilj makrofinancijske pomoći Unije trebao bi biti održavanje makrofinancijske stabilnosti i otpornosti u ratnim okolnostima. Komisija bi trebala osigurati pravnu i stvarnu usklađenost makrofinancijske pomoći Unije s ključnim načelima i ciljevima mjera poduzetih u različitim područjima vanjskog djelovanja i s ostalim relevantnim politikama Unije.
- (5) Makrofinancijskom pomoći Unije trebalo bi poduprijeti vanjsku politiku Unije prema Ukrajini. Službe Komisije i Europska služba za vanjsko djelovanje trebale bi blisko surađivati tijekom provedbe makrofinancijske pomoći kako bi se koordinirala vanjska politika Unije i osigurala njezina dosljednost.
- (6) Kao preduvjet za odobravanje makrofinancijske pomoći Unije Ukrajina bi trebala poštovati učinkovite demokratske mehanizme, uključujući višestranački parlamentarni sustav, kao i vladavinu prava, te jamčiti poštovanje ljudskih prava. Aktualni ratni uvjeti, a posebno sadašnje izvanredno stanje, ne bi smjeli ugroziti ta načela unatoč koncentraciji moći u izvršnoj vlasti.
- (7) Kako bi se osigurala učinkovita zaštita financijskih interesa Unije povezanih s izvanrednom makrofinancijskom pomoći Unije, Ukrajina bi trebala poduzeti odgovarajuće mjere za sprečavanje i suzbijanje prijevara, korupcije i svih drugih nepravilnosti povezanih s tom pomoći. Nadalje, trebalo bi predvidjeti da Komisija obavlja provjere, a Revizorski sud revizije, te da Ured europskog javnog tužitelja izvršava svoje nadležnosti.
- (8) Dodatna makrofinancijska pomoć Unije, kao prva faza provedbe planirane izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini, trebala bi biti povezana s obvezama izvješćivanja koje će se utvrditi u memorandumu o razumijevanju. Strožim obvezama izvješćivanja u sadašnjim ratnim okolnostima trebalo bi nastojati osigurati učinkovitost, transparentnost i odgovornost pri upotrebi sredstava. Budući programi makrofinancijske pomoći uključivat će uvjete politike kojima bi se trebalo nastojati ojačati sadašnju otpornost zemlje i dugoročnu održivost njezina duga i tako smanjiti rizike povezane s podmirenjem njezinih sadašnjih i budućih financijskih obveza.

- (9) Radi osiguranja jedinstvenih uvjeta za provedbu ove Odluke provedbene ovlasti trebalo bi dodijeliti Komisiji. Te bi ovlasti trebalo izvršavati u skladu s Uredbom (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća¹².
- (10) Makrofinancijska pomoć na temelju ove Odluke u iznosu od 1 milijarde EUR financijska je obveza Unije u okviru ukupnog opsega Jamstva za vanjsko djelovanje.
- (11) U skladu s člankom 210. stavkom 3. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća („Financijska uredba”), nepredviđene obveze koje proizlaze iz proračunskih jamstava ili financijske pomoći koji terete proračun smatraju se održivima ako je njihov predviđeni višegodišnji razvoj uskladi s ograničenjima utvrđenima Uredbom Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093¹³ kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir predviđen člankom 312. stavkom 2. UFEU-a i s gornjom granicom godišnjih odobrenih sredstava za plaćanje utvrđenom u članku 3. stavku 1. Odluke Vijeća 2014/335/EU, Euratom¹⁴. Kako bi se Uniji omogućilo da na financijski siguran način Ukrajini pruži znatnu potporu u obliku makrofinancijske pomoći, a pritom očuva visoku kreditnu sposobnost, a time i sposobnost djelotvornog financiranja u kontekstu njezinih unutarnjih i vanjskih politika, ključno je na odgovarajući način zaštititi proračun Unije od nastanka tih nepredviđenih obveza i osigurati njihovu financijsku održivost u smislu članka 210. stavka 3. Financijske uredbe.
- (12) U skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja, prije pružanja dodatnih zajmova makrofinancijske pomoći Ukrajini potrebno je ojačati otpornost zajedničkog fonda za rezervacije sredstvima koja su razmjerna rizicima koji proizlaze iz nepredviđenih obveza povezanih s tom makrofinancijskom pomoći Ukrajini. Bez takvog jačanja ne bi se moglo iz proračuna Unije na financijski siguran način pružiti tu pomoć koja je Ukrajini potrebna zbog rata. Kako bi se zaštitio proračun Unije, na temelju procjene u ovom trenutku predviđeno pokriva zajmova u okviru ukupne izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini u iznosu do 8,8 milijardi EUR, uključujući ovaj obrok u iznosu od 1 milijarde EUR, trebalo bi iznositi 70 % vrijednosti zajma.
- (13) Na temelju toga, stopa rezervacija za taj zajam u iznosu od 1 milijarde EUR trebala bi se utvrditi na 70 % umjesto da se primijeni opće pravilo utvrđeno u članku 31. stavku 5. trećem podstavku Uredbe (EU) 2021/947 Europskog parlamenta i Vijeća¹⁵. Odgovarajući iznos od 700 milijuna EUR trebalo bi financirati iz omotnice za geografske programe u skladu s Uredbom (EU) 2021/947. Za taj bi iznos trebalo preuzeti obveze i uplatiti ga u poseban odjeljak zajedničkog fonda za rezervacije u razdoblju do 2027.

¹² Uredba (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL L 55, 28.2.2011., str. 13.).

¹³ Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027. (SL L 433I, 22.12.2020., str. 11.).

¹⁴ Odluka Vijeća 2014/335/EU, Euratom od 26. svibnja 2014. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije (SL L 168, 7.6.2014., str. 105.).

¹⁵ Uredba (EU) 2021/947 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. lipnja 2021. o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa, izmjeni i stavljanju izvan snage Odluke br. 466/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2017/1601 Europskog parlamenta i Vijeća i Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 480/2009 (Tekst značajan za EGP), SL L 209, 14.6.2021., str. 1.

- (14) Zbog povećane stope rezervacija za ovaj obrok makrofinancijske pomoći primjereno je financijskim obvezama povezanim s makrofinancijskom pomoći na temelju ove Odluke upravljati zasebno od ostalih financijskih obveza u okviru Jamstva za vanjsko djelovanje. Nadalje, predlaže se da se rezervacije izdvojene u zajedničkom fondu za rezervacije za tu makrofinancijsku pomoć iskoriste isključivo za ispunjavanje financijskih obveza koje proizlaze iz ove Odluke, umjesto u skladu s općim pravilom utvrđenim u članku 31. stavku 6. Uredbe (EU) 2021/947. Rezervacije izdvojene za tu makrofinancijsku pomoć trebalo bi isključiti iz primjene stvarne stope rezervacija koja se primjenjuje u skladu s člankom 213. Financijske uredbe.
- (15) S obzirom na to da cilj ove Odluke, odnosno pružanje dodatne makrofinancijske pomoći Ukrajini posebno radi potpore njezinoj gospodarskoj otpornosti i stabilnosti, ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog njezina opsega i učinaka on na bolji način može ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. stavku 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU). U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u stavku 4. tog članka, ova Odluka ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tog cilja.
- (16) Uzimajući u obzir hitnost situacije koja proizlazi iz izvanrednih okolnosti uzrokovanih ničim izazvanom i neopravdanom ruskom vojnom agresijom, smatra se primjerenim predvidjeti iznimku od roka od osam tjedana iz članka 4. Protokola br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji, Ugovoru o funkcioniranju Europske unije i Ugovoru o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju.
- (17) S obzirom na tešku situaciju u Ukrajini uzrokovanu ruskim agresivnim ratom i kako bi joj se pružila potpora na njezinu putu prema dugoročnoj stabilnosti, primjereno je odstupiti od članka 220. stavka 5. točke (e) Financijske uredbe i omogućiti Uniji da pokrije troškove kamatnih stopa povezanih sa zajmom te Ukrajini ne naplati administrativne troškove. Iznimno bi trebalo odobriti subvenciju kamatnih stopa, kao instrument koji se smatra prikladnim za osiguranje učinkovitosti potpore u smislu članka 220. stavka 1. Financijske uredbe, i trebalo bi je financirati iz proračuna Unije. Tijekom razdoblja VFO-a 2021.–2027. subvencija bi se trebala pokriti iz omotnice iz članka 6. stavka 2. točke (a) prve alineje Uredbe (EU) 2021/947. Ukrajina bi do kraja ožujka svake godine mogla zatražiti subvenciju kamatnih stopa i izuzeće od administrativnih troškova. Kako bi se omogućila fleksibilnost u otplati glavnice, trebalo bi biti moguće i obnoviti povezane zajmove ugovorene u ime Unije, odstupajući od članka 220. stavka 2. Financijske uredbe.
- (18) Zbog hitne situacije u Ukrajini ova bi Odluka trebala stupiti na snagu sljedećeg dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

DONIJELI SU OVU ODLUKU:

Članak 1.

1. Unija Ukrajini stavlja na raspolaganje makrofinancijsku pomoć u maksimalnom iznosu od 1 000 milijuna EUR („makrofinancijska pomoć Unije”) u skladu sa stavkom 3. radi potpore makrofinancijskoj stabilnosti Ukrajine. Makrofinancijska pomoć Unije Ukrajini stavlja se na raspolaganje u obliku zajma.
2. Radi financiranja makrofinancijske pomoći Unije Komisija je ovlaštena u ime Unije pozajmiti potrebna sredstva na tržištima kapitala ili od financijskih institucija te ih

potom u obliku zajma dodijeliti Ukrajini. Maksimalno prosječno dospijeće zajma je 25 godina.

3. Omotnica iz članka 6. stavka 2. točke (a) prve alineje Uredbe (EU) 2021/947 upotrebljava se za pokrivanje troškova plaćanja kamata povezanih s makrofinancijskom pomoći tijekom razdoblja VFO-a za 2021.–2027. kao subvencija kamatnih stopa iz članka 5. stavka 2. ove Odluke.
4. Dodjelom makrofinancijske pomoći Unije upravlja Komisija u skladu sa sporazumima ili dogovorima postignutima između Komisije i Ukrajine u memorandumu o razumijevanju iz članka 3. stavka 1.
5. Komisija redovito obavješćuje Europski parlament i Vijeće o razvoju događaja u pogledu makrofinancijske pomoći Unije, među ostalim o isplatama te pomoći, te pravovremeno dostavlja tim institucijama relevantne dokumente.
6. Makrofinancijska pomoć Unije stavlja se na raspolaganje prvog dana nakon stupanja na snagu memoranduma o razumijevanju iz članka 3. stavka 1. i tijekom razdoblja dostupnosti od godine dana.
7. Ako se potrebe Ukrajine za financiranjem tijekom razdoblja isplate makrofinancijske pomoći Unije znatno smanje u usporedbi s prvotnim predviđanjima, Komisija smanjuje iznos pomoći, tu pomoć suspendira ili ukida.

Članak 2.

1. Preduvjet za odobravanje makrofinancijske pomoći Unije jest da Ukrajina poštuje učinkovite demokratske mehanizme, uključujući višestranački parlamentarni sustav, kao i vladavinu prava, te da jamči poštovanje ljudskih prava.
2. Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje prate ispunjavanje preduvjeta iz stavka 1. tijekom cijelog trajanja makrofinancijske pomoći Unije, posebno prije isplata, uzimajući u obzir i okolnosti na terenu i posljedice izvanrednog stanja.
3. Stavci 1. i 2. ovog članka primjenjuju se u skladu s Odlukom Vijeća 2010/427/EU¹⁶.

Članak 3.

1. Komisija s Ukrajinom dogovara jasno definirane obveze izvješćivanja s kojima je povezana makrofinancijska pomoć Unije. Obveze izvješćivanja utvrđuju se u memorandumu o razumijevanju i donose u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 8. stavka 2.
2. Obvezama izvješćivanja posebno se osigurava učinkovitost, transparentnost i odgovornost pri korištenju makrofinancijske pomoći Unije. Komisija redovito prati ispunjavanje obveza izvješćivanja.
3. Pojediniosti o financijskim uvjetima makrofinancijske pomoći Unije utvrđuju se sporazumom o zajmu koji trebaju sklopiti Komisija i Ukrajina.
4. Komisija redovito provjerava provedbu makrofinancijske pomoći, a posebno obveza izvješćivanja dogovorenih u memorandumu o razumijevanju. Komisija obavješćuje Europski parlament i Vijeće o rezultatima te provjere.

¹⁶ Odluka Vijeća 2010/427/EU od 26. srpnja 2010. o utvrđivanju ustroja i rada Europske službe za vanjsko djelovanje (SL L 201, 3.8.2010., str. 30.).

Članak 4.

1. Podložno zahtjevima iz stavka 3., Komisija stavlja na raspolaganje makrofinancijsku pomoć Unije u jednom obroku u obliku zajma. Komisija odlučuje o vremenskom okviru isplate obroka. Obrok može isplatiti u jednoj ili više tranši.
2. Komisija odlučuje o isplati obroka na temelju ocjene sljedećih zahtjeva:
 - (a) ispunjenje preduvjeta iz članka 2. stavka 1.;
 - (b) stupanje na snagu Memoranduma o razumijevanju, kojim se predviđa uspostava sustava izvješćivanja koji se primjenjuje tijekom cijelog razdoblja trajanja zajma.
3. Ako zahtjevi iz stavka 3. nisu ispunjeni, Komisija privremeno suspendira ili ukida isplatu makrofinancijske pomoći Unije ili poduzima primjerene mjere na temelju sporazuma o zajmu. U tim slučajevima Komisija obavještuje Europski parlament i Vijeće o razlozima te suspenzije ili ukidanja.
4. Makrofinancijska pomoć Unije u načelu se isplaćuje Narodnoj banci Ukrajine. Podložno odredbama koje treba dogovoriti u memorandumu o razumijevanju, uključujući potvrdu preostalih potreba za proračunskim financiranjem, sredstva Unije mogu se isplatiti ukrajinskom Ministarstvu financija kao krajnjem korisniku.

Članak 5.

1. Operacije uzimanja i davanja zajmova provode se u skladu s člankom 220. Financijske uredbe.
2. Odstupajući od članka 220. stavka 5. točke (e) Financijske uredbe, Unija za zajmove na temelju ove odluke može snositi troškove kamata subvencijom kamatnih stopa i administrativne troškove povezane s uzimanjem i davanjem zajmova, osim troškova povezanih s prijevremenom otplatom zajma.
3. Do kraja ožujka svake godine Ukrajina može zatražiti od Unije subvenciju kamatnih stopa i pokrivanje administrativnih troškova.
4. Odstupajući od članka 220. stavka 2. Financijske uredbe, Komisija prema potrebi može obnoviti povezane zajmove ugovorene u ime Unije.
5. Komisija obavještuje Europski parlament i Vijeće o razvoju događaja povezanih s operacijama iz stavaka 2. i 3.

Članak 6.

Tijekom provedbe makrofinancijske pomoći Komisija ponovno provodi operativnu procjenu primjerenosti ukrajinskih financijskih i administrativnih postupaka te mehanizama unutarnje i vanjske kontrole koji su relevantni za takvu pomoć.

Članak 7.

1. Na makrofinancijsku pomoć u obliku zajma na temelju ove Odluke primjenjuje se stopa rezervacija od 70 % umjesto općeg pravila utvrđenog u članku 31. stavku 5. trećem podstavku Uredbe (EU) 2021/947.
2. Umjesto općeg pravila utvrđenog u članku 31. stavku 6. Uredbe (EU) 2021/947 financijske obveze koje proizlaze iz makrofinancijske pomoći u obliku zajma na temelju ove Odluke pokrivaju se zasebno od ostalih financijskih obveza u okviru

Jamstva za vanjsko djelovanje, a rezervacije izdvojene u zajedničkom fondu za rezervacije u vezi s makrofinancijskom pomoći u obliku zajma na temelju ove Odluke koriste se isključivo za ispunjavanje financijskih obveza koje proizlaze iz te pomoći.

3. Odstupajući od članka 213. Financijske uredbe, na rezervacije izdvojene u zajedničkom fondu za rezervacije za makrofinancijsku pomoć u obliku zajma na temelju ove Odluke ne primjenjuje se stvarna stopa rezervacija.

Članak 8.

1. Komisiji pomaže odbor. Navedeni odbor je odbor u smislu Uredbe (EU) br. 182/2011.
2. Pri upućivanju na ovaj stavak primjenjuje se članak 5. Uredbe (EU) br. 182/2011.

Članak 9.

1. Komisija do 30. lipnja svake godine Europskom parlamentu i Vijeću u okviru svojeg godišnjeg izvješća podnosi procjenu provedbe poglavlja I. ove Odluke u prethodnoj godini, zajedno s ocjenom te provedbe. Komisija u tom izvješću:
 - (a) ocjenjuje napredak u provedbi makrofinancijske pomoći Unije;
 - (b) procjenjuje gospodarsko stanje i izgleda Ukrajine, kao i provedbu obveza i uvjeta iz članka 3. stavka 1.;
 - (c) navodi poveznicu između zahtjeva i uvjeta utvrđenih u memorandumu o razumijevanju, trenutačne makrofinancijske situacije Ukrajine te Komisijine odluke o isplati obroka makrofinancijske pomoći Unije.
2. Najkasnije dvije godine nakon završetka razdoblja dostupnosti Komisija Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješće o *ex post* evaluaciji u kojem se procjenjuju rezultati i učinkovitost isplaćene makrofinancijske pomoći Unije te u kolikoj se mjeri njome pridonijelo ostvarenju ciljeva pomoći.

Članak 10.

Ova Odluka stupa na snagu sljedećeg dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Europski parlament
Predsjednica

Za Vijeće
Predsjednik

ZAKONODAVNI FINANCIJSKI IZVJEŠTAJ

1. OKVIR PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

1.1. Naslov prijedloga/inicijative

Prijedlog odluke Europskog parlamenta i Vijeća o pružanju makrofinancijske pomoći Ukrajini

1.2. Predmetna područja politike u strukturi ABM/ABB¹⁷

Područje politike: gospodarski i financijski poslovi

Aktivnost: međunarodni gospodarski i financijski poslovi

1.3. Prijedlog/inicijativa odnosi se na:

☐ novo djelovanje

☐ novo djelovanje nakon pilot-projekta/pripremnog djelovanja¹⁸

☐ produženje postojećeg djelovanja

☐ spajanje ili preusmjeravanje jednog ili više djelovanja u drugo/novo djelovanje

1.4. Ciljevi

1.4.1. Opći ciljevi

„Novi poticaj za zapošljavanje, rast i ulaganja: promicanje napretka izvan EU-a”

1.4.2. Posebni ciljevi

Posebni cilj br.

„Promicanje napretka izvan EU-a”

Predmetne aktivnosti u okviru strukture ABM/ABB

Povezane aktivnosti kojima se bavi Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove (GU ECFIN) odnose se na:

(a) potporu makrofinancijskoj stabilnosti i promicanje reformi za poticanje rasta izvan EU-a, među ostalim redovitim gospodarskim dijalozima s ključnim partnerima i pružanjem makrofinancijske pomoći; i

(b) potporu procesu proširenja i provedbi EU-ove politike proširenja i politike susjedstva te drugim prioritetima EU-a u zemljama partnerima provođenjem ekonomske analize te ocjenjivanjem politika i savjetovanjem.

1.4.3. Očekivani rezultati i učinak

Navesti očekivane učinke prijedloga/inicijative na ciljane korisnike/skupine.

¹⁷ ABM: *Activity-Based Management* (upravljanje na temelju aktivnosti); ABB: *Activity-Based Budgeting* (priprema proračuna na temelju aktivnosti).

¹⁸ Kako je navedeno u članku 58. stavku 2. točkama (a) ili (b) Financijske uredbe.

- Pružanje makrofinancijske pomoći Ukrajini radi podupiranja njezine gospodarske otpornosti i stabilnosti u ratnim okolnostima.
- Doprinos pokrivanju potreba Ukrajine za vanjskim financiranjem u 2022. u kontekstu znatnog pogoršanja njezinih vanjskih računa zbog ničim izazvane i neopravdane ruske invazije na Ukrajinu.
- Ublažavanje potrebe partnera za proračunskim financiranjem.
- Podupiranje strukturnih reformi namijenjenih poboljšanju ukupnog makroekonomskog upravljanja, jačanju gospodarskog upravljanja i transparentnosti te poboljšanju uvjeta za održivi rast.

1.4.4. Pokazatelji uspješnosti

Navesti pokazatelje za praćenje napretka i postignuća.

Ukrajinske vlasti bit će obvezne redovito izvješćivati službe Komisije o nizu gospodarskih pokazatelja te o obvezama izvješćivanja iz memoranduma o razumijevanju.

Službe Komisije nastavit će nadzirati upravljanje javnim financijama na temelju operativne procjene financijskih i administrativnih postupaka u Ukrajini koja je provedena u lipnju 2020.

U prijedlogu ove zakonodavne odluke predviđeno je i da se Vijeću i Europskom parlamentu podnosi godišnje izvješće o makrofinancijskoj pomoći koje sadržava ocjenu provedbe programa. Nezavisna *ex post* evaluacija pomoći provest će se u roku od dvije godine nakon isplate posljednjeg obroka.

1.5. Osnova prijedloga/inicijative

1.5.1. *Zahtjevi koje treba ispuniti u kratkoročnom ili dugoročnom razdoblju, uključujući detaljan vremenski plan provedbe inicijative*

Isplata pomoći ovisit će o ispunjenju političkih preduvjeta navedenih u memorandumu o razumijevanju između Komisije i ukrajinskih vlasti. Planira se da će se pomoć isplatiti u jednom obroku. Isplata tog obroka uslijedila bi ubrzo nakon odobrenja ovog prijedloga i stupanja na snagu odgovarajućeg memoranduma o razumijevanju.

Pomoći će upravljati Komisija. Primjenjuju se posebne odredbe o sprečavanju prijevара i drugih nepravilnosti, u skladu s Financijskom uredbom.

Komisija i ukrajinske vlasti dogovorili bi memorandum o razumijevanju, kojim se utvrđuju zahtjevi za izvješćivanje. Komisija će blisko surađivati s međunarodnim financijskim institucijama i nacionalnim tijelima kako bi pratila relevantna kretanja i primjenu obveza i uvjeta dogovorenih u memorandumu o razumijevanju.

1.5.2. *Dodana vrijednost sudjelovanja Unije (može proizlaziti iz različitih čimbenika, npr. prednosti koordinacije, pravne sigurnosti, veće djelotvornosti ili komplementarnosti). Za potrebe ove točke „dodana vrijednost sudjelovanja Unije” vrijednost je koja proizlazi iz intervencije Unije i predstavlja dodatnu vrijednost u odnosu na vrijednost koju bi države članice inače ostvarile same.*

Ovom prijedlogu makrofinancijske pomoći Ukrajini u iznosu do 1 milijarde EUR prethodila je Odluka (EU) 2022/313 o pružanju makrofinancijske pomoći Ukrajini u iznosu od 1,2 milijarde EUR u zajmovima, koji je u cijelosti isplaćen u dva obroka u ožujku i svibnju 2022. Ovom makrofinancijskom pomoći jačaju se i djelovanja Unije za izravnu humanitarnu, gospodarsku i obrambenu potporu, kao i inicijative Unije za koordinaciju multilateralnih djelovanja, kao što su kampanja podrške Ukrajini *Stand-up for Ukraine*. Makrofinancijska pomoć po svojoj je prirodi i katalizator reformi kojima se jača kratkoročna otpornost zemlje i pridonosi većoj dugoročnoj stabilnosti. Ti očekivani rezultati posebno su važni za Ukrajinu u ovom ključnom trenutku.

Pružanje dodatne potpore Ukrajini u obliku zajma u ovom trenutku može pomoći ukrajinskim vlastima u prevladavanju neposrednih najhitnijih poteškoća s financiranjem koje su posljedica rata. Nadalje, predloženom makrofinancijskom pomoći pruža se potpora vlastima u održavanju stabilnog makroekonomskog okruženja, čime se povećava dodana vrijednost ukupnog sudjelovanja EU-a u Ukrajini i djelotvornost ostalih oblika financijske pomoći EU-a toj zemlji, uključujući proračunsku potporu i bespovratna sredstva dostupna u okviru instrumenata za vanjsko financiranje iz aktualnog višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027.

Financiranje projekata ili tehnička pomoć ne bi bili prikladni ni dovoljni za ostvarenje širih makrofinancijskih ciljeva ove izvanredne makrofinancijske pomoći. Ključna dodana vrijednost makrofinancijske pomoći u usporedbi s drugim instrumentima EU-a jest brzo smanjenje ograničenja u vanjskom financiranju i doprinos osiguranju kontinuirano stabilnog makrofinancijskog okvira, među ostalim promicanjem postojanog i održivog stanja platne bilance i proračuna, unutar primjerenog okvira za obveze izvješćivanja. Pridonoseći osiguranju primjerenog sveobuhvatnog okvira politike, makrofinancijskom pomoći može se povećati djelotvornost djelovanja koja se financiraju u Ukrajini u okviru drugih, usmjerenijih financijskih instrumenata EU-a.

1.5.3. Pouke iz prijašnjih sličnih iskustava

Programi makrofinancijske pomoći partnerima podliježu *ex post* evaluaciji. *Ex post* evaluacije prethodnih programa makrofinancijske pomoći Ukrajini pokazale su da su oni općenito bili vrlo relevantni u pogledu svojih ciljeva, financijske omotnice i ciljeva politike.

Ti su se programi pokazali ključnima za potporu Ukrajini u rješavanju problema platne bilance i provedbi glavnih strukturnih reformi za stabilizaciju gospodarstva i jačanje održivosti njezine vanjske pozicije. Omogućili su fiskalne uštede i financijske koristi te su djelovali kao katalizator dodatne financijske potpore i povjerenja ulagača. Paket uvjeta za dodjelu makrofinancijske pomoći bio je u potpunosti usklađen s povezanim programom MMF-a te je njime postignut i politički učinak jer je pridonio odlučnosti ukrajinskih vlasti da provedu ključne reforme, posebno u područjima koja nisu obuhvaćena drugim međunarodnim donatorskim programima.

1.5.4. Usklađenost s višegodišnjim financijskim okvirom i moguće sinergije s drugim prikladnim instrumentima

Rezervacije za makrofinancijsku pomoć u okviru VFO-a za razdoblje 2021.–2027. u načelu se izdvajaju po stopi od 9 % u zajedničkom fondu za rezervacije uspostavljenom na temelju članka 212. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća.

U skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja i s obzirom na trenutačno procijenjenu izloženost riziku, te dodatne izloženosti povezane s Ukrajinom treba pokriti po stopi od 70 % rezervacija u okviru proračuna Unije.

Osim toga, s obzirom na tešku situaciju u Ukrajini i kako bi joj se pružila potpora na putu prema dugoročnoj stabilnosti, Unija bi trebala iznimno imati mogućnost pokriti troškove kamata i Ukrajini ne naplatiti administrativne troškove. Subvencija kamatnih stopa trebala bi se pokriti iz omotnice iz članka 6. stavka 2. točke (a) prve alineje Uredbe (EU) 2021/947 tijekom razdoblja 2023.–2027.

Moguće sinergije s drugim prikladnim instrumentima

Unija je jedan od glavnih donatora Ukrajine i podupire njezine gospodarske, strukturne i institucijske reforme i civilno društvo. Pružanje dodatne potpore Ukrajini u obliku zajma u ovom trenutku može pomoći ukrajinskim vlastima u prevladavanju znatnih poteškoća s financiranjem koje su posljedica rata. Nadalje, predloženom makrofinancijskom pomoći pruža se potpora vlastima u održavanju stabilnog makroekonomskog okruženja, čime se povećava dodana vrijednost ukupnog sudjelovanja EU-a u Ukrajini i djelotvornost ostalih oblika financijske pomoći EU-a toj zemlji, uključujući proračunsku potporu i bespovratna sredstva dostupna u okviru instrumenata za vanjsko financiranje iz aktualnog višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027. Predložena makrofinancijska pomoć dio je šire inicijative za pomoć Ukrajini i njezinu obnovu te je sastavni dio ukupne međunarodne potpore Ukrajini¹⁹.

1.5.5. Ocjena različitih dostupnih mogućnosti financiranja, uključujući mogućnost preraspodjele

Budući da ima oblik zajma, ovaj program makrofinancijske pomoći povećava učinkovitost proračuna EU-a učinkom poluge i troškovno je najučinkovitija opcija.

Komisija je ovlaštena pozajmiti sredstva na tržištima kapitala u ime Europske unije i Euratoma koristeći jamstvo proračuna EU-a. Cilj je pribaviti sredstva na tržištu po najpovoljnijim cijenama zahvaljujući vrhunskom kreditnom statusu EU-a/Euratoma (rejting „AAA” prema agencijama Fitch, Moody’s i DBRS te „AA” prema agenciji S&P, svi uz stabilne izglede) te ih potom u obliku zajma dodijeliti prihvatljivim zajmoprincipima u kontekstu davanja zajmova u okviru Mehanizma za europsku financijsku stabilnost, instrumenta pomoći platnim bilancama, makrofinancijske pomoći i projekata Euratoma. Uzimanje i davanje zajmova provodi se kao naizmjenična operacija, čime se proračun EU-a štiti od kamatnog i valutnog rizika. Postignut je cilj pribavljanja sredstava po najpovoljnijim cijenama za uzimanje i davanje zajmova jer su te stope usklađene sa stopama usporedivih

¹⁹ Kako je predstavljena u Komunikaciji Komisije od 18. svibnja, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ukraine-relief-reconstruction_en.pdf

institucija (Europska investicijska banka, Mehanizam za europsku financijsku stabilnost i Europski stabilizacijski mehanizam).

1.6. Trajanje i financijski učinak prijedloga/inicijative

☒ Ograničeno trajanje

- ☐ na snazi od [DD/MM]GGGG do [DD/MM]GGGG
- ☐ financijski učinak od GGGG do GGGG za odobrena sredstva za preuzete obveze i od GGGG do GGGG za odobrena sredstva za plaćanje

☐ Neograničeno trajanje

- provedba s početnim razdobljem od GGGG do GGGG
- nakon čega slijedi redovna provedba.

1.7. Predviđeni načini upravljanja²⁰

☒ Izravno upravljanje koje provodi Komisija

- ✖ putem svojih službi, uključujući osoblje u delegacijama Unije
- ☐ putem izvršnih agencija

☐ Podijeljeno upravljanje s državama članicama

☐ Neizravno upravljanje povjeravanjem zadaća izvršenja proračuna:

- ☐ trećim zemljama ili tijelima koja su one odredile
- ☐ međunarodnim organizacijama i njihovim agencijama (navesti)
- ☐ EIB-u i Europskom investicijskom fondu
- ☐ tijelima iz članaka 70. i 71. Financijske uredbe
- ☐ tijelima javnog prava
- ☐ tijelima uređenima privatnim pravom koja pružaju javne usluge, u mjeri u kojoj su im dana odgovarajuća financijska jamstva
- ☐ tijelima uređenima privatnim pravom države članice kojima je povjerena provedba javno-privatnog partnerstva i kojima su dana odgovarajuća financijska jamstva
- ☐ osobama kojima je povjerena provedba određenih djelovanja u području ZVSP-a u skladu s glavom V. UEU-a i koje su navedene u odgovarajućem temeljnom aktu.
- *Ako je navedeno više načina upravljanja, potrebno je pojasniti u odjeljku „Napomene”.*

²⁰

Informacije o načinima upravljanja i upućivanja na Financijsku uredbu dostupni su na internetskim stranicama BudgWeb:

<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

2. MJERE UPRAVLJANJA

2.1. Pravila praćenja i izvješćivanja

Navesti učestalost i uvjete.

Djelovanja koja će se financirati na temelju ove Odluke provest će se u okviru izravnog upravljanja Komisije iz sjedišta.

Pomoć je makroekonomske prirode. Službe Komisije pratit će djelovanje na temelju posebnih mjera koje će se dogovoriti s ukrajinskim vlastima u memorandumu o razumijevanju.

2.2. Sustavi upravljanja i kontrole

2.2.1. Obrazloženje načina upravljanja, mehanizama provedbe financiranja, načina plaćanja i predložene strategije kontrole

Djelovanja koja će se financirati na temelju ove Odluke provest će se u okviru izravnog upravljanja Komisije iz sjedišta.

Isplate makrofinancijske pomoći ovise o uspješnim revizijama i povezane su s ispunjavanjem političkih preduvjeta za program. Komisija pomno prati poštovanje tih uvjeta.

2.2.2. Informacije o utvrđenim rizicima i uspostavljenim sustavima unutarnje kontrole za ublažavanje rizika

Utvrđeni rizici

U pogledu predloženog programa makrofinancijske pomoći postoje politički rizici, fiducijarni rizici i rizici politika.

Ključni rizik za program proizlazi iz nastavka rata uzrokovanog ruskom neopravdanom i ničim izazvanom invazijom na Ukrajinu, koji bi mogao dodatno negativno utjecati na makroekonomsku stabilnost Ukrajine i na isplatu i/ili otplatu predložene makrofinancijske pomoći.

Postoji rizik od prijevara pri korištenju makrofinancijske pomoći. Budući da makrofinancijska pomoć nije namijenjena za točno određene troškove (za razliku od npr. financiranja projekata), taj je rizik povezan s čimbenicima kao što su opća kvaliteta sustava upravljanja u Narodnoj banci Ukrajine i Ministarstvu financija, administrativni postupci, kontrolne i nadzorne funkcije, sigurnost informacijskih sustava i primjerenost unutarnje i vanjske revizije.

Treći rizik proizlazi iz mogućnosti da Ukrajina ne ispuni svoje financijske obveze prema EU-u koje proizlaze iz predloženog zajma makroekonomske pomoći (rizik nastanka statusa neispunjavanja obveza ili kreditni rizik), primjerice zbog značajnog dodatnog pogoršanja platne bilance i fiskalnog položaja partnera.

Sustavi unutarnje kontrole

Makrofinancijska pomoć podliježe postupcima provjere, kontrole i revizije, za čiju su provedbu nadležni Komisija, uključujući Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF), i Europski revizorski sud, kako je predviđeno člankom 129. Financijske uredbe.

Tijekom provedbe Komisija će periodično provjeravati izjave partnera. Plaćanje podliježe 1. nadzoru koje provodi osoblje Glavne uprave EFCIN i 2. uobičajenom postupku kontrole predviđenom financijskim postupkom (model 2) koji se primjenjuje u Glavnoj upravi EFCIN. Isplata koja se odnosi na programe makrofinancijske pomoći može biti predmet dodatnih neovisnih *ex post* (dokumentacijskih i/ili terenskih) provjera koje provode službenici tima za *ex post* kontrole Glavne uprave. Takve provjere mogu se pokrenuti i na zahtjev nadležnog dužnosnika za ovjeravanje na osnovi daljnjeg delegiranja ovlasti. Prekidi i suspenzije isplata, financijski ispravci (koje provodi Komisija) i povrati mogu se provoditi prema potrebi (dosad se to nije dogodilo) i izričito su predviđeni u sporazumima o financiranju s partnerima.

2.2.3. Procjena i obrazloženje troškovne učinkovitosti kontrola (omjer troškova kontrole i vrijednosti sredstava kojima se upravlja) i procjena očekivane razine rizika od pogreške (pri plaćanju i pri zaključenju)

Zahvaljujući postojećim kontrolnim sustavima, stvarna stopa pogreške za isplate makrofinancijske pomoći dosad je iznosila 0 %. Nisu zabilježeni slučajevi prijevare, korupcije ili nezakonitih radnji. Programi makrofinancijske pomoći imaju jasnu logiku intervencije, koja omogućuje Komisiji da procijeni njihov utjecaj. Kontrole omogućuju potvrdu jamstva i postizanja ciljeva i prioriteta politike.

2.3. Mjere za sprečavanje prijevara i nepravilnosti

Navesti postojeće ili predviđene mjere za sprečavanje i zaštitu, npr. iz strategije za borbu protiv prijevara.

Kako bi se smanjio rizik od zlouporabe, poduzeto je i poduzet će se nekoliko mjera.

Prvo, sporazum o zajmu sadržavat će niz odredbi o inspekcijama, sprečavanju prijevara, revizijama i povratu sredstava u slučaju prijevare ili korupcije. Osim toga, predviđeno je da će s pomoći biti povezane brojne obveze izvješćivanja, u cilju jačanja transparentnosti i odgovornosti pri upotrebi sredstava. Isto tako, pomoć će se uplaćivati na poseban račun otvoren u Narodnoj banci Ukrajine.

Nadalje, u skladu sa zahtjevima Financijske uredbe službe Komisije provest će operativnu procjenu financijskih i administrativnih postupaka u Ukrajini kako bi se uvjerile da su uvedenim postupcima za upravljanje programima pomoći, uključujući makrofinancijsku pomoć, osigurana primjerena jamstva. Prethodna procjena provedena je u lipnju 2020. i obuhvaća područja kao što su izrada i izvršenje proračuna, unutarnja financijska kontrola u javnom sektoru, unutarnja i vanjska revizija, javna nabava, upravljanje gotovinom i javnim dugom te neovisnost središnje banke. Komisija će provesti drugu operativnu procjenu tijekom provedbe predloženog izvanrednog programa makrofinancijske pomoći.

Konačno, makrofinancijska pomoć podliježe postupcima provjere, kontrole i revizije, za čiju su provedbu nadležni Komisija, uključujući Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF), i Europski revizorski sud, kako je predviđeno člankom 129. Financijske uredbe.

3. PROCIJENJENI FINANCIJSKI UČINAK PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

3.1. Naslovi višegodišnjeg financijskog okvira i proračunske linije rashoda na koje prijedlog/inicijativa ima učinak

- Postojeće proračunske linije

Prema redoslijedu naslova višegodišnjeg financijskog okvira i proračunskih linija.

Naslov višegodišnjeg financijskog okvira	Proračunska linija	Vrsta rashoda	Doprinos			
	Broj	dif./nedif. ²¹	zemalja EFTA-e ²²	zemalja kandidatkinja ²³	trećih zemalja	u smislu članka 21. stavka 2. točke (b) Financijske uredbe
6.	14 02 01 11 „Istočno susjedstvo”	dif.	NE	NE	NE	NE
6.	14 02 01 70 „NDICI – Globalna Europa – Izdvajanje rezervacija za zajednički fond za rezervacije”	dif.	NE	NE	NE	NE

- Zatražene nove proračunske linije – nije primjenjivo

²¹ Dif. = diferencirana odobrena sredstva; nedif. = nediferencirana odobrena sredstva.

²² EFTA: Europsko udruženje slobodne trgovine.

²³ Zemlje kandidatkinje i, ako je primjenjivo, potencijalni kandidati sa zapadnog Balkana.

3.2. Procijenjeni financijski učinak prijedloga na odobrena sredstva

3.2.1. Sažetak procijenjenog učinka na odobrena sredstva za poslovanje

- ☐ Za prijedlog/inicijativu nisu potrebna odobrena sredstva za poslovanje.
- ☐ Za prijedlog/inicijativu potrebna su sljedeća odobrena sredstva za poslovanje:

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

Naslov višegodišnjeg financijskog okvira	6.	Naslov 6. „Susjedstvo i svijet”
---	-----------	--

Glavna uprava: NEAR			Godina 2021.	Godina 2022.	Godina 2023.	Godina 2024.	Godina 2025.	Godina 2026.	Godina 2027.	UKUPNO
☐ Odobrena sredstva za poslovanje										
Proračunska linija ²⁴	Obveze	(1a)			20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	100,0
14 02 01 11 „Istočno susjedstvo” ²⁵	Plaćanja	(2a)			20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	100,0
Glavna uprava: ECFIN			Godina 2021.	Godina 2022.	Godina 2023.	Godina 2024.	Godina 2025.	Godina 2026.	Godina 2027.	UKUPNO
Proračunska linija										
14 02 01 70 „NDICI – Izdvajanje rezervacija za zajednički fond za rezervacije” ²⁶	Obveze	(1b)	27,3	125,0	162,6	32,5	143,4	143,4	65,8	700,0

²⁴ Prema službenoj proračunskoj nomenklaturi.

²⁵ Povećat će se sredstvima iz Rezerve za nove izazove i prioritete NDICI-ja, proračunske linije 14 02 04.

	Plaćanja	(2b)				81,2	100,0	300,0	218,8	700,0
Administrativna odobrena sredstva koja se financiraju iz omotnice za posebne programe ²⁷										
Proračunska linija 14 20 03 01 Bespovratna sredstva makrofinancijske pomoći	Obveze	(1c)		0,1			0,15			0,25
	Plaćanja	(2c)		0,1			0,15			0,25
UKUPNA odobrena sredstva za GU ECFIN	Obveze	=1b + 1c	27,3	125,1	162,6	32,5	143,5	143,4	65,8	700,25
	Plaćanja	=2b + 2c		0,1		81,2	100,1	300,0	218,8	700,25

□ UKUPNA odobrena sredstva za poslovanje (NEAR + ECFIN)	Obveze	(3)	27,3	125,1	182,6	52,5	163,5	163,4	85,8	800,25
	Plaćanja	(4)		0,1	20,0	101,2	120,1	320,0	238,8	800,25
□ UKUPNA administrativna odobrena sredstva koja se financiraju iz omotnice za posebne programe		(5)								
UKUPNA odobrena sredstva iz NASLOVA 6. višegodišnjeg financijskog okvira	Obveze	= 3+ 5	27,3	125,1	182,6	52,5	163,5	163,4	85,8	800,25
	Plaćanja	= 4+ 5		0,1	20,0	101,2	120,2	320,0	238,8	800,25

²⁶ Iznos rezervacija za zajmove makrofinancijske pomoći (9 %) koji će se izdvojiti i uplatiti u zajednički fond za rezervacije u razdoblju 2021.–2027., podložno donošenju godišnjih proračuna.

²⁷ Tehnička i/ili administrativna pomoć i rashodi za potporu provedbi programa i/ili djelovanja EU-a (prijašnje linije „BA”), neizravno istraživanje, izravno istraživanje.

Naslov višegodišnjeg financijskog okvira	7.	„Administrativni rashodi”
---	-----------	---------------------------

U ovaj se dio unose „administrativni proračunski podaci”, koji se najprije unose u prilog zakonodavnom financijskom izvještaju ([Prilog V. internim pravilima](#)), koji se učitava u sustav DECIDE za potrebe savjetovanja među službama.

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

		Godina 2022.	Godina 2023.	Godina 2024.	Godina 2025.	Godina 2026.	Godina 2027.	UKUPNO
Glavna uprava: ECFIN								
☐ Ljudski resursi		0,848	0,424	0,424	0,072	0,072	0,072	1,912
☐ Ostali administrativni rashodi		—	0,06	—	—	—	—	0,06
UKUPNO GU ECFIN	Odobrena sredstva	0,848	0,484	0,424	0,072	0,072	0,072	1,972

UKUPNA odobrena sredstva iz NASLOVA 7. višegodišnjeg financijskog okvira	(ukupne obveze = ukupna plaćanja)	0,848	0,434	0,424	0,072	0,072	0,072	1,972
---	--------------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

		Godina 2021.	Godina 2022.	Godina 2023.	Godina 2024.	Godina 2025.	Godina 2026.	Godina 2027.	UKUPNO
UKUPNA odobrena sredstva iz NASLOVA od 1.–7. višegodišnjeg financijskog okvira	Obveze	27,3	125,948	183,084	52,924	163,572	163,472	85,872	802,172
	Plaćanja		0,948	20,484	101,624	120,172	320,072	238,872	802,172

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

3.2.2. Procijenjeni rezultati financirani odobrenim sredstvima za poslovanje

Odobrena sredstva za preuzimanje obveza u milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

Navesti ciljeve i rezultate ☐			Godina 2022.	Godina 2023.	Godina 2024.	Godina 2025.	Godina 2026.	Godina 2027.	UKUPNO								
	REZULTATI																
	Vrsta ²⁸	Broj	Trošak	Broj	Trošak	Broj	Trošak	Broj	Trošak	Broj	Trošak	Broj	Trošak	Broj	Trošak	Ukupn i broj	Ukupni trošak
POSEBNI CILJ br. 1 ²⁹ ...																	
– Rezultat	Isplate bespovratnih sredstava						20,0		20,0		20,0		20,0		20,0		100,0
– Rezultat	Izdvajanje rezervacija Jamstva za		700,0														700,0
– Rezultat	Operativna procjena	1	0,1													1	0,1
– Rezultat	Ex post evaluacija							1	0,15							1	0,15

²⁸ Rezultati se odnose na proizvode i usluge koji se isporučuju (npr.: broj financiranih studentskih razmjena, kilometri izgrađenih prometnica itd.).

²⁹ Kako je opisan u odjeljku 1.4.2. „Posebni ciljevi...”.

Međuzbroj za posebni cilj br. 1		700,1				20,0	1	20,15		20,0		20,0		20,0		800,25
UKUPNO		700,1				20,0	1	20,15		20,0		20,0		20,0		800,25

3.2.3. Sažetak procijenjenog učinka na administrativna odobrena sredstva

– X Za prijedlog/inicijativu potrebna su sljedeća administrativna odobrena sredstva:

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

	Godina 2022.	Godina 2023.	Godina 2024.	Godina 2025.	Godina 2026.	Godina 2027.	UKUPNO
--	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	--------

NASLOV 7. višegodišnjeg financijskog okvira							
Ljudski resursi	0,848	0,424	0,424	0,072	0,072	0,072	1,912
Ostali administrativni rashodi	—	0,06	—	—	—	—	0,06
Međuzbroj za NASLOV 7. višegodišnjeg financijskog okvira	0,848	0,484	0,424	0,072	0,072	0,072	1,972

Izvan NASLOVA 7.³⁰ višegodišnjeg financijskog okvira							
Ljudski resursi							
Ostali administrativni rashodi							
Međuzbroj izvan NASLOVA 7. višegodišnjeg financijskog okvira							

UKUPNO	0,848	0,484	0,424	0,072	0,072	0,072	1,972
---------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------------

Potrebna odobrena sredstva za ljudske resurse i ostale administrativne rashode pokrit će se odobrenim sredstvima glavne uprave koja su već dodijeljena za upravljanje djelovanjem i/ili su preraspoređena unutar glavne uprave te, prema potrebi, resursima koji se mogu dodijeliti nadležnoj glavnoj upravi u okviru godišnjeg postupka dodjele sredstava uzimajući u obzir proračunska ograničenja.

³⁰ Tehnička i/ili administrativna pomoć i rashodi za potporu provedbi programa i/ili djelovanja EU-a (prijašnje linije „BA”), neizravno istraživanje, izravno istraživanje.

3.2.3.1. Procijenjene potrebe u pogledu ljudskih resursa

– ☐ Za prijedlog/inicijativu potrebni su sljedeći ljudski resursi:

Procjenu navesti u ekvivalentima punog radnog vremena

	Godina 2022.	Godina 2023.	Godina 2024.	Godina 2025.	Godina 2026.	Godina 2027.	UKUPNO
☐ Radna mjesta prema planu radnih mjesta (dužnosnici i privremeno osoblje)							
20 01 02 01 (sjedište i predstavništva Komisije)	5,4	2,7	2,7	0,45	0,45	0,45	12,15
20 01 02 03 (delegacije)							
01 01 01 01 (neizravno istraživanje)							
01 01 01 11 (izravno istraživanje)							
Druge proračunske linije (navesti)							
Vanjsko osoblje (u ekvivalentu punog radnog vremena: EPRV)³¹							
20 02 01 (UO, UNS, UsO iz „globalne omotnice”)							
20 02 03 (UO, LO, UNS, UsO i MSD u delegacijama)							
XX 01 xx yy zz³²	– u sjedištima						
	– u delegacijama						
01 01 01 02 (UO, UNS, UsO – neizravno istraživanje)							
01 01 01 12 (UO, UNS, UsO – izravno istraživanje)							
Druge proračunske linije (navesti)							
UKUPNO	5,4	2,7	2,7	0,45	0,45	0,45	12,15

XX se odnosi na odgovarajuće područje politike ili glavu proračuna.

Potrebe za ljudskim resursima pokrit će se osobljem glavne uprave kojemu je već povjereno upravljanje djelovanjem i/ili koje je preraspoređeno unutar glavne uprave te, prema potrebi, resursima koji se mogu dodijeliti nadležnoj glavnoj upravi u okviru godišnjeg postupka dodjele sredstava uzimajući u obzir proračunska ograničenja.

Opis zadaća:

Dužnosnici i privremeno osoblje	Direktor Uprave D: nadgleda i upravlja programom, održava vezu s Vijećem i Parlamentom u postupku donošenja Odluke i odobravanja memoranduma o razumijevanju, pregovara s ukrajinskim vlastima o memorandumu o razumijevanju, analizira izvješća, predvodi misije i ocjenjuje napredak u ispunjavanju uvjeta. Načelnik odjela/zamjenik načelnika odjela Uprave D: pomaže direktoru u upravljanju programom, održava vezu s Vijećem i Parlamentom u postupku donošenja Odluke i odobravanja memoranduma o razumijevanju, pregovara s ukrajinskim vlastima o memorandumu o razumijevanju i sporazumu o zajmu (zajedno s Glavnom upravom za proračun (GU BUDG)), analizira izvješća i ocjenjuje napredak u ispunjavanju uvjeta. Ekonomisti, sektor makrofinancijske pomoći (Uprava D): pripremaju Odluku i memorandum o razumijevanju, održavaju vezu s ukrajinskim vlastima i međunarodnim financijskim institucijama, provode revizijske misije, pripremaju izvješća službi Komisije i postupke Komisije povezane s upravljanjem pomoći, održavaju vezu s vanjskim stručnjacima za potrebe operativne procjene i <i>ex post</i> evaluacije.
---------------------------------	---

³¹ UO = ugovorno osoblje; LO = lokalno osoblje; UNS = upućeni nacionalni stručnjaci; UsO = ustupljeno osoblje; MSD = mladi stručnjaci u delegacijama.

³² U okviru gornje granice za vanjsko osoblje iz odobrenih sredstava za poslovanje (prijašnje linije „BA”).

	GU BUDG (odjeli E1, E3 pod nadzorom direktora): pripremaju sporazum o zajmu, o njemu pregovaraju s ukrajinskim vlastima i dostavljaju ga na odobrenje nadležnim službama Komisije te objema stranama na potpis. Prate provedbu nakon stupanja na snagu sporazuma o zajmu. Pripremaju odluke Komisije o transakcijama uzimanja zajmova, prate podnošenje zahtjeva za uplatu sredstava, odabiru banke, pripremaju i izvršavaju financijske transakcije te isplaćuju sredstva Ukrajini. Administrativno prate otplatu zajmova. Pripremaju odgovarajuća izvješća o tim aktivnostima.
Vanjsko osoblje	—

3.2.4. *Usklađenost s aktualnim višegodišnjim financijskim okvirom*

Prijedlog/inicijativa:

- ☒ može se u potpunosti financirati preraspodjelom unutar relevantnog naslova višegodišnjeg financijskog okvira (VFO).

3.2.5. *Doprinos trećih strana*

U prijedlogu/inicijativi:

- ☐ ne predviđa se sudjelovanje trećih strana u sufinanciranju.

3.3. Procijenjeni učinak na prihode

- ☐ Prijedlog/inicijativa nema financijski učinak na prihode.