

Bruxelles, 20. srpnja 2022.
(OR. en)

11538/22

ECOFIN 753
RELEX 1056
NIS 19
MED 37
COEST 594

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	19. srpnja 2022.
Za:	Glavno tajništvo Vijeća
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 341 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o pružanju makrofinancijske pomoći trećim zemljama u 2021.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 341 final.

Priloženo: COM(2022) 341 final



Bruxelles, 19.7.2022.
COM(2022) 341 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o pružanju makrofinancijske pomoći trećim zemljama u 2021.

{SWD(2022) 192 final}

SADRŽAJ

1	UVOD.....	2
2	MAKROEKONOMSKA KRETANJA U PARTNERSKIM ZEMLJAMA.....	3
2.1	Istočno susjedstvo	4
2.2	Južno susjedstvo.....	4
2.3	Zapadni Balkan	5
3	PROGRAMI MAKROFINANCIJSKE POMOĆI 2021.	5
3.1	Istočno susjedstvo	6
	• • Gruzija: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19.....	6
	• • ..Moldova: program makrofinancijske pomoći i program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19	7
	• • Ukrajina: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19.....	7
3.2	Južno susjedstvo	8
	• •Jordan: treći program makrofinancijske pomoći i program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19.....	8
	• •Tunis: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19	9
3.3	Zapadni Balkan	10
	• • Albanija: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19.....	10
	• • Bosna i Hercegovina: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19	10
	• • Kosovo: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19	10
	• • Crna Gora: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19.....	11
	• • Sjeverna Makedonija: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19....	11
4	OSIGURAVANJE PRAVILNE UPOTREBE SREDSTAVA MAKROFINANCIJSKE POMOĆI: OPERATIVNE PROCJENE, EX POST EVALUACIJE I REVIZIJE.....	12
4.1	Operativne procjene	12
4.2	Ex post evaluacije.....	12
5	OPĆA KRETANJA POVEZANA S INSTRUMENTOM MAKROFINANCIJSKE POMOĆI	13
5.1	Funkcioniranje instrumenta makrofinancijske pomoći	13
5.2	Makrofinancijska pomoć u VFO-u za razdoblje 2021.–2027.	14
6	POGLED U BUDUĆNOST – PROGRAMI MAKROFINANCIJSKE POMOĆI I PRORAČUNSKO STANJE 2022.....	15

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o pružanju makrofinancijske pomoći trećim zemljama u 2021.¹

1 Uvod

Makrofinancijska pomoć financijski je instrument EU-a² koji se pruža partnerskim zemljama čija je platna bilanca u krizi. Makrofinancijska pomoć od svojeg nastanka 1990. služi poboljšanju makroekonomske i financijske stabilnosti u zemljama u susjedstvu EU-a ili onima koje su geografski blizu EU-u, pri čemu se potiču strukturne reforme u tim zemljama. Ona dopunjuje nepreventivni kreditni aranžman s Međunarodnim monetarnim fondom (MMF) i ovisi o njemu. Oslobođanjem partnerske zemlje dijela pritiska koji nastaje zbog potrebe za rješavanjem problema povezanih s platnom bilancom omogućuje joj se da poveća svoje fiskalne mogućnosti, poboljša održivost duga i usredotoči se na provedbu potrebnih reformi. Programi makrofinancijske pomoći mogu imati pozitivne društvene učinke jer se njima olakšava makroekonomska prilagodba, čime se zemlji osigurava više vremena i mogućnosti za otklanjanje osnovnih uzroka krize kojom je pogođena.

Makrofinancijska pomoć najčešće se pruža u obliku zajmova, za koje Komisija uzajmljuje potrebna sredstva na tržištima kapitala. Komisija zatim ta sredstva pozajmljuje zemlji korisnici. U nekim slučajevima makrofinancijska pomoć pruža se u obliku bespovratnih sredstava koja se financiraju iz proračuna EU-a, a može biti i kombinacija zajmova i bespovratnih sredstava.

Makrofinancijska pomoć isplaćuje se u obrocima, i to samo ako su ispunjeni posebni kriteriji strukturnih reformi koji su dogovoreni s predmetnom zemljom. Tim se uvjetima podupire provedba kvalitetnih mjera prilagodbe i reforme čija su svrha i. jačanje sustava javnih financija i ii. podupiranje održivog i uključivog rasta te stvaranje radnih mjesta. Nadalje, preduvjet je za odobravanje makrofinancijske pomoći da zemlja korisnica mora primjenjivati djelotvorne demokratske mehanizme. Ti mehanizmi uključuju višestranački parlamentarni sustav, vladavinu prava i jamčenje poštovanja ljudskih prava. Na taj se način makrofinancijskom pomoći dopunjuje redovita pomoć EU-a za suradnju i pridonosi širim ciljevima održavanja stabilnosti te promicanja napretka i naših temeljnih vrijednosti izvan EU-a. Makrofinancijska pomoć naširoko je prepoznata kao djelotvoran instrument za odgovor na krizne situacije koji EU-u omogućuje vidljive i fleksibilne intervencije i može potaknuti promjene politika u zemljama korisnicama³. Taj je zaključak o djelotvornosti makrofinancijske pomoći u odgovaranju na krizne situacije potkrijepljen nalazima nekoliko neovisnih *ex post* evaluacija dovršenih programa makrofinancijske pomoći⁴.

¹ Izvješće se temelji na podacima dostavljenima do lipnja 2022.

² Pravnu osnovu makrofinancijske pomoći zemljama koje nisu članice EU-a i nisu zemlje u razvoju čini članak 212. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Članak 213. UFEU-a može poslužiti kao pravna osnova kad trećoj zemlji treba žurna financijska pomoć.

³ Makrofinancijska pomoć dopunjuje i druga vanjska djelovanja ili instrumente EU-a usmjerene na susjedstvo i zapadni Balkan, uključujući proračunsku potporu u okviru koje je 2021. u regijama isplaćen ukupno 461 milijun EUR bespovratnih sredstava. Najnovije izvješće o proračunskoj potpori dostupno je na poveznici: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/budget_support_-_trends_and_results_2021.pdf

⁴ Sve *ex post* evaluacije dostupne su na internetskim stranicama Komisije: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en

Za razliku od drugih instrumenata EU-a za vanjsko financiranje, makrofinancijska pomoć instrument je za krizne situacije kojim se ne osigurava financijska potpora na redovitoj osnovi koja se može programirati. Stoga će se u okviru višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021.–2027. nastaviti pokretati posebni programi makrofinancijske pomoći na temelju *ad hoc* odluka. Ako se temelje na članku 212. UFEU-a, na te se *ad hoc* odluke za posebne programe makrofinancijske pomoći primjenjuje redovni zakonodavni postupak, što znači da je za svaki program (ili više programa istodobno, kao što je bio slučaj s paketom makrofinancijske pomoći u kontekstu krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 donesenim u svibnju 2020.) potrebno odobrenje Europskog parlamenta i Vijeća.

Ovo je godišnje izvješće sastavljeno u skladu s Komisijinim obvezama izvješćivanja koje su utvrđene u raznim odlukama Europskog parlamenta i Vijeća o programima makrofinancijske pomoći. Priložen mu je radni dokument službi Komisije koji sadržava detaljniju analizu makroekonomskog konteksta i provedbe pojedinačnih programa makrofinancijske pomoći.

2 MAKROEKONOMSKA KRETANJA U PARTNERSKIM ZEMLJAMA

Nakon recesije koju je 2020. uzrokovala pandemija bolesti COVID-19 gospodarstva zemalja proširenja i zemalja susjedstva oporavila su se u 2021. Trajanje i težina recesije uvelike su se razlikovali među zemljama. Te su razlike odraz različitih načina širenja pandemije u tim zemljama, ali i različite strukture gospodarstava partnera i njihovih različitih kapaciteta za poduzimanje djelotvornih protumjera. Ni oporavak koji je uslijedio nije bio jednak u svakoj zemlji. U ovom se odjeljku razmatraju regionalni problemi s kojima se suočavaju zemlje susjedstva EU-a i zapadnog Balkana, a gospodarski rezultati po pojedinačnim zemljama zasebno su ocijenjeni u priloženom radnom dokumentu službi.

Iako se pregledi po regijama u nastavku odnose na prethodno razdoblje, treba napomenuti da ruska invazija na Ukrajinu znatno otežava predviđanje općih izgleda onkraj njezina izravnog razarajućeg učinka na Ukrajinu. Dok bi neke od susjednih zemalja Ukrajine u Istočnom partnerstvu najviše mogle osjetiti učinke prelijevanja, posljedice invazije osjetit će se u svim trima regijama. U zemljama Istočnog partnerstva invazija na Ukrajinu dovela je do deprecijacije valute i velikih pritisaka na cijene hrane i energije. I povjerenje potrošača i poduzeća doživjelo je težak udarac. Predviđa se da će u nadolazećim mjesecima sukob znatno opteretiti trgovinu, doznake i ulaganja. Općenito, regiju Istočnog partnerstva vjerojatno očekuje godina stagflacije. U južnom susjedstvu, unatoč općenito niskoj izloženosti iz trgovanja, pritisak sukoba očituje se u višim cijenama hrane i ugroženoj sigurnosti opskrbe hranom (neke zemlje uvelike ovise o Rusiji i Ukrajini za uvoz pšenice, ključne i visoko subvencionirane osnovne namirnice) kao i u (često visoko subvencioniranim) cijenama energije. Osim toga, sektor turizma sporije će se oporavljati od posljedica pandemije bolesti COVID-19 u nekim zemljama južnog susjedstva. Slično tomu, očekuje se da će stalan porast cijena energije, hrane i prijevoza na zapadnom Balkanu pridonijeti daljnjem ubrzanju inflacije, zbog čega će se smanjiti realni raspoloživi dohodak kućanstava i osobna potrošnja. Gospodarski rast može biti dodatno usporen u zemljama zapadnog Balkana koje najviše ovise o turizmu. Na gospodarske izgledе u svim trima regijama utjecat će i. poremećaji u međunarodnim lancima opskrbe i ii. manja potražnja zbog slabijih izgleda za rast u glavnim trgovinskim partnerima, među ostalim u EU-u. Ti bi čimbenici mogli utjecati na izvoz, izravna strana ulaganja i doznake, a time i pogoršati postojeće vanjske neravnoteže.

2.1 Istočno susjedstvo

Gospodarstva zemalja regije istočnog susjedstva oporavila su se u 2021. od recesije koju je u 2020. prouzročila pandemija. Čimbenici koji su utjecali na taj oporavak bili su i. povećanje potrošnje kućanstava s vrlo niske početne razine, ii. naglo povećanje doznaka i iii. povećane aktivnosti ulaganja. Tim je gospodarstvima pomogla i snažna vanjska potražnja. Iako je ponovni rast pridonio smanjenju stope nezaposlenosti u gotovo svim zemljama, pratilo ga je i stalno i naglo ubrzanje inflacije cijele godine. Glavni uzrok rasta inflacije bio je nagli porast cijena energije i hrane na svjetskoj razini. U pokušaju da obuzdaju inflaciju, sve su središnje banke u zemljama regije istočnog susjedstva u 2021. postrožile svoju monetarnu politiku. To je pridonijelo postupnoj aprecijaciji lokalnih valuta, kojom su se u mnogim slučajevima nadoknadili gubici zabilježeni u 2020.

Fiskalne pozicije poboljšale su se 2021. unatoč i dalje osjetnim posljedicama pandemije. Prihodi su se znatno oporavili zahvaljujući rastućoj gospodarskoj aktivnosti i naglom povećanju trgovine. Pritom su izdaci i dalje stalno rasli, među ostalim zbog presporog ukidanja opsežnih mjera uvedenih kako bi se otklonile posljedice pandemije na kućanstva i poduzeća. Niži deficiti, aprecijacija domaće valute i znatan rast nominalnog BDP-a doveli su do poboljšanja udjela javnog duga u BDP-u u zemljama istočnog susjedstva. Kad je riječ o vanjskom poslovanju, uvoz i izvoz uvelike su se oporavili u cijeloj regiji kao rezultat niže početne razine, veće potražnje i rasta cijena robe. I doznake su znatno porasle. Sve to, zajedno s općom dodjelom posebnih prava vučenja koju je MMF u kolovozu odobrio svojim članicama, dalo je velik poticaj vanjskim pozicijama i dovelo do povećanja međunarodnih pričuva u većini zemalja.

Kako je prethodno navedeno, istočno susjedstvo posebno je izloženo gospodarskim posljedicama ruske invazije na Ukrajinu i riziku od teške recesije, čiji bi razmjeri mogli biti usporedivi s krizom koju je prouzročio raspad Sovjetskog Saveza 90-ih godina 20. stoljeća jer su dva najveća gospodarstva u regiji Istočnog partnerstva, Ukrajina i Bjelarus, daleko najviše pogođena.

2.2 Južno susjedstvo

I gospodarska aktivnost u regiji južnog susjedstva počela se 2021. oporavljati od pandemije i njezinih gospodarskih posljedica. Rast je ponovno zabilježen u svim zemljama osim Libanona, koji se i dalje nalazi u dubokoj političkoj i gospodarskoj krizi. Kako je godina odmicala, rast se u regiji ubrzao jer su blaža ograničenja, uvođenje cjepiva i akumulirana potražnja pridonijeli povećanju aktivnosti ulaganja i oporavku privatne i državne potrošnje. Oporavak vanjske potražnje pomogao je i izvoznim industrijama, posebno proizvodnji. Donekle su se poboljšale i brojke u sektoru turizma zbog postupnog ukidanja ograničenjâ putovanja. Nezaposlenost je ostala iznad razine prije pandemije, ali veće stope aktivnosti pratilo je i poboljšanje stopa zaposlenosti. Znatno su se povećali inflacijski pritisci, među ostalim u području prehrambenih i energetske proizvoda, jer su zadržane akomodativne monetarne politike. Rast cijena robe povećao je aktivnost i poboljšao fiskalnu ravnotežu u zemljama koje izvoze energiju.

Fiskalni su se deficiti 2021. smanjili zahvaljujući oporavku prihoda i umjerenom povećanju izdataka koji su išli ukorak s postupnim ukidanjem mjera potpore povezanih s pandemijom. Javni je dug ipak ostao na rekordnim razinama kao posljedica znatnih potreba za financiranjem zbog pandemije. Regija je doživjela snažan oporavak uvoza i izvoza zbog i. oporavka prethodno smanjene potražnje, ii. povećanja cijena robe i iii. rastuće potražnje na glavnim izvoznim tržištima regije. Rekordnim doznakama također su pridonijeli povratak rasta u Europskoj uniji i nagli porast cijena nafte na svjetskoj

razini. Domaće su valute ostale stabilne ili im je vrijednost blago porasla, dok su se međunarodne pričuve u većini zemalja smanjile. Regija je nastavila primati vanjsku potporu od vodećih međunarodnih institucija, uključujući MMF-ove dodjele posebnih prava vučenja.

Ruska invazija na Ukrajinu utjecala je i na izgleda za južno susjedstvo, iako u manjoj mjeri nego što je utjecala na izgleda za Istočno partnerstvo. Posljedice ruske invazije na Ukrajinu predstavljaju znatan rizik za započeti oporavak jer će zemlje južnog susjedstva biti posebno pogođene višim cijenama hrane, energije i druge robe. Ta će povećanja cijena povećati inflaciju i pogoditi domaću potrošnju te dodatno opteretiti državne proračune.

2.3 Zapadni Balkan

Nakon recesije u 2020. negativni su se učinci krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 smanjili, a gospodarska se aktivnost u 2021. snažno oporavila u svim zemljama zapadnog Balkana. Tom su oporavku uvelike pridonijeli i. postupno ukidanje mjera za suzbijanje širenja bolesti COVID-19, ii. veća domaća i vanjska potražnja te iii. povoljni bazni učinci. Zahvaljujući oporavku gospodarske aktivnosti ponovno je zabilježen pozitivan rast zaposlenosti, a stope nezaposlenosti smanjile su se u većini zemalja regije. Povećao se i broj zaposlenih osoba. Kretanje inflacije bilo je odraz oporavka ukupne potražnje i viših cijena energije, hrane i prijevoza, pri čemu su 2021. sve zemlje zapadnog Balkana doživjele porast inflacije.

Povećanje poreznih prihoda zbog jačanja gospodarske aktivnosti pridonijelo je smanjenju fiskalnih deficita u cijeloj regiji u 2021. Osim toga, udio državnog duga u BDP-u blago se smanjio u većini zemalja u odnosu na kraj 2020., djelomično zbog oporavka nominalnog rasta BDP-a. Kad je riječ o vanjskom poslovanju, deficiti tekućeg računa znatno su se smanjili 2021. u odnosu na prethodnu godinu jer su snažan oporavak izvoza usluga i veći priljevi doznaka nadmašili povećanje deficita trgovine robom.

Pogoršali su se i izgledi za gospodarstva zemalja zapadnog Balkana jer izgleda za rast ograničava nekoliko čimbenika, a ponajviše učinak viših cijena energije, hrane i prijevoza na raspoloživi dohodak i potrošnju. Ipak, ti čimbenici očito manje utječu na zapadni Balkan utječu nego na zemlje Istočnog partnerstva.

3 PROGRAMI MAKROFINANCIJSKE POMOĆI 2021.

Komisija je 22. travnja 2020. donijela prijedlog paketa makrofinancijske pomoći u vrijednosti od 3 milijarde EUR za 10 partnera u procesu proširenja i partnera u regijama susjedstva kako bi im se pomoglo u ublažavanju gospodarskih posljedica pandemije bolesti COVID-19. Europski parlament i Vijeće vrlo su brzo donijeli odluku⁵ 25. svibnja 2020.⁶ Makrofinancijska pomoć zbog bolesti COVID-19 stavljena je na raspolaganje samo na godinu dana i trebala je biti isplaćena u dva obroka u skladu s programom isplate MMF-a nakon ispunjenja općih političkih preduvjeta. Kao dodatan

⁵ Odluka (EU) 2020/701.

⁶ Makrofinancijska pomoć uvijek ovisi o programu isplate MMF-a. Zemlje korisnice MMF-ova *stand-by* aranžmana ili programa u okviru proširenog instrumenta za financiranje (ili sličnog aranžmana koji je popraćen MMF-ovim programom prilagodbe i reforme) načelno moraju uredno provoditi program MMF-a, kao što pokazuju uspješne revizije. U kontekstu krize uzrokovane bolešću COVID-19 makrofinancijska pomoć iznimno je stavljena na raspolaganje i zemljama kojima MMF jednokratno isplaćuje sredstva za hitne slučajeve, primjerice u okviru instrumenta za brzo financiranje.

uvjet, drugi i završni obrok isplatio bi se tek nakon što partnerska zemlja ispuni uvjete politike o kojima on ovisi.

Zbog toga je fokus 2021. bio na provedbi paketa makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19. Isplaćeno je ukupno 1 665 milijardi EUR u zajmovima kako bi se pridonijelo financijskoj stabilnosti partnerskih zemalja EU-a i kako bi im se pomoglo ublažiti gospodarske posljedice pandemije bolesti COVID-19.

Od sedam programa započetih 2020. šest ih je uspješno dovršeno u cijelosti isplatom druge i posljednje tranše Sjevernoj Makedoniji, Kosovu, Crnoj Gori, Jordanu, Moldovi i Ukrajini. Osim toga, u cijelosti je isplaćena i pomoć za Albaniju, koja je stupila na snagu tek 2021.

Međutim, program makrofinancijske pomoći za Gruziju odobren u prethodno spomenutoj odluci samo je djelomično isplaćen. Iako je prva isplata izvršena u studenome 2020., isplata drugog obroka otkazana je i. nakon što Gruzija nije ispunila najvažniji uvjet politike koji se odnosi na pravosudni sustav i ii. nakon što su gruzijske vlasti izjavile da im sredstva više nisu potrebna.

I preostala dva programa, za Bosnu i Hercegovinu i Tunis, pokrenuta su 2021. nakon poprilično dugih procesa ratifikacije memoranduma o razumijevanju odnosno sporazuma o jamstvenom instrumentu. Tunis je primio drugu isplatu 25. svibnja 2022. i tako uspješno dovršio program ispunivši uvjete politike dogovorene u memorandumu o razumijevanju. S druge strane, Bosni i Hercegovini nije isplaćena druga tranša zbog ograničene provedbe reformi na kraju razdoblja raspoloživosti.

Osim planirane financijske pomoći zemljama za odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, napredak je ostvaren i u pogledu planova za provedbu trećeg redovnog programa makrofinancijske pomoći Jordanu isplatom druge tranše 20. srpnja 2021.

U kontekstu aktualnog gospodarskog oporavka nakon pandemije i krize u opskrbi plinom koja je počela u listopadu 2021. Moldova je u studenome iste godine podnijela zahtjev za novi program makrofinancijske pomoći. Komisija je primila i ukrajinski zahtjev za novu makrofinancijsku pomoć zbog rizika od eskalacije sukoba s Rusijom i gubitka pristupa međunarodnim tržištima kapitala. Potom su početkom 2022. predloženi odgovarajući programi makrofinancijske pomoći u iznosu od najviše 150 milijuna EUR za Moldovu i najviše 1,2 milijarde EUR za Ukrajinu.

Status provedbe programa makrofinancijske pomoći 2021. (po regijama):

3.1 Istočno susjedstvo

- **Gruzija: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19**

Paket makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19 uključivao je makrofinancijsku pomoć Gruziji u iznosu od najviše 150 milijuna EUR.

Prvi obrok (u iznosu od 75 milijuna EUR) isplaćen je u studenome 2020.

Drugi obrok u iznosu od 75 milijuna EUR ovisio je o ispunjenju niza uvjeta politike koji su u memorandumu o razumijevanju utvrđeni za područja javne nabave, mirovinskog sustava, prava trgovačkih društava, upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu, pravosudnog sustava, energetske učinkovitosti i tržišta rada. Gruzija je doista provela

neke strukturne reforme u skladu s uvjetima za makrofinancijsku pomoć. Ipak, isplata drugog obroka otkazana je jer Gruzija nije ispunila najvažniji uvjet politike povezan s pravosudnim sustavom i zbog odluke gruzijskih vlasti da ne zatraže drugi obrok.

Makrofinancijska pomoć pružena je zajedno sa sredstvima međunarodnih financijskih institucija i bilateralnih donatora, uključujući MMF, na temelju njegova četverogodišnjeg programa za Gruziju u okviru proširenog instrumenta za financiranje. Taj četverogodišnji program MMF-a u okviru proširenog instrumenta za financiranje odobren je u travnju 2017., a 2020. njegov je ukupan iznos povećan na oko 690 milijuna EUR. Odbor MMF-a odobrio je sve revizije u okviru tog programa, uključujući konačnu reviziju iz travnja 2021.

- **Moldova: program makrofinancijske pomoći i program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19**

Kao dio paketa makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19, 100 milijuna EUR pomoći bilo je predviđeno za Moldovu, čime je dopunjen program MMF-a za hitne slučajeve u iznosu od 235 milijuna USD (donesen u travnju 2020.). Nakon isplate prvog obroka u studenome 2020., program makrofinancijske pomoći uspješno je dovršen isplatom druge i posljednje tranše (50 milijuna EUR) u listopadu 2021. U memorandumu o razumijevanju utvrđen je niz uvjeta politike u područjima upravljanja javnim financijama, poslovnog upravljanja i borbe protiv korupcije. Provedba reformi bila je prilično spora u većem dijelu razdoblja programa makrofinancijske pomoći povezanog s bolešću COVID-19. Međutim, nakon parlamentarnih izbora u srpnju 2021. spremnost Moldove da otkloni strukturne nedostatke bitno se povećala, a predsjednik, vlada i parlament počeli su raditi zajedno na dosljedniji način. Unatoč tom poboljšanju, moralo se odobriti izuzeće od jednog uvjeta (povezanog sa strategijom za povrat imovine nakon bankovne prijevare iz 2014.) nakon savjetovanja s Odborom država članica za makrofinancijsku pomoć.

U studenome 2021., nakon izbijanja energetske krize i s obzirom na okolnosti gospodarskog oporavka nakon pandemije, Moldova je službeno podnijela zahtjev za novu redovitu makrofinancijsku pomoć. Nakon pažljive procjene potreba za financiranjem Komisija je pripremila prijedlog novog programa u iznosu od najviše 150 milijuna EUR, od čega 120 milijuna EUR u srednjoročnim zajmovima i 30 milijuna EUR u bespovratnim sredstvima. Europski parlament i Vijeće donijeli su 6. travnja 2022. odluku o dodatnoj makrofinancijskoj pomoći Moldovi. Makrofinancijska pomoć isplatit će se u tri obroka nakon provedbe mjera politike u područjima dobrog upravljanja, vladavine prava, borbe protiv korupcije i reformi energetskega sektora. I daljnji napredak u pogledu povrata imovine (na temelju prethodnih programa makrofinancijske pomoći) uvjet je za isplatu tih obroka.

Novi program makrofinancijske pomoći odraz je obnove suradnje MMF-a s moldavskim vlastima nakon izborâ u srpnju 2021. Postignut je novi dogovor na tehničkoj razini o trogodišnjem programu u okviru proširenog kreditnog instrumenta/proširenog instrumenta za financiranje u iznosu od 558,3 milijuna USD koji je Izvršni odbor MMF-a donio u prosincu 2021. Prvi obrok u iznosu od 79,8 milijuna USD isplaćen je odmah po donošenju.

- **Ukrajina: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19**

Program makrofinancijske pomoći Ukrajini zbog bolesti COVID-19 u iznosu od 1,2 milijarde EUR stupio je na snagu u rujnu 2020. Uvjeti strukturne politike tog petog

programa makrofinancijske pomoći nadovezuju se na prošla postignuća i reforme ostvarene u okviru programa makrofinancijske pomoći u četirima područjima: upravljanje javnim financijama, upravljanje i vladavina prava, poboljšanje poslovne klime te energetska poduzeća i poduzeća u državnom vlasništvu. Prva tranša u iznosu od 600 milijuna EUR isplaćena je 9. prosinca 2020.

Isplata druge tranše ovisila je o uspješnoj provedbi osam mjera strukturne politike na koje se Ukrajina obvezala u memorandumu o razumijevanju i programa MMF-a. Makrofinancijska pomoć Ukrajini zbog bolesti COVID-19 pružena je zajedno s drugim sredstvima međunarodnih financijskih institucija i bilateralnih donatora, ponajprije MMF-a, s kojim je 9. lipnja 2020. dogovoren 18-mjesečni *stand-by* aranžman u iznosu od 5 milijardi USD. Napredak u provedbi uvjeta dogovorenih s MMF-om bio je neujednačen, pa je prva revizija programa, uključujući produljenje programa do kraja lipnja 2022., dovršena tek u studenome 2021. Na temelju prethodnog pisma namjere MMF-a o znatnom napretku u pogledu ključnih prioriteta programa i s obzirom na Komisijinu procjenu o uspješnoj provedbi strukturnih mjera dogovorenih u memorandumu o razumijevanju druga tranša u iznosu od 600 milijuna EUR isplaćena je 25. listopada 2021. Time je dovršena uspješna provedba programa makrofinancijske pomoći Ukrajini zbog bolesti COVID-19.

U kontekstu sve većih geopolitičkih tenzija koje su prethodile ruskoj invaziji na Ukrajinu, Europska komisija donijela je 1. veljače 2022. prijedlog odluke o pružanju nove hitne makrofinancijske pomoći Ukrajini u iznosu od najviše 1,2 milijarde EUR u zajmovima, koja se isplaćuje u dva jednaka obroka. Europski parlament i Vijeće donijeli su 24. veljače 2022. odluku kojom su šesti put od 2014. odobrili program makrofinancijske pomoći Ukrajini. Komisija i Ukrajina potpisale su 3. ožujka povezani memorandum o razumijevanju kojim je omogućena isplata prvog obroka u iznosu od 600 milijuna EUR u dvije tranše 11. i 18. ožujka 2022. Kao izvanredan odgovor na hitne potrebe Ukrajine za financiranjem i zato što se uvjeti dogovoreni u memorandumu o razumijevanju u ovoj fazi ne mogu ispuniti zbog više sile, Komisija je, nakon što je u savjetovanju s Odborom država članica za makrofinancijsku pomoć dobila potvrdu za to, odlučila nastaviti s hitnom isplatom druge tranše u iznosu od 600 milijuna EUR u svibnju. Ta hitna makrofinancijska pomoć pruža se zajedno sa sredstvima međunarodnih financijskih institucija i bilateralnih donatora, uključujući 18-mjesečni *stand-by* aranžman u iznosu od 5 milijardi USD dogovoren s MMF-om 9. lipnja 2020. Nakon uspješnog dovršetka prve revizije programa u studenome 2021. Odbor MMF-a produljio je trajanje *stand-by* aranžmana do kraja lipnja 2022. Druga revizija programa počela je 23. veljače 2022., dan prije ruske invazije. S obzirom na izvanrednu situaciju Ukrajina je zatim zatražila hitno financiranje u okviru instrumenta za brzo financiranje i 9. travnja primila 1,4 milijarde USD.

3.2 Južno susjedstvo

- **Jordan: treći program makrofinancijske pomoći i program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19**

Nakon što je treći program makrofinancijske pomoći Jordanu u iznosu od 500 milijuna EUR stupio na snagu u siječnju 2020., jordanske su vlasti u travnju 2020. zatražile dodatnu pomoć u kontekstu pandemije bolesti COVID-19, a EU je odobrio dodatnih 200 milijuna EUR makrofinancijske pomoći u obliku zajmova. Uvjeti politike za makrofinancijsku pomoć ponajprije su usmjereni na i. poboljšanje upravljanja javnim

financijama ii. borbu protiv korupcije, iii. reforme u sektoru komunalnih usluga, iv. reformiranje socijalne politike i politike tržišta rada te v. upravljanje.

Prvi obrok (150 milijuna EUR, uvećan za dodatnih 100 milijuna EUR) isplaćen je 25. studenoga 2020. Drugi i treći obrok podliježu posebnim uvjetima politike koje su Jordan i EU dogovorili u memorandumu o razumijevanju. Druga tranša (50 milijuna EUR i dodatnih 200 milijuna EUR) isplaćena je 20. srpnja 2021., čime je uspješno dovršen dio pomoći koji se odnosi na bolest COVID-19. Nakon savjetovanja s Odborom država članica za makrofinancijsku pomoć odobreno je izuzeće od jednog uvjeta (o uvođenju sustava za elektroničko izdavanje računa) radi isplate druge tranše. Taj se uvjet za koji je odobreno izuzeće ipak mora u cijelosti ispuniti nakon što se provedu sve reforme potrebne za isplatu treće tranše. Treća tranša u iznosu od 200 milijuna EUR ostaje na raspolaganju do travnja 2023.

Ti programi makrofinancijske pomoći pružaju se zajedno sa sredstvima međunarodnih financijskih institucija i bilateralnih donatora, uključujući MMF. MMF je 25. ožujka 2020. odobrio četverogodišnji program proširenog instrumenta za financiranje za Jordan u vrijednosti od 1,1 milijarde EUR (270 % kvote). Taj je iznos kasnije povećan na oko 1,3 milijarde EUR (ekvivalent 312 % kvote za Jordan). MMF je u okviru instrumenta za brzo financiranje 20. svibnja 2020. Jordanu stavio na raspolaganje i pomoć za hitne slučajeve u iznosu od oko 366 milijuna EUR kako bi pomogao toj zemlji u ublažavanju utjecaja pandemije. Do prosinca 2021. ukupne MMF-ove isplate Jordanu od početka 2020. dosegule su oko 1 milijardu EUR. Program proširenog instrumenta za financiranje uredno se provodi, a treća je revizija pravodobno dovršena u prosincu 2021. Iako je jordanski javni dug ostao visok na 110 % BDP-a na kraju 2021., MMF je procijenio da je održiv.

- **Tunis: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19**

EU je u okviru paketa makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19 koji je donesen u svibnju 2020. odobrio program makrofinancijske pomoći Tunisu od 600 milijuna EUR. Memorandum o razumijevanju i sporazum o jamstvenom instrumentu potpisani su 24. studenoga 2020., tuniski parlament ratificirao ih je 15. travnja 2021., a stupili su na snagu 11. svibnja 2021. po objavi u Službenom listu Republike Tunis. Program je bio na raspolaganju 12 mjeseci, što znači da je trajao do svibnja 2022. Uvjeti politike za makrofinancijsku pomoć ponajprije su usmjereni na četiri tematska područja: upravljanje javnim financijama i reforma civilnog sektora, reforme u poduzećima u državnom vlasništvu, socijalna zaštita i ulagačka klima.

Makrofinancijska pomoć isplaćena je u dvije tranše od 300 milijuna EUR. Prvi obrok ovisio je o općim političkim preduvjetima za makrofinancijsku pomoć, a isplaćen je 1. lipnja 2021. Provedba potrebnih reformi politike očito je ubrzana radi isplate druge tranše i svi su uvjeti uglavnom ispunjeni. Unatoč određenim sumnjama u pogledu političkih preduvjeta na temelju dopisa tuniskih vlasti u kojem su utvrđene obveze u političkom kalendaru ove godine omogućena je isplata druge tranše 25. svibnja 2022.

Pomoć će dopuniti sredstva koja su stavili na raspolaganje drugi donatori, uključujući MMF, koji je u okviru instrumenta za brzo financiranje 10. travnja 2020. odobrio program za Tunis od 685 milijuna EUR.

3.3 Zapadni Balkan

- **Albanija: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19**

Nakon razornih potresa u studenome 2019. i s obzirom na otežanu situaciju uzrokovanu pandemijom bolesti COVID-19 Albanija je 15. travnja 2020. podnijela službeni zahtjev za makrofinancijsku pomoć. Kako bi odgovorio na taj zahtjev, EU je u okviru paketa makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19 odobrio program makrofinancijske pomoći Albaniji u iznosu od 180 milijuna EUR. Memorandum o razumijevanju potpisan je i stupio je na snagu 3. studenoga 2020., a na isti datum potpisan je i sporazum o jamstvenom instrumentu, koji je stupio na snagu 26. siječnja 2021. zbog primjene različitih nacionalnih postupaka. Cilj uvjetâ politike za makrofinancijsku pomoć bio je otkloniti neke od nedostataka u upravljanju javnim financijama, financijskom sektoru, dobrom upravljanju te borbi protiv korupcije i politikama socijalne zaštite.

Makrofinancijska pomoć isplaćena je u dvije tranše od 90 milijuna EUR. Prvi obrok isplaćen je 31. ožujka 2021. Drugi i završni obrok isplaćen je 5. studenoga 2021. nakon što je Albanija ispunila uvjete politike o kojima je ovisio.

Pomoć je trebala dopuniti sredstva koja su stavili na raspolaganje drugi donatori, uključujući MMF, koji je u okviru instrumenta za brzo financiranje 10. travnja 2020. odobrio program za Albaniju u iznosu od 174 milijuna EUR.

- **Bosna i Hercegovina: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19**

Nakon što je Bosna i Hercegovina 14. travnja 2020. podnijela službeni zahtjev za makrofinancijsku pomoć zbog pandemije bolesti COVID-19, za tu je zemlju izdvojeno 250 milijuna EUR u paketu makrofinancijske pomoći zbog pandemije bolesti COVID-19. Memorandum o razumijevanju i sporazum o jamstvenom instrumentu potpisani su 15. siječnja 2021. i stupili su na snagu 9. lipnja 2021. Uzrok znatnog kašnjenja duljina je postupaka donošenja odluka u toj zemlji. Cilj je uvjetâ politike za makrofinancijsku pomoć otkloniti neke od nedostataka u gospodarskom upravljanju i izgradnji institucija, stabilnosti financijskog sektora, transparentnosti i borbi protiv korupcije te osigurati bolje funkcioniranje tržišta rada.

Makrofinancijska pomoć trebala je biti isplaćena u dvije tranše od 125 milijuna EUR. Prvi obrok isplaćen je 7. listopada 2021., dok druga tranša nije isplaćena zbog ograničene provedbe reformi na kraju razdoblja raspoloživosti.

Pomoć će dopuniti sredstva koja su stavili na raspolaganje drugi donatori, uključujući MMF, koji je u okviru instrumenta za brzo financiranje 20. travnja 2020. odobrio program u iznosu od 330 milijuna EUR.

- **Kosovo: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19**

Nakon što je Kosovo 8. travnja 2020. podnijelo službeni zahtjev za makrofinancijsku pomoć zbog pandemije bolesti COVID-19, zemlja je primila novi program makrofinancijske pomoći u iznosu od 100 milijuna EUR. Uvjeti politike za makrofinancijsku pomoć ponajprije su bili usmjereni na jačanje javnih financija,

povećanje finansijske stabilnosti, rješavanje problema nepridržavanja propisa, unapređenje strategije vladavine prava i poboljšanje izgleda mladih za zapošljavanje.

Makrofinancijska pomoć isplaćena je u dvije tranše od 50 milijuna EUR. Prvi obrok isplaćen je 6. listopada 2020. Drugi i završni obrok isplaćen je 1. lipnja 2021. nakon što je Kosovo ispunilo uvjete politike o kojima je ovisio.

Pomoć je trebala dopuniti sredstva MMF-a (52 milijuna EUR) u okviru instrumenta za brzo financiranje (50 % kvote za Kosovo u fondu), koja su odobrena 10. travnja 2020.

- **Crna Gora: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19**

Nakon što je Crna Gora 15. travnja 2020. podnijela službeni zahtjev za makrofinancijsku pomoć, EU je u okviru paketa makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19 odobrio program makrofinancijske pomoći Crnoj Gori u iznosu od 60 milijuna EUR. Uvjeti politike za makrofinancijsku pomoć ponajprije su bili usmjereni na jačanje javnih financija i borbu protiv korupcije, povećanje finansijske stabilnosti, poboljšanje poslovnog okruženja i reformiranje socijalne zaštite.

Makrofinancijska pomoć isplaćena je u dvije tranše od 30 milijuna EUR. Prva je isplaćena 6. listopada 2020. Drugi i završni obrok isplaćen je 1. lipnja 2021. nakon što je Crna Gora ispunila uvjete politike o kojima je ovisio.

Pomoć je trebala dopuniti sredstva koja su stavili na raspolaganje drugi donatori, uključujući MMF, koji je u okviru instrumenta za brzo financiranje 24. lipnja 2020. odobrio program za Crnu Goru u iznosu od 75 milijuna EUR.

- **Sjeverna Makedonija: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19**

Nakon što je Sjeverna Makedonija 15. travnja 2020. podnijela službeni zahtjev za makrofinancijsku pomoć, EU je u okviru paketa makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19 predložio program makrofinancijske pomoći Sjevernoj Makedoniji u iznosu od 160 milijuna EUR. Uvjeti politike za makrofinancijsku pomoć ponajprije su bili usmjereni na jačanje javnih financija i borbu protiv korupcije, povećanje finansijske stabilnosti, poboljšanje poslovnog okruženja i reformiranje socijalne zaštite.

Makrofinancijska pomoć isplaćena je u dvije tranše od 80 milijuna EUR. Prvi obrok isplaćen je 6. listopada 2020. Drugi i završni obrok isplaćen je 1. lipnja 2021. nakon što je Sjeverna Makedonija ispunila uvjete politike o kojima je ovisio.

Pomoć je trebala dopuniti sredstva koja su stavili na raspolaganje drugi donatori, uključujući MMF, koji je u okviru instrumenta za brzo financiranje 10. travnja 2020. odobrio program za Sjevernu Makedoniju u iznosu od 176 milijuna EUR.

4 OSIGURAVANJE PRAVILNE UPOTREBE SREDSTAVA MAKROFINANCIJSKE POMOĆI: OPERATIVNE PROCJENE, *EX POST* EVALUACIJE I REVIZIJE

4.1 Operativne procjene

U skladu sa zahtjevima Financijske uredbe EU-a Komisija uz pomoć vanjskih savjetnika provodi operativne procjene kako bi dobila razumno jamstvo za funkcioniranje administrativnih postupaka i financijskih krugova u zemljama korisnicama.

Operativne su procjene usmjerene na sustave upravljanja javnim financijama. Posebno su usmjerene na način organizacije ministarstava financija i središnjih banaka te postupaka koje oni provode. Točnije, usmjerene su na način na koji se upravlja računima na koje se uplaćuju sredstva EU-a. Uz to se posebna pozornost posvećuje funkcioniranju ustanova za vanjske revizije, njihovoj neovisnosti, programima rada i djelotvornosti njihovih kontrola. Ispituju se i postupci javne nabave na središnjoj razini.

U kontekstu programâ makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19 i trećeg programa makrofinancijske pomoći Jordanu 2020. provedeno je 10 operativnih procjena. U tim je procjenama potvrđena primjerenost financijskih krugova i postupaka u partnerskim zemljama za potrebe makrofinancijske pomoći. Nove procjene 2021. nisu bile potrebne.

4.2 Ex post evaluacije

Komisija u skladu s Financijskom uredbom EU-a i odgovarajućim odlukama o makrofinancijskoj pomoći provodi *ex post* evaluacije⁷ po dovršetku programâ makrofinancijske pomoći kako bi procijenila njihov učinak. Dva su glavna cilja tih evaluacija:

- i. analizirati učinak makrofinancijske pomoći na gospodarstvo zemlje korisnice, a posebno na održivost njezina vanjskog položaja; i
- ii. procijeniti dodanu vrijednost djelovanja EU-a.

U siječnju i travnju 2021. Komisija je objavila radne dokumente službi za *ex post* evaluacije prvog programa makrofinancijske pomoći Tunisu i trećeg programa makrofinancijske pomoći Ukrajini. Radni dokument službi Komisije uz ovo Izvješće donosi dodatne informacije o tim dvjema procjenama.

Nadalje, 2021. dovršena je zajednička *ex post* evaluacija drugog programa makrofinancijske pomoći Tunisu i Jordanu, kao i metaevaluacija svih programa makrofinancijske pomoći provedenih od 2010. do 2020. U okviru metaevaluacije procijenjena su načela i značajke kojima se uređuje instrument makrofinancijske pomoći i nastojalo se dobiti podatke o tome kako poboljšati i. njegovu relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i dodanu vrijednost te ii. njegovu mogućnost reagiranja na prioritete vanjskog djelovanja EU-a. Očekuje se da će prateći radni dokumenti službi za te dvije evaluacije biti objavljeni 2022.

- **Drugi program makrofinancijske pomoći Tunisu i Jordanu:** u vanjskoj studiji zaključeno je da su veličina, oblik i odabir trenutka provedbe programa u te dvije zemlje relevantni i primjereni potrebama tih zemalja za financiranjem te da osiguravaju dodanu vrijednost EU-a. U obje zemlje makrofinancijska pomoć

⁷ Sve *ex post* evaluacije dostupne su na internetskim stranicama Komisije: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

imala je pozitivan učinak na održivost duga i pomogla je u promicanju makroekonomske stabilizacije. Uvjeti su bili relevantni i usmjereni na ključna područja reformi. Programi su pridonijeli pozitivnim promjenama u nekim područjima reformi unatoč tomu što je u određenim drugim reformama ostvaren djelomičan napredak. Iz regionalne perspektive pozitivan utjecaj i prelijevanja dvaju programa makrofinancijske pomoći na Bliski istok i sjevernu Afriku bili su manje mjerljivi i uglavnom povezani s učinkom na povjerenje.

- **Metaevaluacija programa makrofinancijske pomoći provedenih od 2010. do 2020.:** u vanjskoj studiji zaključeno je da su programi makrofinancijske pomoći bili djelotvorni, relevantni i dosljedni i da su ostvarili dodanu vrijednost EU-a. Nadalje, utvrđeno je da je instrument makrofinancijske pomoći bio djelotvoran tako što je pridonio i ponovnoj uspostavi vanjske održivosti i promicanju strukturnih reformi. Osim toga, u studiji je primijećena važnost osjećaja odgovornosti za reforme u partnerskim zemljama kako bi se osiguralo da provedene reforme politike imaju dugotrajan učinak. U studiji je naglašeno i da može proći mnogo vremena dok programi makrofinancijske pomoći postanu operativni te su predložene ideje kako olakšati brži i djelotvorniji odgovor instrumenta u izazovnom geopolitičkom kontekstu. U evaluaciji je istaknuta potreba za jačanjem vidljivosti makrofinancijske pomoći u zemljama korisnicama. U tom je pogledu i događanje koje je Komisija organizirala 16. studenoga 2021. povodom 30. godišnjice instrumenta bilo važno za informiranje o instrumentu izvan Europske unije. Predstavници na visokoj razini iz zemalja korisnica, društava za poslovno savjetovanje, delegacija EU-a i država članica sudjelovali su u raspravi o tome što se dosad postiglo makrofinancijskom pomoći i koje su moguće strategije za njezinu budućnost. Iz metodološke perspektive *ex post* evaluacije programa makrofinancijske pomoći provedene su na visokoj razini, posebno otkad su na snagu stupile smjernice za bolju regulativu iz 2015.

Dodatne informacije o tim dvjema evaluacijama navedene su u radnom dokumentu službi priloženom ovom Izvješću i bit će dostupne u radnim dokumentima službi koji će biti objavljeni za obje evaluacije.

5 OPĆA KRETANJA POVEZANA S INSTRUMENTOM MAKROFINANCIJSKE POMOĆI

5.1 *Funkcioniranje instrumenta makrofinancijske pomoći*

U Zajedničkoj izjavi Europskog parlamenta i Vijeća o makrofinancijskoj pomoći iz 2013.⁸ opisuje se makroekonomska i financijska narav te pomoći i jasno se navodi da je ona usmjerena na „ponovnu uspostavu održivog stanja na području vanjskog financiranja u trećim zemljama i teritorijima koji ispunjavaju uvjete i koji se suočavaju s poteškoćama na području vanjskog financiranja”. Stoga je važno makrofinancijsku pomoć djelotvorno i pravodobno mobilizirati kako bi bila uspješan instrument „za hitne slučajeve”.

Osim toga, u izvješćima Europskog revizorskog suda i u metaevaluaciji programâ

⁸ Zajednička izjava Europskog parlamenta i Vijeća donesena zajedno s Odlukom o pružanju daljnje makrofinancijske pomoći Gruziji (Odluka br. 2013/778/EU od 12. kolovoza 2013.). Dostupno na:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=HR>

makrofinancijske pomoći (2010.–2020.) primijećeno je da odgode u donošenju odluka Europskog parlamenta i Vijeća o makrofinancijskoj pomoći u okviru redovnog zakonodavnog postupka mogu biti važan nedostatak instrumenta koji služi za svladavanje poteškoća povezanih s platnom bilancom. Zbog toga je Europski revizorski sud preporučio da bi „Komisija [...] sa suzakonodavcima trebala istražiti dostupne mogućnosti za ubrzanje procesa odobrenja budućih programa makrofinancijske pomoći, posebno u slučaju hitnog financiranja”⁹.

Komisija ipak vjeruje da iskustvo s paketom makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19 i s novim paketom hitne makrofinancijske pomoći Ukrajini upućuje na to da se postojećim sustavom makrofinancijske pomoći može osigurati brzo donošenje odluke ako sve institucije pristanu u cijelosti iskoristiti sve fleksibilnosti u postupcima koje su im dostupne. U oba slučaja Komisija se u suradnji s Parlamentom i Vijećem odlučila za primjenu postojećih hitnih postupaka koji su omogućili da oba suzakonodavca donesu odluku o pomoći u roku od mjesec dana od prijedloga Komisije. Europski parlament pozvao se na konkretnu klauzulu (članak 163.) svojeg Poslovnika prema kojoj odluku može donijeti odmah na plenarnoj sjednici i preskočiti korak s Odborom za međunarodnu trgovinu, što nije standardna praksa. Taj brzi postupak donošenja bio je moguć jer su sve institucije uvidjele potrebu za brzim odlukama u ovom izvanredno zahtjevnom razdoblju.

Stoga je poslovnicima Vijeća i Europskog parlamenta predviđen ubrzani postupak potreban za brzo donošenje odluka u hitnim situacijama. Pokazalo se da pravodobna i konstruktivna komunikacija omogućuje ubrzanje postupka donošenja odluka u redovnom zakonodavnom postupku uz potpunu uključenost Europskog parlamenta. To ne bi bio slučaj da je Komisija predložila mjere na temelju članka 213. UFEU-a (primjenjiv na slučajeve u kojima je potrebna žurna financijska pomoć i u kojima samo Vijeće donosi program makrofinancijske pomoći).

5.2 Makrofinancijska pomoć u VFO-u za razdoblje 2021.–2027.

Regija susjedstva EU-a i dalje je geopolitički i gospodarski nestabilna. Tu nestabilnost dodatno pogoršavaju humanitarne i gospodarske posljedice pandemije bolesti COVID-19 i ruske invazije na Ukrajinu. U tom kontekstu vjerojatno će i sljedećih godina postojati velika potreba da EU razmatra pružanje makrofinancijske pomoći.

Novi Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (poznat i kao instrument „Globalna Europa”) stupio je na snagu u lipnju 2021. nakon što su ga službeno donijeli Vijeće i Parlament. Instrument makrofinancijske pomoći ostat će odvojen od Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa te će se i dalje prema potrebi aktivirati posebni programi makrofinancijske pomoći na temelju zasebnih *ad hoc* odluka koje se temelje na primjenjivoj pravnoj osnovi iz Ugovora. Ipak, zajmovi makrofinancijske pomoći odsad će se jamčiti novim jamstvom za vanjsko djelovanje stvorenim na temelju Uredbe o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa po dosadašnjoj stopi rezervacija od 9 %.

U Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa i. utvrđeno je da se rezervacije iz jamstva za vanjsko djelovanje moraju financirati iz proračuna relevantnih geografskih programa i ii. određena je ukupna granica od 10 milijardi EUR za rezervacije iz jamstva za vanjsko djelovanje. Time bi se ustvari

⁹ Europski revizorski sud, Tematsko izvješće br. 03/2017, dostupno na: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_HR.pdf

ograničio opseg programâ makrofinancijske pomoći i drugih instrumenata (uključujući vanjsko kreditiranje Europske investicijske banke, EFOR+ i zajmove Euratoma) koji se mogu financirati u ovom VFO-u.

Jamstvom za vanjsko djelovanje više neće upravljati Jamstveni fond za vanjska djelovanja već zajednički fond za rezervacije. Komisija je krenula u procjenu povezanih rizika s obzirom na i. nova pravila o postupanju s nepredviđenim obvezama i ii. specifičan kontekst izloženosti Ukrajini i regiji. Tim bi se rizicima moglo baviti i nadolazeće preispitivanje Uredbe o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa u sredini razdoblja.

6 POGLED U BUDUĆNOST – PROGRAMI MAKROFINANCIJSKE POMOĆI I PRORAČUNSKO STANJE 2022.

Početak 2022. obilježilo je Komisijino donošenje dvaju novih prijedloga za makrofinancijsku pomoć Moldovi u iznosu od 150 milijuna EUR i Ukrajini u iznosu od 1,2 milijarde EUR. Makrofinancijska pomoć Moldovi zatražena je u studenome 2021. zbog krize u opskrbi plinom u kojoj se zemlja našla i aktualnog gospodarskog oporavka nakon pandemije, a iznosit će 120 milijuna EUR u zajmovima i 30 milijuna EUR u bespovratnim sredstvima. Ti će zajmovi i bespovratna sredstva biti isplaćeni u tri tranše po ispunjenju svih prethodno utvrđenih uvjeta. Moldova je 11. ožujka zatražila povećanje makrofinancijske pomoći zbog gospodarskih posljedica ruske invazije na Ukrajinu na njezine potrebe za financiranjem, među ostalim zbog velikog priljeva izbjeglica. U zahtjevu Moldove posebno je naglašena potreba za bespovratnim sredstvima. Kako bi se odgovorilo na taj zahtjev, trenutačno se radi na dopuni programa makrofinancijske pomoći širim paketom potpore kojim bi se mogao ispuniti zahtjev za više pomoći u obliku bespovratnih sredstava. Osim toga, komponenta bespovratnih sredstava u okviru makrofinancijske pomoći bit će koncentrirana na početku razdoblja kako bi se omogućila isplata više bespovratnih sredstava u prve dvije tranše (15 milijuna EUR u prvoj i 10 milijuna EUR u drugoj).

Europski parlament i Vijeće donijeli su 24. veljače 2022. odluku o novoj hitnoj makrofinancijskoj pomoći Ukrajini zbog rizika od eskalacije sukoba s Rusijom i jer je Ukrajina izgubila pristup međunarodnim tržištima kapitala. Ta je makrofinancijska pomoć bila u obliku zajmova u iznosu od 1,2 milijarde EUR, a prvih 600 milijuna EUR isplaćeno je u ožujku 2022. kako bi se pomoglo Ukrajini riješiti problem rastućeg deficita u financiranju zbog aktualnog sukoba s Rusijom. Ukrajinske su vlasti uglavnom poduzele mjere za provedbu dogovorenog uvjeta. Međutim, ratne su okolnosti viša sila koja je spriječila učinkovit dovršetak mjera strukturne politike o kojem ovisi isplata druge tranše makrofinancijske pomoći. Komisija je nakon pažljive procjene i savjetovanja s Odborom za makrofinancijsku pomoć odlučila ipak nastaviti s hitnom isplatom druge tranše u iznosu od 600 milijuna EUR već u svibnju 2022.

Europsko je vijeće ponovno potvrdilo svoju potporu Ukrajini 30. svibnja 2022. i spremno je 2022. odobriti novu izvanrednu makrofinancijsku pomoć u iznosu od najviše 9 milijardi EUR.

Na temelju napretka u provedbi reformi politike i ispunjenja političkog preduvjeta posljednja tranša makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19 isplaćena je Tunisu 25. svibnja 2022., dok druga tranša Bosni i Hercegovini nije isplaćena zbog ograničene provedbe reformi na kraju razdoblja raspoloživosti. Posljednji obrok trećeg programa makrofinancijske pomoći Jordanu ostaje na raspolaganju do travnja 2023.

Komisija je spremna razmotriti sve buduće zahtjeve za makrofinancijsku pomoć i predložiti će prema potrebi nove i/ili dodatne programe za prihvatljive partnere.

U tablici 1. prikazan je pregled obveza i isplata bespovratnih sredstava makrofinancijske pomoći te isplata zajmova makrofinancijske pomoći za 2019., 2020., 2021. i (okvirno) za 2022. Očekuje se da će se u 2022. ukupno isplatiti 1 575 milijuna EUR u zajmovima i 25 milijuna EUR u bespovratnim sredstvima.

Tablica 1: Obveze i isplate bespovratnih sredstava makrofinancijske pomoći i isplate zajmova makrofinancijske pomoći u razdoblju 2019.–2022. (u EUR)¹⁰

	2019.	2020.	2021.	2022. (okvirno)
Odobrena sredstva za preuzete obveze u pogledu bespovratnih sredstava u proračunu	27 000 000	20 000 000	227 200	50 000 000
Operativne procjene, <i>ex post</i> evaluacije	125 900	293 900	227 200	naknadno će se odrediti
Ostali mogući programi makrofinancijske pomoći	—	—	—	30 000 000
Obveze, ukupno	125 900	293 900	227 200	30 000 000
Neobvezujuća proračunska sredstva	26 874 100	19 706 100		naknadno će se odrediti
Odobrena sredstva za isplatu bespovratnih sredstava u proračunu	27 000 000	27 000 000	362 400	25 000 000
Operativne procjene, <i>ex post</i> evaluacije	304 949	284 600	362 400	—
Treći program makrofinancijske pomoći Gruziji (dovršen)	—	5 000 000	—	—
Program makrofinancijske pomoći Moldovi (dovršen)	10 000 000	10 000 000	—	—
Program makrofinancijske pomoći Moldovi	—	—	—	25 000 000
Ostali mogući programi makrofinancijske pomoći	—	—	—	—
Plaćanja, ukupno	10 304 949	15 284 600	362 400	25 000 000
Neiskorištena sredstva za isplate bespovratnih sredstava	16 695 051	11 715 400		—
Isplate zajmova makrofinancijske pomoći				
Treći program makrofinancijske pomoći Gruziji (dovršen)	—	20 000 000	—	—
Program makrofinancijske pomoći Moldovi (dovršen)	20 000 000	20 000 000	—	—
Četvrti program makrofinancijske pomoći Ukrajini (dovršen)	—	500 000 000	—	—
Drugi program makrofinancijske pomoći Jordanu (dovršen)	100 000 000	—	—	—
Treći program makrofinancijske pomoći Jordanu ¹¹	—	100 000 000	200 000 000	—
Drugi program makrofinancijske pomoći Tunisu (dovršen)	300 000 000	—	—	—
Program makrofinancijske pomoći Moldovi	—	—	—	75 000 000
Hitna makrofinancijska pomoć Ukrajini	—	—	—	1 200 000 000
Isplate zajmova makrofinancijske pomoći, ukupno	420 000 000	640 000 000	200 000 000	1 275 000 000
Programi makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19:				
Program makrofinancijske pomoći Gruziji (djelomično isplaćen)		75 000 000	—	—
Program makrofinancijske pomoći Moldovi (dovršen)		50 000 000	50 000 000	—
Program makrofinancijske pomoći Ukrajini (dovršen)		600 000 000	600 000 000	—
Program makrofinancijske pomoći Jordanu (dovršen)		150 000 000	50 000 000	—
Program makrofinancijske pomoći Tunisu (dovršen)		—	300 000 000	300 000 000
Program makrofinancijske pomoći Albaniji (dovršen)		—	180 000 000	—
Program makrofinancijske pomoći Moldovi (djelomično isplaćen)		—	125 000 000	—
Program makrofinancijske pomoći Kosovu (dovršen)		50 000 000	50 000 000	—
Program makrofinancijske pomoći Crnoj Gori (dovršen)		30 000 000	30 000 000	—
Program makrofinancijske pomoći Sjevernoj Makedoniji (dovršen)		80 000 000	80 000 000	—
Isplate zajmova makrofinancijske pomoći, ukupno	420 000 000	1 675 000 000	1 665 000 000	1 575 000 000

¹⁰ U tablici nisu uzeti u obzir prijedlozi za nove programe makrofinancijske pomoći nakon 1. lipnja 2022.

¹¹ Treći obrok u iznosu od 200 milijuna EUR ostaje na raspolaganju do travnja 2023.