



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 20 lipca 2022 r.
(OR. pl)

11538/22

ECOFIN 753
RELEX 1056
NIS 19
MED 37
COEST 594

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	19 lipca 2022 r.
Do:	Sekretariat Generalny Rady
Nr dok. Kom.:	COM(2022) 341 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie realizacji pomocy makrofinansowej dla państw trzecich w 2021 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 341 final.

Zał.: COM(2022) 341 final



Bruksela, dnia 19.7.2022 r.
COM(2022) 341 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie realizacji pomocy makrofinansowej dla państw trzecich w 2021 r.

{SWD(2022) 192 final}

SPIS TREŚCI

1	WPROWADZENIE	2
2	ZMIANY MAKROEKONOMICZNE W KRAJACH PARTNERSKICH	3
2.1	Wschodnie sąsiedztwo	4
2.2	Południowe sąsiedztwo	5
2.3	Balkany Zachodnie.....	5
3	OPERACJE POMOCY MAKROFINANSOWEJ W 2021 R.	6
3.1	Wschodnie sąsiedztwo	7
	• Gruzja: Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19	7
	• Mołdawia: Pomoc makrofinansowa i pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19	8
	• Ukraina: Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19	8
3.2	Południowe sąsiedztwo	9
	• Jordania: III operacja pomocy makrofinansowej i pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19	9
	• Tunezja: Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19	10
3.3	Balkany Zachodnie.....	11
	• Albania: Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19.....	11
	• Bośnia i Hercegowina: Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19...	11
	• Kosowo ¹ : Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19.....	12
	• Czarnogóra: Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19.....	12
	• Macedonia Północna: Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19.....	12
4	ZAPEWNIENIE PRAWDŁOWEGO WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW Z POMOCY MAKROFINANSOWEJ: OCENY OPERACYJNE, OCENY EX POST I KONTROLE	13
4.1	Oceny operacyjne	13
4.2	Oceny ex post	13
5	OGÓLNE ZMIANY DOTYCZĄCE INSTRUMENTU POMOCY MAKROFINANSOWEJ	15
5.1	Funkcjonowanie instrumentu pomocy makrofinansowej.....	15

¹ Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

**6 PERSPEKTYWY – OPERACJE POMOCY MAKROFINANSOWEJ
I SYTUACJA BUDŻETOWA W 2022 R..... 16**

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie realizacji pomocy makrofinansowej dla państw trzecich w 2021 r. (2)

1 Wprowadzenie

Pomoc makrofinansowa stanowi instrument finansowy UE (3) rozszerzony na kraje partnerskie, które doświadczają kryzysu bilansu płatniczego. Od czasu jej ustanowienia w 1990 r. pomoc makrofinansowa przyczynia się do zwiększenia stabilności makroekonomicznej i finansowej w krajach sąsiadujących lub bliskich geograficznie UE, zachęcając jednocześnie do przeprowadzania reform strukturalnych w tych krajach. Stanowi ona uzupełnienie innych niż ostrożnościowe rozwiązań w zakresie udzielania pożyczek uzgodnionych z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) oraz jest uwarunkowana istnieniem takiego programu. Dzięki uwolnieniu w pewnym stopniu od presji w zakresie rozwiązywania problemów związanych z bilansem płatniczym kraj partnerski może zwiększyć swoją przestrzeń fiskalną, poprawić długookresową zdolność do obsługi długu i skoncentrować się na przeprowadzaniu potrzebnych reform. Operacje pomocy makrofinansowej usprawniają ścieżkę dostosowań makroekonomicznych i w efekcie mogą mieć pozytywne skutki społeczne, dając krajowi więcej czasu i możliwości na zajęcie się głównymi przyczynami kryzysu.

Pomoc makrofinansowa przybiera najczęściej formę pożyczek, na które Komisja pożyczka środki na rynkach kapitałowych. Następnie Komisja pożyczka te środki państwu będącemu beneficjentem. W niektórych przypadkach pomoc makrofinansowa ma formę dotacji finansowanych z budżetu UE lub też stanowi połączenie pożyczek i dotacji.

Pomoc makrofinansowa jest przekazywana w transzach i tylko wtedy, gdy spełniono szczególne kryteria uzgodnione z danym państwem dotyczące reformy strukturalnej. Warunki te stanowią podstawę wdrożenia zdecydowanych środków dostosowawczych i reform, które mają na celu: (i) wzmocnienie systemów finansów publicznych oraz (ii) wsparcie trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Warunkiem wstępnym przyznania pomocy makrofinansowej jest ponadto stosowanie przez państwo będące beneficjentem skutecznych mechanizmów demokratycznych. Obejmują one: posiadanie wielopartyjnego systemu parlamentarnego; przestrzeganie praworządności; oraz gwarantowanie poszanowania praw człowieka. W ten sposób pomoc makrofinansowa uzupełnia standardowe unijne instrumenty pomocy i współpracy oraz wnosi wkład w osiągnięcie szerszej zakrojonych celów, jakimi są utrzymanie stabilności, przyczynianie się do dobrobytu i promowanie naszych głównych wartości poza UE. Pomoc makrofinansową uznaje się powszechnie za

² Niniejsze sprawozdanie opiera się na informacjach dostępnych do czerwca 2022 r.

³ Podstawę prawną pomocy makrofinansowej dla państw trzecich innych niż kraje rozwijające się stanowi art. 212 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Jeżeli państwo trzecie wymaga pilnej pomocy finansowej, jako podstawę prawną można zastosować art. 213 TFUE.

skuteczny instrument reagowania na kryzysy, który zapewnia dużą widoczność i elastyczność pomocy UE i skutecznie zachęca do zmian krajowych polityk⁽⁴⁾. Wniosek dotyczący skuteczności pomocy makrofinansowej w reagowaniu na kryzysy jest potwierdzony przez wyniki kilku niezależnych ocen *ex post* zakończonych operacji pomocy makrofinansowej⁽⁵⁾.

Jako instrument kryzysowy i w przeciwieństwie do innych zewnętrznych instrumentów finansowych UE pomoc makrofinansowa nie służy do zapewniania wsparcia finansowego w sposób regularny i programowalny. Z tego powodu w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 poszczególne operacje pomocy makrofinansowej będą w dalszym ciągu uruchamiane na podstawie decyzji ad hoc. Jeżeli ich podstawą jest art. 212 TFUE, te decyzje ad hoc dotyczące poszczególnych operacji pomocy makrofinansowej są regulowane zwykłą procedurą ustawodawczą, która wymaga, aby każda operacja (lub kilka operacji jednocześnie, tak jak było w przypadku pakietu pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19 przyjętego w maju 2020 r.) musi być zatwierdzona przez Parlament Europejski i Radę.

Niniejsze roczne sprawozdanie przygotowano zgodnie z obowiązkami informacyjnymi Komisji określonymi w różnych decyzjach Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczących operacji pomocy makrofinansowej. Do sprawozdania dołączono dokument roboczy służb Komisji, w którym przedstawiono bardziej szczegółową analizę dotyczącą uwarunkowań makroekonomicznych i realizacji poszczególnych operacji pomocy makrofinansowej.

2 ZMIANY MAKROEKONOMICZNE W KRAJACH PARTNERSKICH

Po okresie recesji gospodarczej wywołanej pandemią COVID-19 w 2020 r. gospodarki krajów objętych procesem rozszerzenia i krajów objętych polityką sąsiedztwa odnotowały ożywienie w 2021 r. Czas trwania i nasilenie recesji w poszczególnych krajach były bardzo zróżnicowane. Różnice te odzwierciedlają zarówno odmienny sposób rozprzestrzeniania się pandemii w różnych krajach, jak i różne struktury gospodarcze partnerów oraz ich zróżnicowaną zdolność do wprowadzenia skutecznych środków zaradczych. Późniejsze ożywienie gospodarcze także było nierównomierne. W niniejszej części przeanalizowano wyzwania o wymiarze regionalnym, w obliczu których stoją kraje w sąsiedztwie UE i Bałkany Zachodnie, natomiast wyniki gospodarcze tych krajów poddano dalszej ocenie w podziale na kraje w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

Mimo że przedstawiony poniżej przegląd sytuacji regionalnej ma charakter retrospektywny, należy zauważyć, że inwazja Rosji na Ukrainę znacznie pogarsza ogólne prognozy, nie tylko ze względu na jej niszczący, bezpośredni wpływ na Ukrainę. Choć skutki tej inwazji mogą w największym stopniu dotknąć niektórych sąsiadów Ukrainy należących do Partnerstwa Wschodniego (PW), będą one odczuwalne we wszystkich trzech regionach. Inwazja na Ukrainę doprowadziła do deprecjacji waluty i silnej presji na ceny żywności i energii w krajach należących do PW. Odbiła się ona również silnie na zaufaniu konsumentów i przedsiębiorstw. W najbliższych miesiącach konflikt ten będzie

⁴ Pomoc makrofinansowa uzupełnia także inne unijne działania zewnętrzne lub instrumenty na rzecz sąsiedztwa i Bałkanów Zachodnich, w tym wsparcie budżetowe, w ramach którego w 2021 r. w regionach tych wypłacono dotacje w łącznej wysokości 461 mln EUR. Najnowsze sprawozdanie na temat wsparcia budżetowego jest dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/budget_support_-_trends_and_results_2021.pdf

⁵ Wszystkie oceny *ex post* są dostępne na stronie internetowej Komisji: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en

miał duży wpływ na handel, przekazy pieniężne i inwestycje. Ogólnie rzecz biorąc, region PW czeka prawdopodobnie rok stagflacji. W południowym sąsiedztwie, pomimo ogólnie niskiej ekspozycji związanej z wymianą handlową, presja wywołana konfliktem jest odczuwalna poprzez wyższe ceny żywności i zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego (w przypadku niektórych krajów większość importu pszenicy – będącej kluczowym i wysoko subsydiowanym produktem podstawowym – pochodzi z Rosji i Ukrainy), a także poprzez (często wysoko subsydiowane) ceny energii. Ponadto w niektórych krajach południowego sąsiedztwa zahamowane zostanie również ożywienie w sektorze turystyki po zakończeniu pandemii COVID-19. Podobnie wyglądają prognozy dla Bałkanów Zachodnich: utrzymujący się wzrost cen energii, żywności i transportu przyczyni się do dalszego przyspieszenia inflacji, przez co zmniejszy się realny dochód do dyspozycji gospodarstw domowych i spożycie prywatne. Wzrost gospodarczy może ulec dalszemu osłabieniu w najbardziej uzależnionych od turystyki krajach Bałkanów Zachodnich. Na prognozy gospodarcze we wszystkich trzech regionach będą mieć wpływ: (i) zakłócenia międzynarodowych łańcuchów dostaw oraz (ii) niższy popyt wynikający z niższych perspektyw wzrostu u głównych partnerów handlowych, w tym UE. Czynniki te mogą wpłynąć na eksport, bezpośrednie inwestycje zagraniczne i przekazy pieniężne, a tym samym pogłębić istniejącą nierównowagę zewnętrzną.

2.1 Wschodnie sąsiedztwo

W 2021 r. gospodarki regionu wschodniego sąsiedztwa odbudowywały się po wywołanej pandemią recesji w 2020 r. Wśród czynników wpływających na tę odbudowę można wymienić: (i) wzrost spożycia gospodarstw domowych w stosunku do bardzo niskiego poziomu bazowego; (ii) gwałtowny wzrost przekazów pieniężnych oraz (iii) wzrost działalności inwestycyjnej. Wsparciem dla tych gospodarek był również silny popyt zewnętrzny. Chociaż powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego przyczynił się do obniżenia stopy bezrobocia niemal we wszystkich krajach, przez cały rok towarzyszyło mu stałe i gwałtowne przyspieszenie inflacji. Wzrost inflacji wynikał głównie z gwałtownego wzrostu cen energii i żywności. Próbując utrzymać inflację w ryzach, wszystkie banki centralne w regionie wschodniego sąsiedztwa zaostryżyły swoją politykę pieniężną w 2021 r. Sprzyjało to stałej aprecjacji walut lokalnych, które w wielu przypadkach odrobiły straty odnotowane w 2020 r.

W 2021 r. sytuacja fiskalna uległa poprawie, mimo że skutki pandemii są nadal odczuwalne. Dzięki rosnącej aktywności gospodarczej i znacznemu wzrostowi wymiany handlowej nastąpił znaczny wzrost dochodów budżetowych. Jednocześnie stale zwiększały się wydatki, między innymi ze względu na jedynie stopniowe ograniczanie kosztownych środków wprowadzonych w celu przeciwdziałania skutkom pandemii dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Niższe deficyty, aprecjacja walut krajowych i znaczny wzrost nominalnego PKB doprowadziły do poprawy relacji długu publicznego do PKB w państwach we wschodnim sąsiedztwie. Jeżeli chodzi o bilans płatniczy, w całym regionie nastąpiło silne odbicie zarówno importu, jak i eksportu, co wynikało z efektu niskiej bazy, wyższego popytu oraz wzrostu cen towarów. Nastąpił również znaczny wzrost przekazów pieniężnych. Wszystkie te czynniki, wraz z przydziałem specjalnych praw ciągnięcia (SDR) dokonany przez MFW na rzecz wszystkich swoich członków w sierpniu, stanowiły istotny bodziec dla pozycji zewnętrznych i doprowadziły do wzrostu rezerw międzynarodowych w większości krajów.

Jak wspomniano powyżej, w przyszłości wschodnie sąsiedztwo jest szczególnie narażone na skutki gospodarcze inwazji Rosji na Ukrainę, co wiąże się z ryzykiem poważnej recesji, której skala może być porównywalna z chaosem spowodowanym rozpadem

Związku Radzieckiego w latach 90. XX w., ponieważ najbardziej dotknięte są dwie największe gospodarki regionu PW, Ukraina i Białoruś.

2.2 Południowe sąsiedztwo

W 2021 r. również w regionie południowego sąsiedztwa nastąpiło ożywienie aktywności gospodarczej po pandemii i jej skutkach gospodarczych. Wzrost gospodarczy odnotowały wszystkie kraje poza Libanem, pogrążonym w głębokim kryzysie politycznym i gospodarczym. W ciągu roku nastąpiło przyspieszenie wzrostu w tym regionie, ponieważ mniej restrykcyjne ograniczenia, wprowadzenie szczepień oraz odroczone popyt przyczyniły się zarówno do zwiększenia działalności inwestycyjnej, jak i do ponownego wzrostu spożycia prywatnego i publicznego. Ożywienie popytu zewnętrznego wsparło również sektory eksportowe, w szczególności przemysł wytwórczy. Wraz ze stopniowym znoszeniem ograniczeń związanych z podróżą odnotowano również pewną poprawę w ruchu turystycznym. Bezrobocie pozostało powyżej poziomu sprzed pandemii, jednak wskaźniki zatrudnienia poprawiły się wraz ze wzrostem współczynników aktywności zawodowej. Nastąpił znaczny wzrost presji inflacyjnej, w tym w przypadku produktów żywnościowych i energetycznych, ponieważ utrzymano akomodacyjną politykę pieniężną. Wzrost cen towarów spowodował wzrost aktywności i poprawę sald budżetowych w krajach eksportujących energię.

Deficyt budżetowy zmniejszył się w 2021 r. dzięki odbudowie dochodów i umiarkowanemu wzrostowi wydatków związanemu ze stopniowym wycofywaniem środków wsparcia związanych z pandemią. Dług publiczny utrzymywał się jednak na rekordowo wysokich poziomach w związku ze znacznymi potrzebami finansowymi wynikającymi z pandemii. W regionie nastąpiło silne ożywienie zarówno importu, jak i eksportu dzięki: (i) wzrostowi popytu, który wcześniej był niewielki; (ii) wzrostom cen towarów oraz (iii) rosnącemu popytowi ze strony głównych rynków eksportowych regionu. Do rekordowej wartości przekazów pieniężnych przyczynił się również powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej oraz wzrost cen ropy naftowej na świecie. Waluty krajowe pozostały stabilne lub nieznacznie się umocniły, przy czym w większości krajów zmalały rezerwy międzynarodowe. Region nadal korzystał z zewnętrznego wsparcia międzynarodowych kredytodawców instytucjonalnych, w tym specjalnych praw ciągnięcia przydzielonych przez MFW.

Inwazja Rosji na Ukrainę wpłynęła również na perspektywy południowego sąsiedztwa, choć w mniejszym stopniu niż w przypadku PW. Skutki inwazji Rosji niosą ze sobą znaczne ryzyko dla pojawiającego się ożywienia gospodarczego, ponieważ kraje południowego sąsiedztwa odczuwają je przede wszystkim w postaci wyższych cen żywności, energii i innych towarów. Wyższe ceny spowodują wzrost inflacji i odbiją się na konsumpcji krajowej, zwiększając jednocześnie presję na budżety publiczne

2.3 Bałkany Zachodnie

Po recesji wywołanej pandemią w 2020 r. zakłócenia spowodowane kryzysem związanym z COVID-19 ustąpiły, a w 2021 r. nastąpiło silne ożywienie aktywności gospodarczej we wszystkich gospodarkach Bałkanów Zachodnich. Ożywienie to było w dużej mierze wspierane przez: (i) stopniowe znoszenie środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się COVID-19; (ii) silniejszy popyt krajowy i zewnętrzny oraz (iii) wyrównanie efektów bazy. Wraz z ożywieniem aktywności gospodarczej w większości krajów regionu powrócił dodatni wzrost zatrudnienia i spadły stopy bezrobocia. Odnotowano również wzrost liczby osób zatrudnionych. Dynamika inflacji odzwierciedlała ożywienie popytu zagregowanego i wyższych cen energii, żywności

i transportu – w 2021 r. inflacja wzrosła we wszystkich państwach Bałkanów Zachodnich.

Wzrost dochodów podatkowych spowodowany większą aktywnością gospodarczą przyczynił się do zmniejszenia deficytów budżetowych w całym regionie w 2021 r. Ponadto w większości krajów relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB nieznacznie spadła w porównaniu z końcem 2020 r., co częściowo odzwierciedla poprawę wzrostu nominalnego PKB. Jeżeli chodzi o bilans płatniczy, w 2021 r. deficyty obrotów bieżących zmniejszyły się znacząco w porównaniu z rokiem poprzednim, ponieważ silny wzrost eksportu usług i większy napływ przekazów pieniężnych przeważały nad wzrostem deficytów w handlu towarami.

Prognozy dla gospodarek Bałkanów Zachodnich również się pogorszyły, a perspektywy wzrostu zostały zahamowane przez kilka czynników, z których najważniejszym jest wpływ wyższych cen energii, żywności i transportu na dochód do dyspozycji i spożycie. Czynniki te dotknęły jednak Bałkany Zachodnie w mniejszym stopniu niż kraje należące do PW.

3 OPERACJE POMOCY MAKROFINANSOWEJ W 2021 R.

22 kwietnia 2020 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie pakietu pomocy makrofinansowej w wysokości 3 mld EUR na rzecz 10 partnerów w procesie rozszerzenia i partnerów z regionu sąsiedztwa, aby pomóc im w ograniczeniu skutków gospodarczych pandemii COVID-19. Decyzja⁶ została przyjęta przez Parlament Europejski i Radę bardzo szybko, w dniu 25 maja 2020 r.⁷ Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19, dostępna wyłącznie na okres jednego roku, miała być wypłacona w dwóch transzach w powiązaniu z ustaleniem dotyczącym wypłat MFW i pod warunkiem spełnienia ogólnych wstępnych warunków politycznych. Dodatkowym warunkiem było to, że druga i ostatnia transza miała zostać wypłacona dopiero po spełnieniu przez kraj partnerski dołączonych warunków politycznych.

W 2021 r. skoncentrowano się zatem na wdrażaniu pakietu pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19. Wypłacono łącznie 1,665 mld EUR w formie pożyczek, aby wesprzeć stabilność finansową krajów partnerskich UE i pomóc im w ograniczeniu skutków gospodarczych pandemii COVID-19.

Z 7 operacji rozpoczętych w 2020 r. 6 zakończono pomyślnie w całości poprzez wypłatę drugiej i ostatniej transzy na rzecz następujących krajów: Macedonii Północnej, Kosowa, Czarnogóry, Jordanii, Mołdawii i Ukrainy. Ponadto w całości wypłacono również pomoc dla Albanii, która to pomoc weszła w życie w 2021 r.

Środki w ramach pomocy makrofinansowej dla Gruzji, uzgodnionej na mocy wyżej wymienionej decyzji, wypłacono jednak tylko częściowo. Mimo że w listopadzie 2020 r. dokonano pierwszej wypłaty, drugą transzę anulowano: (i) w związku z niespełnieniem

⁶ Decyzja (UE) 2020/701.

⁷ Pomoc makrofinansowa zawsze podlega programowi wypłat MFW. Państwa będące beneficjentami, które zawarły z MFW porozumienie w sprawie promesy kredytowej lub programu w ramach rozszerzonego wsparcia finansowego (lub podobne porozumienie w sprawie programu dostosowań i reform z udziałem MFW) muszą co do zasady realizować swój program MFW zgodnie z planem, na co wskazują pozytywne wyniki przeglądów. W kontekście kryzysu związanego z COVID-19 pomoc makrofinansowa jest wyjątkowo dostępna również dla państw korzystających z nadzwyczajnego finansowania zapewnianego przez MFW, na przykład poprzez instrument szybkiego finansowania, które ma formę jednej wypłaty przez MFW.

przez Gruzję najważniejszego warunku politycznego dotyczącego systemu sądowego oraz (ii) po tym, jak władze gruzińskie poinformowały, że nie potrzebują już przedmiotowych środków.

W 2021 r. rozpoczęto również dwie pozostałe operacje na rzecz Bośni i Hercegowiny oraz Tunezji, po przeprowadzeniu w tych krajach stosunkowo długich procesów ratyfikacji protokołu ustaleń i umowy pożyczki. Tunezja otrzymała drugą wypłatę 25 maja 2022 r., a tym samym operacja została zakończona pomyślnie po spełnieniu warunków politycznych uzgodnionych w protokole ustaleń. Z drugiej strony, nie wypłacono drugiej transzy dla Bośni i Hercegowiny ze względu na ograniczone postępy we wdrażaniu reform na koniec okresu dostępności.

Oprócz pomocy finansowej, która ma pomóc krajom w reagowaniu na pandemię COVID-19, kontynuowano również plany wdrożenia trzeciej regularnej pomocy makrofinansowej dla Jordanii – 20 lipca 2021 r. dokonano wypłaty drugiej transzy.

W świetle trwającej odbudowy gospodarczej po pandemii oraz kryzysu gazowego, który rozpoczął się w październiku 2021 r., w listopadzie 2021 r. Mołdawia złożyła wniosek o nową operację pomocy makrofinansowej. Do Komisji wpłynął również wniosek o przyznanie nowej pomocy makrofinansowej dla Ukrainy w związku z ryzykiem eskalacji konfliktu z Rosją i w kontekście utraty dostępu do międzynarodowych rynków kapitałowych. Na początku 2022 r. zaproponowano następnie odpowiednie operacje pomocy makrofinansowej w wysokości do 150 mln EUR dla Mołdawii i do 1,2 mld EUR dla Ukrainy.

Status wdrożenia operacji pomocy makrofinansowej w 2021 r. (według regionów):

3.1 Wschodnie sąsiedztwo

- **Gruzja: Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19**

Pakiet pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19 obejmował pomoc makrofinansową w maksymalnej kwocie 150 mln EUR dla Gruzji.

Pierwszą transzę (75 mln EUR) wypłacono w listopadzie 2020 r.

Druga transza w kwocie 75 mln EUR była uzależniona od spełnienia szeregu warunków politycznych, które określono w protokole ustaleń w następujących dziedzinach: zamówień publicznych; systemu emerytalnego; prawa spółek; kierowania przedsiębiorstwami państwowymi; systemu sądowego; efektywności energetycznej i rynku pracy. Gruzja przeprowadziła rzeczywiście kilka reform strukturalnych zgodnie z warunkami pomocy makrofinansowej. Druga transza została jednak anulowana w związku z niespełnieniem przez Gruzję najważniejszego warunku politycznego dotyczącego systemu sądowego oraz w następstwie decyzji gruzińskich władz o nieubieganiu się o przedmiotową drugą transzę.

Pomoc makrofinansową przekazywano łącznie z zasobami pochodzącymi od międzynarodowych instytucji finansowych i darczyńców dwustronnych, w tym MFW, w ramach czteroletniego programu rozszerzonego wsparcia finansowego MFW dla Gruzji. Czteroletni program rozszerzonego wsparcia finansowego MFW został zatwierdzony w kwietniu 2017 r., a w 2020 r. zwiększono go do łącznej kwoty około 690 mln EUR. Wszystkie przeglądy w ramach tego programu rozszerzonego wsparcia

finansowego zostały pomyślnie zatwierdzone przez Radę MFW, w tym ostatni w kwietniu 2021 r.

- **Mołdawia: Pomoc makrofinansowa i pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19**

W ramach pakietu pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19 przeznaczono 100 mln EUR pomocy na rzecz Mołdawii, co stanowiło uzupełnienie nadzwyczajnego programu MFW wynoszącego 235 mln USD (przyjętego w kwietniu 2020 r.). Po wypłacie pierwszej transzy w listopadzie 2020 r. przekazanie pomocy makrofinansowej zakończyło się pomyślnie wypłatą drugiej i ostatniej transzy (50 mln EUR) w październiku 2021 r. W protokole ustaleń określono szereg warunków politycznych w dziedzinie: zarządzania finansami publicznymi; ładu korporacyjnego oraz walki z korupcją. Wdrażanie reform było raczej powolne przez cały okres obowiązywania pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19. Po wyborach parlamentarnych w lipcu 2021 r. gotowość Mołdawii do usunięcia niedociągnięć strukturalnych znacznie jednak wzrosła, ponieważ współpraca prezydenta, rządu i parlamentu stała się bardziej skoordynowana. Pomimo tej poprawy, po konsultacji z komitetem państw członkowskich ds. pomocy makrofinansowej, konieczne było przyznanie odstępstwa w odniesieniu do jednego warunku (dotyczącego strategii odzyskiwania mienia w następstwie oszustwa bankowego z 2014 r.).

W listopadzie 2021 r., po wybuchu kryzysu energetycznego i w związku z trwającą odbudową gospodarczą po pandemii, Mołdawia oficjalnie wystąpiła o nową, regularną pomoc makrofinansową. Po przeprowadzeniu starannej oceny potrzeb finansowych Komisja przygotowała wniosek dotyczący nowej operacji o maksymalnej wartości 150 mln EUR, w tym 120 mln EUR w formie pożyczek średnioterminowych i 30 mln EUR w formie dotacji. Parlament Europejski i Rada przyjęły decyzję o udzieleniu Mołdawii dodatkowej pomocy makrofinansowej 6 kwietnia 2022 r. Pomoc makrofinansowa zostanie wypłacona w trzech transzach po wdrożeniu środków z zakresu polityki w dziedzinie: dobrych rządów; praworządności; walki z korupcją oraz reform w sektorze energetycznym. Warunkiem wypłaty kolejnych transz są również dalsze postępy w zakresie odzyskiwania mienia (warunek ten stanowi kontynuację wcześniejszych operacji pomocy makrofinansowej).

Nowa pomoc makrofinansowa wzoruje się na współpracy MFW z władzami Mołdawii wznowionej po wyborach w lipcu 2021 r. Osiągnięto nowe porozumienie na szczeblu roboczym w sprawie trzyletniego programu reform w ramach Rozszerzonego Mechanizmu Kredytowego/rozszerzonego wsparcia finansowego o wartości 558,3 mln USD, który Rada Wykonawcza Funduszu przyjęła w grudniu 2021 r. Pierwszą transzę w wysokości 79,8 mln USD wypłacono niezwłocznie po przyjęciu programu.

- **Ukraina: Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19**

Warta 1,2 mld EUR pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19 dla Ukrainy weszła w życie we wrześniu 2020 r. Warunki tej piątej operacji pomocy makrofinansowej dotyczące polityki strukturalnej opierały się na dotychczasowych osiągnięciach w ramach pomocy makrofinansowej i wspierały reformy w czterech obszarach: zarządzania finansami publicznymi; rządów i praworządności; poprawy klimatu biznesowego oraz energii i przedsiębiorstw państwowych. Pierwszą transzę w wysokości 600 mln EUR wypłacono 9 grudnia 2020 r.

Wyplata drugiej transzy byla uzalezniona od skutecznego wdrozenia zarowno osmiu srodkow polityki strukturalnej, do ktorych Ukraina zobowiazala sie w protokole ustalen, jak i programu MFW. Ta pomoc makrofinansowa w zwiazku z pandemia COVID-19 dla Ukrainy byla przekazywana wraz z innymi zasobami pochodzacymi od miedzynarodowych instytucji finansowych i darczyncow dwustronnych, w szczegolnosci od MFW w ramach jego 18-miesiecznej promesy kredytowej na kwote 5 mld USD, uzgodnionej 9 czerwca 2020 r. Postepy we wdrazaniu uzgodnionej z MFW warunkowosci byly nierownomierne, a pierwszy przeglad programu, obejmujacy przedluzenie programu do konca czerwca 2022 r., zakonczyly sie dopiero w listopadzie 2021 r. Na podstawie wcześniejszego pisma o braku zastrzezen wydanego przez MFW, dotyczacego znaczących postepow w realizacji kluczowych priorytetow programu, oraz uwzgledniajac wlasna ocene Komisji dotyczaca zadowalajacego wdrozenia srodkow strukturalnych uzgodnionych w protokole ustalen, 25 pazdziernika 2021 r. wyplacono druga transze w wysokoosci 600 mln EUR. Zakonczylo to pomyslnie wdrazanie pomocy makrofinansowej zwiazanej z pandemia COVID-19 dla Ukrainy.

W kontekscie eskalacji napiec geopolitycznych przed inwazja Rosji na Ukraine Komisja Europejska przyjeta 1 lutego 2022 r. wniosek dotyczacy decyzji w sprawie udzielenia Ukrainie nowej nadzwyczajnej pomocy makrofinansowej w maksymalnej kwocie 1,2 mld EUR w formie pozyczek, ktore maja byc wyplacone w dwuch rownych transzach. Parlament Europejski i Rada przyjetly decyzje w dniu 24 lutego 2022 r., zatwierdzajac tym samym szosta operacje pomocy makrofinansowej na Ukrainie od 2014 r. 3 marca Komisja i Ukraina podpisaly odpowiedni protokol ustalen, co umozliwilo wyplate pierwszej transzy w kwocie 600 mln EUR w dwuch ratach 11 i 18 marca 2022 r. W ramach wyjatkowej reakcji na pilne potrzeby finansowe Ukrainy oraz z uwagi na fakt, ze na obecnym etapie warunki uzgodnione w protokole ustalen nie moga zostac spenione z powodu dzialania sily wyzszej, Komisja – po pozytywnym wyniku konsultacji z komitetem ds. pomocy makrofinansowej panstw czlonkowskich – postanowila w trybie pilnym wyplacic w maju druga transze w kwocie 600 mln EUR. Ta nadzwyczajna pomoc makrofinansowa jest przekazywana wraz z zasobami pochodzacymi od miedzynarodowych instytucji finansowych i darczyncow dwustronnych, w tym od MFW w ramach jego 18-miesiecznej promesy kredytowej na kwote 5 mld USD, uzgodnionej 9 czerwca 2020 r. Po pomyslnym zakonczeniu pierwszego przegladu programu w listopadzie 2021 r. Rada MFW przedluzyla okres obowiazywania promesy kredytowej do konca czerwca 2022 r. Drugi przeglad programu rozpoczal sie 23 lutego 2022 r., na dzien przed rosyjska inwazja. Ze wzgledu na wyjatkowa sytuacje Ukraina wystapila z wnioskiem o przyznanie nadzwyczajnego finansowania w ramach instrumentu szybkiego finansowania i 9 marca otrzymala 1,4 mld USD.

3.2 Południowe sąsiedztwo

- **Jordania: III operacja pomocy makrofinansowej i pomoc makrofinansowa w zwiazku z pandemia COVID-19**

Po wejsciu w zycie w styczniu 2020 r. III operacji pomocy makrofinansowej na rzecz Jordanii w kwocie 500 mln EUR, w kwietniu 2020 r. wladze Jordanii zwrocily sie o dodatkowa pomoc w zwiazku z pandemia COVID-19, a UE zgodzila sie na 200 mln EUR dodatkowego finansowania uzupealnijacego pomoc makrofinansowa, w calosci w formie pozyczek. Warunki polityczne pomocy makrofinansowej koncentruja sie przede wszystkim na: (i) poprawie zarzadzania finansami publicznymi; (ii) walce

z korupcją; (iii) przeprowadzeniu reform w sektorze usług użyteczności publicznej (iv) reformach polityki społecznej i polityki rynku pracy oraz (v) sprawowaniu rządów.

Pierwszą transzę (150 mln EUR plus 100 mln EUR jako dodatkowe finansowanie) wypłacono 25 listopada 2020 r. Druga i trzecia transza podlegają specjalnym warunkom politycznym uzgodnionym między Jordanią i UE w protokole ustaleń. Drugą transzę (50 mln EUR oraz dodatkowe finansowanie w kwocie 200 mln EUR) wypłacono 20 lipca 2021 r., co pomyślnie zakończyło część pomocy związanej z COVID-19. W celu uruchomienia drugiej transzy, po konsultacji z komitetem państw członkowskich ds. pomocy makrofinansowej, przyznano odstępstwo w odniesieniu do jednego warunku (dotyczącego działań na rzecz ustanowienia elektronicznego systemu wystawiania faktur). Warunek, którego dotyczy odstępstwo, musi jednak zostać spełniony w całości po wdrożeniu wszystkich reform niezbędnych do wypłaty trzeciej transzy. Oczekuje się, że trzecia transza w wysokości 200 mln EUR pozostanie dostępna do kwietnia 2023 r.

Operacje pomocy makrofinansowej przekazywane są łącznie z zasobami pochodzącymi od międzynarodowych instytucji finansowych i darczyńców dwustronnych, w tym MFW. 25 marca 2020 r. MFW zatwierdził czteroletni program rozszerzonego wsparcia finansowego dla Jordanii o wartości 1,1 mld EUR (270 % udziału członkowskiego tego państwa w MFW). Następnie kwotę tę zwiększono do około 1,3 mld EUR (równowartość 312 % udziału członkowskiego Jordanii w MFW). 20 maja 2020 r. MFW udostępnił Jordanii również kwotę około 366 mln EUR pomocy nadzwyczajnej w ramach instrumentu szybkiego finansowania, aby pomóc temu krajowi poradzić sobie ze skutkami pandemii. Do grudnia 2021 r. łączna kwota wypłacona przez MFW na rzecz Jordanii od początku 2020 r. wyniosła około 1 mld EUR. Program rozszerzonego wsparcia finansowego przebiega prawidłowo, a trzeci przegląd zakończy się w terminie w grudniu 2021 r. Mimo że pod koniec 2021 r. dług publiczny Jordanii utrzymywał się na wysokim poziomie 110 % PKB, MFW ocenił go jako stabilny.

- **Tunezja: Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19**

W ramach pakietu pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19 przyjętego w maju 2020 r. UE uzgodniła pomoc makrofinansową dla Tunezji w wysokości 600 mln EUR. Protokół ustaleń i umowę pożyczki podpisano 24 listopada 2020 r., parlament tunezyjski ratyfikował je 15 kwietnia 2021 r. i dokumenty te weszły w życie 11 maja 2021 r. po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Tunezji. 12-miesięczny okres, na jaki udostępniona została pomoc, trwał zatem do maja 2022 r. Uwarunkowania polityczne pomocy makrofinansowej koncentrują się przede wszystkim na czterech obszarach tematycznych: zarządzanie finansami publicznymi i reforma sektora cywilnego; reformy przedsiębiorstw państwowych; ochrona socjalna oraz klimat inwestycyjny.

Pomoc makrofinansowa została przekazana w dwóch transzach po 300 mln EUR każda. Pierwsza transza była uzależniona od ogólnych politycznych warunków wstępnych uzyskania pomocy makrofinansowej i została wypłacona 1 czerwca 2021 r. Wyraźnie przyspieszono działania związane z reformami politycznymi wymaganymi do wypłaty drugiej transzy, a wszystkie warunki zostały zasadniczo spełnione. Pomimo pewnych obaw związanych z politycznym warunkiem wstępnym, wystosowane przez władze pismo, w którym określono zobowiązania dotyczące kalendarza politycznego na ten rok umożliwiło wypłatę drugiej transzy 25 maja 2022 r.

Pomoc ta ma stanowić uzupełnienie środków udostępnionych przez innych darczyńców, w tym MFW, w ramach programu funduszu dotyczącego instrumentu szybkiego finansowania z udziałem Tunezji w wysokości 685 mln EUR, zatwierdzonego 10 kwietnia 2020 r.

3.3 *Balkany Zachodnie*

- **Albania: Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19**

W następstwie niszczycielskich trzęsień ziemi w listopadzie 2019 r. i wyzwań związanych z pandemią COVID-19 Albania oficjalnie wystąpiła o pomoc makrofinansową 15 kwietnia 2020 r. W odpowiedzi UE uzgodniła – w ramach pakietu pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19 – pomoc makrofinansową dla Albanii w wysokości 180 mln EUR. Protokół ustaleń i umowę pożyczki podpisano 3 listopada 2020 r. i dokumenty te weszły w życie, odpowiednio, 3 listopada 2020 r. i 26 stycznia 2021 r., co wynikało z odmiennych procedur krajowych, które miały zastosowanie. Warunki polityczne pomocy makrofinansowej określono z myślą o zaradzeniu niektórym niedociągnięciom polityki dotyczącej zarządzania finansami publicznymi, sektora finansowego, sprawowania dobrych rządów oraz zwalczania korupcji i ochrony socjalnej.

Pomoc makrofinansowa została przekazana w dwóch transzach po 90 mln EUR każda. Pierwszą transzę wypłacono 31 marca 2021 r. Druga i ostatnia transza została wypłacona 5 listopada 2021 r. po spełnieniu przez Albanie wymaganych warunków politycznych.

Pomoc ta miała stanowić uzupełnienie środków udostępnionych przez innych darczyńców, w tym MFW, w ramach programu funduszu dotyczącego instrumentu szybkiego finansowania z udziałem Albanii w wysokości 174 mln EUR, zatwierdzonego 10 kwietnia 2020 r.

- **Bośnia i Hercegowina: Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19**

Po otrzymaniu 14 kwietnia 2020 r. oficjalnego wniosku Bośni i Hercegowiny o przyznanie pomocy makrofinansowej w kontekście pandemii COVID-19 w pakiecie pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19 uwzględniono 250 mln EUR dla Bośni i Hercegowiny. Protokół ustaleń i umowę pożyczki podpisano 15 stycznia 2021 r. i dokumenty te weszły w życie 9 czerwca 2021 r. To znaczne opóźnienie było spowodowane przedłużającymi się procesami decyzyjnymi w tym kraju. Warunki polityczne pomocy makrofinansowej określono z myślą o zaradzeniu niektórym niedociągnięciom w zakresie zarządzania gospodarką i rozwoju instytucjonalnego, stabilności sektora finansowego, przejrzystości, a także w celu walki z korupcją i poprawy funkcjonowania rynku pracy.

Pomoc makrofinansowa miała zostać przekazana w dwóch transzach po 125 mln EUR każda. Pierwszą ratę wypłacono 7 października 2021 r., natomiast druga transza nie została wypłacona ze względu na ograniczone postępy we wdrażaniu reform na koniec okresu dostępności pomocy.

Pomoc ta ma stanowić uzupełnienie środków udostępnionych przez innych darczyńców, w tym MFW, w ramach programu funduszu dotyczącego instrumentu szybkiego finansowania w wysokości 330 mln EUR, zatwierdzonego 20 kwietnia 2020 r.

- **Kosowo: Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19**

Po otrzymaniu od Kosowa w dniu 8 kwietnia 2020 r. oficjalnego wniosku o przyznanie pomocy makrofinansowej w kontekście pandemii COVID-19 Kosowo otrzymało nową operację pomocy makrofinansowej w wysokości 100 mln EUR. Uwarunkowania polityczne pomocy makrofinansowej koncentrowały się przede wszystkim na wzmocnieniu finansów publicznych, zwiększeniu stabilności finansowej, przeciwdziałaniu funkcjonowaniu poza procedurami, realizowaniu strategii dotyczącej praworządności oraz poprawie perspektyw zatrudnienia dla osób młodych.

Pomoc makrofinansowa została przekazana w dwóch transzach po 50 mln EUR każda. Pierwszą transzę wypłacono 6 października 2020 r. Druga i ostatnia transza została wypłacona 1 czerwca 2021 r. po spełnieniu przez Kosowo wymaganych warunków politycznych.

Pomoc ta miała stanowić uzupełnienie środków MFW (52 mln EUR) w ramach instrumentu szybkiego finansowania (50 % udziału członkowskiego Kosowa w MFW), zatwierdzonego 10 kwietnia 2020 r.

- **Czarnogóra: Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19**

Po otrzymaniu od Czarnogóry 15 kwietnia 2020 r. oficjalnego wniosku o przyznanie pomocy makrofinansowej UE uzgodniła operację pomocy makrofinansowej dla Czarnogóry w wysokości 60 mln EUR w ramach pakietu pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19. Uwarunkowania polityczne pomocy makrofinansowej koncentrowały się przede wszystkim na wzmocnieniu finansów publicznych i zwalczaniu korupcji, zwiększeniu stabilności finansowej, poprawie otoczenia biznesowego oraz reformie ochrony socjalnej.

Pomoc makrofinansowa została przekazana w dwóch transzach po 30 mln EUR każda. Pierwszą transzę wypłacono 6 października 2020 r. Druga i ostatnia transza została wypłacona 1 czerwca 2021 r. po spełnieniu przez Czarnogórę wymaganych warunków politycznych.

Pomoc ta miała stanowić uzupełnienie środków udostępnionych przez innych darczyńców, w tym MFW, w ramach programu funduszu dotyczącego instrumentu szybkiego finansowania z udziałem Czarnogóry w wysokości 75 mln EUR, zatwierdzonego 24 czerwca 2020 r.

- **Macedonia Północna: Pomoc makrofinansowa w związku z pandemią COVID-19**

Po otrzymaniu od Macedonii Północnej 15 kwietnia 2020 r. oficjalnego wniosku o przyznanie pomocy makrofinansowej UE przeznaczyła 160 mln EUR na operację pomocy makrofinansowej dla Macedonii Północnej w ramach pakietu pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19. Uwarunkowania polityczne programu koncentrują się przede wszystkim na wzmocnieniu finansów publicznych

i zwalczaniu korupcji, zwiększeniu stabilności finansowej, poprawie otoczenia biznesowego oraz reformie ochrony socjalnej.

Pomoc makrofinansowa została przekazana w dwóch transzach po 80 mln EUR każda. Pierwszą transzę wypłacono 6 października 2020 r. Druga i ostatnia transza została wypłacona 1 czerwca 2021 r. po spełnieniu przez Macedonię Północną wymaganych warunków politycznych.

Pomoc ta miała stanowić uzupełnienie środków udostępnionych przez innych darczyńców, w tym MFW, w ramach programu funduszu dotyczącego instrumentu szybkiego finansowania z udziałem Macedonii Północnej w wysokości 176 mln EUR, zatwierdzonego 10 kwietnia 2020 r.

4 ZAPEWNIENIE PRAWDŁOWEGO WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW Z POMOCY MAKROFINANSOWEJ: OCENY OPERACYJNE, OCENY *EX POST* I KONTROLE

4.1 Oceny operacyjne

Zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu finansowym UE Komisja, z pomocą konsultantów zewnętrznych, przeprowadza oceny operacyjne w celu uzyskania wystarczającej pewności w sprawie funkcjonowania procedur administracyjnych i obiegów środków finansowych w państwach będących beneficjentami pomocy.

Oceny operacyjne skupiają się na systemach zarządzania finansami publicznymi, a w szczególności na strukturach organizacyjnych i procedurach ministerstw finansów i banków centralnych. Dokładniej rzecz ujmując, koncentrują się one na sposobach zarządzania rachunkami, na które wpływają środki finansowe UE. Zwraca się również szczególną uwagę na sposób działania zewnętrznych instytucji audytowych, ich niezależność, programy prac i skuteczność przeprowadzanych przez nie kontroli. Analizuje się również procedury zamówień publicznych na szczeblu centralnym.

W 2020 r. przeprowadzono 10 ocen operacyjnych w kontekście operacji pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19, także III operacji pomocy makrofinansowej dla Jordanii. Na podstawie tych ocen stwierdzono, że obieg środków finansowych i procedury stosowane w krajach partnerskich są odpowiednie do celów pomocy makrofinansowej. W 2021 r. nie było potrzeby przeprowadzania nowych ocen.

4.2 Oceny *ex post*

Zgodnie z rozporządzeniem finansowym UE oraz odpowiednimi decyzjami dotyczącymi pomocy makrofinansowej Komisja przeprowadza oceny *ex post*⁸ zakończonych programów operacji makrofinansowej, aby ocenić skutki tej pomocy. Głównymi dwoma celami tego rodzaju ocen są:

- i. przeanalizowanie wpływu pomocy makrofinansowej na gospodarkę państwa będącego beneficjentem pomocy, a w szczególności na stabilność pozycji zewnętrznej tego państwa; oraz
- ii. ocena wartości dodanej działania UE.

⁸ Wszystkie oceny *ex post* są dostępne na stronie internetowej Komisji: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

W styczniu i kwietniu 2021 r. Komisja opublikowała dokumenty robocze służb Komisji dotyczące ocen *ex post* odpowiednio I operacji pomocy makrofinansowej dla Tunezji i III operacji pomocy makrofinansowej dla Ukrainy. Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący niniejszemu sprawozdaniu zawiera dodatkowe informacje na temat tych dwóch ocen.

Ponadto w 2021 r. zakończono wspólną ocenę *ex post* interwencji w ramach II operacji pomocy makrofinansowej dla Tunezji i Jordanii oraz metaocenę wszystkich operacji pomocy makrofinansowej w latach 2010–2020. W ramach metaoceny oceniono zasady i cechy instrumentu pomocy makrofinansowej, natomiast jej celem było dostarczenie informacji na temat sposobów zwiększenia: (i) jego znaczenia, skuteczności, efektywności i wartości dodanej oraz (ii) zdolności do reagowania na priorytety działań zewnętrznych UE. Oczekuje się, że dokumenty robocze służb Komisji towarzyszące obu tym ocenom zostaną opublikowane w 2022 r.

- **II operacja pomocy makrofinansowej dla Tunezji i Jordanii:** w badaniu zewnętrznym stwierdzono, że skala, forma i harmonogram operacji realizowanych przez oba kraje były odpowiednie i odpowiadały potrzebom finansowym tych krajów, zapewniając unijną wartość dodaną. W obu krajach pomoc makrofinansowa miała pozytywny wpływ na długookresową zdolność do obsługi długu i przyczyniła się do wspierania stabilizacji makroekonomicznej. Warunki były odpowiednie i koncentrowały się na najważniejszych obszarach reform. Operacje wspierały pozytywną zmianę w niektórych obszarach reform, chociaż w przypadku innych konkretnych reform odnotowano nierównomierne postępy. Z perspektywy regionalnej pozytywny wpływ i skutki uboczne tych dwóch działań pomocy makrofinansowej na region Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej były mniej wymierne i związane głównie z efektem zaufania.
- **Metaocena operacji pomocy makrofinansowej w latach 2010–2020:** w badaniu zewnętrznym stwierdzono, że operacje pomocy makrofinansowej były skuteczne, odpowiednie i spójne oraz że wygenerowały unijną wartość dodaną. Ponadto instrument pomocy makrofinansowej okazał się skuteczny w przywracaniu równowagi zewnętrznej i wspieraniu reform strukturalnych. Jednocześnie w badaniu podkreślono znaczenie poczucia odpowiedzialności za reformy w kraju partnerskim w celu zapewnienia trwałego wpływu przeprowadzonych reform politycznych. W badaniu zwrócono również uwagę na fakt, że wdrożenie operacji pomocy makrofinansowej może wymagać wiele czasu, oraz przedstawiono kilka pomysłów na zapewnienie szybszego i skuteczniejszego reagowania tego instrumentu w wymagającym kontekście geopolitycznym. W ocenie podkreślono potrzebę zwiększenia widoczności pomocy makrofinansowej w państwach będących beneficjentami pomocy. W tym kontekście wydarzenie zorganizowane przez Komisję 16 listopada 2021 r. z okazji 30. rocznicy wprowadzenia instrumentu stanowiło również ważną okazję do utrwalenia wiedzy o nim poza Unią Europejską. Przedstawiciele wysokiego szczebla z państw będących beneficjentami pomocy, spółek doradczych, delegatur Unii i państw członkowskich wzięli udział w debacie poświęconej dotychczasowym osiągnięciom pomocy makrofinansowej i możliwym strategiom na przyszłość. Z metodologicznego punktu widzenia oceny *ex post* pomocy makrofinansowej przeprowadzono na wysokim poziomie. Stało się tak w szczególności po wejściu w życie wytycznych dotyczących „lepszego stanowienia prawa” z 2015 r.

Dodatkowe informacje na temat tych dwóch ocen znajdują się w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu i znajdują się też w dokumentach roboczych służb Komisji, które zostaną opublikowane dla obu tych ocen.

5 OGÓLNE ZMIANY DOTYCZĄCE INSTRUMENTU POMOCY MAKROFINANSOWEJ

5.1 *Funkcjonowanie instrumentu pomocy makrofinansowej*

We wspólnej deklaracji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pomocy makrofinansowej z 2013 r.⁹ określono, że pomoc ma charakter makroekonomiczny i finansowy, i jasno stwierdzono, że ma ona na celu „przywrócenie równowagi bilansu płatniczego w kwalifikujących się państwach i terytoriach, które borykają się z trudnościami z finansowaniem zewnętrznym”. Jeżeli pomoc makrofinansowa ma być skutecznym instrumentem „nadzwyczajnym”, ważne jest, aby była uruchamiana sprawnie i odpowiednio szybko.

Jednocześnie zarówno z ustaleń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, jak i metaocen operacji pomocy makrofinansowej (2010–2020) wynika, że opóźnienia w przyjmowaniu przez Parlament Europejski i Radę decyzji dotyczących pomocy makrofinansowej w ramach zwykłej procedury ustawodawczej mogą stanowić istotną wadę w przypadku instrumentu służącego reagowaniu na kryzys bilansu płatniczego. W związku z tym Europejski Trybunał Obrachunkowy zalecił, aby „Komisja zbadała, wraz ze współprawodawcami, istniejące możliwości przyspieszenia postępowania w ramach procedur zatwierdzania kolejnych programów pomocy makrofinansowej, zwłaszcza jeżeli chodzi o finansowanie w przypadkach nadzwyczajnych”¹⁰.

Komisja jest jednak zdania, że z doświadczeń dotyczących pakietu pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19 oraz nowej nadzwyczajnej pomocy makrofinansowej dla Ukrainy wynika, że obecna struktura pomocy makrofinansowej może pozwolić na jej szybkie przyjęcie, jeśli wszystkie instytucje zgodzą się w pełni wykorzystać dostępne elastyczne rozwiązania proceduralne. W obu przypadkach Komisja uzgodniła z Parlamentem i Radą stosowanie istniejących procedur nadzwyczajnych, które umożliwiły przyjęcie pomocy w ciągu jednego miesiąca od złożenia wniosku przez Komisję i przez obu współprawodawców. Parlament Europejski powołał się na specjalną klauzulę (art. 163) w swoim Regulaminie, która umożliwiła Parlamentowi natychmiastowe przyjęcie decyzji na posiedzeniu plenarnym, bez konieczności prac w Komisji Handlu Międzynarodowego, co jest zwykłą praktyką. Ten szybki proces przyjmowania decyzji wynikał z podzielanego przez wszystkie instytucje poczucia, że w tych wyjątkowo trudnych czasach należy działać bezzwłocznie.

Tak więc Regulaminy Rady i Parlamentu Europejskiego przewidują procedurę przyspieszoną niezbędną do szybkiego przyjęcia w pilnych sytuacjach. Dzięki sprawnej i konstruktywnej komunikacji udało się przyspieszyć proces przyjmowania decyzji w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, przy pełnym zaangażowaniu Parlamentu

⁹ Wspólna deklaracja Parlamentu Europejskiego i Rady przyjęta wraz z decyzją w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Gruzji (decyzja (UE) 2013/778 z dnia 12 sierpnia 2013 r.). Dostępna pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=EN>.

¹⁰ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (nr 03/2017) dostępne pod adresem: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_PL.pdf

Europejskiego. Nie miałyby to miejsca, gdyby Komisja zaproponowała środki na podstawie art. 213 TFUE (mającego zastosowanie w przypadkach, gdy wymagana jest pilna pomoc finansowa, a Rada przyjmuje wyłącznie operację pomocy makrofinansowej).

5.2 Pomoc makrofinansowa w WRF na lata 2021–2027

W regionie sąsiedztwa UE utrzymuje się niestabilność geopolityczna i gospodarcza. Sytuację tę dodatkowo potęgują humanitarne i ekonomiczne skutki pandemii COVID-19 oraz inwazji Rosji na Ukrainę. W tym kontekście w nadchodzących latach UE będzie zapewne często rozważać decyzje o udzieleniu pomocy makrofinansowej.

Nowy Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR) (znany również jako instrument „Globalny wymiar Europy”) wszedł w życie w czerwcu 2021 r., po formalnym przyjęciu przez Radę i Parlament. Instrument pomocy makrofinansowej pozostanie odrębny od ISWMR – „Globalny wymiar Europy”, a konkretne operacje pomocy makrofinansowej będą, stosownie do potrzeb, w dalszym ciągu uruchamiane na mocy odrębnych decyzji *ad hoc* podejmowanych na podstawie stosownej podstawy prawnej określonej w Traktacie. Pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej będą odtąd jednak podlegać nowej gwarancji dla działań zewnętrznych, która została utworzona w rozporządzeniu ustanawiającym ISWMR – „Globalny wymiar Europy”, a wskaźnik zasilania rezerw będzie wynosić 9 %, jak to miało miejsce wcześniej.

ISWMR – „Globalny wymiar Europy”: (i) stanowi, że tworzenie rezerw dotyczących gwarancji na działania zewnętrzne musi być finansowane z budżetu przeznaczonego na stosowne programy geograficzne oraz (ii) ustanawia ogólny limit w wysokości 10 mld EUR, który może zostać wykorzystany na zasilenie gwarancji na działania zewnętrzne. W ten sposób skutecznie ograniczono by wielkość operacji pomocy makrofinansowej, a także innych instrumentów (w tym pożyczek zewnętrznych Europejskiego Banku Inwestycyjnego, EFZR+ i pożyczek Euratom), które mogą być finansowane w ramach obecnych WRF.

Gwarancja dla działań zewnętrznych nie będzie już zarządzana przez Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych, ale przez wspólny fundusz rezerw. Komisja przystąpiła do oceny ryzyka związanego z tym zagadnieniem, uwzględniając: (i) nowe zasady traktowania zobowiązań warunkowych oraz (ii) specyficzny kontekst ekspozycji wobec Ukrainy i regionu. Ryzyko to może być również przedmiotem najbliższego przeglądu śródk okresowego rozporządzenia ustanawiającego ISWMR – „Globalny wymiar Europy”.

6 PERSPEKTYWY – OPERACJE POMOCY MAKROFINANSOWEJ I SYTUACJA BUDŻETOWA W 2022 R.

Rok 2022 rozpoczął się przyjęciem przez Komisję dwóch wniosków dotyczących nowej pomocy makrofinansowej dla Mołdawii i Ukrainy w kwocie odpowiednio 150 mln EUR i 1,2 mld EUR. Pomoc makrofinansowa dla Mołdawii, o którą wnioskowano w listopadzie 2021 r. w związku z wybuchem kryzysu gazowego w Mołdawii i trwającym ożywieniem gospodarczym po pandemii, będzie obejmować 120 mln EUR w formie pożyczek i 30 mln EUR w formie dotacji. Te pożyczki i dotacje zostaną wypłacone w trzech transzach po spełnieniu wcześniej określonych warunków. 11 marca Mołdawia wystąpiła z wnioskiem o zwiększenie pomocy makrofinansowej w związku z gospodarczymi skutkami rosyjskiej inwazji na Ukrainę mającymi wpływ na potrzeby finansowe Mołdawii, w tym te związane z dużym napływem uchodźców. We wniosku

Mołdawii podkreślono w szczególności potrzebę dotacji. W odpowiedzi na ten wniosek podejmowane są starania w celu uzupełnienia tej pomocy makrofinansowej pakietem szerszego wsparcia, w ramach którego mogą być uwzględnione wnioski o większą pomoc finansową w formie dotacji. Oprócz tego składnik dotacyjny pomocy makrofinansowej zostanie skoncentrowany na wstępie, aby umożliwić wypłatę większej liczby dotacji w ramach pierwszych dwóch transzy (odpowiednio 15 mln EUR i 10 mln EUR).

24 lutego 2022 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły decyzję w sprawie nowej nadzwyczajnej pomocy makrofinansowej dla Ukrainy w związku z ryzykiem eskalacji konfliktu z Rosją i w kontekście utraty przez Ukrainę dostępu do międzynarodowych rynków kapitałowych. Pomoc makrofinansowa miała formę pożyczek o wartości 1,2 mld EUR, a pierwsze 600 mln EUR wypłacono w marcu 2022 r., co pomogło rozwiązać problem gwałtownie rosnącej luki w finansowaniu Ukrainy spowodowanej trwającym konfliktem z Rosją. Ogólnie rzecz biorąc, władze ukraińskie podjęły działania zmierzające do spełnienia uzgodnionego warunku. Okoliczności wojny stanowiły jednak przypadek działania siły wyższej, który uniemożliwił skuteczne zakończenie realizacji środków z zakresu polityki strukturalnej warunkujących wypłatę drugiej transzy pomocy makrofinansowej. Po przeprowadzeniu starannej oceny i po konsultacji z komisją ds. pomocy makrofinansowej Komisja postanowiła jednak wypłacić drugą transzę w wysokości 600 mln EUR w trybie pilnym już w maju 2022 r.

30 maja 2022 r. Rada Europejska ponownie zapewniła o swoim wsparciu dla Ukrainy i jest gotowa udzielić w 2022 r. nowej wyjątkowej pomocy makrofinansowej w maksymalnej wysokości 9 mld EUR.

Na podstawie postępów w realizacji reform politycznych i spełnienia politycznego warunku wstępnego ostatnia transza pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19 została wypłacona Tunezji 25 maja 2022 r., natomiast druga transza dla Bośni i Hercegowiny nie została wypłacona ze względu na ograniczone postępy we wdrażaniu reform na koniec okresu dostępności pomocy. Ostatnia transza w ramach III operacji pomocy makrofinansowej dla Jordanii pozostaje dostępna do kwietnia 2023 r.

Komisja jest gotowa rozważyć wszelkie przyszłe wnioski o pomoc makrofinansową i w stosownych przypadkach zaproponuje kwalifikującym się partnerom nowe operacje pomocy makrofinansowej lub ich kontynuację.

W tabeli 1 przedstawiono przegląd zobowiązań i płatności w ramach pomocy makrofinansowej w formie dotacji oraz wypłat pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej w latach 2019, 2020, 2021 i (wstępnie) 2022. Oczekuje się, że w 2022 r. całkowite wypłaty osiągną wartość 1 575 mln EUR w formie pożyczek i 25 mln EUR w formie dotacji.

Tabela 1: Zobowiązania i płatności w ramach pomocy makrofinansowej w formie dotacji oraz wypłaty pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej w latach 2019-2022 (EUR)¹¹

	2019	2020	2021	2022 (dane wstępne)
Środki w budżecie na zobowiązania – dotacje	27 000 000	20 000 000	227 200	50 000 000
Oceny operacyjne, oceny <i>ex post</i>	125 900	293 900	227 200	Do określenia
Inne potencjalne operacje pomocy makrofinansowej	-	-	-	30 000 000
Zobowiązania łącznie	125 900	293 900	227 200	30 000 000
Niezaangażowane przydziały budżetowe	26 874 100	19 706 100		Do określenia
Środki w budżecie na płatności – dotacje	27 000 000	27 000 000	362 400	25 000 000
Oceny operacyjne, oceny <i>ex post</i>				
III operacja pomocy makrofinansowej – Gruzja (zakończona)	304 949	284 600	362 400	-
Pomoc makrofinansowa – Mołdawia (zakończona)	-	5 000 000	-	-
Pomoc makrofinansowa – Mołdawia	10 000 000	10 000 000	-	-
Inne potencjalne operacje pomocy makrofinansowej	-	-	-	25 000 000
Wypłaty łącznie	10 304 949	15 284 600	362 400	25 000 000
Niewykorzystane środki na wypłatę dotacji	16 695 051	11 715 400		-
Wypłaty pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej				
III operacja pomocy makrofinansowej – Gruzja (zakończona)				
Pomoc makrofinansowa – Mołdawia (zakończona)				
IV operacja pomocy makrofinansowej dla Ukrainy (zakończona)				
II operacja pomocy makrofinansowej dla Jordanii (zakończona)	-	20 000 000	-	-
III operacja pomocy makrofinansowej dla Jordanii ¹²	20 000 000	20 000 000	-	-
II operacja pomocy makrofinansowej dla Tunezji (zakończona)	-	500 000 000	-	-
Pomoc makrofinansowa – Mołdawia	100 000 000	-	-	-
Nadzwyczajna pomoc makrofinansowa – Ukraina		100 000 000	200 000 000	-
Wypłaty pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej łącznie	300 000 000	-	-	-
	-	-	-	75 000 000
	-	-	-	1 200 000 000
	420 000 000	640 000 000	200 000 000	1 275 000 000
Operacje pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19:				

¹¹ W tabeli nie uwzględniono wniosków dotyczących nowych operacji pomocy makrofinansowej złożonych po 1 czerwca 2022 r.

¹²Trzecia transza w wysokości 200 mln EUR jest dostępna do kwietnia 2023 r.

Pomoc makrofinansowa – Gruzja (częściowo wypłacona)				
Pomoc makrofinansowa – Mołdawia (zakończona)				
Pomoc makrofinansowa – Ukraina (zakończona)				
Pomoc makrofinansowa – Jordania (zakończona)		75 000 000	-	-
Pomoc makrofinansowa – Tunezja (zakończona)		50 000 000	50 000 000	-
Pomoc makrofinansowa – Albania (zakończona)		600 000 000	600 000 000	-
Pomoc makrofinansowa – Bośnia i Hercegowina (częściowo wypłacona)		150 000 000	50 000 000	-
Pomoc makrofinansowa – Kosowo (zakończona)		-	300 000 000	300 000 000
Pomoc makrofinansowa – Czarnogóra (zakończona)		-	180 000 000	-
Pomoc makrofinansowa – Macedonia Północna (zakończona)		-	125 000 000	-
Pomoc makrofinansowa – Macedonia Północna (zakończona)		50 000 000	50 000 000	-
Pomoc makrofinansowa – Macedonia Północna (zakończona)		30 000 000	30 000 000	-
Wypłaty pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej łącznie	420 000 000	1 675 000 000	1 665 000 000	1 575 000 000