

Bruxelles, 12. srpnja 2023.
(OR. en)

11799/23

ECOFIN 771
RELEX 886
NIS 21
MED 20
COEST 439

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	11. srpnja 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2023) 409 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o pružanju makrofinancijske pomoći trećim zemljama u 2022.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2023) 409 final.

Priloženo: COM(2023) 409 final



Bruxelles, 11.7.2023.
COM(2023) 409 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o pružanju makrofinancijske pomoći trećim zemljama u 2022.

{SWD(2023) 244 final}

SADRŽAJ

1. UVOD.....	2
2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA U PARTNERSKIM ZEMLJAMA.....	3
2.1 Istočno partnerstvo	4
2.2 Južno susjedstvo	5
2.3 Zapadni Balkan	5
3. PROGRAMI MAKROFINANCIJSKE POMOĆI 2022.	6
3.1 Istočno partnerstvo	8
• Moldova: novi program makrofinancijske pomoći.....	8
• Ukrajina: hitna makrofinancijska pomoć.....	8
• Ukrajina: izvanredna makrofinancijska pomoć	9
• Ukrajina: makrofinancijska pomoć +	10
3.2 Južno susjedstvo	11
• Jordan: treći program makrofinancijske pomoći	11
• Tunis: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19.....	12
3.3 Zapadni Balkan	12
• Bosna i Hercegovina: program makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19	12
4. OSIGURAVANJE PRAVILNE UPOTREBE SREDSTAVA MAKROFINANCIJSKE POMOĆI: OPERATIVNE PROCJENE, EVALUACIJE I REVIZIJE	13
4.1 Operativne procjene	13
4.2 Evaluacije.....	13
5. OPĆA KRETANJA POVEZANA S INSTRUMENTOM MAKROFINANCIJSKE POMOĆI	15
5.1 Funkcioniranje instrumenta makrofinancijske pomoći	15
5.2 Makrofinancijska pomoć u višegodišnjem financijskom okviru (VFO) za razdoblje 2021.–2027.....	16
6. POGLED U BUDUĆNOST – PROGRAMI MAKROFINANCIJSKE POMOĆI I PRORAČUNSKO STANJE 2023.....	17

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o pružanju makrofinancijske pomoći trećim zemljama u 2022. ⁽¹⁾

1. Uvod

Makrofinancijska pomoć financijski je instrument EU-a ⁽²⁾ 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 zemljama koje su geografski blizu EU-u, pri čemu se potiču strukturne reforme. Obično dopunjuje nepreventivni kreditni aranžman s Međunarodnim monetarnim fondom (MMF) i ovisi o njemu, ali iznimka od tog uvjeta napravljena je kad je Ukrajini pružena izvanredna pomoć nakon opće invazije Rusije na tu zemlju u veljači 2022. Smanjenjem dijela pritiska koji prati rješavanje problema povezanih s platnom bilancom partnerska zemlja može povećati svoje fiskalne mogućnosti, poboljšati održivost duga i usmjeriti pozornost na potrebne reforme. 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 i zatim ih pozajmljuje zemlji korisnici pod istim uvjetima. U nekim se slučajevima pruža u obliku bespovratnih sredstava koja se financiraju iz proračuna EU-a, a nekad može biti kombinacija zajmova i bespovratnih sredstava.

Dodjeljuje se u obrocima i samo ako su ispunjeni svi posebni kriteriji strukturnih reformi koji su dogovoreni s predmetnom zemljom. Na taj se način podupire provedba kvalitetnih mjera prilagodbe i reforme usmjerenih na otklanjanje osnovnih uzroka krize kojom je zemlja pogođena, jačanje sustava javnih financija i podupiranje održivog i uključivog rasta te stvaranje radnih mjesta. Nadalje, kao preduvjet za odobravanje makrofinancijske pomoći zemlja korisnica mora poštovati djelotvorne demokratske mehanizme, uključujući višestranački parlamentarni sustav i vladavinu prava, i u njoj se moraju poštovati ljudska prava. Na taj se način makrofinancijskom pomoći dopunjuje redovita pomoć EU-a za suradnju, a pridonosi se i širem cilju održavanja stabilnosti te promicanja blagostanja i temeljnih vrijednosti EU-a izvan njegovih granica. Makrofinancijska pomoć naširoko je prepoznata kao djelotvoran instrument za odgovor na krizne situacije koji EU-u omogućuje vidljive i fleksibilne intervencije uz polugu politike⁽³⁾. To je potkrijepljeno nalazima nekoliko neovisnih evaluacija dovršenih

¹ Izvješće se temelji na podacima dostavljenima do travnja 2023.

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 2022. tim regijama isplaćeno ukupno 1 384 milijuna EUR bespovratnih sredstava. Najnovije izvješće o proračunskoj potpori dostupno je na poveznici: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-10/budget-support-trends-and-results-2022_en.pdf

programa makrofinancijske pomoći⁽⁴⁾, kao i nedavnom metaevaluacijom takvih programa provedenih u posljednjem desetljeću⁽⁵⁾.

Nakon početka neopravdanog agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine pokazalo se da je 2022. izvanredna godina za makrofinancijsku pomoć jer su zorno dokazane njezina kontinuirana relevantnost i fleksibilnost zahvaljujući kojima je EU mogao pružiti znatnu kratkoročnu financijsku potporu Ukrajini u posebnim okolnostima, a ujedno pružiti potporu i drugim zemljama susjedstva EU-a koje su osjetile ozbiljne gospodarske posljedice tog rata. Ti su programi i njihov utjecaj na proračun stoga neka od ključnih pitanja o kojima je riječ u ovom godišnjem izvješću.

Izvješće za 2022. sastavljeno je u skladu s Komisijinim obvezama izvješćivanja koje su utvrđene raznim odlukama Europskog parlamenta i Vijeća o programima makrofinancijske pomoći⁽⁶⁾. 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

Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine 2022. je izravno i neizravno utjecao na gospodarska kretanja u zemljama susjedstva EU-a te zemljama kandidatkinjama i potencijalnim zemljama kandidatkinjama. Iako je posljedično prelijevanje imalo najizravniji utjecaj na zemlje Istočnog partnerstva, posljedice su osjetile i zemlje južnog susjedstva EU-a i zapadnog Balkana.

U zemljama Istočnog partnerstva agresivni rat Rusije protiv Ukrajine doveo je do deprecijacije valute i velikih pritisaka na cijene hrane i energije. Povjerenje potrošača i poduzeća doživjelo je težak udarac, a zbog znatnih migracijskih tokova u regiji u nekim su se zemljama povećali inflacijski pritisci. Najveći negativan utjecaj naglog povećanja inflacije izvan Ukrajine osjetila je Republika Moldova, gdje je snažno pogođeno povjerenje potrošača i poduzeća. S druge strane, Armenija i Gruzija ostvarile su koristi od velikog priljeva ruskih državljana i povezanih financijskih prijenosa te promjena prometnih pravaca uzrokovanih ratom.

Iako je izloženost iz trgovanja u južnom susjedstvu općenito niska, pritisak se očitovao u povećanju cijena hrane i smanjenoj sigurnosti opskrbe hranom (neke zemlje uvelike ovise o Rusiji i Ukrajini za uvoz pšenice, ključne i visoko subvencionirane osnovne namirnice) kao i u povećanju (često visoko subvencioniranih) cijena energije. Ipak, u svim zemljama južnog susjedstva osim Libanona gospodarski je rast nastavljen 2022.

Slično tomu, stalan porast cijena energije, hrane i prijevoza na zapadnom Balkanu doveo je do daljnjeg ubrzanja inflacije, zbog čega će se smanjiti realni raspoloživi dohodak kućanstava i osobna potrošnja. Poremećaji u međunarodnim lancima opskrbe i manja potražnja zbog slabijih izgleda za rast u glavnim trgovinskim partnerima, među ostalim u EU-u, dodatno su oslabili gospodarske izgleda u svim trima regijama, među ostalim kad

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

⁵ COM(2023) 0016 final; radni dokument službi Komisije, Evaluacija makrofinancijske pomoći pružene trećim zemljama (Metaevaluacija programa makrofinancijske pomoći provedenih od 2010. do 2020.).

⁶ Odluka (EU) 2022/313, Odluka (EU) 2022/1201, Odluka (EU) 2022/1628, Odluka (EU) 2022/2463, Odluka (EU) 2022/563, Odluka (EU) 2020/701, Odluka (EU) 2020/33.

je riječ o izvozu i izravnim stranim ulaganjima, što je pogoršalo postojeće vanjske neravnoteže.

U ovom se odjeljku razmatraju regionalni problemi s kojima se suočavaju zemlje susjedstva EU-a i zapadni Balkan, a gospodarski rezultati po pojedinačnim zemljama zasebno su ocijenjeni u priloženom radnom dokumentu službi.

2.1 Istočno partnerstvo

Rat Rusije protiv Ukrajine 2022. je utjecao na gospodarska kretanja u svim zemljama Istočnog partnerstva, dok su učinci pandemije polako nestajali. Međutim, gospodarska kretanja u tim zemljama uvelike su se razlikovala. S jedne strane, gospodarski su se rezultati urušili (za oko –30 % u Ukrajini) ili znatno smanjili (BDP je u Bjelarusu smanjen za 4,7 %, a u Moldovi za 5,9 %). Utjecaj na te zemlje bio je izravan (Ukrajina je pogođena okrutnim agresivnim ratom Rusije i razarajućim humanitarnim, društvenim i gospodarskim posljedicama, među ostalim zbog velikog gubitka stvarnog kapitala i uništenja infrastrukture te velikog broja međunarodnih i internih izbjeglica) ili neizravan, kao posljedica učinaka prelijevanja koji su poljuljali povjerenje potrošača i ulagatelja. S druge strane, gospodarska aktivnost u trima zemljama Kavkaza dosegla je zadivljujuće razine. Rast BDP-a od 12,6 % u Armeniji i 10,1 % u Gruziji odraz je priljeva ruskih državljana i poduzeća nakon početka agresivnog rata Rusije i povezanog rasta financijskih prijenosa. I Azerbajdžan je ostvario korist od povećanih financijskih tokova iz Rusije i pozitivnih učinaka uvjeta razmjene na više cijene energije te od aktualnog oporavka nakon pandemije, pa se BDP povećao za 4,6 %.

Visoka stopa inflacije, koja je u brojnim slučajevima dosegla najvišu razinu u proteklih nekoliko desetljeća, ostala je zajedničko obilježje zemalja Istočnog partnerstva 2022. Rast potrošačkih cijena sredinom godine dosegnuo je vrhunac (dvoznamenkaste vrijednosti u svim državama) zbog iznenadnih promjena cijena (u prvom redu hrane i energije) povezanih s agresivnim ratom Rusije protiv Ukrajine i slabljenja lokalnih valuta neposredno nakon početka sukoba. Zbog znatnih migracijskih tokova u regiji u nekim su se zemljama povećali i inflacijski pritisci. Kako bi obuzdale inflaciju, središnje su banke 2022. nastavile zaoštravati monetarnu politiku, iako se tempo povećanja cijena znatno usporio sredinom godine nakon što su se na svjetskoj razini stabilizirale cijene robe i lokalne valute.

Budući da su ostvarile koristi od snažne gospodarske aktivnosti, tri zemlje Kavkaza izvijestile su o snažnim fiskalnim rezultatima 2022.: proračunski deficiti bili su niži od planiranih, a udjeli javnog duga u BDP-u znatno su se smanjili. S druge strane, zbog naglog porasta, posebno troškova obrane, i smanjenja prihoda od domaćeg gospodarstva pogođenog ratom, Ukrajina je zabilježila golem proračunski deficit koji su uglavnom financirali međunarodni partneri, ponajprije EU. Trendovi u vanjskom poslovanju bili su različiti. Tri zemlje Kavkaza zabilježile su snažan rast u području trgovine, dijelom povezan s promjenama prometnih pravaca uzrokovanim ratom, a u slučaju Azerbajdžana, s naglim porastom globalnih cijena energije. S druge strane, trgovina u Ukrajini se urušila jer je Rusija uništila dionički kapital i blokirala glavne trgovačke pravce, osobito one crnomorske. Opsežne sankcije koje je Zapad uveo Bjelarusu pridonijele su smanjenju trgovine u toj zemlji. Gledano s pozitivne strane, doznake istočnim susjedima ostale su iznenađujuće otporne na rat i pridonijele smanjenju deficita tekućeg računa, čime se uz službenu financijsku potporu dala potpora i kontinuiranom povećanju međunarodnih pričuva u većini zemalja u toj regiji.

Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine vjerojatno će i dalje oblikovati kratkoročne izgleda u regiji. Još je jedan ključni čimbenik moguće slabljenje globalne vanjske potražnje zbog

činjenice da ključne središnje banke nastavljaju zaoštravati monetarnu politiku. To bi se moglo djelomično nadoknaditi nešto akomodativnijom fiskalnom i monetarnom politikom u zemljama istočnog susjedstva jer je inflacija počela postupno usporavati.

2.2 Južno susjedstvo

Iako je agresivni rat Rusije protiv Ukrajine doveo do viših cijena robe i inflacije, zbog čega su pooštreni uvjeti financiranja, u svim zemljama južnog susjedstva osim Libanona gospodarski je rast nastavljen 2022. Iako je gospodarski utjecaj pandemije oslabio, gospodarski se rast usporio i nije dosegnuo očekivane predratne razine, osobito u tromjesečju nakon izbijanja rata. Preliminarni podaci ukazuju na to da je rast realnog BDP-a u prvoj polovini 2022. dosegnuo 2 % u Maroku i 7,7 % u Izraelu.

Gospodarski rast bio je potaknut nastavkom oporavka uslužnog sektora, osobito turističkih, ugostiteljskih i restoranskih usluga te usluga prijevoza. Snažna potražnja i visoke međunarodne cijene energije nakon rata Rusije protiv Ukrajine i sankcija koje je Zapad uveo Rusiji osobito su pogodovale širenju izvoza energije. Nezaposlenost se u većini zemalja izjednačila s razinama prije pandemije zbog oporavka gospodarskih aktivnosti. Inflacija potrošačkih cijena u svim se zemljama ubrzala, potaknuta međunarodnim cijenama energije i hrane. Nakon što su 2021. i početkom 2022. zadržale akomodativnu monetarnu politiku, središnje su banke kao odgovor na povećanje inflacije postrožile svoju monetarnu politiku povećanjem kamatnih stopa, osobito u drugom tromjesečju 2022.

Nakon znatnog pogoršanja fiskalne ravnoteže u pandemiji 2020., fiskalni deficiti smanjili su se u svim zemljama. Prihodi, osobito od poreza, povećali su se s oporavkom gospodarske aktivnosti i zbog porasta inflacije, a rashodi, osobito u socijalnom i zdravstvenom sektoru, općenito su se smanjili u odnosu na najveće zabilježene vrijednosti iz 2020. To je djelomično neutralizirano pritiscima na fiskalne rashode zbog posljedica rata Rusije protiv Ukrajine jer većina zemalja južnog susjedstva subvencionira pšenicu i/ili gorivo. Osim toga, javni je dug ostao na rekordnim razinama kao posljedica znatnih potreba za financiranjem tijekom pandemije. Dinamika tekućeg računa znatno se razlikuje u zemljama južnog susjedstva zbog velikih razlika u gospodarskim strukturama i trgovinskim profilima. Zbog poskupljenja goriva i plina potaknutog globalnim povećanjem cijena robe nakon početka rata Rusije protiv Ukrajine tekući su računi svih uvoznika energije bili pod pritiskom. Oporavak sektora turizma i doznaka u većini je zemalja imao ublažavajući utjecaj. Regija je nastavila primati vanjsku potporu od međunarodnih kreditnih institucija.

Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine utječe i na izgled južnog susjedstva, iako u manjoj mjeri nego na izgled Istočnog partnerstva. Posljedice rata predstavljaju znatan negativni rizik za oporavak koji je u tijeku jer su zemlje južnog susjedstva i dalje pogođene prije svega višim cijenama hrane, energije i druge robe, koje potiču rast inflacije i pogađaju domaću potrošnju, što dodatno opterećuje državne proračune. Tržišta, javne financije, proizvođači i potrošači u regiji već su pod golemim pritiskom zbog poremećaja lanaca opskrbe i trgovinskih tokova, a to se posebno odnosi na zemlje koje ovise o izvozu žitarica iz Ukrajine i Rusije, kao što su Egipat, Jordan, Libanon, Libija, Maroko i Tunis.

2.3 Zapadni Balkan

Gospodarski oporavak na zapadnom Balkanu znatno se usporio 2022. zbog posljedica agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine te posljedične energetske krize i visoke stope inflacije. Unatoč ponovnom otvaranju gospodarstava nakon pandemije bolesti COVID-19 i oporavku turizma, rast rezultata dodatno se usporio u trećem tromjesečju 2022., a

BDP regije povećao se za 2,1 % u odnosu na prethodnu godinu, u usporedbi s 4,3 % u prethodna tri mjeseca. Osobna potrošnja i izvoz ostali su ključni pokretači rasta u regiji, dok su u području ulaganja postignuti različiti rezultati, a u nekim su zemljama zabilježena smanjenja iz godine u godinu. Javna se potrošnja u nekim zemljama smanjila, što je dijelom odraz postupnog ukidanja mjera potpore povezanih s pandemijom.

Rast zaposlenosti u zapadnom Balkanu imao je neznatno negativne vrijednosti u trećem tromjesečju 2022. u usporedbi s prethodnom godinom. Ipak, stope nezaposlenosti smanjile su se ili ostale nepromijenjene, što je odraz činjenice da je u nekim zemljama smanjeno sudjelovanje na tržištu rada. Velik porast cijena energije, hrane i prijevoza potaknuo je znatno ubrzanje inflacije potrošačkih cijena u svim zemljama zapadnog Balkana 2022., zbog čega su središnje banke u regiji koje imaju monetarnu autonomiju povećale ključne kamatne stope. Zahvaljujući usporenom ritmu rasta cijena hrane i energije ukupna se inflacija u posljednjim mjesecima 2022. donekle stabilizirala u većini zemalja.

Kontinuiran gospodarski oporavak i visoka stopa inflacije pomogli su rastu proračunskih prihoda, a fiskalne su se ravnoteže u cijelom zapadnom Balkanu dodatno povećale u prvih 11 mjeseci 2022. Udio javnog duga u BDP-u ujedno se smanjio u svim zemljama u odnosu na kraj 2021., djelomično zbog nominalnog rasta BDP-a. U razdoblju od rujna 2021. do rujna 2022. deficit tekućeg računa regije iznosio je 6,8 % BDP-a, što je druga najveća razina od trećeg tromjesečja 2020. Glavni je razlog za to povećanje deficita trgovine robom potaknuto energetsom bilancom koje je nadmašilo snažan oporavak izvoza usluga i veće priljeve doznaka.

Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine koji i dalje traje uzrok je znatnih negativnih rizika za gospodarske izgleda zapadnog Balkana, većinom zbog utjecaja visoke stope inflacije na realni raspoloživi dohodak i potrošnju, ali i zbog strožih financijskih uvjeta.

3. PROGRAMI MAKROFINANCIJSKE POMOĆI 2022.

Na proljeće 2022. dovršena su dva preostala programa u okviru paketa makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19⁽⁷⁾. Dok je Tunisu 25. svibnja 2022. isplaćen posljednji obrok, drugi obrok za Bosnu i Hercegovinu otkazan je jer nije ispunjeno sedam od devet uvjeta politike.

Kad je 2022. dovršen paket makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19, fokus je preusmjeren na pronalazak načina da se na razumno siguran način pruži nova financijska pomoć Ukrajini zbog agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine koji i dalje traje, uzimajući u obzir iznimnu nesigurnost u pogledu programa i činjenicu da nije u potpunosti ispunjen uobičajeni preduvjet da program makrofinancijske pomoći bude popraćen cjelovitim programom isplate MMF-a. Nakon početka rata Europski parlament i Vijeće 28. veljače 2022. donijeli su odluku o pružanju hitne makrofinancijske pomoći Ukrajini u obliku zajmova u iznosu od najviše 1,2 milijarde EUR, čime je šesti put od 2014. odobren program makrofinancijske pomoći Ukrajini.

Budući da je Ukrajini ozbiljno bilo potrebno sve veće financiranje, EU je u drugoj polovini 2022. donio dva dodatna programa izvanredne makrofinancijske pomoći, čime je toj zemlji odobrena isplata dodatnih šest milijardi EUR do prosinca 2022. Stopa rezervacija za dva programa izvanredne makrofinancijske pomoći povećana je s 9 %,

⁷ Odluka (EU) 2020/701 o isplati zajmova makrofinancijske pomoći u iznosu od 3 milijarde EUR za 10 zemalja u procesu proširenja i zemalja u susjedstvu.

kako je propisano Uredbom o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa, na 70 % (barem privremeno, a primjerenost stope rezervacija ispitivat će se dvaput godišnje sve dok rat traje zbog nesigurnosti gospodarskog stanja i izgleda u Ukrajini).

Manje od dva mjeseca nakon zahtjeva Europskog vijeća od 20. i 21. listopada za strukturiranje rješenja za pružanje pomoći Ukrajini 2023., Uredba o makrofinancijskoj pomoći + stupila je na snagu 17. prosinca. Tim će se novim instrumentom osigurati financiranje na predvidljiv, kontinuiran, uredan i pravodoban način kako bi Ukrajina mogla pokriti dobar dio svojih neposrednih potreba za financiranjem te troškove sanacije kritične infrastrukture i kako bi se pružila početna potpora poslijeratnoj obnovi, u svrhu pružanja potpore toj zemlji na njezinu putu prema europskoj integraciji.

Osim toga, kao što je vidljivo iz imena Uredbe o makrofinancijskoj pomoći +, taj novi instrument uvodi određene promjene u uobičajene prakse pružanja makrofinancijske pomoći radi njihove prilagodbe posebnim okolnostima pružanja potpore zemlji u ratu, osobito kad je riječ o visokoj razini nesigurnosti i rizika te potrebi za fleksibilnošću. Promjene uključuju povoljnije uvjete za zajmove (dulji rok dospjeća s trajanjem od najviše 35 godina s odgodom početka plaćanja od 10 godina i subvencijom kamatnih stopa), fleksibilnost u pogledu uvjeta strukturne politike (za sve isplate osim za posljednju zahtijeva se samo zadovoljavajući napredak u provedbi), kontinuirano razdvajanje od programa isplate MMF-a i pojačani zahtjevi u pogledu izvješćivanja. Ti su elementi detaljnije objašnjeni u odjeljku 3.1. i u popratnom radnom dokumentu službi. Program je utemeljen na 20 ciljanih uvjeta politike pomno osmišljenih da budu relevantni i izvedivi u aktualnoj situaciji. Uvjeti obuhvaćaju četiri područja makrofinancijske stabilnosti: strukturne reforme i dobro upravljanje, vladavinu prava i energetiku.

Nakon krize u opskrbi plinom u Moldovi, koja je znatno utjecala na gospodarstvo i zbog koje je nastala potreba za financiranjem, vlasti te zemlje u studenome 2021. podnijele su zahtjev za novi program makrofinancijske pomoći. EU je odgovorio odobravanjem novog programa za Moldovu u iznosu od 150 milijuna EUR, uključujući 120 milijuna EUR u zajmovima i 30 milijuna EUR u bespovratnim sredstvima. Taj je program utemeljen na programu gospodarske reforme koji obuhvaća 15 mjera u pogledu vladavine prava i borbe protiv korupcije, upravljanja javnim financijama i financijskim sektorom, poboljšanja poslovnog okruženja i reformi energetskog sektora. Prvi obrok uspješno je isplaćen u srpnju 2022., a drugi u ožujku 2023.

Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine imao je posebno teške posljedice na moldavsko gospodarstvo, zbog čega su se povećale njegove potrebe za financiranjem, a situaciju je dodatno pogoršala aktualna energetska kriza. Vlasti su zbog toga zatražile dodatnu međunarodnu potporu. Predsjednica von der Leyen 10. studenoga 2022. najavila je dodatni paket financijske potpore za Moldovu u iznosu od 250 milijuna EUR, koja će se dijelom pružiti u okviru makrofinancijske pomoći. Komisija je 24. siječnja 2023. donijela prijedlog o povećanju postojeće makrofinancijske pomoći za 145 milijuna EUR, uključujući 100 milijuna EUR u zajmovima pod povoljnijim uvjetima i 45 milijuna EUR u bespovratnim sredstvima.

Osim financijske pomoći pružene za oporavak od pandemije bolesti COVID-19 i agresivni rat Rusije protiv Ukrajine, 2022. je proveden i treći redovni program makrofinancijske pomoći Jordanu. Nakon što je provedeno 13 od 14 preostalih reformi politike, a uvjet o izmjenama Zakona o nezakonitom bogaćenju ukinut u dogovoru s Odborom država članica za makrofinancijsku pomoć, treći i završni obrok isplaćen je 31. ožujka 2023.

Status provedbe programa makrofinancijske pomoći 2022. (po regijama):

3.1 Istočno partnerstvo

- **Moldova: novi program makrofinancijske pomoći**

U studenome 2021., nakon izbijanja energetske krize iz koje je vidljivo da je i dalje prisutna velika energetska ovisnost te zemlje o Rusiji, i unatoč gospodarskom oporavku nakon pandemije, Moldova je službeno podnijela zahtjev za novi program makrofinancijske pomoći. Nakon pažljive procjene potreba za financiranjem Komisija je pripremila prijedlog za potporu u iznosu od najviše 150 milijuna EUR, od čega 120 milijuna EUR u zajmovima i 30 milijuna EUR u bespovratnim sredstvima. Europski parlament i Vijeće donijeli su 6. travnja 2022. odluku o dodatnoj makrofinancijskoj pomoći Moldovi. Nakon što ga je ratificirao moldavski parlament, program makrofinancijske pomoći stupio je na snagu 18. srpnja 2022. Nakon što su ispunjeni uvjeti politike dogovoreni u memorandumu o razumijevanju, prvi je obrok isplaćen u srpnju 2022., a drugi u ožujku 2023., oba u iznosu od 50 milijuna EUR u zajmovima i bespovratnim sredstvima. Moldovi je u okviru postojećeg programa i dalje dostupan iznos od 50 milijuna EUR, koji će se isplatiti u jednom obroku. Nadalje, Komisija je 24. siječnja 2023. donijela prijedlog o povećanju postojeće makrofinancijske pomoći za 145 milijuna EUR. Dodatna makrofinancijska pomoć dio je većeg paketa potpore Komisije Moldovi s obzirom na slabljenje vanjskog položaja te zemlje zbog ozbiljne energetske krize tijekom jeseni i zime 2022. i 2023. Nakon što Vijeće i Parlament donesu odluku o dodatnoj makrofinancijskoj pomoći, očekuje se da će se ona isplatiti u dva obroka u drugoj polovini 2023., kad se ispune odgovarajuće mjere politike.

Redovni program makrofinancijske pomoći i predloženo povećanje i dalje ovise o uspjehu MMF-ova programa u okviru proširenog kreditnog instrumenta/proširenog instrumenta za financiranje za Moldovu, koji je donesen u prosincu 2021. i povećan u svibnju 2022. Program u okviru instrumenta za financiranje nakon povećanja iznosi 815 milijuna USD. MMF je u siječnju 2023. uspješno zaključio svoje drugo preispitivanje i ocijenio cjelokupni napredak u provedbi programa pozitivnim.

- **Ukrajina: hitna makrofinancijska pomoć**

Financijska potpora EU-a Ukrajini kao odgovor na agresivni rat Rusije protiv te zemlje postupno se povećavala, u skladu s teškim stanjem na terenu te na temelju procjene potrebe Ukrajine za financiranjem. Taj je postupni pristup doveo do pružanja triju programa makrofinancijske pomoći Ukrajini 2022., pri čemu su zbog visoke razine nesigurnosti i posebnih okolnosti bili potrebni novi i izvanredni elementi povećane fleksibilnosti, ali i veće rezervacije, kao što je dodatno opisano u nastavku i u priloženom radnom dokumenti službi. Nakon hitne makrofinancijske pomoći Ukrajini u obliku zajmova u iznosu od najviše 1,2 milijarde EUR uslijedio je paket izvanredne makrofinancijske pomoći koji se sastoji od dvaju programa u iznosu od najviše 1 odnosno najviše 5 milijardi EUR.

U kontekstu sve većih geopolitičkih tenzija koje su prethodile agresivnom ratu Rusije protiv Ukrajine i kao odgovor na službeni zahtjev Ukrajine od 16. studenoga 2021. za dugoročniji program pomoći u iznosu od 2,5 milijardi EUR, 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 žurno su 28. veljače 2022. donijeli 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 brza isplata prvog obroka u iznosu od 600 milijuna EUR u dvije tranše 11. i 18. ožujka 2022. Nadalje, ratne su okolnosti viša sila koja je spriječila potpuni dovršetak mjera strukturne politike o kojem ovisi isplata drugog obroka makrofinancijske pomoći, iako su vlasti poduzele korake da ih sve ispune. Kao izvanredan odgovor na ozbiljne potrebe Ukrajine za financiranjem i zato što se uvjeti dogovoreni u memorandumu o razumijevanju u toj fazi nisu mogli ispuniti zbog više sile, Komisija je nakon savjetovanja s Odborom država članica za makrofinancijsku pomoć odlučila nastaviti s hitnom isplatom drugog obroka u iznosu od 600 milijuna EUR u svibnju.

- **Ukrajina: izvanredna makrofinancijska pomoć**

Situacija s financiranjem postajala je sve ozbiljnija u ljeto 2022. jer je Ukrajina morala tiskati sve više novca i povlačiti rezerve. Komisija je u okviru izvanredne pomoći EU-a Ukrajini 1. srpnja 2022. predložila novi program makrofinancijske pomoći toj zemlji u iznosu od 1 milijarde EUR u obliku dugoročnijeg zajma pod iznimno povoljnim uvjetima (u usporedbi s uobičajenim uvjetima – vidjeti u nastavku). Taj je prijedlog bio prvi dio izvanredne makrofinancijske pomoći u iznosu od najviše 9 milijardi EUR koja je najavljena u Komunikaciji Komisije od 18. svibnja 2022. o strategiji pomoći i obnove za Ukrajinu, koju je Europsko vijeće potvrdilo na svojem sastanku 23. i 24. lipnja 2022. Izvanrednom makrofinancijskom pomoći nastojala se pružiti neposredna financijska pomoć u situaciji ozbiljnih potreba za financiranjem i osigurati kontinuirano funkcioniranje ključnih funkcija ukrajinske države. Europski parlament i Vijeće donijeli su odluku 12. srpnja 2022. iskoristivši sve dostupne fleksibilnosti u postupcima da se donese u rekordnom roku. Komisija i Ukrajina potpisale su 19. srpnja povezani memorandum o razumijevanju kojim je omogućena isplata cijelog iznosa te makrofinancijske pomoći u dvjema tranšama početkom kolovoza 2022.

Komisija je 7. rujna 2022. predložila novi program makrofinancijske pomoći u iznosu od 5 milijardi EUR u zajmovima kao drugi dio paketa izvanredne makrofinancijske pomoći. Europski parlament i Vijeće vrlo su brzo donijeli odluku o makrofinancijskoj pomoći 20. rujna 2022., ponovno iskoristivši sve dostupne fleksibilnosti da se postupak ubrza. Nakon što je memorandum o razumijevanju stupio na snagu 4. listopada, prvi obrok u iznosu od 2 milijarde EUR isplaćen je Ukrajini 18. listopada. Drugi obrok u iznosu od 2,5 milijardi EUR isplaćen je 22. studenoga 2022., a treći i završni obrok od 500 milijuna EUR isplaćen je 14. prosinca 2022. Ti programi izvanredne makrofinancijske pomoći, čijom je uplatom neposredna financijska pomoć EU-a Ukrajini od početka potpune ruske invazije dosegla iznos od ukupno 7,2 milijarde EUR, bili su ključni za održavanje makroekonomske stabilnosti te zemlje.

S obzirom na posebne okolnosti u Ukrajini zbog agresivnog rata Rusije protiv te zemlje, tim izvanrednim programima makrofinancijske pomoći uvedeni su neki novi elementi koji ne bi trebali postati presedan za buduće programe makrofinancijske pomoći⁽⁸⁾. Zbog činjenice da je prosječni rok dospijeaća općenito bio 25 godina u usporedbi s uobičajenih 15 godina i mogućnosti da se troškovi kamatnih stopa i administrativnih naknada pokriju iz proračuna EU-a pomoć je pružena pod još povoljnijim uvjetima. Kako bi se povećala

⁸ Najveća je novost iz perspektive proračuna uvođenje općenite stope pokrivenosti od 70 % za izvanrednu makrofinancijsku pomoć Ukrajini, pri čemu je uobičajena stopa rezervacija od 9 % iz proračuna EU-a bilateralnim nacionalnim jamstvima uvećana za preostalih 61 % pokrivenosti.

fleksibilnost u posebnoj ratnoj situaciji, za razliku od uobičajenih programa makrofinancijske pomoći izvanredna makrofinancijska pomoć nije bila službeno povezana s programom isplate MMF-a. Uvjeti politike, koji su se pokazali kao ključna dodana vrijednost makrofinancijske pomoći, bili su ograničeni na relevantne uvjete koje se smatralo izvedivima i za koje se moglo očekivati da će se provesti brzo i uz razumno visok stupanj sigurnosti. Konačno, uveden je sustav zahtjeva u pogledu izvješćivanja kako bi se osiguralo da se primljena sredstva potroše na učinkovit, transparentan i odgovoran način.

Ukrajinske vlasti obvezale su se da će dostavljati mjesečna izvješća o prihodima i rashodima državnog proračuna za glavne naslove rashoda, koja će uključivati pojedinosti o uvedenim mjerama administrativnog i financijskog upravljanja i unutarnjim kontrolama. Osim toga, financiranje tih programa povećano je primjenom stope rezervacija od 70 % umjesto uobičajenih 9 %, kako je propisano Uredbom o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju. Uobičajena stopa od 9 % ostaje u obliku uplaćenih rezervacija, a 61 % u obliku jamstva za drugi gubitak država članica. To je u prvom programu pokrio proračun EU-a, u skladu s redovnim operativnim postupcima, a u drugom je dijelu financirano jamstvima država članica (vidjeti okvir 1.).

Instrument makrofinancijske pomoći + kojim se pruža financijska pomoć Ukrajini za 2023. osmišljen je na temelju tih novih i izvanrednih elemenata u smislu povoljnijih uvjeta, fleksibilnosti i pojačanih zahtjeva u pogledu izvješćivanja.

- **Ukrajina: makrofinancijska pomoć +**

U roku od mjesec dana nakon zahtjeva Europskog vijeća od 20. i 21. listopada za strukturiranje rješenje za pružanje pomoći Ukrajini 2023. Europska komisija donijela je prijedlog da se Ukrajini u okviru novog instrumenta makrofinancijske pomoći + za 2023. pruži potpora od 18 milijardi EUR u obliku zajmova pod iznimno povoljnim uvjetima. Tim se novim instrumentom osigurava financiranje na predvidljiv, kontinuiran, uredan i pravodoban način kako bi se dao znatan doprinos neposrednim potrebama za financiranjem Ukrajine te troškovima sanacije kritične infrastrukture i kako bi se pružila početna potpora poslijeratnoj obnovi, u svrhu pružanja potpore toj zemlji na njezinu putu prema europskoj integraciji.

Osim što su u instrument makrofinancijske pomoći + uključeni novi elementi uvedeni paketom izvanredne makrofinancijske pomoći, npr. povoljniji uvjeti zbog duljih rokova dospjeća zajmova i subvencioniranih kamatnih stopa, kontinuirano razdvajanje od programa isplate MMF-a, povećana fleksibilnost u pogledu uvjeta strukturne politike i pojačani zahtjevi u pogledu izvješćivanja, u okviru tog instrumenta bilateralni doprinosi trećih strana mogu se usmjeriti na obnovu kritične infrastrukture u Ukrajini⁹). Nakon još jednog brzog postupka u kojem su iskorištene sve fleksibilnosti u postupcima, Europski parlament i Vijeće 14. prosinca 2022. donijeli su Uredbu o uspostavi makrofinancijske pomoći +. Taj je program utemeljen na 20 ciljanih uvjeta politike koji su ponovno pomno osmišljeni da budu relevantni i izvedivi u aktualnoj situaciji. Uvjeti obuhvaćaju četiri područja makrofinancijske stabilnosti: strukturne reforme i dobro upravljanje, vladavinu prava i energetiku. Na temelju iskustva stečenog s paketom izvanredne makrofinancijske pomoći i prepoznajući učinak stalne izvanredne situacije

⁹ Najveća je novost instrumenta makrofinancijske pomoći + iz perspektive proračuna činjenica da se u okviru tog instrumenta kreditna izloženost pokriva prostorom u proračunu EU-a, što znači da ne utječe neposredno na preostala dostupna proračunska sredstva u okviru aktualnog razdoblja VFO-a.

uzrokovane agresivnim ratom Rusije na sposobnost vlasti da provedu reforme, za isplatu obroka zahtijeva se zadovoljavajući napredak u provedbi politika, osim za završnu isplatu, za koju se zahtijeva potpuna provedba. Preispitivanje memoranduma o razumijevanju u sredini razdoblja omogućuje dodatnu fleksibilnost kako bi se ispitala izvedivost tih uvjeta s obzirom na agresivni rat Rusije protiv Ukrajine koji i dalje traje.

Komisija i Ukrajina 16. siječnja 2023. potpisale su memorandum o razumijevanju i sporazum o jamstvenom instrumentu, koji su stupili na snagu isti dan. Prvi obrok u iznosu od 3 milijarde EUR u zajmovima isplaćen je 17. siječnja 2023., a drugi u iznosu od 1,5 milijardi EUR uslijedio je dva mjeseca poslije, 21. ožujka. Do ispunjenja uvjeta politike, pojačanih zahtjeva u pogledu izvješćivanja o korištenju sredstava i daljnjeg zadovoljavajućeg napretka u provedbi dogovorenih uvjeta strukturne politike instrumentom makrofinancijske pomoći + Ukrajini bi se do kraja 2023. trebala pružiti pomoć u iznosu od 1,5 milijardi EUR mjesečno (a isplata je počela 25. travnja).

3.2 Južno susjedstvo

- **Jordan: treći program makrofinancijske pomoći**

Nakon što je treći program makrofinancijske pomoći Jordanu u iznosu od 500 milijuna EUR u zajmovima 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 poboljšanje upravljanja javnim financijama, borbu protiv korupcije te na reforme u sektoru komunalnih usluga, socijalnu politiku i politiku tržišta rada i upravljanje.

Prvi obrok (100 milijuna EUR, uvećan za dodatnih 150 milijuna EUR koji se odnose na pandemiju bolesti COVID-19) isplaćen je 25. studenoga 2020. Drugi i treći obrok podliježu posebnim uvjetima politike koje su Jordan i EU dogovorili u memorandumu o razumijevanju. Drugi obrok (200 milijuna EUR i dodatnih 50 milijuna EUR) isplaćen je 20. srpnja 2021., čime je uspješno dovršen dio pomoći koji se odnosi na bolest COVID-19. Treći obrok u iznosu od 200 milijuna EUR isplaćen je 31. ožujka 2023., nakon pozitivne ocjene povezanih uvjeta politike.

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 početne vrijednosti od oko 1,3 milijarde USD (270 % kvote), što je uvećano dvaput, 2021. i 2022., na iznos od oko 1,49 milijardi USD (334 % kvote) kako bi se povećala potpora toj zemlji, u kojoj je ujedno zbrinuto 1,3 milijuna sirijskih izbjeglica, da ublaži utjecaj pandemije na stanovništvo. MMF je u prosincu 2022. odobrio peto preispitivanje proširenog instrumenta za financiranje i odmah na raspolaganje stavio oko 343 milijuna USD. Time su ukupne MMF-ove isplate Jordanu od početka 2020. dosegnule oko 1,7 milijardi USD, što uključuje oko 366 milijuna EUR pomoći za hitne slučajeve odobrene u svibnju 2020. u okviru instrumenta za brzo financiranje kako bi se pomoglo toj zemlji u ublažavanju utjecaja pandemije. Iako je jordanski javni dug u 2022. ostao visok na 113,2 % BDP-a, MMF je u prosincu 2022. 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. Tunisu odobrio makrofinancijsku pomoć u iznosu od 600 milijuna EUR u zajmovima. Zbog dugotrajnih postupaka u partnerskoj zemlji to je bio pretposljednji program pomoći koji se odnosi na bolest COVID-19, a koji je stupio na snagu: 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 bili 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 dva obroka od 300 milijuna EUR. Prvi obrok ovisio je o općim političkim preduvjetima za makrofinancijsku pomoć, a isplaćen je 1. lipnja 2021. Reforme politike potrebne za isplatu druge tranše provedene su ili uglavnom provedene 2022. Iako su postojale sumnje oko toga hoće li se ispuniti politički preduvjeti jer se politička situacija pogoršava od sredine 2021., nakon pažljive procjene situacije i dopisa vlasti u kojem su pružena jamstva i utvrđene obveze u političkom kalendaru, drugi je obrok isplaćen 25. svibnja 2022.

Pomoć je dopunila 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

- **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 kako bi ublažila posljedice pandemije bolesti COVID-19, u paketu makrofinancijske pomoći zbog pandemije bolesti COVID-19 za tu je zemlju izdvojeno 250 milijuna EUR u zajmovima. Memorandum o razumijevanju i sporazum o jamstvenom instrumentu potpisani su 15. siječnja 2021., a stupili su na snagu 9. lipnja 2021., što znači da je to bio posljednji program pomoći koji se odnosi na bolest COVID-19 koji je stupio na snagu. Uzrok znatnog kašnjenja duljina je procesa donošenja odluka u toj zemlji. Uvjeti politike za drugi obrok bili su usmjereni na otklanjanje nekih od nedostataka u gospodarskom upravljanju i izgradnji institucija te stabilnosti financijskog sektora i transparentnosti, a i pomoć u borbi protiv korupcije i bolje funkcioniranje tržišta rada.

Makrofinancijska pomoć trebala je biti isplaćena u dva obroka od 125 milijuna EUR. Prvi obrok isplaćen je 7. listopada 2021. bezuvjetno, dok druga tranša nije isplaćena zbog nedovoljne provedbe dogovorenih uvjeta politike u razdoblju raspoloživosti makrofinancijske pomoći, odnosno jer nije provedeno sedam od devet reformi.

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

4. OSIGURAVANJE PRAVILNE UPOTREBE SREDSTAVA MAKROFINANCIJSKE POMOĆI: OPERATIVNE PROCJENE, EVALUACIJE I REVIZIJE

4.1 Operativne procjene

U skladu s Financijskom uredbom 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 procjene usmjerene su na sustave upravljanja javnim financijama, posebno u pogledu organizacije ministarstava financija i središnjih banaka te postupaka koje provode i, konkretnije, 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.

Nova operativna procjena Ukrajine pokrenuta je 2022. u kontekstu programa makrofinancijske pomoći+. Vanjski su savjetnici unatoč agresivnom ratu Rusije zaključili da su financijski krugovi i postupci u toj zemlji dovoljno primjereni za potrebe makrofinancijske pomoći. Potvrdili su da su se ukrajinski sustavi upravljanja javnim financijama i drugi financijski krugovi znatno popravili u godinama nakon operativne procjene iz 2018. i da ukrajinska vlada i dalje intenzivno radi na poboljšanju sustava i postupaka, a brojni dokazi ukazuju na to da je provedeno nekoliko ključnih reformi ili da su reforme bile u tijeku prije nego što ih je naglo prekinula potpuna ruska invazija.

4.2 Evaluacije

Komisija u skladu s Financijskom uredbom EU-a i odgovarajućim odlukama o makrofinancijskoj pomoći provodi evaluacije⁽¹⁰⁾ 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.

Nakon što je 2021. provedena vanjska studija, Komisija je u rujnu 2022. objavila radni dokument službi u kojem su predstavljeni rezultati zajedničke evaluacije programa s Tunisom i Jordanom.

Osim toga, Komisija je nadišavši svoje zakonske obveze provela metaevaluaciju svih programa makrofinancijske pomoći provedenih od 2010. do 2020. koji su već predstavljeni u prošlogodišnjem izvješću, uzimajući u obzir preporuke Odbora za nadzor regulative. U okviru metaevaluacije procijenjena su načela i značajke kojima se uređuje instrument makrofinancijske pomoći i nastojali su se dobiti podaci o tome kako poboljšati njegovu relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i dodanu vrijednost te mogućnost reagiranja na prioritete vanjskog djelovanja EU-a. Popratni radni dokument službi objavljen je u siječnju 2023.

- **Tunis i Jordan:** evaluacija je obuhvatila programe makrofinancijske pomoći Tunisu i Jordanu u razdoblju od 2017. do 2019., a u oba je slučaja bila riječ o drugom paketu potpore zemlji. Zaključeno je da su veličina, oblik i odabir

¹⁰Sve evaluacije dostupne su na internetskim stranicama Komisije: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_hr

trenutka provedbe programa relevantni i primjereni potrebama tih zemalja za financiranjem te da osiguravaju dodanu vrijednost EU-a. U obje je zemlje makrofinancijska pomoć imala pozitivan učinak na održivost duga i pozitivnu ulogu 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. Bio je to prvi put da su dva programa zbog regionalnih sličnosti, činjenice da im se preklapaju razdoblja provedbe i usporedivih uvjeta objedinjena u jednu evaluaciju kako bi se donijeli zaključci koji prelaze okvire konkretnog programa. Iz regionalne perspektive pozitivan utjecaj i prelijevanja dvaju programa makrofinancijske pomoći na Bliski istok i sjevernu Afriku (MENA) bili su manje mjerljivi zbog relativno male veličine gospodarstava kojima se pružala potpora i niske međuregionalne integracije, a mogući pozitivni utjecaji uglavnom su bili povezani s učinkom na povjerenje. Utvrđeno je da su oba programa dosljedna u odnosu na općeniti okvir politike EU-a te usklađena s planom reformi vlasti i programima drugih donatora. Budući da je iskustvo s objedinjavanjem dvaju programa u jednu evaluaciju bilo općenito pozitivno, namjerava se učiniti isto sa sljedećima, odnosno s programima za razdoblje od 2017. do 2020. u zemljama Istočnog partnerstva i za paket pomoći zbog bolesti COVID-19. To je posebno važno i obećavajuće s obzirom na opći šok zbog kojeg je potpora potrebna.

- **Metaevaluacija programa makrofinancijske pomoći provedenih od 2010. do 2020.:** evaluacija je obuhvatila 15 programa makrofinancijske pomoći u zemljama Istočnog susjedstva, južnog susjedstva, pretprijetnim i drugim zemljama, a dopunjena je novijim iskustvima s paketom pomoći zbog bolesti COVID-19 i programima makrofinancijske pomoći u Ukrajini 2022. Zaključeno je da su ti programi bili učinkoviti, relevantni i dosljedni te da su ostvarili dodanu vrijednost EU-a. Nadalje, instrument makrofinancijske pomoći djelotvorno je pridonio ponovnoj uspostavi vanjske održivosti i promicao strukturne reforme. Djelotvornosti makrofinancijske pomoći osobito su pridonijeli: i. usmjerenost na zemlje u neposrednoj blizini EU-a i čvrste veze s tim zemljama, ii. davanje prednosti zajmovima i uobičajeno razdoblje raspoloživosti od dvije i pol godine, što je dovoljno za poticanje reformi i njihovu provedbu, i iii. činjenica da su se zbog uvjeta politike (za koje je utvrđeno da su relevantni i imaju pravilan redoslijed) poduzele opsežne reforme. Evaluacija je potvrdila i da su ciljevi, oblik i provedba programa makrofinancijske pomoći uvelike nadopunjavali druge inicijative EU-a i programe MMF-a i bili dosljedni s njima. Međutim, evaluacijom je utvrđeno i da postoje neka ograničenja. Ocijenjeno je da su postupci za donošenje programa makrofinancijske pomoći predugi za instrument za odgovor na krizne situacije, čime se donekle umanjuje njihova djelotvornost. To se posebno odnosilo na uobičajene postupke donošenja odluka, a na primjerima novijih iskustava s paketom pomoći zbog bolesti COVID-19 i programa makrofinancijske pomoći u Ukrajini 2022. dokazano je da korištenje svih dostupnih fleksibilnosti u postupcima znatno pomaže. Čini se i da je nedovoljna fleksibilnost memoranduma o razumijevanju umanjila djelotvornost makrofinancijske pomoći u razdoblju korjenitih promjena. U evaluaciji je istaknuta i potreba za jačanjem vidljivosti makrofinancijske pomoći u zemljama korisnicama. Iz metodološke perspektive utvrđeno je da je kvaliteta evaluacija programa makrofinancijske pomoći bila 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.

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. ⁽¹¹⁾ 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”. U izvješćima Europskog revizorskog suda i prethodno spomenutoj metaevaluaciji programâ 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 velik nedostatak instrumenta koji služi za svladavanje poteškoća s platnom bilancom, stoga bi „Komisija sa suzakonodavcima trebala istražiti dostupne mogućnosti za ubrzanje procesa odobrenja budućih programa makrofinancijske pomoći, posebno u slučaju hitnog financiranja ⁽¹²⁾.

Komisija ipak napominje da su iskustva s paketom makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19 i s programom makrofinancijske pomoći Ukrajini iz 2022. (hitna i izvanredna makrofinancijska pomoć te makrofinancijska pomoć +) pokazala da se postojećim sustavom makrofinancijske pomoći može osigurati vrlo brzo donošenje odluke ako sve institucije pristanu u cijelosti iskoristiti sve fleksibilnosti u postupcima koje su im dostupne. U tim se slučajevima Komisija u suradnji s Parlamentom i Vijećem odlučila za primjenu postojećih hitnih postupaka koji su omogućili da oba suzakonodavca donesu odluku o odgovarajućoj pomoći u roku od mjesec dana od prijedlogâ 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 (INTA), što nije standardna praksa. Taj brzi postupak donošenja bio je moguć jer su sve institucije uvidjele potrebu za brzim odlukama u ovom iznimno 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, što 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).

¹¹ Zajednička izjava Europskog parlamenta i Vijeća donesena zajedno s Odlukom o pružanju dodatne makrofinancijske pomoći Gruziji (Odluka br. 778/2013/EU od 12. kolovoza 2013.). Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=HR>

¹² Europski revizorski sud, Tematsko izvješće br. 03/2017, dostupno na: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_HR.pdf

5.2 Makrofinancijska pomoć u višegodišnjem financijskom okviru (VFO) za razdoblje 2021.–2027.

S obzirom na visoku geopolitičku nesigurnost i daljnju gospodarsku nestabilnost u zemljama susjedstva EU-a te zemljama kandidatkinjama i potencijalnim zemljama kandidatkinjama, koje je dodatno pogoršao agresivni rat Rusije protiv Ukrajine, vjerojatno će i sljedećih godina postojati velika potreba da EU razmatra pružanje makrofinancijske pomoći. Stoga je važno uspostaviti uvjete za financiranje iz proračuna.

Zajmovi makrofinancijske pomoći zajamčeni su Jamstvom za vanjsko djelovanje uspostavljenim na temelju Uredbe o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju po jednakoj stopi rezervacija kao u prethodnim VFO-ima od 9 %⁽¹³⁾. S obzirom na posebne potrebe za pomoć od početka VFO-a, a osobito s obzirom na znatnu potporu EU-a Ukrajini u okviru makrofinancijske pomoći 2022., velik je dio dostupnih rezervacija već iskorišten. U okviru 1. detaljnije je opisan proračunski tretman potpore Ukrajini 2022.

1. Okvir – proračunski tretman potpore Ukrajini 2022.

Financijska potpora EU-a Ukrajini kao odgovor na agresivni rat Rusije protiv te zemlje postupno se povećavala u skladu s potrebama za financiranjem. Taj je postupni pristup doveo do pružanja triju programa makrofinancijske pomoći Ukrajini 2022., pri čemu je uvedeno nekoliko novih izvanrednih proračunskih dogovora u usporedbi s redovnim programima makrofinancijske pomoći.

Prvo, hitna makrofinancijska pomoć Ukrajini u iznosu od najviše 1,2 milijarde EUR u zajmovima koja je donesena 28. veljače 2022. pružena je prema ustaljenom obrascu programa makrofinancijske pomoći i izdvojene su rezervacije u iznosu od 9 % nominalne vrijednosti zajma, u skladu s Uredbom o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju.

Drugo, s obzirom na posebnu situaciju u Ukrajini, odnosno radi pokrivanja neposrednih potreba za financiranjem Ukrajine nakon ničim izazvanog i neopravdanog agresivnog rata Rusije protiv te zemlje, odlučeno je da će stopa pokrivenosti za zajmove Ukrajini u okviru izvanredne makrofinancijske pomoći (6 milijardi EUR u dva programa od 1 odnosno 5 milijardi EUR) iznositi 70 % njihove vrijednosti⁽¹⁴⁾. Budući da su raspoloživa proračunska sredstva u okviru makrofinancijske pomoći ograničena, stopa uplaćenih rezervacija u proračunu EU-a iznosi uobičajenih 9 %, a preostalih 61 % iznosa pokriva se aktiviranjem dodatnih bilateralnih nacionalnih jamstava država članica.

Konačno, s obzirom na to da se ratno stanje uporno pogoršava, suzakonodavci su donijeli dodatnu i strukturiraniju pomoć za 2023. u obliku nove makrofinancijske pomoći + u iznosu od 18 milijardi EUR u zajmovima. Kako bi se ograničio učinak istiskivanja znatne potpore Ukrajini na buduće programe makrofinancijske pomoći u drugim partnerskim zemljama, odlučeno je da će se rizici povezani s tim kreditiranjem pokriti na drugi način.

¹³ Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju - Globalna Europa stupio je na snagu u lipnju 2021. nakon što su ga službeno donijeli Vijeće i Parlament. Iako Uredba stoga ima važnu ulogu u proračunskim sredstvima za makrofinancijsku pomoć, instrument kao takav ostaje 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 su utemeljene na primjenjivoj pravnoj osnovi iz Ugovora.

¹⁴ Uredba sadržava i klauzulu o preispitivanju stope rezervacije svakih šest mjeseci zbog iznimne nesigurnosti s obzirom na rat koji je u tijeku.

Točnije, odgovarajuća financijska obveza zajamčena je dostupnom razlikom u okviru gornje granice „vlastitih sredstava” (tj. „prostor u proračunu”). To se odnosi na fleksibilnost koju omogućuje činjenica da se sredstva mogu mobilizirati iznad gornjih granica VFO-a i do gornjih granica vlastitih sredstava EU-a. Zbog toga je kreditiranje moguće bez rezervacija koje su obično propisane Uredbom o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju.

Stoga je zbog najnovijih događaja povezanih s razmjerom i prirodom potpore Ukrajini nastao veliki manjak u proračunu makrofinancijske pomoći za zajmove. Samo dvije godine nakon stupanja na snagu trenutnog VFO-a već je iskorišteno više od 60 % proračunskih sredstava dodijeljenih za pružanje zajmova makrofinancijske pomoći u tom VFO-u. Budući da je makrofinancijska pomoć instrument za odgovor na krizne situacije, potrebe se ne mogu programirati i teško ih je predvidjeti, ali vjerojatno će i dalje biti znatne u trenutnom kontekstu velike geopolitičke nesigurnosti i zbog činjenice da gospodarske posljedice agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine pridonose makrofiskalnoj neravnoteži u brojnim partnerskim zemljama. Važno je osigurati da su dostupna dostatna sredstva kako bi se razmotrili prihvatljivi zahtjevi te kako bi se na njih moglo odgovoriti povoljno na način koji je dosljedan u različitim zemljama i u različitim razdobljima.

Jamstvom za vanjsko djelovanje upravlja zajednički fond za rezervacije. Komisija je krenula u procjenu povezanih rizika u kontekstu izloženosti EU-a Ukrajini i regiji.

6. POGLED U BUDUĆNOST – PROGRAMI MAKROFINANCIJSKE POMOĆI I PRORAČUNSKO STANJE 2023.

Potpuna invazija Rusije na Ukrajinu teško je utjecala na moldavsko gospodarstvo, zbog čega su se povećale potrebe za financiranjem, a situaciju je dodatno pogoršala aktualna energetska kriza. Vlasti su zbog toga zatražile dodatnu međunarodnu potporu. Predsjednica Komisije stoga je 10. studenoga 2022. najavila dodatni paket financijske potpore za Moldovu u iznosu od 250 milijuna EUR, koja će se dijelom isplatiti u okviru instrumenta makrofinancijske pomoći. Komisija je 24. siječnja 2023. donijela prijedlog o povećanju postojećeg programa makrofinancijske pomoći od najviše 145 milijuna EUR, uključujući najviše 100 milijuna EUR u zajmovima pod povoljnijim uvjetima i najviše 45 milijuna EUR u bespovratnim sredstvima. To povećanje isplatit će se u dva dodatna obroka, okvirno predviđena za treće odnosno četvrto tromjesečje 2023., a na njih će se primjenjivati novi uvjeti politike koji će se dodati postojećem memorandumu o razumijevanju. Europski parlament i Vijeće donijeli su prijedlog u svibnju 2023.

Komisija je 6. veljače 2023. donijela prijedlog da se Sjevernoj Makedoniji pruži makrofinancijska pomoć u iznosu od najviše 100 milijuna EUR jer su se gospodarsko stanje i izgledi te države pogoršali nakon prvog zahtjeva u travnju 2022. Očekuje se da će se makrofinancijska pomoć isplatiti u dva obroka, okvirno predviđena za treće tromjesečje 2023. odnosno prvo tromjesečje 2024. Uvjeti za isplatu svakog obroka bit će postizanje napretka u provedbi niza mjera politike o kojima će se dogovoriti Komisija i vlasti i koje će biti navedene u memorandumu o razumijevanju te uspješna provedba programa MMF-a, a Izvršni odbor MMF-a 22. studenoga 2022. donio je preventivnu i liniju za likvidnost u trajanju od 24 mjeseca za Sjevernu Makedoniju u iznosu od najviše 530 milijuna EUR. Europski parlament i Vijeće u lipnju 2023. donijeli su prijedlog da se Sjevernoj Makedoniji pruži makrofinancijska pomoć.

Tunis je u studenome 2022. zatražio dodatnu makrofinancijsku pomoć u iznosu od 1,2 milijarde EUR da pokrije svoje potrebe za financiranjem u kontekstu sporog

oporavka nakon pandemije i gospodarskih posljedica agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine. To se dogodilo nakon što je u listopadu 2022. postignut dogovor na tehničkoj razini s MMF-om o novom četverogodišnjem proširenom instrumentu za financiranje u iznosu od 1,9 milijardi USD. Međutim, MMF još nije donio program jer su potrebna dodatna financijska jamstva i potrebno je dovršiti prethodne mjere. Zbog eskalacije krize povećava se preostali manjak u vanjskom financiranju Tunisa, pa je što hitnije potrebno provesti reforme kako bi se riješile poteškoće u toj zemlji. Komisija na temelju pomne procjene preduvjeta za makrofinancijsku pomoć i potreba Tunisa za vanjskim financiranjem priprema prijedlog novog programa makrofinancijske pomoći koji će se donijeti 2023. nakon uspostave programa MMF-a.

Komisija je spremna razmotriti sve buduće zahtjeve za makrofinancijsku pomoć i prema potrebi će predložiti 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 2020., 2021., 2022. i (okvirno) za 2023.

Tablica 1.: Obveze i isplate bespovratnih sredstava makrofinancijske pomoći i isplate zajmova makrofinancijske pomoći u razdoblju 2020.–2023. (u EUR) ⁽¹⁵⁾

	2020.	2021.	2022.	2023.
Odobrena sredstva za preuzete obveze u pogledu bespovratnih sredstava u proračunu	20 000 000	227 200	30 114 460	56 710 579
Operativne procjene, <i>ex post</i> evaluacije				
Ostali mogući programi makrofinancijske pomoći	293 900	227 200	114 460	350 000
	—	—	30 000 000	45 000 000
Obveze, ukupno	293 900	227 200	30 114 460	45 350 000
Neobvezujuća proračunska sredstva	19 706 100			naknadno će se odrediti
Odobrena sredstva za isplatu bespovratnih sredstava u proračunu	27 000 000	362 400	20 868 187	55 350 000
Operativne procjene, <i>ex post</i> evaluacije				
Treći program makrofinancijske pomoći Gruziji (dovršen)	284 600	362 400	—	350 000
Program makrofinancijske pomoći Moldovi (dovršen)	5 000 000	—	—	—
	10 000 000	—	—	—
Program makrofinancijske pomoći Moldovi	—	—	15 000 000	55 000 000
Ostali mogući programi makrofinancijske pomoći	—	—	—	—
Plaćanja, ukupno	15 284 600	362 400	—	55 350 000
Neiskorištena sredstva za isplate bespovratnih sredstava	11 715 400		5 868 187	
Isplate zajmova makrofinancijske pomoći				
Treći program makrofinancijske pomoći Gruziji (dovršen)				
Program makrofinancijske pomoći Moldovi (dovršen)				
Četvrti program makrofinancijske pomoći Ukrajini (dovršen)				
Drugi program makrofinancijske pomoći Jordanu (dovršen)				
Treći program makrofinancijske pomoći Jordanu (dovršen)	20 000 000	—	—	—
Drugi program makrofinancijske pomoći Tunisu (dovršen)	20 000 000	—	—	—
	500 000 000	—	—	—
Program makrofinancijske pomoći Moldovi	—	—	—	—
Program hitne makrofinancijske pomoći Ukrajini	100 000 000	200 000 000	—	200 000 000
Program izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini	—	—	—	—
	—	—	35 000 000	35 000 000
Dodatna sredstva za program makrofinancijske pomoći Moldovi	—	—	1 200 000 000	—
	—	—	6 000 000 000	—
Program makrofinancijske pomoći + Ukrajini	—	—	—	140 000 000
Isplate zajmova makrofinancijske pomoći, ukupno	640 000 000	200 000 000	7 235 000 000	18 375 000 000
<i>Programi makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19:</i>				

¹⁵ U tablici nisu uzeti u obzir prijedlozi za nove programe makrofinancijske pomoći nakon travnja 2023.

Program makrofinancijske pomoći Gruziji (djelomično isplaćen)				—
Program makrofinancijske pomoći Moldovi (dovršen)				—
Program makrofinancijske pomoći Ukrajini (dovršen)				—
Program makrofinancijske pomoći Jordanu (dovršen)				—
Program makrofinancijske pomoći Tunisu (dovršen)				—
Program makrofinancijske pomoći Albaniji (dovršen)	75 000 000	—	—	—
Program makrofinancijske pomoći Bosni i Hercegovini (djelomično isplaćen)	50 000 000	50 000 000	—	—
Program makrofinancijske pomoći Kosovu (dovršen)	600 000 000	600 000 000	—	—
Program makrofinancijske pomoći Crnoj Gori (dovršen)	150 000 000	50 000 000	—	—
Program makrofinancijske pomoći Sjevernoj Makedoniji (dovršen)	—	300 000 000	300 000 000	—
Program makrofinancijske pomoći Sjevernoj Makedoniji (dovršen)	—	180 000 000	—	—
Program makrofinancijske pomoći Sjevernoj Makedoniji (dovršen)	—	125 000 000	—	—
Program makrofinancijske pomoći Sjevernoj Makedoniji (dovršen)	50 000 000	50 000 000	—	—
Program makrofinancijske pomoći Sjevernoj Makedoniji (dovršen)	30 000 000	30 000 000	—	—
Isplate zajmova makrofinancijske pomoći zbog bolesti COVID-19, ukupno	80 000 000	80 000 000	—	—
	1 035 000 000	1 465 000 000	300 000 000	
Isplate svih zajmova makrofinancijske pomoći, ukupno	1 675 000 000	1 665 000 000	7 535 000 000	18 375 000 000