

V Bruseli 12. júla 2023
(OR. en)

11799/23

ECOFIN 771
RELEX 886
NIS 21
MED 20
COEST 439

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	11. júla 2023
Komu:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	COM(2023) 409 final
Predmet:	SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE o vykonávaní makrofinančnej pomoci tretím krajinám v roku 2022

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2023) 409 final.

Príloha: COM(2023) 409 final



V Bruseli 11. 7. 2023
COM(2023) 409 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE
o vykonávaní makrofinančnej pomoci tretím krajinám v roku 2022
{SWD(2023) 244 final}

OBSAH

1	ÚVOD	2
2	MAKROEKONOMICKÝ VÝVOJ V PARTNERSKÝCH KRAJINÁCH	3
2.1	Východné partnerstvo	4
2.2	Južné susedstvo	5
2.3	Západný Balkán.....	5
3	OPERÁCIE MAKROFINANČNEJ POMOCI V ROKU 2022	6
3.1	Východné partnerstvo	8
	• Moldavsko: nová operácia MFP	8
	• Ukrajina: núdzová MFP.....	8
	• Ukrajina: výnimočná MFP.....	9
	• Ukrajina: MFP+	10
3.2	Južné susedstvo	11
	• Jordánsko: MFP III	11
	• Tunisko: MFP v súvislosti s pandémiou COVID-19	11
3.3	Západný Balkán.....	12
	• Bosna a Hercegovina: MFP v súvislosti s pandémiou COVID-19	12
4	ZABEZPEČENIE RIADNEHO VYUŽÍVANIA FINANČNÝCH PROSTRIEDKOV MFP: OPERATÍVNE POSÚDENIA, HODNOTENIA A AUDITY	13
4.1	Operatívne posúdenia.....	13
4.2	Hodnotenia	13
5	VŠEOBECNÝ VÝVOJ TÝKAJÚCI SA NÁSTROJA MFP	15
5.1	Fungovanie nástroja MFP	15
5.2	MFP vo viacročnom finančnom rámci na roky 2021 – 2027	15
6	VÝHLAD DO BUDÚCNOSTI – OPERÁCIE MFP A ROZPOČTOVÁ SITUÁCIA V ROKU 2023	17

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o vykonávaní makrofinančnej pomoci tretím krajinám v roku 2022⁽¹⁾

1 ÚVOD

Makrofinančná pomoc (ďalej len „MFP“) je finančný nástroj EÚ⁽²⁾ poskytovaný partnerským krajinám, ktoré čelia kríze v oblasti platobnej bilancie. Od svojho vzniku v roku 1990 MFP pomáha zlepšovať makroekonomickú a finančnú stabilitu v krajinách susediacich s EÚ, prípadne krajinách, ktoré sú geograficky blízke EÚ, a zároveň podnecuje štrukturálne reformy. Zvyčajne je doplnkom nepreventívneho úverového dojednania dohodnutého s Medzinárodným menovým fondom (ďalej len „MMF“) a zároveň je ním podmienená. Výnimka z tejto podmienky však bola stanovená pri vytvorení výnimočnej podpory poskytnutej Ukrajine po celoplošnej invázii Ruska vo februári 2022. Zmiernením určitého tlaku na partnerskú krajinu pri riešení problémov s platobnou bilanciou sa jej umožní rozšíriť fiškálny priestor, zlepšiť udržateľnosť dlhovej služby a zamerať sa na podporu potrebných reforiem. Prostredníctvom uľahčenia makroekonomickej úpravy môžu mať operácie MFP pozitívny sociálny vplyv, čím sa poskytne krajine viac času a priestoru na riešenie základných príčin krízy.

MFP sa najčastejšie poskytuje vo forme úverov, na ktoré si Komisia požičia finančné prostriedky na kapitálových trhoch a následne ich požičia prijímajúcej krajine za rovnakých podmienok. V určitých prípadoch sa MFP poskytuje aj vo forme grantov financovaných z rozpočtu EÚ. Niekedy môže ísť aj o kombináciu úverov a grantov.

MFP sa vypláca v splátkach a len v prípade splnenia všetkých konkrétnych kritérií súvisiacich so štrukturálnou reformou, ktoré sú dohodnuté s danou krajinou. Tým sa podporuje vykonávanie ráznych opatrení v oblasti úpravy a reforiem, ktoré sú zamerané na riešenie základných príčin súvisiacej krízy, posilnenie systémov verejných financií a podporu udržateľného a inkluzívneho rastu a tvorby pracovných miest. Okrem toho podmienkou poskytnutia MFP je dodržiavanie účinných demokratických mechanizmov zo strany prijímajúcej krajiny, čo zahŕňa pluralitný parlamentný systém a dodržiavanie zásad právneho štátu, ako aj rešpektovanie ľudských práv v krajine. MFP teda dopĺňa pravidelnú pomoc EÚ v rámci spolupráce a prispieva k širšiemu cieľu zachovania stability a podpory prosperity a základných hodnôt EÚ za jej hranicami. MFP je všeobecne uznávaná ako účinný nástroj reakcie na krízu, ktorý EÚ umožňuje zasiahnuť viditeľným a flexibilným spôsobom a s politickým pákovým efektom⁽³⁾. Toto tvrdenie je

¹ Táto správa je založená na informáciách, ktoré boli k dispozícii do apríla 2023.

² Právnym základom makrofinančnej pomoci krajinám mimo EÚ, ktoré nie sú rozvojovými krajinami, je článok 212 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“). Článok 213 ZFEÚ možno použiť ako právny základ, ak tretia krajina požaduje neodkladnú finančnú pomoc.

³ MFP takisto dopĺňa ďalšie vonkajšie činnosti alebo nástroje EÚ pre susedstvo a západný Balkán vrátane rozpočtovej podpory, v rámci ktorej bolo v roku 2022 v regiónoch poskytnutých celkovo 1 384 miliónov EUR vo forme grantov.

podložené zisteniami viacerých nezávislých hodnotení dokončených operácií MFP⁽⁴⁾, ako aj nedávnym metahodnotením posledného desaťročia operácií⁽⁵⁾.

Po vypuknutí neodôvodnenej útočnej vojny Ruska proti Ukrajine bol rok 2022 pre MFP výnimočný, keďže dôrazne preukázal jej pretrvávajúci význam a flexibilitu. EÚ mohla vďaka nej za mimoriadnych okolností poskytnúť značnú krátkodobú finančnú podporu Ukrajine a zároveň podporovať aj iné krajiny v susedstve EÚ, ktoré výrazne zasiahli hospodárske dôsledky tejto vojny. Tieto operácie a ich vplyv na rozpočet preto patria medzi kľúčové otázky uvedené v tejto výročnej správe.

Správa za rok 2022 je vypracovaná v súlade s informačnými povinnosťami Komisie, ktoré sú stanovené v jednotlivých rozhodnutiach Európskeho parlamentu a Rady o operáciách MFP⁽⁶⁾. Správu dopĺňa pracovný dokument útvarov Komisie, ktorý obsahuje podrobnejšiu analýzu makroekonomických súvislostí a vykonávania jednotlivých operácií MFP.

2 MAKROEKONOMICKÝ VÝVOJ V PARTNERSKÝCH KRAJINÁCH

V roku 2022 bol hospodársky rozvoj v susedstve EÚ a v krajinách zapojených do procesu rozširovania priamo a nepriamo ovplyvnený útočnou vojnou Ruska proti Ukrajine. Zatiaľ čo krajiny Východného partnerstva boli najviac priamo zasiahnuté následnými presahmi, dôsledky sa prejavili aj v južnom susedstve EÚ a na západnom Balkáne.

V krajinách Východného partnerstva viedla útočná vojna Ruska proti Ukrajine k znehodnoteniu meny a silnému tlaku na ceny potravín a energií. Výrazne zasiahla aj dôvera spotrebiteľov a podnikov a veľké migračné toky v regióne zvýšili v niektorých krajinách inflačné tlaky. V Moldavskej republike neutrpela len dôvera spotrebiteľov a podnikov; najviac ju negatívne ovplyvnil nárast inflácie (viac ako Ukrajinu). Arménsko a Gruzínsko mali naopak prospech zo značného prílevu ruských občanov a súvisiacich finančných prevodov, ako aj zo zmeny dopravných trás v dôsledku vojny.

V južnom susedstve sa napriek celkovo nízkej obchodnej expozícii tlak prejavil v podobe rastúcich cien potravín a znižovania potravinovej bezpečnosti (niektoré krajiny sa vo veľkej miere spoliehajú na Rusko a Ukrajinu, pokiaľ ide o dovoz pšenice, ktorá je kritickou a vysoko dotovanou surovinou), ako aj v podobe rastúcich (hoci často vysoko dotovaných) cien energií. Napriek tomu všetky krajiny južného susedstva – s výnimkou Libanonu – v roku 2022 pokračovali v hospodárskom rozvoji.

Na západnom Balkáne trvalé zvyšovanie cien energií, potravín a dopravy podnietilo ďalšie zrýchlenie inflácie, čím sa znížil reálny disponibilný príjem domácností a súkromná spotreba. Narušenia v medzinárodných dodávateľských reťazcoch a nižší dopyt vyplývajúci z nižších vyhládok rastu u hlavných obchodných partnerov vrátane

Posledná správa o rozpočtovej podpore je dostupná na adrese: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-10/budget-support-trends-and-results-2022_en.pdf.

⁴ Všetky hodnotenia sú k dispozícii na webovom sídle Komisie: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

⁵ COM(2023) 0016 final. Pracovný dokument útvarov Komisie o hodnotení makrofinančnej pomoci pre tretie krajiny (Metahodnotenie operácií za obdobie 2010 – 2020).

⁶ Rozhodnutie (EÚ) 2022/313; rozhodnutie (EÚ) 2022/1201; rozhodnutie (EÚ) 2022/1628; rozhodnutie (EÚ) 2022/2463; rozhodnutie (EÚ) 2022/563; rozhodnutie (EÚ) 2020/701; rozhodnutie (EÚ) 2020/33.

EÚ ešte viac zaťažili hospodársky výhľad pre všetky tri regióny vrátane vývozu a priamych zahraničných investícií, čím sa prehĺbila existujúca vonkajšia nerovnováha.

V tomto oddiele sa skúmajú regionálne výzvy, ktorým čelili susedstvo EÚ a západný Balkán, zatiaľ čo ich hospodárska výkonnosť sa ďalej hodnotí podľa jednotlivých krajín v sprievodnom pracovnom dokumente útvarov Komisie.

2.1 Východné partnerstvo

V roku 2022 bol hospodársky rozvoj vo všetkých krajinách Východného partnerstva ovplyvnený vojnou Ruska proti Ukrajine, pričom účinky pandémie postupne mizli. Hospodársky rozvoj sa však medzi týmito krajinami výrazne líšil. Na jednej strane sa hospodárska produkcia prepadla (približne o –30 % na Ukrajine) alebo sa výrazne znížila (pokles HDP v Bielorusku o 4,7 % a v Moldavsku o 5,9 %). Tieto krajiny boli zasiahnuté buď priamo (Ukrajina trpí brutálnou útočnou vojnou Ruska a jej ničivými humanitárnymi, sociálnymi a hospodárskymi dôsledkami, a to aj v dôsledku obrovskej straty fyzického kapitálu a ničenia infraštruktúry, ako aj značného množstva medzinárodných a vnútorných utečencov), alebo účinkami presahov, ktoré naštrbili dôveru spotrebiteľov a investorov. Na druhej strane hospodárska činnosť v troch kaukazských krajinách dosiahla pôsobivé výšky. Rast HDP v prípade Arménska (o 12,6 %) a Gruzínska (o 10,1 %) odrážal prílev ruských občanov a podnikov po vypuknutí ruskej útočnej vojny a sprievodný nárast finančných prevodov. Azerbajdžan (rast HDP o 4,6 %) mal takisto prospech z vyšších finančných tokov z Ruska a z pozitívnych obchodných vplyvov na vyššie ceny energií, ako aj z pokračujúcej obnovy po pandémii.

Vysoká inflácia, v mnohých prípadoch na úrovniach, ktoré neboli zaznamenané už desaťročia, zostala v roku 2022 spoločnou charakteristikou Východného partnerstva. Rast spotrebiteľských cien dosiahol vrchol (dvojciferné čísla vo všetkých krajinách) v polovici roka v dôsledku cenového šoku (konkrétne vo vzťahu k potravinám a energiám) spojeného s ruskou útočnou vojnou proti Ukrajine a oslabenia miestnych mien bezprostredne po konflikte. Značné migračné toky v regióne takisto posilnili inflačné tlaky v niektorých krajinách. Centrálné banky v roku 2022 pokračovali v úsilí o sprísnenie menovej politiky s cieľom znížiť infláciu, aj keď sa tempo rastu sadzieb od polovice roka výrazne spomalilo po stabilizácii celkových cien komodít a miestnych mien.

Tri kaukazské krajiny, ktoré mali prospech zo silnej hospodárskej činnosti, vykázali v roku 2022 dobré fiškálne výsledky, keďže rozpočtové deficity boli nižšie ako stanovené ciele a pomer verejného dlhu k HDP sa výrazne znížil. Ukrajina naopak v dôsledku prudkého zvýšenia výdavkov – najmä na obranu – a prepadu príjmov z domáceho hospodárstva postihnutého vojnou zaznamenala obrovský rozpočtový deficit, ktorý financovali najmä medzinárodní partneri, hlavne EÚ. Pokiaľ ide o vonkajšie vzťahy, takisto sa objavili odlišné trendy. Tri kaukazské krajiny zaznamenali silný rast obchodu, ktorý čiastočne súvisel so zmenami v dopravných trasách vyvolanými vojnou a v prípade Azerbajdžanu s prudkým nárastom celosvetových cien energií. Na Ukrajinu sa obchod naopak zrútil v dôsledku zničenia kapitálu a blokády kľúčových obchodných trás, najmä Čierneho mora, zo strany Ruska. Komplexné západné sankcie voči Bielorusku prispeli k poklesu obchodnej činnosti krajiny. Pozitívom je, že remitencie pre východných susedov zostali prekvapivo odolné voči vojne a prispeli k zníženiu deficitu bežných účtov, čím spolu s oficiálnym financovaním podporili pokračujúce vytváranie medzinárodných rezerv vo väčšine krajín v tomto regióne.

V krátkodobom výhľade bude región pravdepodobne naďalej ovplyvňovaný ruskou útočnou vojnou na Ukrajinu. Ďalším kľúčovým faktorom je potenciálne oslabenie celosvetového zahraničného dopytu v dôsledku pokračujúceho sprísňovania menovej politiky kľúčovými centrálnymi bankami. To by sa mohlo čiastočne vykompenzovať o niečo viac akomodačnými fiškálnymi a menovými politikami východných susedov, keďže inflácia sa začala postupne spomaľovať.

2.2 Južné susedstvo

Napriek dôsledkom útočnej vojny Ruska proti Ukrajinu v podobe vyšších cien komodít a inflácie, ktoré spôsobili sprísnenie podmienok financovania, zaznamenali všetky krajiny južného susedstva – s výnimkou Libanonu – v roku 2022 hospodársku expanziu. Napriek tomu, že sa hospodársky vplyv pandémie zmenšil, hospodársky rast sa spomalil a zaostával za očakávaniami pred vojnou, a to najmä v štvrtroku nasledujúcom po vypuknutí vojny. Predbežné údaje naznačujú, že rast reálneho HDP dosiahol v prvom polroku 2022 úroveň 2,0 % v Maroku až 7,7 % v Izraeli.

Hospodársky rast bol spôsobený pokračujúcou obnovou sektora služieb, najmä cestovného ruchu, ako aj ubytovacích a stravovacích, reštauračných a dopravných služieb. Po vypuknutí vojny Ruska proti Ukrajinu a sankciách (západu) voči Rusku expanzia vývozcov energií ťažila najmä zo silného dopytu a vysokých medzinárodných cien energií. Nezamestnanosť sa vďaka obnove hospodárskej činnosti vo väčšine krajín dostala na úroveň pred pandémie. Inflácia meraná indexom spotrebiteľských cien vo všetkých krajinách stúpila v dôsledku medzinárodných cien energií a potravín. Centrálné banky si v roku 2021 a začiatkom roka 2022 udržali akomodačné nastavenie menovej politiky, no v reakcii na nárast inflácie sprísnilo nastavenie menovej politiky zvýšením úrokových sadzieb, najmä v druhom štvrtroku 2022.

Po výraznom zhoršení fiškálnej rovnováhy počas pandémie v roku 2020 sa fiškálne deficity vo všetkých krajinách znížili. Príjmy, najmä daňové príjmy, sa zvýšili v dôsledku obnovy hospodárskej činnosti a rastúcej inflácie, zatiaľ čo výdavky, najmä v sociálnej oblasti a sektore zdravotníctva, sa vo všeobecnosti znížili z najvyšších hodnôt dosiahnutých v roku 2020. Čiastočne to kompenzovali tlaky na fiškálne výdavky spôsobené dôsledkami vojny Ruska proti Ukrajinu, keďže väčšina južných susedov dotuje pšenicu a/alebo pohonné hmoty. Verejný dlh navyše zostal na rekordných úrovniach v dôsledku značných potrieb financovania počas pandémie. Dynamika bežných účtov sa v južnom susedstve výrazne líši vzhľadom na veľké rozdiely v hospodárskych štruktúrach a obchodných profiloch. Zvýšenie cien pohonných hmôt a plynu poháňané celosvetovým nárastom cien komodít po vypuknutí vojny Ruska proti Ukrajinu vyvíjalo tlak na bežné účty všetkých dovozcov energií. Obnova sektora cestovného ruchu a remitencie mali zmierňujúce účinky pre väčšinu krajín. Tento región naďalej využíval aj vonkajšiu podporu od medzinárodných inštitucionálnych veriteľov.

Útočná vojna Ruska proti Ukrajinu má vplyv aj na vyhliadky južného susedstva, hoci v menšej miere ako v prípade Východného partnerstva. Jej dôsledky predstavujú významné negatívne riziká pre pokračujúcu obnovu, keďže južných susedov naďalej ovplyvňujú najmä vyššie ceny potravín, energií a iných komodít, ktoré zvyšujú infláciu a ohrozujú domácu spotrebu a zároveň zvyšujú tlak na verejné rozpočty. Narušenia dodávateľských reťazcov a obchodných tokov už vyvinuli obrovský tlak na trhy, verejné financie, výrobcov a spotrebiteľov v celom regióne, najmä na krajiny závislé od vývozu obilia z Ukrajiny a Ruska, ako sú Egypt, Jordánsko, Libanon, Líbya, Maroko a Tunisko.

2.3 Západný Balkán

Hospodárske oživenie na západnom Balkáne sa v roku 2022 výrazne zmiernilo v dôsledku útočnej vojny Ruska proti Ukrajine, spôsobenej energetickej krízy a následnej vysokej inflácie. Napriek opätovnému otvoreniu hospodárstiev po pandémii COVID-19 a oživeniu cestovného ruchu sa rast produkcie v treťom štvrtroku 2022 ďalej spomalil, pričom HDP regiónu stúpol medziročne o 2,1 % v porovnaní so 4,3 % v predchádzajúcich troch mesiacoch. Súkromná spotreba a vývoz zostali hlavnými hnacími silami rastu v celom regióne, pričom investície vykazovali zmiešané výsledky a v niektorých krajinách bol dokonca zaznamenaný medziročný pokles. V niektorých krajinách sa znížila verejná spotreba, čo čiastočne odrážalo postupné rušenie podporných opatrení súvisiacich s pandémiou.

Rast zamestnanosti sa v treťom štvrtroku 2022 v porovnaní s predchádzajúcim rokom na západnom Balkáne mierne znížil. Napriek tomu miera nezamestnanosti klesla alebo zostala nezmenená, čo odrážalo pokles účasti na trhu práce v niektorých krajinách. Výrazné zvýšenie cien energií, potravín a dopravy v roku 2022 podnietilo značné zrýchlenie inflácie meranej indexom spotrebiteľských cien vo všetkých krajinách západného Balkánu, čo viedlo k tomu, že centrálné banky regiónu s menovou autonómiou zvýšili svoje kľúčové úrokové sadzby. Celková inflácia sa vďaka spomaleniu rastu cien potravín a energií vo väčšine krajín v posledných mesiacoch roka 2022 mierne vyrovnala.

Pokračujúca obnova hospodárstva a vysoká inflácia podporili rast rozpočtových príjmov a fiškálne saldá na celom západnom Balkáne sa v prvých 11 mesiacoch roka 2022 ďalej zvýšili. Pomer verejného dlhu k HDP zároveň vo všetkých krajinách v porovnaní s koncom roka 2021 klesol, čo čiastočne odrážalo nárast nominálneho HDP. V období od septembra 2021 do septembra 2022 bol deficit bežných účtov regiónu na úrovni 6,8 % HDP, čo je druhá najvyššia úroveň od tretieho štvrtroka 2020. Spôsobil to najmä nárast deficitu obchodu s tovarom vyvolaný energetickou bilanciou, ktorý prevážil nad výrazným oživením zaznamenaným pri vývoze služieb a vyšším prílevom remitencií.

V dôsledku pokračujúcej útočnej vojny Ruska proti Ukrajine, a to najmä vplyvom vysokej inflácie na reálny disponibilný príjem a spotrebu, ako aj sprísnenia finančných podmienok, existujú značné riziká zhoršenia hospodárskeho výhľadu západného Balkánu.

3 OPERÁCIE MAKROFINANČNEJ POMOCI V ROKU 2022

Na jar 2022 boli dokončené dve zostávajúce operácie MFP v rámci balíka MFP v súvislosti s pandémiou COVID-19⁽⁷⁾. Zatiaľ čo Tunisko dostalo konečnú splátku 25. mája 2022, druhá splátka pre Bosnu a Hercegovinu bola zrušená z dôvodu nesplnenia siedmich z deviatich politických podmienok.

Po dokončení balíka MFP v súvislosti s pandémiou COVID-19 sa v roku 2022 presunula pozornosť na spôsoby primerane bezpečného poskytnutia novej finančnej pomoci Ukrajine vzhľadom na pokračujúcu útočnú vojnu Ruska. (Zohľadnila sa pritom výnimočná neistota v súvislosti s operáciami a skutočnosť, že zvyčajná podmienka, aby

⁷ Rozhodnutie (EÚ) 2020/701 o poskytnutí makrofinančnej pomoci 10 krajinám zapojeným do procesu rozširovania a krajinám susedstva vo výške 3 miliárd EUR vo forme úverov.

operácia MFP bola podporená plnohodnotným programom vyplácania prostriedkov MMF, nebola splnená.) Po vypuknutí vojny Európsky parlament a Rada prijali 28. februára 2022 rozhodnutie o poskytnutí núdzovej makrofinančnej pomoci Ukrajine vo výške až 1,2 miliardy EUR vo forme úverov, čím povolili šiestu operáciu MFP na Ukrajinu od roku 2014.

V dôsledku potreby intenzívnejšieho a akútneho financovania pre Ukrajinu prijala EÚ v druhej polovici roku 2022 dve dodatočné operácie výnimočnej MFP, ktorými sa povolilo vyplatenie ďalších 6 miliárd EUR Ukrajine do decembra 2022. V prípade dvoch operácií výnimočnej MFP sa miera tvorby rezerv zvýšila z 9 %, ako sa stanovuje v nariadení o Nástroji susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce – Globálna Európa (ďalej len „nariadenie o nástroji NDICI“), na 70 % (aspoň dočasne, pričom primeranosť miery tvorby rezerv sa má v priebehu vojny preskúmať každý polrok vzhľadom na neistotu súvisiacu s hospodárskou situáciou a výhľadom na Ukrajinu).

Nariadenie o MFP+ nadobudlo účinnosť 17. decembra, teda menej ako dva mesiace po žiadosti Európskej rady z 20. – 21. októbra o vytvorenie štrukturálnejšieho riešenia na poskytovanie pomoci Ukrajine v roku 2023. Tento nový nástroj zabezpečí predvídateľnejšie, trvalejšie, usporiadanejšie a včasnejšie financovanie, ktoré Ukrajine umožní pokryť značnú časť okamžitých finančných potrieb, ako aj rekonštrukciu kritickej infraštruktúry a poskytne jej počiatočnú podporu na povojnovú obnovu s cieľom podporiť ju na jej ceste k európskej integrácii.

Okrem toho, ako naznačuje samotný názov MFP+, týmto novým nástrojom sa zavádzajú určité zmeny v štandardných postupoch MFP s cieľom prispôsobiť ju mimoriadnym okolnostiam poskytovania podpory krajine, v ktorej prebieha vojna, najmä v súvislosti s vysokou neistotou, rizikami a potrebami flexibility. Medzi zmeny patrí vyššia výhodnosť úverov (vyššia splatnosť až 35 rokov s desaťročným obdobím odkladu a bonifikáciou úrokovej sadzby), flexibilita, pokiaľ ide o podmienky týkajúce sa štrukturálnej politiky (pri všetkých platbách s výnimkou poslednej sa vyžaduje iba uspokojivý pokrok pri vykonávaní), pokračujúce odpojenie od programu vyplácania prostriedkov MMF a sprísnené požiadavky na podávanie správ. Tieto prvky sú podrobnejšie vysvetlené v oddiele 3.1 a v sprievodnom pracovnom dokumente útvarov Komisie. Starostlivo sa navrhlo 20 cielených politických podmienok, z ktorých táto operácia vychádza, aby sa zabezpečila ich relevantnosť a uskutočniteľnosť v súčasnej situácii. Pokrývajú štyri oblasti makrofinančnej stability, štruktúrnych reforiem a dobrej správy vecí verejných, právneho štátu a energetiky.

V novembri 2021 Moldavsko po plynovej kríze, ktorá výrazne ovplyvnila hospodárstvo a podnietila jeho potreby financovania, predložilo žiadosť o novú MFP. EÚ sa teda dohodla na novej operácii pre Moldavsko vo výške 150 miliónov EUR pozostávajúcej zo 120 miliónov EUR vo forme úverov a 30 miliónov EUR vo forme grantov. Operáciu podporuje program hospodárskych reforiem, ktorý zahŕňa 15 opatrení v oblasti právneho štátu a boja proti korupcii, riadenia verejných financií a správy finančného sektora, zlepšenia podnikateľského prostredia a reforiem sektora energetiky. Prvá a druhá splátka boli úspešne uvoľnené v júli 2022 a marci 2023.

Moldavské hospodárstvo bolo obzvlášť výrazne ovplyvnené útočnou vojnou Ruska proti Ukrajine, ktorá prispela k jeho vyšším potrebám financovania, čo ešte viac zosilnila prebiehajúca energetická kríza. V tejto súvislosti moldavské orgány požiadali o ďalšiu medzinárodnú podporu. Predsedníčka von der Leyenová 10. novembra 2022 oznámila dodatočný balík finančnej podpory pre Moldavsko vo výške 250 miliónov EUR, ktorý sa má čiastočne poskytnúť prostredníctvom MFP. Komisia 24. januára 2023 prijala návrh na zvýšenie prebiehajúcej podpory MFP o 145 miliónov EUR pozostávajúcej zo 100

miliónov EUR vo forme úverov za zvýhodnených podmienok a 45 miliónov EUR vo forme grantov.

Okrem finančnej pomoci na obnovu po pandémie COVID-19 a vzhľadom na ruskú útočnú vojnu proti Ukrajine sa v roku 2022 zaviedla aj tretia pravidelná MFP pre Jordánsko. Po splnení 13 zo 14 nevykonaných politických reforiem, pričom sa upustilo od podmienky týkajúcej sa zmien v zákone o neoprávnenom obohacovaní, bola po dohode s výborom členských štátov pre MFP 31. marca 2023 uvoľnená tretia a posledná splátka.

Stav vykonávania operácií MFP v roku 2022 (podľa regiónu):

3.1 *Východné partnerstvo*

- **Moldavsko: nová operácia MFP**

V novembri 2021 po vypuknutí energetickej krízy, ktorá poukázala na stále silnú energetickú závislosť krajiny od Ruska, Moldavsko napriek oživeniu hospodárstva po pandémie oficiálne požiadalo o novú operáciu MFP. Po dôkladnom posúdení potrieb financovania Komisia pripravila návrh na podporu až do výšky 150 miliónov EUR pozostávajúcu zo 120 miliónov EUR vo forme úverov a 30 miliónov EUR vo forme grantov. Európsky parlament a Rada prijali 6. apríla 2022 rozhodnutie o poskytnutí dodatočnej MFP Moldavsku. Po ratifikácii moldavským parlamentom nadobudla MFP platnosť 18. júla 2022. Po splnení politických podmienok dohodnutých v memorande o porozumení bola prvá splátka uvoľnená v júli 2022 a druhá splátka v marci 2023, obe vo výške 50 miliónov EUR vo forme úverov a grantov. V rámci súčasnej operácie má Moldavsko stále k dispozícii 50 miliónov EUR na vyplatenie v jednej splátke. Komisia okrem toho 24. januára 2023 prijala návrh na zvýšenie prebiehajúcej podpory MFP o 145 miliónov EUR. Dodatočná MFP je súčasťou rozsiahlejšieho podporného balíka Komisie pre Moldavsko vzhľadom na zhoršujúcu sa vonkajšiu pozíciu krajiny v dôsledku vážnej energetickej krízy v jeseni/zime 2022/2023. Očakáva sa, že dodatočná MFP sa po prijatí Radou a Parlamentom vyplatí v dvoch splátkach v druhom polroku 2023, keď sa splnia príslušné politické opatrenia.

Pravidelná operácia MFP, ako aj navrhované zvýšenie, sú naďalej podmienené pozitívnym výsledkom programu MMF pre Moldavsko týkajúceho sa rozšíreného úverového nástroja/rozšíreného fondu, ktorý bol prijatý v decembri 2021 a rozšírený v máji 2022. Po zvýšení program fondu predstavuje 815 miliónov USD. V januári 2023 MMF úspešne ukončil druhé preskúmanie, pričom celkový pokrok v súvislosti s programom posúdil ako pozitívny.

- **Ukrajina: núdzová MFP**

V reakcii na útočnú vojnu Ruska sa finančná podpora Európskej únie pre Ukrajinu na základe zložitej situácie v krajine a posúdenia jej finančných potrieb postupne zvyšovala. Tento postupný prístup viedol k poskytnutiu troch operácií MFP Ukrajine v roku 2022, keď si vysoká neistota a mimoriadne okolnosti vyžadovali nové a výnimočné prvky zvýšenej flexibility, ale aj vyššiu tvorbu rezerv, ako sa podrobnejšie uvádza ďalej v texte a v priloženom pracovnom dokumente útvarov Komisie. Po núdzovej operácii MFP vo výške až 1,2 miliardy EUR nasledoval balík výnimočnej MFP pozostávajúci z dvoch operácií až do výšky 1 miliardy EUR a 5 miliárd EUR.

V súvislosti so zvyšujúcim sa geopolitickým napätím, ktoré predchádzalo útočnej vojne Ruska proti Ukrajine, a v reakcii na oficiálnu žiadosť Ukrajiny zo 16. novembra 2021 o dlhodobejšiu operáciu MFP vo výške 2,5 miliardy EUR Európska komisia 1. februára 2022 prijala návrh na poskytnutie novej núdzovej MFP Ukrajine vo výške až 1,2 miliardy EUR vo forme úverov, ktorá sa má vyplatiť v dvoch rovnakých splátkach. Európsky parlament a Rada urýchlene prijali 28. februára 2022 rozhodnutie, ktorým sa povoľuje šiesta operácia MFP na Ukrajine od roku 2014. Komisia a Ukrajina podpísali 3. marca súvisiace memorandum o porozumení, čo umožnilo veľmi rýchle vyplatenie prvej splátky vo výške 600 miliónov EUR v dvoch tranžiach 11. a 18. marca 2022. Okrem toho vojnové okolnosti predstavujú prípad vyššej moci, ktorá bránila účinnému dokončeniu opatrení štrukturálnej politiky, čo je podmienkou vyplatenia druhej splátky MFP, hoci orgány podnikli kroky na riešenie všetkých týchto opatrení. V rámci výnimočnej reakcie na akútne potreby financovania Ukrajiny a vzhľadom na to, že podmienenosť dohodnutú v memorande o porozumení nebolo možné v tejto fáze dosiahnuť z dôvodov vyššej moci, sa Komisia po konzultácii s výborom členských štátov pre MFP rozhodla v máji bezodkladne pristúpiť k vyplateniu druhej splátky vo výške 600 miliónov EUR.

- **Ukrajina: výnimočná MFP**

Situácia v oblasti financovania sa v lete 2022 stala čoraz akútnejšou. Ukrajina musela tlačiť čoraz viac peňazí a čerpať rezervy. V rámci výnimočnej podpory EÚ pre Ukrajinu Komisia 1. júla 2022 navrhla novú operáciu MFP vo výške 1 miliardy EUR vo forme vysoko zvýhodneného a dlhodobejšieho úveru (v porovnaní s bežnými podmienkami – pozri ďalej v texte). Tento návrh predstavoval prvú časť podpory vo forme výnimočnej MFP vo výške až 9 miliárd EUR, ktorú ohlásila Komisia v oznámení z 18. mája 2022 o podpore a obnove Ukrajiny a schválila Európska rada na zasadnutí 23. – 24. júna 2022. Cieľom tejto výnimočnej MFP bolo poskytnúť okamžitú finančnú pomoc v situácii akútnych potrieb financovania a zabezpečiť nepretržité fungovanie najkritickejších funkcií ukrajinského štátu. Európsky parlament a Rada prijali rozhodnutie 12. júla 2022, pričom na jeho prijatie v rekordne krátkom čase naplno využili dostupnú flexibilitu postupov. Komisia a Ukrajina podpísali 19. júla súvisiace memorandum o porozumení, čo umožnilo vyplatenie celej sumy tejto MFP v dvoch tranžiach začiatkom augusta 2022.

Komisia 7. septembra 2022 navrhla novú operáciu MFP vo výške 5 miliárd EUR vo forme úverov ako druhú časť balíka výnimočnej MFP. Európsky parlament a Rada 20. septembra 2022 prijali rozhodnutie o MFP v krátkom čase, pričom opäť naplno využili dostupnú flexibilitu postupov na urýchlenie procesu. Po nadobudnutí účinnosti memoranda o porozumení 4. októbra sa Ukrajine 18. októbra vyplatila prvá splátka vo výške 2 miliárd EUR. Druhá splátka vo výške 2,5 miliardy EUR sa vyplatila 22. novembra 2022. Tretia a posledná splátka vo výške 500 miliónov EUR sa uvoľnila 14. decembra 2022. Operácie výnimočnej MFP, vďaka ktorým Ukrajina od začiatku celoplošnej ruskej invázie od EÚ dostala okamžitú finančnú pomoc v celkovej výške 7,2 miliardy EUR, boli nevyhnutné na udržanie makroekonomickej stability v krajine.

Vzhľadom na mimoriadne okolnosti na Ukrajine v dôsledku útočnej vojny Ruska sa v týchto operáciách výnimočnej MFP predstavili niektoré nové prvky, ktoré by sa nemali

považovať za precedens pre budúce operácie MFP⁽⁸⁾. Celková priemerná splatnosť až 25 rokov v porovnaní s tradičnými 15 rokmi a možnosť, aby sa náklady na úrokové sadzby a platby administratívnych poplatkov kryli z rozpočtu EÚ, posilnili zvýhodnenú povahu pomoci. S cieľom zvýšiť flexibilitu v mimoriadnej vojnovej situácii a na rozdiel od pravidelných operácií MFP nemala výnimočná MFP žiadne formálne spojenie s programom vyplácania prostriedkov MMF. Podmienenosť politiky sa ako kľúčová pridaná hodnota MFP obmedzila na príslušné podmienky, ktoré sa považovali za uskutočniteľné a ktorých zavedenie by sa mohlo očakávať rýchlo s primerane vysokým stupňom istoty. Napokon sa zaviedol systém požiadaviek na podávanie správ s cieľom zabezpečiť, aby sa prijaté finančné prostriedky využívali efektívne, transparentne a zodpovedne.

Ukrajinské orgány sa zaviazali predkladať mesačné správy o príjmoch a výdavkoch štátneho rozpočtu pre hlavné výdavkové okruhy vrátane podrobností o zavedených opatreniach v oblasti administratívneho a finančného riadenia a vnútorných kontrolách. Okrem toho podpora týchto operácií stúpila zvýšením miery tvorby rezerv na 70 % namiesto obvyklých 9 %, ako sa stanovuje v nariadení o nástroji NDICI. Štandardných 9 % zostáva vo forme splatenej tvorby rezerv a 61 % vo forme záruky na druhú stratu zo strany členských štátov. Táto suma bola krytá z rozpočtu EÚ na prvú operáciu v súlade s bežnými prevádzkovými postupmi, zatiaľ čo v druhej časti bola podporená zárukami členských štátov (pozri rámček 1).

Tieto nové a výnimočné prvky, napríklad z hľadiska vyššej výhodnosti, flexibility a lepšieho podávania správ, inšpirovali aj návrh nástroja MFP+, ktorý poskytuje finančnú pomoc Ukrajine na rok 2023.

- **Ukrajina: MFP+**

Do mesiaca po žiadosti Európskej rady z 20. – 21. októbra o stanovenie štruktúrovanejšieho prístupu k poskytovaniu pomoci Ukrajine na rok 2023 Európska komisia prijala návrh na poskytnutie podpory vo výške 18 miliárd EUR vo forme vysoko zvýhodnených úverov Ukrajine na rok 2023 prostredníctvom nového nástroja MFP+. Tento nový nástroj zabezpečuje predvídateľnejšie, trvalejšie, usporiadanejšie a včasnejšie financovanie s cieľom výrazne prispieť na okamžité potreby financovania Ukrajiny, rekonštrukciu kritickej infraštruktúry a počiatočnú podporu na povojnovú obnovu, a podporiť ju tak na jej ceste k európskej integrácii.

Nástroj MFP+ okrem začlenenia nových prvkov zavedených balíkom výnimočnej MFP, ako je vyššia výhodnosť vďaka dlhšej splatnosti úverov a bonifikácii úrokovej sadzby, pokračujúce odpojenie od programu vyplácania prostriedkov MMF, zvýšená flexibilita, pokiaľ ide o podmienky týkajúce sa štruktúrnej politiky, a sprísnené požiadavky na podávanie správ, umožňuje nasmerovanie bilaterálnych príspevkov tretích strán na rekonštrukciu kritickej infraštruktúry na Ukrajine⁽⁹⁾. Európsky parlament a Rada po ďalšom rýchlom procese, v ktorom opäť naplno využili flexibilitu postupov, prijali 14. decembra 2022 nariadenie, ktorým sa zriaďuje MFP+. Opäť sa starostlivo navrhlo 20 cielených politických podmienok, z ktorých táto operácia vychádza, aby sa zabezpečila

⁸ Z rozpočtového hľadiska je významným novým prvkom zavedenie celkovej 70 % miery pokrytia výnimočných úverov MFP pre Ukrajinu, pričom tradičná 9 % miera tvorby rezerv v rámci rozpočtu EÚ sa zvýši o bilaterálne národné záruky na zvyšných 61 % krytia.

⁹ Z rozpočtového hľadiska je hlavným novým prvkom nástroja MFP+ pokrytie úverových expozícií MFP+ manévrovacím priestorom rozpočtu EÚ, čo nemá bezprostredný vplyv na zostávajúcu dostupnosť rozpočtových prostriedkov pridelených v rámci súčasného obdobia VFR.

ich relevantnosť a uskutočniteľnosť v súčasnej situácii. Pokrývajú štyri oblasti makrofinančnej stability, štrukturálnych reforiem a dobrej správy vecí verejných, právneho štátu a energetiky. Na základe skúseností s balíkom výnimočnej MFP a s ohľadom na vplyv súčasnej mimoriadnej situácie v dôsledku útočnej vojny Ruska na schopnosť orgánov vykonávať reformy je potrebný uspokojivý pokrok pri plnení politických podmienok, aby sa umožnilo vyplatenie splátok s výnimkou konečnej splátky, ktorá je podmienená úplným splnením podmienok. Možnosť preskúmania memoranda o porozumení v polovici trvania MFP poskytuje dodatočnú flexibilitu na testovanie realizovateľnosti týchto podmienok vzhľadom na prebiehajúcu útočnú vojnu Ruska proti Ukrajine.

Komisia a Ukrajina podpísali 16. januára 2023 memorandum o porozumení a dohodu o úverovom mechanizme, ktoré nadobudli platnosť v ten istý deň. Prvá splátka vo výške 3 miliárd EUR vo forme úverov bola vyplatená 17. januára 2023, druhá splátka vo výške 1,5 miliardy EUR o dva mesiace neskôr 21. marca. Ak sa splní politická podmienka, zavedú sprísnené požiadavky na podávanie správ o využívaní finančných prostriedkov a dosiahne sa ďalší uspokojivý pokrok pri plnení dohodnutej podmienenosti štrukturálnej politiky, nástroj MFP+ Ukrajine do konca roka 2023 poskytne pomoc vo výške 1,5 miliardy EUR mesačne (čo umožnilo jej vyplatenie 25. apríla).

3.2 Južné susedstvo

- **Jordánsko: MFP III**

Po tom, ako v januári 2020 nadobudla platnosť tretia MFP pre Jordánsko vo výške 500 miliónov EUR vo forme úverov, požiadali jordánske orgány v apríli 2020 o dodatočnú pomoc v súvislosti s pandémiou COVID-19 a EÚ sa dohodla na navýšení MFP vo výške 200 miliónov EUR vo forme úverov. Politická podmienenosť MFP sa zameriava predovšetkým na zlepšenie riadenia verejných financií, boj proti korupcii a reformy verejnoprospešných služieb, sociálnej politiky a politiky trhu práce a na správu.

Prvá splátka (100 miliónov EUR plus 150 miliónov EUR z navýšenia súvisiaceho s pandémiou COVID-19) bola vyplatená 25. novembra 2020. Druhá a tretia splátka podliehajú osobitnej politickej podmienenosti dohodnutej medzi Jordánskom a EÚ v memorande o porozumení. Druhá splátka (200 miliónov EUR a navýšenie o 50 miliónov EUR) bola vyplatená 20. júla 2021, čím sa úspešne uzavrela časť pomoci súvisiaca s pandémiou COVID-19. Tretia splátka vo výške 200 miliónov EUR bola uvoľnená 31. marca 2023 po kladnom posúdení súvisiacej politickej podmienenosti.

Tieto operácie MFP sa poskytujú v spojení so zdrojmi od medzinárodných finančných inštitúcií a bilaterálnych darcov vrátane MMF. MMF 25. marca 2020 schválil štvorročný program rozšíreného fondu s Jordánskom v počiatočnej výške približne 1,3 miliardy USD (270 % jeho kvóty), ktorý bol v rokoch 2021/2022 dvakrát rozšírený na približne 1,49 miliardy USD (334 % jeho kvóty) s cieľom zintenzívniť podporu a pomôcť krajine vyrovnáť sa s vplyvom pandémie na obyvateľstvo, zatiaľ čo prijíma 1,3 milióna sýrskych utečencov. MMF schválil piate preskúmanie programu rozšíreného fondu v decembri 2022 a okamžite sprístupnil približne 343 miliónov USD. Celková suma, ktorú MFP vyplatil Jordánsku od začiatku roka 2020, predstavuje približne 1,7 miliardy USD, čo zahŕňa približne 366 miliónov EUR núdzovej pomoci v rámci nástroja rýchleho financovania z mája 2020 s cieľom pomôcť krajine vyrovnáť sa s vplyvom pandémie.

Hoci verejný dlh Jordánska zostal v roku 2022 vysoký na úrovni 113,2 % HDP, MMF ho v decembri 2022 vyhodnotil ako udržateľný.

- **Tunisko: MFP v súvislosti s pandémiou COVID-19**

EÚ ako súčasť balíka MFP v súvislosti s pandémiou COVID-19, ktorý bol prijatý v máji 2020, odsúhlasila MFP pre Tunisko vo výške 600 miliónov EUR vo forme úverov. Vzhľadom na zdĺhavé postupy v partnerskej krajine sa táto operácia stala predposlednou operáciou súvisiacou s pandémiou COVID-19, ktorá nadobudla účinnosť. Memorandum o porozumení a dohoda o úverovom mechanizme boli podpísané 24. novembra 2020, ratifikované tuniským parlamentom 15. apríla 2021 a nadobudli účinnosť 11. mája 2021 uverejnením v úradnom vestníku Tuniska. Dvanásťmesačné obdobie dostupnosti tak trvalo do mája 2022. Politická podmienenosť MFP sa zameriavala predovšetkým na štyri tematické oblasti, konkrétne na riadenie verejných financií a reformu civilného sektora, reformy v štátom vlastnených podnikoch, sociálnu ochranu a investičnú klímu.

MFP bola poskytnutá v dvoch splátkach, pričom každá bola vo výške 300 miliónov EUR. Prvá splátka podliehala všeobecným politickým podmienkam pre MFP a bola vyplatená 1. júna 2021. Reformy politiky potrebné na vyplatenie druhej tranže boli buď splnené, alebo boli vo všeobecnosti splnené v roku 2022. Napriek obavám týkajúcim sa politických podmienok po zhoršení politickej situácie od polovice roka 2021 bola druhá splátka vyplatená 25. mája 2022 po dôkladnom posúdení situácie a po prijatí listu od orgánov, v ktorom sa poskytli uistenia a stanovili záväzky v politickom kalendári.

Pomoc doplnila zdroje sprístupnené inými darcami vrátane MMF v rámci jeho programu rýchleho financovania vo výške 685 miliónov EUR pre Tunisko, ktorý bol schválený 10. apríla 2020.

3.3 Západný Balkán

- **Bosna a Hercegovina: MFP v súvislosti s pandémiou COVID-19**

V nadväznosti na oficiálnu žiadosť Bosny a Hercegoviny o MFP zo 14. apríla 2020 na riešenie pandémie COVID-19 bolo do balíka MFP v súvislosti s pandémiou COVID-19 pre Bosnu a Hercegovinu zahrnutých 250 miliónov EUR vo forme úverov. Memorandum o porozumení a dohoda o úverovom mechanizme boli podpísané 15. januára 2021 a nadobudli účinnosť 9. júna 2021, vďaka čomu sa táto operácia stala poslednou z operácií súvisiacich s pandémiou COVID-19, ktorá nadobudla účinnosť. Toto značné oneskorenie bolo spôsobené zdĺhavými rozhodovacími procesmi v krajine. Politické podmienky MFP pre druhú splátku boli zamerané na riešenie niektorých nedostatkov v oblasti správy hospodárskych záležitostí a budovania inštitúcií, ako aj na stabilitu a transparentnosť finančného sektora a na podporu boja proti korupcii a lepšieho fungovania trhu práce.

MFP bola poskytnutá v dvoch splátkach, pričom každá bola vo výške 125 miliónov EUR. Prvá splátka bola bezpodmienečne vyplatená 7. októbra 2021, zatiaľ čo druhá tranža nebola vyplatená z dôvodu nedostatočného plnenia dohodnutých politických podmienok počas obdobia dostupnosti MFP, pričom sedem z deviatich reforiem nebolo dokončených.

Pomoc doplnila zdroje sprístupnené inými darcami vrátane MMF v rámci jeho programu rýchleho financovania vo výške 330 miliónov EUR pre Bosnu a Hercegovinu, ktorý bol schválený 20. apríla 2020.

4 ZABEZPEČENIE RIADNEHO VYUŽÍVANIA FINANČNÝCH PROSTRIEDKOV MFP: OPERATÍVNE POSÚDENIA, HODNOTENIA A AUDITY

4.1 Operatívne posúdenia

V súlade s nariadením EÚ o rozpočtových pravidlách vykonáva Komisia s pomocou externých poradcov operatívne posúdenia s cieľom získať primeranú istotu o fungovaní administratívnych postupov a finančných tokov v prijímajúcich krajinách.

Operatívne posúdenia sa zameriavajú na systémy riadenia verejných financií, predovšetkým na postupy a organizáciu ministerstiev financií a centrálnych bánk a konkrétnejšie na správu účtov, na ktoré sú vyplácané finančné prostriedky EÚ. Okrem toho sa osobitná pozornosť venuje práci inštitúcií vykonávajúcich externé audity, ich nezávislosti, pracovným programom a účinnosti ich kontrol. Takisto sa skúmajú postupy verejného obstarávania na centrálnej úrovni.

V roku 2022 sa začalo nové operatívne posúdenie Ukrajiny v súvislosti s operáciou MFP+. Externí poradcovia dospeli k záveru, že napriek útočnej vojne Ruska sa finančné toky a postupy krajiny považujú za dostatočne vhodné na účely MFP. Ďalej potvrdili, že ukrajinské systémy riadenia verejných financií a iné finančné toky sa v rokoch nasledujúcich po operatívnom posúdení z roku 2018 výrazne zlepšili a že ukrajinská vláda je naďalej odhodlaná zlepšovať svoje systémy a procesy, pričom existujú dostatočné dôkazy, ktoré naznačujú, že sa uskutočnilo alebo prebiehalo niekoľko zásadných reforiem predtým, ako ich ruská celoplošná invázia náhle prerušila.

4.2 Hodnotenia

V súlade s nariadením EÚ o rozpočtových pravidlách a s príslušnými rozhodnutiami o MFP Komisia po dokončení operácií MFP vykonáva hodnotenia⁽¹⁰⁾ s cieľom posúdiť ich vplyv. Dva hlavné ciele týchto hodnotení sú:

- i. analyzovať vplyv MFP na hospodárstvo prijímajúcej krajiny, najmä na udržateľnosť jej zahraničnej pozície, a
- ii. posúdiť pridanú hodnotu opatrenia EÚ.

V septembri 2022 po dokončení externej štúdie v roku 2021 Komisia uverejnila pracovný dokument útvarov Komisie, v ktorom sa uvádzajú výsledky spoločného hodnotenia operácií s Tuniskom a Jordánskom.

Ďalej nad rámec zákonných povinností Komisia dokončila metahodnotenie všetkých operácií MFP v rokoch 2010 – 2020, ktoré už bolo predložené v minuloročnej správe, pričom zohľadnila odporúčania výboru pre kontrolu regulácie. V rámci metahodnotenia sa posudzovali zásady a charakteristiky upravujúce nástroj MFP, pričom cieľom metahodnotenia bolo poskytnúť informácie o tom, ako zlepšiť relevantnosť, účinnosť, efektívnosť a pridanú hodnotu tohto nástroja, ako aj jeho schopnosť reagovať na priority vonkajšej činnosti EÚ. Sprievodný pracovný dokument útvarov Komisie bol uverejnený v januári 2023.

¹⁰ Všetky hodnotenia sú k dispozícii na webovom sídle Komisie: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

- Tunisko a Jordánsko:** hodnotenie sa týkalo operácie MFP pre Tunisko v rokoch 2017 – 2019 a pre Jordánsko v rokoch 2017 – 2019, pričom v oboch prípadoch išlo o druhý takýto podporný balík pre danú krajinu. Zistilo sa, že veľkosť, forma a načasovanie operácií boli relevantné a primerané potrebám financovania krajín a poskytli pridanú hodnotu EÚ. V oboch krajinách mala MFP pozitívny vplyv na udržateľnosť dlhovej služby a zohrala pozitívnu úlohu pri podpore makroekonomickej stabilizácie. Podmienenosť bola relevantná a zameraná na kľúčové oblasti reforiem. Operácie podporili pozitívnu zmenu v niektorých oblastiach reforiem napriek zmiešanému pokroku v niektorých iných konkrétnych reformách. Toto bol prvý prípad, keď sa dve operácie vzhľadom na regionálne podobnosti, prekrývajúce sa časové rámce vykonávania a porovnateľnú podmienenosť zoskupili do jedného hodnotenia s cieľom vyvodit' závery nad rámec konkrétnej operácie. Z regionálneho hľadiska boli pozitívny vplyv a presahy dvoch MFP na Blízky východ a severnú Afriku ťažšie merateľné vzhľadom na relatívne malú veľkosť podporovaných hospodárstiev a nízku vnútroregionálnu integráciu a pozitívne vplyvy väčšinou súviseli s účinkom dôvery. Obe operácie boli v súlade s celkovým politickým rámcom EÚ, ktorý je zosúladený s programom reforiem orgánov a inými programami darcov. Vzhľadom na celkovo pozitívne skúsenosti so zoskupením týchto dvoch operácií do jedného hodnotenia sa plánuje postupovať rovnakým spôsobom aj v prípade ďalších operácií, najmä pokiaľ ide o operácie v rámci Východného partnerstva na roky 2017 – 2020 a v prípade balíka opatrení v súvislosti s pandémiou COVID-19, ak sa tento prístup ukáže ako mimoriadne dôležitý a sľubný vzhľadom na spoločný šok, ktorý je základom potreby podpory.
- Metahodnotenie operácií MFP za obdobie 2010 – 2020:** hodnotenie sa týkalo 15 operácií MFP s krajinami Východného partnerstva, krajinami južného susedstva, predvstupovými krajinami a inými krajinami a bolo doplnené novšími skúsenosťami s balíkom opatrení v súvislosti s pandémiou COVID-19 a operáciami MFP na rok 2022 s Ukrajinou. Zistilo sa, že tieto operácie boli efektívne, relevantné, ucelené a že vytvorili pridanú hodnotu EÚ. Okrem toho bol nástroj MFP účinný v pomoci pri obnove vonkajšej udržateľnosti a pri podpore štrukturálnych reforiem. Účinnosť MFP podporili najmä i) zameranie sa na krajiny v priamej blízkosti EÚ a silné väzby s týmito krajinami; ii) uprednostňovanie úverov a štandardné obdobie dostupnosti 2,5 roka, ktoré je dostatočne dlhé na to, aby krajiny stimulovali reformy a ich vykonávanie, a iii) skutočnosť, že politické podmienky (ktoré sa považovali za relevantné a správne usporiadané) zabezpečili komplexné reformné úsilie. V hodnotení sa takisto potvrdilo, že ciele, návrh a vykonávanie operácií MFP vo veľkej miere dopĺňali ostatné iniciatívy EÚ a operácie MMF a boli s nimi v súlade. V hodnotení sa však poukázalo aj na určité obmedzenia. Postupy prijímania operácií MFP sa v prípade krízového nástroja posúdili ako zdĺhavé, čo do istej miery oslabilo ich účinnosť. Týkalo sa to najmä štandardných rozhodovacích postupov a nedávne skúsenosti s balíkom opatrení v súvislosti s pandémiou COVID-19 a podporou MFP pre Ukrajinu v roku 2022 ukázali, že plné využívanie dostupnej flexibility postupov výrazne pomohlo. Nedostatočná flexibilita memoranda o porozumení zrejme takisto znížila účinnosť MFP v čase významných zmien. V hodnotení sa takisto uviedla potreba posilniť viditeľnosť MFP v prijímajúcich krajinách. Z metodického hľadiska sa zistilo, že hodnotenia MFP sa vykonávajú na vysokej úrovni, najmä po tom, ako v roku 2015 nadobudli účinnosť usmernenia o lepšej právnej regulácii.

Doplňujúce informácie o týchto dvoch hodnoteniach sú uvedené v pracovnom dokumente útvarov Komisie priloženom k tejto správe

5 VŠEOBECNÝ VÝVOJ TÝKAJÚCI SA NÁSTROJA MFP

5.1 *Fungovanie nástroja MFP*

V spoločnom vyhlásení Európskeho parlamentu a Rady o MFP⁽¹¹⁾ z roku 2013 sa táto pomoc vymedzuje ako pomoc, ktorá má makroekonomický a finančný charakter, a jasne sa v ňom stanovuje, že jej cieľom je „obnova udržateľného stavu vonkajších financií oprávnených krajín a území, ktoré majú ťažkosti s vonkajším financovaním.“ Aby bola MFP úspešná ako „núdzový“ nástroj, je dôležité ju účinne a včas mobilizovať. V rovnakom čase sa v spomínanom metahodnotení operácií MFP (2010 – 2020) a zo strany Európskeho dvora audítorov zistilo, že oneskorenia pri prijímaní rozhodnutí o MFP Európskym parlamentom a Radou v rámci riadneho legislatívneho postupu môžu predstavovať veľký nedostatok nástroja, ktorého cieľom je reagovať na krízu v oblasti platobnej bilancie, a v dôsledku toho by „Komisia spolu s ostatnými zákonodarcami mala preskúmať dostupné možnosti na urýchlenie postupov schvaľovania nasledujúcich programov MFA, najmä v prípade financovania v núdzových situáciách⁽¹²⁾“.

Komisia však konštatuje, že skúsenosti s balíkom MFP v súvislosti s pandémiou COVID-19 a operáciami MFP pre Ukrajinu na rok 2022 (núdzová MFP, výnimočná MFP, MFP+) ukazujú, že súčasné nastavenie MFP môže umožniť veľmi rýchle prijatie, ak všetky inštitúcie súhlasia s plným využívaním dostupnej flexibility postupov. V týchto prípadoch Komisia spolupracovala s Parlamentom a Radou, aby sa dohodli na použití existujúcich postupov pre naliehavé prípady, ktoré umožnili prijatie zodpovedajúcej pomoci do jedného mesiaca od príslušných návrhov Komisie, a to oboma spoluzákonodarcami. Európsky parlament sa odvolal na osobitnú doložku (pravidlo 163) vo svojom rokovacom poriadku, ktorá umožňuje okamžite prijať rozhodnutie v pléne bez toho, aby muselo prejsť Výborom pre medzinárodný obchod, ako je bežným pravidlom. Tento rýchly proces prijímania bol výsledkom spoločného chápania naliehavosti zo strany všetkých inštitúcií v týchto neobyčajne náročných časoch.

V rokovacom poriadku Rady a Európskeho parlamentu sa stanovuje zrýchlený postup potrebný na urýchlené prijatie v naliehavých situáciách. Vďaka včasným a konštruktívnym kontaktom bolo možné zabezpečiť rýchlejší proces prijatia v rámci riadneho legislatívneho postupu s plnou účasťou Európskeho parlamentu, k čomu by nedošlo v prípade, ak by Komisia navrhla opatrenia na základe článku 213 ZFEÚ (uplatniteľné v prípadoch, v ktorých sa vyžaduje naliehavá finančná pomoc a v ktorých operáciu MFP prijme len Rada).

¹¹ Spoločné vyhlásenie Európskeho parlamentu a Rady prijaté spoločne s rozhodnutím o poskytnutí ďalšej makrofinančnej pomoci Gruzínsku (rozhodnutie č. 2013/778/EÚ z 12. augusta 2013). Dostupné na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=SK>.

¹² Osobitná správa Európskeho dvora audítorov (č. 03/2017) dostupná na: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_SK.pdf.

5.2 MFP vo viacročnom finančnom rámci na roky 2021 – 2027

Keďže susedstvo EÚ a krajiny zapojené do procesu rozširovania naďalej čelia vysokej geopolitickej neistote a hospodárskej nestabilite, ktoré sú ešte umocnené útočnou vojnou Ruska proti Ukrajine, je pravdepodobné, že potreba, aby EÚ zvažila poskytovanie MFP, zostane v nadchádzajúcich rokoch vysoká. Preto je dôležité zabezpečiť, aby sa na tento účel zaviedli podmienky rozpočtovej podpory.

Za úvery MFP sa ručí prostredníctvom záruky pre vonkajšiu činnosť, ktorá bola vytvorená nariadením o nástroji NDICI, s mierou tvorby rezerv vo výške 9 %, ako to bolo v prípade predchádzajúcich VFR⁽¹³⁾. Vzhľadom na mimoriadne potreby podpory od začiatku VFR, a najmä na značnú podporu EÚ pre Ukrajinu prostredníctvom MFP v roku 2022, sa už využila veľká časť dostupných rezerv. V rámčeku 1 sa uvádzajú podrobnosti o rozpočtovom zaobchádzaní s podporou pre Ukrajinu v roku 2022.

1. Rámček – rozpočtové zaobchádzanie s podporou pre Ukrajinu v roku 2022

Finančná podpora EÚ pre Ukrajinu sa v reakcii na ruskú útočnú vojnu postupne vyvíjala a odrážala jej potreby financovania. Tento postupný prístup viedol v roku 2022 k poskytnutiu troch operácií MFP, pričom sa zaviedlo niekoľko nových výnimočných rozpočtových opatrení v porovnaní s bežnými operáciami MFP.

V prvom rade sa núdzová MFP pre Ukrajinu vo výške až 1,2 miliardy EUR vo forme úverov, ktorá bola prijatá 28. februára 2022, riadila pravidelným modelom operácií MFP a v súlade s nariadením o nástroji NDICI mala miera tvorby rezerv výšku 9 % nominálnej hodnoty úveru.

V druhom rade sa vzhľadom na mimoriadnu situáciu na Ukrajine, najmä na naplnenie okamžitých potrieb financovania v nadväznosti na nevyprovokovanú a neodôvodnenú agresiu Ruska, rozhodlo, že úvery pre Ukrajinu v rámci výnimočnej MFP (6 miliárd EUR v dvoch operáciách vo výške 1 miliardy a 5 miliárd EUR) budú pre vyššie riziko v súvislosti s vojnou kryté na 70 % ich hodnoty⁽¹⁴⁾. Vzhľadom na obmedzenú dostupnosť rozpočtu v rámci MFP sa to premieta do splatených rezerv v rámci rozpočtu EÚ s tradičnou mierou tvorby rezerv vo výške 9 % a do dodatočných bilaterálnych národných záruk splatných na požiadanie zo strany členských štátov na zvyšných 61 % súm.

Napokon v dôsledku pretrvávania a eskalácie vojny spoluzákonodarcovia prijali ďalšiu a štruktúrovanejšiu podporu na rok 2023 vo výške 18 miliárd EUR vo forme úverov v rámci novej MFP+. S cieľom obmedziť účinok vytlačania rozsiahlej podpory pre Ukrajinu na budúce operácie MFP v iných partnerských krajinách sa rozhodlo, že riziká spojené s týmto úverom budú kryté iným spôsobom. Presnejšie povedané, zodpovedajúci finančný záväzok je zaručený dostupnou rezervou v rámci stropu vlastných zdrojov (tzv. manévrovací priestor). To súvisí s flexibilitou, ktorú poskytuje skutočnosť, že zdroje

¹³ Nástroj NDICI – Globálna Európa nadobudol účinnosť v júni 2021 po formálnom prijatí Radou a Parlamentom. Hoci nariadenie preto zohráva dôležitú úlohu v rozpočtovom usporiadaní MFP, nástroj MFP ako taký zostáva oddelený od nástroja NDICI – Globálna Európa a osobitné operácie MFP sa budú podľa potreby naďalej aktivovať samostatnými rozhodnutiami *ad hoc* na základe platného právneho základu v zmluve.

¹⁴ Nariadenie obsahuje aj doložku o preskúmaní miery tvorby rezerv každých 6 mesiacov vzhľadom na výnimočnú neistotu v súvislosti s prebiehajúcou vojnou.

možno mobilizovať nad rámec stropov VFR a do výšky stropov vlastných zdrojov EÚ. Táto dohoda umožňuje poskytovanie úverov bez tvorby rezerv, ktoré sa stanovujú v nariadení o nástroji NDICI.

Nedávny vývoj preto spôsobil významný deficit v rozpočte MFP na úvery vzhľadom na veľkosť a povahu podpory pre Ukrajinu. Doteraz sa využilo viac ako 60 % rozpočtu vyčleneného na tvorbu rezerv na úvery MFP v rámci aktuálneho VFR, a to len dva roky po nadobudnutí účinnosti tohto VFR. Keďže MFP je krízovým nástrojom, potreby sa nedajú vopred nastaviť a ťažko sa predpovedajú, ale je pravdepodobné, že v súvislosti s aktuálnou vysokou geopolitickou neistotou a hospodárskymi dôsledkami ruskej útočnej vojny proti Ukrajine zostanú značné, čím sa zvýšia existujúce makrofiškálne nerovnováhy v mnohých partnerských krajinách. Je dôležité mať k dispozícii dostatočné zdroje, aby bolo možné posúdiť oprávnené žiadosti a prípadne na nich priaznivo reagovať, a to konzistentne vo všetkých krajinách a po celý čas.

Záruka pre vonkajšiu činnosť sa riadi prostredníctvom spoločného rezervného fondu. V súvislosti s expozíciou EÚ voči Ukrajine a tomuto regiónu začala Komisia posudzovať súvisiace riziká.

6 VÝHĽAD DO BUDÚCNOSTI – OPERÁCIE MFP A ROZPOČTOVÁ SITUÁCIA V ROKU 2023

Moldavské hospodárstvo bolo výrazne ovplyvnené celoplošnou inváziou Ruska na Ukrajinu, ktorá prispela k vyšším potrebám financovania, čo ešte viac zosilnila prebiehajúca energetická kríza. V tejto súvislosti moldavské orgány požiadali o ďalšiu medzinárodnú podporu. Predsedníčka Komisie preto 10. novembra 2022 oznámila dodatočný balík finančnej podpory pre Moldavsko vo výške 250 miliónov EUR, ktorý sa má čiastočne vyplatiť prostredníctvom nástroja MFP. Komisia 24. januára 2023 prijala návrh na zvýšenie prebiehajúcej operácie MFP o 145 miliónov EUR pozostávajúcej zo 100 miliónov EUR vo forme úverov za zvýhodnených podmienok a 45 miliónov EUR vo forme grantov. Zvýšenie sa má vyplatiť v dvoch dodatočných splátkach, predbežne plánovaných na tretí/štvrtý štvrtrok 2023, pod podmienkou, že sa do existujúceho memoranda o porozumení pridajú nové politické podmienky. Európsky parlament a Rada prijali návrh v máji 2023.

Komisia 6. februára 2023 prijala návrh na poskytnutie MFP Severnému Macedónsku až do výšky 100 miliónov EUR v dôsledku zhoršenia hospodárskej situácie a výhľadu krajiny od jej prvej žiadosti v apríli 2022. Očakáva sa, že MFP sa vyplatí v dvoch splátkach, predbežne plánovaných na tretí štvrtrok 2023 a prvý štvrtrok 2024. Uvoľnenie každej splátky bude podmienené dosiahnutím pokroku pri vykonávaní viacerých politických opatrení, na ktorých sa Komisia a orgány dohodnú a ktoré sa uvedú v memorande o porozumení, ako aj uspokojivými výsledkami pri vykonávaní programu MMF, pričom výkonná rada MMF prijala 22. novembra 2022 24-mesačnú preventívnu linku a linku likvidity pre Severné Macedónsko vo výške až 530 miliónov EUR. Európsky parlament a Rada prijali návrh MFP pre Severné Macedónsko v júni 2023.

Tunisko požiadalo EÚ v novembri 2022 o dodatočnú MFP vo výške 1,2 miliardy EUR na podporu svojich potrieb financovania v súvislosti s pomalou obnovou po pandémie a hospodárskymi dôsledkami útočnej vojny Ruska na Ukrajinu. MMF a Tunisko následne v októbri 2022 dosiahli dohodu na pracovnej úrovni o novom nástroji rozšíreného fondu na štyri roky vo výške 1,9 miliardy USD. MMF však program ešte neprijal z dôvodu potreby dodatočných záruk financovania a dokončenia predchádzajúcich opatrení.

V dôsledku eskalujúcej krízy narastá zostatková medzera vo vonkajšom financovaní Tuniska a vykonávanie reforiem na riešenie zraniteľnosti krajiny je ešte naliehavšie. Komisia na základe dôkladného posúdenia podmienok MFP a potrieb vonkajšieho financovania Tuniska pripravuje návrh novej MFP, ktorá sa má prijať v roku 2023 po zavedení programu MMF.

Komisia je pripravená zvážiť akékoľvek ďalšie budúce žiadosti o MFP, prípadne navrhne nové a/alebo nadväzujúce operácie MFP pre oprávnených partnerov.

V tabuľke 1 je uvedený prehľad záväzkov a platieb v rámci grantov MFP a vyplácania úverov MFP za roky 2020, 2021, 2022 a (predbežne) 2023.

Tabuľka 1: Závazky a platby grantov MFP a vyplácanie úverov MFP v rokoch 2020 – 2023 (v EUR)⁽¹⁵⁾

	2020	2021	2022	2023
Viazané rozpočtové prostriedky na granty	20 000 000	227 200	30 114 460	56 710 579
Operatívne posúdenia, <i>ex post</i> hodnotenia	293 900	227 200	114 460	350 000
Ďalšie možné operácie MFP	–	–	30 000 000	45 000 000
Závazky spolu	293 900	227 200	30 114 460	45 350 000
Neviazané rozpočtové prostriedky	19 706 100			zatiaľ neurčené
Platobné rozpočtové prostriedky na granty	27 000 000	362 400	20 868 187	55 350 000
Operatívne posúdenia, <i>ex post</i> hodnotenia	284 600	362 400	–	350 000
Tretia MFP pre Gruzínsko (dokončené)	5 000 000	–	–	–
MFP pre Moldavsko (dokončené)	10 000 000	–	–	–
MFP pre Moldavsko	–	–	15 000 000	55 000 000
Ďalšie možné operácie MFP	–	–	–	–
Platby spolu	15 284 600	362 400	–	55 350 000
Nepoužitá rozpočtová prostriedky na grantové platby	11 715 400		5 868 187	
Vyplácanie úverov MFP				
Tretia MFP pre Gruzínsko (dokončené)	20 000 000	–	–	–
MFP pre Moldavsko (dokončené)	20 000 000	–	–	–
Štvrtá MFP pre Ukrajinu (dokončené)	500 000 000	–	–	–
Druhá MFP pre Jordánsko (dokončené)	–	–	–	–
Tretia MFP pre Jordánsko (dokončené)	100 000 000	200 000 000	–	200 000 000
Druhá MFP pre Tunisko (dokončené)	–	–	–	–
MFP pre Moldavsko	–	–	35 000 000	35 000 000
Núdzová MFP pre Ukrajinu	–	–	1 200 000 000	–
Výnimočná MFP pre Ukrajinu	–	–	6 000 000 000	–
Navýšenie MFP pre Moldavsko	–	–	–	140 000 000
MFP+ pre Ukrajinu	–	–	–	18 000 000 000
Celková výška vyplatených úverov MFP	640 000 000	200 000 000	7 235 000 000	18 375 000 000
Operácie MFP v súvislosti s pandémiou COVID-19:				
MFP pre Gruzínsko (čiastočne vyplatené)				–
MFP pre Moldavsko (dokončené)	75 000 000	–	–	–
MFP pre Ukrajinu (dokončené)	50 000 000	50 000 000	–	–
MFP pre Jordánsko (dokončené)	600 000 000	600 000 000	–	–
MFP pre Tunisko (dokončené)	150 000 000	50 000 000	–	–
MFP pre Albánsko (dokončené)	–	300 000 000	300 000 000	–
MFP pre Bosnu a Hercegovinu (čiastočne vyplatené)	–	180 000 000	–	–
MFP pre Kosovo (dokončené)	–	125 000 000	–	–
MFP pre Čiernu Horu (dokončené)	50 000 000	50 000 000	–	–
MFP pre Severné Macedónsko (dokončené)	30 000 000	30 000 000	–	–
Celková výška vyplatených úverov MFP v súvislosti s pandémiou COVID-19	1 035 000 000	1 465 000 000	300 000 000	–
Celková výška všetkých vyplatených úverov MFP	1 675 000 000	1 665 000 000	7 535 000 000	18 375 000 000

¹⁵ Tabuľka nezohľadňuje žiadny návrh na nové operácie MFP po apríli 2023.