

Bruksela, dnia 7.7.2020 r.
COM(2020) 296 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie realizacji pomocy makrofinansowej dla państw trzecich w 2019 r.

{SWD(2020) 125 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie realizacji pomocy makrofinansowej dla państw trzecich w 2019 r.

SPIS TREŚCI

1	WPROWADZENIE	3
2	PROGRAMY POMOCY MAKROFINANSOWEJ W 2019 R.	4
2.1	Informacje ogólne	4
2.2	Poszczególne programy pomocy makrofinansowej w państwach będących beneficjentami w 2019 r.	6
2.2.1	Tunezja	6
2.2.2	Jordania	7
2.2.3	Moldawia.....	8
2.2.4	Gruzja.....	9
2.2.5	Ukraina.....	10
3	ZAPEWNIENIE PRAWDŁOWEGO WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW Z POMOCY MAKROFINANSOWEJ: OCENY OPERACYJNE, OCENY <i>EX POST</i> I KONTROLE	11
3.1	Oceny operacyjne	11
3.2	Oceny <i>ex post</i>	11
3.2.1	I program pomocy makrofinansowej dla Tunezji.....	12
3.2.2	II program pomocy makrofinansowej dla Gruzji	12
4	OGÓLNE ZMIANY DOTYCZĄCE INSTRUMENTU POMOCY MAKROFINANSOWEJ.....	13
4.1	Funkcjonowanie instrumentu pomocy makrofinansowej.....	13
4.2	Dalszy rozwój sytuacji: Pomoc makrofinansowa w następnych wieloletnich ramach finansowych	a14
5	NOWE WNIOSKI O PRYZNANIE POMOCY ORAZ PRZYSZŁE WNIOSKI KOMISJI – SYTUACJA BUDŻETOWA	16
5.1	Wykorzystanie pomocy makrofinansowej na rzecz partnerów w procesie rozszerzenia i partnerów sąsiadujących w kontekście kryzysu związanego z COVID-19	16

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie realizacji pomocy makrofinansowej dla państw trzecich w 2019 r. ⁽¹⁾

1 WPROWADZENIE

Pomoc makrofinansowa stanowi instrument finansowy UE ⁽²⁾ rozszerzony na kraje partnerskie, które doświadczają kryzysu bilansu płatniczego. Przyczynia się ona do wzmocnienia stabilności makroekonomicznej i finansowej w krajach sąsiadujących lub bliskich geograficznie UE, zachęcając jednocześnie do wdrażania reform strukturalnych. Pomoc makrofinansowa stanowi uzupełnienie wypłat w ramach programu dostosowań i reform uzgodnionego z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) oraz jest uwarunkowana istnieniem takiego programu. Zmniejszając presję w zakresie rozwiązywania problemów związanych z bilansem płatniczym, kraj partnerski może między innymi zwiększyć swoją przestrzeń fiskalną, poprawić długookresową zdolność do obsługi długu i uzyskać pomoc w skoncentrowaniu uwagi na potrzebnych reformach. Programy pomocy makrofinansowej usprawniają ścieżkę dostosowań makroekonomicznych i efekty mogą przyczynić się do rozwoju społecznego, dając krajowi więcej czasu i możliwości na zajęcie się głównymi przyczynami kryzysu.

Pomoc makrofinansowa najczęściej przybiera formę pożyczek, w przypadku których Komisja pożyczka niezbędne środki na rynkach kapitałowych, a następnie pożyczka je państwu będącemu beneficjentem, lub, w niektórych przypadkach, ma formę dotacji finansowanych z budżetu UE, lub też stanowi połączenie pożyczek i dotacji.

Przekazywana jest w transzach i tylko wtedy, gdy spełniono szczególne kryteria dotyczące reformy strukturalnej. Stanowi to podstawę wdrożenia zdecydowanych środków dostosowawczych i reform, które mają na celu przywrócenie długoterminowej stabilności gospodarki państwa będącego beneficjentem. Jej otrzymanie jest również uzależnione od poszanowania praw człowieka, praworządności i stosowania skutecznych mechanizmów demokratycznych w państwie będącym beneficjentem. W ten sposób pomoc makrofinansowa uzupełnia standardowe unijne instrumenty pomocy i współpracy oraz przyczynia się do osiągnięcia szerszej zakresu celu, jakim jest utrzymanie stabilności i przyczynianie się do dobrobytu poza UE. W kontekście utrzymującej się niestabilności makroekonomicznej i politycznej w sąsiedztwie UE pomoc makrofinansową uznaje się powszechnie za skuteczny instrument reagowania na kryzysy, który zapewnia dużą widoczność i elastyczność pomocy UE i jednocześnie jej

¹ Niniejsze sprawozdanie opiera się na informacjach dostępnych do maja 2020 r.

² Podstawę prawną pomocy makrofinansowej dla państw trzecich innych niż kraje rozwijające się stanowią art. 212 i 213 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

znaczący wpływ na prowadzoną politykę gospodarczą ⁽³⁾. Potwierdzają to wyniki kilku niezależnych ocen *ex post* zakończonych programów pomocy makrofinansowej ⁽⁴⁾.

W przeciwieństwie do innych zewnętrznych instrumentów finansowych UE pomoc makrofinansowa nie służy do zapewniania wsparcia finansowego w sposób regularny i programowalny. Z tego powodu w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 szczegółowe programy pomocy makrofinansowej będą w dalszym ciągu uruchamiane na podstawie odrębnych decyzji *ad hoc*. Są one regulowane zwykłą procedurą ustawodawczą, według której każdy program musi być zatwierdzony przez Parlament Europejski i Radę.

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

2 PROGRAMY POMOCY MAKROFINANSOWEJ W 2019 R. ⁽⁵⁾

2.1 Informacje ogólne

Rok 2019 charakteryzował się pomyślnym zakończeniem programów pomocy makrofinansowej w Jordanii i Tunezji, a w ciągu roku Komisja wypłaciła ostatnie transze w ramach obu programów. Poczyniono również nowe postępy we wdrażaniu trwającego programu pomocy makrofinansowej w Mołdawii, w którym napotkano znaczne opóźnienia, oraz postępy w realizacji programu pomocy makrofinansowej na Ukrainie, który następnie pomyślnie zakończono w maju 2020 r. We wrześniu 2019 r. Komisja zaproponowała nowy program będący kontynuacją programu pomocy makrofinansowej w Jordanii, który współprawodawcy przyjęli następnie w styczniu 2020 r.

Status wdrożenia programów pomocy makrofinansowej jest następujący:

- **pomoc makrofinansowa II dla Tunezji:** w dniu 6 lipca 2016 r. UE zatwierdziła dalszą pomoc makrofinansową dla Tunezji (pomoc makrofinansowa II) w wysokości do 500 mln EUR w formie pożyczek ⁽⁶⁾, która ma zostać wypłacona w trzech transzach. Protokół ustaleń oraz umowa pożyczki weszły w życie w sierpniu 2017 r. Pierwszą transzę w wysokości 200 mln EUR w ramach programu pomocy makrofinansowej II wypłacono w dniu 25 października 2017 r. Drugą transzę w wysokości 150 mln EUR przekazano w dniu 24 czerwca 2019 r.,

³ Pomoc makrofinansowa uzupełnia także inne unijne działania zewnętrzne lub instrumenty na rzecz sąsiedztwa, w tym wsparcie budżetowe. Sprawozdanie na temat wsparcia budżetowego za 2019 r. jest dostępne pod adresem: https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2019-10/budget_support_trends_and_results_2019.pdf

⁴ Wszystkie oceny *ex post* są dostępne na stronie internetowej Komisji: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_pl

⁶ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1112 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Tunezji (Dz.U. L 186 z 9.7.2016, s. 1).

a przekazanie trzeciej i ostatniej transzy w kwocie 150 mln EUR nastąpiło w dniu 30 października 2019 r.;

- **pomoc makrofinansowa II dla Jordanii:** w dniu 14 grudnia 2016 r. współprawodawcy przyjęli decyzję ⁽⁷⁾ o udzieleniu Jordanii dodatkowej pomocy makrofinansowej (pomoc makrofinansowa II) w wysokości do 200 mln EUR, w całości w formie pożyczek, będącej kontynuacją programu na kwotę 180 mln EUR zakończonego w 2015 r. W dniu 19 września 2017 r. podpisano protokół ustaleń między UE i Jordanią. Pierwszą transzę w wysokości 100 mln EUR wypłacono w dniu 17 października 2017 r., natomiast wypłata drugiej i ostatniej transzy nastąpiła w dniu 3 lipca 2019 r.;
- **pomoc makrofinansowa dla Mołdawii:** w dniu 13 września 2017 r. współprawodawcy przyjęli decyzję o udzieleniu pomocy makrofinansowej Mołdawii do wysokości 100 mln EUR, z czego kwota do wysokości 40 mln EUR zostanie przekazana w formie dotacji, a kwota do wysokości 60 mln EUR w formie pożyczek. Protokół ustaleń, umowa pożyczki oraz umowa o udzielenie dotacji zawarte między UE a Mołdawią weszły w życie w styczniu 2018 r. Program pomocy makrofinansowej został jednak wstrzymany od czerwca 2018 r. do czerwca 2019 r. ze względu na niespełnienie wstępnych warunków politycznych. Następnie po zmianie rządu w czerwcu 2019 r. i wznowieniu starań na rzecz przeprowadzenia reform, w październiku 2019 r. UE przekazała pierwszą transzę w wysokości 30 mln EUR (20 mln EUR w formie pożyczek i 10 mln EUR w formie dotacji). Jeżeli zostaną spełnione wszystkie warunki, druga transza może zostać wypłacona w 2020 r. Program kończy się w lipcu 2020 r.;
- **pomoc makrofinansowa III dla Gruzji:** w dniu 18 kwietnia 2018 r. współprawodawcy przyjęli decyzję o udzieleniu dalszej pomocy makrofinansowej Gruzji (pomoc makrofinansowa III) do wysokości 45 mln EUR, z czego kwota 35 mln EUR zostanie przekazana w formie pożyczek, a kwota 10 mln EUR w formie dotacji. Pomoc makrofinansowa weszła w życie w listopadzie 2018 r. po ratyfikacji dokumentów prawnych przez gruziński parlament. Pierwszą transzę w kwocie 20 mln EUR wypłacono w grudniu 2018 r., natomiast wypłatę drugiej transzy w kwocie 25 mln EUR (20 mln EUR w formie pożyczek i 5 mln EUR w formie dotacji) planuje się na 2020 r., w zależności od postępów w spełnianiu pozostałych warunków politycznych i z zastrzeżeniem prawidłowej realizacji programu MFW;
- **pomoc makrofinansowa IV dla Ukrainy:** w dniu 9 marca 2018 r. Komisja złożyła wniosek o udzielenie Ukrainie dodatkowej pomocy makrofinansowej w wysokości 1 mld EUR w formie pożyczek, która ma zostać wypłacona w dwóch transzach w latach 2018–2019. W dniu 4 lipca 2018 r. współprawodawcy przyjęli decyzję, a pomoc makrofinansowa weszła w życie w listopadzie 2018 r., tj. po ratyfikacji protokołu ustaleń i umowy pożyczki przez ukraiński parlament. Pierwszą transzę w wysokości 500 mln EUR wypłacono w grudniu 2018 r., natomiast wypłata drugiej i ostatniej transzy w wysokości 500 mln EUR nastąpiła w maju 2020 r.

⁷ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2371 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Jordańskiemu Królestwu Haszymidzkiemu (Dz.U. L 352 z 23.12.2016, s. 18).

W 2019 r. wypłacono łącznie kwotę 430 mln EUR (420 mln EUR w formie pożyczek i 10 mln EUR w formie dotacji). W załącznikach 1A i 1B przedstawiono więcej szczegółowych informacji na temat dokonanych wypłat w rozbiciu na kraje i regiony według stanu na koniec 2019 r.

2.2 Poszczególne programy pomocy makrofinansowej w państwach będących beneficjentami w 2019 r.

2.2.1 Tunezja

Od 8 lat Tunezja doświadcza przedłużającego się pogorszenia koniunktury gospodarczej spowodowanego złożoną transformacją polityczną i gospodarczą po rewolucji w 2011 r. i w następstwie zmiany ustroju. Państwo to dotknięte było również brakiem stabilności i konfliktem w regionie (zwłaszcza w Libii). Seria ataków terrorystycznych w 2015 r. tymczasowo sparaliżowała krajowy sektor turystyczny.

W 2019 r. wzrost gospodarczy utrzymywał się na niskim poziomie (szacowanym na 1 %) po nieznacznej poprawie, która nastąpiła w 2018 r. (2,7 %), i zaledwie 1,4 % średniej rocznej ekspansji w latach 2015–2017. W ostatnim kwartale 2019 r. bezrobocie utrzymywało się na wysokim poziomie około 15 % (przy znacznie wyższych wskaźnikach w przypadku kobiet i młodzieży), a w 2019 r. inflacja wynosiła średnio 6,75 %, po tym jak w czerwcu 2018 r. osiągnęła najwyższy w tym dziesięcioleciu poziom 7,8 %. Pomimo dobrych wyników turystyki deficyt obrotów bieżących pozostaje bardzo wysoki (w 2019 r. jego poziom oszacowano na 10,3 %, przy czym odsetek ten zmniejszył się z 11,3 % w 2018 r.) i jest głównym źródłem podatności na zagrożenia. W 2019 r. zadłużenie zagraniczne nadal rosło (jego wysokość na koniec trzeciego kwartału 2019 r. oszacowano na 88,7 % PKB w porównaniu z 82,3 % w tym samym okresie w 2018 r.). Koszty obsługi zadłużenia stale rosną, a od 2010 r. ich obecna wartość w dinarach wzrosła prawie trzykrotnie. W 2019 r. międzynarodowe rezerwy nieznacznie wzrosły do około 110 dni przywozu na koniec 2019 r. po rekordowo niskim poziomie 69 dni przywozu we wrześniu 2018 r. W 2018 r. deficyt budżetowy wynosił około 4,9 % PKB, a na koniec 2019 r. powinien zmniejszyć się nieznacznie do 4,5 %. Po znacznym wzroście odnotowanym w ostatnich latach szacuje się, że dług publiczny utrzyma się w 2019 r. na stałym poziomie około 77 % PKB.

Pierwsze porozumienie o promesie kredytowej Tunezja zawarła z MFW w czerwcu 2013 r. na kwotę 1,75 mld USD. Porozumienie to wygasło w grudniu 2015 r. W dniu 20 maja 2016 r. Rada MFW zatwierdziła czteroletni program rozszerzonego wsparcia finansowego na rzecz Tunezji o łącznej wartości 2,9 mld USD (odpowiadającej 375 % udziału członkowskiego tego państwa w MFW), aby wesprzeć krajowy program reform gospodarczych i finansowych. Jak dotąd po zatwierdzeniu programu (w czerwcu 2016 r.) i po przeprowadzeniu pięciu przeglądów programu (w czerwcu 2017 r., marcu 2018 r., lipcu 2018 r., wrześniu 2018 r., czerwcu 2019 r.) wypłacono 1,6 mld USD. Chociaż kontynuowano wymianę techniczną, w ostatnich miesiącach roku postępy w realizacji programu były ograniczone, częściowo ze względu na wymagający kalendarz wyborczy (wybory parlamentarne i prezydenckie) oraz przedłużające się tworzenie rządu. Rozszerzone wsparcie finansowe ostatecznie anulowano w kwietniu 2020 r., gdy Tunezja zwróciła się do MFW o nową pomoc nadzwyczajną w ramach instrumentu szybkiego finansowania w celu zaspokojenia potrzeb wynikających z wybuchu pandemii COVID-19.

W latach 2014–2017 w ramach I programu pomocy makrofinansowej UE przekazała Tunezji kwotę 300 mln EUR w formie pożyczek. Wniosek o II program pomocy makrofinansowej został złożony przez władze tunezyjskie w sierpniu 2015 r.

i zatwierdzony przez Parlament Europejski i Radę w lipcu 2016 r. Główne cele warunków politycznych programu dotyczyły wzmocnienia zarządzania finansami publicznymi i polityki fiskalnej Tunezji, walki z korupcją, systemu ochrony socjalnej, regulacji sektora finansowego i rynku pracy, a także poprawy klimatu biznesowego. Pierwsze 200 mln EUR w formie pożyczek (z łącznie 500 mln EUR) wypłacono w październiku 2017 r. Po spełnieniu odpowiednich warunków politycznych w lipcu i listopadzie 2019 r. wypłacono drugą i trzecią transzę (każda z nich w wysokości 150 mln EUR) i tym samym zakończono pomyślnie program.

2.2.2 Jordania

Brak stabilności w regionie w dalszym ciągu wywiera negatywny wpływ na sytuację zewnętrzną i budżetową Jordanii. W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. realny PKB pozostawał w dużej mierze stabilny na poziomie około 2 % w ujęciu rok do roku. Nie wystarczyło to, aby zapobiec wzrostowi bezrobocia, które w trzecim kwartale 2019 r. wzrosło do 19,1 % w porównaniu z 18,6 % w tym samym kwartale 2018 r. Pod koniec 2019 r. inflacja również znacznie spadła, zwiększając wskaźnik cen konsumpcyjnych o 0,3 % w porównaniu z 4,5 % w 2018 r. Nie utrzymano postępów w zakresie konsolidacji budżetowej. W pierwszych 11 miesiącach 2019 r. ogólny deficyt budżetu, w tym dotacji zagranicznych, wzrósł do 4,5 % PKB w porównaniu z 3,5 % PKB w tym samym okresie w 2018 r.

Dług publiczny brutto Jordanii wzrósł z 94,4 % PKB na koniec 2018 r. do 96,9 % PKB na koniec października 2019 r. Na koniec października 2019 r. zagraniczny dług publiczny wynosił 40,1 % PKB. Około 73 % zagranicznego długu publicznego Jordanii było denominowane w USD, w stosunku do której to waluty ustalana jest waluta jordańska, natomiast około połowy zagranicznego długu publicznego Jordanii przypada na zobowiązania wobec wierzycieli z sektora oficjalnego.

W pierwszych 10 miesiącach 2019 r. wywóz wzrósł o 8,6 % pod względem wartości, natomiast wartość przywozu zmniejszyła się o 5,5 %. W połączeniu ze wzrostem wpływów z podróży (9,9 %) przyczyniło się to do znacznego zmniejszenia deficytu obrotów bieżących do 3,4 % PKB (lub 4,8 % PKB z wyłączeniem dotacji) w pierwszych 9 miesiącach 2019 r. w porównaniu z 9,3 % PKB w tym samym okresie w 2018 r.

Warunki finansowania zewnętrznego stały się mniej korzystne. W dalszym ciągu obserwowano spadek napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych odnotowany w poprzednich latach – napływ netto w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. wyniósł 473,1 mln JOD w porównaniu z napływem netto w wysokości 542,5 mln JOD w tym samym okresie 2018 r. Ten napływ netto w wysokości około 2 % PKB w 2019 r. jest nieco niższy niż w przypadku państw porównywalnych do Jordanii (Egiptu i Tunezji). Przypisuje się to połączeniu takich czynników, jak konflikt syryjski, niepewność w regionie, rosnący dług publiczny, słabe otoczenie biznesu i niska konkurencyjność gospodarki.

Na koniec listopada 2019 r. rezerwy w walutach obcych brutto (w tym złoto i SDR) wynosiły 13,7 mld USD (równowartość około 7,5 miesięcy rocznego przywozu), co stanowi wzrost z 12,5 mld USD na koniec 2018 r.

Drugi program pomocy makrofinansowej dla Jordanii (200 mln EUR w formie pożyczek) wypłacono w październiku 2017 r. (100 mln EUR) i w lipcu 2019 r. (100 mln EUR). Celem warunków politycznych programu było wzmocnienie gospodarki Jordanii w obszarach zarządzania finansami publicznymi, polityki podatkowej, siatek bezpieczeństwa socjalnego, systemu edukacji i szkoleń zawodowych, a także krajowej

polityki rynku pracy, aby zwiększyć możliwości zatrudnienia zarówno dla obywateli Jordanii, jak i uchodźców z Syrii mieszkających w Jordanii.

W następstwie wniosku w sprawie nowego programu pomocy makrofinansowej złożonego przez władze Jordanii, w dniu 6 września 2019 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie trzeciego programu pomocy makrofinansowej w wysokości 500 mln EUR w formie pożyczek. Wniosek został przyjęty przez Parlament Europejski i Radę w dniu 15 stycznia 2020 r. Przewidziano w nim wypłatę 300 mln EUR w 2020 r. i 200 mln EUR w 2021 r., w zależności od realizacji programu.

W dniu 30 stycznia 2020 r. MFW i Jordania osiągnęły porozumienie na szczeblu roboczym w sprawie nowego czteroletniego porozumienia w ramach rozszerzonego wsparcia finansowego na kwotę około 1,3 mld USD. W dniu 25 marca 2020 r. porozumienie to zatwierdziła Rada Wykonawcza.

2.2.3 *Mołdawia*

Sytuacja w Mołdawii dalej poprawia się po kryzysie bankowym z lat 2014–2015 i była w ostatnich latach stosunkowo stabilna pod względem gospodarczym. W 2019 r. PKB wzrósł o 3,6 % w ujęciu realnym po znacznym spowolnieniu w czwartym kwartale.

Inflacja szybko przyspieszyła w 2019 r. do poziomu 7,5 % w grudniu (w ujęciu rok do roku). Oczekuje się jednak, że w 2020 r. zmaleje ona do docelowego poziomu 5 % $\pm$ 1,5 % wyznaczonego przez Narodowy Bank Mołdawii, ponieważ zniknie wpływ czynników wpływających na inflację w 2019 r., takich jak produkty spożywcze oraz skutki regulowanych cen. W następstwie stabilizacji fiskalnej w latach 2017–2018, w pierwszej połowie 2019 r. sytuacja budżetowa uległa pogorszeniu w związku z szeregiem reform związanych z wyborami oraz przerwą w finansowaniu zewnętrznym. Po zastosowaniu pewnych środków naprawczych przyjętych w sierpniu 2019 r. deficyt budżetowy na 2019 r. wyniósł jednak 1,5 % PKB.

W latach 2018 i 2019 deficyt obrotów bieżących znacznie się zwiększył, osiągając w trzecim kwartale 2019 r. 11,5 % PKB w porównaniu z 5,8 % PKB w 2017 r. Pogorszenie sytuacji odzwierciedla silny wzrost przywozu towarów innych niż energia napędzany zwiększonym popytem konsumpcyjnym. Deficyt handlowy jest częściowo równoważony przez kwoty przekazów pieniężnych, które w 2019 r. wyniosły około 15 % PKB. Poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych był w ostatnich latach niski i wynosił około 2 % PKB, ale w 2019 r. znacznie wzrósł ze względu na euroobligacje wyemitowane przez duże mołdawskie przedsiębiorstwo z sektora rolnego zarejestrowane na Cyprze. Poziom rezerw jest znacznie wyższy niż cel określony w programie MFW, osiągając 3,1 mld USD do końca grudnia 2019 r. (co odpowiada 5 miesiącom przywozu).

W następstwie kryzysu w 2014 r. Mołdawia wystąpiła do MFW o wsparcie i w listopadzie 2016 r. MFW zatwierdził trzyletni program w ramach Rozszerzonego Mechanizmu Kredytowego i rozszerzonego wsparcia finansowego w kwocie 183 mln USD. We wrześniu 2019 r. MFW zakończył czwarty i piąty przegląd w ramach Rozszerzonego Mechanizmu Kredytowego i rozszerzonego wsparcia finansowego i udostępnił 24 mln SDR (około 33,8 mln USD). Ostatni szósty przegląd programu zakończono w marcu 2020 r.

We wrześniu 2017 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły decyzję o udzieleniu pomocy makrofinansowej Mołdawii. W listopadzie 2017 r. w Brukseli podpisano z władzami mołdawskimi protokół ustaleń określający szereg warunków polityki gospodarczej, który wszedł w życie w styczniu 2018 r. Protokół ustaleń obejmuje 28 warunków politycznych koncentrujących się na pięciu obszarach reform: zarządzaniu sektorem publicznym, zarządzaniu sektorem finansowym i sprawowaniu nad nim nadzoru, walce z korupcją

i praniem pieniędzy, reformach sektora energetycznego i poprawie klimatu biznesowego oraz wdrażaniu pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu.

W czerwcu 2018 r. wstrzymano wypłatę pierwszej transzy po nieprzejrzystym unieważnieniu wyborów na urząd burmistrza Kiszyniowa. Po zmianie rządu w czerwcu 2019 r. i wznowieniu starań na rzecz przeprowadzenia reform, w tym spełnieniu pozostałych warunków określonych w protokole ustaleń, w październiku 2019 r. podjęto decyzję o przekazaniu pierwszej transzy. W oczekiwaniu na realizację niektórych działań związanych z politycznymi warunkami wstępnymi, w 2020 r. może ewentualnie nastąpić przekazanie drugiej transzy, ale trzecia transza najprawdopodobniej nie zostanie wypłacona, ponieważ program kończy się w lipcu 2020 r.

2.2.4 Gruzja

Szacuje się, że w 2019 r. realny PKB Gruzji, napędzany zarówno popytem krajowym, jak i zewnętrznym, wzrósł o 5,2 %. Na podstawie wstępnych danych przewiduje się, że ogólny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z 0,9 % PKB w 2018 r. do 3 % w 2019 r. W 2019 r. stosunek długu publicznego do PKB wyniósł około 41 %, co stanowi nieznaczny wzrost z 40,4 % PKB w 2018 r. W 2019 r. bilans płatniczy Gruzji znacznie się poprawił, głównie dzięki wzrostowi wywozu, co doprowadziło do zmniejszenia deficytu obrotów bieżących do około 3 % PKB w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. W ostatnich latach rezerwy międzynarodowe Gruzji rosną – pod koniec 2019 r. miały łączną wartość 3,5 mld USD (co wystarcza na pokrycie prawie 4 miesięcy przywozu).

W kwietniu 2017 r. Gruzja i MFW osiągnęły porozumienie w sprawie wydłużonej promesy w ramach rozszerzonego wsparcia finansowego na kwotę 290 mln USD, której ważność przedłużono pod koniec 2019 r. o jeden rok do kwietnia 2021 r. Realizacja programu rozszerzonego wsparcia finansowego przebiega prawidłowo. Pięć przeglądów programu ukończono zasadniczo zgodnie z pierwotnym planem. W grudniu 2019 r. MFW i władze gruzińskie zawarły porozumienie na szczeblu roboczym w sprawie piątego przeglądu programu, w wyniku którego Gruzji udostępniono około 41,4 mln USD.

W czerwcu 2017 r. Gruzja wystąpiła do UE o dalszą pomoc makrofinansową⁸. W kwietniu 2018 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły decyzję w sprawie nowej pomocy makrofinansowej w wysokości do 45 mln EUR (10 mln EUR w formie dotacji i 35 mln EUR w formie pożyczek). Po wejściu w życie protokołu ustaleń i towarzyszących mu umów w listopadzie 2018 r. w grudniu 2018 r. nastąpiła wypłata pierwszej transzy w kwocie 20 mln EUR (5 mln EUR w formie dotacji i 15 mln EUR w formie pożyczek). Kolejnym krokiem we wdrażaniu programu pomocy makrofinansowej będzie wypłata drugiej i ostatniej transzy w wysokości 25 mln EUR (5 mln EUR w formie dotacji i 20 mln EUR w formie pożyczek) po spełnieniu przez Gruzję wszystkich odpowiednich warunków politycznych. Oprócz spełnienia politycznych warunków wstępnych i poczynienia znacznych postępów w realizacji programu MFW konkretne warunki polityczne mają na celu wzmocnienie gruzińskiej gospodarki w zakresie zarządzania finansami publicznymi, sektora finansowego, polityki społecznej i polityki rynku pracy oraz otoczenia biznesowego. Wdrażanie tych warunków jest bardzo zaawansowane, ale jeszcze nie w pełni zakończone.

⁸ Pierwszy i drugi program pomocy makrofinansowej dla Gruzji zadeklarowano na międzynarodowej konferencji darczyńców, która odbyła się w Brukseli w październiku 2008 r. Wartość każdego z tych programów wynosiła 46 mln EUR i realizowano je w latach 2009–2010 i 2015–2017.

2.2.5 Ukraina

Po głębokiej recesji w latach 2014 i 2015, kiedy to PKB skurczył się o ponad 16 %, w 2016 r. gospodarka Ukrainy ponownie wykazała dodatni wzrost i od tego czasu nabiera tempa. W trzecim kwartale 2019 r. realny PKB wzrósł o 4,1 % w ujęciu rok do roku. Podczas gdy ożywienie gospodarcze było napędzane popytem, nakłady brutto na środki trwałe pozostawały na rekordowo niskim poziomie około 17 % PKB, znacznie poniżej osiąganego przez grupę porównywalnych państw poziomu ponad 25 %, którego można się spodziewać w przypadku krajów na tym etapie rozwoju. Stopa bezrobocia spadła w drugim kwartale 2019 r. do 8,5 % z najwyższego poziomu 10,1 % odnotowanego na początku 2017 r. Dzięki wzrostowi r/r na poziomie 16,4 % w październiku 2019 r., przekładającemu się na wzrost realny o około 11 %, średnia płaca nominalna osiągnęła równowartość około 430 USD. Inflacja cen konsumpcyjnych znacznie spadła – z 14,1 % w styczniu 2018 r. do 4,1 % w grudniu 2019 r. – co pozwoliło Narodowemu Bankowi Ukrainy na pomyślne osiągnięcie średniookresowego celu inflacyjnego w wysokości 4–6 % do końca 2019 r. W ciągu ostatnich 5 lat rząd ukraiński poczynił również znaczne postępy w zakresie konsolidacji finansów publicznych. Ogólny deficyt budżetowy obniżono z 4,5 % PKB w 2014 r. do 2,0 % w 2019 r. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych obniżono z 80,9 % PKB w 2016 r. do 50,3 % PKB w 2019 r.

Ukraina pozostaje gospodarką bardzo otwartą, chociaż łączna wielkość przywozu i wywozu towarów oraz importu i eksportu usług zmniejszyła się od 2015 r. Spadek poziomu wywozu jest bardziej zauważalny niż spadek przywozu, co wyjaśnia przyczynę wzrostu ujemnego bilansu towarów i usług w tym samym okresie z 2,6 % do 8,5 % PKB. Deficyt obrotów bieżących jest znacznie mniejszy (1,9 % PKB w 2017 r., 3,3 % w 2018 r. i szacunkowo 2,5 % w 2019 r.) dzięki znacznym i rosnącym przepływom dochodów z zagranicy, których źródłem są przede wszystkim przekazy pieniężne z zagranicy. Napływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych utrzymywały się na stosunkowo niskim poziomie – 2,8 mld USD lub 2,0 % PKB w 2019 r. Inwestycje portfelowe i inne, zarówno prywatne, jak i oficjalne, były jednak na tyle silne, że ogólne saldo z udziałem rezydentów zagranicznych okazało się dodatnie, wzrastając w 2019 r. do 2,7 mld USD, czyli do 1,9 % PKB. Ukraina zmniejszyła swoje zadłużenie zagraniczne brutto ze 129 % PKB w 2015 r. do 79,5 % w 2019 r. Oficjalne rezerwy wzrosły z 17,8 mld USD w lipcu 2018 r. do 25,3 mld USD w grudniu 2019 r., co odpowiada wartości czteromiesięcznego przywozu towarów i importu usług. Silne zewnętrzne napływy środków pieniężnych doprowadziły do wzrostu popytu na hrywnę, która w 2019 r. umocniła się o 14,7 % w stosunku do dolara amerykańskiego. W celu wyrównania poziomu umacniania się waluty i wsparcia rezerw Bank Narodowy interweniował na rynku walutowym i nabył od banków krajowych 7,9 mld USD w 2019 r., co stanowi wzrost w porównaniu z 1,4 mld USD w 2018 r.

W latach 2014–2018 UE wypłaciła Ukrainie łączną kwotę w wysokości 3,3 mld EUR w ramach czterech kolejnych programów pomocy makrofinansowej w formie pożyczek uprzywilejowanych. Obecny program pomocy makrofinansowej w wysokości 1 mld EUR w postaci pożyczek zatwierdzono w lipcu 2018 r. Uwarunkowania polityczne programu koncentrują się przede wszystkim na poprawie zarządzania finansami publicznymi, zwalczaniu korupcji oraz na reformach przedsiębiorstw państwowych i polityki społecznej. Pierwszą transzę w wysokości 500 mln EUR wypłacono w listopadzie 2018 r. Wypłata drugiej i ostatniej transzy w wysokości 500 mln EUR nastąpiła w maju 2020 r. i tym samym pomyślnie zakończono program.

W grudniu 2019 r. MFW osiągnął porozumienie na szczeblu roboczym w sprawie nowego programu dla Ukrainy (trzyletnie rozszerzone wsparcie finansowe w wysokości

5,5 mld USD). Ponadto w 2019 r. rząd wyemitował na krajowym rynku pierwotnym dług w wysokości 227,6 mld UAH – tj. 114 % więcej niż w 2018 r. – o średniej rentowności (która spadła z 19 % w styczniu do 11,6 % w grudniu), z uwzględnieniem wszystkich terminów zapadalności. W tym samym okresie koszty finansowania w dolarach amerykańskich i euro również spadły odpowiednio z 6,5 % do 3,7 % oraz z 4,5 % do 2,2 %.

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

3.1 Oceny operacyjne

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

Oceny operacyjne skupiają się na systemach zarządzania finansami publicznymi, w szczególności na sposobach, w jakie zorganizowane są ministerstwa finansów i banki centralne, na procedurach przez nie stosowanych, a zwłaszcza na sposobie, w jaki zarządza się rachunkami, na które wpływają środki finansowe UE. Zwraca się również szczególną uwagę na sposób działania zewnętrznych instytucji audytowych, ich niezależność, programy prac i skuteczność przeprowadzanych przez nie kontroli. Analizuje się również procedury zamówień publicznych na szczeblu centralnym.

W 2019 r. nie rozpoczęto żadnych ocen operacyjnych w kontekście nowych programów pomocy makrofinansowej. W przypadku nowego III programu pomocy makrofinansowej dla Jordanii ocena operacyjna zostanie przeprowadzona w pierwszej połowie 2020 r.

3.2 Oceny *ex post*

Zgodnie z rozporządzeniem finansowym UE oraz odpowiednimi decyzjami dotyczącymi pomocy makrofinansowej Komisja przeprowadza oceny *ex post*⁹ zakończonych programów pomocy makrofinansowej, aby ocenić skutki tej pomocy. Głównymi celami tego rodzaju ocen są:

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

W grudniu 2019 r. ukończono i opublikowano dokumenty robocze służb Komisji dotyczące ocen *ex post* II programu pomocy makrofinansowej dla Gruzji i programu pomocy makrofinansowej dla Kirgistanu. Podsumowanie głównych wyników tych ocen przedstawiono również w sprawozdaniu rocznym w sprawie realizacji pomocy makrofinansowej w 2018 r. W 2019 r. Komisja otrzymała również sporządzone przez wykonawców zewnętrznych sprawozdanie dotyczące oceny *ex post* I programu pomocy makrofinansowej dla Tunezji. Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji – przygotowywany przez Dyрекcję Generalną ds. Gospodarczych i Finansowych – zostanie ukończony i opublikowany w pierwszej połowie 2020 r.

⁹ Wszystkie oceny *ex post* są dostępne na stronie internetowej Komisji:

https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_pl

Ponadto w 2019 r. Komisja rozpoczęła ocenę *ex post* III programu pomocy makrofinansowej dla Ukrainy. Oczekuje się, że sprawozdania zewnętrznych wykonawców dotyczące wspomnianych ocen *ex post* oraz towarzyszące dokumenty robocze służb Komisji zostaną ukończone i opublikowane jeszcze w 2020 r.

3.2.1 I program pomocy makrofinansowej dla Tunezji

W ocenie *ex post* I programu pomocy makrofinansowej dla Tunezji (wdrożonej w latach 2014–2017) stwierdzono, że pomoc makrofinansowa UE była adekwatna, spójna, efektywna i skutecznie wdrożona.

W ujęciu bezwzględny w momencie przyjęcia program pomocy makrofinansowej dla Tunezji był trzecim co do wielkości programem pomocy makrofinansowej od 2000 r., który odpowiadał około 0,5 % i 0,3 % PKB odpowiednio w latach 2015 i 2017. Główne zainteresowane strony, z którymi przeprowadzono konsultacje, zgodziły się co do faktu, że zwiększenie pomocy makrofinansowej z początkowo zaproponowanej kwoty 250 mln EUR do 300 mln EUR jest właściwą decyzją. Pomocy makrofinansowej udzielono w formie pożyczki w wysokości 300 mln EUR na bardzo korzystnych warunkach, których nie można było uzyskać na rynku. Chociaż wystąpiły opóźnienia w realizacji pomocy makrofinansowej, nie wpłynęło to negatywnie na jej znaczenie, biorąc pod uwagę panujące warunki makroekonomiczne i zwiększone potrzeby budżetowe państwa tunezyjskiego po atakach terrorystycznych w 2015 r. oraz jego zobowiązania w zakresie obsługi długu.

W związku z tym wielkość, formę i czas realizacji I programu pomocy makrofinansowej uznano za zasadne i odpowiednie do potrzeb finansowych Tunezji. Pomoc makrofinansowa miała pozytywny, choć niewielki wpływ na długookresową zdolność do obsługi długu i zapewniła władzom tunezyjskim większą przestrzeń fiskalną. Jej uwarunkowania były istotne i zgodne z priorytetami tego kraju, odgrywając kluczową rolę w skupieniu uwagi władz na reformach.

W ocenie uznano, że program zapewnił wyraźną europejską wartość dodaną dzięki zmniejszeniu presji na bilans płatniczy i zwiększeniu fiskalnej elastyczności organów publicznych. Ponadto program przyczynił się do wygenerowania oszczędności finansowych dzięki preferencyjnym stopom procentowym i dłuższym terminom zapadalności pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej w porównaniu z rynkami finansowymi. Program opracowano i wdrożono w sposób skuteczny, w ścisłej współpracy z władzami Tunezji oraz kluczowymi partnerami międzynarodowymi.

Ponadto w ocenie stwierdza się, że I program pomocy makrofinansowej miał pozytywny, ale ograniczony wpływ na społeczeństwo dzięki utrzymaniu warunków makroekonomicznych (pomoc w łagodzeniu skutków dostosowań i wspieranie wydatków socjalnych) oraz bezpośrednim skutkom warunkowości. Wspomniany wpływ na społeczeństwo był jednak nieco ograniczony z powodu niepełnego ukierunkowania wydatków socjalnych, chociaż kwestię tę uwzględniono w ramach uwarunkowań politycznych II programu pomocy makrofinansowej.

3.2.2 II program pomocy makrofinansowej dla Gruzji

W ocenie *ex post* II programu pomocy makrofinansowej dla Gruzji (wdrożonej w latach 2015–2017) stwierdzono, że pomoc makrofinansowa UE była adekwatna, spójna, efektywna i skutecznie wdrożona.

II program pomocy makrofinansowej stanowił spójną część kompleksowego pakietu pomocy UE na rzecz Gruzji, odzwierciedlając ścisłą koordynację tych interwencji.

Wartość dodana UE była najbardziej widoczna w stymulowaniu procesu reform strukturalnych w Gruzji, ponieważ obejmowała ona istotne wyzwania związane z reformami w tym kraju. W ocenie stwierdzono, że niektóre dodatkowe środki polityczne w dziedzinie opieki zdrowotnej i bankowości również mogą być istotne, jednak należy je zrównoważyć z potrzebą skoncentrowania wykazu na najważniejszych warunkach pomocy makrofinansowej. Środki w tych dziedzinach włączono następnie jako warunki polityczne do obecnego programu pomocy makrofinansowej dla Gruzji zatwierdzonego w 2018 r.

W ocenie stwierdzono, że program pomocy makrofinansowej przyczynił się do poprawy długookresowej zdolności do obsługi długu publicznego Gruzji oraz do uzyskania znacznych oszczędności dzięki dłuższemu okresowi zapadalności i niższym stopom procentowym w przypadku pomocy makrofinansowej. Program opracowano i wdrożono w sposób skuteczny i w ścisłej współpracy z władzami Gruzji, MFW oraz Bankiem Światowym. Opóźnienie w przyjęciu wynikało z braku porozumienia proceduralnego między współustawodawcami. W ocenie stwierdzono jednak, że ten wyjątkowo długi termin zatwierdzenia programu nie doprowadził do obniżenia wydajności, ponieważ od końca 2010 r. do lipca 2014 r. i od połowy 2015 r. do kwietnia 2017 r. Gruzja nie była beneficjentem programu wypłat MFW (warunek wstępny przyznania pomocy makrofinansowej). Uniemożliwiłoby to wypłatę pomocy makrofinansowej, nawet jeżeli program zostałby zatwierdzony wcześniej.

W ocenie ustalono ponadto, że II program pomocy makrofinansowej miał zasadniczo pozytywny wpływ na społeczeństwo. Przyczynił się on do poprawy jakości i skuteczności publicznych usług opieki zdrowotnej, chociaż postępy w tej dziedzinie są nierównomierne, co stanowi element uwarunkowań politycznych obecnego programu pomocy makrofinansowej zatwierdzonego w 2018 r. Program pomocy makrofinansowej przyczynił się również do złagodzenia przebiegu dostosowań makroekonomicznych, a tym samym – do utrzymania wydatków socjalnych.

4 OGÓLNE ZMIANY DOTYCZĄCE INSTRUMENTU POMOCY MAKROFINANSOWEJ

4.1 Funkcjonowanie instrumentu pomocy makrofinansowej

We wspólnej deklaracji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pomocy makrofinansowej z 2013 r.¹⁰ określono, że pomoc ma charakter makroekonomiczny i finansowy, i jasno stwierdzono, że ma ona na celu „przywrócenie równowagi bilansu płatniczego w kwalifikujących się państwach i terytoriach, które borykają się z trudnościami z finansowaniem zewnętrznym. Pomoc makrofinansowa powinna wspierać wdrażanie programu strategicznego obejmującego solidne środki dostosowawcze i reformę strukturalną zmierzające do poprawy pozycji bilansu płatniczego, szczególnie w okresie trwania programu, i do umocnienia wdrażania odpowiednich porozumień i programów z Unią”.

Zgodnie z zasadą 6 lit. a) tej samej wspólnej deklaracji „warunkiem wstępnym przyznania pomocy makrofinansowej powinno być respektowanie przez kraj kwalifikujący się do otrzymania pomocy skutecznych mechanizmów demokratycznych, w tym wielopartyjnych systemów parlamentarnych, praworządności, i gwarantowanie

¹⁰ Wspólna deklaracja Parlamentu Europejskiego i Rady przyjęta wraz z decyzją w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Gruzji (decyzja (UE) 2013/778 z dnia 12 sierpnia 2013 r.). Dostępna pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=PL>

poszanowania praw człowieka”. Przez cały cykl trwania programu pomocy makrofinansowej Komisja wraz z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych monitorują przestrzeganie tych politycznych warunków wstępnych, a każda wypłata jest uzależniona od ich spełnienia.

W 2018 r. w ramach procesu legislacyjnego w sprawie nowych wniosków dotyczących III programu pomocy makrofinansowej dla Gruzji oraz IV programu pomocy makrofinansowej dla Ukrainy Komisja Spraw Zagranicznych (AFET) Parlamentu Europejskiego zaproponowała szereg politycznych warunków wstępnych do wniosku Komisji, które były zgodne ze wzorcem uzgodnionym we wspólnej deklaracji w 2013 r. W sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie pomocy UE dla Tunezji w 2016 r. stwierdzono, że przedłużający się proces decyzyjny może zagrozić osiągnięciu głównego celu pomocy makrofinansowej, jakim jest szybkie zapewnienie wsparcia w sytuacji kryzysu bilansu płatniczego.

W 2019 r. i na początku 2020 r. w ramach procesu legislacyjnego w sprawie nowego wniosku dotyczącego III programu pomocy makrofinansowej dla Jordanii Parlament Europejski i Rada przyjęły wniosek Komisji (opublikowany w dniu 6 września 2019 r.), który opierał się na wzorcu uzgodnionym we wspólnej deklaracji w 2013 r. Proces legislacyjny przebiegał sprawnie i już w styczniu 2020 r. umożliwił Komisji rozpoczęcie z władzami Jordanii negocjacji w sprawie protokołu ustaleń.

Komisja uważa za istotne, aby wobec braku formalnej podstawy prawnej dla instrumentu pomocy makrofinansowej we wszystkich programach, instrument ten nadal opierał się na ugruntowanych i powszechnie uznawanych zasadach i procesach decyzyjnych przestrzeganych przez wszystkie instytucje, które czują się nimi związane.

Ponadto rozwój sytuacji geopolitycznej i gospodarczej oraz sytuacji w zakresie bezpieczeństwa poza granicami UE wskazuje na potrzebę silniejszej, ukierunkowanej wielostronnie Europy. Wobec tych wyzwań jedną z sześciu głównych ambicji nowej Komisji jest umocnienie roli Europy na świecie. Zdolność UE do szybkiego i skutecznego reagowania, w tym za pomocą instrumentu pomocy makrofinansowej, będzie miała zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia tego celu.

To właśnie w tym kontekście – a także z myślą o przyszłości – Komisja przeprowadzi w 2020 r. **metaocenę** programów pomocy makrofinansowej realizowanych w latach 2010–2020. W ramach oceny zbadane zostaną zasady i cechy instrumentu pomocy makrofinansowej, natomiast jej celem będzie dostarczenie informacji na temat sposobów zwiększenia jego znaczenia, skuteczności, efektywności, wartości dodanej i zdolności do reagowania na priorytety działań zewnętrznych UE oraz na temat bieżącego zarządzania interwencjami w ramach pomocy makrofinansowej. Komisja rozpocznie również dyskusję na temat zakresu instrumentu pomocy makrofinansowej, w tym jego zasięgu geograficznego oraz jego współzależności z innymi obszarami polityki zewnętrznej UE.

4.2 Dalszy rozwój sytuacji: Pomoc makrofinansowa w następnych wieloletnich ramach finansowych

W związku z utrzymującą się niestabilnością geopolityczną i gospodarczą w sąsiedztwie UE, dodatkowo potęgowaną przez humanitarne i gospodarcze skutki narastającego rozprzestrzeniania się koronawirusa w 2020 r., potrzeba udzielania przez UE pomocy makrofinansowej prawdopodobnie pozostanie wysoka, a nawet wzrośnie w nadchodzących latach. W związku z tym w ramach przeglądu śródk okresowego wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014–2020 Komisja zaproponowała wzmocnienie pomocy makrofinansowej jako instrumentu wsparcia makrofinansowego

oraz zwiększenie rocznej zdolności udzielania pożyczek z 500 mln EUR do 2 000 mln EUR. Propozycja ta została poparta przez Parlament Europejski i Radę.

W dniu 2 maja 2018 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027. Jeżeli chodzi o działania zewnętrzne Unii Europejskiej, Komisja zaproponowała, aby usprawnić istniejące instrumenty w celu lepszego informowania o działalności UE, unikania powielania wysiłków, zmniejszenia uciążliwości procesów oraz zwiększenia skuteczności i komplementarności przy jednoczesnym lepszym wykazywaniu wartości dodanej działań UE. Komisja proponuje włączenie szeregu instrumentów uwzględnionych w wieloletnich ramach finansowych 2014–2020 do nowego Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR). Konkretnie programy pomocy makrofinansowej będą jednak, stosownie do potrzeb, w dalszym ciągu uruchamiane na mocy oddzielnych decyzji wydawanych *ad hoc*, ponieważ uznaje się, że proces decyzyjny programów pomocy makrofinansowej powinien pozostać odrębny. W związku z tym pomoc makrofinansowa będzie w dalszym ciągu regulowana zwykłą procedurą ustawodawczą, według której każdy program musi być zatwierdzony przez Parlament Europejski i Radę.

Pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej będą podlegać gwarancji dla działań zewnętrznych, która zostanie utworzona w ramach ISWMR. Gwarancja dla działań zewnętrznych obejmie gwarancje w sektorze prywatnym, państwowym i władz niższego szczebla („Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju+”), pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej oraz zewnętrzne pożyczki Euratomu. Gwarancja dla działań zewnętrznych zostanie zabezpieczona nowym wspólnym funduszem rezerw, w ramach którego istniejący Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych oraz pozostałe fundusze gwarancyjne zostaną włączone do obszaru zewnętrznej, a także wewnętrznej domeny UE. W maju 2018 r. Komisja zaproponowała, aby całkowita kwota operacji w ramach gwarancji dla działań zewnętrznych wynosiła 60 mld EUR, z czego 14 mld EUR przeznaczone na pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej o stopie procentowej równej 9 %, czyli tak jak ma to miejsce obecnie. Jest to zgodne z roczną wielkością pożyczek w wysokości 2 mld EUR przewidzianą w ramach pomocy makrofinansowej i uzgodnioną w przeglądzie śródkresowym wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, co potwierdza wysoką europejską wartość dodaną oraz znaczny wpływ tego instrumentu. Ponadto pomoc makrofinansowa w formie dotacji będzie w dalszym ciągu udzielana kwalifikującym się państwom, które są narażone na wyjątkowo duże zagrożenia.

W dniu 27 maja 2020 r. Komisja przedstawiła **zmieniony wniosek dotyczący wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027** oraz nadzwyczajnego Unijnego Instrumentu Odbudowy („Next Generation EU”) o łącznej wartości 750 mld EUR (w cenach z 2018 r.) w odpowiedzi na skutki pandemii COVID-19. W sferze zewnętrznej oznaczałoby to dodatkowe 16,9 mld EUR (w cenach bieżących), z czego 11,4 mld EUR na rzecz gwarancji dla działań zewnętrznych i 5,5 mld EUR na rzecz pomocy humanitarnej. Proponowane wzmocnienie spowodowałoby podniesienie pułapu gwarancji dla działań zewnętrznych z wcześniej proponowanych 60 mld EUR do 130 mld EUR, co stanowi ponad dwukrotny wzrost potencjalnej zdolności do udzielania gwarancji w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju+ i pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej.

5 NOWE WNIOSKI O PRYZNANIE POMOCY ORAZ PRZYSZŁE WNIOSKI KOMISJI – SYTUACJA BUDŻETOWA

W 2020 r. nastąpi przede wszystkim wdrożenie trwających programów pomocy makrofinansowej, jak opisano powyżej. Obejmują one wypłaty ostatniej transzy dla III programu pomocy makrofinansowej dla Gruzji, a także wypłaty pozostałe w ramach programu na rzecz Mołdawii, jeżeli niezbędne warunki zostaną spełnione. Ponadto, w zależności od tempa negocjacji w sprawie protokołu ustaleń, dwie pierwsze transze III programu pomocy makrofinansowej dla Jordanii również mogłyby zostać wypłacone w 2020 r.

5.1 Wykorzystanie pomocy makrofinansowej na rzecz partnerów w procesie rozszerzenia i partnerów sąsiadujących w kontekście kryzysu związanego z COVID-19

Pojawienie się koronawirusa przekształciło się w globalną pandemię wymagającą szybkiej, skoordynowanej globalnej reakcji mającej na celu ochronę ludzi, ratowanie życia i walkę ze skutkami gospodarczymi.

W tym kontekście w dniu 22 kwietnia 2020 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie pakietu pomocy makrofinansowej w wysokości 3 mld EUR na rzecz 10 partnerów w procesie rozszerzenia i partnerów sąsiadujących, aby pomóc im w ograniczeniu skutków gospodarczych pandemii koronawirusa. Wniosek ten stanowił uzupełnienie pakietu „Drużyna Europy”, solidnej i ukierunkowanej strategii reagowania UE mającej na celu wspieranie wysiłków krajów partnerskich na rzecz walki z pandemią koronawirusa. Decyzja została przyjęta przez Parlament Europejski i Radę w dniu 25 maja 2020 r.

W ramach tego pakietu UE zgodziła się na przyznanie pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej według poniższego podziału: Republika Albanii (180 mln EUR), Bośnia i Hercegowina (250 mln EUR), Gruzja (150 mln EUR), Jordańskie Królestwo Haszymidzkie (200 mln EUR), Kosowo (100 mln EUR), Republika Mołdawii (100 mln EUR), Czarnogóra (60 mln EUR), Republika Macedonii Północnej (160 mln EUR), Republika Tunezyjska (600 mln EUR), Ukraina (1,2 mld EUR).

Ten pakiet pomocy makrofinansowej i jego szybkie przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę jest ważnym wyrazem solidarności UE z krajami partnerskimi w czasie bezprecedensowego kryzysu.

W tabeli 2 przedstawiono przegląd zobowiązań i płatności w ramach pomocy makrofinansowej w formie dotacji oraz wypłat pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej w latach 2018, 2019 i (wstępnie) 2020. Oczekuje się, że łączne wypłaty pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej wyniosą w 2020 r. 860 mln EUR (lub 3 860 mln EUR, jeżeli decyzja z dnia 25 maja 2020 r. dotycząca COVID-19 zostanie w całości zrealizowana w 2020 r.).

Tabela 2:

Zobowiązania i płatności w ramach pomocy makrofinansowej w formie dotacji oraz wypłaty pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej w latach 2018–2020 (EUR)

	2018	2019	2020 (dane wstępne)
Środki w budżecie na zobowiązania – dotacje	42 086 000	27 000 000	20 000 000
Oceny operacyjne, badania dot. odpowiedzialności finansowej (PEFA), oceny <i>ex post</i>	408 677	125 900	500 000
II program pomocy makrofinansowej dla Gruzji (przyjęta decyzja)	10 000 000	–	–
Inne potencjalne programy pomocy makrofinansowej			Do ustalenia
Zobowiązania łącznie	10 408 677	125 900	500 000
Niezaangażowane przydziały budżetowe	31 677 323	26 874 100	19 500 000
Środki w budżecie na płatności – dotacje	42 086 000	27 000 000	27 000 000
Oceny operacyjne, badania dot. odpowiedzialności finansowej (PEFA), oceny <i>ex post</i>	102 133	304 949	–
II program pomocy makrofinansowej dla Gruzji (przyjęta decyzja)	5 000 000	–	5 000 000
Program pomocy makrofinansowej dla Mołdawii (przyjęta decyzja)	–	10 000 000	30 000 000
Inne potencjalne programy pomocy makrofinansowej	–	–	Do ustalenia
Wypłaty łącznie	5 102 133	10 304 949	35 000 000
Niewykorzystane środki na wypłatę dotacji	36 983 867	16 695 051	-8 000 000 ¹¹
Wypłaty pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej			
II program pomocy makrofinansowej dla Gruzji (przyjęta decyzja)	15 000 000	–	20 000 000
II program pomocy makrofinansowej dla	–	300 000 000	–

¹¹ Ewentualny deficyt płatności, który wymagałby pokrycia (zwykle w drodze przesunięć) w przypadku wypłaty dwóch pozostałych transz (i wliczonego w nie składnika dotacji) programu pomocy makrofinansowej dla Mołdawii.

Tunezji (przyjęta decyzja)			
IV program pomocy makrofinansowej dla Ukrainy (przyjęta decyzja)	500 000 000		500 000 000
II program pomocy makrofinansowej dla Jordanii (przyjęta decyzja)	–	100 000 000	–
Program pomocy makrofinansowej dla Mołdawii (przyjęta decyzja)	–	20 000 000	40 000 000
III program pomocy makrofinansowej dla Jordanii (przyjęta decyzja)	–	–	300 000 000
Programy pomocy makrofinansowej w związku z pandemią COVID-19 (przyjęta decyzja)			3 000 000 000
Wyплаты pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej łącznie	515 000 000	420 000 000	3 860 000 000