

Bruksela, dnia 8.7.2019 r.
COM(2019) 324 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie realizacji pomocy makrofinansowej dla państw trzecich w 2018 r.

{SWD(2019) 292 final}

SPIS TREŚCI

1	WPROWADZENIE	2
2	OPERACJE POMOCY MAKROFINANSOWEJ W 2018 R.....	3
2.1	Informacje ogólne	3
2.2	Poszczególne operacje pomocy makrofinansowej w państwach będących beneficjentami w 2018 r.	5
2.2.1	<i>Gruzja</i>	5
2.2.2	<i>Jordania</i>	6
2.2.3	<i>Moldawia</i>	7
2.2.4	<i>Tunezja</i>	8
2.2.5	<i>Ukraina</i>	9
2.3	Przegląd reform wspieranych za pomocą operacji pomocy makrofinansowej	10
3	ZAPEWNIENIE PRAWIDŁOWEGO WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW Z POMOCY MAKROFINANSOWEJ: OCENY OPERACYJNE, OCENY EX POST I KONTROLE	10
3.1	Oceny operacyjne	10
3.2	Oceny ex post	11
3.2.1	Ukraina – pomoc makrofinansowa I i pomoc makrofinansowa II	11
3.2.2	I operacja pomocy makrofinansowej dla Jordanii	12
3.2.3	Pomoc makrofinansowa dla Republiki Kirgiskiej	13
4	OGÓLNE ZMIANY DOTYCZĄCE INSTRUMENTU POMOCY MAKROFINANSOWEJ.....	14
4.1	Funkcjonowanie instrumentu pomocy makrofinansowej	14
4.2	Dalszy rozwój sytuacji: Pomoc makrofinansowa w następnych wieloletnich ramach finansowych	15
5	NOWE WNIOSKI O PRZYZNANIE POMOCY ORAZ PRZYSZŁE WNIOSKI KOMISJI – SYTUACJA BUDŻETOWA	15

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie realizacji pomocy makrofinansowej dla państw trzecich w 2018 r.

1 WPROWADZENIE

Pomoc makrofinansowa stanowi instrument finansowy UE¹ przeznaczony do zaspokajania wyjątkowych potrzeb państw bliskich UE pod względem geograficznym, gospodarczym i politycznym w zakresie finansowania zewnętrznego. Jej głównym celem jest przywrócenie stabilności makroekonomicznej i finansowej w krajach kandydujących, potencjalnych krajach kandydujących oraz w krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa, przy jednoczesnym wspieraniu dostosowań makroekonomicznych i realizacji reform strukturalnych. Przybiera ona formę pożyczek, w przypadku których Komisja pożycza niezbędne środki na rynkach kapitałowych, a następnie pożyczka jest państwu będącemu beneficjentem, albo, w szczególnych okolicznościach, ma formę dotacji finansowanych z budżetu UE.

Pomoc makrofinansowa stanowi uzupełnienie programu dostosowań i reform uzgodnionego z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) oraz jest uwarunkowana istnieniem takiego programu. Jej otrzymanie jest również uzależnione od poszanowania praw człowieka i stosowania skutecznych mechanizmów demokratycznych w państwie będącym beneficjentem. Pomoc jest przekazywana w transzach, których otrzymanie jest ściśle zależne od skutecznego wdrożenia zdecydowanych reform, mających na celu skierowanie gospodarki państwa będącego beneficjentem na ścieżkę trwałego wzrostu w długim okresie. W ten sposób pomoc makrofinansowa uzupełnia standardowe unijne instrumenty pomocy i współpracy oraz przyczynia się do osiągnięcia szerzej zakrojonego 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 znaczący wpływ na prowadzoną politykę gospodarczą².

Wielkość pomocy makrofinansowej udostępnionej państwom niebędącym członkami UE wzrosła z 1,2 mld EUR w latach 2000–2008 do 6,3 mld EUR w latach 2009–2018. Wstrząsy polityczne i gospodarcze w arabskich śródziemnomorskich państwach partnerskich zwiększyły zapotrzebowanie na pomoc makrofinansową od 2012 r.; operacje pomocy makrofinansowej realizowano w Jordanii i Tunezji. W 2014 r. nastąpiła eskalacja konfliktu na wschodzie Ukrainy. W związku ze znacznym pogorszeniem

¹ Podstawę prawną pomocy makrofinansowej dla państw trzecich innych niż kraje rozwijające się stanowi art. 212 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

² Pomoc makrofinansowa uzupełnia także inne unijne działania zewnętrzne lub instrumenty na rzecz sąsiedztwa, w tym wsparcie budżetowe. Sprawozdanie na temat wsparcia budżetowego za 2018 r. jest dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/budget_support_-_trends_results_2018_final_1.pdf

sytuacji gospodarczej i finansowej tego kraju uruchomiono pomoc makrofinansową na bezprecedensową skalę. W latach 2014–2018 w ramach czterech operacji pomocy makrofinansowej udostępniono Ukrainie łącznie kwotę 4,4 mld EUR – jest to najwyższa kwota pomocy makrofinansowej, jaką kiedykolwiek przyznano państwu niebędącemu członkiem UE w tak krótkim okresie.

Aby przeciwdziałać utrzymującej się w regionie niestabilności geopolitycznej i gospodarczej, zwiększono maksymalną łączną wielkość pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej z 0,5 mld EUR do 2 mld EUR rocznie do końca wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. W wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 Komisja zaproponowała utrzymanie wielkości pożyczek na poziomie 2 mld EUR rocznie.

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

2 OPERACJE POMOCY MAKROFINANSOWEJ W 2018 R.

2.1 Informacje ogólne

W 2018 r. przyjęto decyzje o udzieleniu dalszej pomocy makrofinansowej Gruzji i Ukrainie, przy czym do końca roku Komisja wypłaciła pierwsze transze w ramach obydwu programów. Poczyniono także postępy we wdrażaniu trwających programów pomocy makrofinansowej dla Jordanii i Tunezji (zatwierdzonych w 2016 r.) i dla Mołdawii (zatwierdzonego w 2017 r.). Wpłaty w ramach tych programów pomocy makrofinansowej były opóźnione, jednak z przyczyn niezależnych od UE.

Status wdrożenia programów pomocy makrofinansowej na koniec 2018 r. był następujący:

- **II operacja pomocy makrofinansowej 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 pożyczek³, która ma zostać wypłacona w trzech transzach. Protokół ustaleń oraz umowa pożyczki weszły w życie w sierpniu 2017 r. Pierwszą transzę programu pomocy makrofinansowej II w wysokości 200 mln EUR wypłacono w dniu 25 października 2017 r., drugą transzę w wysokości 150 mln EUR – w dniu 24 czerwca 2019 r., a udostępnienie ostatniej jest planowane na koniec 2019 r., pod warunkiem spełnienia pozostałych warunków politycznych i prawidłowej realizacji programu MFW.
- **II operacja pomocy makrofinansowej dla Jordanii:** W dniu 14 grudnia 2016 r. współprawodawcy przyjęli decyzję⁴ o udzieleniu Jordanii dodatkowej pomocy makrofinansowej (pomoc makrofinansowa II) w wysokości do 200 mln EUR,

³ 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).

⁴ 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 całości w formie pożyczek, będącej kontynuacją operacji na kwotę 180 mln EUR zakończonej w 2015 r. W dniu 19 września 2017 r. podpisano protokół ustaleń między UE i Jordanią. Pomoc wypłacono w dwóch transzach w wysokości 100 mln EUR, odpowiednio w październiku 2017 r. i w czerwcu 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. Pomoc zostanie wypłacona w trzech transzach. W 2018 r. wstrzymano przekazanie pierwszej transzy w kwocie 30 mln EUR z uwagi na niespełnienie wstępnych warunków politycznych. Nastąpiło to po serii niepokojących wydarzeń, m.in. unieważnieniu wyników wyborów burmistrza Kiszyniowa, co wskazało na poważny regres standardów demokratycznych w Mołdawii. Obecnie jest spodziewane, że wypłata nastąpi w latach 2019 i 2020, pod warunkiem spełnienia wstępnych warunków politycznych i pozostałych warunków politycznych oraz prawidłowej realizacji programu MFW.
- **III operacja pomocy makrofinansowej 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 do wysokości 35 mln EUR zostanie przekazana w formie pożyczek, a kwota do wysokości 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., a wypłatę drugiej transzy w kwocie 25 mln EUR (20 mln EUR w formie pożyczek i 5 mln EUR w formie dotacji) planuje się na połowę 2019 r., pod warunkiem spełnienia pozostałych warunków politycznych i prawidłowej realizacji programu MFW.
- **Pomoc makrofinansowa dla Ukrainy IV:** 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 kwocie 500 mln EUR wypłacono w grudniu 2018 r., natomiast wypłatę drugiej transzy planuje się na pierwszą połowę 2019 r., pod warunkiem spełnienia pozostałych warunków politycznych i prawidłowej realizacji programu MFW.

W 2018 r. zatwierdzono całkowitą kwotę nowych operacji pomocy makrofinansowej w wysokości 1 045 mln EUR i wypłacono 520 mln EUR. W załącznikach 1A i 1B przedstawiono więcej szczegółowych informacji na temat faktycznie dokonanych wypłat w rozbiciu na kraje i regiony według stanu na koniec 2018 r.

2.2 Poszczególne operacje pomocy makrofinansowej w państwach będących beneficjentami w 2018 r.

2.2.1 Gruzja

Po spowolnieniu, które nastąpiło w latach 2015–2016, Gruzja doświadcza znacznego ożywienia gospodarczego. Utrzymuje się jednak podatność za ryzyko zewnętrzne, w szczególności znaczny deficyt obrotów bieżących i wysokie zadłużenie zagraniczne. Tę podatność na ryzyko potęgują dodatkowo czynniki regionalne i globalne, takie jak zagrożenia związane z globalnym spowolnieniem gospodarczym.

Szacuje się, że w 2018 r. realny PKB Gruzji, napędzany zarówno popytem krajowym, jak i zewnętrznym, wzrósł o 4,8 %. Szacuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł z 3,9 % PKB w 2017 r. do 3,3 % w 2018 r. w wyniku wzrostu gospodarczego i wysiłków na rzecz konsolidacji. Umożliwiło to Gruzji nieznaczne zmniejszenie poziomu długu publicznego z 45 % PKB w 2017 r. do 43 % PKB w 2018 r. Utrzymują się jednak pewne zagrożenia dla bilansu płatniczego Gruzji, związane z malejącym, lecz nadal wysokim, deficytem obrotów bieżących (spadek z poziomu 7,5 % PKB w pierwszych trzech kwartałach 2017 r. do 6,7 % PKB w tym samym okresie 2018 r.) i wysokim zadłużeniem zagranicznym (spadek z poziomu 113 % PKB w 2017 r. do 109 % PKB w 2018 r.). W ostatnich latach rezerwy międzynarodowe Gruzji rosną – na koniec 2018 r. miały łączną wartość 3,3 mld USD (co odpowiada wartości importu za 3,4 miesiąca). Potrzeby w zakresie rezerw także jednak rosły, tak że obecna wysokość rezerw jest poniżej poziomu, który MFW uznaje za odpowiedni.

W tym kontekście w kwietniu 2017 r. Gruzja i MFW osiągnęły porozumienie w sprawie wydłużonej trzyletniej promesy (na lata 2017–2020) w ramach rozszerzonego wsparcia finansowego na kwotę 285 mln USD. Realizacja programu rozszerzonego wsparcia finansowego przebiega prawidłowo. Pierwsze trzy przeglądy programu ukończono zgodnie z planem: w grudniu 2017 r., czerwcu 2018 r. i grudniu 2018 r. Gruzja osiągnęła wszystkie cele w ramach tych przeglądów. W maju 2019 r. MFW i władze gruzińskie zawarły porozumienie na szczeblu roboczym w sprawie czwartego przeglądu programu. Po zakończeniu przeglądu Gruzji udostępniona zostanie kwota około 41,6 mln USD.

W czerwcu 2017 r. Gruzja wystąpiła do UE o dalszą pomoc makrofinansową⁵. We wrześniu 2017 r. Komisja przedstawiła współprawodawcom unijnym wniosek w sprawie dodatkowej pomocy makrofinansowej dla Gruzji w wysokości do 45 mln EUR (10 mln EUR w formie dotacji i 35 mln EUR w formie pożyczek). Parlament Europejski i Rada przyjęły decyzję w kwietniu 2018 r. W sierpniu 2018 r. w drodze wymiany listów podpisano protokół ustaleń, umowę o udzielenie dotacji i umowę pożyczki odnoszące się do obecnej operacji pomocy makrofinansowej.

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) na rzecz Gruzji. 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), którą planuje się na połowę 2019 r. Poza politycznymi warunkami wstępnymi i odpowiednimi postępami w kontekście programu MFW wypłata drugiej

⁵ Pierwszą i drugą operację pomocy makrofinansowej dla Gruzji zadeklarowano na międzynarodowej konferencji darczyńców, która odbyła się w Brukseli w październiku 2008 r. Wartość każdej z tych operacji wynosiła 46 mln EUR i realizowano je w latach 2009–2010 i 2015–2017.

transzy będzie uzależniona także od konkretnych warunków politycznych uzgodnionych w protokole ustaleń między Gruzją i UE. Powyższe warunki polityczne mają na celu wzmacnianie gruzińskiej gospodarki w zakresie zarządzania finansami publicznymi, sektora finansowego, polityki społecznej i polityki rynku pracy oraz otoczenia biznesowego.

2.2.2 Jordania

Kryzys w Syrii w dalszym ciągu wywiera negatywny wpływ na gospodarkę Jordanii oraz na jej pozycję zewnętrzną i sytuację budżetową. Realny PKB wzrósł w 2018 r. nieznacznie, szacunkowo o 2,1 %, czyli od 2016 r. rośnie *de facto* w tym samym tempie. Wzrost gospodarczy był nadal niewystarczający, by ograniczyć bezrobocie: w czwartym kwartale 2018 r. stopa bezrobocia wzrosła nieznacznie do 18,7 %, z poziomu 18,5 % w czwartym kwartale 2017 r. i 15,3 % w 2016 r. Ogólny deficyt budżetowy (uwzględniając dotacje) w 2018 r. zmniejszył się do 2,4 % PKB dzięki środkom polityki budżetowej wprowadzonym przez władze na początku roku. Sytuacja budżetowa pozostaje uzależniona od zagranicznych dotacji, które stanowiły 3 % PKB w 2018 r. Całkowity dług publiczny brutto nieznacznie spadł: do 94 % PKB z poziomu 94,3 % na koniec 2017 r. Biorąc pod uwagę niski wzrost gospodarczy Jordanii i jej niekorzystne warunki zewnętrzne, musi ona pozyskać większe wsparcie od międzynarodowej i regionalnej społeczności darczyńców, by utrzymać tendencję spadkową długu publicznego. Utrzymuje się również bardzo wysoki deficyt obrotów bieżących (około 10,2 % PKB w pierwszych 9 miesiącach 2018 r., liczony z wyłączeniem zagranicznych dotacji), pomimo korekty, jaka nastąpiła w ostatnich latach.

W dniu 24 sierpnia 2016 r. Rada MFW zatwierdziła trzyletni program rozszerzonego wsparcia finansowego o wartości 723 mln USD (odpowiadającej 150 % udziału członkowskiego tego państwa w MFW). Pierwszy przegląd programu MFW został zatwierdzony przez Radę MFW w czerwcu 2017 r. W wyniku opóźnień we wdrażaniu uzgodnionych reform podatkowych drugi przegląd programu trwał dłużej, niż oczekiwano, a jego ostatecznego zatwierdzenia Rada Wykonawcza MFW dokonała w dniu 6 maja 2019 r.

W dniu 14 grudnia 2016 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły decyzję w sprawie drugiego programu pomocy makrofinansowej o wartości 200 mln EUR w formie pożyczek. Program pomocy makrofinansowej II, który ma charakter dodatkowy do pomocy w wysokości 180 mln EUR wypłaconej w ramach programu pomocy makrofinansowej I w 2015 r., ma na celu pomóc Jordanii sprostać zwiększonym zewnętrznym potrzebom finansowym i potrzebom budżetowym, które są związane z brakiem stabilności w regionie, w tym z obecnością w Jordanii dużej liczby uchodźców z Syrii.

W dniu 19 września 2017 r. podpisano protokół ustaleń i umowę pożyczki w ramach programu pomocy makrofinansowej II. W protokole ustaleń przedstawiono ambitny program reform powiązanych z każdą z dwóch transz, które mają zostać wypłacone w ramach pomocy makrofinansowej. Warunki obejmują reformy mające na celu (i) zwiększenie przejrzystości systemu podatkowego i zwiększenie wpływów z podatków; (ii) usprawnienie zarządzania finansami publicznymi, wzmocnienie siatki bezpieczeństwa socjalnego oraz poprawę sytuacji na rynku pracy; (iii) ułatwienie inwestycji i handlu; oraz (iv) poprawę funkcjonowania sektora wodnego.

Komisja przekazała pierwszą transzę w wysokości 100 mln EUR w dniu 25 października 2017 r. Wypłata drugiej i ostatniej transzy w kwocie 100 mln EUR nastąpiła w czerwcu 2019 r.

2.2.3 Mołdawia

Sytuacja w Mołdawii dalej poprawia się po kryzysie bankowym z lat 2014–2015 i była w ostatnich latach stosunkowo stabilna. Wzrost gospodarczy, któremu sprzyjały takie czynniki, jak odbicie inwestycji oraz silne ożywienie w handlu wewnętrznym, przemyśle i budownictwie, wyniósł w 2018 r. 4,0 % (spadek z 4,7 % w 2017 r.). Oczekuje się, że w średnim okresie utrzymają się dobre wyniki gospodarcze, tzn. stały wzrost gospodarczy, umiarkowana inflacja i dobra sytuacja budżetowa.

W 2018 r. roczna inflacja wyniosła zaledwie 0,9 % (tzn. utrzymywała się poniżej dolnej granicy korytarza celu inflacyjnego wynoszącego $5\% \pm 1,5$ punktu procentowego) – było to skutkiem połączonego efektu cen regulowanych i silnej aprecjacji waluty. W perspektywie średnioterminowej oczekuje się, że inflacja znajdzie się w dolnej części korytarza celu inflacyjnego. W ostatnich latach odnotowuje się znaczną poprawę sytuacji budżetowej. Deficyt budżetowy wyniósł w 2018 r. 0,9 % PKB, czyli był znacznie niższy od deficytu docelowego wynoszącego 2,9 % PKB, co wynikało z lepszych od spodziewanych dochodów budżetowych i opóźnień w zakresie wydatków.

Deficyt obrotów bieżących pogłębiał się w 2018 r., osiągając poziom 10,5 % PKB, co było spowodowane wzrostem importu produktów nieenergetycznych napędzanym przez ożywienie popytu krajowego. Eksport, w szczególności do UE – po wprowadzeniu pogłębionej i kompleksowej umowy o wolnym handlu – także znacząco wzrasta. Kwota przekazów pieniężnych wzrosła w ostatnich latach, ale pozostaje poniżej poziomu z roku 2014.

W następstwie kryzysu w 2014 r. Mołdawia wystąpiła do MFW o wsparcie i w listopadzie 2016 r. MFW zatwierdził trzyletni program Rozszerzonego Mechanizmu Kredytowego / rozszerzonego wsparcia finansowego w kwocie 183 mln USD. Po zakończeniu trzeciego przeglądu programu w lipcu 2018 r. MFW potwierdził, że program jest zasadniczo należycie realizowany. Wprowadzenie pakietu reform polityki budżetowej w lipcu 2018 r. wiązało się jednak z obawami, zwłaszcza w odniesieniu do amnestii kapitałowej i podatkowej. MFW uważa, że należy wprowadzić dodatkowe środki, aby uwzględnić zastrzeżenia, jakie budzą te przepisy w kontekście sprawowania rządów i sytuacji budżetowej. W oczekiwaniu na utworzenie nowego rządu przesunięto termin czwartego przeglądu programu.

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 z zakresu 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 sprawowaniem 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 przekazanie pierwszej z trzech transz pomocy makrofinansowej w wysokości 30 mln EUR (w tym 20 mln EUR w formie pożyczek i 10 mln EUR w formie dotacji). Było to spowodowane niespełnieniem politycznych warunków wstępnych w następstwie serii niepokojących wydarzeń, m.in. unieważnienia wyników wyborów burmistrza Kiszyniowa, co wskazało na poważny regres standardów demokratycznych w Mołdawii. W 2018 r. z tego samego powodu wstrzymano płatności na rzecz Mołdawii w ramach instrumentu wsparcia budżetowego. UE wezwała do przeprowadzenia wyborów parlamentarnych w lutym 2019 r. w sposób wiarygodny, pluralistyczny i przejrzysty, a także do utworzenia nowego rządu, którego skład

i program będą odzwierciedlały wyniki wyborów. Wypłata pierwszej transzy pomocy makrofinansowej będzie wstrzymywana do momentu spełnienia politycznych warunków wstępnych. UE zobowiązuje się współpracować ze stronami z Republiki Mołdawii, które popierają proces reformatorski będący podstawą układu o stowarzyszeniu z Mołdawią, w szczególności w zakresie walki z korupcją, zapewniania niezawisłości sędziowskiej i odpolityczniania instytucji państwowych.

2.2.4 Tunezja

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

W 2018 r. gospodarka Tunezji odnotowała niewielką poprawę – całkowity wzrost PKB oszacowano na 2,5 %, przy czym w 2017 r. wzrost ten wyniósł 1,9 %, zaś w latach 2015 i 2016 był on bliski zeru. Bezrobocie utrzymuje się na stałym poziomie około 15,5 %; inflacja osiągnęła w czerwcu 2018 r. najwyższy w tym dziesięcioleciu poziom wynoszący 7,8 %, po czym spadła do 7,5 % na koniec roku. Ożywienie w sektorze turystyki i dobre wyniki w zakresie eksportu zostały całkowicie zniwelowane przez wzrost cen ropy naftowej i deprecjację dinara tunezyjskiego, co na koniec 2018 r. spowodowało zwiększenie deficytu obrotów bieżących do 11,2 % PKB (w porównaniu z 10,2 % na koniec 2017 r.). Szacuje się, że w 2018 r. zadłużenie zagraniczne osiągnęło łączny poziom około 85 %. We wrześniu międzynarodowe rezerwy osiągnęły rekordowo niski poziom odpowiadający wartości importu za 69 dni, po czym w dalszej części roku nieznacznie wzrosły do poziomu odpowiadającego około 80 dniom importu dzięki emisji międzynarodowych obligacji i wypłacie pożyczek przez międzynarodowe instytucje finansowe. Deficyt budżetowy w 2018 r. oszacowano na około 5,3 %, co oznacza przekroczenie docelowego deficytu zakładanego początkowo przez władze na poziomie 4,9 %; jeżeli zaś chodzi o dług publiczny, szacuje się, że osiągnął on poziom około 72 % 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 maju 2016 Rada MFW zatwierdziła 48-miesięczny program rozszerzonego wsparcia finansowego na rzecz Tunezji o 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 czterech pierwszych przeglądów programu (w czerwcu 2017 r., marcu 2018 r., lipcu 2018 r. i we wrześniu 2018 r.) wypłacono około 1,5 mld USD. W kwietniu 2019 r. MFW i władze tunezyjskie zawarły porozumienie na szczeblu roboczym w sprawie piątego przeglądu programu. Tunezja otrzyma szóstą wypłatę w wysokości 247 mln USD po zatwierdzeniu przez Radę Wykonawczą MFW w dniu 12 czerwca 2019 r.

W latach 2014–2017 w ramach pierwszej operacji pomocy makrofinansowej UE przekazała Tunezji kwotę 300 mln EUR w formie pożyczek. Wniosek o drugą operację pomocy makrofinansowej, złożony przez władze tunezyjskie w sierpniu 2015 r., został zatwierdzony przez współprawodawców w lipcu 2016 r., a operację uruchomiono w październiku 2017 r., wypłacając pierwszą transzę w wysokości 200 mln EUR (z łącznej kwoty 500 mln EUR w formie pożyczek). Wypłata drugiej i trzeciej transzy (każda po 150 mln EUR) jest uzależniona od wprowadzenia szeregu środków z zakresu polityki gospodarczej i społecznej mających na celu poprawę skuteczności

i sprawiedliwości systemu podatkowego, wzmocnienie krajowego systemu zabezpieczenia społecznego, wspieranie zatrudnienia i zachęcanie do inwestycji prywatnych. Druga transza została następnie wypłacona w czerwcu 2019 r., a wypłata trzeciej planozy jest planowana na koniec 2019 r.

2.2.5 *Ukraina*

Gospodarka Ukrainy powróciła do tendencji wzrostowej po głębokiej recesji, która miała miejsce w latach 2014–2015. Wzrost realnego PKB w 2018 r. szacuje się na 3,2–3,3 %. Inflacja spadła z poziomu 13,7 % w grudniu 2017 r. do 9,8 % w grudniu 2018 r., głównie za sprawą prowadzonej przez bank centralny restrykcyjnej polityki pieniężnej. W 2018 r. saldo obrotów bieżących Ukrainy wzrosło do poziomu 3,6 % PKB, do czego przyczyniły się takie czynniki jak szybki wzrost importu oraz wypłaty dywidend, przy czym wpływ tych czynników został częściowo skompensowany przez wzrost przekazów pieniężnych dokonywanych przez pracujących za granicą Ukraińców. W ostatnich latach konsolidowano finanse publiczne: w 2018 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 2 % PKB, a wskaźnik zadłużenia spadł do poziomu 61 % PKB na koniec roku. Spłata długu publicznego pozostaje jednak głównym wyzwaniem dla ukraińskiej gospodarki w krótkiej perspektywie.

W latach 2014–2017 UE wypłaciła łącznie 2,8 mld EUR w ramach trzech kolejnych programów pomocy makrofinansowej dla Ukrainy w formie niskooprocentowanych pożyczek. Ostatnią transzę w ramach trzeciego programu pomocy makrofinansowej anulowano w styczniu 2018 r., ponieważ Ukraina nie spełniła wszystkich wymaganych warunków przed jego wygaśnięciem. Po złożeniu przez władze Ukrainy nowego wniosku Komisja zaproponowała w marcu 2018 r. czwarty program pomocy makrofinansowej o wartości do 1 mld EUR z uwagi na fakt, że Ukraina spełniła gospodarcze i polityczne kryteria wymagane do skorzystania z programu pomocy makrofinansowej, w tym kryterium dotyczące występowania luki w finansowaniu zewnętrznym oraz trudności w spłacie długu publicznego. Wzięto również pod uwagę, że nowa pomoc makrofinansowa skłoniłaby Ukrainę do utrzymania tempa reform, jeżeli wypłaty byłyby związane z ich wdrażaniem.

W lipcu 2018 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły wspomniany wniosek Komisji. We wrześniu 2018 r. Komisja i Ukraina podpisały protokół ustaleń określający konkretne warunki polityczne związane z programem pomocy makrofinansowej oraz umową pożyczki. Pierwsza wypłata w wysokości 500 mln EUR miała miejsce w grudniu 2018 r. – po tym, jak Ukraina spełniła warunki polityczne dotyczące walki z korupcją, zarządzania finansami publicznymi, zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi oraz prywatyzacji małych przedsiębiorstw. Oczekuje się, że wypłata drugiej transzy (kolejnych 500 mln EUR) nastąpi w 2019 r. – pod warunkiem spełnienia odpowiednich warunków.

Wsparcie UE dla Ukrainy stanowi integralną część międzynarodowego pakietu finansowego. Równolegle z nowym unijnym programem pomocy makrofinansowej MFW negocjował, a pod koniec 2018 r. podpisał, nowy program (promesę kredytową na 14 miesięcy) o wartości 3,9 mld USD, które to środki zostaną wypłacone Ukrainie, jeżeli ta spełni szereg warunków. Pierwsza wypłata w wysokości 1,4 mld USD miała miejsce w grudniu 2018 r. Jednocześnie Bank Światowy zatwierdził gwarancję opartą na polityce, dzięki której Ukraina będzie mogła pożyczyć na rynkach międzynarodowych maksymalnie 1 mld USD. W grudniu 2018 r. Ukraina uzyskała 400 mln USD z tej kwoty.

2.3 Przegląd reform wspieranych za pomocą operacji pomocy makrofinansowej

Zawarte w protokole ustaleń kryteria dotyczące reformy strukturalnej określają środki, które państwo będące beneficjentem musi wprowadzić w celu zwiększenia stabilności makroekonomicznej i finansowej oraz większego zrównoważenia bilansu płatniczego.

Jeżeli chodzi o programy pomocy makrofinansowej realizowane w 2018 r., warunki uzgodnione z krajami wschodniego i południowego sąsiedztwa były zróżnicowane pod względem liczby i rodzaju. Krajom wschodniego sąsiedztwa najczęściej stawiano warunki dotyczące poprawy zarządzania sektorem publicznym, walki z korupcją i praniem pieniędzy oraz poprawy klimatu biznesowego. Protokoły ustaleń podpisane z krajami południowego sąsiedztwa zawierały mniejszą liczbę warunków, które dotyczyły w szczególności zarządzania sektorem publicznym i ochrony socjalnej oraz rynku pracy i siatki bezpieczeństwa socjalnego. Szczegółowe informacje na ten temat zawarto w tabeli 1.

Tabela 1: Przegląd reform wspieranych za pomocą bieżących operacji pomocy makrofinansowej [dane liczbowe odnoszą się do liczby warunków]

	Zarządzanie sektorem publicznym	Walka z korupcją i praniem pieniędzy	Sektor energetyczny	Klimat biznesowy	Sektor finansowy	Siatka bezpieczeństwa socjalnego i rynek pracy	Inne
Tunezja II	5	0	0	2	1	6	1
Jordania II	6	0	0	0	0	4	1
Mołdawia	5	6	5	7	5	0	0
Gruzja III	3	0	0	3	2	3	0
Ukraina IV	4	6	1	2	2	3	0
Południowe sąsiedztwo	11	0	0	2	1	10	2
Wschodnie sąsiedztwo	12	12	6	12	9	6	0

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 2018 r. Komisja przeprowadziła ocenę operacyjną na Ukrainie w ramach przygotowań do nowej operacji pomocy makrofinansowej. Ocenę zakończono we wrześniu 2018 r.

i stwierdzono w niej, że ukraińskie procedury zapewniały wystarczające gwarancje pozwalające na uruchomienie planowanej operacji pomocy makrofinansowej. W ocenie operacyjnej poprzedzającej nową operację pomocy makrofinansowej w Gruzji, którą przeprowadzono we wrześniu 2017 r., stwierdzono, że pomimo utrzymujących się pewnych niedociągnięć obieg środków finansowych i procedury administracyjne są obecnie odpowiednie do celów zarządzania operacją pomocy makrofinansowej.

3.2 Oceny *ex post*

Zgodnie z rozporządzeniem finansowym UE oraz odpowiednimi decyzjami dotyczącymi pomocy makrofinansowej Komisja przeprowadza oceny *ex post*⁶ zakończonych programów pomocy makrofinansowej, aby ocenić skutki tej pomocy. Głównymi celami tego rodzaju ocen są:

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

W sierpniu 2018 r. ukończono i opublikowano dokumenty robocze służb Komisji dotyczące ocen *ex post* operacji pomocy makrofinansowej I i operacji pomocy makrofinansowej II dla Ukrainy oraz operacji makrofinansowej I dla Jordanii. W 2018 r. Komisja rozpoczęła też ocenę *ex post* operacji pomocy makrofinansowej dla Republiki Kirgiskiej przeprowadzonej w latach 2015–2016. Zewnętrzni wykonawcy ukończyli swoje sprawozdanie w lutym 2019 r., a dokument roboczy służb Komisji, który będzie załączony do tego sprawozdania, zostanie przygotowany przez Dyрекcję Generalną ds. Gospodarczych i Finansowych i opublikowany w pierwszej połowie 2019 r.

W 2018 r. Komisja rozpoczęła także oceny *ex post* operacji pomocy makrofinansowej II dla Gruzji i operacji pomocy makrofinansowej I dla Tunezji. Oczekuje się, że sprawozdania zewnętrznych wykonawców dotyczące wspomnianych ocen *ex post* oraz towarzyszące dokumenty robocze służb Komisji zostaną ukończone i opublikowane jeszcze w 2019 r.

3.2.1 Ukraina – pomoc makrofinansowa I i pomoc makrofinansowa II

W ocenie *ex post* operacji pomocy makrofinansowej I i II dla Ukrainy⁷ stwierdzono, że główną wartością dodaną obu programów było zapewnienie znacznej pomocy finansowej, której państwo to pilnie potrzebowało, w bardzo krótkim terminie i w skali, które byłyby niemożliwe do osiągnięcia przez pojedyncze państwa członkowskie.

Pomoc makrofinansowa okazała się kluczowa w kontekście zapobiegania pogłębianiu się recesji i ostatecznie umożliwiła stabilizację gospodarczą Ukrainy, między innymi poprzez wspieranie ważnych reform strukturalnych dotyczących zarządzania finansami publicznymi, walki z korupcją, polityki energetycznej, restrukturyzacji sektora finansowego oraz polityki społecznej. Wartość dodana programów pomocy makrofinansowej polegała również na przekazie, jaki niesły dla mieszkańców i społeczeństwa obywatelskiego, oraz na umocnieniu zaufania w sektorze prywatnym.

⁶ 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

⁷ https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/ex-post-evaluation-mfa-operations-ukraine_pl

Dzięki dłuższemu terminowi wymagalności i niższemu oprocentowaniu operacje pomocy makrofinansowej przyczyniły się – zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio – do poprawy stabilności długu publicznego Ukrainy. Były one katalizatorem dodatkowego wsparcia ze strony darczyńców w ramach stosunków dwustronnych i zwiększyły zaufanie wśród inwestorów. Oprócz tego pomoc makrofinansowa miała pozytywny wpływ na ukraińskie społeczeństwo, wzmacniając siatkę bezpieczeństwa socjalnego oraz – w szerszym wymiarze – umożliwiając opanowanie kryzysu, co zapobiegło większemu wzrostowi bezrobocia i dalszemu spadkowi dochodów gospodarstw domowych.

Ogólnie stwierdzono, że operacja pomocy makrofinansowej była w pełni zgodna z kluczowymi zasadami i środkami przyjętymi na potrzeby działań zewnętrznych UE względem Ukrainy. Wyniki oceny wskazują również, że konkretne warunki związane z programami pomocy makrofinansowej powinny być bardziej widoczne dla ogółu społeczeństwa i że należy lepiej o nich informować opinię publiczną.

3.2.2 I operacja pomocy makrofinansowej dla Jordanii

W ocenie *ex post*⁸ stwierdzono, że program był adekwatny do wyzwań gospodarczych stojących przed Jordanią oraz zgodny z priorytetami UE. Zapewnił Jordanii pomoc w zaspokojeniu najpilniejszych zewnętrznych potrzeb finansowych i potrzeb budżetowych oraz w utrzymaniu stabilności gospodarczej poprzez wyeliminowanie strukturalnych słabości. Ocena pokazała również, że pomoc makrofinansowa I skutecznie osiągnęła założone cele: po zakończeniu programu deficyt obrotów bieżących i deficyt budżetowy były znacząco niższe, a rezerwy walutowe zostały uzupełnione, co przyczyniło się do stabilizacji pozycji zewnętrznej i sytuacji budżetowej Jordanii. Pomimo powyższych wyników w 2016 r. państwo to ubiegało się jednak o nowe programy MFW i programy pomocy makrofinansowej, a także zwróciło się do innych wierzycieli o zaspokojenie potrzeb państwa w zakresie finansowania zewnętrznego, które to potrzeby wzrosły wskutek eskalacji konfliktów w Syrii i Iraku w 2016 r. oraz trwającego kryzysu uchodźczego.

Operację pomocy makrofinansowej I wdrożono w sposób skuteczny i w ścisłej współpracy z władzami Jordanii, MFW oraz Bankiem Światowym, dzięki czemu UE mogła skorzystać z wiedzy fachowej instytucji partnerskich. Uznano również, że operacja była zgodna z innymi politykami lub instrumentami UE, w szczególności z instrumentem wsparcia budżetowego. Operacja przyniosła wartość dodaną UE, ponieważ dzięki niej objęty europejską polityką sąsiedztwa kraj o rosnącym znaczeniu geopolitycznym był w stanie w zorganizowany sposób rozwiązać pilne problemy gospodarczo-społeczne takie jak przepływy uchodźców. Dzięki dłuższemu terminowi wymagalności i niższemu oprocentowaniu pomoc makrofinansowa I znacząco przyczyniła się do poprawy stabilności długu publicznego Jordanii oraz zwiększenia zaufania do gospodarki tego państwa.

W ocenie wskazano, że program pomocy makrofinansowej I miał pozytywny wpływ na społeczeństwo. Przyczynił się do utrzymania stabilności makroekonomicznej oraz do wzmocnienia waluty Jordanii i jej powiązania z dolarem amerykańskim, chroniąc w ten sposób poziom życia Jordańczyków. Dzięki programowi wzmocniono ponadto siatkę bezpieczeństwa socjalnego oraz ochroniono najbardziej narażonych mieszkańców przed negatywnymi skutkami zniesienia dotacji energetycznych.

⁸ https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/ex-post-evaluation-mfa-operations-jordan_pl

W ocenie wskazano również na potrzebę ściślejszej współpracy z władzami oraz przekazywania im więcej wytycznych dotyczących kwestii operacyjnych w celu wyeliminowania ryzyka opóźnień. W tym kontekście, jeżeli państwo się o to zwróci, pożądane byłoby udzielanie pomocy technicznej w celu ułatwienia wdrażania reform i skuteczniejszego kierowania tym procesem. Istnieje też pole do poprawy, jeżeli chodzi o widoczność tej interwencji UE i jej postrzeganie przez społeczeństwo: należy aktywnie informować szersze grono odbiorców o potencjalnych korzyściach płynących z konkretnych reform wspieranych w ramach programu pomocy makrofinansowej.

3.2.3 Pomoc makrofinansowa dla Republiki Kirgiskiej

W przeprowadzonej przez zewnętrznych wykonawców ocenie *ex post* wyjątkowej pomocy makrofinansowej UE dla Republiki Kirgiskiej udzielonej w latach 2015–2016 stwierdzono, że pomoc makrofinansowa UE była co do zasady adekwatna, spójna, efektywna i skutecznie wdrożona.

Wartość dodana UE była najbardziej widoczna we wzmożonym wspieraniu reform strukturalnych w szeregu obszarów priorytetowych. Ogólnie rzecz biorąc, warunki pomocy makrofinansowej uzupełniały liczne działania podjęte już przez kluczowych międzynarodowych darczyńców, takich jak MFW, które potwierdziły zasadność niektórych środków dostosowawczych oraz potrzebę szybkiego wdrożenia reform w sektorach objętych pomocą. Uznano również, że operacja pomocy makrofinansowej była spójna z innymi działaniami zewnętrznymi UE względem Kirgistanu, w tym z programami wsparcia budżetowego. Służyła ona również realizacji ważnych celów politycznych w tym państwie, a faktyczna wypłata pomocy makrofinansowej najprawdopodobniej miała pozytywny wpływ na dwustronne stosunki polityczne. W sprawozdaniu stwierdzono, że skala i forma pomocy były adekwatne. Istotną zaletą pomocy makrofinansowej UE w porównaniu z alternatywnymi źródłami finansowania były jej wysoce preferencyjne warunki: składały się na nią dotacje oraz pożyczki o długim terminie wymagalności i bardzo niskim oprocentowaniu. W sprawozdaniu przyznano też, że chociaż operacja pomocy makrofinansowej nie miała na celu bezpośredniego wspierania reform społecznych, to zapewniła UE (dodatkową) możliwość wywierania nacisku, aby zapobiec przyjęciu szeregu kwestionowanych ustaw, w szczególności ustawy skierowanej przeciwko LGBTI oraz ustawy „o zagranicznych agentach”.

Jednocześnie w sprawozdaniu podniesiono argument, że długi proces negocjowania tego instrumentu pomocy makrofinansowej⁹ spowodował opóźnienie wypłat, co w pewnym stopniu ograniczyło wartość dodaną UE. Uznaje się, że opóźnienia miały negatywny wpływ na postrzeganie przez społeczeństwo tej operacji oraz jej widoczność. Termin wypłat w okresie od czerwca 2015 r. do kwietnia 2016 r. był jednak nadal adekwatny ze względu na trudności gospodarcze, z jakimi Republika Kirgiska zmagala się wówczas w następstwie kryzysu rosyjskiego.

⁹ Komisja przyjęła wniosek w grudniu 2011 r., ale współprawodawcy zatwierdzili go dopiero w październiku 2013 r. Ze względu na opóźnienia, na które UE w przeważającej mierze nie miała wpływu, pełna wypłata – w dwóch transzach – w ramach operacji miała miejsce dopiero w latach 2015 i 2016.

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

W 2018 r. w ramach procesu legislacyjnego w sprawie nowych wniosków o pomoc makrofinansową III dla Gruzji oraz pomoc makrofinansową IV dla Ukrainy (i podczas procesu zatwierdzania wniosku dotyczącego Mołdawii w 2017 r.) Komisja Spraw Zagranicznych (AFET) Parlamentu Europejskiego zaproponowała szereg zmian do wniosku Komisji, co wydłużyło proces decyzyjny zarówno w przypadku Gruzji, jak i Ukrainy. Powyższa tendencja do wprowadzania zmian w modelu uzgodnionym we wspólnej deklaracji z 2013 r. może zagrozić głównemu celowi pomocy makrofinansowej, jakim jest zapewnienie wsparcia dla bilansów płatniczych w sytuacji kryzysowej, kiedy jest ono najbardziej potrzebne (co stwierdzono również w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie pomocy UE na rzecz Tunezji w 2016 r.).

W następstwie ustaleń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Komisja, podobnie jak w latach ubiegłych, kontynuowała współpracę ze współprawodawcami w celu zbadania możliwości usprawnienia obecnego procesu decyzyjnego.

Komisja uważa, że bardzo ważne jest, aby wszystkie instytucje w dalszym ciągu przestrzegały zasad i obowiązujących aktów prawnych opartych na wspólnej deklaracji Parlamentu Europejskiego i Rady z 2013 r. w sprawie pomocy makrofinansowej.

W 2018 r. Komisja w dalszym ciągu w pełni angażowała się w zapewnianie, aby zasada równego traktowania Parlamentu Europejskiego i Rady zgodnie z art. 9 porozumienia ramowego w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską była przestrzegana w praktyce, udostępniając Komisji Handlu Międzynarodowego (Komisja INTA) informacje na temat pomocy makrofinansowej na

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>

podstawie uzgodnienia dotyczącego wymiany informacji z 2017 r. między INTA i DG ds. Gospodarczych i Finansowych.

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

W związku z utrzymującą się niestabilnością geopolityczną i gospodarczą w sąsiedztwie UE zapotrzebowanie na pomoc makrofinansową UE prawdopodobnie utrzyma się w nadchodzących latach na wysokim poziomie. W związku z tym w ramach przeglądu śródkresowego wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 Komisja zaproponowała wzmocnienie pomocy makrofinansowej jako instrumentu wsparcia makrofinansowego i w związku z tym zwiększenie rocznej zdolności udzielania pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej z 500 mln EUR do 2 000 mln EUR. Współprawodawcy zatwierdzili tę propozycję.

W dniu 2 maja 2018 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF) po 2020 r. Jeżeli chodzi o działania zewnętrzne Unii Europejskiej, Komisja zamierza znacznie 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, aby szereg instrumentów uwzględnionych w wieloletnich ramach finansowych 2014–2020 zostało włączonych do nowego Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR). Konkretnie operacje pomocy makrofinansowej będą jednak, stosownie do potrzeb, w dalszym ciągu uruchamiane na mocy oddzielnych decyzji wydawanych *ad hoc*, ponieważ uznaje się, że proces decyzyjny operacji pomocy makrofinansowej powinien pozostać odrębny. W związku z tym pomoc makrofinansowa będzie w dalszym ciągu regulowana zwykłą procedurą ustawodawczą, według której każda operacja musi być zatwierdzona przez Parlament Europejski i Radę.

Jednocześnie gwarancja stanowiąca zabezpieczenie pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej zostanie pokryta w ramach nowej gwarancji dla działań zewnętrznych, która zostanie utworzona w ramach ISWMR i do której zostanie włączony istniejący Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych. Komisja zaproponowała, aby całkowita kwota operacji w ramach gwarancji dla działań zewnętrznych wynosiła maksymalnie 60 mld EUR, z czego 14 mld EUR byłoby przeznaczone na pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej, a wskaźnik zasilenia rezerw w związku z tymi pożyczkami wynosiłby 9 %, czyli tak jak ma to miejsce obecnie. Propozycja ta jest zgodna z rocznym wolumenem pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej wynoszącym 2 mld EUR, który uzgodniono podczas przeglądu śródkresowego wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, oraz potwierdza wysoką europejską wartość dodaną i znaczny wpływ tego instrumentu. Ponadto pomoc makrofinansowa w formie dotacji będzie w dalszym ciągu udzielana kwalifikującym się państwom, które są narażone na bardzo duże zagrożenia.

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

W 2019 r. będą wdrażane trwające operacje pomocy makrofinansowej, które opisano powyżej. Obejmują one wypłaty ostatnich transz dla operacji pomocy makrofinansowej II dla Jordanii, operacji pomocy makrofinansowej II dla Tunezji, operacji pomocy makrofinansowej III dla Gruzji oraz operacji pomocy makrofinansowej IV dla Ukrainy,

a także rozpoczęcie wypłat w ramach operacji na rzecz Mołdawii, jeżeli niezbędne warunki zostaną spełnione.

Oczekuje się, że łączne wypłaty pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej wyniosą w 2019 r. 960 mln EUR, podczas gdy w 2018 r. było to 515 mln EUR. W tabeli 2 przedstawiono przegląd zobowiązań i płatności w ramach pomocy makrofinansowej w formie dotacji w latach 2017, 2018 i (dane wstępne) 2019. Prognoza na 2019 r. ma wstępny charakter i obejmuje jedynie te operacje pomocy makrofinansowej, w przypadku których odpowiednia decyzja została przyjęta przez współprawodawców.

Ponadto w 2019 r. zgodnie z wcześniejszymi zobowiązaniami Komisja przeprowadzi dalszą analizę potrzeb finansowych tych kwalifikujących się państw, które obecnie korzystają z programu MFW (w szczególności Jordanii, Tunezji i Ukrainy), i zaproponuje w razie potrzeby dodatkowe operacje pomocy makrofinansowej na rzecz tych państw.

Tabela 2: Zobowiązania i płatności w ramach pomocy makrofinansowej w formie dotacji, wypłaty pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej w latach 2017–2019 (EUR)

	2017	2018	2019 (dane wstępne)
Środki w budżecie na zobowiązania – dotacje	45 828 000	42 086 000	27 000 000
Oceny operacyjne, badania dot. odpowiedzialności finansowej (PEFA), oceny <i>ex post</i>	223 715	408 677	
II operacja pomocy makrofinansowej dla Gruzji (decyzja przyjęta)		10 000 000	
Pomoc makrofinansowa dla Mołdawii (decyzja przyjęta)	40 000 000		
Inne potencjalne operacje pomocy makrofinansowej			do ustalenia
Zobowiązania łącznie	40 223 715	10 408 677	0
Niezaangażowane przydziały budżetowe	5 604 285	31 677 323	27 000 000
Środki w budżecie na płatności – dotacje	45 828 000	42 086 000	27 000 000
Oceny operacyjne, badania dot. odpowiedzialności finansowej (PEFA), oceny <i>ex post</i>	324 840, 36	102 133	304 949
Pomoc makrofinansowa dla Gruzji (decyzja przyjęta)	10 000 000		
II operacja pomocy makrofinansowej dla Gruzji (decyzja przyjęta)*		5 000 000	5 000 000
Pomoc makrofinansowa dla Mołdawii (decyzja przyjęta)			20 000 000
Inne potencjalne operacje pomocy makrofinansowej			do ustalenia
Wypłaty łącznie	10 324 840	5 102 133	25 304 949
Niewykorzystane środki na wypłatę dotacji	35 503 160	36 983 867	1 695 051
Wypłaty pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej			
Pomoc makrofinansowa dla Gruzji (decyzja przyjęta)	13 000 000		
II operacja pomocy makrofinansowej dla Gruzji (decyzja przyjęta)		15 000 000	20 000 000
I operacja pomocy makrofinansowej dla Tunezji (decyzja przyjęta)	100 000 000		
Pomoc makrofinansowa dla Republiki Kirgiskiej (decyzja przyjęta)			
III operacja pomocy makrofinansowej dla Ukrainy (decyzja przyjęta)	600 000 000		
II operacja pomocy makrofinansowej dla Tunezji (decyzja przyjęta)	200 000 000		300 000 000
II operacja pomocy makrofinansowej dla Jordanii (decyzja przyjęta)	100 000 000		100 000 000
Pomoc makrofinansowa dla Mołdawii (decyzja przyjęta)			40 000 000
IV operacja pomocy makrofinansowej dla Ukrainy (decyzja przyjęta)		500 000 000	500 000 000
Inne potencjalne operacje pomocy makrofinansowej			do ustalenia
Wypłaty pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej łącznie	1 013 000 000	515 000 000	960 000 000