



Bruxelles, 10.6.2024
COM(2024) 240 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind implementarea asistenței macrofinanciare acordate țărilor terțe în 2023

CUPRINS

1. INTRODUCERE.....	2
2. EVOLUȚII MACROECONOMICE ÎN ȚĂRILE PARTENERE	3
2.1 Parteneriatul estic	4
2.2 Vecinătatea sudică.....	5
2.3 Balcanii de Vest	6
3. OPERAȚIUNI DE ASISTENȚĂ MACROFINANCIARĂ ÎN 2023	7
3.1 Parteneriatul estic	8
• Republica Moldova.....	8
• Ucraina: AMF+.....	9
3.2 Vecinătatea sudică.....	11
• Iordania	11
3.3 Balcanii de Vest	12
• Macedonia de Nord.....	12
4. ASIGURAREA UTILIZĂRII ADECVATE A FONDURILOR AMF: EVALUĂRI OPERAȚIONALE, EVALUĂRI EX POST.....	13
4.1 Evaluări operaționale.....	13
4.2 Evaluări	13
5. EVOLUȚII GENERALE LEGATE DE INSTRUMENTUL AMF	14
5.1 Funcționarea instrumentului AMF	14
5.2 AMF în cadrul financiar multianual 2021-2027.....	15
6. PERSPECTIVE PRIVIND OPERAȚIUNILE AMF ȘI SITUAȚIA BUGETARĂ ÎN 2024.....	17

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind implementarea asistenței macrofinanciare acordate țărilor terțe în 2023 ⁽¹⁾

1. INTRODUCERE

Asistența macrofinanciară sau AMF este un instrument financiar al UE ⁽²⁾ destinat țărilor partenere care se confruntă cu o criză a balanței de plăți. De la crearea sa în 1990, AMF a contribuit la îmbunătățirea stabilității macroeconomice și financiare, încurajând în același timp reformele structurale, în țările învecinate sau apropiate din punct de vedere geografic de UE. De obicei, aceasta completează și este condiționată de un mecanism de creditare fără caracter prudențial convenit cu Fondul Monetar Internațional (FMI)⁽³⁾. Reducerea unei părți din presiunea pe care o presupune soluționarea problemelor subiacente care provoacă dezechilibre ale balanței de plăți îi permite țării partenere să își mărească marja de manevră bugetară, să îmbunătățească sustenabilitatea datoriei sale și să se concentreze pe realizarea reformelor necesare. Prin facilitarea traiectoriei de ajustare macroeconomică, operațiunile AMF pot avea impact social pozitiv, acordându-i țării respective mai mult timp și mai multe posibilități pentru a aborda cauzele principale ale crizei cu care se confruntă.

Cel mai adesea, AMF ia forma unor credite, pentru care Comisia împrumută fondurile necesare de pe piețele de capital și le oferă ulterior cu titlu de împrumut țării beneficiare. În cazuri excepționale, aceasta ia forma unor granturi finanțate de la bugetul UE. Uneori, AMF poate consta într-o combinație de împrumuturi și granturi.

AMF este pusă la dispoziție în tranșe și numai dacă sunt îndeplinite toate criteriile specifice de reformă structurală, convenite cu țara în cauză. În plus, există o condiție prealabilă de ordin politic pentru acordarea AMF, legată de existența unor mecanisme democratice, cum ar fi un sistem parlamentar pluripartit și respectarea statului de drept, precum și respectarea drepturilor omului de către țara respectivă. Astfel, AMF vine în completarea asistenței obișnuite a UE acordată pentru cooperare și contribuie la obiectivul mai amplu de menținere a stabilității și de promovare a prosperității și a valorilor fundamentale ale UE dincolo de frontierele acesteia ⁽⁴⁾. Acest lucru este susținut

¹ Prezentul raport se bazează pe informațiile disponibile până în aprilie 2024.

² Temeiul juridic pentru asistența macrofinanciară acordată țărilor terțe, altele decât țările în curs de dezvoltare, este articolul 212 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Articolul 213 din TFUE poate fi utilizat ca temei juridic atunci când țara terță are nevoie de asistență financiară urgentă.

³ În urma invaziei pe scară largă a Rusiei, din februarie 2022, s-a făcut o excepție de la această condiție prealabilă cu ocazia instituirii sprijinului excepțional acordat Ucrainei.

⁴ AMF completează, de asemenea, alte acțiuni sau instrumente externe ale UE destinate țărilor din vecinătate și din Balcanii de Vest, inclusiv sprijinul bugetar pentru care, în 2023, s-au acordat în aceste regiuni granturi în valoare totală de 980 de milioane EUR. Cel mai recent raport privind sprijinul bugetar este disponibil la adresa: [Sprijin bugetar – Oficiul pentru Publicații al UE \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-communications/infographic/infographic-sprajin-bugetar-2023-2024.pdf).

de constatări mai multor evaluări independente ale operațiunilor AMF finalizate ⁽⁵⁾, precum și de recenta metaevaluare a operațiunilor din ultimul deceniu ⁽⁶⁾.

2023 a fost un an remarcabil pentru instrument, datorită nivelului record al fondurilor mobilizate în contextul operațiunii AMF+ pentru Ucraina, ca răspuns la continuarea războiului de agresiune al Rusiei. Prin acest efort extraordinar, UE a demonstrat, de asemenea, că expresiile sale de solidaritate sunt transpuse în mod fiabil în fapte și s-a impus ca cel mai mare donator financiar al Ucrainei, continuând, în același timp, să sprijine și alți parteneri afectați de consecințele economice ale războiului din Ucraina. Pe lângă dimensiunea cantitativă fără precedent și noua garanție oferită de așa-numita „marjă de manevră” (a se vedea caseta 1), sprijinul a dovedit, de asemenea, agilitatea și adaptabilitatea AMF ca răspuns la provocările din situații excepționale de criză, menținând, în același timp, funcțiile esențiale de stabilizare ale instrumentului. În particular, reformele prezentate de AMF+ evidențiază valoarea adăugată corespunzătoare a AMF chiar și în cele mai dificile situații de război.

Raportul din 2023 este elaborat în concordanță cu obligațiile Comisiei în materie de informare prevăzute în diversele decizii ale Parlamentului European și ale Consiliului privind operațiunile de asistență macrofinanciară ⁽⁷⁾. Acesta este însoțit de un document de lucru al serviciilor Comisiei care oferă o analiză mai detaliată a implementării operațiunilor individuale de asistență macrofinanciară.

2. EVOLUȚII MACROECONOMICE ÎN ȚĂRILE PARTENERE

În 2023, țările vizate de politica de vecinătate și de politica de extindere ale UE au continuat să se redreseze lent în urma impactului economic asociat cu consecințele pandemiei, invadarea pe scară largă a Ucrainei de către Rusia și provocările actuale generate de criza costului vieții.

Țările din vecinătatea estică au înregistrat traiectorii economice mixte în 2023. Inflația s-a temperat pe tot parcursul anului datorită înăsprii condițiilor monetare și scăderii prețurilor materiilor prime. Cu toate acestea, instabilitatea persistentă legată de războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei a afectat percepția consumatorilor și a investitorilor, atât Azerbaidjanul, cât și Republica Moldova înregistrând o creștere economică lentă. În schimb, Armenia și Georgia au înregistrat o activitate economică mai intensă, alimentată de un aflux de migranți ruși și de o creștere corespunzătoare a transferurilor monetare. Ucraina s-a redresat mai puternic decât se anticipase (de la scăderea bruscă a PIB-ului de aproape 30 % în 2022), demonstrând o reziliență remarcabilă în rândul gospodăriilor și al întreprinderilor în ceea ce privește adaptarea la condițiile din perioada de război.

În ceea ce privește vecinătatea sudică, escaladările din Orientul Mijlociu au accentuat instabilitatea geopolitică și tensiunile din regiune începând cu ultimul trimestru al anului 2023. Acest aspect a afectat în principal economiile Israelului și Palestinei, țările învecinate fiind afectate de repercusiunile războiului, în special asupra sectoarelor lor

⁵ Toate evaluările sunt disponibile pe site-ul web al Comisiei: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

⁶ COM(2023) 0016, final, Document de lucru al serviciilor Comisiei – *Evaluarea asistenței macrofinanciare acordate țărilor terțe (Meta-evaluarea operațiunilor pentru perioada 2010-2020)*.

⁷ Decizia (UE) 2023/1165) de modificare a Deciziei (UE) 2022/563; Decizia (UE) 2023/1461; Decizia (UE) 2022/313; Decizia (UE) 2022/1201; Decizia (UE) 2022/1628; Decizia (UE) 2022/2463; Decizia (UE) 2022/563; Decizia (UE) 2020/701; Decizia (UE) 2020/33.

turistice. Cu toate acestea, în pofida acestor provocări, se preconizează că economia regiunii va continua să se redreseze pe parcursul anului 2023, concomitent cu o încetinire generală a inflației în majoritatea țărilor.

În Balcanii de Vest, creșterea economică s-a accelerat în comparație cu 2022, fiind stimulată de o cerere internă solidă. Acest fapt reflectă parțial modul în care regiunea a beneficiat de prețuri mai mici ale materiilor prime, ceea ce a dus la o reducere a inflației (și la o creștere corespunzătoare a venitului disponibil). La rândul său, acest fapt a permis țărilor cu autoritate monetară să atenueze ritmul de înăsprire a politicii monetare.

Prezenta secțiune analizează mai detaliat provocările regionale cu care se confruntă țările din vecinătatea UE și din Balcanii de Vest.

2.1 Parteneriatul estic

Economiile țărilor Parteneriatului estic și-au continuat parcursul variabil în 2023. Armenia și Georgia au cunoscut o nouă expansiune economică puternică pe fondul unor investiții și al unei cereri interne solide, aceasta din urmă fiind sprijinită de afluxul de migranți și de transferurile monetare legate de continuarea războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei. După o prăbușire fără precedent a activității economice în urma invaziei din 2022, economia Ucrainei s-a redresat într-un ritm mai puternic decât se preconizase inițial, întrucât atât gospodăriile, cât și întreprinderile au dat dovadă de o reziliență și o adaptabilitate remarcabile la mediul de război. Economia Belarusului s-a redresat pe fondul unei producții industriale înfloritoare și al creșterii cererii din partea consumatorilor. Pe de altă parte, activitatea economică a fost redusă în Azerbaidjan (contractie a PIB-ului) și în Republica Moldova (contractie în T1-T3 și o ușoară redresare de 0,2 % de la un an la altul în T4), în principal ca urmare a scăderii cererii interne în contextul menținerii inflației. Creșterea prețurilor de consum s-a temperat puternic în cursul anului 2023, pe fondul scăderii prețurilor materiilor prime la nivel mondial și al politicilor monetare restrictive. În Armenia și Georgia, aprecierea puternică a monedei locale a jucat, de asemenea, un rol în reducerea inflației importate. În contextul acestui proces de dezinflație, băncile centrale și-au încetinit ciclul anterior de înăsprire, deși cu viteze diferite, banca centrală a Azerbaidjanului fiind cea mai prudentă.

Cu excepția Ucrainei și a Moldovei, finanțele publice au dat dovadă de reziliență, întrucât deficitele s-au redus, în pofida scăderii cererii și a creșterii cheltuielilor cu dobânzile. Se estimează că Ucraina a înregistrat un alt deficit bugetar uriaș, de 19,7 % din PIB, determinat de cheltuielile masive necesare pentru apărare (reprezentând aproximativ 27 % din PIB). Pe fondul creșterii economice slabe și al măsurilor de sprijinire a gospodăriilor, deficitul bugetar al Moldovei a crescut, de asemenea. Cu toate acestea, ambele țări au beneficiat în continuare de un sprijin financiar semnificativ din partea partenerilor internaționali. Beneficiind de o marjă de manevră bugetară îmbunătățită, majoritatea țărilor Parteneriatului estic și-au majorat cheltuielile publice, în special cheltuielile de capital. Pe plan extern, pozițiile contului curent s-au depreciat în general în primele 9 luni ale anului 2023, ca urmare a creșterii mai rapide a importurilor decât a exporturilor, reflectând cererea internă puternică. În plus, în unele țări s-a înregistrat o scădere treptată a transferurilor de bani din Rusia, în special acolo unde acestea crescuseră brusc în trecut imediat după invadarea Ucrainei de către Rusia. În Azerbaidjan,

excedentul de cont curent a scăzut considerabil, deși de la un nivel foarte ridicat în 2022, ca urmare a inversării efectelor raportului de schimb ale scăderii prețurilor petrolului și gazelor.

Perspectivile regionale sunt în continuare afectate de situația geopolitică extrem de complexă. Printre acestea se numără războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și operația militară a Azerbaidjanului în Nagorno-Karabah din septembrie 2023, care a evidențiat încă o dată vulnerabilitatea regiunii la diferitele conflicte teritoriale persistente. Această instabilitate ar putea continua să frâneze percepția consumatorilor și a investitorilor. Dincolo de tensiunile geopolitice, mediul extern rămâne nefavorabil, deoarece condițiile stricte de finanțare internațională ar putea restrânge cererea externă și ar putea limita accesul la finanțare externă. Se preconizează că efectul acestor dificultăți va fi în mare măsură compensat de creșterea puterii de cumpărare în contextul scăderii inflației și de sprijinul financiar semnificativ în curs din partea partenerilor internaționali (în special pentru Ucraina și Republica Moldova). Pe termen mediu, guvernarea deficitară, cadrul instituțional slab și condițiile de concurență echitabile insuficiente reprezintă provocări-cheie pentru vecinii estici. Printre alte blocaje se numără deficiențele mediului de afaceri, lacunele în materie de infrastructură, o bază de producție nediversificată axată pe sectoarele cu valoare adăugată scăzută, o amprentă semnificativă a statului în economie și deficiențe în materie de capital uman.

2.2 Vecinătatea sudică

Majoritatea economiilor din vecinătatea sudică s-au extins în 2023, deși într-un ritm mai lent decât în timpul redresării post-pandemie în perioada 2021-2022. Consecințele atacurilor teroriste comise de Hamas la 7 octombrie 2023 în Israel au sporit riscul de instabilitate geopolitică în regiune, afectând în principal economia israeliană și cea palestiniană, care se preconizează că în 2023 au crescut cu 2 % și, respectiv, s-au contractat cu 6,7 %. Țările învecinate au suferit un impact negativ în principal asupra sectoarelor lor turistice și comerciale.

Creșterea economică din 2023 a fost determinată inițial de redresarea continuă a sectorului serviciilor, în special a turismului, ospitalității și transporturilor, întrucât numărul vizitatorilor a revenit, în linii mari, la nivelurile anterioare pandemiei. Cu toate acestea, sectorul turismului din Israel, Palestina și, într-o mai mică măsură, din țările învecinate a înregistrat anulări în T4 în urma atacurilor din 7 octombrie 2023 și a conflictului care a urmat. Deși, în general, rata șomajului a scăzut, aceasta a rămas ridicată (depășind 15 % în Iordania, Palestina și Tunisia), femeile, tinerii și absolvenții de studii universitare fiind afectați în mod disproporționat. Inflația prețurilor de consum a încetinit în 2023 din cauza scăderii prețurilor la energie la nivel mondial (cu excepția Libanului și Egiptului, din cauza crizelor multiple și a ratelor de schimb paralele volatile, cu efect de denaturare). Băncile centrale au continuat înăsprirea politicii monetare în prima jumătate a anului 2023, ca răspuns la creșterea inflației în 2022 și la începutul anului 2023, determinată de prețurile ridicate ale materiilor prime. Cu toate acestea, deși inflația prețurilor la alimente a încetinit, ea rămâne ridicată. Aceasta este o provocare deosebită, deoarece vecinii sudici se bazează în mare măsură pe importurile de alimente, o parte semnificativă a populației lor trăind în sărăcie sau aproape de nivelul sărăciei.

Soldurile bugetare s-au îmbunătățit în perioada 2022-2023, în pofida creșterii subvențiilor pentru combustibili și alimente, în timp ce nivelurile datoriei publice au rămas peste nivelurile anterioare pandemiei. Relansarea turismului a sprijinit bilanțurile externe, precum și aflusul rezilient de remiteri de bani. Cu toate acestea, pentru importatorii de energie, creșterea prețurilor din sector la începutul anului 2023 a condus la presiuni asupra contului curent, care s-au atenuat ulterior, prețurile la energie scăzând pe parcursul anului 2023. De asemenea, regiunea a continuat să beneficieze de sprijin extern din partea creditorilor instituționali internaționali.

Se preconizează o extindere continuă pentru majoritatea țărilor din vecinătatea sudică în 2024, pe măsură ce presiunile inflaționiste se diminuează, iar înăsprirea politicii monetare încetinește. Escaladările din Orientul Mijlociu reprezintă un risc semnificativ în regiune, deoarece nu numai că afectează în mod direct economiile israeliene și palestinene*, ci afectează și sectoarele turismului din țările învecinate. În plus, aceasta a contribuit la pierderi de venituri fiscale și la export legate de provocările logistice în urma atacurilor asupra Mării Roșii (Egipt, Iordania). Alte riscuri la adresa perspectivelor includ o răspândire geografică a conflictului în regiune, care ar putea pune în pericol stabilitatea politică internă și regională și ar putea conduce la prețuri ridicate ale materiilor prime. Pe termen mediu, reformele își mențin caracterul cheie pentru modernizarea economiilor, pentru consolidarea dezvoltării sectorului privat și a competitivității, precum și pentru abordarea ineficienței sectorului public și a guvernanței pentru a susține un model de creștere economică mai durabil și mai rezilient.

2.3 Balcanii de Vest

În 2023, creșterea economică din Balcanii de Vest a fost determinată de cererea internă, în special de cheltuielile de consum, PIB-ul regiunii crescând cu 3,3 % de la un an la altul, comparativ cu 2,1 % în 2022. Inflația medie anuală a prețurilor de consum s-a temperat în continuare, ajungând la 8,1 % în trimestrul III 2023, pe fondul scăderii prețurilor materiilor prime și a continuat să scadă și după trimestrul III în majoritatea economiilor. În țările cu autonomie monetară, ritmul de înăsprire a încetinit.

Dinamica schimburilor comerciale a fost, în general, încetinită de nivelul redus și, în majoritatea cazurilor, în scădere al exporturilor de bunuri, care a fost însă compensat de o creștere puternică a exporturilor de servicii, în special în țările dependente de turism. Importurile au scăzut, de asemenea, în majoritatea economiilor din regiune. Deficitul de cont curent al mediei mobile pe patru trimestre în regiune a continuat să se redreseze în primele trei trimestre ale anului 2023 și a scăzut la 3,1 % din PIB în luna septembrie, mai puțin de jumătate din rata înregistrată în anul anterior și cel mai scăzut nivel din 2021 până în prezent. Această îmbunătățire, care s-a făcut simțită în toate țările din regiune, s-a datorat în principal creșterii continue a exporturilor de servicii, creșterii fluxurilor de transferuri de fonduri și scăderii deficitelor comerciale de mărfuri, la care a contribuit moderarea prețurilor de import.

Rata șomajului a scăzut în majoritatea economiilor și se află la un nivel minim istoric, deși ridicat în comparație cu UE. Creșterea medie a ocupării forței de muncă s-a accelerat

la 1,4 % ⁽⁸⁾ de la un an la altul în Balcanii de Vest în al treilea trimestru al anului 2023, în timp ce participarea la forța de muncă a crescut în unele țări.

Expansiunea economică neîntreruptă a contribuit la creșterea veniturilor bugetare, iar soldurile bugetare din primele 11 luni ale anului 2023 s-au îmbunătățit sau au rămas la același nivel ca în anul precedent în majoritatea economiilor din regiune. Ponderea datoriei publice în PIB s-a diminuat în toate economiile în al treilea trimestru al anului 2023, comparativ cu sfârșitul anului 2022, parțial din cauza creșterii puternice a PIB-ului nominal.

Economia Balcanilor de Vest este pregătită pentru o redresare economică moderată, preconizându-se o sporire a creșterii de la aproximativ 2,5 % în 2023, în medie. Se anticipează că factori precum cererea externă slabă și inflația ridicată vor dispărea, permițând țărilor să revină la potențialul lor de creștere mai accentuată. Se preconizează că exporturile în sectorul turismului și transferurile stabile ale lucrătorilor vor contribui la creșterea economică. Există riscuri semnificative de evoluție negativă la adresa perspectivelor economice ale regiunii din cauza continuării războiului de agresiune la scară largă al Rusiei împotriva Ucrainei, care ar putea avea un impact asupra prețurilor produselor de bază la nivel mondial și ar putea conduce la potențiale perturbări ale lanțului de aprovizionare și la o nouă înăsprire a condițiilor de finanțare. Pe termen mediu, sunt necesare reforme pentru a stimula productivitatea, a moderniza infrastructura publică, a reduce dimensiunea economiei informale și a accelera dubla tranziție verde și digitală. Scopul este de a susține o traiectorie de creștere mai durabilă.

3. OPERAȚIUNI DE ASISTENȚĂ MACROFINANCIARĂ ÎN 2023

În 2023, în contextul impactului actual al războiului de agresiune al Rusiei asupra Ucrainei, a fost implementată și finalizată cu succes o nouă operațiune AMF de amploare și cu caracter excepțional (AMF+) în beneficiul Ucrainei. În același timp, Republica Moldova a primit sprijin suplimentar în cadrul operațiunii sale AMF în curs. AMF acordată Iordaniei a fost finalizată cu succes în 2023, plata ultimei tranșe fiind efectuată în luna mai.

Având în vedere războiul prelungit și cerințele sporite de finanțare ale Ucrainei, Consiliul European a emis, în octombrie 2022, o instrucțiune privind elaborarea unei soluții cuprinzătoare pentru sprijinirea țării într-un mod mai previzibil și mai constant. Comisia a propus un pachet de ajutor financiar în valoare totală de 18 miliarde EUR, structurat ca un împrumut extrem de avantajos în cadrul unui nou instrument AMF+, pe care Parlamentul European și Consiliul l-au aprobat rapid în decembrie 2022, utilizând toate flexibilitățile procedurale. Noua AMF+ a fost concepută pentru a oferi finanțare în timp util în scopul de a contribui la abordarea nevoilor imediate de finanțare ale Ucrainei, la reabilitarea infrastructurii critice și la reconstrucția inițială postbelică. Acest concept s-a aliniat la calea țării către integrarea europeană, ținând seama, în același timp, de situația extrem de dificilă a Ucrainei, prin includerea unei flexibilități suplimentare într-o serie de

⁸ Această cifră nu include Kosovo pentru care datele din T3 nu erau disponibile până la data-limită pentru prezentul raport.

dimensiuni în comparație cu operațiunile AMF standard. Memorandumul de înțelegere (MoU), adoptat la jumătatea lunii ianuarie 2023, a evidențiat 20 de condiții de politică ce au fost identificate ca fiind atât relevante, cât și fezabile în contextul excepțional de război. Reflectând progresele generale satisfăcătoare înregistrate în ceea ce privește reformele de politică corespunzătoare, întreaga sumă aferentă AMF+ a fost plătită în șase tranșe în perioada ianuarie-decembrie 2023.

Continuarea războiului Rusiei în Ucraina a exacerbât, de asemenea, condițiile economice deja dificile ale Moldovei. Drept răspuns, în ianuarie 2023, Comisia a adoptat o propunere de majorare a AMF în curs pentru Republica Moldova cu 145 de milioane EUR, constând în împrumuturi în valoare de 100 de milioane EUR și granturi în valoare de 45 de milioane EUR, crescând valoarea totală a operațiunii AMF la 295 de milioane EUR. Decizia a fost adoptată de Parlamentul European și de Consiliu în iunie 2023, iar memorandumul de înțelegere UE-Moldova a intrat în vigoare în septembrie 2023. În urma îndeplinirii condițiilor de politică convenite în memorandumul de înțelegere încheiat de Republica Moldova, care a fost modificat în acest scop, prima dintre cele două tranșe suplimentare a fost plătită în octombrie 2023.

În mai 2023, în urma unei evaluări generale pozitive a punerii în aplicare a condiționalității în materie de politici asociate, Iordania a primit ultima tranșă a celei de a treia operațiuni AMF care a intrat în vigoare în ianuarie 2020 și care a fost ulterior majorată cu o finanțare suplimentară în contextul pandemiei de COVID-19 în aprilie 2020 (la 700 de milioane EUR, în total) pentru a sprijini țara în timpul pandemiei de COVID-19.

Stadiul de implementare a operațiunilor AMF în 2023 (pe regiuni)

3.1 Parteneriatul estic

- **Republica Moldova**

Republica Moldova a fost puternic afectată de o criză energetică în 2021. În urma unei cereri adresate de această țară la 19 noiembrie 2021, Comisia a adoptat o propunere de asistență macrofinanciară în valoare de până la 150 de milioane EUR, din care până la 120 de milioane EUR sub formă de împrumuturi pe termen mediu și o componentă de grant în valoare de 30 de milioane EUR. Decizia Parlamentului European și a Consiliului a fost adoptată la 6 aprilie 2022. În urma unui aviz pozitiv emis de Comitetul statelor membre privind asistența macrofinanciară la 12 iunie 2022, memorandumul de înțelegere, acordul privind facilitatea de împrumut și acordul de grant privind această AMF au fost semnate la 22 iunie 2022 și ratificate de Parlamentul Republicii Moldova la 14 iulie 2022. În urma îndeplinirii condițiilor de politică corespunzătoare convenite în memorandumul de înțelegere, prima tranșă de 50 de milioane EUR a fost plătită la 1 august 2022 (din care 15 milioane EUR sub formă de granturi). A doua tranșă, în valoare de 50 de milioane EUR (din care 10 milioane EUR sub formă de granturi) a fost plătită la 5 aprilie (pentru granturi) și la 3 mai (pentru împrumuturi).

Drept răspuns la evoluția și intensificarea impactului direct și indirect al războiului de agresiune al Rusiei asupra Ucrainei și economiei Moldovei, la 24 ianuarie 2023, Comisia

a adoptat o propunere de majorare a AMF în curs cu 145 de milioane EUR, din care până la 100 de milioane EUR sub formă de împrumuturi și 45 de milioane EUR sub formă de granturi (AMF suplimentară). Decizia a fost adoptată de Parlamentul European și de Consiliu la 14 iunie 2023 și a intrat în vigoare la 5 septembrie 2023. Aceasta mărește sprijinul total acordat prin intermediul acestei AMF la 295 de milioane EUR, din care 75 de milioane EUR sub formă de granturi. Asistența financiară suplimentară din cadrul AMF face parte dintr-un pachet mai amplu de sprijin al UE pentru Republica Moldova, anunțat de președinta Comisiei în noiembrie 2022, care a inclus, de asemenea, sprijin bugetar în valoare de 105 milioane EUR. AMF suplimentară urmează să fie plătită în două tranșe suplimentare de mărimi egale (50 de milioane EUR sub formă de împrumuturi și 22,5 milioane EUR sub formă de granturi) cuprinse între a doua plată și ultima tranșă a operațiunii AMF existente. În urma îndeplinirii condițiilor de politică convenite în memorandumul de înțelegere modificat, prima tranșă suplimentară de 72,5 milioane EUR a fost plătită la 25 octombrie (50 de milioane EUR sub formă de împrumuturi) și, respectiv, la 27 octombrie (granturi în valoare de 22,5 milioane EUR).

Operațiunea AMF obișnuită și finanțarea suplimentară fac în continuare obiectul unui bilanț pozitiv în cadrul Mecanismului extins de creditare/Mecanismului de finanțare extinsă al programului FMI pentru Republica Moldova, adoptat în decembrie 2021 și consolidat în mai 2022. După majorare, programul Fondului se ridică la 815 milioane USD. În decembrie 2023, FMI și-a încheiat cu succes cea de a patra evaluare, apreciind că progresele generale înregistrate în cadrul programului au fost pozitive. În decembrie 2023, Consiliul director al FMI a aprobat, de asemenea, un acord pentru Republica Moldova în cadrul Mecanismului de finanțare pentru reziliență și durabilitate, pentru o sumă echivalentă cu 173 de milioane USD, pentru a sprijini eforturile Republicii Moldova de consolidare a rezilienței la șocurile climatice, pentru a sprijini reformele din sectorul energetic, pentru a spori gradul de pregătire a sectorului financiar intern și pentru a mobiliza finanțare durabilă. În urma demiterii bruște a guvernatorului Băncii Naționale a Republicii Moldova în decembrie 2023, au avut loc discuții de natură tehnică cu autoritățile moldovene cu privire la importanța bunei guvernante economice, a consolidării independenței băncii centrale și a respectării bunelor practici internaționale și a garanțiilor procedurale în contextul unei eventuale demiteri a guvernatorului băncii centrale.

- **Ucraina: AMF+**

Ca răspuns la solicitarea Consiliului European din 20-21 octombrie 2022 de a prezenta o soluție mai structurată pentru sprijinirea Ucrainei, Comisia a adoptat, la 9 noiembrie 2022, o propunere de acordare a unui ajutor financiar în valoare de 18 miliarde EUR sub forma unor împrumuturi extrem de avantajoase acordate Ucrainei pentru 2023 prin intermediul noului instrument AMF+. Aceasta a fost aprobată de Parlamentul European și de Consiliu la 14 decembrie 2022, însoțită de o revizuire specifică a Regulamentului privind CFM, adoptată la 15 decembrie 2022, pentru a garanta astfel de împrumuturi

peste plafoanele CFM⁽⁹⁾. Având în vedere situația excepțională de acordare a unor împrumuturi fără precedent unei țări terțe afectate de război, instrumentul AMF+ prezenta caracteristici unice ale unei flexibilități sporite⁽¹⁰⁾. Deși nu creau în sine un precedent pentru viitoarele operațiuni AMF într-un cadru mai standardizat, flexibilitățile sporite s-au dovedit foarte utile pentru contextul de țară din Ucraina. În special, concepția condiționalității, bazată pe progresele înregistrate în direcția punerii în aplicare a condițiilor de politică, numai plata finală necesitând finalizarea acestora, precum și un calendar orientativ doar pentru punerea în aplicare a reformelor, au permis o secvențiere a măsurilor de politică într-un mediu cel mai incert, precum și posibilitatea (neutilizată în cele din urmă) de a adapta memorandumul de înțelegere în urma unei evaluări la jumătatea perioadei care a reflectat în mod adecvat incertitudinea excepțională. Presiunile fiscale generate de împrumuturile acordate în cadrul AMF+ au fost reduse în mod semnificativ datorită condițiilor extrem de avantajoase, cum ar fi scadențe lungi de până la 35 de ani, o perioadă de grație de 10 ani și o subvenție pentru rata dobânzii cel puțin până la sfârșitul anului 2027.

Memorandumul de înțelegere, care a intrat în vigoare la 17 ianuarie 2023, conținea 20 de condiții de politică în domeniul stabilității macrofinanciare, al reformelor structurale și al buneii guvernante, al statului de drept și al energiei; UE și autoritățile ucrainene le-au identificat ca fiind atât relevante, cât și fezabile în situația extraordinară de război. Plata primei tranșe de 3 miliarde EUR a avut loc la 17 ianuarie 2023 și a fost condiționată de îndeplinirea în continuare a condiției prealabile politice și de punerea în aplicare satisfăcătoare a cerințelor consolidate de raportare pentru AMF+ prevăzute în memorandumul de înțelegere. Plata următoarelor tranșe a fost legată, în plus, de progresele înregistrate în punerea în aplicare a condiționalității în materie de politici structurale, convenită în memorandumul de înțelegere. Plata celei de a doua tranșe, în valoare de 1,5 miliarde EUR, a avut loc la 21 martie. Plățile ulterioare au urmat evaluărilor favorabile corespunzătoare efectuate de Comisie cu privire la progresele satisfăcătoare înregistrate de Ucraina în ceea ce privește punerea în aplicare a condiționalității convenite. A treia tranșă a fost furnizată în trei rate, în valoare de 1,5 miliarde EUR, care au fost plătite la 25 aprilie, 23 mai și, respectiv, 22 iunie. În aceeași ordine de idei, a patra tranșă a fost plătită în rate lunare de 1,5 miliarde EUR fiecare la 25 iulie, 22 august și 22 septembrie. În fine, a cincea și penultima tranșă prevedeau două rate lunare de 1,5 miliarde EUR fiecare, plățile fiind efectuate la 23 octombrie și la 22 noiembrie.

Astfel cum prevede legislația de bază, plata finală a întregii sume de 18 miliarde EUR a fost condiționată de îndeplinirea tuturor condițiilor convenite în memorandumul de înțelegere (mai degrabă decât de progresele înregistrate în punerea lor în aplicare, așa cum s-a întâmplat în cazul tranșelor anterioare), în pofida mediului de război extrem de dificil. Într-adevăr, Comisia a concluzionat că Ucraina îndeplinise 11 condiții și, în linii

⁹ Regulamentul (UE) 2022/2463 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 decembrie 2022 de instituire a unui instrument pentru acordarea de sprijin Ucrainei pentru 2023 (asistență macrofinanciară +), JO L 322, 16.12.2022, p. 1.

¹⁰ O prezentare generală a noilor caracteristici care diferențiază instrumentul AMF+ de operațiunile AMF standard poate fi consultată în SWD(2023) 24 final, paginile 16-17.

mari, 9 condiții ⁽¹¹⁾. În consecință, plata valorii rămase de 1,5 miliarde EUR asociată ultimei tranșe a avut loc la 21 decembrie 2023. Cu această plată a sumei totale de 18 miliarde EUR sub formă de împrumuturi extrem de avantajoase disponibile în cadrul instrumentului AMF+, UE a contribuit în mod esențial la finanțarea deficitului substanțial de lichiditate externă al Ucrainei în circumstanțele actuale fără precedent. Într-adevăr, în 2023, UE a fost partenerul internațional al țării care a avut cea mai mare contribuție la finanțare. Odată cu adoptarea Regulamentului de instituire a Mecanismului pentru Ucraina ⁽¹²⁾, care a intrat în vigoare la 1 martie 2024, UE și-a respectat promisiunea de a continua să ofere Ucrainei o sursă de finanțare stabilă și previzibilă; mecanismul este creat pentru a furniza până la 50 de miliarde EUR până în 2027. Acest instrument mai cuprinzător urmărește astfel punerea în aplicare cu succes a instrumentului AMF+.

3.2 Vecinătatea sudică

- **Iordania**

În septembrie 2019, Comisia a propus o a treia AMF pentru Iordania în valoare de 500 de milioane EUR sub formă de împrumuturi, pe care colegiuitorii au adoptat-o în ianuarie 2020. Ulterior, în aprilie 2020, autoritățile iordaniene au solicitat asistență suplimentară în contextul pandemiei de COVID-19. În mai 2020, UE a convenit asupra unei AMF suplimentare în valoare de 200 de milioane EUR sub formă de împrumuturi, în cadrul pachetului AMF în contextul COVID-19 pentru 10 țări. Condiționalitatea în materie de politici, impusă de AMF combinată, se axează, în principal, pe îmbunătățirea gestionării finanțelor publice, pe combaterea corupției, precum și pe promovarea reformelor în sectorul utilităților publice, în domeniul politicii sociale, al pieței forței de muncă și al guvernantei.

Prima tranșă (100 de milioane EUR, plus 150 de milioane EUR ca supliment în contextul pandemiei de COVID-19) a fost plătită la 25 noiembrie 2020. Aceasta a făcut doar obiectul condiției prealabile politice generale, în cadrul programului AMF și al FMI, de a se menține pe drumul cel bun. A doua și a treia tranșă au făcut, în plus, obiectul condiționalității specifice în materie de politici, convenită între Iordania și UE în memorandumul de înțelegere. A doua tranșă (200 de milioane EUR și un supliment de 50 de milioane EUR) a fost plătită la 20 iulie 2021, finalizând cu succes componenta asistenței legate de COVID-19. A treia și ultima tranșă, în valoare de 200 de milioane EUR, a fost plătită la 3 mai 2023, din nou în urma unei evaluări pozitive a condiționalității în materie de politici legate de politicile de mobilizare a veniturilor și de achiziții publice, precum și a provocărilor pe termen mai lung, cum ar fi îmbunătățirea

¹¹ Această evaluare a progreselor generale satisfăcătoare înregistrate în ceea ce privește programul de reforme este, de asemenea, în concordanță cu constatările FMI în contextul celei de a doua revizuirii în cadrul Acordului de finanțare extinsă din 11 decembrie 2023, în care FMI a salutat performanța programului autorităților ucrainene și a luat act de un angajament ferm și susținut față de reforme. A se vedea [Concluziile Consiliului director al FMI privind consultarea în temeiul articolului IV din 2023 și cea de a doua revizuire în temeiul acordului privind mecanismul de finanțare extinsă pentru Ucraina](#).

¹² Regulamentul (UE) 2024/792 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 februarie 2024 de instituire a Mecanismului pentru Ucraina, JO L 2024/792, 29.2.2024

funcționării sectoarelor apei și energiei electrice sau politica privind piața forței de muncă în vederea îmbunătățirii educației tinerilor.

Sprijinul AMF a fost asigurat împreună cu resursele din partea instituțiilor financiare internaționale și a donatorilor bilaterali, inclusiv FMI. La 25 martie 2020, FMI a aprobat un Mecanism de finanțare extinsă (MFE) pe 4 ani cu Iordania, inițial în valoare de 1,3 miliarde USD, care a fost majorat de două ori în perioada 2021-2022 la aproximativ 1,49 miliarde USD (334 % din cota Iordaniei). Totalul plăților efectuate de FMI către Iordania pentru perioada 2020-2023 s-a ridicat la aproximativ 1,7 miliarde USD, ceea ce a inclus în mai 2020 aproximativ 390 de milioane USD sub formă de asistență de urgență în cadrul Instrumentului de finanțare rapidă pentru a ajuta Iordania să facă față impactului pandemiei. La sfârșitul anului 2023, când în MFE 2020 rămăsese doar o mică sumă în urma concentrării semnificative a plăților la începutul perioadei, FMI a propus încetarea anticipată a programului și înlocuirea acestuia cu un nou MFE.

În ianuarie 2024, Consiliul director al FMI a aprobat un nou acord în cadrul MFE pentru Iordania în valoare de 1,2 miliarde USD pentru perioada 2024-2027. În octombrie 2023, având în vedere incertitudinea regională sporită și mediul extern dificil, autoritățile iordaniene au trimis o cerere de acordare a unei AMF subsecvente (a se vedea secțiunea 5).

3.3 Balcanii de Vest

- **Macedonia de Nord**

La 6 februarie 2023, Comisia a adoptat o propunere de acordare a unei asistențe macrofinanciare pentru Macedonia de Nord, în valoare de 100 de milioane EUR, sub formă de împrumuturi în două tranșe egale. Propunerea a fost adoptată de colegiitori în iulie 2023, iar memorandumul de înțelegere a fost convenit cu autoritățile în august 2023. Memorandumul de înțelegere cuprinde 20 de condiții de politică (dintre care 8 se referă la prima plată) în următoarele domenii: finanțe publice; mediul de afaceri; educația și piața forței de muncă; energie și sistemul judiciar, buna guvernare și lupta împotriva corupției. Comisia a evaluat că au fost îndeplinite toate condițiile referitoare la prima tranșă și că deblocarea plății corespunzătoare în valoare de 50 de milioane EUR a fost decisă la 22 aprilie.

AMF este condiționată de un bilanț pozitiv în ceea ce privește programul în curs al FMI. La 22 noiembrie 2022, în urma solicitării autorităților și a unui acord la nivel de personal, Consiliul FMI a adoptat un acord pe 24 de luni în cadrul liniei în scop precautionar și de lichiditate în valoare de 530 de milioane EUR. Jumătate din această sumă este plătită, iar restul are caracter precautionar. În ianuarie 2024, FMI a finalizat prima sa evaluare în cadrul acordului privind linia în scop precautionar și de lichiditate.

4. ASIGURAREA UTILIZĂRII ADECVATE A FONDURILOR AMF: EVALUĂRI OPERAȚIONALE, EVALUĂRI *EX POST*

4.1 Evaluări operaționale

În conformitate cu cerințele din Regulamentul financiar al UE, Comisia, cu ajutorul consultanților externi, realizează evaluări operaționale pentru a obține garanții rezonabile cu privire la buna funcționare a procedurilor administrative și a circuitelor financiare în țările beneficiare.

Evaluările operaționale se concentrează asupra sistemelor de gestionare a finanțelor publice, în special asupra modului în care sunt organizate ministerele de finanțe și băncile centrale și asupra procedurilor pe care le implementează acestea și, mai exact, asupra modului în care sunt gestionate conturile care primesc fonduri UE. Se acordă, de asemenea, o atenție specială modului de funcționare a instituțiilor de audit extern, independenței, programelor de lucru și eficacității controalelor acestora. Sunt analizate, de asemenea, procedurile de achiziții publice la nivel central.

O evaluare operațională a circuitelor administrative și financiare ale Ucrainei a fost efectuată pentru sprijinul sub formă de asistență macrofinanciară excepțională în 2022 ⁽¹³⁾ și AMF+. Aceasta a fost a treia evaluare de acest tip efectuată în Ucraina, deși de această dată s-a desfășurat de la distanță din cauza condițiilor de război. Per ansamblu, raportul a concluzionat că, de la ultimul exercițiu din 2018, s-au înregistrat progrese considerabile în ceea ce privește consolidarea sistemelor de gestiune financiară publică și a altor circuite financiare. Ea a subliniat, de asemenea, angajamentul continuu al autorităților ucrainene față de îmbunătățirea continuă. Evaluarea a subliniat necesitatea de a acorda prioritate reformelor de gestionare a finanțelor publice în domenii-cheie prioritare, cum ar fi consolidarea capacităților, și de a clarifica rolurile în funcțiile de audit și de control intern. Se recomandă un impuls suplimentar în aceste domenii prioritare odată ce situația în materie de securitate o va permite și având în vedere eforturile considerabile de reconstrucție viitoare.

În 2023, a fost inițiată o nouă evaluare operațională a Macedoniei de Nord în contextul noii operațiuni AMF. Consultanții externi au concluzionat că circuitele și procedurile financiare ale țării sunt considerate satisfăcătoare în scopul AMF. Aceștia au afirmat că sistemul de gestionare a finanțelor publice din Macedonia de Nord este, în general, solid și a înregistrat progrese semnificative în ultimii ani.

4.2 Evaluări

În conformitate cu Regulamentul financiar și cu deciziile corespunzătoare privind AMF, Comisia realizează evaluări ⁽¹⁴⁾ după finalizarea operațiunilor AMF, pentru a evalua impactul acestora. Cele două obiective principale ale acestor evaluări sunt, în primul rând, analiza impactului AMF asupra economiei țării beneficiare și, îndeosebi, asupra

¹³ Deciziile (UE) 2022/1201 și (UE) 2022/1628.

¹⁴ Toate evaluările sunt disponibile pe site-ul web al Comisiei: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

sustenabilității poziției sale externe și, în al doilea rând, evaluarea valorii adăugate a acțiunii UE.

În 2023, Comisia a lansat evaluarea *ex post* comună a operațiunilor în țările Parteneriatului estic, și anume Moldova, Georgia și Ucraina (2017-2020). Documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei va fi publicat în 2024. În toate cele trei țări, rezultatele preliminare ale studiului au concluzionat că operațiunile au avut un impact pozitiv asupra sustenabilității datoriei și asupra situației macroeconomice. Acest aspect a fost deosebit de important în cazul Ucrainei, având în vedere amploarea sporită a operațiunii și cadrul macroeconomic mai dificil al țării. În pofida unor modele diferite legate de contexte politice distincte, cele trei operațiuni au reușit să promoveze o schimbare pozitivă într-o serie de domenii-cheie de reformă. S-a constatat că operațiunile au fost în concordanță cu cadrul general de politică al UE, fiind aliniate la agendele de reformă ale autorităților și la programele altor donatori.

5. EVOLUȚII GENERALE LEGATE DE INSTRUMENTUL AMF

5.1 Funcționarea instrumentului AMF

Declarația comună din 2013 a Parlamentului European și a Consiliului cu privire la asistența macrofinanciară¹⁵ definește asistența ca fiind de natură macroeconomică și financiară și precizează clar că obiectivul său este „restabilirea unei situații de finanțare externă durabile pentru țările și teritoriile eligibile care se confruntă cu dificultăți financiare externe”. Pentru ca AMF să fie un instrument „de urgență” eficient, este, așadar, important să fie mobilizat în mod eficace și în timp util. Procesul decizional care implică procedura legislativă ordinară a fost adesea identificat ca fiind un proces de durată și reprezentând o deficiență majoră pentru un instrument de criză menit să răspundă rapid unei crize a balanței de plăți¹⁶.

Cu toate acestea, experiențele recente legate de pachetul AMF în contextul COVID-19 și de diversele operațiuni AMF puse la dispoziția Ucrainei (AMF de urgență, AMF excepțională, AMF+) au arătat că actuala structură a AMF poate permite o adoptare rapidă dacă toate instituțiile convin să utilizeze pe deplin instrumentele disponibile de flexibilitate procedurală. În aceste cazuri, Comisia a colaborat cu Parlamentul și Consiliul pentru a conveni asupra utilizării procedurilor de urgență existente care au făcut posibilă adoptarea asistenței corespunzătoare de către ambii colegiuitori în termen de o lună de la propunerile respective ale Comisiei. Parlamentul a invocat o clauză specifică (articolul 163) din Regulamentul său de procedură, care îi permitea adoptarea propunerii direct în plen, sărind peste etapa Comisiei pentru comerț internațional (INTA), care ar fi trebuit parcursă în conformitate cu practica obișnuită.

Astfel, atât regulamentul de procedură al Parlamentului European, cât și cel al Consiliului, prevăd o procedură accelerată necesară pentru adoptarea rapidă în situații de urgență. Prin contacte constructive și oportune, s-a dovedit că este posibil un proces de

¹⁵ Declarație comună a Parlamentului European și a Consiliului adoptată împreună cu Decizia de acordare a unei asistențe macrofinanciare suplimentare Georgiei [Decizia nr. 778/2013/UE din 12 august 2013]. Disponibilă la adresa:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=EN>.

¹⁶ O metaevaluare a ultimului deceniu de operațiuni a avut loc în 2023 – COM(2023) 0016, final; *Commission Staff Working document Evaluation of Macro financial assistance to third countries (Meta-evaluation of operations for 2010-2020)* [Document de lucru al serviciilor Comisiei – Evaluarea asistenței macrofinanciare acordate țărilor terțe (Metaevaluarea operațiunilor pentru perioada 2010-2020)].

adoptare mai rapid în cadrul procedurii legislative ordinare, cu participarea deplină a Parlamentului în cazurile respective. Cu toate acestea, având în vedere necesitatea urgentă de a fi în măsură să ofere sprijin încă din a doua jumătate a anului 2024, Comisia a decis în mod excepțional în martie 2024 să propună o primă AMF urgentă, pe termen scurt, acordată Egiptului în temeiul articolului 213 din TFUE (aplicabilă în cazurile în care este necesară asistență financiară urgentă și în condițiile adoptării operațiunii AMF doar de către Consiliu). Recunoscând natura temporară a acestei opțiuni, cea mai mare parte a sprijinului AMF pentru Egipt a fost propusă în cadrul unei a doua operațiuni AMF pe termen mediu, care va urma procedurile normale prevăzute la articolul 212 din TFUE, implicând în mod corespunzător ambii colegiitori.

Viitoarele pregătiri pentru următorul cadru financiar multianual (CFM) vor oferi ocazia de a trage învățăminte din experiențele recente cu AMF. Acest fapt ar putea alimenta un proces de reflecție cu Parlamentul și Consiliul cu privire la viitorul AMF.

5.2 AMF în cadrul financiar multianual 2021-2027

Țările partenere ale UE sunt în continuare vulnerabile din cauza deficiențelor structurale din economiile lor. Regiunea rămâne, de asemenea, expusă unui grad ridicat de incertitudine geopolitică și continuă să se confrunte cu o instabilitate economică exacerbată și mai mult de războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și, cel mai recent, de conflictul care se intensifică în Orientul Mijlociu. În această situație, necesitatea ca UE să acorde asistență macrofinanciară va rămâne probabil la un nivel ridicat în anii ce urmează. Prin urmare, este important să se asigure disponibilitatea unor resurse bugetare suficiente pentru instrumentul AMF în următorii ani.

Împrumuturile AMF sunt garantate de garanția pentru acțiunea externă, în temeiul Regulamentului Europa Globală – IVCDCl, la o rată de provizionare de 9 %, așa cum s-a întâmplat în cazul CFM-urilor anterioare⁽¹⁷⁾. Bugetul total alocat inițial pentru provizionarea împrumuturilor AMF a fost stabilit la aproximativ 1 miliard EUR, ceea ce înseamnă un volum de împrumuturi de 11 miliarde EUR. De la începutul actualului CFM, în 2021, și în contextul sprijinului considerabil acordat de UE Ucrainei prin intermediul AMF în 2022, aproximativ două treimi din provizionarea alocată fuseseră deja utilizate până la sfârșitul anului 2023. În acest context, în urma reuniunii extraordinare a Consiliului European din 1 februarie 2024 privind evaluarea CFM la jumătatea perioadei, aproximativ 225 de milioane EUR reprezentând datoriile de provizionare legate de operațiunea de asistență macrofinanciară excepțională în valoare de 5 miliarde EUR plătită Ucrainei în 2022 au fost transferate către Mecanismul pentru Ucraina. Corelat cu majorările bugetului pentru provizionarea împrumuturilor AMF, acest lucru va permite finanțarea pachetului AMF propus pentru Egipt în valoare de până la 5 miliarde EUR (a se vedea secțiunea 6 de mai jos) în cazul în care acesta va fi adoptat de colegiitor(i), lăsând în același timp o anumită marjă pentru alte operațiuni AMF până la sfârșitul anului 2027.

Riscurile ridicate în mod semnificativ asociate sprijinului acordat Ucrainei de la izbucnirea războiului au necesitat un tratament special din perspectivă bugetară. Caseta 1 oferă câteva detalii cu privire la acest aspect, cu accent pe 2023.

Caseta 1 – Tratamentul bugetar al sprijinului acordat Ucrainei în 2023

¹⁷ Regulamentul (UE) 2021/947 – IVCDCl – Europa globală a intrat în vigoare în iunie 2021, după adoptarea sa oficială de către Parlament și Consiliu. Prin urmare, deși regulamentul joacă un rol important în structura bugetară a AMF, instrumentul AMF ca atare rămâne separat de IVCDCl – Europa globală, iar operațiunile AMF specifice continuă să fie activate, după caz, prin decizii ad-hoc separate, pe baza temeiului juridic aplicabil din tratat.

În 2022, sprijinul financiar acordat Ucrainei de către UE ca răspuns la războiul de agresiune al Rusiei a evoluat treptat, reflectând evoluția nevoilor de finanțare ale țării într-o situație caracterizată de o incertitudine excepțională. Aceasta a dus la furnizarea a trei operațiuni AMF atipice în 2022, odată cu introducerea mai multor noi mecanisme bugetare excepționale în comparație cu operațiunile AMF obișnuite. Pe baza învățămintelor desprinse din acest mod fragmentat de sprijin, instrumentul AMF+ a fost conceput pentru a oferi finanțare pentru întregul an 2023 într-un mod mai regulat și mai previzibil.

AMF de urgență acordată Ucrainei, în valoare de până la 1,2 miliarde EUR sub formă de împrumuturi, a fost adoptată la 28 februarie 2022 și a urmat modelul obișnuit al operațiunilor AMF (provizionată la 9 % din valoarea nominală a împrumutului, în conformitate cu Regulamentul Europa Globală – IVCDICI). Însă riscul ridicat, în contextul excepțional al războiului, în ceea ce privește creșterea volumelor de finanțare a necesitat o ajustare a acoperirii riscului bugetar al operațiunilor de asistență macrofinanciară excepțională de până la 6 miliarde EUR sub formă de împrumuturi ⁽¹⁸⁾ care au urmat. O acoperire de 70 % din valoarea lor a fost considerată suficientă ⁽¹⁹⁾. Având în vedere disponibilitatea bugetară limitată în cadrul AMF, acest lucru s-a tradus prin provizioane vărsate din bugetul UE la rata tradițională de provizionare de 9 % către fondul comun de provizionare și prin garanții naționale bilaterale nevărsate suplimentare din partea statelor membre pentru restul de 61 % din cuantumuri. Împrumuturile acordate Ucrainei de Banca Europeană de Investiții în cadrul mandatului de acordare a împrumuturilor externe au făcut, de asemenea, obiectul unei acoperiri de 70 % care urmează să fie plătite integral în fondul comun de provizionare. Temeiul juridic subiacent prevăzut la articolul 13 din Decizia (UE) 2022/1628 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 septembrie 2022 prevede obligația Comisiei de a revizui caracterul adecvat al ratei de 70 % o dată la șase luni, începând cu 30 iunie 2023, și ad-hoc, în cazul în care evoluțiile impun acest lucru. În cazul în care Comisia consideră că o creștere sau o scădere a ratei de provizionare este adecvată, Comisia este împuternicită să adopte un act delegat în acest sens. Comisia și-a finalizat prima revizuire în iulie 2023 ⁽²⁰⁾ și a concluzionat că nu există suficiente elemente noi de durată și semnificative care să justifice evoluția, fie în sensul creșterii, fie al scăderii ratei de provizionare de 70 %. În cea de a doua evaluare, Comisia a informat Parlamentul European și Consiliul în decembrie 2023 că, deși a luat act de semnalele pozitive din economia ucraineană, nu au existat suficiente dovezi care să ateste că aceste evoluții pot fi considerate ca având un impact de durată și semnificativ asupra caracterului adecvat al acestei rate de provizionare pentru a justifica o abatere de la constatările primei revizuri. În acest context, Comisia sugerează aplicarea în continuare a ratei de provizionare de 70 %. S-a decis că o evaluare mai amplă a caracterului adecvat al ratei de provizionare va fi efectuată odată ce se va obține o mai mare claritate cu privire la evoluțiile și evenimentele care au un impact semnificativ. Acestea ar include, în special, evoluția programului FMI și materializarea unui sprijin larg din partea donatorilor pentru 2024 și anii următori, inclusiv Mecanismul pentru Ucraina al UE.

¹⁸ Aceasta se referă la operațiunea de asistență macrofinanciară excepțională în valoare de 1 miliard EUR, astfel cum a fost adoptată prin Decizia (UE) 2022/1201 din 12 iulie 2022, precum și la operațiunea de asistență macrofinanciară excepțională în valoare de 5 miliarde EUR, astfel cum a fost adoptată prin Decizia (UE) 2022/1628 din 20 septembrie 2023.

¹⁹ Regulamentul include, de asemenea, o clauză de revizuire a ratei de provizionare, o dată la șase luni, având în vedere incertitudinea excepțională pe fondul războiului actual.

²⁰ Document de lucru al serviciilor Comisiei *Prima revizuire a ratei de provizionare de 70 % pentru asistența macrofinanciară (AMF) și pentru anumite plăți din împrumuturi ale BEI acoperite de mandatul de acordare a împrumuturilor externe (ELM) către Ucraina*, SWD(2023) 264 final din 18.7.2023.

În ceea ce privește sprijinul financiar pentru Ucraina în 2023, pentru a limita efectul de evicțiune al sprijinului considerabil acordat Ucrainei prin intermediul operațiunii AMF+ în valoare de 18 miliarde EUR pentru viitoarele operațiuni AMF în alte țări partenere, s-a decis ca riscurile asociate acestui împrumut să fie acoperite într-un mod diferit decât pentru pachetele AMF din 2022 destinate Ucrainei. Mai precis, datoria financiară corespunzătoare este garantată peste plafoanele CFM prin așa-numita „marjă de manevră”. Marja de manevră constă în diferența dintre plafonul resurselor proprii (cuantumul maxim al resurselor potențial solicitate statelor membre în cursul unui an) și fondurile de care Comisia are nevoie efectiv pentru a acoperi cheltuielile prevăzute de buget. O astfel de soluție nouă a fost convenită și pusă în aplicare printr-o modificare specifică a Regulamentului privind CFM în decembrie 2022 ⁽²¹⁾. Ca urmare a faptului că AMF+ este susținută de o garanție din marja de manevră a bugetului UE, care a înlocuit provizionarea pe care Regulamentul Europa globală – IVCDCI – o prevede de obicei, deblocarea fondurilor în cadrul AMF+ nu are niciun impact imediat asupra cuantumului total al provizionării bugetare. Pe baza acestei experiențe, Mecanismul pentru Ucraina, adoptat de colegiitorii UE la 29 februarie 2024, prevede o garanție comparabilă din marja de manevră a împrumuturilor acordate în cadrul acestui instrument. Acest lucru a fost posibil printr-o modificare a Regulamentului privind CFM 2021-2027²² în contextul pachetului de revizuire la jumătatea perioadei a CFM, propus de Comisie în iunie 2022, astfel cum a fost convenit și adoptat în februarie 2024. Ca parte a acordului politic global, Mecanismul pentru Ucraina va acoperi, de asemenea, subvenționarea ratei dobânzii și provizionarea vărsată de 9 % pentru operațiunile de asistență macrofinanciară excepțională care nu fuseseră încă angajate la sfârșitul anului 2023 (aproximativ 225 de milioane EUR).

6. PERSPECTIVE PRIVIND OPERAȚIUNILE AMF ȘI SITUAȚIA BUGETARĂ ÎN 2024

Având în vedere natura AMF determinată de criză, este imposibil să se ofere cu certitudine o perspectivă a operațiunilor viitoare pentru perioada care a mai rămas din actualul CFM. Prin urmare, prezenta secțiune descrie operațiunile deja aprobate în 2024 sau operațiunile potențiale, ilustrând caracteristica neprogramabilă a inițiativelor AMF.

La 8 octombrie 2023, autoritățile iordaniene au solicitat o operațiune de asistență macrofinanciară subsecventă în valoare de 700 de milioane EUR. Solicitarea de asistență suplimentară a venit pe fondul creșterii incertitudinii și a instabilității în regiune, nu în ultimul rând din cauza escaladării conflictelor în Orientul Mijlociu. În ianuarie 2024, Consiliul director al FMI a aprobat un nou acord în cadrul mecanismului de finanțare extinsă pentru Iordania, în valoare de 1,2 miliarde USD pentru perioada 2024-2027. Iordania are deficiențe economice structurale care se traduc în deficite bugetare și externe acute și este vulnerabilă la șocurile externe reflectate într-un deficit ridicat de finanțare externă, care se preconizează că va persista în contextul actual al unor riscuri ridicate de evoluție negativă pentru sectoarele turismului și comerțului. Ținând seama de acest lucru, Comisia a adoptat, la 8 aprilie 2024, o nouă propunere de asistență macrofinanciară²³ în valoare de până la 500 de milioane EUR sub formă de împrumuturi care urmează să fie plătite în trei tranșe în perioada 2024-2027.

²¹ JO L 325, 20.12.2022, p. 11.

²² JO L, 2024/765, 29.2.2024.

²³ COM(2024) 159 final.

La 12 martie 2024, Egiptul a solicitat asistență macrofinanciară în valoare de 5,5 miliarde EUR în urma semnării unui nou acord la nivel de personal cu FMI și a unei creșteri a programului în curs al FMI de la 3 miliarde USD la 8 miliarde USD. Egiptul a fost, de asemenea, afectat de șocuri externe, în special de continuarea războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și de efectele de propagare ale escaladărilor din Orientul Mijlociu. Retragerile de investiții de portofoliu rezultate și scăderea încasărilor în valută ca urmare a scăderii veniturilor din turism și generate de Canalul Suez au contribuit la o creștere semnificativă a deficitului de finanțare externă, cu riscuri continue de evoluție negativă din cauza situației geopolitice complexe. Prin urmare, Comisia a propus un pachet AMF în valoare de până la 5 miliarde EUR, constând într-o operațiune AMF pe termen scurt de până la 1 miliard EUR în temeiul articolului 213 din TFUE pentru plăți încă din 2024 (adoptată de Consiliu la 12 aprilie) și cea mai mare parte a pachetului AMF, în valoare de până la 4 miliarde EUR pentru perioada 2025-2027, în cadrul unei operațiuni obișnuite în temeiul articolului 212 din TFUE. Aceste operațiuni vor contribui la abordarea nevoilor urgente pe termen scurt de stabilizare macroeconomică într-un moment crucial pentru Egipt și pentru întreaga regiune și, pe termen mediu și lung, la sprijinirea și completarea programului de reforme al FMI prin promovarea unui model de creștere mai rezilient și mai durabil.

În noiembrie 2022, Tunisia a solicitat asistență macrofinanciară suplimentară din partea UE în valoare de 1,2 miliarde EUR pentru susținerea nevoilor sale de finanțare în contextul înrăutățirii mediului mondial și al prețurilor ridicate la produsele de bază la nivel internațional. Aceasta a urmat acordului la nivel de personal încheiat cu FMI în octombrie 2022 pentru un nou mecanism de finanțare extinsă (4 ani, 1,9 miliarde USD). Cu toate acestea, Consiliul FMI nu a adoptat încă programul, deoarece Tunisia nu a pus încă în aplicare acțiuni anterioare, în special în ceea ce privește reforma subvențiilor pentru combustibili. Datorită turismului dinamic și transferurilor constante de fonduri, presiunea finanțării externe a Tunisiei s-a diminuat temporar. Sub rezerva unei evaluări atente a condițiilor prealabile ale AMF și a nevoilor de finanțare externă ale Tunisiei, Comisia este pregătită să întocmească o propunere privind o nouă AMF, odată ce va fi instituit programul FMI, astfel cum s-a confirmat și în cadrul parteneriatului cuprinzător dintre UE și Tunisia, convenit în iulie 2023.

În mod similar, în aprilie 2022, Libanul a ajuns la un acord la nivel de personal cu FMI (4 ani, 3 miliarde USD), dar a înregistrat doar progrese limitate în ceea ce privește lista sa lungă de acțiuni anterioare. Între timp, PIB-ul a continuat să scadă, numeroase instituții publice au încetat să funcționeze, iar moneda s-a depreciat în mod dramatic, ceea ce a dus la o dolarizare pe scară largă a economiei libaneze. Comisia este pregătită să sprijine o agendă cuprinzătoare de reforme cu o operațiune AMF de îndată ce sunt îndeplinite condițiile prealabile, inclusiv o plată conform înțelegerilor făcute în prealabil a programului FMI.

Comisia este pregătită să examineze orice altă nouă cerere de asistență macrofinanciară și, dacă este cazul, va propune partenerilor eligibili operațiuni AMF noi și/sau suplimentare.

Tabelul 1 oferă o prezentare generală a angajamentelor și a plăților aferente granturilor de asistență macrofinanciară, precum și a plăților aferente împrumuturilor AMF pentru 2021, 2022, 2023 și (cu titlu provizoriu) 2024.

Tabelul 1: Angajamente și plăți pentru granturile AMF și plățile aferente împrumuturilor AMF 2021-2024 (EUR) ⁽²⁴⁾

	2021	2022	2023	2024
Credite de angajamente pentru granturi în buget	227 200	30 114 460	45 423 330	57 367 177
Evaluări operaționale, evaluări <i>ex post</i>	227 200	114 460	423 330	750 000
Alte operațiuni posibile de AMF	-	30 000 000	45 000 000	56 617 177
Angajamente, total	227 200	30 114 460	45 423 330	57 367 177
Credite de plată pentru granturi în buget	362 400	20 868 187	39 880 000	57 367 177
Evaluări operaționale, evaluări <i>ex post</i>	362 400	-	218 845	750 000
AMF Moldova (UE 2022/563)	-	15 000 000	10 000 000	5 000 000
AMF Moldova (finanțare suplimentară) (UE 2023/1165)	-	-	22 500 000	22 500 000
Alte operațiuni posibile de AMF	-	-	-	29 117 177
Plăți, total	362 400	15 000 000	32 718 845	57 367 177
Credite neutilizate pentru plata granturilor		5 868 187	7 161 155	-
Plăți aferente împrumuturilor AMF				
AMF III Iordania (finalizată)	200 000 000	-	200 000 000	-
AMF Moldova	-	35 000 000	40 000 000	45 000 000
AMF de urgență pentru Ucraina	-	1 200 000 000	-	-
AMF excepțională pentru Ucraina	-	6 000 000 000	-	-
AMF suplimentară pentru Republica Moldova	-	-	50 000 000	50 000 000
AMF+ Ucraina	-	-	18 000 000 000	-
MFA Macedonia de Nord	-	-	-	100 000 000
AMF Egipt (în curs de pregătire)	-	-	-	1 000 000 000
Plăți aferente împrumuturilor AMF, total	200 000 000	7 235 000 000	18 290 000 000	1 195 000 000
Operațiuni AMF în contextul COVID-19				
AMF Moldova (finalizată)	50 000 000	-	-	-
AMF Ucraina (finalizată)	600 000 000	-	-	-
AMF Iordania (finalizată)	50 000 000	-	-	-
AMF Tunisia (finalizată)	300 000 000	300 000 000	-	-
AMF Albania (finalizată)	180 000 000	-	-	-
AMF Bosnia și	125 000 000	-	-	-

²⁴ Tabelul nu ia în considerare nicio propunere de noi operațiuni AMF de după aprilie 2024.

Herțegovina (parțial plătită)				
AMF Kosovo (finalizată)	50 000 000	-	-	-
AMF Muntenegru (finalizată)	30 000 000	-	-	-
AMF Macedonia de Nord (finalizată)	80 000 000	-	-	-
Plăți aferente împrumuturilor AMF în contextul COVID-19, total	1 465 000 000	300 000 000	-	-
Plăți aferente tuturor împrumuturilor AMF, total	1 665 000 000	7 535 000 000	18 290 000 000	1 195 000 000