



Bruselj, 11.6.2015
COM(2015) 290 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju makrofinančne pomoči tretjim državam v letu 2014

{SWD(2015) 115 final}

KAZALO

1. UVOD.....	3
2. OZADJE	3
2.1. Razvoj dogodkov v zadnjih letih.....	3
2.2. Okvirna uredba o makrofinančni pomoči.....	4
3. UKREPI MAKROFINANČNE POMOČI V LETU 2014.....	6
3.1. Pregled.....	6
3.2. Posamezni ukrepi v državah upravičenkah v letu 2014	7
3.2.1. <i>Gruzija</i>	7
3.2.3. <i>Kirgizistan</i>	8
3.2.4. <i>Tunizija</i>	9
3.2.5. <i>Ukrajina</i>	9
4. ZAGOTAVLJANJE PRAVILNE UPORABE SREDSTEV V OKVIRU MAKROFINANČNE POMOČI: OPERATIVNE OCENE IN NAKNADNA VREDNOTENJA.....	11
4.1. Operativne ocene.....	11
4.2. Naknadna vrednotenja.....	11
5. PROŠNJE ZA POMOČ IN PRIHODNJI PREDLOGI KOMISIJE – PRORAČUNSKI POLOŽAJ	11

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju makrofinančne pomoči tretjim državam v letu 2014

1. UVOD

Makrofinančna pomoč je finančni instrument EU, ki je namenjen obravnavi posebnih potreb po zunanjem financiranju držav, ki so zemljepisno, gospodarsko in politično povezane z EU. Cilja makrofinančne pomoči sta okrepitev makroekonomske in finančne stabilnosti v državah kandidatkah, potencialnih državah kandidatkah in sosednjih državah Evropske unije ter hkrati spodbujanje izvajanja ustreznih strukturnih reform. Dopolnjuje program prilagoditev in reform, dogovorjen z Mednarodnim denarnim skladom (v nadaljnjem besedilu: MDS), in je pogojena z njegovim obstojem. Makrofinančna pomoč je instrument plačilnobilancne pomoči. Lahko je v obliki posojil, pri čemer si Komisija potrebna sredstva izposodi na kapitalskih trgih, nato pa ta sredstva posodi državi upravičenki, ali pa, v posebnih okoliščinah, v obliki nepovratnih sredstev, ki se financirajo iz proračuna EU.

Leto 2014 sta zaznamovala napredek pri izvajanju več ukrepov makrofinančne pomoči, ki so bili v preteklosti odloženi (za Gruzijo, Jordanijo, Kirgizistan in Tunizijo), ter hitro poslabšanje političnih in gospodarskih razmer v Ukrajini, kar je sprožilo številne obsežne ukrepe makrofinančne pomoči.

To letno poročilo je pripravljeno v skladu z obveznostjo obveščanja Komisije, kot je določena v številnih različnih sklepih Sveta ter skupnih sklepih Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih makrofinančne pomoči. Letnemu poročilu je priložen delovni dokument služb Komisije, ki vsebuje podrobnejše informacije o makroekonomskem okolju in izvajanju posameznih ukrepov makrofinančne pomoči ter njihovo analizo.

2. OZADJE

2.1. Razvoj dogodkov v zadnjih letih

Zaradi svetovne gospodarske in finančne krize v obdobju 2008–2009, ki je zelo prizadela gospodarstva v vzponu v sosedstvu Evropske unije, se je zelo povečalo število prošelj za finančno podporo EU, vključno s prošnjami za makrofinančno pomoč. Ob koncu leta 2009 je Svet ministrov sprejel štiri programe makrofinančne pomoči za Armenijo, Bosno in Hercegovino, Gruzijo in Srbijo. Leta 2009 je bil poleg tega za eno leto podaljšan predhodno odobren ukrep makrofinančne pomoči Kosovu¹. Leta 2010 sta sozakonodajalca EU, tj. zaradi začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe Svet in Evropski parlament, odobrila še dva programa za pomoč Ukrajini in Moldaviji. Ukrepi za Gruzijo

¹ To poimenovanje ne vpliva na stališča o statusu ter je v skladu z Resolucijo Varnostnega Sveta OZN 1244 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

in Kosovo so se zaključili leta 2010. Komisija je v letih 2011, 2012 in 2013 zaključila izvajanje programov makrofinančne pomoči za Armenijo, Moldavijo, Bosno in Hercegovino ter Srbijo.

Splošne gospodarske razmere so se leta 2010 in v začetku leta 2011 znatno izboljšale, kar je nekoliko zmanjšalo pritisk na plačilne bilance v državah, ki so upravičene do makrofinančne pomoči. To je povzročilo zmanjšanje števila novih predlaganih ali odobrenih ukrepov makrofinančne pomoči, saj je Komisija predlagala le dva ukrepa (za Gruzijo in za Kirgizistan, oba pa je predlagala leta 2011). Občutno zmanjšanje števila novih odobrenih ukrepov makrofinančne pomoči je bilo tudi posledica zamud v zakonodajnem postopku, ki jih je povzročilo nestrinjanje sozakonodajalcev o tem, kako naj se uporablja nova uredba o postopku v odboru pri sklepih o mikrofinančni pomoči. To vprašanje je bilo rešeno šele leta 2013².

Od druge polovice leta 2011 so se pogoji financiranja na svetovnih kapitalskih trgih bistveno poslabšali, kar je delno posledica učinkov dolžniške krize v euroobmočju. Poleg tega se je zaradi arabske pomladi ter posledičnih političnih in gospodarskih pretresov v arabskih sredozemskih partnerskih državah povečal pritisk na proračune in zunanje finančne položaje teh držav. Zaradi teh dogodkov se je v letih 2012 in 2013 povečalo povpraševanje po makrofinančni pomoči, saj so za podporo zaprosili Egipt, Jordanija in Tunizija. Sklepa o zagotovitvi makrofinančne pomoči Jordaniji in Tuniziji sta sozakonodajalca sprejela decembra 2013 in maja 2014, predlog sklepa Komisije o zagotovitvi makrofinančne pomoči Egiptu pa je bil začasno zaustavljen do sklenitve programa izplačil MDS med Egiptom in MDS ter kot odgovor na politične dogodke v navedeni državi.

Leta 2014 sta konflikt v vzhodni Ukrajini in očitno poslabšanje gospodarskih in finančnih razmer v državi sprožila makrofinančno pomoč v doslej največjem obsegu, in sicer v celoti v obliki posojil. Ko je ukrajinski parlament ratificiral ustrezne dokumente o makrofinančni pomoči, so se začela izvajati izplačila v okviru dveh sklepov, ki sta bila sprejeta v letih 2002 in 2010. Poleg tega je Svet aprila 2014 sprejel nov ukrep makrofinančne pomoči za Ukrajino v okviru nujnega postopka (člen 213 PDEU), ki je bil v celoti izplačan leta 2014.

2.2. Okvirna uredba o makrofinančni pomoči

Že leta 2003 je Evropski parlament opredelil dolgotrajen postopek odločanja kot eno glavnih pomanjkljivosti instrumenta makrofinančne pomoči. V okviru takratnega sistema je Svet sprejemal sklepe o posameznih ukrepih makrofinančne pomoči za vsak primer posebej po posvetovanju z Evropskim parlamentom. Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 Evropski parlament in Svet sprejemata zakonodajne sklepe o posameznih ukrepih makrofinančne pomoči po rednem zakonodajnem postopku (soodločanje), zato je postopek odločanja še daljši. Kot je pokazala finančna in dolžniška

² Za več podrobnosti glej poročili Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju makrofinančne pomoči tretjim državam v letih 2012 (COM(2013) 426) in 2013 (COM(2014) 372).

kriza, je za učinkovito obvladovanje izrednih makroekonomskih in finančnih razmer potreben instrument za odzivanje na krizo, ki se lahko hitro in učinkovito uporabi.

Kot odgovor na potrebo po pospešitvi postopka odločanja in poenostavitvi instrumenta makrofinančne pomoči je Komisija 4. julija 2011 vložila predlog okvirne uredbe o splošnih določbah v zvezi z makrofinančno pomočjo tretjim državam³. Glavni cilji predloga so bili: (i) izboljšati učinkovitost makrofinančne pomoči s hitrejšim in učinkovitejšim postopkom odločanja, (ii) uskladiti ta postopek s postopki drugih finančnih instrumentov, zlasti tistih, ki so povezani z zunanjimi odnosi, ter (iii) formalizirati, pojasniti in poenostaviti pravila, ki urejajo makrofinančno pomoč.

O predlogu so potekale obsežne razprave z Evropskim parlamentom in Svetom. Komisija je menila, da je bila narava njenega predloga spremenjena med dolgotrajnim zakonodajnim postopkom in da bi okvirna uredba o makrofinančni pomoči, če bi bila sprejeta, pomenila hujšo kršitev medinstitucionalnega ravnotežja, zlasti ker bi vplivala na pravico Komisije do zakonodajne pobude⁴. Zato se je Komisija 8. maja 2013 odločila umakniti svoj predlog.

Ko je Komisija umaknila svoj predlog, je Svet 18. julija 2013 vložil ničnostno tožbo zoper Komisijo na Sodišče v skladu s členom 263 PDEU⁵. Sodišče je v svoji sodbi z dne 14. aprila 2015 zavrnilo tožbo Sveta in razsodilo, da je Komisija upravičeno umaknila predlog. Sodišče je potrdilo tudi, da je Komisija ravnala ustrezno, ko je umaknila svoj predlog, saj bi spremembe, ki sta jih predlagala sozakonodajalca, temeljito izkrivile predlog, pri čemer bi preprečile, da se dosežejo njegovi glavni cilji. Zato zakonodajne sklepe o posameznih ukrepih makrofinančne pomoči še vedno sprejemata Evropski parlament in Svet za vsak primer posebej po rednem zakonodajnem postopku⁶.

Nedavne izkušnje, zlasti potreba po hitrem začetku izvajanja novih ukrepov makrofinančne pomoči v Ukrajini v letih 2014 in 2015, so spet izpostavile potrebo po zagotavljanju, da se makrofinančna pomoč kot instrument v sili lahko hitro mobilizira v kriznih razmerah. Komisija bo še naprej proučevala načine za izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti postopka odločanja.

³ COM(2011) 396 final, 4.7.2011.

⁴ Za več podrobnosti glej Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju makrofinančne pomoči tretjim državam v letu 2013 (COM(2014) 372).

⁵ Zadeva C-409/13.

⁶ V okviru sprejetja Sklepa št. 778/2013/EU o zagotavljanju nadaljnje makrofinančne pomoči Gruziji sta Evropski parlament in Svet sprejela skupno izjavo, ki prikazuje kompromise, ki sta jih zakonodajalca sklenila med pogajanja o okvirni uredbi in spravnim postopkom za sklep o Gruziji (UL L 218, 14.8.2013, str. 18). Izjava je politično soglasje in ni pravno zavezujoča.

3. UKREPI MAKROFINANČNE POMOČI V LETU 2014

3.1. Pregled

Leta 2014 je bil dosežen napredek pri naslednjih sklepih o makrofinančni pomoči:

- Avgusta 2013 sta zakonodajalca sprejela predlog Komisije iz leta 2011 o zagotovitvi makrofinančne pomoči Gruziji v višini 23 milijonov EUR v obliki posojil in 23 milijonov EUR v obliki nepovratnih sredstev. Dokumenti o makrofinančni pomoči so bili podpisani leta 2014. Nepovratna sredstva prve tranše (13 milijonov EUR) so bila izplačana januarja 2015, posojila (10 milijonov EUR) pa aprila. Izplačilo druge tranše (v višini 23 milijonov EUR) naj bi se po načrtih izvedlo poleti 2015, če bo program MDS potekal po načrtih in če bo Gruzija izvajala ukrepe politike, ki so bili dogovorjeni v memorandumu o soglasju.
- Aprila 2013 je Komisija predlagala nov sklep o zagotovitvi posojil v višini 180 milijonov EUR Jordaniji, ki je bil sprejet decembra 2013. Memorandum o soglasju in sporazum o posojilu so jordanski organi in EU podpisali marca 2014. Prva tranša (100 milijonov EUR) je bila izplačana februarja 2015. Druga tranša naj bi se prav tako izplačala leta 2015.
- Predlog Komisije iz leta 2011 o zagotovitvi izredne makrofinančne pomoči Kirgizistanu v višini 15 milijonov EUR v obliki posojil in 15 milijonov EUR v obliki nepovratnih sredstev je bil sprejet oktobra 2013. Dokumenti o makrofinančni pomoči so bili podpisani leta 2014, kirgiški parlament pa jih je ratificiral februarja 2015. Po načrtih naj bi se izplačilo prve in druge tranše izvedlo v letu 2015.
- Decembra 2013 je Komisija predstavila nov predlog o zagotovitvi makrofinančne pomoči Tuniziji v višini do 250 milijonov EUR v obliki posojil. Zakonodajalca sta sklep sprejela maja 2014, podpisana memorandum o soglasju in sporazum o posojilu pa je tunizijski parlament ratificiral marca 2015. Med zakonodajnim postopkom se je znesek pomoči zvišal na 300 milijonov EUR. Pomoč naj bi se izvajala v letih 2015 in 2016, izplačilo prve tranše (100 milijonov EUR) pa je načrtovano za maj.

Ukrajini so bila leta 2014 izplačana posojila v višini 1,36 milijarde EUR v okviru dveh programov makrofinančne pomoči. S prvim programom (makrofinančna pomoč I) se je na podlagi sklepov, sprejetih v letih 2002 in 2010, zagotovila makrofinančna pomoč v višini 610 milijonov EUR. Prva tranša v višini 100 milijonov EUR je bila izplačana maja 2014, in sicer kmalu po tem, ko je MDS odobril nov dvoletni „stand-by“ kreditni aranžma za Ukrajino. Druga tranša v višini 260 milijonov EUR je bila izplačana novembra 2014, tretja tranša (250 milijonov EUR) pa je bila izplačana aprila 2015. Aprila 2014 je Svet v okviru nujnega postopka (člen 213 PDEU) odobril drugi program makrofinančne pomoči Ukrajini v višini 1 milijarde EUR v obliki posojil (makrofinančna pomoč II). Celotni znesek je bil izplačan v dveh tranšah v višini 500 milijonov EUR junija in decembra 2014. Dne 8. januarja 2015 je Komisija predlagala tretji program makrofinančne pomoči v višini do 1,8 milijarde EUR v obliki posojil, ki sta ga Evropski parlament in Svet sprejela 15. aprila 2015. Skupaj navedeni trije ukrepi makrofinančne

pomoči Ukrajini znašajo 3,41 milijarde EUR, kar je največja finančna pomoč EU tretji državi v tako kratkem obdobju.

3.2. Posamezni ukrepi v državah upravičenkah v letu 2014

3.2.1. Gruzija

Leta 2013 je bil sprejet sklep o programu makrofinančne pomoči Gruziji v skupni vrednosti 46 milijonov EUR. Makrofinančna pomoč, ki bo sestavljena iz 50 % posojil in 50 % nepovratnih sredstev, se bo izplačala v dveh tranšah. Ko je Gruzija julija 2014 sklenila nov program izplačil z MDS, so ponovno začela potekati pogajanja o makrofinančni pomoči (zaustavljena so bila od leta 2011, ker Gruzija ni črpala sredstev iz obstoječega programa MDS). Dokumenti o makrofinančni pomoči so bili podpisani in gruzijski parlament jih je ratificiral decembra 2014, kjer je bilo to potrebno. Nepovratna sredstva prve tranše (13 milijonov EUR) so bila izplačana januarja 2015, posojila (10 milijonov EUR) pa aprila 2015. Izplačilo druge tranše makrofinančne pomoči (v višini 23 milijonov EUR) je predvideno v drugi polovici leta 2015, kar je odvisno od tega, ali bo Gruzija program MDS izvajala po načrtih in izvajala ukrepe, ki so bili dogovorjeni v memorandumu o soglasju.

Medtem ko se je rast BDP v Gruziji zvišala s 3,2 % leta 2013 na 4,7 % leta 2014, kar je odražalo rastočo potrošnjo in okrepitev zasebnih naložb, so makroekonomske razmere ostale občutljive. V skladu z rastjo se je inflacija leta 2014 zvišala na 3,1 % kljub blažilnemu učinku padajočih cen nafte. Po neugodnem razvoju deviznega tečaja v Rusiji in drugih državah Skupnosti neodvisnih držav (SND) od novembra 2014 se je vrednost larija glede na dolar zelo zmanjšala, kar je spodbudilo pričakovanja glede rasti inflacije. Centralna banka se je odzvala tako, da je februarja 2015 zvišala svojo ključno obrestno mero na 4,5 %. Ker vlada od leta 2013 prevzema bolj socialno vključujoč ekonomski model, vključno s sprejetjem univerzalnega sistema zdravstvenega varstva, so se povečali pritiski na proračun, fiskalni primanjkljaj pa se je povišal z 2,6 % BDP leta 2013 na 2,9 % BDP leta 2014. Leta 2014 so se ponovno povečali zunanji pritiski. Primanjkljaj tekočega računa se je s 5,9 % BDP leta 2013 zvišal na 9,6 % BDP, saj se je zaradi gospodarske rasti povečal uvoz, izvoz in nakazila pa je prizadelo neugodno zunanje okolje. Napredek v zvezi s strukturnimi reformami je bil v letu 2014 zadovoljiv, saj se je dodatno povečal obseg kritja univerzalnega zdravstvenega varstva, poleg tega pa so se znatno izboljšali konkurenčnost, davčna preglednost in nadzor nad bankami. Decembra 2014 je odbor MDS zaključil prvi pregled programa triletnega „stand-by“ kreditnega aranžmaja v vrednosti 154 milijonov USD, o katerem je bil sprejet dogovor julija 2014.

3.2.2. Jordanija

Po uradni prošnji Jordanije za makrofinančno pomoč decembra 2012 je Komisija 29. aprila 2013 sprejela predlog sklepa o zagotovitvi makrofinančne pomoči v višini do 180 milijonov EUR v obliki srednjeročnega posojila. Evropski parlament in Svet sta sklep sprejela 11. decembra 2013. V začetku leta 2014 so se zaključila pogajanja o memorandumu o soglasju, ki določa ukrepe gospodarske politike, ki jih morajo sprejeti jordanski organi, in sporazumu o posojilu. Dokumenta sta bila podpisana marca 2014. Makrofinančna pomoč Jordaniji naj bi v skladu z načrti dopolnjevala sredstva, ki jih je

zagotovil MDS v okviru veljavnega „stand-by“ kreditnega aranžmaja. Prva tranša (100 milijonov EUR) je bila izplačana februarja 2015, druga pa naj bi se po načrtih izplača jeseni leta 2015.

Čeprav je Jordanija izpostavljena večji nestabilnosti v regiji (vključno s sirskim konfliktom, ki še vedno traja, in terorističnimi dejanji na Sinajskem polotoku, ki še vedno vplivajo na oskrbo s plinom iz Egipta), se je njeno gospodarstvo leta 2014 razširilo. Rast realnega BDP se je z 2,8 % leta 2013 zvišala na 3,1 %, kar je posledica okrevanja v sektorjih rudarstva, gradbeništva, javnih služb in turizma ter velikega dotoka tujih nepovratnih sredstev. Inflacija je ostala na nizki ravni, kar je omogočilo bolj kompromisno naravnost monetarne politike leta 2014. Fiskalni primanjkljaj (ob upoštevanju tujih nepovratnih sredstev in prenosov nacionalnemu podjetju za proizvodnjo in distribucijo električne energije NEPCO) se je nekoliko znižal z 11,5 % BDP leta 2013 na 10 % leta 2014, kar je posledica večjih davčnih prilivov in precejšnjega pritoka tujih nepovratnih sredstev. Plačilna bilanca se je izboljšala zaradi precejšnjega pritoka uradnih nepovratnih sredstev in kapitala, zlasti iz držav Sveta za sodelovanje v Zalivu (GCC). Skupna tuja nepovratna sredstva naj bi se po ocenah zvišala z 2,7 % leta 2013 na 7 % BDP leta 2014. Napredek v zvezi s strukturnimi reformami je mešan, saj je bilo za dlje časa odloženo sprejetje revidiranega zakona o dohodnini. Novembra 2014 se je uspešno zaključil peti pregled programa MDS. To je omogočilo izplačilo 129 milijonov USD, kar pomeni, da skupna izplačila od začetka programa znašajo približno 1,4 milijarde USD (od skupaj 2 milijard USD).

3.2.3. Kirgizistan

Etnično in politično nasilje sta povzročila velik upad gospodarske dejavnosti in precejšno vrzel zunanjsega financiranja, zato se je EU na mednarodni donatorski konferenci v Biškeku julija 2010 zavezala, da bo podprla okrevanje Kirgizistana. Tako je Komisija decembra 2011 sprejela predlog sklepa o zagotovitvi makrofinančne pomoči v višini do 30 milijonov EUR (15 milijonov EUR v obliki posojil in 15 milijonov EUR v obliki nepovratnih sredstev). To je bil izreden ukrep makrofinančne pomoči, saj je Kirgizistan zunaj običajnega geografskega območja uporabe instrumenta makrofinančne pomoči, vendar je bil utemeljen zaradi močnega prodemokratskega političnega gibanja in gibanja za gospodarske reforme v državi ter dejstva, da je Kirgizistan del regije, ki je za EU gospodarsko in politično zelo pomembna. Sklep o makrofinančni pomoči je bil sprejet oktobra 2013. Dokumenti o makrofinančni pomoči so bili podpisani konec leta 2014, kirgiški parlament pa jih je ratificiral februarja 2015. Izplačilo prve in druge tranše je načrtovano za leto 2015.

Po uspešnem letu 2013, ko se je BDP zvišal za 10,5 % zaradi okrevanja proizvodnje zlata, se je kirgiško gospodarstvo leta 2014 bistveno upočasnilo, rast BDP pa je bila ocenjena na 3,6 %. To je posledica upočasnitve zunanje trgovine, manjših nakazil (kar je povezano z recesijo v Rusiji in upočasnitvijo gospodarske rasti drugih glavnih trgovskih partnerjev, zlasti držav SND) in zmanjšane proizvodnje zlata. Lokalni valuti se je leta 2014 za 16,3 % zmanjšala vrednost glede na dolar, letna inflacija pa je februarja 2015 dosegla 10,9 %. Ker je centralna banka posredovala na deviznem trgu, da bi odbila depreciacijske pritiske, so se njene rezerve med julijem 2014 in januarjem 2015 zmanjšale za 17,1 %. Fiskalni primanjkljaj je bil leta 2014 ocenjen na 3,7 % BDP, javni dolg pa na 54,1 % BDP. Primanjkljaj tekočega računa je leta 2014 ostal na visoki ravni,

saj je znašal 13,7 % BDP. Plačilna bilanca je zato še vedno občutljiva. V tem okviru so kirgiški organi MDS zaprosili za naslednji dogovor. Pogajanja so se uspešno zaključila v začetku leta 2015 in odbor MDS je aprila 2015 odobril nov triletni program v okviru razširjenega kreditnega programa. Čeprav se izvaja nacionalna strategija za trajnostni razvoj za obdobje 2013–2017, napredek v finančnem sektorju zaostaja za pričakovanji. Parlament še vedno ni potrdil zakonika o bančništvu, ki bi okrepil predpise o bančništvu ter pooblastila in neodvisnost centralne banke.

3.2.4. Tunizija

Junija 2013 je odbor MDS odobril nov 24-mesečni „stand-by“ kreditni aranžma s Tunizijo v višini 1,75 milijarde USD. V tem okviru je tunizijska vlada avgusta 2013 zaprosila za makrofinančno pomoč EU v višini 500 milijonov EUR. Komisija se je odzvala tako, da je decembra 2013 vložila predlog o zagotovitvi makrofinančne pomoči v višini do 250 milijonov EUR v obliki posojila, ki se izplača v treh enakih tranšah. Med razpravami v Evropskem parlamentu in Svetu se je znesek pomoči zvišal na 300 milijonov EUR. Sozakonodajalca sta sklep o tem ukrepu makrofinančne pomoči sprejela maja 2014. Sprejet je bil dogovor o memorandumu o soglasju in sporazumu o posojilu, ki sta bila podpisana med julijem in septembrom 2014, tunizijski parlament pa ju je ratificiral marca 2015. Izplačilo prve tranše naj bi se po načrtih izvedlo maja 2015, izplačilo druge in tretje tranše pa je odvisno od tega, ali se bo program MDS izvajal po načrtih in ali bodo tunizijski organi izpolnjevali pogoje o makrofinančni pomoči, ki so določeni v memorandumu o soglasju.

Rast realnega BDP je leta 2014 ostala na nizki ravni pri 2,3 % v primerjavi z 2,4 % leta 2013. Politična negotovost in napete varnostne razmere so še naprej oteževale gospodarsko dejavnost. Inflacija je leta 2014 v povprečju znašala 5,5 % in se zmanjšuje. Fiskalno in zunanje neravnovesje ostaja znatno, kar ustvarja velike potrebe po financiranju. Fiskalni primanjkljaj za leto 2014 bo nižji od cilja programa MDS (4,8 % BDP v primerjavi z začetno napovedjo 6,7 % BDP), vendar je to večinoma posledica nizke porabe v proračunu za naložbe in odloga nekaterih odhodkov na leto 2015 ter ni posledica optimalnega zmanjšanja v proračunu za periodične odhodke. Na zunanjem področju je primanjkljaj tekočega računa leta 2014 ostal na visoki ravni, in sicer pri 8,9 % BDP v primerjavi z 8,3 % BDP leta 2013. Rezerve so konec leta 2014 znašale skoraj 7,8 milijarde USD, kar predstavlja le tri mesece uvoza v primerjavi z začetnim ciljem v višini 9 milijard USD v skladu s programom MDS. Decembra 2014 je MDS zaključil peti pregled programa tekočega „stand-by“ kreditnega aranžmaja. MDS je priznal, da so bila izpolnjena vsa merila uspešnosti in da je bil dosežen napredek pri velikem številu strukturnih reform kljub neugodnemu gospodarskemu, socialnemu in varnostnemu okolju.

3.2.5. Ukrajina

Ob upoštevanju gospodarskih razmer v Ukrajini na začetku leta 2014, ki so se hitro slabšale, in bistvenega poslabšanja njene plačilne bilance je Svet aprila 2014 v okviru nujnega postopka (člen 213 PDEU) sprejel nov ukrep makrofinančne pomoči državi. Program je sestavljalo posojilo v višini do 1 milijarde EUR, ki se izplača v dveh enakih tranšah po 500 milijonov EUR. Ta dogovor (makrofinančna pomoč II) je dopolnjeval drug program makrofinančne pomoči (makrofinančna pomoč I), ki je bil vzpostavljen v

okviru dveh sklepov (ki sta bila sprejeta leta 2002 in 2010), njegova vrednost pa je znašala 610 milijonov EUR v obliki posojil, ki se izplačajo v treh tranšah. Zato je Ukrajini na voljo makrofinančna pomoč v višini 1,61 milijarde EUR⁷. Izplačila v okviru teh dveh programov so postala mogoča, ko je odbor MDS aprila 2014 odobril nov dvoletni „stand-by“ kreditni aranžma. Ukrajina je leta 2014 prejela 1,36 milijarde EUR makrofinančne pomoči, vključno s celotnim zneskom v višini 1 milijarde EUR v okviru sklepa o makrofinančni pomoči II. Zadnja tranša makrofinančne pomoči I v višini 250 milijonov EUR je bila izplačana aprila 2015.

Po dveh letih stagnacije je gospodarstvo Ukrajine leta 2014 zajela velika recesija, ki je posledica krize zaupanja, ki so jo povzročili oboroženi spopadi v vzhodnem delu države. Ta kriza je povzročila velik padec vrednosti valute ter manjšo naložbeno dejavnost in potrošnjo. Konflikt je povzročil izgubo proizvodne zmogljivosti na vzhodu države, kjer je industrijsko središče države, kar je prispevalo k zmanjšanju BDP leta 2014 za 6,8 % v realnem smislu. Šibkejša valuta in znatno povečanje cen pod vladnim nadzorom sta zelo pospešila inflacijo indeksa cen življenjskih potrebščin (ICŽP). Obenem se je kljub številnim popravnim ukrepom (tako na področju prihodkov kot na področju odhodkov) skupni fiskalni primanjkljaj leta 2014 poslabšal na ocenjenih 10,3 % BDP, javni dolg pa se je ob koncu leta 2014 strmo povečal na ocenjenih 70,2 % BDP. Na zunanjem področju so prilagoditev primanjkljaja tekočega računa (z 8,7 % leta 2013 na 4,0 % leta 2014), ki je bila posledica manjšega uvoza, spremljali precejšnji finančni odlivi zasebnega sektorja in plačila zaostalih plačil za plin. Zato so se bruto mednarodne rezerve Ukrajine v letu 2014 zmanjšale za skoraj 60 % (10 milijard EUR) na le 6,2 milijarde EUR ob koncu leta. Recesija in padec vrednosti valute, ki sta posledici krize zaupanja, sta ovirali bančni sektor, kar je povzročilo velike odlive depozitov, znatne operativne izgube in naraščajoči delež nedonosnih posojil. Centralna banka je v prizadevanju, da bi stabilizirala sektor, začela čistiti bilance stanja bank, ki niso sposobne preživeti, in izvajati obsežno dokapitalizacijo v sektorju. Prav tako je bila sprejeta reforma v energetske sektorju in sektorju upravljanja javnih financ, ki je temeljila na podpornih programih z mednarodnimi upniki, vključno z EU.

Zaradi nadaljnje slabitve gospodarske dejavnosti in slabšanja plačilne bilance je mednarodna skupnost pod vodstvom MDS oblikovala nov sveženj finančne podpore za Ukrajino. V tem okviru je država septembra 2014 zaprosila za nov program makrofinančne pomoči, zanj pa je ponovno zaprosila decembra 2014. Ob upoštevanju velikih dodatnih potreb po zunanjem financiranju in za zagotovitev podpore ambicioznemu reformnemu programu ukrajinskih organov je Komisija 8. januarja 2015 vložila predlog za nov program makrofinančne pomoči v višini do 1,8 milijarde EUR v obliki posojil (makrofinančna pomoč III). Sozakonodajalca sta sklep o tem novem programu makrofinančne pomoči sprejela aprila 2015. Po načrtih se bo izplačala v treh enakih tranšah v obdobju 2015–2016. Dne 11. marca 2015 je odbor MDS odobril nov štiriletni aranžma v okviru instrumenta za povečanje posojil za Ukrajino (posebne

⁷ Dva programa makrofinančne pomoči sta pomemben element paketa pomoči za Ukrajino v višini več kot 11 milijard EUR, ki je bil napovedan 5. marca 2014 (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm). Poleg makrofinančne pomoči paket vključuje podporo, ki se zagotovi z drugimi finančnimi instrumenti, kot so na primer razvojna pomoč v obliki nepovratnih sredstev ter finančna sredstva Evropske investicijske banke in Evropske banke za obnovo in razvoj.

pravice črpanja v višini 12,348 milijarde EUR, kar znaša približno 17,5 milijarde USD). Nadomestil je dvoletni „stand-by“ kreditni aranžma, o katerem je bil dogovor sprejet aprila 2014.

4. ZAGOTAVLJANJE PRAVILNE UPORABE SREDSTEV V OKVIRU MAKROFINANČNE POMOČI: OPERATIVNE OCENE IN NAKNADNA VREDNOTENJA

4.1. Operativne ocene

V skladu z zahtevami iz finančne uredbe EU Komisija ob pomoči zunanjih svetovalcev izvaja operativne ocene, da bi pridobila ustrezna zagotovila o delovanju upravnih postopkov in finančnih tokov držav upravičenk.

Operativne ocene se osredotočajo na sisteme upravljanja javnih financ, zlasti postopke in organiziranost ministrstev za finance in centralnih bank ter podrobneje na upravljanje računov, ki prejemajo sredstva EU. Poleg tega je posebna pozornost namenjena načinu delovanja institucij za zunanjo revizijo, njihovi neodvisnosti, delovnim programom in učinkovitosti njihovega nadzora. Pregledajo se tudi postopki javnih naročil na centralni ravni. Leta 2014 je Komisija izvedla eno operativno oceno v Ukrajini v okviru priprave za nov ukrep makrofinančne pomoči, ki je bil odobren v tem letu.

4.2. Naknadna vrednotenja

V skladu s finančno uredbo EU Komisija izvaja naknadna vrednotenja programov makrofinančne pomoči⁸, da bi ocenila učinek programov makrofinančne pomoči. Glavna cilja sta: (i) analiza učinka na gospodarstvo države upravičenke in zlasti na trajnost njenega zunanjega položaja ter (ii) ocena dodane vrednosti ukrepa EU. Naknadno vrednotenje ukrepa makrofinančne pomoči Bosni in Hercegovini se je začelo izvajati leta 2014, zaključeno pa je bilo marca 2015.

5. PROŠNJE ZA POMOČ IN PRIHODNJI PREDLOGI KOMISIJE – PRORAČUNSKI POLOŽAJ

Program ukrepov makrofinančne pomoči za leto 2015 je naslednji:

- (i) izvajanje petih že odobrenih sklepov o ukrepih makrofinančne pomoči Gruziji, Jordaniji, Kirgizistanu, Tuniziji in Ukrajini (zadnja tranša makrofinančne pomoči I);
- (ii) izvajanje novega sklepa o makrofinančni pomoči III Ukrajini, ki je bil sprejet aprila 2015, in
- (iii) odobritev morebitnih novih programov na podlagi prošenj Armenije in Egipta, ki sta bili do sedaj prejeti, in novih prošenj, ki se lahko prejmejo (zlasti pričakovane prošnje Moldavije).

⁸ Vsa naknadna vrednotenja so na voljo na spletnem mestu GD ECFIN: http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm.

Kot je bilo navedeno zgoraj, bi se morali ukrepi makrofinančne pomoči za Gruzijo, Jordanijo in Kirgizistan ter ukrep makrofinančne pomoči I za Ukrajino po načrtih v celoti izplačati leta 2015, program s Tunizijo in ukrep makrofinančne pomoči III za Ukrajino pa se bosta izplačala v obdobju 2015–2016. Vendar bodo navedeni ukrepi v celoti izvedeni le, če bodo izpolnjeni pogoji politike, določeni v ustreznih memorandumih o soglasju.

Februarja 2014 je Komisija od Armenije prejela novo prošnjo za makrofinančno pomoč. Vendar se plačilnobilančni položaj Armenije ni štel za dovolj kritičnega, da bi upravičeval predlog Komisije o makrofinančni pomoči, čeprav je bil 7. marca 2014 odobren nov dogovor o financiranju z MDS (v okviru instrumenta za povečanje posojil v višini 125 milijonov USD). Komisija podrobno spremlja gospodarske in finančne razmere v Armeniji, zlasti zaradi težavnejšega zunanjega gospodarskega okolja, s katerim se država sooča od konca leta 2014.

Novembra 2012 je Egipt ponovno zaprosil za makrofinančno pomoč v višini 500 milijonov EUR. Komisija je proučevala vložitev predloga, ki bi verjetno zajemal posojilo v višini 450 milijonov EUR in nepovratna sredstva v višini 50 milijonov EUR. Poleg tega je bila junija 2013 izdelana operativna ocena, ki je analizirala finančne tokove in nadzor egiptovskega sistema upravljanja javnih financ. Vendar je bil predlog o makrofinančni pomoči začasno zaustavljen do sklenitve programa izplačil MDS med Egiptom in MDS ter zaradi razvoja političnih dogodkov od julija 2013.

Komisija pričakuje, da bo leta 2015 prejela uradno prošnjo za makrofinančno pomoč od Moldavije zaradi slabšanja gospodarskih razmer in razprav z MDS o morebitnem novem programu.

V preglednici spodaj je predstavljen pregled prevzetih obveznosti in izplačil nepovratnih sredstev v okviru makrofinančne pomoči za leta 2013, 2014 in 2015 (okvirno). Napoved za leto 2015 je začasna in vključuje samo ukrepe makrofinančne pomoči, za katere je Komisija že predlagala sklep ali pa sta jih sozakonodajalca že odobrila.

Neodplačana posojila v okviru makrofinančne pomoči so ob koncu leta 2014 znašala 1 842 milijonov EUR. Zneski se jamčijo s proračunom EU prek jamstvenega sklada za zunanje ukrepe⁹, ki krije tudi posojila Euratoma in posojila Evropske investicijske banke (EIB) tretjim državam. Jamstveni sklad je določen na 9 % zneska makrofinančne pomoči, posojil Euratoma in posojil EIB tretjim državam. Zagotovi se iz proračuna EU v obliki posojil. Ocenjuje se, da bodo izplačila makrofinančne pomoči v obliki posojil leta 2015 dosegla 1,9 milijarde EUR, kar bi ustrezalo približno 168 milijonom EUR znotraj jamstvenega sklada. Vendar ti podatki ne vključujejo možnih novih ukrepov makrofinančne pomoči, za katere Komisija še ni predstavila predlogov.

⁹ Za več informacij glej Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o jamstvih, ki jih krije splošni proračun (COM(2014) 540).

Prevzete obveznosti ter izplačila nepovratnih sredstev in posojil makrofinančne pomoči 2013–2015 (EUR)			
	2013	2014	2015 (okvirno)*
Odobritve za prevzem obveznosti za nepovratna sredstva v proračunu	94 550 000	60 000 000	77 955 000
Operativne ocene, naknadna vrednotenja, študije javne porabe in finančne odgovornosti	173 856	181 874	250 000
Makrofinančna pomoč Kirgizistanu (sklep je sprejet)		15 000 000	
Makrofinančna pomoč Gruziji (sklep je sprejet)		23 000 000	
Drugi morebitni ukrepi makrofinančne pomoči (za Moldavijo, Egipt, Armenijo itd.)			sklep še ni sprejet
Prevzete obveznosti, skupaj	173 856	38 181 874	
Neprevzeta sredstva, dodeljena iz proračuna	94 376 144	21 818 126	
Odobritve plačil za nepovratna sredstva v proračunu	56 339 890	52 153 011	74 218 061
Operativne ocene, naknadna vrednotenja, študije javne porabe in finančne odgovornosti	529 345	179 806	
Makrofinančna pomoč Kirgizistanu (sklep je sprejet)			15 000 000
Makrofinančna pomoč Gruziji (sklep je sprejet)			23 000 000
Drugi morebitni ukrepi makrofinančne pomoči (za Moldavijo, Egipt, Armenijo itd.)			sklep še ni sprejet
Plačila, skupaj	529 345	179 806	
Neuporabljene dodelitve za plačila nepovratnih sredstev	55 810 545	51 973 205	
Izplačila posojil v okviru makrofinančne pomoči			
Bosna in Hercegovina (sklep je sprejet)	100 000 000		
Ukrajina I (sklep je sprejet)		360 000 000	250 000 000
Ukrajina II (sklep je sprejet)		1000 000 000	
Gruzija (sklep je sprejet)			23 000 000
Jordanija (sklep je sprejet)			180 000 000
Tunizija (sklep je sprejet)**			200 000 000
Kirgizistan (sklep je sprejet)			15 000 000
Ukrajina III (predlog je sprejet)**			1200 000 000
Drugi morebitni ukrepi makrofinančne pomoči (za Moldavijo, Egipt, Armenijo itd.)			
Izplačila posojil v okviru makrofinančne pomoči, skupaj	100 000 000	1360 000 000	1868 000 000

* Razen podatkov za odobrena proračunska sredstva, ki ustrezajo proračunu, ki je bil sprejet za leto 2015.

** Leta 2015 naj bi se po načrtih izplačali le dve tranši od treh. Izplačilo zadnje tranše se načrtuje za leto 2016.