



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 28.6.2012 г.
COM(2012) 339 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ
относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2011 г.

{SWD(2012) 181 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение.....	3
2.	Контекст	4
2.1.	Тенденции през 2011 г.	4
2.2.	Рамков регламент относно макрофинансова помощ	5
3.	Операции за макрофинансова помощ през 2011 г.	6
3.1.	Общ преглед.....	6
3.2.	Отделни операции в държавите бенефициери през 2011 г.	7
3.2.1.	Западните Балкани	7
3.2.1.1.	Босна и Херцеговина.....	7
3.2.1.2.	Сърбия	7
3.2.2.	Източни съседни държави	8
3.2.2.1.	Армения.....	8
3.2.2.2.	Грузия	8
3.2.2.3.	Република Молдова.....	9
3.2.2.4.	Украйна	10
3.2.3.	Централна Азия	11
3.2.3.1.	Киргизката република.....	11
4.	Осигуряване на правилното използване на средствата от МФП: оперативни оценки, ПРФО и последващи оценки.....	12
4.1.	Оперативни оценки	12
4.2.	Оценки на публичните разходи и финансовата отчетност	12
4.3.	Последващи оценки	13
5.	Искания за помощ и бъдещи предложения на Комисията. състояние на бюджета.....	13

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2011 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящия доклад се съдържа общ преглед на действията по предоставяне на макрофинансова помощ (МФП) от ЕС за трети държави през 2011 г. В документа е описан общият контекст, в който са одобрени и проведени операциите за МФП, включени са сведения относно най-актуалните действия за подпомагане на съседни на ЕС държави, извършен е кратък преглед на възможните бъдещи операции и тяхното въздействие върху бюджета и са посочени общи статистически данни за различните операции за предоставяне на МФП през последните десет години.

Като част от рамката на ЕС за външна помощ МФП е инструмент, предназначен за държави в близост до Съюза, с който се реагира на извънредни нужди от външно финансиране под формата на подкрепа за платежния баланс. Целта на МФП е да засили макроикономическата и финансовата стабилност в страните кандидатки, потенциалните кандидатки и съседните на Европа държави, като същевременно се насърчава прилагането на целесъобразни структурни реформи. Предпоставка за нейното отпускане е наличието на програма на МВФ за приспособяване и реформи в съответната държава, като помощта от ЕС представлява допълнение към този вид програми. МФП се предоставя под формата на заеми, като Комисията заема необходимите средства на капиталовите пазари и ги предоставя на държавата бенефициер, и/или, при наличието на конкретни обстоятелства, МФП може да е под формата на безвъзмездни средства, финансирани от бюджета на ЕС.

Характерно за 2011 г. бе постоянното изпълнение на съществуващите операции за МФП, като Съветът и Парламентът не одобриха нито една нова операция. Важно е да се отбележи, че през юли 2011 г. Комисията предложи нов рамков регламент относно МФП и бяха започнати дискусии в Съвета и Парламента, от които ще зависи бъдещето на МФП като стратегически инструмент за спешни случаи, насочен към стабилизиране на икономиките на близките до ЕС държави. Очаква се през втората половина на 2012 г. или през 2013 г. съзаконотателите да приемат решение относно рамковия регламент.

В доклада се съдържа и раздел за оперативните оценки, проучванията на публичните разходи и финансовата отчетност (ПРФО) и последващите оценки, проведени в държави, които получават МФП. През 2011 г. Комисията, с помощта на консултанти, приключи две оперативни оценки и проведе две проучвания за ПРФО в държави, в които се прилагат програми за МФП. Наред с това Комисията предприе три последващи оценки на завършени операции за МФП.

На последно място, докладът представя информация относно нови искания за МФП и евентуални нови предложения за такава помощ, подготвяни от Комисията, включително тяхното отражение върху бюджета.

Настоящият доклад е изготвен съгласно решенията на Съвета и съвместните решения на Съвета и Парламента относно операциите за МФП. Той следва подобни документи, представени през предходните години. Докладът е придружен от работен документ на службите на Комисията (РДСК (2012 г.) 181 окончателен), в който се съдържа по-подробна информация и анализ на макроикономическия контекст и изпълнение на индивидуалните операции за МФП.

2. КОНТЕКСТ

2.1. Тенденции през 2011 г.

Световната икономическа и финансова криза от 2008—2009 г., която засегна сериозно нововъзникващите икономики в близост до Европейския съюз, доведе до рязко увеличение на молбите за финансова подкрепа от ЕС, включително под формата на МФП. В края на 2009 г. Съветът на министрите на ЕС взе решение за четири програми за МФП в полза на Босна и Херцеговина, Сърбия, Армения и Грузия, като пак през 2009 г. одобрената по-рано МФП за Косово^{*} бе удължена с една година. През 2010 г. законодателните органи на ЕС взеха решение за две допълнителни програми в полза на Украйна и Република Молдова, като този път, в резултат на влизането в сила на Договора от Лисабон, решението бе взето съвместно от Съвета и Парламента. Операциите за Грузия и Косово приключиха през 2010 г., а през 2011 г. и началото на 2012 г. Комисията завърши изпълнението на програмите за Сърбия, Армения и Молдова, като продължи подготовката за прилагане на програмите за Босна и Херцеговина и Украйна.

Общата икономическа обстановка през 2010 г. и първата половина на 2011 г. отбеляза значително подобрение и доведе до известно облекчаване на натиска върху платежния баланс на държавите, които отговарят на условията за предоставяне на МФП. В резултат на това през 2011 г. Комисията одобри само две нови предложения — за Грузия (през януари 2011 г.) и за Киргизката република (през декември 2011 г.), които в момента се разглеждат от Европейския парламент и Съвета. Процесът на вземане на решение обаче бе забавен поради различия в становищата между съзаконодателите относно юридически подходящата процедура за допитване до комитета на държавите членки относно меморандума за разбирателство към програмата за МФП.

В резултат на кризата с държавния дълг условията на световните финансови пазари през втората половина на 2011 г. значително се усложниха. Наред с това събитията от т. нар. „Арабска пролет“ и произтичащите от тях политически и икономически

^{*} This designation is without prejudice to positions on status, and in line with UNSCR 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo Declaration of Independence.

промени в арабските държави партньорки от средиземноморския регион¹ доведоха до засилен натиск върху бюджетите и външните позиции на тези страни. Очаква се през 2012 г. тези събития да доведат до увеличено търсене на МФП. Първото свидетелство за това бе подновеното искане, отправено през февруари 2012 г. от египетското правителство, за започване на операция за предоставяне на МФП в размер на 500 млн. EUR. Комисията, в сътрудничество с МВФ, в момента прави оценка на остатъчните нужди от външно финансиране на Египет с оглед на възможно приемане на предложение за МФП.

2.2. Рамков регламент относно макрофинансова помощ

Още през 2003 г. Европейският парламент посочи като един от основните недостатъци на МФП продължителния процес на вземане на решения — решенията за отделни операции за МФП се вземаха на индивидуален принцип от Съвета след консултации с Парламента. Бе подчертана и принципната необходимост от прозрачно правно основание за инструмента за МФП. След влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. законодателните решения по отношение на индивидуални операции за МФП се вземат от Парламента и Съвета в съответствие с обикновената законодателна процедура (съвместно вземане на решения), в резултат на което процедурата за вземане на решения е доста продължителна, като бяха отправени призови за нейното опростяване при приемането на решения за МФП. Както стана ясно от финансовата и дълговата криза, за успешното разрешаване на извънредни ситуации от макроикономически и финансов характер е необходим инструмент за реакция при кризи, който може да бъде използван бързо и ефикасно.

В отговор на това на 4 юли 2011 г. Комисията прие предложение за рамков регламент², чиито основни цели са: i) повишаване на ефективността на макрофинансовата помощ чрез по-бърз и ефикасен процес на вземане на решения; ii) привеждане на процеса на вземане на решения в съответствие с други инструменти, най-вече свързаните с външните отношения; iii) формализиране на правилата, уреждащи инструмента, и поделение на отговорността за тях с Европейския парламент; iv) актуализиране и опростяване на някои от тези правила.

Основните характеристики на предложението са: i) решенията за предоставяне на макрофинансова помощ ще се вземат от Комисията посредством акт за изпълнение под контрола на комитет на държавите членки; ii) критериите от GENVAL, които са формулирани в различни заключения на Съвета и бяха подкрепени от резолюция на Европейския парламент от 2002 г., ще бъдат препотвърдени в регламент и следователно ще придобият юридически задължителен характер; iii) ще бъдат актуализирани или уточнени някои от критериите — по-конкретно

¹ За обща информация относно последните икономически развития в южните съседи вж. също „Икономиката в съседните на ЕС държави: справяне с новите предизвикателства“, извънредни доклади № 86 от ноември 2011 г., ГД „Икономически и финансови въпроси“, Европейска комисия (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/случайния_paper/2011/index_en.htm).

² Предложение на Комисията за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на общи разпоредби за макрофинансовата помощ за трети държави, COM (2011) 396 окончателен, 4.7.2011 г.

тези, които засягат прага на операциите за МФП по отношение на остатъчния недостиг на финансиране, географската допустимост (с оглед на официалното признаване на политиката на ЕС за добросъседство в контекста на МФП) и изборът между безвъзмездни средства и заеми по операциите за МФП.

Бяха проведени дискусии както в Съвета, така и в Парламента. Първите заключения на Съвета бяха изготвени през декември 2011 г. (в рамките на т. нар. „общ подход“). Парламентът възложи да се проведе проучване на ефективността на МФП, а в началото на 2012 г. парламентарната комисия по международна търговия обсъди доклад относно предложението на Комисията. Очаква се решението по предложението да бъде взето през втората половина на 2012 г. или през 2013 г.

3. ОПЕРАЦИИ ЗА МАКРОФИНАНСОВА ПОМОЩ ПРЕЗ 2011 Г.

3.1. Общ преглед

През 2011 г. бе завършена операцията за предоставяне на МФП за Сърбия, която бе приета през 2009 г. Първият транш бе изплатен през юли 2011 г. под формата на заем от 100 млн. EUR, с което тази операция за МФП бе приключена; вторият транш за същата сума бе отменен поради по-ниските нужди от външно финансиране на сръбската страна и нейното решение да не разчита напълно на планираните плащания от МВФ. През февруари 2011 г. бе подписан меморандум за разбирателство с Армения за предоставянето на МФП, като първият транш, под формата на 14 млн. EUR безвъзмездни средства и заем от 26 млн. EUR, бе изплатен през юли 2011 г. През декември бе договорено изплащането на втория транш в размер на 21 млн. EUR безвъзмездни средства и заем от 39 млн. EUR. Действителното плащане на безвъзмездните средства бе извършено на 27 декември 2011 г., а на заема — на 9 февруари 2012 г.

Що се отнася до МФП за Молдова, през септември 2011 г. Комисията отпусна втория транш, който бе в размер на 20 млн. EUR безвъзмездни средства. Първоначално предвиденото предоставяне на третия транш преди края на 2011 г. се оказа невъзможно, тъй като не бяха изпълнени редица условия. Вместо това средствата бяха преведени в началото на април 2012 г. Изплащането на одобрената през 2010 г. МФП за Украйна, която — заедно с наличните средства от одобрената през 2002 г. предишна операция — възлиза на 610 млн. EUR под формата на заеми, се забави допълнително поради липсата на споразумение с украинската страна относно някои условия по меморандума за разбирателство. Първият транш от МФП за Босна и Херцеговина — която бе одобрена през 2009 г. и предвиждаше предоставянето на заем в размер до 100 млн. EUR — не беше изплатен през 2011 г. поради неспазване на едно от условията по този транш.

През 2011 г. Комисията представи пред съзаконодателите две официални предложения за нови операции за МФП: първото от тях, прието на 13 януари 2011 г., бе за отпускане на МФП за Грузия в размер на 23 млн. EUR под формата на безвъзмездни средства и 23 млн. EUR като заеми, а второто, прието на 20 декември 2011 г., бе за отпускане на извънредна МФП за Киргизката република в размер на

15 млн. EUR безвъзмездни средства и 15 млн. EUR заеми. Тези предложения са в процес на разглеждане от Европейския парламент и Съвета. Независимо от това решението на съзаконодателите относно МФП за Грузия бе забавено поради горепосочения спорен правен въпрос.

3.2. Отделни операции в държавите бенефициери през 2011 г.

3.2.1. Западните Балкани

3.2.1.1. Босна и Херцеговина

През 2009 г. Съветът на ЕС одобри МФП за Босна и Херцеговина в максимален размер от 100 млн. EUR под формата на заеми (Решение 2009/891/ЕО на Съвета от 30 ноември 2009 г.). Съответните меморандум за разбирателство и споразумение за заем бяха подписани през ноември 2010 г., а споразумението за заем бе ратифицирано от босненското председателство едва през август 2011 г., като забавянето се дължеше отчасти на продължителния процес на формиране на правителство след общите избори от октомври 2010 г. През 2011 г. не бяха отпуснати средства за МФП, тъй като не бяха изпълнени всички условия, свързани с първия транш и съгласувани в меморандума за разбирателство. Наред с това от октомври 2010 г. стендбай споразумението с МВФ на практика е нефункциониращо. Въпреки това бе постигнат известен напредък по изпълнението на условията на политиката за МФП в областта на управлението на публичните финанси. Изплащането на МФП може да бъде осъществено веднага след като програмата на МВФ започне отново да функционира и бъдат изпълнени всички политическите условия, посочени в меморандума за разбирателство.

След незначителния растеж от 0,7 %, регистриран през 2010 г., през 2011 г. икономическото развитие отбеляза известно ускорение — до около 1,6 % вследствие на увеличения износ и лекото повишение на вътрешното търсене. През 2011 г. фискалната консолидация продължи въпреки продължаващото нестабилно състояние на публичните финанси. Бе наблюдавано задълбочаване на външните неравновесия, като дефицитът по текущата сметка достигна 8,7 % от БВП.

3.2.1.2. Сърбия

В съответствие с Решение 2009/892/ЕО на Съвета на Сърбия бе предоставен заем в размер до 200 млн. EUR с цел преодоляване на неблагоприятните последици от световната криза. Целта на тази помощ бе да се допълнят средствата, предоставени от международни финансови институции, за да се помогне на правителството да се справи с недостатъчното външно финансиране. С оглед на постепенното икономическо възстановяване на Сърбия, нейните по-ниски потребности от външно финансиране и намаляването наполовина на помощта от МВФ Европейската комисия реши да отпусне само половината от наличните средства за МФП, т.е. 100 млн. EUR. Те бяха преведени на 12 юли 2011 г., с което тази операция за МФП бе приключена. Условията за отпускане на МФП включваха реформа на управлението на публичните финанси, най-вече чрез създаване на количествени фискални правила и нови разпоредби относно публичния вътрешен финансов контрол.

През 2011 г. икономическото възстановяване продължи, като БВП отбеляза нарастване от 1,6 % вследствие на рязкото покачване на инвестициите. Към края на годината обаче растежът се оказа под натиск, причинен от сложната икономическа обстановка в света. На фона на забавения растеж на износа дефицитът по текущата сметка нарасна до около 9,5 % от БВП. Наред с това бюджетният дефицит наближи 5 % от БВП — тази стойност надвишава първоначално заложените цели и до голяма степен се дължи на по-ниските от очакваното приходи.

3.2.2. Източни съседни държави

3.2.2.1. Армения

В края на 2010 г. Европейската комисия и Армения се договориха относно условията на програма за МФП, възлизаща на 100 млн. EUR (35 млн. EUR безвъзмездна помощ и 65 млн. EUR заеми), решението за която бе взето през ноември 2009 г. Меморандумът за разбирателство и споразумението за отпускане на заем и безвъзмездни средства бяха подписани през февруари 2011 г. и ратифицирани от Армения през май 2011 г. Първият транш, в размер на 40 млн. EUR, бе отпуснат през юни 2011 г., а вторият, на обща стойност 60 млн. EUR — през декември 2011 г. (за безвъзмездните средства) и февруари 2012 г. (за сумата на заема).

През 2011 г. икономиката на Армения продължи своето възстановяване; реалният БВП нарасна с 4,6 % поради увеличението на парични преводи и по-високия износ. В притока на инвестициите обаче бе отбелязан спад. Въпреки намалението на дефицита по текущата сметка от 14,7 % от БВП през 2010 г. на 10,9 % от БВП през 2011 г. се наложи голяма част от необходимото външно финансиране да бъде покрита от външни партньори. През 2011 г. Армения започна да изпълнява своята нова тригодишна програма за икономическо стабилизиране (2011—2013 г.), която бе подкрепена и от МВФ в рамките на Разширения фонд за финансиране (РФФ) и преференциалния Разширен кредитен инструмент (РКИ) за общо 278 млн. EUR. През декември 2011 г. Изпълнителният съвет на МВФ завърши своя трети преглед на икономическото изпълнение на програмата на Армения, което даде възможност на арменската страна да получи допълнителни 36,2 млн. специални права на тираж (около 42 млн. EUR). Условията за МФП подпомогнаха напредъка на реформите в областта на публичния дълг, пенсиите, данъчната и митническата администрация, управлението на публичните финанси и данъчната политика.

3.2.2.2. Грузия

Всеобхватният пакет на ЕС в размер до 500 млн. EUR за подпомагане на икономическото възстановяване на Грузия, заложен на международната донорска конференция от октомври 2008 г. в Брюксел след конфликта с Русия от август 2008 г., съдържа две възможни операции за осигуряване на МФП, всяка в размер на 46 млн. EUR. Първата част бе успешно изпълнена през 2009—2010 г. На 13 януари 2011 г. Комисията прие предложение за допълнителна МФП за Грузия по втората част на пакета.

На 10 май 2011 г. Европейският парламент подложи предложението на гласуване в пленарна сесия и прие законодателна резолюция с някои изменения, чиято основна цел бе да се отрази влизането в сила на новия регламент за комитологията през март 2011 г.³ След като Европейският парламент прие позицията си, междуинституционалните обсъждания между него и Съвета не отбелязаха успех. Докато Парламентът подкрепя използването на процедурата по допитване до комитета на държавите членки относно меморандума за разбирателство, каквото бе и първоначалното предложение на Комисията, Съветът поддържа принципното становище, че следва да бъде прилагана процедурата по разглеждане.

Макар че БВП нарасна с 6,3 % през 2010 г. и 7 % през 2011 г., се очаква през 2012 г. той да отбележи лек спад поради сложната икономическа обстановка в света. Стендбай споразумението с МВФ, което бе в сила от септември 2008 г. до юни 2011 г., подпомогна фискалната консолидация, напредъка на структурните реформи и възстановяването на растежа. От юли 2010 г. грузинската страна третира споразумението като предпазно, поради което не поиска последните вноски. Въпреки наблюдаваното през 2009 г. подобрене Грузия все още е в уязвимо положение по отношение на платежния си баланс, като дефицитът по текущата сметка остава значителен (11,7 % от БВП през 2011 г.), преките чуждестранни инвестиции са значително под равнищата от периода преди конфликта от 2008 г., а за 2013—2014 г. се предвиждат значителни задължения по обслужването на външния дълг. През март 2012 г. Грузия договори нова двегодишна програма с МВФ, която ще бъде с превантивен характер. Макар наличието на програма за предоставяне на помощ по линия на МВФ да е предпоставка за отпускането на МФП от ЕС, съществува вероятност средствата от МВФ да бъдат използвани през целия период на програмата поради сложната икономическа обстановка в света.

3.2.2.3. Република Молдова

На 20 октомври 2010 г. Европейският парламент и Съветът решиха на Република Молдова да бъде предоставена МФП в размер на 90 млн. EUR под формата на безвъзмездни средства, която да се изплати на три транша през 2010 г. и 2011 г. (Решение № 938/2010/ЕС). Помощта бе отпусната в рамките на икономическа програма, подкрепена от тригодишно финансово споразумение за РКИ и РФФ, което бе одобрено от изпълнителния съвет на МВФ през януари 2010 г. След постигането на споразумение относно меморандума за разбирателство Комисията вече изплати (през декември 2010 г.) първия транш от 40 млн. EUR. Вторият транш в размер на 20 млн. EUR бе изплатен през септември 2011 г., след като през юни същата година Комисията направи оценка на спазването на условията. Изплащането на третия транш по МФП се оказа невъзможно преди края на 2011 г., както беше предвидено първоначално, тъй като не бе установен необходимият напредък в изпълнението на условията по този транш. Независимо от това, вследствие на допълнителния напредък при прилагането на реформи от страна на Молдова, извършената от Комисията нова оценка от февруари 2012 г. констатира, че спазването на условията е достигнало задоволително ниво, което позволява на

³ Регламент (ЕО) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г.

Комисията да преведе през април 2012 г. третия и последен транш от МФП в размер на 30 млн. EUR.

След сериозното забавяне на растежа, отбелязано през 2009 г., икономиката се възстанови, като през 2010 г. и 2011 г. бе регистрирано значително съживяване. Влошаването на външната икономическа ситуация обаче доведе до забавяне на икономическата активност през четвъртото тримесечие на 2011 г., като има вероятност то да продължи и през 2012 г. Продължава прилагането на програмата на МВФ и подкрепата от международните донори, включително МФП от ЕС, което е важен фактор за запазване на макроикономическата стабилност и за подкрепа на правителствената програма за реформи. Молдова предприе амбициозна фискална консолидация чрез намаляване на бюджетния дефицит от 6,3 % от БВП през 2009 г. на 2,4 % от БВП през 2011 г., като се предвижда допълнително намаляване до 0,9 % от БВП през 2012 г., най-вече чрез съкращаване на публичните разходи. Условието за отпускане на МФП оказаха положително влияние върху напредъка по отношение на реформите в областта на подготовката и изпълнението на бюджета, оптимизирането на публичните финанси и управлението на публичния дълг, финансовата стабилност и реформата на финансовия сектор, законодателството за обществените поръчки и за централната банка.

3.2.2.4. Украйна

През юли 2010 г. съзаконодателите на ЕС приеха решение за предоставяне на МФП от 500 млн. EUR на Украйна (Решение 388/2010/ЕС от 7 юли 2010 г.). Заедно със 110 млн. EUR, които останаха налични в рамките на решението за МФП от 2002 г. (Решение 2002/639/ЕО на Съвета от 12 юли 2002 г.), това ще позволи потенциална операция за предоставяне на МФП в размер до 610 млн. EUR. Все още обаче не са приключени преговорите по условията на политиката във връзка с отпускането на тази помощ, които включват мерки в областта на управлението на публичните финанси (УПФ), данъчната и митническата администрация, реформата на енергийния сектор и регулирането на финансовия сектор. Въпреки постигнатия напредък към приемане на меморандум за разбирателство, който да е приемлив за двете страни, не бяха преодоляни различията по някои основни въпроси, включващи правомощията на сметната камара на Украйна, която е върховната одиторска институция на държавата. През 2011 г. не бяха извършени плащания поради липса на подписан меморандум за разбирателство и споразумение за заем.

През 2011 г. възстановяването на украинската икономика продължи, като бяха отбелязани сравнително силни показатели на растеж, а инфлацията бе до голяма степен овладяна. От средата на 2011 г. обаче тенденциите, свързани с платежния баланс, отбелязаха явно влошаване, в резултат на което националната банка на Украйна бе принудена да използва 6,2 млрд. USD от резерва си в подкрепа на валутния курс между август и декември. През 2011 г. прилагането на програмата на МВФ за 15 млрд. USD срещна проблеми поради несъгласия относно бюджета и липса на напредък при значителните структурни реформи, договорени съгласно стендбай споразумението, включително корекциите на цените на газта и таксите за отопление. Закъсненията при коригирането на енергийните тарифи създават и сериозни рискове за фискалните перспективи. Тъй като през 2011 г. не бе предоставена официална външна финансова подкрепа и банките намалиха своята

рискова експозиция, достъпът до международните капиталови пазари стана по-труден. Същевременно бе регистриран бавен напредък по отношение на структурните реформи. Независимо че законодателството в областта на обществените поръчки и газта (прието през 2010 г.) и законът за пенсионната реформа (приет през 2011 г.) бяха стъпки в правилната насока, тяхното изпълнение в някои случаи е недостатъчно или, какъвто е случаят с обществените поръчки, ефективността на законите бе впоследствие понижена поради многобройните изменения. Напредъкът в реформата на управлението на публичните финанси бе особено разочароващ, а бизнес средата в Украйна остана неблагоприятна, което през 2011 г. доведе до понижение на нейната позиция в класацията на Световната банка на условията за осъществяване на стопанска дейност и в Индекса на възприемане на корупцията на „Transparency International“⁴.

3.2.3. Централна Азия

3.2.3.1. Киргизката република

На 20 декември 2011 г. Комисията представи на Европейския парламент и на Съвета предложение за предоставяне на извънредна МФП на Киргизката република. През 2010 г. държавата бе изправена пред рязък спад на икономическия растеж и влошаване на своята външна позиция вследствие на външен натиск и вътрешни политически и етнически конфликти, което доведе до значителен недостиг на външно финансиране. На международна донорска конференция от юли 2010 г. ЕС се ангажира да подкрепя процеса на възстановяване след края на етнически конфликт. През юни 2011 г. МВФ и киргизката страна договориха тригодишната програма, която да се основава на РКИ. Външната позиция на страната обаче остана уязвима, като наличието на значителен остатъчен недостиг на външно финансиране за периода 2011—2013 г. бе потвърдено от МВФ и Европейската комисия. Наред с това извънредната МФП (т.е. извън обичайния географския обхват на този вид помощ) се основаваше на решителни демократични политически и икономически реформи в държавата и на нейната позиция в региона, който е от основно икономическо и политическо значение за ЕС. Предложението се обсъжда от Парламента и Съвета в контекста на законодателната процедура за съвместно вземане на решения.

През 2011 г. икономическият растеж се възстанови до 5,7 % след резкия спад, отбелязан през 2009 г. и 2010 г., а дефицитът по платежния баланс се понижи до около 3,1 % от БВП благодарение на големия приток на парични преводи и високата износна цена на златото. През последните месеци на 2011 г. обаче сложната икономическа ситуация в света започна да оказва отрицателно въздействие върху паричните преводи и износа. Инфлацията се понижи от над 20 % в средата на 2011 г. (в сравнение със същия период през предходната година) на 5,7 % към края на 2011 г., а правителството успя да постигне фискалните си

⁴ Недостатъчният напредък в управлението на публичните финанси и несигурността относно макроикономическата рамка (включително проблемите при прилагането на програмата на МВФ) станаха причина Европейската комисия да забави изплащането на бюджетните помощи в края на 2011 г.

цели за 2011 г. Наред с това киргизката страна изпълни всички цели на програмата за РКИ на МВФ, договорени за края на 2011 г.

4. ОСИГУРЯВАНЕ НА ПРАВИЛНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ МФП: ОПЕРАТИВНИ ОЦЕНКИ, ПРФО И ПОСЛЕДВАЩИ ОЦЕНКИ

4.1. Оперативни оценки

Изискванията на Финансовия регламент на ЕС постановяват, че за извършване на инспекции преди изплащане на средства на държави бенефициери Комисията, с помощта на външни консултанти, извършва оперативни оценки (ОО) за получаване на достатъчно гаранции за функционирането на административните процедури и финансовите потоци в държавите бенефициери.

В ОО се поставя акцент върху системите за управление на публичните финанси, и по-конкретно върху процедурите и организацията на министерствата на финансите и централните банки, най-вече управлението на сметките, по които се превеждат средствата от ЕС. Освен това се отделя специално внимание върху начина на функциониране на институциите за външен одит, тяхната независимост, работни програми и ефективността на техния контрол. При повечето наскоро изготвени ОО бе направен анализ на действащите процедури в агенциите за възлагане на обществени поръчки.

През 2011 г. Комисията завърши своята ОО за Грузия, основните заключения от която са отразени в придружаващия работен документ на службите на Комисията (РДСК (2012) 181 окончателен).

4.2. Оценки на публичните разходи и финансовата отчетност

Стремежът на Комисията е да осигури допълване на другите диагностични инструменти в областта на управлението на публичните финанси в държавите, които се възползват от донорска подкрепа. В този контекст Програмата за публичните разходи и финансовата отчетност, създадена през 2001 г. като многостранно донорско партньорство, сред чиито участници са Европейската комисия, Световната банка и МВФ, създава особено подходяща рамка.

През последните години в редица държави, които получават или са потенциални получатели на МФП, бяха извършени проучвания на ПРФО: Армения (2008 г.), Беларус (2009 г.), Грузия (2008 г.), Косово (2009 г.), Киргизката република (2009 г.), Република Молдова (2008 г.), Мароко (2009 г.) и Сърбия (2010 г.). Заедно със Световната банка Комисията бе съавтор на проучванията на ПРФО в Грузия и Мароко и имаше пряк принос към няколко други проучвания.

През 2011 г. Комисията участва в оценка на ПРФО на Украйна под егидата на Световната банка; наред с това Комисията (този път като водеща страна) и Световната банка проведеха подобна оценка за Молдова.

Констатациите от тези проучвания ще допълнят най-актуалните ОО на финансовите процедури в тези две държави. Те ще бъдат от помощ при

изпълнението на текущите операции за МФП, по-специално с оглед на контрола върху условията, свързани с управлението на публичните финанси.

4.3. Последващи оценки

В съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент Комисията проведе последващи оценки на програмите за МФП, чиято цел бе да оцени въздействието на този вид помощ. Заключениета от тези оценки бяха взети предвид при укрепването на практиките по управление на МФП. Основните цели на последващите оценки са да се анализира икономическото въздействие на МФП върху икономиката на държавата получател, и по-конкретно върху устойчивостта на нейната външна позиция, и да се прецени добавената стойност от намесата на ЕС.

През 2011 г. бяха предприети две нови последващи оценки, чиято цел бе да се анализират неотдавна приключилите операции за МФП в Ливан и Грузия. В началото на 2012 г. бе предприета последваща оценка на МФП за Косово.

5. ИСКАНИЯ ЗА ПОМОЩ И БЪДЕЩИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ НА КОМИСИЯТА. СЪСТОЯНИЕ НА БЮДЖЕТА

Повечето проведени през 2011 г. операции за МФП бяха завършена през същата година или в началото на 2012 г. (Армения, Сърбия, Република Молдова). Очаква се останалите две програми (за Украйна и Босна и Херцеговина) да бъдат изпълнени през 2012 г. и 2013 г., като това зависи от постигнатия напредък по отношение на политическите изисквания. Новата програма за Грузия, която все още е в процес на разглеждане от съзаконодателите, се очаква да бъде одобрен в средата на 2012 г. Предложената МФП за Киргизката република може да бъде одобрена през втората половина на 2012 г.

В планираните до момента операции за МФП за периода 2012—2013 г. е включена и евентуална програма за Косово. Провеждането на нова операция след изтичането на предишната програма през 2010 г. би изпълнило условия ангажимент на ЕС от юни 2008 г., поет по време на донорската конференция за Косово, за сума в размер до 100 млн. EUR под формата на безвъзмездна помощ.

Може да се очаква и нова операция за Армения. Тя би последвала наскоро приключилата програма и би подпомогнала страната при покриване на прогнозирания за 2013 г. остатъчен недостиг на външно финансиране в допълнение към предоставените от МВФ средства съгласно съществуващите договорености по РФФ и РКИ.

Предвид краткосрочните финансови нужди на някои южни съседи на ЕС, които са в период на политически промени, не е изненадващо, че през февруари 2012 г. ЕС получи искане за МФП от Египет. Поисканата сума е в размер на 500 млн. EUR, малка част от която може да бъде отпусната под формата на безвъзмездна помощ предвид относително ниския доход на глава от населението в Египет. МФП ще допълни средствата, които МВФ и други донори ще предоставят на Египет с цел

укрепване на платежния баланс по време на трудния политически преход. Комисията, в сътрудничество с МВФ, в момента прави оценка на остатъчните нужди на Египет от външно финансиране с оглед на възможно приемане на предложение за МФП за тази държава.

Възможното активизиране на инструмента на МФП за някои средиземноморски държави бе категорично потвърдено в съвместното съобщение на Комисията и върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност „Партньорство за демокрация и споделен просперитет с Южното Средиземноморие“, прието на 8 март 2011 г.

В таблица 1 е представен преглед на поетите задължения и плащанията на МФП под формата на безвъзмездни средства за 2011 г. и 2012 г. (в ориентировъчни стойности). Прогнозата за 2012 г. е с много предварителен характер и ще зависи от различни фактори, които са извън контрола на Комисията. Като цяло предвидените операции за отпускане на безвъзмездни средства за 2012 г. отговарят на бюджетните тавани за 2012 г., като се има предвид, че финансовите ангажименти по някои от планираните операции ще бъдат поети едва през 2013 г. По отношение на заемите общата непогасена сума за операциите по отпускане на МФП в края на 2011 г. възлизаше на 569,8 млн. EUR. Тази сума се обезпечава от Гаранционния фонд за външни дейности⁵, който се поддържа на равнище 9 % от непогасената сума. Фондът, чиито средства се осигуряват от бюджета на ЕС, предоставя не само МФП под формата на заеми, но и заеми по линия на Евратом и ЕИБ за трети държави. Към края на 2011 г. операциите по отпускане на МФП под формата на заеми ще бъдат на приблизителна стойност 51 млн. EUR от Гаранционния фонд.

Таблица 1: Поети задължения и плащания на МФП за периода 2011—2012 г. (в EUR):

⁵ Повече информация се съдържа в доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно гаранциите, които се покриват от общия бюджет (издава се на всяко полугодие).

Таблица 1: Поети задължения и плащания на МФП за периода 2011—2012 г. (в EUR):

	2011 г.	2012 г. (прибл.)
Средства от бюджета, заделени за безвъзмездни помощи	<u>104.868.567</u>	<u>95.550.000</u>
Общо заделени средства	<u>393.476</u>	<u>88.350.000</u>
ОО, проучвания на ПРФО, последващи оценки	393.476	350.000
МФП — Грузия (предложена)		23.000.000
МФП — Киргизка република (предложена)		15.000.000
МФП — Египет (възможна)		50.000.000
МФП — Косово (възможна, края на 2012 г. или 2013 г.)		(ще се уточни)
Неразпределени бюджетни средства	<u>104.475.091</u>	<u>неприложимо</u>
Бюджетни средства, заделени за безвъзмездна МФП	<u>88.552.647</u>	<u>79.050.000</u>
Общо плащания	<u>55.236.767</u>	<u>74.350.000</u>
ОО, проучвания на ПРФО, последващи оценки	236.767	350.000
МФП — Армения	35.000.000	
МФП — Молдова	20.000.000	30.000.000
МФП — Грузия (предложена, първи транш)		11.500.000
МФП — Киргизка република (предложена, първи транш)		7.500.000
МФП — Египет (възможна, първи транш)		25.000.000
Неизползвани суми, заделени за безвъзмездни средства	<u>33.315.880</u>	<u>4.700.000</u>
Общо изплатена МФП под формата на заеми	<u>126.000.000</u>	<u>705.000.000</u>
Армения	26.000.000	39.000.000
Сърбия	100.000.000	
Други, в т.ч. Украйна, Б&Х (активна), Египет (възможна)		666.000.000

Таблица 2: Суми за МФП, одобрени по години за периода 2002—2011 г. (в млн. EUR):

	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Общо
По регион											
Западни Балкани	190	70	25		50			300			635
ННД	18				33,5	45		146	590		832,5
Средиземноморски държави						80					80
Общо одобрени суми	208	70	25	0	83,5	125	0	446	590	0	1547,5
Заеми	78	25	9		0	50	0	365	500		1027
Безвъзмездни средства	130	45	16		83,5	75	0	81	90		520,5

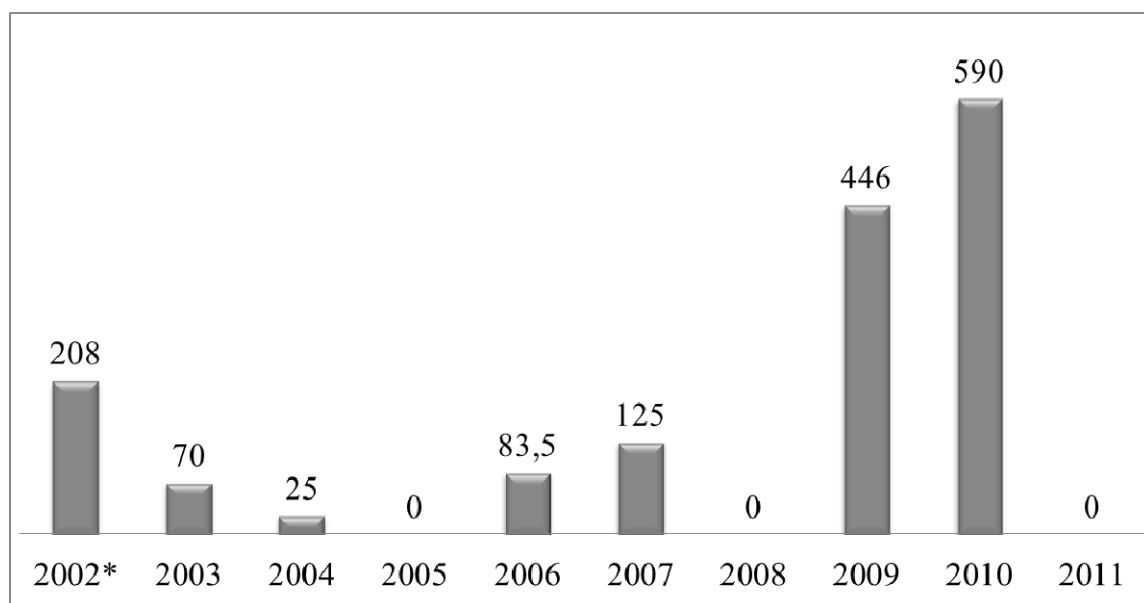
* В нетната сума за Украйна са отчетени новият заем от 110 млн. EUR и паралелната отмяна на 92 млн. EUR от общо 150 млн.,

съгласно решението от 1998 г. и безвъзмездните средства за Молдова на стойност 15 млн. EUR и паралелната отмяна на заема от 15 млн. EUR,

решението за която бе взето през 2000 г.

¹ Допълнителни подробности са включени в статистическите данни от работния документ.

Графика 2а: Суми за МФП, одобрени по години за периода 2002—2011 г. (в млн. EUR):



Графика 2б: Суми за МФП, одобрени по региони за периода 2002—2011 г.

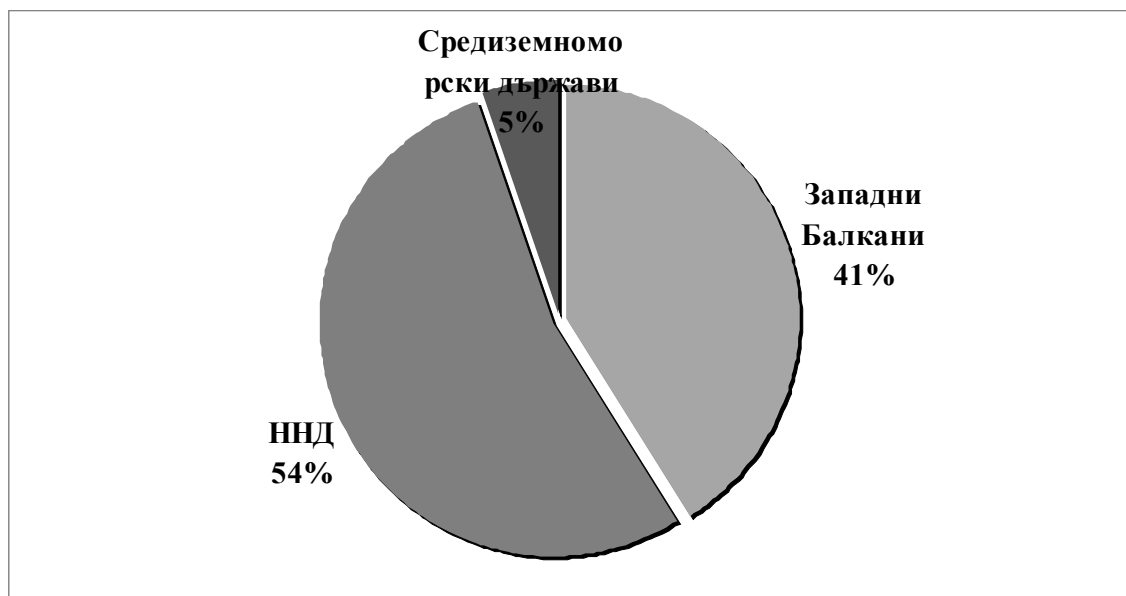


Таблица 3: Суми за МФП, изплатени по години за периода 2002—2011 г. (в млн. EUR):

По регион	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Общо
Страни кандидатки от Ц. Европа		50									50
Западни Балкани	130	146	20	58	32				30	100	516
ННД	11	7	12	8,5	29	20	25	15,3	70,7	81	279,5
Средиземноморски държави							15	25			40
Общо изплатени суми¹	141	203	32	66,5	61	20	40	40,3	100,7	181	885,5
Заеми	0	118	10	15	19	0	0	25	0	126	313
Безвъзмездни средства	141	85	22	51,5	42	20	40	15,3	100,7	55	572,5

¹ Допълнителни подробности са включени в статистическите данни от работния документ.

Графика 3а: Суми за МФП, изплатени по години за периода 2002—2011 г. (в млн. EUR):

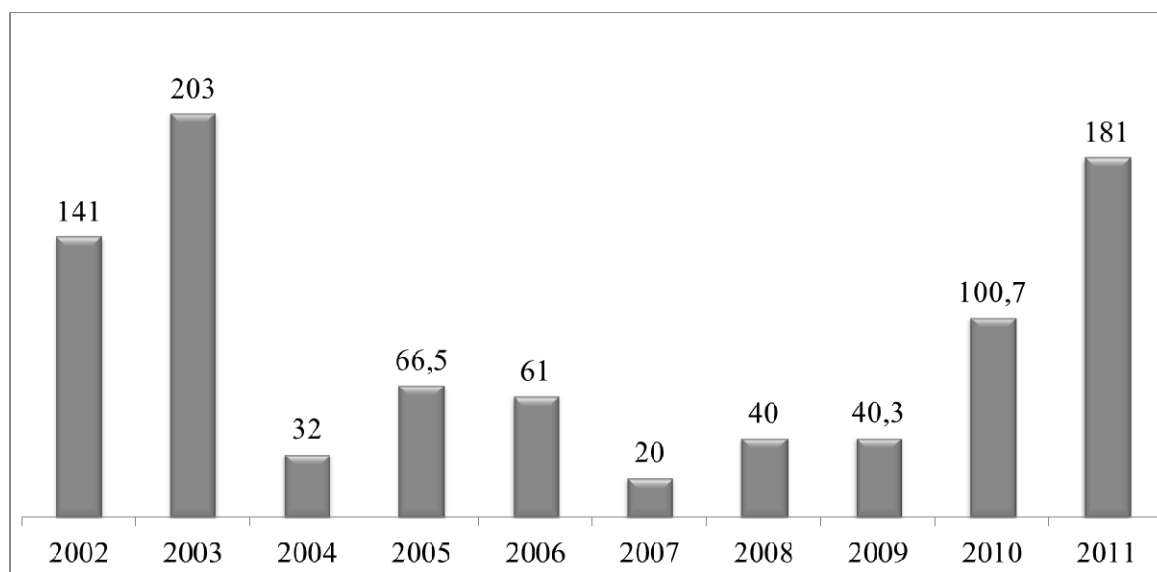


Таблица 3б: Суми за МФП, изплатени по региони за периода 2002—2011 г.:

