



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 17.6.2013 г.
COM(2013) 426 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2012 г.

{SWD(2013) 211 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	ВЪВЕДЕНИЕ	3
2.	КОНТЕКСТ.....	4
2.1.	Събитията през последните години.....	4
2.2.	Рамков регламент относно макрофинансова помощ	5
2.3	Преодоляване на застоя в одобряването на нови операции за МФП.....	6
3.	ОПЕРАЦИИ ЗА МАКРОФИНАНСОВА ПОМОЩ ПРЕЗ 2012 Г.	7
3.1.	Общ преглед.....	7
3.2.	Отделни операции в държавите бенефициери през 2012 г.	8
3.2.1.	Босна и Херцеговина.....	8
3.2.2.	Армения.....	8
3.2.3.	Грузия	9
3.2.4.	Република Молдова.....	10
3.2.5.	Украйна	11
3.2.6.	Киргизката република.....	12
4.	ОСИГУРЯВАНЕ ПРАВИЛНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ МФП: ОПЕРАТИВНА ОЦЕНКА И ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА	13
4.1.	Оперативни оценки	13
4.2.	Последващи оценки.....	13
5.	ИСКАНИЯ ЗА ПОМОЩ И БЪДЕЩИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ НА КОМИСИЯТА. СЪСТОЯНИЕ НА БЮДЖЕТА.....	14

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2012 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящия доклад се съдържа общ преглед на действията по предоставяне на макрофинансова помощ (МФП) от ЕС за трети държави през 2012 г.

Като част от рамката на ЕС за външна помощ МФП е инструмент, предназначен за държави в географска, икономическа и политическа 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 за приспособяване и реформи в съответната държава, съгласувана с МВФ, като МФП 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 2012 г. бе постоянното изпълнение на съществуващите операции за МФП, като двата съзаконодателни органа, Съветът и Европейският парламент, не одобриха нито една нова операция. В същото време съзаконодателите продължиха обсъжданията във връзка с новия рамков регламент относно МФП, който бе предложен от Комисията през юли 2011 г., без обаче да постигнат съгласие. Накрая, през май 2013 г., Комисията реши да оттегли предложението си, тъй като споразумението, оформящо се между двамата съзаконодатели, нямаше да доведе до изпълнение на целите, определени от Комисията в нейното предложение.

Настоящият доклад е изготвен съгласно различните решения на Съвета и съвместни решения на Съвета и Европейския парламент относно операциите за МФП. Той следва представените през предходните години доклади. Докладът е придружен от работен документ на службите на Комисията, в който се съдържа по-подробна информация и анализ на макроикономическия контекст и изпълнение на отделните операции за МФП.

2. КОНТЕКСТ

2.1. Събитията през последните години

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 Косово¹ бе удължена с една година. През 2010 г. съзаконодателните 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 МФП 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 в началото на 2011 г. се подобри значително и донякъде смекчи натиска върху платежния баланс на държавите, отговарящи на условията за получаване на МФП. Следователно само две нови предложения бяха приети от Комисията през 2011 г.: едно за Грузия през януари 2011 г. и едно за Република Киргизстан през декември 2011 г. Процесът на вземане на решение относно тези предложения обаче бе забавен поради различия между Парламента и Съвета относно процедурите за тяхното изпълнение. По-специално двата съзаконодателни органа не са постигнали съгласие относно процедурата за приемане на меморандум за разбирателство, който установява мерки на икономическата политика за всяка операция за МФП, които да бъдат предприети от страната бенефициер по линия на МВФ (виж раздел 2.3).

От втората половина на 2011 г. насам финансовите условия на световните финансови пазари значително се усложниха, донякъде в резултат на кризата с държавните дългове в еврозоната. Наред с това събитията от т. нар. „Арабска пролет“ и произтичащите от тях политически и икономически промени в арабските държави партньорки от средиземноморския регион² доведоха до засилен натиск

¹ Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

² 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. Нов извънреден доклад със заглавие „Икономиката в съседните на ЕС държави: Управление на икономическата политика по време на по-голяма световна несигурност“ се предвижда да бъде публикуван в средата на 2013 г.
(http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/index_en.htm).

върху бюджетите и външните позиции на тези икономики. Тези събития бяха причина за увеличено търсене на МФП през 2012 г. Първото свидетелство за това бе искането, отправено от египетското правителство, за започване на операция за предоставяне на МФП в размер на 500 милиона EUR, първоначално подадено през юни 2011 г. и подновено през февруари и ноември 2012 г. Вторият случай бе искането от страна на йорданските власти, подадено през декември 2012 г., за операция за МФП под формата на заеми в размер до 200 милиона EUR. След приблизителната оценка на остатъчните нужди от външно финансиране на Йордания, изготвена в сътрудничество с МВФ, Комисията прие през април 2013 г. предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за предоставяне на МФП за Йордания с максимален размер 180 милиона EUR под формата на заеми, които да бъдат изплатени през 2013—2014 г. В допълнение арменските власти също така изпратиха искане за нова операция за МФП през февруари 2013 г., което бе разгледано от Комисията наред с възможността да се приеме предложение по-късно през 2013 г.

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. Също така Парламентът подчерта необходимостта от прозрачно правно основание за инструмента за МФП като цяло. След влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. законодателните решения по отношение на отделни 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 дори още по-продължителна, като това доведе до допълнителни призови за нейното опростяване при приемането на решения за МФП. Като стана ясно по време на финансовата криза, прераснала в криза на държавния дълг, ефикасното разрешаване на спешни макроикономически и финансови проблеми изисква инструмент за противодействие на кризи, който да може да се използва бързо и ефикасно.

В отговор на тези събития Комисията прие на 4 юли 2011 г. предложение за рамков регламент за установяване на общи разпоредби за макрофинансовата помощ за трети държави³, 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 за финансиране, най-вече свързаните с външните отношения;

³ 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.

iii) формализиране на правилата, уреждащи инструмента, и разделяне на отговорността за тях с Европейския парламент; iv) актуализиране и опростяване на някои от тези правила.

След неговото представяне от Комисията през юли 2011 г. предложеният рамков регламент бе подробно обсъден в Съвета и Парламента. Приемането на рамковия регламент от двата съзаконодателни органа обаче беше забавено поради несъгласия по процедурни въпроси. Парламентът и Съветът настояха за запазване на обикновената законодателна процедура за вземане на решения за отделни операции за МФП. Според Комисията това означава, че няма да бъде изпълнена нито една от основните цели на нейното предложение. По-специално процесът на вземане на решения би станал по-бавен, по-труден и непредвидим, вместо да бъде по-бърз, ефективен и прозрачен. Също така няма да бъде наложен всеобхватен набор от правила, тъй като съзаконодателите биха могли по всяко време да се отклонят от рамковия регламент в следващи решения за МФП. И накрая, Комисията изрази безпокойство по някои важни конституционни въпроси. Поради това на 8 май 2013 г. Комисията реши да оттегли предложението си.

2.3 Преодоляване на застоя в одобряването на нови операции за МФП

От влизането в сила на новия „Регламент за комитологията“⁴ на 1 март 2011 г. Европейският парламент и Съветът не са постигнали съгласие относно предложенията на Комисията за предоставяне на МФП на Грузия и Република Киргизстан. Макар че е налице цялостно съгласие относно същността на предложенията, двете институции са на различно мнение относно процедурата на комитет, която трябва да се следва при приемането на меморандума за разбирателство. В меморандума за разбирателство се определят мерките на икономическата политика, необходими за предоставяне на макрофинансова помощ, които подлежат на договаряне между Комисията и държавата бенефициер. Парламентът настоява за използване на процедура по консултиране (необвързващо становище от държавите членки), а Съветът твърди, че трябва да се използва процедура по разглеждане (обвързващо становище от държавите членки). Комисията предложи различни компромисни варианти и двете страни са отбелязали напредък в посока на намиране на решение въз основа на междинен („прагов“) вариант. Проведоха се обсъждания както в контекста на рамковия регламент за МФП, така и в контекста на помирителната процедура за МФП за Грузия. Може да се очаква, че Европейският парламент и Съветът ще постигнат съгласие по този въпрос през второто тримесечие на 2013 г., което ще предостави възможност за решения за МФП за Грузия и Киргизката република, както и за други предстоящи операции за МФП.

⁴ Регламент (ЕО) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г.

3. ОПЕРАЦИИ ЗА МАКРОФИНАНСОВА ПОМОЩ ПРЕЗ 2012 Г.

3.1. Общ преглед

През 2012 г. бе завършена операцията за предоставяне на МФП за Армения, която бе приета през 2009 г. Частта от помощта под формата на заем във втория и последен транш в размер на 39 милиона EUR беше изплатена на арменските власти през февруари 2012 г. Първият транш и безвъзмездната част от втория транш са изплатени през 2011 г. С това е завършена операцията за МФП за 100 милиона EUR, включваща 65 милиона EUR под формата на заеми и 35 милиона EUR като безвъзмездна помощ.

Що се отнася до МФП за Молдова, състояща се от безвъзмездна помощ в размер на 90 милиона EUR, Комисията отпусна третия и последен транш (30 милиона EUR) през април 2012 г.

Предоставянето на МФП на Украйна, одобрена през 2010 г., което заедно с наличните средства от предходната макрофинансова помощ, одобрена през 2002 г., е в размер на 610 милиона EUR под формата на заеми, се забави допълнително през 2012 г. поради необходимостта да се постигне съгласие с украинските власти относно някои условия на меморандума за разбирателство, както и поради факта, че програмата на МВФ се изправи пред проблеми със заложените срокове и изтече през декември 2012 г. В средата на 2012 г. беше постигнато съгласие относно меморандума за разбирателство и той беше подписан в рамките на срещата на върха Украйна—ЕС през февруари 2013 г. Все пак плащането на първия транш от тази операция за МФП продължава да зависи от постигането на съгласие между украинските власти и МВФ относно нова програма за финансова помощ.

По отношение на предоставянето на МФП за Босна и Херцеговина, одобрена през 2009 г. (възлизаща общо на 100 милиона EUR под формата на заеми), валидността на меморандума за разбирателство и споразумението за заем бе удължена с една година до ноември 2013 г. Първият транш от тази операция в размер на 50 милиона EUR бе изплатен през февруари 2013 г.

През 2012 г., Европейският парламент и Съветът обсъдиха две законодателни предложения за нови операции за МФП, приети от Комисията през 2011 г.: предложение за отпускане на МФП за Грузия в размер на 23 милиона EUR под формата на заеми и 23 милиона EUR като безвъзмездни средства, както и предложение за отпускане на извънредна⁵ МФП за Киргизката република в размер на 15 милиона EUR заеми и 15 милиона EUR безвъзмездни средства. Приемането на решенията по тези предложения се забави поради несъгласие по процедурен въпрос, както е обяснено в раздел 2.3.

⁵ „Извънредна“ в смисъл, че се предоставя на страна извън нормалния географския обхват на МФП, т.е. страни кандидатки/потенциални кандидатки и съседните на ЕС държави.

3.2. Отделни операции в държавите бенефициери през 2012 г.

3.2.1. Босна и Херцеговина

Макрофинансовата помощ за Босна и Херцеговина в размер до 100 милиона EUR под формата на заеми беше одобрена от Съвета през 2009 г.⁶ 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. Не бяха изплатени средства за МФП през 2012 г. в резултат на неизпълнението от страна на властите на условията, договорени в меморандума за разбирателство. След сключването на ново стендбай споразумение с МВФ и действията на властите в посока на подобряването на устойчивостта на публичните финанси, Комисията удължи срока за предоставяне на МФП за Босна и Херцеговина с още една година до 7 ноември 2013 г. Изплащането на първия транш от МФП в размер на 50 милиона EUR бе извършено през февруари 2013 г. Изплащането на втория транш е предвидено да се извърши през втората половина на 2013 г., ако програмата за МВФ се изпълнява по план и всички изисквания на политиката, посочени в меморандума за разбирателство, се спазват.

След слабо възстановяване от първоначалното въздействие на глобалната икономическа криза (растежът на БВП достигна 1 % през 2010 г. и 2011 г.) икономиката отново показва отрицателни стойности през 2012 г., когато реалният БВП се сви с 0,7 % в резултата на отрицателното влияние на влошената външна среда. Външните дисбаланси отново се задълбочиха, а дефицитът по текущата сметка достигна 9,4 % от БВП. На фона на увеличаващите се макроикономически дисбаланси и все по-голямата загриженост за макроикономическата стабилност властите постигнаха съгласие през септември 2012 г. относно ново стендбай споразумение с МВФ в размер на около 400 милиона EUR.

3.2.2. Армения

В началото на 2012 г. Комисията завърши реализирането на програмата за МФП за Армения, одобрена в края на 2009 г.⁷ В рамките на тази програма ЕС оказва финансова подкрепа на Армения в размер на 100 милиона EUR (35 милиона EUR под формата на безвъзмездна помощ и 65 милиона EUR под формата на заеми), които бяха изплатени на два транша. Помощта бе продължена в контекста на програма за икономически реформи, подкрепена от тригодишно споразумение за финансиране с МВФ в рамките на Разширения фонд за финансиране (РФФ) и на Разширения кредитен инструмент (РКИ), одобрени от Изпълнителния съвет на МВФ през юни 2010 г. Първият транш от МФП, в размер на 40 милиона EUR, бе

⁶ Решение на Съвета 2009/891/ЕО от 30 ноември 2009 г.

⁷ Решение на Съвета 2009/890/ЕО от 30 ноември 2009 г.

отпуснат през юни 2011 г., а вторият, на обща стойност 60 милиона EUR — през декември 2011 г. (за безвъзмездните средства) и февруари 2012 г. (за сумата на заема⁸).

През 2012 г. икономиката на Армения продължи своето укрепване. Темпът на растеж на БВП достигна 7,2 % през 2012 г., след 4,7 % през 2011 г. Засилването на растежа през 2012 г. се дължеше главно на увеличаване на частното потребление (плюс 10,2 % през 2012 г., в сравнение с 2,4 % през 2011 г.), както и на нетния износ. Също така благоприятните климатични условия доведоха до ръст в селскостопанското производство. За съжаление както местните, така и чуждестранните инвестиции продължиха да намаляват, което е показателно за влошаващите се перспективи за растеж на Армения. С оглед на по-неблагоприятните изгледи за икономиката арменските власти представиха на Комисията искане за нова програма за МФП през февруари 2013 г. Помощта е предназначена за допълване на средствата, предвидени съгласно ново споразумение за финансиране с МВФ, което понастоящем се изготвя. Искането е в процес на разглеждане от Комисията.

3.2.3. Грузия

Скоро след военния конфликт с Русия от август 2008 г. ЕС пое — в рамките на дарителска конференция, ангажимент за предоставяне на всеобхватен пакет до 500 милиона EUR за подпомагане на икономическото възстановяване на Грузия. Той включваше две потенциални програми за МФП, всяка в размер на 46 милиона EUR. Първата беше успешно приключена през 2009—2010 г. Комисията прие предложение относно втората през януари 2011 г. Независимо от това, приемането на законодателното решение относно тази програма беше забавено поради несъгласия между Европейския парламент и Съвета по отношение на процедурата, която да бъде използвана за приемането на меморандума за разбирателство (вж. раздел 2.3).

Основните цели на предложението за МФП в размер на 46 милиона EUR (да се предостави макрофинансова помощ едновременно под формата на заеми и безвъзмездни средства) са покриване на нуждите от външно финансиране на Грузия и облекчаване на нейните бюджетни финансови нужди, като същевременно се подкрепя фискалната консолидация на държавата, усилията за външно стабилизиране и се насърчават структурните реформи. Въпреки че през 2012 г. Грузия отбеляза още една година на силен икономически растеж (предварителна прогноза за 6,1 %)⁹, уязвимостта на нейната икономика към външни фактори остава висока, което се доказва от двуцифреното съотношение на дефицита по

⁸ За подробно описание на изпълнението на програмата, моля, вижте доклада на Комисията относно изпълнението на МФП през 2011 г. — COM (2012) 339 final, 28.6.2012 г.

⁹ Териториите на Абхазия и Южна Осетия са изключени от анализа поради липсата на надеждни данни.

текущата сметка към БВП, големия брутен външен дълг и намаляващите преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ). Тези слабости, наред с нестабилната глобална среда, накараха властите да поискат друга програма на МВФ. Като резултат през април 2012 г. беше одобрено двегодишно споразумение с фонда — комбинация от стендбай споразумение и стендбай кредитен инструмент. Превантивният характер на споразумението предполага, че задължителна предпоставка за започване на програмата за МФП е действителното предоставяне на Грузия на средства по програмата на МВФ.

3.2.4. Република Молдова

През 2012 г. Комисията завърши реализирането на програмата за МФП за Република Молдова, за която Европейският парламент и Съветът взеха решение през октомври 2010 г.¹⁰. По тази програма ЕС предостави на Молдова МФП в размер на 90 милиона EUR под формата на безвъзмездни средства, които да се изплатят на три транша. 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. Първите два транша, съответно в размер на 40 милиона EUR и 20 милиона EUR, бяха изплатени през декември 2010 г. и септември 2011 г. Изплащането на третия транш по МФП (30 милиона EUR) бе извършено през април 2012 г.¹¹.

Икономическият растеж спадна значително през 2012 г. в резултат на отрицателни външни сътресения, включително по-слабото търсене за износ от ЕС и неблагоприятните атмосферни условия — тежка зима и суша през лятото, сполетели големия селскостопански сектор. Регистриран е отрицателен растеж на БВП от -0,8 %¹² за 2012 г., което показва значителен спад спрямо 6,8 % през 2011 г. По отношение на външноикономическите фактори дефицитът по текущата сметка намаля леко отчасти в резултат на спада във вноса поради по-слабото вътрешно търсене, както и вследствие на нарастващия излишък в нетния приход и нетните безвъзмездни трансферни плащания, отразяващи стабилното равнище на парични преводи. Въпреки тези положителни развития дефицитът по текущата сметка продължава да бъде голям и ще продължи да бъде основният източник на несигурност през 2013 г. Друг източник на несигурност е високата и нарастваща външна задлъжнялост, която се повиши рязко до 84,5 % от БВП през 2012 г. от 77,6 % в края на 2011 г. Тези външни рискове бяха донякъде смекчени от намесата на централната банка на пазара през второто и третото тримесечие за попълване на официалните валутни резерви.

¹⁰ Решение № 938/2010/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 20 октомври 2010 г.

¹¹ Вж. бележка под линия 5.

¹² Данните не включват отцепническата територия на Приднестровието, за която не са налице надеждни данни.

Окончателният преглед на програмата за финансово споразумение за РКИ и РФФ с МВФ, който бе първоначално планиран за януари 2013 г. и след това отложен за април 2013 г., не можа да бъде завършен поради политическата криза, която започна с падането на коалиционното правителство през февруари 2013 г., и беше отложен за юли 2013 г. Перспективите за следващо споразумение не бяха ясни към момента на публикуването.

3.2.5. *Украйна*

На фона на постоянен недостиг на външно финансиране и с цел подпомагане на процеса на икономически реформи в страната, ЕС прие през юли 2010 г. решение за предоставяне на 500 милиона EUR под формата на МФП на Украйна¹³. В комбинация със 110 милиона EUR, които все още са налични по решение за МФП, прието през 2002 г.¹⁴, това предполага потенциален пакет от МФП до 610 милиона EUR. Меморандумът за разбирателство за установяване на условията на политиката във връзка с изплащането на помощта и споразумението за заем бяха подписани през март 2013 г. Меморандумът съдържа мерки на политиката в приоритетните области на управлението на публичните финанси, търговията и данъчното облагане, реформата на енергийния сектор и хармонизирането на финансовото законодателство. Плащанията на МФП през 2013 г. се определят от възобновяването на получаването на средства от Украйна по ново споразумение за подпомагане с МВФ, по което украинските власти преговарят с МВФ след изтичането на срока през декември 2012 г. на предишното стендбай споразумение за 15,4 милиарда USD. Вторият и третият транш ще бъдат изплатени, при условие че има задоволителен напредък в изпълнението на условията на структурната политика, определени в меморандума за разбирателство.

През 2012 г. реалният растеж на БВП на Украйна спадна до 0,2 % в сравнение с 5,2 % през 2011 г., главно в резултат на влошаващата се външна среда, по-слабото търсене за украински износ на метали, както и ниски нива на инвестиции. Въпреки забавянето в растежа и дефлационните тенденции, Националната банка на Украйна поддържа стриктна парична политика в опит да предотврати натиска към обезценяване на местната валута. Бюджетният дефицит нарасна на около 6 % от БВП през 2012 г. след 4,2 % през 2011 г., основно вследствие на отслабване на фискалната дисциплина преди провеждането на парламентарните избори и нарастващото равнище на енергийните субсидии. Външната несигурност се увеличава, тъй като дефицитът по текущата сметка се увеличи на 8,4 % от БВП и валутните резерви спаднаха с почти една четвърт през 2012 г. Постигнатият резултат от структурните реформи има променлив характер, с известен напредък в областта на енергийната политика, като в същото време реформата в управлението

¹³ Решение № 646/2010/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 7 юли 2010 г.

¹⁴ Решение 2002/639/ЕО на Съвета от 12 юли 2012 г.

на публичните финанси е в застои и на системата за възлагане на обществени поръчки все още ѝ липсва прозрачност.

3.2.6. Киргизката република

В резултат на етническото и политическото насилие, което доведе до рязък спад в икономическата активност и значителен недостиг на външно финансиране, ЕС се ангажира да подкрепя процеса на възстановяване на Киргизката република на международната донорска конференция в Бишкек през юли 2010 г. Това доведе до приемането от Комисията на предложение за решение за предоставяне на МФП за Киргизката република в размер до 30 милиона EUR (15 милиона EUR под формата на заеми и 15 милиона EUR безвъзмездни средства) на 20 декември 2011 г. Тази извънредна 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 регион, който е от основно икономическо и политическо значение за ЕС. Успоредно с това МВФ се договори с киргизките власти през юни 2011 г. относно тригодишна програма, подкрепена от споразумение за разширен кредитен инструмент (РКИ) . Независимо от това, приемането на решение относно операция за МФП за Киргизката република беше забавено поради несъгласия между двата съзаконодателни органа по отношение на процедурата, която да бъде използвана за приемането на меморандума за разбирателство (вж. раздел 2.3).

През 2012 г. икономическият растеж на Киргизката република остана значително под предишните прогнози, като не надвиши 0,9 %, тъй като производството в сектора за добив на злато рязко се сви поради проблеми от геоложко естество. С изключение на сектора за добив на злато, през 2012 г. беше отбелязан растеж от около 4,8 % в секторите на производството, строителството и услугите, които постепенно се възстановяват от резкия спад през 2009 г. и 2010 г., предизвикан от световната рецесия и вътрешните политически и етнически конфликти. Дефицитът по текущата сметка нарасна до приблизително 9 % от БВП през 2012 г., което отразява спада в износа на злато и по-високите цени на петрола. Въпреки стриктната парична политика, инфлацията достигна 7,5 % до края на 2012 г. поради повишаващите се цени на горивата и храните. Общият бюджетен дефицит намаля до приблизително 5,3 % от БВП (без енергийните инфраструктурни проекти), преди всичко благодарение на по-високата събираемост на приходите. Напредъкът по програмата за РКИ се запазва досега, като Киргизстан е изпълнил всички количествени цели на програмата, предвидени за края на юни 2012 г., както и отговаря на всички сравнителни структурни показатели с изключение на един.

4. ОСИГУРЯВАНЕ ПРАВИЛНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ МФП: ОПЕРАТИВНА ОЦЕНКА И ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА

4.1. Оперативни оценки

В съответствие с изискванията на Финансовия регламент 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 министерството на финансите и централната банка, 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 2012 г. Комисията завърши своята ОО за Киргизката република.

С оглед на евентуалните нови операции за МФП в Египет и Йордания, в тези две страни бе проведена ОО съответно през февруари и април 2013 г.

4.2. Последващи оценки

В съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент на ЕС Комисията провежда последващи оценки на програмите за МФП, чиято цел е да оцени въздействието на този вид помощ. Основните цели на последващите оценки са: i) да се анализира икономическото въздействие на МФП върху икономиката на държавата получател и по-специално върху устойчивостта на нейната външна позиция; ii) да се оцени добавената стойност от намесата на ЕС. Заключениеята от тези оценки се използват за укрепване на практиките за управление на МФП.

Двете последващи оценки, започнати през 2011 г., за да се направи оценка на операциите за МФП в Ливан и Грузия, бяха приключени през 2012 г. Нова последваща оценка на МФП за Косово бе започната и завършена през 2012 г.¹⁵

Последващата оценка на програмата за МФП за Ливан заключи, че макар желаната макроикономическа стабилизация на страната да е постигната в голяма степен, въздействието върху структурните реформи е ограничено вследствие на особено сложната и нестабилна политическа обстановка.

По отношение на въздействието на програмата за МФП върху структурните реформи в Грузия, последващата оценка заключи, че макар да е постигнат

¹⁵ Всички последващи оценки са на разположение на уебсайта на ГД „Икономически и финансови въпроси“: http://ec.europa.eu/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm

значителен напредък в областта на подготовката и изпълнението на бюджета, е необходимо да се положат още усилия в областта на вътрешния контрол и одитните процедури и като цяло по отношение на прозрачността и отчетността.

Заклученията от последващата оценка на програмата за МФП за Косово бяха, че нейните най-важни постижения са две: i) тя предостави на властите в Косово допълнителен инструмент за осъществяването на реформи с решаващо значение за държавата; ii) чрез нея правителството на Косово получи на ранен етап от своето управление доверие на международно равнище на;

Последващите оценки за трите операции за МФП за Сърбия, Молдова и Армения, които наскоро бяха завършени, ще бъдат направени през 2013 г.

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

Предвидените операции за МФП за 2013 г. включват: i) две текущи програми (Босна и Херцеговина и Украйна); ii) две програми, предложени от Комисията през 2011 г., чието изпълнение ще започне след очакваното приемане на решения от съзаконодателите (Грузия и Киргизката република); и iii) до три нови програми, въз основа на исканията, получени от страните в рамките на ЕПС до този момент (Египет, Йордания, Армения).

Прилагането на съществуващите операции за МФП, както и изплащането на последния транш в рамките на програмата за Босна и Херцеговина, ако бъде одобрено, ще бъде извършено не по-късно от месец ноември. Действителните плащания по програмата за Украйна, включително отпускането на първия транш, са предмет на постигането на ново споразумение за финансиране с МВФ, както и съблюдаването на условията на политиката, определени в меморандума за разбирателство.

Комисията също така планира да започне през 2013 г. плащанията по програмите за МФП за Грузия и Република Киргизстан след очакваното приемане на съответните законодателни решения от Европейския парламент и Съвета. Настоящият план е да се изплати първия транш по тези програми през 2013 г., а следващите траншове — през 2014 г. По отношение на Грузия, както беше посочено, изплащането на МФП ще бъде възможно само ако Грузия действително реши да използва помощ по стендбай споразумението с МВФ, което понастоящем се разглежда като превантивна мярка.

Както бе споменато по-горе, Египет поднови искането си за МФП в размер на 500 милиона EUR през ноември 2012 г. Комисията обмисля приемането на предложение за МФП, което ще зависи от постигането на споразумение между

МВФ и египетските власти по програма на МВФ. МФП вероятно ще се състои от заем от 450 милиона EUR в съчетание с безвъзмездни средства в размер на 50 милиона EUR. Макрофинансовата помощ ще съдейства за подпомагане на платежния баланс на Египет и засилване на усилията за реформа по време на трудния политически преход. В зависимост от това кога ще бъдат приети предложението и решението, първият транш може да бъде платен през 2013 г., а останалата част от МФП — през 2014 г.

През декември 2012 г. йорданските власти поискаха МФП под формата на заеми в размер до 200 милиона EUR. В сътрудничество с МВФ Комисията оценява остатъчния недостиг на външно финансиране на Йордания и разглежда възможността за представяне на предложение за МФП в размер на 180 милиона EUR под формата на заеми през 2013 г. В този случай първият транш също може да бъде изплатен през 2013 г.

Освен това може да се очаква нова операция за Армения, тъй като Комисията получи искане за МФП от арменските власти през февруари 2013 г. Тя би последвала наскоро приключилата програма за МФП и би подпомогнала страната при покриване на прогнозирания за 2013—2014 г. остатъчен недостиг на външно финансиране в допълнение към предоставените от МВФ средства съгласно ново споразумение за финансиране, което в момента се изготвя.

Накрая, предвидените за 2014 г. операции за МФП включват и възможна програма за Косово, ако се установи със сигурност недостиг на финансиране. 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.

В таблица 1 е представен преглед на поетите задължения и плащанията на МФП под формата на безвъзмездни средства за 2011 г., 2012 г. и 2013 г. (в ориентировъчни стойности). Прогнозата за 2013 г. е с много предварителен характер и ще зависи от различни фактори, които са извън контрола на Комисията. Предвидените за 2013 г. операции за отпускане на безвъзмездни средства като цяло съответстват на бюджетните тавани за 2013 г. По отношение на заемите общата непогасена сума за операциите по отпускане на МФП в края на 2012 г. възлизаше на 545 млн. EUR. Тази сума се обезпечава от Гаранционния фонд за външни дейности¹⁶, 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. За операциите по отпускане на МФП под формата на заеми, предвидени за 2013 г.,

¹⁶ 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).

това би съответствало на обезпечаване на Гаранционния фонд в размер на около 72,3 милиона EUR.

Table 1: MFA commitments and payments in 2012-2013 in EUR			
	2011	2012	2013 (indicative)
Commitment appropriations for grants in the budget	104.868.567	95.550.000	94.550.000
Commitments, total	<u>393.476</u>	<u>498.316</u>	<u>88.550.000</u>
OAs, PEFA studies, ex-post evaluations	393.476	498.316	550.000
MFA Georgia (proposed)			23.000.000
MFA Kyrgyz Republic (proposed)			15.000.000
MFA Egypt (possible new MFA)			50.000.000
MFA Armenia (possible new MFA)			TBD
Uncommitted budget allocations	<u>104.475.091</u>	<u>95.051.684</u>	n.a.
Payment appropriations for grants in the budget	88.552.647	79.050.000	56.339.890
Payments, total	<u>55.236.767</u>	<u>30.325.812</u>	<u>44.497.057</u>
OAs, PEFA studies, ex-post evaluations	236.767	325.812	497.057
MFA Armenia	35.000.000		
MFA Moldova	20.000.000	30.000.000	
MFA Georgia (proposed, first payment)			11.500.000
MFA Kyrgyz Republic (proposed, first payment)			7.500.000
MFA Egypt (possible, first payment)			25.000.000
MFA Armenia (possible, first payment)			TBD
Unused allocations for grant payments	<u>33.315.880</u>	<u>48.724.188</u>	
Disbursements of MFA loans, total	126.000.000	39.000.000	804.000.000
Armenia	26.000.000	39.000.000	
Serbia	100.000.000		
BiH (active)			100.000.000
Ukraine (active)			360.000.000
MFA Georgia (proposed)			11.500.000
MFA Kyrgyz Republic (proposed)			7.500.000
Other, including Egypt (possible), Jordan (possible), Armenia (TBD)			325.000.000