

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 8.10.2009
COM(2009) 514 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2008 г.

{SEC(2009) 1279}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ
относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2008 г.

{SEC(2009) 1279}

СЪДЪРЖАНИЕ

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ	
относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2008 г. 2	
1.	Въведение..... 4
2.	Преглед..... 4
2.1.	Исторически контекст..... 4
2.2.	Макрофинансовата помощ през 2008 г. 5
2.3.	Обобщение на последните операции в държавите бенефициери..... 5
2.3.1.	Западни Балкани 5
2.3.2.	Източни съседни държави 6
2.3.3.	Средиземноморски държави 6
3.	Географско разпределение и оценки на макрофинансовата помощ 6
3.1.	Географско разпределение 6
3.2.	Оценки 7
3.2.1.	Албания 7
3.2.2.	Сърбия и Черна гора 7
4.	Подобряване на финансовото управление в държавите бенефициери: оперативните оценки 8
5.	Искания за МФП и бъдещи предложения на Комисията 9

1. ВЪВЕДЕНИЕ

С настоящия доклад се представя общ преглед на макрофинансовата помощ от ЕС за трети държави, в т.ч. исторически контекст, обобщение на операциите през 2008 г., сведения относно последните операции в държавите кандидатки и потенциални кандидатки за членство в ЕС и в съседните държави, както и таблици със статистически данни относно провежданите след 1990 г. операции.

Резултатите от най-новите оценки, извършени през 2008 г., също са включени в доклада. Целта на тези оценки е да се анализира въздействието на макрофинансовата помощ върху съответните аспекти на процеса на икономическо стабилизиране и осъществяването на структурни реформи в държавите бенефициери. Напредъкът в това отношение отразява и степента, в която са били удовлетворени съответните условия за икономическата политика, с които е обвързана макрофинансовата помощ от ЕО.

Освен това, във връзка с препоръката на Европейската сметна палата в нейния специален доклад от март 2002 г. относно подобряването на финансовото управление в държавите бенефициери, от 2004 г. насам в сътрудничество с едно одиторско дружество Комисията извърши няколко оперативни оценки на организацията на финансовите потоци и на процедурите, свързани с макрофинансовата помощ във всяка държава бенефициер. Заключениета от тези оценки се отчитат надлежно при определянето на политическите условия, с които е обвързано предоставянето на тази помощ.

Настоящият доклад се представя в съответствие с решенията на Съвета относно макрофинансовата или извънредната финансова помощ от Общността за трети държави и представлява продължение на представените в предишни години доклади. Успоредно с него се публикува и по-подробен доклад (работен документ на службите на Комисията SEC(2009...), съдържащ икономическа и финансова информация за държавите бенефициери.

2. ПРЕГЛЕД

2.1. Исторически контекст

С макрофинансовата помощ (МФП) се подкрепят усилията на държавите бенефициери в областта на политическото и икономическото реформиране, а предоставянето ѝ е свързано с програмите за подпомагане на МВФ и Световната банка. МФП съдържа набор от принципи, потвърдени от Съвета в заключенията му от 8 октомври 2002 г., с които се подчертава, че тя има извънреден характер, представлява допълнение към финансирането от международните финансови институции (МФИ) и е свързана с изпълнението на определени макроикономически условия. В тясно сътрудничество с Международния валутен фонд (МВФ) и Световната банка чрез МФП, съобразена със специфичните потребности на всяка държава, Общността е подпомагала редица трети държави, като

общата цел е стабилизиране на финансовото положение и изграждане на пазарно ориентирана икономика.

2.2. Макрофинансовата помощ през 2008 г.

През 2008 г. Съветът не е приемал нови решения за макрофинансова помощ.

Преведените суми бяха в размер на 25 милиона EUR безвъзмездна помощ за Република Молдова и 15 милиона EUR безвъзмездна помощ за Ливан.

2.3. Обобщение на последните операции в държавите бенефициери

2.3.1. Западни Балкани

Косово

Единствената извършвана понастоящем операция за МФП в Западните Балкани е предоставянето на безвъзмездна помощ за подкрепа на бюджета на Косово (съгласно Резолюция 1244/99 на Съвета за сигурност на ООН) в размер до 50 милиона EUR, одобрена от Съвета през ноември 2006 г. (Решение 2006/880/ЕО на Съвета, ОВ L339/36, 6.12.2006 г.). Тъй като условията за предоставяне на помощта, които бяха договорени в меморандум за разбирателство, подписан от властите през декември 2007 г., не бяха изпълнени, пълният размер от 50 милиона EUR не бе освободен през 2008 г. и тези средства остават неусвоени. На 11 юли 2008 г. обаче на една конференция на дарителите, председателствана от Комисията и имаща за цел подпомагане на Косово в потребностите му от финансиране за периода 2008—2011 г., Комисията пое ангажимент под условие да предостави допълнително МФП в размер до 100 милиона EUR, също под формата на безвъзмездни средства за подкрепа на бюджета.

Черна гора и Сърбия

На 2 октомври 2008 г. Съветът прие Решение 2008/784/ЕО за определяне на самостоятелно задължение на Черна Гора и пропорционално намаляване на задължението на Сърбия във връзка с дългосрочните заеми, отпуснати от Общността на Държавния съюз на Сърбия и Черна гора (бивша Съюзна република Югославия) съгласно решения 2001/549/ЕО и 2002/882/ЕО¹, с което Комисията се оправомощава да подпише отделно кредитно споразумение с властите на Черна гора. Приемането на посоченото решение е резултат само на обявяването на независимостта на Черна гора през юни 2006 г. и на едно споразумение между Сърбия и Черна гора от юни 2006 г. за разпределяне на външните задължения между двете отделни държави. С него не се създават нови задължения за Общността и не се оказва отражение върху бюджета.

След като бе сключено отделно кредитно споразумение с Черна гора и то влезе в сила, задълженията на Сърбия бяха коригирани чрез размяна на писма между Комисията и Сърбия.

¹ ОВ L 269, 10.10.2008 г., стр. 8.

2.3.2. Източни съседни държави

Република Молдова

През 2008 г. Комисията завърши изпълнението на програмата за макрофинансова помощ, одобрена с решение на Съвета от 16 април 2007 г. и възлизаща на 45 милиона EUR. Вторият и третият транш, съответно от 10 и 15 милиона EUR, бяха преведени през юни и декември 2008 г. Програмата бе част от финансовия пакет в подкрепа на правителственото споразумение с МВФ в съответствие с механизма за намаление на бедността и за растеж, което бе сключено през май 2006 г. и чийто срок изтича през май 2009 г.

Грузия

Програмата за безвъзмездна помощ в размер на 33,5 милиона EUR, приета през януари 2006 г., не можа да бъде завършена. По тази програма бяха преведени общо 23 милиона EUR през 2006 г. Но преразглеждането на условията за превеждането на третия и последен транш не можа да бъде завършено през 2008 г. (както през 2007 г.), защото едно от конкретните условия за превеждането на транша не бе изпълнено: законът за организацията на външния одит не бе приет, както бе предвидено от парламента. Затова последният транш не бе преведен, а срокът на програмата вече изтече. Същевременно през октомври 2008 г. на една конференция на дарителите в Брюксел Комисията пое ангажимент за нова програма за МФП за Грузия под формата на безвъзмездна помощ в размер 46 милиона EUR. Тази подкрепа бе обещана в контекста на международните усилия да се помогне на Грузия да преодолее последствията от конфликта с Русия от август 2008 г.

2.3.3. Средиземноморски държави

Ливан

През декември 2008 г. Комисията освободи първия транш от 15 милиона EUR по програмата за макрофинансова помощ, одобрена на 10 декември 2007 г. Програмата включва безвъзмездна помощ от 30 милиона EUR и заем от 50 милиона EUR, които трябва да бъдат преведени на два транша всеки. Първият транш по заема (25 милиона EUR) бе преведен едва в началото на юни 2009 г. Планира се вторият транш да бъде освободен преди края на 2009 г., ако бъдат изпълнени условията, свързани с помощта.

3. ГЕОГРАФСКО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ И ОЦЕНКИ НА МАКРОФИНАНСОВАТА ПОМОЩ

3.1. Географско разпределение

МФП от ЕО е предназначена за подпомагане на макроикономическата стабилизация на държавите бенефициери, както и за облекчаване на затрудненията им, свързани с платежния баланс (и бюджета). Същевременно тя играе и много важна роля за насърчаване на структурните реформи. Най-значителните в количествено изражение операции по МФП бяха одобрени и средствата по тях бяха преведени през първите години на прехода към демокрация и пазарна икономика в държавите от Централна и Източна Европа.

Броят на държавите, на които Общността оказва такава подкрепа, се увеличаваше през годините, тъй като все по-голям брой съседни на ЕС държави изпитваха затруднения във връзка с платежните си баланси и се ангажираха с програми за икономически реформи. Това доведе до промяна в географското разпределение на помощта спрямо първите години, когато повечето от държавите бенефициери бяха от Централна и Източна Европа. От 2000 г. насам МФП се предоставя изключително на Западните Балкани (73 % от решенията между 2000 г. и 2008 г.) и на новите независими държави. Единственото изключение бе през 2007 г., когато Съветът прие решение за една програма за подпомагане на Ливан.

3.2. Оценки

Комисията изпълнява оценъчна програма с цел анализиране на въздействието на МФП във всяка от държавите бенефициери. Анализите се извършват от външни консултанти, подбрани чрез открита процедура, под наблюдението на „управителен комитет“. От 2004 г. насам са извършени общо 7 оценки. През 2008 г. бяха извършени две оценки — за Албания и за Сърбия и Черна гора; основните констатации са следните:

3.2.1. Албания

В оценката се анализира макрофинансовата помощ, предоставена от Европейската комисия на Албания в периода от април 2004 г. до юли 2006 г. Програмата включваше заем от 9 милиона EUR и безвъзмездна помощ от 16 милиона EUR, които бяха преведени на два транша.

Нетното въздействие в посока към макроикономическа стабилизация се дължеше на прекия ефект от увеличението на бюджетните средства през 2006 и 2007 г. и на непрекия ефект от факта, че заплатите в публичния сектор започнаха да се превеждат по банков път, което доведе до нарастване на възможностите за кредитиране. Ефектът с натрупване върху растежа на БВП през периода 2004—2008 г. се очаква да възлезе на 0,1—0,6 процента. Това въздействие бе придружено от малко по-висока инфлация и минимален спад на обменния курс на албанския лек.

В оценката се прави заключението, че МФП е имала много ограничено, но положително въздействие върху средно- и дългосрочните перспективи за външната стабилност на Албания. Някои положителни ефекти може да бъдат приписани на малкото пряко влияние върху икономическия растеж през периода 2004—2008 г. Въздействието на МФП върху другите аспекти на вътрешната устойчивост е било пренебрежимо малко.

3.2.2. Сърбия и Черна гора

В оценката се анализира макрофинансовата помощ, предоставена на Сърбия и Черна гора в периода от ноември 2002 г. до февруари 2006 г.

МФП даде възможност за малко по-експанзивна макроикономическа политика, която слабо повиши икономическия растеж. Прекият краткосрочен макроикономически ефект от операцията обаче бе много малък. Това се дължеше главно на сравнително малкия ѝ мащаб. МФП би могла да окаже много по-съществено въздействие върху средносрочните

макроикономически перспективи чрез ускоряване на структурните реформи.

В оценката се прави заключението, че МФП е оказала благоприятно влияние върху средно- и дългосрочните перспективи пред устойчивостта, въпреки че това нетно въздействие вероятно е било ограничено и непряко. Изглежда, че главното средство, чрез което МФП е оказала въздействие в това отношение, е натискът за извършване на структурни реформи и подобряването на цялостното макроикономическо управление.

Оценките на програмите за МФП за Грузия и Република Молдова се извършват в момента и окончателните доклади за тях ще бъдат представени през третото тримесечие на 2009 г. Освен това бе решено да се извърши обща оценка, за да се анализира цялостното въздействие на макрофинансовата помощ. Първите резултати от това проучване се очакват през втората половина на 2009 г.

4. ПОДОБРЯВАНЕ НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ В ДЪРЖАВИТЕ БЕНЕФИЦИЕРИ: ОПЕРАТИВНИТЕ ОЦЕНКИ

През 2008 г. бе извършена една последваща оперативна оценка (в Косово). Между 2004 и 2007 г. в държавите, които получаваха МФП (Албания, Армения, Сърбия и Черна гора, Босна и Херцеговина, Грузия и Косово) бяха проведени седем оперативни оценки. Работната програма за всяка оперативна оценка е изготвена в сътрудничество с консултантско дружество и включва информация, която се съдържа в доклади, издадени от други дарители, по-специално анализите на публичните разходи и финансовата отчетност (PEFA). С цел оценяване на извършените подобрения в националните администрации след първите мисии бяха предприети мисии за последващи проверки (Албания, Армения, Таджикистан, Грузия и Косово).

От една страна, проучванията са съсредоточени върху независимостта на централните банки и дейността на счетоводните им отдели. От друга страна, те анализират бюджетния процес и дейността на отделите, свързани с държавното съкровище, вътрешния одит, човешките ресурси и информационните технологии на финансовите министерства. Систематично се прави преглед и на дейността на институциите за външен одит с цел да се оцени ефективността на упражнявания от тях контрол.

Заключенията от оперативните оценки се предоставят на националните власти, които имат възможността да изразят становище по отношение на анализа, който се съдържа в докладите.

За всички държави в оценките се прави заключението, че „рамката за стабилно финансово управление е ефективна“, въз основа на анализите, предоставени от консултантите, в които обаче се посочва необходимостта от редица подобрения. Най-сериозните пропуски, които бяха открити във финансовите министерства, са липсата на единна сметка, подходящи счетоводни системи и писмени процедури или ниското качество на процедурите за възлагане на обществени поръчки. За всяко министерство капацитетът за вътрешен контрол трябваше да бъде увеличен чрез

наемането на работа на опитни одитори и организирането на специални обучения. В някои случаи отделите за макроикономически прогнози изглеждаха неспособни да изпълняват ролята си, а независимостта на институциите за външен одит бе определена като недостатъчна.

С оглед на подобряването на управлението на публичните финанси на държавите бенефициери до националните власти бяха отправени препоръки за преодоляване на пропуските. Някои от тези препоръки се смятат за предварителни действия, които трябва да бъдат изпълнени преди превеждането на средствата. Такъв бе случаят с укрепването на отдела за вътрешен контрол в министерството на финансите или с приемането на инструкции, които съдържат минимални изисквания във връзка с разпределението на задълженията по отношение на счетоводството, издаването на разрешения и плащанията.

Четири години след началото на тези оперативни оценки и въпреки закъсненията при извършването на някои от изискваните изменения Комисията установи реални подобрения на всички нива на управлението на публичните финанси на държавите бенефициери.

5. ИСКАНИЯ ЗА МФП И БЪДЕЩИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ НА КОМИСИЯТА

Поради световната икономическа и финансова криза в редица държави от предприсъединителния етап и редица съседни на ЕС държави се наблюдава забавяне на икономическия растеж и влошаващо се състояние на бюджета; във всички тези държави възниква голям финансов дефицит. Международният валутен фонд (МВФ) е главната институция, която се занимава с последствията от икономическата криза, особено поради факта, че ресурсите му значително се увеличиха, включително и благодарение на големи вноски от държавите-членки на Европейския съюз. Въпреки че МВФ ще бъде водеща сила в мерките в отговор на кризата в съседните на ЕС държави, все пак осигуряването от него финансиране може да се окаже недостатъчно за покриването на потребностите на тези страни от външно финансиране. В този контекст с макрофинансовата помощ от ЕС би могло — чрез приноса ѝ за намаляване на недостига на външно финансиране и облекчаване на натиска върху валутните резерви на държавите от предприсъединителния етап и съседните държави — да се подпомогнат икономическата стабилност и реформите в този регион, който е тясно свързан с ЕС.

Редица държави от предприсъединителния етап или съседни държави са поискали МФП от ЕС. Сред държавите от предприсъединителния етап през последните месеци Сърбия, Босна и Херцеговина и Черна гора са поискали нова макрофинансова помощ, официално или неофициално. Може да се очакват още такива искания от държавите от Западните Балкани. Що се отнася до съседните на ЕС държави, МФП са поискали Грузия, Украйна, Армения и наскоро Беларус и Република Молдова. Освен това и държави, които не са преки съседи на ЕС, са се обърнали към Комисията с искания за МФП: Киргизката република и Таджикистан. Исландия, която бе особено силно засегната от световната финансова криза (срив на обменния курс на националната парична единица и срив на

банковата система), също е поискала финансова помощ от ЕС. Комисията проучва тези искания и до края на 2009 г. вероятно ще направи официални предложения за нови решения за предоставяне на МФП за редица от подалите искания държави.

Таблица 1. Макрофинансова помощ, 1990—2008 г.
Максимални размери на одобрената помощ в милиони EUR

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Общо	
По региони																					
Държави кандидатки от Централна Европа		870	1 220	410	255	35		250		300										3 305	
Западни Балкани				70				40		160										1 038	
Нови независими държави Средиземноморие			588		130	255	15	265	150		55	393	190	70	25		50	45		1 037	
				200							125		18 (a)				33,5	80		868	
Общо максимален размер на одобрената помощ	870	1 808	480	0	620	255	15	555	150	460	180	393	208	70	25	0	83,5	125	0	6 297,0	
в т.ч. преки безвъзмездни помощи		28	70		35			95		70	90	168	130	45	16		83,5	75		905,0	
											Косово (35) Черна гора (20) Босна (40) бивша югославска република Македония (35)	бивша югославска република Македония (18) Сърбия и Черна гора (120) Косово (30)	Сърбия и Черна гора (75) Босна (40) Сърбия (15) Република Молдова (15) (b)	Сърбия и Черна гора (45)	Албания (16)		Косово (50) Грузия (33,5)	Република Молдова (45) Ливан (30)			
		Лихвени субсидии за Израел	Албания		Албания			Армения и Грузия (95)													

а) нетен размер, при който се отчита б) и — за Украйна — новия заем от 110 милиона EUR и едновременно отписване на 92 милиона EUR от заема в размер на 150 милиона EUR, одобрен през 1998 г.
б) безвъзмездна помощ от 15 милиона EUR и едновременно отписване на заема от 15 милиона EUR, одобрен през 2000 г.

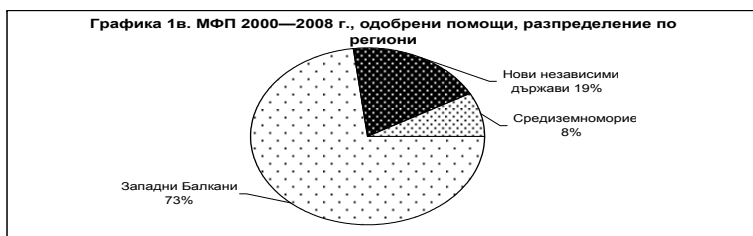
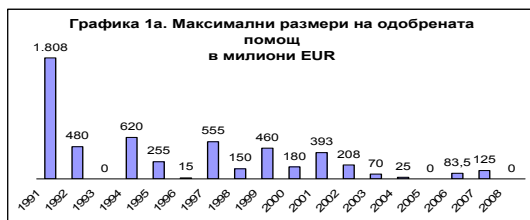


Таблица 2. Макрофинансова помощ, 1990—2008 г.
Преведени суми в милиони EUR

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Общо		
По регион																						
Държави кандидатки от Централна Европа		350	695	705	270	70	80	40	70	250	40	160			50						2.780	
Западни Балкани				35	35		15	20	25	15	25			146							973	
Нови независими държави						25	135	115	100	156	71		80	11	7	20	8,5	32	29	20	25	
Средиземноморие				438	150	100														15	703	
Общо преведени суми	350	695	1.178	305	245	330	175	195	421	136	160	392	141	203	32	66,5	61	20	40	40	5.251	
в т.ч. преки безвъзмездни помощи			63	35		15	20		18	28	85	105	141	85	22	51,5	42	20	40	40	770,0	
				Израел (28) Албания (35)	Албания (35)	Албания	Албания	Албания	Армения (8) Грузия (10)	Армения (4) Грузия (9) Босна (15)	Армения (11) Грузия (9) Босна (15)	Босна (15) и Черна гора (бивша Съюза югославска република Македония (10) Сърбия (15) Сърбия и Черна гора (бивша Съюза югославска република Македония (35) Сърбия (35) Черна гора (20) Таджикистан (14)	Армения (11) Сърбия и Черна гора (35), бивша югославска република Македония (10) Сърбия (15) Сърбия и Черна гора (бивша Съюза югославска република Македония (35) Сърбия (35) Черна гора (20) Таджикистан (14)	Босна (25), Сърбия и Черна гора (10) Армения (5,5) Гruzия (6,5)	Сърбия и Черна гора (10) Армения (5,5) Гruzия (6,5)	Сърбия и Черна гора (25) Босна (15) Албания (3) Армения (1,5) Таджикистан (7)	Албания (13) Таджикистан (7) Грузия (22)	Република Молдова (20) Република Ливан (15)				

NB: Данните за 2000 г. включват средствата за Босна, бивша югославска република Македония и Черна гора, които по технически причини са преведени в началото на януари 2001 г.
Данните за 2001 г. включват средствата за бивша югославска република Македония и Таджикистан, които по технически причини са преведени в началото на януари 2002 г.
Данните за 2002 г. включват средствата за Босна и Таджикистан, които по технически причини са преведени в началото на 2003 г.

