

**HU**

**HU**

**HU**



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 18.8.2008  
COM(2008) 520 végleges

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK**

**A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek:  
a harmadik országoknak 2007-ben nyújtott makroszintű pénzügyi támogatás  
végrehajtásáról**

{SEC(2008) 2381}

## TARTALOMJEGYZÉK

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: a harmadik országoknak 2007-ben nyújtott makroszintű pénzügyi támogatás végrehajtásáról.....		1
1.	Bevezetés.....	3
2.	Áttekintés .....	3
2.1.	Háttérinformációk .....	3
2.2.	Makroszintű pénzügyi támogatás 2006-ban.....	4
2.2.1.	Új határozatok .....	4
2.2.2.	Kifizetések.....	4
2.3.	A kedvezményezett országokban legutóbb végrehajtott műveletek rövid ismertetése	4
2.3.1.	Nyugat-Balkán .....	4
2.3.2.	Szomszédos keleti országok.....	5
2.3.3.	Mediterrán országok.....	6
3.	A makroszintű pénzügyi támogatás földrajzi eloszlása és értékelése.....	7
3.1.	Földrajzi eloszlás.....	7
3.2.	Értékelés.....	7
3.2.1.	Tádzsikisztán.....	7
3.2.2.	Bosznia-Hercegovina .....	8
3.3.	A pénzügyi irányítás javítása a kedvezményezett országokban: működési szempontú értékelés.....	9

## 1. BEVEZETÉS

Ez a jelentés történeti háttérrel ellátott általános áttekintést ad az EK által harmadik országoknak nyújtott makroszintű pénzügyi támogatásról, összefoglalja a 2007-ben végrehajtott műveleteket, a Nyugat-Balkánon, az új független államokban és a mediterrán országokban legutóbb végrehajtott műveletekre vonatkozó adatokkal, valamint az 1990 óta végrehajtott különféle műveletek adatait tartalmazó statisztikai táblázatokkal együtt.

A jelentés tartalmazza az EK makroszintű pénzügyi műveleteinek legfrissebb tendenciáit, továbbá a 2007-ben végrehajtott értékelések eredményeit is. Ezen értékelések célja a gazdasági stabilizációs folyamat alapvető elemeire gyakorolt hatásnak és a támogatásban részesülő országok strukturális reformjainak az értékelése. Az e tekintetben elért haladás arról is tanúskodik, hogy milyen mértékben teljesültek az EK makroszintű pénzügyi támogatásához kapcsolódó gazdaságpolitikai feltételek.

Emellett a Bizottság 2004-től egy könyvvizsgáló cég közreműködésével az összes kedvezményezett országban – a kedvezményezett országokban a pénzügyi irányítás javításáról szóló, 2002. márciusi számvevőszéki különjelentésben található ajánlást figyelembe véve – működési szempontú értékeléseket végzett a makroszintű pénzügyi támogatáshoz kapcsolódó pénzügyi folyamatok és ellenőrzési szervezetek vonatkozásában. Ezeknek az értékeléseknek az eredményeit kellő mértékben figyelembe veszik a támogatás végrehajtásához kötődő szakpolitikai feltételek kidolgozásakor.

A harmadik országoknak nyújtott közösségi makroszintű pénzügyi támogatás végrehajtásáról szóló jelentés a közösségi makroszintű vagy rendkívüli pénzügyi támogatásra vonatkozó tanácsi határozatok alapján kerül benyújtásra és az előző évek jelentéseire épül. Egyidejűleg elkészül egy részletesebb jelentés (bizottsági szolgálati munkadokumentum **SEC(2008)2381**), amely gazdasági és pénzügyi információkat szolgáltat a kedvezményezett országokról.

## 2. ÁTTEKINTÉS

### 2.1. Háttérinformációk

A makroszintű pénzügyi támogatás (MPT) elősegíti a kedvezményezett országok politikai és gazdasági reformtörekvéseit és végrehajtása a Nemzetközi Valutaalap (IMF), illetve a Világbank támogatási programjaival összefüggésben történik. A makroszintű pénzügyi támogatások nyújtása bizonyos elvekhez kötődik, amelyeket a Tanács 2002. október 8-i következtetéseiben megerősített, és amelyek kiemelik e támogatás kivételes jellegét, a nemzetközi pénzügyi intézmények általi finanszírozást kiegészítő jellegét és azt, hogy a támogatás makrogazdasági feltételekhez kötődik. A Közösség által nyújtott MPT különösen a támogatásban részesülő országoknak a gazdasági reformokra és a strukturális átalakításra irányuló erőfeszítéseikhez járult hozzá. Az MPT a Nemzetközi Valutaalappal és a Világbankkal szoros együttműködésben országspecifikus szükségletekhez igazított szakpolitikákat

támogat, amelyek általános célkitűzése a pénzügyi helyzet stabilizálása és piacorientált gazdaságok kialakítása.

## 2.2. Makroszintű pénzügyi támogatás 2006-ban

A 2000–2007 közötti időszakban tizenkilenc határozatot hagytak jóvá, ami összesen 1085 millió euro összegű támogatást jelentett. A Tanács tizenhárom, támogatásról szóló határozatot hozott a balkáni országok javára (Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Bosznia-Hercegovina, Szerbia és Montenegró, Koszovó és Albánia). A balkáni országok ezzel az MPT legfőbb kedvezményezettjei, az 1085 millió euro összegű támogatásból összesítve maximálisan 783 millió eurós támogatásban részesülnek.

### 2.2.1. Új határozatok

A Tanács 2007-ben két határozatot fogadott el.

A Tanács április 16-án Moldova számára legfeljebb 45 millió euro keretösszegű, vissza nem térítendő támogatás formájában biztosított makroszintű pénzügyi támogatás nyújtásáról hozott határozatot (2007/259/EK).

A Tanács december 10-én határozatot (2007/860/EK) fogadott el Libanon makroszintű pénzügyi támogatásáról, legfeljebb 80 millió euro keretösszegig (50 millió euro kölcsön formájában, 30 millió euro vissza nem térítendő támogatás formájában).

### 2.2.2. Kifizetések

Moldova számára 20 millió euro makroszintű pénzügyi támogatás kifizetésére került sor.

## 2.3. A kedvezményezett országokban legutóbb végrehajtott műveletek rövid ismertetése

### 2.3.1. Nyugat-Balkán

A Tanács a Bizottság javaslatának megfelelően 2006. november 30-án határozatot (UNCS 1244/1999) fogadott el költségvetési támogatás formájában biztosított *makroszintű pénzügyi támogatás* (MPT) nyújtásáról **Koszovó** számára (vissza nem térítendő támogatás legfeljebb 50 millió euro összegig). A költségvetési helyzet azonban az eredetileg tervezettől eltérően alakult. A Bizottság és az Egyesült Nemzetek Ideiglenes Koszovói Missziója (UNMIK) által képviselt koszovói hatóságok közötti szándéknyilatkozat és támogatási megállapodás aláírásának véglegesítése 2007 decemberében történt meg, így a makroszintű pénzügyi támogatás kifizetésére 2008–2009-ben kerülhet sor, a megállapodásnak megfelelően két részletben (30 millió euro és 20 millió euro), a feltételek teljesülése esetén. 2007 szeptemberében a hatóságok elkészítették a középtávú kiadási keret<sup>1</sup> 2008–2010-re vonatkozó felülvizsgált változatát. A támogatás finanszírozási hiány felmerülésétől függ, amely 2007-ben nem alakult ki, valamint több konkrét feltételtől, amelyek a

---

<sup>1</sup> Medium term expenditure framework (MTEF) – középtávú kiadási keret.

költségvetési és a gazdaságpolitika keretrendszeréhez, az államháztartás irányításához és ellenőrzéséhez, az állami vállalatok privatizációjához és felszámolásához, valamint statisztikai adatokhoz kapcsolódnak.

Az IMF-től és Koszovó központi bankfelügyeletétől származó legújabb statisztikai adatok szerint a GDP növekedése 2007-ben körülbelül 3,5% volt, szemben a 2007-re elfogadott költségvetési terv szerinti 1%-os növekedéssel. Ez a helyzet részben a jogállás rendezésének elhúzódásából adódott, az UNMIK felszámolása nem befolyásolta különösebben hátrányosan a hazai keresletet. A magánszektor fogyasztása kedvező hatást gyakorolt a növekedésre. Összességében a növekedés az előző évekkel összehasonlítva erőteljesebbé vált, de a régió más országaiban tapasztalhatóhoz képest továbbra is alacsony.

Az infláció éves mértéke 2007-ben átlagosan 4,5%-ra növekedett. A fogyasztói árindex<sup>2</sup> hirtelen megugrását a fogyasztói kosárból 42,5%-kal részesedő élelmiszerárak emelkedése eredményezte.

Az export növekedése 2007 második felében erősödött, de továbbra is gyenge, így a *kereskedelmi mérleg hiánya* 2007-ben tovább nőtt, a GDP körülbelül 60%-ára. 2007-ben a folyó fizetési mérleg hiánya (beleértve a külföldi támogatást) várhatóan a GDP 24%-a lesz. Koszovó jelenleg nem tesz eleget semmilyen állami adósságszolgálati kötelezettségnek.

Koszovó *költségvetési helyzetére* nagymértékű ingadozás és kiszámíthatatlanság jellemző. A 2007-es költségvetés végrehajtása az alábbiakkal jellemezhető: 2006-ból átvett körülbelül 200 millió eurós nyitó készpénzmérleg, egy második mobilszolgáltató számára adott engedélyből származó egyetlen egyszeri bevétel (75 millió euro), a bevételek beszedésének javuló teljesítménye és továbbra is gyenge kiadásoldali politika, különösen a beruházások tekintetében. 2007-ben az éves költségvetési többlet a becslések szerint 150 millió euro. A koszovói költségvetési helyzet azonban továbbra is bizonytalan, a többlet átmeneti jellegűnek bizonyulhat, és gyenge strukturális költségvetési egyenleget takar, mivel felerészben egyetlen egyszeri intézkedésből származik (lásd fent) és továbbra is komoly költségvetési kockázatokkal lehet számolni, amelyek többek között a jogállás rendezéséhez, a megoldatlan tulajdonviszonyokhoz, környezetvédelmi kérdésekhez, az energiaágazat bizonytalan helyzetéhez, valamint a privatizációs folyamatból származó esetleges kötelezettségekhez kapcsolódnak. Emellett Koszovóban továbbra is jelentős fejlesztési igények merülnek fel.

### 2.3.2. Szomszédos keleti országok

2007-ben a Bizottság két makroszintű pénzügyi támogatási programot hajtott végre a régió országai javára.

A 2006 januárjában **Grúzia** javára elfogadott 33,5 millió euro vissza nem térítendő támogatás nyújtását jelentő program keretében a Bizottság megvizsgálta a harmadik és az utolsó részlet kifizetésének feltételeit (az első és a második részlet, összesen 23 millió euro kifizetésére 2006-ban került sor). A vizsgálat nem fejeződött be és nem került sor a kifizetésre, mivel a szóban forgó részlet felszabadításának egyik konkrét

---

<sup>2</sup> Consumer price index (CPI) – fogyasztói árindex.

feltétele nem teljesült: a külső vizsgálat megszervezését szabályozó törvényt a Parlament nem fogadta el a terveknek megfelelően.

A Bizottság a Tanács 2007. április 16-i határozatát követően megkezdte a **Moldova** számára nyújtandó új makroszintű pénzügyi támogatási program végrehajtását. Az új MPT 45 millió euro vissza nem térítendő támogatást jelent, és összekapcsolódik Moldovának az IMF-fel kötött, a szegénység csökkentésére és a növekedésre irányuló eszközre (Poverty Reduction and Growth Facility – PRGF) vonatkozó megállapodásával. A támogatás első részletét (20 millió euro) 2007 októberében fizették ki. A fennmaradó két részlet kifizetésére várhatóan 2008-ban kerül sor.

E program célja segítségnyújtás Moldova gazdasági programjának végrehajtásához és ahhoz, hogy az ország fedezni tudja a gazdaságát kívülről sújtó sokkhatásokkal összefüggő külső finanszírozási igényt (ezek elsősorban az Oroszországból importált földgáz árának emelkedéséből, illetve Moldova bor- és több más mezőgazdasági termék kivitelére vonatkozó korlátozásokból adódnak). A Közösség makroszintű pénzügyi támogatása kiegészíti a nemzetközi pénzügyi intézmények és bilaterális támogatások által biztosított új forrásokat, valamint az EU által az élelmiszer-ellátás biztonságára irányuló program és az új európai szomszédsági és partnerségi eszköz (ENPI) keretében biztosított költségvetési támogatást.

### 2.3.3. *Mediterrán országok*

A Tanács 2007. december 10-én elfogadta a **Libanon** számára nyújtandó makroszintű pénzügyi támogatásról szóló programot, amelynek célja, hogy támogassa Libanonnak a háború utáni újjáépítés és a gazdaság tartós helyreállítása terén tett hazai erőfeszítéseit, és így enyhítse a kormány gazdasági programjának végrehajtása során felmerülő pénzügyi nehézségeket. A határozat 80 millió eurós támogatási csomag nyújtásáról rendelkezik, amely egy 30 millió eurós vissza nem térítendő támogatásból és 50 millió eurós kölcsönből áll.

2007 decemberében a Bizottság és Libanon kormánya úgy döntött, hogy a támogatás kifizetésére később, két részletben kerül sor, 40-40 millió euro nagyságrendben.

### 3. A MAKROSZINTŰ PÉNZÜGYI TÁMOGATÁS FÖLDRAJZI ELOSZLÁSA ÉS ÉRTÉKELÉSE

#### 3.1. Földrajzi eloszlás

A közösségi MPT célja a kedvezményezett országok makrogazdasági stabilizációjának támogatása, valamint fizetésimérleg- (és költségvetési) problémáinak enyhítése. Nagyon hasznos szerepet játszik a strukturális reformok támogatásában is. A legjelentősebb MPT-műveletekről közvetlenül a közép- és kelet-európai országokban lezajlott változásokat követő években határoztak, és kifizetésükre is akkor került sor.

Az évek során megnövekedett azon országok száma, amelyekre a Közösség kiterjesztette az ilyen jellegű támogatást, mivel az EU szomszédos országai közül egyre többen szembesültek fizetésimérleg-problémákkal és kötelezték el magukat gazdasági reformprogramok mellett. Ez megváltoztatta a támogatások földrajzi eloszlását a korábbi évekhez képest, amikor a leginkább támogatott országok közép- és kelet-európaiak voltak. Ennélfogva 2000-től kezdődően az MPT kizárólag a nyugat-balkáni országokra (a 2000 és 2006 közötti határozatok 83%-a) és az új független államokra irányul. A 2007-es év a Tanács által Libanon javára hozott határozattal e tendencia változását jelzi.

#### 3.2. Értékelés

A Bizottság a költségvetési rendelettel összhangban értékelési programot hajtott végre, hogy felmérje a makroszintű pénzügyi támogatásoknak az egyes kedvezményezett országokra gyakorolt hatását. Az elemzéseket nyílt pályázati felhívás alapján kiválasztott külső tanácsadók készítik el egy „irányító bizottság” felügyeletével. 2004 óta összesen 5 értékelést végeztek. 2007-ben két értékelés készült, Tádzsikisztánra, valamint Bosznia-Hercegovinára vonatkozóan. Ezek főbb megállapításai a következők:

##### 3.2.1. Tádzsikisztán

Az értékelés a Tádzsikisztánnak biztosított makroszintű pénzügyi támogatást az Európai Bizottság által korábban Örményországnak és Grúziának nyújtott átfogó makroszintű pénzügyi támogatási művelet egyedi részeként vizsgálta. Az MPT 60 millió euro összegű kölcsönből és 35 millió euro nagyságrendű vissza nem térítendő támogatásból állt, amelynek kifizetését 2001–2004 között egymást követően öt egyforma részletben (egyenként 7 millió euro) tervezték.

Úgy tűnik, a makroszintű pénzügyi támogatásnak a makrogazdasági stabilizációra gyakorolt nettó hatása meglehetősen korlátozott. A támogatás a 2001 és 2006 közötti időszakban csekély mértékű javulást eredményezett a gazdasági növekedés és az infláció tekintetében. A számszerűsítés eredményei azt jelzik, hogy ebben az időszakban az MPT hozzájárulása a GDP növekedéséhez összesítve körülbelül 1,5 százalékpont volt. A külföldi adósságszolgálat költségének csökkentésével lehetővé vált, hogy a költségvetési kiadások a hazai felhasználás felé tolódjanak el.

Az MPT kedvező, de csekély hatást gyakorolt a hosszú távú külső fenntarthatóságra. Azok a csatornák, amelyek esetében viszonylag könnyű volt megállapítani az MPT

közvetlen hozzájárulását, nem játszanak jelentős szerepet a hosszú távú feltételek között. Ez egyaránt érvényes a műveletből adódó adósságelengedésre és az MPT eredményeként némileg magasabb GDP-re. Hosszú távon más, a jobb gazdasági irányításhoz kapcsolódó kérdések tűnnek fontosabbnak.

Bár az MPT strukturális feltételekhez való kötöttségének várt hatásai megvalósultak, hatásuk viszonylag korlátozott. A strukturális reformokra gyakorolt legnyilvánvalóbb és legerősebb hatás az EK-val összefüggő két feltétel esetében volt megfigyelhető, amelyek jelentős következményekkel jártak az államháztartás irányításához kapcsolódó reformok végrehajtása szempontjából.

### 3.2.2. *Bosznia-Hercegovina*

Az értékelés a Bosznia-Hercegovina javára 2002 novembere és 2006 februárja közötti időszakban nyújtott makroszintű pénzügyi támogatást (MPT) vizsgálta. Az MPT egy legfeljebb 20 millió eurós kölcsönt és egy 40 millió eurós vissza nem térítendő támogatást jelent. Az MPT-művelet végrehajtása időben egybeesett az IMF-fel kötött, 2002 augusztusától 2004 februárjáig hatályban lévő készenlétihitel-megállapodással. Az MPT kifejezetten ehhez a megállapodáshoz kapcsolódott.

Az MPT különböző csatornákon át befolyásolta a közép- és hosszú távú külső fenntarthatóságot, amelyek közül az elsődleges a makrogazdasági stabilitás, és a gazdasági növekedésre gyakorolt hatás volt. A támogatás hatása az intézmények kialakításán keresztül is érvényesült, amelyekhez hozzájárult az MPT strukturális feltételekhez való kötöttsége.

A strukturális feltételek összessége az ország intézményeinek fejlesztésével, a privatizáció felgyorsításával, a kincstári rendszer, valamint hatékony vám- és adóigazgatás létrehozásával befolyásolta a reformok tartósságát. A vám- és adópolitika, illetve e területek igazgatásának reformja hozzájárult más, tartós eredményekkel járó reformokhoz, például 2006-ban a hozzáadottérték-adó bevezetéséhez. Az MPT strukturális eleme rövid és középtávon javította az ország gazdasági stabilitását és növekedési potenciálját.

A Bizottságnak a támogatás kifizetésére vonatkozó döntésének eredményeként Bosznia-Hercegovinában és Tádzsikisztánban egyaránt erősödött a gazdaságba vetett bizalom, ezáltal hozzájárulva ezen országok vállalkozási környezetének javításához.

Jelenleg folyik Szerbia és Montenegro, valamint Albánia értékelése, az erről készült záró jelentést 2008 harmadik negyedévében kell közzétenni.

### **3.3. A pénzügyi irányítás javítása a kedvezményezett országokban: működési szempontú értékelés**

A makroszintű pénzügyi támogatás kedvezményezett országaiban (Albánia, Örményország, Szerbia és Montenegró, Bosznia-Hercegovina, Grúzia és Koszovó) 2004 és 2006 között végzett korábbi hét működési szempontú értékelés mellett 2007-ben két új működési szempontú értékelésre került sor Moldovában és Libanonban. A munkaprogram kidolgozása a Deloitte tanácsadó céggel együttműködve történik, a támogatást nyújtó más szereplők hozzáférhető jelentéseiben, különösen a PEFA-elemzésekben található információk figyelembevételével. A nyomkövetési látogatások (Albánia, Örményország, Tádzsikisztán, Grúzia) alkalmával megvizsgálták, hogy az első látogatásokat követően milyen előrelépést értek el az egyes nemzeti államigazgatások.

A vizsgálatok egyrészt a központi bankok függetlenségére és számviteli részlegeik működésére irányulnak. Másrészt vizsgálják a költségvetési eljárást, a kincstári hivatalokat, a belső ellenőrzést, valamint a pénzügyminisztériumok humán erőforrás-gazdálkodását és informatikai osztályát. Megvizsgálják a külső ellenőrző intézmények működését is, hogy értékeljék ellenőrzési hatékonyságukat.

A nemzeti hatóságok megkapják a működési szempontú értékelések következtetéseit, és lehetőségük van arra, hogy megtegyék észrevételeiket a jelentésekben található elemzések tekintetében.

Az értékelések a tanácsadó elemzése alapján – amely azonban hangsúlyozta számos fejlesztés szükségességét – valamennyi ország esetében megállapították, hogy „a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás” keretei jól működnek. A legkomolyabb problémákat a pénzügyminisztériumoknál állapították meg, például a kincstári számlák egységes rendszerének, a megfelelő számviteli rendszereknek és írásbeli eljárásoknak a hiányát, vagy a közbeszerzési eljárások javításának szükségességét. Minden minisztérium esetében képzett auditorok felvételével és speciális képzések végrehajtásával kell erősíteni a belső ellenőrzési kapacitást. A makrogazdasági előrejelzéssel foglalkozó részlegek egyes esetekben nem bizonyultak alkalmasnak feladataik ellátására és nem volt megfelelő a külső ellenőrzési intézmények függetlensége.

Ahhoz, hogy javuljon a kedvezményezett országok államháztartásának irányítása, a nemzeti hatóságok számára ajánlások készültek a problémák megoldásához. Az ajánlások között vannak olyanok, amelyeket a kifizetés feltételének tekinthető előzetes intézkedésként végre kell hajtani. Ilyen például a pénzügyminisztériumon belül működő belső ellenőrzési osztály megerősítése, valamint a számviteli, engedélyezési és kifizetési feladatkörök szétválasztására vonatkozó minimumkövetelményeket megállapító intézkedések elfogadása.

Négy évvel ezen működési szempontú értékelések megkezdését követően, és néhány javasolt módosítás végrehajtásának késedelme ellenére a Bizottság valódi fejlődésről számolhatott be a kedvezményezett országok államháztartási irányításának valamennyi szintjén.

**Table 1. Macro-financial assistance, 1990-2007**  
Maximum amounts authorised, millions euro

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totals
<b>By region</b>																			
Central European Candidate Countries	870	1.220	410		255			250		300							50		3.305
Western Balkans			70		35			40		160	55	393	190	70	25				1.088
NIS					130	255	15	265	150		125		18 (a)				33,5	45	1.036,5
Mediterranean		588			200													80	868
<b>Total amounts authorised</b>	<b>870</b>	<b>1.808</b>	<b>480</b>	<b>0</b>	<b>620</b>	<b>255</b>	<b>15</b>	<b>555</b>	<b>150</b>	<b>460</b>	<b>180</b>	<b>393</b>	<b>208</b>	<b>70</b>	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>83,5</b>	<b>125</b>	<b>6.297,5</b>
<b>out of which, straight grants</b>		28	70		35			95		70	90	168	130	45	16		83,5	75	905,5
											Kosovo (35)		Serbia and Montenegro (75)	Serbia and Montenegro (45)	Albania (16)		Kosovo (50)	Moldova (45)	
								Armenia and Georgia (95)		Bosnia (40)	(35) Moldova (15)	fYRoM (18) Serbia and Montenegro (120) Kosovo (30)						Georgia (33,5)	Lebanon (30)
	Interest subsidies to Israel		Albania		Albania														

(a) net amount taking into account (b) and, for Ukraine, new loan of EUR 110 million together with simultaneous cancellation of EUR 92 million out of the EUR 150 million loan decided in 1998.

(b) grant of EUR 15 million and simultaneous cancellation of the EUR 15 million loan decided in 2000





