



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 14.7.2006
COM(2006) 391 konč.

**POROČILO KOMISIJE SVETU IN
EVROPSKEMU PARLAMENTU**

o izvajanju makrofinančne pomoči tretjim državam v letu 2005

{SEC(2006)938}

1. UVOD

To poročilo je predloženo v skladu s sklepi Sveta o makrofinančni ali izredni finančni pomoči Skupnosti tretjim državam in je nadaljevanje poročil, ki so bila predložena v prejšnjih letih. Vzporedno s poročilom je objavljen tudi podrobnejši pregled (delovni dokument služb Komisije SEC(2006)938) gospodarskih in finančnih podatkov v zvezi s stanjem v državah upravičenkah. To sporočilo navaja splošni pregled makrofinančne pomoči ES tretjim državam skupaj z ozadjem, povzetkom dejavnosti v letu 2005 in opisom gospodarskega stanja v državah upravičenkah.

V tretjem delu je posebna pozornost namenjena pomembnim vidikom procesa gospodarske stabilizacije in izvajanju strukturnih reform v državah prejemnicah. Napredek v tem smislu se nanaša na stopnjo izpolnjevanja ustreznih pogojev gospodarske politike, ki jim je bila namenjena makrofinančna pomoč ES. Več podrobnosti o stanju na ravni držav je na voljo v spremnem delovnem dokumentu služb.

Poleg tega je Komisija leta 2005 v zvezi s priporočilom Računskega sodišča iz posebnega poročila iz marca 2002 o izboljševanju finančnega upravljanja v državah upravičenkah s pomočjo revizorske hiše izvedla ocene finančnih tokov in organizacije nadzornih mehanizmov, povezanih z makrofinančno pomočjo v vsaki državi upravičenki, pred dodelitvijo pomoči. Sklepi teh ocen se nanašajo predvsem na proračunski postopek, organizacijo državne zakladnice in nadzor javnih izdatkov (več podrobnosti je na voljo v delovnem dokumentu). Vsebujejo tudi priporočila, ki so ustrezno upoštevana pri oblikovanju pogojev gospodarske politike, na katere se navezuje izvedba te pomoči.

Naknadno vrednotenje, katerega namen je bil izmeriti vpliv makrofinančne pomoči v Armeniji, je bilo dokončano leta 2005. Poleg tega se s pomočjo specializiranega podjetja izvajata še dve naknadni vrednotenji v Romuniji in Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji. Končni poročili o stanju v teh dveh državah bosta na voljo ob koncu leta 2006.

2. PREGLED

2.1. Ozadje

Makrofinančna pomoč (MFP) podpira prizadevanja za politične in gospodarske reforme držav upravičenk in se izvaja skupaj s podpornimi programi Mednarodnega denarnega sklada (MDS) in Svetovne banke. Še vedno vsebuje skupino načel, potrjenih v sklepih Sveta z dne 8. oktobra 2002, ki poudarjajo izrednost tovrstne pomoči, njeno dopolnilno vlogo financiranju iz mednarodnih finančnih institucij (MFI) in njeno makroekonomsko pogojenost. MFP Skupnosti podpira zlasti prizadevanja držav prejemnic pri uvajanju gospodarskih reform in strukturnih sprememb. V tesnem sodelovanju z MDS in Svetovno banko spodbuja politike, ki so prilagojene potrebam posamične države, s splošnim ciljem stabilizirati finančno stanje in vzpostaviti tržno usmerjena gospodarstva.

2.2. Makrofinančna pomoč v letu 2005

V obdobju 2000–2005 so bile države Balkana (Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, Kosovo, Bosna in Hercegovina, Srbija in Črna gora ter Albanija) deležne pomoči na podlagi dvanajstih sklepov Sveta o pomoči. S predvideno pomočjo v skupnem znesku največ 733 milijonov EUR so tako države Balkana glavne upravičenke MFP.

2.2.1. Novi sklepi

Leta 2005 Svet ni sprejel nikakršnih novih sklepov.

Vendar je treba omeniti, da je 14. novembra 2005 Komisija sprejela predlog, da zagotovi makrofinančno pomoč Gruziji v vrednosti do 33,5 milijona EUR (izključno v obliki dotacij). Svet je ta predlog sprejel januarja 2006.

2.2.2. Izplačila

Izplačila makrofinančne pomoči so znašala skupaj 66,5 milijona EUR, od katerih je bilo 51,5 milijona EUR izplačano v obliki dotacij; tri milijone EUR je bilo izplačanih Albaniji, 1,5 milijona EUR Armeniji, 15 milijonov EUR Bosni in Hercegovini, 25 milijonov EUR Srbiji in Črni gori, 7 milijonov EUR Tadžikistanu.

Pomoč, izplačana v obliki posojil, je znašala 15 milijonov EUR za Srbijo in Črno goro.

2.3. Trendi in geografska porazdelitev makrofinančne pomoči

MFP ES je namenjena podpori makroekonomske stabilizacije držav upravičenk in lažšanju njihovih plačilnobilančnih (in proračunskih) težav. Prav tako ima zelo uporabno vlogo pri spodbujanju strukturnih reform. Število držav, za katere je primerno, da jim Skupnost zagotovi takšno pomoč, se je skozi leta povečevalo, saj se je vse več držav v sosesčini EU znašlo v plačilnobilančnih težavah in se zavezalo strogim programom gospodarskih reform. To je privedlo do spremembe geografsko uravnoteženega dodeljevanja pomoči iz začetnih let, ko je bila večina držav upravičenk iz srednje in vzhodne Evrope. Kot posledica sporov na zahodnem Balkanu, še zlasti konflikta na Kosovu leta 1999 in političnih sprememb v Srbiji in Črni gori (nekdanja ZRJ), se je v sklepih Sveta iz let 2000–2005 oblikovala jasna tendenca k sorazmernemu povečanju MFP državam Balkana.

Posebnost sklepov iz obdobja 2000–2005 je dejansko precejšen delež podpore v obliki dotacij v skupni vsoti: 41 % v primerjavi s 6 % v obdobju 1990–1999. To novo razmerje med dotacijami in paketnimi pomočmi izhaja iz ocene, ki so jo organi EU naredili o relativni stopnji revščine v državah prejemnicah in njihovi omejeni sposobnosti odplačevanja dolga. Kot je bilo opaženo že v preteklih letih, MFP ni namenjena samo spodbujanju makroekonomske stabilizacije, ampak tudi podpori programov strukturnih reform, ki jih izvajajo vlade prejemnic. MFP je bila učinkovito kombinirana s pomočjo, dodeljeno na podlagi programov PHARE/ISPA, TACIS ali CARDS, z namenom okrepiti institucionalno usposobljenost, ki je ključnega pomena za uspeh procesa strukturnih reform.

Tabeli 1 in 2 ter spremljajoča grafa 1a in 2a poudarjajo izrednost MFP ES. Največji obseg MFP je bil uradno sprejet in izplačan v letih takoj po spremembah političnih in gospodarskih sistemov v državah srednje in vzhodne Evrope. Odtlej so nihanja v zneskih MFP posledica sklepov, ki so bili sprejeti posamično, in sicer na podlagi ocene makroekonomskega stanja in preostalih zunanjih potreb po financiranju morebitnih držav upravičenk. Graf 1a, ki opisuje neto zneske pomoči, odobrene v celotnem obdobju od leta 1990 do leta 2005 (skupaj več kot 6,1 milijarde EUR), in graf 2a, ki kaže dejanske izplačane zneske (skupaj več kot 5,1 milijarde EUR), prikazujeta pomembno koncentracijo pomoči v srednje- in vzhodnoevropskih državah (približno 54 % celotne makrofinančne pomoči, odobrene v zadnjih 14 letih). Pri tem se je MFP, namenjena tem državam, postopoma ukinjala, in sicer vzporedno z napredkom pri makroekonomskem prilagajanju in reformah. V zadnjem času je bila MFP zagotovljena večinoma za zahodni Balkan (63,5 % izplačil, ki so bila odobrena med letoma 1999 in 2002 ter 84 % za obdobje 2000–2005) in nekatere od NND z nizkimi prihodki. Razmeroma nizke zneske za sredozemske države (13 % skupnih odobrenih zneskov, toda nobene nove odobritve od leta 1996) je treba razumeti v okviru drugih oblik makroekonomske podpore, ki je na voljo tem državam (predvsem zmogljivosti za strukturno prilagoditev iz programa MEDA).

3. KRATEK OPIS GOSPODARSKEGA STANJA IN REFORM V DRŽAVAH UPRAVIČENKAH

3.1. Zahodni Balkan

Gospodarska rast na zahodnem Balkanu je bila leta 2005 stabilna s povprečno rastjo BDP v višini 5,2 %, razen na Kosovu, kjer je bila po ocenah MDS ta rast negativna (–1,5 % BDP). Inflacija je bila zmerna, razen v Srbiji, kjer so se spet začela cenovna nihanja. Fiskalna konsolidacija je napredovala, saj so se javnofinančni primanjkljaji zmanjšali za 1 % BDP in v povprečju približali ravnovesju, kljub temu da primanjkljaja v Albaniji in na Kosovu ostajata v razponu od 3,5 % do 4 % BDP. Podobno kot v prejšnjih letih zunanja neravnovesja še vedno ovirajo makroekonomsko stabilnost. Trgovinski primanjkljaj je v regiji kot celoti še vedno visok, saj znaša približno 27 % BDP. Po ocenah se je leta 2005 povprečni primanjkljaj tekočega računa plačilne bilance znižal na približno 12 % BDP (z 12,5 % leta 2004). Velikost tega primanjkljaja je problematična zlasti v Bosni in Hercegovini, kjer po ocenah znaša približno 20 % BDP. Raven plač v državah na zahodnem Balkanu še naprej zbuja skrb na področju konkurenčnosti, zlasti v gospodarstvih, kjer je evro že v celoti umeščen, kot sta Črna gora in Kosovo, tako da bo za njihovo uravnavanje nujen fleksibilen splet mehanizmov za tržne prilagoditve.

Napredek procesa privatizacije, ki je v teh državah v različnih fazah, je na zahodnem Balkanu na splošno neenakomeren. Čeprav je bilo opravljenih več prodaj premoženja, se v nekaterih državah, zlasti v Albaniji in Srbiji, pojavljajo precejšnje zamude. Prestrukturiranje podjetij, zlasti javnih podjetij, ki ustvarjajo izgube, je bilo v preteklih letih spet odloženo zaradi dolgotrajnega sprejemanja ustreznih odločitev in slabega upravljanja. Uveljavljanje lastninskih pravic in pogodb se še naprej otepa s precejšnjimi težavami v celotni regiji, in sicer zaradi slabosti v pravosodju. To ima še vedno občutne gospodarske posledice in še vedno ovira poslovne odločitve, predvsem investicije in izstop s trga. Velik sektor sive ekonomije je še naprej vir nepoštene konkurence in utaje davkov.

Kljub temu so bili pogoji, na katere se navezujejo tekoče dejavnosti MFP, v celoti izpolnjeni, kar je omogočilo izplačila v Albaniji, Bosni in Hercegovini ter Srbiji in Črni gori. V teh državah je bil opazen napredek reform v javni upravi, zlasti na področju finančne kontrole in revizije. Splošneje gledano je bilo opaženo tudi učinkovitejše pobiranje davkov na podlagi ukrepov, kot so uvedba sistema DDV, protikorupcijske strategije in boj proti utaji davkov. Na koncu je treba omeniti še, da so bile v bančnem sektorju izvedene strukturne reforme z obsežnim procesom privatizacije, pri čemer je navzočnost tujih bank začela prevladovati.

3.2. Nove neodvisne države

Gospodarska rast v večini novih neodvisnih držav (NND) je v letu 2005 ostala visoka, saj je to območje za vzhodno Azijo druga najhitreje rastoča regija v svetu. Skupna rast proizvodnje v NND je bila blizu 7 %. Najpogostejša dejavnika, ki nanjo vplivata, so visoke cene blaga in povpraševanje, ki ga spodbujajo zasebna nakazila, zlasti nakazila delavcev.

Rast v Rusiji, daleč največjem gospodarstvu v regiji, je ostala visoka, čeprav kaže znamenja upočasnitve. Leta 2005 se je realni BDP povečal za 6,4 % v primerjavi s 7,2 % prejšnjega leta. Nekoliko nižja gospodarska rast kljub še naprej visokim cenam glavnih izvoznih virov Rusije (ta je druga največja svetovna izvoznica nafte in največja svetovna izvoznica plina) naj bi bila posledica proizvodnih stroškov, ki naraščajo hitreje od produktivnosti, in majhnega obsega investicij ter omejenih zmogljivosti. Kljub temu se je v drugi polovici leta 2005 trend upočasnjevanja investicij (domačih in tujih) obrnil. V Ukrajini so negativne posledice trgovinskega šoka (uvozne cene energije so se zvišale, medtem ko so cene kovin na svetovnem trgu občutno padle) v kombinaciji z upočasnjanim obsegom investicij in negotovo vladno okoljsko politiko privedli do trde prizemljitve po izjemnih rezultatih v letu 2004. Leta 2005 je stopnja realne rasti BDP znašala zgolj 2,4 %, kar je padec z 12,1 % v letu 2004.

Med drugimi državami te regije je najvišjo gospodarska rast v letu 2005 dosegel z naravnimi viri bogati Azerbajdžan, kjer je z razvojem naftne proizvodnje (v glavnem zaradi tujih investicij) in začetkom obratovanja novega naftovoda do turškega sredozemskega pristanišča Ceyhan BDP zrasel za več kot 26 %. Rast je bila precejšnja tudi v Armeniji (+13,9 % v letu 2005), pri čemer ta gospodarski razmah izhaja predvsem iz domačega povpraševanja, ki ga spodbujajo tuje naložbe, nakazila iz tujine in zasebna nakazila. Gospodarska rast v skoraj vseh preostalih državah v regiji presega rast Rusije: najmanj 9 % v Kazahstanu, Belorusiji in Gruziji; Moldaviji, Tadžikistanu in najbrž Turkmenistanu (za katerega prevladuje prepričanje, da so uradni statistični podatki, ki govorijo o 20-odstotni rasti, prenapihnjeni).

Fiskalne politike so še naprej poostrene v večini držav v tej regiji, stopnja inflacije pa je v splošnem tudi pod nadzorom. Več držav poroča o znatnih proračunskih presežkih zaradi visokih davčnih prihodkov od izvoza energije ali uvoza izdelkov široke porabe. Stanje na področju tekočih računov plačilne bilance se razlikuje od države do države. Z naravnimi viri bogate države so v splošnem imele visoko rast trgovinskih presežkov, ki se občasno kompenzirajo z naraščajočimi primanjkljaji računov dohodkov in storitev. Države, ki uvažajo energijo, pa se po drugi strani srečujejo z naraščajočimi trgovinskimi primanjkljaji; to pa ni privedlo do oslabitve tekočih računov, saj je bila rast trgovinskih primanjkljajev v splošnem kompenzirana s povečanjem obsega zasebnih ali javnih nakazil, najpogosteje pa nakazil iz tujine. Edina izjema je Ukrajina, katere presežek tekočega računa se je znižal z rekordnih 10,5 % BDP v letu 2004 na približno 5 % leta 2005. Deleži zunanjega dolga so se zmanjšali v večini NND, kar je posledica rasti nominalnega BDP. Poleg tega je Pariški klub uradnih upnikov eni državi (Kirgiški republiki) dodelil zmanjšanje dolga. Nekaj NND je še vedno življenjsko odvisnih od zunanjega financiranja

večstranskih ali dvostranskih donatorjev, ki jim pomagajo, da se približajo finančni vzdržnosti.

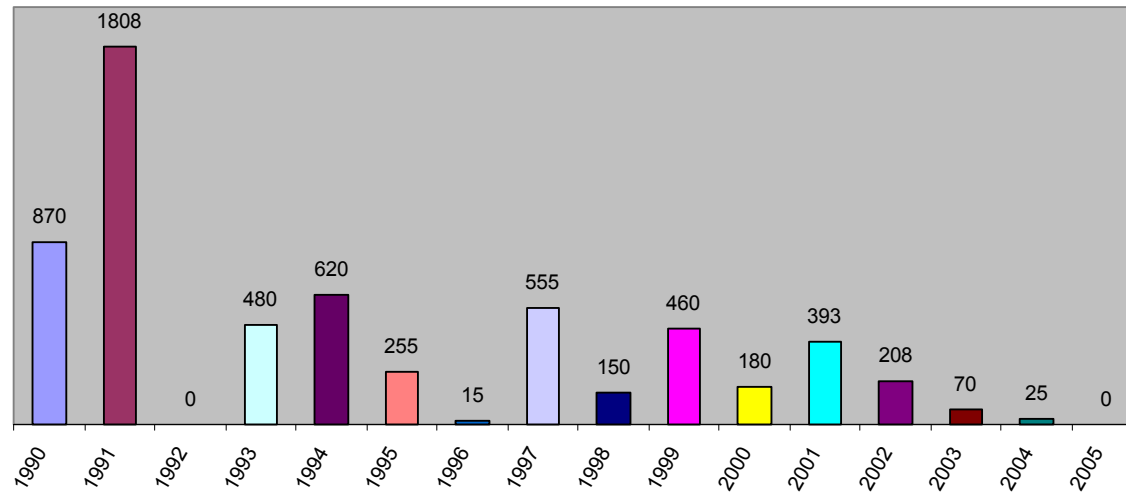
Napredek pri tranziciji je bil v regiji precej neenak in izvajanje druge faze institucionalnih reform v podporo trga in zasebnih podjetij je v več NND šele v povojih. Med upravičenci do makrofinančne pomoči Skupnosti je bila najbrž Moldavija tista, ki je dosegla največji napredek pri izvajanju strukturnih reform v okviru celovite strategije spodbujanja gospodarske rasti in zmanjševanja revščine. Čeprav mora še veliko postoriti, da dohiti najrazvitejše države v regiji, je bil ta napredek dobrodošla sprememba po večletnem obdobju razširjenega vmešavanja države in slabega upravljanja. Nova politična oblast v Ukrajini, ki je prevzela vodenje države na začetku leta 2005, svoje iskrene zavezanosti reformam ni zmoгла preoblikovati v dejanja zaradi politične negotovosti. Armenija, Gruzija in Tadžikistan so nadaljevale izvajanje programov prilagajanja in reform s podporo mednarodnih finančnih institucij.

TECHNICAL ANNEX

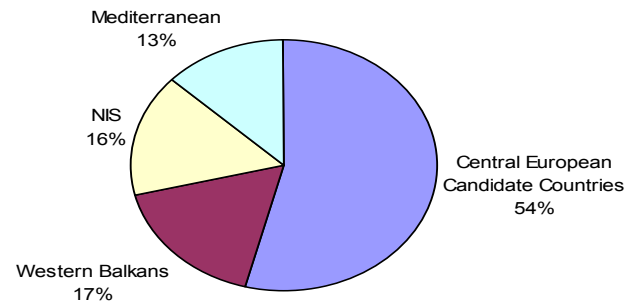
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totals
By region																	
Central European Candidate Countries	870	1.220	410		255			250		300							3.305
Western Balkans			70		35			40		160	55	393	190	70	25		1.038
NIS					130	255	15	265	150		125		18(a)				958
Mediterranean		588			200												788
Total amounts disbursed decided	870	1.808	480	0	620	255	15	555	150	460	180	393	208	70	25	0	6.089
Out of which, straight grants		28	70		35			95		70	90	168	130	45	16		747
													Serbia & Montenegro (35)				
										Kosovo (35) Montenegro (20)		fyRoM (18) Serbia & Montenegro (120)	Bosnia (40)	Serbia & Montenegro (45)	Albania(16)		
									Bosnia (40)	Tajikistan (35)							
		Interest subsidies to Israel	Albania		Albania			Armenia and Georgia (95)		fyRoM (30)	Moldova (15)	Kosovo (30)	Moldova (15) (b)				

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

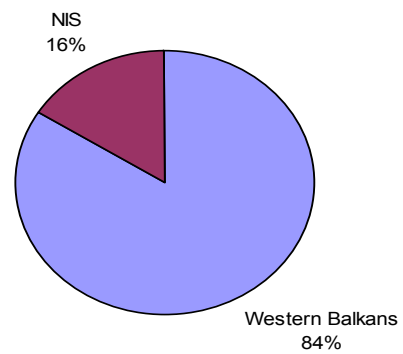
**Graph 1a. Maximum amounts authorised by year,
in EUR million**



**Graph 1b. MFA 1990-2005 authorisations
Distribution by region**



**Graph 1c. MFA 2000-2005, authorisations
Distribution by region**



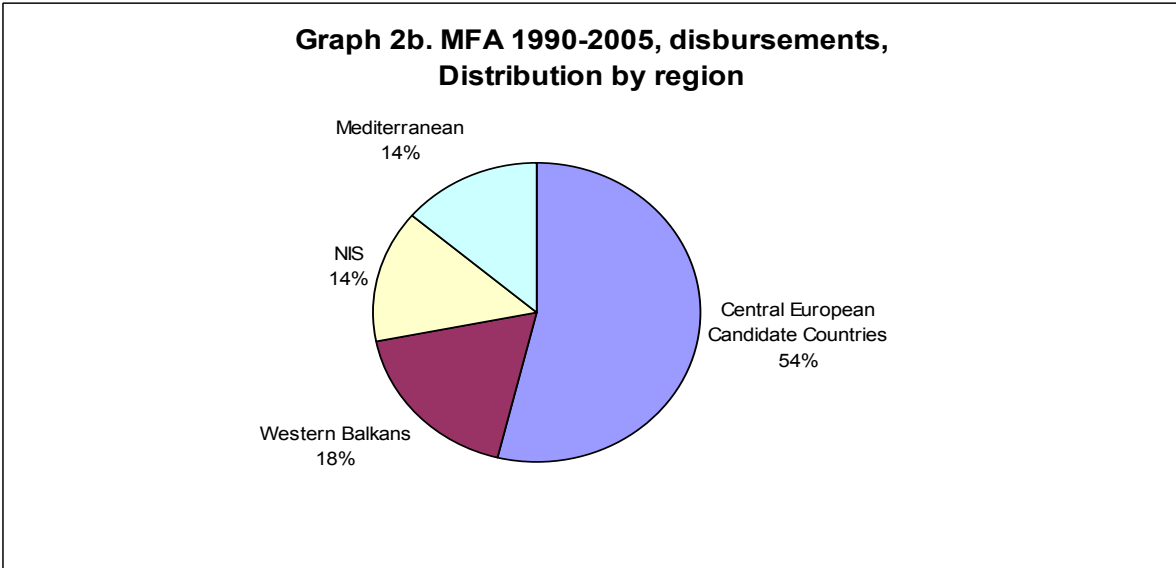
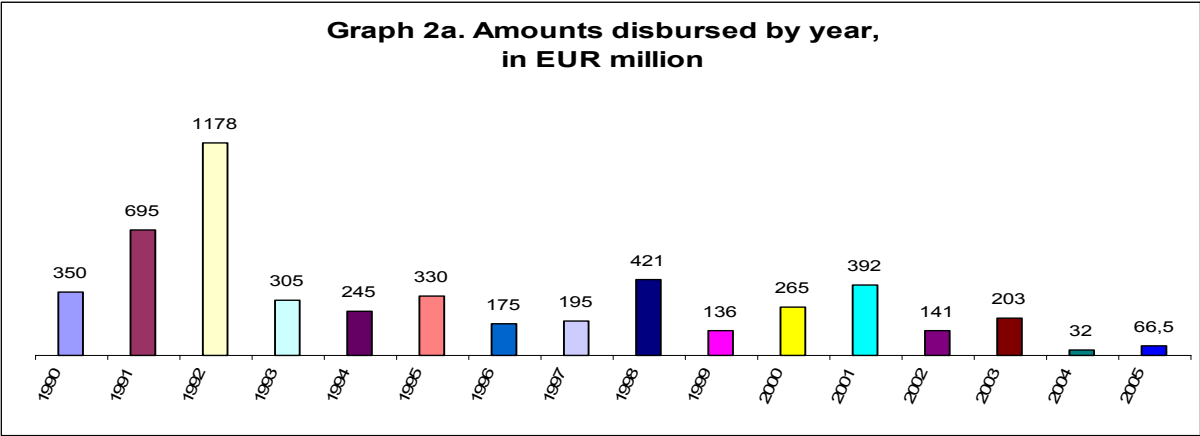
Disbursements, millions euro

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totals
By region																	
Central European Candidate Countries	350	695	705	270	70	80	40	70	250	40	160			50		-	2.780
Western Balkans			35	35		15	20	25	15	25	105	312	130	146	20	58	941
NIS					25	135	115	100	156	71		80	11	7	12	8,5	720,5
Mediterranean			438		150	100											688
Total amounts disbursed	350	695	1.178	305	245	330	175	195	421	136	265	392	141	203	32	66,5	5129,5
Out of which, straight grants			63	35		15	20		18	28	85	105	141	85	22	51,5	668,5
												Bosnia (15)					
												fyRoM (10)		Bosnia (25)		Serbia Montenegro (25)	
														Serbia & Montenegro (35)			
								Armenia (4)		Bosnia (10)			Armenia (11)				
									Armenia (8)		fyRoM (20)	Kosovo (15)	Kosovo (15)		Serbia & Montenegro (10)		
												Serbia & Montenegro (ex FRY)(35)	Serbia & Montenegro (115)				
		Israel (28)															
		Albania (35)	Albania		Albania	Albania				Georgia (9)	Kosovo (35)						
								Georgia (10)						fyRoM (18)		Bosnia (15)	
									Bosnia (15)	Montenegro (20)					Armenia (5,5)		
															Georgia (6,5)		
												Georgia (6)		Tajikistan (7)			
												Tajikistan (14)				Albania (3)	
																Armenia (1,5)	
																Tajikistan (7)	

NB: 2000 figures include disbursements in favour of Bosnia, FyRoM and Montenegro which, for technical reasons, took place in early January 2001.

2001 figures include disbursement in favour of fyRoM and Tajikistan which, for technical reasons, took place in early January 2002.

2002 figures include disbursement in favour of Bosnia and Tajikistan which, for technical reasons, took place in early 2003.



**Graph 2c. MFA 2000-2005, disturbances,
Distribution by region**

