



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 28.6.2012
COM(2012) 339 final

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

o izvajanju makrofinančne pomoči tretjim državam v letu 2011

{SWD(2012) 181 final}

KAZALO

1.	Uvod	3
2.	Ozadje.....	4
2.1.	Razvoj dogodkov v letu 2011.....	4
2.2.	Okvirna uredba o makrofinančni pomoči.....	4
3.	Ukrepi makrofinančne pomoči v letu 2011	5
3.1.	Pregled.....	5
3.2.	Posamezni ukrepi v državah upravičenkah v letu 2011	6
3.2.1.	Zahodni Balkan	6
3.2.1.1.	Bosna in Hercegovina	6
3.2.1.2.	Srbija	7
3.2.2.	Vzhodne sosednje države	7
3.2.2.1.	Armenija.....	7
3.2.2.2.	Gruzija	8
3.2.2.3.	Republika Moldavija	8
3.2.2.4.	Ukrajina	9
3.2.3.	Osrednja Azija.....	10
3.2.3.1.	Kirgiška republika	10
4.	Zagotavljanje pravilne uporabe sredstev v okviru makrofinančne pomoči: operativne ocene, ocene javne porabe in finančne odgovornosti (PEFA) ter naknadna vrednotenja.....	10
4.1.	Operativne ocene.....	10
4.2.	Ocene javne porabe in finančne odgovornosti	11
4.3.	Naknadna vrednotenja.....	11
5.	Prošnje za pomoč in prihodnji predlogi Komisije; proračunsko stanje	12

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

o izvajanju makrofinančne pomoči tretjim državam v letu 2011

1. UVOD

V poročilu je predstavljen splošen pregled izvajanja makrofinančne pomoči EU tretjim državam v letu 2011. Opisane so splošne okoliščine, v katerih so bili odobreni in izvajani ukrepi makrofinančne pomoči, vključene so informacije o zadnjih ukrepih v sosednjih državah EU, navedena je kratka napoved v zvezi z možnimi ukrepi v prihodnosti in njihovimi proračunskimi posledicami, predstavljeni pa so tudi splošni statistični podatki o različnih ukrepih makrofinančne pomoči v zadnjih desetih letih.

Makrofinančna pomoč je instrument, ki je kot del okvira zunanje pomoči EU namenjen državam v bližini EU, in sicer za izredne potrebe po zunanjem financiranju v obliki plačilnobilancne podpore. Njena cilja sta okrepitev makroekonomske in finančne stabilnosti v državah kandidatkah, potencialnih državah kandidatkah in sosednjih državah Evropske unije ter hkrati spodbujanje izvajanja ustreznih strukturnih reform. Makrofinančna pomoč dopolnjuje program prilagoditev in reform pri MDS ter je pogojena z njegovim obstojem. Makrofinančna pomoč je lahko v obliki posojil, pri čemer si Komisija potrebna sredstva izposodi na kapitalskih trgih, nato pa ta sredstva posodi državi upravičenki, in/ali v posebnih okoliščinah v obliki nepovratnih sredstev, ki se financirajo iz proračuna EU.

V letu 2011 so se obstoječi ukrepi makrofinančne pomoči izvajali neprekinjeno, medtem ko novih ukrepov makrofinančne pomoči Svet in Parlament nista odobrila. Odločilno je bilo, da je Komisija julija 2011 predlagala novo okvirno uredbo o makrofinančni pomoči, v Svetu in Parlamentu pa so se začele razprave. Rezultat teh razprav bo pomemben za prihodnost makrofinančne pomoči kot strateškega instrumenta nujne pomoči, ki prispeva k stabilizaciji gospodarstev v državah blizu EU. Odločitev sozakonodajalcev o okvirni uredbi se pričakuje v drugi polovici leta 2012 ali v letu 2013.

Poročilo vsebuje tudi oddelek o operativnih ocenah, študijah o javni porabi in finančni odgovornosti ter naknadnih vrednotenjih, izvedenih v državah, ki prejemajo makrofinančno pomoč. Komisija je leta 2011 s pomočjo svetovalcev končala dve operativni oceni ter izvedla dve študiji o javni porabi in finančni odgovornosti v državah, v katerih se izvajajo programi makrofinančne pomoči. Komisija je začela izvajati tudi tri naknadna vrednotenja zaključenih ukrepov makrofinančne pomoči.

V poročilo so vključene tudi informacije o novih prošnjah za makrofinančno pomoč in morebitnih novih predlogih Komisije za makrofinančno pomoč, ki so v pripravi, vključno z njihovimi proračunskimi posledicami.

To poročilo je pripravljeno ob upoštevanju odločitev Sveta ter skupnih odločitev Sveta in Parlamenta o ukrepih makrofinančne pomoči. Je nadaljevanje poročil, predstavljenih v prejšnjih letih. Poročilu je priložen delovni dokument služb Komisije

(SWD(2012) 181 final), ki vsebuje podrobnejše informacije o makroekonomskih okoliščinah in izvajanju posameznih ukrepov makrofinančne pomoči ter njihovo analizo.

2. OZADJE

2.1. Razvoj dogodkov v letu 2011

Posledica svetovne gospodarske in finančne krize v obdobju 2008–2009, ki je zelo prizadela gospodarstva v vzponu v sosednjih državah Evropske unije, je veliko število prošelj za finančno podporo EU, tudi v obliki makrofinančne pomoči. Konec leta 2009 je Svet ministrov EU odobril štiri takšne programe za Bosno in Hercegovino, Srbijo, Armenijo in Gruzijo, leta 2009 pa je bila tudi za eno leto podaljšana predhodno odobrena makrofinančna pomoč Kosovu*. Leta 2010 sta zakonodajalca EU – zaradi začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe sta bila to Svet in Parlament skupaj – odobrila še dva programa v korist Ukrajini in Republiki Moldaviji. Ukrepi za Gruzijo in Kosovo so bili zaključeni leta 2010. Leta 2011 in na začetku leta 2012 je Komisija zaključila izvajanje programov za Srbijo, Armenijo in Moldavijo ter nadaljevala s pripravi na izvajanje programov za Bosno in Hercegovino ter Ukrajino.

Splošne gospodarske razmere so se leta 2010 in v določenem obsegu v prvi polovici leta 2011 znatno izboljšale, kar je nekoliko zmanjšalo pritisk na stanje plačilnih bilanc v državah, ki so upravičene do makrofinančne pomoči. Zato je Komisija leta 2011 sprejela le dva nova predloga, in sicer januarja 2011 za Gruzijo in decembra 2011 za Kirgiško republiko. Ta predloga od takrat preučujeta Parlament in Svet. Vendar je bil postopek odločanja upočasnen zaradi različnih stališč zakonodajalcev o pravno ustreznem postopku, po katerem se je treba o memorandumu o soglasju v zvezi s programom makrofinančne pomoči posvetovati z odborom držav članic.

V drugi polovici leta 2011 so se zaradi krize državnega dolga pogoji na svetovnih finančnih trgih močno zaostрили. Poleg tega se je zaradi arabske pomladi ter posledičnih političnih in gospodarskih pretresov v arabskih sredozemskih partnerskih državah¹ povečal pritisk na proračune in zunanje položaje v teh gospodarstvih. Pričakuje se, da se bo zaradi teh dogodkov povečalo povpraševanje po makroekonomski pomoči v letu 2012. Prvi primer je bila obnovitev prošnje egiptovske vlade za začetek izvajanja ukrepa makrofinančne pomoči v višini 500 milijonov EUR februarja 2012. Komisija zdaj v povezavi z MDS ocenjuje preostale potrebe Egipta po zunanjem financiranju, da bi morda sprejela predlog glede makrofinančne pomoči tej državi.

2.2. Okvirna uredba o makrofinančni pomoči

Evropski parlament je že leta 2003 kot eno od glavnih pomanjkljivosti makrofinančne pomoči opredelil dolgotrajen postopek odločanja – Svet je odločitve o posameznih

* To poimenovanje ne posega v stališča glede statusa ter je v skladu z RVSZN 1244 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

¹ Dodatne informacije o nedavnem gospodarskem razvoju v južnih sosednjih državah so na voljo v dokumentu z naslovom *The EU's neighbouring economies: coping with new challenges*, Occasional Papers št. 86/november 2011, GD ECFIN, Evropska komisija (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/index_en.htm).

ukrepih makrofinančne pomoči sprejemal za vsak primer posebej po posvetovanju s Parlamentom. Parlament je izpostavil tudi potrebo po pregledni pravni podlagi za instrument makrofinančne pomoči kot celote. Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 zakonodajne sklepe o posameznih ukrepih makrofinančne pomoči sprejemata Parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku (soodločanje), zaradi česar je postopek odločanja precej dolgotrajen. Zato so se okrepili pozivi k poenostavitvi postopka za sprejemanje odločitev o makrofinančni pomoči. Kot je pokazala svetovna finančna in dolžniška kriza, je za učinkovito obvladovanje izrednih makroekonomskih in finančnih razmer potreben instrument za odzivanje na krizo, ki ga je mogoče hitro in učinkovito uporabiti.

Glede na ta razvoj dogodkov je Komisija 4. julija 2011 sprejela predlog okvirne uredbe². Glavni cilji predloga so: (i) povečati učinkovitost makrofinančne pomoči s hitrejšim in učinkovitejšim postopkom odločanja; (ii) uskladiti postopek odločanja o makrofinančni pomoči s postopki odločanja drugih instrumentov, predvsem v zvezi z zunanjimi odnosi; (iii) formalizirati predpise, ki urejajo instrument makrofinančne pomoči, in dodeliti soodgovornost zanje Evropskemu parlamentu; ter (iv) posodobiti in poenostaviti nekatere predpise.

Glavne značilnosti predloga so: (i) odločitve o dodelitvi makrofinančne pomoči sprejema Komisija z izvedbenim aktom pod nadzorom odbora držav članic; (ii) genvalska merila, ki so bila določena v različnih sklepih Sveta in podprta z resolucijo Evropskega parlamenta iz leta 2002, se ponovno potrdijo v uredbi, zaradi česar postanejo pravno zavezujoča; (iii) nekatera merila se posodobijo ali pojasnijo, zlasti merila v zvezi z zgornjo mejo za ukrepe makrofinančne pomoči glede zapolnitve preostalih finančnih vrzeli, geografsko upravičenostjo (da se uradno prizna obstoj sosedске politike EU v okviru makrofinančne pomoči) ter izbiro med nepovratnimi sredstvi in posojili za ukrepe makrofinančne pomoči.

O tem sta razpravljala Svet in Parlament. Svet je svoje prve sklepe sprejel decembra 2011 (v tako imenovanem „splošnem pristopu“). Parlament je naročil študijo o učinkovitosti makrofinančne pomoči, na začetku leta 2012 pa je v Odboru za mednarodno trgovino razpravljal o poročilu o predlogu Komisije. Pričakuje se, da bo odločitev o predlogu sprejeta v drugi polovici leta 2012 ali v letu 2013.

3. UKREPI MAKROFINANČNE POMOČI V LETU 2011

3.1. Pregled

Leta 2011 je bil zaključen ukrep makrofinančne pomoči za Srbijo, ki je bil sprejet leta 2009. Julija 2011 je bila srbskim organom izplačana prva tranša pomoči, in sicer posojilo v višini 100 milijonov EUR, s katero je bil ukrep makrofinančne pomoči zaključen, saj je bila druga tranša pomoči v enakem znesku preklicana zaradi nižjih potreb Srbije po zunanjem financiranju in njene odločitve, da ne bo uporabila vseh načrtovanih izplačil MDS. Kar zadeva makrofinančno pomoč Armeniji, je bil

² Predlog Komisije za Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o splošnih določbah v zvezi z makrofinančno pomočjo tretjim državam – COM(2011) 396 final, 4.7.2011.

februarja 2011 podpisan memorandum o soglasju, julija 2011 pa je bila izplačana prva tranša, ki je zajemala nepovratna sredstva v višini 14 milijonov EUR in posojilo v višini 26 milijonov EUR. Izplačilo druge tranše, ki je zajemala nepovratna sredstva v višini 21 milijonov EUR in posojilo v višini 39 milijonov EUR, pa je bilo potrjeno decembra. Nepovratna sredstva so bila dejansko izplačana 27. decembra 2011, posojilo pa je bilo izplačano 9. februarja 2012.

Kar zadeva makrofinančno pomoč Moldaviji, je Komisija drugo tranšo (nepovratna sredstva v višini 20 milijonov EUR) izplačala septembra 2011. Tretja tranša ni mogla biti izplačana pred koncem leta 2011, kot je bilo prvotno predvideno, ker ni bilo izpolnjenih več pogojev. Zadevna tranša je bila nato izplačana v začetku aprila leta 2012. Izvajanje makrofinančne pomoči Ukrajini, ki je bila odobrena leta 2010 in skupaj s sredstvi iz predhodnega ukrepa, odobrenega leta 2002, znaša 610 milijonov EUR v obliki posojil, je bilo dodatno odloženo, ker se ukrajinski organi niso strinjali z nekaterimi pogoji iz memoranduma o soglasju. Prva tranša ukrepa makrofinančne pomoči Bosni in Hercegovini, odobrena leta 2009 (v višini 100 milijonov EUR v obliki posojil), leta 2011 ni bila izplačana zaradi neizpolnjevanja enega od pogojev za prvo tranšo.

Komisija je leta 2011 sozakonodajalcema predložila dva uradna predloga za nova ukrepa makrofinančne pomoči, in sicer predlog, da se makrofinančna pomoč Gruziji poveča za 23 milijonov EUR v obliki nepovratnih sredstev in 23 milijonov EUR v obliki posojil, ki je bil sprejet 13. januarja 2011, ter predlog, da se izredna makrofinančna pomoč Kirgiški republiki poveča za 15 milijonov EUR v obliki nepovratnih sredstev in 15 milijonov EUR v obliki posojil, ki je bil sprejet 20. decembra 2011. Ta predloga od takrat preučujeta Evropski parlament in Svet. Vendar je bila odločitev sozakonodajalcev o makrofinančni pomoči Gruziji zaradi zgoraj omenjenega spornega pravnega vprašanja odložena.

3.2. Posamezni ukrepi v državah upravičenkah v letu 2011

3.2.1. Zahodni Balkan

3.2.1.1. Bosna in Hercegovina

Svet EU je leta 2009 odobril makrofinančno pomoč Bosni in Hercegovini v višini 100 milijonov EUR v obliki posojil (Sklep Sveta 2009/891/ES z dne 30. novembra 2009). Zadevni memorandum o soglasju in sporazum o posojilu sta bila podpisana novembra 2010, čeprav je delno zaradi dolgotrajnega oblikovanja vlade po splošnih volitvah oktobra 2010 predsedstvo Bosne in Hercegovine sporazum o posojilu ratificiralo šele avgusta 2011. V letu 2011 niso bila izplačana nobena sredstva makrofinančne pomoči, ker niso bili izpolnjeni vsi pogoji, povezani s prvo tranšo in dogovorjeni v memorandumu o soglasju. Poleg tega se „stand-by“ aranžma MDS dejansko ni izvajal od oktobra 2010. Kljub temu je bil dosežen določen napredek pri izpolnjevanju pogojev politike makrofinančne pomoči na področju upravljanja javnih financ. Takoj ko se bo začel program MDS ponovno izvajati in bodo izpolnjeni vsi pogoji politike iz memoranduma o soglasju, se bo izplačilo makrofinančne pomoči izvedlo.

Po minimalni rasti (0,7 %) v letu 2010 sta leta 2011 vse obsežnejši izvoz in nekoliko povečano domače povpraševanje rahlo pospešila gospodarsko širitev, ki je po ocenah dosegla 1,6 %. Leta 2011 je bila kljub stalno slabim javnim financam dosežena določena stopnja dodatne fiskalne konsolidacije. Zunanja neravnovesja so se ponovno povečala, pri čemer primanjkljaj tekočega računa dosega 8,7 % BDP.

3.2.1.2. Srbija

V skladu s Sklepom Sveta 2009/892/ES je bilo zaradi negativnih učinkov svetovne krize Srbiji dano na voljo posojilo makrofinančne pomoči v višini do 200 milijonov EUR. Cilj te pomoči je bil dopolniti sredstva mednarodnih finančnih institucij za pomoč vladi pri obravnavi vrzeli v zunanjem financiranju. Evropska komisija se je glede na postopno okrevanje gospodarstva v Srbiji, nižje potrebe po tujem financiranju in zmanjšanje pomoči MDS za polovico odločila, da bo izplačala le polovico zneska makrofinančne pomoči, tj. 100 milijonov EUR. Prenos sredstev je bil izveden 12. julija 2011, s čimer je bil ta ukrep makrofinančne pomoči zaključen. Pogojenost makrofinančne pomoči je spodbudila obnovo upravljanja javnih financ, predvsem prek oblikovanja kvantitativnih fiskalnih pravil in novih določb v zvezi z notranjim nadzorom javnih financ.

Leta 2011 je gospodarstvo še naprej okrevalo, pri čemer je rast BDP, ki jo je spodbudilo povečanje naložb, dosegla 1,6 %. Kljub temu je proti koncu leta težavno globalno gospodarsko okolje ustvarilo pritisk na rast. Zaradi počasne rasti izvoza se je primanjkljaj tekočega računa povečal na 9,5 % BDP. Poleg tega se je predvsem zaradi izpadov prihodka proračunski primanjkljaj približal 5 % BDP, kar je bilo več, kot je bilo prvotno predvideno.

3.2.2. *Vzhodne sosednje države*

3.2.2.1. Armenija

Komisija in armenski organi so konec leta 2010 določili pogoje za program makrofinančne pomoči v višini 100 milijonov EUR (35 milijonov EUR v obliki nepovratnih sredstev in 65 milijonov EUR v obliki posojil), o kateri so se dogovorili novembra 2009. Memorandum o soglasju in sporazum o posojilu sta bila podpisana februarja 2011, armenski organi pa so ju ratificirali maja 2011. Prvi obrok v višini 40 milijonov EUR je bil izplačan junija 2011, medtem ko je drugi obrok znašal 60 milijonov EUR, pri čemer so bila nepovratna sredstva izplačana decembra 2011, posojilo pa februarja 2012.

Leta 2011 je armensko gospodarstvo še naprej okrevalo, pri čemer se je realni BDP zaradi povečanja nakazil in izvoza povečal za 4,6 %. Vendar se je priliv naložb zmanjšal. Kljub zmanjšanju primanjkljaja tekočega računa s 14,7 % BDP leta 2010 na 10,9 % BDP leta 2011 so morali zunanji partnerji financirati velik del potreb po zunanjem financiranju. Leta 2011 je Armenija začela izvajati svoj novi triletni (2011–2013) program za gospodarsko stabilizacijo, ki je bil med drugim podprt z instrumentom za povečanje posojil MDS in ugodnejšim instrumentom za povečanje sredstev v skupnem znesku 278 milijonov EUR. Decembra 2011 je izvršni odbor MDS izvedel tretji pregled gospodarske uspešnosti Armenije v okviru programa, ki je organom omogočil uporabo dodatnih 36,2 milijona posebnih pravic črpanja (približno 42 milijonov EUR).

Pogojenost makrofinančne pomoči je prispevala k napredku pri reformah na področjih javnega dolga, pokojnin, davčne in carinske uprave, upravljanja javnih financ in davčne politike.

3.2.2.2. Gruzija

Obsežen paket EU v višini do 500 milijonov EUR za podporo okrevanju gospodarstva Gruzije, ki je bil odobren oktobra 2008 na mednarodni konferenci donatorjev v Bruslju po konfliktu z Rusijo avgusta 2008, je vključeval dve potencialni posojili makroekonomske pomoči, od katerih je vsako znašalo 46 milijonov EUR. Prvi del se je uspešno izvedel v obdobju 2009–2010. V zvezi z drugim delom je Komisija 13. januarja 2011 sprejela predlog za nadaljnjo makrofinančno pomoč Gruziji.

Evropski parlament je o predlogu glasoval na plenarnem zasedanju 10. maja 2011 in je sprejel zakonodajno resolucijo s spremembami, katerih glavni namen je odražati začetek veljavnosti nove uredbe o komitologiji iz marca 2011³. Od sprejetja stališča Evropskega parlamenta medinstitucionalne razprave med Svetom in Parlamentom niso bile uspešne. Medtem ko je Parlament naklonjen uporabi svetovalnega postopka za odbor držav članic v zvezi z memorandumom o soglasju, kot je prvotno predlagala Komisija, Svet meni, da bi se načeloma moral uporabiti postopek pregleda.

Realni BDP se je leta 2010 povečal za 6,3 % in leta 2011 za 7 %, vendar se pričakuje, da se bo leta 2012 rast nekoliko upočasnila zaradi težavnega globalnega gospodarskega okolja. „Stand-by“ aranžma MDS se je izvajal od septembra 2008 do junija 2011. Prispeval je k fiskalni konsolidaciji, napredku na področju strukturnih reform in ponovni rasti. Od julija 2010 so organi zadevni aranžma obravnavali kot preventivni in niso zaprosili za zadnje obroke. Kljub izboljšanju od leta 2009 stanje gruzijske plačilne bilance ostaja ranljivo, pri čemer je primanjkljaj tekočega računa še vedno velik (leta 2011 je znašal 11,7 % BDP), prilivi neposrednih tujih naložb so še vedno znatno pod ravnmi pred konfliktom leta 2008, za obdobje 2013–2014 pa so predvidene znatne dolžniške obveznosti iz deleža zunanjega dolga. Marca 2012 so se organi z MDS dogovorili o novem dveletnem programu preventivne narave. Čeprav je obstoj programa izplačil MDS predpogoj za aktiviranje ukrepa makrofinančne pomoči EU, bi se glede na težavno mednarodno finančno okolje sredstva MDS v času trajanja programa verjetno vseeno lahko uporabila.

3.2.2.3. Republika Moldavija

Evropski parlament in Svet sta 20. oktobra 2010 sprejela sklep o zagotavljanju makrofinančne pomoči Republiki Moldaviji v višini 90 milijonov EUR v obliki nepovratnih sredstev, ki naj bi se izplačala v treh tranšah leta 2010 in 2011 (Sklep št. 938/2010/EU). Pomoč je bila povečana v okviru gospodarskega programa, ki je bil podprt s triletnim dogovorom o financiranju na podlagi instrumenta za povečanje posojil in instrumenta za povečanje sredstev, ki ga je potrdil izvršni odbor MDS januarja 2010. Po dogovoru o memorandumu o soglasju je Komisija že decembra 2010 izplačala prvo tranšo v višini 40 milijonov EUR. Druga tranša v višini 20 milijonov EUR je bila izplačana septembra 2011, potem ko je Komisija junija ocenila izpolnjevanje pogojev.

³ Uredba (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011.

Tretje tranše makrofinančne pomoči ni bilo mogoče izplačati do konca leta 2011, kot je bilo prvotno načrtovano, ker je bil napredek pri izpolnjevanju pogojev tretje tranše ocenjen kot nezadosten. Vendar je Komisija po dodatnem napredku pri izvajanju reform s strani organov Moldavije februarja 2012 izvedla novo oceno in ugotovila, da je izpolnjevanje pogojev na zadostni ravni, zato je lahko aprila 2012 izplačala tretjo, tj. zadnjo tranšo makrofinančne pomoči v višini 30 milijonov EUR.

Gospodarstvo je po velikemu upadu gospodarske rasti leta 2009 okrevalo ter se je leta 2010 in 2011 močno izboljšalo. Vendar se je zaradi poslabšanja zunanega gospodarskega okolja gospodarska dejavnost v zadnjem četrtletju leta 2011 upočasnila, pri čemer se bo upočasnjevanje verjetno nadaljevalo tudi leta 2012. Program MDS se je še naprej izvajal, podpora mednarodnih donatorjev, vključno z makrofinančno pomočjo EU, pa je bila pomemben dejavnik pri ohranjanju makroekonomske stabilnosti in podpiranju vladnega programa reform. Moldavija je začela izvajati ambiciozno fiskalno konsolidacijo z zmanjšanjem proračunskega primanjkljaja s 6,3 % BDP leta 2009 na 2,4 % BDP leta 2011, ki naj bi ga leta 2012 dodatno zmanjšala na 0,9 % BDP, predvsem z zmanjšanjem javnih izdatkov. Pogojenost makrofinančne pomoči je prispevala k napredku pri reformah na področjih priprave in izvrševanja proračuna, optimizacije javnih financ, upravljanja javnega dolga, finančne stabilnosti in reforme finančnega sektorja, javnega naročanja in zakonodaje v zvezi s centralno banko.

3.2.2.4. Ukrajina

Sozakonodajalca EU sta julija 2010 sprejela sklep o zagotovitvi makrofinančne pomoči Ukrajini v višini 500 milijonov EUR (Sklep 388/2010/EU z dne 7. julija 2010). Skupaj s 110 milijoni EUR, ki so ostali na voljo v skladu s sklepom o makrofinančni pomoči iz leta 2002 (Sklep Sveta 2002/639/ES z dne 12. julija 2002), bi to pomenilo potencialen ukrep makrofinančne pomoči v višini do 610 milijonov EUR. Vendar pogajanja o pogojih politike v zvezi z izplačilom te pomoči, ki vključujejo ukrepe na področjih upravljanja javnih financ, davčne in carinske uprave ter ureditve energetskega in finančnega sektorja, še niso končana. Čeprav je bil dosežen napredek pri usklajevanju glede memoranduma o soglasju, ki bi bil sprejemljiv za obe strani, nestrinjanj glede nekaterih ključnih vprašanj, vključno s pristojnostjo z Računovodsko zbornico Ukrajine (vrhovna revizorska institucija države) ni bilo mogoče odpraviti. Ker memorandum o soglasju in sporazum o posojilu nista bila podpisana, leta 2011 niso bila izvedena nobena izplačila.

V letu 2011 je gospodarstvo Ukrajine še naprej okrevalo, pri čemer je bila rast razmeroma visoka, inflacija pa v veliki meri pod nadzorom. Vendar je bilo stanje plačilne bilance od sredine leta 2011 slabše, zaradi česar je morala Nacionalna banka Ukrajine med avgustom in decembrom porabiti 6,2 milijarde USD iz svojih rezerv, da je ohranila menjalni tečaj. Program MDS v višini 15 milijard USD se leta 2011 ni izvajal zaradi nestrinjanja glede proračuna in premajhnega napredka na področju pomembnih strukturnih reform, kot je bilo dogovorjeno v okviru „stand-by“ aranžmaja, vključno s prilagoditvami tarif za plin in gretje. Zamude pri prilagajanju tarif za energijo so povzročile pomembna tveganja tudi glede fiskalne napovedi. Ker leta 2011 niso bila izvedena nobena izplačila uradne zunanje finančne podpore in so banke zmanjšale svojo izpostavljenost tveganju, je bil dostop do mednarodnih kapitalskih trgov otežen. Poleg tega je bil napredek na področju strukturnih reform majhen. Čeprav je bila leta 2010

sprejeta zakonodaja v zvezi z javnim naročanjem in plinom ter leta 2011 tudi zakonodaja v zvezi s pokojninsko reformo, je bilo izvajanje v nekaterih primerih slabo ali pa je bil zakon ublažen z naknadnimi spremembami, kot v primeru javnega naročanja. Napredek na področju reforme upravljanja javnih financ je bil posebno majhen, poslovno okolje v Ukrajini pa je bilo slabo, kot kažeta znatno poslabšanje položaja države v razvrstitvi držav Svetovne banke glede na njihovo poslovanje in indeks korupcije mednarodne organizacije Transparency International leta 2011⁴.

3.2.3. Osrednja Azija

3.2.3.1. Kirgiška republika

Komisija je 20. decembra 2011 Evropskemu parlamentu in Svetu poslala predlog o izredni makrofinančni pomoči Kirgiški republiki. Zaradi zunanjih pretresov ter notranjih političnih in etničnih konfliktov je leta 2010 gospodarska rast v Kirgiški republiki močno upadla, njen zunanji položaj pa se je poslabšal, kar je povzročilo veliko vrzel v zunanjem financiranju. Na mednarodni konferenci donatorjev julija 2010 je EU zagotovila podporo za okrevanje po koncu etičnega konflikta. MDS se je junija 2011 z organi Kirgiške republike dogovoril o triletnem programu, ki bo podprt z instrumentom za povečanje posojil. Vendar je zunanji položaj države ostal ranljiv, MDS in Komisija pa sta potrdila znatno preostalo vrzel v zunanjem financiranju za obdobje 2011–2013. Poleg tega je bil ukrep izredne makrofinančne pomoči, tj. zunaj običajnega geografskega območja za makrofinančno pomoč, upravičen zaradi močne, demokraciji naklonjene politične in gospodarske reforme v državi in njenega položaja v regiji, ki je za EU gospodarsko in politično pomembna. O predlogu Parlament in Svet razpravljata v zakonodajnem postopku soodločanja.

Leta 2011 se je gospodarska rast po močnem upadu leta 2009 in 2010 okrepila in je dosegla 5,7 %, pri čemer se je stanje plačilne bilance izboljšalo in po ocenah doseglo 3,1 % BDP, k čemur so prispevali velik obseg nakazil in visoke cene izvoženega zlata. Kljub temu je v zadnjih mesecih leta 2011 začelo težavno globalno gospodarsko okolje negativno vplivati na nakazila in izvoz. Inflacija se je zmanjšala za več kot 20 % (na medletni ravni) sredi leta 2011 na 5,7 % do konca leta 2011. Vlada je dosegla svoje fiskalne cilje za leto 2011. Organi Kirgiške republike so dosegli tudi vse cilje programa v okviru instrumenta za povečanje posojil MDS, dogovorjene za leto 2011.

4. ZAGOTAVLJANJE PRAVILNE UPORABE SREDSTEV V OKVIRU MAKROFINANČNE POMOČI: OPERATIVNE OCENE, OCENE JAVNE PORABE IN FINANČNE ODGOVORNOSTI (PEFA) TER NAKNADNA VREDNOTENJA

4.1. Operativne ocene

V skladu z zahtevami iz finančne uredbe EU, in sicer da je treba pred izplačilom sredstev v državah prejemnicah izvesti inšpekcijske preglede, Komisija ob pomoči zunanjih

⁴ Evropska komisija je zaradi nezadostnega napredka na področju upravljanja javnih financ in negotovosti zaradi makroekonomskega okvira (vključno z neizvajanjem programa MDS) konec leta 2011 odložila izplačilo ukrepov proračunske podpore.

svetovalcev izvaja operativne ocene, da bi pridobila ustrezna zagotovila o delovanju upravnih postopkov in finančnih tokov držav prejemnic.

Operativna ocena se osredotoča na sisteme upravljanja javnih financ, zlasti postopke in organiziranost ministrstev za finance in centralnih bank ter podrobneje na upravljanje računov, ki prejemajo sredstva EU. Poleg tega je posebna pozornost namenjena načinu delovanja institucij za zunanjo revizijo, njihovi neodvisnosti, delovnim programom in učinkovitosti njihovega nadzora. V najnovejših operativnih ocenah je bila izvedena tudi analiza obstoječih postopkov v agencijah za javna naročila.

Leta 2011 je Komisija zaključila operativno oceno v Gruziji. Glavne ugotovitve te operativne ocene so predstavljene v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije (SWD(2012) 181 final).

4.2. Ocene javne porabe in finančne odgovornosti

Komisija si na področju upravljanja javnih financ v državah, ki prejemajo podporo donatorjev, prizadeva za dopolnjevanje z drugimi diagnostičnimi orodji. Glede na to je posebno primeren program javne porabe in finančne odgovornosti (PEFA), ustanovljen leta 2001 kot partnerstvo več donatorjev, ki med drugim vključuje Evropsko komisijo, Svetovno banko in MDS.

V zadnjih letih so bile študije PEFA opravljene za več držav, ki prejemajo makrofinančno pomoč ali bi lahko bile do nje upravičene, in sicer za Armenijo (2008), Belorusijo (2009), Gruzijo (2008), Kosovo (2009), Kirgiško republiko (2009), Republiko Moldavijo (2008), Maroko (2009) in Srbijo (2010). Komisija je skupaj s Svetovno banko izvedla študiji PEFA za Gruzijo in Maroko, hkrati pa je neposredno prispevala k več drugim študijam.

Leta 2011 je Komisija v sodelovanju s Svetovno banko (Banka je bila glavni organ) prispevala k oceni PEFA za Ukrajino in, prav tako v sodelovanju s Svetovno banko (tokrat je bila Komisija glavni organ), izvedla oceno PEFA za Moldavijo.

Z ugotovitvami teh študij PEFA bodo dopolnjene najnovejše operativne ocene finančnih postopkov v teh dveh državah. Zelo koristne bodo pri podpiranju izvajanja tekočih ukrepov makrofinančne pomoči, predvsem z namenom spremljanja pogojev za upravljanje javnih financ.

4.3. Naknadna vrednotenja

Za oceno učinka makrofinančne pomoči in v skladu s finančno uredbo Komisija izvaja naknadna vrednotenja programov makrofinančne pomoči. Ugotovitve teh vrednotenj se upoštevajo pri krepitvi praks upravljanja makrofinančne pomoči. Glavna cilja naknadnih vrednotenj sta: analiza gospodarskega vpliva makrofinančne pomoči na gospodarstvo države prejemnice in zlasti na trajnost njenega zunanjega položaja ter ocena dodane vrednosti ukrepa EU.

Leta 2011 sta se začeli izvajati dve novi naknadni vrednotenji, in sicer za nedavno zaključena ukrepa makrofinančne pomoči Libanonu in Gruziji. Na začetku leta 2012 se je začelo izvajati naknadno vrednotenje makrofinančne pomoči Kosovu.

5. PROŠNJE ZA POMOČ IN PRIHODNJI PREDLOGI KOMISIJE; PRORAČUNSKO STANJE

Večina ukrepov makrofinančne pomoči, ki so se začeli izvajati v letu 2011, je bila zaključena v letu 2011 ali na začetku leta 2012 (Srbija, Armenija, Republika Moldavija). Pričakuje se, da se bosta v primeru zadostnega napredka v zvezi s pogoji politike preostala programa (ukrepi za Ukrajino ter Bosno in Hercegovino) izvedla v letu 2012 in 2013. Pričakuje se, da bo nov program za Gruzijo, ki ga sozakonodajalca še obravnavata, odobren sredi leta 2012. Podobno bi lahko bil v drugi polovici leta 2012 odobren predlagani program makrofinančne pomoči za Kirgiško republiko.

Ukrepi makrofinančne pomoči, ki so trenutno v pripravi za obdobje 2012–2013, vključujejo morebiten program za Kosovo. Po izteku predhodnega programa v letu 2010 bi novi ukrep ustrezal pogojni zavezi EU z donatorske konference o Kosovu junija 2008 za znesek do 100 milijonov EUR.

Poleg tega se lahko pričakuje nov ukrep za Armenijo. Sledil bi nedavno zaključenemu programu in bi bil namenjen pomoči države za kritje preostale vrzeli v zunanjem financiranju, predvidene za leto 2013, ter bi dopolnjeval sredstva MDS v okviru obstoječega dogovora o financiranju na podlagi instrumenta za povečanje posojil in instrumenta za povečanje sredstev.

Glede na kratkoročne potrebe po financiranju v nekaterih južnih sosednjih državah, v katerih potekajo politične spremembe, ni presenetljivo, da je EU februarja 2012 prejela prošnjo Egipta za makrofinančno pomoč. Znesek, za katerega je zaprosil, je 500 milijonov EUR, pri čemer bi bilo majhen del mogoče izplačati v obliki nepovratnih sredstev, da se upošteva razmeroma nizek dohodek na prebivalca v Egiptu. Makrofinančna pomoč bi dopolnjevala sredstva, ki so jih zagotovili MDS in drugi donatorji, da se okrepi stanje plačilne bilance Egipta v obdobju zahtevne politične tranzicije. Komisija zdaj v povezavi z MDS ocenjuje preostale potrebe Egipta po zunanjem financiranju, da bi morda sprejela predlog glede makrofinančne pomoči tej državi.

Možnost aktiviranja instrumenta makrofinančne pomoči za nekatere od sredozemskih držav je bila izrecno potrjena v skupnem sporočilu Komisije in Visoke predstavnice Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko „Partnerstvo za demokracijo in skupno blaginjo z državami južnega Sredozemlja“, ki je bilo sprejeto 8. marca 2011.

V preglednici 1 spodaj je predstavljen pregled dodeljenih sredstev in izplačil nepovratnih sredstev v okviru makrofinančne pomoči za leto 2011 in 2012 (okvirno). Napoved za leto 2012 je začasna in bo odvisna od različnih dejavnikov, na katere Komisija ne more vplivati. Ukrepi makrofinančne pomoči, ki so trenutno v pripravi za leto 2012, so v veliki meri v skladu z zgornjimi mejami proračuna za leto 2012, pri čemer se upošteva, da se bodo nekateri od načrtovanih ukrepov izplačevali šele leta 2013. Kar zadeva posojila, je konec leta 2011 skupen neporavnan znesek ukrepov makrofinančne pomoči v obliki posojil znašal 569,8 milijonov EUR. Ta znesek se krije iz Jamstvenega sklada za zunanje

ukrepe⁵, pri čemer je določen na 9 % neporavnane zneska. Sklad ne krije le posojil makrofinančne pomoči, ampak tudi posojila Euratoma in posojila EIB tretjim državam, njegova sredstva pa se zagotavljajo iz proračuna EU. V primeru ukrepov makrofinančne pomoči v obliki posojil bi konec leta 2011 to ustrezalo približno 51 milijonom EUR kot del Jamstvenega sklada.

Preglednica 1: dodeljena sredstva in izplačila makrofinančne pomoči v obdobju 2011–2012 v EUR

Preglednica 1: dodeljena sredstva in izplačila makrofinančne pomoči v obdobju 2011–2012 v EUR

	2011	2012 (okvirno)
Odobrena dodeljena nepovratna sredstva v proračunu	104 868 567	95 550 000
Dodeljena sredstva, skupaj	393 476	88 350 00
operativne ocene, študije PEFA, naknadna vrednotenja	393 476	350 000
makrofinančna pomoč Gruziji (predlagana)		23 000 000
makrofinančna pomoč Kirgiški republiki (predlagana)		15 000 000
makrofinančna pomoč Egiptu (možna)		50 000 000
makrofinančna pomoč Kosovu (možna, konec leta 2012 ali v letu 2013)		je treba še določiti
Neporabljen dodeljen proračunski sredstva	104 475 091	n. r.
Odobrena izplačila makrofinančne pomoči v obliki nepovratnih s	88 552 647	79 050 000
Izplačila, skupaj	55 236 767	74 350 00
operativne ocene, študije PEFA, naknadna vrednotenja	236 767	350 000
makrofinančna pomoč Armeniji	35 000 000	
makrofinančna pomoč Moldaviji	20 000 000	30 000 000
makrofinančna pomoč Gruziji (predlagana, prvo izplačilo)		11 500 000
makrofinančna pomoč Kirgiški republiki (predlagana, prvo izplačilo)		7 500 000
makrofinančna pomoč Egiptu (možna, prvo izplačilo)		25 000 000
Neporabljen dodeljen sredstva za izplačila nepovratnih sredstev	330 315 880	4 700 00
Izplačila makrofinančne pomoči v obliki posojil, skupaj	126 000 000	705 000 000
Armenija	26 000 000	39 000 000
Srbija	100 000 000	
Drugo, vključno z Ukrajino, BiH (aktivna) in Egiptom (možna)		666 000 000

⁵ Za več informacij glej Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o jamstvih, ki jih krije splošni proračun (izdano vsakih šest mesecev).

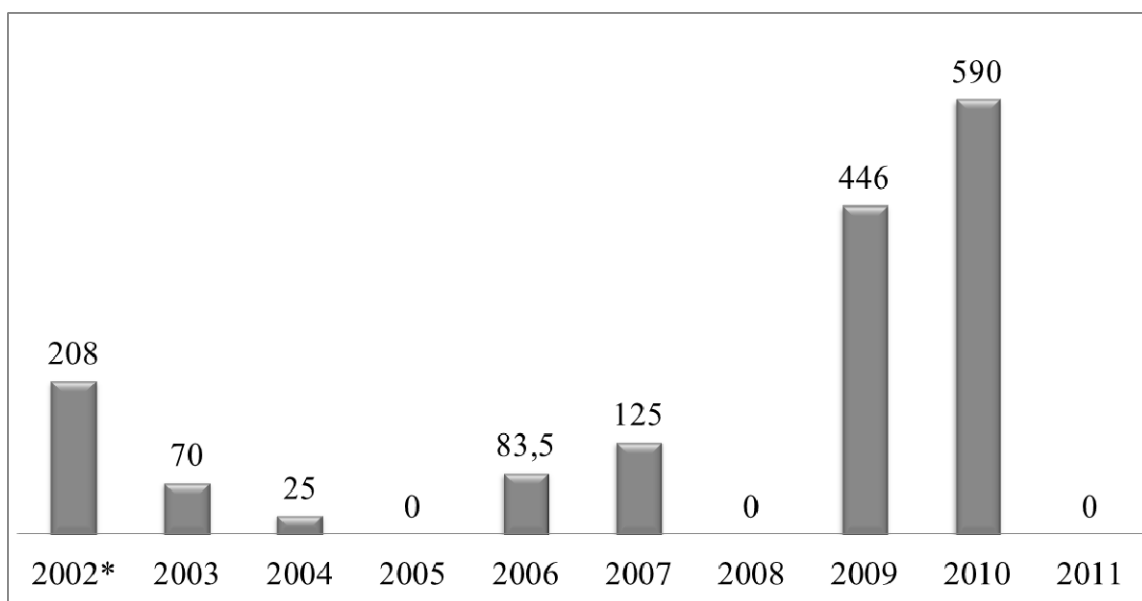
Preglednica 2: zneski makrofinančne pomoči, odobreni v posameznih letih v obdobju 2002–2011 v milijonih EUR

	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Skupaj
Po regijah											
Zahodni Balkan	190	70	25		50			300			635
NND	18				33,5	45		146	590		832,5
Sredozemlje						80					80
Skupni odobreni zneski¹	208	70	25	0	83,5	125	0	446	590	0	1547,5
Posojila	78	25	9		0	50	0	365	500		1027
Nepovratna sredstva	130	45	16		83,5	75	0	81	90		520,5

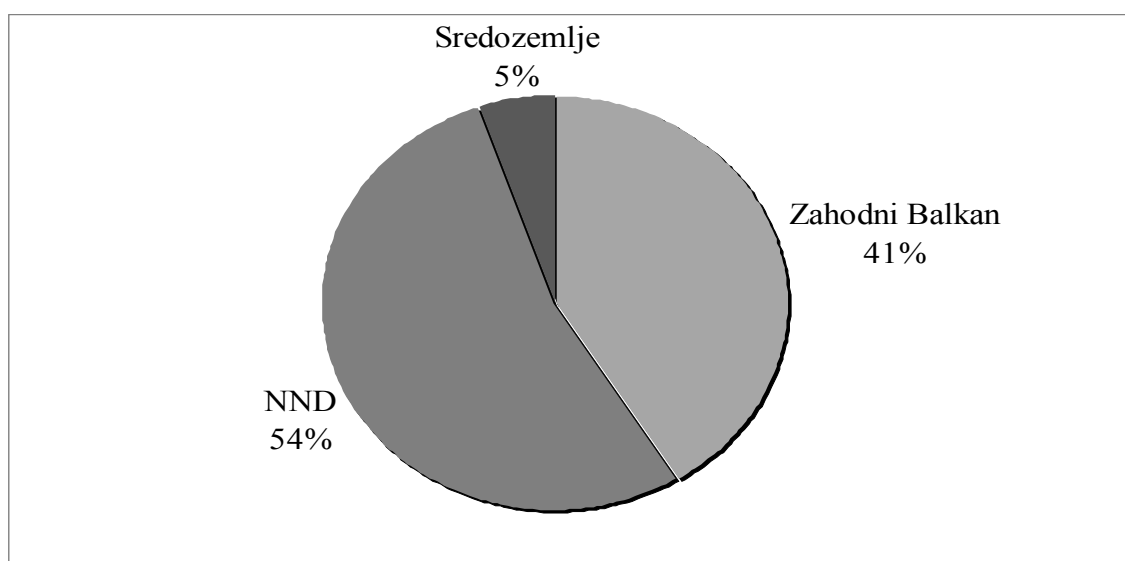
* Neto zneski za Ukrajino, pri čemer se upoštevajo novo posojilo v višini 110 milijonov EUR, skupaj z istočasnim preklicem izplačila 92 milijonov EUR od 150 milijonov E odobrenih leta 1998, ter nepovratna sredstva za Moldavijo v višini 15 milijonov EUR in istočasn preklic 15-milijonskega posojila, odobrenega leta 2000.

¹ Za podrobnejše informacije glej statistične podatke v delovnem dokumentu.

Graf 2a: zneski makrofinančne pomoči, odobreni v posameznih letih v obdobju 2002–2011 v milijonih EUR



Graf 2b: zneski makrofinančne pomoči, odobreni za posamezne regije v obdobju 2002–2011

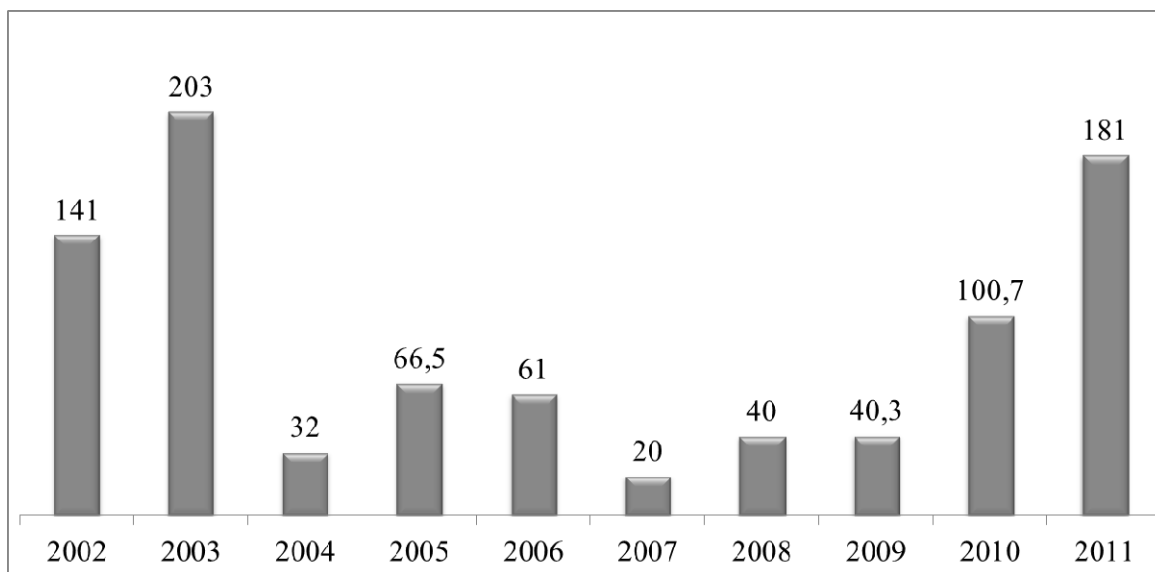


Preglednica 3: zneski makrofinančne pomoči, izplačani v posameznih letih v obdobju 2002–2011 v milijonih EUR

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Skupaj
Po regijah											
Srednjeevropske države kandidatke		50									50
Zahodni Balkan	130	146	20	58	32				30	100	516
NND	11	7	12	8,5	29	20	25	15,3	70,7	81	279,5
Sredozemlje							15	25			40
Skupni odobreni zneski¹	141	203	32	66,5	61	20	40	40,3	100,7	181	885,5
Posojila	0	118	10	15	19	0	0	25	0	126	313
Nepovratna sredstva	141	85	22	51,5	42	20	40	15,3	100,7	55	572,5

¹ Za podrobnejše informacije glej statistične podatke v delovnem dokumentu.

Graf 3a: zneski makrofinančne pomoči, izplačani v posameznih letih v obdobju 2002–2011 v milijonih EUR



Graf 3b: zneski makrofinančne pomoči, izplačani za posamezne regije v obdobju 2002–2011

