



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 19.3.2014 г.
COM(2014) 182 final

2014/0104 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за предоставяне на макрофинансова помощ на Украйна

{SWD(2014) 112 final}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

- **Основания и цели на предложението**

Украинската икономика се намира в рецесия от втората половина на 2012 г., като положителен растеж бе отчетен само през последното тримесечие на 2013 г. Влошаването обаче на политическата ситуация и сигурността през първите два месеца на 2014 г. доведе до бързото обръщане на тази тенденция.

През 2013 г. украинското правителство загуби достъп до международните финансови пазари поради намаляващото доверие с оглед на растящия бюджетен дефицит и недостиг по текущата сметка, както и поради липсата на така необходимите реформи. Нежеланието на властите да поемат ангажимент за реформи също така попречи да бъде сключено споразумение за финансиране с МВФ.

Значителните по обем плащания през четвъртото тримесечие на 2013 г. и началото на 2014 г. и интервенциите на централната банка в подкрепа на обвързания към долара валутен курс доведоха до драстичен спад на резервите до 15,5 млрд. USD в края на февруари, което значително отслаби бързо влошаващия се платежен баланс на Украйна. Настоящата политическа криза оказва изключително вредно влияние върху и без това нестабилната икономическа и финансова ситуация в Украйна. Положението ще се влоши допълнително вследствие на фактическото прекъсване на подпомагането, предоставяно от Русия в рамките на договорения през месец декември на миналата година финансов пакет от 15 млрд. USD, и обявената отмяна на предоставяните от „Газпром“ преференциални цени на газа от април 2014 г. При тези обстоятелства Украйна ще бъде в близко бъдеще изправена пред сериозната опасност да изпадне в несъстоятелност.

Същевременно през месец февруари — след започналите от края на ноември масови протести — правителството подаде оставка. Върховната рада избра ново правителство на 27 февруари и възстанови Конституцията от 2004 г. Въпреки тези промени Украйна не съумя да възвърне политическата стабилност, тъй като нейният суверенитет и териториална цялост бяха наскоро нарушени от страна на Руската федерация.

Новото правителство се ангажира публично да започне изпълнението на съществени и широкообхватни реформи преди насрочените за 25 май президентски избори. Въпреки настоящата нестабилност на политическите процеси правителството до момента демонстрира ясно ангажимента си към икономически реформи.

На този фон украинските власти потърсиха финансова помощ от многостранни и двустранни кредитори и донори в подкрепа на програмата за реформи, която в момента се изготвя, с оглед намаляване на икономическата уязвимост, повишаване на валутните резерви и насърчаване на икономическия растеж. В началото на март МВФ командирова свои служители в Украйна, като се очаква Фондът да изиграе основна роля в подготовката на тази програма и при мобилизирането на международната финансова помощ за Украйна. Очаква се през следващите седмици МВФ и украинските власти да постигнат споразумение по икономическа програма, подкрепена от финансово споразумение.

Нужното на Украйна външно финансиране се очаква да надхвърли средствата, които вероятно ще бъдат осигурени от МВФ. В този контекст на 5 март 2014 г. Европейската комисия обяви пакет от мерки за финансова подкрепа на Украйна, приветстван на следващия ден от държавните и правителствените ръководители на ЕС. Един от елементите на пакета е предоставяне на нова макрофинансова помощ (МФП) в размер на 1 млрд. EUR.

Европейската комисия предаде на Съвета предложение за предоставяне на макрофинансова помощ на Украйна с максимален размер от 1 млрд. EUR. Помощта ще бъде под формата на средносрочни заеми, като не се предвижда безвъзмездна помощ, тъй като Украйна не отговаря на критериите за допустимост за използване на безвъзмездна помощ при операции за МФП.

Предложената МФП на ЕС е предназначена да помогне на Украйна да покрие част от неотложните си нужди от външно финансиране в контекста на програмата за стабилизиране и реформи, която понастоящем е в процес на подготовка, като намали по този начин краткосрочната уязвимост в платежния баланс и бюджета. Предложената помощ ще подкрепи неотложната фискална консолидация и външна стабилизация и ще окуражи властите да прилагат структурни реформи, насочени към подобряване на цялостното макроикономическо управление, укрепване на икономическото управление и прозрачност, както и към подобряване на условията за устойчив растеж.

Предложената МФП е съгласувана с целите на Източното партньорство и насоките на новата европейска политика за съседство (ЕПС). Това би било сигнал за другите държави в региона, че ЕС е готов да подкрепя държави, които предприемат политически реформи в периоди на икономически затруднения. В този контекст Комисията счита, че са изпълнени политическите и икономическите предпоставки за предоставяне на макрофинансова помощ в предложения размер и естество.

• **Общ контекст**

След спада, отчетен през 5 поредни тримесечия, през четвъртото тримесечие на 2013 г. реалният БВП нарасна с 3,3 % на годишна база, което доведе до нулев растеж за 2013 година. Слабите икономически показатели се дължат на комбинация от фактори като лоша реколта, спад в износа на стомана и забавяне на вътрешните реформи. Въз основа на данните на МВФ се счита, че през януари и февруари растежът е бил отрицателен. Поради несигурната обстановка прогнозите за 2014 г. варират от -5 % до +3 % в зависимост от направените допускания. Макроикономическите корекции, включително фискалната консолидация и плаващият валутен курс, ще доведат до свиване на икономиката, но от друга страна предвиденото споразумение с МВФ ще увеличи доверието, което доста бързо би могло да доведе до приток на ПЧИ. Въпреки това политиката на Русия спрямо Украйна свидетелства за съществуването на значителни рискове растежът да бъде по-нисък от предвиденото.

През последните няколко години инфлацията бе много ниска, като в края на 2013 г. достигна 0,3 %; през 2014 г. обаче инфлационният натиск нарасна. Индексът на потребителските цени бе 0,5 % през януари и 1,2 % през февруари, като Националната банка на Украйна (НБУ) очаква, че той би могъл да достигне 10 % или повече до края на 2014 г. в резултат на обезценяването на украинската гривна (UAH) и очакваното увеличение на цените на енергията за домакинствата.

Фискалният дефицит, включващ оперативния дефицит на основния украински оператор в енергийния сектор — „Нафтогаз“, бе оценен на 6,5 %—7,5 % от БВП през 2013 г. главно в резултат на продължаващите енергийни субсидии, които възлизат на 7 % от БВП, но също и вследствие на забавянето на икономическия растеж. През 2013 г. капиталовите разходи бяха намалени с 40 %, а приходите от ДДС се свиха със 7 %. Приетият от Върховната рада в началото на януари бюджет за 2014 г. се базира на нереалистични допускания за растежа и инфлацията и понастоящем се преразглежда от Министерството на финансите в тясно сътрудничество с МВФ. Приходите през януари—февруари 2014 г. възлизат на 82 % от планираното в бюджета, което предполага, че разходите трябва да бъдат намалени с около 80 млрд. UAH или 15—17 % през 2014 г. Освен това на 1 април цената на внасяния от Русия газ ще бъде увеличена до най-малко 400 USD на 1000 кубически метра, което ще окаже значителен натиск върху бюджета. С оглед облекчаване на този натиск обаче министърът на финансите пое ангажимент за увеличаване на тарифите на газа, доставян на домакинствата и местните топлофикационни дружества, преди изборите на 25 май. Допълнителен проблем представляват просрочените задължения както по отношение на възстановяването на ДДС на дружествата, така и при субсидиите за дружествата за комунални услуги, възлизащи на съответно 12 млрд. UAH и 8 млрд. UAH.

От началото на кризата местната валута е подложена на засилен натиск. През февруари НБУ позволи значително обезценяване на гривната (с около 25 %). Това се дължи отчасти на предизвиканата на 7 февруари девалвация на официалния обменен курс до 8,708 UAH/USD спрямо поддържаното от юли 2012 г. равнище от 7,99 UAH/USD. Впоследствие обезценяването на паричната единица се ускори в резултат на неспособността на НБУ да се намеси поради много ниското равнище на резерви в чуждестранна валута. Както бе съгласувано с МВФ, НБУ спазва политика на ненамеса освен в случаите на значително движение на обменния курс. Тя също така поддържа редица инструменти за контрол върху капитала, като е декларирала, че няма да въвежда нови такива. Въпреки тези мерки курсът на гривната продължава да бъде нестабилен. Нова значителна девалвация на паричната единица би създала опасност от влошаване на състоянието на кредитните портфейли и капитала на банките, а може и да не доведе до коригирането на дисбаланса по текущата сметка, тъй като голяма част от износа зависи от вноса на влаганите в производството суровини. В допълнение, потреблението е водещ фактор за украинската икономика (75 % от БВП) и обезценяването и придружаващата го инфлация вероятно биха довели до свиване на БВП.

Салдото по текущата сметка се влоши значително през 2013 г., като дефицитът се оценява на 10 % от БВП вследствие най-вече на намаляването на износа. НБУ очаква значително намаляване на дефицита по текущата сметка през 2014 г. в резултат на корекции, свързани с планираното споразумение с МВФ, включително фискална консолидация. При все това средствата, необходими за покриване на дефицита по текущата сметка, остават в краткосрочен план значителни — най-малко 4 млрд. USD преди края на второто тримесечие на 2014 г. Според оценките нетните ПЧИ са намалели допълнително — от 5,0 % от БВП през 2012 г. до 2,6 % от БВП през 2013 г., като през януари 2014 г. са възлизали на приблизително 0 %.

В края на 2013 г. външният дълг бе оценяван на 76,7 % от БВП. Едва една трета от дължниците или гарантите по него са публични органи (в т.ч. дълга на националната банка към МВФ). Освен публично гарантираните задължения на някои украински

дружества, например емитираните от Нафтогаз държавно гарантирани облигации в евро, съществуват и други външни задължения на дружества от Украйна, които могат да имат системно значение за страната. По-специално, дългът на Нафтогаз (за отминали периоди) за газовите доставки, осъществени от руския Газпром, влияе директно върху текущата сметка на страната, тъй като Газпром определя цените в зависимост от данните за плащанията, извършени от Нафтогаз.

През 2013 г. официалните резерви намаляха с 16 % до 20,4 млрд. USD в резултат на големия дефицит по текущата сметка, натиска върху гривната и значителните погасителни плащания през 2013 г. Тази негативна тенденция се запази и през януари и февруари, когато резервите се понижиха с още 13 % на месец, за да достигнат 15,5 млрд. USD в края на февруари (двумесечно покритие на вноса). Това развитие ясно отразява нарасналата уязвимост на платежния баланс.

Достигайки 41 % от БВП (в края на 2013 г.), равнището на държавния дълг е под високорисковия показател. В същото време задълженията по обслужване на държавния дълг, по-специално на външния дълг или на деноминирания в чуждестранна валута вътрешен дълг, натежават сериозно върху публичните финанси и международните резерви в краткосрочен план. До края на 2014 г. общият размер на задълженията по обслужване на дълга на държавата и на НБУ възлиза на около 10 млрд. USD. Погасителните плащания ще достигнат своя връх между юни и септември. В периода март—май обслужването на дълга възлиза на приблизително 2 млрд. USD. Освен това непогасеният дълг на Нафтогаз към Газпром възлиза на още 2 млрд. USD. Задълженията по погасяването на дълга през 2015 г. достигат до около 10 млрд. USD.

Според НБУ ликвидността в банковия сектор е на желаното равнище, но от февруари бе преустановено предоставянето на кредити на предприятия. Депозитната база намаля с около 2 % през януари и около 8 % през февруари. Възможната бъдеща девалвация би довела до проблеми за банковия сектор, като съществува опасност активите бързо да влошат качеството си. Необходим е задълбочен анализ на качеството на активите в банковия сектор. Освен краткосрочните рискове банковият сектор в Украйна се характеризира с някои структурни слабости, които вероятно ще бъдат обект на програма за реформи, подкрепени чрез предвиденото споразумение с МВФ. Слабостите в банковия надзор и корпоративното управление в банковия сектор са очевидни, а защитата на правата на кредиторите е недостатъчна.

В допълнение към необходимостта от реструктуриране и укрепване на банковата система, други ключови предизвикателства пред структурните реформи включват повишаване на тарифите за комунални услуги, които понастоящем са основен фактор за фискалния дефицит, като в същото време бъде укрепена социалноосигурителната система; борба с корупцията, не на последно място в областта на данъчното облагане и митниците; укрепване на развитието на частния сектор; както и подобряване на бизнес средата с оглед насърчаване на инвестициите, включително ПЧИ.

Въз основа на показателите, посочени по-горе, Украйна ще се нуждае през 2014 г. и 2015 г. от значително външно финансиране с оглед на все още съществуващия дефицит по текущата сметка и големите задължения по погасяване на външния дълг и необходимостта от възстановяване на минималния праг на валутните резерви. Същевременно частните капиталови потоци, под формата на ПЧИ или частно кредитиране, ще останат на изключително ниско равнище. Очаква се предварителните

прогнози на остатъчните нужди на Украйна от външно финансиране да бъдат готови през следващите седмици с оглед на резултатите от текущите експертни преговори между украинските власти и МВФ. Но още в настоящия момент се смята, че ще бъде необходима по-широка международна подкрепа за покриване на тези нужди и за създаване на условия за успешното провеждане на реформи в Украйна. Предложената МФП от ЕС ще допринесе за покриване на част от остатъчните нужди от външно финансиране за периода 2014—2015 г.

- **Съществуващи разпоредби в областта на предложението**

Решение на Съвета от 12 юли 2002 г. година за предоставяне на допълнителна макрофинансова помощ на Украйна (2002/639/ЕО)¹

Решение № 646/2010/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от юли 2010 година за предоставяне на макрофинансова помощ на Украйна²

- **Съгласуваност с другите политики и цели на Съюза**

Европейският съюз се стреми към все по-тесни отношения с Украйна, надхвърлящи обикновеното двустранно сътрудничество и включващи постепенен преход към политическо асоцииране и икономическа интеграция. Украйна е приоритетна страна партньор в рамките на Европейската политика за съседство (ЕПС) и Източното партньорство. През 1998 г. ЕС подписа Споразумение за партньорство и сътрудничество (СПС) с Украйна, което очертава рамките на нашето сътрудничество във всички ключови области на реформи и продължава да служи като правно основание за нашите отношения. Отношенията бяха допълнително задълбочени през ноември 2009 г., когато Кабинетът на министрите на Украйна прие Програмата за асоцииране ЕС—Украйна, която беше актуализирана през 2011 г. (и одобрена от Съвета за сътрудничество ЕС—Украйна през юни 2013 г.) и има за цел да подготви и улесни влизането в сила на ново Споразумение за асоцииране, договорено в периода 2007—2011 г. и парафирано през 2012 г., което предстои да бъде подписано в близко бъдеще.

Икономическите връзки с ЕС също са от значение. ЕС е сред най-важните търговски партньори на Украйна с дял от близо една трета от външната ѝ търговия. През 2012 г. стойността на украинския внос от ЕС е възлизала на 23,8 млрд EUR, докато стойността на износа към ЕС е била 14,6 млрд EUR. Украйна също така в голяма степен зависи от ЕС по отношение на ПЧИ и други финансови потоци. През 2011 г. ЕС приключи преговорите с Украйна за създаване на задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия (ЗВЗСТ) в рамките на Споразумението за асоцииране, целяща осигуряването на пълен достъп на Украйна до единния пазар на ЕС. На 11 март 2014 г. Комисията прие предложение за Регламент на Съвета на ЕС/Европейския парламент за временно премахване на митата върху износа на Украйна за ЕС (COM 2014/166). Предложените мерки, които се очаква да бъдат приети от съзаконодателите през следващите месеци, ще бъдат приложени незабавно и прекратени през ноември 2014 г., когато ще започне временно прилагане на ЗВЗСТ.

¹ ОВ L 209, 6.8.2002 г., стр. 22—23.

² ОВ L 189, 22.7.2010 г., стр. 28.

МФП на ЕС ще допълни безвъзмездните средства на обща стойност 1,565 млрд. EUR, набрани по линия на Европейския инструмент за съседство и партньорство, Механизма за инвестиции по линия на добросъседството, Инструмента, допринасящ за стабилността и мира, и бюджетния ред на ЕС за обща външна политика и политика на сигурност. Като подкрепя приемането от страна на украинските власти на подходяща рамка за краткосрочна макроикономическа политика и структурни реформи, МФП от ЕС ще увеличи добавената стойност на цялостното участие на Съюза, като повиши ефективността на намесата на ЕС чрез други финансови инструменти.

В краткосрочен план преходът на Украйна ще бъде изключително труден, като се запазва рискът от политически и икономически колапс. Същевременно новото правителство поема публично ангажимент да предприеме важни стъпки към политически и икономически реформи, с цел борба с корупцията и укрепване на институциите и механизмите, включително спазване на принципите на правовата държава. Страната също така предвижда програма за икономически реформи, чиято цел е да се положат основите за модел на устойчив растеж.

Предложената МФП е в съответствие с ангажимента на ЕС за подпомагане на Украйна по време на нейния незабавен икономически и политически преход. Тя е също така съгласувана с принципите, уреждащи използването на инструмента за МФП, сред които извънреден характер, предварителни политически условия, допълващ характер, условия за изпълнение и финансова дисциплина. Настоящата операция се извършва при твърде специфични обстоятелства от изключителна спешност.

Комисията ще продължи да наблюдава и оценява изпълнението на тези критерии, включително предварителните политически условия, през целия период на операцията за МФП и в тясно сътрудничество с Европейската служба за външна дейност.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОТ ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

• Консултация със заинтересованите страни

МФП се предоставя като неразделна част от международната подкрепа за икономическата стабилизация на Украйна. При изготвянето на настоящото предложение за МФП службите на Комисията се консултираха с Международния валутен фонд, който е в процес на подготовка на мащабна програма за финансиране, и други многостранни и двустранни кредитори и донори. Освен това Комисията поддържа редовни контакти с украинските власти.

• Събиране и използване на експертни становища

Поради необходимостта от спешно одобрение единствено Комисията, с помощта на външни консултанти, ще направи оперативна оценка на качеството и надеждността на публичните финансови потоци и административни процедури на Украйна между април и май 2014 г.

• Оценка на въздействието

МФП и програмата за икономическо приспособяване и реформи към нея ще спомогнат за намаляване на риска от предстоящо изпадане в неплатежеспособност и икономически колапс, като помага на Украйна да покрие част от нуждите си от краткосрочно външно финансиране, подкрепяйки същевременно политически мерки, насочени към укрепване на платежния баланс и състоянието на бюджета и ускоряване на устойчивия растеж. Предвижда се условията, с които е обвързана програмата, да спомогнат осезаемо за подобряване на ефикасността и прозрачността на управлението на публичните финанси; да насърчат фискалните реформи за намаляване на субсидиите за дружествата за комунални услуги и други разходи; да окажат подкрепа на реформите за укрепване на системата за социално осигуряване; да укрепят корпоративното управление и надзора върху финансовия сектор; да подсилят мерките за борба с корупцията с оглед повишаване на приходите; и да улеснят приемането на мерки за подобряване на регулаторната рамка за търговията и инвестициите.

3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Обобщение на предлаганите мерки

Европейският съюз предоставя на Украйна МФП в максимален размер от 1 млрд. EUR под формата на средносрочен заем. Помощта ще спомогне за покриване на остатъчните нужди на Украйна от външно финансиране през 2014 г.

Помощта ще бъде предоставена на един или два транша и ще бъде обвързана със сключено споразумение с МВФ и с изпълнението от страна на Украйна на специални мерки за структурна реформа, които ще бъдат договорени между Комисията (от името на ЕС) и Украйна в Меморандум за разбирателство. Подготовката на Меморандума за разбирателство ще бъде извършена в сътрудничество с МВФ и Световната банка. С оглед на острата нужда от прилагане на стабилна макроикономическа политика и амбициозни реформи в Украйна, не се счита за целесъобразно плащанията по новата програма да не бъдат обект на специални условия. В този контекст предпочетеният вариант е помощта да се отпусне на два транша, като първият транш ще бъде отпуснат след подписването на споразумение с МВФ, а вторият — след изпълнението на договорените условия. Периодът между изплащането на двата транша е най-малко три месеца. Първият транш (евентуално 500 млн. EUR) се очаква да бъде отпуснат през юни 2014 г., а вторият транш — през есента на настоящата година. Ако обаче Комисията реши, че с оглед на неотложността на финансовите нужди отпускането на помощта следва да се осъществи в един транш, Комисията все пак ще изиска изпълнението на някои важни мерки преди това.

При изготвянето на списъка от условия или предварителни мерки за отпускане на помощта Комисията ще постави като цел структурни реформи, насочени към подобряване на цялостното макроикономическо управление и условията за устойчив растеж (напр. по отношение на прозрачността и ефикасността на управлението на публичните финанси; фискалните реформи; корпоративното управление и надзора върху финансовия сектор; реформите за укрепване на системата за социално осигуряване; и реформите за подобряване на регулаторната рамка за търговия и инвестиции).

Помощта ще бъде управлявана от Комисията. Прилагат се специални разпоредби за предотвратяване на измамите и другите нередности, съобразени с Финансовия регламент.

Решението за изплащане на пълната МФП под формата на заеми се обосновава от равнището на развитие на Украйна (измерено на основата на дохода на глава от населението) и дълговите показатели. То също така съответства на третирането на Украйна от страна на Световната банка и МВФ. Украйна не отговаря на изискванията за финансиране при преференциални условия от Международната асоциация за развитие или МВФ.

- **Правно основание**

Правното основание за това предложение е член 213 от ДФЕС. Като се има предвид, че, ако решението бъде прието от Парламента и Съвета съгласно член 212 от ДФЕС в съответствие с обикновената законодателна процедура, отпускането на предложената помощ няма да може да започне през първата половина на 2014 г. и следователно няма да спомогне за покриване на спешните финансови нужди на Украйна, е оправдано да се прибегне до член 213 от ДФЕС, който позволява приемане на решение на Съвета.

- **Принцип на субсидиарност**

Предложението не попада в изключителната компетенция на ЕС. Принципът на субсидиарност се прилага, доколкото целите за възстановяване на краткосрочната макроикономическа стабилност в Украйна не може да бъдат постигнати в достатъчна степен самостоятелно от държавите членки и следователно могат да бъдат постигнати по-добре от Европейския съюз. Основните причини са бюджетните ограничения на национално равнище и нуждата от висока степен на координация между донорите за постигане на максимален обхват и ефикасност на помощта.

- **Принцип на пропорционалност**

Предложението е в съответствие с принципа на пропорционалност: то се ограничава до необходимия минимум за постигането на краткосрочна макроикономическа стабилност чрез намаляване на риска от евентуална неплатежеспособност и не надхвърля необходимото за постигане на тази цел.

С оглед на размера на нуждите на Украйна от външно финансиране през 2014 г. и 2015 г., сумата на помощта ще съответства на сравнително малка част от тези нужди. Предвид помощта, обещана на Украйна от други двустранни и многостранни донори и кредитори, нивото на споделяне на тежестта се оценява като подходящо за ЕС.

- **Взаимно допълване**

Предложената МФП ще допълни помощта, предвидена от други многостранни и двустранни донори в контекста на подкрепената от МВФ икономическа програма. МФП на ЕС ще допълни отпуснатите от ЕС безвъзмездни средства и заеми, набрани по линия на обичайните инструменти за сътрудничество на ЕС (по-специално Механизма за инвестиции по линия на добросъседството) и разширени от Европейската инвестиционна банка

- **Избор на инструменти**

Финансиране на проекти или техническа помощ не биха били подходящи или достатъчни за постигането на тези макроикономически цели. В сравнение с другите инструменти на ЕС основната добавена стойност на МФП би била нейното бързо прилагане за облекчаване на външните финансови ограничения на Украйна, както и подкрепата за създаване на стабилна макроикономическа рамка, включително чрез насърчаване на стабилността на платежния баланс и бюджета, и на целесъобразна рамка за структурни реформи. Подпомагайки установяването на подходяща цялостна рамка за провеждане на макроикономически и структурни политики, МФП може да увеличи ефективността на мерките, които са финансирани в Украйна по други, по-ясно специализирани финансови инструменти на ЕС.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Планираната помощ се предоставя под формата на заем и се финансира чрез операция по получаване на заем, която Комисията осъществява от името на ЕС. Бюджетното въздействие на помощта ще съответства на обезпечаване в размер на 9 % от изплатените суми в Гаранционния фонд за външни дейности на ЕС, бюджетен ред 01 03 06 („Обезпечаване на Гаранционния фонд“). Ако се допусне, че изплащането на заема ще се осъществи през 2014 г., и в съответствие с правилата, уреждащи механизма на Гаранционния фонд, обезпечаването ще се състои в рамките на бюджета за 2016 г.

5. НЕЗАДЪЛЖИТЕЛНИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Преглед / Преразглеждане / Клауза за изтичане на срока на действие**

Предложението включва клауза за изтичане на срока на действие. Предложената МФП ще бъде на разположение за срок от една година, считано от първия ден след влизането в сила на Меморандума за разбирателство, с клауза за неговото удължаване, ако това е необходимо.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за предоставяне на макрофинансова помощ на Украйна

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 213 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия³,

като има предвид, че:

- (1) Отношенията между Европейския съюз (наричан по-долу „Съюзът“) и Украйна се развиват в рамките на Европейската политика за съседство (ЕПС) и Източното партньорство. Споразумението за партньорство и сътрудничество между Съюза и Украйна влезе в сила на 1 март 1998 г. Двустранен политически диалог и икономическо сътрудничество се развиват и в рамките на Програмата за асоцииране ЕС—Украйна, приети на 23 ноември 2009 г. В периода 2007—2011 г. бе договорено ново Споразумение за асоцииране, включващо задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия (ЗВЗСТ), което бе парафирано през 2012 г. На 21 ноември 2013 г. Кабинетът на министрите на Украйна взе решение да суспендира подготовката за подписване на Споразумение за асоцииране. След оставката на правителството през февруари 2014 г. новото украинско правителство обяви готовността си да подпише Споразумението за асоцииране в близко бъдеще. На 6 март 2014 г. Европейският съвет заяви в своята декларация относно Украйна ангажимента си да подпише много скоро всички политически глави от Споразумението за асоцииране и едностранно да приеме мерки, които позволяват на Украйна да се ползва от предимствата на задълбочената и всеобхватна зона за свободна търговия (ЗВЗСТ). Съответното предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета беше прието от Комисията на 11 март 2014 г.
- (2) Настоящата политическа криза оказва изключително вредни последици върху и без това нестабилната икономическа и финансова ситуация в Украйна. Платежният баланс и бюджетът на Украйна са изключително уязвими, като тяхното състояние бързо се влоши с повторното навлизане на икономиката в рецесия. Ситуацията ще се усложни допълнително вследствие на фактическото прекъсване на подпомагането, осигурявано от Русия в рамките на финансовия пакет от 15 млрд. USD, и обявената отмяна на предоставяните от „Газпром“ преференциални цени на газа от април 2014 г. При тези обстоятелства Украйна

³ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

ще бъде изправена в близко бъдеще пред сериозната опасност да изпадне в несъстоятелност.

- (3) След като правителството подаде оставка, Парламентът назначи нов временно изпълняващ длъжността президент и ново правителство на съответно 22 и 27 февруари 2014 г. Въпреки възстановяването на Конституцията от 2004 г. и насрочването на президентски избори за 25 май 2014 г. Украйна не съумя да възвърне политическата стабилност, тъй като нейният суверенитет и териториална цялост бяха наскоро нарушени от страна на Руската федерация.
- (4) В този контекст Украйна потърси спешна финансова помощ от международните кредитори и донори. Като се има предвид, че, ако решението бъде прието от Парламента и Съвета съгласно член 212 от ДФЕС в съответствие с обикновената законодателна процедура, първият спешен транш от макрофинансовата помощ от Съюза за Украйна („макрофинансовата помощ от Съюза“) няма да може да бъде отпуснат през първата половина на 2014 г. и следователно няма да спомогне за покриване на спешните финансови нужди на Украйна, е оправдано макрофинансовата помощ от Съюза да бъде предоставена въз основа на решение на Съвета по член 213 от ДФЕС.
- (5) Спешният характер на помощта е свързан с неотложната нужда на Украйна от финансови средства в допълнение към тези, които ще бъдат предоставени от други международни финансови институции и двустранни донори, както и в рамките на макрофинансовата помощ от Съюза, предвидена в Решение на Съвета от 12 юли 2002 г. за предоставяне на допълнителна макрофинансова помощ на Украйна (2002/639/ЕО)⁴ и Решение № 388/2010/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2010 година за предоставяне на макрофинансова помощ на Украйна⁵.
- (6) Настоящата криза в Украйна оправдава извънредното използване на неотложната процедура по член 213 от ДФЕС. Решението за предоставяне на макрофинансова помощ на Украйна не засяга другите бъдещи операции за МФП.
- (7) След оставката на правителството Съюзът нееднократно заяви ангажимента си за подкрепа на новото украинско правителство в усилията му да стабилизира обстановката и предприеме курс към реформи. Съюзът също така обяви своята готовност да подкрепи безрезервно усилията на международната общност и международните финансови институции, особено МВФ, във връзка с пакета за международна помощ за посрещане на неотложните нужди на Украйна, въз основа на ясни ангажименти за реформи. Финансовата помощ от Съюза за Украйна е съвместима с политиката на Съюза, установена в Европейската политика за съседство и в Източното партньорство.
- (8) Макрофинансовата помощ от Съюза следва да представлява извънреден финансов инструмент на необвързана и непосочена подкрепа за платежния баланс, целяща покриване на нуждите на бенефициери от незабавно външно финансиране, и следва да бъде в основата на прилагането на политическа програма, съдържаща строги незабавни мерки за икономически корекции и

⁴ ОВ L 209, 6.8.2002 г., стр. 22—23.

⁵ ОВ L 189, 22.7.2010 г., стр. 28.

структурни реформи, насочени към подобряване на състоянието на платежния баланс в краткосрочен план.

- (9) Очаква се в близко бъдеще украинските власти и Международният валутен фонд (МВФ) да договорят икономическа програма, която ще бъде подкрепена от финансово споразумение с МВФ.
- (10) С оглед на бързо влошаващия се платежен баланс на Украйна Европейската комисия обяви на 5 март 2014 г. пакет от мерки за финансова подкрепа, включващ предложената МФП. Този пакет беше подкрепен на извънредното заседание на Европейския съвет на 6 март. Пакетът включва финансова помощ в размер на 11 млрд. EUR за периода 2014—2020 г., включително 1,565 млрд. EUR под формата на безвъзмездни средства за същия период, набрани по линия на Европейския инструмент за съседство и партньорство, Механизма за инвестиции по линия на добросъседството, Инструмента, допринасящ за стабилността и мира, и бюджетния ред за обща външна политика и политика на сигурност. Предоставянето на макрофинансовата помощ от Съюза, предвидена съгласно Решение на Съвета от 12 юли 2002 г. година за предоставяне на допълнителна макрофинансова помощ на Украйна (2002/639/ЕО)⁶ и Решение № 646/2010/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от юли 2010 година за предоставяне на макрофинансова помощ на Украйна⁷, може да започне непосредствено след влизането в сила на програмата на МВФ.
- (11) Украйна е страна, попадаща в обхвата на ЕПС, и следователно отговаря на условията за получаване на макрофинансова помощ от Съюза.
- (12) Като бъдат отчетени постоянно нарастващите нужди на Украйна от външно финансиране, които се очаква да надхвърлят значително средствата, които ще бъдат предоставени от МВФ и други многостранни институции, се счита, че при настоящите извънредни обстоятелства спешната макрофинансова помощ от Съюза, която ще бъде предоставена на Украйна, представлява подходящ отговор на искането на Украйна за подпомагане на финансовото стабилизиране. Макрофинансовата помощ от Съюза подкрепя икономическата стабилизация и програмата за структурни реформи на Украйна, като допълва средствата, предоставени в рамките на финансовото споразумение с МВФ.
- (13) Макрофинансовата помощ от Съюза следва да е насочена към подпомагане на възстановяването на устойчиво външно финансиране за Украйна, като по този начин подкрепя нейното икономическо и социално развитие.
- (14) Размерът на макрофинансовата помощ от Съюза се основава на предварителна оценка на остатъчните нужди на Украйна от външно финансиране и взема предвид капацитета ѝ да се финансира със собствени средства, и по-конкретно валутните резерви, с които страната разполага. Макроикономическата помощ от Съюза следва да допълва програмите и средствата, осигурени от МВФ и Световната банка. При определянето на размера на помощта се отчитат също нуждата да се осигури справедливо разпределение на тежестта между Съюза и други донори, както и предварително съществуващото разпределение на другите инструменти на Съюза за външно финансиране в Украйна и добавената стойност на цялостното участие на Съюза.

⁶ ОВ L 209, 6.8.2002 г., стр. 22—23.

⁷ ОВ L 189, 22.7.2010 г., стр. 28.

- (15) Комисията следва да гарантира, че макрофинансовата помощ от Съюза съответства в правно отношение и по същество на основните принципи, целите и мерките, предприети в различните области на външната дейност и в рамките на други съответни политики на Съюза.
- (16) Макрофинансовата помощ от Съюза следва да подкрепи външната политика на Съюза по отношение на Украйна. Службите на Комисията и Европейската служба за външна дейност следва да работят в тясно сътрудничество през цялото времетраене на операцията за макрофинансова помощ, за да координират външната политика на Съюза и да гарантират нейната последователност.
- (17) Макрофинансовата помощ от Съюза следва да подкрепя ангажимента на Украйна за общи ценности със Съюза, включително демокрация, правова държава, добро управление, зачитане на правата на човека, устойчиво развитие и намаляване на бедността, както и нейната ангажираност с принципите за отворена и справедлива търговия, основана на правила.
- (18) Предварително условие за предоставянето на макрофинансова помощ от Съюза следва да е съблюдаването от Украйна на ефективни демократични механизми, включително многопартийна парламентарна система и правова държава, и осигуряването на гаранции за зачитането на правата на човека. Освен това конкретните цели на макрофинансовата помощ от страна на Съюза следва да подобряват ефикасността, прозрачността и отчетността на системите за управление на публичните финанси в Украйна и да насърчават структурните реформи, насочени към подкрепа за устойчив и приобщаващ растеж, създаване на работни места и фискална консолидация. Комисията следва редовно да наблюдава както спазването на предварителните условия, така и постигането на тези цели.
- (19) С оглед осигуряване на ефикасна защита на финансовите интереси на Съюза, свързани с макрофинансовата помощ от Съюза, Украйна следва да предприеме подходящи мерки относно предотвратяването и борбата с измамите, корупцията и всякакви други нередности във връзка с помощта. Освен това следва да се предвиди извършването на проверки от страна на Комисията и на одити от страна на Сметната палата.
- (20) Отпускането на макрофинансовата помощ от страна на Съюза не засяга правомощията на бюджетния орган.
- (21) Размерът на необходимата макрофинансова помощ следва да съответства на бюджетните кредити, предвидени в многогодишната финансова рамка.
- (22) Макрофинансовата помощ от страна на Съюза следва да бъде управлявана от Комисията. За да се гарантира, че Европейският парламент и Съветът могат да следят изпълнението на настоящото решение, Комисията следва редовно да ги информира за развитието по отношение на помощта и да им предоставя съответните документи.
- (23) С цел гарантиране на еднакви условия за изпълнението на настоящото решение, на Комисията следва да се предоставят изпълнителни правомощия. Тези

правомощия следва да бъдат упражнявани в съответствие с разпоредбите на Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета⁸,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

1. Съюзът предоставя на Украйна макрофинансова помощ („макрофинансова помощ от Съюза“) с максимален размер 1 млрд. EUR с цел подпомагане на икономическото стабилизиране и реформите в Украйна. Помощта се отпуска на Украйна като принос за покриване на спешните нужди на платежния баланс, установени в подкрепената от МВФ икономическа програма на правителството.
2. Пълният размер на макрофинансовата помощ от Съюза се предоставя на Украйна под формата на заеми. Комисията е оправомощена от името на Съюза да заема необходимите средства от капиталовите пазари или от финансовите институции и от своя страна да ги отпуска като заем на Украйна. Максималният срок до падежа на заемите не надхвърля 15 години.
3. Отпускането на макрофинансовата помощ от страна на Съюза ще се управлява от Комисията по начин, който е в съответствие със споразуменията и договореностите, постигнати между МВФ и Украйна, и с ключовите принципи и цели за икономическа реформа, заложи в Програмата за асоцииране ЕС—Украйна. Комисията осведомява редовно Европейския парламент и Съвета за развитието във връзка с макрофинансовата помощ от Съюза, включително плащанията, и предоставя своевременно на тези институции съответните документи.
4. Макрофинансовата помощ от Съюза се предоставя за срок от една година, считано от първия ден след влизането в сила на Меморандума за разбирателство, посочен в член 3, параграф 1. Срокът може да бъде удължен с решение, прието от Съвета по предложение на Комисията.
5. Ако финансовите нужди на Украйна намалееят съществено през периода на отпускане на макрофинансовата помощ от Съюза в сравнение с първоначалните прогнози, като действа в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 7, параграф 2, Комисията намалява размера на помощта, временно я спира или я отменя.

Член 2

1. Предварително условие за предоставянето на макрофинансова помощ от Съюза е съблюдаването от Украйна на ефективни демократични механизми,

⁸ Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите-членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията (ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13).

включително многопартийна парламентарна система и правова държава, и осигуряването на гаранции за зачитането на правата на човека. Комисията следи изпълнението на това предварително условие през целия цикъл на макрофинансовата помощ от Съюза. Настоящият член се прилага в съответствие с Решение 2010/427/ЕС на Съвета⁹.

Член 3

1. В съответствие с посочената в член 7, параграф 2 процедура по разглеждане Комисията договаря с украинските власти ясно определени условия на икономическата политика и финансови условия, като акцентът се поставя върху структурните реформи и солидните публични финанси, от които зависи макрофинансовата помощ от Съюза и които да бъдат установени в Меморандума за разбирателство („Меморандум за разбирателство“), съдържащ график за изпълнение на тези условия. Условията на икономическата политика и финансовите условия, определени в Меморандума за разбирателство, съответстват на споразуменията или договореностите, посочени в член 1, параграф 3, включително програмите за макроикономически корекции и структурни реформи, изпълнявани от Украйна с подкрепата на МВФ.
2. С тези условия се цели повишаване на ефикасността, прозрачността и отчетността на системите за управление на публичните финанси в Украйна, включително по отношение на използването на макрофинансовата помощ от Съюза. Напредъкът по взаимното отваряне на пазара, развиването на справедлива търговия, основана на правила, и други приоритети в рамките на външната политика на Съюза също се вземат надлежно предвид при определянето на мерки на политиката. Комисията редовно следи постигнатия при осъществяването на тези цели напредък.
3. Подробните финансови условия на макрофинансовата помощ от Съюза се определят в споразумение за заем, което се съгласува между Комисията и украинските власти.
4. Комисията редовно проверява дали продължават да се спазват условията по член 4, параграф 3, включително дали икономическите политики на Украйна са в съответствие с целите на макрофинансовата помощ от Съюза. В този процес Комисията си сътрудничи тясно с МВФ и Световната банка, а когато е необходимо, и с Европейския парламент и Съвета.

Член 4

⁹ Решение 2010/427/ЕС на Съвета от 26 юли 2010 г. за определяне на организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност (ОВ L 201, 3.8.2010 г., стр. 30).

1. При спазване на условията по параграф 3 Комисията предоставя макрофинансовата помощ от страна на Съюза на един или два транша по заема. Размерът на всеки транш се определя в Меморандума за разбирателство.
2. Сумите на предоставената от Съюза макрофинансова помощ се отпускат, когато това е необходимо, в съответствие с Регламент (ЕО, Евратом) № 480/2009¹⁰.
3. Комисията решава относно изплащането на траншовете, при условие че е спазено всяко едно от следните условия:
 - а) предварителното условие по член 2;
 - б) последователност в постигането на задоволителни резултати при изпълнението на политическа програма, съдържаща мерки за коригиране и структурни реформи, подпомогната от споразумение за кредит с МВФ като непредпазна мярка. Всъщност изплащането започва непосредствено след влизането в сила на програмата на МВФ;
 - в) изпълнение, в определен срок, на икономическата политика и финансовите условия, съгласувани в Меморандума за разбирателство.

В случай че бъде предвиден втори транш, той се извършва не по-рано от три месеца след изплащането на първия транш.

4. Ако условията по параграф 3 не са изпълнени, Комисията временно спира или отменя изплащането на макрофинансовата помощ от Съюза. В такъв случай тя информира Европейския парламент и Съвета за причините за това спиране или отмяна.
5. Макрофинансовата помощ от Съюза се изплаща на Националната банка на Украйна.

Член 5

1. Операциите по получаване и отпускане на заем, свързани с макрофинансовата помощ от Съюза, се извършват в евро, с един и същ вальор и не могат да ангажират Съюза в преобразуване на падежи, нито да го излагат на валутни или лихвени рискове, или на други търговски рискове.
2. Ако обстоятелствата позволяват и при искане на Украйна, Комисията може да предприеме необходимите стъпки, за да гарантира, че в условията на заема е включена клауза за преждевременното му погасяване, съпроводена от съответната клауза в условията на операциите по получаване на заем.

¹⁰ Регламент (ЕО, Евратом) № 480/2009 на Съвета от 25 май 2009 г. относно създаване на Гаранционен фонд за външни дейности (ОВ L 145, 10.6.2009 г., стр. 10).

3. Ако обстоятелствата позволяват подобряване на лихвената ставка по заема и по искане на Украйна, Комисията може да реши да рефинансира изцяло или отчасти първоначалните заеми или да реструктурира съответните финансови условия. Операциите по рефинансиране или реструктуриране се извършват в съответствие с параграфи 1 и 4 и не водят до удължаване на падежа на съответните заеми или до увеличаване на неизплатената главница към датата на рефинансиране или реструктуриране.
4. Всички разходи на Съюза, свързани с операциите по получаване и предоставяне на заем съгласно настоящото решение, са за сметка на Украйна.
5. Комисията информира Европейския парламент и Съвета за развитието на операциите, посочени в параграфи 2 и 3.

Член 6

1. Макрофинансовата помощ от Съюза се предоставя в съответствие с Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета¹¹ и Делегиран регламент (ЕС) № 1268/2012 на Комисията¹².
2. Усвояването на макрофинансовата помощ от Съюза се ръководи чрез пряко управление.
3. Меморандумът за разбирателство и Споразумението за заем, подлежащи на съгласуване с украинските власти, съдържат разпоредби, които:
 - а) гарантират, че Украйна извършва редовни проверки за правилното използване на финансирането от бюджета на Съюза, предприема съответните мерки за предотвратяване на нередности и измами и, ако е необходимо, предприема правни действия за събирането на средствата, предоставени съгласно настоящото решение, които са били незаконно присвоени;
 - б) осигуряват защитата на финансовите интереси на Съюза, по-конкретно като се предвиждат конкретни мерки във връзка с предотвратяването и борбата с измамите, корупцията и всички други нередности, засягащи макрофинансовата помощ от Съюза, в съответствие с Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета¹³, Регламент (Евратом, ЕО) № 2185/96 на

¹¹ Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета, (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

¹² Делегиран регламент (ЕС) № 1268/2012 на Комисията от 29 октомври 2012 г. относно правилата за прилагане на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 362, 31.12.2012 г., стр. 1).

¹³ Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, 23.12.1995 г., стр. 1).

Съвета¹⁴ и Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета¹⁵;

- в) упълномощават изрично Комисията, включително Европейската служба за борба с измамите, или нейните представители да провеждат проверки, включително проверки и инспекции на място;
 - г) упълномощават изрично Комисията и Сметната палата да правят одити в периода на предоставяне на макрофинансовата помощ от Съюза и след него, включително одити на документи и одити на място, напр. оперативни оценки;
 - д) гарантират, че Съюзът има право на предсрочно пълно изплащане на заема, ако бъде установено, че във връзка с управлението на макрофинансовата помощ от Съюза Украйна е участвала в измама или корупция, или друга незаконна дейност, която е в ущърб на финансовите интереси на Съюза.
4. По време на усвояването на макрофинансовата помощ от Съюза Комисията следи посредством оперативни оценки за стабилността на финансовите споразумения на Украйна, административните процедури и механизмите за вътрешен и външен контрол, които са от значение за финансовата помощ.

Член 7

- 1. Комисията се подпомага от комитет. Този комитет е комитет по смисъла на Регламент (ЕС) № 182/2011.
- 2. При позоваване на настоящия параграф се прилага член 5 от Регламент (ЕС) № 182/2011.

Член 8

- 1. До 30 юни всяка година Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад относно изпълнението на настоящото решение през предходната година, включващ оценка на изпълнението. В доклада:
 - а) се разглежда напредъкът при усвояването на макрофинансовата помощ от Съюза;

¹⁴ Регламент (ЕО, Евратом) № 2185/96 на Съвета от 11 ноември 1996 г. относно контрола и проверките на място, извършвани от Комисията за защита на финансовите интереси на Европейските общности срещу измами и други нередности (ОВ L 292, 15.11.1996 г., стр. 2).

¹⁵ Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 година относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета (ОВ L 248, 18.9.2013 г., стр. 1).

- б) се прави оценка на икономическото състояние и на перспективите пред Украйна, както и на напредъка при изпълнението на политическите мерки, посочени в член 3, параграф 1;
 - в) се посочва връзката между условията на икономическата политика, определени в Меморандума за разбирателство, текущите икономически и бюджетни показатели на Украйна и решенията на Комисията за изплащане на траншовете по макрофинансовата помощ от страна на Съюза.
2. Не по-късно от две години след изтичането на срока за предоставяне на помощта, посочен в член 1, параграф 4, Комисията предоставя на Европейския парламент и на Съвета доклад за последваща оценка на резултатите и ефикасността на предоставената макрофинансова помощ от Съюза и на степента, до която тя е допринесла за постигане на целите на помощта.

Член 9

Настоящото решение влиза в сила в деня след деня на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател

ЗАКОНОДАТЕЛНА ФИНАНСОВА ОБОСНОВКА

1. РАМКА НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

- 1.1. Наименование на предложението/инициативата
- 1.2. Съответни области на политиката в структурата на УД/БД
- 1.3. Естество на предложението/инициативата
- 1.4. Цели
- 1.5. Мотиви за предложението/инициативата
- 1.6. Срок на действие и финансово отражение
- 1.7. Предвидени методи на управление

2. МЕРКИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ

- 2.1. Правила за мониторинг и докладване
- 2.2. Система за управление и контрол
- 2.3. Мерки за предотвратяване на измами и нередности

3. ОЧАКВАНО ФИНАНСОВО ОТРАЖЕНИЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

- 3.1. Съответни функции от многогодишната финансова рамка и разходни бюджетни редове
- 3.2. Очаквано отражение върху разходите
- 3.3. Очаквано отражение върху приходите

ЗАКОНОДАТЕЛНА ФИНАНСОВА ОБОСНОВКА

1. РАМКА НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

1.1. Наименование на предложението/инициативата

Макрофинансова помощ за Украйна.

1.2. Съответни области на политиката в структурата на УД/БД¹⁶

Област на политиката: Дял 01 — Икономически и финансови въпроси

Дейност: 03 – Международни икономически и финансови въпроси.

1.3. Естество на предложението/инициативата

X Предложението/инициативата е във връзка с **нова дейност**

1.4. Цели

1.4.1. Многогодишни стратегически цели на Комисията, за чието изпълнение е предназначено предложението/инициативата

„Насърчаване на просперитета извън границите на ЕС“

Основната област, попадаща в компетентността на ГД „Икономически и финансови въпроси“, е:

1 Насърчаване на прилагането на Европейската политика за съседство чрез задълбочени икономически анализи, укрепване на политическия диалог и консултации относно икономическите аспекти на планове за действие.

2 Планиране, мониторинг и изпълнение на макрофинансова помощ за трети страни партньори в сътрудничество със съответните международни финансови институции.

1.4.2. Конкретни цели и съответни дейности във връзка с УД/БД

Конкретна цел № 1: „Предоставяне на макрофинансова помощ на трети страни за преодоляване на затрудненията с техните платежни баланси и възстановяване на устойчивостта на външния дълг“

Съответни дейности във връзка с УД/БД: Международни икономически и финансови отношения, глобално икономическо управление.

1.4.3. Очаквани резултати и отражение

Предложената помощ включва заем на ЕС в размер на 1 млрд. EUR за Украйна (наричана по-долу „Украйна“), чиято цел е да допринесе за повишаване на устойчивостта на платежния баланс. Помощта ще помогне на страната да преодолее икономическите и социални затруднения в резултат на националните и регионални размирици. Чрез нея също така ще се насърчават структурните реформи, насочени към увеличаване на устойчивия икономически растеж и подобряване на управлението на публичните финанси.

¹⁶

УД: управление по дейности; БД: бюджетиране по дейности.

1.4.4. Показатели за резултатите и за отражението

Властите са задължени редовно да докладват по набор от показатели пред службите на Комисията и да предоставят подробен отчет за спазването на договорените политически условия преди изплащането на помощта.

Службите на Комисията продължават да следят управлението на публичните финанси след оперативната оценка на финансовите потоци и административните процедури, която ще бъде извършена в Украйна в процеса на подготовка на настоящата операция. Делегацията на ЕС в Украйна също следва да предоставя редовни доклади по проблеми, свързани с мониторинга на помощта. Службите на Комисията ще продължат да поддържат тесни връзки с МВФ и Световната банка, за да се възползват от техния опит, натрупан в рамките на текущата им дейност в Украйна.

В предложеното законодателно решение се предвижда годишен доклад за Европейския парламент и Съвета, който съдържа оценка на изпълнението на тази операция. Планира се извършването на независима последваща оценка на помощта в рамките на две години след края на периода за изпълнение.

1.5. Мотиви за предложението/инициативата

1.5.1. Нужди, които трябва да бъдат задоволени в краткосрочен или дългосрочен план

Изплащането на помощта зависи от постигането на задоволителни резултати при изпълнението на бъдещото финансово споразумение между Украйна и МВФ. Освен това Комисията и украинските власти договорят конкретни политически условия, които ще бъдат включени в Меморандума за разбирателство.

1.5.2. Добавена стойност от намесата на ЕС

Като помага на страната да преодолее икономическото сътресение, причинено от вътрешните и регионални размирици, предложената МФП допринася за насърчаване на макроикономическата стабилност и икономическите реформи в страната. В допълнение към средствата, осигурени от международните финансови институции, ЕС и други донори, помощта повишава цялостната ефективност на пакета от мерки за финансова подкрепа, одобрен от международната донорска общност след кризата.

Предложената програма засилва също така ангажимента на правителството за провеждане на реформи и неговото желание за по-близки отношения с ЕС. Този резултат се постига, *inter alia*, чрез съответните условия за изплащането на помощта. В по-широк контекст програмата е сигнал за другите държави в региона, че ЕС е готов да подкрепя страни, показващи ясна тенденция към политически реформи във времена на икономически трудности.

1.5.3. Поуки от подобен опит в миналото

От 2004 г. насам общо петнадесет последващи оценки са извършени по отношение на операциите за макрофинансовата помощ. Тези оценки стигат до извода, че операциите по МФП действително допринасят, макар и понякога умерено и непряко, за подобряване на външната устойчивост, макроикономическата стабилност и осъществяването на структурни реформи в държавата получател. В повечето случаи операциите, включващи МФП, са имали положителен ефект върху платежния баланс на държавата получател и

са помогнали за облекчаване на нейните бюджетни ограничения. Те са довели и до леко повишение на икономическия растеж.

1.5.4. Съгласуваност и евентуална синергия с други актове

ЕС е сред основните донори на Украйна. ЕС възнамерява да предостави 1,565 млрд. EUR — под формата на безвъзмездни средства, за периода 2014—2020 г. по своята редовна програма за сътрудничество в подкрепа на политическите и икономическите реформи в Украйна.

В сравнение с другите инструменти на ЕС основната добавена стойност на МФП би била нейното бързо прилагане за облекчаване на външните финансови ограничения на Украйна, както и подкрепата за създаване на стабилна макроикономическа рамка, включително чрез насърчаване на стабилността на платежния баланс и бюджета, и на целесъобразна рамка за структурни реформи. МФП не представлява редовна финансова помощ нито цели подпомагане на икономическото или социалното развитие на държавите получатели. МФП трябва да бъде незабавно преустановена, когато състоянието на външните финанси на страната бъде отново стабилизирано.

МФП също ще допълва действията на международните финансови институции, по-специално програмата за приспособяване и реформи, подкрепена от МВФ и заемите за развитие от Световната банка.

1.6. Срок на действие и финансово отражение

X Предложение/инициатива с ограничен срок на действие

- X Предложение/инициатива в сила за срок от 1 година от влизането в сила на Меморандума за разбирателство, както е посочено в член 1, параграф 4 от решението
- X Финансово отражение от 2014 до 2016 г.

1.7. Предвидени методи на управление¹⁷

X Пряко централизирано управление от Комисията

2. МЕРКИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ

2.1. Правила за мониторинг и докладване

Финансовата помощ е от макроикономическо естество и е планирана в съответствие с подкрепяната от МВФ икономическа програма. Службите на Комисията извършват мониторинг върху дейността на базата на напредъка при изпълнението на споразумението с МВФ и конкретни мерки за реформи, които предстои да бъдат договорени с властите на Украйна в Меморандума за разбирателство (вж. също точка 1.4.4).

¹⁷ Подробности във връзка с методите на управление и позоваванията на Финансовия регламент могат да бъдат намерени на уебсайта BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

2.2. Система за управление и контрол

2.2.1. Установени рискове

Съществуват фидуциарни, стратегически и политически рискове, свързани с предложената операция на МФП.

Съществува опасност макрофинансовата помощ, която не е предназначена за покриване на конкретни разходи, да бъде използвана по неправомерен начин. Като цяло този риск е свързан с такива фактори, като например качеството на системите за управление в Централната банка и Министерството на финансите, както и наличието на подходящи структури за вътрешен и външен одит.

Друг основен риск за операцията произтича от икономическата и политическата несигурност, предизвикана най-вече вследствие на непровокираното нарушаване на суверенитета и териториалната цялост на Украйна от страна на Русия. Във вътрешен план основният риск е нестабилността, свързана с трудностите при процеса на политически и икономически реформи. Пълното прилагане на мерки за стабилизация и реформи, подкрепено от международната общност, включително предложената операция за МФП, би могло да бъде възпрепятствано от социално недоволство, което евентуално да доведе до размирици.

И накрая, съществуват рисковете, произтичащи от евентуалното отслабване на европейската и световната икономическа среда.

2.2.2. Предвидени методи на контрол

Макрофинансовата помощ подлежи на процедурите по проверка, контрол и одит, за чието извършване е отговорна Комисията, включително Европейската служба за борба с измамите (OLAF), а също така и Европейската сметна палата.

2.2.3. Разходи за контрола и ползи от него и вероятен процент на нарушенията

Основните разходи за Комисията, свързани с методите за проверка и контрол, както и разходите за оперативна оценка на финансовите потоци и административните процедури, проведена преди започването на операцията, са описани в Таблица 3.2.1. Освен това съществуват и разходи за Европейската сметна палата и за евентуалните интервенции на Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Оперативната оценка не само помага за оценката на риска от неправомерна употреба на фондовете, но като допълнителна полза тя предоставя полезна информация относно необходимите реформи в областта на управлението на публичните финанси. По отношение на вероятния процент на нарушенията, рискът (под формата на неизплащане на заема или злоупотреба със средства) се оценява като нисък, въз основа на опита, натрупан от създаването на механизма за МФП.

2.3. Мерки за предотвратяване на измами и нередности

За намаляване на риска от неправомерно използване ще бъдат предприети няколко мерки:

На първо място предлаганото правно основание за макрофинансова помощ за Украйна включва осигуряване на мерки за предотвратяване на измамите. Тези мерки ще бъдат конкретизирани в Меморандума за разбирателство и Споразумението за заем, като се предвижда набор от разпоредби за

осъществяване на инспекции, предотвратяване на измами, одити и възстановяване на средства в случай на измама или корупция. С оглед подобряване на ефикасността, прозрачността и отчетността се предвижда да бъдат поставени определени политически изисквания, свързани с помощта, най-вече в областта на управлението на публичните финанси.

Второ, службите на Комисията, с помощта на надлежно упълномощени външни експерти, изготвят оперативна оценка на финансовите потоци и административните процедури на Министерството на финансите и Националната банка на Украйна с цел да се изпълнят изискванията на Финансовия регламент, приложими към общия бюджет на Европейските общности. Този преглед определя дали рамката за добро финансово управление на макрофинансовата помощ е ефективна в достатъчна степен в Украйна, като обхваща области като ръководна структура и организация, управление и контрол на средствата, сигурността на ИТ системите, структури за вътрешен и външен одит, а също и независимост на централната банка. В светлината на тази оценка могат да бъдат въведени специални механизми, отнасящи се до управлението на средствата от бенефициерите в съгласие с националните органи. Освен това помощта се изплаща по специална сметка в Националната банка на Украйна.

В заключение, помощта подлежи на процедурите по проверка, контрол и одит, за чието извършване е отговорна Комисията, включително Европейската служба за борба с измамите и Европейската сметна палата.

3. ОЧАКВАНО ФИНАНСОВО ОТРАЖЕНИЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

3.1. Съответни функции от многогодишната финансова рамка и разходни бюджетни редове

- Съществуващи разходни бюджетни редове

01 03 02 Макрофинансова помощ

01 03 06 — Обезпечаване на Гаранционния фонд

По реда на функциите от многогодишната финансова рамка и на бюджетните редове.

Функция от многогодишната финансова рамка	Бюджетен ред	Вид разход	Вноска			
	Номер [Наименование.....]	Многогод./едногод. ⁽¹⁸⁾	от държави от ЕАСТ ¹⁹	от държави кандидатки ²⁰	от трети държави	по смисъла на член 18, параграф 1, буква аа) от Финансовия регламент
4	01 03 02 Макрофинансов	Многогод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ

¹⁸ МБК = многогодишни бюджетни кредити / ЕБК = едногодишни бюджетни кредити.

¹⁹ ЕАСТ: Европейска асоциация за свободна търговия.

²⁰ Държави кандидатки и, ако е приложимо, държави потенциални кандидатки от Западните Балкани.

	а помощ					
4	01 03 06 Обезпечаване на Гаранционния фонд	Многогод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ

01 03 06 — Гаранция на Европейския съюз за заеми на ЕС, отпуснати за макрофинансова помощ на трети държави. Финансирането на Гаранционния фонд за външни дейности следва да се извърши съгласно изменения Регламент за фонда. В съответствие с този регламент заемите се определят въз основа на неизплатените суми в края на годината. Размерът на финансирането се изчислява в началото на година „n“ като разликата между целевата сума и нетните активи на фонда в края на година „n-1“. Този размер се въвежда в година „n“ към проектобюджета за „n+1“ и се изплаща реално в рамките на една операция в началото на година „n+1“ от бюджетен ред „Обезпечаване на Гаранционния фонд“ (бюджетен ред 01 03 06). В резултат на това 9 % (не повече от 90 милиона EUR) от реално платената сума се отчитат в целевата сума в края на година „n-1“ за изчисляване на финансирането на фонда.

Символичният запис („р.т.“) по бюджетния ред, отразяващ бюджетната гаранция за заема, ще бъде използван само в случай на искане за реално задействане на тази гаранция. Не се очаква искане за активиране на бюджетната гаранция.

☐☐Необходимост от нови бюджетни редове: не се прилага.

3.2. Очаквано отражение върху разходите

3.2.1. Обобщение на очакваното отражение върху разходите

в млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

Функция от многогодишната
финансова рамка:

4

[Наименование: ЕС като глобален
партньор]

ГД: <ECFIN>			Година 2014	Година 2015	Година 2016	Година 2017	ОБЩО
•Бюджетни кредити за оперативни разходи							
Бюджетен ред 01 03 06 Обеспечаване на Гаранционния фонд	Поети задължения	(1a)			90		90
	Плащания	(2a)			90		90
Бюджетни кредити за административни разходи, финансирани от пакета за определени програми ²¹ (оперативна оценка и последваща оценка)							
Бюджетен ред 01 03 02	Поети задължения	(3)	0,1	0,2			0,30
	Плащания	(3a)	0,1	0,1	0,10		0,30
ОБЩО бюджетни кредити за ГД „Икономически и финансови въпроси“	Поети задължения	=1+1a +3	0,1	0,2	90		90,3
	Плащания	=2+2a +3	0,1	0,1	90,1		90,3
• ОБЩО бюджетни кредити за оперативни разходи	Поети задължения	(4)	0,1	0,2	90		90,3

²¹ Техническа и/или административна помощ и разходи в подкрепа на изпълнението на програми и/или действия на ЕС (предишни редове „ВА“), непряка изследователска дейност, пряка изследователска дейност.

	Плащания	(5)	0,1	0,1	90,1		90,3
•ОБЩО бюджетни кредити за оперативни разходи	Поети задължения	(4)	0,1	0,2	90		90,3
	Плащания	(5)	0,1	0,1	90,1		90,3

•ОБЩО бюджетни кредити за административни разходи, финансирани от пакета за определени оперативни програми ⁽⁶⁾

ОБЩО бюджетни кредити по ФУНКЦИЯ 4 от многогодишната финансова рамка	Поети задължения	=4+ 6	0,1	0,2	90		90,3
	Плащания	=5+ 6	0,1	0,1	90,1		90,3

Ако предложението/инициативата има отражение върху повече от една функция:

в млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

Функция от многогодишната финансова рамка:	5	„Административни разходи“
---	----------	---------------------------

		Година 2014	Година 2015	Година 2016	Година 2017	ОБЩО
•Човешки ресурси		0,528	0,132	0,066		0,726
•Други административни разходи		0,028	0,012	0,004		0,044
ОБЩО ГД „Икономически и финансови въпроси“	Бюджетни кредити	0,556	0,144	0,070		0,770
ОБЩО бюджетни кредити за ФУНКЦИЯ 5 от многогодишната финансова рамка	(Общо поети задължения = общо плащания)	0,556	0,144	0,070		0,770

в млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

		Година 2014	Година 2015	Година 2016	Година 2017	ОБЩО
ОБЩО бюджетни кредити по ФУНКЦИИ 1—5 от многогодишната финансова рамка	Поети задължения	0,556	0,144	0,070		0,770
	Плащания	0,556	0,144	0,70		0,770

3.2.2. Очаквано отражение върху бюджетните кредити за оперативни разходи

- ☐ Предложението/инициативата не налага използване на бюджетни кредити за оперативни разходи
- ☒ Предложението/инициативата налага използване на бюджетни кредити за оперативни разходи съгласно обяснението по-долу:

Бюджетни кредити за поети задължения в в млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

Да се посочат целите и резултатите



КОНКРЕТНА ЦЕЛ № 1²²

		Година 2013		Година 2014		Година 2015		Година 2016		Година 2017			
	Вид	Номер	Разходи	Номер	Разходи	Номер	Разходи	Номер	Разходи	Номер	Разходи	Общ брой	Общо разходи
Резултат 1	Оперативна оценка			1	0,1							1	0,1
Резултат 2	Последваща оценка					1	0,2					1	0,2
Резултат 3	Обезпечаване на Гаранционния фонд							1	90			1	90

²² Както е описано в точка 1.4.2. „Конкретни цели...“.

Междинна сума за конкретна цел № 1	1	0,1	1	0,2	1	90	3	90,3
ОБЩО РАЗХОДИ	1	0,1	1	0,2	1	90	3	90,3

3.2.3. Очаквано отражение върху бюджетните кредити за административни разходи

3.2.3.1. Обобщение

- ☐ Предложението/инициативата не налага използване на бюджетни кредити от административен характер
- ☒ Предложението/инициативата налага използване на бюджетни кредити за административни разходи съгласно обяснението по-долу:

в млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

	²³	Година а 2014	Година а 2015	Година а 2016	Година а 2017	Да се добавят толкова години, колкото е необходимо, за да се обхване продължителността на отражението (вж. точка 1.6)			ОБЩО
ФУНКЦИЯ 5 от многогодишната финансова рамка									
Човешки ресурси		0,528	0,132	0,066					0,726
Други административни разходи		0,028	0,012	0,004					0,044
Междинна сума по ФУНКЦИЯ 5 от многогодишната финансова рамка		0,556	0,144	0,070					0,770
Извън ФУНКЦИЯ 5²⁴ от многогодишната финансова рамка									
Човешки ресурси									
Други разходи от административен характер									
Междинна сума извън ФУНКЦИЯ 5 от многогодишната финансова рамка									
ОБЩО		0,556	0,144	0,070					0,770

Необходимите бюджетни кредити за административни разходи ще бъдат покрити чрез бюджетните кредити на ГД, които вече са предвидени за управлението на дейността и/или които са преразпределени в рамките на ГД, при необходимост заедно с всички допълнителни отпуснати ресурси, които могат да бъдат предоставени на

²³ Година N е годината, през която започва да се осъществява предложението/инициативата.

²⁴ Техническа и/или административна помощ и разходи в подкрепа на изпълнението на програми и/или действия на ЕС (предишни редове „ВА“), непряка изследователска дейност, пряка изследователска дейност.

управляващата ГД в рамките на годишната процедура за отпускане на средства, и като се имат предвид бюджетните ограничения.

3.2.3.2. Очаквани нужди от човешки ресурси

- ☐ Предложението/инициативата не налага използване на човешки ресурси.
- ☒ Предложението/инициативата налага използването на човешки ресурси съгласно обяснението по-долу:

Оценката се посочва в еквиваленти на пълно работно време

		Година 2014	Годин а 2015	Година 2016	Годин а 2017	Да се добавят толкова години, колкото е необходимо, за да се обхване продължителността на отражението (вж. точка 1.6)		
•Длъжности в щатното разписание (длъжностни лица и временно наети лица)								
01 01 01 01 (Централа и представителства на Комисията)		4	1	0,5				
XX 01 01 02 (Делегации)								
XX 01 05 01 (Непреки научни изследвания)								
10 01 05 01 (Преки научни изследвания)								
•Външен персонал (в еквивалент на пълно работно време: ПРВ) ²⁵								
XX 01 02 01 (ДНП, ПНА, КНЕ от общия финансов пакет)								
XX 01 02 02 (ДНП, ПНА, МЕД, МП и КНЕ в делегациите)								
XX 01 04 уу ²⁶	- в Централата							
	- в делегациите							
XX 01 05 02 (ДНП, КНЕ, ПНА — Непряка изследователска дейност)								
10 01 05 02 (ДНП, КНЕ, ПНА — Преки научни изследвания)								
Други бюджетни редове (да се посочат)								
ОБЩО		4	1	0,5				

XX е съответната област на политиката или бюджетен дял.

Нуждите от човешки ресурси ще бъдат покрити от персонала на ГД, на който вече е възложено управлението на дейността и/или който е преразпределен в рамките на ГД, при необходимост заедно с всички допълнителни отпуснати ресурси, които могат да бъдат предоставени на управляващата ГД в рамките на годишната процедура за отпускане на средства, и като се имат предвид бюджетните ограничения.

Описание на задачите, които трябва да се изпълнят:

Длъжностни лица и временно нает персонал	Директор, Дирекция D: осъществяване на контрол и управление на операцията, поддържане на връзки със Съвета и Парламента за приемането на Решението и одобрение на Меморандума за разбирателство (МР), водене на преговори с украинските власти по МР, преглед на доклади, провеждане на мисии и оценяване на напредъка по отношение на спазване на условията. Началник на отдел/заместник-началник на отдел, Дирекция D:
--	--

²⁵ ДНП = договорно нает персонал; МП = местен персонал; КНЕ = командирован национален експерт. ПНА = персонал, нает чрез агенции за временна заетост; МЕД = младши експерт в делегация.

²⁶ Под тавана за външния персонал от бюджетните кредити за оперативни разходи (предишни редове „ВА“).

	подпомагане на директора по управлението на операцията, поддържане на връзки със Съвета и Парламента за приемането на Решението и одобрение на МР, водене на преговори с украинските власти по МР и кредитното споразумение (заедно с Дирекция L), преглед на доклади и оценяване на напредъка по отношение на спазване на условията. Икономисти, Сектор МФП (Дирекция D): Изготвяне на Решението и МР, поддържане на връзки с властите и МФИ, провеждане на мисии за проверка, подготовка на доклади на службите на Комисията и процедури на Комисията, свързани с управлението на помощта, поддържане на връзки с външни експерти във връзка с оперативната оценка и последващата оценка. Дирекция L (отдели L4, L5 и L6 под ръководството на директора): Подготовка на кредитното споразумение, водене на преговори с украинските власти и получаване на одобрение за него от страна на отговорните служби на Комисията. Споразумението трябва да се подпише от двете страни. Следи се за влизане в сила на кредитното споразумение. Подготовка на решение/-я на Комисията за получаване на заем/-и, подаване на искане/-ия за средства, избор на банки, подготовка и изпълнение на трансакцията/-ите за финансиране и предоставяне на средствата на Украйна. Организиране на бек офис, който да следи за погасяването на заема/-ите. Подготовка на съответните доклади относно тези дейности.
Външен персонал	Не се прилага

3.2.4. *Съвместимост с настоящата многогодишна финансова рамка*

- ☒ Предложението/инициативата е съвместимо(а) с настоящата многогодишна финансова рамка.

3.2.5. *Участие на трети страни във финансирането*

- ☒ Предложението/инициативата не предвижда съфинансиране от трети страни.

3.3. Очаквано отражение върху приходите

- ☒ Предложението/инициативата няма финансово отражение върху приходите.