



Брюксел, 24.6.2014 г.
COM(2014) 372 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2013 г.

{SWD(2014) 193 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1. ВЪВЕДЕНИЕ	3
2. КОНТЕКСТ.....	4
2.1. Тенденции през последните няколко години	4
2.2. Рамков регламент за МФП	5
2.3. Преодоляване на застоя в одобряването на нови операции за МФП	6
3. ОПЕРАЦИИ ЗА МАКРОФИНАНСОВА ПОМОЩ ПРЕЗ 2013 Г.	7
3.1. Обзор	7
3.2. Отделни операции в държавите бенефициери през 2013 г.	8
3.2.1. <i>Босна и Херцеговина</i>	8
3.2.2. <i>Грузия</i>	8
3.2.3. <i>Йордания</i>	9
3.2.4. <i>Киргизка република</i>	9
3.2.5. <i>Тунис</i>	10
4. ГАРАНТИРАНЕ НА НАДЛЕЖНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ МФП: ОПЕРАТИВНИ ОЦЕНКИ И ПОСЛЕДВАЩИ ОЦЕНКИ.....	11
4.1. Оперативни оценки	11
4.2. Последващи оценки	12
5. ИСКАНИЯ ЗА ПОМОЩ И БЪДЕЩИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ НА КОМИСИЯТА — СЪСТОЯНИЕ НА БЮДЖЕТА	13

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2013 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Като част от рамката на ЕС за външна помощ макрофинансовата помощ (МФП) е инструмент, предназначен за държави в близост до ЕС в географско, икономическо и политическо отношение, с които да се реагира на извънредни нужди от външно финансиране. С нея се цели да бъде засилена макроикономическата и финансовата стабилност в държавите кандидатки, потенциалните държави кандидатки и съседните на Европа държави, като същевременно се насърчава прилагането на целесъобразни структурни реформи. Предпоставка за нейното отпускане е наличието на програма за приспособяване и реформи в съответната държава, съгласувана с Международния валутен фонд (МВФ), като помощта от ЕС представлява допълнение към този вид програми. Макрофинансовата помощ представлява инструмент за подкрепа на платежния баланс. Тя се предоставя под формата или на заеми, като Комисията заема необходимите средства на капиталовите пазари и ги предоставя на държавата бенефициер, или, при наличието на конкретни обстоятелства, на безвъзмездни средства, финансирани от бюджета на ЕС.

2013 г. се характеризира с разблокирането на висящите законодателни досиета относно МФП. То стана след повече от две години на разногласия между Европейския парламент и Съвета по отношение на процедурата, която да бъде използвана за приемането на Меморандум за разбирателство (МзР), в който се определят мерките в рамките на икономическата политика, които трябва да бъдат предприети от държавата, ползваща се от МФП. Така беше дадена възможност на съзаконодателите да приемат три законодателни решения относно МФП. Решенията за Грузия и Киргизката република са били предложени от Комисията през 2011 г., а това за Йордания — през 2013 г. Очаква се предложението на Комисията за Тунис от 2013 г. да бъде одобрено през 2014 г.

С оглед на политическите събития от началото на 2014 г., голямата уязвимост на украинската икономика и положението на нейния платежен баланс, Комисията подготви нова операция за МФП за Украйна в размер до 1 млрд. EUR под формата на заеми. На 14 април 2014 г. Съветът прие решението по това предложение в рамките на ускорена процедура по член 213 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Настоящият доклад е изготвен в съответствие с различни решения на Съвета и съвместни решения на Европейския парламент и на Съвета по отношение на операциите за МФП. Той се придържа към изготвените през предходните години доклади. Придружен е от работен документ на службите на Комисията, който съдържа по-подробна информация относно макроикономическия контекст и изпълнението на отделните операции за МФП, както и техен анализ.

2. КОНТЕКСТ

2.1. Тенденции през последните няколко години

Световната икономическа и финансова криза от 2008—2009 г., която засегна сериозно нововъзникващите икономики в близост до Европейския съюз, доведе до рязко увеличаване на молбите за финансова подкрепа от ЕС, включително под формата на МФП. В края на 2009 г. Съветът на министрите на ЕС взе решение за четири програми за МФП — в полза на Босна и Херцеговина, Сърбия, Армения и Грузия, като пак през 2009 г. одобрената по-рано МФП за Косово¹ бе удължена с една година. През 2010 г. съзакондателните органи на ЕС взеха решение за две допълнителни програми — в полза на Украйна и Република Молдова, като този път, в резултат на влизането в сила на Договора от Лисабон, решението бе взето съвместно от Съвета и Парламента. Операциите за Грузия и Косово приключиха през 2010 г. През 2011 г., 2012 г. и 2013 г. Комисията приключи изпълнението на програмите за МФП за Сърбия, Армения, Молдова и Босна и Херцеговина.

Общата икономическа обстановка през 2010 г. и в началото на 2011 г. се подобри значително и донякъде смекчи натиска върху платежния баланс на държавите, отговарящи на условията за получаване на МФП.

От втората половина на 2011 г. насам финансовите условия на световните финансови пазари значително се влошиха, донякъде в резултат на кризата с държавните дългове в еврозоната. Наред с това събитията от т. нар. „Арабска пролет“ и произтичащите от тях политически и икономически промени в арабските държави партньорки от средиземноморския регион² оказаха засилен натиск върху бюджетите и външните финансови позиции на тези държави. Тези събития доведоха до увеличено търсене на МФП през 2012 г. и 2013 г., с искания за подкрепа от органите на Египет, Йордания и Тунис. През месец декември 2013 г. съзакондателите приеха решение за предоставяне на МФП на Йордания. В рамките на същия месец Комисията представи предложение за решение за предоставяне на МФП на Тунис. Очаква се то да бъде прието от съзакондателите през първата половина на 2014 г. Службите на Комисията изготвиха предложение за операция за МФП за Египет, но то беше задържано до сключването между Египет и МВФ на програма за предоставяне на помощ по линия на МВФ и с оглед на събитията през втората половина на 2013 г.

В последно време колебанията в икономическите резултати на определени съседни държави на изток, в съчетание със значителното влошаване на политическата

¹ Това наименование не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

² За допълнителна информация относно икономическите тенденции в южните съседи вж. също „The EU’s neighbouring economies: managing policies in a challenging global environment“ („Съседните на ЕС икономики: управление на политиките в неблагоприятна обстановка в световен мащаб“), Тематични материали № 160, август 2013 г., ГД „Икономически и финансови въпроси“, Европейска комисия (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/index_en.htm).

ситуация в някои от тях, се очаква да доведат до нови операции за МФП. С оглед на събитията от началото на 2014 г. и допълнителното влошаване на украинския платежен баланс, през месец април 2014 г. Съветът одобри нова операция за МФП за Украйна в рамките на неотложна процедура (член 213 от ДФЕС). Новата програма включва заем в размер до 1 млрд. EUR, чието изплащане е предвидено за 2014 г.

2.2. Рамков регламент за МФП

Още през 2003 г. Европейският парламент посочи твърде дългия процес на вземане на решения като един от основните недостатъци на МФП — решенията за отделните операции за МФП бяха вземани от Съвета след консултация с Парламента за всеки отделен случай. Парламентът подчерта необходимостта от прозрачно правно основание на инструмента за МФП като цяло. От влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. насам Парламентът и Съветът приемат законодателни решения по отделни операции за МФП според обикновената законодателна процедура (процедура на съвместно вземане на решения), което дори още повече удължава процеса на вземане на решения. Както стана ясно по време на финансовата криза, прераснала в криза на държавния дълг, ефикасното разрешаване на спешни макроикономически и финансови проблеми изисква инструмент за противодействие на кризи, който да може да се използва бързо и ефикасно.

В отговор на необходимостта от оптимизиране на инструмента за МФП на 4 юли 2011 г. Комисията представи Предложение за рамков регламент за установяване на общи разпоредби за макрофинансовата помощ за трети държави³. Основните цели на предложението бяха: i) повишаване на ефективността на МФП чрез по-бърз и ефикасен процес на вземане на решения; ii) привеждане на процеса на вземане на решения в съответствие с други инструменти за финансиране, най-вече свързаните с външни отношения; iii) формализиране, разясняване и опростяване на правилата, уреждащи МФП.

Предложението на Комисията премина през тромава законодателна процедура, в хода на която двамата съзаконодатели изразиха значително несъгласие по отношение на процедурата, която да бъде използвана за приемането на МЗР. По-важното е това, че Съветът настояваше за запазването на съществуващата система, според която за всяка отделна операция за МФП за държава в криза се изисква отделно законодателно решение. Европейският парламент, макар че в началото не споделяше позицията на Съвета, по-късно в хода на процеса декларира готовността си за постигане на съгласие със Съвета по този въпрос. По тази причина Европейският парламент и Съветът се ориентираха към приемане на предложението на Комисията, без обаче да предоставят на Комисията изпълнителни правомощия да взема решения за отпускане на МФП на трета държава. Според Комисията това означаваше, че се изменя естеството на нейното предложение и че, ако то бъде прието, рамковият регламент за МФП би

³ COM(2011) 396 окончателен, 4.7.2011 г.

представлявал сериозно нарушаване на междуинституционалния баланс, по-специално поради засягането на правото на Комисията на законодателна инициатива. Следователно на 8 май 2013 г. Комисията реши да оттегли своето предложение. В резултат на това законодателните решения за отделните операции за МФП продължават да бъдат приемани от Парламента и от Съвета според обикновената законодателна процедура⁴.

След оттеглянето на предложението от страна на Комисията, в съответствие с член 263 от ДФЕС Съветът заведе дело за анулиране срещу Комисията пред Съда на Европейския съюз⁵. Делото е все още висящо в Съда.

Опитът в последно време и по-специално необходимостта от бързо започване на нова операция за МФП в Украйна отново подчертаха нуждата да се гарантира възможността за бързото предоставяне на МФП като инструмент за спешни случаи в отговор на кризисни ситуации. Следователно Комисията ще продължи да търси начини за повишаване на ефективността и ефикасността на процеса на вземане на решения.

2.3 Преодоляване на застоя в одобряването на нови операции за МФП

С влизането в сила на новия „Регламент за комитология“⁶ на 1 март 2011 г. Европейският парламент и Съветът не успяха да постигнат съгласие по някои процедурни въпроси, свързани с предложенията на Комисията за предоставяне на МФП за Грузия и за Киргизката република. Макар да имаха по същество общо съгласие относно предложенията, двете институции заемаха различни позиции по отношение на процедурата за комитология, която следва да бъде използвана при приемането на МЗР. Парламентът настояваше да се използва процедура по консултиране (необвързващо становище от държавите членки), докато Съветът твърдеше, че трябва да се използва процедура по разглеждане (обвързващо становище от държавите членки). Накрая беше намерено компромисно решение в контекста на преговорите по Рамковия регламент за МФП и помирителната процедура за решението във връзка с МФП за Грузия. По такъв начин съзаконодателите постигнаха съгласие за прилагане на праг от 90 млн. EUR за бъдещи операции: при приемането на МЗР за отделни операции за МФП над 90 млн. EUR ще се прилага процедурата по разглеждане, а процедурата по консултиране — за операции за МФП, които са равни на тази сума или са под нея. Този компромис (който беше отразен също така в съвместната декларация, посочена в бележка под линия 4), даде възможност за приемането на решения за

⁴ В контекста на приемането на Решение № 778/2013/ЕС за предоставяне на допълнителна макрофинансова помощ на Грузия, Европейският парламент и Съветът приеха съвместна декларация, отразяваща компромисите, направени от двата съзаконодателни органа в хода на преговорите за рамковия регламент и помирителната процедура за решението относно Грузия (ОВ L 218, 14.8.2013 г., стр. 18). Декларацията представлява политическо споразумение без правно обвързващ ефект.

⁵ Дело C-409/13.

⁶ Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г.

МФП за Грузия и Киргизката република съответно през месец август и месец октомври 2013 г.

3. ОПЕРАЦИИ ЗА МАКРОФИНАНСОВА ПОМОЩ ПРЕЗ 2013 Г.

3.1. Обзор

През 2013 г. беше приключена МФП за Босна и Херцеговина на обща стойност 100 млн. EUR в заеми, която беше одобрена през 2009 г. Първият и вторият транш по 50 млн. EUR бяха отпуснати през месец февруари и през месец септември 2013 г.

Както вече беше посочено, разблокирането на инструмента за МФП през 2013 г. даде възможност за приемането на две решения за МФП (Грузия и Киргизката република), които бяха задържани в продължение на две години и за приемането на две нови решения за МФП (Йордания, Тунис):

- през месец август 2013 г. съзакондателите приеха предложението на Комисията от 2011 г. за отпускане на МФП за Грузия в общ размер на 23 млн. EUR под формата на заеми и 23 млн. EUR като безвъзмездни средства. Изплащането на тази операция за МФП ще бъде възможно едва след като Грузия договори с МВФ нова програма за предоставяне на помощ,
- през месец октомври 2013 г. беше прието предложението на Комисията от 2011 г. за отпускане на извънредна МФП за Киргизката република в размер на 15 млн. EUR под формата на заеми и 15 млн. EUR като безвъзмездни средства. Понастоящем Комисията и киргизките органи обсъждат документите, свързани с МФП. Изплащането както на първия, така и на втория транш е планирано за 2014 г.,
- през месец април 2013 г. Комисията предложи ново законодателно решение за отпускане на 180 млн. EUR под формата на земи за Йордания. То беше прието през месец декември 2013 г. На 18 март 2014 г. йорданските органи и ЕС подписаха МЗР и договор за заем. Изплащането както на първия, така и на втория транш е планирано за 2014 г.,
- през месец декември 2013 г. Комисията представи ново законодателно предложение за предоставяне на МФП за Тунис в размер на 250 млн. EUR под формата на заеми. Съзакондателите приеха решението през месец май 2014 г. Изплащането на помощта, чийто размер впоследствие беше увеличен в хода на законодателната процедура до 300 млн. EUR, се планира за 2014–2015 г.

Що се отнася до Украйна, през 2002 г. и 2010 г. бяха приети две решения за предоставяне на МФП в общ размер на 610 млн. EUR. Началото на изплащането обаче беше забавено до 2013 г. поради продължителен период на договаряне. МЗР и договорът за заем бяха подписани през месец февруари и месец март 2013 г. и ратифицирани една година по-късно. Средствата за МФП ще бъдат изплатени при постигането на споразумение между украинските органи и МВФ по отношение на програмата за предоставяне на помощ, като това се планира за 2014–2015 г.

3.2. Отделни операции в държавите бенефициери през 2013 г.

3.2.1. Босна и Херцеговина

През 2009 г. Съветът одобри операция за МФП за Босна и Херцеговина в размер до 100 млн. EUR под формата на заеми. МзР и договорът за заем бяха подписани през месец ноември 2010 г., но договорът за заем беше ратифициран едва през месец август 2011 г., отчасти поради продължителния период на съставяне на правителство след парламентарните избори от месец октомври 2010 г. През 2012 г. не бяха изплатени никакви средства като МФП, тъй като органите не успяха да изпълнят договорените в МзР условия. След сключването на ново стендбай споразумение с МВФ и действията на органите за повишаване на устойчивостта на публичните финанси, Комисията удължи срока за предоставяне на МФП с още една година до 7 ноември 2013 г. Първият и вторият транш по 50 млн. EUR бяха изплатени през 2013 г.

След отчетените отрицателни стойности през 2012 г. (растежът на БВП беше $-0,9\%$) икономическият растеж набра известна скорост през 2013 г. и се предвижда да достигне $1,5\%$, отчасти благодарение на възстановяването на основните търговски партньори на държавата. Продължава действието на 24-месечното стендбай споразумение с МВФ за около 400 млн. EUR, въпреки някои политически напрежения в края на 2013 г., които попречиха на навременното изплащане на шестия транш. През месец януари 2014 г. стендбай споразумението беше удължено до месец юни 2015 г. и увеличено с още 300 млн. EUR за покриване на нарасналите нужди от финансиране в края на 2014 г.

3.2.2. Грузия

На донорската конференция след военния конфликт на Грузия с Русия от месец август 2008 г. ЕС пое ангажимент за всеобхватен пакет в размер до 500 млн. EUR за подпомагане на икономическото възстановяване на Грузия. Той съдържа две възможни програми за МФП, всяка в размер на 46 млн. EUR. Първата програма беше успешно изпълнена през 2009—2010 г. Приемането на законодателно решение за втората програма за МФП (която следва да бъде предоставена в равни части под формата на заеми и безвъзмездни средства) беше забавено с две години вследствие на разногласия между Европейския парламент и Съвета относно процедурата, която следва да бъде приложена при приемането на МзР. Накрая, решението беше прието през месец август 2013 г. Изплащането на средствата за МФП обаче зависи от приемането на програма за предоставяне на помощ по линия на МВФ, като не са извършвани никакви плащания по програмата към МВФ, която изтече през месец април 2014 г., тъй като грузинските органи я разглеждат като превантивна мярка. Грузинските органи и МВФ обаче понастоящем водят преговори по следващо споразумение, което евентуално да е обвързано с използването на средства от МВФ и би могло да даде зелена светлина за осъществяването на тази операция за МФП.

През 2013 г. растежът на грузинския БВП се спадна до $3,2\%$ спрямо $6,2\%$ през 2012 г. Уязвимостта към външни фактори продължава да поражда загриженост, което е видно от намаляващото, но все още високо съотношение на дефицита по текущата сметка към БВП, големия брутен външен дълг и намаляващите преки

чуждестранни инвестиции. През последното тримесечие на 2013 г. в Грузия започнаха да се проявяват признаци за икономическо възстановяване, които продължиха през месец януари и месец февруари 2014 г., с растеж на БВП и повишаване на инфлацията вследствие на външно и вътрешно търсене.

3.2.3. Йордания

През последните три години Йордания беше сериозно засегната от външни регионални икономически сътресения. Икономическите и социални последици от конфликта в Сирия вследствие на увеличаващия се приток на бежанци, многократните прекъсвания на потока на природен газ от Египет, слабите икономически условия в световен мащаб и високите глобални цени на енергията оказаха сериозно въздействие върху външните постъпления и растежа на БВП, който намалѐ до 3,3% през 2013 г. На този фон през месец август 2012 г. Йордания сключи 36-месечно стендбай споразумение с МВФ в размер на 2 млрд. USD (800% от квотата). Според последния преглед програмата като цяло се запазва, с изплащане на половината от общия ѝ размер до края на 2013 г.

След официалното искане за МФП от месец декември 2012 г. Комисията представи на 29 април 2013 г. предложение за решение за предоставяне на МФП за Йордания в размер до 180 млн. EUR 180 под формата на заеми. Решението беше прието от Европейския парламент и Съвета на 11 декември 2013 г. МзР и договорът за заем бяха подписани на 18 март 2014 г. С операцията за МФП за Йордания се цели да бъдат допълнени средствата, които се предоставят от МВФ по стендбай споразумението, като се предвижда да бъде изплатена на две вноски през 2014 г. С помощта се цели да се подпомогнат усилията за реформи в областта на управлението на публичните финанси и данъчната реформа, мрежата за социална сигурност и трудовите пазари, инвестиционната рамка и търговията, както и енергийния сектор.

3.2.4. Киргизка република

На 20 декември 2011 г. Комисията представи предложение за предоставяне на МФП за Киргизката република в размер до 30 млн. EUR (по 15 млн. EUR под формата на заеми и като безвъзмездни средства). Тази извънредна операция за МФП беше извън обичайния географски обхват за макрофинансовата помощ. Тя се основаваше на решителни демократични политически и икономически реформи в държавата и на нейната позиция в регион, който е от основно икономическо и политическо значение за ЕС. Успоредно с това с МВФ беше договорена тригодишна програма за периода юни 2011 г. — юни 2014 г., подпомагана от разширен кредитен инструмент в размер на 102,3 млн. USD. Решението за МФП беше окончателно прието на 22 октомври 2013 г. след двугодишно забавяне, предизвикано от разногласията между съзаконодателите по отношение на процедурата, която следва да се използва за приемането на МзР (вж. раздел 2.3). Ако протичащите понастоящем обсъждания по документалното оформяне на МФП са успешни, двата транша могат да бъдат изплатени през 2014 г.

След спад на БВП с 0,9% през 2012 г. поради 40% свиване на добива на злато, през 2013 г. икономиката регистрира съживяване. Счита се, че през 2013 г. растежът на БВП е достигнал 7,8% не само вследствие възстановяването на добива на злато

(въпреки 25% спад в цената на златото през 2013 г.), но също така благодарение на стабилните резултати в останалите сектори. През 2013 г. инфлацията остана под контрол — по оценки на ниво 7,0%. Киргизкото правителство успя малко да надхвърли фискалните цели за 2013 г., като постигна фискален дефицит в размер на 5,2% от БВП, благодарение на по-голям от очаквания растеж и значителен внос, което доведе до по-добри резултати при постъпленията от ДДС и данъци върху доходите. През 2013 г. също така се очаква дефицитът по текущата сметка да се понижи до 10,4%. Външният публичен дълг слабо се е понижил до приблизително 44,6% от БВП до края на 2013 г. Нивото на брутните резерви се е понижило до 3,3-месечно покритие на вноса — спрямо 3,7 преди една година — в резултат на засиления внос. Като цяло Киргизката република изпълнява по план настоящата програма на МВФ.

3.2.5. Тунис

В средата на месец април 2013 г. Тунис се договори с МВФ за сключване на 24-месечно стендбай споразумение за 1,75 млрд. USD. Съветът на МВФ даде своето одобрение през месец юни 2013 г. В този контекст през месец август 2013 г. тунизийското правителство поиска от ЕС МФП в размер на 500 млн. EUR. В отговор на това искане на 5 декември Комисията представи предложение за отпускане на МФП за Тунис в размер до 250 млн. EUR под формата на заем, която да бъде изплатена на три транша през 2014 г. и през първата половина на 2015 г. В хода на обсъжданията в Парламента и Съвета размерът на помощта беше увеличен на 300 млн. EUR. Решението за тази операция за МФП беше прието от съзаконодателите през месец май 2014 г.

През 2013 г. продължаващата политическа криза, в съчетание с лошата реколта на зърнените култури и слабото външно търсене, оказва отрицателно въздействие върху растежа на БВП, който се очаква да бъде ограничен до 2,6%. Последните оценки на фискалното положение и на текущата сметка сочат съответно дефицити от 8,8% и 8,2% от БВП, което е значително по-високо от първоначалните прогнози на МВФ. В края на 2013 г. резервите бяха оценени на едва тримесечно покритие на вноса. Въпреки положителните политически събития в началото на 2014 г. (приемане на нова конституция и назначаване на служебно правителство), рисковете за макроикономическата перспектива остават високи. В условията на мудар растеж в световен план Тунис е изправена пред значителни външни и бюджетни финансови ограничения. Държавата е уязвима също така на повишаващите се заплахи, свързани с националната сигурност, и умерените рискове за регионалната стабилност. Временното правителство следва да извърши необходимите структурни реформи, целящи повишаването на приобщаващ растеж и отстраняването на външните и фискалните дисбаланси с помощта на текущата програма на МВФ.

3.2.6. Украйна

На фона на постоянен недостиг на външно финансиране и с цел подпомагане на процеса на икономически реформи в държавата, ЕС прие през месец юли 2010 г. решение за предоставяне на 500 млн. EUR под формата на макрофинансова помощ за Украйна. Заедно със 110 млн. EUR, които оставаха налични в рамките на решението за МФП от 2002 г., това означава общ пакет от 610 млн. EUR под

формата на заеми, които следва да бъдат изплатени на три транша. МзР и договорът за заем бяха подписани през месец март 2013 г. и ратифицирани от Украинския парламент през месец март 2014 г.

Украйна претърпява сериозни макроикономически дисбаланси и продължаващите политически вълнения създават множество несигурности. След стагнацията през периода 2012—2013 г. през първото тримесечие на 2014 г. се очаква БВП да спадне с 10%. През 2013 г. инфлацията отчете отрицателни стойности — -0,2%. През 2013 г. фискалният дефицит се повиши до 6,5—7,5% от БВП. Макар че според международните стандарти нивото на общия публичен дълг беше в управляемите граници (41% от БВП през 2013 г.), през 2013 г. Украйна беше изправена пред значителни погасителни плащания. Тя трябваше да се справи със значителното предизвикателство да рефинансира своя дълг при устойчиви лихвени проценти, докато през месец декември органите получиха финансова помощ от Русия в размер на 3 млрд. USD. Салдото по текущата сметка продължи да се влошава вследствие на понижения износ, като достигна по оценки дефицит от 10% от БВП. До края на месец февруари 2014 г. официалните резерви намаляха до едва двумесечно покритие от вноса за следващата година: това беше следствие от големия дефицит по текущата сметка, натиска върху гривната и значителните погасителни плащания през последното тримесечие на 2013 г. През първите месеци на 2014 г. икономическата ситуация допълнително се влоши вследствие на тежката политическа криза. Очаква се през януари и февруари 2014 г. растежът на БВП да е намалял с около 3—4% спрямо същия период през предходната година.

С оглед на политическите събития в началото на 2014 г. и голямата уязвимост на украинската икономика и нейния платежен баланс, Комисията подготви нова операция за МФП за Украйна в размер до 1 млрд. EUR под формата на заеми. Решението за тази помощ беше прието в рамките на ускорена процедура по член 213 от ДФЕС на 14 април 2014 г. Изплащането ѝ зависи от сключването на споразумение с МВФ и от изпълнението на политически условия, предвидени в МзР, който беше договорен с украинските органи през месец април и се предвижда да бъде подписан и ратифициран от украинския парламент през месец май. През месец април 2014 г. съветът на МВФ одобри 24-месечно стендбай споразумение за Украйна в размер на 17 млрд. USD, което по същество дава възможност за започване на изплащането на операциите за МФП от 2002/2010 г. и от 2014 г.

4. ГАРАНТИРАНЕ НА НАДЛЕЖНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ МФП: ОПЕРАТИВНИ ОЦЕНКИ И ПОСЛЕДВАЩИ ОЦЕНКИ

4.1. Оперативни оценки

В съответствие с изискванията на Финансовия регламент на ЕС Комисията, с помощта на външни консултанти, извършва оперативни оценки за получаване на достатъчно гаранции за функционирането на административните процедури и финансовите потоци в държавите бенефициери.

В оперативните оценки се поставя акцент върху системите за управление на публичните финанси (УПФ), и по-конкретно върху процедурите и организацията

на министерството на финансите и централната банка, най-вече управлението на сметките, по които се превеждат средствата от ЕС. Освен това се отделя специално внимание върху това как работят институциите за външен одит, тяхната независимост, работни програми и ефективността на техния контрол. Разглеждат се също така процедурите за възлагане на обществени поръчки на централно ниво. През 2013 г. Комисията направи оперативни оценки в Йордания, Египет и Тунис.

4.2. Последващи оценки

В съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент на ЕС Комисията провежда последващи оценки на програмите за МФП, чиято цел е да се оцени въздействието на този вид помощ. Основните цели на последващите оценки са: i) да се анализира икономическото въздействие на МФП върху икономиката на държавата получател, и по-конкретно върху устойчивостта на нейната външна позиция; както и ii) да се прецени добавената стойност от намесата на ЕС. През 2013 г. бяха приключени три последващи оценки на операции за МФП за Сърбия, Молдова и Армения⁷.

- Заключение от последващата оценка на сръбската програма за МФП беше, че помощта, заедно с пакета на МФВ, е спомогнала за предпазването на сръбската икономика от изпадане в сериозна икономическа криза. Въпреки това фискалната и външната финансова ситуация на Сърбия продължава да е нестабилна и изложена на множество рискове и предизвикателства.
- За Молдова заключението от оценката беше, че операцията за МФП е оказала положително нетно въздействие върху молдовската икономика. Тя е дала възможност за по-плавно фискално консолидиране, отколкото би било възможно в противен случай през следкризисния период, като по този начин е подпомогнала икономическия растеж през периода 2010—2012 г. Беше даден тласък на някои структурни реформи посредством свързването на изплащанията на траншовете с конкретни условия, договорени с молдовските органи и координирани с други донори.
- При Армения оценката откри доказателства за укрепващото въздействие на МФП в областта на реформите на данъчната и митническата политика. Въпреки това тя беше несигурна по отношение на други области на реформи като пенсионната реформа: тъй като вътрешната собственост вече беше висока, тази реформа най-вероятно е щяла да бъде извършена и без каквато и да било операция за МФП.

5. ИСКАНИЯ ЗА ПОМОЩ И БЪДЕЩИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ НА КОМИСИЯТА — СЪСТОЯНИЕ НА БЮДЖЕТА

Предвидените операции за МФП за 2014 г. са следните:

⁷ Всички последващи оценки са на разположение на уебсайта на ГД „Икономически и финансови въпроси“: http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm.

- i) четири вече одобрени решения за операции за МФП в Киргизката република, Йордания, Грузия и Украйна;
- ii) едно решение за МФП за Тунис, предложено от Комисията през 2013 г., чието изпълнение е планирано да започне през 2014 г.;
- iii) едно ново решение за МФП за Украйна, което е прието от Съвета през месец април 2014 г. и се очаква да бъде изпълнено през 2014 г.; както и
- iv) до две нови програми, базирани на получени до момента искания от държавите, включени в европейската политика за добросъседство (понастоящем Армения и Египет).

Както беше посочено по-горе, двата транша по операцията за МФП за Киргизката република (15 млн. 15 под формата на заеми и 15 млн. EUR под формата на безвъзмездни средства) са планирани да бъдат изплатени през 2014 г. Такъв е случаят така също с операцията за МФП за Йордания (180 млн. EUR под формата на заеми).

Според одобрената през 2002 г./2010 г. програма за МФП за Украйна (610 млн. EUR в заеми), при условие че се спазват заложените в МЗР политически условия, изплащането на тези средства вече е планирано за 2014—2015 г. Новата операция за МФП за Украйна за 1 млрд. EUR, одобрена през месец април 2014 г., се очаква да бъде изцяло изпълнена през 2014 г.

В съответствие с новото законодателно решение за операцията за МФП за Тунис в размер на 300 млн. EUR (също под формата на заеми), одобрено през месец май 2014 г., изплащанията са планирани на три транша през 2014—2015 г.

Пълното изпълнение на всички горепосочени операции е обвързано със спазване условията в политиката, които са заложили в съответния МЗР.

Ако текущите дискусии между МВФ и Грузия доведат до нова програма на МВФ и ако грузинските органи и ЕС договорят МЗР, изпълнението на решението за МФП за Грузия (23 млн. EUR под формата на заеми, 23 млн. EUR като безвъзмездни средства) би могло да започне през 2014 г.

През месец февруари 2014 г. Комисията получи ново искане за МФП за Армения. Тя е предназначена да се продължи програмата за МФП, която приключи през 2012 г. и цели да помогне на държавата да покрие остатъчния недостиг на външно финансиране, който е предвиден за периода 2014—2015 г., в допълнение към предоставените от МВФ ресурси по новото финансово споразумение (Разширен фонд за финансиране в размер на 125 млн. USD), което беше одобрено на 7 март 2014 г.

През месец ноември 2012 г. Египет поднови своето искане за МФП на обща стойност от 500 млн. EUR. На тази база Комисията обмисли представянето на предложението, евентуално състоящо се от заем в размер на 450 млн. EUR в съчетание с безвъзмездни средства от 50 млн. EUR. През месец юни 2013 г. беше направена така също оперативна оценка, в рамките на която бяха анализирани финансовите потоци и контролът на египетската система за управление на публичните финанси. Това предложението обаче беше задържано до приемането на

програма за предоставяне на помощ по линия на МВФ между Египет и МВФ и с оглед на политическите събития през втората половина на 2013 г.

Комисията може да внесе предложение за нова операция за МФП за Молдова, предвид влошаването на нейното икономическо положение и скорошните разговори с МВФ относно приемането на нова програма.

В таблицата по-долу е представен преглед на поетите задължения и плащанията на МФП под формата на безвъзмездни средства за 2012 г., 2013 г. и 2014 г. (в ориентировъчни стойности). Прогнозата за 2014 г. е с много предварителен характер и включва само онези операции за МФП, за които е предложено решение от страна на Комисията или вече са били одобрени от съзакондателите.

Що се отнася до заемите, общият размер на неизплатените МФП под формата на заеми към края на 2013 г. беше 582 млн. EUR. Тази сума се обезпечаваше от Гаранционния фонд за външни дейности⁸, който се поддържа на равнище 9% от непогасената сума. Гаранционният фонд обезпечаваше не само МФП под формата на заеми, но също така заеми от Евратом и заеми от ЕИБ за трети държави. Той се поддържа от бюджета на ЕС. Изплащанията на МФП под формата на заеми се очаква да достигнат около 1,8 млрд. EUR през 2014 г., което ще означава провизиране от Гаранционния фонд в размер на около 160 млн. EUR. Тези числа обаче не включват евентуални нови операции за МФП, за които Комисията все още не е представила предложение.

⁸ Повече информация се съдържа в доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно гаранциите, които се покриват от общия бюджет.

Поети задължения за МФП и плащания през периода 2012—2014 г. в EUR			
	2012 г.	2013 г.	2014 г. (в ориент. ст-ти)
Поети задължения за бюджетни кредити за безвъзмездни средства	95 550 000	94 550 000	60 000 000
Поети задължения, общо	<u>498 316</u>	<u>173 856</u>	
ОО, проучвания на ПРФО, <i>последващи</i> оценки	498 316	173 856	250 000
МФП за Киргизката република (прието решение)			15 000 000
МФП за Грузия (прието решение)			За определяне
Други евентуални операции за МФП (Молдова, Египет, Армения...)			За определяне
Неангажирани бюджетни кредити	95 051 684	94 376 144	
Бюджетни кредити за изплащане на безвъзмездни средства	79 050 000	56 339 890	52 153 011
Плащания, общо	<u>30 325 812</u>	<u>529 345</u>	
ОО, проучвания на ПРФО, <i>последващи</i> оценки	325 812	529 345	
МФП за Молдова (прието решение)	30 000 000		
МФП за Киргизката република (прието решение)			15 000 000
МФП за Грузия (прието решение)			За определяне
Други евентуални операции за МФП (Молдова, Египет, Армения...)			За определяне
Неизползвани кредити за изплащане на безвъзмездни средства	48 724 188	55 810 545	
Изплащания на МФП под формата на заеми, безвъзмездни средства	39 000 000	100 000 000	
Армения (прието решение)	39 000 000		
Босна и Херцеговина (прието решение)		100 000 000	
Киргизка република (прието решение)			15 000 000
Йордания (прието решение)			180 000 000
Тунис (прието решение)			200 000 000
Украйна I (прието решение)			360 000 000
Украйна II (прието решение)			1000 000 000
Грузия (прието решение)			За определяне
Други евентуални операции за МФП (Молдова, Египет, Армения...)			За определяне