



Брюксел, 29.6.2018г.
COM(2018) 511 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2017 г.

{SWD(2018) 361 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1	ВЪВЕДЕНИЕ	2
2	ОПЕРАЦИИ ЗА МАКРОФИНАНСОВА ПОМОЩ ПРЕЗ 2017 Г.	3
2.1	Преглед.....	3
2.2	Отделни операции за МФП в държавите бенефициери през 2017 г.....	5
2.2.1	<i>Грузия</i>	<i>5</i>
2.2.2	<i>Йордания</i>	<i>5</i>
2.2.3	<i>Молдова</i>	<i>6</i>
2.2.4	<i>Тунис</i>	<i>7</i>
2.2.5	<i>Украйна</i>	<i>8</i>
2.3	Преглед на реформите, подпомагани с операции за МФП	9
3	ГАРАНТИРАНЕ НА НАДЛЕЖНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ МФП: ОПЕРАТИВНИ ОЦЕНКИ, ПОСЛЕДВАЩИ ОЦЕНКИ И ОДИТИ	10
3.1	Оперативни оценки	10
3.2	Последващи оценки	10
3.3	Одити	11
4	ОБЩИ ТЕНДЕНЦИИ, СВЪРЗАНИ С ИНСТРУМЕНТА ЗА МФП	12
4.1	Функциониране на инструмента за МФП	12
4.2	Бъдещо развитие: МФП в следващата многогодишна финансова рамка	13
5	НОВИ ИСКАНИЯ ЗА ПОМОЩ И БЪДЕЩИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ НА КОМИСИЯТА — СЪСТОЯНИЕ НА БЮДЖЕТА	14

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2017 г.

1 ВЪВЕДЕНИЕ

Макрофинансовата помощ (МФП) е финансов инструмент на ЕС¹, предназначен за реагиране на извънредни нужди от външно финансиране на държави, близки до ЕС в географско, икономическо и политическо отношение. С тази помощ основно се цели да бъде възстановена макроикономическата и финансовата стабилност в държавите кандидатки, потенциалните държави кандидатки и съседните на Европа държави, като същевременно се насърчава прилагането на макроикономически корекции и структурни реформи. Тя се предоставя под формата или на заеми, като Комисията заема необходимите средства на капиталовите пазари и на свой ред ги предоставя на държавата бенефициер, или, при определени обстоятелства, се предоставя като безвъзмездни средства, финансирани от бюджета на ЕС.

Предпоставка за отпускане на МФП е наличието на програма за приспособяване и реформи, съгласувана с Международния валутен фонд (МВФ), като помощта от ЕС представлява допълнение към тази програма. МФП е обвързана също така със зачитането на правата на човека и наличието на ефективни демократични механизми в държавата бенефициер. Тя се отпуска на вноски, строго зависими от успешното прилагане на сериозни мерки за реформа, насочени към връщане на икономиката на държавата бенефициер към дългосрочен устойчив път на развитие. По този начин МФП допълва редовната помощ на ЕС за сътрудничество и допринася за постигане на по-широката цел за запазване на стабилността и насърчаване на просперитета извън границите на ЕС. В контекста на продължаващата макроикономическа и политическа нестабилност в съседните на ЕС държави, МФП е широко призната като ефективен инструмент за реагиране при кризи, който дава възможност на ЕС да се намеси по прозрачен и гъвкав начин и със значително влияние върху политиката.

През изминалите 9 години обемите на МФП нараснаха от 1,5 милиарда евро поети задължения за периода 2000—2008 г. на 5,2 милиарда евро от 2009 г. насам. Политическите и икономически промени в арабските държави партньорки от средиземноморския регион доведоха до увеличено търсене на МФП от 2012 г. насам, като се изпълняват операции в Йордания и Тунис. Междувременно през 2014 г. конфликтът в Източна Украйна и сериозното влошаване на икономическото и финансовото положение в държавата станаха причина за предоставяне на МФП на безпрецедентно равнище. Между 2014 г. и 2015 г. на Украйна бяха предоставени общо 3,4 милиарда евро по три операции за МФП. Това представлява най-голямата финансова помощ, давана някога за държава извън ЕС в такъв кратък срок.

За да се преодолее продължаващата геополитическа и икономическа нестабилност в региона, максималният обем за отпускане на заеми за МФП беше увеличен от

¹ Правното основание за макрофинансовата помощ за трети държави, различни от развиващите се държави, е член 212 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

0,5 милиарда евро на 2 милиарда евро годишно за останалата част от многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г.

Настоящият годишен доклад е изготвен в съответствие със задълженията на Комисията за предоставяне на информация, предвидени в различни решения на Съвета и съвместни решения на Европейския парламент и на Съвета по отношение на операциите за МФП. Докладът е придружен от работен документ на службите на Комисията, който съдържа по-подробен анализ относно макроикономическия контекст и изпълнението на отделните операции за МФП.

2 ОПЕРАЦИИ ЗА МАКРОФИНАНСОВА ПОМОЩ ПРЕЗ 2017 Г.

2.1 Преглед

2017 г. се характеризира с приключването на операциите за МФП в Грузия и Тунис, които бяха забавени по независещи от ЕС причини, както и с напредък по изпълнението на новите програми за МФП в Йордания и Тунис, одобрени през 2016 г. През септември 2017 г. Европейският парламент и Съветът приеха решение за предоставяне на МФП на Молдова, а Комисията предложи нова операция в Грузия. Накрая, третата програма за МФП в Украйна изтече през януари 2018 г., като последната вноска не беше изплатена поради недостатъчния напредък в изпълнението на договорените действия за структурни реформи.

През 2017 г. изпълнението на програмите за МФП беше следното:

- **МФП II за Грузия:** През август 2013 г. ЕС одобри операция за предоставяне на МФП в размер до 46 милиона евро за Грузия², която да бъде изплатена на две еднакви вноски от по 23 милиона евро всяка (10 милиона евро под формата на безвъзмездни средства и 13 милиона евро под формата на заеми). Изплащането на първата вноска беше извършено през 2015 г. Втората вноска беше забавена поради липсата на напредък по съгласуваната с МВФ програма и беше изплатена през май 2017 г.
- **МФП II за Йордания:** На 14 декември 2016 г. съзаконодателите приеха решение³ за предоставяне на допълнителна МФП за Йордания (МФП II) в размер до 200 милиона евро, изцяло под формата на заеми, като последващо действие на операцията на стойност 180 милиона евро, приключила през 2015 г. Меморандумът за разбирателство (МзР) между ЕС и Йордания беше подписан на 19 септември 2017 г. Помощта ще бъде отпусната на две вноски, като първата вноска в размер на 100 милиона евро беше отпусната през октомври 2017 г., а втората вноска се очаква да бъде изплатена през второто тримесечие на 2018 г.
- **МФП за Молдова:** На 13 септември 2017 г. съзаконодателите приеха решение за предоставяне на МФП за Молдова в размер до 100 милиона евро, от които до 40 милиона евро да бъдат предоставени под формата на безвъзмездни средства и до 60 милиона евро под формата на

² Решение № 778/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 август 2013 г. за предоставяне на допълнителна макрофинансова помощ на Грузия (ОВ L 218, 14.8.2013 г., стр. 15).

³ Решение (ЕС) 2016/2371 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. за предоставяне на допълнителна макрофинансова помощ на Хашемитското кралство Йордания (ОВ L 352, 23.12.2016 г., стр. 18).

заеми. Меморандумът за разбирателство между ЕС и Молдова беше подписан на 24 ноември 2017 г. Помощта ще бъде изплатена на три вноски.

- **МФП I и II за Тунис:** Първата програма за МФП на стойност 300 милиона евро беше приета през май 2014 г.⁴ и изплатена на три вноски през периода 2015—2017 г. На 6 юли 2016 г. ЕС одобри допълнителна МФП за Тунис в размер до 500 милиона евро под формата на заеми⁵, която да бъде изплатена на три вноски. Първата вношка от програмата за МФП II в размер на 200 милиона евро беше изплатена на 25 октомври 2017 г., а останалите две вноски се очаква да бъдат предоставени през 2018 г.
- **МФП III за Украйна:** През април 2015 г. съзаконодателите одобриха трета операция в размер до 1,8 милиарда евро под формата на заеми. Заедно с двете операции, изпълнени в периода между май 2014 г. и април 2015 г.⁶, общият размер на МФП, предоставена на Украйна след началото на кризата, възлиза на 3,4 милиарда евро. След като първата вношка (600 милиона евро) беше изплатена през юли 2015 г., втората вношка по операцията в размер на 600 милиона евро беше изплатена през април 2017 г. в отговор на мерките, приети от органите в края на 2016 г. и в началото на 2017 г. Към момента на изтичане на периода на предоставяне на помощта през януари 2018 г. не бяха изпълнени редица политически ангажименти, обвързани с третата и последна вношка от 600 милиона евро, включително във връзка с борбата срещу корупцията. Поради това Комисията не можеше да изплати последната вношка по МФП III, която беше официално отменена на 17 януари 2018 г.

През 2017 г. бяха изплатени общо 1,01 милиарда евро. В приложения 1А и 1Б са предоставени повече данни за реално изплатените суми по държава и по регион към края на декември 2017 г.

Освен това в процес на подготовка бяха две нови програми за МФП:

- **МФП III за Грузия:** По искане, отправено от правителството на Грузия, на 29 септември 2017 г. Комисията прие предложение за нова програма за МФП в размер до 45 милиона евро. Предложената МФП, която беше приета от Европейския парламент и от Съвета през април 2018 г., включва 35 милиона евро под формата на заеми и 10 милиона евро под формата на безвъзмездни средства, които да бъдат изплатени на две вноски през 2018 г.
- **МФП IV за Украйна:** На 29 ноември 2017 г. Комисията получи официално искане за следваща операция за МФП за Украйна. На 9 март 2018 г. Комисията внесе предложение за предоставяне на допълнителна МФП в размер на 1 милиард евро на Украйна под формата на заеми, които да бъдат изплатени на две вноски през периода 2018—2019 г.

⁴ Решение № 534/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за предоставяне на макрофинансова помощ на Република Тунис (ОВ L 151, 21.5.2014, стр. 9).

⁵ Решение (ЕС) 2016/1112 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 г. за предоставяне на допълнителна макрофинансова помощ на Тунис (ОВ L 186, 9.7.2016 г., стр. 1).

⁶ Решение (ЕС) 2015/601 на Европейския парламент и на Съвета от 15 април 2015 г. за предоставяне на макрофинансова помощ на Украйна (ОВ L 100, 15.4.2015 г., стр. 1).

2.2 Отделни операции за МФП в държавите бенефициери през 2017 г.

2.2.1 Грузия

Макроикономическата прогноза за Грузия остава уязвима. Въпреки увеличението в растежа на БВП през 2017 г. икономиката е изправена пред рискове в резултат на външни дисбаланси (по-специално голям дефицит по текущата сметка и значителен външен дълг), и международни резерви под подходящото ниво.

БВП на Грузия е увеличен с 4,8 % през периода януари — ноември 2017 г. и се очаква да нарасне с повече от 4 % за цялата 2017 г., благодарение на възстановяването както на външното, така и на вътрешното търсене, а също така и на увеличаването на инвестициите. Миналогодишният растеж, който се оказва по-бърз от очакваното, е реализиран след 2 години на забавяне на икономическия растеж вследствие на външни сътресения, по-специално икономическия спад в региона. По прогнози преизпълнението на фона на по-бързия от очаквания икономически растеж ще доведе до намаляване на бюджетния дефицит на сектор „Държавно управление“ до 3,5 % от БВП през 2017 г. спрямо 4,1 % през 2016 г. Очаква се публичният дълг на Грузия да намалее през 2017 г. до около 42 % от БВП (спрямо 45 % през 2016 г.). Платежният баланс на Грузия обаче остава уязвим поради големия дефицит по текущата сметка (очаква се около 10 % през 2017 г.) и високия външен дълг (очаква се 107 % през 2017 г.). От 2011 г. насам международните резерви на Грузия остават като цяло стабилни в абсолютно изражение, като в края на 2017 г. възлизат на 3,0 милиарда щатски долара (покриване на вноса за около 3 месеца), но потребностите от резерви се увеличават и понастоящем са под нивото, определено от МВФ за подходящо.

В този контекст през април 2017 г. Грузия и МВФ договориха тригодишно (2017—2020 г.) разширено споразумение в рамките на Разширения фонд за финансиране на стойност 285 милиона щатски долара. След първия преглед на програмата през октомври 2017 г., МВФ потвърди, че програмата се изпълнява по план и че Грузия е изпълнила всички съответни цели. Вторият преглед на подпомаганата от МВФ програма за Грузия е насрочен за април 2018 г.

Първата и втората операции за МФП за Грузия бяха обещани на Международната донорска конференция в Брюксел, проведена през октомври 2008 г., след военния конфликт между Грузия и Русия през август 2008 г. Втората операция на стойност 46 милиона евро — половината под формата на безвъзмездни средства и половината под формата на заеми — беше изпълнена през периода 2015—2017 г., като последната вноска беше изплатена през май 2017 г.

След като приключи втората операция за МФП, през юни 2017 г., правителството на Грузия поиска допълнителна МФП от ЕС. През септември 2017 г. Комисията представи предложение на Европейския парламент и на Съвета за МФП на стойност до 45 милиона евро, от които 35 милиона евро се предлагаше да бъдат под формата на заеми и 10 милиона евро под формата на безвъзмездни средства. След приемането на решение от Европейския парламент и Съвета и подписването на МзР, МФП за Грузия се предвижда да бъде изплатена на две вноски през 2018 г.

2.2.2 Йордания

Йорданската икономика продължава да търпи последиците от кризата в Сирия и Ирак: блокираните търговски пътища, по-малкото преки чуждестранни инвестиции и постъпления от чужбина се оказаха пречка за растежа и в тежест за външната и фискалната позиция на Йордания. Освен това сирийският конфликт доведе до

приток на около 1,3 милиона бежанци от Сирия в Йордания, което повиши натиска върху фискалната позиция, обществените услуги и инфраструктурата на Йордания.

През 2017 г. растежът остана на ниско ниво (около 2,2 %), докато безработицата се повиши до 18,5 % през третото тримесечие на 2017 г. спрямо 15,3 % през 2016 г. Общият бюджетен дефицит (в това число безвъзмездни средства) се понижи до 2,6 % от БВП с помощта на фискалните мерки в размер на 1,5 % от БВП, предприети от властите в началото на 2017 г. Въпреки постигнатия напредък фискалната позиция остава зависима от чуждестранни безвъзмездни средства, които през 2017 г. бяха в размер на 2,9 % от БВП. Аналогично, въпреки корекциите през последните години, дефицитът по текущата сметка остава много голям (около 11,7 % от БВП през 2017 г.), без да се включват чуждестранните безвъзмездни средства.

На 24 август 2016 г. управителният съвет на МВФ одобри тригодишна програма за Разширен фонд за финансиране (РФФ) на стойност 723 милиона щатски долара (150 % от квотата) — значително по-малка сума от 2 милиарда щатски долара (или 800 % от квотата) от тригодишното стендбай споразумение, което приключи през август 2015 г. Първият преглед на програмата от страна на МВФ завърши успешно през юни 2017 г. Първоначално вторият преглед на програмата беше планиран за септември 2017 г., но все още не е приключен поради продължителните дискусии по изпълнението на някои условия на МВФ.

Също така на 14 декември 2016 г. Европейският парламент и Съветът приеха решение за втора програма за макрофинансова помощ (МФП-II) в размер на 200 милиона евро под формата на заеми. Програмата МФП-II, която се явява в допълнение към сумата от 180 милиона евро, изплатена по МФП-I през 2015 г., ще помогне на Йордания да посрещне своите повишени потребности от външно и фискално финансиране, които до голяма степен са свързани с нестабилността в региона, включително присъствието на голям брой сирийски бежанци в Йордания.

МзР и споразумението за заем по МФП-II бяха подписани на 19 септември 2017 г. В МзР е заложена амбициозна програма за реформи, обвързани с всяка от двете вноски, които предстои да бъдат изплатени по МФП. Областите, в които са поставени условия, включват реформи с цел: i) данъчната система да стане по-прозрачна и да се увеличи събираемостта на данъците; ii) укрепване на управлението на публичните финанси, мрежата за социална закрила и трудовия пазар; iii) улесняване на инвестициите и търговията; както и iv) подобряване на резултатите в сектора на водите.

Комисията отпусна първата вноска в размер на 100 милиона евро на 25 октомври 2017 г. Изплащането на втората вноска не беше възможно, като се има предвид недостатъчният напредък, постигнат до момента по четири мерки в областта на политиката (по закона за данък върху доходите, освобождаването от данъци, обществените поръчки и закона за службата за одит).

2.2.3 Молдова

Огромен скандал с банкова измама избухна през ноември 2014 г., излагайки на показ сериозни управленски проблеми, които бяха придружени от политическа нестабилност. Тези обстоятелства доведоха и до забавяне на икономическия растеж, спиране на бюджетната подкрепа от страна на международните партньори на Молдова и отслабване на фискалната позиция и на платежния баланс. БВП на Молдова се понижи с 0,5 % през 2015 г. и едва през 2016 г. икономиката реализира растеж от 4,1 %. През периода 2017—2019 г. се очаква състоянието на

икономиката да се запази в диапазона 3,5 % — 4,0 %, подкрепено от стимули за потреблението и фискални стимули. Инфлационният натиск е овладян, като се очаква годишната инфлация да остане на стабилно ниво от 6,5 % през 2017 г., преди да се понижи до 4,4 % през 2018 г. Повишаването на външното търсене и цените допринесе за засилване на растежа на износа. Но връщането към по-високи вносни цени на стоките и възстановяването на вътрешното търсене доведоха до влошаване на дефицита по текущата сметка, който през 2017 г. беше в размер на 6 % от БВП. През 2017 г. паричните преводи от работници започнаха да се възстановяват в сравнение с 2016 г. Финансовата стабилност беше запазена; продължават сериозните усилия за прочистване на сектора, включително усилията за повишаване на прозрачността по отношение на акционерите и диагностиката на банките.

В резултат на кризата от 2014 г. Молдова поиска подпомагане от МВФ и през ноември 2016 г. МВФ одобри тригодишно споразумение за разширен кредитен инструмент и разширен фонд за финансиране (РКИ/РФФ) на стойност 183 милиона щатски долара. След като завърши втория преглед на програмата през декември 2017 г., МВФ потвърди, че програмата като цяло се изпълнява според плана.

През март 2016 г. правителството на Молдова също отправи отново своето искане за нова МФП от ЕС. На 13 януари 2017 г. Комисията предложи МФП на Молдова в размер до 100 милиона евро, от които 60 милиона евро под формата на заеми и 40 милиона евро под формата на безвъзмездни средства. На 13 септември 2017 г. Европейският парламент и Съветът подписаха решението за продължаване на МФП за Молдова. Помощта има за цел да се помогне на Молдова да покрие част от своите остатъчни потребности от външно финансиране и да намали уязвимостта на платежния баланс и фискалната система на икономиката си през следващите 2 години.

На 24 ноември 2017 г. с молдовските власти бяха подписани МзР, споразумението за заем и споразумението за отпускане на безвъзмездни средства. На 18 януари 2018 г. Молдова изпрати уведомление, че е изпълнила националните процедури за влизането в сила на трите споразумения. В МзР е заложена амбициозна програма за реформи, обвързани с всяка от трите вноски, които предстои да бъдат изплатени по МФП. Поставени са следните условия: i) реформи за укрепване на управлението във финансовия сектор, управлението на публичните финанси и борбата против корупцията и изпирането на пари; ii) реформа в енергийния сектор; както и iii) придружаващи мерки за укрепване на мрежата за социална закрила, за подобряване на инвестиционния климат и за подпомагане на изпълнението на задълбоченото и всеобхватно споразумение за свободна търговия (DCFTA).

2.2.4 Тунис

От революцията през 2011 г. Тунис преминава през период на забавяне на икономическата активност и все по-сериозни проблеми със своя платежен баланс. Това се дължи на нужното възстановяване и пренастройване на икономиката вследствие на смяната на режима и поредицата от терористични атаки през 2015 г., които сериозно засегнаха някои от ключовите сектори на държавата (напр. туризъм и транспорт). През 2017 г. тунизийската икономика показва някои признаци на възстановяване, като оцененият растеж на БВП е около 2 % след 2 години почти без никакъв растеж (0,8 % през 2015 г. и 1,1 % през 2016 г.). Инфлацията се повишаваше през цялата година, като в края на годината достигна 6 % спрямо

4,2 % в края на 2016 г. Състоянието на публичните финанси се влошава през годините, главно поради увеличението на разходите (особено за заплати), които не са компенсирани в достатъчна степен от окуражаващия растеж на приходите вследствие на мерките за данъчна реформа, прилагани от 2016 г. насам. Бюджетният дефицит се оценява на над 6 % от БВП за 2017 г., а според очакванията дългът ще достигне 70 % към края на годината. Външната позиция също се влошава напоследък, като дефицитът по текущата сметка доближава 10 % от БВП, което намалява резервите до около 90 дни внос в края на 2017 г., а общият външен дълг е около 70 % от БВП.

Тунис първо сключи стендбай споразумение с МВФ през юни 2013 г. за 1,75 милиарда щатски долара. Споразумението приключи през 2015 г. През май 2016 г. стартира втора програма на МВФ в рамките на разширения фонд за финансиране за 2,9 милиарда щатски долара за 48 месеца. Поради някои закъснения в изпълнението на реформата, до момента са изплатени само две вноски от РФФ (всяка от около 320 милиона щатски долара) при стартиране на програмата и когато приключи първият преглед през юни 2017 г. Вторият преглед приключи със споразумение на работно ниво през декември 2017 г. и беше одобрено от управителния съвет на 23 март 2018 г.

Първата операция за МФП (МФП-I) на стойност 300 милиона евро беше одобрена от съзакондателите през май 2014 г., започна през 2015 г., а последното плащане беше извършено през юли 2017 г. Междувременно, поради терористичните атаки през 2015 г. и изострянето на кризата, тунизийските власти поискаха втора операция за МФП (МФП-II) през август същата година. Тя беше одобрена от съзакондателите през юли 2016 г. Операцията за МФП-II обхваща заем в размер на 500 милиона евро за изплащане на три вноски съответно от 200 милиона евро, 150 милиона евро и 150 милиона евро. Първата вноска, която не зависи от нито едно от условията в МзР, беше изплатена на 25 октомври 2017 г. Изискваните мерки на политиката за изплащането на втората и третата вноски се отнасят до ключови области на реформата, като например държавната администрация и управлението на публичните финанси като цяло, данъчната система, социалните политики и политиките в сферата на заетостта, банковия сектор и бизнес средата. Ако всички съответни мерки бъдат изпълнени, вноските може да бъдат платени до края на 2018 г.

2.2.5 Украйна

През 2014 г. и 2015 г. украинската икономика беше засегната от дълбока рецесия в резултат на реалното свиване на БВП съответно с 6,6 % и 9,8 %. Макар че кризата беше отражение на макроикономическите и структурните слабости на Украйна, тя беше предизвикана от конфликта, провокиран от дестабилизиращите действия на Русия в източната част на държавата, който доведе до загуба на доверие и до вреди за производствения капацитет на държавата. Комбинацията от твърди ответни мерки в областта на политиката от страна на властите и широкомащабния международен пакет за подпомагане помогна на украинската икономика да се върне на пътя на растежа през 2016 г. (2,3 %). Възстановяването продължи и през 2017 г., като Украйна отчете 2,3 % растеж за първите три тримесечия на годината (в сравнение с първите три тримесечия на 2016 г.). Подемът на икономическата активност през 2017 г. е в резултат главно на инвестициите и потреблението на домакинствата, благодарение на увеличаването на заплатите и стабилизирането на обменния курс. Устойчивостта на публичните финанси също е подобрена, като по оценки публичният дълг е стабилизирал на ниво от 75,6 % от БВП в края на

2017 г., отчасти в резултат на усилията на правителството за фискална консолидация през изминалите 3 години. Въпреки подобряването на икономическото положение на Украйна от 2015 г. насам, уязвимостта от редица външни фактори продължава. Това се дължи главно на по-бавното от очакваното попълване на международните резерви на Украйна, зависимостта на държавата от стоковия износ и продължаващото високо ниво на нейната външна задлъжнялост.

В отговор на искането на Украйна за финансово подпомагане, през март 2015 г. МВФ одобри четиригодишен разширен фонд за финансиране в размер на 17,5 милиарда щатски долара за държавата. Той ще изтече през март 2019 г. До момента по тази програма са изплатени общо 8,5 милиарда щатски долара, понякога със значителни забавяния поради слабото изпълнение на реформите. Завършването на текущия преглед на програмата, който се извършва от средата на 2017 г. и може да доведе до изплащането на вноса в размер на 1,9 милиарда щатски долара, зависи от изпълнението на редица предварителни действия от страна на Украйна.

Подпомагането от ЕС за Украйна е неразделна част от международния финансов пакет, създаден от МВФ, като макрофинансовата помощ, която ЕС предоставя на Украйна, възлиза на 3,4 милиарда евро. От нея 2,8 милиарда евро са изплатени през периода 2014—2017 г., включително 1,6 милиарда евро в рамките на първите две операции за МФП и две вноски от по 600 милиона евро в рамките на трета операция за МФП. Последната вноска на стойност 600 милиона евро по линия на третата програма за МФП за Украйна беше в наличност, при условие че бъдат изпълнени 21 мерки в областта на политиките, договорени в МзР. Украйна изпълни 17 от своите ангажименти относно политиките, с които беше обвързано изплащането на тази вноска, в това число реформи в управлението на публичните финанси, публичната администрация, енергетиката и съдебната система. При изтичането на периода на валидност на МФП обаче четири мерки не бяха изпълнени. Те включваха две мерки, свързани с борбата против корупцията, в това число въвеждането на механизъм за проверка на имотните декларации, подавани от лица, заемащи публични длъжности. В резултат на това третата вноска от МФП беше отменена на 18 януари 2018 г.

По искане на Украйна Комисията внесе на 9 март 2018 г. предложение за предоставяне на допълнителна МФП в размер на 1 милиард евро на Украйна под формата на заеми, които да бъдат изплатени на две вноски през периода 2018—2019 г.

2.3 Преглед на реформите, подпомагани с операции за МФП

С включените в МзР критерии за структурни реформи е очертан набор от мерки, които държавата бенефициер трябва да предприеме за засилване на макроикономическата и финансова стабилност и за осигуряване на по-голяма устойчивост на платежния баланс.

Договорените условия по програмите за МФП, изпълнени през 2017 г., се различават по количество и вид за източните и южните съседни държави. Що се отнася до източните съседи, с условията най-често се целеше да се подобри управлението от страна на публичния сектор, последвано от реформи, насочени към подобряване на стопанската среда, реформи в енергийния сектор, борбата против корупцията и изпирането на пари. Условията в МзР в южните съседни държави бяха по-малко на брой и по-скоро бяха насочени към управлението от

страна на публичния сектор, социалната закрила и мерките, свързани с мрежата за социална закрила и трудовия пазар.

	Управление от страна на публичния сектор	Борба против корупцията и изпирането на пари	Енергиен сектор	Стопанска среда	Финансов сектор	Мрежа за социална закрила и трудов пазар	Друго
Грузия II	2	0	0	2	2	2	0
Йордания II	6	0	0	0	0	4	1
Молдова	5	6	5	7	5	0	0
Тунис I	2	0	0	2	2	2	1
Тунис II	5	0	0	2	1	6	1
Украйна III	14	4	6	6	2	4	0
Източни съседи	21	10	11	15	9	6	0
Южни съседи	13	0	0	4	3	12	3

3 ГАРАНТИРАНЕ НА НАДЛЕЖНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ МФП: ОПЕРАТИВНИ ОЦЕНКИ, ПОСЛЕДВАЩИ ОЦЕНКИ И ОДИТИ

3.1 Оперативни оценки

В съответствие с изискванията на Финансовия регламент на ЕС Комисията извършва оперативни оценки с помощта на външни консултанти, за да получи достатъчна увереност за функционирането на административните процедури и финансовите потоци в държавите бенефициери.

Оперативните оценки се отнасят до системите за управление на публичните финанси, и най-вече до начина, по който са организирани финансовите министерства и централните банки и прилаганите от тях процедури, и по-специално начина на управление на сметките, по които се получават средства от ЕС. Освен това се отделя специално внимание на начина, по който работят институциите за външен одит, тяхната независимост, работните им програми и ефективността на техния контрол. Разглеждат се също така процедурите за възлагане на обществени поръчки на централно равнище.

През 2017 г. Комисията направи оперативна оценка на Грузия в подготовка на новата операция за МФП. Оценката беше завършена през декември 2017 г., като се стига до заключението, че процедурите в Грузия предоставят достатъчно гаранции, за да се продължи с предвидената операция за МФП.

3.2 Последващи оценки

В съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент на ЕС Комисията провежда последващи оценки⁷ след приключване на програмите за МФП, за да оцени тяхното въздействие. Основните цели са:

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. да се анализира въздействието върху икономиката на държавата бенефициер, и по-конкретно върху устойчивостта на нейната външна позиция;
- ii. да се оцени добавената стойност от действията на ЕС.

Докладите на външните изпълнители относно последващите оценки на операциите за МФП I и МФП II за Украйна и операцията за МФП I за Йордания бяха завършени в края на 2017 г.

В последващата оценка на **операциите за МФП I и МФП II за Украйна** се стига до заключението, че МФП е оказала положително въздействие върху украинската икономика, отчасти благодарение на нейното бързо усвояване. По-специално тя е спомогнала за стабилизирането на финансовото положение и е изиграла важна роля за напредването на реформите в управлението на публичните финанси и мрежата за социална закрила. Ако не бяха осъществени програми за МФП, значителните съкращения на публични разходи биха оказали сериозно отрицателно социално въздействие, реалният БВП би се свил още по-рязко през 2014 г. и 2015 г., а темпът на растеж през 2016 г. би бил по-нисък.

Що се отнася до **операцията за МФП I за Йордания**, в оценката се стигна до заключението, че МФП, в съчетание с осъществяваната едновременно с нея програма на МВФ, ефективно е допринесла за своевременното стабилизиране и средносрочната устойчивост на външната финансова и фискална позиция на Йордания. Условието за МФП бяха изпълнени по задоволителен начин и непряко допринесоха за осъществяването на структурни реформи в различни приоритетни области на ЕС. Все пак в оценката се констатира също така, че процесът за вземане на решения във връзка с операцията за МФП може да се подобри, за да се избегнат излишни забавяния.

3.3 Одити

Европейската сметна палата (ЕСП) публикува два специални доклада за оценка на помощта от ЕС за Украйна и Тунис. По отношение на МФП докладите бяха като цяло положителни и бяха предложени някои специфични препоръки, които Комисията прие.

През декември 2016 г. ЕСП публикува специален доклад относно помощта от ЕС за **Украйна**, обхващащ както бюджетната подкрепа, така и МФП⁸. Според заключението на доклада помощта на ЕС за Украйна е била частично ефективна при оказване на подкрепа за превръщане на Украйна в добре управлявана държава чрез предприемане на мерки в областите на управлението на публичните финанси, борбата с корупцията и функционирането на газовия сектор през периода 2007—2015 г. Що се отнася до МФП, в доклада се казва, че *„инструмент[ът] за макрофинансова помощ, управляван от Комисията, е най-ефективното средство за бързо изплащане на подкрепата, обещана на Украйна за справяне със затрудненото финансово състояние на страната“*. Отлагането на изплащането на вноските по МФП също помогна, за да се гарантира надлежното изпълнение на определени условия, свързани с програмата. От друга страна, в доклада беше посочено, че в някои случаи условията за МФП са били определяни и

⁸ Докладът е на разположение на адрес:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_BG.pdf.

изпълнението им е било оценявано по начин, позволяващ значителна свобода на преценката. В доклада бяха отправени пет препоръки за подобряване на помощта от ЕС i) по-голям акцент върху управлението на публичните финанси; ii) подобряване на изготвянето на условия за финансовата помощ и нейното отпускане; iii) по-обстоятелен мониторинг върху начина на прилагане на помощта на ЕС; iv) по-голям акцент върху ефективното изпълнение и устойчивостта на реформите; както и v) предприемане на стъпки за оказване на по-ефективна подкрепа от ЕС за Украйна в областта на природния газ.

В изпълнение на тези препоръки Комисията определи по-точно и целенасочено целите на политиката и ще продължи да се стреми да отговаря на финансовите потребности на държавата бенефициер, като едновременно с това подпомага основните реформи за връщане на икономиката на държавата по пътя на устойчивото развитие.

През март 2017 г. ЕСП публикува специален доклад относно помощта от ЕС за **Тунис**, обхващащ както бюджетната подкрепа, така и МФП⁹. В доклада се заключава, че финансирането от ЕС е допринесло в голяма степен за демократичния преход и икономическата стабилност на Тунис и че заемът по линия на МФП е осигурил ценен достъп до финансиране въпреки забавянията в изплащането. В доклада бяха отправени препоръки за подобряване на помощта от ЕС. Що се отнася до конкретния случай на МФП, ЕСП препоръчва Комисията да разгледа заедно със своите съзаконодатели наличните варианти за ускоряване на процедурите по одобряване на последващите програми за МФП, и по-специално в случаите на извънредни ситуации.

Комисията счита, че забавеното изплащане на заемите за МФП за Тунис се дължи на комбинация от външни фактори, в това число фактори извън контрола на ЕС. Комисията признава също така, че има още какво да се направи за по-бързото изплащане на помощта, и ще продължи да си сътрудничи със съзаконодателите, за да се постигне по-ефективен процес на вземане на решения.

4 ОБЩИ ТЕНДЕНЦИИ, СВЪРЗАНИ С ИНСТРУМЕНТА ЗА МФП

4.1 Функциониране на инструмента за МФП

В Съвместната декларация на Европейския парламент и на Съвета относно МФП от 2013 г.¹⁰ помощта се определя като такава с макроикономически и финансов характер и ясно се казва, че тя има за цел *„възстановяването на устойчиво външно финансиране за отговарящите на критериите държави, които изпитват затруднения с външното финансиране. Тя следва да бъде в основата на прилагането на политическа програма, съдържаща строги мерки за коригиране и структурни реформи, проектирани да подобрят положението на платежния баланс, в частност през програмния период, както и да засили прилагането на съответните споразумения и програми със Съюза.“*

⁹ Докладът е на разположение на адрес:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_BG.pdf.

¹⁰ Съвместна декларация на Европейския парламент и на Съвета, приета заедно с решението за предоставяне на допълнителна макрофинансова помощ на Грузия (Решение № 778/2013/ЕС от 12 август 2013 г.).

В съответствие с принцип 6, буква а) от същата съвместна декларация „[п]редварително условие за предоставяне на макрофинансова помощ следва да е това, държавата или територията бенефициент да съблюдава ефективни демократични механизми, включително многопартийна парламентарна система и принципа на правова държава, като гарантира зачитането на правата на човека“. През целия жизнен цикъл на операцията за МФП Комисията, заедно с Европейската служба за външна дейност, следи за изпълнението на тези политически предварителни условия и всяко изплащане е обвързано с тяхното осъществяване.

През 2017 г., в рамките на законодателния процес за новите предложения за Молдова и Грузия, съзаконодателите включиха по-подробни разпоредби относно тези политически предварителни условия, надхвърлящи предложението на Комисията, което беше базирано на одобрения образец от Съвместната декларация от 2013 г.

Този засилен акцент върху политическите предварителни условия доведе до по-продължителен процес на вземане на решение, с което се удължава нужното време за одобряване на решенията за МФП. Това обстоятелство застрашава основната цел на МФП за предоставяне на подпомагане за платежния баланс в кризисни ситуации, когато то е най-нужно, както беше посочено и в горепосочения специален доклад на ЕСП относно помощта от ЕС за Тунис.

Комисията прави опити за преодоляването на този проблем и поддържа връзка със съзаконодателите по откриването на начини за повишаване на ефективността и ефикасността на настоящия процес на вземане на решения.

Комисията счита, че е важно всички институции да продължат да спазват принципите и установените правни текстове, заложи в Съвместната декларация на Европейския парламент и на Съвета относно МФП от 2013 г.

С цел да се приложи в пълна степен принципът за равно третиране на Европейския парламент и на Съвета за споделяне на информация относно макрофинансовата помощ в съответствие с член 9 от Рамковото споразумение за отношенията между Европейския парламент и Европейската комисия, през 2017 г. Комисията и Комисията по международна търговия (INTA) стигнаха до нова договореност. Те се договориха за създаването на звена за контакт по технически въпроси в Комисията и в INTA. Благодарение на тези звена за контакт ще се гарантира, че Комисията изпраща всички документи, и по-специално документи, които не спадат към процедурата на комитет и които не се разпространяват чрез регистъра на работата на комитетите едновременно до Европейския парламент и до Съвета.

4.2 Бъдещо развитие: МФП в следващата многогодишна финансова рамка

Тъй като геополитическата и икономическата нестабилност в съседните на ЕС държави продължава да съществува, през следващите години се очаква необходимостта от макрофинансова помощ от ЕС да остане висока. В този контекст като част от средносрочния преглед на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г., Комисията предложи, а съзаконодателите подкрепиха укрепването на МФП като инструмент за макрофинансова подкрепа и съответно увеличаването на годишния капацитет за отпускане на средства по МФП от 500 милиона евро на 2 милиарда евро.

На 2 май 2018 г. Комисията прие Съобщение относно многогодишната финансова рамка след 2020 г. По отношение на външните действия на ЕС се планира да бъдат значително рационализирани съществуващите инструменти, за да може по-добре

да се оповестява какво прави ЕС, да се избягват припокривания, да се опростят процесите, да се повиши ефикасността и допълняемостта и да се покаже по-ясно добавената стойност на ЕС. Предлага се няколко инструмента от многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. да бъдат интегрирани в нов Инструмент за съседство, развитие и международно сътрудничество (NDICI). Конкретните операции за МФП обаче ще продължат да се задействат въз основа на отделни ad-hoc решения при необходимост, тъй като е прието, че процесът за вземане на решения по операции за МФП трябва да остане ясно разграничен. Поради това МФП ще продължи да се ръководи от обикновената законодателна процедура, според която се изисква одобрението на Европейския парламент и на Съвета за всяка конкретна операция. В същото време осигуряването на гаранция за заеми по МФП ще бъде покрито от новата гаранция за външни дейности, която предстои да бъде създадена в рамките на NDICI и която се предвижда да включи съществуващия Гаранционен фонд за външни дейности. Освен това безвъзмездните средства по МФП ще продължат да се отпускат на отговарящи на условията държави с много сериозни уязвимости.

5 Нови искания за помощ и бъдещи предложения на Комисията — състояние на бюджета

Предвидените операции за МФП за 2018 г. са следните:

- i. изпълнение на текущите операции за МФП, както е описано по-горе. Те включват изплащането на последните вноски по МФП II за Йордания и МФП II за Тунис и започване на изплащането на операцията за Молдова, при условие че са изпълнени необходимите условия;
- ii. одобряване и изпълнение на операцията за МФП III за Грузия, с очакваното изплащане на първите две вноски от помощта;
- iii. одобряване и започване на изпълнението на нова програма за МФП IV за Украйна.

През 2018 г. общите плащания за МФП се очаква да възлязат на 995 милиона евро спрямо 1,01 милиарда евро през 2017 г.

В таблицата по-долу е представен преглед на поетите задължения и плащанията на МФП под формата на безвъзмездни средства за 2016 г., 2017 г. и (предварителни данни) за 2018 г. Прогнозата за 2018 г. е предварителна и включва само онези операции за МФП, за които има одобрено решение от съзаконодателите или е предложено от Комисията.

Накрая, в съответствие с поети по-рано ангажименти, през 2018 г. Комисията допълнително ще проучи потребностите от финансиране на отговарящите на условията държави, които понастоящем се ползват от програма на МВФ, и по-специално Йордания и Тунис, и ако е целесъобразно, ще предложи допълнителни операции за МФП за тези държави.

**Поети задължения и плащания на МФП под формата на безвъзмездни средства,
извършени плащания на МФП под формата на заеми за периода 2016—2018 г. (EUR)**

	2016 г.	2017 г.	2018 г. (предварителни данни)
Бюджетни кредити за поети задължения в бюджета	79 669 000	45 828 000	42 086 000
Оперативни оценки, проучвания на публичните разходи и финансовата отчетност (ПРФО), последващи оценки	331 822	223 715	550 000
Предложението за МФП II за Грузия (прието)*			10 000 000
Решението за МФП за Молдова (прието)		40 000 000	
Други възможни операции за МФП		Следва да се определи	Следва да се определи
Поети задължения, общо	331 822	40 223 715	10 550 000
Неизразходвани разпределени бюджетни средства	79 337 178	5 604 285	31 536 000
Бюджетни кредити за плащания за безвъзмездни средства в бюджета	79 669 000	45 828 000	45 828 000
Оперативни оценки, проучвания на публичните разходи и финансовата отчетност (ПРФО), последващи оценки	131 195	324 840, 36	350 000
Решението за МФП за Киргизката република (прието)	5 000 000		
Решението за МФП за Грузия (прието)		10 000 000	
Предложението за МФП II за Грузия (прието)*			10 000 000
Решението за МФП за Молдова (прието)			40 000 000
Други възможни операции за МФП		Следва да се определи	Следва да се определи
Общ размер на плащанията	5 131 195	10 324 840	50 350 000
Неизразходвани разпределения за плащания на безвъзмездни средства	74 537 805	35 503 160	-4 522 000
Изплащанията на МФП под формата на заеми			
Решението за МФП за Грузия (прието)		13 000 000	
Предложението за МФП II за Грузия (прието)*			35 000 000
Решението за МФП I за Тунис (прието)		100 000 000	
Решението за МФП за Киргизката република (прието)	10 000 000		
Решението за МФП III за Украйна (прието)		600 000 000	
Решението за МФП II за Тунис (прието)		200 000 000	300 000 000
Решението за МФП II за Йордания (прието)		100 000 000	100 000 000
Решението за МФП за Молдова (прието)			60 000 000
Предложението за МФП IV за Украйна (прието)*			500 000 000
Други възможни операции за МФП		Следва да се определи	Следва да се определи
Изплащания на МФП под формата на заеми, общо	10 000 000	1013 000 000	995 000 000

* Операцията се очаква да бъде одобрена в хода на 2018 г.