



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 8.7.2019 г.
COM(2019) 324 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно предоставянето на макрофинансова помош за трети държави през 2018 г.

{SWD(2019) 292 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1 ВЪВЕДЕНИЕ	2
2 ОПЕРАЦИИ ЗА МАКРОФИНАНСОВА ПОМОЩ ПРЕЗ 2018 Г.	3
2.1 Преглед.....	3
2.2 Отделни операции за МФП в държавите бенефициери през 2018 г.....	5
2.2.1 <i>Грузия</i>	5
2.2.2 <i>Йордания</i>	6
2.2.3 <i>Молдова</i>	7
2.2.4 <i>Тунис</i>	8
2.2.5 <i>Украина</i>	9
2.3 Преглед на реформите, подпомагани с операции за МФП	10
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	11
3.2.1 МФП I и МФП II за Украйна.....	11
3.2.2 МФП I за Йордания.....	12
3.2.3 МФП за Киргизката република.....	13
4 ОБЩИ ТЕНДЕНЦИИ, СВЪРЗАНИ С ИНСТРУМЕНТА ЗА МФП	14
4.1 Функциониране на инструмента за МФП.....	14
4.2 Бъдещо развитие: МФП в следващата многогодишна финансова рамка	15
5 НОВИ ИСКАНИЯ ЗА ПОМОЩ И БЪДЕЩИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ НА КОМИСИЯТА — СЪСТОЯНИЕ НА БЮДЖЕТА	15

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2018 г.

1 Въведение

Макрофинансовата помощ (МФП) е финансов инструмент¹ на ЕС, 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, финансиирани 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. Тя е обвързана също така със зачитането на правата на човека и наличието на ефективни демократични механизми в държавата бенефициер. Тя се отпуска на траншове, строго зависими от успешното прилагане на сериозни мерки за реформа, насочени към поемане на икономиката на държавата бенефициер по 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.²

Обемите на МФП, предоставени на държави извън ЕС, нарастват от 1,2 милиарда евро през периода 2000—2008 г. до 6,3 милиарда евро през 2009—2018 г. Политическите и икономическите промени в арабските държави партньорки от средиземноморския регион доведоха до увеличено търсене на МФП от 2012 г. насам, като са осъществени операции в Йордания и Тунис. През 2014 г. конфликтът в Източна Украйна и сериозното влошаване на икономическото и

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).

² МФП също така допълва други външни действия или инструменти на ЕС, насочени към съседните държави, включително бюджетната подкрепа. Докладът за бюджетната подкрепа за 2018 г. е на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/budget_support_-_trends_results_2018_final_1.pdf

финансовото положение в държавата станаха причина за предоставяне на МФП на безprecedентно равнище. През периода 2014—2018 г. общо 4,4 милиарда евро бяха отпуснати на Украйна по четири операции за МФП, най-големият размер на макрофинансовата помощ от ЕС, давана някога за държава извън ЕС в такъв кратък срок.

За да се преодолее продължаващата geopolитическа и икономическа нестабилност в региона, максималният обем за отпускане на заеми за МФП беше увеличен от 0,5 милиарда евро на 2 милиарда евро годишно за останалата част от многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. В многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. Комисията предложи да запази обема на кредитирането в размер на 2 милиарда евро годишно.

Настоящият годишен доклад е изгoten 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. Той 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 2018 Г.

2.1 Преглед

През 2018 г. бяха приети решения за предоставяне на допълнителна макрофинансова помощ на Грузия и Украйна, като Комисията изплати първите траншове по двете програми до края на годината. Постигнат бе и напредък в изпълнението на текущите програми за МФП в Йордания и Тунис (одобрени през 2016 г.) и в Молдова (одобрени през 2017 г.). Плащанията по тези програми за МФП обаче бяха забавени по причини извън контрола на ЕС.

В края на 2018 г. степента на изпълнение на програмите за МФП е следната:

- **МФП II за Тунис:** На 6 юли 2016 г. ЕС одобри допълнителна МФП за Тунис (МФП II) в размер до 500 милиона евро под формата на заеми³, които да бъдат отпуснати на три транша. Меморандумът за разбирателство (МзР) и споразумението за заем (СЗ) влязоха в сила през август 2017 г. Първият транш от 200 милиона евро по програма за МФП II беше изплатен на 25 октомври 2017 г., вторият транш от 150 милиона евро бе отпуснат на 24 юни 2019 г., а останалият транш се очаква да бъде изплатен до края на 2019 г., при условие че останалите условия на политиката бъдат изпълнени и програмата на МВФ продължава да се изпълнява.
- **МФП II за Йордания:** На 14 декември 2016 г. съзаконодателите приеха решение⁴ 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

³ Решение (ЕС) 2016/1112 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 г. за предоставяне на допълнителна макрофинансова помощ на Тунис (OB L 186, 9.7.2016 г., стр. 1).

⁴ 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 (OB L 352, 23.12.2016 г., стр. 18).

2015 г. МзР между ЕС и Йордания беше подписан на 19 септември 2017 г. Помощта бе изплатена на два транша от 100 милиона евро, съответно през октомври 2017 г. и през юни 2019 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 заеми. Меморандумът за разбирателство (МзР), споразумението за заем (СЗ) и споразумението за отпускане на безвъзмездни средства между ЕС и Молдова влязоха в сила през януари 2018 г. Помощта ще бъде изплатена на три транша. През 2018 г. изплащането на първия транш в размер на 30 милиона евро беше задържано, защото не бяха изпълнени политическите предпоставки. Това се случи след редица обезпокоителни събития, включително обявяването за невалидни на резултатите от изборите за кмет в Кишинев, което доведе до сериозно отстъпление на демокрацията в Молдова. Очаква се през 2019 г. и 2020 г. да се извърши плащане, при условие че са изпълнени политическите предварителни условия и останалите условия на политиката и програмата на МВФ продължи да се изпълнява.
- **МФП III за Грузия:** На 18 април 2018 г. съзаконодателите приеха решение за предоставяне на допълнителна МФП на Грузия (МФП III) в размер до 45 милиона евро, от които 35 милиона евро ще бъдат предоставени под формата на заеми и 10 милиона евро под формата на безвъзмездни средства. МФП влезе в сила през ноември 2018 г. след ратифицирането на правните документи от грузинския парламент. Първият транш в размер на 20 милиона евро беше изплатен през декември 2018 г., а изплащането на втория транш в размер на 25 милиона евро (20 милиона евро под формата на заеми и 5 милиона евро под формата на безвъзмездни средства) е планирано за средата на 2019 г., при условие че са изпълнени останалите условия на политиката и програмата на МВФ продължи да се изпълнява.
- **МФП IV 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 два транша през периода 2018—2019 г. Съзаконодателите приеха решението на 4 юли 2018 г., а МФП влезе в сила след ратифицирането на МзР и споразумението за заем (СЗ) от украинския парламент през ноември 2018 г. Първият транш в размер на 500 милиона евро беше изплатен през декември 2018 г., а вторият се очаква да бъде изплатен през първата половина на 2019 г., при условие че са изпълнени останалите условия на политиката и програмата на МВФ продължи да се изпълнява.

През 2018 г. бяха одобрени общо 1 045 милиона евро за нови операции за МФП и бяха изплатени 520 милиона евро. В приложения 1А и 1Б са предоставени повече данни за реално изплатените суми по държава и по регион в края на 2018 г.

2.2 Отделни операции за МФП в държавите бенефициери през 2018 г.

2.2.1 Грузия

Грузия отбеляза стабилно възстановяване след забавянето от 2015—2016 г. При все това, все още има външни слабости, особено голям дефицит по текущата сметка и

висок външен дълг. Тези слабости допълнително се засилват от регионалните и глобалните фактори, като например рисковете, свързани със забавянето на икономическия растеж в световен мащаб.

Очаква се през 2018 г. реалният БВП на Грузия да се увеличи с 4,8 % поради вътрешното и външното търсене. Бюджетният дефицит на сектор „Държавно управление“ се очаква да намалее от 3,9 % от БВП през 2017 г. до 3,3 % от БВП през 2018 г. на фона на усилията за икономически растеж и консолидация. Това също така позволи на Грузия леко да намали държавния си дълг до 43 % от БВП през 2018 г., което представлява спад в сравнение с 45 % от БВП през 2017 г. Платежният баланс на Грузия остава уязвим поради намаляваща, но все още голям дефицит по текущата сметка (6,7 % от БВП през първите три тримесечия на 2018 г., в сравнение с 7,5 % от БВП през същия период на 2017 г.) и високия външен дълг (109 % от БВП през 2018 г., което представлява спад в сравнение с 113 % от БВП през 2017 г.). През последните години международните резерви на Грузия се увеличават и възлизат на 3,3 милиарда щатски долара в края на 2018 г. (покритие на вноса за 3,4 месеца). Потребностите от резерви също се увеличават, а понастоящем резервите са под равнището, което МВФ счита за подходящо.

В този контекст, през април 2017 г. Грузия и МВФ договориха тригодишно споразумение за разширен режим (2017—2020 г.) на стойност 285 милиона щатски долара в рамките на Разширения фонд за финансиране (РФФ). Програмата на Разширения фонд за финансиране (РФФ) напредва добре. Първите три прегледа на програмите бяха завършени по план през декември 2017 г., юни 2018 г. и декември 2018 г. Грузия е изпълнила всички цели за тези прегледи. МВФ и грузинските органи постигнаха споразумение на работно ниво относно четвъртия преглед на програмите през май 2019 г. Приключването на прегледа ще предостави около 41,6 милиона щатски долара на Грузия.

Грузия поиска допълнителна МФП от ЕС⁵ през юни 2017 г. През септември 2017 г. Комисията внесе предложение до съзаконодателите на ЕС за до 45 милиона евро (10 милиона евро под формата на безвъзмездни средства и 35 милиона евро под формата на заеми) като допълнителна МФП за Грузия. Европейският парламент и Съветът приеха решението през април 2018 г. Меморандумът за разбирателство, споразумението за отпускане на безвъзмездни средства и СЗ, свързани с настоящата операция за МФП бяха подписани през август 2018 г. с размяна на писма.

След влизането в сила на МзР и придвижаващите го споразумения през ноември 2018 г., на Грузия беше преведен първия транш от 20 милиона евро (5 милиона евро под формата на безвъзмездни средства и 15 милиона евро под формата на заеми) през декември 2018 г. Следващата стъпка в изпълнението на програмата за МФП ще бъде изплащането на втория и последен транш в размер на 25 милиона евро (5 милиона евро под формата на безвъзмездни средства и 20 милиона евро под формата на заеми), планирано за средата на 2019 г. В допълнение към политическите предварителни условия и добрия напредък по програмата на МВФ, вторият транш ще бъде обвързан и със специфични политически условия, договорени между Грузия и ЕС в МзР. Тези политически

⁵ Първата и втората операции за МФП за Грузия бяха обещани на Международната донорска конференция в Брюксел, проведена през октомври 2008 г. Тези операции в размер на 46 милиона евро бяха изпълнени през 2009—2010 г. и 2015—2017 г.

условия имат за цел укрепване на грузинската икономика в управлението на публичните финанси, финансния сектор, социалната политика и политиката за пазара на труда, както и бизнес средата.

2.2.2 Йордания

Кризата в Сирия продължи да действа като спирачка за икономиката на Йордания и затруднява външните и фискалните ѝ позиции. Реалният БВП нарасна леко с около 2,1 % през 2018 г., което реално представлява същият процент от 2016 г. насам. Икономическият растеж остана недостатъчен, за да ограничи безработицата, която леко се повиши до 18,7 % през четвъртото тримесечие на 2018 г. от 18,5 % през четвъртото тримесечие на 2017 г. и 15,3 % през 2016 г. Общийят бюджетен дефицит (включително безвъзмездни средства) намаля до 2,4 % от БВП през 2018 г., като бе подпомогнат от фискалните мерки, предприети от органите в началото на годината. Фискалната позиция остава зависима от чуждестранни безвъзмездни средства, които през 2018 г. бяха в размер на 3 % от БВП. Общийят брутен публичен дълг беше леко намален до 94 % от БВП от 94,3 % в края на 2017 г. Като се има предвид нейният слаб растеж и неблагоприятните външни условия, Йордания трябва да привлече по-голяма подкрепа от международната и регионалната донорска общност за намаляване на публичния дълг. Аналогично, въпреки корекциите през последните години, дефицитът по текущата сметка остава много голям (около 10,2 % от БВП през първите 9 месеца на 2018 г., без да се включват чуждестранните безвъзмездни средства).

На 24 август 2016 г. управителният съвет на МВФ одобри тригодишна програма на Разширения фонд за финансиране (РФФ) в размер на 723 miliona щатски долара (150 % от квотата). Първият преглед на програмата на МВФ беше одобрен от управителният съвет на МВФ през юни 2017 г. В резултат на забавянето на изпълнението на договорените данъчни реформи, вторият преглед на програмата отне повече време от очакваното и беше окончателно одобрен на 6 май 2019 г. от управителният съвет на МВФ.

На 14 декември 2016 г. Европейският парламент и Съветът приеха решение за втора програма за макрофинансова помощ (МФП-II) в размер на 200 miliona евро под формата на заеми. Програмата за МФП-II, която е в допълнение към сумата от 180 miliona евро от МФП-I, която беше изплатена през 2015 г., има за цел да помогне на Йордания да посрещне нарасналите си нужди от външно и фискално финансиране, които отчасти са свързани с регионалната нестабилност, включително присъствието на голям брой сирийски бежанци в Йордания.

МзР и СЗ в рамките на МФП-II бяха подписани на 19 септември 2017 г. В МзР е заложена амбициозна програма за реформи, обвързани с всеки от двата транша, които предстои да бъдат изплатени по МФП. Условията включват реформи за i) повишаване на прозрачността на данъчната система и увеличаване на събирането на данъци, ii) укрепване на управлението на публичните финанси, мрежата за социална сигурност и пазара на труда, iii) улесняване на инвестициите и търговията и iv) подобряване на ефективността на водния сектор.

Комисията отпусна първия транш от 100 miliona евро на 25 октомври 2017 г. Вторият и последен транш в размер на 100 miliona евро бе изплатен през юни 2019 г.

2.2.3 Молдова

През последните години Молдова премина през период на относителна стабилност, като продължи да се възстановява от банковата криза от 2014—2015 г. Икономическият растеж, подкрепен от възстановяване на инвестициите и силен растеж на вътрешната търговия, промишлеността и строителството, възлизаше на 4,0 % през 2018 г. (спад спрямо 4,7 % през 2017 г.). Очаква се икономическите резултати да останат стабилни в средносрочен план, като се постигне стабилен растеж, умерена инфлация и стабилна фискална ситуация.

През 2018 г. годишната инфлация достигна 0,9 % (под целевия коридор от 5 % ± 1,5 процентни пункта) поради комбинираното взаимодействие на регулираните цени и силното поскъпване на валутата. В средносрочен план се очаква инфлацията да достигне до долната граница на целевия коридор. Състоянието на бюджета се подобрява значително през последните години. Фискалният дефицит от 0,9 % от БВП за 2018 г. бе значително под целта от 2,9 % от БВП, вследствие на по-добри от очакваните резултати от приходите и забавяне на разходите.

Дефицитът по текущата сметка продължи да се увеличава през 2018 г. до 10,5 % от БВП поради нарастването на вноса за неенергийни цели, подхранван от възстановяването на вътрешното търсене. Силен растеж отбелязва също износи, по-специално за ЕС след въвеждането на задълбоченото и всеобхватно споразумение за свободна търговия. Паричните преводи се увеличиха през последните години, но остават под равнищата от 2014 г.

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 третия преглед на програмата през юли 2018 г., МВФ потвърди, че програмата като цяло се изпълнява според плана. След въвеждането на пакет от реформи на фискалната политика през юли 2018 г. обаче бяха изразени опасения, особено във връзка с капитала и данъчната амнистия. МВФ счита, че са необходими допълнителни мерки за справяне с опасенията, свързани с управлението и с фискалните проблеми, породени от този закон. Четвъртото преразглеждане на програмата беше отложено в очакване на сформирането на новото правителство.

През септември 2017 г. Европейският парламент и Съветът приеха решение за предоставяне на МФП за Молдова. През ноември 2017 г. в Брюксел бе подписан меморандум за разбирателство с органите на Молдова, в който се очертава набор от условия на икономическата политика и той влезе в сила през януари 2018 г. МзР включва 28 политически условия, насочени към пет области на реформи: управление на публичния сектор, управление и надзор на финансовия сектор, борба с корупцията и изпирането на пари, реформи в енергийния сектор и подобряване на бизнес климата и прилагане на задълбоченото и всеобхватно споразумение за свободна търговия (DCFTA).

През юни 2018 г. беше спрямо изплащането на първия от трите транша на МФП в размер на 30 милиона евро (от които 20 милиона евро под формата на заеми и 10 милиона евро под формата на безвъзмездни средства). Това се дължи на факта, че политическите предпоставки не са изпълнени, след редица обезпокоителни събития, включително обявяването за невалидни на резултатите от изборите за кмет в Кишинев, което доведе до сериозно отстъпление на демокрацията в Молдова. По същата причина плащанията за Молдова по линия на инструмента за бюджетна подкрепа също бяха замразени през 2018 г. ЕС призова за провеждането

на парламентарни избори през февруари 2019 г., които да бъдат проведени по надежден, приобщаващ и прозрачен начин, както и сформирането и програма на ново правителство, което е представително за резултатите от изборите. Плащането на първия транш от МФП ще продължи да бъде спряно докато политическите предпоставки бъдат счетени за изпълнени. ЕС се ангажира да работи с политиците в Република Молдова, които подкрепят процеса на реформи, който е в основата на нашето споразумение за асоцииране, по-специално по отношение на борбата с корупцията, гарантирането на независимостта на съдебната система и деполитизирането на държавните институции.

2.2.4 Тунис

През последните 8 години Тунис отбеляза продължителен период на икономически спад поради сложния политически и икономически преход, който се състоя след революцията от 2011 г. и промяната на режима. Освен това страната е засегната от нестабилност и конфликти в региона (по-специално в Либия). Редица терористични нападения през 2015 г. временно парализираха туристическия сектор в страната.

Икономиката на Тунис отбеляза леко подобреие през 2018 г., като растежът на БВП се оценява общо на 2,5 %, след експанзия от 1,9 % през 2017 г. и почти нулев растеж през 2015 г. и 2016 г. Безработицата е стабилна на равнище от около 15,5 %, а инфляцията достигна най-високото равнище за десетилетието от 7,8 % през юни 2018 г., за да приключи годината с 7,5 %. Възстановяването на туризма и добрите резултати по отношение на износа бяха изцяло компенсирани от покачването на цените на петрола и обезценяването на тунизийския динар, което доведе до дефицит по текущата сметка в размер на 11,2 % от БВП в края на 2018 г. (спрямо 10,2 % в края на 2017 г.). Външният дълг се очаква да достигне общо около 85 % през 2018 г. Международните резерви достигнаха рекордно ниско равнище от 69 дни внос през септември, до незначително увеличение до около 80 дни внос по-късно през годината след емитирането на международни облигации и отпускането на заеми от международни финансови институции. Фискалният дефицит през 2018 г. се оценява на около 5,3 %, като надвишава първоначалната цел, очаквана от органите в размер на 4,9 %, докато публичният дълг се очаква да достигне около 72 % от БВП.

През юни 2013 г. Тунис сключи стендбай споразумение в размер на 1,75 милиарда щатски долара с МВФ. Споразумението приключи през 2015 г. През май 2016 г. управителният съвет на МВФ одобри 48-месечна програма на Разширения фонд за финансиране (РФФ) за Тунис в размер на 2,9 милиарда щатски долара (375 % от квотата) в подкрепа на програмата за икономически и финансови реформи на страната. Досега са отпуснати около 1,5 милиарда щатски долара след одобрението на програмата (юни 2016 г.) и четирите първи прегледа на програмите (юни 2017 г., март 2018 г., юли 2018 г. и септември 2018 г.). МВФ и тунизийските органи постигнаха споразумение на работно ниво относно петия преглед на програмите през април 2019 г. Тунис ще се възползва от шестия транш от плащанията в размер на 247 miliona щатски долара след одобрението на Изпълнителния съвет на МВФ на 12 юни 2019 г.

ЕС предостави на Тунис първа операция за МФП (МФП I) в размер на 300 miliona euro под формата на заеми между 2014 г. и 2017 г. През август 2015 г. органите на Тунис поискаха втора операция за МФП (МФП II), одобрена от съзаконодателите през юли 2016 г. и стартирана през октомври 2017 г., с първото плащане в размер на 200 miliona euro (от общо 500 miliona euro под формата на заеми). Вторият и третият транш (по 150 miliona euro всеки) зависят от изпълнението на редица икономически и социални мерки на политиката, насочени

към подобряване на ефикасността и справедливостта на данъчната система, укрепване на системата за социална сигурност на страната, насърчаване на заетостта и стимулиране на частните инвестиции. Впоследствие вторият транш беше отпуснат през юни 2019 г., а третият транш се очаква да бъде изплатен до края на 2019 г.

2.2.5 Украйна

Икономиката на Украйна се върна към растежа след дълбоката рецесия през 2014—2015 г. Растежът на реалния БВП през 2018 г. се оценява на 3,2-3,3 %. Инфлацията се забави от 13,7 % през декември 2017 г. до 9,8 % през декември 2018 г., главно поради рестриктивната парична политика на централната банка. Салдото по текущата сметка на Украйна нарасна през 2018 г. до 3,6 % от БВП под влиянието на бързо увеличаващия се внос и изплащането на дивиденти, частично компенсирано от увеличаване на паричните преводи от страна на украински граждани, работещи в чужбина. Публичните финанси бяха консолидирани през последните години: дефицитът по консолидирания държавен бюджет през 2018 г. беше 2 % от БВП, а съотношението на държавния дълг намаля до 61 % от БВП в края на годината. Връщането на държавния дълг обаче продължава да бъде основното краткосрочно предизвикателство пред украинската икономика.

През 2014—2017 г. ЕС отпусна общо 2,8 милиарда евро чрез три последователни програми за МФП за Украйна под формата на нисколихвени заеми. Последният транш по третата програма за МФП беше отменен през януари 2018 г., тъй като Украйна не беше изпълнила всички условия преди изтичането на срока на тази програма. След ново искане от страна на украинските органи, Комисията предложи четвърта програма за МФП в размер до 1 милиард евро през март 2018 г., тъй като Украйна изпълни икономическите и политическите критерии, необходими за възползване от програма за МФП, включително наличието на недостиг на външно финансиране и предизвикателство при изплащането на публичния дълг. Също така беше счетено, че една нова МФП би стимулирала Украйна да поддържа своя импулс за реформи, с плащания, свързани с осъществяването на реформи.

Европейският парламент и Съветът приеха това предложение през юли 2018 г. През септември 2018 г. Комисията и Украйна подписаха МзР за определяне на специфични условия на политиката за програмата за МФП и СЗ. Първото плащане в размер на 500 милиона евро беше извършено през декември 2018 г., след като Украйна изпълни политическите условия, които обхващаха борбата с корупцията, управлението на публичните финанси, управлението на държавните дружества и приватизацията на малки дружества. Вторият транш (още 500 милиона евро) се очаква да бъде изплатен през 2019 г., ако са изпълнени съответните условия.

Подкрепата на ЕС за Украйна е неразделна част от международния финансов пакет. Успоредно с новата програма на ЕС за МФП, МВФ договори, и в края на 2018 г. подписа, нова програма (14-месечно стендбай споразумение) в размер на 3,9 милиарда щатски долара за Украйна, при условие че бъдат изпълнени редица условия. Първото плащане в размер на 1,4 милиарда щатски долара бе извършено през декември 2018 г. В същото време, Световната банка одобри основана на политиката гаранция, която ще позволи на Украйна да заеме до 1 милиард щатски долара на международните пазари. От тази сума, Украйна събра 400 милиона щатски долара през декември 2018 г.

2.3 Преглед на реформите, подпомагани с операции за МФП

Критериите за структурни реформи в МзР очертават набор от мерки, които държавата бенефициер трябва да предприеме, за засилване на своята

макроикономическа и финансова стабилност и за осигуряване на по-голяма устойчивост на платежния си баланс.

За програмите за МФП, изпълнени през 2018 г., договорените условия се различават по количество и вид за източните и южните съседни държави. В източните съседи най-честите условия засягат подобряването на управлението в публичния сектор, борбата срещу корупцията и изпирането на пари и подобряването на бизнес климата. 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 защита, мрежата за социална закрила и трудовия пазар. Повече подробности са дадени в таблица 1.

Таблица 1: Преглед на реформите, подкрепени от текущи операции за МФП [цифрите се отнасят до броя на условията]

	Борба против корупцията					Мрежа за социална закрила и трудов пазар		Друго
Управление от страна на публичния сектор	изпирането на пари	Енергийен сектор	Стопанска среда	Финансов сектор				
Тунис II	5	0	0	2	1	6	1	
Йордания II	6	0	0	0	0	4	1	
Молдова	5	6	5	7	5	0	0	
Грузия III	3	0	0	3	2	3	0	
Украина IV	4	6	1	2	2	3	0	
Южно съседство	11	0	0	2	1	10	2	
Източно съседство	12	12	6	12	9	6	0	

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 публични системи за финансово управление, 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. Специално внимание се обръща и на функционирането, независимостта и работните програми на външните одиторски институции, както и на ефективността на техния контрол. Разглеждат се също така процедурите за възлагане на обществени поръчки на централно равнище.

През 2018 г. Комисията направи оперативна оценка на Украина в подготовка на новата операция за МФП. Оценката беше завършена през септември 2018 г. и заключи, че процедурите в Украина предоставят достатъчно гаранции, за да позволят предвидената операция за МФП да продължи. В оперативната оценка, предхождаща новата операция за МФП в Грузия, извършена през септември 2017 г., се стига до заключението, че въпреки наличието на някои слабости,

настоящият статут на грузинските административни и финансови потоци е подходящ за управлението на операция за МФП.

3.2 Последващи оценки

В съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент на ЕС и съответните решения за МФП, Комисията провежда *последващи оценки*⁶ след приключване на програмите за МФП, за да оцени тяхното въздействие. Основните цели на тези оценки са:

- i. за анализ на въздействието върху икономиката на държавата бенефициер, и по-конкретно върху устойчивостта на нейната външна позиция;
- ii. за оценка на добавената стойност от действията на ЕС.

Работните документи на службите на Комисията относно *последващите* оценки на операциите за МФП I и МФП II за Украйна и операцията за МФП I за Йордания бяха завършени и публикувани през август 2018 г. През 2018 г. Комисията също така започна *последваща* оценка на операцията за МФП, предоставена на Киргизката република през 2015—2016 г. Докладът на външните изпълнители беше завършен през февруари 2019 г., а придружаващият работен документ на службите на Комисията, изготвен от Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“, ще бъде завършен и публикуван до средата на 2019 г.

И накрая, през 2018 г. Комисията също започна и *последващи* оценки на операциите за МФП II за Грузия и МФП I за Тунис. Очаква се докладите на външните изпълнители относно тези *последващи* оценки и придружаващите работни документи на службите на Комисията да бъдат завършени и публикувани през 2019 г.

3.2.1 МФП I и МФП II за Украйна

В *последващата* оценка на операциите⁷ по МФП I и МФП II на Украйна се стигна до заключението, че основната добавена стойност на двете програми е мобилизирането на значителна финансова помощ, спешно необходима от държавата, с темп и в мащаб, на които не могат да отговорят отделните държави членки.

Макрофинансовата помощ се оказа от решаващо значение за предотвратяване на по-задълбоченото свиване и в крайна сметка проправи пътя за икономическото стабилизиране на Украйна, включително чрез насърчаване на важни структурни реформи в управлението на публичните финанси, борбата с корупцията, енергийната политика, преструктурирането на финансовия сектор и социалната политика. Освен това програмите за МФП добавят стойност чрез техния ефект на сигнализиране на населението и гражданското общество, както и техния ефект на повишаване на доверието за частния сектор. Операциите, както пряко, така и косвено, помогнаха за подобряване на устойчивостта на държавния дълг на Украйна, поради по-дългия падеж и по-ниските лихвени проценти на МФП. Операциите бяха катализатор за допълнителна двустранна донорска подкрепа и повишиха доверието на инвеститорите. МФП имаше и положително социално въздействие в Украйна чрез укрепване на мрежата за социална сигурност, и в по-

⁶ Всички *последващи* оценки са на разположение на уебсайта на Комисията:

https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en

⁷ https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/ex-post-evaluation-mfa-operations-ukraine_en

общ план, чрез овладяване на кризата и предотвратяване по този начин на по-висок ръст на безработицата и по-голяма загуба на доходи на домакинствата.

По принцип, беше установено, че тази операция за МФП е изцяло приведена в съответствие с основните принципи и мерки, предприети във външните действия на ЕС по отношение на Украйна. Съгласно оценката, могат да бъдат подобрени публичната видимост и осведомеността относно специфичните условия, свързани с програмите за МФП.

3.2.2 МФП I за Йордания

В *последващата* оценка⁸ се заключава, че програмата е от значение за икономическите предизвикателства на Йордания и е в съответствие с приоритетите на ЕС. Тя помогна на страната да отговори на непосредствените външни и фискални финансови нужди и допринесе за поддържане на икономическата стабилност чрез преодоляване на структурните слабости. Тя също така показва, че МФП I е била ефективна за постигането на нейните цели: след приключване на програмата дефицитът по текущата сметка и бюджетните дефицити бяха значително по-малки, докато резервите в чуждестранна валута бяха попълнени, което спомогна за стабилизирането на външната и фискалната позиция на Йордания. При все това, въпреки горепосочените резултати, през 2016 г. страната иска нови програми на МВФ и МФП и също така се обърна към други кредитори, за да покрие нуждите си от външно финансиране, които нараснаха след ескалирането на конфликтите в Сирия и Ирак през 2016 г. и продължаващата криза с бежанците.

Операцията за МФП I беше изпълнена ефективно и в тясно сътрудничество с йорданските органи, МВФ и Световната банка, което позволи на ЕС да се възползва от експертния опит на партньорските институции. Беше установено, че операцията е в съответствие с други политики или инструменти на ЕС, и по-специално с инструмента за бюджетна подкрепа. Тя предостави добавена стойност за ЕС, тъй като позволи на съседните държави с нарастващо геополитическо значение да се справят по организиран начин с неотложните икономически и социални въпроси, като например потоците от бежанци. Поради по-дългия си падеж и по-ниските лихвени проценти, МФП I направи ясен принос за устойчивостта на държавния дълг на Йордания и за повишаването на доверието в икономиката на страната.

Оценката показва, че програмата за МФП I има положително социално въздействие. Тя спомогна за запазване на макроикономическата стабилност и подкрепи паричната единица на Йордания и нейния курс спрямо щатския долар, като по този начин защити стандарта на живот на населението на Йордания. Тя също така подсили мрежата за социална сигурност и защити най-увязвимите от въздействието на премахването на енергийните субсидии.

В оценката също така се посочва необходимостта от по-тясно сътрудничество с органите, както и допълнителни насоки по оперативните въпроси за премахване на риска от забавяне. В този контекст и ако страната иска това, би било желателно предоставянето на техническа помощ за улесняване и по-ефективно управление на изпълнението на реформите. И накрая, видимостта и възприемането от обществеността на тази намеса на ЕС могат да бъдат подобрени чрез проактивни

⁸ https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/ex-post-evaluation-mfa-operations-jordan_en

усилия за комуникация с по-широва аудитория относно потенциалните ползи от конкретни реформи, подкрепяни чрез програмата за МФП.

3.2.3 МФП за Киргизката република

В *последващата* оценка, извършена от външни изпълнители, на извънредната МФП на ЕС за Киргизката република през периода 2015—2016 г. се стига до заключението, че като цяло МФП от ЕС е била значима, последователна, ефективна и ефикасна.

Добавената стойност на ЕС беше най-очевидна в засиленото настъчаване на структурните реформи в няколко приоритетни области. Условията за МФП като цяло допълват многобройните действия, които вече са предприети от ключови международни донори като МВФ, които засилиха обосновката за някои коригиращи мерки и необходимостта от бързо постигане на напредък в реформите в целевите сектори. Беше установено, че операцията за МФП е съгласувана с други външни действия на ЕС по отношение на Киргизстан, включително програми за бюджетна подкрепа. Тя също така послужи за важни политически цели в киргизкия контекст, а действителното изплащане на МФП вероятно е оказало значително положително въздействие върху двустранните политически отношения. В доклада се заключава, че размерът и формата на помощта са били адекватни. Важен атрибут на МФП на ЕС спрямо алтернативни източници на финансиране бяха неговите условия за големи отстъпки, които са свързани с елемент на безвъзмездни средства и кредити с дълъг падеж и много ниски лихвени проценти. Накрая, в доклада се потвърждава, че въпреки че операцията за МФП не е била предназначена за пряко настъчаване на социалната реформа, тя е предоставила на ЕС (увеличено) влияние за предотвратяване на приемането на различни оспорвани закони, по-специално законите срещу ЛГБТИ (лесбийки, гейове, бисексуални, трансполови и интерсексуални лица) и законите за „чуждестранни агенти“.

В същото време в доклада се твърди, че продължителният процес на договаряне, характерен за този инструмент за МФП⁹, е довел до забавяне на плащанията и до известна степен е намалил добавената стойност на ЕС. Счита се, че тези закъснения са се отразили неблагоприятно на степента на осведоменост/видимостта на операцията. Въпреки това графикът на плащанията през периода юни 2015 г. — април 2016 г. все още е бил актуален, поради икономическите трудности, пред които е изправена Киргизката република по времето след руската криза.

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 МФП¹⁰ от 2013 г. помощта се определя като такава с макроикономически и финансов

⁹ Комисията прие предложението през декември 2011 г., но одобренето на съзаконодателите беше отложено за октомври 2013 г. Операцията бе изплатена изцяло на два транша, през 2015 г. и 2016 г., поради забавления до голяма степен извън контрола на ЕС.

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.). Тя е на разположение на адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=EN>

характер и ясно се казва, че тя има за цел „възстановяването на устойчиво външно финансиране за отговарящите на критериите държави и територии, 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.“

В съответствие с принцип 6, буква а) от същата съвместна декларация „предварително 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 наблюдава изпълнението на тези политически предварителни условия заедно с Европейската служба за външна дейност и всяко плащане зависи от тяхното изпълнение.

През 2018 г., като част от законодателния процес за новите предложения за МФП III за Грузия и МФП IV за Украйна (и по време на процеса на одобрение на предложението за Молдова през 2017 г.), Комисията по външни работи на Европейския парламент (AFET) предложи редица изменения на предложението на Комисията, което доведе до по-продължителен процес на вземане на решения както за Грузия, така и за Украйна. Тази тенденция за въвеждане на изменения в одобрения образец на Съвместната декларация от 2013 г. можеше да застраши основната цел на МФП, която е предоставяне на подкрепа за платежния баланс при кризисна ситуация, когато тя е най-необходима (факт, който беше посочен и в специалния доклад на Европейската сметна палата (ЕСП) относно помощта на ЕС за Тунис през 2016 г.).

Вследствие на констатациите на ЕСП, Комисията, както и през предходните години, продължи да работи със съзаконодателите за проучване на начините 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, заложени в Съвместната декларация на Европейския парламент и на Съвета относно МФП от 2013 г.

През 2018 г. Комисията остана изцяло ангажирана с практическото прилагане на принципа на равно третиране на Европейския парламент и на Съвета в съответствие с член 9 от рамковото споразумение за отношенията между Европейския парламент и Европейската комисия чрез споделяне на информация относно МФП с Комисията по международна търговия (INTA) в рамките на споразумението за обмен на информация от 2017 г. между Комисията по международна търговия и ГД „Икономически и финансови въпроси“.

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. Като част от средносрочния преглед на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г., следователно, Комисията предложи укрепването на МФП като инструмент за макрофинансова подкрепа и съответно увеличаването на годишния капацитет за отпускане на средства по МФП от 500 miliona euro на 2 miliarda euro. Това беше одобрено от съзаконодателите.

На 2 май 2018 г. Комисията прие Съобщение относно многогодишната финансова рамка (МФР) след 2020 г. По отношение на външните действия на ЕС, налице са планове за значително рационализиране на съществуващите инструменти, за да може по-добре да се оповестява какво прави ЕС, да се избягват припокривания, да се оправят процесите и да се повиши ефикасността и допълняемостта, като същевременно се показва 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 за МФП ще бъде покрито от новата гаранция за външни дейности, която предстои да бъде създадена в рамките на NDICI, която ще включва съществуващия Гаранционен фонд за външни дейности. Комисията предложи общият обем на операциите в рамките на гаранцията за външни дейности да достигне 60 милиарда евро, от които 14 милиарда евро са заделени за отпускане на заеми за МФП, обезпечени при ставка от 9 %, както е понастоящем. Това е в съответствие с годишния обем на заеми в размер на 2 милиарда евро за МФР, договорен в средносрочния преглед на многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г., което потвърждава високата европейска добавена стойност и високата степен на ливъридж на инструмента. 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

2019 г. ще се характеризира с прилагането на текущи операции за МФП, както е описано по-горе. Те включват изплащането на последните траншове по МФП II за Йордания, МФП II за Тунис, МФП III за Грузия и МФП IV за Украйна, както и започване на изплащането на операцията за Молдова, при условие че са изпълнени необходимите условия.

Общийт размер на плащанията по заеми за МФП се очаква да възлезе на 960 miliona euro през 2019 г., което представлява нарастване в сравнение с 515 miliona euro през 2018 г. В таблица 2 е представен преглед на поетите задължения и плащанията на МФП под формата на безвъзмездни средства за 2017 г., 2018 г. и (предварителни данни) за 2019 г. Прогнозата за 2019 г. е предварителна и включва само операции за МФП, за които има взето прието решение от съзаконодателите.

Накрая, в съответствие с поети по-рано ангажименти, през 2019 г. Комисията допълнително ще проучи потребностите от финансиране на отговарящите на условията държави, които понастоящем се ползват от програма на МВФ, (по-специално Йордания, Тунис и Украйна) и ако е целесъобразно, ще предложи допълнителни операции за МФП за тези държави.

**Таблица 2: Пости задължения и плащания за безвъзмездни средства за МФП, извършени
плащания по заеми за МФП за периода 2017—2019 г. (в евро)**

	2017 г.	2018 г.	2019 г. (временни дани)
Бюджетни кредити за пости задължения в бюджета	45 828 000	42 086 000	27 000 000
Оперативни оценки, проучвания на публичните разходи и финансата отчетност (ПРФО), последващи оценки	223 715	408 677	
МФП II за Грузия (прието решение)		10 000 000	
МФП за Молдова (прието решение)	40 000 000		
Други възможни операции за МФП			
Пости задължения, общо	40 223 715	10 408 677	ПРЕДСТОИ ДА СЕ ОПРЕДЕЛИ 0
Неизразходвани разпределени бюджетни средс	5 604 285	31 677 323	27 000 000
Бюджетни кредити за плащания в бюджета	45 828 000	42 086 000	27 000 000
Оперативни оценки, проучвания на публичните разходи и финансата отчетност (ПРФО), последващи оценки	324840. 36	102 133	304 949
МФП за Грузия (прието решение)	10 000 000		
МФП II за Грузия (прието решение)*		5 000 000	5 000 000
МФП за Молдова (прието решение)			20 000 000
Други възможни операции за МФП			
Плащания, общо	10 324 840	5 102 133	ПРЕДСТОИ ДА СЕ ОПРЕДЕЛИ 25 304 949
Неизразходвани разпределения за плащания на безвъзмездни средства	35 503 160	36 983 867	1 695 051
Изплащания на заеми за МФП			
МФП за Грузия (прието решение)	13 000 000		
МФП II за Грузия (прието решение)		15 000 000	20 000 000
МФП I за Тунис (прието решение)	100 000 000		
МФП за Киргизката република (прието решение)			
МФП III за Украйна (прието решение)	600 000 000		
МФП II за Тунис (прието решение)	200 000 000		300 000 000
МФП II за Йордания (прието решение)	100 000 000		100 000 000
МФП за Молдова (прието решение)			40 000 000
МФП IV за Украйна (прието решение)		500 000 000	500 000 000
Други възможни операции за МФП			
Изплащания на заеми за МФП, общо	1013 000 000	515 000 000	ПРЕДСТОИ ДА СЕ ОПРЕДЕЛИ 960 000 000