

Брюксел, 7.7.2020 г.
COM(2020) 296 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2019 г.

{SWD(2020) 125 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2019 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

1	ВЪВЕДЕНИЕ	3
2	ПРОГРАМИ ЗА МАКРОФИНАНСОВА ПОМОЩ ПРЕЗ 2019 Г. ().....	4
2.1	Общ преглед.....	4
2.2	Отделни програми за МФП в държавите бенефициери през 2019 г.	6
2.2.1	<i>Тунис</i>	6
2.2.2	<i>Йордания</i>	7
2.2.3	<i>Молдова</i>	8
2.2.4	<i>Грузия</i>	9
2.2.5	<i>Украйна</i>	10
3	ГАРАНТИРАНЕ НА НАДЛЕЖНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ МФП: ОПЕРАТИВНИ ОЦЕНКИ, ПОСЛЕДВАЩИ ОЦЕНКИ И ОДИТИ	11
3.1	Оперативни оценки	11
3.2	Последващи оценки	12
3.2.1	МФП I за Тунис	12
3.2.2	МФП II за Грузия:	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	16
5.1	Използване на МФП за партньорите, обхванати от политиките за разширяване и съседство, в контекста на извънредното положение във връзка с COVID-19.....	16

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2019 г. ⁽¹⁾

1 Въведение

Макрофинансовата помощ, или МФП, представлява финансов инструмент на ЕС ⁽²⁾ за държави партньори, които са изправени пред кризи на платежния баланс. МФП спомага за укрепването на макроикономическата и финансовата стабилност в държави, съседни или географски близки до ЕС, като същевременно насърчава прилагането на структурните реформи. Предпоставка за нейното отпускане е наличието на програма за коригиране на отпусканите средства и за реформи в съответната държава, съгласувана с Международния валутен фонд (МВФ), като помощта от ЕС представлява допълнение към този вид програми. Чрез облекчаване на натиска за справяне с проблемите с платежния баланс, държавата партньор може наред с другото да увеличи фискалното си пространство, да подобри устойчивостта на дълга си и да получи помощ при съсредоточаване на вниманието върху необходимите реформи. Чрез изглаждане на пътя на макроикономическо приспособяване, програмите за МФП могат да допринесат за социалното развитие, като осигуряват на държавата повече време и обхват да се справи с първопричините за кризата.

МФП най-често се предоставя под формата на заеми, като Комисията заема необходимите средства на капиталовите пазари и на свой ред ги предоставя на държавата бенефициер или в определени случаи, се предоставя като безвъзмездни средства, финансирани от бюджета на ЕС, или комбинация от заеми и безвъзмездни средства.

МФП се отпуска на части и само ако са изпълнени конкретни критерии за структурна реформа. Това стои в основата на прилагането на стабилни мерки за коригиране на отпусканите средства и за реформи, насочени към възстановяване на икономиката на държавата бенефициер до дългосрочна устойчивост. Тя е обвързана също така със зачитането на правата на човека, правовата държава и наличието на ефективни демократични механизми в държавата бенефициер. 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 ⁽³⁾. Това се подкрепя от констатациите на няколко независими последващи оценки на завършени програми за МФП ⁽⁴⁾.

¹ Настоящият доклад се основава на информация, налична към май 2020 г.

² Правното основание за макрофинансовата помощ за държави извън ЕС, различни от развиващите се държави, са членове 212 и 213 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

³ МФП също така допълва други външни действия или инструменти на ЕС, насочени към съседните държави, включително бюджетната подкрепа. Докладът за бюджетната подкрепа за 2019 г. е на

За разлика от други външни финансови инструменти на ЕС, МФП не предоставя редовна, програмируема финансова подкрепа. Поради тази причина в рамките на МФР за периода 2021—2027 г. конкретните програми за МФП ще продължат да се задействат въз основа на отделни ad-hoc решения. Те се ръководят от обикновената законодателна процедура, според която за всяка програма се изисква одобрението на Европейския парламент и на Съвета.

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

2 ПРОГРАМИ ЗА МАКРОФИНАНСОВА ПОМОЩ ПРЕЗ 2019 Г. ⁽⁵⁾

2.1 Общ преглед

2019 г. се характеризира с успешното завършване на програмите за МФП в Йордания и Тунис, като през годината Комисията отпусна последните вноски и по двете програми. Наблюдаваше се също така нов напредък при изпълнението на продължаващата програма за МФП в Молдова, чието изпълнение беше значително забавено, както и напредък при изпълнението на програмата за МФП в Украйна, която впоследствие беше успешно завършена през май 2020 г. През септември 2019 г. Комисията предложи нова програма за последващи действия за МФП в Йордания, която впоследствие беше приета от съзаконодателите през януари 2020 г.

Състоянието на изпълнение на програмите за МФП е следното:

- **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 заеми ⁽⁶⁾, които да бъдат отпуснати на три транша. Меморандумът за разбирателство и споразумението за заем влязоха в сила през август 2017 г. Първият транш в размер на 200 милиона евро по програмата за МФП II беше отпуснат на 25 октомври 2017 г. Вторият транш в размер на 150 милиона евро беше отпуснат на 24 юни 2019 г., а третият и последен транш в размер на 150 милиона евро — на 30 октомври 2019 г.

разположение на адрес: https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2019-10/budget_support_trends_and_results_2019.pdf

⁴ 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

⁶ 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).

- **МФП II за Йордания:** На 14 декември 2016 г. съзаконодателите приеха решение ⁽⁷⁾ за предоставяне на допълнителна макрофинансова помощ за Йордания (МФП II) в размер до 200 милиона евро, изцяло под формата на заеми, като последващо действие на програмата на стойност 180 милиона евро, приключила през 2015 г. Меморандумът за разбирателство между ЕС и Йордания беше подписан на 19 септември 2017 г. Първият транш в размер на 100 милиона евро беше отпуснат на 17 октомври 2017 г., а второто и последно отпускане на средства беше на 3 юли 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, споразумението за заем и споразумението за отпускане на безвъзмездни средства между ЕС и Молдова влязоха в сила през януари 2018 г. Програмата за МФП обаче беше задържана от юни 2018 г. до юни 2019 г. поради неизпълнение на политическите предварителни условия. Впоследствие, след смяната на правителството през юни 2019 г. и подновените усилия за реформи, през октомври 2019 г. ЕС отпусна първия транш в размер на 30 милиона евро (20 милиона евро под формата на заем и 10 милиона евро под формата на безвъзмездни средства). Вторият транш може да последва през 2020 г., ако бъдат изпълнени всички условия. Програмата изтича през юли 2020 г.
- **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 тях 35 милиона евро ще бъдат предоставени като заеми, а 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 отпуснат през декември 2018 г., а вторият транш в размер на 25 милиона евро (20 милиона евро под формата на заеми и 5 милиона евро под формата на безвъзмездни средства) е планиран за изплащане през 2020 г., в зависимост от напредъка по отношение на изпълнението на останалите условия на политиката и при условие, че 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 меморандума за разбирателство и споразумението за заем от украинския парламент през ноември 2018 г. Първият транш в размер на 500 милиона евро беше отпуснат през декември 2018 г., а вторият и последен транш в размер на 500 милиона евро беше отпуснат през май 2020 г.

⁷ 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).

През 2019 г. бяха изплатени общо 430 милиона евро (420 милиона евро под формата на заеми и 10 милиона евро под формата на безвъзмездни средства). В приложения 1А и 1Б са предоставени повече данни за отпуснатите суми по държава и по регион в края на 2019 г.

2.2 Отделни програми за МФП в държавите бенефициери през 2019 г.

2.2.1 Тунис

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

През 2019 г. икономическият растеж остана понижен (при приблизително 1 %), след леко подобрение през 2018 г. (2,7 %) и слаб годишен ръст със средно 1,4 % в периода 2015—2017 г. Безработицата остана постоянно висока около 15 % през последното тримесечие на 2019 г. (с много по-високи нива сред жените и младежите), а през 2019 г. инфлацията беше средно 6,75 %, след като през юни 2018 г. достигна най-високата стойност за десетилетието — 7,8 %. Въпреки добрите резултати в областта на туризма, дефицитът по текущата сметка остава много висок (приблизително 10,3 % през 2019 г., макар и спаднал от 11,3 % през 2018 г.) и е ключов източник на уязвимост. Външният дълг продължи да расте и през 2019 г. (приблизително 88,7 % от БВП в края на третото тримесечие на 2019 г. спрямо 82,3 % в същия момент през 2018 г.). Разходите за обслужване на дълга продължават да нарастват и от 2010 г. насам текущата им стойност в динари почти се е утроила. През 2019 г. международните резерви слабо се възстановиха до около 110 дни внос в края на 2019 г., след рекордно ниското ниво от 69 дни внос през септември 2018 г. Фискалният дефицит достигна около 4,9 % от БВП през 2018 г. и се очаква слабо да намалее до 4,5 % в края на 2019 г. След големите увеличения, регистрирани през последните години, през 2019 г. се очаква публичният дълг да остане стабилен в размер около 77 % от БВП.

През юни 2013 г. Тунис за първи път сключи стендбай споразумение в размер на 1,75 милиарда щатски долара с МВФ. Споразумението приключи през декември 2015 г. На 20 май 2016 г. управителният съвет на МВФ одобри четиригодишна програма на Разширения фонд за финансиране за Тунис в размер на общо 2,9 милиарда щатски долара (375 % от квотата) в подкрепа на програмата за икономически и финансови реформи на страната. Досега са отпуснати 1,6 милиарда щатски долара след одобрението на програмата (юни 2016 г.) и петте прегледа (юни 2017 г., март 2018 г., юли 2018 г., септември 2018 г. и юни 2019 г.). Техническият обмен продължаваше, но програмата имаше ограничен напредък през последните месеци на годината, отчасти поради натоварения изборителен календар (законодателни и президентски избори) и продължителното сформирание на правителството. Разширеният фонд за финансиране в крайна сметка бе отменен през април 2020 г., когато Тунис поиска нова спешна помощ от МВФ по Инструмента за бързо финансиране за справяне с нуждите, произтичащи от избухването на пандемията от COVID-19.

ЕС предостави на Тунис първа програма за МФП (МФП I) в размер на 300 милиона евро под формата на заеми между 2014 г. и 2017 г. Втора програма за МФП (МФП II) беше поискана от тунизийските власти през август 2015 г. и

одобрена от Европейския парламент и Съвета през юли 2016 г. Условието на политиката на програмата бяха насочени главно към укрепване на управлението на публичните финанси и фискалната политика на Тунис, борбата срещу корупцията, системата за социална закрила, финансовото регулиране и пазара на труда, както и подобряването на бизнес климата. Първите 200 милиона евро под формата на заеми (от общо 500 милиона евро) бяха отпуснати през октомври 2017 г. След изпълнението на съответните условия за политиката, вторият и третият транш (по 150 милиона евро всеки) бяха изплатени през юли и ноември 2019 г., като по този начин програмата приключи успешно.

2.2.2 Йордания

Нестабилността в региона продължи да затруднява външните и фискалните позиции на Йордания. През първите три тримесечия на 2019 г. реалният БВП до голяма степен остана стабилен на равнище от около 2 % годишно. Това не беше достатъчно, за да предотврати ръст на безработицата, която през третото тримесечие на 2019 г. нарасна до 19,1 % спрямо 18,6 % за същото тримесечие на 2018 г. В края на 2019 г. инфлацията също се понижи значително, увеличавайки индекса на потребителските цени с 0,3 % в сравнение с 4,5 % през 2018 г. Напредъкът в областта на фискалната консолидация не беше запазен. През първите 11 месеца на 2019 г. общият бюджетен дефицит, включително чуждестранните субсидии достигна 4,5 % от БВП в сравнение с 3,5 % от БВП за същия период на 2018 г.

Брутният държавен дълг на Йордания се увеличи до 96,9 % от БВП в края на октомври 2019 г. в сравнение с 94,4 % от БВП в края на 2018 г. Външният държавен дълг в края на октомври 2019 г. възлизаше на 40,1 % от БВП. Около 73 % от външния държавен дълг на Йордания беше деноминиран в щатски долари, валута, към която е фиксирана йорданската валута, докато около половината от външния държавен дълг на Йордания се дължи на кредитори от официалния сектор.

Износът нарасна с 8,6 % в стойностно изражение, докато стойността на вноса спадна с 5,5 % през първите 10 месеца на 2019 г. В съчетание с увеличение на постъпленията от туризъм (9,9 %), това допринесе за значително намаляване на дефицита по текущата сметка до 3,4 % от БВП (или 4,8 % от БВП без безвъзмездните средства) през първите 9 месеца на 2019 г. от 9,3 % от БВП за същия период на 2018 г.

Условието за външно финансиране станаха по-неблагоприятни. Притокът на преки чуждестранни инвестиции продължи спада, наблюдаван през предходните години, достигайки нетни приходи от 473,1 милиона йордански динара през първите три тримесечия на 2019 г., в сравнение с нетни приходи от 542,5 милиона йордански динара за същия период на 2018 г. Тези нетни приходи от около 2 % от БВП за 2019 г. са малко по-ниски спрямо стойностите за съпоставимите с Йордания държави (Египет и Тунис). Това вероятно се дължи на комбинация от фактори като конфликта в Сирия, несигурността в региона, нарастващия държавен дълг, лошата бизнес среда и ниската конкурентоспособност на икономиката.

В края на ноември 2019 г. брутните резерви в чуждестранна валута (включително злато и специални права на тираж (СПТ)) възлизаха на 13,7 милиарда щатски долара (което се равнява на около 7½ месеца от вноса за една година), в сравнение с 12,5 милиарда долара в края на 2018 г.

Втората програма за МФП за Йордания (200 милиона евро под формата на заеми) беше отпусната през октомври 2017 г. (100 милиона евро) и през юли 2019 г. (100 милиона евро). Условието на политиката на програмата бяха насочени към укрепване на икономиката на Йордания в областта на управлението на публичните финанси, данъчната политика, мрежите за социална сигурност, образователната система и професионалното обучение, както и политиките на пазара на труда в страната за увеличаване на възможностите за заетост както за гражданите на Йордания, така и за сирийските бежанци, живеещи в Йордания.

След искане за нова програма за МФП от страна на йорданските власти, на 6 септември 2019 г. Комисията прие предложение за трета програма за МФП под формата на заеми в размер на 500 милиона евро. Европейският парламент и Съветът приеха предложението на 15 януари 2020 г. То предвижда изплащането на 300 милиона евро през 2020 г. и на 200 милиона евро през 2021 г., в зависимост от изпълнението на програмата.

На 30 януари 2020 г. МВФ и Йордания постигнаха споразумение на работно равнище за нова четиригодишна договореност по разширения фонд за финансиране за около 1,3 милиарда щатски долара. На 25 март 2020 г. Изпълнителният съвет одобри споразумението.

2.2.3 Молдова

През последните години Молдова премина през период на относителна икономическа стабилност, като продължи да се възстановява от банковата криза от периода 2014—2015 г. През 2019 г. БВП нарасна с 3,6% в реално изражение след значително забавяне през четвъртото тримесечие.

Инфлацията бързо се ускори през 2019 г. до 7,5% през декември (на годишна база). Очаква се обаче през 2020 г. тя да намалее към целта на Националната банка на Молдова от 5 % $\pm$ 1,5 %, тъй като влиянието на факторите, стимулиращи инфлацията през 2019 г., като хранителни продукти и ефекти от регулираните цени, ще намалее. След фискалната стабилизация в периода 2017—2018 г., през първата половина на 2019 г. фискалната ситуация се влоши поради набор от реформи, свързани с изборите, и прекъсване на външното финансиране. Въпреки това, след някои коригиращи мерки, приети през август 2019 г., бюджетният дефицит за 2019 г. достигна 1,5% от БВП.

През 2018 и 2019 г. дефицитът по текущата сметка значително се увеличи, като достигна 11,5% от БВП през третото тримесечие на 2019 г., спрямо 5,8% от БВП през 2017 г. Влошаването отразява силния растеж на неенергийния внос, подпомаган от увеличеното търсене на потребление. Търговският дефицит частично се компенсира от паричните преводи, които през 2019 г. възлизаха на около 15 % от БВП. През последните години преките чуждестранни инвестиции бяха ниски (около 2 % от БВП), но през 2019 г. значително се увеличиха поради емитирането на еврооблигации от голяма молдовска компания в селскостопанския сектор, регистрирана в Кипър. Нивото на резервите е много над целта, предвидена в програмата за МВФ, достигайки до 3,1 милиарда щатски долара в края на декември 2019 г. (което съответства на 5 месеца внос).

В резултат на кризата от 2014 г. Молдова поиска подпомагане от МВФ и през ноември 2016 г. МВФ одобри тригодишно споразумение по разширения кредитен инструмент и разширения фонд за финансиране на стойност 183 милиона щатски долара. През септември 2019 г. МВФ приключи четвъртия и петия преглед в рамките на разширения кредитен инструмент и разширения фонд за финансиране и

предостави 24 милиона СПТ (около 33,8 милиона щатски долара). Последният шести преглед на програмата приключи през март 2020 г.

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. Меморандумът за разбирателство включва 28 политически условия, насочени към пет области на реформи: управление на публичния сектор; управление и надзор на финансовия сектор; борба против корупцията и изпирането на пари; реформи в енергийния сектор и подобряване на бизнес климата и прилагане на задълбочените и всеобхватни зони за свободна търговия.

През юни 2018 г. отпускането на първия транш беше спряно след анулирането по непрозрачен начин на изборите за кмет на Кишинев. След смяната на правителството през юни 2019 г. и подновените усилия за реформи, включително изпълнението на останалите условия по меморандума за разбирателство, през октомври 2019 г. беше взето решение за отпускане на първия транш. До изпълнението на определени действия във връзка с политическите предварителни условия през 2020 г. е възможно да последва отпускане на втория транш, но най-вероятно не и на третия, тъй като програмата изтича през юли 2020 г.

2.2.4 Гruzия

Очаква се през 2019 г. реалният БВП на Грузия да се увеличи с 5,2 % поради вътрешното и външното търсене. Според изчисленията през 2018 г. бюджетният дефицит на сектор „Държавно управление“ се е увеличил от под 0,9 % от БВП до почти 3 % от БВП през 2019 г. по предварителни данни. Съотношението на държавния дълг към БВП на страната беше около 41 % през 2019 г., което представлява леко увеличение в сравнение с 40,4 % от БВП през 2018 г. През 2019 г. платежният баланс на Грузия се е подобрил значително, най-вече благодарение на нарастващия износ, което доведе до намаляване на дефицита по текущата сметка до около 3 % от БВП през първите три тримесечия на 2019 г. През последните години международните резерви на Грузия се увеличават и в края на 2019 г. възлизат на 3,5 милиарда щатски долара (покрытие на вноса за почти 4 месеца).

През април 2017 г. Грузия и МВФ постигнаха споразумение за разширена договореност в размер на 290 милиона щатски долара по разширения кредитен инструмент, чиято валидност беше удължена в края на 2019 г. с една година до април 2021 г. Програмата на Разширения фонд за финансиране (РФФ) напредва добре. Пет прегледа на програмата бяха завършени приблизително според първоначалното планиране. През декември 2019 г. МВФ и грузинските власти постигнаха споразумение на работно равнище относно петия преглед на програмата, което предостави на Грузия около 41,4 милиона щатски долара.

През юни 2017 г. Грузия поиска допълнителна МФП от ЕС⁸. През април 2018 г. Европейският парламент и Съветът приеха решението за новата МФП за до 45 милиона евро (10 милиона евро под формата на безвъзмездни средства и 35 милиона евро под формата на заеми). След влизането в сила на меморандума за

⁸ Първата и втората програми за МФП за Грузия бяха обещани на Международната донорска конференция в Брюксел, проведена през октомври 2008 г. Тези програми в размер на 46 милиона евро бяха изпълнени в периода 2009—2010 г. и 2015—2017 г.

разбирателство и придружаващите го споразумения през ноември 2018 г., през декември 2018 г. беше изплатен първият транш от 20 милиона евро (5 милиона евро под формата на безвъзмездни средства и 15 милиона евро под формата на заеми). 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), когато Грузия изпълни всички приложими политически условия. В допълнение към политическите предпоставки и добрия напредък по програмата за МВФ, някои специфични политически условия имат за цел укрепване на грузинската икономика в управлението на публичните финанси, финансовия сектор, социалната политика и политиката за пазара на труда, както и бизнес средата. При изпълнението на тези условия е отбелязан голям напредък, но то все още не е напълно завършено.

2.2.5 *Украйна*

След дълбоката рецесия от 2014 и 2015 г., когато БВП намаля с повече от 16 %, през 2016 г. икономиката на Украйна се върна към положителен растеж и от този момент нататък набира скорост. През третото тримесечие на 2019 г. реалният БВП нарасна годишно с 4,1 %. Въпреки че икономическото съживяване се ръководи от търсенето, брутно образуване на основен капитал остана на рекордно ниско ниво от около 17 % от БВП, много под нивото от над 25 % на групата на съпоставимите държави, което може да се очаква за държавите на този етап на развитие. Коефициентът на безработица намаля до 8,5 % през второто тримесечие на 2019 г., спрямо своя пик от 10,1 % в началото на 2017 г. Благодарение на годишния темп на растеж от 16,4 % през октомври 2019 г., което предполага реално увеличение с около 11 %, средната номинална заплата достигна еквивалента на около 430 щатски долара. Инфлацията на потребителските цени се забави значително от 14,1 % през януари 2018 г. до 4,1 % през декември 2019 г., като по този начин даде възможност на Националната банка на Украйна успешно да достигне своята средносрочна цел за ниво на инфлацията от 4 % до 6 % до края на 2019 г. През последните 5 години украинското правителство постигна значителен напредък при консолидирането на своите публични финанси. Общият фискален дефицит е намалял от 4,5% от БВП през 2014 г. на 2,0% през 2019 г. Общият държавен дълг е намалял от 80,9 % от БВП през 2016 г. на 50,3 % от БВП през 2019 г.

Икономиката на Украйна остана много отворена, въпреки че комбинираният обем на вноса и износа на стоки и услуги от 2015 г. насам намалява. Спадът на износа е по-изразен от този на вноса, което обяснява защо отрицателният баланс на стоки и услуги се е увеличил от 2,6 % от БВП до 8,5 % за същия период. Дефицитът по текущата сметка е много по-малък (1,9 % от БВП през 2017 г., 3,3 % през 2018 г. и приблизително 2,5 % през 2019 г.) благодарение на значителните и нарастващи потоци от чуждестранни приходи, генерирани предимно от парични преводи от чужбина. Притокът на преки чуждестранни инвестиции остана относително нисък и през 2019 г. достигна 2,8 милиарда щатски долара или 2,0 % от БВП. Въпреки това, портфейлните и други инвестиции, частни и държавни, бяха достатъчно стабилни, за да се гарантира, че общият баланс спрямо чуждестранните граждани е положителен, нараствайки до 2,7 милиарда щатски долара или 1,9 % от БВП през 2019 г. Украйна намали brutния си външен дълг от 129 % от БВП през 2015 г. до 79,5 % през 2019 г. Официалните резерви нараснаха от 17,8 милиарда щатски долара през юли 2018 г. до 25,3 милиарда долара през декември 2019 г., което се равнява на 4 месеца внос на стоки и услуги. Силният приток на външна ликвидност доведе до по-голямо търсене на украинската гривна, която поскъпна с 14,7 %

спрямо щатския долар през 2019 г. За да смекчи резервите на поскъпване и подкрепа, през 2019 г. Националната банка се намеси на валутния пазар и купи 7,9 милиарда щатски долара от местните банки спрямо 1,4 милиарда долара през 2018 г.

В периода 2014—2018 г. ЕС отпусна общо 3,3 милиарда евро за Украйна под формата на нисколихвени заеми по четири последователни програми за МФП. Настоящата програма за МФП в размер на 1 милиард евро под формата на заеми беше одобрена през юли 2018 г. Политическата условност на програмата е съсредоточена главно върху подобряването на управлението на публичните финанси, борбата с корупцията, както и върху реформите в държавните предприятия и социалните политики. Първият транш в размер на 500 милиона евро беше изплатен през ноември 2018 г. Програмата бе успешно завършена с втория и последен транш в размер на 500 милиона евро, изплатен през май 2020 г.

През декември 2019 г. МВФ постигна споразумение на работно равнище относно нова програма за Украйна (тригодишен разширен кредитен инструмент в размер на 5,5 милиарда щатски долара). Освен това, през 2019 г. правителството емитира дълг в размер на 227,6 милиарда гривни на вътрешния първичен пазар, т.е. със 114 % повече в сравнение с 2018 г. при средна доходност, включително всички падежи (които намаляват от 19 % през януари до 11,6 % през декември). В същия период разходите за финансиране в щатски долари и евро също намаляват от 6,5 % на 3,7 % и от 4,5 % на 2,2 %.

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 2019 г. не бяха започнати оперативни оценки в контекста на нови програми за МФП. За новата програма на МФП III за Йордания ще се извърши оперативна оценка през първия семестър на 2020 г.

3.2 Последващи оценки

В съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент на ЕС и съответните решения за МФП, Комисията провежда последващи оценки⁹ след приключване на програмите за МФП, за да оцени тяхното въздействие. Основните цели на тези оценки са:

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

През 2019 г. работните документи на служителите по последващите оценки на програмата за МФП II за Грузия и програмата на МФП за Киргизска република бяха завършени и бяха публикувани през декември същата година. Обобщение на основните резултати от тези оценки беше представено и в годишния доклад за МФП за 2018 г. През 2019 г. Комисията получи и доклад на външните изпълнители относно последващата оценка на програмата за МФП I в Тунис. Съпътстващият работен документ на службите на Комисията, изготвен от генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ ще бъде завършен и публикуван през първата половина на 2020 г.

И накрая, през 2019 г. Комисията започна последващите оценки за третата програма за МФП за Украйна. Очаква се докладите на външните изпълнители относно тези последващи оценки и придружаващите работни документи на службите на Комисията да бъдат завършени и публикувани през 2020 г.

3.2.1 МФП I за Тунис

При последващата оценка на програмата за МФП I в Тунис (осъществена в периода 2014—2017 г.) беше заключено, че МФП на ЕС е била реализирана по уместен, съгласуван, ефективен и ефикасен начин.

В абсолютно изражение към момента на приемането ѝ, програмата за МФП за Тунис беше третата по големина програма за МФП от 2000 г. насам, съответстваща на около 0,5 % и 0,3 % от БВП съответно през 2015 и 2017 г. Между консултираните ключови заинтересовани страни беше постигнат консенсус, че увеличаването на МФП от първоначално предложените 250 милиона евро на 300 милиона евро е правилно решение. МФП беше предоставен под формата на заем от 300 милиона евро при силно концесионни условия, които не биха могли да бъдат получени на пазара. Въпреки че прилагането на МФП се забави, това забавяне не се отрази на нейната значимост предвид преобладаващите макроикономически условия и по-високите бюджетни нужди на тунизийската държава след терористичните атаки през 2015 г. и задълженията на страната за обслужване на дълга.

Следователно, размерът, формата и сроковете на програмата за МФП I бяха сметени за приложими и подходящи за нуждите от финансиране на Тунис. МФП оказва положително въздействие, макар и слабо, върху устойчивостта на дълга и осигури на тунизийските власти по-висока бюджетна възможност. Нейната обвързаност с условия е била уместна и в съответствие с приоритетите на страната,

⁹ 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

като е изиграла ключова роля за съсредоточаване на вниманието на властите върху реформите.

В оценката се заключава, че програмата е предоставила несъмнена добавена стойност на ЕС чрез облекчаване на натиска върху платежния баланс и увеличаване на фискалното пространство за държавните органи. Тя също така генерира финансови спестявания благодарение на концесионните лихви и по-дългите падежи на кредитите по МФП в сравнение с финансовите пазари. Програмата е разработена и изпълнена ефективно, в тясно сътрудничество с тунизийските власти и ключови международни партньори.

И накрая, в оценката се установява, че МФП I е оказала положително, макар и ограничено социално въздействие, както чрез поддържане на макроикономическите условия (за по-лесно коригиране и подпомагане на социалните разходи), така и чрез директни последици от обвързаността с условия. Това социално въздействие обаче до известна степен е ограничено поради непълното насочване към социалните разходи, въпреки че това е разгледано като част от политическата условност на програмата за МФП II.

3.2.2 МФП II за Грузия:

При последващата оценка на програмата за МФП II в Грузия (осъществена в периода 2015—2017 г.) беше заключено, че МФП на ЕС е била реализирана по уместен, съгласуван, ефективен и ефикасен начин.

МФП II беше последователна част от всеобхватен пакет от помощ на ЕС за Грузия, като отразява тясната координация на тази намеса. Добавената стойност на ЕС беше най-очевидна при стимулирането на процеса на структурна реформа в Грузия, тъй като обхващаше предизвикателствата пред реформата в страната. При оценката се установи, че някои допълнителни политически мерки в областта на здравеопазването и банковото дело също биха могли да бъдат от значение, но това трябва да бъде съчетано с необходимостта списъкът с условията на МФП да остане целенасочен. Мерките в тези области впоследствие бяха включени като политически условия в настоящата програма за МФП за Грузия, одобрена през 2018 г.

При оценката се стигна до заключението, че програмата за МФП е спомогнала за подобряване устойчивостта на държавния дълг на Грузия и е довела до значителни спестявания поради по-дългия падеж и по-ниските лихвени проценти на МФП. Програмата е разработена и изпълнена ефективно, и в тясно сътрудничество с грузинските власти, МВФ и Световната банка. Забавянето на приемането беше причинено от процедурни разногласия между съзаконодателите. При оценката обаче се установи, че този изключително дълъг график за одобрение на програмата не е довел до загуба на ефективност, тъй като от края на 2010 г. до юли 2014 г. и от средата на 2015 г. до април 2017 г. Грузия не е разполагала с програма за отпускане на средства от МВФ (предпоставка за предоставяне на МФП). Това би предотвратило изплащания от МФП, дори ако програмата вече е била одобрена.

И накрая, при оценката се установи, че МФП II като цяло е оказала положително социално въздействие. Тя е спомогнала за подобряване на качеството и ефективността на обществените здравни услуги, въпреки че напредъкът в тази област е неравномерен и се разглежда като част от свързаните с политиката условия на настоящата програма за МФП, одобрена през 2018 г. Програмата за

МФП също е спомогнала за улесняване на макроикономическите корекции и по този начин запазване на социалните разходи.

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 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 програмата за МФП Комисията и Европейската служба за външна дейност следят за изпълнението на тези политически предварителни условия и всяко отпускане на средства е обвързано с тяхното осъществяване.

През 2018 г., като част от законодателния процес за новите предложения за МФП III за Грузия и МФП IV за Украйна, Комисията по външни работи (AFET) на Европейския парламент предложи редица изменения, отнасящи се до политическите предварителни условия към предложението на Комисията, следвайки договорения образец на Съвместната декларация от 2013 г. В специалния доклад на Европейската сметна палата (ЕСП) относно помощта на ЕС за Тунис през 2016 г. се посочва, че продължителният процес на вземане на решение може да застраши основната цел на МФП, която е бързото предоставяне на подкрепа при кризисна ситуация във връзка с платежния баланс.

През 2019 г. и в началото на 2020 г., като част от законодателния процес за новото предложение за МФП III за Йордания, Европейският парламент и Съветът приеха предложението на Комисията (публикувано на 6 септември 2019 г.), което се основаваше на договорения шаблон на Съвместната декларация за 2013 г. Законодателният процес беше ефективен и даде възможност на Комисията да започне преговори за меморандума за разбирателство с йорданските органи още през януари 2020 г.

Комисията счита за важно инструментът за МФП да бъде основан на добре установени и широко споделени принципи и процеси на вземане на решения, които

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

всички институции спазват и с които се чувстват обвързани, при липса на формална правна основа за инструмента във всички програми.

Освен това геополитическото развитие, сигурността и икономическото развитие извън границите на ЕС подчертават необходимостта от по-силна, многостранна Европа. В отговор на тези предизвикателства една от шестте основни амбиции на новата комисия е да се засили ролята на Европа в света. Способността на ЕС да реагира бързо и ефективно, включително чрез инструмента за МФП, ще бъде от първостепенно значение за постигането на тази цел.

В този контекст и с оглед на бъдещето, очакваме през 2020 г. Комисията да извърши **мета-оценка** на програмите за МФП, реализирани в периода 2010—2020 г. При оценката ще се разгледат принципите и характеристиките на инструмента за МФП и ще се цели събирането на информация относно начина за подобряване на неговата приложимост, ефективност, ефикасност, добавена стойност и способност да изпълнява приоритетите на външната дейност на ЕС, както и на ежедневно управление на интервенциите на МФП. Комисията също така ще започне дискусия относно обхвата на инструмента за МФП, включително географското покритие на помощта и как тя взаимодейства с други външни политики на ЕС.

4.2 Бъдещо развитие: МФП в следващата многогодишна финансова рамка

Тъй като съседните на Съюза държави продължават да изпитват геополитическа и икономическа нестабилност, допълнително засилена от хуманитарната и икономическа криза от ескалиращото разпространение на коронавирус през 2020 г., необходимостта ЕС да предостави МФП вероятно ще остане висока и дори ще ескалира през следващите години. Като част от средносрочния преглед на многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. Комисията предложи укрепването на МФП като инструмент за макрофинансова подкрепа и увеличаването на годишния капацитет за отпускане на средства от 500 милиона евро на 2 милиарда евро. Това бе одобрено от Европейския парламент и от Съвета.

На 2 май 2018 г. Комисията прие Съобщение относно МФР за периода 2021—2027 г. По отношение на външните действия на ЕС Комисията предложи рационализиране на съществуващите инструменти, за да може по-добре да се оповестява какво прави ЕС, да се избягват припокривания, да се опростят процесите и да се повиши ефикасността и допълняемостта, като същевременно се показва по-ясно добавената стойност на ЕС. Предлага се няколкото инструмента от МФР за периода 2014—2020 г. да бъдат интегрирани в нов Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИСРМС). Конкретните програми 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 програми за МФП трябва да остане ясно разграничен. Поради това МФП ще продължи да се ръководи от обикновената законодателна процедура, според която се изисква Европейският парламент и Съветът да одобряват всяка конкретна програма.

Заемите за МФП ще бъдат гарантирани от новата гаранция за външна дейност (ГВД), която ще бъде създадена по ИСРМС. ГВД ще покрива гаранции в частния, суверенния и подсуверенния сектор („ЕФУР+“), заеми за МФП, както и външни заеми от ЕВРАТОМ. ГВД ще бъде подкрепена от новия общ фонд „Провизии“, който ще включва съществуващия Гаранционен фонд за външни дейности, както и

другите гаранционни фондове за вътрешни и външни дейности на ЕС. През май 2018 г. Комисията предложи общият обем на операциите в рамките на ГВД 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, които са изключително сериозно уязвими.

На 27 май 2020 г. Комисията представи **преразгледано предложение за МФР за периода 2021—2027 г.** както и за инструмент за спешно възстановяване на Европа („Следващо поколение ЕС“) в отговор на последствията от пандемията от COVID-19, възлизащи на 750 милиарда евро (по цени за 2018 г.). Във външната зона това би означавало допълнителни 16,9 милиарда евро (по текущи цени), от които 11,4 милиарда евро за ГВД и 5,5 милиарда евро за хуманитарна помощ. Предложената подкрепа ще увеличи тавана на ГВД от предложените по-рано 60 милиарда евро на 130 милиарда евро, което е повече от удвояване на потенциалния капацитет за гаранции от ЕФУР+ и заеми за МФП.

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

2020 г. ще се характеризира най-вече с прилагането на текущи програми за МФП, както е описано по-горе. Те включват отпускане на последния транш за МФП III за Грузия, както и останалите отпуснати средства по програмата на Молдова, при условие че са изпълнени необходимите условия. Освен това, в зависимост от бързината на преговорите относно меморандума за разбирателство, през 2020 г. могат да бъдат отпуснати и първите два транша за МФП III за Йордания.

5.1 Използване на МФП за партньорите, обхванати от политиките за разширяване и съседство, в контекста на извънредното положение във връзка с COVID-19

Епидемията от коронавирус се превърна в глобална пандемия, изискваща бърза и координирана глобална реакция за защита на хората, спасяване на човешки животи и справяне с икономическия спад.

В този контекст на 22 април 2020 г. Комисията прие предложение за пакет от МФП от 3 милиарда евро за 10 партньори, обхванати от политиките за разширяване и съседство, за да им помогне да ограничат икономическите последици от пандемията от коронавирус. Предложението оглави пакета „Екип Европа“ — стабилната и целенасочена стратегия за реакция на ЕС в подкрепа на усилията на партньорските държави за справяне с пандемията от коронавирус. Европейският парламент и Съветът приеха решението на 25 май 2020 г.

Като част от този пакет ЕС постигна съгласие заемите за МФП да бъдат разпределени, както следва: Република Албания (180 милиона евро), Босна и Херцеговина (250 милиона евро), Грузия (150 милиона евро), Хашемитско кралство Йордания (200 милиона евро), Косово (100 милиона евро), Република Молдова (100 милиона евро), Черна гора (60 милиона евро), Република Северна

Македония (160 милиона евро), Република Тунис (600 милиона евро) и Украйна (1,2 милиарда евро).

Този пакет от мерки за МФП и своевременното му приемане от Европейския парламент и от Съвета е важен пример за солидарността на ЕС към партньорските държави в момент на безпрецедентна криза.

В таблица 2 е представен преглед на поетите задължения, плащанията на МФП под формата на безвъзмездни средства и плащане по заеми за МФП за 2018 г., 2019 г. и (условно) за 2020 г. Очаква се общият размер на плащанията по заеми за МФП да възлезе на 860 милиона евро през 2020 г. (или на 3 860 милиона евро, ако средствата по решението от 25 май 2020 г. за предоставяне на МФП в контекста на пандемията от COVID-19 бъдат отпуснати в пълен размер през 2020 г.).

Таблица 2:

**Поети задължения и плащания за МФП под формата на безвъзмездни средства
и МФП под формата на отпуснати заеми за периода 2018—2020 г. (в евро)**

	2018 г.	2019 г.	2020 г. (временни данни)
Бюджетни кредити за поети задължения в бюджета	42 086 000	27 000 000	20 000 000
Оперативни оценки, проучвания на публичните разходи и финансовата отчетност (ПРФО), последващи оценки МФП II за Грузия (прието решение)	408 677 10 000 000	125 900 -	500 000 -
Други възможни програми за МФП Поети задължения, общо	10 408 677	125 900	Подлежи на уточняване 500 000
Неизразходвани разпределени бюджетни средства	31 677 323	26 874 100	19 500 000
Бюджетни кредити за плащания на безвъзмездни средства в бюджета	42 086 000	27 000 000	27 000 000
Оперативни оценки, проучвания на публичните разходи и финансовата отчетност (ПРФО), последващи оценки МФП II за Грузия (прието решение) МФП за Молдова (прието решение)	102 133 5 000 000 -	304 949 - 10 000 000	- 5 000 000 30 000 000
Други възможни програми за МФП Общ размер на плащанията	5 102 133	10 304 949	Подлежи на уточняване 35 000 000
Неизразходвани разпределения за плащания на безвъзмездни средства	36 983 867	16 695 051	-8 000 000 ¹¹
Отпускане на МФП под формата на заеми			
МФП II за Грузия (прието решение)	15 000 000	-	20 000 000

¹¹ Възможен дефицит на плащания, който би трябвало да бъде покрит (обикновено чрез преразпределяне) при отпускане на останалите два транша (с включен компонент за безвъзмездни средства) от програмата за МФП за Молдова.

МФП II за Тунис (прието решение)	-	300 000 000	-
МФП IV за Украйна (прието решение)	500 000 000		500 000 000
МФП II за Йордания (прието решение)	-	100 000 000	-
МФП за Молдова (прието решение)	-	20 000 000	40 000 000
МФП III за Йордания (прието решение)	-	-	300 000 000
Програми за МФП в контекста на кризата, свързана с COVID-19 (прието решение)			3 000 000 000
Отпусната МФП под формата на заеми, общо	515 000 000	420 000 000	3 860 000 000