



Съвет на  
Европейския съюз

Брюксел, 12 юли 2023 г.  
(OR. en)

11799/23

ECOFIN 771  
RELEX 886  
NIS 21  
MED 20  
COEST 439

### ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

---

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 11 юли 2023 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз

---

№ док. Ком.: COM(2023) 409 final

---

Относно: ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2022 г.

---

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2023) 409 final.

---

Приложение: COM(2023) 409 final



Брюксел, 11.7.2023 г.  
COM(2023) 409 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**  
**относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2022 г.**

{SWD(2023) 244 final}

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>1</b>	<b>ВЪВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>МАКРОИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ В ДЪРЖАВИТЕ ПАРТНЬОРИ.</b>	<b>3</b>
2.1	Източно партньорство.....	4
2.2	Южно съседство .....	5
2.3	Западни Балкани.....	6
<b>3</b>	<b>ОПЕРАЦИИ ЗА МАКРОФИНАНSOVA ПОМОЩ ПРЕЗ 2022 Г.</b> .....	<b>7</b>
3.1	Източно партньорство.....	9
	• Молдова: нова операция за МФП.....	9
	• Украйна: спешна МФП .....	9
	• Украйна: извънредна МФП.....	10
	• Украйна: МФП+ .....	11
3.2	Южно съседство .....	13
	• Йордания: МФП-III.....	13
	• Тунис: МФП ЗА COVID-19 .....	13
3.3	Западни Балкани.....	14
	• МФП за COVID-19 за Босна и Херцеговина.....	14
<b>4</b>	<b>ГАРАНТИРАНЕ НА НАДЛЕЖНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ МФП: ОПЕРАТИВНИ ОЦЕНКИ, ОЦЕНКИ И ОДИТИ</b> .....	<b>14</b>
4.1	Оперативни оценки .....	14
4.2	Оценки.....	15
<b>5</b>	<b>ОБЩИ ТЕНДЕНЦИИ, СВЪРЗАНИ С ИНСТРУМЕНТА ЗА МФП</b> .....	<b>17</b>
5.1	Функциониране на инструмента за МФП.....	17
5.2	МФП в многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. ....	18
<b>6</b>	<b>В ПЕРСПЕКТИВА — ОПЕРАЦИИТЕ ЗА МФП И БЮДЖЕТНАТА СИТУАЦИЯ ПРЕЗ 2023 Г.</b> .....	<b>19</b>

# ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно предоставянето на макрофинансова помощ за трети държави през 2022 г.<sup>(1)</sup>

## 1 ВЪВЕДЕНИЕ

Макрофинансовата помощ, или МФП, е финансов инструмент на ЕС<sup>(2)</sup> за държави партньори, които са изправени пред кризи с платежния баланс. От началото си през 1990 г. МФП спомага за подобряването на макроикономическата и финансовата стабилност в държави, съседни или географски близки до ЕС, като същевременно насърчава структурните реформи. Предпоставка за нейното отпускане обикновено е наличието на кредитно споразумение като непредпазна мярка, съгласувана с Международния валутен фонд (МВФ), при което помощта от ЕС представлява допълнение към това споразумение; от това предварително условие обаче беше направено изключение при определянето на извънредната подкрепа за Украйна след мащабното нашествие на Русия през февруари 2022 г. Облекчаването в известна степен на натиска върху държавата партньор за решаване на проблемите с платежния баланс ѝ дава по-голямо пространство за фискални действия, повишава способността ѝ устойчиво да обслужва дълга си и да съсредоточи вниманието си върху провеждането на необходимите реформи. Изглаждайки пътя за макроикономическо приспособяване, операциите за МФП могат да имат положително социално въздействие, като осигуряват на държавата повече време и обхват да се справи с първопричините за кризата.

МФП най-често се предоставя под формата на заеми, средствата за които Комисията заема на капиталовите пазари и на свой ред ги предоставя на държавата бенефициер при същите условия. В определени случаи МФП се предоставя под формата на безвъзмездни средства, финансирани от бюджета на ЕС. Понякога МФП може да се предоставя като комбинация от заеми и безвъзмездни средства.

МФП се отпуска на части и само ако са изпълнени всички конкретни критерии за структурна реформа, договорени със съответната държава. Това стои в основата на прилагането на стабилни мерки за икономическо приспособяване и реформи, насочени към справяне с първопричината за основната криза, укрепване на системите на публичните финанси и подкрепа за устойчив и приобщаващ растеж и за създаване на работни места. Освен това предварително условие за отпускане на МФП е съблюдаването от държавата бенефициер на ефективни демократични механизми, което включва наличието на многопартийна парламентарна система и спазването на принципите на правовата държава, както и зачитането на правата на човека от страна на държавата. 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 и на основните ценности на ЕС извън неговите граници. МФП е широко призната като ефективен инструмент за

---

<sup>1</sup> Настоящият доклад се основава на информация, налична към април 2023 г.

<sup>2</sup> Правното основание за макрофинансовата помощ за трети държави, различни от развиващите се държави, е член 212 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Член 213 от ДФЕС може да се използва като правно основание, когато третата държава има нужда от спешна финансова помощ.

реагиране в случай на кризи, който дава възможност на ЕС да се намесва по прозрачен и гъвкав начин и със значително влияние върху политиката<sup>(3)</sup>. Това показват и констатациите на няколко независими оценки на завършени операции за МФП<sup>(4)</sup>, както и последната метаоценка на операциите през последното десетилетие<sup>(5)</sup>.

След началото на необоснованата агресивна война на Русия срещу Украйна, 2022-ра се оказва изключителна година за МФП, тъй като този инструмент убедително доказва своята уместност и гъвкавост, като даде възможност на ЕС да предостави значителна краткосрочна финансова подкрепа на Украйна при извънредни обстоятелства, при което същевременно предостави подкрепа и на други съседни на ЕС държави, които са силно засегнати от отражението върху икономиката на тази война. Ето защо тези операции и тяхното отражение върху бюджета са сред основните въпроси, разгледани в настоящия годишен доклад.

Докладът за 2022 г. 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 операциите за МФП<sup>(6)</sup>. 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 МАКРОИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ В ДЪРЖАВИТЕ ПАРТНЬОРИ**

През 2022 г. икономическото развитие в съседните на ЕС държави и държавите, обхванати от процеса на разширяване, беше пряко и непряко засегнато от агресивната война на Русия срещу Украйна. Макар че държавите от Източното партньорство (ИП) бяха най-пряко засегнати от свързаните с войната външни ефекти, последиците бяха усетени и в държавите от южното съседство на ЕС и в Западните Балкани.

В държавите от ИП нахлуването в Украйна доведе до обезценяване на съответната валута и силен натиск върху цените на хранителните стоки и енергията. Доверието на потребителите и предприятията също беше сериозно засегнато, а значителните миграционни потоци в региона засилиха инфлационния натиск в някои държави. Република Молдова беше най-неблагоприятно засегната, тъй като инфлацията се повиши рязко (над равнищата в Украйна), а доверието на потребителите и предприятията се срина. За разлика от нея Армения и Грузия извлякоха ползи от значителните потоци от руски граждани и свързаните с тях финансови трансфери, както и от промяната в транспортните маршрути вследствие на войната.

---

<sup>3</sup> МФП също така допълва други външни действия или инструменти на ЕС за съседните държави и Западните Балкани, включително бюджетна подкрепа, за която са предоставени общо 1384 милиона евро безвъзмездни средства за регионите през 2022 г. Последният доклад за бюджетната подкрепа е на разположение на адрес: [https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-10/budget-support-trends-and-results-2022\\_en.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-10/budget-support-trends-and-results-2022_en.pdf)

<sup>4</sup> Всички оценки са на разположение на уебсайта на Комисията: [https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities\\_bg](https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_bg)

<sup>5</sup> COM(2023) 0016 final; Работен документ на службите на Комисията „Оценка на макрофинансовата помощ за трети държави (Метаоценка на операциите за периода 2010—2020 г.)“.

<sup>6</sup> Решение (ЕС) 2022/313; Решение (ЕС) 2022/1201; Решение (ЕС) 2022/1628; Решение (ЕС) 2022/2463; Решение (ЕС) 2022/563. Решение (ЕС) 2020/701; Решение (ЕС) 2020/33.

В южното съседство, въпреки като цяло слабата търговска експозиция, натискът прие формата на нарастващи цени на храните и намаляваща продоволствена сигурност (някои държави разчитат в голяма степен на Русия и Украйна за своя внос на пшеница — критична и силно субсидирана основна суровина), както и на увеличаващи се (макар и често силно субсидирани) цени на енергията. Въпреки това през 2022 г. всички държави от южното съседство — с изключение на Ливан — продължиха да се разрастват икономически.

В Западните Балкани устойчивото нарастване на цените на енергията, хранителните стоки и транспорта доведе до допълнително ускоряване на инфлацията, намалявайки реалния разполагаем доход на домакинствата и частното потребление. Смущенията в международните вериги на доставки и намаленото търсене поради по-ниските перспективи за растеж на основните търговски партньори, включително ЕС, допълнително утежняха икономическите перспективи и за трите региона, включително за износа и преките чуждестранни инвестиции, като по този начин изостриха съществуващите външни дисбаланси.

В настоящия раздел са разгледани регионалните предизвикателства, пред които са изправени съседните на ЕС държави и държавите от Западните Балкани, а в придружаващия работен документ на службите на Комисията е представена допълнителна оценка на икономическите резултати по държави.

## **2.1 Източно партньорство**

През 2022 г. обликът на икономическото развитие във всички държави от Източното партньорство беше зададен от войната на Русия срещу Украйна, докато последиците от пандемията постепенно избледняха. В икономическото развитие на тези държави обаче бяха отчетени съществени различия. От една страна, икономическото производство се срива (с около -30 % в Украйна) или се сви значително (спад от 4,7 % на БВП в Беларус и спад от 5,9 % в Молдова). Тези държави бяха засегнати или пряко (като Украйна страда от бруталната агресивна война на Русия и нейните опустошителни хуманитарни, социални и икономически последици, включително чрез сериозна загуба на физически капитал и разрушаване на инфраструктурата, както и значителен брой международни и вътрешни бежанци), или поради разпространение на ефектите, което подкопа доверието на потребителите и инвеститорите. От друга страна, икономическата активност в трите държави от Кавказкия регион достигна впечатляващи висоти. За Армения и Грузия, чийто ръст на БВП е съответно 12,6 % и 10,1 %, това е следствие от притока на руски граждани и предприятия след началото на руската агресивна война и съпътстващия скок на финансовите трансфери. Азербайджан (с растеж на БВП от 4,6 %) също извлече полза от по-високите финансови потоци от Русия и положителните ефекти, свързани с условията на търговия, за по-високи цени на енергията, както и от продължаващия процес на възстановяване след пандемията.

През 2022 г. високата инфлация — в много случаи на невиджани от десетилетия равнища — остана обща характеристика на държавите от Източното партньорство. В средата на годината ръстът на потребителските цени достигна своя връх (достигайки двуцифрени стойности във всички държави) в резултат на ценовия шок (по-конкретно във връзка с храните и енергията), свързан с агресивната война на Русия срещу Украйна и отслабването на местните валути непосредствено след началото на конфликта. Значителните миграционни потоци в региона също засилиха инфлационния натиск в някои от държавите. За да овладеят инфлацията, през 2022 г. централните банки продължиха усилията си за затягане на паричната

политика, въпреки че темпът на покачване на лихвените проценти се забави значително към средата на годината, следвайки стабилизирането на световните цени на суровините и на местните валути.

Извличайки полза от високата икономическа активност, през 2022 г. трите държави от Кавказкия регион отчетоха стабилни фискални резултати, като бюджетните дефицити спаднаха под целевите стойности и същевременно съотношенията на консолидирания държавен дълг към БВП намаляха значително. От друга страна, на фона на резките увеличения на разходите — по-специално на разходите за отбрана — и срива на приходите от засегнатата от войната национална икономика, Украйна отчете огромен бюджетен дефицит, който беше финансиран основно от международни партньори, най-вече от ЕС. Във външен аспект също се наблюдаваха разнопосочни тенденции. Трите държави от Кавказкия регион отчетоха силен ръст в търговията, отчасти свързан с предизвиканите от войната промени в транспортните маршрути, а също и със скока на световните цени на енергията в случая на Азербайджан. За разлика от тях, търговията в Украйна се срива поради разрушаването на основния капитал от Русия и руските блокади на ключови търговски маршрути, по-специално Черно море. Всеобхватните западни санкции срещу Беларус допринесоха за спада в търговията на страната. Положителното е, че паричните преводи към източните съседи останаха учудващо устойчиви спрямо войната и допринесоха за свиване на дефицитите по текущата сметка, като по този начин подкрепиха — заедно с официалното финансиране — текущото изграждане на международни резерви в повечето от държавите в региона.

Краткосрочната перспектива за региона е, че агресивната война на Русия в Украйна вероятно ще продължи да бъде определящ фактор за него. Друг ключов фактор е възможното отслабване на външното търсене в световен мащаб поради текущото затягане на паричната политика от страна на ключови централни банки. Това би могло да бъде частично компенсирано от малко по-гъвкави фискални и парични политики в източните съседи, тъй като инфлацията започна постепенно да намалява.

## **2.2 Южно съседство**

Въпреки последиците от агресивната война на Русия срещу Украйна, изразяващи се в по-високи цени на суровините и инфлация, които предизвикаха затягане на финансовите условия, през 2022 г. във всички южни съседни държави, с изключение на Ливан, продължи да се наблюдава икономическа експанзия. Въпреки намаляването на икономическото въздействие на пандемията икономическият растеж се забави и бе на ниво, по-ниско от очаквания преди войната, по-специално през тримесечието след избухването на войната. Според предварителните данни ръстът на реалния БВП е достигнал между 2,0 % в Мароко и 7,7 % в Израел през първата половина на 2022 г.

Икономическият растеж се дължи на продължаващото възстановяване на сектора на услугите, по-специално на туристическите, хотелиерските, ресторантьорските и транспортните услуги. Експанзията на износителите на енергия беше особено благоприятствана от силното търсене и високите международни цени на енергията след войната на Русия срещу Украйна и (западните) санкции срещу Русия. В повечето държави безработицата се върна на равнищата отпреди пандемията на фона на възстановяването на икономическата активност. Инфлацията на потребителските цени се ускори във всички държави, диктувана от

международните цени на енергията и храните. В отговор на покачването на инфлацията централните банки затегнаха паричната позиция, като увеличили лихвените проценти, по-специално през второто тримесечие на 2022 г., след като бяха поддържали гъвкави лихви през 2021 г. и в началото на 2022 г.

След силното влошаване на бюджетните салда по време на пандемията през 2020 г., бюджетните дефицити се свиха във всички държави. С възстановяването на икономическата активност и на фона на покачваща се инфлация приходите, по-специално данъчните приходи, нараснаха, като същевременно разходите, по-специално в социалния сектор и сектора на здравеопазването, като цяло намаляха след максималните им стойности през 2020 г. Това беше частично неутрализирано от натиска върху фискалните разходи вследствие на влиянието на войната на Русия срещу Украйна, тъй като повечето южни съседи субсидират пшеницата и/или горивата. Освен това публичният дълг остана на рекордни равнища вследствие на значителните нужди от финансиране по време на пандемията. Динамиката на текущата сметка силно се различава силно между отделните южни съседни държави, предвид значителните разлики в икономическите структури и търговските профили. Повишаването на цените на горивата и на газа, предизвикано от увеличението на цените на суровините в световен мащаб, последвало войната на Русия срещу Украйна, оказва натиск върху текущата сметка на всички вносители на енергия. Възстановяването на туристическия сектор и паричните преводи имаха смекчаващ ефект за повечето държави. Регионът също така продължи да се ползва от външна подкрепа от международни институционални заемодатели.

Агресивната война на Русия срещу Украйна оказва въздействие и върху перспективите на южното съседство, макар и в по-малка степен, отколкото в Източното партньорство. Нейното влияние носи значителни рискове от неблагоприятно развитие на текущото възстановяване, тъй като южните съседи продължават да бъдат особено засегнати от по-високите цени на храните, енергията и други стоки, които засилват инфлацията и удрят по вътрешното потребление, като същевременно увеличават натиска върху публичните бюджети. Смущенията във веригите на доставки и в търговските потоци вече оказаха огромен натиск върху пазарите, публичните финанси, производителите и потребителите в целия регион, по-специално върху държавите, които зависят от износа на зърнени култури от Украйна и Русия, като Египет, Йордания, Ливан, Либия, Мароко и Тунис.

### **2.3 Западни Балкани**

През 2022 г. икономическото възстановяване на Западните Балкани отбеляза много по-умерени равнища поради влиянието на агресивната война на Русия срещу Украйна, предизвиканата енергийна криза и последвалата висока инфлация. Въпреки отварянето наново на икономиките след пандемията от COVID-19 и възстановяването на туризма, през третото тримесечие на 2022 г. ръстът на производството се забави допълнително, като БВП на региона нарасна с 2,1 % на годишна база в сравнение с 4,3 % през предходните три месеца. Частното потребление и износет останаха основните двигатели на растежа в целия регион, докато инвестициите показаха смесени резултати, отчитайки годишен спад в някои от държавите. В част от държавите публичното потребление се сви, отчасти отразявайки постепенното преустановяване на мерките за подкрепа, свързани с пандемията.

През третото тримесечие на 2022 г. растежът на работните места в Западните Балкани беше леко отрицателен спрямо предходната година. Въпреки това равнището на безработица намаля или остана непроменено, което отразява по-слабото участие на трудовия пазар в някои държави. През 2022 г. голямото увеличение на цените на енергията, храните и транспорта захрани значителното ускоряване на инфлацията на потребителските цени във всички държави от Западните Балкани, което накара централните банки в региона с автономност в областта на паричната политика да повишат основните си лихвени проценти. Благодарение на забавянето на цените на храните и енергията, през последните месеци на 2022 г. общата инфлация до известна степен се стабилизира в повечето държави.

В Западните Балкани през първите 11 месеца на 2022 г. продължаващото икономическо възстановяване и високата инфлация поддържаха растежа на бюджетните приходи, а бюджетните салда се увеличиха допълнително. Успоредно с това съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се понижи във всички държави в сравнение с края на 2021 г., което отчасти отразява нарастването на номиналния БВП. Между септември 2021 г. и септември 2022 г. дефицитът по текущата сметка на региона възлизаше на 6,8 % от БВП, което е второто най-високо равнище от третото тримесечие на 2020 г. насам. Това се дължеше главно на увеличението на стоковия търговски дефицит, предизвикан от енергийния баланс, което надхвърли отчетеното силно възобновяване на износа на услуги и по-високия приток на парични преводи.

Поради продължаващата агресивна война на Русия срещу Украйна има значителни рискове от неблагоприятно развитие на икономическите перспективи на Западните Балкани, главно в резултат на въздействието на високата инфлация върху реалния разполагаем доход и потреблението, както и на по-строгите финансови условия.

### **3 ОПЕРАЦИИ ЗА МАКРОФИНАНSOVA ПОМОЩ ПРЕЗ 2022 Г.**

През пролетта на 2022 г. бяха приключени двете останали операции за МФП в рамките на пакета от МФП за COVID-19<sup>(7)</sup>. Докато последният транш за Тунис беше изплатен на 25 май 2022 г., вторият транш за Босна и Херцеговина беше анулиран поради неизпълнение на седем от общо деветте условия на политиката.

С приключването на пакета от МФП за COVID-19 през 2022 г. акцентът се измести към намирането на начини за достатъчно сигурно предоставяне на нова финансова помощ на Украйна, предвид продължаващата агресивна война на Русия (като се признава изключителната несигурност около операциите и като се има предвид, че не беше изпълнено обичайното предварително условие операцията за МФП да е подкрепена от отпускане на средства по пълноценна програма с МВФ). След началото на войната на 28 февруари 2022 г. Европейският парламент и Съветът приеха решение за предоставяне на спешна макрофинансова помощ на Украйна в размер до 1,2 милиарда евро под формата на заеми, с което разрешават шестата операция за МФП в Украйна от 2014 г. насам.

В условията на засилена и остра нужда от финансиране за Украйна, през втората половина на 2022 г. ЕС прие две допълнителни извънредни операции за МФП, с които разреши плащането на допълнителни 6 милиарда евро на страната до

---

<sup>7</sup> Решение (ЕС) 2020/701 за предоставяне на 3 милиарда евро под формата на заеми за МФП на 10 държави, обхванати от политиките за разширяване и съседство.

декември 2022 г. За двете извънредни операции за МФП процентът на провизиране беше увеличен от 9 %, както е предвидено в Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Регламента за „Глобална Европа“ (Регламента за ИССРМС), на 70 % (поне временно, като два пъти годишно трябва да се извършва преглед на адекватността на процента на провизиране с оглед на несигурността около икономическото положение и перспективите в Украйна, докато продължава войната).

По-малко от 2 месеца след искането на Европейския съвет от 20—21 октомври за намиране на по-структурно решение за предоставяне на помощ на Украйна през 2023 г., на 17 декември влезе в сила Регламентът за МФП+. С този нов инструмент ще се осигури по-предвидимо, трайно, организирано и своевременно финансиране, за да се даде възможност на Украйна да покрие голяма част от непосредствените си нужди от финансиране, възстановяването на критична инфраструктура и първоначалната подкрепа за следвоенното възстановяване, за да се подпомогне страната по пътя ѝ към европейска интеграция.

Освен това, както е отразено в наименованието „МФП+“, с този нов инструмент се въвеждат някои промени в стандартните практики за МФП, така че тази помощ да бъде адаптирана към извънредните обстоятелства, свързани с предоставянето на подкрепа на воюваща държава, по-специално към високата степен на несигурност, рискове и нужди от гъвкавост. Промените включват повишена преференциалност на заемите (по-дълъг матуритет със срок до 35 години с десетгодишен гратисен период и лихвена субсидия), гъвкавост при структурните условия на политиката (за всички плащания, освен за последното, се изисква единствено задоволителен напредък към изпълнението), продължаване на отделянето от програма на МВФ за получаване на помощ и засилени изисквания за докладване. Тези елементи са обяснени по-подробно в раздел 3.1 по-долу и в придружаващия работен документ на службите на Комисията. 20-те целеви условия на политиката, залегнали в основата на тази операция, са внимателно разработени, за да се гарантира тяхната уместност и осъществимост в настоящата ситуация. Те обхващат четирите области на макрофинансовата стабилност — структурни реформи и добро управление, върховенство на закона и енергетика.

През ноември 2021 г., след газова криза в Молдова, която оказва силно въздействие върху икономиката, като поради нея нараснаха нуждите на страната от финансиране, органите представиха искане за нова МФП. В отговор ЕС постигна съгласие за нова операция за Молдова в размер на 150 милиона евро, включително 120 милиона евро под формата на заеми и 30 милиона евро под формата на безвъзмездни средства. Операцията е подкрепена от програма за икономически реформи, обхващаща 15 действия в областта на върховенството на закона и борбата с корупцията, управлението на публичните финанси и на финансовия сектор, подобряването на бизнес средата и реформите в енергийния сектор. Първият и вторият транш бяха успешно отпуснати през юли 2022 г. и март 2023 г.

Молдовската икономика беше особено силно засегната от агресивната война на Русия срещу Украйна, която допринесе за по-високите ѝ нужди от финансиране, като положението беше допълнително утежнено от текущата енергийна криза. С оглед на това органите поискаха допълнителна международна подкрепа. На 10 ноември 2022 г. председателят Фон дер Лайен обяви допълнителен пакет за финансова подкрепа за Молдова в размер на 250 милиона евро, който ще бъде частично предоставен чрез МФП. На 24 януари 2023 г. Комисията прие предложение за увеличаване на настоящата МФП със 145 милиона евро, в

т.ч. 100 милиона евро под формата на заеми при преференциални условия и 45 милиона евро под формата на безвъзмездни средства.

Освен финансовата помощ, предоставена за възстановяването от пандемията от COVID-19 и руската агресивна война срещу Украйна, през 2022 г. беше въведена и трета редовна МФП за Йордания. След изпълнението на всички незавършени 14 реформи на политиката, с изключение на една, като условието за внасяне на изменения в Закона за незаконното обогатяване беше отменено в съгласие с Комитета на държавите членки за МФП, третият и последен транш беше отпуснат на 31 март 2023 г.

## **Състояние на изпълнението на операциите за МФП през 2022 г. (по региони):**

### ***3.1 Източно партньорство***

- **Молдова: нова операция за МФП**

През ноември 2021 г., след настъпването на енергийна криза, отразяваща все още силната енергийна зависимост на страната от Русия, въпреки икономическото възстановяване след пандемията Молдова официално поиска нова операция за МФП. След внимателна оценка на нуждите от финансиране Комисията изготви предложение за подкрепа в размер до 150 милиона евро, включително 120 милиона евро под формата на заеми и 30 милиона евро под формата на безвъзмездни средства. На 6 април 2022 г. Европейският парламент и Съветът приеха решение за предоставяне на допълнителна МФП на Молдова. След ратифицирането от молдовския парламент МФП влезе в сила на 18 юли 2022 г. След като бяха изпълнени условията на политиката, договорени в Меморандума за разбирателство, първият транш беше отпуснат през юли 2022 г., а вторият — през март 2023 г., като и двата транша бяха в размер на 50 милиона евро под формата на заеми и безвъзмездни средства. По текущата операция Молдова разполага с още 50 милиона евро, които трябва да бъдат изплатени на една вноска. Освен това на 24 януари 2023 г. Комисията прие предложение за увеличаване на текущата подкрепа по МФП със 145 милиона евро. Допълнителната МФП е част от по-голям пакет за подкрепа от страна на Комисията за Молдова с оглед на влошаващата се външна позиция на страната поради тежката енергийна криза през есента/зимата на 2022/2023 г. След приемането на допълнителната МФП от Съвета и Парламента се очаква тя да бъде изплатена на два транша през втората половина на 2023 г., когато съответните действия на политиката бъдат изпълнени.

Редовната операция за МФП, както и предложеното увеличение, продължават да бъдат обвързани с постигането на положителни резултати по програмата на МВФ за Молдова по Разширения кредитен инструмент/Разширения фонд за финансиране, приет през декември 2021 г. и увеличен през май 2022 г. След увеличението програмата на фонда възлиза на 815 милиона щатски долара. През януари 2023 г. МВФ приключи успешно втория си преглед, като оцени цялостния напредък по програмата като положителен.

- **Украйна: спешна МФП**

Финансовата подкрепа от Европейския съюз за Украйна в отговор на руската агресивна война нарасна постепенно в съответствие с трудната ситуация на място и въз основа на оценка на нуждите от финансиране на Украйна. Този поетапен

подход доведе до осигуряването на три операции за МФП на Украйна през 2022 г., при които голямата несигурност и извънредните обстоятелства наложиха нови и извънредни елементи на по-голяма гъвкавост, но също така и по-голямо провизиране, както е описано по-долу и в приложения работен документ на службите на Комисията. Спешна операция за МФП в размер на до 1,2 милиарда евро беше последвана от извънреден пакет от МФП, състоящ се от две операции в размер съответно до 1 милиард и 5 милиарда евро.

В контекста на ескалиращото геополитическо напрежение, предшестващо агресивната война на Русия срещу Украйна, и в отговор на официално искане от страна на Украйна от 16 ноември 2021 г. за по-дългосрочна операция за МФП в размер на 2,5 милиарда евро, на 1 февруари 2022 г. Европейската комисия прие предложение за предоставяне на нова спешна МФП за Украйна в размер до 1,2 милиарда евро под формата на заеми, които да бъдат изплатени на два равни транша. Европейският парламент и Съветът бързо приеха решението на 28 февруари 2022 г., с което разрешиха шестата операция за МФП в Украйна от 2014 г. насам. Комисията и Украйна подписаха съответния Меморандум за разбирателство (МР) на 3 март, който направи възможно много бързото изплащане на първата вноска от 600 милиона евро на два транша на 11 и 18 март 2022 г. Освен това войната представлява случай на форсмажорни обстоятелства, които възпрепятстваха ефективното изпълнение на мерките на структурната политика — предварително условие за изплащането на втория транш от МФП, въпреки че органите бяха предприели стъпки за изпълнението на всички мерки. Като извънреден отговор на острите нужди от финансиране на Украйна и тъй като условията, договорени в меморандума за разбирателство, не можеха да бъдат постигнати на този етап поради форсмажорни обстоятелства, Комисията реши, след консултация с Комитета на държавите членки за МФП, да пристъпи спешно към изплащането на втория транш от 600 милиона евро през май.

- **Украйна: извънредна МФП**

През лятото на 2022 г. положението с финансирането стана все по-напрегнато, като Украйна трябваше във все по-голяма степен да печата пари и да тегли от резервите. Като част от извънредната подкрепа от ЕС за Украйна на 1 юли 2022 г. Комисията предложи нова операция за МФП за Украйна в размер на 1 милиард евро под формата на изключително преференциален и дългосрочен заем (в сравнение с обичайните условия — вж. по-долу). Това предложение беше първата част от извънредната подкрепа по МФП в размер до 9 милиарда евро, обявена в съобщението на Комисията от 18 май 2022 г. относно подпомагането и възстановяването на Украйна и одобрена от Европейския съвет на 23—24 юни 2022 г. Извънредната МФП имаше за цел да се предостави незабавна финансова помощ в ситуация на остри потребности от финансиране и да се гарантира непрекъснатото функциониране на най-критичните функции на украинската държава. Европейският парламент и Съветът приеха решението на 12 юли 2022 г., като използваха всички налични процедурни възможности за гъвкавост, за да го приемат рекордно бързо. Комисията и Украйна подписаха съответния МР на 19 юли, с който стана възможно изплащането на цялата сума на тази МФП на два транша в началото на август 2022 г.

На 7 септември 2022 г. Комисията предложи нова операция за МФП в размер на 5 милиарда евро под формата на заеми като втора част от извънредния пакет от МФП. Решението за МФП беше прието много бързо от Европейския парламент и

Съвета на 20 септември 2022 г., като отново бяха използвани всички налични процедурни възможности за гъвкавост, за да се ускори процесът. След влизането в сила на МР на 4 октомври, на 18 октомври на Украйна беше изплатена първа вноска от 2 милиарда евро. Второто плащане в размер на 2,5 милиарда евро беше направено на 22 ноември 2022 г. Третото и последно плащане в размер на 500 милиона евро беше направено на 14 декември 2022 г. Извънредните операции за МФП, чрез които след началото на пълномашабното руско нашествие беше предоставена незабавната финансова подкрепа от ЕС за Украйна на обща стойност 7,2 милиарда евро, бяха от жизненоважно значение за поддържането на макроикономическата стабилност в страната.

Предвид извънредните обстоятелства в Украйна поради агресивната война на Русия срещу страната, с тези извънредни операции за МФП бяха въведени някои нови елементи, които не следва да се считат за прецедент за бъдещите операции за МФП<sup>(8)</sup>. Общият среден матуритет със срок до 25 години в сравнение с традиционния срок от 15 години и възможността от бюджета на ЕС да се покриват лихвените разходи и плащанията на административни такси засилиха преференциалния характер на помощта. За да се увеличи гъвкавостта в извънредната ситуация на война и за разлика от редовните операции за МФП, извънредната МФП няма официална връзка с програма на МВФ за получаване на помощ. Обвързаността с условия на политиката, която се оказва ключова добавена стойност на макрофинансовата помощ, беше ограничена до подходящи условия, които бяха сметени за осъществими и които можеше да се очаква да бъдат изпълнени бързо с разумно висока степен на сигурност. На последно място, въведена е система от изисквания за докладване, чиято цел е да се гарантира, че получените средства са били изразходвани по ефективен, прозрачен и отговорен начин.

Украинските органи се ангажираха да предоставят ежемесечни доклади за приходите и разходите по държавния бюджет за основните разходни функции, включително подробна информация за въведените мерки за административно и финансово управление и за вътрешния контрол. Освен това подкрепата за тези операции беше увеличена чрез процент на провизиране от 70 % вместо обичайните 9 %, както е предвидено в Регламента за ИССРМС. Стандартните 9 % остават под формата на платени провизии, а 61 % — под формата на втора гаранция при загуба от страна на държавите членки. Тази сума беше покрита от бюджета на ЕС за първата операция в съответствие с процедурите за редовните операции, докато за втората част тя беше обезпечена с гаранции от държавите членки (вж. каре 1).

Тези нови и изключителни елементи, например по отношение на увеличената преференциалност на условията, гъвкавостта и засиленото докладване, вдъхновиха и разработването на инструмента за МФП+, чрез който се предоставя финансова помощ на Украйна за 2023 г.

- **Украйна: МФП+**

В рамките на един месец след искането на Европейския съвет от 20—21 октомври за установяване на по-структуриран подход за предоставянето на помощ на Украйна за 2023 г., Европейската комисия прие предложение за предоставяне на подкрепа в

---

<sup>8</sup> От бюджетна гледна точка основният нов елемент е въвеждането на общ процент на покритие от 70 % на заемите в рамките на извънредната МФП за Украйна, при което традиционният процент на провизиране от 9 % по бюджета на ЕС се допълва от двустранни национални гаранции за останалите 61 % от покритието.

размер на 18 милиарда евро под формата на изключително преференциални заеми за Украйна за 2023 г. чрез нов инструмент за МФП+. С този нов инструмент се осигурява по-предвидимо, трайно, организирано и своевременно финансиране, за да се допринесе значително за покриването на непосредствените нужди на Украйна от финансиране, за възстановяването на критична инфраструктура и за първоначалната подкрепа за следвоенното възстановяване, така че да се подпомогне страната по пътя ѝ към европейска интеграция.

В допълнение към интегрирането на новите елементи, въведени с извънредния пакет за МФП, например увеличена преференциалност на условията чрез по-дълги срокове до падежа на заемите и лихвена субсидия, продължаване на отделянето от програма на МВФ за получаване на помощ, по-голяма гъвкавост по отношение на обвързаността с условия на структурната политика и засилени изисквания за докладване, инструментът за МФП+ дава възможност за канализирането на двустранните вноски на трети страни към възстановяването на критична инфраструктура в Украйна<sup>9</sup>). След друг бърз процес, при който бяха използвани всички процедурни възможности за гъвкавост, на 14 декември 2022 г. Европейският парламент и Съветът приеха Регламента за създаване на МФП+. 20-те целеви условия на политиката, залегнали в основата на тази операция, отново бяха внимателно разработени така, че да се гарантира тяхната уместност и осъществимост в настоящата ситуация. Те обхващат четирите области на макрофинансовата стабилност — структурни реформи и добро управление, върховенство на закона и енергетика. Въз основа на опита от извънредния пакет за МФП и като се отчита въздействието на продължаващата извънредна ситуация, дължаща се на агресивната война на Русия, върху капацитета на органите за провеждане на реформи, се изисква задоволителен напредък към изпълнението на политиките, за да може да се изплащат траншовете, като това не важи за последното плащане, което зависи от пълното изпълнение. С възможността за междинен преглед на Меморандума за разбирателство (МР) се предвижда допълнителна гъвкавост, за да се провери осъществимостта на тези условия предвид продължаващата агресивна война на Русия срещу Украйна.

На 16 януари 2023 г. Комисията и Украйна подписаха МР и споразумението за заем, които влязоха в сила на същия ден. Първият транш от 3 милиарда евро под формата на заеми беше изплатен на 17 януари 2023 г., а второто плащане в размер на 1,5 милиарда евро беше извършено 2 месеца по-късно — на 21 март. При изпълнение на политическото предварително условие, засилените изисквания за докладване относно използването на средствата и по-нататъшния задоволителен напредък към изпълнението на договорените условия на структурната политика инструментът за МФП+ има предназначението да предостави на Украйна помощ от 1,5 милиарда евро месечно до края на 2023 г. (и което даде възможност за извършването на такова плащане на 25 април).

---

<sup>9</sup> От бюджетна гледна точка основният нов елемент на инструмента за МФП+ е покриването на експозициите по заеми в рамките на МФП+ от маржа по европейския бюджет, като по този начин няма непосредствени последици за останалите разполагаеми бюджетни средства в рамките на текущия период на МФР.

### 3.2 Южно съседство

- **Йордания: МФП-III**

След като третата МФП за Йордания в размер на 500 милиона евро под формата на заеми влезе в сила през януари 2020 г., през април 2020 г. йорданските органи поискаха допълнителна помощ в контекста на пандемията от COVID-19 и ЕС се споразумя за „допълваща“ МФП в размер на 200 милиона евро под формата на заеми. Свързаните с политиката условия на МФП са съсредоточени главно върху подобряването на управлението на публичните финанси, борбата с корупцията, както и върху реформите в сектора на комуналните услуги, социалната политика и политиката за пазара на труда и управлението.

Първият транш (100 милиона евро плюс 150 милиона евро от свързаното с COVID-19 допълнително финансиране) беше изплатен на 25 ноември 2020 г. Вторият и третият транш зависят от конкретните условия на политиката, договорени между Йордания и ЕС в меморандума за разбирателство. Вторият транш (200 милиона евро и допълнително финансиране в размер на 50 милиона евро) беше изплатен на 20 юли 2021 г., с което успешно приключи свързаната с COVID-19 част от помощта. Третият транш от 200 милиона евро беше отпуснат на 31 март 2023 г. след положителна оценка на съответните свързани с политиката условия.

Тези операции за МФП се предоставят заедно с ресурсите от международни финансови институции и двустранни донори, включително МВФ. На 25 март 2020 г. МВФ одобри четиригодишна програма по Разширения фонд за финансиране с Йордания с първоначален размер от около 1,3 милиарда щатски долара (270 % от квотата ѝ), който беше увеличен два пъти през периода 2021—2022 г. на около 1,49 милиарда щатски долара (334 % от квотата ѝ), за да се увеличи подкрепата с цел подпомагане на страната да се справи с въздействието на пандемията върху населението, като същевременно тя даваше прием на 1,3 милиона сирийски бежанци. МВФ одобри петия преглед на Разширения фонд за финансиране през декември 2022 г., като отпусна незабавно около 343 милиона щатски долара. С това общият размер на плащанията от МВФ към Йордания от началото на 2020 г. възлиза на около 1,7 милиарда щатски долара, което включва около 366 милиона евро спешна помощ по Инструмента за бързо финансиране през май 2020 г. за подпомагане на страната за справяне с последствията от пандемията от COVID-19. Въпреки че през 2022 г. държавният дълг на Йордания остана висок — 113,2 % от БВП, през декември 2022 г. МВФ го оцени като устойчив.

- **Тунис: МФП ЗА COVID-19**

Като част от пакета от МФП за COVID-19, приет през май 2020 г., ЕС договори МФП под формата на заеми за Тунис на стойност 600 милиона евро. Вследствие на продължителните процедури в партньорската държава, тя се превърна в предпоследната операция, свързана с COVID-19, която влезе в сила: МР и споразумението за заем бяха подписани на 24 ноември 2020 г., ратифицирани от парламента на Тунис на 15 април 2021 г. и влязоха в сила на 11 май 2021 г. след обнародването им в Държавен вестник на Тунис. Така продължителността на 12-месечния срок за предоставяне бе до май 2022 г. Свързаните с политиката условия на МФП бяха съсредоточени главно в четири тематични области, а именно

управление на публичните финанси и реформа на гражданския сектор, реформи в държавните предприятия, социална закрила и инвестиционен климат.

МФП беше предоставена на два транша от по 300 милиона евро всеки. Първият транш бе обвързан с общите политически предварителни условия за МФП и бе изплатен на 1 юни 2021 г. През 2022 г. реформите на политиката, необходими за изплащането на втория транш, бяха изпълнени напълно или до голяма степен. Въпреки опасенията във връзка с политическите предварителни условия след влошаването на политическата ситуация от средата на 2021 г. и след внимателна оценка на ситуацията и писмо от органите, в което се предоставят гаранции и се посочват ангажименти по политически календар, вторият транш беше изплатен на 25 май 2022 г.

Помощта допълни ресурсите, предоставени от други донори, включително МВФ, по неговата програма в размер на 685 милиона евро по Инструмента за бързо финансиране за Тунис, одобрена на 10 април 2020 г.

### **3.3 Западни Балкани**

- **МФП за COVID-19 за Босна и Херцеговина**

След официално искане за МФП от Босна и Херцеговина на 14 април 2020 г. за преодоляване на пандемията от COVID-19 бяха включени 250 милиона евро под формата на заеми за Босна и Херцеговина в пакета от МФП за COVID-19. МР и споразумението за заем бяха подписани на 15 януари 2021 г. и влязоха в сила на 9 юни 2021 г., което превърна операцията в последната влязла в сила операция, свързана с COVID-19. Това значително забавяне се дължи на дългите процеси на вземане на решения в държавата. Условието на политиката на МФП за втория транш имаха за цел да се справят с някои от слабостите в икономическото управление и институционалното изграждане, стабилността и прозрачността на финансовия сектор, както и да подкрепят борбата с корупцията и по-доброто функциониране на пазара на труда.

МФП трябваше да бъде предоставена на два транша от по 125 милиона евро всеки. Първият транш беше изплатен на 7 октомври 2021 г. безусловно, докато вторият транш не беше изплатен поради незадоволителното изпълнение на договорените условия на политиката в рамките на периода на предоставяне на МФП, като седем от общо деветте реформи не бяха завършени.

Помощта допълни ресурсите, предоставени от други донори, включително МВФ, по неговата програма в размер на 330 милиона евро по Инструмента за бързо финансиране за Босна и Херцеговина, одобрена на 20 април 2020 г.

## **4 ГАРАНТИРАНЕ НА НАДЛЕЖНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ МФП: ОПЕРАТИВНИ ОЦЕНКИ, ОЦЕНКИ И ОДИТИ**

### **4.1 Оперативни оценки**

В съответствие с 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 2022 г. беше започната нова оперативна оценка на Украйна в контекста на операцията за МФП+. Външните консултанти заключиха, че въпреки агресивната война на Русия финансовите вериги и процедури на страната се считат за достатъчно подходящи за целите на МФП. Те потвърдиха, че системите за управление на публичните финанси и другите финансови вериги на Украйна са се подобрили значително през годините след оперативната оценка от 2018 г. и че украинското правителство продължава да бъде ангажирано с подобряването на системите и процесите, като има достатъчно доказателства да се предполага, че няколко ключови реформи са били проведени или са били в ход, преди да бъдат рязко прекъснати от руското пълномощно нашествие.

## 4.2 *Оценки*

В съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент на ЕС и съответните решения за МФП, Комисията провежда оценки<sup>(10)</sup> след приключване на операциите за МФП, за да оцени тяхното въздействие. Двете основни цели на тези оценки са:

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

През септември 2022 г., след приключването на външното проучване през 2021 г., Комисията публикува работен документ на службите на Комисията, в който са изложени резултатите от съвместната оценка на операциите за Тунис и Йордания.

В допълнение към това и излизайки извън рамките на правните задължения, Комисията завърши метаоценката на всички операции за МФП за периода 2010—2020 г., която вече беше представена в миналогодишния доклад, като същевременно взе предвид препоръките на Комитета за регулаторен контрол. При метаоценката бяха разгледани принципите и характеристиките на инструмента за МФП и се целеше събирането на информация относно начина за подобряване на неговата уместност, ефективност, ефикасност, добавена стойност и способност да изпълнява приоритетите на външната дейност на ЕС. Придружаващият работен документ на службите на Комисията беше публикуван през януари 2023 г.

- **Тунис и Йордания:** оценката обхваща операцията за МФП за Тунис през периода 2017—2019 г. и за Йордания през периода 2017—2019 г., като и в двата случая тя беше вторият такъв пакет за подкрепа на съответната държава. При оценката беше установено, че размерът, формата и графикът

---

<sup>10</sup> Всички оценки са на разположение на уебсайта на Комисията: [https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities\\_bg](https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_bg).

на операциите са били уместни и подходящи за нуждите на държавите от финансиране, осигурявайки добавена стойност за ЕС. И в двете държави МФП е оказала положително въздействие върху устойчивостта на дълга и е изиграла положителна роля за насърчаване на макроикономическата стабилизация. Предварителните условия са били подходящи и съсредоточени върху ключови области на реформи. Операциите са подпомогнали положителната промяна в някои области на реформите, въпреки нееднозначния напредък по някои други конкретни реформи. Това е първият път, когато две операции, предвид регионалните сходства, припокриващите се срокове за изпълнение и съпоставимите условия, са групирани в една оценка, за да се направят заключения, които надхвърлят конкретната операция. От регионална гледна точка положителното въздействие и външните ефекти на двете операции за МФП върху региона на Близкия изток и Северна Африка (БИСА) са били измерими в по-малка степен, като се има предвид относително малкият размер на подпомаганите икономики и ниската вътрешнорегионална интеграция, като възможните положителни въздействия са били свързани най-вече с ефекта на доверието. Беше установено, че и двете операции съответстват на цялостната рамка на политиката на ЕС и са съобразени с програмата на органите за реформи и с програмите на другите донори. Като се има предвид цялостният положителен опит от групирането на двете операции в една оценка, се планира да се пристъпи по същия начин и за следващите операции, по-специално за операциите за периода 2017—2020 г. в рамките на Източното партньорство и за пакета за COVID-19, където този подход изглежда особено подходящ и обещаващ предвид общото сътресение, стоящо в основата на необходимостта от подкрепа.

- **Метаоценката на операциите за МФП за периода 2010—2020 г.:** при оценката бяха обхванати 15 операции за МФП за държавите от Източното партньорство, южните съседни държави, държавите в процес на присъединяване и други държави; тя бе допълнена с по-нови данни във връзка с пакета за COVID-19 и операциите за МФП за Украйна през 2022 г. При нея беше установено, че тези операции са били ефективни, уместни и съгласувани и че са генерирали добавена стойност за ЕС. Освен това инструментът за МФП е бил ефективен за подпомагане както на възстановяването на външната устойчивост, така и на насърчаването на структурните реформи. Ефективността на МФП е била подкрепена по-специално от: i) съсредоточаването върху държавите в непосредствена близост до ЕС и силните връзки с тези държави, ii) отдаването на предпочитание на заемите и стандартния период на предоставяне на помощта от 2,5 години, който е достатъчно дълъг, за да се стимулират реформите и тяхното изпълнение, и iii) факта, че условията на политиката (които бяха сметени за уместни и добре подредени във времето) са гарантирали всеобхватни усилия за реформи. При оценката също така беше потвърдено, че целите, планирането и изпълнението на операциите за МФП в голяма степен се допълват и съответстват на други инициативи на ЕС и операции на МВФ. При оценката обаче бяха открити и някои недостатъци. Процедурите за приемане на операциите за МФП бяха оценени като продължителни за кризисен инструмент, което до известна степен отслабва тяхната ефективност. Това се отнася по-специално до стандартния процес на вземане на решения, като неотдавнашният опит с пакета за COVID-19 и подкрепата в рамките на МФП за Украйна през 2022 г. показва, че

използването на всички налични процедурни възможности за гъвкавост е било от значителна полза. Липсата на гъвкавост в МР също изглежда е довела до намаляване на ефективността на МФП във времена на дълбоки промени. В оценката също така беше изтъкната необходимостта от засилване на видимостта на МФП в държавите бенефициери. От методологична гледна точка беше установено, че оценките на МФП се извършват качествено, особено след влизането в сила на Насоките за по-добро регулиране от 2015 г.

В работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад, се предоставя допълнителна информация за двете оценки.

## **5 ОБЩИ ТЕНДЕНЦИИ, СВЪРЗАНИ С ИНСТРУМЕНТА ЗА МФП**

### ***5.1 Функциониране на инструмента за МФП***

В Съвместната декларация на Европейския парламент и на Съвета относно МФП от 2013 г.<sup>(11)</sup> 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“. Следователно, за да бъде МФП успешна като „спешен“ инструмент, е важно тя да се мобилизира ефективно и своевременно. Същевременно както от Европейската сметна палата, така и в посочената по-горе метаоценка на операциите за МФП (2010—2020 г.) бе отбелязано, че забавянията при приемането на решения за МФП от Европейския парламент и от Съвета в рамките на обикновената законодателна процедура може да бъдат сериозен недостатък за инструмент, предназначен да отговаря на криза с платежния баланс, и като следствие „Комисията следва да проучи със своите законодателни партньори наличните възможности за ускоряване на процеса на одобряване на последващите програми за МФП, по-специално по отношение на случаите за спешно финансиране“<sup>(12)</sup>.

Комисията обаче отбелязва, че опитът с пакета от МФП за COVID-19 и операциите за МФП за 2022 г. за Украйна (спешна МФП, извънредна МФП, МФП+) е показал, че настоящата структура на МФП може да даде възможност за много бързо приемане, ако всички институции се съгласят да се възползват в пълна степен от наличните процедурни възможности за гъвкавост. В тези случаи Комисията работи с Парламента и Съвета за постигане на съгласие относно използването на съществуващите процедури по спешност, което позволи съответната помощ да бъде приета и от двата съзаконодателни органа в рамките на един месец след съответните предложения на Комисията. Европейският парламент се позова на специфична клауза (Правило 163) в Правилника за дейността си, съгласно която му се разрешава незабавно да приеме решението на пленарно заседание, без да е необходимо да се минава през комисията по международна търговия (INTA),

---

<sup>11</sup> 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>.

<sup>12</sup> Европейска сметна палата, Специален доклад № 03/2017, на разположение на адрес: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_3/SR\\_TUNISIA\\_BG.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_BG.pdf).

каквата е редовната практика. Бързият процес на приемане бе резултат от споделеното усещане за спешност от страна на всички институции в тези изключително трудни времена.

Съответно в Правилника за дейността както на Съвета, така и на Европейския парламент се предвижда ускорена процедура, необходима за бързо приемане при спешни ситуации. Чрез съвременни, конструктивни контакти се оказва възможно да се реализира по-бърз процес на приемане по обикновената законодателна процедура, с пълното участие на Европейския парламент, което не би се случило, ако Комисията беше предложила мерките на основание на член 213 от ДФЕС (приложим в случаите, когато се изисква спешна финансова помощ, и съгласно който само Съветът приема операцията за МФП).

## **5.2 МФП в многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.**

Тъй като съседните на ЕС държави и държавите, обхванати от процеса на разширяване, продължават да са изложени на висока геополитическа несигурност и продължават да изпитват икономическа нестабилност, допълнително засилена от агресивната война на Русия срещу Украйна, необходимостта за ЕС да разглежда предоставянето на МФП вероятно ще остане висока през следващите години. Поради това е важно да се гарантира, че са налице условията за бюджетно покритие за това.

Заемите за МФП са гарантирани чрез гаранцията за външна дейност, създадена с Регламента за ИССРМС, с процент на провизиране от 9 %, какъвто беше случаят при предишните МФР<sup>(13)</sup>. С оглед на извънредните нужди от подкрепа от началото на МФР, и по-специално значителната подкрепа от ЕС за Украйна чрез МФП през 2022 г., голяма част от наличните провизии вече са използвани. В каре 1 са представени някои данни относно бюджетното третиране на подкрепата за Украйна през 2022 г.

### **1. Каре — бюджетно третиране на подкрепата за Украйна през 2022 г.**

Финансовата подкрепа от ЕС за Украйна в отговор на руската агресивна война се развиваше постепенно, отразявайки нуждите ѝ от финансиране. Този поетапен подход доведе до предоставянето на три операции за МФП през 2022 г. като бяха въведени няколко нови извънредни бюджетни договорености в сравнение с редовните операции за МФП.

Първо, спешната МФП за Украйна в размер до 1,2 милиарда евро под формата на заеми, приета на 28 февруари 2022 г., следваше редовния модел на операциите за МФП и провизията за нея беше 9 % от номиналната стойност на заема в съответствие с Регламента за ИССРМС.

Второ, с оглед на извънредната ситуация в Украйна, а именно да се финансират непосредствените нужди от финансиране вследствие на непровокираната и неоправдана агресия от страна на Русия, беше решено, че като се има предвид по-високият им риск в контекста на войната, заемите за извънредна МФП за Украйна

<sup>13</sup> Инструментът ИССРМС — „Глобална Европа“, влезе в сила през юни 2021 г. след официалното му приемане от Съвета и Парламента. При все че регламентът играе важна роля в бюджетната структура на МФП, помощта като такава остава отделена от ИССРМС — „Глобална Европа“, като при необходимост продължават да се задействат конкретни операции за МФП чрез отделни ad hoc решения въз основа на приложимото правно основание от Договора.

(6 милиарда евро за две операции съответно за 1 милиард и 5 милиарда евро) ще бъдат покрити в размер на 70 % от стойността им<sup>14</sup>). Като се имат предвид ограничените налични бюджетни средства по линия на МФП, това се изразява в платени провизии по бюджета на ЕС при традиционния процент на провизиране от 9 % и допълнителни подлежащи на поискване двустранни национални гаранции от държавите членки за оставащите 61 % от сумите.

И накрая, като се има предвид, че войната продължава и ескалира, съзакондателите приеха допълнителна и по-структурирана подкрепа за 2023 г. в размер на 18 милиарда евро заеми под формата на нова МФП+. За да се ограничи това значителната подкрепа за Украйна да има ефект на изместване по отношение на бъдещите операции за МФП за други партньорски държави, беше решено рисковете, свързани с това кредитиране, да бъдат покрити по различен начин. По-конкретно съответното финансово задължение е гарантирано от наличния марж в рамките на тавана за „собствените ресурси“. Това е свързано с гъвкавостта, осигурена от факта, че ресурсите могат да бъдат мобилизирани над таваните на МФР и до размера на таваните за собствените ресурси на ЕС. С този механизъм се позволява отпускането на заеми да се извършва без провизирането, което Регламентът за ИССРМС обикновено предвижда.

Ето защо неотдавнашните събития оставиха значителна „дупка“ в бюджета на МФП за заеми поради размера и естеството на подкрепата за Украйна. До момента — едва 2 години след влизането в сила на настоящата МФР, са използвани над 60 % от бюджета, отпуснат по нея за покриване на провизиите за заеми за МФП. Тъй като МФП е кризисен инструмент, нуждите не могат да бъдат програмирани и е трудно да бъдат предвидени, но има вероятност да останат значителни в настоящите условия на висока геополитическа несигурност, като икономическото влияние на руската агресивна война срещу Украйна утежнява съществуващите макрофискални дисбаланси в много партньорски държави. Изглежда важно да се гарантира наличието на достатъчно ресурси, така че допустимите искания да могат да бъдат разгледани и евентуално да получат положителен отговор по начин, който е последователен по отношение на всички държави и във времето.

Гаранцията за външна дейност се управлява чрез общия фонд „Провизии“. В контекста на експозицията на ЕС към Украйна и региона Комисията предприе оценка на свързаните с това рискове.

## **6 В ПЕРСПЕКТИВА — ОПЕРАЦИИТЕ ЗА МФП И БЮДЖЕТНАТА СИТУАЦИЯ ПРЕЗ 2023 Г.**

Молдовската икономика беше силно засегната от пълномасщабното нашествие на Русия в Украйна, което допринесе за по-високите нужди от финансиране, като положението беше допълнително утежнено от текущата енергийна криза. С оглед на това органите поискаха допълнителна международна подкрепа. Поради това на 10 ноември 2022 г. председателят на Комисията обяви допълнителен пакет за финансова подкрепа за Молдова в размер на 250 милиона евро, който ще бъде частично предоставен чрез инструмента за МФП. На 24 януари 2023 г. Комисията прие предложение за увеличаване на настоящата операция за МФП с до

<sup>14</sup> Регламентът също така включва клауза за преглед на процента на провизиране на всеки 6 месеца, като се има предвид изключителната несигурност предвид настоящата война.

145 милиона евро, в т.ч. до 100 милиона евро под формата на заеми при преференциални условия и до 45 милиона евро под формата на безвъзмездни средства. Увеличението трябва да бъде изплатено на два допълнителни транша, условно предвидени за третото/четвъртото тримесечие на 2023 г., при условие че към съществуващия Меморандум за разбирателство (МР) бъдат добавени нови условия на политиката. Предложението беше прието от Европейския парламент и Съвета през май 2023 г.

На 6 февруари 2023 г. Комисията прие предложение за предоставяне на МФП на Северна Македония в размер до 100 милиона евро след влошаване на икономическото положение и перспективите на страната след нейното първо искане през април 2022 г. Очаква се МФП да бъде изплатена на два транша, условно предвидени съответно за третото тримесечие на 2023 г. и за първото тримесечие на 2024 г. Изплащането на всеки транш ще зависи от постигането на напредък в изпълнението на редица мерки на политиката, които предстои да бъдат договорени между Комисията и органите и посочени в МР, както и от постигането на задоволителни резултати при изпълнението на програмата на МВФ, като на 22 ноември 2022 г. Изпълнителният съвет на МВФ прие 24-месечна предпазна и ликвидна линия (PLL) за Северна Македония в размер до 530 милиона евро. Предложението за МФП за Северна Македония беше прието от Европейския парламент и Съвета през юни 2023 г.

През ноември 2022 г. Тунис поиска допълнителна макрофинансова помощ от ЕС в размер на 1,2 милиарда евро, за да се подкрепят нуждите на страната от финансиране в контекста на бавното възстановяване след пандемията и икономическото влияние на агресивната война на Русия в Украйна. Това бе предхождано от постигнатото през октомври 2022 г. споразумение на работно ниво с МВФ за нов Разширен фонд за финансиране (4 години, 1,9 милиарда щатски долара). МВФ обаче все още не е приел програмата поради необходимостта от допълнителни гаранции за финансиране и тъй като трябва се да приключат предишните действия. Поради ескалиращата криза остатъчният недостиг на външно финансиране на Тунис нараства, а изпълнението на реформите за справяне с уязвимостите на страната става още по-неотложно. Въз основа на внимателна оценка на предварителните условия за МФП и нуждите от външно финансиране на Тунис Комисията подготвя предложение за нова МФП, която да бъде приета през 2023 г., след като бъде налична програмата на МВФ.

Комисията е готова да разгледа други евентуални предстоящи искания за МФП, и ако е уместно, ще предложи нови и/или последващи операции за МФП за отговарящи на критериите партньори.

В таблица 1 е представен преглед на поетите задължения, плащанията на МФП под формата на безвъзмездни средства и изплащането на заеми за МФП за 2020 г., 2021 г., 2022 г. и (предварително) за 2023 г.

**Таблица 1: Поети задължения и плащания за МФП под формата на безвъзмездни средства и МФП под формата на отпуснати заеми за периода 2020—2023 г. (в евро)<sup>(15)</sup>**

	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>Бюджетни кредити за поети задължения в бюджета</b>	20 000 000	227 200	30 114 460	56 710 579
Оперативни оценки, последващи оценки	293 900	227 200	114 460	350 000
Други възможни операции за МФП	-	-	30 000 000	45 000 000
<b>Поети задължения, общо</b>	293 900	227 200	30 114 460	45 350 000
Неизразходвани разпределени бюджетни средства	19 706 100			Подлежи на уточняване
<b>Бюджетни кредити за плащания на безвъзмездни средства в бюджета</b>	27 000 000	362 400	20 868 187	55 350 000
Оперативни оценки, последващи оценки	284 600	362 400	-	350 000
МФП III за Грузия (приключена)	5 000 000	-	-	-
МФП за Молдова (приключена)	10 000 000	-	-	-
МФП за Молдова	-	-	15 000 000	55 000 000
Други възможни операции за МФП	-	-	-	-
<b>Общ размер на плащанията</b>	15 284 600	362 400	-	55 350 000
Неизразходвани разпределения за плащания на безвъзмездни средства	11 715 400		5 868 187	
<b>Отпускане на МФП под формата на заеми</b>				
МФП III за Грузия (приключена)	20 000 000	-	-	-
МФП за Молдова (приключена)	20 000 000	-	-	-
МФП IV за Украйна (приключена)	500 000 000	-	-	-
МФП II за Йордания (приключена)	-	-	-	-
МФП III за Йордания (приключена)	100 000 000	200 000 000	-	200 000 000
МФП II за Тунис (приключена)	-	-	-	-
МФП за Молдова	-	-	35 000 000	35 000 000
Спешна МФП за Украйна	-	-	1 200 000 000	-
Извънредна МФП за Украйна	-	-	6 000 000 000	-
Допълнителна МФП за Молдова	-	-	-	140 000 000
МФП+ за Украйна	-	-	-	18 000 000 000
<b>Отпуснатата МФП под формата на заеми, общо</b>	<b>640 000 000</b>	<b>200 000 000</b>	<b>7 235 000 000</b>	<b>18 375 000 000</b>
<b>Операции за МФП за COVID-19:</b>				
МФП за Грузия (частично изплатена)				-
МФП за Молдова (приключена)	75 000 000	-	-	-
МФП за Украйна (приключена)	50 000 000	50 000 000	-	-
МФП за Йордания (приключена)	600 000 000	600 000 000	-	-
МФП за Тунис (приключена)	150 000 000	50 000 000	-	-
МФП за Албания (приключена)	-	300 000 000	300 000 000	-
МФП за Босна и Херцеговина (частично изплатена)	-	180 000 000	-	-
МФП за Косово (приключена)	-	125 000 000	-	-
МФП за Черна гора (приключена)	50 000 000	50 000 000	-	-
МФП за Северна Македония (приключена)	30 000 000	30 000 000	-	-
<b>Отпуснатата МФП за COVID-19 под формата на заеми, общо</b>	<b>80 000 000</b>	<b>80 000 000</b>	<b>300 000 000</b>	<b>-</b>
<b>Извършени плащания по всички заеми за МФП, общо</b>	<b>1 675 000 000</b>	<b>1 665 000 000</b>	<b>7 535 000 000</b>	<b>18 375 000 000</b>

<sup>15</sup> В таблицата не са взети предвид предложенията за нови операции за МФП след април 2023 г.