ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 9.4.2021 г.
COM(2021) 169 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Оценка на РЕШЕНИЕ (ЕС) 2015/601 на Европейския парламент и на Съвета от 15 април 2015 година

относно предоставянето на допълнителна макрофинансова помощ на Украйна

{SWD(2021) 73 final}

През април 2015 г. Европейският парламент и Съветът приеха решение[1] за операция за МФП в размер на 1,8 милиарда евро за подкрепа на Украйна. Целта беше да се намери решение на кризата с платежния баланс на Украйна, предизвикана от икономическата и политическата нестабилност, последвала руското анексиране на Кримския полуостров през 2014 г., и последвалите конфликти в източната част на страната.

Целта на настоящата последваща оценка на третата операция за МФП (МФП III) за Украйна е да се оценят нейната целесъобразност, ефикасност, ефективност, съгласуваност и добавена стойност на ЕС. В нея се проучват също така социалното въздействие на програмата и нейният ефект върху устойчивостта на държавния дълг на Украйна. Настоящата оценка се основава на доказателства, събрани чрез различни количествени и качествени изследователски техники, включително консултации с основните заинтересовани страни. По отношение на методиката бяха установени редица ограничения, но те не оказват влияние върху общата надеждност на анализа в оценката. Установените рискове и ограничения бяха смекчени чрез използването на голямо разнообразие от източници, различни техники за оценка, алтернативни сценарии и няколко кръга на събиране на обратна връзка.

Целта на настоящата оценка е 1) да се предостави информация за целите на бъдещото използване на инструмента за МФП; и 2) да се гарантират прозрачност и отчетност в съответствие с Финансовия регламент[2] и решението за МФП за Украйна.

При оценката беше установено, че МФП III е била **много релевантна** от гледна точка на своите цели, финансов пакет[3] и условия на политиката. Условията, с които беше обвързана МФП, са били насочени към основните предизвикателства за реформите в Украйна, а именно: управлението на публичните финанси; сектора на енергетиката; бизнес средата; управлението и прозрачността; мрежата за социална закрила; и финансовия сектор. Въпреки че страната изпълни успешно повечето от договорените условия за реформи, тя срещна трудности при изпълнението на реформите в областта на борбата с корупцията, търговията и реформите във финансовия сектор възникнали трудности, което доведе до неизплащане на третия транш от МФП.

Като се има предвид голямата амбициозност на повечето от съответните условия, и с оглед на опита, може да се заключи, че броят на условията за реформи е трябвало да е по-малък[4]. Макар броят на условията, с които беше обвързана МФП III, да отразява изключително високия размер на помощта (повече средства за повече реформи), вероятно един по-малък брой условия е щял да помогне на органите да се съсредоточат върху ключови приоритети и да поддържат висока степен на ангажираност. Предвид това заключение в следващата операция за МФП — МФП IV — Комисията избра по-целенасочен подход към обвързаността с условия. Въпреки това като цяло неизплащането на третия транш от МФП III не може да се обясни главно с броя условия.

За да се постигнат по-**ефективни** резултати — както подчерта и външният оценител — при разработването на пакета за реформи във връзка с МФП III са могли да се вземат по-добре предвид: i) ограниченият институционален капацитет; ii) как политическата и

[1] Решение (ЕС) 2015/601 на Европейския парламент и на Съвета от 15 април 2015 г. за предоставяне на макрофинансова помощ на Украйна, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601.

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018R1046.

[3] МФП III за Украйна беше най-голямата единична операция в историята на инструмента за МФП.

[4] МФП III съдържаше 36 условия (46 с подусловията).

икономическата нестабилност може да забави изпълнението; и iii) наличието на интереси, които подкопаха ефективното изпълнение на договорените реформи от украинските органи. Условията за борба с корупцията в рамките на МФП III впоследствие бяха пренесени в МФП IV, като по този начин ЕС и украинското правителство подчертаха своето намерение да съсредоточат усилията си върху постигането на стабилен напредък в тази критична област на реформи.

МФП III е била **ефективна** по отношение на подпомагането на фискалната консолидация и е помогнала на Украйна да подобри състоянието на платежния си баланс. Мащабът и благоприятните условия на намесата са позволили да бъдат постигнати фискални икономии, необходими за изпълнението на структурните реформи, и са повишили доверието в икономиката на Украйна.

МФП III е била **съгласувана** с широката рамка на политиката на отношенията между ЕС и Украйна. Налице е била също така висока степен на външна съгласуваност с намесите от други международни донори. МФП не само е допринесла за „споделяне на тежестта“ с Международния валутен фонд (МВФ) и други донори във финансово отношение, но също така е укрепила реформите, насърчавани от МВФ и Световната банка, чрез използването на кръстосана условност и допълнителни условия.

Способността на ЕС сравнително бързо да мобилизира и координира значителни финансови ресурси е била основна причина за намесата, тъй като към въпросния момент нуждата от финансиране на Украйна все още беше изключително голяма. Обвързаността на МФП с условия е създала усилващ ефект в политическо отношение, който е допринесъл за мобилизирането на украинските органи около провеждането на ключови реформи. Програмата също така е **добавила стойност** чрез своя стимулиращ доверието ефект върху частния сектор.

Съпоставителен анализ на **социалното въздействие** на МФП показа, че без предоставената МФП и подкрепа от МВФ последиците за социалната ситуация в Украйна са щели да бъдат тежки. Намесата чрез МФП е имала както пряко, така и непряко положително социално въздействие върху украинското население чрез укрепване на мрежата за социална закрила и защита на домакинствата с ниски доходи срещу по-високите цени вследствие на енергийните реформи чрез компенсационни схеми. Като цяло през разглеждания период по-голямата част от социалните показатели са се подобрили.

И накрая, МФП III е изиграла **решаваща роля за устойчивостта на публичния дълг на Украйна** чрез различни канали, включително чрез сигнализиращ ефект, който е имал ролята на катализатор за допълнителна финансова подкрепа и доверие на инвеститорите. Програмата е позволила да бъдат реализирани фискални икономии, произтичащи от изключително благоприятните условия на заемите, което е помогнало на Украйна да направи своя план за корекции по-безболезнен и да създаде фискално пространство за реформи и устойчиви социални разходи.

В заключение, МФП III е подпомогнала значително Украйна при справянето с проблемите, свързани с платежния баланс, и при провеждането на ключови структурни реформи за стабилизиране на икономиката и повишаване на устойчивостта на външната ѝ позиция. Тя е дала възможност за фискални икономии и финансови ползи и е изиграла ролята на катализатор за допълнителна финансова подкрепа и доверие на инвеститорите. Условия, с които е била обвързана МФП, са били напълно съобразени със съответната програма на МВФ и са имали засилващ ефект в политическо отношение, който е допринесъл за мобилизирането на органите на Украйна около изпълнението на ключови реформи, особено в области, които не са обхванати от други международни донорски програми.

В работния документ на службите на Комисията, на който се основава настоящият доклад, се съдържа подробна и изчерпателна оценка на намесата чрез МФП. Редица заключения, свързани с оценяването на критериите за оценка, трябва да бъдат разгледани допълнително и кръстосано сравнение с други приключили операции за МФП би могло да бъде полезно в това отношение. В края на 2021 г. е планирана метаоценка, в рамките на която тези въпроси ще бъдат проучени по-подробно. Метаоценката ще предостави обобщение на резултатите от проучванията за оценка на операциите за МФП, извършени през последните десет години, и ще разгледа надеждността и уместността на методиката, процеса, крайните продукти и резултатите от всички предприети операции за МФП. Освен това ще бъдат оценени графикът на операциите за МФП и потенциалните връзки с добавената стойност и оперативната видимост.