



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.6.2012
COM(2012) 339 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2011

{SWD(2012) 181 final}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning.....	3
2.	Baggrund	4
2.1.	Udvikling i 2011.....	4
2.2.	Rammeforordning for makrofinansiel bistand	4
3.	Makrofinansiel bistand i 2011	5
3.1.	Overblik.....	5
3.2.	Individuelle foranstaltninger i modtagerlandene i 2011	6
3.2.1.	Det vestlige Balkan	6
3.2.1.1.	Bosnien-Hercegovina	6
3.2.1.2.	Serbien.....	7
3.2.2.	De østlige nabolande	7
3.2.2.1.	Armenien	7
3.2.2.2.	Georgien	7
3.2.2.3.	Republikken Moldova	8
3.2.2.4.	Ukraine	9
3.2.3.	Centralasien.....	10
3.2.3.1.	Den Kirgisiske Republik	Error! Bookmark not defined.
4.	Sikring af, at den makrofinansielle bistand anvendes korrekt: operationelle vurderinger, PEFA og efterfølgende evalueringer	10
4.1.	Operationelle vurderinger	10
4.2.	PEFA-vurderinger	11
4.3.	Efterfølgende evalueringer.....	11
5.	Anmodninger om bistand og Kommissionens fremtidige forslag; budgetsituation...	11

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2011

1. INDLEDNING

I rapporten gives der en generelt redegørelse for gennemførelsen af EU's makrofinansielle bistand (MFA) til tredjelande i 2011. Den beskriver den overordnede sammenhæng, hvori de makrofinansielle bistandstransaktioner blev godkendt og gennemført, indeholder oplysninger om de seneste transaktioner i EU's nabolande, giver et kort overblik over mulige fremtidige transaktioner og deres budgetmæssige virkning og indeholder generelle statistikker over de forskellige makrofinansielle bistandstransaktioner, der er gennemført i de seneste ti år.

Makrofinansiel bistand er som en del af EU's ramme for bistand til tredjelande et instrument, der er udformet til lande tæt på EU med henblik på at dække usædvanlige behov for ekstern finansiering i form af betalingsbalancestøtte. Formålet hermed er at styrke den makroøkonomiske og finansielle stabilitet i kandidatlandene og potentielle kandidatlande og i EU's nabolande, mens gennemførelsen af relevante strukturreformer fremmes. Den supplerer og er betinget af eksistensen af et tilpasnings- og reformprogram med IMF. Makrofinansiel bistand gives enten i form af lån, til hvilke Kommissionen låner de nødvendige midler på kapitalmarkederne og derpå genudlåner dem til modtagerlandet, og/eller ydes under særlige omstændigheder i form af gavebistand finansieret via EU-budgettet.

2011 var kendetegnet ved den løbende gennemførelse af eksisterende makrofinansielle bistandstransaktioner, mens der ikke blev godkendt nogen ny makrofinansiel bistandstransaktion af Rådet og Parlamentet. Det afgørende var, at Kommissionen i juli 2011 foreslog en ny rammeforordning om makrofinansiel bistand, og der blev påbegyndt drøftelser i Rådet og Parlamentet. Resultatet af disse drøftelser er vigtigt for den makrofinansielle bistands fremtid som et strategisk nødinstrument, der kan bidrage til at stabilisere økonomierne tæt på EU. En afgørelse fra medlovgeverne om rammeforordningen forventes at foreligge i løbet af andet halvår 2012 eller 2013.

Rapporten indeholder også et afsnit om de operationelle vurderinger, PEFA-undersøgelser (Public Expenditure and Financial Accountability) og efterfølgende evalueringer, der er foretaget i lande, som modtager makrofinansiel bistand. I 2011 færdiggjorde Kommissionen med bistand fra konsulenter to operationelle vurderinger og to PEFA-undersøgelser i lande med makrofinansielle bistandsprogrammer. Kommissionen iværksatte også tre efterfølgende evalueringer af fuldførte makrofinansielle bistandstransaktioner.

Endelig indeholder rapporten oplysninger om nye anmodninger om makrofinansiel bistand og eventuelle nye forslag fra Kommissionen vedrørende makrofinansiel bistand, herunder deres budgetmæssige virkninger.

Denne rapport er udarbejdet i overensstemmelse med Rådets afgørelser og Rådets og Parlamentets fælles afgørelser om makrofinansielle bistandstransaktioner. Den er en opfølgning på de rapporter, der er forelagt i de foregående år. Den ledsages af Kommissionens arbejdsdokument (SWD(2012) 181 final), som indeholder mere udførlige

oplysninger og en analyse af den makroøkonomiske kontekst og gennemførelsen af de individuelle makrofinansielle bistandstransaktioner.

2. BAGGRUND

2.1. Udvikling i 2011

Den globale økonomiske og finansielle krise i 2008-2009, som i høj grad ramte de nye vækstøkonomier i EU's nabolande, resulterede i usædvanligt mange anmodninger om finansiell støtte fra EU, herunder i form af makrofinansiell bistand. Fire sådanne programmer til fordel for Bosnien-Hercegovina, Serbien, Armenien og Georgien blev vedtaget af EU's Ministerråd i slutningen af 2009, og de tidligere godkendte makrofinansielle bistandstransaktioner til fordel for Kosovo* blev forlænget med ét år i 2009. I 2010 blev endnu to programmer, til fordel for Ukraine og Republikken Moldova, vedtaget af EU-lovgiverne – denne gang af Rådet og Parlamentet i fællesskab – som følge af Lissabontraktatens ikrafttræden. Transaktionerne til fordel for Georgien og Kosovo blev afsluttet i 2010. I 2011 og begyndelsen af 2012 afsluttede Kommissionen gennemførelsen af programmerne til fordel for Serbien, Armenien og Moldova og fortsatte forberedelserne til gennemførelse af programmerne til fordel for Bosnien-Hercegovina og Ukraine.

Den generelle økonomiske situation i 2010 og i en vis udstrækning i første halvår af 2011 blev væsentligt forbedret og lettede i nogen grad presset på betalingsbalancesituationen for de lande, der er berettigede til makrofinansiell bistand. I 2011 vedtog Kommissionen således kun to nye forslag, nemlig til fordel for Georgien i januar 2011 og til fordel for Kirgisistan i december 2011. Siden da har disse forslag været til behandling i Parlamentet og Rådet. Beslutningsprocessen er imidlertid blevet forsinket på grund af medlovgivernes forskellige synspunkter med hensyn til den korrekte juridiske procedure for, hvordan medlemsstatsudvalget høres om aftalememorandummet for det makrofinansielle bistandsprogram.

I andet halvår af 2011 blev forholdene på de globale finansmarkeder markant vanskeligere, hvilket var udløst af statsgældskrisen. Derudover øgede det arabiske forår og de heraf følgende politiske og økonomiske omvæltninger i de arabiske partnerlande omkring Middelhavet¹ presset på disse landes budgetter og økonomiske stilling over for udlandet. Denne udvikling forventes at føre til et stigende behov for makrofinansiell bistand i 2012. Det første eksempel herpå er den fornyede anmodning fra den egyptiske regering i februar 2012 om at iværksætte en makrofinansiell bistandstransaktion på 500 mio. EUR. Kommissionen er sammen med IMF i færd med at vurdere Egyptens resterende eksterne finansieringsbehov med henblik på eventuel vedtagelse af et forslag til makrofinansiell bistand til dette land.

* Denne betegnelse er med forbehold for holdningerne til retsstilling og er i overensstemmelse med UNSCR 1244 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

¹ For baggrundsoplysninger om den seneste økonomiske udvikling i de sydlige nabolande, jf. endvidere "The EU's neighbouring economies: coping with new challenges", Occasional Papers no. 86 / November 2011, DG ECFIN, European Commission UNSCR 1244 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

2.2. Rammeforordning for makrofinansiel bistand

Allerede i 2003 pegede Europa-Parlamentet på den langvarige beslutningsproces – afgørelser om individuelle makrofinansielle bistandstransaktioner blev truffet fra sag til sag af Rådet efter høring af Parlamentet – som en af de væsentligste mangler ved den makrofinansielle bistand. Parlamentet understregede endvidere, at der var behov for et gennemsommeligt retsgrundlag for det makrofinansielle bistandsinstrument som helhed. Efter Lissabontraktatens ikrafttræden den 1. december 2009 træffes de lovgivningsmæssige afgørelser om individuelle makrofinansielle bistandstransaktioner af Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure (fælles beslutningstagning), hvilket har medført en temmelig langtrukken beslutningsproces. Dette har øget presset for at strømline proceduren for vedtagelse af afgørelser om makrofinansiel bistand. Som finans- og gældskrisen har understreget, kræves der for effektivt at tackle makroøkonomiske og finansielle krisesituationer et kriseafhjælpningsinstrument, der kan anvendes hurtigt og effektivt.

Som en reaktion på denne udvikling vedtog Kommissionen den 4. juli 2011 et forslag til en rammeforordning². Forslaget har følgende hovedformål: (i) at gøre makrofinansiel bistand mere effektiv gennem en hurtigere og mere effektiv beslutningsproces, (ii) at tilpasse beslutningsproceduren for makrofinansiel bistand til den procedure, der anvendes i forbindelse med EU's øvrige instrumenter, hovedsagelig i forhold til tredjelande, (iii) at formalisere reglerne for instrumentet og give Europa-Parlamentet medejerskab over dem samt (iv) at opdatere og forenkle nogle af reglerne.

Forslaget har følgende hovedelementer: (i) afgørelser om tildeling af makrofinansiel bistand træffes af Kommissionen ved hjælp af en gennemførelsesretsakt, der kontrolleres af medlemsstatsudvalget; (ii) Genval-kriterierne, der blev fastlagt i forskellige rådskonklusioner og også blev støttet af Europa-Parlamentets afgørelse fra 2002, bekræftes i en forordning og bliver dermed juridisk bindende; (iii) nogle af kriterierne opdateres eller præciseres, især dem, der vedrører tærsklen for makrofinansielle bistandstransaktioner med hensyn til det resterende finansieringsbehov, de geografiske støttekriterier (en formel anerkendelse af eksistensen af EU's naboskabspolitik i forbindelse med makrofinansiel bistand) og valget mellem anvendelse af gavebistand eller lån ved makrofinansielle bistandstransaktioner.

Der har været drøftelser både i Rådet og Parlamentet. Rådet forelagde sine første konklusioner i december 2011 (i en såkaldt generel strategi). Parlamentet har bestilt en undersøgelse af effektiviteten af den makrofinansielle bistand og drøftede i begyndelsen af 2012 en betænkning om Kommissionens forslag i Udvalget om International Handel. Det forventes, at der træffes afgørelse om forslaget i løbet af andet halvår 2012 eller 2013.

3. MAKROFINANSIEL BISTAND I 2011

3.1. Overblik

I 2011 blev den makrofinansielle bistandstransaktion til fordel for Serbien, der var blevet vedtaget i 2009, fuldført. I juli 2011 blev den første rate af bistanden, et lån på 100 mio. EUR, udbetalt til de serbiske myndigheder, hvilket markerede afslutningen på denne makrofinansielle bistandstransaktion, idet den anden rate på samme beløb blev annulleret på

² Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om generelle bestemmelser for makrofinansiel bistand til tredjelande - KOM(2011) 865 endelig, 4.7.2011.

grund af Serbiens lavere eksterne finansieringsbehov og landets beslutning om ikke at trække fuldt ud på programmerede udbetalinger fra IMF. Hvad angår den makrofinansielle bistand til Armenien, blev aftalememorandummet underskrevet i februar 2011, og den første rate – en gavebistand på 14 mio. EUR og et lån på 26 mio. EUR – blev udbetalt i juli 2011. Udbetalingen af den anden rate – en gavebistand på 21 mio. EUR og et lån på 39 mio. EUR – blev aftalt til at skulle finde sted i december. Gavebistandsdelen blev reelt udbetalt den 27. december 2011, mens lånedelen blev udbetalt den 9. februar 2012.

Med hensyn til den makrofinansielle bistand til Moldova frigav Kommissionen den anden rate (gavebistand på 20 mio. EUR) i september 2011. Frigivelsen af den tredje rate kunne ikke finde sted inden udgangen af 2011, som det oprindeligt var planlagt, da der var flere betingelser, som ikke var blevet opfyldt. Raten blev endelig udbetalt i starten af april 2012. Gennemførelsen af den makrofinansielle bistandstransaktion til fordel for Ukraine, der blev godkendt i 2010, og som sammen med de tilgængelige midler fra en tidligere transaktion, der blev godkendt i 2002, beløber sig til 610 mio. EUR i form af lån, blev yderligere forsinket på grund af, at der ikke var indgået nogen aftale med de ukrainske myndigheder om visse betingelser i aftalememorandummet. Den første rate af den makrofinansielle bistandstransaktion til fordel for Bosnien-Hercegovina, der blev godkendt i 2009 (et beløb på op til 100 mio. EUR i form af lån), blev ikke udbetalt i 2011 på grund af manglende opfyldelse af én af de betingelser, der var knyttet til udbetalingen af den første rate.

I 2011 forelagde Kommissionen to formelle forslag til nye makrofinansielle bistandstransaktioner for medlovgiverne: Forslaget om at udvide den makrofinansielle bistand til Georgien med 23 mio. EUR i form af gavebistand og 23 mio. EUR i form af lån, der blev vedtaget den 13. januar 2011, og forslaget om at udvide en undtagelsesvis makrofinansiell bistand til Kirgisistan med 15 mio. EUR i form af gavebistand og 15 mio. EUR i form af lån, som blev vedtaget den 20. december 2011. Siden da har disse forslag været til behandling i Europa-Parlamentet og Rådet. Medlovgivernes afgørelse vedrørende den makrofinansielle bistand til Georgien er blevet forsinket på grund af det ovennævnte juridiske stridsspørgsmål.

3.2. Individuelle foranstaltninger i modtagerlandene i 2011

3.2.1. *Det vestlige Balkan*

3.2.1.1. Bosnien-Hercegovina

Makrofinansiell bistand til Bosnien-Hercegovina på op til 100 mio. EUR i form af lån blev godkendt af Rådet i 2009 (Rådets afgørelse 2009/891/EF af 30. november 2009). Det relevante aftalememorandum og låneaftalen blev underskrevet i november 2010, mens – delvist på grund af den langtrukne regeringsdannelse efter parlamentsvalget i oktober 2010 – låneaftalen først blev ratificeret af den bosniske præsident i august 2011. Der blev ikke udbetalt makrofinansiell bistand i løbet af 2011, da ikke alle de betingelser, der var knyttet til den første rate og aftalt i aftalememorandummet, var blevet opfyldt. Derudover har IMF's standby-arrangement reelt ikke fungeret siden oktober 2010. Der er dog sket visse fremskridt med hensyn til opfyldelsen af de politiske betingelser, der er knyttet til den makrofinansielle bistand, inden for rammerne af forvaltningen af de offentlige finanser. Så snart IMF-programmet bliver funktionsdygtigt igen, og alle de politiske betingelser, der er fastsat i aftalememorandummet, er opfyldt, vil udbetalingen af den makrofinansielle bistand kunne gennemføres.

Efter en marginal vækst (0,7 %) i 2010 skete der en lille stigning i den økonomiske ekspansion i 2011 til en anslået rate på 1,6 %, hvilket var drevet af øget eksport og en svag

stigning i den indenlandske efterspørgsel. Der fandt yderligere konsolidering af de offentlige finanser sted i 2011 til trods for, at kvaliteten af de offentlige finanser fortsat er dårlig. Der har igen været en stigning i de eksterne ubalancer, således at underskuddet på betalingsbalancens løbende poster er nået op på 8,7 % af BNP.

3.2.1.2. Serbien

Der blev stillet en makrofinansiell bistand i form af en lånefacilitet på op til 200 mio. EUR til rådighed for Serbien i henhold til Rådets afgørelse 2009/892/EF i lyset af de negative virkninger af den globale krise. Formålet med denne bistand var at supplere midlerne fra de internationale finansielle institutioner for at hjælpe regeringen med at tackle det eksterne finansieringsbehov. I betragtning af Serbiens gradvise økonomiske genopretning, det lavere behov for ekstern finansiering og nedskaleringen af IMF-bistanden med 50 % besluttede Kommissionen kun at udbetale halvdelen af det tilgængelige beløb for makrofinansiell bistand, dvs. 100 mio. EUR. Overførslen af midler fandt sted den 12. juli 2011 og afsluttede denne makrofinansielle bistandstransaktion. Blandt betingelserne for den makrofinansielle bistand var et eftersyn af forvaltningen af de offentlige finanser, navnlig gennem fastsættelse af kvantitative finanspolitiske regler og nye bestemmelser vedrørende den offentlige interne finanskontrol.

I 2011 fortsatte den økonomiske genopretning med en vækst i BNP på 1,6 %, som skyldtes en kraftig forøgelse af investeringerne. Ved udgangen af året kom væksten dog under pres på grund af de vanskelige globale økonomiske rammer. Med den aftagende vækst i eksporten steg underskuddet på betalingsbalancens løbende poster til ca. 9,5 % af BNP. Derudover nærmede budgetunderskuddet sig 5 % af BNP, hvilket var højere end oprindeligt forventet og overvejende skyldtes manglende indtægter.

3.2.2. *De østlige nabolande*

3.2.2.1. Armenien

I slutningen af 2010 blev Kommissionen og de armenske myndigheder enige om betingelserne for det makrofinansielle bistandsprogram på 100 mio. EUR (35 mio. EUR i gavebistand og 65 mio. EUR i lån), der var vedtaget i november 2009. Aftalememorandummet og låne- og gavebistandsaftalerne blev underskrevet i februar 2011 og ratificeret af de armenske myndigheder i maj 2011. Den første rate på 40 mio. EUR blev frigivet i juni 2011, mens frigivelsen af den anden rate på 60 mio. EUR fandt sted i december 2011 med hensyn til gavebistandsdelen og i februar 2012 med hensyn til lånedelen.

I 2011 fortsatte den armenske økonomi genopretningen, idet det reale BNP voksede med 4,6 %, hvilket var drevet af en stigning i pengeoverførsler fra emigranter og arbejdstagere i udlandet samt i eksporten. De indgående investeringer faldt imidlertid. Til trods for et fald i underskuddet på betalingsbalancens løbende poster fra 14,7 % af BNP i 2010 til 10,9 % af BNP i 2011 var det nødvendigt, at en stor del af det eksterne finansieringsbehov blev finansieret af eksterne partnere. I 2011 begyndte Armenien at implementere landets nye treårige (2011-2013) økonomiske stabiliseringsprogram, som bl.a. støttes af IMF inden for rammerne af den udvidede finansieringsfacilitet (EFF) med et samlet beløb på 278 mio. EUR. I december 2011 afsluttede IMF's bestyrelse sin tredje revision af Armeniens økonomiske resultater under programmet, som gjorde det muligt for myndighederne at trække yderligere 36,2 mio. SDR (ca. 42 mio. EUR). De betingelser, der var knyttet til den makrofinansielle bistand, bidrog til at fremme reformer inden for områderne offentlig gæld, pensioner, skatte- og toldadministration, forvaltning af de offentlige finanser og skattepolitik.

3.2.2.2. Georgien

Den omfattende EU-pakke på op til 500 mio. EUR til at sætte gang i Georgiens økonomi, som der blev givet tilsagn om ved den internationale donorkonference i oktober 2008 i Bruxelles efter konflikten med Rusland i august 2008, bestod af to mulige makrofinansielle bistandstransaktioner, der hver beløb sig til 46 mio. EUR. Den første del blev gennemført med succes i løbet af 2009-2010. For den anden dels vedkommende vedtog Kommissionen et forslag om makrofinansiell bistand til Georgien den 13. januar 2011.

Europa-Parlamentets plenarforsamling stemte om forslaget den 10. maj 2011 og vedtog en lovgivningsmæssig beslutning med nogle ændringer, som primært sigtede mod at afspejle den nye komitologiforordnings ikrafttræden i marts 2011³. Siden Europa-Parlamentet vedtog sin holdning, har de interinstitutionelle drøftelser mellem Rådet og Europa-Parlamentet ikke ført til noget resultat. Mens Parlamentet foretrækker anvendelsen af rådgivningsproceduren for medlemsstatsudvalget i forbindelse med aftalememorandummet, som det oprindeligt blev foreslået af Kommissionen, finder Rådet, at det principielt er undersøgelsesproceduren, der bør finde anvendelse.

Det reale BNP voksede med 6,3 % i 2010 og med 7 % i 2011, men stigningstakten forventes at aftage en smule i 2012 som følge af de vanskelige globale økonomiske rammer. IMF's standby-arrangement løb fra september 2008 til juni 2011. Det bidrog til finanspolitisk konsolidering, fremskridt med strukturreformer og fornyet vækst. Fra juli 2010 har myndighederne behandlet arrangementet som en sikkerhedsforanstaltning og ikke anmodet om udbetaling af de sidste rater. Til trods for en forbedring siden 2009 er Georgiens betalingsbalancesituation stadig sårbar med et stort underskud på betalingsbalancens løbende poster (svarende til 11,7 % af BNP i 2011), og tilstrømningen af udenlandske direkte investeringer ligger fortsat signifikant under det niveau, der gjaldt, før konflikten brød ud (2008), og der forventes betydelige eksterne gældsforpligtelser for perioden 2013-2014). Myndighederne blev i marts 2012 enige med IMF om et toårigt program, som vil være af forebyggende karakter. Mens eksistensen af et IMF-udbetalingsprogram er en forudsætning for aktiveringen af EU-finansierede makrofinansielle bistandstransaktioner, er der sandsynlighed for, at IMF-midler stadig vil kunne anvendes i løbet af programmets varighed i betragtning af de vanskelige internationale finansielle rammer.

3.2.2.3. Republikken Moldova

Den 20. oktober 2010 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet en afgørelse om makrofinansiell bistand til Republikken Moldova på 90 mio. EUR i gavebistand, der skulle udbetales i tre rater i 2010 og 2011 (afgørelse nr. 938/2010/EU). Bistanden blev udvidet i forbindelse med et økonomisk program af en treårig ECF-EFF-finansieringsordning, som IMF's bestyrelse havde godkendt i januar 2010. Efter indgåelsen af aftalememorandummet udbetalte Kommissionen allerede i december 2010 den første rate af EU's makrofinansielle bistand, som udgjorde et beløb på 40 mio. EUR. Den anden rate på 20 mio. EUR blev udbetalt i september 2011, efter at Kommissionen i juni havde vurderet overholdelsen af betingelserne. Udbetalingen af den tredje rate kunne ikke finde sted før udgangen af 2011, som det ellers oprindeligt havde været planen, fordi fremskridtene med hensyn til opfyldelsen af de betingelser, der var knyttet til den tredje rate, blev betragtet som utilstrækkelige. Efter at de moldoviske myndigheder havde gjort yderligere fremskridt i gennemførelsen af reformerne, fandt Kommissionen ved en ny vurdering i februar 2012, at opfyldelsen af betingelserne havde nået et tilfredsstillende niveau,

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 182/2011 af 16. februar 2011.

hvilket gjorde det muligt for Kommissionen at udbetale den tredje og sidste rate på 30 mio. EUR i april 2012.

Der skete en forbedring af økonomien efter den voldsomme nedgang i 2009, og der fulgte et kraftigt opsving i økonomien i både 2010 og 2011. Forværringen af de eksterne økonomiske rammer resulterede imidlertid i et fald i den økonomiske aktivitet i fjerde kvartal af 2011, og denne tendens ser ud til at fortsætte i 2012. IMF-programmet fortsatte uændret, og den internationale donorstøtte, herunder den EU-finansierede makrofinansielle bistand, var en vigtig faktor for at skabe makroøkonomisk stabilitet og støtte regeringens reformdagsorden. Moldova gennemførte en ambitiøs finanspolitisk konsolidering ved at reducere budgetunderskuddet fra 6,3 % af BNP i 2009 til 2,4 % af BNP i 2011, og det er planen, at der skal ske en yderligere reduktion til 0,9 % af BNP i 2012, hovedsageligt ved at nedbringe de offentlige udgifter. Betingelserne for den makrofinansielle bistand bidrog til at fremme reformer inden for områderne budgetudarbejdelse og -gennemførelse, optimering af forvaltningen af de offentlige finanser og den offentlige gæld, finansiel stabilitet og reform af finanssektoren, offentlige indkøb og centralbanklovgivning.

3.2.2.4. Ukraine

EU's medlovgivere vedtog en afgørelse i juli 2010 om at stille makrofinansiel bistand på 500 mio. EUR til rådighed for Ukraine (afgørelse 388/2010/EU af 7. juli 2010). Sammen med de 110 mio. EUR, der fortsat var til rådighed på grundlag af afgørelsen om makrofinansiel bistand fra 2002 (Rådets afgørelse 2002/639/EF af 12. juli 2002), ville dette muliggøre en potentiel makrofinansiel bistandstransaktion på op til 610 mio. EUR. Forhandlingerne om de politiske betingelser for udbetalingen af denne bistand, bl.a. foranstaltninger inden for forvaltning af de offentlige finanser, skatte- og toldadministration samt energi- og finanssektoren, er imidlertid endnu ikke afsluttet. Mens der er sket fremskridt i retning af et aftalememorandum, der vil kunne accepteres af begge parter, har man ikke kunnet nå til enighed om visse nøglespørgsmål, herunder det spørgsmål, der blev fremført af det ukrainske revisionskammer (landets overordnede revisionsorgan). I mangel af et underskrevet aftalememorandum og en underskrevet låneaftale blev der ikke foretaget nogen udbetalinger i 2011.

I 2011 fortsatte genopretningen af Ukraines økonomi med en forholdsvis kraftig vækst og en inflation, der altovervejende er under kontrol. Siden medio 2011 har der dog været tendens til en klar forværring af betalingsbalancen, hvilket har gjort det nødvendigt for Ukraines nationalbank at anvende 6,2 mia. USD af sine valutareserver mellem august og december til at forsvare valutakursen. IMF-programmet på 15 mia. USD kørte af sporet i 2011 på grund af uenighed om budgettet og mangel på fremskridt i vigtige strukturreformer under standby-arrangementet, herunder tilpasningen af gas- og varmetakster. Forsinkelser i tilpasningen af energitakster udgør også en væsentlig risiko for de finanspolitiske udsigter. Fordi der ikke blev foretaget nogen udbetalinger af makrofinansiel bistand i 2011, og da bankerne har reduceret deres risikoeksponering, er det blevet vanskeligere at få adgang til de internationale kapitalmarkeder. Samtidig er der kun sket langsomme fremskridt med strukturreformerne. Mens de love, der blev vedtaget i 2010 vedrørende offentlige indkøb og gas, samt pensionsreformlovgivningen, der blev vedtaget i 2011, alle var skridt i den rigtige retning, har gennemførelsen heraf i visse tilfælde været utilstrækkelig, eller også er loven efterfølgende blevet udvandet af ændringer, hvilket fx gælder offentlige indkøb. Fremskridtene i forbindelse med PFM-reformen har været særligt skuffende, og erhvervsklimaet i Ukraine er fortsat dårligt, hvilket afspejles i en væsentlig nedgradering i 2011 af landets placering i

Verdensbankens rangfølge for, hvor let det er at drive selvstændig virksomhed, og på Transparency International's globale korruptionsindeks⁴.

3.2.3. Centralasien

3.2.3.1. Kirgisistan

Den 20. december 2011 forelagde Kommissionen et forslag for Europa-Parlamentet og Rådet om undtagelsesvis makrofinansiel bistand til Kirgisistan. I 2010 havde Kirgisistan oplevet et stærkt fald i den økonomiske vækst og en forværring af stillingen over for udlandet som følge af begivenheder i udlandet og interne politiske og etniske konflikter, hvilket havde medført et betydeligt behov for ekstern finansiering. Ved en international donorkonference i juli 2010 gav EU tilsagn om støtte til genopretningen efter afslutningen af den etniske konflikt. I juni 2011 blev IMF enig med de kirgisiske myndigheder om et treårigt program, som skal støttes af en ECF-finansieringsordning. Stillingen i forhold til udlandet forblev imidlertid sårbar, og eksistensen af et betydeligt resterende behov for ekstern finansiering for perioden 2011-2013 blev bekræftet af IMF og Kommissionen. Derudover kunne den ekstraordinære makrofinansielle bistandstransaktion, dvs. uden for det normale geografiske anvendelsesområde for makrofinansiel bistand, berettiges af styrken af det prodemokratiske politiske og økonomiske reformtempo i landet og af dets stilling i en region, som har økonomisk og politisk betydning for EU. Forslaget drøftes af Parlamentet og Rådet inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure.

I 2011 rettede den økonomiske vækst sig til 5,7 % efter et kraftigt fald i 2009 og 2010, og betalingsbalanceunderskuddet mindskedes til skønsmæssigt 3,1 % af BNP som følge af store pengeoverførsler fra emigranter og arbejdstagere i udlandet samt høje eksportpriser på guld. Men de vanskelige globale økonomiske rammer begyndte at få en negativ indvirkning på pengeoverførslerne fra emigranter og arbejdstagere i udlandet og på eksporten i de sidste måneder af 2011. Inflationen blev nedbragt fra over 20 % (på årsbasis) i midten af 2011 til 5,7 % ved udgangen af 2011. Regeringen nåede sine finanspolitiske mål for 2011. De kirgisiske myndigheder opfyldte også alle de mål i det IMF-ECF-program, der blev aftalt for udgangen af 2011.

4. SIKRING AF, AT DEN MAKROFINANSIELLE BISTAND ANVENDES KORREKT: OPERATIONELLE VURDERINGER, PEFA OG EFTERFØLGENDE EVALUERINGER

4.1. Operationelle vurderinger

I overensstemmelse med kravene i finansforordningen vedrørende EU-budgettet om at foretage kontrol, før der udbetales midler til modtagerlandene, gennemfører Kommissionen med bistand fra eksterne konsulenter operationelle vurderinger for at få rimelig sikkerhed for de administrative procedurers og finansielle kredsløbs funktion i modtagerlandene.

De operationelle vurderinger har fokus på PFM-systemerne, især procedurerne i og organisationen af finansministerierne og centralbankerne og mere specifikt på forvaltningen af konti, hvortil der overføres EU-midler. Desuden ses der særlig opmærksomt på, hvordan de eksterne revisionsinstitutioner arbejder, deres uafhængighed og arbejdsprogrammer samt

⁴ Utilstrækkelige fremskridt med PFM sammen med usikkerhed over de makroøkonomiske rammer (herunder IMF-programmets status) førte til, at EU-Kommissionen udsatte udbetalingen af budgetstøttettransaktioner ved udgangen af 2011.

effektiviteten af deres kontrolforanstaltninger. I de seneste operationelle vurderinger er der også foretaget en analyse af de gældende procedurer i indkøbsorganerne.

I 2011 afsluttede Kommissionen de operationelle vurderinger i Georgien. Der gøres rede for de vigtigste konklusioner af disse operationelle vurderinger i Kommissionens arbejdsdokument SWD(2012) 181 final)

4.2. PEFA-vurderinger

Kommissionen søger at opnå komplementaritet med de andre diagnosticeringsredskaber inden for forvaltning af de offentlige finanser i de lande, der modtager donorstøtte. I denne forbindelse er PEFA-programmet (Public Expenditure and Financial Accountability), der blev etableret i 2001 som et partnerskab mellem flere donorer, bl.a. Europa-Kommissionen, Verdensbanken og IMF, en særligt egnet ramme.

I de senere år er der gennemført PEFA-undersøgelser for en række lande, der har modtaget eller potentielt er berettiget til makrofinansiel bistand: Armenien (2008), Belarus (2009), Georgien (2008), Kosovo (2009), Kirgisistan (2009), Republikken Moldova (2008), Marokko (2009) og Serbien (2010). Kommissionen var sammen med Verdensbanken med til at udarbejde PEFA-undersøgelserne af Georgien og Marokko og bidrog direkte til mange andre undersøgelser.

I 2011 bidrog Kommissionen til en PEFA-vurdering af Ukraine i samarbejde med Verdensbanken (Banken var den ledende myndighed) og foretog, også i samarbejde med Verdensbanken (denne gang som den ledende myndighed), en PEFA-vurdering af Republikken Moldova.

Resultaterne af disse PEFA-undersøgelser vil supplere de seneste operationelle vurderinger af de finansielle procedurer i disse to lande. De vil være nyttige i forbindelse med de igangværende makrofinansielle bistandstransaktioner, navnlig overvågningen af betingelserne vedrørende forvaltning af de offentlige finanser.

4.3. Efterfølgende evalueringer

For at vurdere virkningen af den makrofinansielle bistand og i overensstemmelse med finansforordningen gennemfører Kommissionen efterfølgende evalueringer af de makrofinansielle bistandsprogrammer. Konklusionerne af evalueringerne tages i betragtning for at styrke praksis i forbindelse med forvaltningen af den makrofinansielle bistand. Hovedformålene med de efterfølgende evalueringer er at analysere den økonomiske virkning af den makrofinansielle bistand på modtagerlandet, især bæredygtigheden af stillingen i forhold til udlandet, og at vurdere merværdien af EU's intervention.

I 2011 blev der iværksat to nye efterfølgende evalueringer for at vurdere de nyligt gennemførte makrofinansielle bistandstransaktioner til fordel for Libanon og Georgien. I begyndelsen af 2012 blev der iværksat en efterfølgende evaluering i forbindelse med den makrofinansielle bistandstransaktion til fordel for Kosovo.

5. ANMODNINGER OM BISTAND OG KOMMISSIONENS FREMTIDIGE FORSLAG; BUDGETSITUATION

Størstedelen af de makrofinansielle bistandstransaktioner i 2011 blev gennemført i 2011 eller i starten af 2012 (Serbien, Armenien, Republikken Moldova). De to resterende programmer (transaktionerne til fordel for Ukraine og Bosnien-Hercegovina) forventes gennemført i 2012

og 2013 under forudsætning af, at der sker gode fremskridt med hensyn til de politiske betingelser. Det nye program til fordel for Georgien, som fortsat behandles af medlovgiverne, forventes godkendt medio 2012. Ligeledes vil den foreslåede makrofinansielle bistandstransaktion til fordel for Kirgisistan kunne godkendes i andet halvår af 2012.

Den nuværende række af makrofinansielle bistandstransaktioner, der påtænkes gennemført i 2011-2012, omfatter også et muligt program til fordel for Kosovo. Efter udløbet af det tidligere program i 2010, vil en ny makrofinansiell bistandstransaktion være i overensstemmelse med det betingede tilsagn om støtte på op til 100 mio. EUR i gavebistand, som EU gav på donorkonferencen om Kosovo i juni 2008.

Endvidere kan der forventes en ny transaktion til fordel for Armenien. Den vil følge efter det nyligt fuldførte program og være rettet mod at hjælpe landet med at dække det resterende behov for ekstern finansiering i 2013 og supplere de midler, der er stillet til rådighed af IMF under den eksisterende ECF-EFF-finansieringsordning.

I betragtning af de kortsigtede finansieringsbehov i nogle af de sydlige nabolande, der oplever politiske ændringer, var det ingen overraskelse, at EU i februar 2012 modtog en anmodning om makrofinansiell bistand fra Egypten. Der blev anmodet om et beløb på 500 mio. EUR, hvoraf en mindre del kan udbetales i form af gavebistand for at tage hensyn til Egyptens relativt lave indkomst pr. indbygger. Makrofinansiell bistand vil supplere den finansiering, der er stillet til rådighed af Den Internationale Valutafond (IMF) og andre donorer med henblik på at styrke Egyptens betalingsbalance i en periode med vanskelige politiske omvæltninger. Kommissionen er sammen med IMF i færd med at vurdere Egyptens resterende eksterne finansieringsbehov med henblik på eventuel vedtagelse af et forslag til makrofinansiell bistand til dette land.

Udsigten til at aktivere instrumentet med makrofinansiell bistand til fordel for nogle af Middelhavslandene blev udtrykkeligt bekræftet i den fælles meddelelse fra Kommissionen og EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik om "Et partnerskab for demokrati og fælles velstand med det sydlige middelhavsområde", der blev vedtaget den 8. marts 2011.

Nedenstående tabel 1 giver et overblik over forpligtelser og udbetalinger af makrofinansiell bistand i form af gavebistand for 2011 og 2012 (vejledende). Prognosen for 2012 er af meget midlertidig karakter og vil afhænge af forskellige faktorer, som ligger uden for Kommissionens kontrol. Den række af gavebistandstransaktioner, der påtænkes gennemført for 2012, er stort set forenelige med budgetlofterne for 2012, idet der tages hensyn til, at der kun vil kunne disponeres over nogle af de planlagte transaktioner i 2013. Hvad angår lån, var det samlede udestående beløb til MFA-långivningstransaktionerne på 569,8 mio. EUR ved udgangen af 2011. Dette beløb er dækket af garantifonden for aktioner i forhold til tredjelande⁵, som holdes på 9 % af det udestående beløb. Fonden dækker ikke alene makrofinansiell bistand i form af lån, men også Euratom-lån og EIB-lån til tredjelande, og tilføres midler fra EU-budgettet. For MFA-långivningstransaktionerne svarer dette til ca. 51 mio. EUR som en del af garantifonden ved udgangen af 2011.

⁵ Der er yderligere oplysninger i beretningen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om garantier dækket af det almindelige budget (udarbejdes halvårligt).

Tabel 1: Makrofinansiel bistand, forpligtelser og udbetalinger i 2011-2012 i EUR

	2011	2012 (vejledende)
Afsatte forpligtelser vedrørende gavebistand i budgettet	<u>104 868 567</u>	<u>95 550 000</u>
Forpligtelser, i alt	<u>393 476</u>	<u>88 350 000</u>
Operationelle vurderinger, PEFA-undersøgelser, efterfølgende evalueringer	393 476	350 000
MFA Georgien (foreslået)		23 000 000
MFA Kirgisistan (foreslået)		15 000 000
MFA Egypten (eventuelt)		50 000 000
MFA Kosovo (eventuelt, ved udgangen af 2012 eller 2013)		Skal fastsættes
Uudnyttede budgetbevillinger	<u>104 475 091</u>	<u>Ingen angivelse</u>
	-	-
Bevilgede udbetalinger af MFA-gavebistand i budgettet	<u>88 552 647</u>	<u>79 050 000</u>
Udbetalinger, i alt	<u>55 236 767</u>	<u>74 350 000</u>
Operationelle vurderinger, PEFA-undersøgelser, efterfølgende evalueringer	236 767	350 000
MFA Armenien	35 000 000	
MFA Moldova	20 000 000	30 000 000
MFA Georgien (foreslået, første udbetaling)		11 500 000
MFA Kirgisistan (foreslået, første udbetaling)		7 500 000
MFA Egypten (eventuelt, første udbetaling)		25 000 000
Uudnyttede bevillinger til udbetalinger af gavebistand	<u>33 315 880</u>	<u>4 700 000</u>
	-	-
MFA-udbetalinger i form af lån, i alt	<u>126 000 000</u>	<u>705 000 000</u>
Armenien	26 000 000	39 000 000
Serbien	100 000 000	
Andre, herunder Ukraine, Bosnien-Hercegovina (aktiv) og Egypten (eventuelt)		666 000 000

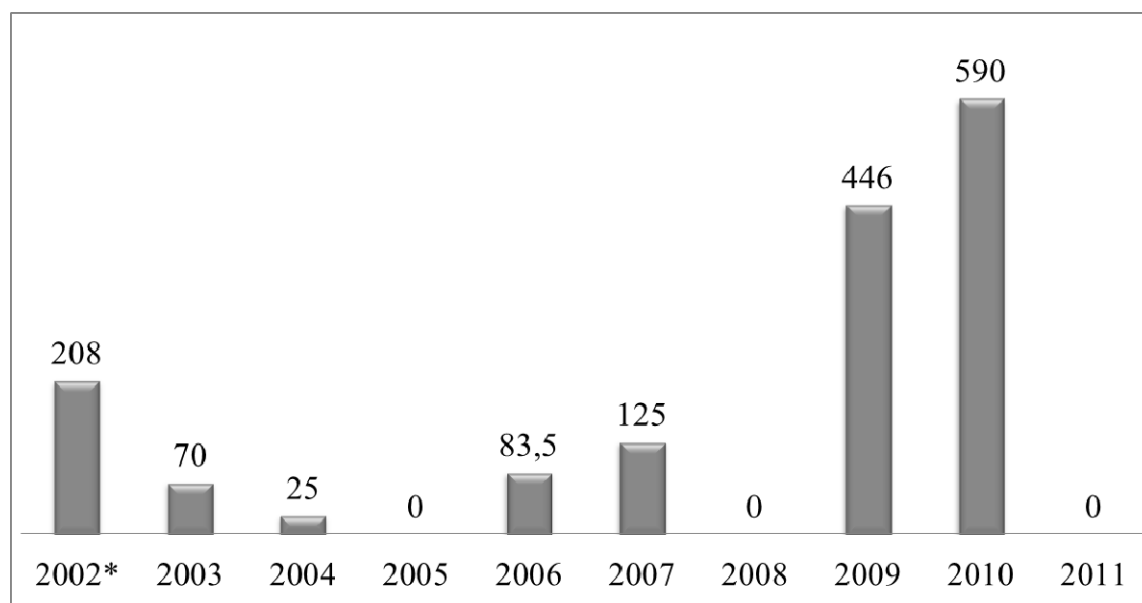
Tabel 2: Makrofinansiel bistand, godkendte beløb pr. år i 2002-2011 i mio. EUR

	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	I alt
Efter region											
Det vestlige Balkan	190	70	25		50			300			635
De Nye Uafhængige Stater	18				33,5	45		146	590		832,5
Middelhavslandene						80					80
Samlet udbetalt beløb¹	208	70	25	0	83,5	125	0	446	590	0	1547,5
Lån	78	25	9		0	50	0	365	500		1027
Gavebistand	130	45	16		83,5	75	0	81	90		520,5

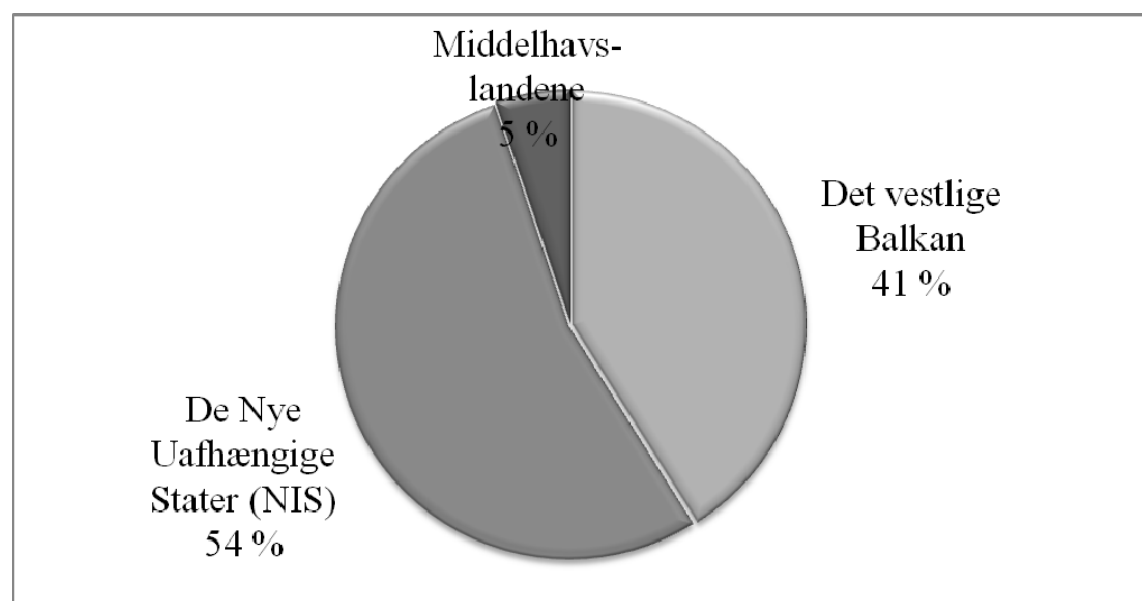
* Nettobeløb for Ukraine under hensyntagen til et nyt lån på 110 mio. EUR og samtidig annullering af 92 mio. EUR ud af et lån på 150 mio. EUR vedtaget i 1998 og gavebistand til Moldova på 15 mio. EUR og samtidig annullering af et lån på 15 mio. EUR vedtaget i 2000

¹ Yderligere detaljerede oplysninger findes i de statistiske data i arbejdsdokumentet

Figur 2a: Makrofinansiel bistand, godkendte beløb pr. år i 2002-2011 i mio. EUR



Figur 2b: Makrofinansiel bistand, godkendte beløb efter region i 2002-2011

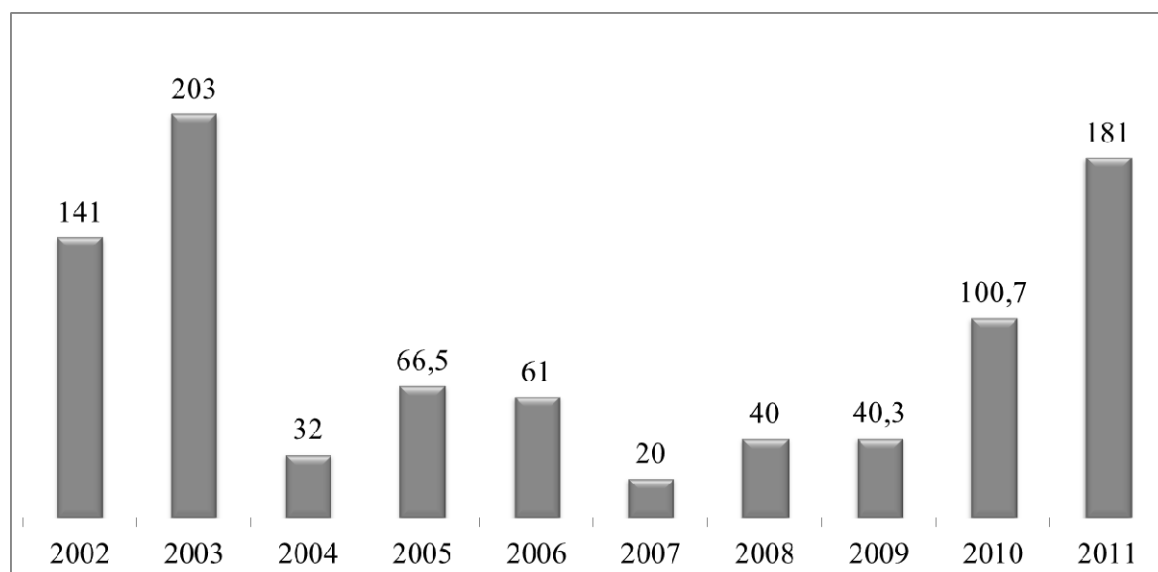


Tabel 3: Makrofinansiel bistand, udbetalte beløb pr. år i 2002-2011 i mio. EUR

Efter region	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	I alt
Centraleuropæiske kandidatlande		50									50
Det vestlige Balkan	130	146	20	58	32				30	100	516
De Nye Uafhængige Stater (NIS)	11	7	12	8,5	29	20	25	15,3	70,7	81	279,5
Middelhavslandene							15	25			40
Samlet udbetalt beløb¹	141	203	32	66,5	61	20	40	40,3	100,7	181	885,5
Lån	0	118	10	15	19	0	0	25	0	126	313
Gavebistand	141	85	22	51,5	42	20	40	15,3	100,7	55	572,5

Yderligere detaljerede oplysninger findes i de statistiske data i arbejdsdokumentet.

Figur 3a: Makrofinansiel bistand, udbetalte beløb pr. år i 2002-2011 i mio. EUR



Figur 3b: Makrofinansiel bistand, udbetalte beløb efter region i 2002-2011 i mio. EUR

