

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer

Indhold

Side

I *Meddelelser*

Revisionsretten

2002/C 121/01

Særberetning nr. 1/2002 om makrofinansiell bistand (MFA) til tredjelande og
strukturtilpasningsfacilitet (SAF) for tredjelande i Middelhavsområdet, med
Kommissionens svar

1

I

(Meddelelser)

REVISIONSRET TEN

SÆRBERETNING Nr. 1/2002

**om makrofinansiel bistand (MFA) til tredjelande og strukturtilpasningsfacilitet (SAF) for
tredjelande i Middelhavsområdet, med Kommissionens svar**

(Artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)

(2002/C 121/01)

INDHOLD

	Punkt	Side
RESUMÉ	I-VIII	3
Oversigt over programmerne	I	3
Rammebetingelser og retsgrundlag	II	3
Udformning af strukturtilpasningsfaciliteten	III	3
Udformning af den makrofinansielle bistand	IV	3
Bedømmelse af partnerregeringernes budgetforvaltning og regnskabsførelse	V	4
Kontrol	VI	4
Rapportering og evaluering	VII	4
Konklusioner og anbefalinger	VIII	4
INDLEDNING	1-7	5
FINANSIEL OG BUDGETMÆSSIG BETYDNING	8-10	6
SAF for tredjelande i Middelhavsområdet	8	6
MFA til tredjelande	9-10	6
RETTENS REVISION	11-14	6
PROGRAMMERNES UDFORMNING	15-46	6
SAF for tredjelande i Middelhavsområdet	15-27	6
Baggrund	15-16	6
Rammebetingelser	17-19	7
Grundlaget for finansieringsaftalerne	20-21	7
Konditionalitet	22-27	7
MFA til tredjelande	28-46	8
Rammebetingelser	28-29	8
Princippet om ekstraordinær karakter	30-33	9
Politiske forhåndsbetingelser	34-35	9
Komplementaritet	36-41	9

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
Konditionalitet	42-45	10
Finansiell disciplin	46	11
VURDERING AF PARTNERREGERINGERNES BUDGETFORVALTNING OG REGNSKABSFØRELSE	47-50	11
KONTROL AF MFA OG SAF	51-60	11
Generelle bemærkninger	51-55	11
Godkendelse af SAF-betalinger	56-58	12
Opfyldelse af betingelser	59-60	12
RAPPORTERING OG EVALUERING	61-65	12
SAF for tredjelande i Middelhavsområdet	61-62	12
MFA til tredjelande	63-65	13
KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER	66-78	13
Indledning	66-68	13
Ensartede procedurer for beslægtede instrumenter	69-70	14
Udformning, betingelser og kontrol af aftaler	71-74	14
Vurdering af partnerregeringernes budgetforvaltning og regnskabsførelse	75-76	14
Evalueringer	77-78	15
BILAG		16
Kommissionens svar		20

FORKORTELSER

AVS	Stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet
BWI	Bretton Woods-institutionerne (Den Internationale Valutafond og Verdensbanken)
GD	Generaldirektorat
GD ECFIN	Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender
GD RELEX	Generaldirektoratet for Eksterne Forbindelser
Økofin-Rådet	Rådet (økonomi og finans)
EU	Den Europæiske Union
EUF	De Europæiske Udviklingsfonde
FYROM	Den tidligere jugoslaviske republik Makedonien
BNI	Bruttonationalindkomst
IMF	Den Internationale Valutafond
MFA	Makrofinansiel bistand
EFT	De Europæiske Fællesskabers Tidende
SAF	Strukturtilpasningsfacilitet
moms	Merværdiafgift

RESUMÉ***Oversigt over programmerne***

I. Den Europæiske Unions bistand til tredjelande ydes ikke blot i form af støtte til specifikke programmer og projekter, men Unionen støtter også den generelle økonomiske omstillings- og strukturreformproces ved at yde makroøkonomisk bistand. Denne form for støtte kaldes »Makrofinansiel bistand« (MFA) til tredjelande såsom EU-tiltrædelseslande, Det Vestlige Balkan og De Nye Uafhængige Stater ⁽¹⁾ og »Strukturtilpasningsfacilitet« (SAF) ⁽²⁾ for tredjelande i Middelhavsområdet (Meda).

Rammebetingelser og retsgrundlag

II. Der er ikke nogen rammeforordning på området, og MFA-interventionerne er derfor baseret på særskilte rådsafgørelser. MFA ydes hovedsagelig i form af lån. MFA anses for at være et ekstraordinært instrument og forvaltes af GD ECFIN. Meda-forordningen fra 1996 udgør retsgrundlaget for SAF-aktionerne. SAF ydes i form af gavebistand. Faciliteten anses ikke for at være et ekstraordinært instrument og blev forvaltet af GD RELEX indtil 2001, hvor EuropeAid overtog forvaltningen af den (jf. punkt 1-5).

Udformning af strukturtilpasningsfaciliteten

III. Kommissionen redegør ikke for, på hvilket grundlag beslutningerne vedrørende det samlede beløb til det enkelte SAF-program er truffet, og der er heller ingen dokumentation for forfaldsplanen eller for, hvordan beløbet er fordelt på de enkelte rater. Grundlaget for disse beslutninger er derfor uklart. Støttebeløbet er som hovedregel ikke baseret på de faktiske udgifter i forbindelse med det dertil relaterede reformprogram (jf. punkt 20). I betingelserne for programmerne har der især været lagt vægt på fremlæggelse af lovforslag, handlingsplaner mv., altså om hensigter snarere end resultater. Generelt fremgår det ikke klart af finansieringsaftalerne, hvilke betingelser der er de samme som dem, Bretton Woods-Institutionerne (BWI) ⁽³⁾ stiller, og hvilke betingelser der udelukkende er Kommissionens. Mange af de specifikke betingelser vedrører den sociale sektor. Men strukturtilpasningsspecialister har måske ikke altid et samlet overblik over de sociale sektorer, og man konsulterer ikke systematisk tekniske eksperter (jf. punkt 23-27).

Udformning af den makrofinansielle bistand

IV. EU's MFA overholder ikke altid de fem principper ⁽⁴⁾, som Økofin-Rådet vedtog i 1995, og som skulle gælde for MFA-politikken over for tredjelande. F.eks. er bistanden i nogle tilfælde ordinær og kontinuerlig og ikke ekstraordinær. De politiske forhåndsbetingelser ⁽⁵⁾ er ikke altid opfyldt. MFA har indtil videre primært været anvendt som et økonomisk instrument (jf. punkt 34-35). En undersøgelse af komplementariteten mellem MFA og anden EU-bistand har vist, at der er samordningsproblemer i Kommissionen (jf. punkt 36-41).

⁽¹⁾ Disse regioner modtager MFA. Tidligere var også Israel (1991) og Algeriet (1991 og 1994) modtagerlande.

⁽²⁾ EU yder også strukturtilpasningsbistand til lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene) (jf. punkt 7).

⁽³⁾ Den Internationale Valutafond (IMF) og Verdensbanken.

⁽⁴⁾ Ekstraordinær karakter, politiske forhåndsbetingelser, komplementaritet, konditionalitet og finansiell disciplin.

⁽⁵⁾ Geografisk nærhed i forhold til EU, fuld overholdelse af menneskerettighederne og af retsstatsprincippet.

Princippet om, at der skal opstilles betingelser i tilknytning til politiske og økonomiske reformer, overholdes altid, men mange af disse betingelser indeholder ikke klare og målelige resultatkriterier, og det kan ikke uden videre efterprøves, om de er overholdt. Endvidere er princippet om makroøkonomisk konditionalitet blevet udvandet, når der i forbindelse med en beslutning om at foretage betalinger er blevet taget hensyn til hastesituationer og særlige politiske bindinger (jf. punkt 42-45).

Bedømmelse af partnerregeringernes budgetforvaltning og regnskabsførelse

V. Når der er tale om budgetstøttetransaktioner, indgår midlerne, uanset om der er tale om lån eller gavebistand, direkte i partnerlandets budget. Anvendelsen af dem kan ikke adskilles fra den resterende del af budgettet, og det er derfor vigtigt, at landets budgetforvaltning og regnskabsførelse er pålidelig. Kommissionen har ikke foretaget en omfattende eller specifik vurdering af, om disse processer er pålidelige i de lande, som den har ydet støtte til (jf. punkt 47-50).

Kontrol

VI. De tjenestegrene i Kommissionen, der skal kontrollere, om reformpolitikken i modtagerlandene er tilfredsstillende, og om de specifikke betingelser er opfyldt, har hverken jobbeskrivelser, interne regler eller specifikke værktøjer. Kommissionen fører kontrol med sin bistand i nært samarbejde med IMF og Verdensbanken og baserer sig i mange tilfælde i vid udstrækning på arbejde udført af disse finansielle institutioner. I praksis stiller Kommissionen ikke krav om, at landet skal have opfyldt alle betingelser, for at der kan gives en positiv vurdering af de fremskridt, der er gjort, og for at midlerne kan udbetales. Mange andre faktorer kan have indflydelse på beslutningen om at foretage udbetaling, og Kommissionen bør udtrykkeligt begrunde sin beslutning (jf. punkt 51-60).

Rapportering og evaluering

VII. Den årlige rapport om MFA er omfattende, men i afsnittene om de makroøkonomiske resultater og strukturreformerne er der ingen henvisninger til bistanden, og der er ikke redegjort for, om denne har haft nogen indvirkning herpå. Der er ingen evalueringer (MFA), eller de er af begrænset omfang (SAF), og det viser, at Kommissionen endnu ikke har gennemført sin generelle politik for evaluering af Fællesskabets udgiftsprogrammer (jf. punkt 61-65).

Konklusioner og anbefalinger

VIII. Instrumenterne har givetvis fremmet den generelle økonomiske omstilling og strukturtilpasningsprocessen, men der er fortsat behov for mange forbedringer. Der fremsættes følgende anbefalinger (jf. punkt 66-78):

- Det bør fremgå klarere, hvilken merværdi Den Europæiske Unions interventioner tilfører i forhold til interventionerne fra Verdensbanken og IMF.
- Det bør overvejes, hvordan MFA til EU-tiltrædelseslandene, Det Vestlige Balkan og De Nye Uafhængige Stater kan samordnes bedre med SAF for tredjelande i Middelhavsområdet, således at lande med sammenlignelige forhold behandles på samme måde. Der bør ligeledes tages hensyn til de erfaringer, man har fået i forbindelse med AVS-landene.

- Kommissionen bør gøre sin beslutningsproces vedrørende de forskellige faser af forvaltningen af den makroøkonomiske bistand mere gennemsigtig. Det gælder i særdeleshed for de hensyn, der skal tages, og de kriterier, der skal opstilles for indholdet af finansieringsaftalerne og for udbetalingen af raterne.
- Kommissionen bør give en begrundelse, når den godkender, at visse betingelser frafaldes.
- Kommissionens kontrol af, hvor forsvarligt modtagerlandene forvalter midlerne, bør forbedres betydeligt, og alle berørte GD'er bør inddrages.
- Evalueringer bør prioriteres højere.

INDLEDNING

1. Den Europæiske Unions bistand til tredjelande ydes ikke blot i form af støtte til specifikke programmer og projekter, men Unionen støtter også den generelle økonomiske omstillings- og strukturreformproces ved at yde makroøkonomisk bistand. Denne form for bistand kaldes »Makrofinansiel bistand« (MFA) til tredjelande, såsom EU-tiltrædelseslande, Det Vestlige Balkan og De Nye Uafhængige Stater og »Strukturtilpasningsfacilitet« (SAF) for tredjelande i Middelhavsområdet.

2. MFA-instrumentet blev oprindeligt udformet med henblik på at yde betalingsbalancestøtte inden for Fællesskabet. Siden 1990 er der også ydet MFA til tredjelande med henblik på at støtte deres politiske og økonomiske reformbestrebelse. Rådet træffer afgørelse om MFA-aktioner efter forslag fra Kommissionen og efter høring af dets økonomiske og finansielle udvalg og Europa-Parlamentet (jf. punkt 28). Kommissionen (GD ECFIN) yder denne bistand i samråd med Rådets økonomiske og finansielle udvalg.

3. Mange af landene i den sydlige og østlige del af Middelhavsområdet har siden midten af 80'erne gennemført strukturtilpasningsreformer på grundlag af aftaler indgået med BWI. Reformerne tog sigte på nedbringelse af budgetunderskud og underskud på betalingsbalancen. Efterhånden som den makroøkonomiske situation i de fleste af partnerlandene i Middelhavsområdet er blevet bedre, er de makroøkonomiske stabiliseringsmål blevet mindre vigtige, og programmerne tager nu i højere grad sigte på strukturreformer. Kommissionen har støttet disse reformer ved at yde SAF.

4. Instrumenterne ligner hinanden på en række punkter. For begge gælder det, at midlerne som regel udbetales i rater til modtagerlandets centralbank med henblik på at styrke landets betalingsbalance eller bidrage til at finansiere dets budget. Bistanden er ikke forbeholdt bestemte udgiftskategorier. Der stilles ikke bestemte regnskabskrav i forbindelse med de udbetalte midler. Bistanden udbetales som regel i successive rater, idet hver enkelt rate udbetales under forudsætning af, at de aftalte makroøkonomiske og strukturtilpasningsmæssige resultatkriterier, som beror på modtagerlandenes programmer, er opfyldt.

5. Retten noterede sig følgende tre væsentlige forskelle mellem MFA til tredjelande og SAF for tredjelande i Middelhavsområdet:

- a) MFA anses ikke for at være et permanent, men for at være et ekstraordinært instrument, hvorimod SAF anses for at være et ordinært, eller et helt grundlæggende instrument. Der findes som følge heraf ikke nogen rammeforordning for MFA ⁽¹⁾, hvorimod SAF er reguleret af Meda-forordningen ⁽²⁾;
- b) SAF gives altid som gavebistand, mens MFA hovedsagelig gives i form af lån, og kun i enkelte særlige tilfælde gives der gavebistand;
- c) MFA forvaltes i det væsentlige af GD ECFIN, medens GD RELEX har været den hovedansvarlige for SAF. Fra 2001 har EuropeAid overtaget ansvaret for forvaltningen af SAF.

6. På grund af disse forskelle fremsætter Retten, hvor det er relevant, særskilte revisionsbemærkninger om MFA og SAF. I alle andre tilfælde gælder bemærkningerne for begge områder.

7. EU yder også strukturtilpasningsbistand til lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet via De Europæiske Udviklingsfonde. Indtil for nylig blev denne hjælp ydet i form af målrettet budgetstøtte, der kanaliseres gennem de såkaldte counterpart-midler. I en nyligt offentliggjort særberetning behandler Retten anvendelsen af disse counterpart-midler ⁽³⁾.

⁽¹⁾ I henhold til sit arbejdsprogram agter GD ECFIN dog at udarbejde forslag til en rådsafgørelse om en rammeaftale vedrørende MFA.

⁽²⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1488/96 af 23. juli 1996 om finansielle og tekniske ledsageforanstaltninger (Meda 1) i forbindelse med reformen af de økonomiske og sociale strukturer inden for rammerne af Euro-Middelhavs-partnerskabet (EFT L 189 af 30.7.1996), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2698/2000 af 27. november 2000 (Meda 2) (EFT L 311 af 12.12.2000).

⁽³⁾ Særberetning nr. 5/2001 (EFT C 257 af 14.9.2001).

FINANSIEL OG BUDGETMÆSSIG BETYDNING**SAF for tredjelande i Middelhavsområdet**

8. Der er i perioden 1992-2000 i alt blevet stillet 955 millioner euro til rådighed for tredjelande i Middelhavsområdet i form af SAF, heraf 600 millioner euro under Meda-programmet i perioden 1996-2000 ⁽¹⁾ (jf. tabellerne i *bilag I*). Der blev i perioden 1996-2000 udbetalt 470 millioner euro under Meda-programmet. Fem lande nød fordel af disse programmer: Algeriet, Jordan, Marokko, Tunesien og Libanon. 34 % af de midler, der blev stillet til rådighed for disse lande under Meda-programmet, blev ydet i form af SAF. Jordan og Tunesien var de største modtagere af midler i form af SAF under Meda-programmet.

MFA til tredjelande

9. I årene 1998, 1999 og 2000 blev der i alt udbetalt 822 millioner euro i MFA, heraf 704 millioner euro i form af lån (85,6 %) og 118 millioner euro i form af gavebistand (14,4 %) (jf. *bilag II*). Ni lande/regioner fik udbetalt midler i denne periode: Bulgarien og Rumænien (EU-tiltrædelseslande), Bosnien-Herzegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro og Kosovo (Det Vestlige Balkan) samt Armenien, Georgien og Ukraine (Nye Uafhængige Stater). Der blev vedtaget afgørelser om Tadsjikistan, Moldavien og Albanien, men der blev ikke udbetalt midler i perioden 1998-2000.

10. MFA til tredjelande, der ydes i form af gavebistand, er opført på bestemte budgetposter i Den Europæiske Unions almindelige budget ⁽²⁾. Hvis der er tale om lån, er indvirkningen på det almindelige budget ⁽³⁾ begrænset til bidrag til en garantifond ⁽⁴⁾. Der trækkes på fonden, når lånene misligholdes (jf. punkt 46).

RETTENS REVISION

11. De væsentligste mål for revisionen var at vurdere følgende:

- a) grundlaget for udformningen af instrumenterne;

⁽¹⁾ Den pågældende budgetpost er B7-4 1 0 Meda (Ledsageforanstaltninger i forbindelse med de økonomiske og sociale reformer i tredjelande i Middelhavsområdet).

⁽²⁾ Der blev for første gang oprettet en MFA-post for gavebistand i Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 1998 (artikel B7-5 3 1 »Særlig bistand til Armenien, Georgien og Tadsjikistan«). I budgettet for 1999 blev der oprettet endnu en artikel, (B7-5 3 2: »Makroøkonomisk bistand til landene i den vestlige del af Balkan-regionen«).

⁽³⁾ I form af en p.m.-postering i kapitel B0-2 1 (Sikkerhedsstillelse for optagne og bevilgede lån til fremme af udviklingen i tredjelande).

⁽⁴⁾ Der blev oprettet en garantifond for eksterne aktioner i 1994. Inden for rådighedsbeløbet dækker denne fond eventuelle tilgodehavender som følge af, at modtageren ikke har opfyldt sine forpligtelser.

- b) kvaliteten af Kommissionens procedurer for godkendelse af betalinger og for kontrol;

- c) hvorvidt Kommissionen på tilfredsstillende vis har opfyldt sin rapporteringspligt og udarbejdet omfattende evalueringer.

12. Retten har gennemgået samtlige 23 transaktioner vedrørende udbetaling af MFA i perioden 1998-2000, herunder også de til grundliggende afgørelser (jf. *bilag II*). Der blev aflagt revisionsbesøg i Bulgarien, som fik tildelt de største lån. I forbindelse med en revision af Det Europæiske Genopbygningsagentur aflagde Retten tillige besøg i FN's midlertidige administrative mission i Kosovo.

13. Der blev foretaget bilagsrevision i Bruxelles af seks SAF-programmer for Libanon, Jordan og Tunesien, som dækkede perioden 1996-2000 ⁽⁵⁾ og svarede til en forpligtelse på i alt 450 millioner euro (jf. *bilag I*). Desuden blev der foretaget en mere detaljeret revision af programmerne for Jordan og Tunesien omfattende et besøg hos delegationen og møder med repræsentanter for de nationale myndigheder.

14. Der blev tillige indhentet oplysninger om MFA og SAF fra Verdensbanken og fra IMF.

PROGRAMMERNES UDFORMNING**SAF for tredjelande i Middelhavsområdet****Baggrund**

15. SAF-programmerne var oprindeligt omfattet af den fjerde protokol ⁽⁶⁾. Denne fællesskabsstøtte bestod for størstedelens vedkommende af importstøtteprogrammer, og den nationale counterpart-værdi af den fremmede valuta (de såkaldte counterpart-midler) blev i forståelse med Kommissionen afsat til bestemte udgiftsposter eller aktiviteter på det pågældende lands statsbudget. I 1994 gennemgik Retten strukturtilpasningsprogrammerne for tredjelande i Middelhavsområdet ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ I såvel Jordan som Tunesien var der både et afsluttet og et igangværende SAF-program. I Tunesien var der tillige et sektorprogram på sundhedsområdet. I Libanon var der et igangværende SAF-program. Alle seks programmer blev gennemført under Meda-programmet.

⁽⁶⁾ Bestående af landeprotokoller, der (afhængigt af, hvilket land der er tale om) er undertegnet mellem den 20. juni og den 18. september 1991, og som dækker perioden 1. november 1991-31. oktober 1996.

⁽⁷⁾ Jf. Rettens årsberetning for regnskabsåret 1994, punkt 11.9-11.81 (EFT C 303 af 14.11.1995).

16. En rådsresolution fra juni 1995 ⁽¹⁾ medførte, at forvaltningen af strukturtilpasningsinstrumentet blev smidiggjort. Det var nu muligt at yde direkte budgetstøtte til lande med en frit konvertibel valuta, og i de tilfælde, hvor kontrolinstrumenterne og budgetplanlægningen og -gennemførelsen var blevet mere effektive, blev der indført lempeligere regler for øremærkningen af counterpartmidlerne. Efterhånden som de makroøkonomiske forhold i de fleste af partnerlandene i Middelhavsområdet er blevet bedre, er de makroøkonomiske stabiliseringsmål blevet mindre betydningsfulde, og programmerne fokuserer nu i højere grad på struktur-reformer.

Rammebetingelser

17. Efter Barcelona-erklæringen fra 1995 ⁽²⁾ har EU's hovedmål for det finansielle samarbejde med Middelhavsområdet været økonomisk omstilling og oprettelsen af et frihandelsområde mellem EU og dets partnere i Middelhavsområdet ⁽³⁾ og mellem partnerne i Middelhavsområdet indbyrdes. Meda-programmet er Den Europæiske Unions primære finansielle instrument med henblik på gennemførelsen af dette Euro-Middelhavs-partnerskab. Retsgrundlaget herfor er Meda-forordningen fra 1996. I henhold hertil ydes der strukturtilpasningsstøtte i form af direkte budgetstøtte uden specifik øremærkning.

18. Det fremgår af Meda-forordningen, at transaktioner til støtte af strukturtilpasningsprogrammer kun må gennemføres, hvis følgende kriterier er opfyldt:

- a) Det pågældende land skal enten iværksætte et reformprogram, der er godkendt af Bretton Woods-institutionerne, eller gennemføre programmer, der er godkendt som svarende hertil, i samråd med disse institutioner.
- b) Der skal tages hensyn til landets økonomiske situation, herunder navnlig dets gældsbyrde og størrelsen af de renter og afdrag, det skal betale, betalingsbalancen og valutabeholdningen, budgetsituationen, den monetære situation, bruttoindkomsten pr. indbygger og arbejdsløsheden.

19. Kommissionen har ikke sørget for den fornødne uddannelse af de ansatte, der skal evaluere disse kriterier og deres indvirkning

på udformningen af programmerne. Dette indebærer særlige risici på grund af de store organisatoriske ændringer, der har fundet sted i Kommissionen i de seneste år, navnlig fordi ansvaret for gennemførelsen af SAF i 2001 er blevet overført fra GD RELEX til EuropeAid. Retten noterer sig dog, at Kommissionen nu er i gang med at udarbejde en vejledning.

Grundlaget for finansieringsaftalerne

20. Hvor store beløb, der skal ydes til modtagerlandene i form af SAF, afhænger af mange faktorer og hensyn, som f.eks. det pågældende lands særlige behov, de beløb, der er til rådighed på EU's budget, og landets evne til at gennemføre reformer. Kommissionen dokumenterer imidlertid ikke, på hvilket grundlag beslutningerne vedrørende det samlede beløb til et program er truffet, og giver heller ingen begrundelse for forfaldsplanen og for, hvordan beløbet for de enkelte rater er beregnet. Grundlaget for disse beslutninger er således ikke klart. Støttebeløbet begrundes heller ikke, og det sættes ikke i forhold til de sociale eller andre omkostninger, der er forbundet med reformprogrammet. Der er gjort visse fremskridt i så henseende i forbindelse med sektorprogrammet »Tunisia Santé«. Finansieringsforslaget for dette program ⁽⁴⁾ omfatter et bilag, der indeholder et skøn over omkostningerne forbundet med reformen, men som heller ikke er kædet sammen med programbeløbet.

21. Selv om de tilpasninger eller reformer, der skal gennemføres under SAF-programmerne, generelt ikke er af kortsigtet art, er hvert enkelt SAF-program indtil videre blevet planlagt og godkendt særskilt uden en langfristet forpligtelse med hensyn til programmets kontinuitet.

Konditionalitet

22. SAF er omfattet af princippet om konditionalitet, hvilket indebærer, at midlerne udbetales under forudsætning af, at en række betingelser, som parterne gensidigt har godkendt, er opfyldt.

23. Betingelserne i forbindelse med programmerne har indtil nu været koncentreret om fremlæggelse af lovforslag, handlingsplaner, budgetter osv., der er udtryk for hensigter snarere end faktiske resultater, der skal opnås. Det kontrolleres således ikke, om lovforslagene faktisk vedtages, eller om reformaktionerne i sidste instans gennemføres. F.eks. omfattede SAF I for Jordan en betingelse om, at regeringen skulle godkende en konkurrencelov.

⁽¹⁾ Recueil Vol. 2 06/95-11/97.

⁽²⁾ Konferencen mellem EU's og Middelhavslandenes udenrigsministre i Barcelona (27.-28. november 1995).

⁽³⁾ De 12 partnere i det sydlige og østlige Middelhavsområde er Marokko, Algeriet, Tunesien (Maghreb); Egypten, Israel, Jordan, Den Palæstinensiske Myndighed, Libanon, Syrien (Mashrek), Tyrkiet, Cypern og Malta.

⁽⁴⁾ Under Meda 1 blev der forelagt finansieringsforslag for over 2 millioner euro for et udvalg (MED-udvalget) bestående af repræsentanter for EU's medlemsstater, der rådgiver Europa-Kommissionen om gennemførelsen af Meda-programmet. Udvalget afgav udtalelse om forslagene.

Regeringen godkendte loven, men den blev ikke vedtaget af parlamentet. I Libanon var to af betingelserne for udbetalingen af den anden rate formuleret som bestemte mål, der skulle indgå i finansloven for 2000 ⁽¹⁾. Dette indebærer, at Kommissionen er nødt til systematisk at følge op på betingelserne, selv efter at midlerne er udbetalt, da det er nødvendigt at tage hensyn til dem, når der udformes nye programmer. Det er forbundet med vanskeligheder på grund af de knappe personaleressourcer, som Kommissionen på nuværende tidspunkt har afsat til forvaltningen af SAF, især da kontrollen i vid udstrækning er koncentreret om at sikre, at betingelserne er opfyldt, inden udbetalingen foretages (jf. punkt 53).

24. Kommissionen besluttede at gennemføre sit finansieringsprogram i Libanon, hvorimod Verdensbanken udsatte sit program på grund af Libanons på daværende tidspunkt katastrofale makroøkonomiske situation. Da der ikke forelå noget finansieringsprogram fra Verdensbanken, hvis vurdering Kommissionen kunne basere sig på, blev der på et sent stadium tilføjet en betingelse om, at »den første rate først ville blive udbetalt, når man havde gennemgået IMF's embedsmandsrapport udarbejdet med henblik på artikel IV-høringen for år 2000« ⁽²⁾. På det tidspunkt, hvor det var planlagt, at den første udbetaling skulle finde sted, forelå der endnu ikke nogen IMF-rapport. Udbetalingen blev til slut foretaget efter en brevveksling mellem Kommissionen og IMF. IMF gav et temmelig blandet billede af den makroøkonomiske situation i Libanon, men Kommissionen vurderede alligevel, at betingelserne for udbetalingen af den første rate var opfyldt godt nok, og den besluttede derfor at udbetale midlerne.

25. For at være berettiget til at modtage SAF-støtte skal et land i henhold til bilag II i Meda-forordningen iværksætte et reformprogram, der er godkendt af BWI, eller i samordning med disse institutioner gennemføre et program, der er godkendt som svarende hertil. Det fremgår som hovedregel ikke klart af finansieringsaftalerne, hvilke betingelser der er de samme som BWI's, eller hvilke der udelukkende er Kommissionens.

26. Kommissionen har indført specifikke sektorbetingelser i et generelt SAF-program, sædvanligvis vedrørende den sociale sektor. SAF II for Tunesien omfattede f.eks. både en betingelse om, at statens engagement skulle begrænses, og betingelser vedrørende de makroøkonomiske rammer samt om en reform af grunduddannelsen og den videregående uddannelse. SAF I for Jordan inde-

holdt betingelser vedrørende en befolkningsstrategi og et fødselskontrolprogram. Der indhentes imidlertid ikke systematisk udtalelse fra Kommissionens tekniske eksperter, når betingelserne vedrørende den sociale sektor opstilles og vurderes, og da strukturtilpasningsspecialister ikke altid har tilstrækkelig indsigt i de sociale sektorer, er det ikke sikret, at de specifikke sektorbetingelser er effektive.

27. En række af betingelserne vedrørende den anden rate af støtten under SAF I for Jordan og Tunesien var endnu ikke fastlagt på det tidspunkt, da finansieringsaftalen blev undertegnet. Det er klart, at det, når man forhandler om et SAF-program, kan være vanskeligt på forhånd at kende alle de betingelser, der skal være opfyldt, før den anden rate udbetales, da forholdene kan ændre sig. Men helt at undlade at fastlægge betingelser fører til uvished om, hvad der endnu kan forhandles om. I en kontrakt som en finansieringsaftale må der ikke være sådanne lakuner, og der bør i det mindste være fastlagt kriterier og procedurer for de betingelser, som der skal forhandles om på et senere stadium.

MFA til tredjelande

Rammebetingelser

28. Retsgrundlaget for MFA til tredjelande har hidtil været enkelt-afgørelser, som Rådet har vedtaget i henhold til artikel 308, EF ⁽³⁾ (tidligere artikel 235). Der findes ikke nogen rammeforordning, der fastlægger den overordnede strategi og de overordnede målsætninger, hvilket skyldes, at MFA ikke var tænkt som et permanent, men som et ekstraordinært instrument. Økofin-Rådet ⁽⁴⁾ vedtog dog i 1995 fem principper, som skal regulere MFA-politikken. Kommissionen anførte i sin 2000-beretning om gennemførelsen af MFA ⁽⁵⁾, at Fællesskabets transaktioner fortsat er omfattet af disse principper, nemlig:

- a) ekstraordinær karakter;
- b) politiske forhåndsbetingelser;

⁽¹⁾ Nemlig nedbringelse af budgetunderskuddet og en forøgelse af den samlede lønmasse.

⁽²⁾ I henhold til artikel IV i overenskomsten om IMF fører IMF normalt hvert år bilaterale drøftelser med de berørte medlemmer. Et team bestående af embedsmænd aflægger besøg i det pågældende land, indsamler økonomiske og finansielle oplysninger og drøfter landets økonomiske udvikling og økonomiske politikker med embedsmændene. Når teamet er kommet tilbage til hovedkontoret, udarbejder det en rapport, der danner grundlag for drøftelserne i bestyrelsen.

⁽³⁾ Artikel 308, EF: »Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom«.

⁽⁴⁾ Konklusionerne fra Økofin-Rådets samling den 20. marts 1995 om principperne for MFA til tredjelande, som opdaterede Økofin-Rådets Genval-konklusioner af 9. oktober 1993 om makrofinansiell bistand (de såkaldte reviderede Genval-retningslinjer).

⁽⁵⁾ Beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2000, KOM(2001) 288 endelig udg. af 1. juni 2001.

- c) komplementaritet;
- d) konditionalitet;
- e) finansiel disciplin.

29. Punkt 30-46 indeholder en gennemgang af, i hvilket omfang disse programmer er udformet, så de overholder disse principper.

Princippet om ekstraordinær karakter

30. Det første knæsatte princip er, at MFA til tredjelande fremdeles skal være af ekstraordinær karakter, eftersom Fællesskabet ikke er nogen international finansiel institution på linje med Verdensbanken eller IMF, der anses for at være de institutioner, der fortrinsvis skal varetage sådan finansiering. Rådet har efter forslag fra Kommissionen vedtaget ti afgørelser, der blev gennemført i de tre undersøgte år, dvs. perioden 1998-2000. I hvert enkelt tilfælde modtog det økonomiske og finansielle udvalg en orienterende note fra Kommissionen, herunder en begrundelse og et årsregnskab. Det fremgår ikke altid af disse forberedende dokumenter, hvilket grundlag der er for at antage, at der er tale om ekstraordinær karakter, eller om Den Europæiske Unions bidrag udgør nogen merværdi i forhold til det bidrag, der ydes af de internationale finansieringsinstitutioner. Det er således ikke udtrykkeligt anført, om Den Europæiske Union forfølger de samme mål som Verdensbanken og IMF, eller om den har yderligere særskilte mål for sin egen aktion.

31. Antallet af lande/regioner, der anses for at være berettigede til at modtage ekstraordinær bistand (19 ved udgangen af 2000), stiger støt. Begrebet ekstraordinær karakter har i de seneste år fået en udvidet betydning i særdeleshed med hensyn til MFA til Armenien, Georgien og Tadsjikistan, der betegnes som »i høj grad ekstraordinær«. Udover de sædvanlige lån, der ydes, omfatter denne bistand også gavebistand. Der udbetales kun gavebistand, såfremt modtagerlandenes nettogæld til Kommissionen nedbringes med mindst et tilsvarende beløb ⁽¹⁾.

32. Den makrofinansielle bistand til Kosovo og Montenegro har endnu et ekstraordinært aspekt: Da der ikke er tale om suveræne

stater, kan de ikke nyde fordel af de traditionelle programmer, som IMF eller Verdensbanken er bidragsydere til.

33. MFA er i en række tilfælde blevet ordinær og kontinuerlig snarere end ekstraordinær. Bulgarien og Rumænien fik i november 1999 løfte om bistand for fjerde gang siden 1991. Tre andre lande har modtaget MFA tre gange.

Politiske forhåndsbetingelser

34. Det andet princip er, at der kun må ydes MFA til tredjelande, der opfylder en række politiske forhåndsbetingelser: tætte politiske og økonomiske forbindelser til Den Europæiske Union, geografisk nærhed, fuld overholdelse af de demokratiske principper, herunder et parlamentarisk flerpartisystem, og af retsstatsprincippet og garantier for, at menneskerettighederne overholdes.

35. I praksis ydes der også bistand til tredjelande, som kun opfylder en del af disse politiske forhåndsbetingelser. Armenien, Georgien og Tadsjikistan blev ikke betragtet som støtteberettigede i henhold til Genval-kriterierne (jf. fodnote 4, s. 8), eftersom de ikke opfylder forhåndsbetingelsen om geografisk nærhed. Rådet og Kommissionen har givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til menneskerettighederne i nogle af modtagerlandene, især hvad angår etniske mindretal ⁽²⁾. Ikke desto mindre kan dialogen med de pågældende lande vedrørende MFA-støtten føre til, at der gøres en særlig politisk indsats for at fremme demokratiske styreformer og retsstatsprincippet og sikre, at menneskerettighederne overholdes.

Komplementaritet

36. I henhold til det tredje princip skal der være komplementaritet mellem MFA fra EU og den bistand, der ydes af andre multilaterale eller bilaterale bidragsydere. For at sikre en passende byrdefordeling må EU's bistand kun udgøre højst 60 % (for EU-tiltrædelseslandenes vedkommende) eller en tredjedel (øvrige lande) af den samlede bilaterale støtte ⁽³⁾. Princippet om komplementaritet har et andet aspekt: det skal tillige tilstræbes, at der er komplementaritet mellem den makrofinansielle bistand fra EU og anden EU-bistand, hvilket kræver intern samordning.

37. Som hovedregel frigøres den makrofinansielle bistand kun, hvis der er et betydeligt residuelt finansieringsunderskud over for udlandet ⁽⁴⁾, som overstiger de midler, der er ydet af IMF og

⁽¹⁾ Fra den fællesskabslånefacilitet på 1 250 millioner euro, der blev stillet til rådighed for De Nye Uafhængige Stater i 1992 til import af fødevarer og lægemidler, modtog Armenien og Georgien henholdsvis 58 millioner euro og 113 millioner euro i form af lån. De var ikke i stand til at overholde tidsfristerne for betalingen af renter og afdrag. For at bane vejen for en løsning på dette gældsproblem besluttede Rådet i november 1997 at yde ekstraordinær finansiel bistand til Armenien og Georgien i form af en kombination af lån og gavebistand. Denne rådsafgørelse blev ændret i marts 2000, således at den også kom til at gælde for Tadsjikistan.

⁽²⁾ Den Europæiske Unions årsberetning om menneskerettigheder, Rådet for Den Europæiske Union, 8.10.2001.

European Initiative for Democracy and Human rights, Compendium 2000, program finansieret af Europa-Kommissionen.

⁽³⁾ Støtte ydet af enkeltlande (ikke af multilaterale institutioner).

⁽⁴⁾ Kommissionen sonderer mellem resterende finansieringsbehov, hvor den finansielle støtte fra IMF og Verdensbanken ikke er medregnet, og residuelle finansieringsbehov, hvor støtten fra disse institutioner er taget i betragtning.

Verdensbanken, hvilket fastslås i fællesskab med disse. Transaktionerne samordnes således sædvanligvis nøje med IMF og Verdensbanken allerede på planlægningsstadiet. Der var dog problemer i de tilfælde, hvor foranstaltningen først blev iværksat lang tid efter, at den var planlagt.

38. I forbindelse med det fjerde lån til Bulgarien, som der blev truffet beslutning om i 1999 (100 millioner euro), gik der over et år fra det tidspunkt, hvor det første skøn over de residuelle finansieringsbehov blev udarbejdet, og til det tidspunkt, hvor de midler, der skulle dække disse behov, blev udbetalt. Kommissionen havde oprindeligt beregnet bistanden på grundlag af IMF's overslag over finansieringsbehovene fra september 1998. De skønnede residuelle finansieringsbehov for 1999 blev imidlertid reduceret betydeligt ⁽¹⁾. Derfor fandt Kommissionens tjenestegrene ikke, at Bulgarien havde behov for at få udbetalt midler i 1999. Ikke desto mindre blev den første rate af lånet udbetalt i december 1999 ⁽²⁾.

39. Den anden rate af lånet til Bulgarien blev udbetalt i september 2000 (60 millioner euro), men der er ikke noget, der tyder på, at punkt 9 i aftalememorandummet mellem Kommissionen og de bulgarske myndigheder blev bragt i anvendelse, før det blev foreslået, at midlerne skulle udbetales. I dette punkt hedder det, at beløbet for den anden rate vil blive fastlagt, når Kommissionen har undersøgt, hvilke residuelle finansieringsbehov Bulgarien har over for udlandet, og at der tillige vil blive taget skyldigt hensyn til, hvor megen finansiel bistand Bulgarien faktisk har modtaget fra andre bilaterale bidragsydere. Da der ikke var foretaget en sådan undersøgelse på det tidspunkt, var det ikke muligt at fastslå, om der var residuelle finansieringsbehov i 2000, og det var heller ikke muligt at afgøre, om Fællesskabets bistand til Bulgarien udgjorde mindre end 60 % af den samlede bilaterale støtte, der var ydet i 1999 og 2000, og om den dermed var under det loft, der var fastsat for EU-tiltrædelseslande for at sikre en passende byrdefordeling.

40. I Kosovo havde de forskellige tjenestegrene i Kommissionen ikke i alle tilfælde samordnet deres fremgangsmåde for at sikre komplementaritet og samordning mellem den makrofinansielle bistand fra EU og anden EU-bistand. Det Europæiske Genopbygningsagentur, der har hjemsted i Pristina, og som i 2000 var ansvarligt for forpligtelser på ca. 400 millioner euro, gav udtryk for utilfredshed med den måde, hvorpå FN's midlertidige administrative mission i Kosovo (UNMIK) varetog sin funktion. UNMIK forelagde ikke rapporterne om anvendelsen af de EU-midler, som agenturet forvalter, til trods for adskillige påmindelser, herunder en skrivelse fra Kommissionen i Bruxelles, hvori det anføres, at UNMIK risikerer, at der ikke vil blive foretaget yderligere udbetalinger. På samme tidspunkt besluttede den tjenestegren i Kommis-

sionen, der er ansvarlig for MFA, hurtigt at udbetale den anden rate af bevillingen på 35 millioner euro til Kosovo's budget, som administreres af UNMIK (jf. bilag III, punkt 1).

41. I april 1999 besluttede Rådet at yde makrofinansiell bistand til Albanien i form af et lån på 20 millioner euro. På det tidspunkt, hvor Retten gennemførte sin revision (februar 2001), var der imidlertid endnu ikke foretaget nogen udbetaling, idet Albanien i vidt omfang fik tilført anden EU-bistand, hovedsagelig i form af gavebistand (ekstraordinær budgetstøtte under programmet for fødevarerikkerhed til betaling af udgifter i forbindelse med flygtninge). Da andre lande modtager MFA i form af gavebistand, synes Albanien ikke længere at være indstillet på at optage lån. Det forekommer på sin plads at ophæve låneaftalen.

Konditionalitet

42. Det fjerde af de principper, der blev vedtaget, var makroøkonomisk konditionalitet. Bistanden bør som hovedregel frigøres i successive rater, og disse skal kun udbetales, hvis bestemte makroøkonomiske resultatkræfter og strukturtilpasningskræfter baseret på modtagerlandenes økonomiske programmer er opfyldt som fastsat i stand-by-aftaler med IMF. Betingelserne skal også omhandle fremskridt med hensyn til gensidig markedsadgang inden for rammerne af Fællesskabets politik over for tredjelande.

43. En gennemgang af alle transaktioner i perioden 1998-2000 viste, at der i hele denne periode var blevet taget hensyn til princippet om konditionalitet. Nogle af betingelserne omfatter imidlertid ikke klare og målelige resultatkræfter, men er udformet bredt med det resultat, at de ikke uden videre kan verificeres (f.eks. Kosovo: træffe passende foranstaltninger til at udvikle det fornødne regelsæt for de forskellige prioriterede sektorer; FYROM: regeringen skal have gjort betydelige fremskridt med hensyn til indførelse af en meritordning for offentligt ansatte).

44. Grundlaget for betingelserne er ikke altid klart, fordi sammenhængen med de overordnede mål ikke er angivet. Hvad angår Rumænien er betingelsernes udformning usammenhængende, og der er ikke redegjort for deres betydning for tiltrædelsesprocessen.

45. Bistanden udbetales som regel i to eller tre rater. For de fleste af projekternes vedkommende er der fastsat en mindsteperode på tre måneder mellem den første og den anden rate. For Montenegro's vedkommende blev der fastsat en mindsteperode på kun to måneder. En sådan planlægning skaber forventninger i modtagerstaten om, at det samlede bistandsbeløb vil blive udbetalt hurtigt.

⁽¹⁾ Fra 205 millioner USD i september 1998 til 71 millioner USD i september 1999.

⁽²⁾ Den blev reduceret fra 50 til 40 millioner euro.

Men der opnås normalt ikke betydelige og målelige makroøkonomiske fremskridt i så kort en periode. I Montenegro's tilfælde blev midlerne udbetalt i januar 2001 (dvs. efter fire en halv måned), og først efter at betingelserne for udbetaling var blevet lempet (jf. bilag III, punkt 6).

Finansiel disciplin

46. Det femte princip, som Økofin-Rådet har vedtaget, er overholdelse af finansiell disciplin. Det betyder, at bistandsbeløbene skal holde sig inden for de årlige budgetlofter, der er fastlagt i Fællesskabets finansielle overslag, samt overholde reglerne og de vedtagne lofter for garantifondordningen for aktioner til fordel for tredjelande ⁽¹⁾. Retten reviderer hvert år garantifonden ⁽²⁾. Retten har ikke noteret sig nogen tilfælde, hvor princippet om finansiell disciplin ikke var overholdt.

VURDERING AF PARTNERREGERINGERNES BUDGETFORVALTNING OG REGNSKABSFØRELSE

47. De midler, der ydes under SAF, er fungible, og Kommissionen stillede dem derfor til rådighed som ubunden budgetstøtte. I konsekvens heraf indeholder finansieringsaftalerne ikke længere bestemmelser om revision af SAF-relaterede udgifter. Men der er ikke i stedet indført en mere overordnet kontrol. Når det drejer sig om budgetstøttetransaktioner, indgår midlerne, uanset om der er tale om lån eller gavebistand, direkte i partnerlandets budget, og anvendelsen af dem kan ikke holdes adskilt fra resten af budgettet. Det er derfor vigtigt, at landets budgetforvaltning og regnskabsførelse er forsvarlig. En høj grad af gennemsigtighed, regnskabspligt og ekstern kontrol i forbindelse med forvaltningen af offentlige midler er af afgørende betydning for at sikre god regeringsførelse og for at bidrage til at bekæmpe svig og korruption. Kommissionen bør dokumentere sin egen vurdering af disse processer i Middelhavsområdet og herunder redegøre for, i hvor vid udstrækning den er baseret på arbejde udført af de internationale finansieringsinstitutioner. Der er indtil videre ikke fundet bevis for, at Kommissionen har foretaget en sådan vurdering.

⁽¹⁾ Garantifonden blev oprettet den 31. oktober 1994 ved Rådets forordning (EF, Euratom), nr. 2728/94, og der trækkes på dens midler, såfremt modtageren af et lån, som Fællesskabet har ydet eller garanteret til eller i et tredjeland, ikke opfylder sine forpligtelser. Det fremgår af artikel 14 i Rådets beslutning 94/729/EF om budgetdisciplin, at der hvert år på det almindelige budget opføres en reserve til lån og lånegarantier, som skal tjene til dækning af garantifondens behov. Når der forelægges et nyt forslag om MFA i form af lån, orienterer Kommissionen om transaktionens budgetmæssige konsekvenser. Således er det fornødne bidrag til garantifonden anført, ligesom der også er redegjort for konsekvenserne i tilfælde af, at der trækkes på budgetgarantien.

⁽²⁾ Rettens årsberetning for regnskabsåret 2000, kapitel 8 (EFT C 359 af 15.12.2001).

48. I forbindelse med SAF-programmet for uddannelse i Tunesien gjorde Kommissionen et forsøg på at få indarbejdet spørgsmålet om forsvarligheden af regeringens budgetforvaltning og regnskabsførelse i finansieringsaftalen, men da dette først blev gjort meget langt henne i processen, var resultatet, at dette element i sidste instans ikke kom til at indgå i aftalen. Dette vigtige spørgsmål blev imidlertid inddraget ad hoc, og at det blev taget op, skyldtes ikke, at Kommissionen havde truffet en generel politisk beslutning, som skulle gælde for alle lande.

49. Det blev heller ikke undersøgt, om forvaltningen af offentlige midler i de lande, der modtager makrofinansiell bistand, var forsvarlig. Kun i forbindelse med Montenegro blev der, og kun i meget begrænset omfang, gennemført specifik kontrol ved hjælp af ekstern teknisk bistand (jf. bilag III, punkt 6). I AVS-landene er man begyndt at samordne indsatsen på dette område med Verdensbanken. Retten har i en særberetning, der er udarbejdet for nylig, anbefalet, at Kommissionen koncentrerer sig om nøje at kontrollere kvaliteten af forvaltningen af de offentlige finanser ⁽³⁾. Denne anbefaling gælder ligeledes for alle de lande, der modtager budgetstøtte.

50. Alle de GD'er, der beskæftiger sig med budgetstøtte, bør tage hensyn til de erfaringer, Kommissionen har fået i forbindelse med disse instrumenter. F.eks. har Kommissionens interne revisions-tjeneste også for nylig foretaget en analyse af den budgetstøtte, der ydes til AVS-landene ⁽⁴⁾. Denne interne rapport indeholder en række bemærkninger, der gælder for alle de lande, der modtager budgetstøtte. Det understreges navnlig i rapporten, hvor vigtigt det er, at finansforvaltningen i modtagerlandenes administrationer og deres regnskabsafregningssystemer er af ordentlig kvalitet.

KONTROL AF MFA OG SAF

Generelle bemærkninger

51. Det er Kommissionens opgave at afgøre, om de økonomiske politikker i modtagerlandene er i overensstemmelse med de generelle mål for denne type bistand, og om de fastlagte betingelser er opfyldt. De enheder, der er ansvarlige for kontrollen, har imidlertid ingen interne regler for ansvarsfordeling, ingen jobbeskrivelser og ingen kontrolværktøjer (f.eks. checklister, regler for den praktiske gennemførelse, retningslinier).

52. Programmerne forvaltes og kontrolleres hovedsagelig fra Bruxelles. Kommissionen aflægger sædvanligvis besøg i det

⁽³⁾ Særberetning nr. 5/2001, punkt 40-44.

⁽⁴⁾ Report on the managing, monitoring and control arrangements governing the use of counterpart funds and budgetary support in development aid, internt dokument, Bruxelles, 4. juli 2001.

pågældende land, før midlerne udbetales. Delegationernes rolle er forskellig fra land til land. Kommissionens kontrol er i mange tilfælde i vid udstrækning baseret på arbejde udført af IMF og Verdensbanken, da mange af betingelserne er de samme.

53. Kommissionens kontrol foretages ret uregelmæssigt, hvilket skyldes begrænsede personaleressourcer. Kontrollen er koncentreret om at fastslå, om betingelserne er opfyldt, så udbetalingen af midlerne kan godkendes. Der er således ikke tale om løbende kontrol af de økonomiske og politiske forhold i hvert enkelt land.

54. Til trods for sin særlige ekspertise på området medvirker GD ECFIN ikke i særlig høj grad ved kontrollen af tredjelandene i Middelhavsområdet, og dets rolle i denne sammenhæng er ikke klart defineret.

55. Den overordnede samordning mellem Verdensbanken og Kommissionen har generelt været meget tilfredsstillende, især i udformningsfasen. Samordningens kvalitet i kontrolfasen var forskellig fra land til land, og afhang i vid udstrækning af individuelle personlige kontakter, eftersom der ikke systematisk var etableret et fast samarbejde.

Godkendelse af SAF-betalinger

56. Under det første Meda-program var det meningen, at SAF skulle anvendes til hurtige udbetalinger. Selv om det måske er lykkedes for Kommissionen at udbetale midlerne hurtigere end i forbindelse med de traditionelle projekter, er betalingerne kun i få tilfælde blevet godkendt og de deraf følgende udbetalinger foretaget i overensstemmelse med den forfaldsplan, der er anført i finansieringsaftalerne. Det er imidlertid vigtigt at kunne forudse, hvornår udbetalingerne vil finde sted, når først betingelserne er opfyldt. Det er af helt afgørende betydning for landene at vide på forhånd, hvornår de vil modtage midlerne, især når de lader dem indgå i deres budgetter. Ellers kan der forventes negative virkninger for reformprocessen. IMF har også understreget, at det er vigtigt, at finansieringen samordnes tidsmæssigt.

57. Godkendelsen af betalingsprocedurerne i forbindelse med den første SAF, der blev gennemført under Meda-programmet, blev forsinket, fordi ansvarsfordelingen mellem de forskellige berørte GD'er ikke var klar. Samordningen var ikke altid tilfredsstillende, hvilket resulterede i divergerende planer (f.eks. for gennemførelse af kontrolbesøg).

58. I forbindelse med SAF I for Jordan skyldtes forsinkelserne, at konkurrenceloven ikke blev godkendt. De jordanske myndigheder forelagde ikke Kommissionen de oplysninger, der ansås for nødvendige, og de bar således en stor del af ansvaret for, at betalingerne

blev forsinket fra februar til juli 1997. Forsinkelserne skyldtes dog også, at GD for Konkurrence først blev inddraget sent i forløbet. Da det kom til stykket, fik man ikke det fulde udbytte af det arbejde, der var udført af Generaldirektoratet for Konkurrence, eftersom GD RELEX besluttede at udbetale midlerne med henvisning til de jordanske myndigheders forsikring om, at de ændringer, som GD for Konkurrence havde foreslået, ville blive vedtaget ved lov, uden at afvente resultaterne af et besøg, som GD for Konkurrence aflagde i Jordan på det tidspunkt, hvor betalingen blev foretaget. Det viste sig til slut, at det jordanske parlament ikke vedtog den pågældende lov.

Opfyldelse af betingelser

59. I henhold til rådsafgørelserne om MFA eller de enkelte finansieringsaftaler om SAF, skal de betingelser, som man er enedes om, være opfyldt, før der kan foretages betalinger. Som hovedregel udbetales midlerne, når Kommissionen, Verdensbanken og IMF er enige om, at modtagerlandet har gjort tilstrækkelige fremskridt i forhold til den fastsatte reformdagsorden. I de tilfælde, hvor Verdensbanken og IMF ikke har nogen programmer (f.eks. Libanon og Montenegro), eller hvor Kommissionen har opstillet sine egne specifikke betingelser, må den imidlertid forlade sig på sit eget skøn. I praksis har Kommissionen en vis manøvrermargin, når den skal tage stilling til, om de økonomiske og politiske betingelser er opfyldt. Kommissionen tager tillige hensyn til nødsituationer og særlige politiske forhold, når den foreslår, at der skal udbetales midler (jf. bilag III).

60. Denne fremgangsmåde indebærer, at det i praksis kan vurderes, at et land har gjort de fornødne fremskridt, og at midlerne kan udbetales, selv om alle betingelserne ikke er opfyldt (¹). Det er ifølge sagens natur nødvendigt at have en skønsmargin i forbindelse med instrumenter som SAF og MFA, men Kommissionen har ikke altid fastslået klart nok, om bestemte betingelser var opfyldt eller ej. I disse tilfælde var begrundelsen for at frafalde betingelser ikke dokumenteret godt nok.

RAPPORTERING OG EVALUERING

SAF for tredjelande i Middelhavsområdet

61. I 2000 offentliggjorde Kommissionen en evaluering af de AVS-lande og Middelhavslande, der modtager fællesskabsstøtte til

(¹) Noget lignende gjorde sig gældende for AVS-landene. Rettens årsberetning for regnskabsåret 1999, Beretning om sjette, syvende og ottende europæiske udviklingsfonds aktiviteter, punkt 35 (EFT C 342 af 1.12.2000).

økonomiske reformprogrammer og strukturtilpasning ⁽¹⁾. Med henblik på at forbedre gældende praksis i disse lande fremsættes der i evalueringen en række anbefalinger, f.eks. anbefales det, at modtagerlandene i højere grad udarbejder deres egne referenceprogrammer. Evalueringen anbefalede også, at betingelserne bør være utvetydige og verificerbare, og at de ikke i for høj grad alene bør være baseret på formelle tilsagn om at gennemføre reformer. Evalueringen var dog ikke særlig omfattende, idet den blev gennemført på et tidspunkt, hvor kun de første rater af den første SAF under Meda-programmet var udbetalt. Det blev medgivet, at det ikke var muligt at foretage en tilbundsgående evaluering, eftersom programmerne først var blevet iværksat i 1996, og der kun forelå foreløbige data for 1997. Derfor er der kun foretaget en uafhængig evaluering af de første rater af den første SAF under det første Meda-program. SAF's virkninger blev i det store og hele vurderet som positive, men der kan sættes spørgsmålstegn ved, om der overhovedet på det foreliggende grundlag kunne udarbejdes en evaluering af SAF's virkninger. Det blev medgivet i selve evalueringsberetningen, at en række af betingelserne for udbetalingen af disse første rater allerede mere eller mindre var opfyldt på det tidspunkt, hvor finansieringsaftalen blev undertegnet.

62. De enkelte SAF-programmer er ikke systematisk blevet evalueret uafhængigt som fuldstændige programmer ⁽²⁾. Finansieringsaftalerne indeholder ikke klare bestemmelser om evaluering af disse programmer. Hertil kommer, at selv om det fremgår af finansieringsaftalerne for Middelhavslandene, at modtageren skal forelægge en rapport, når projektet er gennemført, er dette princip aldrig blevet håndhævet konsekvent.

MFA til tredjelande

63. Det fremgår af de forskellige rådsafgørelser om MFA, at Kommissionen skal forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en beretning (sædvanligvis mindst en gang om året, og for nogle afgørelses vedkommende senest den 15. september), der skal indeholde en evaluering af gennemførelsen af afgørelserne. For at efterkomme dette krav har Kommissionen udarbejdet årsberetninger. Beretningerne for 1997 og 1998 blev begge først offentliggjort i november 1999, og 1999-beretningen blev ikke offentliggjort før ved udgangen af oktober 2000 ⁽³⁾.

64. 1999-beretningen indeholder en generel oversigt over MFA (baggrund, udviklingen i indeværende år, trends og tendenser, byrdefordeling) og giver tillige en beskrivelse af situationen i hvert enkelt modtagerland. Samlet set er beretningen omfattende, men

redegørelsen for de makroøkonomiske resultater og strukturelle problemerne ville have tjent formålet bedre, hvis det fremgik, på hvilken måde bistanden er relateret hertil, og hvilken sammenhæng den har hermed. Redegørelsen for gennemførelsen af afgørelserne er meget kortfattet og kan ikke betragtes som en evaluering. Kommissionen har ikke bedt om uafhængige eksterne evalueringer, hverken for aktiviteten som helhed eller for de enkelte lande. Der blev ikke foretaget samme form for evalueringer for MFA til EU-tiltrædelseslande, De Nye Uafhængige Stater og Det Vestlige Balkan som for andre lande, der modtager tilsvarende støtte (jf. punkt 61).

65. Der er ikke foretaget evalueringer af MFA, og Kommissionen har således endnu ikke efterlevet sin generelle politik for evaluering af Fællesskabets udgiftsprogrammer. Ved SEM 2000-initiativet blev der indført en generel politik for evaluering af Fællesskabets udgiftsprogrammer. I henhold hertil har de berørte GD'er og tjenestegrene ansvaret for regelmæssigt at evaluere deres programmer og for at afsætte de ressourcer, der er nødvendige for at planlægge og forestå de evalueringer, der skal foretages inden for deres område ⁽⁴⁾. De operationelle afdelinger bør også lade planlægningen af evalueringer indgå i deres arbejdsplaner ⁽⁵⁾. Disse krav er ikke opfyldt for så vidt angår MFA, der forvaltes af GD ECFIN.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Indledning

66. De to instrumenter har givet Kommissionen mulighed for at indlede en mere frugtbar dialog med regeringerne om hele reformprocessen, hvilket normalt ikke er muligt i forbindelse med især traditionelle udviklingsprojekter. Instrumenterne har gennem årene ændret karakter, og Kommissionen bør inddrage alle berørte GD'er i de fortsatte overvejelser om, hvordan disse instrumenter bedst kan anvendes som led i den samlede politik over for modtagerlandene.

67. Kommissionen handler ikke alene. Det Europæiske Råd har om MFA understreget, at Europa-Kommissionen ikke er nogen international finansieringsinstitution på linje med Verdensbanken og Den Internationale Valutafond. Det er i den sammenhæng blevet fremhævet, at makroøkonomiske foranstaltninger bør have

⁽¹⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om EF's støtte til programmer for økonomiske reformer og strukturtilpasning: status og perspektiver, KOM(2000) 58 endelig udg. af 4. februar 2000.

⁽²⁾ Meda-ledelsesteamet (bestående af eksterne eksperter) har evalueret det marokkanske program. Det var et interessant dokument med mange relevante betragtninger, som kunne være af betydning for SAF i andre lande.

⁽³⁾ Beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om den makrofinansielle bistand til tredjelande i 1999, KOM(2000) 682 endelig udg. af 27. oktober 2000.

⁽⁴⁾ Focus on results: Strengthening evaluation of Commission activities; Meddelelse til Kommissionen fra Mrs. Schleyer i forståelse med Mr. Kinck og formanden, SEC(2000) 1051 af 26. juli 2000, s. 3.

⁽⁵⁾ Spending more wisely: Implementation of the Commission's evaluation policy; Meddelelse til Kommissionen fra Mrs. Gradin og Mr. Liikanen i forståelse med formanden, SEC(1999) 69/4.

ekstraordinær karakter. Den Europæiske Unions rolle som en tredje international aktør på dette område er imidlertid ikke klart defineret, og det er ikke blevet gjort klart, hvilken merværdi EU's bidrag skal tilføre (jf. punkt 30-33).

Anbefaling 1

68. Kommissionen bør altid begrunde, hvorfor en særskilt EU-aktion med alle de administrative konsekvenser, som en sådan har, er påkrævet. Den forventede merværdi bør ikke blot sammenholdes med BWI's eksisterende programmer. For MFA's vedkommende bør det tillige sikres, at der er komplementaritet med EU's traditionelle bistand til projekter og programmer.

Ensartede procedurer for beslægtede instrumenter

69. MFA og SAF er beslægtede instrumenter. I begge tilfælde er der tale om fungible midler, som udbetales i rater, når Kommissionen har forvisset sig om, at betingelserne, der hovedsagelig tager sigte på at støtte strukturreformer inden for modtagerstatens økonomi, og som er fastlagt i en aftale mellem Kommissionen og regeringen, er opfyldt. MFA for EU-tiltrædelseslande, Det Vestlige Balkan og De Nye Uafhængige Stater betragtes som et ekstraordinært instrument, og bistanden ydes her normalt i form af lån, hvorimod SAF for tredjelande i Middelhavsområdet betragtes som et traditionelt instrument, og bistanden ydes her altid i form af gavebistand (jf. punkt 1-5).

Anbefaling 2

70. Kommissionen bør fastlægge en mere ensartet procedure for makroøkonomisk bistand. Det bør tages op til fornyet overvejelse, om den måde, hvorpå forvaltningen af disse instrumenter er spredt ud på de forskellige tjenestegrene i Kommissionen, herunder delegationernes rolle, er den rette. Erfaringerne med AVS-landene bør også tages i betragtning.

Udformning, betingelser og kontrol af aftaler

71. Der findes ingen klar beskrivelse af den proces, der fører til, at der indgås aftaler med modtagerlandene. Hvad angår MFA, drejer det sig om betingelsernes betydning for de bredere politiske målsætninger, f.eks. EU-tiltrædelse (jf. punkt 44). For SAF's vedkommende savnes der en begrundet redegørelse for det samlede bistandsbeløb og opdelingen af det i rater (jf. punkt 20).

72. I de tilfælde, hvor betingelserne i aftalerne er de samme som IMF's og Verdensbankens, er Kommissionens kontrol bl.a. baseret

på arbejde udført af disse institutioner. Kommissionens egen kontrol foretages ikke regelmæssigt. Den kontrollerer især, om betingelserne er opfyldt, så udbetalingen af midlerne kan godkendes, og der er ikke tale om en løbende kontrol af de økonomiske og politiske forhold i det pågældende land (jf. punkt 52-55).

73. Selv om de specifikke betingelser for de enkelte programmer skal være opfyldt, før der kan udbetales midler, er det forståeligt, at Kommissionen i praksis har behov for en vis manøvrermargin, når den skal vurdere modtagerstatens reelle bestræbelser på at opfylde de makroøkonomiske mål og reformmålsætningerne. Her til kommer, at den nogle gange skal forholde sig til begivenheder, der ikke kan forudses. Men der er ikke altid blevet gjort tilstrækkeligt klart opmærksom på, at en række betingelser ikke var opfyldt, eller at der havde været problemer, og der var ikke altid blevet lagt tilstrækkeligt pres på modtagerlandet for at få det til at iværksætte korrigerende foranstaltninger (jf. punkt 22-27 og 42-45).

Anbefaling 3

74. Kommissionen bør gøre sin beslutningstagning klarere og udarbejde skriftlige retningslinier for de forskellige faser af forvaltningen af den makroøkonomiske bistand. Den bør også dokumentere sine betragtninger klarere, når den træffer beslutning om indholdet af finansieringsaftalerne med modtagerlandene, og når den beslutter at udbetale midler på grundlag af en vurdering af de betingelser, der er fastsat i aftalen. Kommissionen bør dokumentere sin begrundelse for at frafalde betingelser i situationer, hvor betingelserne ikke er opfyldt.

Vurdering af partnerregeringernes budgetforvaltning og regnskabsførelse

75. En forsvarlig budgetforvaltning i modtagerlandene er af afgørende betydning under hele reformprocessen og bør være en central betingelse, når der ydes ubunden budgetstøtte. En høj grad af gennemsigtighed, regnskabspligt og ekstern kontrol med forvaltningen af offentlige midler er af vital betydning for at sikre god regeringsførelse og bidrage til at bekæmpe svig og korruption (jf. punkt 50).

Anbefaling 4

76. Kommissionens kontrol af den finansielle forvaltnings forsvarlighed i modtagerlandene bør forbedres betydeligt, og alle berørte GD'er bør inddrages i arbejdet. Når Kommissionen skal forlade sig på BWI's kontrol, bør den tage fuldt hensyn til det arbejde, disse institutioner har udført på dette område.

Evalueringer

77. Der er ikke foretaget evalueringer (MFA) eller de evalueringer, der er foretaget, er af begrænset omfang (SAF), og det viser, at Kommissionen endnu ikke fuldt ud har gennemført sin generelle politik for evaluering af Fællesskabets udgiftsprogrammer. Kommissionen udnytter således ikke systematisk de muligheder for at indhøste erfaringer, som en struktureret proces ville have givet den (jf. punkt 61-65).

Anbefaling 5

78. Kommissionen bør regelmæssigt foretage omfattende evalueringer for at fastslå, hvilke erfaringer der kan drages fordel af med henblik på udformningen af dens politik. Disse evalueringer bør især sigte på at undersøge, om reformprogrammerne er hensigtsmæssige, hvilken betydning betingelserne har haft for reformprocessen, og hvordan de sociale omkostninger i forbindelse med reformprogrammerne kan begrænses.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 7. marts 2002.

På Revisionsrettens vegne

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Formand

BILAG I
FINANSIERINGSOVERSIGT SAF 1992-2000

(mio. EUR)

	Land	Første bistandsår	Bevilget SAF- beløb 1992-2000	I alt pr. land	SAF i henhold til protokoller	SAF fra Meda- midler	Samlet SAF- beløb fra Meda- midler pr. land	Midler i alt under Meda 1 ⁽¹⁾ (1996-2000)	SAF i % af Meda-midler	Betalinger under Meda 1996-2000	Beløb, der endnu ikke er truffet afgørelse om under Meda	Beløb, der endnu ikke er truffet afgørelse om i henhold til protokoller
1	Algeriet	1992	70		70							35
2	Algeriet	1996	125	195	95	30	30	250	12 %		30	
3	Jordan	1995	30		30						0	
4	Jordan	1995	20		20						0	
5	Jordan (SAF I)	1996	100			100				100	0	
6	Jordan (SAF II)	1999	80	230		80	180	254	71 %	80		
7	Marokko	1993	80		80						0	
8	Marokko	1996	120	200		120	120	656	18 %	120	0	
9	Tunesien	1992	40		40						0	
10	Tunesien	1996	20		20						0	
11	Tunesien (SAF I)	1996	100			100				100	0	
12	Tunesien (SAF II)	1998	80			80				40	40	
13	Tunisia Santé	1999	40	280		40	220	428	51 %		40	
14	Libanon	1999	50	50		50	50	182	27 %	30	20	
	I ALT		955	955	355	600	600	1 770	34 %	470	130	35

⁽¹⁾ Samtlige bevillinger, herunder både SAF-udviklingsprogrammer og ikke-SAF-udviklingsprogrammer.

Kilde: Revisionsretten på basis af oplysninger fra Kommissionen.

BILAG II

MAKROFINANSIEL BISTAND TIL TREDJELANDE
Oversigt over udbetalinger, 1998-2000

(mio. EUR)

	Afgørelser	Udbetalinger			
	1997-2000	1998	1999	2000	I alt
A. EU-TILTRÆDESESLANDE					
Bulgarien III	250	125 (februar)			125
Bulgarien III		125 (december)			125
Bulgarien IV	100		40	60 (september)	100
Rumænien IV	200			100 (juni)	100
B. DET VESTLIGE BALKAN					
Bosnien I	60		15 (december: gavebistand)	10 (december: gavebistand) ⁽¹⁾	25
Bosnien I			10 (december: lån)	10 (december: lån) ⁽¹⁾	20
FYROM I	40	15 (februar)			15
FYROM II	80			10 (december: lån) ⁽¹⁾	10
FYROM II				20 (december: gavebistand) ⁽¹⁾	20
Kosovo	35			20 (marts: gavebistand)	20
Kosovo				15 (august: gavebistand)	15
Montenegro	20			7 (august: gavebistand)	7
Montenegro				13 (december: gavebistand) ⁽¹⁾	13
C. NYE UAFHÆNGIGE STATER					
Armenien	265 ⁽²⁾	28 (december: lån)			28
Armenien		8 (december: gavebistand)	4 (december)		12
Georgien		110 (juli: lån)			110
Georgien		10 (august: gavebistand)	9 (september)		19
Ukraine III	150		58 (juli)		58
LÅN I ALT	980	403	121	180	704
GAVEBISTAND I ALT	220	18	15	85	118

⁽¹⁾ Anmodning om betaling i 2000, midlerne udbetalt i januar 2001.⁽²⁾ Fælles afgørelse vedr. Armenien og Georgien.

Kilde: Revisionsretten på basis af oplysninger fra Kommissionen.

BILAG III

OPFYLDELSE AF BETINGELSER

Kosovo

1. Da Kommissionen traf beslutning om at udbetale den anden rate af gavebistanden til regionens budget (15 millioner euro), fandt den ikke, at det var nødvendigt, at Kosovo nøje havde overholdt alle betingelser. UNMIK havde ikke været i stand til at gøre de forventede fremskridt med hensyn til at konsolidere budgettet. På indtægtssiden var de største problemer, at det ikke var lykkedes at indføre en kildeskat på 15 % ⁽¹⁾, og at indførelsen af en skat på kapitalgevinster var forsinket. De offentlige værker udgjorde et større problem på udgiftssiden (f.eks. var afregningsordningen for elektricitet mangelfuld) ⁽²⁾. Da der ikke blev tilført budgettet flere indtægter, var der fortsat behov for budgetstøtte i betragteligt omfang. I juni 2000 var der reel fare for manglende likviditet i Kosovos budget, og internationale bidragydere blev anmodet om at tilføre midler. Den anden rate blev frigjort på grund af disse uopsættelige finansieringsbehov. Den hurtige udbetaling var imidlertid ikke i overensstemmelse med princippet om makroøkonomisk konditionalitet, selv om Kommissionen nåede frem til den samlede konklusion, at de specifikke betingelser, der var gældende for budgetstøtte fra EU, i vid udstrækning var opfyldt.

Bulgarien

2. Det fremgik af Rettens revision i Bulgarien i april 2001 vedrørende punktet bankprivatisering, at statsbanken Biochim endnu ikke var solgt, sådan som den skulle have været i henhold til betingelserne. Repræsentanter for finansministeriet, IMF og Verdensbanken gav udtryk for, at betingelsen om, at statsbanken Biochim skulle sælges, var urealistisk. Repræsentanter for Verdensbanken bemærkede også, at de ikke mente, at det var nogen god ide at fastsætte en bestemmelse om, at bestemte navngivne virksomheder skulle privatiseres på en bestemt dato, da dette kunne have en negativ indvirkning på salgsprisen.
3. På miljøområdet var kravene til Bulgarien, at landet skulle lovgive i fuld overensstemmelse med EU's direktiv om vurdering af virkningerne på miljøet. Delegationen konstaterede i april 2000, at betingelsen ikke var opfyldt formelt, men at der ikke desto mindre var blevet gjort betydelige fremskridt. Efter GD ECFIN's opfattelse var fremskridtene tilstrækkelige til, at den anden rate kunne frigøres. Men selv om der i april 2001 var udarbejdet et udkast til en ny lov om vurdering af virkningerne på miljøet (VVM), havde det bulgarske parlament endnu ikke vedtaget den.
4. Kommissionen anså miljøbetingelsen for at være opfyldt i forbindelse med lånet (bringe lovgivningen i fuld overensstemmelse med EU's direktiv om VVM). Imidlertid bemærkede Kommissionen i den periodiske rapport om Bulgariens fremskridt mod tiltrædelse, som GD for Udvidelse havde udarbejdet (november 2000), at der ville være behov for yderligere lovændringer, hvis EU's krav vedrørende VVM skulle opfyldes fuldt ud.
5. Hvad angår det foregående lån til Bulgarien, som der blev truffet afgørelse om i 1997 (250 millioner euro), overvejede Kommissionen at opdele den anden rate i to, eftersom betingelserne vedrørende forberedelse af tiltrædelsen af Den Europæiske Union kun delvist var opfyldt. I sidste instans blev der dog ikke taget hensyn til de oplysninger, der var indhentet under kontrolarbejdet, og hele beløbet blev udbetalt.

⁽¹⁾ Der er et væsentligt likviditetsproblem, eftersom de lokalt ansatte, som FN beskæftiger, er fritaget for beskatning i henhold til FN-konventionen. UNMIK har, indtil videre uden held, (skrivelse af 25.5.2000 fra Hr. Kouchner til FN's generalsekretær) foreslået, at disse fritagelser ikke skulle finde anvendelse i det specielle tilfælde, som Kosovo udgør.

⁽²⁾ Jf. Beretning om årsregnskabet for Det Europæiske Genopbygningsagentur og gennemførelsen af bistanden til Kosovo i regnskabsåret 2000 (EFT C 355 af 13.12.2001).

Montenegro

6. I november 2000 blev der udarbejdet en første beretning af en konsulent, som gjorde opmærksom på, at der var væsentlige problemer med hensyn til budgetgennemsigtighed og budgettets fuldstændighed (f.eks. fremgår det, at beløbene for de likvide beholdninger ikke giver et retvisende billede af gennemførelsen af budgettet). Konsulenten fastslog i den endelige beretning, at Montenegro har gjort betydelige fremskridt med hensyn til at opfylde betingelserne — på nogle områder større fremskridt end på andre. Hvad angår betingelsen om større finanspolitisk og budgetmæssig gennemsigtighed, fremgår det af beretningen, at Montenegro fuldt ud har opfyldt de betingelser, som vedrører klassifikation af budgetposter, men at Montenegro ikke desto mindre fortsat skal gøre fremskridt med henblik på at overholde de internationale standarder for gennemsigtighed i finanspolitikken (Montenegro overholdt kun tre ud af de tyve principper i IMF's kodeks for gennemsigtighed i finanspolitikken). Konsulenten kom ikke med nogen klar anbefaling for eller imod, at der blev truffet beslutning om at udbetale midlerne. Kommissionens forslag til det økonomiske og finansielle udvalg om at udbetale den anden rate (på visse betingelser) blev imidlertid fremsat, før denne endelige beretning var til rådighed. Kommissionen aflagde besøg i Montenegro i begyndelsen af december 2000 og konstaterede ligeledes, at der var gjort betydelige fremskridt på en række områder, men at der var behov for en yderligere indsats på andre områder (f.eks. var der ikke gjort tilstrækkelige fremskridt med hensyn til at styrke finansministeriets rolle, der var kun beskedne fremskridt med hensyn til at reformere indkomstskattesystemet og systemet for afvikling af restancer, og udgiftskontrollen var ikke tilfredsstillende). De montenegrinske myndigheder blev anmodet om at gribe hurtigt ind. Betingelserne blev i en vis udstrækning genforhandlet og lempet, således at Montenegro kunne opfylde dem allerede i december 2000. Kommissionen udbetalte som planlagt 12,95 millioner euro i januar 2001.

Jordan

7. Det fremgik af Kommissionens analyse i forbindelse med frigørelsen af den første rate af SAF II for Jordan, at indførelsen af moms var blevet forsinket, men det blev ikke desto mindre fastslået, at den betingelse, der vedrørte dette punkt, var opfyldt.

Tunesien

8. Hvad angår den anden rate af SAF I for Tunesien fremgik det af Kommissionens analyse af, hvorvidt betingelserne var overholdt, at en betingelse om, at fem offentlige virksomheder skulle udbydes til salg, var opfyldt, selvom der kun var gennemført to sådanne transaktioner. Kommissionen frigjorde den anden rate af SAF I for Tunesien i december 1997 efter at have indhentet finansinspektørens påtegning, selv om man erkendte, at fem af betingelserne kun delvist var opfyldt. Midlerne blev overført til den tunesiske centralbank i euro. I henhold til finansieringsaftalen skulle modværdien i dinarer derefter overføres til budgettet, efter at den nationale koordinator og lederen af delegationen havde givet sin påtegning ⁽¹⁾. Lederen af delegationen gav først sin påtegning i juli 1998, da Kommissionen først på det tidspunkt vurderede, at alle betingelser var opfyldt ⁽²⁾. På den baggrund kan den eneste forklaring på, at midlerne blev overført i december 1997, være, at Kommissionen har søgt at forbedre sin åbenbare budgetgennemførelsesgrad. Der er aldrig blevet betalt renter af dette beløb, som blev stående på den tunesiske centralbanks konto i over seks måneder.

⁽¹⁾ Kravet om dobbelt påtegning tjener ikke noget fornuftigt formål i forbindelse med direkte budgetstøtte, der forvaltes fra Bruxelles. Beslutningen om, hvorvidt betingelserne er opfyldt, bør træffes på Fællesskabernes vegne i en enkelt arbejdsgang. Der bør ikke være tale om et forløb i to stadier.

⁽²⁾ Betingelsen om, at fem offentlige virksomheder skulle udbydes til salg, blev anset for at være opfyldt, og der blev derfor ikke fulgt yderligere op på den.

KOMMISSIONENS SVAR**RESUMÉ**

I-II. Skønt de er ens i mange henseender, er den makrofinansielle bistand og strukturtilpasningsfaciliteterne udformet forskelligt og skal imødekomme forskellige behov.

Den makrofinansielle bistand er et særinstrument (baseret på Rådets afgørelser), der skal hjælpe modtagerlandene til at overkomme alvorlige, men almindeligvis kortfristede makroøkonomiske vanskeligheder (alvorlige betalingsbalancevanskeligheder og fiskale problemer).

Strukturtilpasningsfaciliteterne inden for Meda er almindelige instrumenter for finansielt samarbejde med modtagerlandene. De imødekommer mere langsigtede budgetbehov i tilknytning til disse landes udvikling og beslutes i forbindelse med den normale planlægning af alle aktioner under Meda-forordningen.

III. Ved fastsættelse af det beløb, der tildeles en strukturtilpasningsfacilitet, tages der hensyn til udgifterne til de reformer, som skal afholdes i forbindelse med tiltaget, og siden 2001 skal dette beløb dokumenteres mere fuldstændigt. Kommissionen fører snævre koordinationsforhandlinger med landene og de internationale finansieringsinstitutioner, især Den Internationale Valutafond (IMF) og Verdensbanken, til vurdering af landenes faktiske behov. For strukturtilpasningsfaciliteterne betragtes synergieffekten med Verdensbankens tiltag som vigtig, idet strukturtilpasningsoperationerne enten skal have form af parallelle operationer på samme betingelser (for at øge den samlede effekt og undgå, at modtageren får dobbelte ydelser), eller der skal være tale om selvstændige EU-tiltag, der fremmer målene i de associeringsaftaler, som Verdensbanken lægger stor vægt på.

Strukturtilpasningsfaciliteterne ledsager reformprogrammerne for middelhavspartnerne, og der kræves derfor ikke en fast tidsplan for udbetalingerne (ratebetalingerne frigøres først, når alle betingelser er overholdt). Dette skyldes, a) at partnerens reformtempo bør overholdes, og b) at strukturtilpasningsfaciliteterne ikke er særinstrumenter, der i nødsituationer skal anvendes til finansiering af interne og eksterne underskud.

IV. Skønt de Økofin-konklusioner, som Revisionsretten henviser til, er uformelle og ikke retligt bindende, følger størstedelen af den makrofinansielle bistand principperne heri. Der kan være tale om nogle få, på grund af programmets art ikke uventede undtagelser, men de er kendte og undersøges på passende måde.

Koordinationen kan som følge af sin beskaffenhed altid forbedres, men der synes almindeligvis at være en god balance mellem koordinationen og aktiviteterne.

V. Samtlige lande, der modtager denne bistand, underkastes regelmæssigt en undersøgelse efter IMF, artikel IV, hvor budgetgennemførelsen og kvaliteten af oplysningerne vedrørende de offentlige finanser undersøges og evalueres. De giver et væsentligt grundlag for vurderingen af kvaliteten af budget- og regnskabsprocedurerne.

VI. Det er højt kvalificeret og erfarent personale med kontakter til specialister og uafhængige eksperter, der forvalter programmerne. Kommissionen bør arbejde tæt sammen med de internationale finansieringsinstitutioner og benytter samme informationer, fordi målene er de samme i mange tilfælde. Udbetalinger kan baseres på en generel evaluering af målenes realisationsgrad, skønt al relevant information bør afvejes for at nå frem til en korrekt konklusion. Aktioner, som måske ikke oprindeligt er blevet indsat i en aftale, kan vise sig at blive vigtige for opnåelsen af de generelle mål.

VII. Kommissionen udarbejder en rapport, som går ud over minimumskravene. Den ønsker imidlertid en fortsat forbedring, og rapporten bør ved fokusering på evalueringer yderligere forbedres i fremtiden med detaljer om disse resultater.

VIII. Der gøres en systematisk indsats for at sikre passende komplementaritet med IMF/Verdensbanken-programmer. Generelt ledsages ydelse af makrofinansiel bistand og iværksættelse af strukturtilpasningsfaciliteter af yderligere reformer, der kræves gennemført af modtagerlandene. Der vil som led i reformprocessen blive gennemført flere evalueringer, der også omfatter resultatkriterier. De skulle muliggøre en bedre vurdering af de virkninger, som EU-interventionerne har haft.

De to instrumenter er udformet forskelligt og forfølger noget forskellige mål, men man bestræber sig nu på at sikre, at der bliver større sammenhæng i de gennemførelsesprocedurer, der anvendes for dem. Rettens bemærkninger vil blive taget i betragtning i denne forbindelse.

Kommissionen vil i alle tilfælde sørge for, at der er tilstrækkelig begrundelse for indrømmelse af fritagelser fra betingelserne.

Dette skal indgå i den almindelige reform.

INDLEDNING

4. Den makrofinansielle bistand er et særinstrument (baseret på rådsafgørelser), der indføres for at bistå modtagerlandene med at rette op på hovedsageligt kortfristede makroøkonomiske skævheder.

Derimod er strukturtilpasningsfaciliteterne et standardinstrument for økonomisk samarbejde, der tager sigte på at yde modtagerlandene en langfristet støtte i forbindelse med reformer.

PROGRAMMERNES UDFORMNING

19. Kommissionen har planlagt, at der i forbindelse med reformen af forvaltningen af støtten til tredjelande skal udarbejdes en procedurehåndbog og gennemføres en særlig uddannelse på grundlag af denne håndbog.

Kommissionen mener, at der i de tjenestegrene, der har ansvaret for forvaltningen af disse instrumenter, findes tilstrækkelig kompetence til, at der kan foretages en effektiv evaluering af de resultatkriterier, der anvendes ved instrumenternes iværksættelse.

20. Der tages ved det beløb, der tildeles en strukturtilpasningsfacilitet, hensyn til omkostningerne i forbindelse med de til ydelsen knyttede reformer, og der skal fra 2001 gives mere fuldstændig dokumentation for dette beløb.

21. Kommissionens tjenestegrene har kunnet foretage en mellemfristet strukturering af indførelsen af strukturtilpasningsfaciliteterne på grundlag af *landestrategidokumenterne 2000-2006* og de treårige vejledende programmer 2000-2002. Herved kan ræk-

kevidden af de reformer, der er nødvendige for landets modernisering, udvides år for år inden for rammer, der sikrer kohærens i støtten fra EU.

23. Se svar på punkt 53.

24. Det skyldtes delvis Libanons økonomiske situation, at Verdensbanken trak sig ud. Opretholdelsen af strukturtilpasningsfaciliteten skete efter et meget snævert samråd med IMF og Verdensbanken. Således ønskede IMF og Verdensbanken stærkt, at Kommissionen videreførte sin aktion, således at der stadig er en mulighed for at lægge pres på reformpolitikken i Libanon.

Selv om samrådene i overensstemmelse med artikel IV forsinkedes, kunne IMF, der til stadighed fulgte situation i Libanon, give Kommissionen de nødvendige oplysninger om udviklingen.

Opfyldelsen af betingelserne for første tranche gjorde det bl.a. muligt at gennemføre forberedelser til momsen, der er hovedpunktet i skattereformen i Libanon, og derefter at deblokere forhandlingerne om associeringsaftalen. Dette begrundede udbetalingen af denne tranche, selv om vi ved et brev af 28. juli 2000 fra kommissæren til finansministeren måtte give udtryk for vore store betænkeligheder på makroøkonomisk plan.

Kommissionen valgte en ikke bindende formulering til at tilkendegive, at den bevarede sin vurderingsfrihed i forhold til IMF.

25. Synergien med Verdensbanken er vigtig i forbindelse med strukturtilpasningsfaciliteterne, enten a) i form af parallelle tiltag med samme sæt betingelser med henblik på at øge den samlede effekt og undgå, at modtageren får dobbelte ydelser »donor

splitting», eller b) i form af selvstændige EU-tiltag, der ikke er uforenelige med Verdensbankens, men som fremmer målene i de associeringsaftaler, som Verdensbanken lægger stor vægt på.

26. I intet af de tilfælde, som Retten nævner, har Kommissionen undladt at rådføre sig med eksperter fra Verdensbanken, der har videregivet deres erfaring på det sociale område. Mere generelt har denne dialog gjort det muligt for Kommissionens tjenestegrene at justere de aktioner, der dækkes af programmerne.

27. Kun i særlige tilfælde har betingelserne for anden tranche været åbne, men siden januar 2001 har Kommissionen ikke ladet betingelserne for anden tranche været åbne i forbindelse med aftaler om strukturtilpasningsfaciliteter.

28. Konklusionerne af det uformelle Økofin-møde i Genval, som Retten henviser til, udstikker de almindelige retningslinjer for udformningen og gennemførelsen af den makrofinansielle bistand. På grund af dens ad hoc-karakter, fastsættes principperne og betingelserne for gennemførelsen af hver bistandspakke på ny i hver enkelt beslutning om makrofinansiel eller særlig finansiel bistand.

30. Begrundelsen for Kommissionens forslag, herunder dens vurdering af de faktorer, der retfærdiggør, at Fællesskabet bistår finansielt, findes almindeligvis i den begrundelse, der ledsager Kommissionens forslag. En vigtig, men ikke tilstrækkelig betingelse for, at denne type bistand indledes, er en ufinansieret saldo over for udlandet på modtagerlandets betalingsbalance (efter finansiering fra de internationale finansieringsinstitutioner).

Den forventede yderligere virkning, som Fællesskabets tiltag har, skyldes den særlige karakter af den makrofinansielle bistand. Bistanden stilles generelt til rådighed for partnertredjelande, der geografisk ligger tæt på EU og som har betydelige politiske og økonomiske forbindelser med det. Denne type bistand supplerer finansiering fra de relevante internationale finansieringsinstitutioner, og dens mål er derfor afpasset efter de mål, som er aftalt mellem disse og modtagerlandene. De økonomipolitiske betingelser (især med hensyn til strukturreformer), der knyttes til bistandens gennemførelse, inspireres også af tidsplanen for det økonomiske samarbejde mellem EU og modtagerlandet, således som det er fastsat i associerings- og samarbejdsaftalerne.

31. Kommissionen har fremsat forslag til makrofinansiel bistand, når der har været et eksternt finansieringsbehov ud over det, der kunne dækkes af de internationale finansieringsinstitutioner.

De karakteristiske træk ved den finansielle særbistand til Armenien, Georgien og Tadsjikistan var de samme som dem, der gjaldt for andre makrofinansielle bistandsprogrammer, men med følgende særlige karakteristika:

- løbende underretning om de eksterne finansielle forpligtelser over for Fællesskabet, før der indrømmes en ny bistandspakke
- et tilskudselement begrundet med den særlig vanskelige økonomiske og sociale situation i disse lande og deres begrænsede gældsserviceringskapacitet som i Albanien, Kosovo eller Bosnien-Herzegovina
- tilskudsudbetalingen er afhængig af, at modtagerlandene opfylder betingelserne om makroøkonomiske og strukturelle reformer.

Den ønskede nedsættelse af Armeniens, Georgiens og Tadsjikistans nettogæld skulle lette disse lavindkomstlandes gældsserviceforpligtelser.

33. Gennemførelsen af den makrofinansielle bistand skal sættes ind i et bredere perspektiv.

I de tidlige 1990'ere under de første overgangsåre fra central- til markedsøkonomi for de fleste central- og østeuropæiske lande fik mange af dem fordel af engangsbistandspakker (Ungarn, Den Tjekkiske og Den Slovakiske Republik samt De Baltiske Lande). Det forhold, at der gentagne gange har været ydet makrofinansiel bistand til et begrænset antal lande (især Rumænien, Bulgarien og Ukraine) i Øst- og Sydøsteuropa beviser, at overgangen til markedsøkonomi i nogle tilfælde har været kompleks og ujævn. De nødvendige strukturreformer er blevet forsinket eller kun delvis gennemført, og særlige omstændigheder har igen gjort sig gældende i nogle lande på grund af den vanskelige politiske situation.

35. Som følge af den geografiske nærhed kan Armenien og Georgien i mange henseender betragtes som europæiske nye uafhængige stater. Når Tyrkiet eventuelt bliver medlem, kan de endog blive EU's direkte naboer, som Belarus, Ukraine og Moldova. De er af strategisk interesse for Fællesskabet, fordi deres makroøkonomiske og politiske stabilitet er væsentlig for Europas forsyning med energi via de olie- og gaskorridorer, der forbinder det med Centralasien. Disse lande har et særligt forhold til EU via deres partnerskabs- og samarbejdsaftaler og vigtige programmer som Traceca og Inogate. For Tadsjikistans vedkommende er forholdet et andet, men landets stabilitet er også væsentlig for Centralasiens stabilitet og for, at olie- og gaskorridorerne fungerer tilfredsstillende.

Selv om det erkendes, at der i nogle af de pågældende lande må kræves yderligere fremskridt med hensyn til menneskerettighederne, mener Kommissionen, at de politiske betingelser hidtil er blevet overholdt, og intet land med tvivlsomt omdømme med hensyn til overholdelsen af de demokratiske principper og menneskerettighederne omfattes i øjeblikket af et aktivt makrofinansielt bistandsprogram.

38. Fællesskabets bistand besluttet og bevilges almindeligvis på et bestemt tidspunkt og på grundlag af det anslåede gennemsnitlige resterende finansieringsbehov på modtagerlandets betalingsbalance, i tilknytning til et IMF-støttet program. Udbetalingen finder sted, når betingelserne for bistanden er opfyldt, i princippet i programperioden, men uafhængigt af de faktiske behov på betalingsbalancen (der hele tiden er forskellige i perioden) på udbetalings tidspunktet (med mindre der opstår uforudsete begivenheder, programmet afbrydes eller der fra begyndelsen er forudset et omvurdering af den eksterne finansielle situation). Dette er den eneste praktiske måde, hvorpå finansiell bistand af denne type kan iværksættes, og det er den metode, som alle de største offentlige donorer benytter.

39. Som det fremgår af bilag 2.1 i Kommissionens beretning til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af den makrofinansielle bistand i 2000 (KOM(2001) 288 endelig) udgør Fællesskabets bistand til Bulgarien i 1999/2000 ca. 50 % af den samlede bilaterale støtte, som er stillet til rådighed for dette land (se også svaret på punkt 38).

40. FN's mission i Kosovo (UNMIK) havde efter Kommissionens opfattelse gjort særligt gode fremskridt med henblik på at skabe en makroøkonomisk ramme under meget vanskelige omstændigheder. Denne indsats omfattede bl.a. oprettelsen af en central skattemyndighed til fiskal kontrol og udviklingen af et indkomstgrundlag. Dette berettigede efter Kommissionens opfattelse anden udbetaling.

Denne positive evaluering blev støttet af, at de internationale finansieringsinstitutioner og andre internationale organer var tilfreds med Kosovos økonomiske skifte. Som det er normalt, når Kommissionen træffer sine beslutninger, tog den også hensyn til de eksterne finansieringsbehov og til den eventuelt hastende karakter. Det Europæiske Genopbygningsagenturs kontor i Pristina havde ikke ansvaret for afgørelsen om, hvorvidt betingelserne for frigørelsen af anden ratebetaling var opfyldt. Det blev vurderet hensigtsmæssigt at videreføre den makrofinansielle bistand, når de specielt herfor gældende betingelser var opfyldt, fremfor at indføre tværgående betingelser, og derved risikere at bremse fremskridtene i etableringen af de økonomiske rammer for og tilvejebringelsen af grundlæggende tjenester i Kosovo.

41. Da Kosovo-krisen opstod, besluttede Kommissionen at yde Albanien hastende budgetstøtte (tilskud) på indtil 67 mio. EUR for at hjælpe landet med at tage vare på et større antal flygtninge. Skønt der kun blev udbetalt 33 mio. EUR, fordi flygtningene vendte tilbage hurtigere end forventet, besluttede Albanien ikke at benytte den allerede tildelte lånestøtte. Denne bistand er ikke længere programmeret, og Kommissionen kan give sin tilslutning til, at den annulleres.

43. Makrofinansiell bistand udformet på grundlag af politikbaserede betingelser kan have behov for at blive formuleret i generelle vendinger, således at der tages hensyn til komplekse omstændigheder og gives en skønsmargin.

I forbindelse med følgende to eksempler kunne Kommissionen notere følgende:

- På anden donorkonference den 17. november 1999 fremlagde UNMIK, Europa-Kommissionen og Verdensbanken detaljerede programmer og dokumentation vedrørende Kosovo. Heri blev de prioriterede områder beskrevet, hvor der skulle etableres lovrammer (f.eks. energi, vand og affald, transport, telekommunikation osv.). Resultaterne kan vurderes på grundlag af forberedende dokumenter (hvidbogen om udviklingen af den private sektor), udkast til love (cirkuleret i den fælles midlertidige administrative struktur eller sendt til lovkontoret) eller vedtagne love og bekendtgørelser.
- Den betingelse, der nævnes i forbindelse med Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (FYROM), blev inspireret af Verdensbankens Public Expenditure and Institutional Review Action Plan. I denne handlingsplan fastlægges visse skridt der skal foretages, men den var ikke særlig specifik med hensyn til den tidsplan, der skal følges (da størstedelen af tidsplanen var afhængig af oprettelsen af Civil Servants Agency). Det blev derfor skønnet, at det var hensigtsmæssigt at formulere betingelserne bredt og at anvende Verdensbankens handlingsplan til bedømmelse af, om myndighederne havde gjort betydelige fremskridt.

44. Alle betingelserne i tilknytning til det makrofinansielle lån i 1999 til Rumænien var hovedspørgsmål, som var blevet påpeget i Kommissionens udtalelser og regelmæssige rapporter fra 1997, 1998 og 1999.

45. På tidspunktet for aktionen stod Montenegro både over for et meget komplekst og vanskeligt ydre miljø og var ved at indlede en overgangsperiode med opbygning af institutioner og modernisering af administrationen. Bistanden måtte iværksættes hurtigt af politiske, økonomiske og finansielle grunde. På denne baggrund besluttedes det at nedsætte det sædvanlige minimumsinterval mellem udbetalingerne fra tre til to måneder. De betingelser i forbindelse med strukturreformen, som var knyttet til udbetalingen, fokuserede på budgetområdet, især forbedring af den fiskale og budgetmæssige gennemsigtighed, hvor det blev anset for muligt for myndighederne at gøre tilfredsstillende fremskridt inden for to måneder.

Det blev imidlertid fastslået i Rådets beslutning, at tomåneders perioden var et minimum, og at bistanden under ingen omstændigheder kunne udbetales, før betingelserne var opfyldt. Den faktiske udbetaling af anden tranche fandt sted fire måneder efter den første tranche, netop fordi betingelserne ikke var blevet tilfredsstillende opfyldt.

VURDERING AF PARTNERREGERINGERNES BUDGETFORVALTNING OG REGNSKABSFØRELSE

47. Meda-landene undersøges årligt på grundlag af IMF-artikel IV, ifølge hvilken budgetgennemførelsen og kvaliteten af

oplysningerne vedrørende de offentlige finanser undersøges og evalueres. Kommissionen har ikke foretaget en specifik evaluering af disse spørgsmål, fordi den koordinerer sine aktiviteter med Verdensbanken, der undersøger de offentlige udgifter i regionen, og med IMF, herunder dens fiskale afdeling, for så vidt angår de fiskale aspekter. Herved får den tilstrækkelige oplysninger til at vurdere kvaliteten af budget- og regnskabsprocedurerne.

48. Ifølge håndbogen om budgetbistandsprocedurer, der er ved at blive udarbejdet, er vurderingen af de offentlige finanser et af de vigtigste trin i forbindelse med forberedelsen af budgetbistanden.

49. Når den makrofinansielle bistand anvendes til sit sædvanlige formål, nemlig at styrke en lands eksterne reserver, er en nøje kontrol af modtagerlandets nationale budget ikke hovedfokus. Regeringen forventes ikke at bruge de penge, der indbetales til centralbanken, fordi en stigning af de eksterne reserver ikke automatisk medfører en forhøjelse af centralbankens kredit til regeringen. IMF's kvantitative målopfølgning er tilstrækkelig garanti i denne forbindelse.

Når den makrofinansielle bistand indbetales direkte på det nationale budget (f.eks. Kosovo, Montenegro) bør dette budget kontrolleres. Med henblik herpå benyttede Kommissionens tjenestegrene den generelle budgetkontrol, der er iværksat af de internationale finansieringsinstitutioner, EU-søjlen af FN-forvaltningen i Kosovo og en konsulent i Montenegro.

50. Kommissionen kan tilslutte sig, at man bør lære af erfaringerne. Den kan også tilslutte sig, at det er vigtigt at vurdere kvaliteten af den offentlige finansstyring i lande, der modtager budgetstøtte. Dette er et hovedpunkt i International Accounting Standards-rapporten. Kommissionen rådfører sig med donorer, herunder Verdensbanken og IMF vedrørende vurderingen af den offentlige finansstyring.

KONTROL AF MFA OG SAF

51. Der er for så vidt angår den makrofinansielle bistand interne regler og procedurer, der dog ikke altid er strengt formaliseret. Disse reglers og procedurers uformelle karakter skyldes instrumentets særlige karakter.

Ansvar for gennemførelsen af den makrofinansielle bistand ligger hos de geografiske enheder, men den for koordineringen af den finansielle bistand ansvarlige rådgiver overvåger alle operationer og sikrer den generelle sammenhæng.

53. Kommissionens tjenestegrene, herunder delegationerne, følger regelmæssigt modtagerlandenes økonomiske og politiske udvikling op.

Kommissionen øger ved at sende sit personale ud til delegationerne dets muligheder for at følge de økonomiske og politiske vilkår op i modtagerlandene.

55. Kommissionen koordinerer, samtidig med at den bevarer sin vurderingsfrihed, systematisk sine aktiviteter med Verdensbanken.

56. Strukturtilpasningsfaciliteterne (der ledsager middelhavspartnerlandenes reformprogrammer) kræver ikke, at der fastlægges en tidsplan for udbetalingerne. De enkelte rater udbetales kun, når betingelserne er opfyldt. Partnerlandets reformtempo skal respekteres. Det må ikke glemmes, at strukturtilpasningsfaciliteterne ikke er ekstraordinære instrumenter, der anvendes som reaktion på kortfristede eksterne finansieringsbehov.

58. Som fastsat i aftalememorandumet om udbetalingsvilkårene har den jordanske regering godkendt udkastet til en konkurrencecelov, hvor der tages hensyn til bemærkningerne fra GD for Konkurrence. Dette udkast blev af regeringen forelagt parlamentet i 1997. Siden har parlamentsudvalg drøftet udkastet og adskillige gange sendt det tilbage til regeringen med ændringsforslag. Uheldigvis afviste parlamentet loven i april 2001. Som konklusion har Kommissionens forhandlingspartner, Jordans regering, fuldstændig accepteret betingelserne som anført i aftalememorandumet.

59. Det er korrekt, at der er generel enighed mellem Kommissionen og IMF/Verdensbanken om fremskridtene i modtagerlandenes tilpasnings- og reformproces. Kommissionen træffer dog uafhængigt sine beslutninger om udbetaling af makrofinansiell bistand og om strukturtilpasningsfaciliteterne.

60. I Rådets beslutninger om godkendelse af den makrofinansielle bistand fastsættes, at Kommissionen efter samråd med Det Økonomiske og Finansielle Udvalg og efter koordination med IMF er ansvarlig for at nå til enighed med myndighederne i modtagerlandene om betingelserne for den makrofinansielle bistand og for at kontrollere, at disse betingelser er blevet opfyldt. Kommissionen søger i alle tilfælde fuldstændig dokumentation for grundene til, at betingelser afvises. Samme metode anvendes i forbindelse med strukturtilpasningsfaciliteterne (se også punkt 74).

RAPPORTERING OG EVALUERING

61-62. Alle strukturtilpasningsfaciliteter, der har været godkendt siden 2000, omfatter en hensættelse til gennemførelse af en uafhængig slutevaluering af programmerne. Rettens bemærkning om den rapport, som modtagerlandet skal fremlægge, skal tages i betragtning ved løbende og fremtidige programmer.

62. En evaluering af det makroøkonomiske politikgrundlag er planlagt til 2004/2005. Det planlægges ikke at dække den makrofinansielle bistand. Når evalueringsrapporten er afsluttet, vil den blive indsat på Kommissionens website.

63. Der er for nylig blevet gjort betydelige fremskridt: Kommissionen vedtog beretningen om gennemførelse af den makrofinansielle bistand i 2000 (KOM(2001) 288) den 1. juni 2001.

64.-65. Den analyse af strukturreformen, der er indeholdt i den årlige beretning, svarer stort set til de politikbaserede betingelser, som blev aftalt med modtagerlandene. På grund af følsomheden i forbindelse med og den fortrolige karakter af de reformer, som er blevet aftalt i aftalememorandumet med modtagerlandenes regeringer, fremgår forbindelsen mellem vor analyse og de nøjagtige betingelser for tiltagene generelt ikke klart.

Kommissionen planlægger at indlede uafhængige evalueringer af de makrofinansielle bistandsprogrammer fra 2003.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

66. Kommissionen deler Rettens opfattelse og er i øjeblikket ved at undersøge, hvorledes disse politikbaserede instrumenter bedst kan struktureres og gennemføres, så sammenhængen og effektiviteten øges.

67. Som nævnt under punkt 30 stilles den makrofinansielle bistand almindeligvis til rådighed for geografisk tæt på hinanden beliggende partnerlande med betydelige økonomiske og politiske forbindelser med EU. Den supplerer finansiering fra de relevante internationale finansieringsinstitutioner, og dens formål er derfor sammenhængende med dem, der er aftalt med disse institutioner og modtagerlandet. De økonomipolitiske betingelser (især om strukturreformer), der er knyttet til gennemførelse af bistanden, inspireres også af tidsplanen for det økonomiske samarbejde mellem EU og modtagerlandet som omhandlet i associerings- eller samarbejdsaftalerne.

68. Der søges systematisk synergier med Verdensbanken i forbindelse med strukturtilpasningsfaciliteterne a) i form af parallelle tiltag med samme sæt betingelser med henblik på at øge den samlede effekt og undgå, at modtageren får dobbelte ydelser »donor splitting«, eller b) i form af selvstændige EU-tiltag, der ikke er uforenelige med Verdensbankens, men som fremmer målene i de associeringsaftaler, som Verdensbanken lægger stor vægt på.

I forbindelse med makrofinansiell bistand forklares berettigelsen af en særskilt EU-aktion i begrundelsen til de relevante rådsbeslutninger. Der søges altid sammenhæng med andre EU-instrumenter (se svaret på punkt 30).

69. Makrofinansiell bistand og strukturtilpasningsfaciliteter har forskellige mål, fordi deres sigte er opfyldelsen af forskellige behov, selv om visse operative elementer er ens, således som Retten bemærker.

70. Kommissionen ønsker under hele aktionen at harmonisere sin metode, hvor det er muligt, samtidig med at den sikrer fleksibilitet for at imødekomme de forskellige behov.

73. Håndbogen om budgetbistand, der er ved at blive udarbejdet af AIDCO, tager hensyn til adskillige af Rettens anbefalinger for så vidt angår strukturtilpasningsfaciliteterne. Se også svarene på punkt 60 og 74.

74. Kommissionen arbejder på at få vedtaget et mere systematisk sæt regler og procedurer, der kan anvendes på finansielle instrumenter med makrofinansielle virkninger. For instrumenter som makrofinansiell bistand og strukturtilpasningsfaciliteter afhænger gennemførelsen almindeligvis af, at de politisk baserede betingelser er tilfredsstillende opfyldt. Denne type afhængighed har ofte behov for at blive formuleret i brede vendinger for at tage hensyn til komplekse omstændigheder. Det er ofte ikke blot nødvendigt, men også produktivt af lade en skønsmargin være tilbage.

Af denne grund kræver kontrollen af, om betingelserne for den makrofinansielle bistand og strukturtilpasningsfaciliteterne er opfyldt, en ekspert og omfattende evaluering af landets makroøkonomiske program for justering og strukturreformer.

75. Kommissionen er helt enig om den vægt, som Retten lægger på kvaliteten af budgetproceduren og på betydningen af gennemsigthed.

76. Kommissionen vil øge kontrollen af den finansielle forvaltning i modtagerlandene yderligere.

Kommissionen fastholder den tætte arbejdsforbindelse med IMF og Verdensbanken, men Europa-Kommissionen er ikke medlem af disse institutioner. Der kan derfor være institutionelle hindringer for, at Kommissionen kan inddrages i deres arbejde.

78. Kommissionen overvejer, hvorledes den kan forbedre evalueringsprocedurerne for den makrofinansielle bistand, især ved at finansiere evalueringerne fra 2003. I forbindelse med den årlige beretning, som Kommissionen udarbejder til Rådet og Parlamentet vedrørende gennemførelsen af den makrofinansielle bistand, og ved alle fremtidige evalueringer af denne type bistand skal der tages hensyn til følsomheden og fortroligheden af de politiske foranstaltninger, som Kommissionen og modtagerlandene bliver enige om som betingelse for udbetalingen af bistanden.

For strukturtilpasningsfaciliteterne indleder Kommissionen straks fra forberedelsen af tiltagene analysen af muligheden for gennemførelse og virkningen af den af faciliteterne støttede reformproces. Desuden har den siden 2001 systematisk foretaget evaluering af strukturtilpasningsfaciliteterne.

BILAG III

OPFYLDELSE AF BETINGELSER

Kosovo

1. For Kosovo var identifikationen af betingelserne særlig vanskelig på grund af de særlige omstændigheder og den vanskelige situation lokalt. Efter sit kontrolbesøg i juni 2000 var Kommissionen dog overbevist om, at de fremskridt, som De Forenede Nationers mission i Kosovo (UNMIK) havde gjort med hensyn til implementeringen af betingelserne, var tilstrækkelige til at tillade en udbetaling.

I forbindelse med Kosovos budget krævedes der ikke budgetkonsolidering i betingelserne, men øget skatteopkrævning og bedre udgiftskontrol. UNMIK havde gjort fremskridt på disse områder og blev rost herfor af det internationale samfund (Working Level Steering Group af 20. juni 2000).

Som Retten erkender (fodnote 1, s. 18) ligger der vigtige sociale og økonomiske grunde (»likviditetsproblem«) bag UNMIK's beslutning om ikke at indføre kildeskat. Kommissionen var enig heri og accepterede derfor beslutningen.

Efter Kommissionens opfattelse havde UNMIK med hensyn til selvfinansieringen gjort betydelige fremskridt i retning af at øge den indenlandsk finansierede del af budgettet. Således blev ca. en tredjedel af driftsudgifterne dækket af egne midler i fire regnskabsmåneder af 1999 (september-december), om end i en særskilt budgetopstilling. I 2000 budgetteredes der med ekstern finansiering på ca. 50 % eller 220 mio. DEM, skønt budgettet afsluttedes med et kasseoverskud på 46 mio. DEM, hvoraf 38 mio. DEM kom fra indenlandske indtægter. I budgettet for 2001 forudses der et yderligere fald i den eksterne finansiering (absolut og relativt).

Bulgarien

2. Som nævnt ovenfor efterlader Kommissionen altid en skønsmargin ved formuleringen af de politikbaserede betingelser.

Kommissionen mener, at anførelse af navngivne virksomheder, især store banker og statsvirksomheder, i forbindelse med politikbaserede betingelser i nogle tilfælde kan være nødvendigt for at sikre et minimum af fremskridt i privatiseringsprocessen. Argumentet om, at dette kan påvirke salgsprisen, er kun sandt, hvis betingelserne offentliggøres, hvilket ikke er tilfældet ved de betingelser, der knyttes til makrofinansiel bistand. Det skal bemærkes, at salget af Biochim ligeledes var en udtrykkelig del af IMF/Verdensbank-betingelserne.

3. På det tidspunkt, hvor anden tranche blev frigivet, kunne Kommissionen kontrollere, at miljøministeriet var ved at udarbejde et nyt lovforslag om vurdering af indvirkning på miljøet for at sikre overholdelsen af EU-direktivet herom. De forsikringer, som man fik fra de bulgarske myndigheder vedrørende vedtagelsen af denne lovgivning, blev betragtet som tilfredsstillende.
4. Kommissionen fandt, at betingelserne om målene for den makrofinansielle bistand var blevet tilstrækkeligt opfyldt. Den fulde overholdelse af gældende fællesskabsret, der kræves for EU-medlemskab og som kontrolleres i de regelmæssige rapporter, er en langt mere krævende betingelse og blev ikke krævet i aftalememorandumet.
5. I aftalen med de bulgarske myndigheder blev det fastsat, at bistanden udbetaltes i to trancher. Betingelserne for frigørelsen af anden tranche blev i stort omfang opfyldt i anden halvdel af 1998. I juni 1998 overvejedes det at splitte anden tranche op. Dette forsinkedes imidlertid, fordi der var vanskeligheder med visse EU-medlemsstater på grund af gældsætningsspørgsmålet. Den fulde udbetaling blev først foretaget i december 1998, efter at Kommissionen var blevet overbevist om, at betingelserne blev tilstrækkeligt overholdt.

Montenegro

6. Konsulentens hovedopgave var: at støtte Montenegros regering med budget-/skattereformen og bistå myndighederne med at gennemføre de økonomipolitiske betingelser for denne bistand. Herved gav eksperten naturligvis Kommissionen oplysninger, der var nyttige ved dens kontrol af bistanden. Kommissionen fortsatte sin egen kontrol og evaluering af bistanden ved regelmæssige kontakter og ved hjælp af et kontrolbesøg i december 2000.

Konsulenten udførte sine opgaver tilfredsstillende, især på baggrund af hans korte funktionstid og det vanskelige miljø på det tidspunkt. Konsulenten hjalp især Montenegros regering med at opnå betydelige fremskridt med hensyn til at øge budgettets gennemsigtighed og forbedre budgetprocedurerne. Kommissionen forventede ikke en klar anbefaling for eller

imod udbetalingsbeslutningen, idet den betragtede dette for at være dens eget ansvar.

Kommissionen foretog et kontrolbesøg for at foretage en vurdering af betingelserne tidligt i december 2000. På det tidspunkt var konsulenten også til stede i Podgorica, og Kommissionen havde lejlighed til at drøfte hans udkast til slutrapport, der forelå ved besøgets afslutning. Samrådet med Det Økonomiske og Finansielle Udvalg var baseret på Kommissionens egen vurdering og konklusionerne i udkastet til slutrapport.

Kommissionen konstaterede under sit besøg i december 2000, at der var gjort utilstrækkelige fremskridt på nogle områder. Den advarede derfor myndighederne i Montenegro om, at det ikke ville være muligt at udbetale anden tranche, med mindre der var gjort yderligere væsentlige fremskridt på de relevante områder. Kommissionen redegjorde også nærmere for, hvilke foranstaltninger der måtte træffes, men den lempede på ingen måde betingelserne i aftalememorandumet. Det var også nødvendigt at forklare betingelserne nærmere, fordi oplysningerne om nogle aspekter af den lokale situation og om det politiske miljø havde været ufuldstændige på det tidspunkt, hvor betingelserne blev formuleret.

Tunesien

- a) Salget af fem selskaber: Efter den fælles evaluering, der blev udført af Verdensbanken/Den afrikanske Udviklingsbank/Kommissionen, betragtedes denne betingelse som opfyldt, idet

børskonjunkturerne var blevet yderst ugunstige, og man ikke med rimelig kunne kræve, at de tre resterende selskaber blev sat til salg på de vilkår. Tunesien fremlagde til gengæld en tidsplan for salget, der var mere vidtgående, end hvad der var krævet. Det er korrekt, at ser man tilbage, ville proceduren med afkald have været mere gennemsigtig i det pågældende tilfælde, men lederen af kontrolbesøget (Verdensbanken) vurderede ikke, at den var nødvendig, og denne procedure findes ikke i Kommissionen.

- b) Fem af de 35 betingelser for anden tranche blev delvis opfyldt. Dette afspejledes i det dossier, der blev forelagt til generaldirektørens og senere Finanskomitéens godkendelse. Resultatet beregnedes derfor til over 85 %.

I betragtning af, at der aldrig bliver en »opfyldelse« på 100 %, at visse betingelser klart er blevet opfyldt i højere grad end krævet, og at Tunesien har garanteret for opfyldelsen af samtlige resterende betingelser, har beslutningstagerne givet grønt lys for udbetalingen, såfremt den afsluttende erhvervelse af midlerne (dobbelt underskrift) sker efter konstatering af »fuldstændig opfyldelse«. Denne situation gentages ikke, fordi proceduren med underskrift er blevet afskaffet. Ingen kunne på dette tidspunkt vide, at det ville tage seks måneder. Det er klart, at Kommissionen ikke kan ændre den tunesiske centralbanks vedtægter.

Dette program blev anset for eksemplarisk, især med hensyn til koordinering af långiverne og resultaterne af privatiseringsprogrammet.