



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.8.2008
KOM(2008) 520 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet
om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2007**

{SEC(2008) 2381}

INDHOLDSFORTEGNELSE

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2007		1
1.	Indledning	3
2.	OVERSIGT	3
2.1.	<i>Baggrund</i>	3
2.2.	<i>Makrofinansiell bistand i 2006</i>	3
2.2.1.	Nye afgørelser	4
2.2.2.	Udbetalinger.....	4
2.3.	<i>Sammenfatning af de seneste transaktioner i modtagerlandene</i>	4
2.3.1.	Det vestlige Balkan	4
2.3.2.	De østlige nabolande	5
2.3.3.	Middelhavslandene	5
3.	Geografisk fordeling og vurdering af den makrofinansielle bistand	7
3.1.	<i>Geografisk fordeling</i>	7
3.2.	<i>Evalueringer</i>	7
3.2.1.	Tadsjikistan	7
3.2.2.	Bosnien-Hercegovina.....	8
3.3.	<i>Forbedring af finansforvaltningen i modtagerlandene: operationelle vurderinger</i>	9

1. INDLEDNING

Denne rapport giver en generel oversigt over EU's makrofinansielle bistand til tredjelande med en historisk baggrund, en sammenfatning af transaktionerne i 2007, oplysninger om de seneste transaktioner i det vestlige Balkan, de nye uafhængige stater og Middelhavslandene samt statistikker over de forskellige transaktioner, der er gennemført siden 1990.

De seneste tendenser i EU's makrofinansielle transaktioner indgår sammen med resultaterne af de evalueringer, der er blevet foretaget i 2007, i denne rapport. Formålet med evalueringerne er at vurdere virkningen af de relevante aspekter af den økonomiske stabiliseringsproces og gennemførelsen af strukturreformer i modtagerlandene. Fremskridtene i denne henseende afspejler også, i hvor høj grad de økonomisk-politiske betingelser, der er knyttet til EU's makrofinansielle bistand, er blevet opfyldt.

Hvad angår Revisionsrettens anbefaling i særrapporten fra marts 2002 om forbedring af finansforvaltningen i modtagerlandene, har Kommissionen desuden siden 2004 med bistand fra et revisionsfirma foretaget adskillige operationelle vurderinger af de finansielle kredsløb og af organiseringen af kontrollen i forbindelse med den makrofinansielle bistand i hvert modtagerland. Der tages passende hensyn til konklusionerne af disse vurderinger ved udarbejdelsen af de økonomisk-politiske betingelser, der knyttes til gennemførelsen af bistanden.

Denne rapport forelægges i overensstemmelse med Rådets afgørelser om Fællesskabets makrofinansielle bistand eller ekstraordinære finansielle bistand til tredjelande og er en opfølgning af de rapporter, der er blevet forelagt i de foregående år. Parallelt hermed offentliggøres en mere detaljeret undersøgelse (arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene **SEK(2008) 2381**), der indeholder økonomiske og finansielle oplysninger om modtagerlandene.

2. OVERSIGT

2.1. Baggrund

Den makrofinansielle bistand støtter modtagerlandenes politiske og økonomiske reformbestrebelse og gennemføres i tilknytning til støtteprogrammer fra IMF og Verdensbanken. Den makrofinansielle bistand bygger på et sæt principper, som Rådet bekræftede i sine konklusioner af 8. oktober 2002, og som understreger bistandens ekstraordinære karakter, dens komplementaritet i forhold til midler fra de internationale finansielle institutioner og de makroøkonomiske betingelser, der er knyttet til bistanden. EU's makrofinansielle bistand har især støttet modtagerlandenes bestræbelser på at gennemføre økonomiske reformer og strukturændringer. I snæver koordination med IMF og Verdensbanken har bistanden fremmet foranstaltninger, der er skræddersyet til specifikke nationale behov, med den overordnede målsætning at stabilisere den finansielle situation og etablere markedsorienterede økonomier.

2.2. Makrofinansiel bistand i 2006

I perioden 2000-2007 er der blevet godkendt nitten afgørelser til et samlet beløb på 1 085 mio. EUR. Balkanlandene (Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Bosnien-Hercegovina, Serbien og Montenegro, herunder Kosovo, samt Albanien) har været modtagerlande under tretten bistandsafgørelser truffet af Rådet. Dermed er

Balkanlandene de største modtagere af makrofinansiel bistand til et samlet beløb på maksimalt 783 mio. EUR ud af de 1 085 mio. EUR.

2.2.1. *Nye afgørelser*

Rådet vedtog to afgørelser i 2007.

Den 16. april besluttede Rådet (2007/259/EF) at yde makrofinansiel bistand til Moldova på op til 45 mio. EUR i form af gavebistand.

Den 10. december besluttede Rådet (2007/860/EF) at yde makrofinansiel bistand til Libanon på op til 80 mio. EUR (50 mio. EUR i form af lån og 30 mio. EUR i form af gavebistand).

2.2.2. *Udbetalinger*

Udbetalinger af makrofinansiel bistand beløb sig til 20 mio. EUR til Moldova.

2.3. **Sammenfatning af de seneste transaktioner i modtagerlandene**

2.3.1. *Det vestlige Balkan*

Rådet vedtog den 30. november 2006 en afgørelse om ydelse af *makrofinansiel bistand* til **Kosovo** (UNCS 1244/1999) som foreslået af Kommissionen i form af budgetstøtte (gavebistand på op til 50 mio. EUR). Budgetstillingen udviklede sig imidlertid anderledes end oprindeligt forudset. Et aftalememorandum og en bistandsaftale mellem Kommissionen og Kosovos myndigheder repræsenteret af UNMIK blev undertegnet i december 2007, således at den makrofinansielle bistand som aftalt, hvis betingelserne opfyldes, kan udbetales i løbet af 2008-2009 i to rater på henholdsvis 30 mio. EUR og 20 mio. EUR. I september 2007 forelagde myndighederne en revideret udgave af MTEF ("medium term expenditure framework")¹ for perioden 2008-2010. Udbetalingen er betinget af, at der foreligger et finansieringsgab, hvilket ikke var tilfældet i 2007, og af en række specifikke forhold vedrørende rammerne for finanspolitikken og den økonomiske politik, forvaltningen af og kontrollen med de offentlige finanser, privatiseringen og likvideringen af statsejede virksomheder og statistikker.

Ifølge de seneste statistiske data fra IMF og Kosovos centrale bankmyndighed lå BNP-væksten på omkring 3,5 % i 2007 sammenlignet med en antagelse om en vækst på 1 %, som lå til grund for myndighedernes budgetplanlægning for 2007. Denne situation skyldes til dels en forsinkelse i spørgsmålet om en løsning på Kosovos fremtidige status med mindre ugunstige virkninger på den indenlandske efterspørgsel af opløsningen af UNMIK. Det private forbrug har haft en positiv indvirkning på væksten. Alt i alt forekommer væksten at være mere robust sammenlignet med de foregående år, men den er fortsat lav i forhold til de øvrige lande i regionen.

Inflationen steg til en årlig gennemsnitlig rate på 4,5 % i 2007. Den kraftige stigning i CPI ("consumer price index")² blev næret af væksten i fødevarerpriserne, som tegner sig for 42,5 % i CPI-kurven.

Eksportvæksten forøgedes i andet halvår af 2007. Eksportbasen er dog fortsat meget svag, så *handelsunderskuddet* øgedes yderligere i 2007 til omkring 60 % af BNP. For 2007 ventes et underskud på betalingsbalancens løbende poster (inklusive

¹ Mellemlistede udgiftsrammer.

² Forbrugerprisindekset.

udenlandsk bistand) på 24 % af BNP. Kosovo har på nuværende tidspunkt ingen statslige gældsbetjeningsforpligtelser.

Kosovos *budgetstilling* er præget af en høj grad af volatilitet og uforudsigelighed. Budgetgennemførelsen i 2007 var kendetegnet ved en kontantsaldo overført fra 2006 på omkring 200 mio. EUR, en ekstraordinær engangsindtægt på 75 mio. EUR fra salget af licensen til det andet mobiltelefonselskab, en forbedret indtægtsopkrævning og et konstant lavt udgiftsniveau, især til kapitalposter. Budgetoverskuddet for 2007 anslås at ligge på 150 mio. EUR. Kosovos budgetstilling er dog fortsat skrøbelig, og overskuddet kan vise sig at blive midlertidigt og maskerer en svagere strukturel budgetstilling, idet det for halvdelens vedkommende hidrører fra en enkelt engangsforanstaltning (se ovenfor) og er genstand for betydelige budgetrisici, som bl.a. hidrører fra spørgsmålet om en løsning på Kosovos fremtidige status, uløste ejendomsretlige spørgsmål, miljøspørgsmål, den skrøbelige energisituation og eventuelle forpligtelser i kølvandet på privatiseringsprocessen. Endelig er Kosovos udviklingsbehov fortsat enorme.

2.3.2. *De østlige nabolande*

I 2007 gennemførte Kommissionen to programmer for makrofinansiel bistand til fordel for landene i regionen.

Under programmet til fordel for **Georgien** til et beløb på 33,5 mio. EUR i gavebistand, som blev vedtaget i januar 2006, gennemførte Kommissionen en revision af betingelserne for udbetaling af tredje og sidste rate (første og anden rate til et beløb på i alt 23 mio. EUR var blevet udbetalt i 2006). Revisionen blev ikke afsluttet, og der blev ikke foretaget nogen udbetaling, idet en af de specifikke betingelser for frigivelse af raten ikke var opfyldt: loven om organiseringen af den eksterne regnskabsrevision blev ikke vedtaget i parlamentet som ventet.

Kommissionen påbegyndte gennemførelsen af en ny makrofinansiel bistand til **Moldova**, som Rådet traf afgørelse om den 16. april 2007. Den nye makrofinansielle bistand beløber sig til 45 mio. EUR i gavebistand og er kædet sammen med Moldovas fattigdomsbekæmpelses- og vækstarrangement (PRGF) med IMF. Første rate af bistanden til et beløb på 20 mio. EUR blev udbetalt i oktober 2007. De resterende to rater ventes udbetalt i 2008.

Programmet skal hjælpe Moldova med at gennemføre landets økonomiske program og bidrage til at dække dets eksterne finansieringsbehov i forbindelse med de eksterne chok, som Moldovas økonomi står over for (først og fremmest prisstigningerne på import af naturgas fra Rusland og restriktioner på Moldovas eksport af vin og en række landbrugsvarer). EU's makrofinansielle bistand vil være et supplement til finansieringen fra de internationale finansielle institutioner og bilaterale donorer og til budgetstøtten fra EU's fødevarerikkerhedsprogram og det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI).

2.3.3. *Middelhavslandene*

Den 10. december 2007 godkendte Rådet et program for makrofinansiel bistand til **Libanon** med det formål at støtte Libanons nationale genopbygningsindsats efter krigen og en holdbar økonomisk retablering for derved at lette de finansielle begrænsninger, der hæmmer gennemførelsen af regeringens økonomiske program. Afgørelsen omfatter en pakke til et beløb på 80 mio. EUR bestående af en gavebistand på 30 mio. EUR og et lån på 50 mio. EUR.

I december 2007 besluttede Kommissionen og Libanons regering, at bistanden ville blive udbetalt på et senere stadium i to rater på hver 40 mio. EUR.

3. GEOGRAFISK FORDELING OG VURDERING AF DEN MAKROFINANSIELLE BISTAND

3.1. Geografisk fordeling

EU's makrofinansielle bistand har til formål at støtte den makroøkonomiske stabilisering i modtagerlandene og mindske deres betalingsbalanceproblemer (og budgetproblemer). Bistanden er også et nyttigt middel til at fremme strukturreformer. De mest omfattende makrofinansielle bistandstransaktioner blev besluttet og udbetalt i årene umiddelbart efter ændringerne i de central- og østeuropæiske lande.

I årenes løb er der sket en stigning i antallet af lande, som EU har udvidet sin støtte til, da flere og flere af EU's nabolande stod over for betalingsbalancevanskeligheder og forpligtede sig til at gennemføre økonomiske reformprogrammer. Dette resulterede i en forskydning i den geografiske balance i bistanden i forhold til de første år, hvor de fleste modtagerlande var lande i Central- og Østeuropa. Siden 2000 er EU's makrofinansielle bistand således udelukkende ydet til landene på det vestlige Balkan (83 % af afgørelserne fra 2000 til 2006) og til de nye uafhængige stater. Året 2007 viser en udvikling i denne tendens med en afgørelse fra Rådet til fordel for Libanon.

3.2. Evalueringer

Ifølge finansforordningen har Kommissionen gennemført et evalueringsprogram for at vurdere virkningen af den makrofinansielle bistand i hvert enkelt modtagerland. Analyserne foretages af eksterne konsulenter, der vælges ved et offentligt udbud under kontrol af et "styringsudvalg". Siden 2004 er der i alt blevet gennemført fem evalueringer. To evalueringer blev afsluttet i 2007 vedrørende Tadsjikistan og Bosnien-Hercegovina. De væsentligste observationer er følgende:

3.2.1. Tadsjikistan

Evalueringen vurderede den makrofinansielle bistand ydet af Europa-Kommissionen (EF) til Tadsjikistan som en specifik del af den tidligere samlede makrofinansielle bistandstransaktion til Armenien og Georgien. Den makrofinansielle bistand bestod af et lån på 60 mio. EUR og en gavebistand på 35 mio. EUR, som skulle udbetales i fem lige store successive rater (på hver 7 mio. EUR) i perioden 2001-2004.

Nettovirkningen af den makrofinansielle bistandstransaktion på den makroøkonomiske stabilisering synes at have været forholdsvis begrænset. Den makrofinansielle bistand medførte en marginal forbedring i den økonomiske vækst og inflationen i perioden 2001-2006. Resultaterne af kvantitative modelleringsundersøgelser tyder på, at den makrofinansielle bistand bidrog med en kumulativ forhøjelse af BNP på rundt regnet 1,5 pointpoint i denne periode. Gennem en nedbringelse af udgifterne til betjening af den offentlige gæld gav den mulighed for at overflytte budgetudgifter til indenlandsk anvendelse.

Den makrofinansielle bistands virkning på den langsigtede eksterne holdbarhed er positiv, men lille. De kanaler, hvorigennem det direkte bidrag fra den makrofinansielle bistand forholdsvis nemt kunne identificeres, synes at spille en relativt lille rolle i det langsigtede perspektiv. Dette gælder både det gældslempende element i transaktionen og det let forhøjede BNP som følge af den makrofinansielle bistand. For det lange sigt ser andre spørgsmål i relation til en forbedret økonomisk styring ud til at have større betydning.

Selv om de forventede virkninger af de strukturelle betingelser, der var knyttet til den makrofinansielle bistandstransaktion, er blevet opfyldt, er virkningen af dem alligevel forholdsvis beskeden. Den største og mest synlige virkning på strukturreformerne blev observeret i relation til de to EF-specifikke betingelser, som havde omfattende konsekvenser for gennemførelsen af reformer inden for forvaltningen af de offentlige finanser.

3.2.2. *Bosnien-Hercegovina*

Evalueringen vurderede den makrofinansielle bistand, der blev ydet til Bosnien-Hercegovina i perioden fra november 2002 til februar 2006. Den makrofinansielle bistand omfatter et lån på op til 20 mio. EUR og en gavebistand på op til 40 mio. EUR. Den makrofinansielle bistandstransaktion faldt tidsmæssigt sammen med et standby-arrangement med IMF, som løb fra august 2002 til februar 2004. Den makrofinansielle bistand var udtrykkeligt kædet sammen med dette standby-arrangement.

Den makrofinansielle bistand har indvirket på den mellem- til langfristede eksterne holdbarhed via forskellige kanaler. Den vigtigste kanal er via den makroøkonomiske stabilitet og virkningen på den økonomiske vækst. En anden kanal er via den institutionsopbygning, som de strukturelle betingelser i tilknytning til den makrofinansielle bistand har bidraget til.

Den samlede pakke af strukturelle betingelser har indvirket på holdbarheden i reformerne ved at forbedre landets institutioner, øge tempoet i privatiseringen og opbygge et finansforvaltningssystem og en effektiv told- og skatteforvaltning. Reformene af told- og skattepolitikken og told- og skatteforvaltningen har medvirket ved gennemførelsen af andre irreversible reformer som indførelsen af moms i 2006. Derved har den strukturelle komponent i den makrofinansielle bistand forbedret landets økonomiske stabilitet og vækstpotentiel på kort og mellemlang sigt.

I både Bosnien-Hercegovina og Tadsjikistan har Kommissionens beslutning om at udbetale midlerne indgydt tillid til disse landes økonomi og dermed bidraget til at forbedre deres erhvervs klima.

Der er evalueringer i gang vedrørende Serbien og Montenegro og Albanien, og de endelige rapporter ventes at foreligge i tredje kvartal af 2008.

3.3. Forbedring af finansforvaltningen i modtagerlandene: operationelle vurderinger

I 2007 blev der gennemført to nye operationelle vurderinger i Moldova og Libanon ud over de syv tidligere operationelle vurderinger, der blev afsluttet i perioden 2004-2006 i lande, der modtager makrofinansiel bistand (Albanien, Armenien, Serbien og Montenegro, Bosnien-Hercegovina, Georgien og Kosovo). Arbejdsprogrammet udarbejdes i samarbejde med konsulentfirmaet Deloitte og omfatter oplysninger fra disponible rapporter udsendt af andre donorer og især PEFA("Public Expenditure and Financial Accountability")-analyser. Der er aflagt opfølgende besøg (Albanien, Armenien, Tadsjikistan og Georgien) for at vurdere forbedringerne i de nationale forvaltninger efter det første besøg.

Undersøgelserne fokuserer på den ene side på centralbankens uafhængighed og på, at dens regnskabsafdeling fungerer korrekt. På den anden side undersøger de budgetprocessen, finansforvaltningen, den interne regnskabsrevision, forvaltningen af de menneskelige ressourcer og IT-afdelingen i landenes finansministerium. Driften i de eksterne regnskabsrevisionsorganer undersøges også for at vurdere effektiviteten af deres kontrol.

Konklusionerne af de operationelle vurderinger meddeles de nationale myndigheder, som har mulighed for at kommentere analysen i rapporten.

For hvert lands vedkommende konkluderede vurderingerne, at "rammerne for en sund finansforvaltning er effektive" baseret på konsulentens analyser, som dog pegede på behov for en række forbedringer. De alvorligste mangler blev sporet i finansministerierne, f.eks. mangelen på én enkelt statskassekonto, på hensigtsmæssige regnskabsafleggelsessystemer og på skriftlige procedurer eller behov for forbedring af udbudsprocedurerne. Kapaciteten i den interne kontrol skulle for hvert finansministeriums vedkommende styrkes gennem ansættelse af uddannede revisorer og særlige uddannelsesaktioner. I nogle tilfælde forekom de makroøkonomiske prognoseafdelinger ude af stand til at opfylde deres rolle, og uafhængigheden i de eksterne regnskabsrevisionsorganer blev anset for utilstrækkelig.

Med henblik på at forbedre forvaltningen af de offentlige finanser i modtagerlandene er der blevet rettet henstillinger til de nationale myndigheder om at afhjælpe manglerne. Nogle af disse henstillinger anses for prioriterede aktioner, som skal gennemføres, inden der kan finde udbetaling sted. Dette har været tilfældet, når der har været tale om at styrke den interne kontrolafdeling i finansministeriet eller at indføre instrukser med minimumskrav om adskillelse af regnskabsafleggelses-, anvisningsberettigelses- og betalingsfunktionerne.

Fire år efter indledningen af disse operationelle vurderinger og på trods af forsinkelser med gennemførelsen af nogle de ændringer, der er anmodet om, har Kommissionen noteret reelle forbedringer på alle niveauer af forvaltningen af de offentlige finanser i modtagerlandene.

Table 1. Macro-financial assistance, 1990-2007
Maximum amounts authorised, millions euro

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totals	
By region																				
Central European Candidate Countries	870	1.220	410		255			250		300							50		3.305	
Western Balkans			70		35			40		160	55	393	190	70	25				1.088	
NIS					130	255	15	265	150		125		18 (a)				33,5	45	1.036,5	
Mediterranean		588			200													80	868	
Total amounts authorised	870	1.808	480	0	620	255	15	555	150	460	180	393	208	70	25	0	83,5	125	6.297,5	
out of which, straight grants		28	70		35			95		70	90	168	130	45	16		83,5	75	905,5	
											Kosovo (35)		Serbia and Montenegro (75)	Serbia and Montenegro (45)	Albania (16)		Kosovo (50)	Moldova (45)		
								Armenia and Georgia (95)		Bosnia (40) FYRoM (30)	(20) Serbia and Tajikistan Montenegro (15)	(18) FYRoM (120)	(18) Serbia and Montenegro (30)	(40) Bosnia (15)	(40) Moldova (b)			Georgia (33,5)	Lebanon (30)	
	Interest subsidies to Israel		Albania		Albania															

(a) net amount taking into account (b) and, for Ukraine, new loan of EUR 110 million together with simultaneous cancellation of EUR 92 million out of the EUR 150 million loan decided in 1998.

(b) grant of EUR 15 million and simultaneous cancellation of the EUR 15 million loan decided in 2000



