



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 8.10.2009  
KOM(2009) 514 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

**om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2008**

**{SEK(2009) 1279}**

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

**om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2008**

**{SEK(2009) 1279}**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2008 .....	2
1. Indledning.....	4
2. Oversigt .....	4
2.1. Baggrund .....	4
2.2. Makrofinansiell bistand i 2008.....	4
2.3. Sammenfatning af de seneste transaktioner i modtagerlandene.....	5
2.3.1. Det vestlige Balkan .....	5
2.3.2. De østlige nabolande .....	5
2.3.3. Middelhavslande .....	6
3. Geografisk fordeling og evalueringer af den makrofinansielle bistand .....	6
3.1. Geografisk fordeling .....	6
3.2. Evalueringer .....	6
3.2.1. Albanien .....	7
3.2.2. Serbien og Montenegro .....	7
4. Forbedring af finansforvaltningen i modtagerlandene: operationelle vurderinger .....	8
5. Anmodninger og Kommissionens fremtidige forslag .....	8

## 1. INDLEDNING

Denne rapport giver en generel oversigt over EU's makrofinansielle bistand til tredjelande med en historisk baggrund, en sammenfatning af transaktionerne i 2008, oplysninger om de seneste transaktioner i kandidatlandene, de potentielle kandidatlande og nabolandene samt statistikker over de forskellige transaktioner, der er gennemført siden 1990.

Resultaterne af de seneste evalueringer, der er gennemført i 2008, er også medtaget i denne rapport. Formålet med evalueringerne er at vurdere den makrofinansielle bistands virkning for 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 særberetningen 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 procedurer 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(2009)...), 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. I tæt koordinatión med IMF og Verdensbanken har EU's makrofinansielle bistand, der er skræddersyet til specifikke nationale behov, støttet adskillige lande med det overordnede mål at stabilisere den finansielle situation og etablere markedsorienterede økonomier.

### 2.2. Makrofinansiell bistand i 2008

Der blev ikke vedtaget nye afgørelser af Rådet i 2008.

Der blev udbetalt 25 mio. EUR i makrofinansiel bistand til Republikken Moldova i form af gavebistand og 15 mio. EUR til Libanon, også som gavebistand.

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

#### *2.3.1. Det vestlige Balkan*

##### **Kosovo**

Den eneste igangværende transaktion som led i den makrofinansielle bistand til det vestlige Balkan er en budgetstøtte som gavebistand til Kosovo (inden for rammerne af FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/99) på op til 50 mio. EUR, der blev godkendt af Rådet i november 2006 (Rådets afgørelse 2006/880/EF, EUT L 339 af 6.12.2006, s. 36). Eftersom de betingelser, der blev aftalt i et aftalememorandum med myndighederne i december 2007 for udbetalingen af denne bistand, endnu ikke er opfyldt, kunne det fulde beløb på 50 mio. EUR ikke udbetales i 2008 og er fortsat udestående. På en donorkonference ledet af Kommissionen med henblik på at støtte Kosovos finansielle behov for perioden 2008-2011 gav Kommissionen den 11. juli 2008 imidlertid et betinget tilsagn om yderligere makrofinansiel bistand på op til 100 mio. EUR, også som gavebistand i form af budgetstøtte.

##### **Montenegro og Serbien**

Den 2. oktober 2008 vedtog Rådet afgørelse 2008/784/EF om Montenegros særskilte hæftelse og om forholdsmæssig nedsættelse af Serbiens hæftelse med hensyn til de langfristede lån, som Fællesskabet har ydet Statsunionen Serbien og Montenegro (tidligere Forbundsrepublikken Jugoslavien) i henhold til afgørelse 2001/549/EF og 2002/882/EF<sup>1</sup>, hvorved det bemyndigede Kommissionen til at undertegne en særskilt låneaftale med Montenegros myndigheder. Denne afgørelse blev truffet som følge af Montenegros uafhængighed i juni 2006 og indgåelsen i juli 2006 af en aftale mellem Serbien og Montenegro om fordelingen af eksterne hæftelser mellem de to adskilte stater. Dette har ikke skabt nogen nye forpligtelser for EF og har ingen budgetmæssige virkninger.

Efter at der var indgået en særskilt låneaftale med Montenegro, og at denne var trådt i kraft, blev Serbiens løbende gæld justeret ved en brevveksling mellem Kommissionen og Serbien.

#### *2.3.2. De østlige nabolande*

##### **Republikken Moldova**

Kommissionen fuldførte i 2008 gennemførelsen af det makrofinansielle bistandsprogram, Rådet traf afgørelse om den 16. april 2007, til et beløb af i alt 45 mio. EUR. Anden og tredje tranche på henholdsvis 10 og 15 mio. EUR blev udbetalt i juni og december 2008. Programmet udgjorde en del af en finansieringspakke til støtte for regeringens arrangementer med IMF under faciliteten for fattigdomsreduktion og vækst (PRGF) fra maj 2006 til maj 2009.

##### **Georgien**

---

<sup>1</sup> EUT L 269 af 10.10.2008, s. 8.

Det program på 33,5 mio. EUR i form af gavebistand, der blev vedtaget i januar 2006, kunne ikke fuldføres. Der blev i 2006 udbetalt i alt 23 mio. EUR under dette program. Imidlertid kunne revisionen af betingelserne for udbetalingen af den tredje og sidste tranche ikke afsluttes i 2008 (ligesom det også var tilfældet i 2007), fordi en af de specifikke betingelser for udbetalingen af tranchen endnu ikke var opfyldt: loven om organiseringen af den eksterne regnskabsrevision blev ikke, som det ellers var forudset, vedtaget af parlamentet. Den sidste tranche er derfor ikke blevet udbetalt, og programmet er nu udløbet. På en donorkonference i Bruxelles i oktober 2008 gav Kommissionen samtidig tilsagn om et nyt makrofinansiel bistandsprogram til fordel for Georgien i form af gavebistand for et beløb på op til 46 mio. EUR. Støtten blev bebudet inden for rammerne af den internationale indsats for at hjælpe Georgien med at overvinde følgerne af konflikten med Rusland i august 2008.

### *2.3.3. Middelhavslande*

#### **Libanon**

I december 2008 udbetalte Kommissionen første tranche af gavebistanden på 15 mio. EUR under det makrofinansielle bistandsprogram, der var blevet godkendt den 10. december 2007. Programmet omfatter en gavebistand på 30 mio. EUR og et lån på 50 mio. EUR, der begge skal udbetales i to trancher. Betalingen af første tranche af lånet (25 mio. EUR) fandt endelig sted i begyndelsen af juni 2009. Det forventes, at anden tranche vil blive udbetalt inden udgangen af 2009, hvis bistandsbetingelserne er opfyldt.

## **3. GEOGRAFISK FORDELING OG EVALUERINGER 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 de første år af overgangen til demokrati og markedsøkonomi 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 (73 % af afgørelserne fra 2000 til 2008) og til de nye uafhængige stater (NIS). Den eneste undtagelse var i 2007, da Rådet vedtog en afgørelse om et bistandsprogram til fordel for Libanon.

### **3.2. Evalueringer**

Kommissionen har 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 blevet gennemført i alt 7 evalueringer. I 2008 blev der afsluttet to evalueringer for Albanien og Serbien og Montenegro; de væsentligste observationer er følgende:

### *3.2.1. Albanien*

Evalueringen omfattede en vurdering af den makrofinansielle bistand, Europa-Kommissionen ydede til Albanien i perioden fra april 2004 til juli 2006. Den makrofinansielle bistand bestod af et lån på 9 mio. EUR og en gavebistand på 6 mio. EUR, der blev udbetalt i to trancher.

Nettovirkningen på den makroøkonomiske stabilisering var en direkte følge af en forøgelse af budgetmidlerne i 2006 og 2007 og en indirekte følge af en kanalisering af de offentlige lønninger gennem banksektoren, som førte til øgede kreditfaciliteter. Den kumulerede virkning på BNP-væksten i perioden 2004-2008 forventes at være på mellem 0,1 og 0,6 %. Dette ledsages af en let forhøjet inflation og en minimal forringelse af lekens valutakurs.

I evalueringen blev det konkluderet, at den makrofinansielle bistand havde haft en meget begrænset, men positiv virkning på Albanien's økonomiske stilling over for udlandet på mellemlang og lang sigt. En række positive virkninger kan muligvis føres tilbage til en mindre, direkte følge af den økonomiske vækst i perioden 2004-2008. Den makrofinansielle bistands virkning for andre aspekter af den økonomiske stilling over for udlandet har været ubetydelig.

### *3.2.2. Serbien og Montenegro*

Evalueringen omfattede en vurdering af den makrofinansielle bistand, der blev ydet til Serbien og Montenegro i perioden fra november 2002 til februar 2006.

Den makrofinansielle bistand muliggjorde en makroøkonomisk politik, der var en smule mere ekspansiv og forbedrede den økonomiske vækst en smule. De direkte kortsigtede makroøkonomiske virkninger af bistanden var imidlertid meget beskedne. Dette skyldtes primært, at bistanden var af relativt begrænset omfang. Den makrofinansielle bistand vil potentielt kunne få mere betydelige virkninger for de makroøkonomiske perspektiver på mellemlang sigt, hvis man fremskynder strukturreformerne.

I evalueringen blev det konkluderet, at den makrofinansielle bistand havde bidraget positivt til den økonomiske stilling over for udlandet på mellemlang til lang sigt, men at denne nettovirkning nok var begrænset og indirekte. Den makrofinansielle bistand har tilsyneladende primært virket via styrkelsen af strukturreformerne og en bedre generel makroøkonomisk forvaltning.

Der er evalueringer i gang vedrørende de makrofinansielle bistandsprogrammer for Georgien og Republikken Moldova, og de endelige rapporter ventes at foreligge i tredje kvartal af 2009. Desuden er det besluttet at gennemføre en metaevaluering for at vurdere de globale virkninger af den makrofinansielle bistand. De første resultater af undersøgelsen forventes at foreligge i andet halvår af 2009.

#### **4. FORBEDRING AF FINANSFORVALTNINGEN I MODTAGERLANDENE: OPERATIONELLE VURDERINGER**

I 2008 blev der gennemført en opfølgende operationel vurdering (i Kosovo). Fra 2004 til 2007 blev der fuldført syv operationelle vurderinger i de lande, der modtager makrofinansiel bistand (Albanien, Armenien, Serbien-Montenegro, Bosnien-Hercegovina, Georgien og Kosovo). Arbejdsprogrammet for hver operationel vurdering udarbejdes i samarbejde med et konsulentfirma og omfatter oplysninger fra disponible rapporter fra andre donorer og især PEFA-vurderinger ("Public Expenditure and Financial Accountability"). Der er aflagt opfølgende besøg (i Albanien, Armenien, Tadsjikistan, Georgien og Kosovo) for at vurdere forbedringerne i de nationale forvaltninger efter de første besøg.

Undersøgelserne fokuserer dels på centralbankernes uafhængighed og deres regnskabsafdelingers funktion, dels på budgetproceduren, finansafdelingernes funktion, den interne revision, forvaltningen af menneskelige ressourcer og IT-afdelingerne i finansministerierne. De eksterne revisionsinstitutioners funktion 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 rapporterne.

For hvert lands vedkommende blev det i vurderingerne konkluderet, at "rammerne for en sund finansforvaltning er effektive", hvilket var baseret på konsulentens analyser, som dog pegede på behov for en række forbedringer. De alvorligste mangler, der blev sporet i finansministerierne, er mangelen på én enkelt statskassekonto, på hensigtsmæssige regnskabsaflæggelsessystemer og skriftlige procedurer eller udbudsprocedureres lave kvalitet. Kapaciteten i den interne kontrol skulle for hvert finansministeriums vedkommende styrkes gennem ansættelse af uddannede revisorer og særlige uddannelsesaktioner. I nogle tilfælde viste det sig, at de makroøkonomiske prognoseafdelinger var ude af stand til at opfylde deres rolle, og de eksterne revisionsinstitutioners uafhængighed blev ikke anset for at være tilstrækkelig.

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 regnskabsaflæggelses-, anvisningsberettigelses- og betalingsfunktionerne.

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

#### **5. ANMODNINGER OG KOMMISSIONENS FREMTIDIGE FORSLAG**

Den globale økonomiske og finansielle krise betyder, at mange førtiltrædelseslande og nabolande står over for økonomisk afmatning og forringede budgetsituationer; i hvert af disse lande er der ved at opstå en betydelig finansiel manko. IMF er den vigtigste institution, der beskæftiger sig

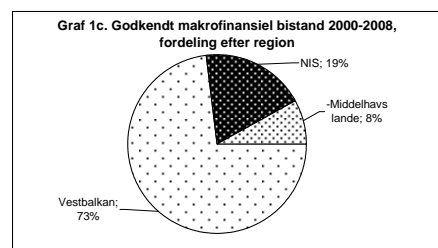
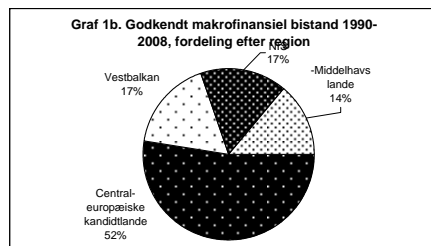
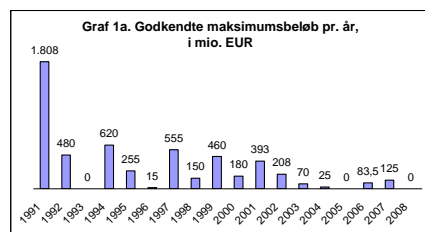
med konsekvenserne af finanskrisen, især på baggrund af den kendsgerning, at den har modtaget væsentligt flere ressourcer, herunder et betydeligt bidrag fra EU's medlemsstater. IMF vil have den ledende rolle i indsatsen mod krisen i EU's nabolande, men IMF's finansiering vil muligvis ikke være tilstrækkelig til at dække disse landes behov for ekstern finansiering. I den sammenhæng vil EU's makrofinansielle bistand – som hjælp til at mindske behovene for ekstern finansiering og lette presset på de udenlandske valutareserver i førtiltrædelseslandene og nabolandene – kunne støtte den økonomiske stabilitet og reformerne i denne region, der er tæt knyttet til EU.

Adskillige førtiltrædelseslande eller nabolande har anmodet om makrofinansiell bistand fra EU. Blandt førtiltrædelseslandene har Serbien, Bosnien-Hercegovina og Montenegro inden for de seneste måneder anmodet om ny makrofinansiell bistand, enten formelt eller uformelt. Det kan ikke udelukkes, at der vil komme flere anmodninger fra landene i det vestlige Balkan. Hvad angår nabolandene, har Georgien, Ukraine, Armenien og senest Belarus og Republikken Moldova anmodet om makrofinansiell bistand. Endelig har nogle lande, der ikke er EU's umiddelbare nabolande, henvendt sig til Kommissionen med anmodninger om makrofinansiell bistand; der er tale om Den Kirgisiske Republik og Tadsjikistan. Også Island, som er særlig hårdt ramt af den globale finanskrisen (kurskollaps og banksystemets sammenbrud), har anmodet om finansiell bistand fra EU. Kommissionen er i færd med at behandle disse anmodninger og vil i løbet af 2009 sandsynligvis fremsætte formelle forslag om nye afgørelser om makrofinansiell bistand til adskillige af de ansøgende lande.

Tabel 1. Makrofinansiel bistand, 1990-2008  
Godkendte maksimumsbeløb, mio. EUR

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	I alt
<b>Efter region</b>																				
Centraleuropæiske kandidatlande	870	1.220	410		255			250		300										3.305
Vestbalkan			70		35			40		160		55	393	190	70	25		50		1.088
NIS					130	255	15	265	150			125		18 (a)				33,5	45	1.037
Middelhavslande		588			200														80	868
<b>Godkendte beløb i alt</b>	<b>870</b>	<b>1.808</b>	<b>480</b>	<b>0</b>	<b>620</b>	<b>255</b>	<b>15</b>	<b>555</b>	<b>150</b>	<b>460</b>	<b>180</b>	<b>393</b>	<b>208</b>	<b>70</b>	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>83,5</b>	<b>125</b>	<b>0</b>	<b>6.297,0</b>
<b>heraf gavebistand</b>		28	70		35			95		70		90	168	130	45	16		83,5	75	905,0
								Armenien		Bosnien	Kosovo (35)	FYROM (18)	Serbien og Montenegro (75)	Serbien og Montenegro (45)	Albanien (16)		Kosovo (50)	Moldova (45)		
								og Georgien (95)		Tadsjikistan (40)	Moldova (120)	Montenegro (30)	Serbien og Montenegro (40)				Georgien (33,5)	Libanon (30)		
	Rentegodtgørelser til	Israel	Albanien		Albanien															

(a) nettobeløb under hensyntagen til (b) og for Ukraine nyt lån på 110 mio. EUR og samtidig annullering af 92 mio. EUR ud af lån på 150 mio. EUR besluttet i 1998.  
(b) gavebistand på 15 mio. EUR og samtidig annullering af 15 mio. EUR lån besluttet i 2000



Tabel 2. Makrofinansiel bistand, 1990-2008  
Udbetalinger, mio. EUR

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	I alt	
<b>Efter region</b>																					
Centraleuropæiske kandidatlande	350	695	705	270	70	80	40	70	250	40	160				50						2.780
Vestbalkan			35	35		15	20	25	15	25		312	130	146	20	58	32				973
NIS					25	135	115	100	156	71		80	11	7	12	8,5	29	20	25		795
Middelhavslande			438		150	100													15		703
<b>Udbetalte beløb i alt</b>	<b>350</b>	<b>695</b>	<b>1.178</b>	<b>305</b>	<b>245</b>	<b>330</b>	<b>175</b>	<b>195</b>	<b>421</b>	<b>136</b>	<b>160</b>	<b>392</b>	<b>141</b>	<b>203</b>	<b>32</b>	<b>66,5</b>	<b>61</b>	<b>20</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>5.251</b>
<b>heraf gavebistand</b>			63	35		15	20		18	28	85	105	141	85	22	51,5	42	20	20	40	770,0
					Israël (28) Albanien (35)				Armenien (8) Georgien (9)	Armenien (4) Georgien (10)		Kosovo (35) Montenegro (20)	Bosnien (10) Montenegro (14)	Armenien (11) Kosovo (15) Serbien og Montenegro (115)	Bosnien (25) Serbien og Montenegro (35), FYROM (18), Tadsjikistan (7)	Serbien og Montenegro (10) Armenien (5,5) Georgien (6,5)	Albanien (13) Tadsjikistan (22)	Moldova (20) Moldova (25) Libanon (15)			

NB: Tallene for 2000 omfatter udbetalinger til Bosnien, FYRoM og Montenegro, som af tekniske grunde fandt sted i begyndelsen af januar 2001.  
Tallene for 2001 omfatter udbetalinger til FYRoM og Tadsjikistan, som af tekniske grunde fandt sted i begyndelsen af januar 2002.  
Tallene for 2002 omfatter udbetalinger til Bosnien og Tadsjikistan, som af tekniske grunde fandt sted i begyndelsen af 2003.

