



Bruxelles, den 24.6.2014  
COM(2014) 372 final

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

**Gennemførelse af makrofinansiel bistand til tredjelande i 2013**

{SWD(2014) 193 final}

## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>1. INDLEDNING</b> .....	<b>3</b>
<b>2. BAGGRUND</b> .....	<b>4</b>
2.1.    Udviklingen i de seneste år .....	4
2.2.    Rammeforordning for makrofinansiel bistand .....	5
2.3.    Genoptagelse af godkendelsen af nye MFA-transaktioner.....	6
<b>3. MAKROFINANSIELLE BISTANDSTRANSAKTIONER I 2013</b> .....	<b>6</b>
3.1.    Oversigt .....	6
3.2.    Individuelle foranstaltninger i modtagerlandene i 2013.....	7
3.2.1. <i>Bosnien-Hercegovina</i> .....	7
3.2.2. <i>Georgien</i> .....	8
3.2.3. <i>Jordan</i> .....	8
3.2.4. <i>Kirgisistan</i> .....	9
3.2.5. <i>Tunesien</i> .....	9
3.2.6. <i>Ukraine</i> .....	10
<b>4. SIKRING AF, AT DEN MAKROFINANSIELLE BISTAND ANVENDES KORREKT: OPERATIONELLE VURDERINGER OG EFTERFØLGENDE EVALUERINGER</b> .....	<b>11</b>
4.1.    Operationelle vurderinger.....	11
4.2.    Efterfølgende evalueringer .....	11
<b>5. ANMODNINGER OM BISTAND OG KOMMISSIONENS FREMTIDIGE FORSLAG – BUDGETSITUATION</b> .....	<b>12</b>

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

## Gennemførelse af makrofinansiel bistand til tredjelande i 2013

### 1. INDLEDNING

Makrofinansiel bistand, eller MFA, er som en del af EU's ramme for bistand til tredjelande et instrument, der er udformet med henblik på at dække usædvanlige behov for ekstern finansiering i lande, som geografisk, økonomisk og politisk befinder sig tæt på EU. Formålet hermed er at styrke den makroøkonomiske og finansielle stabilitet i ansøgerlande og potentielle ansøgerlande og i EU's nabolande, samtidig med at gennemførelsen af relevante strukturreformer fremmes. Bistanden supplerer og forudsætter, at der sammen med Den Internationale Valutafond (IMF) er lagt et tilpasnings- og reformprogram. Makrofinansiel bistand er et instrument til støtte for et lands betalingsbalance. Bistanden gives enten i form af lån, til hvilke Kommissionen låner de nødvendige midler på kapitalmarkederne og derpå udlåner dem til modtagerlandet, eller, under særlige omstændigheder, i form af gavebistand finansieret via EU-budgettet.

2013 var kendetegnet ved ophævelse af spærringen af den endnu ikke vedtagne lovgivning om makrofinansiel bistand. Dette skete efter mere end to års uenighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet om den procedure, der skal anvendes til vedtagelse af aftalememorandummet (MoU), hvori de økonomisk-politiske foranstaltninger, der skal iværksættes i det land, som drager fordel af makrofinansiel bistand, fastlægges. Dette gjorde det muligt for medlovgiverne at vedtage tre lovgivningsmæssige afgørelser om makrofinansiel bistand. Afgørelserne vedrørende Georgien og Kirgisistan var blevet foreslået af Kommissionen i 2011 og afgørelsen vedrørende Jordan i 2013. Kommissionens forslag fra 2013 med hensyn til Tunesien forventes at blive vedtaget i 2014.

I lyset af den politiske udvikling i begyndelsen af 2014 samt den akutte sårbare situation, som Ukraines økonomi befinder sig i, og landets betalingsbalanceproblemer udarbejdede Kommissionen en ny MFA-transaktion for Ukraine på op til 1 mia. EUR i form af lån. Den 14. april 2014 vedtog Rådet afgørelsen herom via en fremskyndet procedure i henhold til artikel 213 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Denne rapport er udarbejdet i overensstemmelse med Rådets afgørelser og Rådets og Europa-Parlamentets fælles afgørelser om MFA-transaktioner. Den er en opfølgning på de rapporter, der er forelagt i de foregående år. Den ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som indeholder mere udførlige oplysninger og en analyse af den makroøkonomiske kontekst og gennemførelsen af de individuelle MFA-transaktioner.

## 2. BAGGRUND

### 2.1. Udviklingen i de seneste år

Den globale økonomiske og finansielle krise i 2008-09, som i høj grad ramte de nye vækstøkonomier i EU's nabolande, resulterede i usædvanlig mange anmodninger om finansiel støtte fra EU, bl.a. i form af makrofinansiel bistand. Fire sådanne programmer – til fordel for Bosnien-Hercegovina, Serbien, Armenien og Georgien – blev vedtaget af EU's Ministerråd i slutningen af 2009, og de tidligere godkendte MFA-transaktioner til fordel for Kosovo<sup>1</sup> blev forlænget med ét år i 2009. I 2010 blev endnu to programmer, til fordel for Ukraine og Moldova – denne gang som følge af Lissabontraktatens ikrafttræden – vedtaget af EU's medlovgivere, Rådet og Europa-Parlamentet. Transaktionerne til fordel for Georgien og Kosovo blev afsluttet i 2010. I 2011, 2012 og 2013 afsluttede Kommissionen gennemførelsen af MFA-programmerne for Serbien, Armenien, Moldova og Bosnien-Hercegovina.

Den generelle økonomiske situation i 2010 og i starten af 2011 forbedredes væsentlig og lettede i nogen grad presset på betalingsbalancesituationen for de lande, der er berettiget til makrofinansiel bistand.

Fra anden halvdel af 2011 blev betingelserne for finansiering på de globale kapitalmarkeder betydelig ringere, hvilket til dels var udtryk for statsgældskrisen i euroområdet. Derudover øgede det arabiske forår og de heraf følgende politiske og økonomiske omvæltninger i de arabiske partnerlande omkring Middelhavet<sup>2</sup> presset på disse landes budgetter og økonomiske stilling over for udlandet. Disse udviklingstendenser førte til øget efterspørgsel efter makrofinansiel bistand i 2012 og 2013, idet der kom forespørgsler om støtte fra myndighederne i Egypten, Jordan og Tunesien. En beslutning om at yde makrofinansiel bistand til Jordan blev vedtaget af medlovgiverne i december 2013. Samme måned fremlagde Kommissionen et forslag til en afgørelse om at yde makrofinansiel bistand til Tunesien, som forventes at blive vedtaget af medlovgiverne i første halvdel af 2014. Kommissionens tjenestegrene udarbejdede et forslag til en MFA-transaktion for Egypten, men den blev sat i bero i afventning af indgåelse af en aftale mellem Egypten og IMF om et IMF-udbetalingsprogram og i lyset af udviklingen i anden halvdel af 2013.

Svækkelsen af de økonomiske resultater i nogle af nabolandene mod øst i den senere tid forventes sammenholdt med den væsentlige forværring af den politiske situation i nogle lande at føre til nye MFA-transaktioner. I lyset af udviklingen i begyndelsen af 2014 og den yderligere forværring af Ukraines betalingsbalance godkendte Rådet en ny MFA-transaktion for Ukraine i april 2014 i henhold til hasteproceduren (artikel 213 i TEUF).

---

<sup>1</sup> Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

<sup>2</sup> Vedrørende baggrundsoplysninger om den økonomiske udvikling i nabolandene mod syd henvises også til "The EU's neighbouring economies: managing policies in a challenging global environment", Occasional Papers nr. 160, august 2013, DG ECFIN, Europa-Kommissionen ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/index_en.htm)).

Det nye program består af et lån på op til 1 mia.EUR, som ventes udbetalt i løbet af 2014.

## **2.2. Rammeforordning for makrofinansiel bistand**

Allerede i 2003 pegede Europa-Parlamentet på de langvarige beslutningsprocedurer – afgørelser om individuelle MFA-transaktioner blev truffet fra sag til sag af Rådet efter høring af Parlamentet – som et af de største minusser ved den makrofinansielle bistand. Parlamentet understregede, at der var behov for et gennemskueligt retsgrundlag for MFA-instrumentet som helhed. Siden Lissabontraktatens ikrafttræden den 1. december 2009 træffes de lovgivningsmæssige afgørelser om individuelle MFA-transaktioner af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure (fælles beslutningstagning), hvilket har forlænget beslutningsprocedurens varighed yderligere. Som finans- og statsgældskrisen har understreget, kræves der for effektivt at tackle makroøkonomiske og finansielle krisesituationer imidlertid et kriseafhjælpningsinstrument, der kan anvendes hurtigt og effektivt.

Som svar på behovet for at strømline MFA-instrumentet fremsendte Kommissionen den 4. juli 2011 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om generelle bestemmelser for makrofinansiel bistand til tredjelande<sup>3</sup>. Hovedmålene med forslaget var: i) at gøre makrofinansiel bistand mere effektiv gennem en hurtigere og mere effektiv beslutningsprocedure, ii) at tilpasse beslutningsproceduren for makrofinansiel bistand til den procedure, der anvendes i forbindelse med EU's øvrige finansieringsinstrumenter, hovedsagelig i forhold til tredjelande, iii) at formalisere, afklare og forenkle bestemmelserne om makrofinansiel bistand.

Kommissionens forslag var genstand for en længere lovgivningsprocedure, og de to medlovgivere var især uenige om den procedure, der skal anvendes til vedtagelse af aftalememorandummet. Nok så vigtigt insisterede Rådet på at fastholde den eksisterende ordning, hvor hver enkelt MFA-transaktion for et kriseramt land kræver en separat lovgivningsmæssig afgørelse. Selv om Europa-Parlamentet i begyndelsen ikke havde samme synspunkter som Rådet, erklærede det sig senere i forløbet villig til at indgå en aftale med Rådet herom. Europa-Parlamentet og Rådet agtede derfor at vedtage Kommissionens forslag, men uden at tildele Kommissionen gennemførelsesbeføjelser til at træffe afgørelse om tildeling af makrofinansiel bistand til et tredjeland. Efter Kommissionens opfattelse betød dette, at forslagets beskaffenhed blev ændret, og at rammeforordningen for makrofinansiel bistand, hvis den blev vedtaget, ville udgøre en grov overtrædelse af den interinstitutionelle balance, især ved at indvirke på Kommissionens initiativret på det lovgivningsmæssige område. Kommissionen besluttede derfor at trække sit forslag tilbage den 8. maj 2013. Som følge heraf skal lovgivningsmæssige afgørelser om individuelle MFA-transaktioner stadig vedtages af Parlamentet og Rådet i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> KOM(2011) 396 endelig af 4.7.2011.

<sup>4</sup> I forbindelse med vedtagelsen af afgørelse nr. 778/2013/EU, hvor der ydes yderligere makrofinansiel bistand til Georgien, vedtog Europa-Parlamentet og Rådet en fælles erklæring, der er udtryk for de

Efter at Kommissionen havde trukket sit forslag tilbage, anlagde Rådet i overensstemmelse med artikel 263 i TEUF sag mod Kommissionen ved Domstolen vedrørende annullering<sup>5</sup>. Denne sag verserer stadig for Domstolen.

Nylige erfaringer og især behovet for hurtigt at igangsætte en ny MFA-transaktion i Ukraine har igen understreget behovet for at sikre, at makrofinansiel bistand som hasteinstrument kan mobiliseres hurtigt som reaktion på krisesituationer. Kommissionen vil derfor fortsat overveje, hvordan man kan forbedre effektiviteten i forbindelse med beslutningsprocedurerne.

### **2.3 Genoptagelse af godkendelsen af nye MFA-transaktioner**

Siden den nye komitologiforordning<sup>6</sup> trådte i kraft den 1. marts 2011, har Europa-Parlamentet og Rådet været uenige om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med Kommissionens forslag om makrofinansiel bistand til Georgien og Kirgisistan. Der var generel enighed om forslagernes indhold, men de to institutioner havde ikke samme opfattelse af, hvilken udvalgsprocedure der skulle følges ved vedtagelsen af aftalememorandummet. Parlamentet insisterede på at følge rådgivningsproceduren (ikke-bindende udtalelse fra medlemsstaterne), mens Rådet forlangte, at undersøgelsesproceduren (bindende udtalelse fra medlemsstaterne) skulle benyttes. Der blev omsider fundet en kompromisløsning i forbindelse med forhandlingerne om rammeforordningen for makrofinansiel bistand og forligsproceduren for afgørelsen om makrofinansiel bistand til Georgien. Medlovgiverne blev således enige om at anvende et loft på 90 mio. EUR for fremtidige transaktioner. Undersøgelsesproceduren skal anvendes for vedtagelse af aftalememorandummet for individuelle MFA-transaktioner på over 90 mio. EUR, og rådgivningsproceduren skal anvendes for MFA-transaktioner svarende til eller lavere end dette beløb. Dette kompromis (der også fremgår af fælleserklæringen, jf. fodnote 4) gjorde det muligt at vedtage afgørelsen om makrofinansiel bistand til Georgien og Kirgisistan i hhv. august og oktober 2013.

## **3. MAKROFINANSIELLE BISTANDSTRANSAKTIONER I 2013**

### **3.1. Oversigt**

Den makrofinansielle bistand til Bosnien-Hercegovina, der blev godkendt i 2009 til et beløb på i alt 100 mio. EUR i form af lån, blev afsluttet i 2013. Den første og anden rate på hver 50 mio. EUR blev udbetalt i februar og september 2013.

Som allerede angivet gjorde ophævelsen af spærringen af MFA-instrumentet i 2013 det muligt at vedtage to MFA-afgørelser (Georgien, Kirgisistan), som havde været sat i bero i to år, og at vedtage to nye MFA-afgørelser (Jordan, Tunesien):

---

kompromisløsninger, som blev fundet mellem de to medlovgivere under forhandlingerne om rammeforordningen og forligsproceduren for afgørelsen om Georgien (EUT L 218, 14.8.2013, s. 18). Erklæringen er en politisk aftale uden juridisk bindende virkning.

<sup>5</sup> Sag C-409/13.

<sup>6</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 182/2011 af 16. februar 2011.

- I august 2013 vedtog medlovgiverne Kommissionens forslag fra 2011 om at yde makrofinansiel bistand til Georgien på i alt 23 mio.EUR i form af lån og 23 mio.EUR i form af gavebistand. Udbetaling i henhold til denne MFA-transaktion bliver mulig, når Georgien bliver enig med IMF om et nyt udbetalingsprogram.
- Kommissionens forslag fra 2011 om at yde ekstraordinær makrofinansiel bistand til Kirgisistan på 15 mio.EUR i form af lån og 15 mio.EUR i form af gavebistand blev vedtaget i oktober 2013. Kommissionen og de kirgisiske myndigheder drøfter for tiden de MFA-relaterede dokumenter. Der er i 2014 planlagt udbetaling af både første og anden rate.
- I april 2013 foreslog Kommissionen en ny lovgivningsmæssig afgørelse om at yde 180 mio.EUR i form af lån til Jordan; den blev vedtaget i december 2013. Aftalememorandummet og lånefacilitetsaftalen blev underskrevet af de jordanske myndigheder og EU den 18. marts 2014. Der er i 2014 planlagt udbetaling af både første og anden rate.
- I december 2013 fremlagde Kommissionen et nyt lovgivningsforslag om makrofinansiel bistand til Tunesien på op til 250 mio.EUR i form af lån. Afgørelsen blev vedtaget af medlovgiverne i maj 2014. Bistanden, hvis størrelse afslutningsvis blev forøget til 300 mio.EUR i løbet af lovgivningsproceduren, skal efter planen gennemføres i 2014-15.

For så vidt angår Ukraine blev der i 2002 og 2010 vedtaget to afgørelser om at yde makrofinansiel bistand på i alt 610 mio.EUR. Gennemførelsen kunne imidlertid ikke begynde i 2013 på grund af en langvarig forhandlingsproces. Aftalememorandummet og låneaftalen blev underskrevet i februar og marts 2013 og ratificeret et år senere. Udbetaling af MFA-midlerne er underlagt en aftale mellem de ukrainske myndigheder og IMF om et IMF-udbetalingsprogram og skal efter planen finde sted i 2014-15.

## **3.2. Individuelle foranstaltninger i modtagerlandene i 2013**

### *3.2.1. Bosnien-Hercegovina*

Tilbage i 2009 godkendte Rådet makrofinansiel bistand til Bosnien-Hercegovina på op til 100 mio.EUR i form af lån. Aftalememorandummet og låneaftalen blev underskrevet i november 2010, men låneaftalen blev først ratificeret i august 2011, til dels på grund af den langvarige regeringsdannelse efter parlamentsvalget i oktober 2010. Der blev ikke udbetalt makrofinansiel bistand i løbet af 2012, da myndighederne ikke opfyldte betingelserne i aftalememorandummet. Efter at der var indgået en ny standby-aftale med IMF, og myndighederne havde taget skridt til at forbedre de offentlige financers holdbarhed, forlængede Kommissionen rådighedsperioden for den makrofinansielle bistand med et år, dvs. indtil den 7. november 2013. Både den første og den anden rate på hver 50 mio.EUR blev udbetalt i 2013.

Efter nedgangen i 2012 (BNP-væksten var -0,9%) kom der gang i den økonomiske vækst igen i 2013 og forventes at nå 1,5 %, til dels på baggrund af opsvinget hos landets primære handelspartnere. Standby-aftalen på 24 måneder med IMF om ca. 400 mio.EUR forløber som planmæssigt til trods for visse politiske spændinger i slutningen af 2013, der forhindrede rettidig udbetaling af den sjette rate. I januar 2014 blev standby-aftalen

forlænget til juni 2015 og øget med yderligere 300 mio.EUR for dække det øgede finansieringsbehov i slutningen af 2014.

### 3.2.2. *Georgien*

Ved den internationale donorkonference efter afslutningen af den militære konflikt med Rusland i august 2008 gav EU tilsagn om en samlet pakke på op til 500 mio.EUR til støtte for Georgiens økonomiske opsving. Heri indgik to potentielle MFA-programmer på 46 mio.EUR hver. Det første program blev gennemført med succes i 2009-10. Vedtagelsen af den lovgivningsmæssige afgørelse for det andet MFA-program (som skal ydes ligeligt i form af lån og gavebistand) blev forsinket i to år på grund af uoverensstemmelser mellem Europa-Parlamentet og Rådet over den procedure, der skal anvendes til vedtagelse af aftalememorandummet. Afgørelsen blev endelig vedtaget i august 2013. Udbetalingen af makrofinansiel bistand forudsætter dog, at der er et IMF-udbetalingsprogram, og at der ikke er foretaget nogen udbetalinger under det IMF-program, som udløb i april 2014, idet de georgiske myndigheder behandlede det som en forsigtighedsforanstaltning. De georgiske myndigheder og IMF er imidlertid ved at forhandle om en efterfølgende ordning, som eventuelt indebærer anvendelse af IMF-ressourcer, hvilket kunne bane vejen for gennemførelse af denne MFA-transaktion.

I 2013 faldt Georgiens BNP-vækst til 3,2%, sammenlignet med 6,2% i 2012. Den sårbare situation i forhold til tredjelande vakte også fortsat bekymring, hvilket kom til udtryk via et faldende, men stadig højt underskud på betalingsbalancens løbende poster i forhold til BNP, høj bruttoudlandsgæld og faldende udenlandske direkte investeringer. I sidste kvartal af 2013 begyndte Georgien at vise tegn på økonomisk opsving, hvilket fortsatte i januar og februar 2014, idet BNP-væksten og inflationen steg som følge af udenlandsk og indenlandsk efterspørgsel.

### 3.2.3. *Jordan*

I de sidste tre år har Jordan været hårdt ramt af udefrakommende regionale økonomiske chok. De økonomiske og sociale konsekvenser af konflikten i Syrien som følge af den stigende tilstrømning af flygtninge, gentagne afbrydelser af tilførslen af naturgas fra Egypten, et svagt globalt økonomisk klima og høje globale energipriser har alt i alt tæret hårdt på indtægterne fra udlandet og BNP-væksten, der faldt til 3,3% i 2013. På baggrund heraf indgik Jordan i august 2012 en standby-aftale på 36 måneder med IMF vedrørende et beløb på 2 mia.USD (800 % af kontingentet). Ifølge den seneste gennemgang kører programmet stort set fortsat på skinner, idet halvdelen af det samlede beløb var udbetalt ved udgangen af 2013.

Efter en officiel anmodning om makrofinansiel bistand i december 2012 fremlagde Kommissionen den 29. april 2013 et forslag til en afgørelse om at yde Jordan makrofinansiel bistand på op til 180 mio.EUR i form af lån. Afgørelsen blev vedtaget af Parlamentet og Rådet den 11. december 2013. Aftalememorandummet og lånefacilitetsaftalen blev underskrevet den 18. marts 2014. Jordans MFA-transaktion skal være et supplement til de midler, der blev ydet af IMF i henhold til standby-aftalen, og skal efter planen frigives i to rater i løbet af 2014. Formålet med bistanden er at støtte reformbestrebelse inden for områderne forvaltning af offentlige finanser og skattereformer, socialt sikkerhedsnet og arbejdsmarkedsforhold, investeringsrammer og handel samt energisektoren.

### 3.2.4. Kirgisistan

Den 20. december 2011 fremlagde Kommissionen et forslag om at yde Kirgisistan makrofinansiel bistand på op til 30 mio. EUR (to gange 15 mio. EUR i form af hhv. lån og gavebistand). Denne ekstraordinære MFA-transaktion lå uden for makrofinansiel bistands normale geografiske anvendelsesområde. Den var berettiget i betragtning af styrken af det prodemokratiske politiske og økonomiske reformtempo i landet og af dets stilling i en region, som har økonomisk og politisk betydning for EU. Sideløbende hermed blev der med IMF indgået aftale om et treårigt program fra juni 2011 til juni 2014, som blev underbygget af en udvidet finansieringsfacilitet på 102,3 mio. USD. Afgørelsen om makrofinansiel bistand blev endelig vedtaget den 22. oktober 2013 efter en forsinkelse på to år som følge af uenigheden mellem medlovgiverne om den procedure, der skulle anvendes til vedtagelse af aftalememorandummet (jf. afsnit 2.3). Hvis de igangværende drøftelser om de MFA-relaterede dokumenter resulterer i en løsning, kan begge rater blive udbetalt i 2014.

Efter et fald i BNP på 0,9% i 2012 på grund af en nedgang på 40% i guldproduktionen, kom der gang i økonomien igen i 2013. BNP-væksten anslås at være nået op på 7,8% i 2013, ikke blot på grund af en genopretning af guldproduktionen (til trods for et fald i guldprisen på 25% i 2013), men også på grund af gode resultater i andre sektorer end guldsektoren. Inflationen var fortsat under kontrol i 2013 og lå på omkring 7,0%. Det lykkedes den kirgisiske regering at nå de finanspolitiske mål for 2013 – og endda lidt til – med et budgetunderskud på 5,2% af BNP, hvilket skyldes en vækst, der var større end forventet, og en omfattende import, der medførte større indtægter fra moms og indkomstskat. Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster forventes også at falde til 10,4% i 2013. Den offentlige udlandsgæld faldt en smule til omkring 44,6% af BNP ved udgangen af 2013. Bruttoreserverne faldt til 3,3 måneders import, fra 3,7 året forinden, som følge af den øgede import. Kirgisistan følger stort set IMF's igangværende program planmæssigt.

### 3.2.5. Tunesien

I midten af april 2013 indgik Tunesien en aftale med IMF om en standby-aftale på 24 måneder om 1,75 mia. USD, og IMF's bestyrelse godkendte aftalen i juni 2013. I den forbindelse anmodede den tunesiske regering i august 2013 om makrofinansiel bistand fra EU for et beløb på 500 mio. EUR. Som svar herpå fremsatte Kommissionen den 5. december et forslag om at yde makrofinansiel bistand til Tunesien på op til 250 mio. EUR i form af et lån, som skal udbetales i tre rater i løbet af 2014 og første halvdel af 2015. Under drøftelserne i Parlamentet og Rådet blev bistandsbeløbet hævet til 300 mio. EUR. Afgørelsen om denne MFA-transaktion blev vedtaget af medlovgiverne i maj 2014.

Den fortsatte politiske krise havde sammen med en dårlig kornhøst og en svag udenlandsk efterspørgsel en negativ indvirkning på BNP-væksten i 2013, som kun forventes at være på 2,6%. De seneste skøn angående den finanspolitiske situation og betalingsbalancens løbende poster tydede på underskud på hhv. 8,8% og 8,2% af BNP, hvilket er betydeligt højere end IMF's oprindelige prognoser. Reserverne blev ved udgangen af 2013 anslået til at udgøre blot tre måneders import. Til trods for de positive politiske begivenheder i begyndelsen af 2014 (godkendelse af en ny forfatning og udpegelse af et forretningsministerium) er de makroøkonomiske udsigter stadig dystre. I

en situation med en svag global vækst står Tunesien over for nogle markante begrænsninger vedrørende udenrigshandel og finansiering af statsbudgettet. Landet er også sårbart over for stigende indenlandske sikkerhedstrusler og moderate risici vedrørende den regionale stabilitet. Overgangsregeringen bør gennemføre de nødvendige strukturelle reformer med det formål at fremme den inklusive vækst og gøre noget ved uligevægten på betalingsbalancen og budgettet, hvilket understøttes af det igangværende IMF-program.

### *3.2.6. Ukraine*

På baggrund af en vedvarende mangel på ekstern finansiering vedtog EU i juli 2010 en afgørelse om at stille makrofinansiel bistand på op til 500 mio. EUR til rådighed for Ukraine for at understøtte de igangværende økonomiske reformer i landet. Sammen med det beløb på 110 mio. EUR, der stadig er til rådighed i henhold til afgørelsen fra 2002 om makrofinansiel bistand, indebar dette en samlet pakke på op til 610 mio. EUR i form af lån, som skal udbetales i tre rater. Aftalememorandummet og låneaftalen blev underskrevet i marts 2013 og ratificeret af de ukrainske myndigheder i marts 2014.

Ukraine oplever makroøkonomiske ubalancer, og den vedvarende politiske uro skaber stor usikkerhed. Efter stagnation i 2012-13 forventes BNP at være faldet med 10 % i første kvartal af 2014. Inflationen blev negativ med -0,2 % i 2013. Budgetunderskuddet steg til 6,5-7,5 % af BNP i 2013. Selv om den samlede statsgæld virkede overskuelig efter international målestok (41 % af BNP i 2013), oplevede Ukraine specielt mange gældstilbagebetalinger i 2013. Man blev nødt til at løse den vanskelige opgave med at forny lånene til en vedvarende rentesats, indtil myndighederne i december modtog 3 mia. USD i finansiel støtte fra Rusland. Betalingsbalancens løbende poster fortsatte den negative udvikling som følge af mindre eksport, og underskuddet blev anslået at nå op på 10 % af BNP. Ved udgangen af februar 2014 var de officielle reserver faldet til kun to måneder af næste års import. Dette skyldtes det store underskud på betalingsbalancens løbende poster, presset på hryvnia og de betydelige gældstilbagebetalinger i sidste kvartal af 2013. I de første måneder af 2014 blev den økonomiske situation forværret som følge af den akutte politiske krise. BNP-væksten anslås at være faldet med ca. 3-4 % på årsbasis i januar og februar 2014.

I lyset af den politiske udvikling i begyndelsen af 2014 og den ukrainske økonomis akutte sårbarhed samt landets betalingsbalanceproblemer udarbejdede Kommissionen en ny MFA-transaktion for Ukraine på op til 1 mia. EUR i form af lån. Afgørelsen om denne bistand blev vedtaget den 14. april 2014 ved hjælp af en fremskyndet procedure i henhold til artikel 213 i TEUF. Udbetalingen deraf forudsætter, at der findes en IMF-aftale, og at de politiske betingelser, som er aftalt i det aftalememorandum, der blev forhandlet med de ukrainske myndigheder i april og efter planen skal underskrives og ratificeres af det ukrainske parlament i maj, gennemføres. IMF's bestyrelse godkendte en standby-aftale på 24 måneder for Ukraine i april 2014 på op til 17 mia. USD – strengt taget med tilladelse til at påbegynde udbetalingen af både 2002/2010- og 2014-MFA-transaktionerne.

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

##### **4.1. Operationelle vurderinger**

I overensstemmelse med kravene i EU's finansforordning gennemfører Kommissionen med bistand fra eksterne konsulenter operationelle vurderinger for at få rimelig sikkerhed for de administrative procedurers og finans kredsløbs funktion i modtagerlandene.

De operationelle vurderinger har fokus på systemerne til forvaltning af de offentlige finanser, især procedurerne i og organisationen af finansministeriet og centralbanken og mere specifikt på forvaltningen af de konti, hvortil der overføres EU-midler. Desuden ses der særlig opmærksomt på, hvordan de eksterne revisionsinstitutioner fungerer, deres uafhængighed og arbejdsprogrammer samt effektiviteten af deres kontrolforanstaltninger. Ligeledes undersøges procedurerne i forbindelse med offentlige indkøb på centralt plan. I 2013 foretog Kommissionen operationelle vurderinger i Jordan, Egypten og Tunesien.

##### **4.2. Efterfølgende evalueringer**

I overensstemmelse med EU's finansforordning gennemfører Kommissionen efterfølgende evalueringer af MFA-programmer for at bedømme bistandens virkninger. Hovedformålene med de efterfølgende evalueringer er: i) at analysere den økonomiske virkning af den makrofinansielle bistand for modtagerlandet, især holdbarheden vedrørende landets stilling over for udlandet, og ii) at vurdere merværdien af EU's intervention. Der blev i 2013 afsluttet tre efterfølgende evalueringer af MFA-transaktioner til fordel for Serbien, Moldova og Armenien<sup>7</sup>.

- Ved den efterfølgende evaluering af det serbiske MFA-program blev det konkluderet, at bistanden sammen med IMF-pakken havde medvirket til at forhindre den serbiske økonomi i at havne i en større økonomisk krise. Ikke desto mindre var Serbiens situation vedrørende finanspolitik og ekstern finansiering stadig skrøbelig og underlagt en lang række risici og udfordringer.
- For Moldovas vedkommende blev det i evalueringen konkluderet, at MFA-transaktionen havde en positiv nettoindvirkning på den moldoviske økonomi. Man kunne dermed gennemføre en mere gradvis finanspolitisk konsolidering, end man ellers ville have kunnet i perioden efter krisen, og dermed kunne man understøtte den økonomiske vækst i perioden 2010 til 2012. Nogle strukturreformer blev fremmet ved at forbinde udbetaling af rater med specifikke betingelser, som blev aftalt med de moldoviske myndigheder og koordineret med andre donorer.
- For Armeniens vedkommende fandt man ved evalueringen belæg for, at den makrofinansielle bistand havde en forstærkende virkning i forbindelse med politiske reformer på skatte- og toldområdet. Der blev imidlertid ikke draget nogen konklusioner vedrørende andre reformområder såsom pensionsreform. Da

---

<sup>7</sup> Alle efterfølgende evalueringer er tilgængelige på GD ECFIN's websted:  
[http://ec.europa.eu/dgs/economy\\_finance/evaluation/completed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm)

der allerede var en høj grad af indenlandsk ejerskab, ville denne reform sandsynligvis være blevet gennemført selv uden nogen MFA-transaktion.

## **5. ANMODNINGER OM BISTAND OG KOMMISSIONENS FREMTIDIGE FORSLAG – BUDGETSITUATION**

Planen for MFA-transaktioner i 2014 er som følger:

- i) Fire afgørelser er allerede godkendt vedrørende MFA-transaktioner i Kirgisistan, Jordan, Georgien og Ukraine.
- ii) En afgørelse om makrofinansiel bistand til Tunesien blev foreslået af Kommissionen i 2013 og skal efter planen gennemføres med start i 2014.
- iii) En ny afgørelse om makrofinansiel bistand til Ukraine blev vedtaget af Rådet i april 2014 og forventes at blive gennemført i 2014.
- iv) Der kommer op til to nye programmer på baggrund af de anmodninger, som til dato er modtaget fra lande, der er omfattet af den europæiske naboskabspolitik (i øjeblikket Armenien og Egypten).

Som nævnt ovenfor er det planen at udbetale de to rater i henhold til MFA-transaktionen til Kirgisistan (15 mio. EUR i form af lån, 15 mio. EUR i gavebistand) i 2014. Det gælder også for Jordans MFA-transaktion (180 mio. EUR i form af lån).

Det er nu planen at udbetale disse midler i 2014-15 i henhold til det MFA-program for Ukraine, der blev godkendt i 2002/2010 (610 mio. EUR i form af lån), og med forbehold af overholdelse af de politiske betingelser i aftalememorandummet. Ukraines nye MFA-transaktion på 1 mia. EUR, der blev godkendt i april 2014, forventes at være fuldt ud gennemført i 2014.

Ifølge den nye lovgivningsmæssige afgørelse vedrørende Tunesiens MFA-transaktion på 300 mio. EUR (ligeledes i form af lån), der blev godkendt i maj 2014, skal udbetalingen efter planen ske i tre rater i 2014-15.

Fuld gennemførelse af alle ovennævnte transaktioner sker med forbehold af overholdelse af de politiske betingelser, der fremgår af det tilsvarende aftalememorandum.

Såfremt de igangværende drøftelser mellem IMF og Georgien resulterer i et nyt IMF-program, og forudsat at de georgiske myndigheder og EU bliver enige om et aftalememorandum, kan gennemførelsen af afgørelsen om makrofinansiel bistand til Georgien (23 mio. EUR i form af lån, 23 mio. EUR i form af gavebistand) begynde i 2014.

En ny anmodning om makrofinansiel bistand til Armenien blev modtaget i Kommissionen i februar 2014. Det er tanken at følge op på det MFA-program, som blev afsluttet i 2012, og bistanden skal være rettet mod at hjælpe landet med at dække det resterende behov for ekstern finansiering i 2014-15 og dermed supplere de midler, der stilles til rådighed via IMF i henhold til en ny finansieringsordning (en udvidet lånefacilitet på 125 mio. USD), som blev godkendt den 7. marts 2014.

I november 2012 fornyede Egypten sin anmodning om makrofinansiel bistand på i alt 500 mio. EUR. På baggrund heraf havde Kommissionen overvejet at fremsætte et forslag,

sandsynligvis bestående af et lån på 450 mio. EUR samt gavebistand på 50. mio. EUR. Der blev i juni 2013 også foretaget en operationel vurdering, hvor man analyserede finanskredsløb og kontrolforanstaltninger vedrørende Egyptens system til forvaltning af de offentlige finanser. Dette forslag er imidlertid sat i bero i afventning af, at Egypten og IMF indgår en IMF-udbetalingsaftale, og i betragtning af den politiske udvikling i andet halvår 2013.

Kommissionen fremlægger evt. et forslag til en ny MFA-transaktion til fordel for Moldova i betragtning af forværringen af den økonomiske situation og de seneste samtaler med IMF om et nyt program.

Tabellen nedenfor giver et overblik over forpligtelser og betalinger vedrørende makrofinansiel gavebistand for 2012, 2013 og 2014 (vejledende). Prognosen for 2014 er meget foreløbig og omfatter kun de MFA-transaktioner, for hvilke Kommissionen har foreslået en afgørelse, eller som allerede er blevet godkendt af medlovgiverne.

For så vidt angår lån var det samlede beløb vedrørende udestående MFA-lån 582 mio. EUR ved udgangen af 2013. Dette beløb er dækket af garantifonden for aktioner i forhold til tredjelande<sup>8</sup>, som fastholdes på 9% af det udestående beløb. Garantifonden dækker ikke kun MFA-lån, men også Euratom-lån og EIB-lån til tredjelande, og den er med i EU's budget. Udbetalingen af MFA-lån skønnes at nå op på ca. 1,8 mia. EUR i 2014, hvilket svarer til en tilførsel til Garantifonden på ca. 160 mio. EUR. Disse tal omfatter imidlertid ikke eventuelle nye MFA-transaktioner, for hvilke Kommissionen endnu ikke har fremlagt forslag.

---

<sup>8</sup> Der er yderligere oplysninger i beretningen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om garantier dækket af det almindelige budget.

Makrofinansiel bistand (MFA), forpligtelser og udbetalinger i 2012-14 i EUR			
	2012	2013	2014 (vejl.)
<b>Forpligtelsesbevillinger for gavebistand i budgettet</b>	<b>95 550 000</b>	<b>94 550 000</b>	<b>60 000 000</b>
Forpligtelser, i alt	<u>498 316</u>	<u>173 856</u>	
OA'er, PEFA-undersøgelser, efterfølgende evalueringer	498 316	173 856	250 000
MFA Kirgisistan (afgørelse vedtaget)			15 000 000
MFA Georgien (afgørelse vedtaget)			uafklaret
Evt. andre MFA-transaktioner (Moldova, Egypten, Armenien)			uafklaret
Budgetbevillinger, som der ikke er disponeret over	<u>95 051 684</u>	<u>94 376 144</u>	
<b>Betalingsbevillinger for gavebistand i budgettet</b>	<b>79 050 000</b>	<b>56 339 890</b>	<b>52 153 011</b>
Betalinger, i alt	<u>30 325 812</u>	<u>529 345</u>	
OA'er, PEFA-undersøgelser, efterfølgende evalueringer	325 812	529 345	
MFA Moldova (afgørelse vedtaget)	30 000 000		
MFA Kirgisistan (afgørelse vedtaget)			15 000 000
MFA Georgien (afgørelse vedtaget)			uafklaret
Evt. andre MFA-transaktioner (Moldova, Egypten, Armenien)			uafklaret
Uudnyttede bevillinger for gavebistandsudbetalinger	<u>48 724 188</u>	<u>55 810 545</u>	
<b>Udbetalinger af MFA-lån, i alt</b>	<b>39 000 000</b>	<b>100 000 000</b>	
Armenien (afgørelse vedtaget)	39 000 000		
Bosnien-Hercegovina (afgørelse vedtaget)		100 000 000	
Kirgisistan (afgørelse vedtaget)			15 000 000
Jordan (afgørelse vedtaget)			180 000 000
Tunesien (afgørelse vedtaget)			200 000 000
Ukraine I (afgørelse vedtaget)			360 000 000
Ukraine II (afgørelse vedtaget)			1000 000 000
Georgien (afgørelse vedtaget)			uafklaret
Evt. andre MFA-transaktioner (Moldova, Egypten, Armenien)			uafklaret