



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.5.2000
KOM(2000) 288 endelig

2000/0114 (COD)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om ekstraordinær finansiel bistand til Montenegro

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

Indledning

Montenegro er en delrepublik i Forbundsrepublikken Jugoslavien med omkring 600 000 indbyggere. Montenegros makroøkonomiske situation blev løbende forværret i løbet af et årti med gradvis opløsning af den tidligere Forbundsrepublik Jugoslavien, nedbrydning af handelsmønstrene, krige i regionen og økonomisk tilbagegang på det store serbiske marked. Da Kosovo-krisen brød ud, og da der begyndte at komme store flygtningestrømme fra Kosovo, førte det til endnu en drastisk forværring af republikkens økonomi. Herudover er den serbiske og den montenegrinske republik i de seneste år gledet fra hinanden både politisk og økonomisk.

Den serbiske regering og forbundsregeringen på den ene side og den montenegrinske på den anden side fører i stigende grad forskellig politik som reaktion på de udfordringer, Forbundsrepublikken Jugoslavien står over for. Den montenegrinske regering går ind for demokratiske principper, og den fører en åben politik over for EU og foretager reformer i retning af en velfungerende markedsøkonomi. Den montenegrinske regering mener ikke, at den politik, som centralregeringen fører, især på det monetære område, støtter dens reformbestrebelse, og derfor har Montenegro taget initiativer til at frigøre sig fra virkningerne af disse politiske beslutninger.

I erkendelse af den vanskelige situation, som Montenegros demokratiske regering befinder sig i, og den svære økonomiske krise, som befolkningen lider under, har Fællesskabet ydet betydelig økonomisk bistand til Montenegro. Bistanden (humanitær, OBNOVA, bistand via fødevarerikkerhedsprogrammet m.v.) beløb sig i 1998-1999 til over 60 mio. EUR, hvoraf omkring to tredjedele er blevet implementeret indtil nu. Heri indgik betydelig humanitær bistand og ekstraordinær budgetbistand for at dække udgifterne til de store flygtningestrømme.

Den 23.-24. marts 2000 understregede Det Europæiske Råd i Lissabon "... det presserende behov for omfattende bistand til Montenegro for at sikre den demokratiske regerings overlevelse og for at undgå en ny alvorlig krise i regionen." Herudover bad Det Europæiske Råd "... de kompetente institutioner til omgående [...] at træffe de nødvendige beslutninger om finansiering af projekter, programmer og andre former for bistand, der kan bidrage til at afhjælpe Montenegros øjeblikkelige økonomiske behov, om fornødent ved at ty til EU's budgetreserver, samt makroøkonomisk bistand."

På denne baggrund foreslås det at yde ekstraordinær finansiel bistand til Montenegro udover den bistand, som Fællesskabet allerede har bestemt for 2000 i henhold til OBNOVA-forordningen (20 mio. EUR) og fødevarerikkerhedsprogrammet (10-12 mio. EUR).

Den makroøkonomiske situation i Montenegro

Det er meget vanskeligt at få præcise statistikker om Montenegros økonomi. Ifølge forsigtige skøn udgør BNP omkring 500 mio. EUR (1 mia. DEM). Tal fra det montenegrinske finansministerium, der danner grundlag for budgetprognoserne, antyder, at Montenegros nominelle BNP i DEM faldt cirka 13,3% i 1999 efter et fald på 3,8% i 1998. I 2000 forventes en nominel vækst på 5,0%.

Ifølge de statistikker, der er til rådighed, er levestandarden lav: mindstelønnen er 50 DEM om måneden, og gennemsnitslønnen er 160-170 DEM per måned. Dette tal tager imidlertid ikke højde for indkomster fra den store undergrundsøkonomi eller hjemsendelser af penge fra det væsentlige antal montenegrinere, der arbejder i udlandet. Hvad angår arbejdsmarkedet, er 116000 mennesker i beskæftigelse (heraf 35000 i den offentlige sektor og 81000 i den private), og 73000 er ledige. Således kan man opgøre den officielle ledighed til 39%, hvilket dog ikke tager højde for sort arbejde. Der er 82000 pensionister i republikken, hvilket er et forholdsvis højt tal sammenholdt med antal beskæftigede.

Officielle data for Montenegros udenrigshandel og betalingsbalance dækker kun transaktioner, der overskrider Montenegros ydre grænser (dvs. ikke over grænsen til Serbien). Samhandelen med Serbien lader imidlertid til at være gået i stå tidligt i 2000. I 1999 udgjorde eksporten over de ydre grænser 123 mio. USD, mens importen udgjorde 358 mio. USD. Der blev således registreret et "handelsunderskud" på 235 mio. USD. På grund af geneksport af varer, der ikke er registreret, kan dette handelsunderskud imidlertid være væsentligt overvurderet. For 1999 forventer Montenegros monetære råd et underskud på de løbende poster i størrelsesordenen 50-70 mio. DEM (omkring 5-7% af BNP).

Det monetære system

I efteråret 1999 udvidede den jugoslaviske nationalbank pengemængden med cirka 40%, hvilket førte til et drastisk fald i kursen på YUD på det sorte marked og en væsentlig stigning i inflationen. Oplysninger fra det nationale statistiske bureau viser, at forbrugerpristallet i Jugoslavien (i YUD) i september steg med 12,4% (på månedsbasis) og i oktober med 9,1% efter en lille stigning på 3,8% i august. Ifølge de montenegrinske myndigheder var det den umiddelbare økonomiske forklaring på, at DEM/euro blev indført som parallelvaluta den 2. november, og på, at der blev lagt planer for at ændre den montenegrinske afdeling af nationalbanken til Montenegros egen nationalbank (NBM; at dette endnu ikke er sket skyldes blandt andet forfatningsretlige problemer), samt at det blev besluttet at nedsætte et monetært råd til at træffe pengepolitiske beslutninger. Ændringen blev gjort lettere af, at DEM allerede cirkulerede illegalt (hovedsagelig til opsparingsformål og større transaktioner som f.eks. ejendomshandel).

Samtidig med indførelsen af DEM som parallelvaluta i Montenegro skete der en kapitalindsprøjtning i det montenegrinske betalingssystem på omkring 14 mio. DEM, da regeringen udbetalte dette beløb i løn og pensioner til konti, som var registreret i det officielle betalingsinstitut (ZOP). Siden da er andelen af DEM i kapitaltransaktioner i Montenegro steget betydeligt. I februar 2000 udgjorde den omkring to tredjedele af de registrerede transaktioner i republikken. Hidtidige forventninger om, at dinaren kunne være helt ude af omløb i marts 2000, er imidlertid ikke blevet til virkelighed. Dette kan delvis forklares ved, at den jugoslaviske hær styrker i Montenegro fortsat får deres løn udbetalt i dinarer, og dinarer er stadig udbredt som betalingsmiddel i den nordlige del af republikken.

Som reaktion på, at Montenegro indførte DEM som parallelvaluta, tog forbundsmyndighederne hurtigt initiativ til at begrænse udbetalingerne af dinarer fra Montenegro til Serbien og betalinger i DEM til montenegrinske virksomheder, hvilket forstyrrede det normale handelsmønster. Sammen med initiativer i forbindelse med grænsekontrollen mellem de to republikker har dette betydet, at samhandelen mellem Montenegro og Serbien næsten er stoppet.

Traditionelt har Montenegro været meget afhængig af import af fødevarer fra Serbien. Efter at samhandelen mellem de to republikker næsten er ophørt, har Montenegro været nødt til at importere fødevarer fra andre lande til højere priser. Efter indførelsen af en parallelvaluta er inflationspresset i Montenegro derfor ikke aftaget, da fødevarerpriserne er steget mærkbart. Således var inflationen i Jugoslavien i december 1999 kun 0,8% på månedsbasis (50,1% på årsbasis), hvorimod prisen på en kurv af fødevarer målt i YUD i Montenegro steg 20,8% på månedsbasis (128,4% på årsbasis).

Budgetsituationen i Montenegro

Ud over budgettet for forbundsrepublikken har hver af delrepublikkerne sit eget budget og en række budgetposter som for eksempel midler uden for budget. Forbundsbudgettet dækker normalt udgifter af føderal art som militæret og pensioner til krigsveteraner. Som resultat af de politiske spændinger mellem Serbien/Forbundsrepublikken Jugoslavien og Montenegro er de normale finansielle forhold mellem den montenegrinske republiks budget og forbundsbudgettet for tiden afbrudt. På den ene side modtager Montenegro ikke overførsler fra forbundsbudgettet, og på den anden side overfører de montenegrinske toldmyndigheder ikke afgifter til forbundsbudgettet. Den samlede virkning af, at de finansielle forbindelser med forbundsbudgettet er blevet afbrudt, har skadet det montenegrinske budget.

Efter at have balanceret nogenlunde i de seneste år formodes Montenegros budget for den offentlige sektor i 1999 at have udvist et underskud på omkring 66 mio. DEM (cirka 6,5% af BNP). Ifølge finansministeriet er man kommet bagud med pensionsudbetalingerne, og visse pensionsudbetalinger er nu efter sigende omkring to måneder forsinket med et beløb, der samlet svarer til 25 mio. DEM.

For at opmuntre til indbetaling af skatter i DEM har regeringen i november 1999 vedtaget en forordning, som påbyder virksomheder, der har deres indtægter i fremmed valuta, at betale skat i DEM, og som giver nedslag i skatten på 15% til 30% til andre virksomheder og privatpersoner, som betaler deres skat i DEM. På kort sigt understøttede denne forordning indbetalingen af skat i DEM, men på længere sigt kan den svække regeringens finanser yderligere.

Som fastsat i lovgivningen er republikkens budget for 2000 i balance. Det beløber sig til 394 mio. DEM baseret på en forventet vækst i BNP på 5%. Der er imidlertid alvorlige risici for forværring. For det første er det en udtrykkelig forudsætning for et budget i balance, at der bliver ydet international bistand svarende til 2-3% af BNP. For det andet kan forventningen om 5% nominel vækst i BNP (i DEM) vise sig at være for optimistisk. For det tredje lader budgettet for 2000 til at overvurdere indtægterne noget og undervurdere udgifter sammenlignet med tallene for 1999. Dette antyder, at det reelle behov kan vise sig at blive væsentlig højere en forudset. Det virker derfor rimeligt at forvente, at budgettet skal støttes i mindst samme omfang som i 1999, selv når der ikke tages hensyn til behovet for at betale udestående beløb, især pensioner.

Det er i det hele taget vanskeligt at danne sig et nøjagtigt billede af Montenegros eksterne finansielle behov. En væsentlig årsag er, at der mangler detaljerede vurderinger og økonomiske programmer fra IMF og Verdensbanken, som Montenegro ikke er medlem af. Der er dog klare tegn på, Montenegro befinder sig i en vanskelig økonomisk situation, og at landets behov formentlig er af makroøkonomisk karakter.

Eventuel ekstraordinær finansiel bistand fra Fællesskabet til Montenegro

I betragtning af de ugunstige forhold, Republikken Montenegro har været underlagt igennem det seneste årti, og især inden for de seneste måneder, vil det være vigtigt for Republikken Montenegro at sikre ekstern bistand i denne afgørende tid. Denne bistand vil kunne støtte økonomiens genopretning, hvilket vil forbedre levestandarden. Derudover vil den medvirke til at sikre, at de basale administrative funktioner fortsat kan eksistere, mens der tages initiativer til at forbedre indtægterne. Dette vil igen underbygge den seneste tids svage fremskridt for at sikre økonomisk, social og politisk stabilitet i Republikken Montenegro og i Balkan-området som helhed.

Republikken Montenegro kan ikke optages som medlem af Bretton Woods-institutionerne. Følgelig kan Republikken Montenegro ikke drage fordel af de almindelige programmer, som IMF og Verdensbanken bruger til at støtte økonomiske programmer.

En række bilaterale donorer har allerede bekendtgjort, at de agter at yde bistand til Montenegro. EU's medlemsstater har tilkendegivet, at de vil yde finansiel bistand til fordel for Montenegro på omkring 4,5 mio. EUR udover et forventet beløb på 45 mio. EUR i form af garantier. USA forventes at yde omkring 30 mio. EUR i støtte.

For at understøtte disse bestræbelser og som supplement til Fællesskabets støtte på 30-32 mio. EUR, som der er taget højde for i forbindelse med OBNOVA og fødevarerikkerhedsprogrammet, stiller Kommissionen forslag om ekstraordinær finansiel bistand på op til 20 mio. EUR i form af ren gavebistand. Før forslaget blev fremsat, hørte Kommissionen Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, som støttede initiativet.

Den planlagte bistand vil blive frigivet i mindst to rater og vil være underlagt passende makroøkonomiske betingelser og betingelser om gennemførelse af strukturtilpasninger. Dette kan omfatte foranstaltninger til at indføre gennemsigtighed i budgettet og forbedre skatteopkrævningen samt at reducere de ubetalte fordringer relateret til udbetalingen af pensioner.

Da Bretton Woods-institutionerne ikke udfører officiel overvågning i republikken, agter Kommissionen at lægge særlig vægt på, at støtteforanstaltningen gennemføres og overvåges tilfredsstillende. Alle omkostninger til forberedelse, gennemførelse og overvågning vil blive afholdt af støttebeløbet. Disse omkostninger forventes at beløbe sig til omkring 1 mio. EUR.

På baggrund af ovenstående anmodes Rådet efter høring af Europa-Parlamentet om at vedtage det vedlagte forslag til Rådets afgørelse om ekstraordinær finansiel bistand til Montenegro.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om ekstraordinær finansiel bistand til Montenegro

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 308,

under henvisning til forslag fra Kommissionen¹,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet², og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Kommissionen har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg inden fremlæggelsen af sit forslag.
- (2) Den montenegrinske regering fører en politik med åbenhed over for EU og reformer i retning af en velfungerende markedsøkonomi.
- (3) Montenegros generelle økonomiske situation er blevet forværret i de seneste år, og republikkens budget blev væsentligt forværret i 1999.
- (4) I forståelse for Montenegros demokratiske regerings vanskelige situation og for den alvorlige økonomiske krise, som befolkningen lider under, har Fællesskabet ydet betydelig støtte til Montenegro i 1998-1999.
- (5) Montenegro forventes fortsat at have behov for betydelige budgettilskud i 2000.
- (6) Der forventes at være et betydeligt behov for støtte fra udlandet i år 2000, ikke mindst på grund af forpligtelsen til at betale akkumulerede fordringer, især inden for pensionsområdet.
- (7) Republikken Montenegro er ikke i stand til at optage langfristede lån, hverken hjemme eller i udlandet.
- (8) Republikken Montenegro kan ikke optages som medlem af Bretton Woods-institutionerne. Derfor kan Republikken Montenegro ikke benytte sig af gængse ordninger hos IMF eller Verdensbanken til støtte for økonomiske programmer.
- (9) Den 23.-24. marts 2000 understregede Det Europæiske Råd i Lissabon "... det presserende behov for omfattende bistand til Montenegro for at sikre den

¹ EFT C af, s. .

² EFT C af, s. .

demokratiske regerings overlevelse og for at undgå en ny alvorlig krise i regionen.” Herudover bad Det Europæiske Råd “... de kompetente institutioner til omgående [...] at træffe de nødvendige beslutninger om finansiering af projekter, programmer og andre former for bistand, der kan bidrage til at afhjælpe Montenegros øjeblikkelige økonomiske behov, om fornødent ved at ty til EU's budgetreserver, samt makroøkonomisk bistand.”.

- (10) Ekstraordinær finansiel bistand fra Fællesskabet i form af ren gavebistand til Republikken Montenegro vil mindske republikkens økonomiske problemer i de nuværende vanskelige omstændigheder.
- (11) På grund af fraværet af makroøkonomisk overvågning af og finansiel støtte fra IMF og Verdensbanken til Republikken Montenegro skal der lægges særlig vægt på korrekt gennemførelse og overvågning af støtten; alle omkostninger i forbindelse med forberedelse, gennemførelse og overvågning dækkes af bistanden.
- (12) Den ekstraordinære finansielle bistand bør forvaltes af Europa-Kommissionen.
- (13) Traktaten indeholder ikke anden hjemmel til vedtagelse af denne afgørelse end artikel 308 -

TRUFFET FØLGENDE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. Fællesskabet yder en ekstraordinær finansiel bistand i form af ren gavebistand på op til 20 mio. EUR til Republikken Montenegro med henblik på at mindske republikkens eksterne finansieringsbehov.
2. Denne bistand forvaltes af Kommissionen i nært samråd med Det Økonomiske og Finansielle Udvalg.

Artikel 2

1. Kommissionen bemyndiges til, efter samråd med Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, at aftale de økonomiske betingelser i tilknytning til bistanden med Republikken Montenegro.
2. Kommissionen kontrollerer med regelmæssige mellemrum i samråd med Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, at den økonomiske politik i Republikken Montenegro er i overensstemmelse med formålene med bistanden, og at de økonomisk-politiske betingelser i tilknytning til bistanden overholdes.

Artikel 3

1. Bistanden stilles til rådighed for Republikken Montenegro i mindst to rater på grundlag af tilfredsstillende resultater med opfyldelsen af de økonomisk-politiske betingelser, der er nævnt i artikel 2, stk. 1. Anden rate frigives tidligst to måneder efter frigivelsen af første rate.

2. Alle omkostninger i forbindelse med forberedelse, gennemførelse og overvågning dækkes af bistanden.
3. Midlerne udbetales til budgettet for Republikken Montenegro.

Artikel 4

Kommissionen sender en årlig rapport til Europa-Parlamentet og Rådet, der skal indeholde en vurdering af gennemførelsen af denne afgørelse.

Udfærdiget i Bruxelles, den

*På Rådets vegne
Formand*

FINANSIERINGSOVERSIGT

1. FORANSTALTNINGENS BETEGNELSE

Ekstraordinær finansiel bistand til Republikken Montenegro.

2. BUDGETPOST

B7-532 makroøkonomisk bistand til landene i den vestlige del af Balkan-regionen.

3. RETSGRUNDLAG

Rådets kommende afgørelse på grundlag af artikel 308 i traktaten.

4. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

4.1 Generelt formål

Ydelse af en ekstraordinær finansiel bistand i form af ren gavebistand på op til 20 mio. EUR til støtte for Montenegros budget.

4.2 Foranstaltningens varighed og nærmere bestemmelser for dens forlængelse

Frem til udgangen af 2000.

5. KLASSIFIKATION AF UDGIFTERNE/INDTÆGTERNE

5.1 Ikke-obligatoriske udgifter

5.2 Opdelte bevillinger

6. UDGIFTERNES/INDTÆGTERNES ART

Ren gavebistand på op til 20 mio. EUR (100% tilskud), som frigives i mindst to successive rater. Alle omkostninger i forbindelse med forberedelse, gennemførelse og overvågning dækkes af bistanden.

7. FINANSIELLE VIRKNINGER

7.1 Beregningsmetode for de samlede omkostninger ved foranstaltningen (relation mellem omkostningerne pr. enhed og de samlede omkostninger)

Da der ikke foreligger et økonomisk program, som kan vurderes af Bretton Woods-institutionerne, er det særdeles vanskeligt at give en nøjagtig vurdering af det eksterne finansieringsbehov. Der foreligger yderst forskellige skøn for behovet for international støtte i 2000 alt afhængig af kilden. Det forekommer imidlertid rimeligt at forvente, at behovet for budgetstøtte i hvert fald vil ligge på samme niveau som i

1999 (anslået til omkring 66 mio. DEM), selv når der ikke tages højde for ubetalte fordringer, især til pensioner, som anslås til omkring 25 mio. DEM. Det foreslås, at Fællesskabet yder et bidrag på op til 20 mio. EUR til dækning af en væsentlig del af dette behov. Forskellen ventes dækket af finansieringstilsagn fra andre bilaterale donorer.

7.2 Omkostningernes fordeling på foranstaltningens elementer - Forfaldsplan for forpligtelses- og betalingsbevillingerne

Mio. EUR (i løbende priser)

BUDGETÅR	August 2000	Decem ber 2000	I alt
Forpligtelsesbevillinger	10	10	20
Betalingsbevillinger	10	10	20

Det forventes, at første forpligtelses- og betalingsbevilling foretages inden udgangen af august 2000, mens anden rate kan udbetales før udgangen af december 2000.

8. FORHOLDSREGLER MOD SVIG

Midlerne udbetales direkte til Republikken Montenegros finansministerium, men først når Kommissionens tjenestegrene efter høring af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg har kontrolleret, at Republikken Montenegros økonomiske politik føres tilfredsstillende, og at de specifikke betingelser i tilknytning til bistanden er opfyldt. Dette kan også omfatte bestræbelser på at øge gennemsigtigheden i budgettet, hvilket samtidig vil medvirke til at forhindre svig.

Alle omkostninger i forbindelse med forberedelse, gennemførelse og overvågning dækkes også af bistanden. Derfor ydes en mindre del af bistanden til at støtte forberedelse, gennemførelse og overvågning af bistanden. Denne del af bistanden vil øge gennemsigtigheden og gøre det lettere at forhindre svig.

Bistanden vil blive underlagt verificering, kontrol og revision under ansvar af Den Europæiske Revisionsret og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

9. OPLYSNINGER OM OMKOSTNINGSEFFEKTIVITET

9.1 Begrundelse for foranstaltningen

Ved at støtte indsatsen for at organisere den økonomiske genopbygning og udvikling og opbygge en velfungerende markedsøkonomi vil denne bistand forbedre Republikken Montenegros udsigter til at opnå økonomisk fremgang og fremtidig økonomisk vækst, bidrage til at overvinde de alvorlige økonomiske og samfundsmæssige konsekvenser af den nuværende økonomiske krise og reducere republikkens afhængighed af ekstern finansiering på mellemlang til lang sigt.

Bistanden vil derudover signalere politisk støtte til Montenegro i en afgørende fase.

9.2 Overvågning og evaluering af foranstaltningen

Denne bistand er af ekstraordinær karakter. Den stilles først til rådighed for Republikken Montenegros finansministerium, når Kommissionens tjenestegrene har bekræftet, at Republikken Montenegros opfyldelse af de økonomisk-politiske betingelser er tilfredsstillende.

Kommissionens tjenestegrene vil overvåge og vurdere foranstaltningen. I denne sammenhæng vil Kommissionens tjenestegrene vurdere de rapporter, som udarbejdes af de montenegrinske myndigheder og sagkyndige, og som bliver finansieret i henhold til det tekniske støtteelement i bistanden.

Bistanden vil blive underlagt verificering, kontrol og revision under ansvar af Den Europæiske Revisionsret og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

10. ADMINISTRATIVE UDGIFTER (SEKTION III, DEL A I BUDGETTET)

Denne foranstaltning er af ekstraordinær karakter og vil ikke medføre en forøgelse af Kommissionens personale.