Europaudvalget 2013
KOM (2013) 0426
Offentligt

EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.6.2013
COM(2013) 426 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2012

{SWD(2013) 211 final}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING 3

2. BAGGRUND 3

2.1. Udviklingen gennem de seneste år 3

2.2. Rammeforordning for makrofinansiel bistand 5

2.3 Genoptagelse af godkendelsen af nye makrofinansielle bistandstransaktioner 5

3. MAKROFINANSIEL BISTAND I 2012 6

3.1. Overblik 6

3.2. Individuelle foranstaltninger i modtagerlandene i 2012 7

3.2.1. Bosnien-Hercegovina 7

3.2.2. Armenien 7

3.2.3. Georgien 8

3.2.4. Moldova 8

3.2.5. Ukraine 9

3.2.6. Kirgisistan 10

4. SIKRING AF, AT DEN MAKROFINANSIELLE BISTAND ANVENDES KORREKT: OPERATIONELLE VURDERINGER OG EFTERFØLGENDE EVALUERINGER 11

4.1. Operationelle vurderinger 11

4.2. Efterfølgende evalueringer 11

5. ANMODNINGER OM BISTAND OG KOMMISSIONENS FREMTIDIGE FORSLAG; BUDGETSITUATION 12

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2012

1. INDLEDNING

I rapporten gives der en generel redegørelse for gennemførelsen af EU's makrofinansielle bistand (MFA) til tredjelande i 2012.

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

2012 var kendetegnet ved, at eksisterende makrofinansielle bistandstransaktioner fortsat blev gennemført, mens der ikke blev godkendt nogen ny makrofinansiel bistandstransaktion af de to lovgivere, Rådet og Europa-Parlamentet. Sideløbende har de to lovgivere fortsat drøftelserne af den nye rammeforordning om makrofinansiel bistand, som Kommissionen havde fremsat forslag om i juli 2011, dog uden at nå til enighed. Til sidst besluttede Kommissionen i maj 2013 at trække sit forslag tilbage, da de to lovgivere var ved at blive enige om noget, som betød, at de mål, Kommissionen havde sat i forslaget, ikke ville blive opfyldt.

Denne rapport er udarbejdet i overensstemmelse med Rådets afgørelser og Rådets og Europa-Parlamentets fælles afgørelser om makrofinansielle bistandstransaktioner. Den er en opfølgning af 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 makrofinansielle bistandstransaktioner.

2. BAGGRUND

2.1. Udviklingen gennem de seneste år

Den globale økonomiske og finansielle krise i 2008-2009, som i høj grad ramte de nye vækstøkonomier i EU's nabolande, resulterede i usædvanligt 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 makrofinansielle

bistandstransaktioner til fordel for Kosovo[1] blev forlænget med ét år i 2009. I 2010 blev endnu to programmer, til fordel for Ukraine og Republikken Moldova, vedtaget af EU-lovgiverne - denne gang Rådet og Europa-Parlamentet i fællesskab som følge af Lissabontraktatens ikrafttræden. Transaktionerne til fordel for Georgien og Kosovo blev afsluttet i 2010. I 2011 og begyndelsen af 2012 afsluttede Kommissionen gennemførelsen af programmerne for makrofinansiel bistand til fordel for Serbien, Armenien og Moldova og fortsatte forberedelserne til gennemførelse af programmerne til fordel for Bosnien-Hercegovina og Ukraine.

Den generelle økonomiske situation i 2010 og første halvår af 2011 bedredes væsentligt og lettede i nogen grad presset på betalingsbalancesituationen for de lande, der er berettigede til makrofinansiel bistand. Derfor fremsatte Kommissionen i 2011 kun to nye forslag, nemlig et i januar 2011 til fordel for Georgien og et i december 2011 til fordel for Kirgisistan. Vedtagelsen af afgørelserne om disse forslag er imidlertid blevet forsinket af, at Europa-Parlamentet og Rådet er uenige om, hvilken procedure der skal følges ved gennemførelsen. Helt konkret er de to lovgivningsparter uenige om, hvilken procedure der skal gælde for vedtagelse af det aftalememorandum, der for den enkelte MFA-transaktion fastlægger, hvilke foranstaltninger modtagerlandet skal træffe vedrørende sin økonomiske politik (se punkt 2.3).

Fra andet halvår af 2011 blev betingelserne for finansiering på de globale kapitalmarkeder betydeligt ringere, hvilket til dels var en afspejling af statsgældskrisen i euroområdet. Derudover øgede det arabiske forår og de heraf følgende politiske og økonomiske omvæltninger i de arabiske partnerlande omkring Middelhavet[2] presset på disse landes budgetter og økonomiske stilling over for udlandet. Denne udvikling førte til et stigende behov for makrofinansiel bistand i 2012. Det første eksempel herpå er anmodningen fra den egyptiske regering om en makrofinansiel bistandstransaktion på 500 mio. EUR. Anmodningen blev første gang fremsat i juni 2011 og derefter gentaget i februar og november 2012. Et andet eksempel er anmodningen fra Jordans myndigheder i december 2012 om makrofinansiel bistand i form af lån på op til 200 mio. EUR. Efter sammen med IMF at have anslået Jordans resterende behov for finansiering udefra fremlagde Kommissionen i april 2013 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse vedrørende makrofinansiel bistand til Jordan på op til 180 mio. EUR i form af lån, som kommer til udbetaling i perioden 2013-2014. Endvidere indgav Armeniens myndigheder i februar 2013 også en anmodning om en ny makrofinansiel bistandstransaktion. Kommissionens har reageret på den ved at åbne mulighed for vedtagelse af et forslag herom senere i 2013.

[1] 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.

[2] For baggrundsoplysninger om den økonomiske udvikling i de sydlige nabolande, jf. endvidere "The EU's neighbouring economies: coping with new challenges", Occasional Papers no. 86 / November 2011, DG ECFIN, European Commission. Der er planlagt udgivelse af et nyt Occasional Paper med titlen "The EU's Neighbouring Economies: Managing economic policies amid increased global uncertainty" medio 2013. (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/index_en.htm).

2.2. Rammeforordning for makrofinansiel bistand

Allerede i 2003 pegede Europa-Parlamentet på den langvarige beslutningsproces – afgørelser om individuelle makrofinansielle bistandstransaktioner blev truffet fra sag til sag af Rådet efter høring af Parlamentet – som en af de væsentligste mangler ved den makrofinansielle bistand. Parlamentet understregede endvidere, at der var behov for et gennemskueligt retsgrundlag for det makrofinansielle bistandsinstrument som helhed. Efter Lissabontraktatens ikrafttræden den 1. december 2009 træffes de lovgivningsmæssige afgørelser om individuelle makrofinansielle bistandstransaktioner af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure (fælles beslutningstagning), hvilket har forlænget beslutningsprocessens varighed yderligere. Dette har øget presset for at strømline proceduren for vedtagelse af afgørelser om makrofinansiel bistand. Finans- og statsgældskrisen har vist, at forudsætningen for effektivt at tackle makroøkonomiske og finansielle nødsituationer er et kriseinstrument, som hurtigt og effektivt kan tages i anvendelse.

Som svar på denne udvikling vedtog Kommissionen den 4. juli 2011 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om generelle bestemmelser for makrofinansiel bistand til tredjelande[3]. Forslaget har følgende hovedformål: (i) at gøre makrofinansiel bistand mere effektiv gennem en hurtigere og mere effektiv beslutningsproces, (ii) at tilpasse beslutningsproceduren for makrofinansiel bistand til den procedure, der anvendes i forbindelse med EU's øvrige finansielle instrumenter, hovedsagelig i forhold til tredjelande, (iii) at formalisere reglerne for instrumentet og give Europa-Parlamentet medejerskab over dem samt (iv) at opdatere og forenkle nogle af reglerne.

Siden Kommissionen forelagde sit forslag til rammeforordning i juli 2011, har det været genstand for lange drøftelser såvel i Rådet som i Europa-Parlamentet, men dets vedtagelse er trukket ud som følge af manglende enighed om procedurespørgsmål. Europa-Parlamentet og Rådet insisterede på at bevare den almindelige lovgivningsprocedure til at træffe afgørelse om hver enkelt makrofinansiel bistandstransaktion. Efter Kommissionens opfattelse ville det betyde, at ingen af hovedformålene med Kommissionens forslag blev opfyldt. Navnlig ville beslutningstagningen blive langsommere og mere byrdefuld og uforudsigelig i stedet for hurtigere og mere effektiv og gennemsigtig. Desuden ville der ikke være noget overordnet regelsæt, da de to lovgivere til enhver tid ville have mulighed for at fravige rammeforordningen i de efterfølgende afgørelser om makrofinansiel bistand. Endelig havde Kommissionen alvorlige forfatningsmæssige betænkeligheder. Derfor besluttede Kommissionen den 8. maj 2013 at trække sit forslag tilbage.

2.3 Genoptagelse af godkendelsen af nye makrofinansielle bistandstransaktioner

Siden den nye komitologiforordning[4] trådte i kraft den 1. marts 2011, har Europa-Parlamentet og Rådet været uenige om Kommissionens forslag om makrofinansiel bistand til Georgien og Kirgisistan. Der er generel enighed om forslagenes indhold, men de to institutioner har ikke samme opfattelse af, hvilken udvalgsprocedure der skal følges

[3] Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om generelle bestemmelser for makrofinansiel bistand til tredjelande - KOM(2011) 396 endelig, 4.7.2011.
[4] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 182/2011 af 16. februar 2011.

ved vedtagelsen af aftalememorandummet. I et aftalememorandum opregnes det, hvilke foranstaltninger i den økonomiske politik der skal aftales mellem Kommissionen og modtagerlandet til gennemførelse af bistandsprogrammet. Parlamentet insisterer på at følge rådgivningsproceduren (ikke-bindende udtalelse fra medlemsstaterne), mens Rådet forlanger, at undersøgelsesproceduren skal benyttes (bindende udtalelse fra medlemsstaterne). Kommissionen har fremsat forskellige kompromisforslag, og de to parter nærmer sig en løsning, der bygger på et tærskelprincip. Der har været drøftelser både i forbindelse med rammeforordningen om makrofinansiel bistand og under forligsproceduren om makrofinansiel bistand til Georgien. Det må forventes, at Parlamentet og Rådet når til enighed i dette spørgsmål i andet kvartal af 2013, hvilket betyder grønt lys for afgørelserne om makrofinansiel bistand til Georgien og Kirgisistan og andre kommende bistandstransaktioner.

3. MAKROFINANSIEL BISTAND I 2012

3.1. Overblik

I 2012 blev den makrofinansielle bistandstransaktion til fordel for Armenien, der var vedtaget i 2009, fuldført. Låndelen af anden og sidste rate på 39 mio. EUR blev udbetalt til Armeniens myndigheder i februar 2012. Første rate og gavebistandsdelen af anden rate var allerede udbetalt i 2011. Dermed afsluttedes denne makrofinansielle bistandstransaktion på 100 mio. EUR i form af lån på 65 mio. EUR og gavebistand på 35 mio. EUR.

Med hensyn til den makrofinansielle bistand til Moldova i form af gavebistand på 90 mio. EUR frigav Kommissionen den tredje og sidste rate (30 mio. EUR) i april 2012.

Gennemførelsen af den makrofinansielle bistandstransaktion til fordel for Ukraine, der blev godkendt i 2010, og som sammen med de tilgængelige midler fra en tidligere transaktion, der blev godkendt i 2002, beløber sig til 610 mio. EUR i form af lån, blev yderligere forsinket i 2012. Det skyldtes, at der skulle indgås en aftale med de ukrainske myndigheder om visse betingelser i aftalememorandummet, og at IMF-programmet var kørt af sporet og derefter udløbet i december 2012. Medio 2012 blev der opnået enighed om et aftalememorandum, som blev underskrevet ved et Ukraine-EU-topmøde i februar 2013. Den første udbetaling under denne makrofinansielle bistandstransaktion afhænger dog stadig af, at Ukraines myndigheder og IMF bliver enige om et nyt program for finansiel støtte.

Hvad angår den makrofinansielle bistand til Bosnien-Hercegovina, der blev godkendt i 2009, (i form af lån på i alt 100 mio. EUR), blev gyldighedsperioden for aftalememorandummet og låneaftalen forlænget med et år til november 2013. Første rate af transaktionen til et beløb på 50 mio. EUR blev udbetalt i februar 2013.

I 2012 drøftede Europa-Parlamentet og Rådet to lovgivningsforslag om nye makrofinansielle bistandstransaktioner, som Kommissionen havde fremsat i 2011. Det ene var et forslag om at udvide den makrofinansielle bistand til Georgien med 23 mio. EUR i form af gavebistand og 23 mio. EUR i form af lån, og det andet et forslag

om at udvide en ekstraordinær[5] makrofinansiel bistand til Kirgisistan med 15 mio. EUR i form af gavebistand og 15 mio. EUR i form af lån. Vedtagelsen af afgørelserne om disse forslag er blevet forsinket af uenighed om et procedurespørgsmål, som beskrevet nærmere i afsnit 2.3.

3.2. Individuelle foranstaltninger i modtagerlandene i 2012

3.2.1. Bosnien-Hercegovina

Den makrofinansielle bistand til Bosnien-Hercegovina på op til 100 mio. EUR i form af lån blev godkendt af Rådet i 2009[6]. Det relevante aftalememorandum og låneaftalen blev underskrevet i november 2010, mens låneaftalen først blev ratificeret af den bosniske præsident i august 2011, delvis på grund af den langtrukne 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 aftale om et nyt standby-arrangement med IMF og myndighederne havde taget skridt til at forbedre de offentlige finansers holdbarhed, forlængede Europa-Kommissionen gyldighedsperioden for den makrofinansielle bistand til Bosnien-Hercegovina med et år, dvs. indtil den 7. november 2013. Første rate af den makrofinansielle bistand, nemlig 50 mio. EUR, blev udbetalt i februar 2013. Udbetaling af anden rate ventes at ske i andet halvår af 2013, hvis IMF-programmet holder sig på sporet, og hvis alle politikvilkårene i aftalememorandummet bliver overholdt.

Det beskedne opsving i økonomien, efter at den globale økonomiske krise havde haft sine første virkninger (BNP-væksten nåede op på 1 % i 2010 og 2011), vendte til nedgang igen i 2012, idet det reale BNP faldt med 0,7 %, og det blev negativt forstærket af de forringede eksterne betingelser. De eksterne ubalancer er igen i stigning, således at underskuddet på betalingsbalancens løbende poster er nået op på 9,4 % af BNP. På baggrund af de stigende makroøkonomiske ubalancer og voksende bekymring over den makroøkonomiske stabilitet fik myndighederne i september 2012 et nyt standby-arrangement på ca. 400 mio. EUR i stand med IMF.

3.2.2. Armenien

I begyndelsen af 2012 afsluttede Kommissionen gennemførelsen af det makrofinansielle bistandsprogram for Armenien, som var vedtaget i slutningen af 2009[7]. Under programmet har EU ydet støtte til Armenien på i alt 100 mio. EUR (35 mio. EUR i gavebistand og 65 mio. EUR som lån), som blev udbetalt i to rater. Bistanden blev udvidet i forbindelse med et økonomisk reformprogram støttet af en treårig finansieringsordning med IMF under Extended Fund Facility (EFF) og Extended Credit Facility (ECF), som IMF's bestyrelse havde godkendt i januar 2010. Den første rate af den makrofinansielle bistand på 40 mio. EUR blev frigivet i juni 2011, mens frigivelsen

[5] Det er "ekstraordinært", da der er tale om støtte til et land uden for det geografiske anvendelsesområde for makrofinansiel bistand, dvs. kandidatlande, potentielle kandidatlande og naboskabslande.
[6] Rådets afgørelse 2009/891/EF af 30. november 2009.
[7] Rådets afgørelse 2009/890/EF af 30. november 2009.

af den anden rate på 60 mio. EUR fandt sted i december 2011 med hensyn til gavebistandsdelen og i februar 2012 med hensyn til lånedelen[8].

I 2012 styrkedes den armenske økonomi yderligere. BNP-vækstraten steg til 7,2 % i 2012 fra 4,7 % i 2011. Den øgede vækst i 2012 skyldtes primært en stigning i det private forbrug (plus 10,2 % i 2012 sammenlignet med 2,4 % i 2011) og nettoeksporten. Samtidig førte gunstige vejrforhold til en forøgelse af landbrugsproduktionen. På den negative side fortsatte nedgangen i investeringerne, både indenlandske og udenlandske, hvilket peger i retning af lavere vækst for Armenien fremover. Med udsigt til en forringelse af økonomien forelagde Armeniens myndigheder i februar 2013 Kommissionen en ansøgning om et nyt program for makrofinansiel bistand. Bistanden skulle supplere de midler, der stilles til rådighed under en ny finansieringsordning med IMF, som er under forberedelse. Ansøgningen er under behandling i Kommissionen.

3.2.3. 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 programmer for makrofinansiel bistand på 46 mio. EUR hver. Det første program blev gennemført med succes i 2009-2010. Det andet program vedtog Kommissionen et forslag om i januar 2011. Vedtagelsen af den lovmæssige afgørelse om programmet er imidlertid blevet forsinket af uenighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet om, hvilken procedure der skal følges ved vedtagelsen af aftalememorandummet (se afsnit 2.3).

Hovedmålene med den bistand på 46 mio. EUR, der er foreslået (lige dele lån og gavebistand), er at imødekomme Georgiens eksterne finansieringsbehov og afhjælpe landets budgetmæssige finansielle behov, og samtidig understøtte landets indsats for en finanspolitisk konsolidering og ekstern stabilisering og tilskynde til strukturreformer. Selv om Georgien i 2012 oplevede endnu et år med kraftig økonomisk vækst (foreløbig opgjort til 6,1 %)[9], er landet stadig meget sårbart i forhold til udlandet. Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster i procent af BNP, som er nået op på et tocifret tal, og faldende direkte udenlandske investeringer er tydelige tegn herpå. Disse svagheder i kombination med ustabile globale økonomiske rammer fik myndighederne til at ønske endnu et IMF-program. Derfor blev der i april 2012 godkendt en toårig ordning med IMF – en kombination af et standby-arrangement (SBA) og en Stand-By Credit Facility (SCF). Ordningens forebyggende karakter betyder implicit, at programmet for makrofinansiel bistand kun kan aktiveres, hvis Georgien reelt trækker på IMF-programmet.

3.2.4. Moldova

I 2012 fuldførte Kommissionen det program for makrofinansiel bistand til Moldova, som Europa-Parlamentet og Rådet havde vedtaget i oktober 2010[10]. Under programmet har EU ydet makrofinansiel gavebistand til Moldova på 90 mio. EUR, som er udbetalt i tre

[8] Der er en nærmere redegørelse for gennemførelsen af programmet i Kommissionens rapport om gennemførelsen af den makrofinansielle bistand i 2011 - KOM(2013) 339 endelig af 28.6.2012.
[9] Abkhasien og Sydossetien indgår ikke i analysen, da der ikke foreligger pålidelige data.
[10] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 938/2010/EU af 20. oktober 2010.

rater. Bistanden blev udvidet i forbindelse med et økonomisk program, der blev støttet af en treårig ECF-EFF-finansieringsordning, som IMF's bestyrelse havde godkendt i januar 2010. De første to rater på henholdsvis 40 og 20 mio. EUR blev udbetalt i december 2010 og september 2011. Den tredje rate på 30 mio. EUR blev udbetalt i april 2012[11].

Den økonomiske vækst svækkedes mærkbart i 2012 som følge af negative påvirkninger udefra, bl.a. faldende eksportmuligheder til EU og dårligt vejr - en hård vinter og en tørkeperiode om sommeren - som ramte den store landbrugssektor hårdt. I 2012 konstateredes der en negativ vækst i BNP på -0,8 %[12], hvilket er en kraftig opbremsning i forhold til 6,8 % i 2011. I forholdet til udlandet skete der et mindre fald i underskuddet på betalingsbalancens løbende poster, som afspejler dels et fald i importen på grund af vigende indenlandsk efterspørgsel, dels stigende i nettoindkomstoverskud og unilaterale nettooverførsler, som er tegn på robuste pengeoverførsler. Uanset denne positive udvikling er der stadig et stort betalingsbalanceunderskud, og det vil fortsat være det mest sårbare punkt i 2013. Et andet sårbart punkt er den store og voksende udenlandsgæld, som i 2012 var nået op på 84,5 % af BNP fra 77,6 % ved udgangen af 2011. Disse eksterne risici blev i nogen grad begrænset af, at centralbanken i andet og tredje kvartal greb ind på markederne for at styrke de officielle reserver.

Den afsluttende gennemgang af ECF-EFF-finansieringsordningen med IMF, som oprindelig var planlagt til at finde sted i januar 2013, men senere blev udsat til april 2013, har ikke kunnet gennemføres på grund af den politiske krise, som blev indledt ved koalitionsregeringens fald i februar 2013, og er nu udsat til juli 2013. I skrivende stund er udsigterne for en ordning til afløsning af den tidligere ikke afklaret.

3.2.5. 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[13] for at understøtte de igangværende økonomiske reformer i landet. Sammen med de 110 mio. EUR, der fortsat var til rådighed ifølge afgørelsen om makrofinansiel bistand fra 2002[14], udgjorde det en potentiel makrofinansiel bistandstransaktion på op til 610 mio. EUR. Aftalememorandummet med de politiske betingelser for udbetaling af bistanden og låneaftalen blev underskrevet i marts 2013. Aftalememorandummet foreskriver foranstaltninger på nogle centrale politikområder såsom forvaltning af de offentlige finanser, handel og beskatning, reform af energisektoren og harmonisering af reguleringen af finanssektoren. Udbetaling af makrofinansiel bistand i 2013 er betinget af, at Ukraine trækker på midler i henhold til en ny IMF-støtteordning, som Ukraines myndigheder i øjeblikket forhandler med IMF, efter at det tidligere standby-arrangement på 15,4 mia. USD ophørte i december 2012. Udbetaling af anden og tredje rate bliver desuden betinget af, at der gøres tilfredsstillende fremskridt med implementeringen af de strukturpolitiske betingelser, der stilles i aftalememorandummet.

I 2012 faldt væksten i Ukraines reale BNP til 0,2 % mod 5,2 % i 2011, hovedsagelig som følge af mindre gunstige eksterne betingelser, mindre efterspørgsel efter ukrainsk

[11] Jf. fodnote 5.
[12] Dataene omfatter ikke den løsrevne region Transdnestrien, som der ikke foreligger pålidelige tal for.
[13] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 646/2010/EU af 7. juli 2010.
[14] Rådets afgørelse 2002/639/EF af 12. juli 2012.

metaleksport og lavere investeringer. Trods opbremsningen i væksten og deflationstendenser fortsatte Ukraines nationalbank sin stramme pengepolitik i et forsøg på at lette presset for en devaluering af landet valuta. Budgetunderskuddet voksede fra 4,2 % af BNP i 2011 til skønsmæssigt 6 % i 2012, hvilket især skyldtes finanspolitiske lempelser op til parlamentsvalget og større tilskud på energiområdet. Sårbarheden over for udlandet er stigende, da underskuddet på betalingsbalancens løbende poster voksede til 8,4 % af BNP og valutareserverne svandt med næsten en fjerdedel i 2012. Strukturreformerne skrider uensartet frem - der er gjort fremskridt inden for energipolitik, mens reformerne af forvaltningen af de offentlige finanser er gået i stå og der stadig er utilstrækkelig gennemsigtighed inden for offentlige indkøb.

3.2.6. Kirgisistan

I kølvandet på de etniske og politiske uroligheder, der medførte et brat fald i den økonomiske aktivitet og et betydeligt hul i den eksterne finansiering, gav EU ved en international donorkonference i Bishkek i juli 2010 tilsagn om støtte til genopretningen i Kirgisistan. Det førte til, at Kommissionen den 20. december 2011 vedtog et forslag til afgørelse om at yde makrofinansiel bistand til Kirgisistan på op til 30 mio. EUR (15 mio. EUR som lån og 15 mio. EUR i gavebistand). Denne ekstraordinære makrofinansielle bistandstransaktion, dvs. at den falder uden for det normale geografiske anvendelsesområde for makrofinansiel bistand, berettiges 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. Parallelt hermed nåede IMF i juli 2011 til enighed med Kirgisistans myndigheder til enighed om et treårigt program, der understøttes af et arrangement med en Extended Credit Facility (ECF). Vedtagelsen af afgørelsen om makrofinansiel bistand til Kirgisistan er imidlertid blevet forsinket af uenighed mellem de to lovgivende myndigheder om, hvilken procedure der skal følges ved vedtagelsen af aftalememorandummet (se afsnit 2.3).

I 2012 var den økonomiske vækst i Kirgisistan på blot 0,9 %, dvs. et godt stykke under tidligere prognoser. Årsagen er et brat fald i guldminernes produktion af geologiske årsager. Ses der bort fra guldminedriften, lå væksten i 2012 på 4,8 % med fremstillingsindustrien, byggesektoren og servicesektoren som drivkræfterne, så der er tale om et gradvis opsving efter den kraftige opbremsning i 2009 og 2010, som skyldtes den globale recession og indenlandske politiske og etniske konflikter. Betalingsbalanceunderskuddet voksede til skønsmæssigt 9 % af BNP i 2012, en afspejling af faldende guldeksport og højere oliepriser. Trods en stram pengepolitik nåede inflationen ved udgangen af 2012 op på 7,5 % som følge af de stigende brændstof- og fødevarepriser på verdensmarkedet. Det samlede budgetunderskud faldt til skønsmæssigt 5,3 % af BNP (eksklusive energiinfrastrukturprojekter), først og fremmest takket være en mere intensiv skatteopkrævning. Under ECF-programmet har Kirgisistan hele tiden gjort fremskridt, idet landet har opfyldt alle kvantitative mål pr. ultimo juni 2012 og alle strukturelle benchmark undtagen ét.

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 finansielle 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. I de seneste operationelle vurderinger er der også foretaget en analyse af de gældende procedurer i indkøbsorganerne. I 2012 afsluttede Kommissionen de operationelle vurderinger i Kirgisistan.

Der blev foretaget operationelle vurderinger i Egypten og Jordan i henholdsvis februar og april 2013 med henblik på nye makrofinansielle bistandstransaktioner i disse to lande.

4.2. Efterfølgende evalueringer

I overensstemmelse med EU's finansforordning gennemfører Kommissionen efterfølgende evalueringer af programmer for makrofinansiel bistand for at bedømme bistandens virkninger. Hovedformålene med efterfølgende evalueringer er: (i) at analysere den økonomiske virkning af den makrofinansielle bistand for modtagerlandet, især holdbarheden af stillingen i forhold til udlandet, og (ii) at vurdere merværdien af EU's intervention. Konklusionerne af evalueringerne anvendes til at styrke praksis i forbindelse med forvaltningen af den makrofinansielle bistand.

De to efterfølgende evalueringer af de makrofinansielle bistandstransaktioner til fordel for Libanon og Georgien, som blev iværksat i 2011, blev fuldført i 2012. I 2012 blev der iværksat og fuldført en ny efterfølgende evaluering af den makrofinansielle bistand til fordel for Kosovo[15].

I den efterfølgende evaluering af programmet for makrofinansiel bistand til fordel for Libanon blev det konkluderet, at selv om målet om en makroøkonomisk stabilisering af landet stort set blev nået, havde virkningerne for strukturreformerne været begrænset som følge af den særdeles komplekse og ustabile politiske situation.

Den efterfølgende evaluering af virkningerne af programmet for makrofinansiel bistand til fordel for Georgien førte til den konklusion, at der var opnået betydelige fremskridt inden for budgetudarbejdelse og -gennemførelse, men at der endnu skulle gøres meget inden for intern kontrol, revision samt gennemsigtighed og ansvarlighed generelt.

Konklusionen af den efterfølgende evaluering af programmet for makrofinansiel bistand til fordel for Kosovo var, at den havde ført til to vigtige blivende resultater, nemlig (i) at den havde givet Kosovos myndigheder endnu et redskab til at presse kritisk vigtige

[15] Alle efterfølgende evalueringer er til rådighed på GD ECFIN's websted: http://ec.europa.eu/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm.

reformer igennem på det indrepolitiske plan, og (ii) at den havde øget Kosovos nydannede regerings internationale troværdighed.

Den efterfølgende evaluering af de tre makrofinansielle bistandstransaktioner til fordel for Serbien, Moldova og Armenien, som blev afsluttet for nylig, bliver gennemført i 2013.

5. ANMODNINGER OM BISTAND OG KOMMISSIONENS FREMTIDIGE FORSLAG; BUDGETSITUATION

Planen for makrofinansielle bistandstransaktioner i 2013 rummer følgende: (i) to programmer, som er i gang (Bosnien-Hercegovina og Ukraine); (ii) to programmer, som Kommissionen har fremsat forslag om i 2011, og hvis gennemførelse kan begynde, når afgørelserne herom bliver vedtaget af de to lovgivende myndigheder som forventet (Georgien og Kirgisistan); (iii) indtil videre op til tre nye programmer, som bygger på anmodninger fra nabolande (Egypten, Jordan og Armenien).

Hvad angår gennemførelsen af de eksisterende makrofinansielle bistandstransaktioner bliver den sidste rate under programmet for Bosnien-Herzegovina frigivet senest i november, hvis betingelserne er opfyldt. Under programmet for Ukraine er faktiske udbetalinger, herunder frigivelse af første rate, betinget af, at der bliver indgået en aftale med IMF om en ny finansieringsordning, og at de politiske betingelser i aftalememorandummet bliver overholdt.

Kommissionen planlægger også at påbegynde udbetalingerne under programmerne for makrofinansiel bistand til fordel for Georgien og Kirgisistan i 2013, når de tilsvarende lovgivningsmæssige afgørelser er vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet som forventet. I dag er det planen, at første rate under hvert af programmerne frigives i 2013, og anden rate i 2014. For Georgiens vedkommende er som tidligere nævnt frigivelse af den makrofinansielle bistand kun muligt, hvis Georgien faktisk beslutter at trække på SBA-SCF-arrangementet med IMF; dette arrangement betragtes i øjeblikket som forebyggende.

Som omtalt ovenfor genfremsatte Egypten i november 2012 sin anmodning om makrofinansiel bistand på 500 mio. EUR. Kommissionen overvejer at vedtage et forslag om makrofinansiel bistand, som bliver betinget af enighed mellem IMF og de egyptiske myndigheder om et IMF-program. Den makrofinansielle bistand vil formentlig komme til at bestå af et lån på 450 mio. EUR og gavebistand på 50 mio. EUR. En sådan makrofinansiel bistand vil medvirke til at understøtte Egyptens betalingsbalance og styrke reformindsatsen i en periode, der er præget af en vanskelig politisk omstilling. Afhængigt af tidsplanen for forslaget og vedtagelse af afgørelsen vil første rate af den makrofinansielle bistand kunne udbetales i 2013 og resten i 2014.

I december 2012 anmodede Jordans myndigheder om makrofinansiel bistand i form af lån på op til 200 mio. EUR. Kommissionen har sammen med IMF vurderet Jordans resterende eksterne finansieringsbehov og påtænker at fremsætte et forslag om makrofinansiel bistand på 180 mio. EUR i form af lån i 2013. Også i dette tilfælde kan første rate muligvis udbetales i 2013.

Endvidere kan der forventes en ny transaktion til fordel for Armenien, da Kommissionen i februar 2013 modtog en anmodning fra de armenske myndigheder om makrofinansiel bistand. Den vil følge efter det program for makrofinansiel bistand, der blev fuldført i 2012, og være rettet mod at hjælpe landet med at dække det resterende behov for ekstern finansiering i 2013-2014 og dermed supplere de midler, der stilles til rådighed af IMF under en ny ECF-EFF-finansieringsordning, som er under forberedelse.

Endelig er der blandt forventede makrofinansielle bistandstransaktioner i 2014 et program til fordel for Kosovo, hvis der tydeligt konstateres at være et ikke-opfyldt finansieringsbehov. Efter udløbet af det tidligere program i 2010, vil en ny makrofinansiel bistandstransaktion være i overensstemmelse med det betingede tilsagn om støtte på op til 100 mio. EUR i gavebistand, som EU gav på donorkonferencen om Kosovo i juni 2008.

Nedenstående tabel 1 giver et overblik over forpligtelser og udbetalinger af makrofinansiel bistand i form af gavebistand for 2011, 2012 og 2013 (vejledende). Prognosen for 2013 er af meget midlertidig karakter og vil afhænge af forskellige faktorer, som ligger uden for Kommissionens kontrol. Den række af gavebistandstransaktioner, der påtænkes gennemført for 2013, er stort set forenelige med budgetlofterne for 2013. Hvad angår lån, var det samlede udestående beløb til MFA-långivningstransaktionerne på 545 mio. EUR ved udgangen af 2012. Dette beløb er dækket af garantifonden for aktioner i forhold til tredjelande[16], som fastholdes på 9 % af det udestående beløb. Fonden dækker ikke alene makrofinansiel bistand i form af lån, men også Euratom-lån og EIB-lån til tredjelande, og tilføres midler fra EU-budgettet. For MFA-långivningstransaktionerne i 2013 svarer dette til tilførsel af ca. 72,3 mio. EUR til garantifonden.

[16] Der er yderligere oplysninger i beretningen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om garantier dækket af det almindelige budget (udarbejdes halvårligt).

Table 1: MFA commitments and payments in 2012-2013 in EUR			
	2011	2012	2013 (indicative)
Commitment appropriations for grants in the budget	104.868.567	95.550.000	94.550.000
Commitments, total	393.476	498.316	88.550.000
OAs, PEFA studies, ex-post evaluations	393.476	498.316	550.000
MFA Georgia (proposed)			23.000.000
MFA Kyrgyz Republic (proposed)			15.000.000
MFA Egypt (possible new MFA)			50.000.000
MFA Armenia (possible new MFA)			TBD
Uncommitted budget allocations	104.475.091	95.051.684	n.a.
Payment appropriations for grants in the budget	88.552.647	79.050.000	56.339.890
Payments, total	55.236.767	30.325.812	44.497.057
OAs, PEFA studies, ex-post evaluations	236.767	325.812	497.057
MFA Armenia	35.000.000		
MFA Moldova	20.000.000	30.000.000	
MFA Georgia (proposed, first payment)			11.500.000
MFA Kyrgyz Republic (proposed, first payment)			7.500.000
MFA Egypt (possible, first payment)			25.000.000
MFA Armenia (possible, first payment)			TBD
Unused allocations for grant payments	33.315.880	48.724.188	
Disbursements of MFA loans, total	126.000.000	39.000.000	804.000.000
Armenia	26.000.000	39.000.000	
Serbia	100.000.000		
BiH (active)			100.000.000
Ukraine (active)			360.000.000
MFA Georgia (proposed)			11.500.000
MFA Kyrgyz Republic (proposed)			7.500.000
Other, including Egypt (possible), Jordan (possible), Armenia (TBD)			325.000.000