



Bruxelles, den 16.6.2017
COM(2017) 321 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2016

{SWD(2017) 233 final}

DA

DA

INDHOLD

TOC

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2016

1. INDLEDNING

Makrofinansiell bistand, eller MFA, er et finansielt EU-instrument¹, 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 genoprette den makroøkonomiske og finansielle stabilitet i kandidatlandene og potentielle kandidatlande og i EU's nabolande, mens makroøkonomiske tilpasninger og strukturelle reformer fremmes.

MFA er et instrument til støtte for et lands betalingsbalance, som supplerer og forudsætter, at der sammen med Den Internationale Valutafond (IMF) er lagt et tilpasnings- og reformprogram. Bistanden gives enten i form af lån, hvor Kommissionen låner de nødvendige midler på kapitalmarkederne og derpå udlåner dem til modtagerlandet, eller, under visse omstændigheder, i form af gavebistand finansieret via EU-budgettet.

MFA er betinget af respekt for menneskerettighederne og effektive demokratiske mekanismer i modtagerlandet. Bistanden gives i trancher, der er strengt knyttet til en vellykket gennemførelse af stærke reformforanstaltninger, der sigter mod at genskabe bæredygtighed i modtagerlandets økonomi på lang sigt. På denne måde supplerer MFA EU's normale samarbejdsbistand og bidrager til det bredere mål om at bevare stabilitet og fremme velstand uden for EU.

I 2016 blev der gjort fremskridt med gennemførelsen af eksisterende MFA-programmer for Georgien, Den Kirgisiske Republik, Tunesien og Ukraine, selv om en række udbetalinger måtte forsinkes af årsager uden for EU's kontrol. Desuden udløste den fortsatte vanskelige politiske og økonomiske situation i nogle af naboskabslandene godkendelse af to opfølgende operationer i Tunesien og Jordan samt en ny operation i Moldova foreslået af Kommissionen den 13. januar 2017. Den nye operation i Moldova er medtaget i denne rapport på grund af det omfattende forberedende arbejde udført på operationen i 2016.

Denne årsrapport er udarbejdet i overensstemmelse med de oplysningsforpligtelser, som Kommissionen er pålagt i Rådets afgørelser og Rådets og Europa-Parlamentets fælles afgørelser om MFA-transaktioner. 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.

¹ Retsgrundlaget for makrofinansiell bistand til andre tredjelande end udviklingslande er artikel 212 i TEUF.

2. BAGGRUND

2.1. Udviklingen gennem de seneste par år

I de seneste år er MFA blevet et stadig vigtigere instrument i EU's eksterne værktøjskasse. Faktisk er MFA i en situation med vedvarende makroøkonomisk og politisk ustabilitet i EU's nabolande blevet bredt anerkendt som et effektivt krisehåndteringsinstrument, der gør det muligt for EU at gribe ind på en synlig og fleksibel måde og med en betydelig politisk løftestangseffekt. Dette bekræftes af den stadig højere efterspørgsel efter MFA de seneste otte år og den deraf følgende stigning i MFA-volumener, der er steget fra 1,5 mia. EUR i perioden 2000-2008 til 5,1 mia. EUR siden 2009.

Efter den første stigning i antallet og omfanget af operationer efter den globale økonomiske og finansielle krise i 2008-2009² er der blevet gjort endnu større brug af MFA fra 2013 og frem. De politiske og økonomiske omvæltninger i de arabiske Middelhavspartnerlande har ført til øget efterspørgsel efter MFA siden 2012 med anmodninger om støtte fra Egypten, Jordan og Tunesien. I mellemtiden, i 2014, blev der ydet makrofinansiel bistand i et omfang, som ikke tidligere er set, på grund af konflikten i det østlige Ukraine og den alvorlige forværring af landets økonomiske og finansielle situation. Således blev der mellem 2014 og 2015 stillet et samlet beløb på 3,4 mia. EUR til rådighed for Ukraine under tre MFA-operationer, der repræsenterer den største finansielle bistand nogensinde ydet til et land uden for EU på så kort tid.

2.2. Et bedre fungerende MFA-instrument

Da den geopolitiske og økonomiske ustabilitet i EU's nabolande fortsætter, forventes behovet for makrofinansiel EU-støtte at forblive højt i de kommende år. I denne sammenhæng har Kommissionen som en del af midtvejsevalueringen af den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 foreslået et stærkere instrument for makrofinansiel støtte³. Dette forslag, som Kommissionen fremsatte den 14. september 2016, tager sigte på at øge MFA's årlige udlånskapacitet fra de aktuelle 500 mio. EUR til 2 000 mio. EUR ved at øge hensættelsen til Garantifonden for Aktioner i forhold til Tredjeland⁴.

Desuden har de seneste erfaringer og navnlig det presserende behov for nye MFA-transaktioner i Ukraine i 2014 og 2015 igen understreget behovet for at sikre, at der hurtigt kan mobiliseres et hasteinstrument i form af makrofinansiel bistand som reaktion på krisesituationer. Et af hovedformålene med det forslag til en rammeforordning om generelle bestemmelser for makrofinansiel bistand til tredjelande, som blev forelagt af Kommissionen i 2011, var at fremskynde beslutningstagningen⁵. Men forslaget blev ikke

² Dette resulterede i seks nye MFA-operationer med støtte til Armenien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Moldova, Serbien og Ukraine, der tegnede sig for et samlet beløb på 1,3 mia. EUR.

³ SWD(2016) 299 final.

⁴ Garantifonden for Aktioner i forhold til Tredjeland bærer EU's samlede eksponering for risikoen for manglende tilbagebetaling fra lande, der modtager støtte fra MFA og fra EIB og Euratoms lånetransaktioner uden for EU. Den tilføres 9 % af det samlede udestående beløb under EU-budgettets garanti ved udgangen af hvert år med en forsinkelse på to år. For at opnå en lånekapacitet på 2 000 mio. EUR pr. år kræves en årlig tilføjelse på 135 mio. EUR.

⁵ KOM(2011) 396 endelig af 4.7.2011.

godkendt af Europa-Parlamentet og Rådet og blev efterfølgende trukket tilbage af Kommissionen. Som følge heraf vedtages afgørelser om MFA fortsat efter den almindelige lovgivningsprocedure. Parlamentet og Rådet har gjort bestræbelser på at fremskynde beslutningstagningen efter den almindelige lovgivningsprocedure. Dette var især tilfældet i forbindelse med den sidste MFA-transaktion i Ukraine, som blev vedtaget på lidt over tre måneder i 2015. Imidlertid er margenen for at fremskynde vedtagelsen af MFA-afgørelser efter den almindelige lovgivningsprocedure stadig begrænset.

I sit forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse af 12. februar 2016 om yderligere makrofinansiel støtte til Tunesien indsatte Kommissionen syv tekniske, ikke-landspecifikke ændringer i teksten til dens tidligere forslag. Parlamentet og Rådet accepterede fem af de syv tekniske ændringer, der vedrører følgende fem specifikke aspekter af Kommissionens gennemførelse af MFA-afgørelser:

- den maksimale gennemsnitlige løbetid for MFA-lån
- opfyldelsen af MFA-betingelser
- frigivelsen af MFA-udbetalinger
- beskyttelsen af EU's økonomiske interesser
- operationelle vurderinger.

Ændringerne medfører ikke forandringer i MFA-instrumentets vigtigste karakteristika, men bygger snarere på den erfaring, som Kommissionen har indsamlet, og sigter bredt mod at tilpasse den tekniske formulering af afgørelser med etableret og aftalt praksis for styring af makrofinansielle bistandstransaktioner. Ændringerne har også til hensigt at formulere specifikke bestemmelser mere klart eller på linje med specifikke henstillinger fra Revisionsretten. Drøftelserne med Rådet og Parlamentet har ført til en aftale om at indføre de fem ændringer i afgørelsen om makrofinansiel bistand til Jordan af 14. december 2016⁶, som nu danner grundlag for fremtidige beslutninger om makrofinansiel bistand.

Kommissionen vil derfor fortsætte samarbejdet med Parlamentet og Rådet og overveje, hvordan effektiviteten i den aktuelle beslutningsproces kan forbedres.

3. MAKROFINANSIEL BISTAND I 2016

3.1. Oversigt

Ved udgangen af 2016 var status for gennemførelsen af makrofinansielle bistandsprogrammer følgende:

- **Georgien:** I august 2013 godkendte EU en MFA-transaktion på op til 46 mio. EUR til Georgien⁷ til udbetaling i to lige store trancher på 23 mio. EUR. Udbetalingen af den første tranche fandt sted i 2015: 13 mio. EUR i gavebistand i januar og 10 mio. EUR i lån i april. Udbetalingen af den anden tranche (10 mio.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2016/2371 af 14. december 2016 om yderligere makrofinansiel bistand til Det Hashemitiske Kongerige Jordan (EUT L 352 af 23.12.2016, s. 18).

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 778/2013/EU af 12. august 2013 om yderligere makrofinansiel bistand til Georgien (EUT L 218 af 14.8.2013, s. 15).

EUR i gavebistand og 13 mio. EUR i lån) blev forsinket på grund af manglende fremskridt med gennemførelsen af det program, der blev aftalt med IMF i juli 2014. Med IMF-bestyrelsens godkendelse af et nyt udvidet lånefacilitetsprogram på 285 mio. USD den 12. april 2017 fortsatte Kommissionen med at udbetale anden tranche af den makrofinansielle bistand i maj 2017.

- **Jordan II:** Den 14. december 2016 vedtog Parlamentet og Rådet en afgørelse⁸ om yderligere makrofinansielle bistand til Jordan (MFA II) på op til 200 mio. EUR i form af lån som opfølgning på den transaktion på 180 mio. EUR, der blev gennemført i 2015. Bistanden vil efter planen blive udbetalt i to lige store trancher i løbet af 2017.
- **Den Kirgisiske Republik:** Denne makrofinansielle bistandstransaktion, der blev godkendt i oktober 2013⁹, bestod af 15 mio. EUR i lån og 15 mio. EUR i gavebistand. Transaktionen blev afsluttet i 2016 efter udbetalingen af den anden tranche i to rater: 5 mio. EUR i gavebistand i februar 2016 og 10 mio. EUR i lån i april 2016.
- **Tunesien I og II:** I december 2013 fremlagde Kommissionen et nyt forslag om makrofinansielle bistand til Tunesien (MFA I) på op til 250 mio. EUR i form af lån. Parlamentet og Rådet ændrede forslaget ved at øge bistandsbeløbet til 300 mio. EUR og vedtog afgørelsen i maj 2014¹⁰. Efter udbetalingen af de første to trancher på hver 100 mio. EUR i 2015 forhindrede de tunesiske myndigheders forsinkede gennemførelse af de aftalte politiske foranstaltninger EU i at udbetale den tredje og sidste tranche af programmet i 2016 som oprindeligt planlagt. Den 6. juli 2016 godkendte EU yderligere makrofinansielle bistand til Tunesien på op til 500 mio. EUR i form af lån¹¹. Efter medlemsstaternes godkendelse blev aftalememorandummet og låneaftalen underskrevet den 27. april 2017.
- **Ukraine III:** Dette er den tredje transaktion, der gennemføres i Ukraine siden 2014. Den tegner sig for op til 1,8 mia. EUR i form af lån. Den blev godkendt af Parlamentet og Rådet i april 2015. Sammen med de to transaktioner, der blev gennemført fra maj 2014 til april 2015¹², bragte denne tredje MFA-transaktion det samlede beløb, som EU har stillet til rådighed for Ukraine siden starten på krisen, op på 3,4 mia. EUR. Efter udbetalingen af den første tranche (600 mio. EUR) i juli 2015, var den anden tranche på 600 mio. EUR længe i venteposition på grund af utilstrækkelige fremskridt med gennemførelsen af en række aftalte reformforanstaltninger. Tranchen blev udbetalt i april 2017 som reaktion på de foranstaltninger, som myndighederne havde gennemført ved udgangen af 2016 og

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2016/2371 af 14. december 2016 om yderligere makrofinansielle bistand til Det Hashemitiske Kongerige Jordan (EUT L 352 af 23.12.2016, s. 18).

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1025/2013/EU af 22. oktober 2013 om makrofinansielle bistand til Den Kirgisiske Republik (EUT L 283 af 14.8.2013, s. 1).

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 534/2014/EU af 15. maj 2014 om makrofinansielle bistand til Den Tunesiske Republik (EUT L 151 af 21.5.2014, s. 9).

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2016/1112 af 6. juli 2016 om yderligere makrofinansielle bistand til Tunesien (EUT L 186 af 9.7.2016, s. 1).

¹² Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2015/601 af 15. april 2015 om makrofinansielle bistand til Ukraine (EUT L 100 af 15.4.2015, s. 1).

i starten af 2017 for at adressere nogle udestående problemer, og Ukraines samlet set tilfredsstillende gennemførelse af MFA-programmet. Den tredje tranche på 600 mio. EUR forventes at blive stillet til rådighed i løbet af 2017.

Desuden vedtog Kommissionen på anmodning fra **Republikken Moldova** den 13. januar 2017 et forslag til et MFA-program på op til 100 mio. EUR i bistand til landet, som har stået over for stadig vanskeligere økonomiske og finansielle forhold. EU's foreslåede MFA-program, der forventes vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i midten af 2017, består af 40 mio. EUR i gavebistand og 60 mio. EUR i lån til udbetaling i tre trancher i 2017-2018. Udbetalingen vil være strengt betinget af, at Moldova gør gode fremskridt med IMF-programmet og opfyldelsen af specifikke politiske betingelser, der skal aftales med EU i et aftalememorandum.

3.2. Individuelle foranstaltninger i modtagerlandene i 2016

3.2.1. Georgien

I august 2013 vedtog EU et makrofinansielt bistandsprogram for Georgien på op til 46 mio. EUR, hvoraf halvdelen i gavebistand og halvdelen i lån, der skal udbetales i to lige store trancher. Efter indgåelse af en standbyaftale mellem IMF og Georgien på 154 mio. USD i juli 2014 blev aftalememorandummet, låneaftalen og aftalen om gavebistand underskrevet i december 2014 og, hvor nødvendigt, ratificeret af det georgiske parlament.

Den første MFA-tranche blev udbetalt i januar 2015 (13 mio. EUR i gavebistand) og april 2015 (10 mio. EUR i lån) i anledning af Georgiens gode resultater med gennemførelsen af IMF-programmet. Georgiens myndigheder gennemførte alle relevante politiske foranstaltninger som skitseret i aftalememorandummet for den anden tranche på 10 mio. EUR i gavebistand og 13 mio. EUR i lån, men udbetalingen blev forsinket på grund af problemer med gennemførelsen af IMF-programmet. Den 12. april 2017 godkendte IMF's bestyrelse dog et nyt udvidet lånefacilitetsprogram på 285 USD for Georgien. Derfor har Kommissionen besluttet at fortsætte med udbetalingen af den anden tranche af den makrofinansielle bistand i maj 2017. Myndighederne har også vist interesse for en eventuel opfølgende MFA-transaktion som supplement til IMF.

I 2016 stod Georgien fortsat over for svage ydre forhold, hvilket gennem reduceret eksport og færre pengeoverførsler bidrog til en relativ afdæmpet vækst i BNP på anslået 2,7 %. I denne forbindelse voksede Georgiens budgetunderskud som en afspejling af både svagere indtægter end forventet og udgiftsstigninger før parlamentsvalget i oktober 2016. Larien er faldet kraftigt i de seneste to år, hvor den fra november 2014 til december 2016 har mistet 50 % af sin værdi i forhold til den amerikanske dollar. De eksterne sårbarheder er taget til, og det nuværende betalingsbalanceunderskud anslås at have nået 13,3 % af BNP ved udgangen af 2016 og den eksterne gæld anslås til 108 % af BNP. Med 80 % af den offentlige gæld denomineret i fremmed valuta har lariens depreciering også resulteret i en stigning i den offentlige gældskvote, selv om den offentlige gæld er forblevet stort set uændret i amerikanske dollar. Valutareserverne var forholdsvis stabile på 2,8 mia. USD ultimo december 2016 (op fra 2,7 mia. USD i december 2014), hvilket dækker omkring fire måneder af den forventede import i 2017. Georgiens finansielle

system er fortsat sundt og generelt godt kapitaliseret takket være centralbankens tilsyn og regulering.

3.2.2. Jordan

På grund af den voksende regionale ustabilitet med deraf følgende negative konsekvenser for økonomien anmodede de jordanske myndigheder den 3. marts 2016 om et supplerende makrofinansiel bistandsprogram. På linje med de 2,4 mia. EUR, som Kommissionen afgav løfte om på konferencen "Supporting Syria and the Region" i London den 4. februar 2016, vedtog Kommissionen den 29. juni 2016 et forslag til afgørelse om en yderligere makrofinansiel transaktion til fordel for Jordan på 200 mio. EUR i form af lån. Bistanden forventes udbetalt i to lige store trancher i løbet af 2017. Det nye MFA-program blev godkendt den 14. december 2016 og følger den vellykkede gennemførelse af den første MFA-transaktion på 180 mio. EUR i form af lån, der blev fuldt udbetalt i 2015. Der blev konstateret visse forsinkelser i gennemførelsen af det treårige IMF-program på 723 mil. USD under EFF, der blev godkendt i august 2016, primært på skattereforområdet.

På baggrund af de fortsatte konflikter i Irak og Syrien faldt væksten i Jordans BNP i 2016 til skønsmæssigt 2,1 % mod 2,4 % i 2015. Ledighedsprocenten voksede fra 13,1 % i 2015 til 15,3 % i 2016. Takket være det bratte fald i brændstof- og transportpriser faldt inflationen med 0,8 % i 2016 og fortsatte dermed den negative trend fra 2015.

Trods opbremsning i økonomien skønnes det samlede finanspolitiske underskud at være blevet forbedret til cirka 3,6 % af BNP i 2016 fra 5,4 % i 2015. Jordans offentlige bruttogæld steg i november 2016 til 95,6 % af BNP fra 93,4 % af BNP ved udgangen af 2015. IMF vurderer dog, at dynamikken i den offentlige gæld er bæredygtig, forudsat at landet fortsætter med at levere på yderligere mellemfristede finanspolitiske tilpasninger og støttes af det internationale samfund. Underskuddet på de løbende poster (eksklusive gavebistand) skønnes at være steget til 12,6 % af BNP i 2016 sammenlignet med 12 % af BNP i 2015. I december 2016 udgjorde de internationale nettoreserver i udenlandsk valuta 12,8 mia. dollar, hvilket svarer til 7,2 måneders forventet import.

En fælles erklæring vedtaget af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i forbindelse med afgørelsen om at godkende den anden MFA-transaktion forpligtede Kommissionen til eventuelt at fremsætte forslag om en tredje og større MFA-transaktion efter en vellykket afslutning på den anden transaktion, forudsat at de sædvanlige forudsætninger for denne form for bistand, herunder en opdateret vurdering fra Kommissionen af Jordans eksterne finansieringsbehov, er opfyldt.

3.2.3. Den Kirgisiske Republik

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 et forslag fra Kommissionen i december 2011 om at yde makrofinansiel bistand på op til 30 mio. EUR (15 mio. EUR i lån og 15 mio. EUR i gavebistand). Afgørelsen om makrofinansiel bistand blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet den 22. oktober 2013. Aftalememorandummet og låneaftalen blev underskrevet i slutningen af 2014 og ratificeret af det kirgisiske parlament i februar 2015.

Denne MFA-transaktion var ekstraordinær i den forstand, at Den Kirgisiske Republik ligger uden for det geografiske område, hvor der normalt ydes makrofinansiel bistand. Den kunne dog berettiges af styrken i det prodemokratiske politiske og økonomiske reformtempo i landet og af dets stilling i en region, som har økonomisk og politisk betydning for EU. Den første tranche blev udbetalt i 2015 og bestod af 10 mio. EUR i gavebistand i juni 2015 og 5 mio. EUR i form af lån i oktober 2015. Efter en tilfredsstillende gennemførelse af undersøgelsen af efterlevelsen af betingelserne knyttet til den anden tranche udbetalte Kommissionen gavebistandsdelen (5 mio. EUR) til de kirgisiske myndigheder den 10. februar 2016. Låneandelen (10 mio. EUR) blev udbetalt den 13. april 2016.

Den kirgisiske økonomi har klaret sig forholdsvis godt siden den regionale afmatning, og navnlig siden den økonomiske recession i Rusland startede i 2014. Efter en vækst på 3,6 % i 2014 og 3,5 % i 2015, steg det kirgisiske BNP med 3,8 % i 2016 takket være de solide resultater i landets landbrugs- og servicesektorer. Budgetunderskuddet faldt i 2016 til 4,5 % fra 7,9 % af BNP i 2015 takket være reducerede udgifter og udsættelsen af nogle investeringsprojekter. Virkningen af sammens appreciering i 2016 (13 % i forhold til dollaren) på importpriser og dens delvise afsmittende virkning på priserne på hjemmemarkedet er blevet styrket af en stram pengepolitik og virkningen fra de højere pengetilstrømninger på husholdningernes forbrug. Dette havde en velkommen effekt på inflationen, som faldt til -0,4 % i 2016.

Landets betalingsbalancesituation er dog stadig sårbar, idet den afspejler et strukturelt stort underskud, der skønnes kun at have forbedret sig marginalt fra 10,9 % af BNP i 2015 til 9,6 % i 2016. De samlede internationale reserver var ved udgangen af 2016 på 1,97 mia. USD, svarende til 3,8 måneders forventet import.

3.2.4. Republikken Moldova

Republikken Moldova har befundet sig i en vanskelig situation i de seneste år, økonomisk såvel som politisk. En større bankskandale brød ud i november 2014 og udsatte landet for alvorlige styringsproblemer ledsaget af politisk ustabilitet. Disse forhold førte også til en opbremsning i den økonomiske vækst og suspension af budgetstøtten fra Moldovas internationale partnere.

Moldova blev ramt af recession i 2015 med et fald i BNP på 0,5 %. I 2016 steg BNP med omkring 2 %, især takket være en stigning i landbrugsaktiviteten. Forbrugerprisinflationen var nedadgående og nåede 2,4 % ved udgangen af 2016 fra 13,5 % i 2015.

Regeringen har oplevet et betydeligt finanspolitisk pres på grund af lavere budgetindtægter og afbrydelsen af budgetstøtten fra donorer. Disse faktorer bidrog til stigningen i budgetunderskuddet til 3,2 % af BNP. Som følge af nødlån med statsgaranti udstedt af centralbanken til de tre banker under afvikling i 2015 steg statsgælden til 45,7 % af BNP i 2016. Grundet krisen i finanssektoren faldt de internationale valutaeserver med 35 % mellem september 2014 og februar 2015 til 1,7 mia. USD svarende til 4,3 måneders import. På baggrund af stabiliseringen og genopretningen på valutamarkedet akkumulerede centralbanken frem til december 2016 akkumuleret 2,1 mia. USD i valutaeserver svarende til ca. 5,1 måneders forventet import.

I denne forbindelse nåede myndighederne endelig i juli 2016 frem til en aftale med IMF om et program, som skal støttes af en treårig udvidet kreditfacilitet og et udvidet lånefacilitetsprogram (ECF/EFF) til en værdi på 179 mio. USD. Aftalen blev godkendt af IMF's bestyrelse den 7. november 2016, og den første revision af programmet blev afsluttet den 28. april 2017.

På anmodning fra den moldoviske regering og i forbindelse med den ovennævnte politiske og økonomiske udvikling fremlagde Kommissionen den 13. januar 2017 et forslag for Europa-Parlamentet og Rådet til en afgørelse om makrofinansiel bistand til Republikken Moldova på op til 100 mio. EUR, heraf 60 mio. EUR i form af lån og 40 mio. EUR i gavebistand. Det foreslåede beløb er rimeligt på baggrund af en vurdering af landets behov for ekstern finansiering, størrelsen af IMF-programmet, hensyn til byrdefordeling og råderummet i EU-budgettet. Gavebistanden er berettiget som følge af Moldovas lave økonomiske udviklingsniveau og berettigelse til støtte i form af lempelig finansiering fra IMF og Verdensbanken.

3.2.5. Tunesien

I maj 2016 indgik Tunesien og IMF en udvidet lånefacilitetsaftale på 2,9 mia. USD, der udløber i maj 2020 og sigter mod at støtte landets femårige økonomiske program (2016-2020). Den udvidede lånefacilitetsaftale følger en 24 måneders standbyaftale med IMF på 1,75 mia. USD, som blev godkendt af IMF i juni 2013 og indgået i december 2015. Tunesien har opnået supplerende makrofinansiel bistand fra EU for et beløb på 300 mio. EUR i form af lån. Denne transaktion blev godkendt i maj 2014 og delvist udbetalt (de første to trancher til et samlet beløb på 200 mio. EUR) i løbet af 2015. Udbetalingen af den sidste tranche (100 mio. EUR) i denne transaktion er blevet forsinket som følge af utilstrækkelig gennemførelse af nogle af de aftalte politiske foranstaltninger og vanskeligheder med IMF-programmet. I betragtning af de vedvarende økonomiske vanskeligheder, der blev forværret af terrorangrebene i 2015 og den generelle regionale ustabilitet, godkendte Parlamentet og Rådet den 6. juli 2016 supplerende makrofinansiel bistand til Tunesien på op til 500 mio. EUR i form af lån. Efter afslutningen af forhandlingerne mellem Kommissionen og de tunesiske myndigheder i december 2016, blev aftalememorandummet og lånefacilitetsaftalen underskrevet den 27. april 2017.

Vækstraten for Tunesiens BNP anslås til at have nået 1,1 % i 2016, en lille stigning fra 0,8 % i 2015. Arbejdsløsheden ligger på 15,5 %. Inflationen lå i gennemsnit på omkring 3,7 % i 2016, hvor den faldt fra 5 % i 2015, og den forventes at nå et gennemsnit på 3,9 % i 2017.

Med hensyn til de offentlige finanser anslås det, at det offentlige underskud har nået 6 % af BNP i 2016 (mod de 4,6 %, som er aftalt i IMF-programmet). Dette skyldes en række faktorer, herunder lavere skatteindtægter end forventet, højere gældsbetjeningsomkostninger (delvist drevet af deprecieringen af den tunesiske dinar) og en stigning i de offentlige lønudgifter. Centralregeringens gæld har fortsat sin stigning og nåede i 2016 op på 63 % af BNP mod 55 % i 2015. Desuden skal Tunesien betale en betydeligt større del af sin offentlige gæld i de næste to år.

Trods faldende oliepriser, svagere indenlandsk økonomisk aktivitet og bedre eksportresultater har terrorangrebene negative virkning på turismen bidraget til at fastholde underskuddet på de løbende poster på et uholdbart højt niveau på 9 % af BNP i

2016. Reserverne anslås at ligge tæt på 6,1 mia. USD, hvilket svarer til omkring 4,3 måneders import.

3.2.6. Ukraine

Som reaktion på Ukraines hastigt forværrede økonomiske situation og svage betalingsbalance foreslog Kommissionen i januar 2015 en ny MFA-transaktion på op til 1,8 mia. EUR i form af lån til udbetaling i tre lige store trancher på 600 mio. EUR. Den første tranche af den nye bistand (MFA III) blev udbetalt i juli 2015¹³. Kommissionen udbetalte ingen trancher af sin makrofinansielle bistand i 2016 som følge af de ukrainske myndigheders utilstrækkelige gennemførelse af nogle af de politiske reformer, der er anført i aftalememorandummet. Kommissionen udbetalte imidlertid den anden tranche på 600 mio. EUR i april 2017 som respons på de foranstaltninger, som myndighederne gennemførte i slutningen af 2016 og i starten af 2017 for at adressere nogle udestående spørgsmål, og Ukraines samlet set tilfredsstillende gennemførelse af MFA-programmet. Ukraine kan i princippet stadig få adgang til yderligere 600 mio. EUR fra MFA III. Denne bistand er betinget af Ukraines vellykkede gennemførelse af de politiske foranstaltninger i aftalememorandummet og fortsatte fremskridt med IMF-programmet, en fireårig udvidet lånefacilitet på omkring 17,5 mia. USD, der blev godkendt i marts 2015. Den seneste frigivelse af en tranche (1 mia. USD) under IMF-programmet fandt sted i april 2017 og bragte dermed de samlede udbetalinger op på 8,5 mia. USD siden 2015.

I 2016 stabiliseredes Ukraines økonomi. Dette blev opnået gennem en stærk politisk respons designet til at løse langvarige ubalancer og en igangværende international finansiel og teknisk støtte, der bidrog til at løse tillidskrisen. Som et resultat heraf voksede økonomien reelt for første gang i fire år. Væksten i BNP udgjorde 2,3 % takket være den øgede efterspørgsel i husholdningerne og et opsving i investeringsaktiviteten.

Den økonomiske stabilisering afspejlede sig også i en kraftigt aftagende inflation (ned til 12,4 % ved slutningen af 2016 fra 43,4 % ved slutningen af 2015) og reduceret volatilitet på valutamarkedet. Som følge af den forsigtige finanspolitik udgjorde det konsoliderede offentlige underskud 2,3 % af BNP i 2016 og lå dermed langt under det oprindelige mål på 3,7 %. Finanspolitisk konsolidering kombineret med afskaffelsen af driftsunderskuddet i virksomheden Naftogaz spillede en vigtig rolle for den begrænsede stigning i gældskvoten, der lå på 81,0 % ved udgangen af 2016, dvs. lidt over de 79,1 % det foregående år. Dette blev opnået på trods af omkostningerne i forbindelse med en nationalisering af PrivatBank, den største kommercielle långiver.

Den øgede investeringsaktivitet i 2016 bidrog til en forøgelse af underskuddet på de løbende poster til 4,1 % af BNP. En anden faktor var de svage eksportresultater som følge af lave råvarepriser og yderligere handelshindringer fra Ruslands side i form af et forbud mod transitforsendelser til Centralasien. Betalingsbalanceunderskuddet forblev imidlertid under sit højdepunkt på 8,7 % af BNP i 2013 og var fuldt dækket af kapitaltilstrømning. Mens den internationale finansielle bistand lå under forventningerne i 2016, fortsatte den med at understøtte de internationale reserver, som ved udgangen af

¹³ Forslaget fulgte efter to MFA-programmer (MFA I og MFA II) med en samlet værdi på 1,61 mia. EUR, der blev gennemført i 2014 og starten af 2015.

2016 beløb sig til 15,5 mia. USD, svarende til 3,5 måneders forventet import det følgende år.

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 operationelle vurderinger med bistand fra eksterne konsulenter for at få rimelig sikkerhed for de administrative procedurers og finansielle kredsløbs funktionsmåde i modtagerlandene.

De operationelle vurderinger har fokus på systemerne til forvaltning af de offentlige finanser – navnlig procedurerne i og organisationen af finansministerierne og centralbankerne – og mere specifikt på forvaltningen af konti, hvortil der overføres EU-midler. Der lægges desuden særlig vægt på, hvordan de eksterne revisionsinstitutioner fungerer, deres uafhængighed og arbejdsprogrammer samt effektiviteten i deres kontrolforanstaltninger. Procedurerne i forbindelse med offentlige indkøb på centralt plan undersøges også.

I 2016 gennemførte Kommissionen en operationel evaluering af Moldova og Jordan forud for de nye MFA-transaktioner i disse lande. Disse evalueringer blev afsluttet i hhv. februar og september 2016. Begge konkluderede, at procedurerne i de to lande gav tilstrækkelige garantier til at gå videre med de påtænkte MFA-transaktioner.

4.2. Efterfølgende evalueringer

I overensstemmelse med EU's finansforordning gennemfører Kommissionen efterfølgende evalueringer¹⁴ af MFA-programmer for at bedømme bistandens virkninger. De vigtigste mål er:

- i. at analysere virkningen for modtagerlandets økonomi og navnlig for bæredygtigheden af landets stilling over for udlandet;
- ii. at vurdere merværdien af EU's intervention.

De efterfølgende evalueringer af MFA I- og MFA II-transaktionerne til fordel for Ukraine og MFA I-transaktionen til fordel for Jordan blev lanceret i slutningen af 2016 og forventes afsluttet i 2017.

5. ANMODNINGER OM BISTAND OG KOMMISSIONENS FREMTIDIGE FORSLAG – BUDGETSITUATION

Planen for MFA-transaktioner i 2017 er som følger:

¹⁴ Alle efterfølgende evalueringer er tilgængelige på GD ECFIN's websted: http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm.

- i. gennemførelse af igangværende MFA-transaktioner som beskrevet ovenfor. Disse omfatter udbetalingen af de sidste trancher til Georgien og Tunesien I, de sidste to trancher af den tredje transaktion til fordel for Ukraine og alle trancher af de opfølgende transaktioner til fordel for Tunesien og Jordan
- ii. godkendelse og gennemførelse af Moldova-transaktionen med forventet udbetaling af de første to trancher af bistanden
- iii. godkendelse af potentielle nye programmer baseret på anmodninger modtaget til dato fra Armenien, Georgien og Egypten og mulig opfølgning på Jordan-transaktionen.

Ovennævnte program for MFA-transaktioner i 2017 vil øge de årlige MFA-udbetalinger til 1,9 mia. EUR. Dette afspejler MFA-instruments stadig stigende vægt og relevans, men skyldes også delvist udskydelsen af en række udbetalinger, der skulle have fundet sted i 2016. Denne ændring af udbetalingstidspunkter skyldes forskellige årsager, primært de nationale myndigheders forsinkelse med opfyldelsen af de aftalte politiske foranstaltninger, forsinkelser i forhandlingerne om et aftalememorandum eller vanskeligheder med det relevante IMF-program.

Tabellen nedenfor giver et overblik over forpligtelser og betalinger vedrørende makrofinansiel gavebistand for 2015, 2016 og (foreløbigt) for 2017. Prognosen for 2017 er foreløbig og omfatter kun de MFA-transaktioner, som allerede er blevet godkendt af Parlamentet og Rådet eller foreslået af Kommissionen.

Ud over de MFA-transaktioner, som er igangværende eller under udarbejdelse, har EU også modtaget anmodninger om makrofinansiel bistand fra Armenien, Georgien og Egypten:

- I februar 2014 modtog Kommissionen en anmodning om makrofinansiel bistand fra **Armenien**. Landets betalingsbalancesituation blev imidlertid ikke betragtet som tilstrækkelig kritisk til at berettige til et forslag fra Kommissionen om makrofinansiel bistand trods godkendelsen af en finansieringsaftale med IMF. Ikke desto mindre fortsætter Kommissionen med at overvåge den økonomiske og finansielle situation i Armenien. Da IMF's EFF-program udløber i 2017, vil enhver fornyet behandling også afhænge af lanceringen af en ny IMF-plan.
- I februar 2017 tilkædede de georgiske myndigheder interesse for en opfølgende MFA-transaktion. Eftersom det nye IMF-program er blevet godkendt af bestyrelsen, er Kommissionen åben for overvejelser om en efterfølgende MFA-transaktion til fordel for **Georgien** baseret på landets eksterne finansieringsbehov.
- I november 2012 fremsatte **Egypten** en ny anmodning om makrofinansiel bistand på i alt 500 mio. EUR; Kommissionen overvejede at fremsætte et forslag om et eventuelt lån på 450 mio. EUR og gavebistand på 50 mio. EUR. Forslaget om makrofinansiel bistand er imidlertid sat i bero i afventning af en IMF-program for Egypten og på grund af den politiske udvikling i landet siden juli 2013. I november 2016 godkendte IMF's bestyrelse et treårigt program på godt 12 mia. USD under EFF. I programmets første år blev finansieringsunderskuddet dækket

med bidrag fra IMF og andre multilaterale og bilaterale donorer. Dog kan det, hvis der er resterende finansieringsbehov, ikke udelukkes, at EU vil modtage anmodning om en MFA-transaktion til fordel for Egypten.

Forpligtelser og udbetalinger af MFA-gavebistand, udbetalinger af MFA-lån 2015-2017 (EUR)

	2015	2016	2017 (foreløbig)
Forpligtelsesbevillinger til gavebistand i budgettet	77 995 000	79 669 000	45 828 000
Operationelle vurderinger, PEFA-undersøgelser og efterfølgende evalueringer MFA Den Kirgisiske Republik (afgørelse vedtaget)	62 900	331 822	400 000
MFA Georgien (afgørelse vedtaget)			
MFA Moldova (forslag vedtaget)*			40 000 000
Andre mulige MFA-transaktioner			Endnu ikke fastsat
Forpligtelser, i alt	62 900	331 822	40 400 000
Uudnyttede budgettildelinger	77 932 100	79 337 178	5 428 000
Betalingsbevillinger til gavebistand i budgettet	74 218 061	79 669 000	45 828 000
Operationelle vurderinger, PEFA-undersøgelser og efterfølgende evalueringer MFA Den Kirgisiske Republik (afgørelse vedtaget)	29 806	131 195	260 736
MFA Georgien (afgørelse vedtaget)	10 000 000	5 000 000	
MFA Moldova (forslag vedtaget)*	13 000 000		10 000 000
Andre mulige MFA-transaktioner			20 000 000
Udbetalinger i alt	23 029 806	5 131 195	30 260 736
Uudnyttede bevillinger til gavebistand	51 188 255	74 537 805	15 567 264
Udbetalinger af MFA-lån	-	-	-
MFA Ukraine I (afgørelse vedtaget)	250 000 000		
MFA Ukraine II (afgørelse vedtaget)			
MFA Georgien (afgørelse vedtaget)	10 000 000		13 000 000
MFA Jordan I (afgørelse vedtaget)	180 000 000		
MFA Tunesien I (afgørelse vedtaget)	200 000 000		100 000 000
MFA Den Kirgisiske Republik (afgørelse vedtaget)	5 000 000	10 000 000	
MFA Ukraine III (afgørelse vedtaget)	600 000 000		1 200 000 000
MFA Tunesien II (afgørelse vedtaget)			350 000 000
MFA Jordan II (afgørelse vedtaget)			200 000 000
MFA Moldova (forslag vedtaget)*			40 000 000
Andre mulige MFA-transaktioner			Endnu ikke fastsat

Udbetalinger af MFA-lån, i alt	1245 000 000	10 000 000	1903 000 000
---------------------------------------	---------------------	-------------------	---------------------

* Denne transaktion forventes godkendt i 2017. Kun to ud af tre trancher er forfaldne til udbetaling i 2017. Udbetaling af den sidste tranche er planlagt til 2018.