



Bruxelles, den 29.6.2018  
COM(2018) 511 final

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

**om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2017**

{SWD(2018) 361 final}

**DA**

**DA**

## INDHOLD

<b>1</b>	<b>INDLEDNING</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>MAKROFINANSIELLE BISTANDSTRANSAKTIONER I 2017</b> .....	<b>3</b>
2.1	Oversigt .....	3
2.2	Individuelle makrofinansielle bistandstransaktioner i modtagerlandene i 2017 .....	4
2.2.1	<i>Georgien</i> .....	4
2.2.2	<i>Jordan</i> .....	5
2.2.3	<i>Republikken Moldova</i> .....	6
2.2.4	<i>Tunesien</i> .....	7
2.2.5	<i>Ukraine</i> .....	8
2.3	Oversigt over de reformer, der støttes af makrofinansielle bistandstransaktioner .....	9
<b>3</b>	<b>SIKRING AF, AT DEN MAKROFINANSIELLE BISTAND ANVENDES KORREKT: OPERATIONELLE VURDERINGER OG EFTERFØLGENDE EVALUERINGER SAMT REVISIONER</b> .....	<b>9</b>
3.1	Operationelle vurderinger.....	9
3.2	Efterfølgende evalueringer .....	10
3.3	Revisioner.....	10
<b>4</b>	<b>GENEREL UDVIKLING, DER ER KNYTTET TIL INSTRUMENTET FOR MAKROFINANSIEL BISTAND</b> .....	<b>11</b>
4.1	Instrumentet for makrofinansiell bistands funktion.....	11
4.2	Den fremtidige udvikling: makrofinansiell bistand i den næste flerårige finansielle ramme 12	
<b>5</b>	<b>NYE ANMODNINGER OM BISTAND OG KOMMISSIONENS FREMTIDIGE FORSLAG – BUDGETSITUATION</b> .....	<b>13</b>

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

## om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2017

### 1 INDLEDNING

Makrofinansiell bistand, eller MFA, er et finansielt EU-instrument<sup>1</sup>, der er udformet med henblik på at dække ekstraordinære 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 naboskab, og samtidig fremme makroøkonomiske tilpasninger og strukturreformer. Bistanden gives enten i form af lån, til hvilke Kommissionen låner de nødvendige midler på kapitalmarkederne og dernæst udlåner dem til modtagerlandet, eller, under visse omstændigheder, i form af gavebistand finansieret via EU-budgettet.

Den makrofinansielle bistand supplerer og forudsætter, at der sammen med Den Internationale Valutafond (IMF) er indgået aftale om et tilpasnings- og reformprogram. Den makrofinansielle bistand er ligeledes betinget af respekt for menneskerettighederne og effektive, demokratiske mekanismer i modtagerlandet. Den ydes i trancher, der er strengt knyttet til en vellykket gennemførelse af stærke reformforanstaltninger, der sigter mod at genskabe langsigtet bæredygtighed i modtagerlandets økonomi. På den måde supplerer den makrofinansielle bistand EU's normale samarbejdsbistand og bidrager til det bredere mål om at bevare stabilitet og fremme velstand uden for EU. I en situation med vedvarende makroøkonomisk og politisk ustabilitet i EU's naboskabslande er makrofinansiell bistand blevet bredt anerkendt som et effektivt krisehåndteringsinstrument, der gør det muligt for EU at gribe ind på en synlig og fleksibel måde og med betydelig politisk indflydelse.

I løbet af de sidste ni år er MFA-beløbene steget fra 1,5 mia. EUR i forpligtelser for perioden 2000-2008 til 5,2 mia. EUR siden 2009. De politiske og økonomiske omvæltninger i de arabiske partnerlande i Middelhavsområdet har ført til en øget efterspørgsel efter makrofinansiell bistand siden 2012 og gennemførelse af transaktioner i Jordan og Tunesien. I mellemtiden blev der i 2014 ydet makrofinansiell bistand i et hidtil uset omfang 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 inden for rammerne af tre makrofinansielle bistandstransaktioner. Dette udgør den største finansielle bistand, der nogensinde er ydet til et tredjeland inden for en så kort periode.

For at afhjælpe regionens vedvarende geopolitiske og økonomiske ustabilitet er den maksimale udlånskapacitet for makrofinansielle bistandslån øget fra 0,5 mia. EUR til 2 mia. EUR om året for den resterende del af den flerårige finansielle ramme for 2014-2020.

Denne årsrapport er udarbejdet i overensstemmelse med de oplysningsforpligtelser, som Kommissionen er pålagt i Rådets afgørelser og Rådets og Europa-Parlamentets fælles afgørelser om makrofinansielle bistandstransaktioner. Den ledsages af et

---

<sup>1</sup> Retsgrundlaget for makrofinansiell bistand til andre tredjelande end udviklingslande er artikel 212 i traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som indeholder en mere detaljeret analyse af den makroøkonomiske kontekst og gennemførelsen af de individuelle makrofinansielle bistandstransaktioner.

## 2 MAKROFINANSIELLE BISTANDSTRANSAKTIONER I 2017

### 2.1 Oversigt

2017 var kendetegnet ved gennemførelsen af makrofinansielle bistandstransaktioner i Georgien og Tunesien, som var blevet forsinket af årsager, der lå uden for EU's kontrol, og ved fremskridt med gennemførelsen af de nye makrofinansielle bistandsprogrammer i Jordan og Tunesien, der blev godkendt i 2016. I september 2017 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet en afgørelse om at yde makrofinansiell bistand til Moldova, og Kommissionen foreslog en ny transaktion i Georgien. Endelig udløb det tredje makrofinansielle bistandsprogram i Ukraine i januar 2018, uden at den sidste tranche blev udbetalt, fordi fremskridt med gennemførelsen af de aftalte strukturreformer var utilstrækkelige.

I 2017 var status for gennemførelse af makrofinansielle bistandsprogrammer som følger:

- **MFA II til Georgien:** I august 2013 vedtog EU en makrofinansiell bistandstransaktion for Georgien på op til 46 mio. EUR<sup>2</sup>, der skal udbetales i to lige store trancher af 23 mio. EUR (10 mio. EUR i gavebistand og 13 mio. EUR i lån). Den første tranche blev udbetalt i 2015. Den anden tranche blev forsinket på grund af manglende fremskridt under det program, der er aftalt med Den Internationale Valutafond, og den blev udbetalt i maj 2017.
- **MFA II til Jordan:** Den 14. december 2016 vedtog medlovgiverne en afgørelse<sup>3</sup> om at yde Jordan yderligere makrofinansiell bistand (MFA II) på op til 200 mio. EUR udelukkende i form af lån, der følger den første transaktion på 180 mio. EUR, der blev fuldt udbetalt i 2015. Aftalememorandummet (MOU) mellem EU og Jordan blev underskrevet den 19. september 2017. Bistanden bliver udbetalt i to trancher, den første tranche på 100 mio. EUR blev udbetalt i oktober 2017, og den anden tranche forventes udbetalt i andet kvartal af 2018.
- **MFA til Moldova:** Den 13. september 2017 vedtog medlovgiverne en afgørelse om at give Moldova makrofinansiell bistand på op til 100 mio. EUR, heraf op til 40 mio. EUR i form af gavebistand og op til 60 mio. EUR i form af lån. Aftalememorandummet mellem EU og Moldova blev underskrevet den 24. november 2017. Bistanden udbetales i tre trancher.
- **MFA I og II til Tunesien:** Det første makrofinansielle bistandsprogram på 300 mio. EUR blev vedtaget i maj 2014<sup>4</sup> og udbetalt i tre trancher fra 2015 til 2017. Den 6. juli 2016 vedtog EU en yderligere makrofinansiell bistand til Tunesien på op til 500 mio. EUR i form af lån<sup>5</sup>, der skal udbetales i tre trancher. Den første tranche af MFA II-programmet på 200 mio. EUR blev udbetalt den 25. oktober

---

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 778/2013/EU af 12. august 2013 om yderligere makrofinansiell bistand til Georgien (EUT L 218 af 14.8.2013, s. 15).

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2016/2371 af 14. december 2016 om yderligere makroøkonomisk bistand til Det Hashemitiske Kongerige Jordan (EUT L 352 af 23.12.2016, s. 18).

<sup>4</sup> Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 534/2014/EU af 15. maj 2014 om makrofinansiell bistand til Den Tunesiske Republik (EUT L 151 af 21.5.2014, s. 9).

<sup>5</sup> Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2016/1112 af 6. juli 2016 om makrofinansiell bistand til Tunesien (EUT L 186 af 9.7.2016, s. 1).

2017, og de resterende to trancher forventes at blive stillet til rådighed i løbet af 2018.

- **MFA III til Ukraine:** I april 2015 godkendte medlovgiverne en tredje transaktion på op til 1,8 mia. EUR i form af lån. Sammen med de to transaktioner, der blev gennemført mellem maj 2014 og april 2015<sup>6</sup> er der siden starten af krisen i alt blevet stillet 3,4 mia. EUR i makrofinansiel bistand til rådighed. Efter udbetalingen af første tranche (600 mio. EUR) i juli 2015 blev anden tranche på 600 mio. EUR udbetalt i april 2017 som reaktion på de foranstaltninger, som myndighederne vedtog ved udgangen af 2016 og i begyndelsen af 2017. En række politiske forpligtelser, der var knyttet til den tredje og sidste tranche på 600 mio. EUR, og som bl.a. omfattede bekæmpelse af korrupsion, var ikke blevet gennemført, da rådighedsperioden for bistanden udløb i januar 2018. Derfor kunne Kommissionen ikke udbetale den sidste tranche under MFA III, og tranchen blev officielt annulleret den 17. januar 2018.

Der blev i alt udbetalt 1,01 mia. EUR i 2017. Bilag 1A og 1B indeholder flere oplysninger om status for de faktiske udbetalinger efter land og region pr. ultimo december 2017.

Derudover er to nye makrofinansielle bistandsprogrammer under udarbejdelse:

- **MFA III til Georgien:** Efter anmodning fra Georgiens regering vedtog Kommissionen den 29. september 2017 et forslag til et nyt makrofinansielt bistandsprogram på op til 45 mio. EUR. Den foreslåede makrofinansielle bistand, som blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i april 2018, består af 35 mio. EUR i form af lån og 10 mio. EUR i form af gavebistand og skal udbetales i to trancher i 2018.
- **MFA IV til Ukraine:** Den 29. november 2017 modtog Kommissionen en officiel anmodning om en yderligere makrofinansiel bistandstransaktion til Ukraine. Den 9. marts 2018 fremlagde Kommissionen et forslag om at yde yderligere 1 mia. EUR i makrofinansiel bistand til Ukraine i form af lån, der skal udbetales i to trancher i 2018-2019.

## 2.2 Individuelle makrofinansielle bistandstransaktioner i modtagerlandene i 2017

### 2.2.1 Georgien

Georgias makroøkonomiske udsigter er fortsat sårbare. Trods en stigning i væksten i BNP i 2017 står økonomien over for risici, der skyldes eksterne ubalancer (navnlig at et stort underskud på de løbende poster og en betydelig udlandsgæld), og at de internationale reserver er under et passende niveau.

Georgiens BNP steg med 4,8 % fra januar til november 2017 og forventes at være steget med mere end 4 % for hele 2017. Stigningen skyldes et opsving i både den eksterne og interne efterspørgsel og flere investeringer. Væksten, der sidste år steg hurtigere end forventet, kommer efter to års nedgang, der er en følge af udefra kommende chok, navnlig den økonomiske afmatning i regionen. Disse ekstra gode resultater som følge af den økonomiske vækst, der var kraftigere end forventet, anses for at have gjort det muligt

---

<sup>6</sup> Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2015/601 af 15. april 2015 om makrofinansiel bistand til Ukraine (EUT L 100 af 15.4.2015, s. 1).

at nedbringe det offentlige underskud til 3,5 % af BNP i 2017 sammenlignet med 4,1 % i 2016. Det forventes, at Georgiens statsgæld i 2017 er faldet til omkring 42 % af BNP (sammenlignet med 45 % i 2016). Georgiens betalingsbalance er imidlertid stadig sårbar som følge af et stort underskud på de løbende poster (der forventes at være på ca. 10 % i 2017) og stor udlandsgæld (der forventes at være på 107 % i 2017). Georgiens internationale reserver har siden 2011 generelt i absolutte tal ligget stabilt på 3,0 mia. USD ved udgangen af 2017 (ca. tre måneders importdækningsgrad). Der er dog behov for, at de stiger, og de er i øjeblikket under det niveau, som Den Internationale Valutafond anser for tilstrækkeligt.

I denne forbindelse indgik Georgien og Den Internationale Valutafond en udvidet treårig (2017-2020) aftale som led i den udvidede kreditfacilitet på 285 mio. USD i april 2017. Efter den første revision af programmet i oktober 2017 bekræftede Den Internationale Valutafond, at der er gode fremskridt med programmet, og at Georgien opfylder alle relevante mål. Den anden revision af Georgiens IMF-støttede program er planlagt til april 2018.

Den første og anden makrofinansielle bistandstransaktion for Georgien blev ydet ved den internationale donorkonference i Bruxelles i oktober 2008 efter Georgiens militære konflikt med Rusland i august 2008. Den anden transaktion på 46 mio. EUR, hvoraf halvdelen var i form af gavebistand og halvdelen i form af lån, blev udbetalt i perioden 2015-2017, og den sidste tranche blev udbetalt i maj 2017.

Efter den anden makrofinansielle bistandstransaktion var gennemført, anmodede Georgiens regering i juni 2017 om yderligere makrofinansiell bistand fra EU. Kommissionen forelagde i september 2017 et forslag for Europa-Parlamentet og Rådet om makrofinansiell bistand på op til 45 mio. EUR, hvoraf 35 mio. EUR skulle være i form af lån og 10 mio. EUR i form af gavebistand. Efter Europa-Parlamentets og Rådets vedtagelse af afgørelsen og undertegnelsen af aftalememorandummet er det hensigten, at den makrofinansielle bistand til Georgien skal udbetales i to trancher i 2018.

### 2.2.2 *Jordan*

Jordans økonomi lider fortsat under konsekvenserne af krisen i Syrien og Irak: blokerede handelsruter, færre direkte udenlandske investeringer og lavere eksterne indtægter har bremset væksten og tynget Jordans budgetstilling og stillingen over for udlandet. Derudover har konflikten i Syrien forårsaget en indstrømning af ca. 1.3 syriske flygtninge til Jordan, hvilket har øget presset på Jordans budgetstilling, offentlige tjenester og infrastruktur.

I 2017 var væksten fortsat lav (omkring 2,2 %), og arbejdsløsheden steg til 18,5 % i tredje kvartal af 2017 fra 15,3 % i 2016. Det samlede budgetunderskud (inklusive gavebistand) faldt til 2,6 % af BNP, understøttet af de finanspolitiske foranstaltninger på 1,5 % af BNP, som myndighederne vedtog i begyndelsen af 2017. På trods af fremskridtene er budgetstillingen fortsat afhængig af udenlandsk gavebistand, som i 2017 beløb sig til 2,9 % af BNP. Selv om underskuddet på betalingsbalancens løbende poster er blevet bedre de senere år, er det fortsat meget stort (ca. 11,7 % af BNP i 2017), når udenlandsk gavebistand ikke medregnes.

Den 24. august 2016 godkendte Den Internationale Valutafonds bestyrelse en treårig udvidet finansieringsfacilitet på 723 mio. USD (150 % af kvoten), et betydeligt lavere beløb end det på 2 mia. USD (eller 800 % af kvoten) i den treårige standbyaftale, som blev indgået i august i 2015. Den første revision af IMF-programmet blev gennemført i juni 2017. Den anden revision af programmet var oprindeligt planlagt til september 2017,

men er endnu ikke afsluttet på grund af udskudte drøftelser om opfyldelsen af visse betingelser stillet af Den Internationale Valutafond.

Den 14. december 2016 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet desuden en afgørelse om et andet program om makrofinansiel bistand (MFA-II) på 200 mio. EUR i form af lån. MFA-II-programmet, der er i tillæg til de 180 mio. EUR under MFA-I, som blev udbetalt i 2015, vil hjælpe Jordan med at dække de øgede behov for ekstern og skattemæssig finansiering, som i vid udstrækning hænger sammen med den regionale ustabilitet, herunder tilstedeværelsen af et stort antal syriske flygtninge i Jordan.

Aftalememorandummet og finansieringsfacilitetsaftalen under MFA-II blev underskrevet den 19. september 2017. Aftalememorandummet indeholder et ambitiøst reformprogram, der er knyttet til hver af de to trancher, der skal udbetales inden for rammerne af den makrofinansielle bistand. De områder, der er underlagt betingelser, omfatter reformer for at: i) gøre skattesystemet mere gennemsigtigt og forbedre skatteopkrævningen ii) styrke offentlig finansiel forvaltning, det sociale sikkerhedsnet og arbejdsmarkedet iii) lette investeringer og handel og iv) forbedre ydeevnen i vandsektoren.

Kommissionen frigav den første tranche på 100 mio. EUR den 25. oktober 2017. Det har ikke været muligt at udbetale anden tranche på grund af utilstrækkelige fremskridt med fire politiske foranstaltninger (vedrørende lov indkomstskat, skattefritagelser, offentlige indkøb og lov om revisionsagentur).

### 2.2.3 *Republikken Moldova*

I november 2014 brød en omfattende en større bankskandale, der 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 og en svækkelse af landets budgetstilling og betalingsbalance. Moldovas BNP faldt med 0,5 % i 2015, og der var først i 2016 en økonomisk vækst på 4,1 %. Det forventes, at økonomien i 2017-2019 vil fastholde et niveau på mellem 3,5 og 4,0 %, understøttet af forbrug og finanspolitiske tiltag. Inflationspresset er kommet under kontrol, og den årlige inflation forventes at forblive stabil på 6,5 % i 2017, før den falder til 4,4 % i 2018. Bedre efterspørgsel fra udlandet og bedre priser bidrog til øget eksport. En tilbagevenden til højere importpriser på råvarer og genopretning af den indenlandske efterspørgsel resulterede i 2017 i en forværring af underskuddet på de løbende poster, der svarede til 6 % af BNP. I 2017 var der tegn på forbedring af lønoverførsler sammenlignet med 2016. Den finansielle stabilitet er blevet fastholdt. Der er iværksat omfattende tiltag for at rense sektoren, herunder tiltag for at forbedre aktionærgennemsigtigheden og bankdiagnoser.

I kølvandet på krisen i 2014 anmodede Moldova om støtte fra Den Internationale Valutafond, og den treårige udvidede kreditfacilitet og finansieringsfacilitet på 183 mio. USD blev godkendt af Den Internationale Valutafond i november 2016. Efter gennemførelsen af den anden revision af programmet i december 2017 bekræftede Den Internationale Valutafond, at programmet stort set forløber som planlagt.

Moldovas regering gentog sin anmodning om en ny makrofinansiel bistand fra EU igen i marts 2016. Den 13. januar 2017 foreslog Kommissionen makrofinansiel bistand til Moldova på op til 100 mio. EUR, hvoraf 60 mio. EUR skulle være i form af lån og 40 mio. EUR i form af gavebistand. Den 13. september 2017 underskrev Europa-Parlamentet og Rådet afgørelsen om at forlænge den makrofinansielle bistand til Moldova. Formålet med bistanden er at hjælpe Moldova med at dække en del af landets resterende behov for ekstern finansiering og reducere landets betalingsbalance samt finanspolitiske sårbarheder over de kommende to år.

Den 24. november 2017 blev aftalememorandummet, finansieringsfacilitetsaftalen og aftalerne om gavebistand indgået med Moldovas myndigheder. Moldova meddelte, at det den 18. januar 2018 havde overholdt de nationale procedurer for ikrafttrædelsen af de tre aftaler. Aftalememorandummet indeholder et ambitiøst reformprogram, der er knyttet til hver af de tre trancher, der skal udbetales inden for rammerne af den makrofinansielle bistand. De foreslåede betingelser omfatter: i) reformer, der skal styrke styringen i finanssektoren, forvaltningen af de offentlige finanser og bekæmpelsen af korruption og hvidvaskning af penge ii) reform af energisektoren og iii) vedtagelse af foranstaltninger til styrkelse af det sociale sikkerhedsnet, forbedring af investeringsklimaet og støtte til gennemførelsen af den vidtgående og brede frihandelsaftale.

#### 2.2.4 Tunesien

Siden revolutionen i 2011 har Tunesien oplevet en økonomisk afmatning og stadig mere alvorlige problemer med betalingsbalancen. Årsagen har været den nødvendige gentilpasning af økonomien efter ændringen af regimet og en række terrorangreb i 2015, som i høj grad påvirkede nogle af landets vigtigste sektorer (f.eks. turisme og transport). I 2017 viste Tunesiens økonomi visse tegn på genopretning med en anslået vækst i BNP på ca. 2 % efter to år med næsten ingen vækst (0,8 % i 2015 og 1,1 % i 2016). Inflationen steg i løbet af året og nåede ved udgangen af året op på over 6 % sammenlignet med 4,2 % ved udgangen af 2016. De offentlige finanser var blevet forværret i løbet af årene, navnlig på grund af højere udgifter (især lønninger), som ikke i tilstrækkelig grad er opvejet af at tilskynde til højere indtægter fra de skattereformforanstaltninger, der blev gennemført siden 2016. Det offentlige underskud skønnes at være over 6 % af BNP i 2017, og det forventes, at gælden ved årets udgang er nået op på 70 %. Stillingen over for udlandet er også blevet forværret for nylig, underskuddet på de løbende poster nærmer sig 10 % af BNP, hvilket ved udgangen af 2017 havde drænet reserverne til ca. 90 dages import, og den samlede gæld over for udlandet er på ca. 70 % af BNP.

Tunesien indgik den første standbyaftale med Den Internationale Valutafond i juni 2013 på 1,75 mia. USD. Aftalen udløb i december 2015. I maj 2016 blev der indledt et andet IMF-program som led i den udvidede finansieringsfacilitet på 2,9 mia. USD over 48 måneder. På grund af visse forsinkelser i gennemførelsen af reformen er der til dato kun udbetalt to trancher fra den udvidede finansieringsfacilitet (på ca. 320 mio. USD hver), én da programmet blev iværksat, og én da den første revision blev afsluttet i juni 2017. Den anden revision sluttede med en aftale på personaleniveau i december 2017, som blev godkendt af bestyrelsen den 23. marts 2018.

Den første makrofinansielle bistandstransaktion (MFA-I) på 300 mio. EUR, der blev godkendt af medlovgiverne i maj 2014, blev iværksat i marts 2015, og den sidste udbetaling blev foretaget i juli 2017. I mellemtiden anmodede de tunesiske myndigheder efter terrorangrebene i 2015 og forværringen af krisen om en yderligere makrofinansiell bistandstransaktion (MFA-II) i august samme år. Den blev godkendt af medlovgiverne i juli 2016. MFA-II-transaktionen består af et lån på 500 mio. EUR, der skal udbetales i tre trancher af 200 mio. EUR, 150 mio. EUR og 150 mio. EUR. Første tranche, der ikke er betinget af noget aftalememorandum, blev udbetalt den 25. oktober 2017. De politiske foranstaltninger, der kræves for udbetaling af anden og tredje tranche, omhandler vigtige områder såsom en reform af offentlige tjenester og den offentlige finansforvaltning, skattesystemet, social- og arbejdsmarkedspolitikker, banksektoren og erhvervmiljøet. Hvis alle relevante foranstaltninger er opfyldt, kan udbetalingerne foretages inden udgangen af 2018.



### 2.2.5 Ukraine

I 2014 og 2015 blev Ukraines økonomi ramt af en dyb recession, der medførte et fald i det reale BNP på henholdsvis 6,6 % og 9,8 %. Krisen, der afspejlede Ukraines makroøkonomiske og strukturelle svagheder, blev imidlertid udløst af den konflikt, som var et resultat af Ruslands destabiliserende foranstaltninger i landets østlige del, som har ført til tab af tillid og skader på landets produktionskapacitet. Kombinationen af en stærk politisk indsats fra myndighederne og en større international hjælpepakke bidrog til, at der igen var vækst i den ukrainske økonomi i 2016 (2,3 %). Genopretningen fortsatte ind i 2017 med en vækst i Ukraine på 2,3 % i årets første tre kvartaler (sammenlignet med de tre første kvartaler i 2016). Udbygningen af de økonomiske aktiviteter i 2017 var primært en følge af investeringer og privatforbrug, som følge af lønstigninger og stabilisering af valutakursændringer. Bæredygtigheden af de offentlige finanser er også blevet forbedret. Den offentlige gæld anslås at stabilisere sig på 75,6 % af BNP ved udgangen af 2017, delvist som følge af regeringens finanspolitiske konsolideringsbestrebelse de seneste tre år. Selv om Ukraines økonomiske situation er forbedret siden 2015, er der fortsat en række eksterne sårbarheder. Disse skyldes især, at genopfyldningen af Ukraines internationale reserver har været langsommere end forventet, landets afhængighed af eksport af råvarer og dets vedvarende høje eksterne gælds niveau.

Som svar på Ukraines anmodning om finansiel støtte, godkendte Den Internationale Valutafond i marts 2015 en fireårig udvidet finansieringsfacilitet på 17,5 mia. USD til landet. Den udløber i marts 2019. Til dato er der som led i programmet blevet udbetalt et samlet beløb på 8,5 mia. USD, nogle gange med betydelige forsinkelser på grund af en svag gennemførelse af reformer. Den igangværende revision af programmet, som siden midten af 2017 har været et uafsluttet punkt, og som kan bane vej for en udbetaling på 1,9 mia. USD, kan ikke afsluttes, før Ukraine opfylder en række tidligere foranstaltninger.

EU's bistand til Ukraine har været en integreret del af den internationale finansielle pakke, som Den Internationale Valutafond har oprettet, hvor 3,4 mia. EUR af EU's makrofinansielle bistand stilles til rådighed for Ukraine. Heraf blev der i 2014-2017 udbetalt 2,8 mia. EUR, hvoraf 1,6 mia. EUR var en del af de første to makrofinansielle bistandstransaktioner, og to trancher af 600 mio. EUR var et led i en tredje MFA-transaktion. En sidste tranche på 600 mio. EUR blev stillet til rådighed for Ukraine som et led i det tredje makrofinansielle bistandsprogram med forbehold af gennemførelsen af de 21 politiske foranstaltninger, som blev fastlagt i aftalememorandummet. Ukraine har opfyldt 17 af de politiske forpligtelser, der er knyttet til denne udbetaling, herunder reformer inden for offentlig finansforvaltning, offentlig administration, energi og retsvæsenet. Da aftalememorandummets gyldighedsperiode udløb, blev fire foranstaltninger imidlertid ikke gennemført. Blandt andet to foranstaltninger vedrørende bekæmpelse af korrupsion, herunder indførelse af en mekanisme til at verificere formueindgivelser fra offentligt ansatte. Den tredje tranche af den makrofinansielle bistand blev følgelig annulleret den 18. januar 2018.

Efter anmodning fra Ukraine fremlagde Kommissionen den 9. marts 2018 et forslag om at yde yderligere 1 mia. EUR i makrofinansiel bistand til Ukraine i form af lån, der skal udbetales i to trancher i 2018-2019.

### 2.3 Oversigt over de reformer, der støttes af makrofinansielle bistandstransaktioner

Kriterierne for strukturreformer i aftalememorandummerne angiver de foranstaltninger, som modtagerlandet skal træffe for at styrke den makroøkonomiske og finansielle stabilitet og gøre betalingsbalancesituationen mere holdbar.

For de makrofinansielle bistandsprogrammer, der blev gennemført i 2017, var antal og type af aftalte betingelser forskellige for østlige og sydlige naboskabslande. I de østlige naboskabslande var de fleste betingelser rettet mod at forbedre styringen af den offentlige sektor efterfulgt af reformer, der var rettet mod at forbedre erhvervsklimaet og reformer rettet mod energisektoren samt bekæmpelse af korrupsion og hvidvaskning af penge. Antallet af betingelser i aftalememorandummet for de sydlige naboskabslande var færre, og de var i højere grad koncentreret om forvaltning af den offentlige sektor og social beskyttelse samt sociale sikkerhedsnet og arbejdsmarkedsforanstaltninger.

	Styring af den offentlige sektor	Bekæmpelse af korrupsion og hvidvaskning af penge	Energi-sektor	Erhvervs-klima	Finans-sektor	Sociale sikkerheds-net og arbejds-marked	Andet
Georgien II	2	0	0	2	2	2	0
Jordan II	6	0	0	0	0	4	1
Republikken Moldova	5	6	5	7	5	0	0
Tunesien I	2	0	0	2	2	2	1
Tunesien II	5	0	0	2	1	6	1
Ukraine III	14	4	6	6	2	4	0
Østlige naboskabslande	21	10	11	15	9	6	0
Sydlige naboskabslande	13	0	0	4	3	12	3

### 3 SIKRING AF, AT DEN MAKROFINANSIELLE BISTAND ANVENDES KORREKT: OPERATIONELLE VURDERINGER OG EFTERFØLGENDE EVALUERINGER SAMT REVISIONER

#### 3.1 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 finans kredsløbs funktion 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 2017 gennemførte Kommissionen en operationel vurdering af Georgien forud for den nye makrofinansielle bistandstransaktion. Vurderingen blev afsluttet i december 2017, og konkluderede, at procedurerne i Georgien gav tilstrækkelige garantier til at gå videre med den påtænkte makrofinansielle bistandstransaktion.

### 3.2 Efterfølgende evalueringer

I overensstemmelse med EU's finansforordning gennemfører Kommissionen efterfølgende evalueringer<sup>7</sup> af makrofinansielle bistandsprogrammer for at bedømme bistandens virkninger. De vigtigste mål er:

- i. at analysere indvirkningen på modtagerlandets økonomi og især bæredygtigheden af landets stilling over for udlandet
- ii. at vurdere merværdien ved EU's indsats.

Rapporterne fra de eksterne leverandører om de efterfølgende vurderinger af MFA I- og II-transaktionerne til fordel for Ukraine og MFA-I-transaktionen til fordel for Jordan blev afsluttet ultimo 2017.

Den efterfølgende evaluering af **MFA I- og II-transaktionerne til fordel for Ukraine** konkluderede, at den makrofinansielle bistand havde haft en positiv indvirkning på Ukraines økonomi, hvilket delvist skyldtes den hurtige gennemførelse. Den bidrog især til at stabilisere den finansielle situation og spillede en betydelig rolle med at fremme reformer af styringen af de offentlige finanser og det sociale sikkerhedsnet. Havde det ikke været for de makrofinansielle bistandsprogrammer, ville de væsentlige samfundsmæssige udgiftsnedskæringer have haft alvorlige negative sociale virkninger, det reale BNP ville være faldet mere i 2014 og 2015, og vækstraten havde været lavere i 2016.

Med hensyn til **MFA I-transaktionen til fordel for Jordan** var konklusionen på vurderingen, at den makrofinansielle bistand i kombination med et tilsvarende IMF-program effektivt bidrog til en rettidig stabilisering og bæredygtighed på mellemlangt sigt af Jordans budgetstilling over for udlandet og landets skattemæssige situation. Betingelserne for den makrofinansielle bistand blev opfyldt på en tilfredsstillende måde og bidrog indirekte til gennemførelsen af strukturreformer på flere af EU's prioriterede områder. Vurderingen konkluderede dog også, at beslutningsprocessen i forbindelse med den makrofinansielle bistandstransaktion kan forbedres for at undgå unødvendige forsinkelser.

### 3.3 Revisioner

Den Europæiske Revisionsret (ECA) offentliggjorde to særberetninger med en vurdering af EU's bistand til Ukraine og Tunesien. Rapporterne var generelt positive vedrørende den makrofinansielle bistand og indeholdt nogle specifikke henstillinger, som Kommissionen accepterede.

Revisionsretten offentliggjorde i december 2016 en særberetning om EU's bistand til **Ukraine**, som omfatter både budgetstøtte og makrofinansiell bistand<sup>8</sup>. Rapportens konklusion var, at EU's bistand til Ukraine til dels var effektiv med hensyn til at støtte Ukraines overgang til en velforvaltet stat ved at håndtere forvaltning af offentlige finanser, bekæmpelse af korruption og gassektoren i årene 2007-2015. Vedrørende den makrofinansielle bistand blev det i rapporten fastslået, at *"instrumentet for makrofinansiell bistand, der forvaltes af Kommissionen, var det mest effektive middel til hurtigt at udbetale den støtte, der var lovet til Ukraine til at håndtere den vanskelige*

---

<sup>7</sup> Alle efterfølgende evalueringer er tilgængelige på GD ECFIN's websted:

[http://ec.europa.eu/dgs/economy\\_finance/evaluation/completed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm).

<sup>8</sup> Rapporten kan findes på:

[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_32/SR\\_UKRAINE\\_DA.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_DA.pdf).

*finansielle situation*". Udsættelsen af MFA-udbetalingerne var også med til at sikre, at visse betingelser i tilknytning til programmet blev gennemført korrekt. På den anden side blev det i rapporten påpeget, at betingelserne for den makrofinansielle bistand i nogle tilfælde var fastsat, og opfyldelsen af disse blev vurderet på en måde, der muliggør en bred skønsmargen. Rapporten fastsatte fem henstillinger til forbedring af EU's bistand: i) større vægt på forvaltningen af offentlige finanser ii) bedre udformning af betingelserne for og udbetalingen af finansiel bistand iii) styrkelse af overvågningen af gennemførelsen af EU's bistand iv) større vægt på reformernes effektive gennemførelse og bæredygtighed og v) vedtagelse af foranstaltninger til at gøre EU's bistand til Ukraine på gasområdet mere effektiv.

Som opfølgning på disse anbefalinger har Kommissionen defineret nogle politiske mål på en mere præcis og målrettet måde og vil fortsat bestræbe sig på at imødekomme modtagerlandets finansielle behov og samtidig støtte vigtige reformer for at bringe landets økonomi tilbage på bæredygtig kurs.

I marts 2017 offentliggjorde Revisionsretten en særberetning om EU's bistand til **Tunesien**, der omfatter både budgetstøtte og makrofinansiel bistand<sup>9</sup>. Konklusionen i rapporten var, at EU-finansiering i høj grad har bidraget til den demokratiske overgang og økonomiske stabilitet i Tunesien, og at det makrofinansielle bistandslån gav værdifuld adgang til finansiering til trods for forsinkelserne i udbetalingen. Rapporten indeholder nogle anbefalinger til forbedring EU-bistand. Navnlig med hensyn til makrofinansiel bistand anbefalede Revisionsretten, at Kommissionen sammen med medlovgiverne undersøgte mulighederne for at fremskynde godkendelsesprocedurerne i efterfølgende makrofinansielle bistandsprogrammer, navnlig i nødsituationer.

Kommissionen mener, at den forsinkede udbetaling af de makrofinansielle bistandslån til Tunesien skyldtes en kombination af eksterne faktorer, herunder faktorer, der ligger uden for EU's kontrol. Kommissionen erkender også, at der kan gøres mere for at udbetale bistanden hurtigere, og at den vil fortsætte sit samarbejde med medlovgiverne for at opnå en mere effektiv beslutningsproces.

## **4 GENEREL UDVIKLING, DER ER KNYTTET TIL INSTRUMENTET FOR MAKROFINANSIEL BISTAND**

### **4.1 Instrumentet for makrofinansiel bistands funktion**

Den fælles erklæring fra 2013 fra Europa-Parlamentet og Rådet om MFA<sup>10</sup> udformer bistanden som bistand af makroøkonomisk og finansiel karakter, og den fastslår klart, at formålet bør være at "*genoprette en holdbar ekstern finansieringssituation i de bistandsberettigede lande og områder, der har problemer med at opnå ekstern finansiering. Bistanden bør understøtte gennemførelsen af et politisk program, der indeholder stærke tilpasnings- og strukturreformforanstaltninger til at afhjælpe betalingsbalanceproblemer, navnlig i løbet af programperioden, og styrke gennemførelsen af de relevante aftaler og programmer med Unionen.*"

---

<sup>9</sup> Rapporten kan findes på:

[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_3/SR\\_TUNISIA\\_DA.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_DA.pdf).

<sup>10</sup> Fælles erklæring fra Europa-Parlamentet og Rådet, som blev vedtaget sammen med afgørelsen om yderligere makrofinansiel bistand til Georgien (afgørelse (EU) 2013/778 af 12. august 2013).

I overensstemmelse med princip 6, litra a), i samme fælles erklæring "*En forudsætning for makrofinansiel bistand bør være, at det bistandsberettigede land eller område respekterer effektive, demokratiske mekanismer, herunder et parlamentarisk flerpartisystem og retsstatsprincippet, samt garanterer overholdelsen af menneskerettighederne*". I løbet af hele den makrofinansielle bistandstransaktions livscyklus overvåger Kommissionen sammen med EU-Udenrigstjenesten opfyldelsen af disse politiske forudsætninger, og hver udbetaling er betinget af, at de opfyldes.

I 2017 inddrog medlovgiverne som led i lovgivningsprocessen vedrørende nye forslag for Moldova og Georgien detaljerede bestemmelser om disse politiske forudsætninger, der går videre end Kommissionens forslag, som var baseret på den aftalte skabelon i den fælles erklæring fra 2013.

Dette større fokus på politiske forudsætninger har ført til en mere langvarig beslutningsproces, som har betydet, at det nu tager længere tid at godkende afgørelserne om makrofinansiel bistand. Dette har bragt det vigtigste mål for den makrofinansielle bistand om at yde støtte til betalingsbalancen i nødsituationer, når der er mest brug for støtten, i fare, hvilket også fremgår af Revisionsrettens særberetning om EU's bistand til Tunesien.

Kommissionen har gjort forsøg på at løse dette problem og være forbindelsesled til medlovgiverne for at udforske mulighederne for at gøre den nuværende beslutningsproces mere effektiv.

Kommissionen finder det vigtigt, at alle institutioner fortsat overholder principperne og de retsakter, der er vedtaget på baggrund af den fælles erklæring fra 2013 fra Europa-Parlamentet og Rådet om makrofinansiel bistand.

For at Europa-Parlamentets og Rådets princip om ligebehandling i forbindelse med udveksling af oplysninger om makrofinansiel bistand i henhold til artikel 9 i rammeaftalen om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen får fuld virkning, er Kommissionen og Udvalget om International handel blevet enige om en ny ordning i 2017. De blev enige om at oprette tekniske kontaktpunkter i Kommissionen og Udvalget om International handel. Disse kontaktpunkter skal sikre, at Kommissionen sender alle de dokumenter, navnlig "ikke-komitologi"-dokumenter, der ikke distribueres gennem registret om udvalgenes arbejde, til Europa-Parlamentet og Rådet samtidig.

#### **4.2 Den fremtidige udvikling: makrofinansiel bistand i den næste flerårige finansielle ramme**

Da der fortsat er geopolitisk og økonomisk ustabilitet i EU's naboskabslande, vil der sandsynligvis fortsat være et stort behov for EU's makrofinansielle bistand i de kommende år. I den forbindelse forelagde Kommissionen som led i midtvejsrevisionen af den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 et forslag, som medlovgiverne støttede, der styrker den makrofinansielle bistand som et instrument til makrofinansiel bistand og derfor øger den årlige udlånskapacitet for den makrofinansielle bistand fra 500 mio. EUR til 2 000 mio. EUR.

Den 2. maj 2018 vedtog Kommissionen en meddelelse om den flerårige finansielle ramme efter 2020. For EU-Udenrigstjenesten er der planer om at strømline de eksisterende instrumenter betydeligt for bedre at oplyse om, hvad EU foretager sig, undgå overlapning, forenkle processerne, øge effektiviteten og komplementariteten og bedre vise den europæiske merværdi. Det foreslås, at flere instrumenter under den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 integreres i det nye instrument for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde. De specifikke makrofinansielle

bistandstransaktioner vil dog fortsat blive aktiveret efter behov på baggrund af særskilte ad hoc-beslutninger, da det anerkendes, at beslutningsprocessen vedrørende makrofinansielle bistandstransaktioner fortsat bør holdes adskilt. Den makrofinansielle bistand vil således fortsat være underlagt den almindelige lovgivningsprocedure, der kræver Europa-Parlamentets og Rådets godkendelse af hver enkelt transaktion. Samtidig bliver garantien, der yder makrofinansielle bistandslån, dækket af den nye garanti for foranstaltninger udadtil, der skal etableres inden for instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde, og som er tiltænkt at skulle omfatte den eksisterende garantifond for aktioner i forhold til tredjeland. Derudover vil der fortsat blive ydet makrofinansiell bistand i form af gavebistand til støtteberettigede lande, der er meget sårbare.

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

Planen for makrofinansielle bistandstransaktioner i 2018 er som følger:

- i. gennemførelse af igangværende makrofinansielle bistandstransaktioner i henhold til ovenstående. Dette omfatter udbetaling af de sidste trancher i MFA II til Jordan og MFA II til Tunesien samt start på udbetaling af Moldova-transaktionen, forudsat at de nødvendige betingelser er opfyldt
- ii. godkendelse og iværksættelse af MFA III til Georgien med den forventede udbetaling af de første to trancher af bistanden
- iii. godkendelse og iværksættelse af et nyt program for MFA IV til Ukraine.

De samlede udbetalinger i forbindelse med makrofinansiell bistand forventes at beløbe sig til 995 mio. EUR i 2018 sammenlignet med 1,01 mia. EUR i 2017.

Tabellen nedenfor giver et overblik over forpligtelser og betalinger vedrørende makrofinansiell gavebistand for 2016, 2017 og (foreløbig) for 2018. Prognosen for 2018 er foreløbig og omfatter kun de makrofinansielle bistandstransaktioner, for hvilke medlovgiverne har godkendt en afgørelse, eller Kommissionen har fremsat et forslag.

Endelig vil Kommissionen i 2018 i overensstemmelse med tidligere forpligtelser yderligere undersøge finansieringsbehovene for de lande, der på nuværende tidspunkt har fordel af et IMF-program, navnlig Jordan og Tunesien, og den vil om nødvendigt foreslå yderligere makrofinansielle bistandstransaktioner til disse lande.

**Forpligtelser og betalinger vedrørende makrofinansiel gavebistand og udbetalinger i forbindelse med makrofinansielle bistandslån 2016-2018 (EUR)**

	2016	2017	2018 (foreløbig)
<b>Forpligtelsesbevillinger til gavebistand i budgettet</b>	79 669 000	45 828 000	42 086 000
Operationelle vurderinger, PEFA-undersøgelser, efterfølgende evalueringer	331 822	223 715	550 000
MFA II til Georgien II (forslag vedtaget)*			10 000 000
MFA til Moldova (afgørelse vedtaget)		40 000 000	
Andre mulige MFA-transaktioner		Endnu ikke fastsat	Endnu ikke fastsat
<b>Forpligtelser i alt</b>	<b>331 822</b>	<b>40 223 715</b>	<b>10 550 000</b>
Udnyttede budgettildelinger	79 337 178	5 604 285	31 536 000
<b>Betalingsbevillinger til gavebistand i budgettet</b>	79 669 000	45 828 000	45 828 000
Operationelle vurderinger, PEFA-undersøgelser, efterfølgende evalueringer	131 195	324 840, 36	350 000
MFA til Kirgisistan (afgørelse vedtaget)	5 000 000		
MFA til Georgien (afgørelse vedtaget)		10 000 000	
MFA II til Georgien (forslag vedtaget)*			10 000 000
MFA til Moldova (afgørelse vedtaget)			40 000 000
Andre mulige MFA-transaktioner		Endnu ikke fastsat	Endnu ikke fastsat
<b>Udbetalinger i alt</b>	<b>5 131 195</b>	<b>10 324 840</b>	<b>50 350 000</b>
Udnyttede bevillinger til gavebistand	74 537 805	35 503 160	-4 522 000
<b>Udbetalinger af MFA-lån</b>			
MFA til Georgien (afgørelse vedtaget)		13 000 000	
MFA II til Georgien (forslag vedtaget)*			35 000 000
MFA I til Tunesien (afgørelse vedtaget)		100 000 000	
MFA til Kirgisistan (afgørelse vedtaget)	10 000 000		
MFA III til Ukraine (afgørelse vedtaget)		600 000 000	
MFA II til Tunesien (afgørelse vedtaget)		200 000 000	300 000 000
MFA II til Jordan (afgørelse vedtaget)		100 000 000	100 000 000
MFA til Moldova (afgørelse vedtaget)			60 000 000
MFA IV til Ukraine (forslag vedtaget)*			500 000 000
Andre mulige MFA-transaktioner		Endnu ikke fastsat	Endnu ikke fastsat
<b>Udbetalinger af MFA-lån i alt</b>	<b>10 000 000</b>	<b>1013 000 000</b>	<b>995 000 000</b>

\*Transaktionen forventes godkendt i løbet af 2018.