



Bruxelles, den 11.7.2023
COM(2023) 409 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2022

{SWD(2023) 244 final}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1	INDLEDNING.....	2
2	DEN MAKROØKONOMISKE UDVIKLING I PARTNERLANDENE.....	3
2.1	Det Østlige Partnerskab.....	4
2.2	De sydlige nabolande	5
2.3	Vestbalkan.....	5
3	MAKROFINANSIELLE BISTANDSTRANSAKTIONER I 2022.....	6
3.1	Det Østlige Partnerskab.....	8
	• Moldova: Ny MFA-transaktion	8
	• Ukraine: Makrofinansiel hastebistand	8
	• Ukraine: Ekstraordinær makrofinansiel bistand	9
	• Ukraine: MFA+	10
3.2	De sydlige nabolande	11
	• Jordan: MFA-III.....	11
	• Tunesien: Covid-19-MFA.....	12
3.3	Vestbalkan.....	12
	• Bosnien-Hercegovina: MFA-covid-19	12
4	SIKRING AF KORREKT ANVENDELSE AF MFA-MIDLER: OPERATIONELLE VURDERINGER, EVALUERINGER OG REVISIONER....	13
4.1	Operationelle vurderinger.....	13
4.2	Evalueringer	13
5	GENEREL UDVIKLING I FORBINDELSE MED INSTRUMENTET FOR MAKROFINANSIEL BISTAND.....	15
5.1	MFA-instrumentets funktion.....	15
5.2	Makrofinansiel bistand i den flerårige finansielle ramme for 2021-2027	16
6	FREMTIDSPERSPEKTIVER — MAKROFINANSIELLE BISTANDSTRANSAKTIONER OG BUDGETSITUATIONEN I 2023	17

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2022⁽¹⁾

1 Indledning

Makrofinansiell bistand (MFA) er et finansielt EU-instrument⁽²⁾, som er udvidet til at omfatte partnerlande, der oplever en betalingsbalancekrise. Siden MFA-instrumentet blev indført i 1990, har det bidraget til at forbedre den makroøkonomiske og finansielle stabilitet i lande, der grænser op til eller geografisk ligger tæt på EU, samtidig med at det tilskynder til strukturreformer. MFA supplerer og er normalt betinget af en ikkeforebyggende kreditaftale indgået med Den Internationale Valutafond (IMF), men der blev gjort en undtagelse fra denne betingelse i forbindelse med oprettelsen af den ekstraordinære støtte til Ukraine efter Ruslands totale invasion i februar 2022. Hvis partnerlandet fritages for et vist pres for at løse betalingsbalanceproblemer, kan det øge sit finanspolitiske råderum, forbedre sin gældsberedygtighed og fokusere på at fremme nødvendige reformer. Ved at lette den makroøkonomiske tilpasning kan makrofinansielle bistandstransaktioner få en positiv social indvirkning, hvilket giver landet mere tid og større råderum til at tackle de grundlæggende årsager til krisen.

Makrofinansiell bistand ydes oftest i form af lån, hvor Kommissionen låner midler på kapitalmarkederne og dernæst udlåner dem til modtagerlandet på samme vilkår. I nogle tilfælde ydes MFA i form af gavebistand, der finansieres over EU-budgettet. Der kan også være tale om en kombination af lån og gavebistand.

Den makrofinansielle bistand frigives i rater, og kun hvis alle de specifikke kriterier for strukturreformer, som er aftalt med landet, er opfyldt. Dette understøtter gennemførelsen af stærke tilpasnings- og reformforanstaltninger, der har til formål at tackle de grundlæggende årsager til den underliggende krise, styrke de offentlige finanssystemer og støtte bæredygtig og inklusiv vækst og jobskabelse. Desuden er det en forudsætning for at yde makrofinansiell bistand, at modtagerlandet overholder effektive demokratiske mekanismer, som omfatter et parlamentarisk flerpartisystem og overholdelse af retsstatsprincippet og landets respekt for menneskerettighederne. På denne måde supplerer den makrofinansielle bistand EU's normale samarbejdsbistand og bidrager til det bredere mål om at bevare stabilitet og fremme velstand og EU's kerneværdier uden for EU's grænser. Makrofinansiell bistand er bredt anerkendt som et effektivt krisehåndteringsinstrument, der gør det muligt for EU at gribe ind på en synlig og fleksibel måde og med politisk indflydelse⁽³⁾. Dette understøttes af resultaterne af flere uafhængige evalueringer af afsluttede makrofinansielle bistandstransaktioner⁽⁴⁾ samt den nylige metaevaluering af de sidste ti år af transaktionerne⁽⁵⁾.

¹ Denne rapport er baseret på de oplysninger, der forelå frem til april 2023.

² Retsgrundlaget for makrofinansiell bistand til andre tredjelande end udviklingslande er artikel 212 i traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Artikel 213 i TEUF kan anvendes som retsgrundlag, når tredjelandet har behov for akut finansiell bistand.

³ Makrofinansiell bistand supplerer også andre af EU's eksterne foranstaltninger eller instrumenter for naboskabsområdet og Vestbalkan, herunder budgetstøtte, hvortil der blev ydet i alt 1 384 mio. EUR i gavebistand til regionerne i 2022. Den seneste rapport om budgetstøtte findes på: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-10/budget-support-trends-and-results-2022_en.pdf.

⁴ Alle evalueringer findes på Kommissionens websted: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/economic-and-financial-affairs/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_da.

⁵ COM(2023) 16, final; Commission Staff Working document Evaluation of Macro financial assistance to third countries (Meta-evaluation of operations for 2010-2020).

Efter Ruslands uberettigede angrebskrig mod Ukraine viste 2022 sig at være et ekstraordinært år for makrofinansiel bistand, hvilket var et overbevisende eksempel på MFA's fortsatte relevans og fleksibilitet, som gav EU mulighed for at yde betydelig kortfristet finansiel støtte til Ukraine under ekstraordinære omstændigheder og samtidig støtte andre lande i EU's nabolande, der er blevet hårdt ramt af de økonomiske konsekvenser af denne krig. Disse transaktioner og deres budgetmæssige konsekvenser er derfor blandt de centrale spørgsmål, der rapporteres om i denne årsberetning.

Rapporten for 2022 er udarbejdet i overensstemmelse med Kommissionens oplysningsforpligtelser som fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forskellige afgørelser om makrofinansielle bistandstransaktioner⁶). Den ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som indeholder en mere detaljeret analyse af den makroøkonomiske kontekst og gennemførelsen af individuelle makrofinansielle bistandstransaktioner.

2 DEN MAKROØKONOMISKE UDVIKLING I PARTNERLANDENE

I 2022 blev den økonomiske udvikling i EU's naboskabs- og udvidelseslande direkte og indirekte påvirket af Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Landene i Det Østlige Partnerskab blev mest direkte påvirket af de afsmittende virkninger, men konsekvenserne kunne også mærkes i EU's sydlige nabolande og på Vestbalkan.

I landene i Det Østlige Partnerskab førte den russiske angrebskrig mod Ukraine til en valutadepreciering og et hårdt pres på fødevarer- og energipriserne. Forbrugernes og erhvervslivets tillid er også blevet hårdt ramt, og betydelige migrationsstrømme i regionen har øget inflationspresset i nogle lande. Republikken Moldova blev mest negativt påvirket, da inflationen steg (højere end niveauet i Ukraine), mens forbrugernes og erhvervslivets tillid blev ramt. I modsætning hertil nød Armenien og Georgien godt af de betydelige strømme af russiske borgere og de dermed forbundne finansielle overførsler samt ændringerne i transportruterne som følge af krigen.

I de sydlige nabolande tog presset trods den generelt lave handelseksponering form af stigende fødevarerpriser og faldende fødevarerikkerhed (nogle lande er stærkt afhængige af Rusland og Ukraine for så vidt angår deres import af hvede, der er en vigtig og stærkt subsidieret basisvare) og stigende (om end ofte stærkt subsidierede) energipriser. Ikke desto mindre fortsatte alle de sydlige nabolande — undtagen Libanon — en økonomisk ekspansion i 2022.

På Vestbalkan bidrog vedvarende stigninger i energi-, fødevarer- og transportpriserne til en yderligere stigning i inflationen, hvilket reducerede husholdningernes disponible realindkomst og privatforbruget. Forstyrrelser i de internationale forsyningskæder og reduceret efterspørgsel som følge af de lavere vækstudsigter hos de vigtigste handelspartnere, herunder EU, har yderligere belastet de økonomiske udsigter for alle tre regioner, herunder for eksport og udenlandske direkte investeringer, hvilket har forværret de eksisterende eksterne ubalancer.

I dette afsnit undersøges de regionale udfordringer, som EU's nabolande og Vestbalkan står over for, mens deres økonomiske resultater vurderes yderligere for hvert enkelt land i det ledsagende arbejdsdokument.

⁶ Afgørelse (EU) 2022/313; Afgørelse (EU) 2022/1201; Afgørelse (EU) 2022/1628; Afgørelse (EU) 2022/2463; Afgørelse (EU) 2022/563; Afgørelse (EU) 2020/701; Afgørelse (EU) 2020/33.

2.1 *Det Østlige Partnerskab*

I 2022 blev den økonomiske udvikling i alle landene i Det Østlige Partnerskab formet af Ruslands krig mod Ukraine, mens virkningerne af pandemien gradvist aftog. Den økonomiske udvikling var imidlertid meget forskellig fra land til land. På den ene side kollapsede den økonomiske produktion (med ca. –30 % i Ukraine), eller den faldt betydeligt (et fald på 4,7 % i BNP i Belarus og et fald på 5,9 % i Moldova). Disse lande blev enten direkte berørt (Ukraine led under Ruslands brutale angrebskrig og dens ødelæggende humanitære, sociale og økonomiske konsekvenser, herunder gennem et massivt tab af fysisk kapital og ødelæggelse af infrastruktur samt et betydeligt antal internationale og interne flygtninge) eller gennem afsmittende virkninger, der svækkede forbrugernes og investorernes tillid. På den anden side nåede den økonomiske aktivitet i de tre lande i Kaukasus imponerende højder. For Armenien og Georgien, der oplevede en BNP-vækst på henholdsvis 12,6 % og 10,1 %, afspejlede dette en tilstrømning af russiske borgere og virksomheder efter begyndelsen af den russiske angrebskrig og en ledsagende stigning i finansielle overførsler. Aserbajdsjan (en BNP-vækst på 4,6 %) nød også godt af større finansielle strømme fra Rusland og positive virkninger på de højere energipriser samt af den igangværende genopretning efter pandemien.

Høj inflation, i mange tilfælde på niveauer, der ikke er set i årtier, var fortsat et fælles kendetegn ved Det Østlige Partnerskab i 2022. Væksten i forbrugerpriserne nåede sit højdepunkt (med tocifrede tal i alle lande) midt på året som følge af prischokket (navnlig med hensyn til fødevarer og energi) i forbindelse med den russiske angrebskrig mod Ukraine og svækkelsen af de lokale valutaer umiddelbart efter konflikten. De betydelige migrationsstrømme i regionen forstærkede også inflationspresset i nogle af landene. For at dæmpe inflationen fortsatte centralbankerne deres pengepolitiske stramninger i 2022, selv om stigningstakten aftog betydeligt fra midten af året efter stabiliseringen af de globale råvarepriser og de lokale valutaer.

De tre lande i Kaukasus, der drog fordel af den solide økonomiske aktivitet, rapporterede om stærke finanspolitiske resultater i 2022, da budgetunderskuddene lå under målene, mens den offentlige gæld i forhold til BNP faldt betydeligt. På baggrund af kraftige stigninger — navnlig i forsvarsudgifterne — og et sammenbrud i indtægterne fra den krigsramte indenlandske økonomi registrerede Ukraine derimod et enormt budgetunderskud, som hovedsagelig blev finansieret af internationale partnere, navnlig EU. På den eksterne front var der også divergerende tendenser. De tre lande i Kaukasus registrerede en kraftig vækst i handelen, som til dels skyldtes ændringer i transportruterne som følge af krigen og, for Aserbajdsjans vedkommende, stigningen i de globale energipriser. I modsætning hertil kollapsede handelen i Ukraine på grund af Ruslands ødelæggelse af kapitalbeholdningen og Ruslands blokader af vigtige handelsruter, navnlig Sortehavet. De omfattende vestlige sanktioner mod Belarus bidrog til nedgangen i landets handel. På den positive side forblev pengeoverførsler til de østlige nabolande overraskende modstandsdygtige over for krigen og bidrog til at mindske underskuddet på de løbende poster, hvilket — sammen med officiel finansiering — støttede den igangværende opbygning af internationale reserver i de fleste lande i regionen.

På kort sigt er udsigterne for regionen, at den sandsynligvis fortsat vil blive formet af Ruslands angrebskrig i Ukraine. En anden nøglefaktor er en potentiel svækkelse af den globale udenlandske efterspørgsel som følge af de vigtigste centralbankers igangværende pengepolitiske stramning. Dette kan delvis opvejes af en lidt mere gunstig finans- og pengepolitik i de østlige nabolande, efterhånden som inflationen er begyndt at aftage.

2.2 *De sydlige nabolande*

På trods af konsekvenserne af Ruslands angrebskrig mod Ukraine i form af højere råvarepriser og inflation, der førte til en stramning af finansieringsvilkårene, oplevede alle de sydlige nabolande — med undtagelse af Libanon — fortsat en økonomisk ekspansion i 2022. Selv om de økonomiske konsekvenser af pandemien fortog sig, aftog den økonomiske vækst, og den lå under forventningerne før krigen, navnlig i kvartalet efter krigens udbrud. Foreløbige data tyder på, at den reale BNP-vækst nåede op på mellem 2,0 % i Marokko og 7,7 % i Israel i første halvdel af 2022.

Den økonomiske vækst var drevet af det fortsatte opsving i servicesektoren, navnlig turisme, hotel- og restaurationsbranchen samt transporttjenester. Energiexportørernes ekspansion nød især godt af en solid efterspørgsel og høje internationale energipriser efter Ruslands krig mod Ukraine og (vestlige) sanktioner mod Rusland. Arbejdsløsheden faldt til niveauet før pandemien i de fleste lande på baggrund af genopretningen af den økonomiske aktivitet. Forbrugerprisinflationen accelererede i alle lande som følge af internationale energi- og fødevarerpriser. Som reaktion på inflationsstigningen strammede centralbankerne deres pengepolitiske kurs ved at hæve renten, navnlig i 2. kvartal 2022, efter at have fastholdt deres lempelige politik i 2021 og begyndelsen af 2022.

Efter den kraftige forværring af budgetsaldoen under pandemien i 2020 mindskedes budgetunderskuddet i alle lande. Indtægterne, navnlig skatteindtægterne, steg med opsvinget i den økonomiske aktivitet og som følge af stigende inflation, mens udgifterne, navnlig til social- og sundhedssektoren, generelt faldt fra deres toppunkt i 2020. Dette blev delvis opvejet af presset på de offentlige udgifter som følge af konsekvenserne af Ruslands krig mod Ukraine, da de fleste sydlige naboer subsidierer hvede og/eller brændstof. Desuden forblev den offentlige gæld rekordhøj som følge af et betydeligt finansieringsbehov under pandemien. Dynamikken i betalingsbalancens løbende poster varierer meget i de sydlige nabolande på grund af de store forskelle i de økonomiske strukturer og handelsprofiler. Som følge af de globale stigninger i råvarepriserne efter Ruslands krig mod Ukraine har prisstigninger på brændstof og gas lagt pres på alle energiimportørers løbende poster. Genopretningen af turismesektoren og pengeoverførsler havde afbødende virkninger for de fleste lande. Regionen modtog også fortsat ekstern støtte fra internationale institutionelle långivere.

Ruslands angrebskrig mod Ukraine påvirker også udsigterne for de sydlige nabolande, om end i mindre grad end i Det Østlige Partnerskab. Konsekvenserne heraf indebærer betydelige negative virkninger for det igangværende opsving, da de sydlige nabolande fortsat er påvirket af højere priser på fødevarer, energi og andre råvarer, som øger inflationen og rammer det indenlandske forbrug, samtidig med at presset på de offentlige budgetter øges. Afbrydelser af forsyningskæder og handelsstrømme har allerede lagt et enormt pres på markeder, offentlige finanser, producenter og forbrugere i hele regionen, navnlig på de lande, der er afhængige af korneksporten fra Ukraine og Rusland, såsom Egypten, Jordan, Libanon, Libyen, Marokko og Tunesien.

2.3 *Vestbalkan*

Det økonomiske opsving i Vestbalkan aftog betydeligt i 2022 som følge af konsekvenserne af Ruslands angrebskrig mod Ukraine samt den deraf følgende energikrise og høje inflation. Trods genåbningen af økonomierne efter covid-19-pandemien og et opsving i turismen aftog outputvæksten yderligere i tredje kvartal af 2022, idet regionens BNP steg med 2,1 % år-til-år sammenlignet med 4,3 % i de foregående tre måneder. Det private forbrug og den private eksport var fortsat de vigtigste drivkræfter for væksten i hele regionen, mens investeringerne udviste blandede

resultater med et fald år-til-år i nogle af landene. Det offentlige forbrug faldt i nogle lande, hvilket delvis afspejlede den gradvise tilbagetrækning af pandemirelaterede støtteforanstaltninger.

Jobvæksten blev marginalt negativ på det vestlige Balkan i 3. kvartal 2022 i forhold til det foregående år. Til trods herfor var arbejdsløsheden faldende eller uændret, hvilket afspejler et fald i erhvervsfrekvensen i nogle lande. Kraftige stigninger i energi-, fødevarer- og transportpriserne gav næring til en betydelig stigning i forbrugerpris-inflationen i alle landene i det vestlige Balkan i 2022, hvilket fik regionens centralbanker med monetær autonomi til at hæve deres vigtigste pengepolitiske renter. Takket være faldende fødevarer- og energipriser udjævnedes den samlede inflation noget i de fleste lande i de sidste måneder af 2022.

Det fortsatte økonomiske opsving og den høje inflation understøttede væksten i budgetindtægterne, og budgetsaldoen steg yderligere på tværs af landene i det vestlige Balkan i de første 11 måneder af 2022. Samtidig faldt den offentlige gældskvoteprocent i alle lande i forhold til ultimo 2021, hvilket delvis afspejler stigningen i det nominelle BNP. Mellem september 2021 og september 2022 lå regionens underskud på de løbende poster på 6,8 % af BNP, hvilket er det næsthøjeste niveau siden 3. kvartal 2020. Det skyldtes hovedsagelig den energibalancedrevne stigning i varehandelsunderskuddet, som opvejede det kraftige opsving i eksporten af tjenesteydelser og de større pengeoverførsler.

Der er betydelige negative virkninger for det vestlige Balkans økonomiske udsigter som følge af Ruslands fortsatte angrebskrig mod Ukraine, primært på grund af den høje inflation på den disponible realindkomst og forbruget samt strammere finansielle betingelser.

3 MAKROFINANSIELLE BISTANDSTRANSAKTIONER I 2022

I foråret 2022 blev de to resterende makrofinansielle bistandstransaktioner under covid-19-MFA-pakken⁽⁷⁾ afsluttet. Tunesien modtog udbetalingen af den sidste rate den 25. maj 2022, mens anden rate til Bosnien-Hercegovina blev annulleret, fordi syv ud af ni politiske betingelser ikke var opfyldt.

Med færdiggørelsen af covid-19-MFA-pakken blev fokus i 2022 flyttet til at finde metoder til at yde ny finansiel bistand til Ukraine, i betragtning af Ruslands fortsatte angrebskrig, på en rimelig sikker måde (i erkendelse af den ekstraordinære usikkerhed omkring transaktionerne og i betragtning af, at den sædvanlige forudsætning for, at den makrofinansielle bistandstransaktion understøttes af et flyvefærdigt IMF-program, ikke var opfyldt). Efter krigens begyndelse vedtog Europa-Parlamentet og Rådet den 28. februar 2022 en afgørelse om at yde makrofinansiell nødhjælp til Ukraine på op til 1,2 mia. EUR i form af lån, og de godkendte dermed den sjette makrofinansielle bistandstransaktion i Ukraine siden 2014.

I en situation med intensiverede og akutte finansieringsbehov for Ukraine vedtog EU i anden halvdel af 2022 to yderligere ekstraordinære makrofinansielle bistandstransaktioner, som godkendte udbetalingen af yderligere 6 mia. EUR til landet senest i december 2022. For de to ekstraordinære makrofinansielle bistandstransaktioner blev tilførselssatsen forhøjet fra 9 % som fastsat i forordningen om instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde — "et globalt Europa"

⁷ Afgørelse (EU) 2020/701 om ydelse af MFA-lån på 3 mia. EUR til ti udvidelses- og naboskabslande.

(NDICI-forordningen) til 70 % (i det mindste midlertidigt, og tilførselssatsen skal revideres to gange om året i lyset af usikkerheden om den økonomiske situation og udsigterne i Ukraine, så længe krigen fortsætter).

Mindre end to måneder efter anmodningen fra Det Europæiske Råd den 20.-21. oktober om at finde en mere strukturel løsning til at yde bistand til Ukraine i 2023 trådte MFA+-forordningen i kraft den 17. december. Dette nye instrument vil sikre en mere forudsigelig, kontinuerlig, velordnet og rettidig finansiering for at sætte Ukraine i stand til at dække en stor del af sine umiddelbare finansieringsbehov, rehabiliteringen af kritisk infrastruktur og indledende støtte til genopbygning efter krigen med henblik på at støtte landet på dets vej mod europæisk integration.

Som det fremgår af betegnelsen "MFA+", indfører dette nye instrument desuden visse ændringer af standardpraksis for makrofinansiel bistand for at tilpasse det til de ekstraordinære omstændigheder, der er forbundet med at yde støtte til et land i krig, navnlig til stor usikkerhed, risici og fleksibilitetsbehov. Ændringerne omfatter øget subvention for lånene (en højere løbetid på op til 35 år med en tiårig henstandsperiode og rentegodtgørelse), fleksibilitet med hensyn til de politiske betingelser for den strukturelle politik (for at få frigivet udbetalingerne kræves der kun en tilfredsstillende udvikling henimod gennemførelse, med undtagelse af den sidste), fortsat afkobling fra et IMF-udbetalingsprogram og skærpede rapporteringskrav. Disse elementer er nærmere forklaret i afsnit 3.1 nedenfor og i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene. De 20 målrettede politiske betingelser, der ligger til grund for denne operation, er omhyggeligt udformet for at sikre, at de er relevante og gennemførlige i den nuværende situation. De dækker de fire områder af makrofinansiel stabilitet, strukturreformer og god regeringsførelse, retsstatsprincippet og energi.

I november 2021 indgav myndighederne efter en gaskrise i Moldova, som i høj grad påvirkede økonomien og gav næring til landets finansieringsbehov, en anmodning om en ny makrofinansiel bistand. Som reaktion herpå nåede EU til enighed om en ny bistandstransaktion til Moldova på 150 mio. EUR, herunder 120 mio. EUR i lån og 30 mio. EUR i gavebistand. Bistandstransaktionen understøttes af et økonomisk reformprogram, der omfatter 15 aktioner vedrørende retsstatsprincippet og bekæmpelse af korrupsion, forvaltning af de offentlige finanser og styring af den finansielle sektor, forbedring af erhvervs klimaet og reformer af energisektoren. Første og anden rate blev frigivet i juli 2022 og marts 2023.

Den moldoviske økonomi er blevet særlig hårdt ramt af Ruslands angrebskrig mod Ukraine, som har medvirket til, at landet har fået et større finansieringsbehov, som er blevet yderligere forstærket af den igangværende energikrise. I lyset heraf anmodede myndighederne om yderligere international støtte. Den 10. november 2022 bebudede kommissionsformand Ursula von der Leyen en yderligere finansiell støttepakke til Moldova på 250 mio. EUR, som delvis skal ydes via makrofinansiel bistand. Den 24. januar 2023 vedtog Kommissionen et forslag om at øge den igangværende makrofinansielle bistand med 145 mio. EUR, herunder 100 mio. EUR i lån på lempelige vilkår og 45 mio. EUR i gavebistand.

Ud over den finansielle bistand, der blev ydet til genopretningen efter covid-19-pandemien og den russiske angrebskrig mod Ukraine, blev der i 2022 også indført en tredje ordinær makrofinansiel bistand til Jordan. Efter gennemførelsen af alle de 14 udestående politiske reformer på nær én blev den tredje og sidste rate frigivet den 31. marts 2023, idet betingelsen om ændringer af loven om ulovlig berigelse blev ophævet efter aftale med medlemsstatsudvalget om makrofinansiel bistand.

Status for gennemførelsen af makrofinansielle bistandstransaktioner i 2022 (pr. region):

3.1 *Det Østlige Partnerskab*

- **Moldova: Ny MFA-transaktion**

I november 2021 anmodede Moldova efter udbruddet af en energikrise, der afspejler landets stadig store energiafhængighed af Rusland, på trods af en økonomisk genopretning efter pandemien officielt om en ny makrofinansiell bistandstransaktion. Efter en omhyggelig vurdering af finansieringsbehovet udarbejdede Kommissionen et forslag om støtte på op til 150 mio. EUR, herunder 120 mio. EUR i lån og 30 mio. EUR i gavebistand. Afgørelsen om at yde yderligere makrofinansiell bistand til Moldova blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet den 6. april 2022. Efter det moldoviske parlaments ratificering trådte den makrofinansielle bistand i kraft den 18. juli 2022. Efter at have opfyldt de politiske betingelser, der var aftalt i aftalememorandummet, blev den første rate frigivet i juli 2022 og anden rate i marts 2023, begge på 50 mio. EUR i form af lån og gavebistand. Under den nuværende bistandstransaktion har Moldova stadig 50 mio. EUR til rådighed, som skal udbetales i én rate. Desuden vedtog Kommissionen den 24. januar 2023 et forslag om at øge den igangværende makrofinansielle bistand med 145 mio. EUR. Den supplerende makrofinansielle bistand er en del af en større støttepakke fra Kommissionen til Moldova i lyset af landets forværrede stilling over for udlandet som følge af den alvorlige energikrise i efteråret/vinteren 2022/2023. Efter Rådets og Parlamentets vedtagelse forventes det, at den supplerende makrofinansielle bistand vil blive udbetalt i to rater i anden halvdel af 2023, når de tilhørende politiske foranstaltninger er blevet gennemført.

Den ordinære makrofinansielle bistandstransaktion og den foreslåede forhøjelse er fortsat betinget af positive resultater fra IMF-programmet for Moldova under den udvidede kreditfacilitet/den udvidede lånefacilitet, der blev vedtaget i december 2021 og udvidet i maj 2022. Efter forhøjelsen beløber fondens program sig til 815 mio. USD. I januar 2023 afsluttede IMF sin anden gennemgang og vurderede, at de samlede fremskridt med programmet var positive.

- **Ukraine: Makrofinansiell hastebistand**

Den Europæiske Unions finansielle støtte til Ukraine som reaktion på Ruslands angrebskrig steg gradvist i takt med den vanskelige situation på stedet og på grundlag af en vurdering af Ukraines finansieringsbehov. Denne trinvis tilgang resulterede i, at der blev ydet tre makrofinansielle bistandstransaktioner til Ukraine i 2022, hvor den store usikkerhed og de ekstraordinære omstændigheder krævede nye og ekstraordinære elementer af øget fleksibilitet, men også øgede tilførsler, som nærmere beskrevet nedenfor og i vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene. En makrofinansiell hastebistandstransaktion på op til 1,2 mia. EUR blev efterfulgt af en ekstraordinær makrofinansiell bistandspakke bestående af to transaktioner på op til henholdsvis 1 og 5 mia. EUR.

I forbindelse med de eskalerende geopolitiske spændinger forud for Ruslands angrebskrig mod Ukraine og som svar på en officiel anmodning fra Ukraine af 16. november 2021 om en langsigtet makrofinansiell bistandstransaktion på 2,5 mia. EUR vedtog Kommissionen den 1. februar 2022 et forslag om at yde en ny makrofinansiell hastebistand til Ukraine på op til 1,2 mia. EUR i lån, der skal udbetales i to lige store

rater. Europa-Parlamentet og Rådet vedtog straks afgørelsen den 28. februar 2022 og godkendte dermed den sjette makrofinansielle bistandstransaktion til Ukraine siden 2014. Kommissionen og Ukraine undertegnede det tilhørende aftalememorandum den 3. marts, hvilket muliggjorde en meget hurtig udbetaling af den første rate på 600 mio. EUR i to trancher den 11. og 18. marts 2022. Desuden udgør krigsomstændighederne en *force majeure*-situation, der hindrede en effektiv gennemførelse af de strukturpolitiske foranstaltninger — en forudsætning for udbetalingen af anden rate af den makrofinansielle bistand, selv om myndighederne havde taget skridt til at afhjælpe dem alle. Som en ekstraordinær reaktion på Ukraines akutte finansieringsbehov, og eftersom den konditionalitet, der blev aftalt i aftalememorandummet, ikke kunne opnås på dette tidspunkt på grund af *force majeure*, besluttede Kommissionen efter høring af MFA-medlemsstatsudvalget hurtigst muligt at foretage udbetalingen af anden rate på 600 mio. EUR i maj.

- **Ukraine: Ekstraordinær makrofinansiell bistand**

Finansieringssituationen blev mere og mere akut i sommeren 2022, hvor Ukraine i stigende grad måtte trykke penge og trække på reserver. Som led i EU's ekstraordinære støtte til Ukraine foreslog Kommissionen den 1. juli 2022 en ny makrofinansiell bistandstransaktion på 1 mia. EUR til Ukraine i form af et lån på meget lempelige og langfristede vilkår (sammenlignet med de sædvanlige betingelser — se nedenfor). Dette forslag var den første del af den ekstraordinære makrofinansielle bistand på op til 9 mia. EUR, der blev bebudet i Kommissionens meddelelse om nødhjælp til og genopbygning af Ukraine af 18. maj 2022 og godkendt af Det Europæiske Råd den 23.-24. juni 2022. Den ekstraordinære makrofinansielle bistand havde til formål at yde øjeblikkelig finansiel bistand i en situation med akutte finansieringsbehov og sikre, at den ukrainske stats mest kritiske funktioner fortsat kunne fungere. Europa-Parlamentet og Rådet vedtog afgørelsen den 12. juli 2022 og anvendte alle tilgængelige proceduremæssige fleksibilitetsmuligheder til at vedtage den med rekordhastighed. Kommissionen og Ukraine undertegnede det tilhørende aftalememorandum den 19. juli, hvilket gjorde det muligt at udbetale hele beløbet af denne makrofinansielle bistand i to trancher i begyndelsen af august 2022.

Den 7. september 2022 foreslog Kommissionen en ny makrofinansiell bistandstransaktion på 5 mia. EUR i lån som en anden del af den ekstraordinære makrofinansielle bistandspakke. Afgørelsen om makrofinansiell bistand blev den 20. september 2022 vedtaget meget hurtigt af Europa-Parlamentet og Rådet, som igen gjorde brug af alle tilgængelige proceduremæssige fleksibilitetsmuligheder for at fremskynde processen. Efter aftalememorandumets ikrafttræden den 4. oktober blev der udbetalt en første rate på 2 mia. EUR til Ukraine den 18. oktober. Den anden udbetaling på 2,5 mia. EUR fulgte den 22. november 2022. Den tredje og sidste betaling på 500 mio. EUR blev frigivet den 14. december 2022. De ekstraordinære makrofinansielle bistandstransaktioner, som bragte EU's umiddelbare finansielle støtte til Ukraine siden begyndelsen af den fulde russiske invasion op på i alt 7,2 mia. EUR, var afgørende for at opretholde den makroøkonomiske stabilitet i landet.

I betragtning af de ekstraordinære omstændigheder i Ukraine som følge af Ruslands angrebskrig mod landet blev der med disse ekstraordinære makrofinansielle bistandstransaktioner indført en række nyskabelser, som ikke bør danne præcedens for

fremtidige makrofinansielle bistandstransaktioner⁸). En samlet gennemsnitlig løbetid på op til 25 år sammenlignet med de traditionelle 15 år og muligheden for, at EU-budgettet kan dække renteomkostninger og betalinger af administrationsgebyrer, har styrket bistandens gunstige karakter. For at øge fleksibiliteten i den ekstraordinære krigssituation og i modsætning til regelmæssige makrofinansielle bistandstransaktioner havde den ekstraordinære makrofinansielle bistand ingen formel forbindelse til et IMF-udbetalingsprogram. Den politiske konditionalitet, som har vist sig at være en vigtig merværdi ved makrofinansiell bistand, var begrænset til relevante betingelser, der ansås for gennemførlige, og som kunne forventes gennemført hurtigt med en rimelig høj grad af sikkerhed. Endelig blev der indført et system med rapporteringskrav, der skulle sikre, at de modtagne midler blev brugt på en effektiv, gennemsigtig og ansvarlig måde.

De ukrainske myndigheder forpligtede sig til at fremlægge månedlige rapporter om indtægter og udgifter i statsbudgettet for de vigtigste udgiftsområder med nærmere oplysninger om de gældende administrative og finansielle forvaltningsforanstaltninger og den interne kontrol. Desuden er støtten til disse transaktioner blevet øget gennem en tilførselssats på 70 % i stedet for de sædvanlige 9 % som fastsat i NDICI-forordningen. Standardsatsen på 9 % forbliver i form af henlæggelser og 61 % i form af en "second loss"-garanti fra medlemsstaterne. Dette blev dækket af EU-budgettet for så vidt angår den første transaktion i overensstemmelse med de almindelige operationelle procedurer, mens den anden del blev understøttet af garantier fra medlemsstaterne (jf. tekstboks 1).

Disse nye og ekstraordinære elementer med hensyn til f.eks. øget subvention, fleksibilitet og øget rapportering har også inspireret til udformningen af MFA+-instrumentet, der yder finansiell bistand til Ukraine i 2023.

- **Ukraine: MFA+**

Inden for en måned efter anmodningen fra Det Europæiske Råd den 20.-21. oktober om at fastlægge en mere struktureret tilgang til at yde bistand til Ukraine i 2023 vedtog Kommissionen et forslag om at yde 18 mia. EUR i støtte i form af lån på meget lempelige vilkår til Ukraine i 2023 gennem et nyt MFA+-instrument. Dette nye instrument sikrer en mere forudsigelig, kontinuerlig, velordnet og rettidig finansiering med henblik på at yde et betydeligt bidrag til Ukraines umiddelbare finansieringsbehov, rehabilitering af kritisk infrastruktur og indledende støtte til genopbygning efter krigen med henblik på at støtte landet på dets vej mod europæisk integration.

Ud over at integrere de nye elementer, der blev indført med den ekstraordinære makrofinansielle bistandspakke, f.eks. øget subvention gennem længere løbetider for lån og rentegodtgørelse, fortsat afkobling fra et IMF-udbetalingsprogram, øget fleksibilitet med hensyn til strukturpolitiske betingelser og øgede rapporteringskrav, giver MFA+-instrumentet mulighed for at kanalisere bilaterale tredjepartsbidrag til genopbygning af kritisk infrastruktur i Ukraine⁹). Efter endnu en hurtig proces under anvendelse af al proceduremæssig fleksibilitet vedtog Europa-Parlamentet og Rådet den 14. december

⁸ Ud fra et budgetmæssigt perspektiv er den største nyskabelse indførelsen af en samlet dækningsgrad på 70 % for de ekstraordinære makrofinansielle bistandslån til Ukraine, hvorved den traditionelle tilførselssats på 9 % under EU-budgettet suppleres af bilaterale nationale garantier for de resterende 61 % af dækningen.

⁹ Ud fra et budgetmæssigt perspektiv er den største nyskabelse i MFA+-instrumentet dækningen af MFA+-långivningseksposeringerne ved hjælp af råderummet i EUR-budgettet, hvilket ikke har nogen umiddelbar indvirkning på de resterende disponible budgetbevillinger under den nuværende FFR-periode.

2022 forordningen om oprettelse af MFA+. De 20 målrettede politiske betingelser, der ligger til grund for denne bistandstransaktion, er igen omhyggeligt udformet for at sikre, at de er relevante og gennemførlige i den nuværende situation. De dækker de fire områder af makrofinansiell stabilitet — strukturreformer og god regeringsførelse, retsstatsprincippet og energi. På grundlag af erfaringerne med den ekstraordinære makrofinansielle bistandspakke og i erkendelse af virkningen af den fortsatte ekstraordinære situation som følge af Ruslands angrebskrig på myndighedernes evne til at gennemføre reformer kræves der blot tilfredsstillende fremskridt med gennemførelsen af politikkerne, for at raten kan udbetales, bortset fra den endelige udbetaling, som er betinget af fuld gennemførelse. Muligheden for en midtvejsrevision af aftalememorandummet giver mulighed for yderligere fleksibilitet til at afprøve disse betingelsers anvendelighed i betragtning af Ruslands igangværende angrebskrig mod Ukraine.

Kommissionen og Ukraine undertegnede aftalememorandummet og lånefacilitetsaftalen den 16. januar 2023, og de trådte begge i kraft samme dag. Den første rate på 3 mia. EUR i lån blev udbetalt den 17. januar 2023 og den anden på 1,5 mia. EUR 2 måneder senere den 21. marts. Under afventning af overholdelsen af den politiske forudsætning, de skærpede rapporteringskrav vedrørende anvendelsen af midler og yderligere tilfredsstillende fremskridt med gennemførelsen af de aftalte strukturpolitiske betingelser skal MFA+-instrumentet yde Ukraine bistand på 1,5 mia. EUR om måneden indtil udgangen af 2023 (hvilket har muliggjort en sådan udbetaling den 25. april).

3.2 De sydlige nabolande

- **Jordan: MFA-III**

Efter at den tredje makrofinansielle bistand til Jordan på 500 mio. EUR i form af lån trådte i kraft i januar 2020, anmodede de jordanske myndigheder i april 2020 om yderligere bistand i forbindelse med covid-19-pandemien, og EU nåede til enighed om en supplerende makrofinansiell bistand på 200 mio. EUR i form af lån. Den makrofinansielle bistands politiske konditionalitet fokuserer primært på at forbedre forvaltningen af de offentlige finanser og bekæmpe korrupsion, på reformer i forsyningssektoren, social- og arbejdsmarkedspolitikken og på regeringsførelse.

Første rate (100 mio. EUR plus 150 mio. EUR fra den supplerende covid-19-relaterede bistand) blev udbetalt den 25. november 2020. Anden og tredje rate er underlagt de specifikke politiske betingelser, der er aftalt mellem Jordan og EU i aftalememorandummet. Anden rate (200 mio. EUR og et supplerende beløb på 50 mio. EUR) blev udbetalt den 20. juli 2021, hvorved den covid-19-relaterede del af bistanden blev fuldført. Tredje rate på 200 mio. EUR blev frigivet den 31. marts 2023 efter en positiv vurdering af de tilknyttede politiske betingelser.

Disse makrofinansielle bistandstransaktioner ydes sammen med ressourcer fra internationale finansielle institutioner og bilaterale donorer, herunder IMF. Den 25. marts 2020 godkendte IMF et fireårigt program for den udvidede lånefacilitet med Jordan på i første omgang ca. 1,3 mia. USD (270 % af landets kvote), som blev forhøjet to gange i 2021/2022 til ca. 1,49 mia. USD (334 % af landets kvote) for at øge støtten til at hjælpe landet med at håndtere pandemiens konsekvenser for befolkningen, samtidig med at det er vært for 1,3 millioner syriske flygtninge. IMF godkendte den femte revision af EFF i december 2022 og stillede straks ca. 343 mio. USD til rådighed. Dette bringer det samlede beløb for IMF-udbetalinger til Jordan siden begyndelsen af 2020 op på ca. 1,7

mia. USD, hvilket omfatter ca. 366 mio. EUR i nødhjælp under instrumentet for hurtig finansiering i maj 2020 for at hjælpe landet med at håndtere pandemiens konsekvenser. Mens Jordans offentlige gæld fortsat var høj, nemlig 113,2 % af BNP i 2022, blev den vurderet som bæredygtig af IMF i december 2022.

- **Tunesien: Covid-19-MFA**

Som led i covid-19-MFA-pakken, der blev vedtaget i maj 2020, nåede EU til enighed om en makrofinansiel bistand på 600 mio. EUR i lån til Tunesien. Som følge af langvarige procedurer i partnerlandet blev det den næstsidste covid-19-relaterede bistandstransaktion, der trådte i kraft: Aftalememorandummet og låneaftalen blev undertegnet den 24. november 2020, blev ratificeret af det tunesiske parlament den 15. april 2021 og trådte i kraft den 11. maj 2021 efter offentliggørelse i Tunesiens officielle tidende. Den 12-måneders rådighedsperiode løb derfor frem til maj 2022. Den makrofinansielle bistands politiske konditionalitet fokuserede primært på fire tematiske områder, nemlig forvaltning af de offentlige finanser og reform af den civile sektor, reformer i statsejede virksomheder, social beskyttelse og investeringsklima.

Den makrofinansielle bistand blev ydet i to rater på hver 300 mio. EUR. Den første rate var underlagt de generelle politiske forudsætninger for makrofinansiel bistand og blev udbetalt den 1. juni 2021. De politiske reformer, der var nødvendige for udbetalingen af anden rate, blev enten gennemført eller stort set gennemført i 2022. På trods af bekymring over de politiske forudsætninger efter forværringen af den politiske situation siden midten af 2021 og efter en omhyggelig vurdering af situationen og en skrivelse fra myndighederne med forsikringer og tilsagn om en politisk tidsplan blev anden rate udbetalt den 25. maj 2022.

Bistanden supplerede de ressourcer, der blev stillet til rådighed af andre donorer, herunder IMF under dens program for hurtig finansiering til Tunesien på 685 mio. EUR, der blev godkendt den 10. april 2020.

3.3 *Vestbalkan*

- **Bosnien-Hercegovina: MFA-covid-19**

Efter en officiel anmodning om makrofinansiel bistand fra Bosnien-Hercegovina den 14. april 2020 til håndtering af covid-19-pandemien blev der medtaget 250 mio. EUR i lån til Bosnien-Hercegovina i den makrofinansielle bistandspakke vedrørende covid-19. Aftalememorandummet og låneaftalen blev undertegnet den 15. januar 2021 og trådte i kraft den 9. juni 2021, hvilket gør dette til den sidste af de covid-19-relaterede bistandstransaktioner, der træder i kraft. Denne betydelige forsinkelse skyldtes landets langsommelige beslutningsprocesser. Den makrofinansielle bistands politiske betingelser for anden rate havde til formål at afhjælpe nogle af svaghederne i økonomisk styring og institutionsopbygning samt stabilitet og gennemsigtighed i den finansielle sektor og støtte til korruptionsbekæmpelse og et mere velfungerende arbejdsmarked.

Den makrofinansielle bistand skulle ydes i to rater på hver 125 mio. EUR. Den første rate blev udbetalt betingelsesløst den 7. oktober 2021, mens anden rate ikke blev udbetalt på grund af utilstrækkelig gennemførelse af de aftalte politiske betingelser i den periode, hvor den makrofinansielle bistand var til rådighed, idet syv ud af ni reformer ikke var blevet gennemført.

Bistanden supplerede de ressourcer, der blev stillet til rådighed af andre donorer, herunder IMF under dens program for hurtig finansiering på 330 mio. EUR for Bosnien-Hercegovina, der blev godkendt den 20. april 2020.

4 SIKRING AF KORREKT ANVENDELSE AF MFA-MIDLER: OPERATIONELLE VURDERINGER, EVALUERINGER OG REVISIONER

4.1 Operationelle vurderinger

I overensstemmelse med EU's finansforordning foretager Kommissionen operationelle vurderinger med hjælp fra eksterne konsulenter for at opnå rimelig sikkerhed for, at de administrative procedurer og finansielle kredsløb fungerer i modtagerlandene.

Operationelle vurderinger fokuserer på offentlige finansforvaltningssystemer, navnlig hvordan finansministerier og centralbanker er organiseret, og hvilke procedurer de gennemfører og — mere specifikt — på, hvordan konti, der modtager EU-midler, forvaltes. Der lægges også særlig vægt på de eksterne revisionsinstitutioners funktion, uafhængighed og arbejdsprogrammer og på, hvor effektiv deres kontrol er. Procedurene i forbindelse med offentlige indkøb på centralt plan undersøges også.

I 2022 blev der indledt en ny operationel vurdering af Ukraine i forbindelse med MFA+-operationen. De eksterne konsulenter konkluderede, at landets finansielle kredsløb og procedurer på trods af Ruslands angrebskrig anses for at være tilstrækkeligt hensigtsmæssige med henblik på makrofinansiell bistand. De bekræftede, at Ukraines systemer til forvaltning af de offentlige finanser og andre finansielle kredsløb blev væsentligt forbedret i årene efter den operationelle vurdering i 2018, og at den ukrainske regering fortsat er fast besluttet på at forbedre systemer og processer, idet der er rigelig dokumentation for, at flere afgørende reformer havde fundet sted eller var i gang, inden de blev brat afbrudt af den omfattende russiske invasion.

4.2 Evalueringer

I overensstemmelse med EU's finansforordning og de tilsvarende afgørelser om makrofinansiell bistand foretager Kommissionen evalueringer⁽¹⁰⁾ efter afslutningen af makrofinansielle bistandstransaktioner for at vurdere deres virkning. De to vigtigste mål med disse evalueringer er:

- i. at analysere virkningen af den makrofinansielle bistand på modtagerlandets økonomi, navnlig på bæredygtigheden af dets stilling over for udlandet
- ii. at vurdere merværdien ved EU's indsats.

Efter afslutningen af den eksterne undersøgelse i 2021 offentliggjorde Kommissionen i september 2022 et arbejdsdokument med resultaterne af den fælles evaluering af transaktionerne med Tunesien og Jordan.

Ud over de retlige forpligtelser afsluttede Kommissionen desuden en metaevaluering af alle makrofinansielle bistandstransaktioner i perioden 2010-2020, som allerede blev fremlagt i sidste års rapport, samtidig med at den tog hensyn til henstillingerne fra Udvalget for Forskriftskontrol. Metaevalueringen vurderede de principper og karakteristika, der ligger til grund for MFA-instrumentet, og havde til formål at give input til, hvordan dets relevans, effektivitet, produktivitet, merværdi og dets evne til at

¹⁰ Alle evalueringer findes på Kommissionens websted: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/economic-and-financial-affairs/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_da.

reagere på prioriteterne for EU's optræden udadtil kan forbedres. Det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene blev offentliggjort i januar 2023.

- **Tunesien og Jordan:** Evalueringen omfattede den makrofinansielle bistandstransaktion til Tunesien i 2017-2019 og til Jordan i 2017-2019, som i begge tilfælde var den anden støttepakke til landet. Med evalueringen blev det konstateret, at transaktionernes størrelse, form og tidsplan var relevante og hensigtsmæssige i forhold til landenes finansieringsbehov, hvilket skabte merværdi på EU-plan. I begge lande havde den makrofinansielle bistand en positiv indvirkning på gældsberedygtigheden, og den spillede en positiv rolle med hensyn til at fremme makroøkonomisk stabilisering. Konditionaliteten var relevant og fokuserede på centrale reformområder. Transaktionerne støttede en positiv ændring på nogle reformområder trods blandede fremskridt med visse andre specifikke reformer. Det var første gang, at to transaktioner på grund af regionale ligheder, overlappende gennemførelsesfrister og sammenlignelige betingelser blev samlet i en enkelt evaluering for at drage konklusioner, der rækker ud over den specifikke transaktion. Ud fra et regionalt perspektiv var den positive indvirkning og afsmittende virkning på Mellemøsten og Nordafrika (MENA-regionen) af de to flerårige finansieringsaftaler mindre målbar i betragtning af de støttede økonomiers relativt beskedne størrelse og den lave intraregionale integration, og de mulige positive virkninger skyldtes hovedsagelig tillidsvirkningen. Begge transaktioner blev anset for at være i overensstemmelse med EU's overordnede politiske ramme og tilpasset myndighedernes reformdagsorden og andre donorerers programmer. I betragtning af de generelt positive erfaringer med at samle de to transaktioner i en enkelt evaluering er det planen at gå videre på samme måde med de næste, navnlig med hensyn til henholdsvis 2017-2020-transaktionerne i Det Østlige Partnerskab og covid-19-pakken, hvor denne tilgang forekommer særlig relevant og lovende i betragtning af det fælles chok, der ligger til grund for behovet for støtte.
- **Metaevalueringen af MFA-transaktioner i perioden 2010-2020:** Evalueringen omfattede 15 makrofinansielle bistandstransaktioner med landene i Det Østlige Partnerskab, de sydlige nabolande, førtiltrædelseslandene og andre lande, suppleret med nyere erfaringer med covid-19-pakken og de makrofinansielle bistandstransaktioner med Ukraine fra 2022. Den konstaterede, at disse transaktioner var effektive, relevante og sammenhængende, og at de skabte merværdi for EU. Desuden bidrog det makrofinansielle bistandsinstrument effektivt til at genoprette den eksterne bæredygtighed og fremme strukturreformer. Effektiviteten af den makrofinansielle bistand blev navnlig understøttet af i) fokus på lande i EU's umiddelbare nærhed og de stærke bånd til disse lande, ii) præference for lån og standardperioden på 2,5 år, som er lang nok til at tilskynde til reformer og deres gennemførelse, og iii) det forhold, at de politiske betingelser (som blev anset for at være relevante og planlagt i korrekt rækkefølge) sikrede en omfattende reformindsats. Evalueringen bekræftede også, at målene for samt udformningen og gennemførelsen af de makrofinansielle bistandstransaktioner i vid udstrækning var komplementære og i overensstemmelse med andre EU-initiativer og IMF-transaktioner. Evalueringen pegede imidlertid også på visse begrænsninger. Procedurene for vedtagelse af makrofinansielle bistandstransaktioner blev vurderet til at være langvarige for et kriseinstrument, hvilket i nogen grad undergravede deres effektivitet. Dette var navnlig tilfældet for standardbeslutningsprocedurer, og de seneste erfaringer med covid-19-pakken og den makrofinansielle bistand fra 2022 til Ukraine viste, at anvendelsen af alle tilgængelige proceduremæssige fleksibilitetsmuligheder var

en stor hjælp. Aftalememorandumets manglende fleksibilitet syntes også at have mindsket effektiviteten af den makrofinansielle bistand i en tid med gennemgribende ændringer. Evalueringen viste også, at der er behov for at styrke synligheden af den makrofinansielle bistand i modtagerlandene. Ud fra et metodologisk synspunkt blev det konstateret, at evalueringerne af den makrofinansielle bistand var af høj standard, navnlig efter at retningslinjerne for bedre regulering fra 2015 trådte i kraft.

Yderligere oplysninger om de to evalueringer findes i det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport.

5 GENEREL UDVIKLING I FORBINDELSE MED INSTRUMENTET FOR MAKROFINANSIEL BISTAND

5.1 MFA-instrumentets funktion

I den fælles erklæring fra 2013 fra Europa-Parlamentet og Rådet om makrofinansiell bistand⁽¹¹⁾ beskrives bistanden som værende af makroøkonomisk og finansiel karakter, og det fastslås 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". For at MFA kan blive et vellykket "nødinstrument", er det derfor vigtigt at mobilisere bistanden effektivt og i tide. Samtidig er det af både Den Europæiske Revisionsret og i ovennævnte metaevaluering af makrofinansielle bistandstransaktioner (2010-2020) blevet bemærket, at forsinkelser i Europa-Parlamentets og Rådets vedtagelse af afgørelser om makrofinansiell bistand inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure kan være en stor hæmsko for et instrument, der har til formål at reagere på en betalingsbalancekrise, og som følge heraf bør Kommissionen sammen med sine medlovgivere undersøge mulighederne for at fremskynde godkendelsesprocedurene for efterfølgende makrofinansielle bistandsprogrammer, navnlig for så vidt angår nødfinansiering⁽¹²⁾.

Kommissionen bemærker imidlertid, at erfaringerne med covid-19-MFA-pakken og de makrofinansielle bistandstransaktioner til Ukraine fra 2022 (makrofinansiell hastebistand, ekstraordinær makrofinansiell bistand og MFA+) viste, at den nuværende udformning af makrofinansiell bistand kan give mulighed for en meget hurtig vedtagelse, hvis alle institutioner bliver enige om at gøre fuld brug af den tilgængelige proceduremæssige fleksibilitet. I disse tilfælde arbejdede Kommissionen sammen med Parlamentet og Rådet om at nå til enighed om anvendelsen af eksisterende hasteprocedurer, som gjorde det muligt at vedtage den tilsvarende bistand inden for en måned efter Kommissionens respektive forslag fra begge medlovgivere. Europa-Parlamentet påberåbte sig en særlig bestemmelse (artikel 163) i sin forretningsorden, som gjorde det muligt straks at vedtage afgørelsen på plenarmødet uden at skulle gå gennem Udvalget om International Handel (INTA), som det er almindelig praksis. Denne hurtige vedtagelsesprocedure var resultatet af en fælles følelse af uopsættelighed hos alle institutioner i disse ekstraordinært udfordrende tider.

¹¹ Fælles erklæring fra Europa-Parlamentet og Rådet, som blev vedtaget sammen med afgørelsen om yderligere makrofinansiell bistand til Georgien (afgørelse nr. 778/2013/EU af 12. august 2013). Kan ses på: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=DA>.

¹² Den Europæiske Revisionsrets særberetning (nr. 03/2017) findes på: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_DA.pdf.

Både Rådets og Europa-Parlamentets forretningsorden indeholder således bestemmelser om en fremskyndet procedure, der er nødvendig for hurtig vedtagelse i hastesituationer. Ved at have rettidige og konstruktive kontakter har det vist sig muligt at få en hurtigere vedtagelsesproces under den almindelige lovgivningsprocedure med fuld inddragelse af Europa-Parlamentet, hvilket ikke ville have været tilfældet, hvis Kommissionen havde foreslået foranstaltninger på grundlag af artikel 213 i TEUF (finder anvendelse i tilfælde, hvor der er behov for akut finansiel bistand, og kun Rådet vedtager MFA-transaktionen).

5.2 Makrofinansiel bistand i den flerårige finansielle ramme for 2021-2027

Da EU's naboskabspolitik og udvidelse fortsat er udsat for stor geopolitisk usikkerhed og fortsat oplever økonomisk ustabilitet, som forværres yderligere af Ruslands angrebskrig mod Ukraine, vil behovet for, at EU overvejer at yde makrofinansiel bistand, sandsynligvis forblive højt i de kommende år. Det er derfor vigtigt at sikre, at de budgetmæssige betingelser herfor er til stede.

MFA-lån er garanteret af garantien for foranstaltninger udadtil, der blev oprettet ved NDICI-forordningen, med en tilførselssats på 9 %, som det var tilfældet under tidligere FFR'er⁽¹³⁾. I betragtning af de ekstraordinære støttebehov siden begyndelsen af FFR og navnlig EU's betydelige støtte til Ukraine via makrofinansiel bistand i 2022 er en stor del af de disponible hensættelser allerede blevet anvendt. Tekstboks 1 indeholder nærmere oplysninger om budgetbehandlingen af støtten til Ukraine i 2022.

1. Tekstboks — Budgetbehandling af støtten til Ukraine i 2022

EU's finansielle støtte til Ukraine som reaktion på den russiske angrebskrig udviklede sig gradvist og afspejlede landets finansieringsbehov. Denne trinvise tilgang resulterede i tre makrofinansielle bistandstransaktioner i 2022 med indførelsen af flere nye ekstraordinære budgetordninger sammenlignet med ordinære makrofinansielle bistandstransaktioner.

I første omgang fulgte den makrofinansielle hastebistand til Ukraine på op til 1,2 mia. EUR i lån, der blev vedtaget den 28. februar 2022, det almindelige mønster af makrofinansielle bistandstransaktioner og blev ydet til 9 % af lånets nominelle værdi i overensstemmelse med NDICI-forordningen.

Dernæst blev det i lyset af den ekstraordinære situation i Ukraine, nemlig at finansiere de umiddelbare finansieringsbehov efter Ruslands uprovokerede og uberettigede aggression, besluttet, at lånene til Ukraine under den ekstraordinære makrofinansielle bistand (6 mia. EUR i to transaktioner på henholdsvis 1 og 5 mia. EUR) i betragtning af deres højere risiko i krigssammenhæng ville blive dækket med 70 % af deres værdi⁽¹⁴⁾. I betragtning af de begrænsede budgetmidler, der er til rådighed under den makrofinansielle bistand, svarer dette til indbetalte hensættelser på EU-budgettet til den traditionelle tilførselssats på 9 % og yderligere bilaterale nationale garantier, der kan kræves indbetalt af medlemsstaterne for de resterende 61 % af beløbene.

¹³ NDICI-instrumentet "Et globalt Europa" trådte i kraft i juni 2021 efter Rådets og Parlamentets formelle vedtagelse. Selv om forordningen derfor spiller en vigtig rolle i den budgetmæssige udformning af makrofinansiel bistand, er instrumentet som sådan fortsat adskilt fra NDICI — et globalt Europa, og specifikke makrofinansielle bistandstransaktioner aktiveres fortsat efter behov ved særskilte ad hoc-afgørelser på grundlag af det gældende retsgrundlag i traktaten.

¹⁴ Forordningen indeholder også en klausul om revision af tilførselssatsen hver 6. måned i betragtning af den ekstraordinære usikkerhed i lyset af den aktuelle krig.

Endelig vedtog medlovgiverne i betragtning af krigens vedholdenhed og eskalering yderligere og mere struktureret støtte for 2023 på 18 mia. EUR i lån i form af en ny MFA+. For at begrænse crowding-out-effekten af den betydelige støtte til Ukraine på fremtidige makrofinansielle bistandstransaktioner i andre partnerlande blev det besluttet, at de risici, der er forbundet med denne långivning, skulle dækkes på en anden måde. Nærmere bestemt er den tilsvarende finansielle forpligtelse garanteret af den disponible margen under loftet for "egne indtægter" (dvs. råderummet). Dette hænger sammen med den fleksibilitet, der er forbundet med, at ressourcerne kan mobiliseres ud over FFR-lofterne og op til lofterne for EU's egne indtægter. Denne ordning gør det muligt at yde långivning uden de hensættelser, der normalt er fastsat i NDICI-forordningen.

Den seneste udvikling har derfor efterladt et betydeligt hul i MFA-budgettet for lån på grund af størrelsen og arten af støtten til Ukraine. Mere end 60 % af det budget, der er afsat til dækning af tilførslen af MFA-lån under den nuværende FFR, er indtil videre blevet anvendt, kun to år efter den nuværende FFR's ikrafttræden. Eftersom makrofinansiell bistand er et kriseinstrument, er behovene ikke programmerbare og vanskelige at forudsige, men de vil sandsynligvis forblive betydelige i den nuværende situation med stor geopolitisk usikkerhed og de økonomiske konsekvenser af den russiske angrebskrig mod Ukraine, der øger de eksisterende makroøkonomiske ubalancer i mange partnerlande. Det forekommer vigtigt at sikre, at der er tilstrækkelige ressourcer til rådighed, således at berettigede anmodninger kan behandles og eventuelt besvares på en gunstig måde, der er konsekvent på tværs af lande og over tid.

Garantien for foranstaltninger udadtil forvaltes gennem den fælles hensættelsesfond. I forbindelse med EU's eksponering over for Ukraine og regionen er Kommissionen gået i gang med en vurdering af de involverede risici.

6 FREMTIDSPERSPEKTIVER — MAKROFINANSIELLE BISTANDSTRANSAKTIONER OG BUDGETSITUATIONEN I 2023

Moldovas økonomi er blevet hårdt ramt af Ruslands omfattende invasion af Ukraine, som bidrog til større finansieringsbehov, som blev yderligere forstærket af den igangværende energikrise. I lyset heraf anmodede myndighederne om yderligere international støtte. Den 10. november 2022 bebudede Kommissionens formand således en yderligere finansiel støttepakke til Moldova på 250 mio. EUR, som delvis skulle udbetales via det makrofinansielle bistandsinstrument. Den 24. januar 2023 vedtog Kommissionen et forslag om at øge den igangværende makrofinansielle bistandstransaktion med op til 145 mio. EUR, herunder op til 100 mio. EUR i lån på lempelige vilkår og op til 45 mio. EUR i gavebistand. Forhøjelsen skal udbetales i to yderligere rater, som foreløbig er planlagt til 3. og 4. kvartal 2023, forudsat at der tilføjes nye politiske betingelser til det eksisterende aftalememorandum. Forslaget blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i maj 2023.

Den 6. februar 2023 vedtog Kommissionen et forslag om at yde makrofinansiell bistand til Nordmakedonien på op til 100 mio. EUR efter en forværring af landets økonomiske situation og udsigter siden dens første anmodning i april 2022. Den makrofinansielle bistand forventes at blive udbetalt i to rater, som foreløbig forventes at blive udbetalt i henholdsvis 3. kvartal 2023 og 1. kvartal 2024. Frigivelsen af hver rate vil være betinget af, at der gøres fremskridt med gennemførelsen af en række politiske foranstaltninger, der skal aftales mellem Kommissionen og myndighederne, og som er opført i et aftalememorandum, samt tilfredsstillende resultater med gennemførelsen af IMF-programmet, idet IMF's bestyrelse den 22. november 2022 vedtog en 24-måneders

forebyggende likviditetslinje for Nordmakedonien på op til 530 mio. EUR. Forslaget om makrofinansiel bistand til Nordmakedonien blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i juni 2023.

Tunesien anmodede i november 2022 om yderligere makrofinansiel bistand fra EU på 1,2 mia. EUR til dækning af landets finansieringsbehov i forbindelse med en langsom genopretning efter pandemien og de økonomiske konsekvenser af Ruslands angrebskrig i Ukraine. Dette fulgte efter den aftale på embedsmandsplan, der blev indgået med IMF om en ny udvidet lånefacilitet (4 år, 1,9 mia. USD) i oktober 2022. IMF har imidlertid endnu ikke vedtaget programmet på grund af behovet for yderligere finansieringsgarantier og for at gennemføre forudgående aktioner. På grund af den eskalerende krise vokser Tunesiens resterende finansieringsgab over for udlandet, og gennemførelsen af reformer til afhjælpning af landets sårbarheder er blevet endnu mere presserende. På grundlag af en omhyggelig vurdering af forudsætningerne for makrofinansiel bistand og Tunesiens behov for ekstern finansiering er Kommissionen i færd med at udarbejde et forslag til en ny makrofinansiel bistand, der skal vedtages i 2023, når IMF-programmet er på plads.

Kommissionen er rede til at overveje alle andre kommende anmodninger om makrofinansiel bistand og vil, hvis det er relevant, foreslå nye og/eller opfølgende makrofinansielle bistandstransaktioner til støtteberettigede partnere.

Tabel 1 giver en oversigt over forpligtelser og betalinger i forbindelse med makrofinansiel bistand og udbetaling af MFA-lån for 2020, 2021, 2022 og (foreløbig) 2023.

Tabel 1: Forpligtelser og betalinger vedrørende MFA-gavebistand og udbetalinger af MFA-lån 2020-2023 (EUR)⁽¹⁵⁾

	2020	2021	2022	2023
Forpligtelsesbevillinger til gavebistand i budgettet	20 000 000	227 200	30 114 460	56 710 579
Operationelle vurderinger, efterfølgende evalueringer				
Andre mulige makrofinansielle bistandstransaktioner	293 900	227 200	114 460	350 000
Forpligtelser i alt	293 900	227 200	30 114 460	45 350 000
Udnyttede budgettildelinger	19 706 100			Endnu ikke afgjort
Betalingsbevillinger til gavebistand i budgettet	27 000 000	362 400	20 868 187	55 350 000
Operationelle vurderinger, efterfølgende evalueringer				
Georgien: MFA-III (afsluttet)	284 600	362 400	-	350 000
Moldova: MFA (afsluttet)	5 000 000	-	-	-
Moldova: MFA	10 000 000	-	-	-
Andre mulige makrofinansielle bistandstransaktioner	-	-	15 000 000	55 000 000
Udbetalinger i alt	15 284 600	362 400	-	55 350 000
Udnyttede bevillinger til gavebistand	11 715 400		5 868 187	
Udbetalinger af MFA-lån				
Georgien: MFA-III (afsluttet)	20 000 000	-	-	-
Moldova: MFA (afsluttet)	20 000 000	-	-	-
Ukraine: MFA-IV (afsluttet)	500 000 000	-	-	-
Jordan: MFA-II (afsluttet)	-	-	-	-
Jordan: MFA-III (afsluttet)	100 000 000	200 000 000	-	200 000 000
Tunesien: MFA-II (afsluttet)	-	-	-	-
Moldova: MFA	-	-	35 000 000	35 000 000
Ukraine: Makrofinansiel hastebistand	-	-	1 200 000 000	-
Ukraine: ekstraordinær MFA	-	-	6 000 000 000	-
Moldova: supplerende MFA	-	-	-	140 000 000
Ukraine: MFA+	-	-	-	18 000 000 000
Udbetalinger af MFA-lån i alt	640 000 000	200 000 000	7 235 000 000	18 375 000 000
Covid-19-MFA-transaktioner:				
Georgien: MFA (delvist udb.)	75 000 000	-	-	-
Moldova: MFA (afsluttet)	50 000 000	50 000 000	-	-
Ukraine: MFA (afsluttet)	600 000 000	600 000 000	-	-
Jordan: MFA (afsluttet)	150 000 000	50 000 000	-	-
Tunesien: MFA (afsluttet)	-	300 000 000	300 000 000	-
Albanien: MFA (afsluttet)	-	180 000 000	-	-
Bosnien-Hercegovina: MFA (delvist udb.)	-	125 000 000	-	-
Kosovo: MFA (afsluttet)	50 000 000	50 000 000	-	-
Montenegro: MFA (afsluttet)	30 000 000	30 000 000	-	-
Nordmakedonien: MFA (afsluttet)	80 000 000	80 000 000	-	-
Udbetalinger af covid-19-MFA-lån, i alt	1 035 000 000	1 465 000 000	300 000 000	-
Udbetalinger af alle MFA-lån, i alt	1 675 000 000	1 665 000 000	7 535 000 000	18 375 000 000

¹⁵ Tabellen tager ikke højde for forslag til nye MFA-transaktioner efter april 2023.