



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 7.7.2011  
KOM(2011) 408 endelig

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

**Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af  
makrofinansiel bistand til tredjelande i 2010**

{SEK(2011) 873 endelig}

{SEK(2011) 874 endelig}

## INDHOLDSFORTEGNELSE

|          |                                                                                                                                      |    |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.       | Indledning.....                                                                                                                      | 3  |
| 2.       | Baggrund .....                                                                                                                       | 4  |
| 2.1.     | Håndtering af de langvarige konsekvenser af den globale recession.....                                                               | 4  |
| 2.2.     | Nye regler for makrofinansiel bistand.....                                                                                           | 4  |
| 2.2.1.   | Rammeforordning for makrofinansiel bistand .....                                                                                     | 4  |
| 2.2.2.   | Kriterier for anvendelsen af lån og gavebistand i makrofinansielle<br>bistandstransaktioner .....                                    | 5  |
| 3.       | Makrofinansiel bistand i 2010.....                                                                                                   | 5  |
| 3.1.     | Overblik.....                                                                                                                        | 5  |
| 3.2.     | Individuelle foranstaltninger i modtagerlandene i 2010 .....                                                                         | 6  |
| 3.2.1.   | Det vestlige Balkan .....                                                                                                            | 6  |
| 3.2.1.1. | Bosnien-Hercegovina .....                                                                                                            | 6  |
| 3.2.1.2. | Kosovo <sup>1</sup> .....                                                                                                            | 7  |
| 3.2.1.3. | Serbien.....                                                                                                                         | 7  |
| 3.2.2.   | De østlige nabolande .....                                                                                                           | 8  |
| 3.2.2.1. | Armenien.....                                                                                                                        | 8  |
| 3.2.2.2. | Georgien.....                                                                                                                        | 8  |
| 3.2.2.3. | Republikken Moldova .....                                                                                                            | 9  |
| 3.2.2.4. | Ukraine .....                                                                                                                        | 9  |
| 3.2.3.   | Nabolande i Middelhavsområdet .....                                                                                                  | 10 |
| 3.2.3.1. | Libanon.....                                                                                                                         | 10 |
| 4.       | Sikring af, at den makrofinansielle bistand anvendes korrekt: operationelle<br>vurderinger, PEFA og efterfølgende evalueringer ..... | 11 |
| 4.1.     | Operationelle vurderinger .....                                                                                                      | 11 |
| 4.2.     | PEFA-vurderinger .....                                                                                                               | 11 |
| 4.3.     | Efterfølgende evalueringer .....                                                                                                     | 12 |
| 5.       | Anmodninger om bistand og Kommissionens fremtidige forslag .....                                                                     | 12 |

---

<sup>1</sup> De Forenede Nations Sikkerhedsråds resolution 1244.

## 1. INDLEDNING

I rapporten gives der en generel redegørelse for gennemførelsen af EU's makrofinansielle bistand til tredjelande i 2010. Den beskriver den overordnede sammenhæng, hvori de makrofinansielle bistandstransaktioner blev godkendt og gennemført, indeholder oplysninger om de seneste transaktioner i EU's nabolande og generelle statistikker over de forskellige makrofinansielle bistandstransaktioner, der er gennemført i de seneste ti år.

2010 var et af de mest aktive år i gennemførelsen af det makrofinansielle bistandsinstrument siden tiårets begyndelse, hvilket afspejler virkningerne af den globale økonomiske krise og den langsomme udgang af krisen for EU's naboer. Det var også det første år, hvor den makrofinansielle bistand blev gennemført i den nye juridiske ramme efter Lissabontraktatens ikrafttræden.

I rapporten behandles også kort hovedmålene med det forslag, der er under forberedelse, til en rammeforordning for den makrofinansielle bistand, et forslag, der forventes forelagt for Parlamentet og Rådet i indeværende år. Der redegøres endvidere for den metode, som Kommissionen anvender ved afgørelsen af, om der skal anvendes lån eller gavebistand i forbindelse med de individuelle makrofinansielle bistandstransaktioner, som den foreslår.

Rapporten indeholder også et afsnit om de operationelle vurderinger, PEFA-undersøgelser (Public Expenditure and Financial Accountability) og efterfølgende evalueringer, der er foretaget i lande, der modtager makrofinansiell bistand. Kommissionen har siden 2004 foretaget operationelle vurderinger af de finansielle kredsløb og procedurer i forbindelse med den makrofinansielle bistand i hvert modtagerland til opfølgning af Revisionsrettens anbefaling. Ifølge finansforordningen skal Kommissionen også foretage efterfølgende eksterne evalueringer af sine programmer. I 2010 gennemførte Kommissionen med bistand fra konsulenter tre opfølgende operationelle vurderinger og en PEFA-undersøgelse i transaktionslandene. Da der ikke blev afsluttet nogen makrofinansielle bistandstransaktioner i 2009, blev der ikke iværksat nogen efterfølgende evalueringer i 2010.

Endelig indeholder rapporten oplysninger om nye anmodninger om makrofinansiell bistand og eventuelle nye forslag fra Kommissionen vedrørende makrofinansiell bistand.

Denne rapport er udarbejdet i overensstemmelse med Rådets afgørelser og Rådets og Parlamentets fælles afgørelser om makrofinansielle bistandstransaktioner. Den er en opfølgning af de rapporter, der er forelagt i de foregående år. Den ledsages af to arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene, herunder ét dokument (SEK(2011) 873 endelig), som indeholder mere udførlige oplysninger og en analyse af den makroøkonomiske kontekst og gennemførelsen af de individuelle makrofinansielle bistandstransaktioner, og ét dokument (SEK(2011) 874 endelig), hvori der redegøres mere udførligt for den metode, som Kommissionen anvender ved afgørelsen af, om der skal anvendes lån eller gavebistand i forbindelse med den makrofinansielle bistand.

## **2. BAGGRUND**

### **2.1. Håndtering af de langvarige konsekvenser af den globale recession**

Den globale økonomiske og finansielle krise i 2008-2009, som i høj grad ramte de nye vækstøkonomier i EU's nabolande, resulterede i en kraftig stigning i den internationale donorstøtte til området, navnlig fra IMF. Den resulterede også i usædvanligt mange anmodninger om finansiell støtte fra EU, herunder i form af makrofinansiell bistand. En række af disse anmodninger udmøntede sig i konkrete støtteprogrammer, der tog sigte på at hjælpe landene med at håndtere de negative følger af den globale krise. Fire sådanne programmer til fordel for Bosnien-Hercegovina, Serbien, Armenien og Georgien blev vedtaget af EU's Ministerråd i slutningen af 2009. I 2010 blev endnu to programmer, til fordel for Ukraine og Republikken Moldova, vedtaget af EU-lovgiverne – denne gang af Rådet og Parlamentet i fællesskab – som svar på de anmodninger, der var fremsat i 2009.

I 2010 aftog den globale økonomiske og finansielle krise. De avancerede økonomier, herunder i EU, begyndte igen at vokse, hvilket udmøntede sig i en større efterspørgsel efter eksportvarer fra deres handelspartnere, herunder EU's nabolande. Væksten tog således til igen i landene på det vestlige Balkan og i de østlige nabolande, undertiden på imponerende vis. Trods starten på det fornyede opsving er virkningerne af den globale krise og de heraf følgende chok for økonomierne i regionen, herunder de svage eksterne finansielle stillinger, dog ikke forsvundet. Der er derfor fortsat behov for donorstøtte til mange lande i Østeuropa og på det vestlige Balkan.

I 2009 og 2010 havde EU's nabolande i Middelhavsområdet vist større modstandsdygtighed over for krisen end det vestlige Balkan og de østlige ENP-partnere. Den nuværende politiske uro i det sydlige Middelhavsområde kunne ændre dette i 2011.

### **2.2. Nye regler for makrofinansiell bistand**

#### *2.2.1. Rammeforordning for makrofinansiell bistand*

Allerede i 2003 pegede Europa-Parlamentet på den langvarige beslutningsproces – afgørelser om individuelle makrofinansielle bistandstransaktioner blev truffet fra sag til sag af Rådet efter høring af Parlamentet – som en af de væsentligste mangler ved den makrofinansielle bistand. Parlamentet understregede endvidere, at der var behov for et gennemskueligt retsgrundlag for det makrofinansielle bistandsinstrument som helhed. Efter Lissabontraktatens ikrafttræden træffes de lovgivningsmæssige afgørelser om individuelle makrofinansielle bistandstransaktioner af Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure (fælles beslutningstagning). Dette kan forlænge beslutningsprocessen yderligere. Lissabontraktaten har derfor gjort det mere presserende at strømline proceduren for vedtagelsen af afgørelser om makrofinansiell bistand. Som den globale finanskrisen desuden har understreget, kræves der for effektivt at tackle makroøkonomiske og finansielle krisesituationer et kriseafhjælpningsinstrument, der kan anvendes hurtigt og effektivt.

Som en reaktion på denne udvikling blev udarbejdelsen af et lovgivningsforslag til en rammeforordning for makrofinansiell bistand omfattet af Kommissionens arbejdsprogram. Dette forslag forventes forelagt for Parlamentet og Rådet inden længe.

Efter den foreslåede fremtidige rammeforordning vil beslutningsproceduren for makrofinansiel bistand komme til at ligne proceduren i forbindelse med andre eksterne finansieringsinstrumenter, hvor Kommissionen har kompetence til at vedtage afgørelser om at yde makrofinansiel bistand til de berettigede tredjelande under tilsyn af et udvalg med repræsentanter for medlemsstaterne. Denne tilgang skulle strømline beslutningstagningen i forbindelse med de individuelle makrofinansielle bistandstransaktioner, således at instrumentet bedre kan hjælpe modtagerlandene med rettidigt at vedtage programmer, som omfatter en passende blanding af tilpasningsforanstaltninger og ekstern finansiel støtte.

Den forordning, der er under forberedelse, konsoliderer også i et formelt juridisk instrument de regler for makrofinansiel bistand, der hidtil er fastsat i Rådets konklusioner (de såkaldte Genval-kriterier). Kommissionens kommende forslag bekræfter i alt væsentligt disse kriterier og ajourfører og præciserer samtidig nogle af dem.

### *2.2.2. Kriterier for anvendelsen af lån og gavebistand i makrofinansielle bistandstransaktioner*

Et andet aspekt af Kommissionens metodologiske arbejde vedrørende det makrofinansielle bistandsinstrument i 2010 var revisionen af de brede kriterier for valget af den hensigtsmæssige form for bistand, dvs. mellem-/langsigtede lån, gavebistand eller en kombination af begge, i forbindelse med individuelle makrofinansielle bistandstransaktioner. I forlængelse af den praksis, der var udviklet i årenes løb, justerede og præciserede Kommissionen sin metode. Med udgangspunkt i, at makrofinansiel bistand normalt bør være i form af lån, giver metoden retningslinjer for, hvilke lande der kunne komme i betragtning til makrofinansiel bistand i form af gavebistand. Den er baseret på objektive indikatorer vedrørende modtagerlandenes udviklingsniveau og gældsholdbarhed i overensstemmelse med den praksis, der anvendes af de internationale finansielle institutioner.

## **3. MAKROFINANSIEL BISTAND I 2010**

### **3.1. Overblik**

Kommissionen fuldførte i 2010 tre makrofinansielle bistandsprogrammer: to programmer, der var vedtaget i 2006 og 2007 til henholdsvis Kosovo og Libanon, og det ene af de fire programmer, som Rådet havde godkendt den 30. november 2009, dvs. programmet til Georgien. Transaktionerne til fordel for Kosovo og Libanon blev kun gennemført delvist: anden rate af bistanden blev ikke udbetalt. Den makrofinansielle bistand til Georgien blev gennemført fuldt ud, og Kommissionen udarbejdede et opfølgingsprogram. I forbindelse med de øvrige tre transaktioner, der blev vedtaget i november 2009 til fordel for Bosnien-Hercegovina, Serbien og Armenien, fandt der ingen udbetalinger sted i 2010 og i begyndelsen af 2011, hvilket afspejler forsinkelser med hensyn til at få vedtaget de økonomiske betingelser for programmerne og fuldføre de nødvendige administrative og juridiske procedurer i modtagerlandene.

Ligeledes i 2010 blev de to første lovgivningsmæssige afgørelser om makrofinansiel bistand under Lissabontraktaten vedtaget af medlovgiverne: programmer til fordel for Ukraine (500 mio. EUR i lån) og Republikken Moldova (90 mio. EUR i gavebistand).

Første rate under transaktionen til fordel for Republikken Moldova blev allerede frigivet i 2010. Det nye lån til Ukraine vil, hvis det gennemføres fuldt ud, være den største makrofinansielle bistandstransaktion, der nogen sinde er gennemført.<sup>2</sup>

I betragtning af størrelsen af de to vedtagne makrofinansielle bistandstransaktioner var 2010 et rekordår med hensyn til tilsagn om makrofinansiell bistand (se tabel 1 og figur 1a og 1b). Det samlede beløb, der er afsat i forbindelse med de programmer, der er godkendt siden begyndelsen af den seneste økonomiske krise, oversteg 1 mia. EUR, hvilket er mere end det samlede beløb i forbindelse med alle makrofinansielle bistandsprogrammer, der blev godkendt mellem 2001 og 2008. I disse to år oversteg de samlede godkendte makrofinansielle bistandslån ligeledes i vidt omfang den samlede makrofinansielle bistand i form af gavebistand. Endelig har de to nye transaktioner også ændret den geografiske fordeling af tilsagn om makrofinansiell bistand til fordel for EU's østlige nabolande, på bekostning af det vestlige Balkan.

Den anden vigtige udvikling i 2010 er en stigning i udbetalingerne, til over 100 mio. EUR (se tabel 2 og figur 2a og 2b). Den samlede makrofinansielle bistand, der blev udbetalt i 2010, var det højeste årlige beløb siden 2003.

## **3.2. Individuelle foranstaltninger i modtagerlandene i 2010**

### *3.2.1. Det vestlige Balkan*

#### 3.2.1.1. Bosnien-Hercegovina

I juli 2009 havde IMF indgået en standbyaftale på 1,1 mia. EUR med myndighederne til støtte for et økonomisk program, der tog sigte på at rette op på de eksterne og finanspolitiske ubalancer som følge af den globale krise. Den 30. november 2009 besluttede EU at supplere standbyaftalen med makrofinansiell bistand på op til 100 mio. EUR i lån (Rådets afgørelse 2009/891/EF).

I 2010 var økonomien i Bosnien-Hercegovina så småt ved at komme på fode igen efter recessionen i 2009. Genopsvinget var drevet frem af eksporten, hvilket afspejlede den stærke økonomiske vækst hos nogle af landets vigtigste handelspartnere. Eksportvæksten udmøntede sig i en indsnævring af underskuddet på betalingsbalancens løbende poster og opbygning af mere tilfredsstillende valutaeserver, hvorved Bosnien-Hercegovinas behov for ekstern finansiering faldt i hele 2010 (ifølge IMF's skøn). På denne baggrund og efter den vellykkede afslutning af anden og tredje revision af IMF-programmet i oktober (programmet forløb som planlagt i 2010) trak centralbanken ikke på midler, der var til rådighed under tredje rate, hvilket afspejlede valutaeservernes tilfredsstillende omfang. I begyndelsen af 2010 forhandlede Kommissionen et aftalememorandum og låneaftalen med myndighederne, som fastsatte de økonomisk-politiske betingelser, der var knyttet til bistanden. Efter en forsinket vedtagelse af dette aftalememorandum fra statens og de to

---

<sup>2</sup> De 500 mio. EUR, der i afgørelsen fra juli 2010 blev stillet til rådighed for Ukraine, vil blive kombineret med 110 mio. EUR, der ikke var udbetalt i forbindelse med afgørelsen om makrofinansiell bistand fra 2002 til dette land, dvs. en transaktion på op til 610 mio. EUR. Dette vil være det næststørste makrofinansielle bistandsprogram, der nogen sinde er vedtaget. Den største makrofinansielle bistandstransaktion – en lånefacilitet på 870 mio. EUR til Ungarn, der blev vedtaget i 1990 – blev suspenderet efter frigivelsen af første rate på 260 mio. EUR.

enheders side blev aftalememorandummet og låneaftalen undertegnet i november 2010 efter valgene. Ratificeringen af låneaftalen blev imidlertid yderligere forsinket indtil 2011 i afventning af, at de nyvalgte parlamenter bliver funktionsdygtige. Der forventes udbetalinger i løbet af 2011.

### 3.2.1.2. Kosovo<sup>3</sup>

Kosovos økonomi fortsatte med at vokse i 2010 efter allerede i 2009 at være steget med 2,9 %, hovedsagelig som følge af offentlige udgifter. Der er stigende risici for udsigterne for væksten, da den finanspolitiske ekspansion, som den har været baseret på, er ved at nå sine grænser.

Den ekstraordinære finansielle bistand til fordel for Kosovo i form af bistand på 50 mio. EUR som budgetstøtte fra 2006 (afgørelse 2006/880/EF af 30. november 2006) skulle oprindeligt udløbe i december 2009. I december 2009 besluttede Kommissionen at forlænge denne periode med endnu et år, indtil den 11. december 2010. I juli 2010 indgik Kosovos regering en aftale med IMF om et økonomisk program på grundlag af en 18-måneders standbyaftale. Dette var den sidste tilbageværende betingelse for frigivelsen af første rate under EU's makrofinansielle bistandsprogram. Kommissionen udbetalte således i september 2010 første rate af gavebistanden på 30 mio. EUR. Efter opløsningen af Kosovos parlament i november kunne IMF ikke afslutte den første revision af programmet under standbyaftalen inden udgangen af 2010. Kommissionen var derfor ikke i stand til at vurdere, om aftalen med IMF forløb som planlagt, hvilket var en afgørende betingelse for frigivelsen af den resterende anden rate på 20 mio. EUR. Den periode, hvor bistanden stod til rådighed, udløb i december 2010 og kunne ikke forlænges.

### 3.2.1.3. Serbien

Efter et produktionsfald på 3,5 % i faste priser i 2009 begyndte den serbiske økonomi at komme sig i 2010. Den økonomiske opgang i 2010 (+1,8 %) kunne især tilskrives den udenlandske efterspørgsel, mens det indenlandske forbrug og investeringerne fortsat var begrænsede. Da der efterhånden var et økonomisk opsving undervejs hos Serbiens vigtigste handelspartnere, og dinaren fortsat faldt, steg eksportaktiviteterne markant. IMF-programmet på 3 mia. EUR, som blev gennemført mellem maj 2009 og april 2011, forløb som planlagt, og IMF's bestyrelse afsluttede planmæssigt alle syv revisioner af programmet. I betragtning af den forbedrede betalingsbalancesituation trak den serbiske centralbank kun på halvdelen af de midler, der var til rådighed på grundlag af standbyaftalen.

Efter Rådets godkendelse af makrofinansiell bistand i form af en lånefacilitet på op til 200 mio. EUR i slutningen af 2009 (Rådets afgørelse 2009/892/EF af 30. november 2009) undertegnede Kommissionen og de serbiske myndigheder i juli 2010 et aftalememorandum med de betingelser, der var knyttet til denne bistand. Låneaftalen blev undertegnet i december. I betragtning af nedsættelsen af de serbiske myndigheders planlagte træk på IMF-midler underrettede Kommissionen i juli 2010 Det Økonomiske og Finansielle Udvalg om, at den havde planer om gradvis at nedsætte EU's bistand og

---

<sup>3</sup> De Forenede Nations Sikkerhedsråds resolution 1244.

kun udbetale første rate (100 mio. EUR). Udvalget godkendte Kommissionens tilgang. Efter ratificeringen af låneaftalen i marts 2011 er Kommissionen ved at forberede frigivelsen af denne rate, som forventes at finde sted i sommeren 2011.

### 3.2.2. *De østlige nabolande*

#### 3.2.2.1. Armenien

I 2010 skete der en vis forbedring af den armenske økonomi efter det stærke fald på 14,2 % i 2009; genopretningstempoet forblev dog beskedent med en stigning i det reale BNP på 2,6 %. Genopretningen med hensyn til både løbende poster og udenlandske investeringer var også fortsat dæmpet. Behovet for ekstern finansiering er derfor stadig betydeligt, og støtte fra det internationale samfund er fortsat nødvendig for at genskabe betingelserne for en holdbar vækst. Det er på denne baggrund, at den armenske regering fortsatte gennemførelsen af det økonomiske stabiliserings- og reformprogram, der støttes af det internationale donorsamfund.

Armeniens aftale med IMF stammer fra marts 2009, hvor IMF's bestyrelse godkendte en 28-måneders standbyaftale på 820 mio. USD. I juni 2010 blev standbyaftalen erstattet af et nyt treårigt program under Extended Fund Facility (EFF) og concessional Extended Credit Facility (ECF). Under hensyntagen til de udbetalinger, der er foretaget under standbyaftalen, anslås det, at Armenien i 2009-2013 har adgang til IMF-midler på ca. 950 mio. USD. Den 30. november 2009 vedtog Rådet en afgørelse om makrofinansiel bistand til Armenien på 100 mio. EUR, herunder 35 mio. EUR i gavebistand og 65 mio. EUR i lån (Rådets afgørelse 2009/890/EF). Med henblik på at gennemføre denne afgørelse indgik Kommissionen og Armeniens myndigheder i december 2010 aftalememorandummet og de tilknyttede juridiske dokumenter (låne- og gavebistandsaftaler), som blev undertegnet i februar 2011. Udbetalingerne under det makrofinansielle bistandsprogram finder efter planen sted i 2011.

#### 3.2.2.2. Georgien

I 2010 afsluttede EU gennemførelsen af det makrofinansielle bistandsprogram til fordel for Georgien, som Rådet havde godkendt i november 2009 (Rådets afgørelse 2009/889/EF af 30. november 2009). Bistanden på 46 mio. EUR i form af gavebistand var et led i et tilsagn om to mulige EU-finansierede makrofinansielle bistandstransaktioner på samme beløb, som Kommissionen havde givet på den internationale donorkonference i oktober 2008. Formålet med disse transaktioner var at hjælpe Georgien med at klare virkningerne af det dobbelte chok som følge af den militære konflikt med Rusland i 2008 (og handelsblokaden i denne forbindelse) og den globale finanskrisen. Siden september 2008 har Georgien med gode resultater gennemført et økonomisk program, der blev aftalt med IMF og støttes med IMF-midler.

Efter udbetalingen af første rate af bistandsprogrammet fra 2009 i december 2009 og januar 2010 blev anden rate på 23 mio. EUR udbetalt i august 2010. Frigivelsen af raten blev muliggjort af de georgiske myndigheders vellykkede gennemførelse af de strukturreformpolitikker, navnlig inden for forvaltning af de offentlige finanser, der blev aftalt i 2009 som betingelser for frigivelsen af bistanden.

Samtidig påbegyndte Kommissionen forberedelserne af den anden makrofinansielle bistandstransaktion. Denne anden makrofinansielle bistand, der var givet tilsagn om i 2008, var betinget af, at der fortsat bestod eksterne finansieringsbehov ud over dem, der var dækket af IMF-arrangementet. På grundlag af en grundig vurdering af Georgiens finansieringsbehov og i forlængelse af den vellykkede gennemførelse af den tidligere makrofinansielle bistandstransaktion vedtog Kommissionen i januar 2011 et forslag til aktivering af anden del af den makrofinansielle bistand, der var givet tilsagn om i 2008. Kommissionens forslag fastsætter en kombination af gavebistand (halvdelen af det samlede bistandsbeløb) og lån. Det nye program vil støtte videreførelsen af reformer på nogle af de vigtige områder, der er omfattet af strukturreformer, herunder forvaltning af de offentlige finanser. Europa-Parlamentets og Rådets fælles afgørelse forventes i sommeren 2011.

#### 3.2.2.3. Republikken Moldova

Kommissionen var allerede gået i gang med at træffe forberedelser til et makrofinansiel bistandsprogram til fordel for Republikken Moldova i 2009, hvor en ny reformvenlig koalition dannede regering og udviklede en ny ambitiøs reformdagsorden. Dette arbejde, der blev udført i tæt koordination med de internationale finansielle institutioner, blev videreført i begyndelsen af 2010, efter at IMF's bestyrelse i januar 2010 havde godkendt en treårig ECF-EFF-finansieringsordning, og udmøntede sig i forelæggelsen for Europa-Parlamentet og Rådet af et forslag om makrofinansiel bistand på 90 mio. EUR i gavebistand, som skulle udbetales i tre rater i 2010 og 2011. Kommissionens forslag blev endeligt godkendt af medlovgiverne den 20. oktober 2010 (afgørelse 938/2010/EU). Efter vedtagelsen af den lovgivningsmæssige afgørelse vedrørende den makrofinansielle bistand afsluttede Kommissionen og myndighederne forhandlingerne om de økonomisk-politiske betingelser, der var knyttet til bistanden. Indgåelsen af aftalememorandummet gjorde det muligt for Kommissionen allerede i december 2010 at udbetale første rate af EU's makrofinansielle bistand, et beløb på 40 mio. EUR.

I 2010 begyndte den moldoviske økonomi at komme sig efter konjunkturedgangen i 2009. Moldovas udenrigsbalance er dog fortsat svag, hvilket indebærer, at den internationale donorstøtte forbliver vigtig for at skabe makroøkonomisk stabilitet og støtte regeringens reformdagsorden. EU's makrofinansielle bistand vil supplere finansielle ressourcer på i alt ca. 1,4 mia. USD, som er stillet til rådighed af IMF, Verdensbanken, andre multilaterale kreditorer og officielle bilaterale donorer, og EU, i form af EIB-lån og sektorbudgetstøtte.

#### 3.2.2.4. Ukraine

Ukraines økonomi gik ind i en genopretningsfase i 2010 med en tilbagevenden til økonomisk vækst, lavere indenlandsk inflation, en stabilisering af hryvniaen, en forøgelse af de officielle valutaeserver og en indsnævring af det offentlige underskud. Opsvinget i investeringerne forblev imidlertid tøvende, mens der igen er underskud på de løbende poster, hvilket rejser tvivl om genopsvingets holdbarhed på mellemlang sigt og forlænger landets afhængighed af officiel ekstern finansiel støtte. På denne baggrund vedtog EU's medlovgivere en afgørelse i juli 2010 om at stille makrofinansiel bistand på 500 mio. EUR til rådighed for Ukraine (afgørelse 388/2010/EU af 7. juli 2010). Dette var den første makrofinansielle bistandstransaktion, der efter Lissabontraktatens ikrafttræden

blev godkendt efter de nye regler (Rådets og Parlamentets fælles beslutningstagning). Denne makrofinansielle bistand fra EU supplerer de 10 mia. SDR, der stilles til rådighed af IMF inden for rammerne af den standbyaftale, der blev godkendt den 29. juli 2010 (til erstatning for en tidligere standbyaftale, der blev godkendt i november 2008).

I 2010 indledte Europa-Kommissionen forhandlinger med de ukrainske myndigheder om de politiske betingelser, der skulle knyttes til makrofinansiell bistand på op til 610 mio. EUR, bestående af de beløb, der var til rådighed på grundlag af henholdsvis afgørelsen om makrofinansiell bistand fra 2010 og afgørelsen fra 2002 (Rådets afgørelse 2002/639/EF af 12. juli 2002). Der er imidlertid kun langsomt sket fremskridt med forhandlingen om disse politiske betingelser (som forventes at omfatte foranstaltninger inden for forvaltning af de offentlige finanser, skatte- og toldadministration, energi- og finanssektoren), hvilket forsinker gennemførelsen af denne transaktion.

### 3.2.3. *Nabolande i Middelhavsområdet*

#### 3.2.3.1. Libanon

Det makrofinansielle bistandsprogram til fordel for Libanon i form af gavebistand på 30 mio. EUR og et lån på 50 mio. EUR blev godkendt i 2007 (Rådets afgørelse 2007/860/EF af 10. december 2007). Den første rate under dette program, svarende til halvdelen af både gave- og lånedelen, blev udbetalt i december 2008 (gavedelen) og juni 2009 (lånedelen). Udbetalingen af anden rate kunne ikke finde sted inden programmets oprindelige udløbsdato (21. december 2009) på grund af, at myndighederne ikke havde opfyldt de betingelser, der var aftalt med Kommissionen i aftalememorandummet. De manglende fremskridt med hensyn til at gennemføre strukturreformerne afspejlede den manglende politiske konsensus i den skrøbelige koalitionsregering og den omstændighed, at lovgivningsarbejdet stort set var indstillet i det meste af 2008 og 2009, trods parlamentsvalget i juni 2009.

Ved udgangen af 2009 foreslog Kommissionen at forlænge den periode, hvor den anden rate kunne frigives, indtil den 21. december 2010 gennem et tillæg til aftalememorandummet. Dette tillæg blev imidlertid aldrig ratificeret af de libanesiske myndigheder. Der blev også kun gjort ganske få fremskridt i 2010 med gennemførelsen af strukturreformerne, hvoraf flere udgjorde betingelser for frigivelsen af anden rate under EU's makrofinansielle bistand. Den makrofinansielle bistand til Libanon udløb således i december 2010. Den omstændighed, at programmet udløb uden at være gennemført fuldt ud, afspejler også manglen på et opfølgende finansielt IMF-arrangement til IMF's andet program under "Emergency Post-Conflict Assistance" (EPCA), som udløb i juni 2009, samt forbedringen af Libanons betalingsbalancesituation. Den libanesiske økonomi viste således stor modstandsdygtighed over for den globale finanskrisen, trods den politisk usikre situation, med stor økonomisk aktivitet og en forbedret ekstern finansiell stilling.

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

##### **4.1. Operationelle vurderinger**

I overensstemmelse med kravene i finansforordningen vedrørende EU-budgettet om at foretage kontrol, før der udbetales midler til modtagerlandene, gennemfører Kommissionen med bistand fra eksterne konsulenter operationelle vurderinger for at få rimelig sikkerhed for de administrative procedurer og finansielle kredsløbs funktion i modtagerlandene.

De operationelle vurderinger har fokus på procedurerne i og organisationen af finansministerierne og centralbankerne og mere specifikt på forvaltningen af konti, hvortil der overføres EU-midler. Desuden udvises der særlig opmærksomhed om, hvordan de eksterne revisionsinstitutioner arbejder, deres uafhængighed og arbejdsprogrammer samt effektiviteten af deres kontrolforanstaltninger. I de seneste operationelle vurderinger er der også foretaget en analyse af de gældende procedurer i indkøbsorganerne.

I 2010 gennemførte Kommissionen operationelle vurderinger i Armenien, Republikken Moldova og Georgien. Der gøres rede for de vigtigste konklusioner af disse operationelle vurderinger i Kommissionens arbejdsdokument SEK(2011) 873 endelig)

##### PEFA-vurderinger

Kommissionen søger at opnå komplementaritet med de andre diagnosticeringsredskaber inden for forvaltningen af de offentlige finanser i de lande, der modtager donorstøtte. I denne forbindelse er PEFA-programmet (Public Expenditure and Financial Accountability), der blev etableret i 2001 som et partnerskab mellem flere donorer, bl.a. Europa-Kommissionen, Verdensbanken og IMF, en særligt egnet ramme.

I de senere år er der fuldført PEFA-undersøgelser for en række lande, der har modtaget eller potentielt er berettiget til at modtage makrofinansiel bistand: Armenien (2008), Belarus (2009), Georgien (2008), Kosovo (2009), Den Kirgisiske Republik (2009), Republikken Moldova (2008), Marokko (2009) og Serbien (2010). Kommissionen var sammen med Verdensbanken med til at udarbejde PEFA-undersøgelserne af Georgien og Marokko og bidrog direkte til mange andre undersøgelser. I 2010 gennemførte Kommissionen en PEFA-vurdering af Libanon, men undersøgelsen er endnu ikke afsluttet. På nuværende tidspunkt er Kommissionen sammen med Verdensbanken i færd med at udarbejde to PEFA-undersøgelser, som ajourfører tidligere PEFA-vurderinger af Ukraine (gennemført i 2007) og Republikken Moldova.

Resultaterne af disse PEFA-undersøgelser vil supplere de seneste operationelle vurderinger af de finansielle procedurer i disse to lande. De vil være meget nyttige i forbindelse med de igangværende makrofinansielle bistandstransaktioner, navnlig overvågningen/udformningen af betingelserne vedrørende forvaltning af de offentlige finanser.

## **4.2. Efterfølgende evalueringer**

For at vurdere virkningen af den makrofinansielle bistand og i overensstemmelse med finansforordningen gennemfører Kommissionen efterfølgende evalueringer af de makrofinansielle bistandsprogrammer. Konklusionerne af evalueringerne tages i betragtning for at styrke praksis i forbindelse med forvaltningen af den makrofinansielle bistand. De blev også anvendt ved udformningen af den rammeforordning for makrofinansiell bistand, der er under forberedelse.

I 2010 blev der ikke iværksat nye efterfølgende evalueringer, da der ikke blev afsluttet nogen makrofinansielle bistandstransaktioner i 2009. To evalueringer, der var iværksat i 2009, blev fuldført i 2010: evalueringerne af de makrofinansielle bistandsprogrammer til fordel for Georgien og Republikken Moldova, der blev gennemført i henholdsvis 2006-2008 og 2007-2008. Resultaterne af disse evalueringer blev fremlagt i årsrapporten for 2009 om gennemførelsen af den makrofinansielle bistand til tredjelande.

Efter afslutningen på gennemførelsen af det makrofinansielle bistandsprogram til fordel for Georgien i august 2010 og udløbet af de makrofinansielle bistandsprogrammer til fordel for Kosovo og Libanon i december 2010 planlægger Kommissionen at iværksætte efterfølgende evalueringer af disse tre transaktioner i løbet af 2011.

## **5. ANMODNINGER OM BISTAND OG KOMMISSIONENS FREMTIDIGE FORSLAG**

De makrofinansielle bistandstransaktioner, der gennemføres i 2011, omfatter de programmer, der blev godkendt i perioden 2009-2010 til fordel for Bosnien-Hercegovina, Serbien, Armenien, Republikken Moldova og Ukraine. Gennemførelsen af alle disse programmer, med undtagelse af programmet til fordel for Ukraine, forventes fuldført i 2011. Det nye program til fordel for Georgien, der for øjeblikket behandles af medlovgiverne, forventes ligeledes godkendt inden længe. Denne transaktion forventes også at blive afsluttet i 2011.

Den nuværende række af makrofinansielle bistandstransaktioner, der påtænkes gennemført i 2011-2012, omfatter også eventuelt et program til fordel for Kosovo. Efter udløbet af det tidligere program ville en ny makrofinansiell bistandstransaktion være i overensstemmelse med det betingede tilsagn om støtte på op til 100 mio. EUR i gavebistand, som EU havde givet på donorkonferencen om Kosovo i juni 2008.

Kommissionen modtog i 2010 en anmodning om bistand fra de nye myndigheder i Den Kirgisiske Republik. En første anmodning, der blev fremsat i første halvår af 2009 af den forudgående regering, kunne ikke imødekommes i betragtning af, at betydelige finansieringsmidler, som Rusland havde tildelt, havde afhjulpet et resterende finansieringsunderskud. Denne nye anmodning fulgte i kølvandet på de politiske begivenheder i landet i 2010. Kommissionen er for øjeblikket ved at revurdere Den Kirgisiske Republiks økonomiske situation og finansieringsbehov, i tæt kontakt med IMF og inden for rammerne af en omfattende mobilisering af officielle donorer.

Andre mulige nye makrofinansielle bistandsprogrammer kunne være i form af aktivering af de anmodninger, som blev fremsat af Island og Belarus i 2009. En makrofinansiell bistandstransaktion i Island synes på nuværende tidspunkt usandsynlig som følge af de

meget forbedrede eksterne udsigter. Desuden udløber IMF-programmet i august 2011, og myndighederne har ikke til hensigt at anmode om et efterfølgende program. Selv om Belarus' betalingsbalancesituation er blevet betydeligt forværret siden begyndelsen af 2011, vil EU's reaktion på en eventuel anmodning fra Belarus, hvis og når IMF forhandler med landets myndigheder om en ny finansieringsordning (den tidligere standbyaftale udløb i begyndelsen af 2010), i høj grad afhænge af Belarus' evne til at opfylde de politiske forhåndsbetingelser for makrofinansiel bistand, navnlig behovet for at garantere demokratiske institutioner og beskyttelsen af menneskerettigheder. Disse forhåndsbetingelser opfyldes ikke på nuværende tidspunkt.

Endvidere kunne der med hensyn til Armenien og Republikken Moldova forventes opfølgningstransaktioner til de eksisterende programmer (og i forbindelse med de eksisterende finansieringsordninger på mellemlang sigt med IMF, der udløber i 2013).

I betragtning af de sandsynlige kortsigtede finansieringsbehov i nogle af de sydlige nabolande, der oplever politiske ændringer (f.eks. Egypten og Tunesien), er det også meget sandsynligt, at EU vil blive anmodet om at stille finansiel støtte til rådighed, herunder i form af makrofinansiel bistand, for nogle af de hårdest ramte lande. Udsigten til at aktivere instrumentet med makrofinansiel bistand til fordel for nogle af Middelhavslandene blev udtrykkeligt bekræftet i den fælles meddelelse fra Kommissionen og EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik om "Et partnerskab for demokrati og fælles velstand med det sydlige middelhavsområde", der blev vedtaget den 8. marts 2011. Som bemærket i denne meddelelse, og som det er tilfældet i forbindelse med alle makrofinansielle bistandstransaktioner, skal to forhåndsbetingelser været opfyldt, for at EU kan overveje en sådan bistand i regionen: eksistensen af et IMF-arrangement og Kommissionens bekræftelse af, i samarbejde med IMF, at der foreligger resterende finansieringsbehov i forbindelse med betalingsbalancen. For Egyptens vedkommende er myndighederne ved at forhandle et program med IMF og sendte den 9. juni 2011 en formel anmodning om supplerende makrofinansiel bistand til Kommissionen. Kommissionen er sammen med IMF i færd med vurdere Egyptens resterende eksterne finansieringsbehov med henblik på eventuel vedtagelse af et forslag til makrofinansiel bistand til dette land.

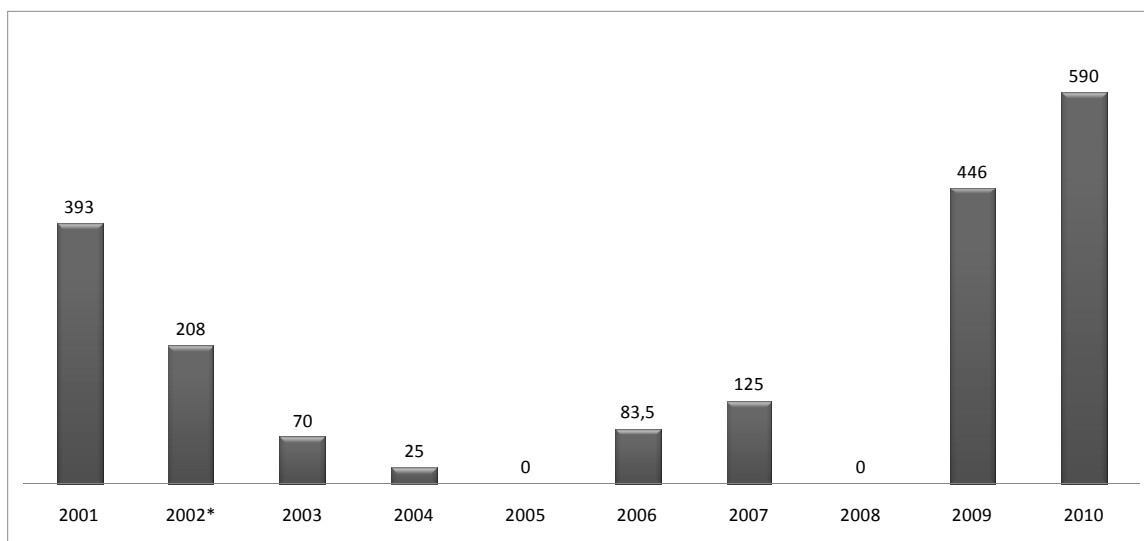
Tabel 1: Makrofinansiel bistand, godkendte beløb pr. år i 2001-2010 i mio. EUR

|                                          | 2001       | 2002*      | 2003      | 2004      | 2005     | 2006        | 2007       | 2008     | 2009       | 2010       | Total         |
|------------------------------------------|------------|------------|-----------|-----------|----------|-------------|------------|----------|------------|------------|---------------|
| <b>Efter region</b>                      |            |            |           |           |          |             |            |          |            |            |               |
| Vestbalkan                               | 393        | 190        | 70        | 25        |          | 50          |            |          | 300        |            | 1028          |
| NIS                                      |            | 18         |           |           |          | 33,5        | 45         |          | 146        | 590        | 832,5         |
| Middelhavslande                          |            |            |           |           |          |             | 80         |          |            |            | 80            |
| <b>Godkendte beløb i alt<sup>1</sup></b> | <b>393</b> | <b>208</b> | <b>70</b> | <b>25</b> | <b>0</b> | <b>83,5</b> | <b>125</b> | <b>0</b> | <b>446</b> | <b>590</b> | <b>1940,5</b> |
| Lån                                      | 225        | 78         | 25        | 9         |          | 0           | 50         | 0        | 365        | 500        | 1252          |
| Gavebistand                              | 168        | 130        | 45        | 16        |          | 83,5        | 75         | 0        | 81         | 90         | 688,5         |

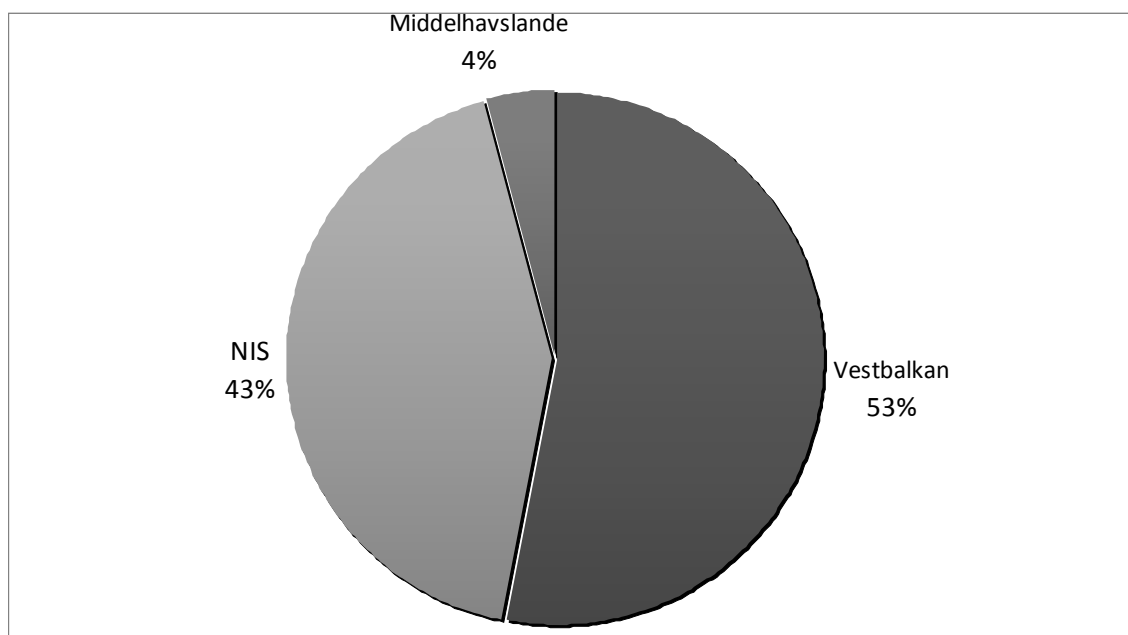
\* Nettobeløb for Ukraine under hensyntagen til et nyt lån på 110 mio. EUR og samtidig annullering af 92 mio. EUR af det lån på 150 mio. EUR, der blev besluttet i 1998, og gavebistand til Moldova på 15 mio. EUR og samtidig annullering af det lån på 15 mio. EUR, der blev besluttet i 2000.

<sup>1</sup> De statistiske data i arbejdsdokumentet indeholder mere detaljerede oplysninger.

Figur 1a: Makrofinansiel bistand, godkendte beløb pr. år i 2001-2010 i mio. EUR



Figur 1b: Makrofinansiel bistand, godkendte beløb efter region i 2001-2010

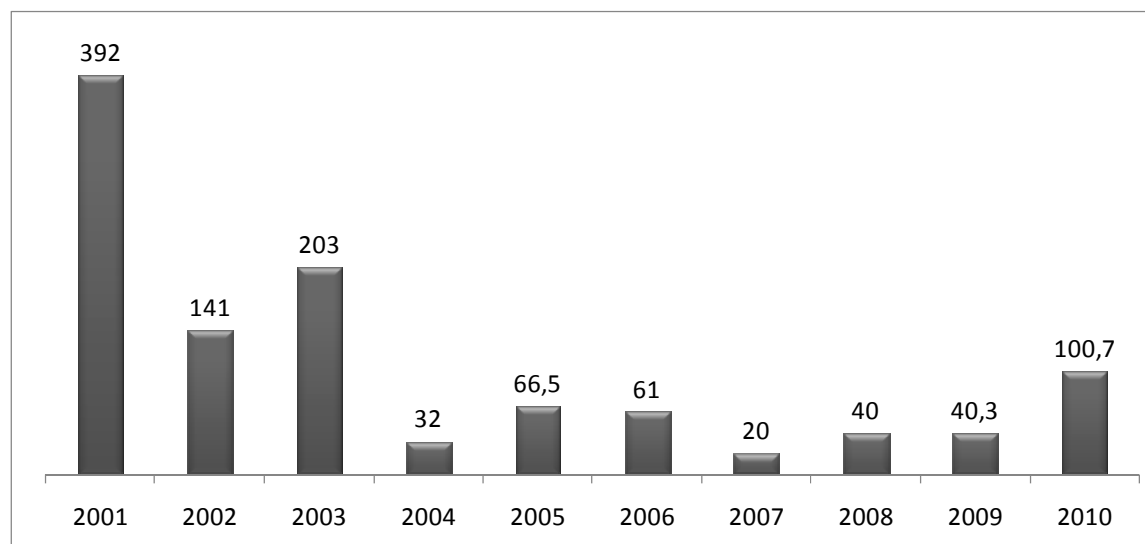


Tabel 2: Makrofinansiel bistand, udbetalte beløb pr. år i 2001-2010 i mio. EUR

|                                          | 2001       | 2002       | 2003       | 2004      | 2005        | 2006      | 2007      | 2008      | 2009        | 2010         | Total        |
|------------------------------------------|------------|------------|------------|-----------|-------------|-----------|-----------|-----------|-------------|--------------|--------------|
| <b>Efter region</b>                      |            |            |            |           |             |           |           |           |             |              |              |
| Centraleuropæiske kandidatlande          |            |            | 50         |           |             |           |           |           |             |              | 50           |
| Vestbalkan                               | 312        | 130        | 146        | 20        | 58          | 32        |           |           |             | 30           | 728          |
| NIS                                      | 80         | 11         | 7          | 12        | 8,5         | 29        | 20        | 25        | 15,3        | 70,7         | 279          |
| Middelhavslande                          |            |            |            |           |             |           |           | 15        | 25          |              | 40           |
| <b>Udbetalte beløb i alt<sup>1</sup></b> | <b>392</b> | <b>141</b> | <b>203</b> | <b>32</b> | <b>66,5</b> | <b>61</b> | <b>20</b> | <b>40</b> | <b>40,3</b> | <b>100,7</b> | <b>1.097</b> |
| Lån                                      | 287        | 0          | 118        | 10        | 15          | 19        | 0         | 0         | 25          | 0            | 474          |
| Gavebistand                              | 105        | 141        | 85         | 22        | 51,5        | 42        | 20        | 40        | 15,3        | 100,7        | 623          |

<sup>1</sup> De statistiske data i arbejdsdokumentet indeholder mere detaljerede oplysninger.

Figur 2a: Makrofinansiel bistand, udbetalte beløb pr. år i 2001-2010 i mio. EUR



Figur 2b: Makrofinansiel bistand, udbetalte beløb efter region i 2001-2010 i mio. EUR