



Bryssel den 11.6.2015
COM(2015) 290 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av makroekonomiskt stöd till tredjeländer under 2014

{SWD(2015) 115 final}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING.....	3
2. BAKGRUND	3
2.1 Utvecklingen under de senaste åren	3
2.2 Ramförordningen om makroekonomiskt stöd	4
3. MAKROEKONOMISKT STÖD UNDER 2014.....	6
3.1 Översikt	6
3.2 Enskilda insatser i mottagarländerna under 2014.....	7
3.2.1 <i>Georgien</i>	7
3.2.3 <i>Republiken Kirgizistan</i>	8
3.2.4 <i>Tunisien</i>	9
3.2.5 <i>Ukraina</i>	9
4. SÄKERSTÄLLA RÄTT ANVÄNDNING AV MAKROEKONOMISKT STÖD: OPERATIONELLA UTVÄRDERINGAR OCH EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR.....	11
4.1 Operationella utvärderingar.....	11
4.2 Efterhandsutvärderingar	11
5. BEGÄRAN OM STÖD OCH FRAMTIDA FÖRSLAG FRÅN KOMMISSIONEN – BUDGETSITUATION.....	11

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av makroekonomiskt stöd till tredjeländer under 2014

1. INLEDNING

Det makroekonomiska stödet är ett av EU:s finansiella instrument som utformats för att ta itu med extraordinära behov av extern finansiering i länder som geografiskt, ekonomiskt och politiskt sett står nära EU. Målet är att stärka den makroekonomiska och finansiella stabiliteten i kandidatländer, potentiella kandidatländer och EU:s grannländer, samtidigt som man uppmuntrar lämpliga strukturreformer. Stödet förutsätter att anpassnings- och reformprogram avtalats med Internationella valutafonden (IMF) och kompletterar sådana program. Makroekonomiskt stöd är ett instrument för betalningsbalansstöd. Det makroekonomiska stödet utgörs antingen av lån, för vilka kommissionen lånar de nödvändiga medlen på kapitalmarknaderna och sedan lånar dem vidare till det stödmottagande landet, eller, under vissa omständigheter, av bidrag som finansieras genom EU:s budget.

År 2014 kännetecknades av framsteg i genomförandet av flera tidigare fördröjda makroekonomiska stödinsatser (i Georgien, Jordanien, Kirgizistan och Tunisien) samt av den snabba försämringen av den politiska och ekonomiska situationen i Ukraina, som föranledde en rad stora makroekonomiska stöd.

Denna årliga rapport har sammanställts i enlighet med kommissionens informationsskyldigheter och i enlighet med rådets respektive Europaparlamentets och rådets olika besluten om makroekonomiskt stöd. Rapporten åtföljs av ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar som innehåller mer ingående information om och en analys av den makroekonomiska situationen och genomförandet av enskilda makroekonomiska stödinsatser.

2. BAKGRUND

2.1 Utvecklingen under de senaste åren

Den globala ekonomiska och finansiella krisen 2008–2009 drabbade tillväxtekonomierna i Europeiska unionens grannländer hårt och ledde till en plötslig ökning av antalet ansökningar om ekonomiskt stöd från EU, bland annat i form av makroekonomiskt stöd. I slutet av 2009 antog ministerrådet fyra makroekonomiska stödprogram för stöd till Armenien, Bosnien och Hercegovina, Georgien och Serbien. År 2009 förlängdes också det tidigare godkända makroekonomiska stödet till Kosovo¹ med ett år. Under 2010

¹ Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244 (1999) och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

beslutade EU:s medlagstiftare, som efter Lissabonfördragets ikraftträdande utgörs av rådet och parlamentet gemensamt, om ytterligare två program, till förmån för Ukraina och Moldavien. Insatserna för Georgien och Kosovo avslutades 2010. Under 2011, 2012 och 2013 avslutade kommissionen genomförandet av programmen för Armenien, Bosnien och Hercegovina, Moldavien och Serbien.

Den övergripande ekonomiska situationen förbättrades avsevärt under 2010 och i början av 2011, och detta minskade i någon mån trycket på betalningsbalansen för de länder som kan få makroekonomiskt stöd. Detta ledde till att färre nya makroekonomiska stöd föreslogs eller godkändes – bara två insatser föreslogs av kommissionen (för Georgien och Kirgizistan, båda under 2011). Det markant minskade antalet nya makroekonomiska stöd som godkänts speglade också förseningar i lagstiftningsprocessen orsakade av att medlagstiftarna varit oeniga om hur den nya förordningen om kommittéförfarandet ska tillämpas på beslut om makroekonomiskt stöd. Frågan löstes inte förrän 2013².

Från och med andra halvan av 2011 försämrades finansieringsvillkoren på de globala kapitalmarknaderna betydligt, delvis till följd av statskuldkrisen i euroområdet. Dessutom medförde den arabiska våren och den åtföljande politiska och ekonomiska omvälvningen i de arabiska partnerländerna i Medelhavsområdet ett ökat tryck på dessa länders budgetar och ställning i utrikes affärer. Dessa förändringar ledde till en ökad efterfrågan på makroekonomiskt stöd under 2012 och 2013, med begäran om stöd från myndigheterna i Egypten, Jordanien och Tunisien. Beslut att bevilja makroekonomiskt stöd till Jordanien och Tunisien fattades av medlagstiftarna i december 2013 och maj 2014. Kommissionens förslag om makroekonomiskt stöd till Egypten bordlades i väntan på en överenskommelse mellan Egypten och IMF om ett IMF-utbetalningsprogram och mot bakgrund av den politiska utvecklingen i landet.

Under 2014 föranledde konflikten i östra Ukraina och den märkbara försämringen av landets ekonomiska och finansiella ställning helt nya nivåer av makroekonomiskt stöd i form av lån. Utbetalningar enligt de två beslut som fattades 2002 och 2010 inleddes efter att det ukrainska parlamentet ratificerat relevanta dokument om makroekonomiskt stöd. Utöver detta godkände rådet i april 2014 ett nytt makroekonomiskt stöd till Ukraina enligt förfarandet för brådskande ärenden (artikel 213 EUF-fördraget), som betalades ut helt under 2014.

2.2 Ramförordningen om makroekonomiskt stöd

Redan 2003 slog Europaparlamentet fast att den långdragna beslutsprocessen är en av de största bristerna i makroekonomisk stöd. Enligt det dåvarande systemet fattades beslut om enskilda makroekonomiska stöd från fall till fall av rådet efter samråd med parlamentet. Sedan Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 har lagstiftningsbeslut om enskilda makroekonomiska stöd fattats av Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (medbeslutande), vilket är en

² Närmare information finns i kommissionens rapporter till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av makroekonomiskt stöd till tredjeländer under 2012 (COM(2013) 426) och 2013 (COM(2014) 372).

ännu mer tidskrävande beslutsprocess.- Såsom den finansiella krisen och statsskuldskrisen visat krävs emellertid ett krisinstrument som kan utnyttjas snabbt och effektivt för att man på ett effektivt sätt ska kunna ta itu med makroekonomiska och finansiella krissituationer.

Med anledning av behovet av att fatta snabbare beslut och rationalisera det makroekonomiska stödet antog kommissionen den 4 juli 2011 ett förslag till ramförordning om allmänna bestämmelser för makroekonomiskt stöd till tredjeländer³. Förslaget har följande huvudsyften: i) att göra det makroekonomiska stödet mer effektivt genom en snabbare och effektivare beslutsprocess, ii) att anpassa processen till andra finansieringsinstrument, främst på området yttre förbindelser och iii) att formalisera, förtydliga och förenkla de bestämmelser som reglerar makroekonomiskt stöd.

Förslaget diskuterades utförligt med Europaparlamentet och rådet. Kommissionen ansåg att förslaget hade ändrats under den långdragna lagstiftningsprocessen. Man ansåg att ramförordningen, om den antogs, skulle innebära en allvarlig överträdelse av den interinstitutionella balansen, särskilt eftersom kommissionens rätt att ta initiativ till lagstiftning påverkades⁴. Den 8 maj 2013 beslutade kommissionen därför att dra tillbaka sitt förslag.

Efter det att kommissionen dragit tillbaka sitt förslag inledde rådet den 18 juli 2013 ett förfarande om ogiltigförklaring mot kommissionen vid EU-domstolen i enlighet med artikel 263 i EUF-fördraget⁵. I beslutet av den 14 april 2015 förkastade EU-domstolen rådets talan och bedömde att kommissionens återkallande var berättigat. Domstolen bekräftade också att kommissionen handlade rätt vid återkallandet eftersom medlagstiftarnas ändringsförslag innebar grundläggande förändringar av förslaget som skulle ha lett till att huvudsyftet inte kunde uppfyllas. Det ledde till att lagstiftningsbeslut om enskilt makroekonomiskt stöd fortfarande måste antas av parlamentet och rådet från fall till fall enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet⁶.

Erfarenheter på senare tid, särskilt behovet att snabbt inleda nya makroekonomisk stödinsatser i Ukraina under 2014 och 2015, visar återigen hur viktigt det är att se till att makroekonomiskt stöd, som ett nödinstrument, kan mobiliseras snabbt som en reaktion på krissituationer. Kommissionen kommer därför att fortsätta att överväga olika sätt att förbättra effektiviteten i beslutsprocessen.

³ KOM(2011) 396 slutlig av den 4 juli 2011.

⁴ Närmare information finns i kommissionens rapporter till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av makroekonomiskt stöd till tredjeländer under och 2013 (COM(2014) 372).

⁵ Mål C-409/13.

⁶ Inom ramen för antagandet av beslut nr 778/2013/EU om ytterligare makroekonomiskt bistånd till Georgien antog Europaparlamentet och rådet ett gemensamt uttalande om de kompromisser som de båda medlagstiftarna enats om under förhandlingarna om ramförordningen och förlikningsförfarandet för beslutet om Georgien (EUT L 218, 14.8.2013, s. 18). Uttalandet är en politisk överenskommelse utan rättsligt bindande verkningar.

3. MAKROEKONOMISKT STÖD UNDER 2014

3.1 Översikt

Under 2014 gjordes framsteg inom följande beslut om makroekonomiskt stöd:

- I augusti 2013 antog medlagstiftarna kommissionens förslag från 2011 om makroekonomiskt stöd till Georgien till ett totalt belopp av 23 miljoner euro i lån och 23 miljoner euro i bidrag. Dokumenten om makroekonomiskt stöd undertecknades 2014. Bidraget i den första delen (13 miljoner euro) betalades ut i januari 2015 och lånet (10 miljoner euro) i april 2015. Utbetalningen av den andra delen (som uppgår till 23 miljoner euro) planeras till sommaren 2015 under förutsättning att IMF-programmet fortskrider och att Georgien genomför de politiska åtgärder som avtalats i samförståndsavtalet.
- I april 2013 lade kommissionen fram ett nytt beslut om beviljande av 180 miljoner i lån till Jordanien. Beslutet antogs i december 2013. Samförståndsavtalet och lånefacilitetsavtalet undertecknades av de jordanska myndigheterna och EU i mars 2014. Den första delen (100 miljoner euro) betalades ut i februari 2015. Även den andra utbetalningen planeras under 2015.
- Kommissionens förslag från 2011 om att bevilja exceptionellt makroekonomiskt stöd till Kirgizistan på 15 miljoner euro i lån och 15 miljoner euro i bidrag antogs i oktober 2013. Dokumenten om makroekonomiskt stöd undertecknades 2014 och ratificerades av det kirgizistanska parlamentet i februari 2015. Både den första och den andra utbetalningen planeras under 2015.
- I december 2013 lade kommissionen fram ett nytt förslag om makroekonomiskt stöd till Tunisien på upp till 250 miljoner euro i lån. Beslutet antogs av medlagstiftarna i maj 2014. Det undertecknade samförståndsavtalet och lånefacilitetsavtalet ratificerades av det tunisiska parlamentet i mars 2015. Under lagstiftningsförfarandet ökade stödet till 300 miljoner euro. Stödet ska genomföras under 2015 och 2016 och den första utbetalningen (100 miljoner euro) planeras ske i maj.

Lån på totalt 1,36 miljarder euro betalades ut till Ukraina i två makroekonomiska stödprogram under 2014. Det första makroekonomiska stödet baserades på besluten som fattats 2002 och 2010 och uppgick till totalt 610 miljoner euro. Den första utbetalningen på 100 miljoner euro skedde i maj 2014, kort efter att IMF godkände ett nytt tvåårigt standby-avtal för Ukraina.- Den andra utbetalningen på 260 miljoner euro skedde i november 2014, medan den tredje (250 miljoner euro) gjordes i april 2015. I april 2014 godkände rådet ett andra makroekonomiskt stöd värt 1 miljard euro i lån till Ukraina enligt förfarandet för brådskande ärenden (artikel 213 EUF-fördraget). Hela beloppet betalades ut i två delar på 500 miljoner euro vardera i juni och december 2014. Den 8 januari 2015 föreslog kommissionen ett tredje makroekonomiskt stöd på upp till 1,8 miljarder euro i lån som antogs av Europaparlamentet och rådet den 15 april 2015. Tillsammans uppgår de tre makroekonomiska stöden till Ukraina till 3,41 miljarder euro, vilket representerar det största ekonomiska bistånd som EU gett till ett tredjeland på en så kort tid.

3.2 Enskilda insatser i mottagarländerna under 2014

3.2.1 Georgien

År 2013 antogs ett beslut om makroekonomiskt stöd till Georgien till ett totalt belopp av 46 miljoner euro. Det makroekonomiska stödet, som till hälften består av lån och till hälften av bidrag, betalas ut i två delar. Efter att Georgien avtalat med IMF om ett nytt utbetalningsprogram i juli 2014 återupptogs förhandlingarna om makroekonomiskt stöd (som hade bordlagts 2011 eftersom Georgien inte hade använt sig av det befintliga IMF-programmet). Dokumenten om makroekonomiskt stöd undertecknades och ratificerades, där det behövdes, av det georgiska parlamentet i december 2014. Bidraget i den första delen (13 miljoner euro) betalades ut i januari 2015 och lånet (10 miljoner euro) i april 2015. Utbetalningen av den andra delen i det makroekonomiska stödet (totalt 23 miljoner euro) planeras till andra halvåret 2015 under förutsättning att Georgiens IMF-program fortskrider och att åtgärderna i samförståndsavtalet genomförs.

Georgiens BNP-tillväxt ökade från 3,2 procent 2013 till 4,7 procent 2014 vilket visar på en stigande konsumtion och återhämtning av privata investeringar, men den makroekonomiska ställningen är fortsättningsvis sårbar. Inflationen ökade i linje med tillväxten till 3,1 procent 2014 trots en mildrande effekt från fallande oljepriser. Till följd av den negativa växelkursutvecklingen efter november 2014 i Ryssland och övriga länder i Oberoende staters samvälde (OSS) minskade den georgiska larin kraftigt i värde mot dollarn, vilket underblåste inflationsförväntningarna. På grund av detta ökade centralbanken sin styrränta till 4,5 procent i februari 2015. Då regeringen har satsat på en socialt inkluderande ekonomisk modell sedan 2013 som omfattar allmän sjukvård har trycket på budgeten ökat. Budgetunderskottet nådde 2,9 procent av BNP år 2014, en ökning från 2,6 procent år 2013. Det externa trycket intensifierades åter under 2014. Underskottet i bytesbalansen ökade från 5,9 procent 2013 till 9,6 procent av BNP på grund av ökad export föranledd av den ekonomiska tillväxten och problemen som export och remitteringar stod inför, orsakade av de ofördelaktiga yttre omständigheterna. Strukturereformernas framsteg under 2014 var tillfredsställande med en ytterligare breddad allmän sjukvård och betydande förbättringar inom konkurrens, budgettransparens och banktillsyn. I december 2014 slutförde IMF:s styrelse den första programgranskningen av ett treårigt standby-avtal om 154 miljoner US-dollar som slöts i juli 2014.

3.2.2 Jordanien

Efter Jordaniens officiella begäran om makroekonomiskt stöd i december 2012 lade kommissionen den 29 april 2013 fram ett förslag till beslut om makroekonomiskt stöd på upp till 180 miljoner euro i form av ett lån på medellång sikt. Beslutet antogs av parlamentet och rådet den 11 december 2013. I början av 2014 slutfördes förhandlingarna om lånefacilitetsavtalet samt om samförståndsavtalet som anger de politiska åtgärder som ska vidtas av jordanska myndigheter. De två dokumenten undertecknades i mars 2014. Det makroekonomiska stödet till Jordanien är avsett att komplettera medlen från IMF enligt det aktuella standby-avtalet. Den första delen (100 miljoner euro) betalades ut i februari 2015 och den andra planeras ske hösten 2015.

Trots ökad instabilitet i regionen kring Jordanien (till exempel den fortsatta konflikten i Syrien och terrorismen på Sinaihalvön som fortsatte påverka leveransen av gas från

Egypten) växte landets ekonomi under 2014. Den verkliga BNP-tillväxten uppgick till 3,1 procent jämfört med 2,8 procent 2013. Tillväxten baserades på återhämtning av gruv-, bygg-, försörjnings- och turismsektorerna samt ett starkt inflöde av utländska bidrag. Inflationen hölls på en låg nivå och tillät en mer tillmötesgående penningpolitik under 2014. Budgetunderskottet (inklusive utländska bidrag och överföringar till det nationella elbolaget NEPCO) minskade en aning från 11,5 procent av BNP 2013 till 10 procent under 2014 tack vare högre skatteintäkter och stora inflöden av utländska bidrag. Betalningsbalansen förbättrades tack vare stora inflöden av officiella bidrag och kapital, i synnerhet från länderna i Gulfstaternas samarbetsråd. De totala utländska bidragen beräknas ha ökat till 7 procent av BNP under 2014 från 2,7 procent 2013. Strukturereformernas framsteg har varit varierande och särskilt antagandet av en reviderad inkomstskattelag har fördröjts väsentligt. Den femte granskningen av IMF-programmet slutfördes i november 2014. I och med detta kunder 129 miljoner US-dollar betalas ut, vilket gör att de totala utbetalningarna sedan programmets start uppgår till cirka 1,4 miljarder US-dollar (av totalt 2 miljarder dollar).

3.2.3 *Republiken Kirgizistan*

I kölvattnet av det etniska och politiska våld som lett till ett stort fall i den ekonomiska aktiviteten och betydande externt finansieringsunderskott utlovade EU vid en internationell givarkonferens i Bisjkek i juli 2010 att stödja återhämtningen i Kirgizistan. Det ledde till att kommissionen i december 2011 lade fram ett förslag till beslut om makroekonomiskt stöd på upp till 30 miljoner euro (15 miljoner euro i lån och 15 miljoner euro i bidrag). Insatsen var ovanlig eftersom Kirgizistan ligger utanför den normala geografiska utsträckningen för makroekonomiskt stöd, men motiverades av styrkan hos den demokrati-bejakande politiska och ekonomiska reformrörelsen i landet och av landets läge i en region av särskild ekonomisk och politisk betydelse för EU. Beslutet om makroekonomiskt stöd antogs i oktober 2013. Dokumenten om makroekonomiskt stöd undertecknades i slutet av 2014 och ratificerades av det kirgizistanska parlamentet i februari 2015. Enligt planerna kommer både den första och den andra delutbetalningen att ske under 2015.

Efter ett starkt 2013 då BNP ökade med 10,5 procent till följd av en återhämtning av guldproduktionen minskade den kirgizistanska ekonomin väsentligt under 2014 med en beräknad BNP-tillväxt på 3,6 procent. Detta berodde på minskad handel med utlandet, minskade remitteringar (på grund av recessionen i Ryssland och den ekonomiska nedgången hos andra stora handelspartner, framför allt OSS-länderna) och minskad guldproduktion. Den lokala valutan sjönk 16,3 procent mot US-dollar under 2014 och den årliga inflationen nådde 10,9 procent i februari 2015. Centralbankens intervention på valutamarknaden i syfte att avvärja värdeminskningen ledde till att dess reserver minskade med 17,1 procent mellan juli 2014 och januari 2015. Budgetunderskottet beräknas till 3,7 procent av BNP under 2014 och statsskulden till 54,1 procent av BNP. Underskottet i bytesbalansen förblev stort under 2014, på 13,7 procent av BNP. Betalningsbalansen är därmed fortsättningsvis sårbar. Med tanke på detta begärde kirgizistanska myndigheter ett nytt avtal med IMF. Förhandlingarna slutfördes i början av 2015 och ett nytt treårsprogram under den förlängda kreditfaciliteten godkändes av IMF:s styrelse i april 2015. Även om den nationella strategin för hållbar utveckling 2013–2017 genomförs finns det en eftersläpning i den finansiella sektorn. Banklagen,

som skulle stärka bestämmelserna för banker samt centralbankens makt och oberoende väntar fortfarande på parlamentets godkännande.

3.2.4 Tunisien

I juni 2013 godkände IMF:s styrelse ett nytt 24-månaders standby-avtal med Tunisien för 1,75 miljarder US-dollar. Mot bakgrund av detta ansökte den tunisiska regeringen i augusti 2013 om makroekonomiskt stöd från EU till ett belopp på 500 miljoner euro. Kommissionen lade därför fram ett förslag i december 2013 om makroekonomiskt stöd på upp till 250 miljoner euro i form av ett lån som utbetalas i tre delar. Under diskussionerna i parlamentet och rådet ökades stödet till 300 miljoner euro. Beslutet om denna makroekonomiska stödinsats antogs av medlagstiftarna i maj 2014. Samförståndsavtalet och lånefacilitetsavtalet slutfördes och undertecknades mellan juli och september 2014 och ratificerades av det tunisiska parlamentet i mars 2015. Utbetalningen av den första delen förväntas nu ske i maj 2015 medan utbetalningen av den andra och tredje delen förblir villkorad av att IMF-programmet fortskrider och att de tunisiska myndigheterna följer villkoren för makroekonomiskt stöd som anges i samförståndsavtalet.

Den verkliga BNP-tillväxten förblev dämpad på 2,3 procent under 2014 jämfört med 2,4 procent 2013. Politisk osäkerhet och säkerhetsläget fortsatte att tynga den ekonomiska aktiviteten. Inflationsgenomsnittet var 5,5 procent 2014 med en nedåtgående trend. De externa och finanspolitiska obalanserna är fortsatt stora och skapar betydande finansieringsbehov. Budgetunderskottet för 2014 kommer att ligga under IMF-programmets mål (4,8 procent av BNP jämfört med den ursprungliga prognosen på 6,7 procent av BNP), men det beror främst på små investeringar och att vissa utgifter skjutits upp till 2015 istället för på optimala nedskärningar i de löpande utgifterna. På den externa sidan förblev underskottet i bytesbalansen stort under 2014 på 8,9 procent av BNP jämfört med 8,3 procent av BNP år 2013. Reserverna var nära 7,8 miljarder US-dollar i slutet av 2014, vilket nätt och jämnt representerar tre månaders import, att jämföra med det inledande målet på 9 miljarder US-dollar i IMF-programmet. I december 2014 slutförde IMF den femte programgranskningen av det pågående standby-avtalet. IMF konstaterade att alla resultatkriterier hade uppnåtts och att ett stort antal strukturreformer hade framskridit trots negativa ekonomiska och sociala förhållanden och ett svårt säkerhetsläge.

3.2.5 Ukraina

Mot bakgrund av Ukrainas snabbt försämrade ekonomiska sats i början av 2014 och den betydande försämringen av landets betalningsbalans godkände rådet i april 2014 ett nytt makroekonomiskt stöd enligt förfarandet för brådskande ärenden (artikel 213 EUF-fördraget). Programmet bestod av ett lån på upp till 1 miljard euro som betalas ut i två delar på vardera 500 miljoner euro. Detta avtal uppkom utöver ett annat makroekonomiskt stöd, som antogs genom två beslut (2002 och 2010) och är värt upp till 610 miljoner i lån som betalas ut i tre delar. Ukraina har därmed beviljats totalt 1,61

miljarder euro⁷. Utbetalningarna enligt de två programmen blev möjliga sedan IMF:s styrelse godkände ett nytt tvåårigt standby-avtal i april 2014. Ukraina fick 1,36 miljarder euro i makroekonomiskt stöd under 2014 inklusive hela beloppet på 1 miljard euro enligt beslutet om det andra makroekonomiska stödet. Den sista delen av det första makroekonomiska stödet på 250 miljoner euro betalades ut i april 2015.

Efter två års stagnation drabbades Ukrainas ekonomi 2014 av en djup recession på grund av en förtroendekris orsakad av en väpnad konflikt i landets östra del. Krisen ledde till att valutan försvagades samt till minskade investeringar och minskad konsumtion. Förlusten av produktionskapacitet orsakad av konflikten i landets östra del, som är Ukrainas industriella nav, bidrog ytterligare till att landets verkliga BNP minskade med 6,8 procent under 2014. Den svagare valutan tillsammans med betydande prisökningar ledde till stor inflation i konsumentprisindex. Samtidigt, trots olika korrigeringsåtgärder (på både intäkt- och kostnadssidan), förvärrades det övergripande budgetunderskottet till uppskattningsvis 10,3 procent av BNP under 2014 medan statsskulden ökade lavinartat till uppskattningsvis 70,2 procent av BNP i slutet av 2014. På den externa sidan åtföljdes en justering av underskottet i bytesbalansen (från 8,7 procent 2013 till 4,0 procent 2014) orsakad av minskad import av stora privata utflöden ur den finansiella sektorn och eftersläpande gasbetalningar.- Till följd av detta föll Ukrainas internationella bruttoreserver med nästan 60 procent (10 miljarder euro) under 2014 till bara 6,2 miljarder euro vid årets slut. Recessionen och valutaförsvagningen som orsakats av förtroendekrisen har dragit ned banksektorn och lett till stora utflöden av depositioner, betydande operativa förluster och en växande andel lån med betalningssvårigheter.- I ett försök att stabilisera sektorn startade centralbanken en rensning av icke-livskraftiga banker och inledde en omfattande rekapitalisering av sektorn. Reformen genomfördes även i energisektorn och i förvaltningen av de offentliga finanserna med hjälp av stödprogram med internationella borgenärer som omfattar EU.

Mot bakgrund av en ytterligare försvagning av den ekonomiska aktiviteten och en försämring av betalningsbalansen satte det internationella samfundet med IMF i spetsen samman ett nytt paket av finansiellt stöd till Ukraina. I samband med detta begärde landet i september 2014 ett nytt makroekonomiskt stöd och upprepade sin begäran i december 2014. Med tanke på det stora behovet av ytterligare extern finansiering och för att stödja de ukrainska myndigheternas ambitiösa reformprogram lämnade kommissionen den 8 januari 2015 in ett förslag för ett nytt makroekonomiskt stöd på upp till 1,8 miljarder euro i lån. Beslutet om det nya makroekonomiska stödet antogs av medlagstiftarna i april 2015. Stödet betalas ut i tre lika stora delar under 2015–2016. Den 11 mars 2015 godkände IMF:s styrelse ett nytt fyraårsavtal enligt en förlängd fondfacilitet för Ukraina (särskilda uttagsrättigheter på 12 348 miljarder, cirka 17,5 miljarder US-dollar). Avtalet ersatte det tvååriga standby-avtalet som slöts i april 2014.

⁷ De två makroekonomiska stöden representerar ett viktigt element i kommissionens stödpaket till Ukraina på över 11 miljarder euro som offentliggjordes den 5 mars 2014 (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm). Utöver makroekonomiskt stöd innehöll paketet stöd genom andra finansinstrument, till exempel utvecklingsstöd i form av bidrag och finansiering från Europeiska investeringsbanken och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling.

4. SÄKERSTÄLLA RÄTT ANVÄNDNING AV MAKROEKONOMISKT STÖD: OPERATIONELLA UTVÄRDERINGAR OCH EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR

4.1 Operationella utvärderingar

I enlighet med kraven i EU:s budgetförordning ska kommissionen med hjälp av externa konsulter genomföra operationella utvärderingar för att få rimliga försäkringar om att de administrativa förfarandena och ekonomihanteringen fungerar i mottagarländerna.

De operationella utvärderingarna är främst inriktade på förvaltningen av de offentliga finanserna, framför allt finansministeriers och centralbankers förfaranden och organisation, och mer specifikt på hur de konton dit EU-medlen utbetalas förvaltas. Dessutom uppmärksammas hur de externa revisionsinstituten fungerar, deras oberoende, deras arbetsprogram och kontrollernas effektivitet. Förfaranden för offentlig upphandling på central nivå undersöks också. Under 2014 utförde kommissionen en operationell utvärdering i Ukraina, som förberedelse inför det nya makroekonomiska stödet som godkändes under året.

4.2. Efterhandsutvärderingar

I enlighet med EU:s budgetförordning genomför kommissionen *efterhandsutvärderingar* för att bedöma effekten av det makroekonomiska stödet.⁸ De viktigaste syftena är att i) analysera effekterna på ekonomin i mottagarlandet och, i synnerhet, på utlandsställningens hållbarhet och att ii) bedöma mervärdet av EU:s åtgärder. En *efterhandsutvärdering* av ett makroekonomiskt stöd till Bosnien och Hercegovina påbörjades under 2014 och slutfördes i mars 2015.

5. BEGÄRAN OM STÖD OCH FRAMTIDA FÖRSLAG FRÅN KOMMISSIONEN – BUDGETSITUATION

Programmet för makroekonomiskt stöd för 2015 omfattar följande:

- i) genomförande av fem beslut som redan godkänts om makroekonomiskt stöd till Georgien, Jordanien, Kirgizistan, Tunisien och Ukraina (den sista delen av det första makroekonomiska stödet)
- ii) genomförande av beslutet om det tredje makroekonomiska stödet till Ukraina som antogs i april 2015
- iii) godkännande av eventuella nya program baserat på förfrågningar som inkommit från Armenien och Egypten samt nya förfrågningar som kan inkomma (främst en som förväntas komma från Moldavien).

Som nämnts ovan är avsikten att betala ut hela det makroekonomiska stödet till Georgien, Jordanien och Kirgizistan samt det första makroekonomiska stödet till Ukraina

⁸ Alla *efterhandsutvärderingar* finns på generaldirektoratet för ekonomi och finans webbplats: http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm.

under 2015, medan stödet till Tunisien och det tredje makroekonomiska stödet till Ukraina betalas ut 2015–2016. Ett fullständigt genomförande av dessa insatser är dock beroende av om de politiska villkor som anges i motsvarande samförståndsavtal uppfylls.

I februari 2014 mottog kommissionen mottog en ny ansökan om makroekonomiskt stöd till Armenien. Armeniens betalningsbalans ansågs dock inte vara tillräckligt svår för att kommissionen skulle föreslå ett makroekonomiskt stöd, trots att nya finansieringsavtal slutits med IMF (under den utvidgade fondfaciliteten, som uppgår till 125 miljoner USDollar) den 7 mars 2014. Kommissionen följer den ekonomiska och finansiella situationen i Armenien mycket noga, särskilt med tanke på de svårare ekonomiska omständigheter landet stått inför sedan slutet av 2014.

I november 2012 förnyade Egypten sin begäran om makroekonomiskt stöd på sammanlagt 500 miljoner euro. Kommissionen övervägde att lägga fram ett förslag, eventuellt i form av ett lån på 450 miljoner euro och ett bidrag på 50 miljoner euro. Dessutom genomfördes en operationell utvärdering där man analyserade ekonomihanteringen och kontrollerna i Egyptens förvaltning av de offentliga finanserna i juni 2013. Förslaget om makroekonomiskt stöd har dock bordlagts i väntan på att Egypten och IMF ska ingå ett IMF-utbetalningsprogram och med tanke på den politiska utvecklingen i landet sedan juli 2013.

Kommissionen förväntar sig att motta en officiell begäran om makroekonomiskt stöd från Moldavien under 2015 med tanke på det försämrade ekonomiska läget och löpande diskussioner med IMF om möjligheten till ett nytt program.

I tabellen nedan ges en översikt över makroekonomiska stödåtaganden och stödutbetalningar för 2013, 2014 och 2015 (preliminära). Prognosen för 2015 är mycket preliminär och omfattar endast de makroekonomiska stödinsatser för vilka ett beslut har föreslagits av kommissionen eller insatser som redan godkänts av medlagstiftarna.

Det totala utestående beloppet för makroekonomiska stödlån uppgick till 1 842 miljoner euro vid utgången av 2014. Denna summa har garanterats i EU:s budget via garantifonden för externa åtgärder⁹, som också omfattar lån från Euratom och Europeiska investeringsbanken till tredjeländer. Garantifonden upprätthålls på 9 procent av beloppet för makroekonomiskt stöd samt Euratoms och Europeiska investeringsbankens lån till tredjeländer. Den avsätts från EU:s budget. Utbetalningarna av makroekonomiska stödlån förväntas uppgå till nära 1,9 miljarder euro under 2015, vilket skulle motsvara en inbetalning till garantifonden på cirka 168 miljoner euro. Dessa siffror omfattar dock inte eventuella nya makroekonomiska insatser för vilka kommissionen ännu inte har lagt fram ett förslag.

⁹ Mer information finns i kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om garantier som täcks av den allmänna budgeten (COM(2014) 540).

Åtaganden och betalningar för beviljade makroekonomiska stöd, utbetalningar av makroekonomiska stödlån 2013–2015 (euro)

	2013	2014	2015 (preliminärt)
Åtagande			
Åtagande bemyndiganden för bidrag i budgeten	94 550 000	60 000 000	77 955 000
Operationella utvärderingar och <i>efterhandsutvärderingar</i> samt granskningar av offentliga utgifter och ekonomiskt ansvar	173 856	181 874	250 000
Makroekonomiskt stöd till Kirgizistan (beslut antaget)		15 000 000	
Makroekonomiskt stöd till Georgien (beslut antaget)		23 000 000	
Andra eventuella makroekonomiska stöd (t.ex. Moldavien, Egypten eller Armenien)			Fastställs senare
Totala åtaganden	173 856	38 181 874	
Obundna budgettilldelningar	94 376 144	21 818 126	
Betalning			
Betalnings bemyndiganden för bidrag i budgeten	56 339 890	52 153 011	74 218 061
Operationella utvärderingar och <i>efterhandsutvärderingar</i> samt granskningar av offentliga utgifter och ekonomiskt ansvar	529 345	179 806	
Makroekonomiskt stöd till Kirgizistan (beslut antaget)			15 000 000
Makroekonomiskt stöd till Georgien (beslut antaget)			23 000 000
Andra eventuella makroekonomiska stöd (t.ex. Moldavien, Egypten eller Armenien)			Fastställs senare
Totala betalningar	529 345	179 806	
Oanvända tilldelningar för bidragsutbetalningar	55 810 545	51 973 205	
Utbetalning av makroekonomiska stödlån			
Bosnien och Hercegovina (beslut antaget)	100 000 000		
Ukraina I (beslut antaget)		360 000 000	250 000 000
Ukraina II (beslut antaget)		1 000 000 000	
Georgien (beslut antaget)			23 000 000
Jordanien (beslut antaget)			180 000 000
Tunisien (beslut antaget)**			200 000 000
Kirgizistan (beslut antaget)			15 000 000
Ukraina III (förslag framlagt)**			1 200 000 000
Andra eventuella makroekonomiska stöd (t.ex. Moldavien, Egypten eller Armenien)			
Totala utbetalningar av makroekonomiska stödlån	100 000 000	1 360 000 000	1 868 000 000

* med undantag för belopp för budgetbemyndiganden, som motsvarar budgeten som antagits för 2015

** endast två av tre delar förväntas betalas ut under 2015 Utbetalning av den sista delen planeras till 2016.