



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 12 juli 2023
(OR. en)

11799/23

ECOFIN 771
RELEX 886
NIS 21
MED 20
COEST 439

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	11 juli 2023
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2023) 409 final
Ärende:	RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET om genomförandet av makroekonomiskt stöd till tredjeländer under 2022

För delegationerna bifogas dokument – COM(2023) 409 final.

Bilaga: COM(2023) 409 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 11.7.2023
COM(2023) 409 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av makroekonomiskt stöd till tredjeländer under 2022

{SWD(2023) 244 final}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	2
2	MAKROEKONOMISK UTVECKLING I PARTNERLÄNDER	3
2.1	Det östliga partnerskapet	4
2.2	Södra grannskapet	5
2.3	Västra Balkan	6
3	MAKROEKONOMISKA STÖDINSATSER UNDER 2022	6
3.1	Det östliga partnerskapet	8
	• Moldavien: en ny makroekonomisk stödinsats	8
	• Ukraina: makroekonomiskt krisstöd	9
	• Ukraina: exceptionellt makroekonomiskt stöd	9
	• Ukraina: makroekonomiskt stöd+	10
3.2	Södra grannskapet	11
	• Jordanien: den tredje makroekonomiska stödinsatsen	11
	• Tunisien: makroekonomiskt stöd på grund av covid-19-krisen	12
3.3	Västra Balkan	13
	• Det makroekonomiska stödprogrammet på grund av covid-19-krisen för Bosnien och Hercegovina	13
4	SÄKERSTÄLLA RÄTT ANVÄNDNING AV MAKROEKONOMISKT STÖD: OPERATIVA BEDÖMNINGAR SAMT UTVÄRDERINGAR OCH REVISIONER 13	
4.1	Operativa bedömningar	13
4.2	Utvärderingar	14
5	ALLMÄN UTVECKLING KOPPLAD TILL DET MAKROEKONOMISKA STÖDINSTRUMENTET	15
5.1	Det makroekonomiska stödinstrumentets funktion	15
5.2	Det makroekonomiska stödet i den fleråriga budgetramen 2021–2027	16
6	FRAMTIDSUTSIKTER – DE MAKROEKONOMISKA STÖDINSATSERNA OCH BUDGETSITUATIONEN 2023	18

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av makroekonomiskt stöd till tredjeländer under 2022⁽¹⁾

1 INLEDNING

Det makroekonomiska stödet är ett av EU:s finansiella instrument⁽²⁾ som ges till partnerländer som genomgår en kris i fråga om betalningsbalansen. Sedan det infördes 1990 har det makroekonomiska stödet bidragit till att förbättra den makroekonomiska och finansiella stabiliteten i länder som gränsar till eller geografiskt står nära EU, samtidigt som man uppmuntrar strukturreformer. Stödet är vanligtvis ett komplement och förutsätter att ett icke-krisförebyggande kreditavtal har avtalats med Internationella valutafonden (IMF), men ett undantag från detta krav gjordes vid inrättandet av det exceptionella stödet till Ukraina efter Rysslands fullskaliga invasion i februari 2022. Genom att minska trycket att åtgärda problemen i betalningsbalansen kan partnerlandet bland annat få ett större finanspolitiskt utrymme, göra statsskulden mer hållbar och få hjälp med att fokusera på att genomföra nödvändiga reformer. Genom att underlätta den makroekonomiska anpassningen kan makroekonomiska stödinsatser få positiva sociala effekter och ge landet mer tid och utrymme att ta itu med grundorsakerna till krisen.

Det makroekonomiska stödet utgörs oftast av lån, för vilka kommissionen lånar medel på kapitalmarknaderna som sedan lånas vidare till mottagarlandet på samma villkor. I vissa fall utgörs det av bidrag som finansieras genom EU:s budget, och ibland kan det röra sig om en kombination av lån och bidrag.

Det makroekonomiska stödet betalas ut genom delutbetalningar och endast om samtliga särskilda strukturreformskriterier – som avtalas med landet – är uppfyllda. Därigenom främjas genomförandet av omfattande anpassnings- och reformåtgärder som syftar till att ta itu med grundorsakerna till den underliggande krisen, stärka de offentliga finanssystemen och stödja hållbar och inkluderande tillväxt och skapande av arbetstillfällen. Ett villkor för beviljande av makroekonomiskt stöd är att mottagarlandet har fungerande demokratiska mekanismer, däribland parlamentariska flerpartisystem samt respekt för rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna. Det makroekonomiska stödet kompletterar på så sätt EU:s normala samarbetsstöd och bidrar till det övergripande målet att bevara stabilitet samt främja välbefinnande och EU:s grundläggande värderingar utanför dess gränser. Det makroekonomiska stödet har blivit allmänt erkänt som ett effektivt krishanteringsinstrument som gör det möjligt för EU att

¹ Denna rapport baseras på information som fanns tillgänglig fram till april 2023.

² Den rättsliga grunden för makroekonomiskt stöd till andra tredjeländer än utvecklingsländer är artikel 212 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Artikel 213 i EUF-fördraget kan användas som rättslig grund om tredjelandet behöver brådskande ekonomiskt stöd.

ingripa på ett både synligt och flexibelt sätt, och med politisk hävstångseffekt⁽³⁾. Detta bekräftas av resultaten av flera oberoende utvärderingar av genomförda makroekonomiska stödinsatser⁽⁴⁾ samt den nyligen genomförda metautvärderingen av det senaste årtiondets insatser⁽⁵⁾.

Till följd av Rysslands omotiverade anfallskrig mot Ukraina visade sig 2022 vara ett exceptionellt år för det makroekonomiska stödet. Stödets fortsatta relevans och flexibilitet påvisades med största tydlighet och det gjorde det möjligt för EU att ge ett betydande kortsiktigt ekonomiskt stöd till Ukraina under extraordinära omständigheter, samtidigt som stöd även tillhandahölls andra länder i EU:s grannskap som drabbades hårt av krigets ekonomiska konsekvenser. Dessa insatser och deras budgetkonsekvenser hör därför till de viktigaste frågorna som rapporterades i denna årliga rapport.

Rapporten för 2022 har sammanställts i enlighet med kommissionens informationsskyldigheter såsom fastställs i olika beslut från Europaparlamentet och rådet om makroekonomiska stödinsatser⁽⁶⁾. Den åtföljs av ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar som innehåller en mer ingående analys av den makroekonomiska situationen och genomförandet av enskilda makroekonomiska stödinsatser.

2 MAKROEKONOMISK UTVECKLING I PARTNERLÄNDER

Under 2022 påverkades den ekonomiska utvecklingen i EU:s grannskap och i utvidgningsländer direkt och indirekt av Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Länderna i det östliga partnerskapet var de mest direkt drabbade av de spridningseffekter som kriget gav upphov till, men återverkningarna var också kännbara i EU:s södra grannskap och på västra Balkan.

I de östliga partnerskapsländerna har Rysslands anfallskrig mot Ukraina lett till en valutadepreciering och kraftiga prisökningar på livsmedel och energi. Förtroendet hos konsumenter och näringsidkare har också påverkats rejält, och betydande migrationsströmmar i regionen har ökat inflationstrycket i vissa länder. Republiken Moldavien drabbades hårdast när inflationen steg (utöver nivåerna i Ukraina), medan förtroendet hos konsumenter och näringsidkare sjönk kraftigt. Armenien och Georgien gynnades däremot av de stora strömmarna av ryska medborgare och tillhörande finansiella överföringar samt av de förändrade transportvägarna till följd av kriget.

Även om det södra grannskapets handsexponering generellt är låg har trycket tagit sig uttryck i högre livsmedelspriser och försämrade livsmedelstrygghet (vissa länder är starkt beroende av Ryssland och Ukraina för sin import av vete, en mycket viktig och till stor del subventionerad basvara) samt i höjda energipriser (trots att de ofta är kraftigt

³ Det makroekonomiska stödet kompletterar även EU:s andra yttre åtgärder eller instrument för grannskapsländerna och västra Balkan, inklusive budgetstöd för vilket totalt 1 384 miljoner euro betalades ut i form av bidrag till regionerna 2022. Den senaste rapporten om budgetstöd finns här: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-10/budget-support-trends-and-results-2022_en.pdf.

⁴ Alla utvärderingar finns på kommissionens webbplats: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_sv.

⁵ SWD(2023) 16 final, arbetsdokument från kommissionens avdelningar, *Evaluation of Macro-financial assistance to third countries (Meta-evaluation of operations for 2010-2020)*.

⁶ Beslut (EU) 2022/313, beslut (EU) 2022/1201, beslut (EU) 2022/1628, beslut (EU) 2022/2463, beslut (EU) 2022/563, beslut (EU) 2020/701 och beslut (EU) 2020/33.

subventionerade). Trots detta fortsatte alla länder i det södra grannskapet – utom Libanon – sin ekonomiska expansion 2022.

På västra Balkan ledde ihållande prisökningar på energi, livsmedel och transport till en ytterligare ökning av inflationen samt en minskning av hushållens disponibla realinkomster och den privata konsumtionen. Störningar i internationella leveranskedjor och minskad efterfrågan på grund av de lägre tillväxtutsikterna för viktiga handelspartner, däribland EU, har ytterligare försämrat de ekonomiska utsikterna för alla tre regionerna, inbegripet för export och utländska direktinvesteringar, och därmed förvärrat de befintliga obalanserna i de utrikes affärerna.

I detta avsnitt undersöks de regionala utmaningar som EU:s grannskap och västra Balkan står inför. De ekonomiska resultaten bedöms per land i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

2.1 Det östliga partnerskapet

Under 2022 präglades den ekonomiska utvecklingen i alla länder i det östliga partnerskapet av Rysslands krig mot Ukraina, samtidigt som effekterna av pandemin gradvis minskade. Den ekonomiska utvecklingen varierade dock kraftigt mellan de olika länderna. Å ena sidan kollapsade den ekonomiska produktionen (med omkring –30 % i Ukraina) eller minskade avsevärt (BNP minskade med 4,7 % i Belarus och med 5,9 % i Moldavien). Dessa länder drabbades antingen direkt (Ukraina drabbades av Rysslands brutala anfällskrig och dess förödande humanitära, sociala och ekonomiska konsekvenser, bland annat i form av enorma förluster av fysiskt kapital och infrastruktur förstörelse samt ett stort antal internationella och inhemska flyktingar) eller genom spridningseffekter som skadade förtroendet hos konsumenter och investerare. Å andra sidan nådde den ekonomiska verksamheten i de tre länderna i Kaukasus imponerande höjder. För Armenien och Georgien, som hade en BNP-tillväxt på 12,6 % respektive 10,1 %, återspeglade detta ett inflöde av ryska medborgare och företag efter inledningen av det ryska anfällskriget och en åtföljande ökning av finansiella överföringar. Azerbajdzjan (med en BNP-tillväxt på 4,6 %) gynnades också av ökade finansiella flöden från Ryssland och positiva effekter av bytesförhållandena på högre energipriser samt av den pågående återhämtningen efter pandemin.

Den höga inflationen, som i många fall uppgick till nivåer som inte skådats på flera årtionden, förblev ett gemensamt kännetecken för det östliga partnerskapet 2022. Konsumentprisökningen nådde sin topp (tvåsiffrigt i alla länder) i mitten av året till följd av den prischock (kopplad till livsmedel och energi) som förknippas med Rysslands anfällskrig mot Ukraina och försvagandet av de lokala valutorna i de omedelbara efterdyningarna av konflikten. De betydande migrationsströmmarna i regionen ledde också till ett ökat inflationstryck i några av länderna. För att få ner inflationen fortsatte centralbankerna sin åtstramning av penningpolitiken 2022, även om räntehöjningstakten minskade avsevärt från mitten av året efter att de globala råvarupriserna och lokala valutorna hade stabiliserats.

Med stöd av den stabila ekonomiska verksamheten rapporterade de tre länderna i Kaukasus starka finanspolitiska resultat 2022. Budgetunderskotten låg under målen och de offentliga skuldkvoterna minskade väsentligt. På andra sidan står Ukraina som, med tanke på de kraftiga utgiftsökningarna – särskilt för försvaret – och en kollaps av intäkterna från den krigshärjade inhemska ekonomin, noterade ett enormt budgetunderskott som i huvudsak finansierades av internationella partner, särskilt EU. I fråga om utrikeshandel fanns också motsatta trender. De tre länderna i Kaukasus uppvisade en starkt ökad handel, delvis kopplad till de förändringar i transportvägar som

kriget gett upphov till, och – när det gäller Azerbajdzjan – de höjda globala energipriserna. I Ukraina kollapsade i stället handeln på grund av Rysslands förstörelse av aktiekapital och blockader av viktiga handelsvägar, särskilt Svarta havet. De omfattande västliga sanktionerna mot Belarus bidrog till minskningen av landets handel. En positiv aspekt är att penningöverföringarna till de östliga grannländerna har visat sig förvånansvärt motståndskraftiga under kriget och bidrog till minskade underskott i bytesbalansen. Detta, kombinerat med den offentliga finansieringen, främjade den pågående uppbyggnaden av internationella reserver i de flesta av länderna i regionen.

De kortsiktiga utsikterna för regionen är att den sannolikt kommer att fortsätta att präglas av Rysslands anfallskrig i Ukraina. En annan viktig faktor är en potentiell försvagning av den globala utländska efterfrågan till följd av den ekonomiska åtstramningspolitik som några av de främsta centralbankerna för närvarande bedriver. Detta skulle delvis kunna uppvägas av en något mer ackommoderande skatte- och penningpolitik i de östliga grannländerna, med tanke på att inflationen gradvis har börjat minska.

2.2 Södra grannskapet

Trots återverkningarna av Rysslands anfallskrig mot Ukraina i form av högre råvarupriser och inflation som lett till skärpta finansieringsvillkor fortsatte alla länder i det södra grannskapet – utom Libanon – sin ekonomiska expansion 2022. Trots att de ekonomiska effekterna av pandemin börjat avta mattades den ekonomiska tillväxten av och låg under de förväntningar som fanns före kriget, särskilt under det första kvartalet efter krigets utbrott. Preliminära uppgifter tyder på att den reala BNP-tillväxten nådde mellan 2,0 % i Marocko och 7,7 % i Israel under första halvåret 2022.

Den ekonomiska tillväxten drevs av den fortsatta återhämtningen inom tjänstesektorn, särskilt inom turism, besöksnäring, restaurangverksamhet och transporttjänster. Energiexportörernas utvidgning gynnades särskilt av en stark efterfrågan och höga internationella energipriser efter Rysslands krig mot Ukraina och (de västliga) sanktionerna mot Ryssland. I de flesta länder utjämnades arbetslösheten till samma nivåer som före pandemin efter att den ekonomiska verksamheten börjat återhämta sig. Konsumentprisinflationen ökade i alla länder på grund av de internationella energi- och livsmedelspriserna. För att ta itu med inflationsökningen stramade centralbankerna åt penningpolitiken genom att höja räntorna, särskilt under andra kvartalet 2022, efter att under 2021 och början av 2022 ha hållit fast vid sin ackommoderande politik.

Efter den kraftiga försämringen av balansen i de offentliga finanserna under pandemin 2020 krympte budgetunderskottet i samtliga länder. Intäkterna, särskilt skatteintäkterna, ökade i takt med att den ekonomiska verksamheten återhämtade sig och mot bakgrund av den stigande inflationen, medan utgifterna, särskilt inom den sociala sektorn och hälso- och sjukvårdssektorn, i allmänhet sjönk från sina toppar 2020. Detta uppvägdes delvis av de stora skatteutgifterna i samband med följderna av Rysslands krig mot Ukraina, eftersom de flesta länder i det södra grannskapet subventionerar vete och/eller bränsle. Dessutom var statsskulden fortsatt rekordhög på grund av de omfattande finansieringsbehoven under pandemin. Bytesbalansen varierar kraftigt inom det södra grannskapet, med tanke på de stora skillnaderna i ekonomiska strukturer och handelsprofiler. De globala råvaruprisökningarna till följd av Rysslands krig mot Ukraina har drivit på prishöjningarna för bränsle och gas, vilket satt press på alla energiimportörers löpande konton. Återhämtningen av turismsektorn och penningöverföringarna hade mildrande effekter för de flesta av länderna. Regionen fortsatte även att ta emot externt stöd från internationella institutionella långivare.

Rysslands anfallskrig mot Ukraina påverkar också utsikterna för det södra grannskapet, om än i mindre utsträckning än för det östliga partnerskapet. Krigets följder medför stora risker för den pågående återhämtningen, eftersom länderna i det södra grannskapet fortsatt påverkas av högre priser på livsmedel, energi och andra råvaror, som driver upp inflationen och slår mot den inhemska konsumtionen samtidigt som trycket ökar på de offentliga budgetarna. Störningar i leveranskedjor och handelsflöden har redan satt enorm press på marknader, offentliga finanser, producenter och konsumenter i hela regionen, särskilt på de länder som var beroende av spannmålsexport från Ukraina och Ryssland, som Egypten, Jordanien, Libanon, Libyen, Marocko och Tunisien.

2.3 Västra Balkan

Den ekonomiska återhämtningen på västra Balkan avtog avsevärt 2022 på grund av följderna av Rysslands anfallskrig mot Ukraina, den framkallade energikrisen och den påföljande höga inflationen. Trots att ekonomierna öppnades igen efter covid-19-pandemin och turismen återhämtade sig bromsade produktionstillväxten in ytterligare under tredje kvartalet 2022, och regionens BNP ökade med 2,1 % jämfört med samma period föregående år och med 4,3 % jämfört med de föregående tre månaderna. Den privata konsumtionen samt exporten förblev de viktigaste tillväxtdrivande faktorerna i regionen, medan investeringarna uppvisade ett blandat resultat, med minskningar jämfört med föregående år i vissa länder. Den offentliga konsumtionen minskade i vissa länder, vilket delvis återspeglade det gradvisa tillbakadragandet av pandemirelaterade stödåtgärder.

Sysselsättningstillväxten blev marginellt negativ på västra Balkan under tredje kvartalet 2022 jämfört med föregående år. Trots detta sjönk arbetslösheten, eller förblev oförändrad, vilket återspeglar ett minskat arbetskraftsdeltagande i vissa länder. De kraftiga ökningarna av energi-, livsmedels- och transportpriserna gjorde att konsumentprisinflationen steg markant i alla länder på västra Balkan 2022, vilket fick centralbankerna i regionen att höja sina viktigaste styrräntor. Mot bakgrund av sjunkande livsmedels- och energipriser utjämnades den totala inflationen något i de flesta av länderna under de sista månaderna 2022.

Den fortsatta ekonomiska återhämtningen och den höga inflationen bidrog till ökade budgetintäkter, och balansen i de offentliga finanserna förbättrades ytterligare över hela västra Balkan under de första elva månaderna 2022. Samtidigt minskade den offentliga skuldkvoten i alla länder jämfört med utgången av 2021, vilket delvis återspeglade ökningen av nominell BNP. Mellan september 2021 och september 2022 uppgick regionens underskott i bytesbalansen till 6,8 % av BNP, den näst högsta nivån sedan tredje kvartalet 2020. Detta berodde främst på de tilltagande underskotten i handelsbalansen, som drevs av energibalansen och uppvägde den kraftiga återhämtningen av tjänsteexporten och de ökade inkommande penningöverföringarna.

Det finns betydande risker för västra Balkans ekonomiska utsikter på grund av Rysslands fortsatta anfallskrig mot Ukraina, främst genom den höga inflationens inverkan på den reala disponibla inkomsten och konsumtionen samt de skärpta finansiella villkoren.

3 MAKROEKONOMISKA STÖDINSATSER UNDER 2022

Under våren 2022 slutfördes de två återstående makroekonomiska stödinsatserna inom ramen för paketet med makroekonomiskt stöd på grund av covid-19-krisen⁷). Tunisien erhöll sin sista delutbetalning den 25 maj 2022, medan den andra utbetalningen till Bosnien och Hercegovina ställdes in på grund av att sju av nio politiska villkor inte hade uppfyllts.

I och med slutförandet av paketet med makroekonomiskt stöd på grund av covid-19-krisen ändrades fokus 2022 till att hitta sätt att tillhandahålla nytt ekonomiskt stöd till Ukraina, mot bakgrund av Rysslands fortsatta anfallskrig, på ett någorlunda säkert sätt (med tanke på den exceptionella osäkerheten kring insatserna och att det vanliga villkoret om att makroekonomiska stödinsatser ska stödjas av ett fullvärdigt IMF-stödprogram inte var uppfyllt). Strax efter det att kriget inleddes antog Europaparlamentet och rådet, den 28 februari 2022, ett beslut om att tillhandahålla Ukraina makroekonomiskt krisstöd på upp till 1,2 miljarder euro i form av lån, vilket utgjorde den sjätte makroekonomiska stödinsatsen i Ukraina sedan 2014.

I en situation med intensifierade och akuta finansieringsbehov för Ukraina antog EU under andra halvåret 2022 ytterligare två exceptionella makroekonomiska stödinsatser, som innebar utbetalning av ytterligare 6 miljarder euro till landet fram till december 2022. För de två exceptionella makroekonomiska stödinsatserna höjdes avsättningsnivån från 9 %, i enlighet med förordningen om inrättande av instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen (*förordningen om inrättande av instrumentet Europa i världen*), till 70 % (åtminstone tillfälligt; därefter kommer avsättningsnivåns tillräcklighet att ses över halvårsvis med tanke på osäkerheten kring den ekonomiska situationen och de ekonomiska utsikterna i Ukraina så länge kriget pågår).

Mindre än två månader efter begäran från Europeiska rådet den 20–21 oktober om att införa en mer strukturell lösning för stödet till Ukraina 2023 trädde förordningen om makroekonomiskt stöd+ i kraft, den 17 december. Detta nya instrument kommer att säkerställa mer förutsägbar, kontinuerlig och ordnad finansiering i god tid för att Ukraina ska kunna täcka en stor del av sina omedelbara finansieringsbehov, återställande av kritisk infrastruktur och inledande stöd till återuppbyggnad efter kriget i syfte att stödja landet på dess väg mot europeisk integration.

Såsom framgår av namnet (makroekonomiskt stöd+) innebär detta nya instrument dessutom vissa ändringar av normal praxis för makroekonomiskt stöd för att anpassa det till de extraordinära omständigheterna vid tillhandahållande av stöd till ett land i krig, särskilt till den stora osäkerheten, riskerna och flexibilitetsbehoven. Ändringarna omfattar ökad förmånlighet hos lånen (längre löptid på upp till 35 år med ett tioårigt betalningsansånd samt räntesubvention), flexibilitet när det gäller de strukturpolitiska villkoren (för alla utbetalningar utom den sista krävs endast tillfredsställande framsteg mot ett genomförande), fortsatt undantag från kravet om koppling till ett IMF-stödprogram och utökade rapporteringskrav. Dessa delar förklaras närmare i avsnitt 3.1 nedan och i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar. De 20 riktade politiska villkor som ligger till grund för denna insats har noggrant utformats för att säkerställa deras relevans och genomförbarhet i den nuvarande situationen. De omfattar de fyra områdena makroekonomisk stabilitet, strukturreformer och goda styrelseformer, rättsstatsprincipen samt energi.

⁷ Beslut (EU) 2020/701 om tillhandahållande av 3 miljarder euro i makroekonomiska stödlån till tio utvidgnings- och grannskapsländer.

Efter en gaskris i Moldavien, som kraftigt påverkade ekonomin och underblåste landets finansieringsbehov, lämnade myndigheterna i november 2021 in en begäran om en ny makroekonomisk stödinsats. Som svar godkände EU en ny insats för Moldavien på motsvarande 150 miljoner euro, varav 120 miljoner euro i lån och 30 miljoner euro i bidrag. Insatsen stöds av ett ekonomiskt reformprogram som omfattar 15 åtgärder på områdena rättsstatsprincipen och kampen mot korruption, förvaltning av de offentliga finanserna och styrning av finanssektorn, som bidrar till reformerna av företagsklimatet och energisektorn. Den första och andra delutbetalningen gjordes i juli 2022 och mars 2023.

Moldaviens ekonomi har drabbats särskilt hårt av Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Kriget har bidragit till landets ökade finansieringsbehov, vilka förvärrats ytterligare av den pågående energikrisen. Mot bakgrund av detta begärde myndigheterna ytterligare internationellt stöd. Den 10 november 2022 tillkännagav ordförande Ursula von der Leyen ett ytterligare ekonomiskt stödpaket för Moldavien på 250 miljoner euro, som delvis tillhandahålls som makroekonomiskt stöd. Den 24 januari 2023 antog kommissionen ett förslag om att utöka det pågående makroekonomiska stödet med 145 miljoner euro, varav 100 miljoner euro i lån med förmånliga villkor och 45 miljoner euro i bidrag.

Utöver det ekonomiska stöd som tillhandahölls för återhämtningen efter covid-19-pandemin och det ryska anfallskriget mot Ukraina infördes 2022 även en tredje vanlig makroekonomisk stödinsats för Jordanien. Efter det att alla utom en av de 14 återstående politiska reformerna hade genomförts, med villkoret att man skulle avstå från ändringarna av lagen om olagligt berikande i samförstånd med medlemsstaternas kommitté för makroekonomiskt stöd, verkställdes den tredje och sista delutbetalningen den 31 mars 2023.

Läget i fråga om genomförandet av de makroekonomiska stödinsatserna 2022 (per region):

3.1 Det östliga partnerskapet

- **Moldavien: en ny makroekonomisk stödinsats**

Efter utbrottet av energikrisen, som återspeglar Moldaviens fortsatt omfattande energiberoende av Ryssland, och trots den ekonomiska återhämtningen efter pandemin, lämnade landet i november 2021 in en officiell begäran om en ny makroekonomisk stödinsats. Efter att ha gjort en noggrann bedömning av de ekonomiska behoven utarbetade kommissionen ett förslag om stöd på upp till 150 miljoner euro, varav 120 miljoner euro i form av lån och 30 miljoner i form av bidrag. Beslutet att tillhandahålla Moldavien ytterligare makroekonomiskt stöd antogs av Europaparlamentet och rådet den 6 april 2022. Efter det moldaviska parlamentets ratificering trädde det makroekonomiska stödet i kraft den 18 juli 2022. När de politiska villkor som överenskommits i samförståndsavtalet hade uppfyllts gjordes den första delutbetalningen i juli 2022 och den andra i mars 2023, båda bestående av 50 miljoner euro i lån och bidrag. Inom ramen för den nuvarande insatsen återstår fortfarande en delutbetalning till Moldavien på 50 miljoner euro. Den 24 januari 2023 antog kommissionen dessutom ett förslag om att utöka det pågående makroekonomiska stödet med 145 miljoner euro. Det ytterligare makroekonomiska stödet är en del av ett större stödpaket från kommissionen till Moldavien mot bakgrund av landets försämrade utlandsställning på grund av den allvarliga energikrisen under hösten och vintern 2022/2023. Efter rådets och parlamentets

antagande förväntas det ytterligare makroekonomiska stödet betalas ut i två delutbetalningar under andra halvåret 2023, när motsvarande politiska åtgärder har genomförts.

Den vanliga makroekonomiska stödinsatsen och den föreslagna utökningen är fortfarande avhängiga av ett positivt genomförande av IMF-programmet för utvidgad kreditfacilitet/utvidgad lånemöjlighet för Moldavien, som antogs i december 2021 och utökades i maj 2022. Efter utökningen uppgår IMF-programmet till 815 miljoner US-dollar. I januari 2023 slutförde IMF sin andra granskning där fonden fastslog övergripande positiva framsteg med programmet.

- **Ukraina: makroekonomiskt krisstöd**

EU:s ekonomiska stöd till Ukraina till följd av Rysslands anfallskrig ökade gradvis i takt med att den svåra situationen utvecklades i landet och utifrån en bedömning av landets finansieringsbehov. Denna stegvisa strategi ledde till att tre makroekonomiska stödinsatser tillhandahölls Ukraina 2022. Den stora osäkerheten och de extraordinära omständigheterna krävde nya och exceptionella inslag av ökad flexibilitet, men även en högre avsättningsnivå, enligt närmare beskrivning nedan och i det bifogade arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar. Ett makroekonomiskt krisstöd på upp till 1,2 miljarder euro följdes av ett exceptionellt makroekonomiskt stödpaket bestående av två transaktioner på upp till 1 miljard respektive 5 miljarder euro.

Med anledning av de upptrappade politiska spänningar som föregick Rysslands anfallskrig mot Ukraina, och som svar på en officiell begäran från Ukraina av den 16 november 2021 om en mer långsiktig makroekonomisk stödinsats på 2,5 miljarder euro, antog Europeiska kommissionen den 1 februari 2022 ett förslag om att tillhandahålla Ukraina ett nytt makroekonomiskt krisstöd på upp till 1,2 miljarder euro i lån, som skulle utbetalas i två lika stora delutbetalningar. Europaparlamentet och rådet antog snabbt beslutet den 28 februari 2022 och godkände därmed den sjätte makroekonomiska stödinsatsen för Ukraina sedan 2014. Kommissionen och Ukraina undertecknade det tillhörande samförståndsavtalet den 3 mars, vilket gjorde det möjligt att mycket snabbt göra den första delutbetalningen på 600 miljoner euro i två delar den 11 och 18 mars 2022. Krigets omständigheter utgjorde dessutom ett fall av *force majeure* som gjorde att det inte gick att faktiskt slutföra de strukturpolitiska åtgärder som villkorade utbetalningen av stödets andra del, även om myndigheterna hade vidtagit åtgärder för att genomföra samtliga. Som ett exceptionellt svar på Ukrainas akuta finansieringsbehov, och eftersom de villkor som överenskommits i samförståndsavtalet inte kunde uppnås vid den tidpunkten på grund av *force majeure*, beslöt kommissionen, efter samråd med medlemsstaternas kommitté för makroekonomiskt stöd, att betala ut den andra delen på 600 miljoner euro i maj som en brådskande åtgärd.

- **Ukraina: exceptionellt makroekonomiskt stöd**

Under sommaren 2022 blev finansieringssituationen alltmer akut och Ukraina tvingades allt oftare trycka pengar och utnyttja sina reserver. Som en del av EU:s exceptionella stöd till Ukraina föreslog kommissionen den 1 juli 2022 en ny makroekonomisk insats på 1 miljard euro för landet i form av ett mycket förmånligt och långfristigt lån (jämfört med vanliga villkor – se nedan). Detta förslag utgjorde den första delen av det exceptionella makroekonomiska stöd på upp till 9 miljarder euro som tillkännagavs i kommissionens meddelande av den 18 maj 2022 om stöd till och återuppbyggnad av Ukraina, vilket godkändes av Europeiska rådet den 23–24 juni 2022. Det exceptionella

makroekonomiska stödet syftar till att omedelbart tillhandahålla ekonomiskt stöd i en situation med akuta finansieringsbehov och säkerställa att Ukrainas mest kritiska funktioner fortsätter att fungera. Europaparlamentet och rådet antog beslutet den 12 juli 2022 och drog nytta av all tillgänglig flexibilitet i förfarandena för att anta det med rekordfart. Kommissionen och Ukraina undertecknade det tillhörande samförståndsavtalet den 19 juli, vilket gjorde det möjligt att betala ut hela beloppet för detta makroekonomiska stöd i två delutbetalningar i början av augusti 2022.

Den 7 september 2022 föreslog kommissionen en ny makroekonomisk stödinsats på 5 miljarder euro i lån som en andra del av det exceptionella makroekonomiska stödpaketet. Europaparlamentet och rådet antog beslutet om makroekonomiskt stöd mycket snabbt, den 20 september 2022, och utnyttjade återigen all tillgänglig flexibilitet i förfarandena för att påskynda processen. Efter att samförståndsavtalet trädde i kraft den 4 oktober gjordes en första delutbetalning på 2 miljarder euro till Ukraina den 18 oktober. Den andra delutbetalningen på 2,5 miljarder euro följde den 22 november 2022, medan den tredje och sista betalningen på 500 miljoner euro gjordes den 14 december 2022. De exceptionella makroekonomiska stödinsatserna, som innebär att EU:s omedelbara ekonomiska stöd till Ukraina sedan början av den fullskaliga ryska invasionen uppgår till totalt 7,2 miljarder euro, var avgörande för att upprätthålla den makroekonomiska stabiliteten i landet.

Med tanke på de extraordinära omständigheterna i Ukraina på grund av Rysslands anfallskrig mot landet innebär dessa exceptionella makroekonomiska stödinsatser vissa nyheter, som inte bör betraktas som ett prejudikat för framtida makroekonomiska stödinsatser⁸). En genomsnittlig total löptid på upp till 25 år, jämfört med de traditionella 15 åren, och möjligheten för EU:s budget att täcka räntekostnader och administrativa avgifter gjorde stödet ännu mer förmånligt. För att öka flexibiliteten i den extraordinära krigssituationen hade det exceptionella makroekonomiska stödet, till skillnad från vanliga makroekonomiska stödinsatser, ingen formell koppling till ett IMF-stödprogram. De politiska villkoren, som har visat sig vara ett viktigt mervärde för det makroekonomiska stödet, begränsades till relevanta villkor som ansågs genomförbara och som kunde förväntas genomföras snabbt med någorlunda hög säkerhet. Slutligen infördes ett system med rapporteringskrav för att säkerställa att de mottagna medlen används på ett sätt som är effektivt, transparent och ger möjlighet till ansvarsutkrävande.

De ukrainska myndigheterna åtog sig att lämna månadsrapporter om inkomster och utgifter i statsbudgeten för de viktigaste utgiftsposterna, inklusive uppgifter om de administrativa och ekonomiska förvaltningsåtgärder som vidtagits samt de interna kontrollerna. Dessutom har stödet för dessa insatser ökats genom en avsättningsnivå på 70 % i stället för de ordinarie 9 % som föreskrivs i förordningen om inrättande av instrumentet Europa i världen. De 9 % som är standard kvarstår i form av inbetalda avsättningar, medan 61 % är i form av en andra förlustgaranti från medlemsstaterna. Detta täcktes av EU:s budget för den första insatsen, i linje med de ordinarie operativa förfarandena, medan det för den andra delen stöds av garantier från medlemsstaterna (se ruta 1).

⁸ Ur ett budgetperspektiv är den stora nyheten införandet av en total täckningsgrad på 70 % av de exceptionella makroekonomiska stödlånen till Ukraina, varigenom den traditionella avsättningsnivån på 9 % inom ramen för EU:s budget utökas med bilaterala nationella garantier för resterande 61 % av täckningen.

Dessa nya och exceptionella inslag, i fråga om t.ex. ökad förmånlighet, flexibilitet och utökad rapportering, låg även till grund för utformningen av instrumentet för makroekonomiskt stöd+, genom vilket Ukraina tillhandahålls ekonomiskt stöd för 2023.

- **Ukraina: makroekonomiskt stöd+**

Inom en månad efter Europeiska rådets begäran av den 20–21 oktober om att inrätta en mer strukturerad strategi för att ge bistånd till Ukraina för 2023 antog Europeiska kommissionen ett förslag om att tillhandahålla 18 miljarder euro i stöd i form av mycket förmånliga lån till Ukraina för 2023 genom ett nytt instrument för makroekonomiskt stöd+. Detta nya instrument säkerställer mer förutsägbar, kontinuerlig och ordnad finansiering i god tid för att bidra väsentligt till Ukrainas omedelbara finansieringsbehov, återställande av kritisk infrastruktur och inledande stöd till återuppbyggnad efter kriget i syfte att stödja landet på dess väg mot europeisk integration.

Utöver att integrera de nya inslag som infördes genom det exceptionella makroekonomiska stödpaketet, t.ex. ökad förmånlighet genom längre löptider för lån samt räntesubvention, fortsatt undantag från kravet om koppling till ett IMF-stödprogram, ökad flexibilitet beträffande de strukturpolitiska villkoren och utökade rapporteringskrav, gör instrumentet för makroekonomiskt stöd+ det möjligt att kanalisera bilaterala bidrag från tredje part till återuppbyggnaden av kritisk infrastruktur i Ukraina⁹). Efter en annan snabb process, där all flexibilitet i förfarandena utnyttjades, antog Europaparlamentet och rådet den 14 december 2022 förordningen om inrättande av makroekonomiskt stöd+. De 20 riktade politiska villkor som ligger till grund för denna insats har återigen noggrant utformats för att säkerställa deras relevans och genomförbarhet i den nuvarande situationen. De omfattar de fyra områdena makroekonomisk stabilitet, strukturreformer och goda styrelseformer, rättsstatsprincipen samt energi. Utifrån erfarenheterna från det exceptionella makroekonomiska stödpaketet, och med beaktande av de effekter som den fortsatta exceptionella situationen – på grund av Rysslands anfallskrig – hade på myndigheternas förmåga att genomföra reformer, krävs tillfredsställande framsteg mot genomförandet av de politiska villkoren för att delutbetalningar ska kunna genomföras, med undantag för den sista utbetalningen som är avhängig av ett fullständigt genomförande. Möjligheten till en halvtidsöversyn av samförståndsavtalet ger ytterligare flexibilitet att testa genomförbarheten av dessa villkor med tanke på Rysslands pågående anfallskrig mot Ukraina.

Den 16 januari 2023 undertecknade kommissionen och Ukraina samförståndsavtalet och lånefacilitetsavtalet, som båda trädde i kraft samma dag. Den första delutbetalningen på 3 miljarder euro i lån gjordes den 17 januari 2023. Den andra delutbetalningen på 1,5 miljarder euro följde två månader senare, den 21 mars. Tills det politiska förhandsvillkoret, de skärpta kraven för rapportering om hur medlen används och ytterligare tillfredsställande framsteg mot genomförandet av de överenskomna strukturpolitiska villkoren uppfylls är instrumentet för makroekonomiskt stöd+ avsett att ge Ukraina ett stöd på 1,5 miljarder euro per månad fram till slutet av 2023 (vilket har möjliggjort en sådan utbetalning den 25 april).

⁹ Ur ett budgetperspektiv är den största nyheten med instrumentet för makroekonomiskt stöd+ täckningen av låneexponeringarna genom eurobudgetmarginalen. De får därmed inte några omedelbara konsekvenser för den återstående tillgången till budgetanslag under den nuvarande fleråriga budgetramen.

3.2 Södra grannskapet

- **Jordanien: den tredje makroekonomiska stödinsatsen**

Efter att den tredje makroekonomiska stödinsatsen för Jordanien på 500 miljoner euro i form av lån trätt i kraft i januari 2020 begärde Jordaniens myndigheter ytterligare stöd i april 2020 mot bakgrund av covid-19-pandemin. EU enades då om ett kompletterande makroekonomiskt stöd på 200 miljoner euro i form av lån. De politiska villkoren för stödet är främst inriktade på att förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna, bekämpa korrupktion och genomföra reformer i den allmännyttiga sektorn, social- och arbetsmarknadspolitikerna och samhällsstyrningen.

Den första delutbetalningen på 100 miljoner euro plus 150 miljoner euro i kompletterande stöd på grund av covid-19-krisen gjordes den 25 november 2020. Den andra och den tredje delutbetalningen omfattas av de särskilda politiska villkor som överenskommits mellan Jordanien och EU i samförståndsavtalet. Den andra delutbetalningen på 200 miljoner euro och ett kompletterande stöd på 50 miljoner euro gjordes den 20 juli 2021, och därmed avslutades det stöd som var förbundet med covid-19. Den tredje delutbetalningen på 200 miljoner euro gjordes den 31 mars 2023, efter en positiv bedömning av de relaterade politiska villkoren.

Dessa makroekonomiska stödinsatser tillhandahålls tillsammans med medel från internationella finansiella institutioner och bilaterala givare, inklusive IMF. Den 25 mars 2020 godkände IMF en fyraårig utvidgad lånemöjlighet för Jordanien på omkring 1,3 miljarder US-dollar inledningsvis (270 % av landets kvot). Detta stöd utökades två gånger 2021/2022 till omkring 1,49 miljarder US-dollar (334 % av landets kvot) för att hjälpa landet att hantera pandemins effekter på befolkningen, samtidigt som landet tog emot 1,3 miljoner syriska flyktingar. IMF godkände den femte granskningen av den utvidgade lånemöjligheten i december 2022, vilket innebär att omkring 343 miljoner US-dollar omedelbart blev tillgängliga. Detta innebär att det totala beloppet för IMF-utbetalningar till Jordanien sedan början av 2020 uppgår till omkring 1,7 miljarder US-dollar, vilket inbegriper omkring 366 miljoner euro i krisstöd inom ramen för instrumentet för snabb finansiering i maj 2020 för att hjälpa landet att hantera pandemins effekter. Trots att Jordaniens statsskuld var fortsatt hög i slutet av 2022 (113,2 % av BNP) bedömde IMF i december 2022 att den var hållbar.

- **Tunisien: makroekonomiskt stöd på grund av covid-19-krisen**

Inom ramen för paketet med makroekonomiskt stöd på grund av covid-19-krisen som antogs i maj 2020 enades EU om makroekonomiskt stöd till Tunisien på 600 miljoner euro i form av lån. Med anledning av de långdragna förfarandena i partnerlandet blev det den näst sista covid-19-relaterade insatsen att träda i kraft. Samförståndsavtalet och lånefacilitetsavtalet undertecknades den 24 november 2020, ratificerades av Tunisien parlament den 15 april 2021 och trädde i kraft den 11 maj 2021 när det offentliggjordes i Tunisien officiella tidning. Stödet fanns tillgängligt i tolv månader och löpte således fram till maj 2022. De politiska villkoren för stödet inriktades främst på fyra tematiska områden, nämligen förvaltning av de offentliga finanserna och reformer av den civila sektorn, reformer av statsägda företag, socialt skydd och investeringsklimat.

Det makroekonomiska stödet gavs i två delutbetalningar om vardera 300 miljoner euro. Den första delutbetalningen förutsatte att de allmänna politiska förhandsvillkoren för

makroekonomiskt stöd var uppfyllda och gjordes den 1 juni 2021. De politiska reformer som krävdes för utbetalningen av den andra delen genomfördes antingen fullt ut eller i stora drag under 2022. Trots oron över de politiska förutsättningarna efter att den politiska situationen försämrades i mitten av 2021, och efter en noggrann bedömning av situationen och en skrivelse från myndigheterna med försäkringar och åtaganden om en politisk tidsplan, gjordes den andra delbetalningen den 25 maj 2022.

Stödet kompletterade de medel som gjorts tillgängliga av andra givare, inklusive IMF inom ramen för dess instrument för snabb finansiering för Tunisien på 685 miljoner euro som godkändes den 10 april 2020.

3.3 Västra Balkan

- **Det makroekonomiska stödprogrammet på grund av covid-19-krisen för Bosnien och Hercegovina**

Efter en officiell begäran från Bosnien och Hercegovina den 14 april 2020 om makroekonomiskt stöd för att hantera covid-19-pandemin inkluderades 250 miljoner euro i form av lån för Bosnien och Hercegovina i paketet med makroekonomiskt stöd på grund av covid-19-krisen. Samförståndsavtalet och lånefacilitetsavtalet undertecknades den 15 januari 2021 och trädde i kraft den 9 juni 2021, och i och med det trädde de sista covid-19-relaterade insatserna i kraft. Denna betydande försening orsakades av landets långdragna förfaranden för beslutsfattande. De politiska villkoren för den andra delutbetalningen avsåg hanteringen av vissa brister i fråga om ekonomisk förvaltning och institutionsuppbyggnad, stabilitet och insyn i finanssektorn samt stöd för korruptionsbekämpning och en bättre fungerande arbetsmarknad.

Det makroekonomiska stödet var tänkt att bestå av två delutbetalningar om vardera 125 miljoner euro. Den första delutbetalningen gjordes utan villkor den 7 oktober 2021, medan den andra delutbetalningen utgick på grund av ett otillräckligt genomförande av de överenskomna politiska villkoren under tiden som stödet fanns tillgängligt; sju av nio reformer hade inte slutförts.

Stödet kompletterade de medel som gjorts tillgängliga av andra givare, inklusive IMF inom ramen för dess instrument för snabb finansiering för Bosnien och Hercegovina på 330 miljoner euro som godkändes den 20 april 2020.

4 SÄKERSTÄLLA RÄTT ANVÄNDNING AV MAKROEKONOMISKT STÖD: OPERATIVA BEDÖMNINGAR SAMT UTVÄRDERINGAR OCH REVISIONER

4.1 Operativa bedömningar

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

De operativa bedömningarna är inriktade på system för förvaltning av de offentliga finanserna och i synnerhet finansministeriers och centralbankers förfaranden och organisation samt – mer specifikt – på förvaltningen av de konton dit EU-medlen utbetalas. Dessutom uppmärksammas hur de externa revisionsinstituten fungerar, deras oberoende, deras arbetsprogram samt effektiviteten i deras kontroller. Förfaranden för offentlig upphandling på central nivå undersöks också.

År 2022 inleddes en ny operativ bedömning av Ukraina inom ramen för insatsen för makroekonomiskt stöd+. De externa konsulterna drog slutsatsen att landets ekonomihantering och förfaranden, trots Rysslands anfallskrig, ansågs vara tillräckligt lämpliga för att berättiga till makroekonomiskt stöd. De bekräftade att Ukrainas system för förvaltning av de offentliga finanserna och annan ekonomihantering förbättrades avsevärt under åren efter 2018 års operativa bedömning. De konstaterade också att den ukrainska regeringen fortfarande är fast besluten att förbättra systemen och processerna och att det finns gott om belägg för att flera viktiga reformer hade genomförts eller pågick innan de abrupt avbröts av den ryska fullskaliga invasionen.

4.2 Utvärderingar

I enlighet med EU:s budgetförordning och de motsvarande besluten om makroekonomiskt stöd genomför kommissionen utvärderingar¹⁰ efter slutförda makroekonomiska stödinsatser för att bedöma effekterna av dessa. De huvudsakliga målen med dessa utvärderingar är

- i. att analysera de makroekonomiska stödprogrammets effekter på mottagarlandets ekonomi och, i synnerhet, på utlandsställningens hållbarhet, och
- ii. att bedöma mervärdet av EU:s åtgärder.

Efter slutförandet av den externa undersökningen 2021 offentliggjorde kommissionen i september 2022 ett arbetsdokument med resultaten av den gemensamma utvärderingen av insatserna med Tunisien och Jordanien.

Utöver de rättsliga skyldigheterna slutförde kommissionen dessutom en metautvärdering av alla makroekonomiska stödinsatser under 2010–2020 som redan presenterades i förra årets rapport, samtidigt som den beaktade rekommendationerna från nämnden för lagstiftningskontroll. I metautvärderingen bedömdes de principer och särdrag som reglerar det makroekonomiska stödinstrumentet, och syftet var att ge synpunkter på hur instrumentet kunde förbättras sett till dess relevans, effektivitet, ändamålsenlighet och mervärde samt dess förmåga att svara på prioriteringarna i EU:s yttre åtgärder. Det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar offentliggjordes i januari 2023.

- **Tunisien och Jordanien:** Utvärderingen omfattade det makroekonomiska stödet till Tunisien 2017–2019 och till Jordanien 2017–2019, vilket i båda fallen var det andra stödpaketet av detta slag till landet. I utvärderingen drogs slutsatsen att insatserna var relevanta i fråga om omfattning, form och tidpunkt och lämpliga med tanke på ländernas finansieringsbehov samt gav ett EU-mervärde. I båda länderna fick stödet positiva effekter på statsskuldens hållbarhet och spelade en positiv roll vad gäller främjandet av makroekonomisk stabilitet. Villkoren var relevanta och inriktade på viktiga reformområden. Insatserna ledde till positiva förändringar inom vissa reformområden, trots att framstegen var blandade i fråga om vissa andra enskilda reformer. Detta var första gången som en utvärdering gjordes av två olika insatser för att dra slutsatser som går utöver den enskilda insatsen. Detta skedde mot bakgrund av regionala likheter, överlappande tidsramar för genomförandet samt jämförbara villkor. Ur ett regionalt perspektiv var de två stödens positiva effekter och spridningseffekter på resten av Mellanöstern och Nordafrika mindre mätbara, med tanke på de berörda

¹⁰ Alla utvärderingar finns på kommissionens webbplats: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_sv.

ekonomiernas relativt begränsade storlek och den låga intraregionala integrationen, och de möjliga positiva effekterna utgjordes till största delen av ett ökande förtroende. Båda insatserna konstaterades överensstämma med EU:s övergripande politiska ram samt vara i linje med myndigheternas reformagenda och andra givarprogram. I och med de övergripande positiva erfarenheterna av att sammanföra de två insatserna i en enda utvärdering är planen att fortsätta på samma sätt för de kommande utvärderingarna. Detta gäller särskilt insatserna 2017–2020 i det östliga partnerskapet och för covid-19-paketet, där denna strategi verkar särskilt relevant och lovande med tanke på den gemensamma chock som ligger till grund för behovet av stöd.

- **Metautvärderingen av makroekonomiska stödinsatser 2010–2020:** Utvärderingen omfattade 15 makroekonomiska stödinsatser med länderna i det östliga partnerskapet, länderna i det södra grannskapet, föranslutningsländer och andra länder. Den kompletterades med nyare erfarenheter av covid-19-paketet och 2022 års makroekonomiska stödinsatser med Ukraina. I utvärderingen konstaterades att dessa insatser var effektiva, relevanta och samstämmiga och att de gav ett EU-mervärde. Instrumentet för makroekonomiskt stöd var dessutom effektivt när det gäller att återställa hållbarheten i betalningsbalansen och främja strukturreformer. Stödets effektivitet främjades särskilt av i) inriktningen på länder i EU:s direkta närhet och de starka banden med dessa länder, ii) preferensen för lån och den standardiserade tidsperiod då stödet fanns tillgängligt på 2,5 år, vilket är tillräckligt länge för att stimulera reformer och deras genomförande, och iii) det faktum att politiska villkor (som konstaterades vara relevanta och i rätt ordning) säkerställde ett omfattande reformarbete. Utvärderingen bekräftade också att insatsernas mål, utformning och genomförande till stor del kompletterade och överensstämde med andra EU-initiativ och IMF-insatser. Utvärderingen påvisade dock även vissa begränsningar. Förfarandena för att anta makroekonomiska stödinsatser bedömdes som långdragna för ett krisinstrument, vilket i viss mån undergrävde deras effektivitet. Detta var framför allt fallet för standardiserade beslutsförfaranden, och nyare erfarenheter av covid-19-paketet och 2022 års stöd till Ukraina visade att användningen av all tillgänglig flexibilitet i förfarandena hjälpte till avsevärt. Den bristande flexibiliteten i samförståndsavtalet verkade också ha försämrat stödets effektivitet i en situation med djupgående förändringar. Utvärderingen påvisade även behovet av att göra stödet mer synligt i mottagarländerna. Ur ett metodologiskt perspektiv konstaterades att utvärderingarna av stödet höll hög standard, särskilt efter ikraftträdandet av 2015 års riktlinjer för bättre lagstiftning.

Mer information om de två utvärderingarna finns i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport.

5 ALLMÄN UTVECKLING KOPPLAD TILL DET MAKROEKONOMISKA STÖDINSTRUMENTET

5.1 *Det makroekonomiska stödinstrumentets funktion*

I Europaparlamentets och rådets gemensamma uttalande om makroekonomiskt stöd⁽¹¹⁾ från 2013 beskrivs stödet som makroekonomiskt och finansiellt till sin karaktär, och det anges tydligt att stödet bör ”syfta till att återställa en hållbar finansiell situation i stödberättigade länder och territorier med externa finansiella svårigheter”. För att makroekonomiskt stöd ska vara effektivt som ett nödinstrument är det därför viktigt att det kommer till användning på ett ändamålsenligt sätt och i god tid. Samtidigt har det både av Europeiska revisionsrätten och vid de ovan nämnda metautvärderingarna av makroekonomiska stödinsatser (2010–2020) konstaterats att Europaparlamentets och rådets försenade antagande av beslut om makroekonomiskt stöd inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet kan vara en allvarlig brist för ett instrument som är avsett att bemöta kriser i betalningsbalansen, och att kommissionen till följd av detta ”tillsammans med sina medlagstiftare [bör] utforska de alternativ som finns för att påskynda förfarandena för att godkänna de påföljande programmen för makroekonomiskt stöd, särskilt när det gäller nödfinansiering”⁽¹²⁾.

Kommissionen noterar dock att erfarenheterna av paketet med makroekonomiskt stöd på grund av covid-19-krisen och 2022 års makroekonomiska stöd till Ukraina (makroekonomiskt krisstöd, exceptionellt makroekonomiskt stöd och makroekonomiskt stöd+) visade att stödets nuvarande utformning gör att det mycket snabbt kan antas om alla institutionerna är överens om att dra full nytta av flexibiliteten i förfarandena. Kommissionen samarbetade med parlamentet och rådet för att enas om användningen av de befintliga skyndsamma förfarandena i dessa fall. Tack vare detta kunde det motsvarande stödet antas av båda medlagstiftarna inom en månad från kommissionens respektive förslag. Europaparlamentet åberopade en särskild bestämmelse (artikel 163) i sin arbetsordning, vilket innebar att parlamentet kunde anta beslutet omedelbart i plenum utan att behöva gå igenom utskottet för internationell handel, vilket är stående praxis. Detta snabba antagningsförfarande var resultatet av en samfäll känsla av att situationen var brådskande bland alla institutioner under dessa ovanligt utmanande tider.

Både rådets och Europaparlamentets arbetsordningar föreskriver därför ett sådant påskyndat förfarande som är nödvändigt för ett snabbt antagande i nödsituationer. Genom snabba och konstruktiva kontakter kunde antagningsförfarandet påskyndas inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet, under Europaparlamentets fullständiga medverkan. Detta skulle inte ha varit möjligt om kommissionen hade föreslagit åtgärder på grundval av artikel 213 i EUF-förordningen (som är tillämplig i fall där brådskande ekonomiskt stöd krävs och där det endast är rådet som antar den makroekonomiska stödinsatsen).

¹¹ Gemensamt uttalande av Europaparlamentet och rådet tillsammans med beslutet om ytterligare makroekonomiskt bistånd till Georgien (beslut nr 778/2013/EU av den 12 augusti 2013). Finns på: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=EN>.

¹² Europeiska revisionsrättens särskilda rapport (nr 03/2017). Finns på: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_SV.pdf.

5.2 Det makroekonomiska stödet i den fleråriga budgetramen 2021–2027

Eftersom EU:s grannskap och utvidgning fortsätter att präglas av stor geopolitisk osäkerhet och ekonomisk instabilitet, vilket ytterligare förvärras av Rysslands anfallskrig mot Ukraina, kommer behovet av EU:s tillhandahållande av makroekonomiskt stöd sannolikt att vara fortsatt stort under de kommande åren. Det är därför viktigt att se till att det finns budgetstödsvillkor för detta ändamål.

Makroekonomiska stödlån garanteras av garantin för yttre åtgärder, som inrättades genom förordningen om inrättande av instrumentet Europa i världen, med en avsättningsnivå på 9 %, vilket även var fallet inom ramen för tidigare fleråriga budgetramar⁽¹³⁾. Mot bakgrund av de extraordinära stödbehoven sedan den fleråriga budgetramen inleddes, och särskilt EU:s betydande stöd till Ukraina via makroekonomiskt stöd 2022, har en stor del av de tillgängliga avsättningarna redan använts. I ruta 1 beskrivs budgetbehandlingen av stödet till Ukraina 2022.

1. Ruta 1 – budgetbehandling av stöd till Ukraina 2022

EU:s ekonomiska stöd till Ukraina som svar på Rysslands anfallskrig utvecklades gradvis i takt med landets finansieringsbehov. Denna stegvisa strategi ledde till att tre makroekonomiska stödinsatser tillhandahölls 2022, inklusive flera nya exceptionella budgetarrangemang som skilde sig från vanliga makroekonomiska stödinsatser.

Det makroekonomiska krisstödet till Ukraina på upp till 1,2 miljarder euro i form av lån, som antogs den 28 februari 2022, följde det vanliga mönstret för makroekonomiskt stöd med avsättningar på 9 % av lånets nominella värde, i enlighet med förordningen om inrättande av instrumentet Europa i världen.

Med tanke på den exceptionella situationen i Ukraina, nämligen behovet av att tillgodose de omedelbara finansieringsbehoven efter Rysslands provocerade och omotiverade angrepp, beslutades att lånen till Ukraina inom ramen för det exceptionella makroekonomiska stödet (6 miljarder euro i två transaktioner på 1 respektive 5 miljarder euro) skulle täckas till 70 % av deras värde, med tanke på den högre risken mot bakgrund av kriget⁽¹⁴⁾. I och med den begränsade tillgången på budgetmedel inom ramen för det makroekonomiska stödet resulterar detta i inbetalda avsättningar inom ramen för EU:s budget med den traditionella avsättningsnivån på 9 % och ytterligare infordringsbara bilaterala nationella garantier från medlemsstaterna för återstående 61 % av beloppen.

Till följd av att kriget håller i sig och har trappats upp antog medlagstiftarna slutligen ytterligare och mer strukturerat stöd för 2023 på 18 miljarder euro i lån i form av ett nytt makroekonomiskt stöd+. För att begränsa risken för att det omfattande stödet till Ukraina tränger ut framtida makroekonomiska stödinsatser i andra partnerländer beslutades det att riskerna i samband med denna utlåning skulle täckas på ett annat sätt. Närmare bestämt garanteras den motsvarande finansiella skulden genom den tillgängliga marginalen under taket för egna medel (dvs. budgetmarginalen). Detta gäller den flexibilitet som ges genom att resurser kan tas i anspråk över taken i den fleråriga budgetramen och upp till

¹³ Instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen trädde i kraft i juni 2021, efter ett formellt antagande av rådet och parlamentet. Även om förordningen spelar en viktig roll för stödets budgetsammansättning är instrumentet för makroekonomiskt stöd i sig åtskilt från instrumentet Europa i världen, och särskilda makroekonomiska stödinsatser fortsätter att aktiveras vid behov genom separata beslut på grundval av den tillämpliga fördragsenliga grunden.

¹⁴ Förordningen innehåller även en klausul om översyn av avsättningsnivån var sjätte månad, med tanke på den exceptionella osäkerheten på grund av det pågående kriget.

taken för EU:s egna medel. Detta arrangemang möjliggör utlåning utan de avsättningar som föreskrivs i förordningen om inrättande av instrumentet Europa i världen.

Den senaste tidens utveckling har därför lett till ett stort hål i budgeten för makroekonomiska stödlån på grund av omfattningen och karaktären av stödet till Ukraina. Hittills har mer än 60 % av den budget som anslagits för att täcka avsättningar för makroekonomiska stödlån inom ramen för den nuvarande fleråriga budgetramen använts, endast två år efter att den nuvarande fleråriga budgetramen trädde i kraft. Eftersom det makroekonomiska stödet är ett krisinstrument är behoven inte programstyrda och är svåra att förutse, men de kommer sannolikt att förbli omfattande i den nuvarande situationen med stor geopolitisk osäkerhet och de ekonomiska följderna av Rysslands anfallskrig mot Ukraina, vilket ökar den befintliga makroekonomiska obalansen i många partnerländer. Det förefaller viktigt att se till att det finns tillräckliga resurser så att berättigade ansökningar kan övervägas och eventuellt få ett positivt svar på ett sätt som säkerställer konsekvens mellan olika länder och över tid.

Garantin för yttre åtgärder förvaltas genom den gemensamma avsättningsfonden. I samband med EU:s exponering mot Ukraina och övriga regionen har kommissionen inlett en riskbedömning.

6 FRAMTIDSUTSIKTER – DE MAKROEKONOMISKA STÖDINSATSERNA OCH BUDGETSITUATIONEN 2023

Moldaviens ekonomi har drabbats hårt av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, som bidrog till ökade finansieringsbehov, vilka förvärrats ytterligare av den pågående energikrisen. Mot bakgrund av detta begärde myndigheterna ytterligare internationellt stöd. Den 10 november 2022 tillkännagav kommissionens ordförande därför ett ytterligare ekonomiskt stödpaket för Moldavien på 250 miljoner euro, som delvis utbetalas via instrumentet för makroekonomiskt stöd. Den 24 januari 2023 antog kommissionen ett förslag om att utöka den pågående makroekonomiska stödotsatsen med upp till 145 miljoner euro, varav upp till 100 miljoner euro i lån på förmånliga villkor och upp till 45 miljoner euro i bidrag. Ökningen ska betalas ut i två ytterligare delutbetalningar, som preliminärt planeras till tredje/fjärde kvartalet 2023, förutsatt att nya politiska villkor läggs till i det befintliga samförståndsavtalet. Europaparlamentet och rådet antog förslaget i maj 2023.

Den 6 februari 2023 antog kommissionen ett förslag om att tillhandahålla makroekonomiskt stöd till Nordmakedonien på upp till 100 miljoner euro till följd av en försämring av landets ekonomiska situation och utsikter sedan dess första begäran i april 2022. Det makroekonomiska stödet förväntas betalas ut i två delutbetalningar, som preliminärt planeras till tredje kvartalet 2023 respektive första kvartalet 2024. Delutbetalningarna villkoras av att framsteg görs med genomförandet av ett antal politiska åtgärder som kommissionen och myndigheterna ska komma överens om i ett samförståndsavtal, och att IMF-programmet genomförs på ett tillfredsställande sätt. IMF:s exekutivstyrelse ska anta en PLL-kreditlina (*Precautionary and Liquidity Line*) som är tillgänglig i 24 månader för Nordmakedonien på upp till 530 miljoner euro den 22 november 2022. Europaparlamentet och rådet antog förslaget om makroekonomiskt stöd till Nordmakedonien i juni 2023.

Tunisien begärde ytterligare makroekonomiskt stöd från EU på 1,2 miljarder euro i november 2022 för att stödja landets finansieringsbehov i samband med en långsam återhämtning efter pandemin och de ekonomiska följderna av Rysslands anfallskrig i

Ukraina. Detta följde på den överenskommelse som ingicks med IMF:s delegation om en ny utvidgad lånemöjlighet (fyra år, 1,9 miljarder US-dollar) i oktober 2022. IMF har dock inte antagit programmet ännu på grund av behovet av ytterligare försäkringar om finansiering och av att slutföra tidigare åtgärder. På grund av den eskalerande krisen ökar Tuniens återstående externa finansieringsunderskott, och genomförandet av reformer för att åtgärda landets sårbarheter är nu ännu mer brådskande. På grundval av en noggrann bedömning av förutsättningarna för makroekonomiskt stöd och Tuniens externa finansieringsbehov håller kommissionen på att utarbeta ett förslag till ett nytt makroekonomiskt stöd som ska antas 2023 när IMF-programmet har inrättats.

Kommissionen står redo att överväga eventuella andra kommande ansökningar om makroekonomiskt stöd och kommer vid behov att föreslå nya och/eller uppföljande makroekonomiska stödinsatser för stödberättigade partnerländer.

I tabell 1 nedan ges en översikt över åtaganden och utbetalningar av makroekonomiska stödbidrag samt utbetalning av makroekonomiska stödlån för 2020, 2021, 2022 och (preliminärt för) 2023.

Tabell 1: Åtaganden och utbetalningar för makroekonomiska stödbidrag samt utbetalning av makroekonomiska stödlån 2020–2023 (euro)⁽¹⁵⁾

	2020	2021	2022	2023
Åtagandebemyndiganden för bidrag i budgeten	20 000 000	227 200	30 114 460	56 710 579
Operativa bedömningar, efterhandsutvärderingar	293 900	227 200	114 460	350 000
Andra eventuella makroekonomiska stödinsatser	—	—	30 000 000	45 000 000
Åtaganden, sammanlagt	293 900	227 200	30 114 460	45 350 000
Outnyttjade budgetanslag	19 706 100			Ska fastställas
Betalningsbemyndiganden för bidrag i budgeten	27 000 000	362 400	20 868 187	55 350 000
Operativa bedömningar, efterhandsutvärderingar				
Tredje makroekonomiska stödinsatsen för Georgien (genomförd)	284 600	362 400	—	350 000
Makroekonomiskt stöd till Moldavien (genomfört)	5 000 000	—	—	—
Makroekonomiskt stöd till Moldavien	10 000 000	—	—	—
Andra eventuella makroekonomiska stödinsatser	—	—	15 000 000	55 000 000
Utbetalningar, sammanlagt	15 284 600	362 400	—	55 350 000
Oanvända anslag för bidragsutbetalningar	11 715 400		5 868 187	
Utbetalningar av makroekonomiska stödlån				
Tredje makroekonomiska stödinsatsen för Georgien (genomförd)				
Makroekonomiskt stöd till Moldavien (genomfört)				
Fjärde makroekonomiska stödinsatsen för Ukraina (genomförd)				
Andra makroekonomiska stödinsatsen för Jordanien (genomförd)				
Tredje makroekonomiska stödinsatsen för Jordanien (genomförd)	20 000 000	—	—	—
Andra makroekonomiska stödinsatsen för Tunisien (genomförd)	20 000 000	—	—	—
Makroekonomiskt stöd till Moldavien	500 000 000	—	—	—
Makroekonomiskt stöd till Moldavien	100 000 000	200 000 000	—	200 000 000
Makroekonomiskt krisstöd till Ukraina	—	—	—	—
Exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina	—	—	35 000 000	35 000 000
Kompletterande makroekonomiskt stöd till Moldavien	—	—	1 200 000 000	—
Makroekonomiskt stöd+ till Ukraina	—	—	6 000 000 000	—
Utbetalningar av makroekonomiska stödlån, sammanlagt	—	—	—	140 000 000
	640 000 000	200 000 000	7 235 000 000	18 000 000 000
Makroekonomiska stödinsatser pga. covid-19-krisen:				

¹⁵ I tabellen ingår inte förslag till nya makroekonomiska stödinsatser efter april 2023.

Makroekonomiskt stöd till Georgien (delvis utbetalat)				—
Makroekonomiskt stöd till Moldavien (genomfört)				—
Makroekonomiskt stöd till Ukraina (genomfört)				—
Makroekonomiskt stöd till Jordanien (genomfört)				—
Makroekonomiskt stöd till Tunisien (genomfört)	75 000 000	—	—	—
Makroekonomiskt stöd till Albanien (genomfört)	50 000 000	50 000 000	—	—
Makroekonomiskt stöd till Bosnien och Hercegovina (delvis utbetalat)	600 000 000	600 000 000	—	—
Makroekonomiskt stöd till Kosovo (genomfört)	150 000 000	50 000 000	—	—
Makroekonomiskt stöd till Montenegro (genomfört)	—	300 000 000	300 000 000	—
Makroekonomiskt stöd till Nordmakedonien (genomfört)	—	180 000 000	—	—
Makroekonomiskt stöd till Nordmakedonien (genomfört)	—	125 000 000	—	—
Makroekonomiskt stöd till Nordmakedonien (genomfört)	50 000 000	50 000 000	—	—
Makroekonomiskt stöd till Nordmakedonien (genomfört)	30 000 000	30 000 000	—	—
Utbetalningar av makroekonomiska stödlån pga. covid-19-krisen, sammanlagt	80 000 000	80 000 000	—	—
	1 035 000 000	1 465 000 000	300 000 000	
Utbetalningar av alla makroekonomiska stödlån, sammanlagt	1 675 000 000	1 665 000 000	7 535 000 000	18 375 000 000