

042554/EU XXIII.GP
Eingelangt am 18/08/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 18.8.2008
KOM(2008) 520 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament
über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2007**

{SEC(2008) 2381}

INHALTSVERZEICHNIS

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT
Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Durchführung
der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2007..... 1

1. Einleitung 3

2. Übersicht 3

2.1. Hintergrund 3

2.2. Makrofinanzhilfen im Jahr 2006..... 3

2.2.1. Neue Beschlüsse..... 4

2.2.2. Auszahlungen..... 4

2.3. Zusammenfassung der aktuellsten Maßnahmen in den Empfängerländern..... 4

2.3.1. Länder des westlichen Balkans 4

2.3.2. Östliche Nachbarländer 5

2.3.3. Mittelmeerländer 6

3. Geographische Verteilung und Bewertung der Finanzhilfe..... 7

3.1. Geografische Verteilung 7

3.2. Bewertungen 7

3.2.1. Tadschikistan..... 7

3.2.2. Bosnien und Herzegowina 8

3.3. Verbesserung der Haushaltsführung in den Empfängerländern: operative
Bewertungen 9

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht liefert einen allgemeinen Überblick über die EU-Makrofinanzhilfen für Drittländer, einschließlich eines Rückblicks, einer Zusammenfassung der Tätigkeiten im Jahr 2007, Angaben zu den neuesten Tätigkeiten in den Ländern des westlichen Balkans, den Neuen Unabhängigen Staaten und den Mittelmeerländern sowie Statistiken zu den seit 1990 durchgeführten Tätigkeiten.

Ferner werden in dem Bericht die neuesten Trends bei den EU-Makrofinanzhilfen und die Ergebnisse der 2007 durchgeführten Bewertungen erläutert. Gegenstand dieser Bewertungen sind die Auswirkungen auf den Prozess der wirtschaftlichen Stabilisierung und die Durchführung von Strukturreformen in den Empfängerländern. Fortschritte in dieser Hinsicht zeigen, inwieweit die mit der Finanzhilfe der EU verknüpften wirtschaftspolitischen Bedingungen erfüllt worden sind.

Entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs in seinem Sonderbericht vom März 2002 über die Verbesserung der Haushaltsführung in den Empfängerländern nimmt die Kommission seit dem Jahr 2004 mit Unterstützung eines Wirtschaftsprüfungsunternehmens in jedem Empfängerland operative Bewertungen der Finanzierungskreisläufe und Kontrollen im Zusammenhang mit der Abwicklung der Makrofinanzhilfen vor. Die Schlussfolgerungen dieser Bewertungen werden bei der Formulierung der Bedingungen für die Finanzhilfe angemessen berücksichtigt.

Der Bericht wird gemäß den Ratsbeschlüssen über Makrofinanzhilfen bzw. Sonderfinanzhilfen der Gemeinschaft für Drittländer vorgelegt und schließt sich an die entsprechenden Berichte der Vorjahre an. Parallel dazu wird ein ausführlicherer Bericht (Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen SEK (2008) 2381) mit wirtschaftlichen und finanziellen Informationen zu den Empfängerländern veröffentlicht.

2. ÜBERSICHT

2.1. Hintergrund

Die Makrofinanzhilfen dienen der Unterstützung der politischen und wirtschaftlichen Reformen der Empfängerländer und werden in Verbindung mit Hilfsprogrammen des IWF und der Weltbank durchgeführt. Die Makrofinanzhilfen werden nach bestimmten Grundsätzen gewährt, die der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 8. Oktober 2002 bestätigte und die den außergewöhnlichen Charakter dieser Maßnahmen, ihre Komplementarität zur Finanzierung durch die internationalen Finanzinstitute und die damit verbundenen makroökonomischen Auflagen unterstreichen. So wurden mit den Makrofinanzhilfen der Gemeinschaft insbesondere die auf Wirtschaftsreformen und Strukturveränderungen abzielenden Anstrengungen der Empfängerländer unterstützt. In enger Abstimmung mit dem IWF und der Weltbank wurden politische Strategien gefördert, die auf die besonderen Bedürfnisse der einzelnen Länder zugeschnitten sind und generell das Ziel verfolgen, die Finanzlage zu stabilisieren und marktwirtschaftliche Strukturen einzuführen.

2.2. Makrofinanzhilfen im Jahr 2006

Im Zeitraum 2000-2007 wurden neunzehn Beschlüsse über einen Gesamtbetrag von 1,085 Mrd. EUR gebilligt. 13 Ratsbeschlüsse betrafen die Balkanländer (Ehemalige

Jugoslawische Republik Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Serbien und Montenegro, einschließlich Kosovo und Albanien). Diese Länder erhalten höchstens 783 Mio. EUR der insgesamt 1,085 Mrd. EUR und sind somit die Hauptempfänger der Makrofinanzhilfen.

2.2.1. *Neue Beschlüsse*

Der Rat hat im Jahr 2007 zwei Beschlüsse angenommen.

Am 16. April beschloss der Rat (2007/259/EG), der Republik Moldau eine Finanzhilfe von bis zu 45 Mio. EUR in Form von Zuschüssen zu gewähren.

Am 10. Dezember beschloss der Rat (2007/860/EG), dem Libanon eine Finanzhilfe von bis zu 80 Mio. EUR (50 Mio. EUR in Form von Darlehen und 30 Mio. EUR in Form von Zuschüssen) zu gewähren.

2.2.2. *Auszahlungen*

Der Republik Moldau wurden insgesamt 20 Mio. EUR an Makrofinanzhilfen ausgezahlt.

2.3. **Zusammenfassung der aktuellsten Maßnahmen in den Empfängerländern**

2.3.1. *Länder des westlichen Balkans*

Am 30. November 2006 beschloss der Rat auf Vorschlag der Kommission dem **Kosovo** (UNCS 1244/1999) eine Finanzhilfe in Form einer Haushaltsunterstützung zu gewähren (bis zu 50 Mio. EUR in Form von Zuschüssen). Allerdings stellte sich die Haushaltslage anders dar als ursprünglich vorgesehen. Die Unterzeichnung der Absichtserklärung und der Finanzhilfevereinbarung zwischen der Kommission und dem Kosovo, vertreten durch die UNMIK, war im Dezember 2007 abgeschlossen, so dass die Finanzhilfe, sofern die Bedingungen eingehalten werden, in den Jahren 2008-2009 wie vereinbart in zwei Tranchen von 30 Mio. bzw. 20 Mio. EUR ausgezahlt werden kann. Im September 2007 hat die Regierung eine überarbeitete Fassung des mittelfristigen Ausgabenrahmens (MTEF¹) für den Zeitraum 2008-2010 vorgelegt. Die Auszahlung ist abhängig vom Bestehen einer Finanzierungslücke, die allerdings 2007 nicht auftrat, sowie von einigen anderen Bedingungen im Zusammenhang mit der Steuer- und Wirtschaftspolitik, der Verwaltung und Kontrolle der öffentlichen Finanzen, der Privatisierung und Liquidierung von Staatsunternehmen und Statistiken.

Den neuesten statistischen Daten des IWF und der zentralen Bankenaufsicht des Kosovo zufolge, lag das BIP-Wachstum 2007 bei etwa 3,5 % und nicht bei 1 %, wie die Regierung für ihre Haushaltsplanung 2007 angenommen hatte. Diese Situation ist zum Teil auf die Verzögerungen bei der Klärung der Statusfrage zurückzuführen, da sich der Abbau der UNMIK weniger nachteilig auf die Inlandsnachfrage auswirkt. Wachstumsfördernd wirkte sich der private Konsum aus. Insgesamt gesehen scheint das Wachstum im Vergleich zu den Vorjahren robuster, bleibt aber im Vergleich mit anderen Ländern der Region niedrig.

¹ Medium term expenditure framework.

Der sprunghafte Anstieg der durchschnittlichen jährlichen Inflationsrate auf 4,5 % 2007 wurde durch den Anstieg der Lebensmittelpreise angeheizt, der einen Anteil von 42,5 % am VPI²-Warenkorb hat.

Die Exporte legten in der zweiten Hälfte 2007 zu. Allerdings ist der Export nach wie vor nur schwach ausgeprägt, weshalb sich das Handelsdefizit 2007 auf etwa 60 % des BIP weiter vergrößert hat. Für 2007 wird mit einem Leistungsbilanzdefizit (einschließlich Auslandshilfe) von 24 % des BIP gerechnet. Das Kosovo kommt derzeit seinen Schuldendienstverpflichtungen aus staatlichen Schuldtiteln nicht nach.

Die Haushaltslage des Kosovo zeichnet sich durch ein hohes Maß an Volatilität und Unvorhersagbarkeit aus. Der Haushalt 2007 wies in der Eröffnungsbilanz einen aus dem Jahr 2006 übernommenen Barsaldo von etwa 200 Mio. EUR aus, eine einmalige Einnahme von 75 Mio. EUR aus der Lizenz für einen zweiten Mobilfunkbetreiber, eine bessere Steuererhebung und eine nach wie vor schwache Ausgabenpolitik, besonders bei Investitionsgütern. Der jährliche Haushaltsüberschuss 2007 wird auf 150 Mio. EUR veranschlagt. Die Haushaltslage des Kosovo ist nach wie vor schwierig, zumal sich der Haushaltsüberschuss als vorübergehend erweisen kann und eine strukturell schwache Haushaltslage kaschiert, da er zur Hälfte aus einer Einzelmaßnahme stammt (siehe oben) und mit erheblichen Budgetrisiken behaftet ist, wie etwa die Klärung der Statusfrage, ungelöste Eigentumsfragen, Umweltfragen, die prekäre Energiesituation und mögliche Verbindlichkeiten aus der Privatisierung. Darüber hinaus, hat das Kosovo weiterhin enormen Entwicklungsbedarf.

2.3.2. *Östliche Nachbarländer*

2007 setzte die Kommission zwei Programme mit Makrofinanzhilfen für die Länder dieser Region um.

Im Rahmen des im Januar 2006 verabschiedeten Programms für **Georgien**, das einen Betrag von 33,5 Mio. EUR in Form von Zuschüssen beinhaltet, überprüfte die Kommission die Bedingungen für die Auszahlung der dritten und letzten Tranche (die erste und zweite Tranche über einen Gesamtbetrag von EUR 23 Mio. wurden 2006 ausgezahlt). Die Prüfung wurde nicht abgeschlossen und der Betrag nicht ausgezahlt, da eine der Bedingungen für die Freigabe der Tranche nicht erfüllt waren. Das Gesetz über die Durchführung von externen Rechnungsprüfungen war nicht wie geplant vom Parlament verabschiedet worden.

Die Kommission begann mit der Umsetzung einer neuen Finanzhilfe für die **Republik Moldau**, die vom Rat am 16. April 2007 beschlossen wurde. Die neue Finanzhilfe beläuft sich auf 45 Mio. EUR in Form von Zuschüssen und ist an die Fazilität für Armutsbekämpfung und Wachstum (PRGF) geknüpft, die zwischen der Republik Moldau und dem IWF vereinbart wurde. Die erste Tranche der Finanzhilfe in Höhe von 20 Mio. EUR wurde im Oktober 2007 ausgezahlt. Die übrigen beiden Tranchen sollen 2008 ausgezahlt werden.

Das Programm soll die Republik Moldau darin unterstützen, ihr Wirtschaftsprogramm umzusetzen und den Bedarf an ausländischen Finanzierungsmitteln zu decken, den die moldauische Wirtschaft infolge negativer externer Faktoren bewältigen muss (insbesondere der Preisanstieg für Erdgaseinfuhren aus Russland und die Beschränkungen für die Ausfuhr von Wein

² Verbraucherpreisindex.

und mehreren Agrarerzeugnissen). Die Finanzhilfe der Gemeinschaft ergänzt Finanzierungen über internationale Finanzinstitute und bilaterale Geber sowie die im Rahmen des Ernährungssicherheitsprogramms und des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) geleistete Haushaltsunterstützung durch die EU.

2.3.3. *Mittelmeerländer*

Am 10. Dezember 2007 genehmigte der Rat ein Finanzhilfeprogramm für den **Libanon**. Es soll den Libanon in seinen innenpolitischen Anstrengungen unterstützen, das Land nach dem Krieg wieder aufzubauen und die Wirtschaft anzukurbeln, indem es die finanziellen Engpässe bei der Umsetzung des staatlichen Wirtschaftsprogramms abmildert. Der Beschluss umfasst ein 80-Millionen-Euro-Paket in Form eines 30-Millionen-Euro-Zuschusses und eines 50-Millionen-Euro-Darlehens.

Im Dezember 2007 beschlossen die Kommission und die libanesisische Regierung, dass die Finanzhilfe zu einem späteren Zeitpunkt in zwei Tranchen von jeweils 40 Mio. EUR ausgezahlt wird.

3. GEOGRAPHISCHE VERTEILUNG UND BEWERTUNG DER FINANZHILFE

3.1. Geografische Verteilung

Die Makrofinanzhilfen der Gemeinschaft sind zur Unterstützung der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung der Empfängerländer und zur Entschärfung ihrer Zahlungsbilanz- und Haushaltsschwierigkeiten gedacht. Sie leisten auch einen sehr wichtigen Beitrag zur Unterstützung von Strukturreformen. Die umfangreichsten Finanzhilfeoperationen wurden in den Jahren unmittelbar nach den großen Veränderungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern beschlossen.

Im Laufe der Jahre erhöhte sich die Zahl der Länder, die eine solche Unterstützung durch die Gemeinschaft erhielten, da immer mehr an die EU angrenzende Länder Zahlungsbilanzschwierigkeiten hatten und sich zu Programmen für wirtschaftliche Reformen verpflichteten. Dadurch verschob sich das geographische Gleichgewicht gegenüber den ersten Jahren, als die meisten Empfängerländer mittel- und osteuropäische Länder waren. Seit dem Jahr 2000 wurden ausschließlich den westlichen Balkanstaaten (83 % der Beschlüsse von 2000 bis 2006) und den NUS-Ländern Makrofinanzhilfen gewährt. Das Jahr 2007 mit einem Ratsbeschluss zugunsten des Libanon zeigt eine Veränderung des Trends.

3.2. Bewertungen

Die Kommission hat in Einklang mit der Haushaltsordnung ein Bewertungsprogramm durchgeführt, um zu ermitteln, welche Auswirkungen die Makrofinanzhilfen in jedem der Empfängerländer hatten. Die Analysen werden von externen Beratern vorgenommen, die im Anschluss an offene Ausschreibungen unter der Aufsicht eines Lenkungsausschusses ausgewählt wurden. Seit 2004 wurden insgesamt 5 Bewertungen durchgeführt. Zwei Bewertungen wurden 2007 zu Tadschikistan und Bosnien und Herzegowina durchgeführt. Dabei wurden folgende Schlüsse gezogen:

3.2.1. Tadschikistan

Bei der Bewertung wurde die von der Europäischen Kommission gewährte Finanzhilfe für Tadschikistan als Teil der zu einem früheren Zeitpunkt global für Armenien und Georgien gewährten Finanzhilfe betrachtet. Die Finanzhilfe bestand in einem Darlehen von 60 Mio. EUR und einem Zuschuss von 35 Mio. EUR, die in fünf aufeinanderfolgenden Tranchen (von jeweils 7 Mio. EUR) in den Jahren 2001-2004 ausgezahlt werden sollte.

Alles in allem betrachtet wurde das Ziel einer makroökonomischen Stabilisierung offenbar kaum erreicht. Die Finanzhilfe bewirkte im Zeitraum 2001-2006 eine marginale Verbesserung des Wirtschaftswachstums und der Inflation. Die Ergebnisse der quantitativen Modellierung deuten darauf hin, dass die Makrofinanzhilfen in diesem Zeitraum eine Zunahme des BIP von kumulativ 1,5 Prozentpunkten bewirkten. Durch die Verringerung der Kosten für den Auslandsschuldendienst konnten die Haushaltsausgaben auf innenpolitische Verwendungszwecke verlagert werden.

Die Auswirkungen der Makrofinanzhilfen auf die langfristige externe Tragfähigkeit sind zwar geringer, aber durchaus positiv. Die Kanäle, für die ein direkter Beitrag der Makrofinanzhilfen relativ leicht festzustellen war, scheinen langfristig von nur geringer Bedeutung zu sein. Die gilt sowohl für den Aspekt der Schuldenentlastung

als auch für das leicht höhere BIP infolge der Makrofinanzhilfen. Langfristig erscheinen andere Aspekte im Zusammenhang mit einer besseren Wirtschaftspolitik wichtiger.

Wenngleich die an die Makrofinanzhilfen geknüpften strukturellen Auflagen erfüllt wurden, blieben die Auswirkungen hinter den Erwartungen zurück. Am deutlichsten und stärksten machten sich bei den Strukturreformen die beiden EG-spezifischen Auflagen bemerkbar, die sich erheblich auf die Umsetzung der Reformen der öffentlichen Finanzverwaltung auswirkten.

3.2.2. *Bosnien und Herzegowina*

Bewertet wurden die Makrofinanzhilfen, die Bosnien und Herzegowina von November 2002 bis Februar 2006 gewährt wurden. Die Makrofinanzhilfen umfassten Darlehen in Höhe von bis zu 20 Mio. EUR und Zuschüsse von bis zu 40 Mio. EUR. Die Makrofinanzhilfen fielen zeitlich mit einer IWF-Bereitschaftskreditvereinbarung zusammen, die sich auf den Zeitraum August 2002 bis Februar 2004 erstreckte. Die Finanzhilfe war ausdrücklich an diese Bereitschaftskreditvereinbarung geknüpft.

Die Makrofinanzhilfen wirkten sich über verschiedene Kanäle mittel- bis langfristig auf die externe Tragfähigkeit aus. Hierzu zählen vor allem die makroökonomische Stabilität und die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Ein weiterer Aspekt ist der Aufbau von Institutionen, der durch die strukturellen Auflagen der Makrofinanzhilfen gefördert wurde.

Die strukturellen Auflagen haben als Gesamtpaket die Nachhaltigkeit der Reformen beeinflusst, indem die Institutionen des Landes verbessert, die Privatisierung beschleunigt und eine neue Finanz-, Zoll- und Steuerverwaltung geschaffen wurden. Die Reformen in der Zoll- und Steuerpolitik und deren Verwaltung haben zu weiteren unumkehrbaren Reformen geführt, wie etwa zur Einführung der Mehrwertsteuer 2006. Damit hat die strukturelle Komponente der Finanzhilfe kurz- und mittelfristig zur Verbesserung der Wirtschaftsstabilität des Landes und seines Wachstumspotenzials beigetragen.

Die Freigabe der Mittel durch die Kommission hat sowohl in Bosnien als auch in Herzegowina und in Tadschikistan das Vertrauen in die Wirtschaft dieser Länder gestärkt und somit zur Verbesserung des Unternehmensumfelds beigetragen.

Die Bewertungen von Serbien, Montenegro und Albanien sind noch nicht abgeschlossen und die Abschlussberichte dürften im dritten Quartal 2008 vorliegen.

3.3. Verbesserung der Haushaltsführung in den Empfängerländern: operative Bewertungen

2007 wurden zwei neue operative Bewertungen in der Republik Moldau und im Libanon durchgeführt, nachdem bereits zwischen 2004 und 2006 sieben operative Bewertungen in den Ländern durchgeführt wurden, die Makrofinanzhilfen erhalten (Albanien, Armenien, Serbien-Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Georgien und Kosovo). Das Arbeitsprogramm wird zusammen mit der Beratungsfirma Deloitte aufgestellt, wobei auf Informationen aus zugänglichen Berichten anderer Geldgeber, insbesondere auf die PEFA-Analysen, zurückgegriffen wurde. In Follow-up-Missionen (Albanien, Armenien, Tadschikistan und Georgien) wurde untersucht, welche Verbesserungen in den nationalen Verwaltungen im Anschluss an die ersten Missionen erzielt wurden.

Der Schwerpunkt der Prüfungen liegt einerseits auf der Unabhängigkeit der Zentralbanken und der Arbeitsweise ihrer Abrechnungsstellen, andererseits auf dem Haushaltsprozess, den Schatzämtern, internen Prüfungen, Humanressourcen und den IT-Abteilungen der Finanzministerien. Die Arbeitsweise der externen Prüfstellen wird ebenfalls beurteilt, um die Effizienz der Kontrollen bewerten zu können.

Die Schlussfolgerungen aus den operativen Bewertungen werden den nationalen Behörden übermittelt, denen Gelegenheit zur Stellungnahme zu den in den Berichten enthaltenen Auswertungen gegeben wird.

Für jedes Land kamen die Bewertungen zu dem Schluss, dass wirksame Rahmenbedingungen für ein solides Finanzmanagement gegeben sind, wobei jedoch die Notwendigkeit weiterer Verbesserungen hervorgehoben wird. Von besonderer Tragweite sind die bei den Finanzministerien festgestellten Schwächen, wie das Fehlen einer zentralisierten Haushaltsführung, geeigneter Rechnungslegungssysteme und schriftlich festgelegter Verfahren, oder unzulänglicher Ausschreibungsverfahren. Alle Ministerien müssen durch die Einstellung ausgebildeter Rechnungsprüfer und die Umsetzung besonderer Fortbildungsmaßnahmen die Kapazitäten für interne Kontrolle ausweiten. In einigen Fällen waren die Abteilungen für gesamtwirtschaftliche Prognosen offenbar nicht in der Lage, ihrer Aufgabe nachzukommen, und die Unabhängigkeit externer Rechnungsprüfer wurde als unzureichend angesehen.

Zur Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung der Empfängerländer wurden den nationalen Behörden Empfehlungen zur Behebung von Schwachstellen übermittelt. Einige dieser Empfehlungen gelten als vorrangige Maßnahmen, die vor einer Auszahlung erfüllt sein müssen. Dies ist der Fall bei der Stärkung der Abteilung für interne Kontrolle innerhalb der Finanzministerien oder bei der Übernahme von Mindestanforderungen an die Trennung von Aufgaben wie Rechnungslegung, Anweisungs- und Auszahlungsbefugnis.

Vier Jahre nach Anlauf dieser operativen Bewertungen und trotz der Verzögerungen bei der Umsetzung einiger der geforderten Veränderungen, konnte die Kommission echte Verbesserungen auf allen Ebenen der öffentlichen Finanzverwaltung in den Empfängerländern feststellen.

Table 1. Macro-financial assistance, 1990-2007
Maximum amounts authorised, millions euro

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totals
By region																			
Central European Candidate Countries	870	1.220	410		255			250		300									3.305
Western Balkans			70		35			40		160	55	393	190	70	25		50	45	1.088
NIS					130	255	15	265	150		125		18 (a)				33,5	80	1.036,5
Mediterranean		588			200														868
Total amounts authorised	870	1.808	480	0	620	255	15	555	150	460	180	393	208	70	25	0	83,5	125	6.297,5
out of which, straight grants		28	70		35			95		70	90	168	130	45	16		83,5	75	905,5
								Armenia and Georgia (95)		Bosnia (40) fYRoM (30)	Tajikistan (35) Moldova (15)	Serbia and Montenegro (20) Serbia and Montenegro (120) Kosovo (30)	Serbia and Montenegro (75) Bosnia (40) Moldova (15)	Serbia and Montenegro (45)	Albania (16)		Kosovo (50) Georgia (33,5)	Moldova (45) Lebanon (30)	

(a) net amount taking into account (b) and, for Ukraine, new loan of EUR 110 million together with simultaneous cancellation of EUR 92 million out of the EUR 150 million loan decided in 1998.
(b) grant of EUR 15 million and simultaneous cancellation of the EUR 15 million loan decided in 2000



