



Brussel, 11.6.2015
COM(2015) 290 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over de verlening van macrofinanciële bijstand aan derde landen in 2014

{SWD(2015) 115 final}

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
2. ACHTERGROND.....	3
2.1. Ontwikkelingen van de afgelopen jaren.....	3
2.2. MFB-kaderverordening	5
3. MACROFINANCIËLE BIJSTANDSPAKKETTEN IN 2014	6
3.1. Overzicht	6
3.2. Individuele pakketten in de begunstigde landen in 2014	7
3.2.1. <i>Georgië</i>	7
3.2.2. <i>Jordanië</i>	8
3.2.3. <i>Kirgizië</i>	9
3.2.4. <i>Tunesië</i>	9
3.2.5. <i>Oekraïne</i>	10
4. GARANDEREN VAN DE GOEDE BESTEDING VAN MFB-MIDDELEN: OPERATIONELE BEOORDELINGEN ("OPERATIONAL ASSESSMENTS") EN EVALUATIES ACHTERAF.....	12
4.1. Operationele beoordelingen	12
4.2. Evaluaties achteraf	12
5. VERZOEKEN OM BIJSTAND EN TOEKOMSTIGE VOORSTELLEN VAN DE COMMISSIE – BEGROTINGSSITUATIE.....	12

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

De verlening van macrofinanciële bijstand aan derde landen in 2014

1. INLEIDING

Macrofinanciële bijstand, of MFB, is een financieel instrument van de EU dat bedoeld is om te voorzien in buitengewone externe financieringsbehoeften van landen die geografisch, economisch en politiek dicht bij de EU aanleunen. De bijstand moet leiden tot een versterking van de macro-economische en financiële stabiliteit in kandidaat-landen, potentiële kandidaat-landen en landen van het Europees nabuurschapsgebied. Passende structurele hervormingen moeten erdoor worden aangemoedigd. De bijstand vormt een aanvulling op en is afhankelijk van het bestaan van een met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) overeengekomen aanpassings- en hervormingsprogramma. MFB is een instrument voor het verlenen van betalingsbalanssteun. MFB wordt verstrekt in de vorm van leningen, waarbij de Commissie op de kapitaalmarkten de benodigde middelen aantrekt om deze vervolgens door te lenen aan het begunstigde land, of, in sommige omstandigheden, in de vorm van giften die uit de EU-begroting worden gefinancierd.

In 2014 werden vorderingen gemaakt bij de uitvoering van diverse MFB-pakketten die eerder waren uitgesteld (nl. de pakketten ten behoeve van Georgië, Jordanië, Kirgizië en Tunesië). Dat jaar werd ook gekenmerkt door de snelle verslechtering van de politieke en economische situatie in Oekraïne, wat aanleiding gaf tot een aantal grootschalige MFB-pakketten.

Dit jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de informatieverplichtingen van de Commissie die in de verschillende Raadsbesluiten en in de gezamenlijke besluiten van de Raad en het Europees Parlement over MFB-pakketten zijn neergelegd. Het gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie met nadere informatie over en analyses van de macro-economische achtergrond en de uitvoering van de afzonderlijke MFB-pakketten.

2. ACHTERGROND

2.1. Ontwikkelingen van de afgelopen jaren

De mondiale economische en financiële crisis van 2008-2009, die de opkomende economieën van de nabuurschapslanden van de Europese Unie zwaar heeft getroffen, heeft geleid tot een sterke toename van het aantal verzoeken om financiële steun van de EU, onder meer in de vorm van MFB. Eind 2009 heeft de Raad van Ministers vier MFB-programma's goedgekeurd voor het verlenen van bijstand aan Armenië, Bosnië en Herzegovina, Georgië en Servië. Nog in 2009 is de eerder goedgekeurde MFB voor

Kosovo¹ met een jaar verlengd. In 2010 keurden de EU-medewetgevers – de Raad en het Parlement – na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon nog twee andere programma's goed, te weten voor Oekraïne en Moldavië. De pakketten voor Georgië en Kosovo liepen in 2010 ten einde. In 2011, 2012 en 2013 voltooide de Commissie de uitvoering van de MFB-programma's voor Armenië, Bosnië en Herzegovina, Moldavië en Servië.

De algehele economische situatie verbeterde in 2010 en begin 2011 aanzienlijk, waardoor de druk op de betalingsbalans van landen die voor MFB in aanmerking kwamen, enigszins werd verlicht. Dit resulteerde in een daling van het aantal nieuwe MFB-pakketten dat werd voorgesteld of goedgekeurd: de Commissie heeft slechts twee pakketten voorgesteld (voor Georgië en voor Kirgizië, beide in 2011). De scherpe daling van het aantal goedgekeurde nieuwe MFB-pakketten was ook toe te schrijven aan vertragingen in het wetgevingsproces als gevolg van een verschil van mening tussen de medewetgevers over de wijze waarop de nieuwe comitéprocedureverordening op MFB-besluiten dient te worden toegepast. Deze kwestie is pas in 2013 opgelost geraakt².

Vanaf de tweede helft van 2011 is de financiële situatie op de mondiale kapitaalmarkten aanmerkelijk verslechterd, wat ten dele te wijten was aan de gevolgen van de staatsschuldencrisis in de eurozone. Daarnaast vergrootten de Arabische Lente en de daaruit voortvloeiende politieke en economische omwentelingen in de Arabische partnerlanden rond de Middellandse Zee de druk op de begrotingen en de externe financiële posities van deze landen. Deze ontwikkelingen leidden tot een grotere vraag naar MFB in 2012 en 2013, met verzoeken om steun van Egypte, Jordanië en Tunesië. De besluiten tot verlening van MFB aan Jordanië en Tunesië zijn in respectievelijk december 2013 en mei 2014 door de medewetgevers aangenomen, terwijl het voorstel van de Commissie voor een besluit tot verlening van MFB aan Egypte is opgeschort in afwachting dat Egypte en het IMF overeenstemming over een IMF-uitkeringsprogramma bereiken, alsook in het licht van de politieke ontwikkelingen in dat land.

In 2014 gaf het conflict in het oosten van Oekraïne en de sterke verslechtering van de economische en financiële situatie in het land aanleiding tot de verlening van een ongekende hoeveelheid MFB, die allemaal in de vorm van leningen werd verstrekt. De uitkeringen in het kader van de in 2002 en 2010 aangenomen besluiten zijn van start gegaan na de bekrachtiging door het parlement van Oekraïne van de desbetreffende MFB-documenten. Daarnaast heeft de Raad in april 2014 via de spoedprocedure (artikel 213 VWEU) zijn goedkeuring gehecht aan een nieuw MFB-pakket voor Oekraïne, dat in 2014 volledig is uitbetaald.

¹ Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

² Voor nadere bijzonderheden, zie de verslagen van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de verlening van macrofinanciële bijstand aan derde landen in 2012 (COM(2013) 426) en 2013 (COM(2014) 372).

2.2. MFB-kaderverordening

Al in 2003 bestempelde het Europees Parlement het langdurige besluitvormingsproces als een van de voornaamste tekortkomingen van het MFB-instrument. Volgens de destijds geldende regeling werden besluiten over individuele MFB-pakketten op ad-hocbasis door de Raad genomen, na raadpleging van het Parlement. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 worden de wetgevingsbesluiten over individuele MFB-pakketten door het Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure (medebeslissing) genomen. Dit heeft tot gevolg gehad dat het besluitvormingsproces nog meer tijd in beslag neemt. Met de financiële en staatsschuldencrisis is echter gebleken dat voor een effectieve aanpak van macro-economische en financiële noodsituaties een crisisbestrijdingsinstrument nodig is dat snel en doelmatig kan worden ingezet.

Gezien de noodzaak de besluitvorming te bespoedigen en het MFB-instrument te stroomlijnen, presenteerde de Commissie op 4 juli 2011 een voorstel voor een kaderverordening tot vaststelling van algemene bepalingen voor macrofinanciële bijstand aan derde landen³. De belangrijkste doelstellingen van het voorstel luiden als volgt: i) de MFB doeltreffender maken door middel van een sneller en efficiënter besluitvormingsproces; ii) het besluitvormingsproces in overeenstemming brengen met het besluitvormingsproces voor andere financieringsinstrumenten (voornamelijk op het gebied van externe betrekkingen); iii) de regels voor de verlening van MFB formaliseren, verduidelijken en vereenvoudigen.

Het voorstel is uitvoerig besproken met het Parlement en de Raad. De Commissie vond dat de aard van haar voorstel tijdens de langdurige wetgevingsprocedure was gewijzigd en dat de MFB-kaderverordening, indien zij in deze vorm zou worden goedgekeurd, het interinstitutionele evenwicht ernstig zou schenden, met name doordat het recht van wetgevend initiatief van de Commissie werd aangetast⁴. Daarom heeft de Commissie op 8 mei 2013 besloten haar voorstel in te trekken.

Nadat de Commissie haar voorstel op 18 juli 2013 had ingetrokken, heeft de Raad overeenkomstig artikel 263 VWEU een beroep tot nietigverklaring tegen de intrekking door de Commissie ingesteld bij het Hof van Justitie van de Europese Unie⁵. In zijn arrest van 14 april 2015 heeft het Hof van Justitie het beroep van de Raad verworpen en geoordeeld dat de intrekking door de Commissie gerechtvaardigd was. Het Hof heeft ook bevestigd dat de Commissie passend heeft gehandeld door haar voorstel in te trekken omdat de door de medewetgevers voorgestelde amendementen het voorstel fundamenteel zouden hebben ontwricht en op die manier de verwezenlijking van de daarmee nagestreefde hoofddoelstellingen zouden hebben verhinderd. Als gevolg daarvan worden

³ COM(2011) 396 van 4.7.2011.

⁴ Voor nadere bijzonderheden, zie het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de verlening van macrofinanciële bijstand aan derde landen in 2013 (COM(2014) 372).

⁵ Zaak C-409/13.

wetgevingsbesluiten over individuele MFB-pakketten nog steeds per geval door het Europees Parlement en de Raad genomen volgens de gewone wetgevingsprocedure⁶.

Recente ervaring, en met name de noodzaak om snel nieuwe MFB-pakketten samen te stellen voor Oekraïne in 2014 en 2015, heeft opnieuw duidelijk gemaakt dat MFB, als noodinstrument, met spoed moet kunnen worden vrijgemaakt wanneer zich crisissituaties voordoen. De Commissie zal derhalve manieren blijven onderzoeken om de doeltreffendheid en de efficiëntie van het besluitvormingsproces te verbeteren.

3. MACROFINANCIËLE BIJSTANDSPAKKETTEN IN 2014

3.1. Overzicht

In 2014 is vooruitgang geboekt met betrekking tot de volgende MFB-besluiten:

- In augustus 2013 hebben de medewetgevers hun goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie van 2011 om MFB aan Georgië te verstrekken in de vorm van in totaal 23 miljoen EUR aan leningen en 23 miljoen EUR aan giften. De MFB-documenten zijn in 2014 ondertekend. De van de eerste tranche deel uitmakende gift (13 miljoen EUR) is in januari 2015 uitbetaald en de lening (10 miljoen EUR) in april. De uitkering van de tweede tranche (ter waarde van 23 miljoen EUR) is voor de zomer van 2015 gepland, mits het IMF-programma op schema blijft en Georgië de beleidsmaatregelen uitvoert die in het memorandum van overeenstemming (MvO) zijn afgesproken.
- In april 2013 kwam de Commissie met een voorstel voor een nieuw besluit om 180 miljoen EUR aan leningen aan Jordanië te verstrekken; dit voorstel werd in december 2013 goedgekeurd. Het MvO en de leningsovereenkomst werden in maart 2014 door de Jordaanse autoriteiten en de EU ondertekend. De eerste tranche (100 miljoen EUR) is in februari 2015 uitbetaald. Verwacht wordt dat ook de tweede tranche in 2015 zal worden uitgekeerd.
- Het voorstel van de Commissie van 2011 om buitengewone MFB aan Kirgizië te verlenen, in de vorm van 15 miljoen EUR aan leningen en 15 miljoen EUR aan giften, is in oktober 2013 goedgekeurd. De MFB-documenten zijn in 2014 ondertekend en in februari 2015 door het parlement van Kirgizië bekrachtigd. De uitkering van de eerste en de tweede tranche staat gepland voor 2015.
- In december 2013 presenteerde de Commissie een nieuw voorstel om Tunesië MFB van maximaal 250 miljoen EUR in de vorm van leningen te verstrekken. Het besluit is in mei 2014 door de medewetgevers aangenomen en het ondertekende MvO en de leningsovereenkomst zijn in maart 2015 door het Tunesische parlement bekrachtigd. In de loop van de wetgevingsprocedure is het

⁶ In het kader van de vaststelling van Besluit nr. 778/2013/EU tot toekenning van macrofinanciële bijstand aan Georgië hebben het Europees Parlement en de Raad een gemeenschappelijke verklaring uitgebracht waarin de compromissen worden vermeld die de beide medewetgevers hebben gesloten tijdens de onderhandelingen over de kaderverordening en de bemiddelingsprocedure voor het besluit inzake Georgië (PB L 218 van 14.8.2013, blz. 15). De verklaring vormt een politieke overeenkomst zonder bindende rechtsgevolgen.

bijstandsbedrag opgetrokken tot 300 miljoen EUR. Het is de bedoeling dat de bijstand in 2015 en 2016 wordt verleend. Verwacht wordt dat de eerste tranche (100 miljoen EUR) in mei wordt uitgekeerd.

In het kader van de twee MFB-programma's is in 2014 in totaal 1,36 miljard EUR aan leningen aan Oekraïne uitbetaald. Het eerste pakket (MFB I), gebaseerd op de in 2002 en 2010 aangenomen besluiten, voorzag in bijstand ter waarde van in totaal 610 miljoen EUR. De eerste tranche van 100 miljoen EUR is in mei 2014 uitbetaald, kort nadat het IMF zijn goedkeuring had gehecht aan een nieuwe tweejarige standbyovereenkomst voor Oekraïne. De tweede tranche van 260 miljoen EUR is in november 2014 uitgekeerd, terwijl de derde (250 miljoen EUR) in april 2015 is uitbetaald. In april 2014 heeft de Raad volgens de spoedprocedure (artikel 213 VWEU) een tweede MFB-programma van 1 miljard EUR aan leningen ten behoeve van Oekraïne (MFB II) goedgekeurd. Het volledige bedrag is in twee tranches van telkens 500 miljoen EUR uitbetaald in respectievelijk juni en december 2014. Op 8 januari 2015 heeft de Commissie een derde MFB-programma ten belope van maximaal 1,8 miljard EUR aan leningen voorgesteld. Dit programma is op 15 april 2015 goedgekeurd door het Parlement en de Raad. De drie MFB-pakketten ten gunste van Oekraïne zijn samen goed voor 3,41 miljard EUR, het grootste bedrag aan financiële bijstand dat de EU ooit op zo korte termijn aan een derde land heeft verstrekt.

3.2. Individuele pakketten in de begunstigde landen in 2014

3.2.1. Georgië

In 2013 is een besluit inzake een MFB-programma van in totaal 46 miljoen EUR ten gunste van Georgië aangenomen. De MFB, die voor de helft in de vorm van leningen en voor de helft in de vorm van giften zal worden verstrekt, zal in twee tranches worden uitbetaald. Nadat Georgië in juli 2014 met het IMF overeenstemming had bereikt over een nieuw uitkeringsprogramma, zijn de onderhandelingen over de MFB hervat (deze waren sinds 2011 opgeschort omdat Georgië geen beroep op het lopende IMF-programma had gedaan). De MFB-documenten zijn ondertekend en, voor zover dit nodig was, in december 2014 door het Georgische parlement bekrachtigd. De van de eerste tranche deel uitmakende gift (13 miljoen EUR) is in januari 2015 uitbetaald en de lening (10 miljoen EUR) in april 2015. De uitkering van de tweede MFB-tranche (van in totaal 23 miljoen EUR) is voor de tweede helft van 2015 gepland, op voorwaarde dat Georgië erin slaagt op schema te blijven met zijn IMF-programma en de in het MvO afgesproken maatregelen uit te voeren.

Hoewel de bbp-groei in Georgië is aangetrokken van 3,2 % in 2013 tot 4,7 % in 2014 als gevolg van een krachtige consumptie en een fors herstel van de particuliere investeringen, blijft de macro-economische situatie kwetsbaar. Evenals de groei is ook de inflatie in 2014 versneld tot 3,1 %, ondanks het temperende effect van de dalende olieprijs. De negatieve wisselkoersontwikkelingen die zich sinds november 2014 in Rusland en in andere landen van het Gemenebest van onafhankelijke staten (GOS) hebben voorgedaan, hebben ertoe geleid dat de lari scherp in waarde is gedaald ten opzichte van de dollar, wat de inflatieverwachtingen heeft doen toenemen. De centrale bank heeft daarop gereageerd met het optrekken van haar belangrijkste beleidsrente tot

4,5 % in februari 2015. Doordat de overheid sinds 2013 op een sociaal inclusiever economisch model is overgestapt, onder meer door een universeel gezondheidszorgstelsel in te voeren, is de druk op de begroting toegenomen. Het overheidstekort is dan ook opgelopen van 2,6 % van het bbp in 2013 tot 2,9 % in 2014. In 2014 is de externe druk wederom toegenomen. Het tekort op de lopende rekening is uitgekomen op 9,6 % van het bbp (tegen 5,9 % in 2013), omdat de invoer is gestegen als gevolg van de grotere economische groei, terwijl de uitvoer en de overmakingen van migranten te lijden hadden onder het ongunstige externe klimaat. In 2014 zijn bevredigende vorderingen gemaakt met de structurele hervormingen: de universele dekking van de gezondheidszorg is verder verbreed en er was sprake van opmerkelijke verbeteringen wat concurrentie, budgettaire transparantie en banktoezicht betreft. In december 2014 heeft de raad van bestuur van het IMF de eerste evaluatie afgerond van een driejarige stand-byovereenkomst ten belope van 154 miljoen EUR waarover in juli 2014 overeenstemming was bereikt.

3.2.2. *Jordanië*

Naar aanleiding van het in december 2012 door Jordanië ingediende officiële verzoek om MFB heeft de Commissie op 29 april 2013 haar goedkeuring gehecht aan een voorstel voor een besluit tot toekenning van maximaal 180 miljoen EUR aan MFB in de vorm van een lening op middellange termijn. Het besluit werd op 11 december 2013 goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad. Begin 2014 zijn de onderhandelingen afgerond over het MvO – waarin de door de Jordaanse autoriteiten te nemen maatregelen zijn vastgelegd – en de leningsovereenkomst. De beide documenten zijn in maart 2014 ondertekend. De MFB aan Jordanië is bedoeld ter aanvulling van de middelen die in het kader van de lopende stand-byovereenkomst door het IMF worden verstrekt. De eerste tranche (100 miljoen EUR) is in februari 2015 uitbetaald, terwijl de tweede naar verwachting in het najaar van 2015 zal worden vrijgegeven.

Hoewel Jordanië aan verhoogde regionale instabiliteit is blootgesteld (onder meer als gevolg van het aanslepende conflict in Syrië en terroristische activiteiten op het Sinäischiereiland, die de gasvoorziening uit Egypte in ongunstige zin bleven beïnvloeden), liet de economie van het land in 2014 een expansie zien. De reële bbp-groei is toegenomen van 2,8 % in 2013 tot 3,1 % onder impuls van zowel het herstel in de mijnbouw, het bouwbedrijf, de openbare nutsvoorzieningen en het toerisme, als een sterke instroom van buitenlandse giften. De inflatie bleef laag, waardoor er in 2014 een wat meer accommoderend monetair beleid kon worden gevoerd. Het overheidstekort (inclusief buitenlandse giften en overdrachten aan de nationale elektriciteitsmaatschappij, NEPCO) is iets teruggelopen van 11,5 % van het bbp in 2013 tot 10 % in 2014 dankzij hogere belastingontvangsten en een sterke instroom van buitenlandse giften. De betalingsbalans is verbeterd als gevolg van een aanzienlijke instroom van officiële giften en kapitaal, met name van de landen van de Samenwerkingsraad van de Golf. De totale buitenlandse giften zijn gestegen van 2,7 % van het bbp in 2013 tot naar schatting 7 % van het bbp in 2014. Met de structurele hervormingen is niet op alle punten evenveel vooruitgang geboekt: met name de goedkeuring van een herziene wet op de inkomstenbelasting heeft aanzienlijke vertraging opgelopen. In november 2014 is de vijfde evaluatie van het IMF-programma met succes afgerond. Daardoor kon 129 miljoen USD worden uitgekeerd, waarmee het totaalbedrag aan uitbetalingen sinds de aanvang van het programma op ongeveer 1,4 miljard USD is gebracht (van de in totaal van 2 miljard USD).

3.2.3. Kirgizië

In de nasleep van het etnische en politieke geweld dat in een scherpe daling van de economische activiteit en een aanzienlijk extern financieringstekort heeft geresulteerd, heeft de EU op de internationale donorconferentie van Bisjkek in juli 2010 toegezegd het herstel van Kirgizië te zullen steunen. Naar aanleiding hiervan heeft de Commissie in december 2011 een voorstel aangenomen voor een besluit tot toekenning van MFB van maximaal 30 miljoen EUR (15 miljoen EUR aan leningen en 15 miljoen EUR aan giften). Dit MFB-pakket had een uitzonderlijk karakter, in die zin dat Kirgizië buiten de normale geografische reikwijdte van het MFB-instrument valt, maar het was niettemin gerechtvaardigd door de in het land heersende krachtige prodemocratische politieke en economische hervormingsdynamiek en door het feit dat het land deel uitmaakt van een regio van bijzonder economische en politiek belang voor de EU. Het MFB-besluit is in oktober 2013 aangenomen. De MFB-documenten zijn eind 2014 ondertekend en in februari 2015 door het parlement van Kirgizië bekrachtigd. De uitkering van de eerste en de tweede tranche staat gepland voor 2015.

Na in 2013 een sterk jaar te hebben gekend met een bbp-groei van 10,5 % als gevolg van een fors herstel van de goudproductie, is de Kirgizische economie in 2014 aanzienlijk vertraagd met een bbp-groei die op 3,6 % wordt geraamd. Deze ontwikkeling was toe te schrijven aan een verzwakking van de buitenlandse handel, een daling van de overmakingen van migranten (wegens de recessie in Rusland en de economische neergang bij andere belangrijke handelspartners, en met name de GOS-landen) en een geringere goudproductie. De lokale valuta is in 2014 met 16,3 % in waarde gedaald ten opzichte van de Amerikaanse dollar en de inflatie op jaarbasis is in februari 2015 op 10,9 % uitgekomen. Als gevolg van interventies van de centrale bank op de valutamarkt om de depreciatiedruk tegen te gaan, zijn haar reserves tussen juli 2014 en januari 2015 met 17,1 % afgenomen. Voor 2014 worden het overheidstekort en de overheidsschuld op respectievelijk 3,7 % en 54,1 % van het bbp geraamd. Het tekort op de lopende rekening is met 13,7 % van het bbp ook in 2014 groot gebleven. De betalingsbalans blijft dan ook kwetsbaar. Tegen deze achtergrond hebben de Kirgizische autoriteiten het IMF om een vervolgovereenkomst verzocht. Begin 2015 zijn de onderhandelingen met succes afgerond en in april 2015 heeft de raad van bestuur van het IMF zijn goedkeuring gehecht aan een nieuw driejarig programma uit hoofde van de uitgebreide kredietfaciliteit. De nationale strategie voor duurzame ontwikkeling 2013-2017 wordt weliswaar uitgevoerd, maar in de financiële sector laat de voortgang te wensen over. Het wetboek voor het bankwezen, dat de bancaire regelgeving en de bevoegdheden en onafhankelijkheid van de centrale bank moet versterken, is immers nog steeds niet door het parlement aangenomen.

3.2.4. Tunesië

In juni 2013 heeft de raad van bestuur van het IMF een nieuwe stand-byovereenkomst voor 24 maanden met Tunesië voor een bedrag van 1,75 miljard USD goedgekeurd. Tegen deze achtergrond heeft de Tunesische regering de EU in augustus 2013 om 500 miljoen EUR aan MFB verzocht. In reactie daarop heeft de Commissie in december 2013 een voorstel ingediend dat voorzag in de verstrekking van een bedrag van maximaal 250 miljoen EUR aan MFB in de vorm van een in drie gelijke tranches uit te keren lening. Tijdens de behandeling van het voorstel door het Parlement en de Raad is het

bijstandsbedrag opgetrokken tot 300 miljoen EUR. Het besluit over dit MFB-pakket is in mei 2014 door de medewetgevers aangenomen. Het MvO en de leningsovereenkomst zijn tussen juli en september 2014 gesloten en ondertekend en in maart 2015 door het Tunesische parlement bekrachtigd. Thans wordt de uitbetaling van de eerste tranche in mei 2015 verwacht, terwijl de uitkering van de tweede en de derde tranche alleen zal plaatsvinden als het IMF-programma op schema blijft en de Tunesische autoriteiten voldoen aan de MFB-voorwaarden die in het MvO zijn vastgelegd.

De reële bbp-groei is in 2014 met 2,3 % beperkt gebleven, na in 2013 op 2,4 % te zijn uitgekomen. Politieke onzekerheid en spanningen op veiligheidsgebied bleven een rem zetten op de economische activiteit. De inflatie bedroeg in 2014 gemiddeld 5,5 % en laat een neerwaartse tendens zien. De budgettaire en externe onevenwichtigheden blijven aanzienlijk, wat tot grote financieringsbehoeften aanleiding geeft. Het begrotingstekort voor 2014 zal lager uitkomen dan de IMF-programmadoelstelling (4,8 % van het bbp, tegen een oorspronkelijke prognose van 6,7 % van het bbp), maar dat is voornamelijk toe te schrijven aan onderbesteding in het kader van het investeringsbudget en aan het uitstellen van bepaalde uitgaven tot 2015, maar niet aan optimale bezuinigingen op het budget van de gewone uitgaven. Wat de externe situatie betreft, is het tekort op de lopende rekening in 2014 met 8,9 % van het bbp hoog gebleven, na in 2013 8,3 % te hebben bedragen. Eind 2014 beliepen de reserves bijna 7,8 miljard EUR, wat neerkomt op nauwelijks drie maanden invoer, terwijl in het kader van het IMF-programma een initieel streefbedrag van 9 miljard USD was vastgesteld. In december 2014 heeft het IMF de vijfde evaluatie afgerond van de lopende stand-byovereenkomst. Het IMF erkende dat aan alle prestatiecriteria was voldaan en dat bij het doorvoeren van een groot aantal structurele hervormingen vorderingen waren gemaakt, ondanks een ongunstige economische, sociale en veiligheidssituatie.

3.2.5. Oekraïne

In het licht van de begin 2014 snel verslechterende economische situatie en de sterke verzwakking van de betalingsbalans van Oekraïne heeft de Raad in april 2014 volgens de spoedprocedure (artikel 213 VWEU) een nieuw MFB-pakket voor het land aangenomen. Het programma bestond uit een lening van maximaal 1 miljard EUR, uit te keren in twee tranches van elk 500 miljoen EUR. Dit pakket (MFB II) kwam bovenop een andere MFB-faciliteit (MFB I), die op grond van twee besluiten (aangenomen in 2002 en 2010) is ingesteld en die bestond uit een bedrag van maximaal 610 miljoen EUR aan leningen, uit te betalen in drie tranches. Daarmee is in totaal 1,6 miljard EUR aan MFB beschikbaar gesteld aan Oekraïne⁷. De uitkeringen in het kader van beide programma's werden mogelijk gemaakt doordat de raad van bestuur van het IMF in april 2014 zijn goedkeuring had gehecht aan een nieuwe stand-byovereenkomst voor twee jaar. In 2014 heeft Oekraïne 1,36 miljard EUR aan MFB-financiering ontvangen, waaronder het

⁷ De beide MFB-programma's vormen een belangrijk onderdeel van het door de Commissie goedgekeurde steunpakket voor Oekraïne van meer dan 11 miljard EUR dat op 5 maart 2014 is aangekondigd ([http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-159 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm)). Naast MFB omvatte het pakket ook steun met behulp van andere financiële instrumenten, zoals ontwikkelingshulp in de vorm van giften en financiering van de Europese Investeringsbank en van de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling.

volledige bedrag van 1 miljard EUR uit hoofde van het MFB II-besluit. In april 2015 is de laatste tranche ten bedrage van 250 miljoen EUR van MFB I uitbetaald.

Na twee jaar van stagnatie is de economie van Oekraïne in 2014 in een diepe recessie terechtgekomen als gevolg van een vertrouwenscrisis naar aanleiding van een gewapend conflict in het oostelijke deel van het land. Deze crisis resulteerde zowel in een scherpe depreciatie van de valuta, als in lagere investeringen en consumptieactiviteiten. Ook het aan het conflict te wijten verlies aan productiecapaciteit in het oosten van het land, het industriële hart van Oekraïne, heeft ertoe bijgedragen dat het bbp in 2014 een reële krimp van 6,8 % te zien heeft gegeven. De zwakkere valuta heeft er in combinatie met aanzienlijke stijgingen van gereguleerde prijzen toe geleid dat de op basis van de consumentenprijsindex gemeten inflatie sterk is versneld. Tegelijkertijd is het begrotingstekort, ondanks diverse corrigerende maatregelen (aan zowel de onvangsten- als de uitgavenzijde), verslechterd tot naar schatting 10,3 % van het bbp in 2014, terwijl de overheidsschuld fors is gestegen tot naar raming 70,2 % van het bbp eind 2014. Wat de externe situatie betreft, ging de aanpassing van het tekort op de lopende rekening (van 8,7 % in 2013 tot 4,0 % in 2014), onder impuls van een geringere invoer, vergezeld van aanzienlijke financiële uitstromen in de particuliere sector en betalingen van achterstallige sommen wegens geleverd gas. Dit alles had tot gevolg dat de internationale brutoreserves van Oekraïne in de loop van 2014 met bijna 60 % (10 miljard EUR) zijn teruggelopen tot slechts 6,2 miljard EUR aan het einde van het jaar. De uit de vertrouwenscrisis voortvloeiende recessie en waardevermindering van de valuta hadden een remmend effect op de banksector, wat leidde tot grote uitstromen van deposito's, aanzienlijke operationele verliezen en een toenemend percentage oninbare leningen. In een poging om de sector te stabiliseren, is de centrale bank overgegaan tot een sanering van niet-levensvatbare banken en tot een brede herkapitalisatie van de sector. Ook in de energiesector en bij het beheer van de overheidsfinanciën zijn hervormingen doorgevoerd met de hulp van steunprogramma's van internationale crediteuren, waaronder de EU.

Tegen de achtergrond van een verdere verzwakking van de economische activiteit en de verslechtering van de betalingsbalans heeft de internationale gemeenschap, onder leiding van het IMF, een nieuw financieel steunpakket voor Oekraïne samengesteld. In deze context heeft het land in september 2014 om een nieuw MFB-programma verzocht en zijn verzoek in december 2014 herhaald. In het licht van de hoge additionele externe financieringsbehoeften en ter ondersteuning van het ambitieuze hervormingsprogramma van de autoriteiten van Oekraïne heeft de Commissie op 8 januari 2015 een voorstel voor een nieuw MFB-programma van maximaal 1,8 miljard EUR aan leningen (MFB III) ingediend. Het besluit over dit nieuwe MFB-programma is in april 2015 door de medewetgevers aangenomen. Verwacht wordt dat de bijstand in de loop van 2015 en 2016 in drie gelijke tranches zal worden uitgekeerd. Op 11 maart 2015 heeft de raad van bestuur van het IMF zijn goedkeuring gehecht aan een nieuwe vierjarige overeenkomst met Oekraïne uit hoofde van de uitgebreide financieringsfaciliteit (12,348 miljard bijzondere trekkingsrechten of ongeveer 17,5 miljard USD). Deze overeenkomst kwam in de plaats van de stand-byovereenkomst voor twee jaar waarover in april 2014 overeenstemming was bereikt.

4. GARANDEREN VAN DE GOEDE BESTEDING VAN MFB-MIDDELEN: OPERATIONELE BEOORDELINGEN ("OPERATIONAL ASSESSMENTS") EN EVALUATIES ACHTERAF

4.1. Operationele beoordelingen

Conform de bepalingen van het Financieel Reglement van de EU voert de Commissie met de hulp van externe consultants operationele beoordelingen uit om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen over het functioneren van de administratieve en financiële procedures in begunstigde landen.

Bij de operationele beoordelingen gaat de aandacht vooral uit naar de systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën, en met name naar de procedures en de organisatie van het ministerie van Financiën en de centrale bank, en meer specifiek naar het beheer van rekeningen waarop EU-middelen worden gestort. Daarnaast wordt speciale aandacht geschonken aan de werkwijze van externe controle-instellingen, hun onafhankelijkheid, hun werkprogramma's en de doeltreffendheid van hun controles. Ook openbare aanbestedingsprocedures op centraal niveau worden onderzocht. In 2014 heeft de Commissie een operationele beoordeling in Oekraïne uitgevoerd, ter voorbereiding van het nieuwe MFB-pakket dat in dat jaar is goedgekeurd.

4.2. *Evaluaties achteraf*

Conform het Financieel Reglement van de EU verricht de Commissie evaluaties achteraf⁸ om het effect van MFB-programma's te beoordelen. De belangrijkste doelstellingen zijn: i) het onderzoeken van het effect van de MFB op de economie van het begunstigde land, en met name op de houdbaarheid van zijn externe positie; en ii) het beoordelen van de toegevoegde waarde van het optreden van de EU. In 2014 is een aanvang gemaakt met een evaluatie achteraf van een MFB-pakket voor Bosnië en Herzegovina; deze evaluatie is in maart 2015 afgerond.

5. VERZOEKEN OM BIJSTAND EN TOEKOMSTIGE VOORSTELLEN VAN DE COMMISSIE – BEGROTINGSSITUATIE

Het MFB-programma voor 2015 ziet er als volgt uit:

- i) implementatie van de vijf reeds vastgestelde besluiten betreffende de verlening van MFB aan Georgië, Jordanië, Kirgizië, Tunesië en Oekraïne (laatste tranche van MFB I);
- ii) implementatie van het nieuwe MFB III-besluit voor Oekraïne dat in april 2015 is aangenomen; en

⁸ Alle evaluaties achteraf zijn te vinden op de website van DG ECFIN:
http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm.

- iii) goedkeuring van mogelijke nieuwe programma's op basis van de verzoeken die tot dusver van Armenië en Egypte zijn ontvangen, en van nieuwe verzoeken die in de toekomst kunnen worden ontvangen (met name een verwacht verzoek van Moldavië).

Zoals gezegd is het de bedoeling dat de MFB-pakketten ten gunste van Georgië, Jordanië en Kirgizië, alsook het MFB I-pakket voor Oekraïne in 2015 volledig worden uitbetaald, terwijl het programma ten behoeve van Tunesië en het MFB III-pakket voor Oekraïne in de periode 2015-2016 zouden worden uitgekeerd. De volledige tenuitvoerlegging van de bovengenoemde pakketten blijft evenwel afhankelijk van de naleving van de in het bijbehorende MvO uiteengezette beleidsvoorwaarden.

In februari 2014 heeft de Commissie een nieuw verzoek om MFB ontvangen van Armenië. De betalingsbalanssituatie van Armenië werd evenwel niet kritiek genoeg geacht om een Commissievoorstel voor MFB te rechtvaardigen, ondanks de goedkeuring van een nieuwe financieringsregeling met het IMF op 7 maart 2014 (uit hoofde van de uitgebreide financieringsfaciliteit en voor een bedrag van 125 miljoen USD). De Commissie volgt de economische en financiële toestand in Armenië op de voet, vooral tegen de achtergrond van het moeilijker externe economische klimaat waarmee het land sinds eind 2014 wordt geconfronteerd.

In november 2012 heeft Egypte zijn verzoek om een MFB-pakket van in totaal 500 miljoen EUR hernieuwd. De Commissie heeft overwogen een voorstel in te dienen, dat eventueel zou bestaan uit een lening van 450 miljoen EUR in combinatie met een gift van 50 miljoen EUR. Daarnaast is in juni 2013 een operationele beoordeling uitgevoerd, waarbij de financiële procedures en controles van het Egyptische systeem voor het beheer van de overheidsfinanciën zijn doorgelicht. Het MFB-voorstel is echter opgeschort in afwachting dat Egypte en het IMF overeenstemming over een IMF-uitkeringsprogramma bereiken, alsook in het licht van de politieke ontwikkelingen die zich vanaf juli 2013 in het land hebben voorgedaan.

De Commissie verwacht in 2015 van Moldavië een officieel verzoek om MFB te zullen ontvangen, gezien de verslechtering van de economische situatie van het land en de met het IMF lopende discussies over een mogelijk nieuw programma.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de vastleggingen en betalingen van MFB-giften voor 2013, 2014 en 2015 (indicatief). De prognose voor 2015 is van een bijzonder voorlopige aard en omvat alleen MFB-pakketten waarvoor de Commissie een voorstel voor een besluit heeft ingediend of die reeds door de medewetgevers zijn goedgekeurd.

Eind 2014 beliep het totaalbedrag aan uitstaande MFB-leningen 1 842 miljoen EUR. Dit bedrag wordt gegarandeerd door de EU-begroting via het Garantiefonds⁹, dat ook Euratom-leningen en leningen van de Europese Investeringsbank (EIB) aan derde landen dekt. Het Garantiefonds wordt gehandhaafd op 9 % van het bedrag van de MFB-, Euratom- en EIB-leningen aan derde landen. Het fonds wordt voorzien van middelen uit de EU-begroting. Verwacht wordt dat de uitbetalingen in het kader van MFB-leningen in

⁹ Voor meer informatie wordt verwezen naar het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende door de algemene begroting gedekte garanties (COM(2014) 540).

2015 op bijna 1,9 miljard EUR zullen uitkomen, waardoor ongeveer 168 miljoen EUR in het Garantiefonds zou moeten worden gestort. In deze cijfers is echter geen rekening gehouden met eventuele nieuwe MFB-pakketten waarvoor de Commissie nog geen voorstel heeft ingediend.

Vastleggingen en betalingen voor MFB-giften en uitkeringen van MFB-leningen 2013-2015 (EUR)			
	2013	2014	2015 (indicatief)*
In de begroting opgenomen vastleggingskredieten voor giften	94 550 000	60 000 000	77 955 000
Operationele beoordelingen, evaluaties achteraf, studies naar overheidsuitgaven en financiële verantwoording (PEFA)	173 856	181 874	250 000
MFB Kirgizië (besluit vastgesteld)		15 000 000	
MFB Georgië (besluit vastgesteld)		23 000 000	
Andere mogelijke MFB-pakketten (Moldavië, Egypte, Armenië ...)			n.t.b.
Totaal vastleggingen	173 856	38 181 874	
Niet-vastgelegde begrotingstoewijzingen	94 376 144	21 818 126	
In de begroting opgenomen betalingskredieten voor giften	56 339 890	52 153 011	74 218 061
Operationele beoordelingen, evaluaties achteraf, studies naar overheidsuitgaven en financiële verantwoording (PEFA)	529 345	179 806	
MFB Kirgizië (besluit vastgesteld)			15 000 000
MFB Georgië (besluit vastgesteld)			23 000 000
Andere mogelijke MFB-pakketten (Moldavië, Egypte, Armenië ...)			n.t.b.
Totaal betalingen	529 345	179 806	
Ongebruikte toewijzingen voor betalingen van giften	55 810 545	51 973 205	
Uitkeringen van MFB-leningen			
Bosnië en Herzegovina (besluit vastgesteld)	100 000 000		
Oekraïne I (besluit vastgesteld)		360 000 000	250 000 000
Oekraïne II (besluit vastgesteld)		1000 000 000	
Georgië (besluit vastgesteld)			23 000 000
Jordanië (besluit vastgesteld)			180 000 000
Tunesië (besluit vastgesteld)**			200 000 000
Kirgizië (besluit vastgesteld)			15 000 000
Oekraïne III (besluit vastgesteld)**			1200 000 000
Andere mogelijke MFB-pakketten (Moldavië, Egypte, Armenië ...)			
Uitkeringen van MFB-leningen, totaal	100 000 000	1360 000 000	1868 000 000

* Met uitzondering van de cijfers voor de begrotingskredieten, die overeenstemmen met het budget dat voor 2015 is goedgekeurd.

** Verwacht wordt dat slechts twee van de drie tranches in 2015 zullen worden uitbetaald. De uitbetaling van de laatste tranche is voor 2016 gepland.