



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 12 juli 2023
(OR. en)

11799/23

ECOFIN 771
RELEX 886
NIS 21
MED 20
COEST 439

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	11 juli 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 409 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de verlening van macro-financiële bijstand aan derde landen in 2022

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 409 final.

Bijlage: COM(2023) 409 final



Brussel, 11.7.2023
COM(2023) 409 final

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

over de verlening van macro-financiële bijstand aan derde landen in 2022

{SWD(2023) 244 final}

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	2
2	MACRO-ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN IN PARTNERLANDEN ..	3
2.1	Oostelijk Partnerschap.....	4
2.2	Zuidelijk Nabuurschap.....	5
2.3	Westelijke Balkan	6
3	MACROFINANCIËLE BIJSTANDSPROGRAMMA'S IN 2022	7
3.1	Oostelijk Partnerschap.....	8
	• Moldavië: nieuw MFB-programma	8
	• Oekraïne: nood-MFB.....	9
	• Oekraïne: buitengewone MFB.....	10
	• Oekraïne: MFB+	11
3.2	Zuidelijk Nabuurschap	12
	• Jordanië: MFB-III	12
	• Tunesië: MFB-COVID-19	13
3.3	Westelijke Balkan	13
	• Bosnië en Herzegovina: MFB-COVID-19	13
4	GARANDEREN VAN DE GOEDE BESTEDING VAN MFB-MIDDELEN: OPERATIONELE BEOORDELINGEN, EVALUATIES EN AUDITS	14
4.1	Operationele beoordelingen	14
4.2	Evaluaties	14
5	ALGEMENE ONTWIKKELINGEN IN VERBAND MET HET MFB- INSTRUMENT	16
5.1	Werking van het MFB-instrument	16
5.2	MFB in het meerjarig financieel kader 2021-2027	17
6	VOORUITBLIK – MFB-PROGRAMMA'S EN DE BEGROTINGSSITUATIE IN 2023	18

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de verlening van macrofinanciële bijstand aan derde landen in 2022¹

1 INLEIDING

Macrofinanciële bijstand (MFB) is een vorm van financiële steun² die de EU toekent aan partnerlanden die een betalingsbalanscrisis doormaken. Sinds de invoering ervan in 1990 heeft MFB bijgedragen aan verbetering van de macro-economische en financiële stabiliteit in buurlanden of landen die geografisch dicht bij de EU liggen, terwijl ook structurele hervormingen erdoor worden aangemoedigd. MFB wordt doorgaans alleen verleend wanneer met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) een niet uit voorzorg getroffen kredietregeling is overeengekomen, en vormt dan een aanvulling op die regeling, maar van deze randvoorwaarde werd afgeweken bij het opzetten van de buitengewone steun aan Oekraïne na de grootschalige Russische invasie in februari 2022. Wanneer het partnerland enigszins wordt ontlast bij de aanpak van zijn betalingsbalansproblemen, kan het daardoor meer begrotingsruimte creëren, de houdbaarheid van zijn schuldbestand verbeteren en zich richten op het aansturen van noodzakelijke hervormingen. Door het macro-economische aanpassingstraject te effenen, kunnen MFB-programma's positieve sociale gevolgen hebben en het land meer tijd en ruimte geven om de diepere oorzaken van de crisis aan te pakken.

MFB wordt meestal verstrekt in de vorm van leningen, waarvoor de Commissie geld op de kapitaalmarkten leent en dat onder dezelfde voorwaarden bij het begunstigde land doorplaatst. In sommige gevallen wordt MFB verstrekt in de vorm van subsidies, die dan uit de EU-begroting worden gefinancierd. Soms is het een combinatie van leningen en subsidies.

MFB wordt in tranches uitbetaald, en alleen indien is voldaan aan alle specifieke criteria voor structurele hervormingen die met het land zijn overeengekomen. Zo wordt bevorderd dat krachtige aanpassings- en hervormingsmaatregelen worden genomen om de diepere oorzaken van de onderliggende crisis aan te pakken, de stelsels van overheidsfinanciën te versterken en duurzame en inclusieve groei en het scheppen van werkgelegenheid te ondersteunen. Bovendien is een randvoorwaarde voor het verlenen van MFB dat het begunstigde land effectieve democratische mechanismen aanhangt, waaronder het hebben van een parlementair meerpartijstelsel en het naleven van de rechtsstaat, en dat het land de mensenrechten eerbiedigt. MFB is aldus een aanvulling op de reguliere samenwerkingsbijstand van de EU en draagt bij aan de bredere doelen van het bewaren van stabiliteit en het bevorderen van welvaart en onze kernwaarden buiten de EU. MFB wordt algemeen erkend als een doeltreffend crisisbestrijdingsinstrument, dat de EU in staat stelt zichtbaar en flexibel op te treden en invloed op beleid uit te

¹ Dit verslag is gebaseerd op de informatie die tot en met april 2023 beschikbaar was.

² De rechtsgrondslag voor macrofinanciële bijstand aan andere derde landen dan ontwikkelingslanden is artikel 212 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 213, VWEU, kan worden gebruikt als rechtsgrondslag wanneer het derde land dringende financiële bijstand nodig heeft.

oefenen³. Dit wordt onderschreven in diverse onafhankelijke evaluaties van voltooide MFB-programma's⁴ en in de recente meta-evaluatie van de programma's uit het afgelopen decennium⁵.

Na het uitbreken van Ruslands ongerechtvaardigde aanvalsoorlog tegen Oekraïne werd 2022 een uitzonderlijk jaar voor de MFB, waarin duidelijk bleek dat deze vorm van bijstand nog steeds relevant en flexibel is omdat de EU er onder buitengewone omstandigheden op korte termijn omvangrijke financiële steun aan Oekraïne mee kon verlenen en tegelijkertijd ook andere landen binnen het EU-nabuurchap kon ondersteunen die zwaar getroffen waren door de economische repercussies van deze oorlog. Deze programma's en hun gevolgen voor de begroting behoren derhalve tot de belangrijkste onderwerpen die in dit jaarverslag aan de orde komen.

Het jaarverslag over 2022 is opgesteld overeenkomstig de informatieverplichtingen van de Commissie die in de verschillende besluiten van het Europees Parlement en de Raad over MFB-programma's zijn neergelegd⁶. Het verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie met een nadere analyse van de macro-economische context en de uitvoering van afzonderlijke MFB-programma's.

2 MACRO-ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN IN PARTNERLANDEN

In 2022 werden de economische ontwikkelingen in het EU-nabuurchap en de uitbreidingslanden rechtstreeks en indirect beïnvloed door Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Hoewel de landen van het Oostelijk Partnerschap (EaP) de meeste rechtstreekse neveneffecten ondervonden, waren de gevolgen ook merkbaar in het Zuidelijk Nabuurchap van de EU en de Westelijke Balkan.

In de landen van het Oostelijk Partnerschap had de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne een waardedaling van de munt tot gevolg en kwamen de voedsel- en energieprijzen onder grote druk te staan. Ook het vertrouwen van consumenten en bedrijven had flink te lijden, en de grote migratiestromen binnen de regio hebben de inflatiedruk in sommige landen versterkt. De Republiek Moldavië werd het zwaarst getroffen omdat de inflatie omhoog schoot (tot boven de niveaus van Oekraïne), terwijl het vertrouwen van consumenten en bedrijven een knauw kreeg. Daarentegen profiteerden Armenië en Georgië van de grote stromen Russische burgers en de bijbehorende geldovermakingen, en van de door de oorlog veranderde transportroutes.

Hoewel zij in algemene zin op handelsgebied minder kwetsbaar zijn, uitte de druk in de landen van het Zuidelijk Nabuurchap zich in stijgende voedselprijzen en afnemende voedselzekerheid (sommige landen zijn sterk van Rusland en Oekraïne afhankelijk voor de invoer van tarwe, een essentieel en zwaar gesubsidieerd product) en van oplopende

³ MFB vormt ook een aanvulling op ander extern optreden of andere instrumenten van de EU voor het Europees nabuurchap en de Westelijke Balkan, met inbegrip van begrotingssteun, waarvoor in 2022 in totaal 1 384 miljoen EUR aan subsidies aan de regio's werd toegekend. Het meest recente begrotingssteunverslag is beschikbaar op: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-10/budget-support-trends-and-results-2022_en.pdf

⁴ Alle evaluaties zijn beschikbaar op de website van de Commissie: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_nl

⁵ COM(2023) 0016 final; Werkdocument van de diensten van de Commissie Evaluatie van de macrofinanciële bijstand aan derde landen (meta-evaluatie van programma's uit de periode 2010-2020).

⁶ Besluit (EU) 2022/313; Besluit (EU) 2022/1201; Besluit (EU) 2022/1628; Besluit (EU) 2022/2463; Besluit (EU) 2022/563; Besluit (EU) 2020/701; Besluit (EU) 2020/33.

(maar vaak wel zwaar gesubsidieerde) energieprijzen. Niettemin groeide ook in 2022 de economie in alle landen van het Zuidelijk Nabuurschap, met uitzondering van Libanon.

In de Westelijke Balkan hadden de aanhoudende stijgingen van de prijzen voor energie, voedsel en vervoer een verdere versnelling van de inflatie tot gevolg en daalden het reëel beschikbare inkomen en de particuliere consumptie van huishoudens. Verstoringen in internationale toeleveringsketens en een afgenomen vraag door lagere groeivoorzichten van belangrijke handelspartners, waaronder de EU, hebben de economische vooruitzichten voor alle drie de regio's verder onder druk gezet, ook voor de uitvoer en de buitenlandse directe investeringen, met een verdere verslechtering van de bestaande externe onevenwichtigheden tot gevolg.

In deze paragraaf komen de regionale uitdagingen aan de orde waarmee de landen van het EU-nabuurschap en de Westelijke Balkan te maken hebben, terwijl de economische prestaties verder per land worden beoordeeld in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.

2.1 Oostelijk Partnerschap

In 2022 was de Russische oorlog tegen Oekraïne bepalend voor de economische ontwikkelingen in alle landen van het Oostelijk Partnerschap, terwijl de effecten van de pandemie geleidelijk verdwenen. De economische ontwikkelingen in deze landen liepen echter sterk uiteen. Enerzijds vertoonde de economische productie een sterke daling (van circa 30 % in Oekraïne) of een aanzienlijke krimp (met een daling van het bbp van 4,7 % in Belarus en 5,9 % in Moldavië). Deze landen werden rechtstreeks getroffen (Oekraïne door de niets ontziende aanvalsoorlog van Rusland en de verschrikkelijke humanitaire, sociale en economische gevolgen daarvan, waaronder een enorm verlies aan fysiek kapitaal, een verwoeste infrastructuur en een groot aantal vluchtelingen in eigen land en naar het buitenland), of door neveneffecten die het vertrouwen van consumenten en investeerders drukten. Anderzijds bereikte de economische activiteit in de drie Kaukasuslanden indrukwekkende hoogten. Voor Armenië en Georgië, waarvan het bbp met respectievelijk 12,6 % en 10,1 % groeide, was dit een gevolg van de komst van Russische burgers en bedrijven na het uitbreken van de Russische aanvalsoorlog en een bijbehorende sterke toename van geldoverboekingen. Azerbeidzjan (waarvan het bbp met 4,6 % steeg) profiteerde ook van grotere geld- en kapitaalstromen uit Rusland en gunstige ruilvoeteffecten bij hogere energieprijzen, en van het aanhoudende herstel na de pandemie.

Hoge inflatie, in veel gevallen tot waarden die decennialang niet voorkwamen, bleven een gemeenschappelijk kenmerk van het Oostelijk Partnerschap in 2022. De stijging van de consumentenprijzen bereikte halverwege het jaar een hoogtepunt (met dubbele cijfers in alle landen) als gevolg van de prijsschok (met name voor voedsel en energie) die teweeg werd gebracht door de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de verzwakking van de lokale valuta onmiddellijk na het conflict. Ook de grote migratiestromen in de regio vergrootten de inflatiedruk in een aantal landen. Om die inflatie een halt toe te roepen, zetten de centrale banken hun beleid van monetaire verkrapping in 2022 voort, hoewel het tempo van de stijgingen na het eerste halfjaar aanzienlijk afnam toen de wereldwijde grondstofprijzen en lokale valuta een stabilisering te zien gaven.

Dankzij de robuuste economische activiteit konden de drie Kaukasuslanden in 2022 mooie begrotingsresultaten melden, met begrotingstekorten beneden de doelstellingen en aanzienlijk lagere schuldquoten van de overheid. Als gevolg van de sterk gestegen uitgaven, met name voor defensie, en veel minder inkomsten uit de door de oorlog

getroffen binnenlandse economie noteerde Oekraïne daarentegen een enorm begrotingstekort, dat hoofdzakelijk werd gedekt door internationale partners, waaronder met name de EU. Ook op het externe vlak waren er uiteenlopende trends. De drie Kaukasuslanden gaven een sterke groei van de handel te zien, die deels verband hield met als gevolg van de oorlog veranderde transportroutes en, in het geval van Azerbeidzjan, de sterke stijging van de wereldwijde energieprijzen. Daarentegen stortte de handel in Oekraïne in door de vernietiging van kapitaalgoederen door Rusland en Russische blokkades van belangrijke handelsroutes, waaronder met name de Zwarte Zee. De uitgebreide westerse sancties tegen Belarus droegen bij aan de afname van de handel van dat land. Positief was evenwel dat de geldovermakingen naar de oostelijke buurlanden ondanks de oorlog verrassend veerkrachtig bleven en bijdroegen aan een afname van de tekorten op de lopende rekening, zodat mede daardoor (en door officiële financiering) de meeste landen in de regio internationale reserves konden blijven opbouwen.

De Russische aanvalsoorlog in Oekraïne zal naar verwachting de ontwikkelingen op korte termijn in de regio blijven bepalen. Een andere belangrijke factor is de potentiële afzwakking van de wereldwijde buitenlandse vraag door het huidige beleid van monetaire verkrapping van de belangrijkste centrale banken. Dit kan deels worden gecompenseerd door iets meer soepelheid in het begrotings- en monetair beleid van de oostelijke buurlanden nu de inflatie geleidelijk is gaan dalen.

2.2 Zuidelijk Nabuurschap

Hoewel de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne hogere grondstofprijzen en inflatie tot gevolg had en financiële voorwaarden krappere werden, bleef in 2022 in alle landen van het Zuidelijk Nabuurschap de economie groeien, behalve in Libanon. Ondanks een geleidelijke afname van de economische effecten van de pandemie vertraagde de economische groei tot een niveau dat nog onder de verwachtingen van voor de oorlog lag, met name in het kwartaal na het uitbreken van de oorlog. Volgens voorlopige gegevens zou de werkelijke groei van het bbp in het eerste halfjaar van 2022 uitkomen op 2,0 % voor Marokko en 7,7 % voor Israël.

De economische groei werd gestimuleerd door het aanhoudende herstel van de dienstensector, met name op het gebied van toerisme, horeca en vervoer. Energie-exporteurs profiteerden bij hun groei met name van een robuuste vraag en hoge internationale energieprijzen als gevolg van Ruslands oorlog tegen Oekraïne en (westerse) sancties tegen Rusland. De werkloosheid kwam in de meeste landen uit op de niveaus van voor de pandemie dankzij een herstel van de economische activiteit. De inflatie van de consumentenprijzen versnelde in alle landen onder invloed van de internationale energie- en voedselprijzen. Centrale banken reageerden op de stijgende inflatie met een verkrapping van het monetaire beleid en verhoogden met name in het tweede kwartaal van 2022 de rentetarieven, nadat zij in 2021 en begin 2022 hun accommoderende beleid nog handhaafden.

Nadat de begrotingsevenwichten tijdens de pandemie in 2020 sterk waren verslechterd, daalden de begrotingstekorten in alle landen. De inkomsten en met name de belastingopbrengsten stegen dankzij het herstel van de economische activiteit en de oplopende inflatie, terwijl de uitgaven, met name op het gebied van sociale zaken en volksgezondheid, in de meeste gevallen daalden ten opzichte van de pieken in 2020. Deze trend werd gedeeltelijk tenietgedaan door de druk op de begrotingsuitgaven als gevolg van Ruslands oorlog tegen Oekraïne, omdat de meeste zuidelijke buurlanden tarwe en/of brandstof subsidiëren. Daarnaast bleef de overheidsschuld vanwege de

aanzienlijke financieringsbehoeften tijdens de pandemie echter op recordhoogte. In de landen van het Zuidelijk Nabuurschap verschilt de dynamiek van de lopende rekening sterk door de grote verschillen in economische structuren en handelsprofielen. Onder invloed van de wereldwijde stijgingen van grondstofprijzen als gevolg van Ruslands oorlog tegen Oekraïne, hebben prijsstijgingen van brandstof en gas de lopende rekening van alle energie-importeurs onder druk gezet. Het herstel van de toeristische sector en de geldovermakingen had voor de meeste landen een dempende werking. Daarnaast bleef de regio profiteren van buitenlandse steun van internationale institutionele kredietverstrekkers.

De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft ook gevolgen voor de vooruitzichten voor het Zuidelijk Nabuurschap, zij het minder groot dan voor het EaP. Hierdoor nemen de kansen op conjunctuurvertraging sterk toe, omdat de landen van het Zuidelijk Nabuurschap nog steeds te kampen hebben met hogere prijzen voor met name voedsel, energie, en andere grondstoffen, met als gevolg dat de inflatie stijgt, de binnenlandse consumptie daalt en de druk op de overheidsbegrotingen toeneemt. Door verstoringen in de toeleveringsketens en handelsstromen zijn markten, overheidsfinanciën, producenten en consumenten in de regio al onder grote druk komen te staan, met name in de landen die afhankelijk zijn van de uitvoer van graan uit Oekraïne en Rusland, waaronder Egypte, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko en Tunesië.

2.3 Westelijke Balkan

De economische opleving in de Westelijke Balkan viel in 2022 sterk terug door de gevolgen van Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de daaruit voortvloeiende energiecrisis, met hogere inflatie tot gevolg. Ondanks de heropening van de economieën na de COVID-19-pandemie en een opleving van het toerisme, vertraagde de economische productie verder in het derde kwartaal van 2022, terwijl het bbp in de regio jaar-op-jaar met 2,1 % steeg, tegen 4,3 % in het voorgaande kwartaal. De particuliere consumptie en de uitvoer bleven de belangrijkste motoren van groei in de regio, terwijl de investeringen wisselend presteerden, met in enkele landen jaar-op-jaar-dalingen. De overheidsconsumptie kromp in enkele landen, deels als gevolg van de geleidelijke intrekking van pandemiegerelateerde steunmaatregelen.

In vergelijking met het voorgaande jaar werd de groei van de werkgelegenheid in het derde kwartaal van 2022 marginaal negatief in de Westelijke Balkan. Desondanks daalde of stabiliseerde de werkloosheid, in sommige landen als gevolg van een lagere arbeidsmarktparticipatie. Sterke stijgingen van de prijzen van energie, voedsel en transport versnelden in 2022 de inflatie van consumentenprijzen aanzienlijk in alle landen van de Westelijke Balkan, met als gevolg dat monetair autonome centrale banken in de regio hun belangrijkste beleidstarieven verhoogden. Gesteund door vertragende voedsel- en energieprijzen stabiliseerde de feitelijke inflatie zich in de meeste landen enigszins in de laatste maanden van 2022.

Mede door het aanhoudende economische herstel en de hoge inflatie stegen in de Westelijke Balkan de begrotingsontvangsten en de begrotingssaldi verder in de eerste elf maanden van 2022. Tegelijkertijd daalde de schuldquote van de overheid in alle landen ten opzichte van eind 2021, deels door de stijging van het nominale bbp. Tussen september 2021 en september 2022 bedroeg het tekort op de lopende rekening in de regio 6,8 % van het bbp, en dat was het op één na hoogste niveau sinds het derde kwartaal van 2020. Dit was hoofdzakelijk een gevolg van de door de energiebalans veroorzaakte stijging van de handelstekorten, die de geconstateerde sterke opleving in de uitvoer van diensten en de hogere inkomende overmakingen teniet deed.

De economische vooruitzichten voor de Westelijke Balkan vertonen aanzienlijke risico's van conjunctuurvertraging door het voortduren van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, hoofdzakelijk als gevolg van de effecten van hoge inflatie op het reëel beschikbare inkomen en de consumptie, en van krappere financiële voorwaarden.

3 MACROFINANCIËLEBIJSTANDSPROGRAMMA'S IN 2022

In het voorjaar van 2022 werden de twee resterende MFB-programma's in het kader van het MFB-COVID-19-pakket⁷ voltooid. Terwijl Tunesië de uitbetaling van de laatste tranche op 25 mei 2022 ontving, werd de tweede tranche voor Bosnië en Herzegovina geannuleerd omdat niet was voldaan aan zeven van de negen beleidsvoorwaarden.

Na de voltooiing van het MFB-COVID-19-pakket werd in 2022 – toen de Russische aanvalsoorlog voortduurde – met name gezocht naar manieren om op een redelijk veilige manier nieuwe financiële bijstand aan Oekraïne te verlenen (gezien de buitengewoon grote onzekerheid rondom de programma's en omdat niet werd voldaan aan de gebruikelijke randvoorwaarde dat het MFB-programma zou zijn gekoppeld aan een volledig IMF-uitkeringsprogramma). Na het uitbreken van de oorlog stelden het Europees Parlement en de Raad op 28 februari 2022 een besluit vast om Oekraïne macrofinanciële noodbijstand te verlenen tot een bedrag van 1,2 miljard EUR aan leningen, en daarmee was in Oekraïne het zesde MFB-programma sinds 2014 een feit.

Toen in de tweede helft van 2022 de financieringsbehoeften van Oekraïne groter en acuter werden, stelde de EU twee aanvullende buitengewone MFB-programma's vast en kon in december 2022 nog eens 6 miljard EUR aan het land worden uitbetaald. Voor de twee buitengewone MFB-programma's werd het voorzieningspercentage verhoogd van de 9 % die is voorgeschreven in de verordening tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking – “Europa in de wereld” (de NDICI-verordening) tot 70 % (in ieder geval tijdelijk, waarbij twee maal per jaar opnieuw moet worden beoordeeld of het voorzieningspercentage toereikend is, gezien de onzekerheid over de economische situatie en de vooruitzichten in Oekraïne zolang de oorlog voortduurt).

Nog geen twee maanden na het verzoek van de Europese Raad van 20-21 oktober om tot een meer structurele oplossing voor de bijstandsverlening aan Oekraïne in 2023 te komen, werd op 17 december de “MFB+”-verordening van kracht. Dit nieuwe instrument zal een meer voorspelbare, doorlopende, ordelijke en tijdige financiering waarborgen om Oekraïne in staat te stellen zijn onmiddellijke financieringsbehoeften, het herstel van kritieke infrastructuur en de eerste steun voor wederopbouw na de oorlog goeddeels te dekken, om het land aldus te ondersteunen op zijn traject richting integratie in Europa.

Zoals ook uit de naam “MFB+” blijkt, worden met dit nieuwe instrument bepaalde veranderingen in de standaard MFB-praktijken ingevoerd om deze aan te passen aan de buitengewone omstandigheden waarin die steun wordt verleend aan een land in oorlog, en met name aan de grote onzekerheid, risico's en behoeften aan flexibiliteit. Tot de veranderingen behoren gunstiger leningsvoorwaarden (een langere looptijd van ten hoogste 35 jaar met een aflossingsvrije periode van tien jaar en rentesubsidie), flexibiliteit ten aanzien van de verplichte structurele beleidsmaatregelen (alleen bevredigende vooruitgang in de uitvoering nodig bij alle uitbetalingen behalve de laatste), ook nu geen koppeling met een IMF-uitkeringsprogramma nodig, en

⁷ Besluit (EU) 2020/701 betreffende de toekenning van 3 miljard EUR aan MFB-leningen aan tien uitbreidings- en nabuurschapspartners.

aangescherpte rapportagevereisten. Deze aspecten worden nader toegelicht in onderstaande paragraaf 3.1 en in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie. De twintig gerichte beleidsvoorwaarden die aan dit programma zijn verbonden, zijn met zorg geformuleerd om hun relevantie en haalbaarheid in de huidige situatie te waarborgen. Zij hebben betrekking op de vier gebieden van financiële stabiliteit, structurele hervormingen en goed bestuur, de rechtsstaat en energie.

Na een gascrisis in Moldavië, die ernstige gevolgen had voor de economie van het land en zijn financieringsbehoeften vergrootte, hebben de autoriteiten in november 2021 nieuwe MFB aangevraagd. Naar aanleiding van dat verzoek stemde de EU in met een nieuw programma voor Moldavië van 150 miljoen EUR, waarvan 120 miljoen EUR aan leningen en 30 miljoen EUR aan subsidies. Dit programma is gekoppeld aan een economisch hervormingsprogramma met vijftien maatregelen op het gebied van de rechtsstaat en de bestrijding van corruptie, het beheer van de overheidsfinanciën en governance in de financiële sector, de verbetering van het ondernemingsklimaat en hervormingen in de energiesector. De eerste en tweede tranche werden in juli 2022 en maart 2023 met succes uitbetaald.

De Moldavische economie is bijzonder zwaar getroffen door Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne, die heeft bijgedragen aan de grotere financieringsbehoefte van het land, die nog groter werd door de aanhoudende energiecrisis. Gezien het bovenstaande hebben de autoriteiten om meer internationale steun gevraagd. Op 10 november 2022 kondigde voorzitter Von der Leyen een aanvullend financieel steunpakket van 250 miljoen EUR voor Moldavië aan, dat deels in de vorm van MFB zou worden verstrekt. Op 24 januari 2023 stelde de Commissie een voorstel vast om de lopende MFB-steun met 145 miljoen EUR te verhogen, waarvan 100 miljoen EUR aan leningen tegen gunstige voorwaarden en 45 miljoen EUR aan subsidies.

Naast de financiële bijstand die werd verleend voor herstel na de COVID-19-pandemie en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, kwam er in 2022 ook nog een derde regulier MFB-programma voor Jordanië. Nadat dertien van de veertien ingezette beleidshervormingen hun beslag hadden gekregen (de verplichting om de wet inzake onrechtmatige verrijking te wijzigen kwam in overleg met het Comité lidstaten inzake MFB te vervallen), werd de derde en laatste tranche op 31 maart 2023 uitbetaald.

Stand van zaken met de uitvoering van MFB-programma's in 2022 (per regio)

3.1 Oostelijk Partnerschap

- **Moldavië: nieuw MFB-programma**

In november 2021 vroeg Moldavië officieel een nieuw MFB-programma aan na het uitbreken van een energiecrisis, die liet zien dat het land nog steeds sterk afhankelijk is van Russische energie, ondanks economisch herstel na de pandemie. Na zorgvuldige beoordeling van de financieringsbehoeften heeft de Commissie een voorstel voor maximaal 150 miljoen EUR aan steun opgesteld, waarvan 120 miljoen EUR aan leningen en 30 miljoen EUR aan subsidies. Het besluit om Moldavië extra MFB te verstrekken is op 6 april 2022 vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad. Na ratificatie door het parlement van Moldavië is de MFB op 18 juli 2022 in werking getreden. Nadat aan de in het memorandum van overeenstemming (MvO) overeengekomen beleidsvoorwaarden was voldaan, werd de eerste tranche in juli 2022 uitbetaald en de tweede tranche in maart 2023, beide van 50 miljoen EUR aan leningen en subsidies. In het kader van het huidige programma is voor Moldavië nog 50 miljoen EUR beschikbaar,

dat in één tranche zal worden uitgekeerd. Daarnaast stelde de Commissie op 24 januari 2023 een voorstel vast om de lopende MFB-steun met 145 miljoen EUR te verruimen. De aanvullende MFB maakt deel uit van een groter steunpakket van de Commissie aan Moldavië vanwege de verslechterende externe positie van het land als gevolg van de ernstige energiecrisis in de herfst en de winter van 2022/2023. Na vaststelling door de Raad en het Parlement zal de aanvullende MFB naar verwachting in het tweede halfjaar van 2023 in twee tranches worden uitbetaald, wanneer de desbetreffende beleidsmaatregelen zijn genomen.

Aan het reguliere MFB-programma en de voorgestelde verruiming blijft nog wel als voorwaarde verbonden dat het in december 2021 vastgestelde en in mei 2022 verruimde IMF-programma voor Moldavië van de Extended Credit Facility/Extended Fund Facility naar behoren wordt uitgevoerd. Na de verruiming belooft het programma van het Fonds 815 miljoen USD. In januari 2023 sloot het IMF zijn tweede evaluatie met succes af en beoordeelde het de algemene vooruitgang met het programma als positief.

- **Oekraïne: nood-MFB**

De financiële steun van de Europese Unie aan Oekraïne naar aanleiding van de Russische aanvalsoorlog steeg geleidelijk, groeide mee met de moeilijke situatie ter plekke, en was gebaseerd op een beoordeling van de financieringsbehoeften van Oekraïne. Deze stapsgewijze benadering leidde tot de vaststelling van drie MFB-programma's voor Oekraïne in 2022, waarbij de grote mate van onzekerheid en de buitengewone omstandigheden nieuwe en buitengewone vormen van flexibiliteit noodzakelijk maakten, maar ook ruimere voorzieningen, zoals nader toegelicht in het onderstaande en in het aangehechte werkdocument van de diensten. Een nood-MFB-programma voor maximaal 1,2 miljard EUR werd gevolgd door een buitengewoon MFB-pakket, bestaande uit twee programma's voor respectievelijk maximaal 1 en 5 miljard EUR.

Tegen de achtergrond van de oplopende geopolitieke spanningen aan de vooravond van Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne, en in antwoord op een officieel verzoek van Oekraïne van 16 november 2021 om een MFB-programma van 2,5 miljard EUR voor de langere termijn, stelde de Europese Commissie op 1 februari 2022 een voorstel vast dat voorzorg in de toekenning van maximaal 1,2 miljard EUR aan nieuwe nood-MFB voor Oekraïne in de vorm van leningen, uit te betalen in twee gelijke tranches. Het Europees Parlement en de Raad stelden het besluit op 28 februari 2022 meteen vast en gaven daarmee toestemming voor het zesde MFB-programma voor Oekraïne sinds 2014. De Commissie en Oekraïne hebben het bijbehorende MvO op 3 maart ondertekend, waarna de eerste tranche van 600 miljoen EUR zeer snel in twee delen kon worden uitbetaald op 11 en 18 maart 2022. Bovendien vormen de oorlogsomstandigheden een geval van overmacht dat de daadwerkelijke voltooiing van de structurele beleidsmaatregelen (een randvoorwaarde voor de uitbetaling van de tweede tranche van de MFB) kan belemmeren, hoewel de autoriteiten zich wel hadden ingespannen om al deze maatregelen uit te voeren. Als uitzonderlijke reactie op de acute financieringsbehoeften van Oekraïne, en omdat aan de in het MvO overeengekomen voorwaarden in dat stadium wegens overmacht niet kon worden voldaan, heeft de Commissie, na raadpleging van het comité voor macrofinanciële bijstand van de lidstaten, besloten in mei met spoed over te gaan tot de uitbetaling van de tweede tranche van 600 miljoen EUR.

- **Oekraïne: buitengewone MFB**

De financiële situatie werd in de zomer van 2022 steeds nijpender, en Oekraïne moest steeds meer geld bijdrukken en zijn reserves aanspreken. Als onderdeel van de buitengewone steun van de EU aan Oekraïne stelde de Commissie op 1 juli 2022 een nieuw MFB-programma van 1 miljard EUR voor Oekraïne voor, in de vorm van een langlopende lening onder uiterst gunstige voorwaarden (in vergelijking met de gebruikelijke voorwaarden, zie onder). Dit voorstel was het eerste deel van de buitengewone MFB-steun van maximaal 9 miljard EUR die werd aangekondigd in de mededeling van de Commissie “Hulp voor en wederopbouw van Oekraïne” van 18 mei 2022 en werd bekrachtigd door de Europese Raad van 23-24 juni 2022. De buitengewone MFB was bedoeld om onmiddellijke financiële bijstand te verlenen in een situatie van acute financieringsbehoeften, en om de meest kritieke functies van de Oekraïense staat overeind te houden. Het Europees Parlement en de Raad stelden het besluit op 12 juli 2022 vast en maakten van alle beschikbare flexibiliteit in de procedure gebruik om dat in recordtijd te doen. De Commissie en Oekraïne ondertekenden het bijbehorende MvO op 19 juli, waarna het volledige bedrag van deze MFB begin augustus 2022 in twee tranches kon worden uitbetaald.

Op 7 september 2022 stelde de Commissie als tweede deel van het buitengewone MFB-pakket een nieuw MFB-programma van 5 miljard EUR aan leningen voor. Het MFB-besluit werd op 20 september 2022 bijzonder vlot door het Europees Parlement en de Raad vastgesteld, waarbij opnieuw van alle beschikbare flexibiliteit in de procedure gebruik werd gemaakt om het proces te bespoedigen. Na de inwerkingtreding van de MvO op 4 oktober werd op 18 oktober een eerste tranche van 2 miljard EUR aan Oekraïne uitbetaald. De tweede uitbetaling van 2,5 miljard EUR volgde op 22 november 2022. De derde en laatste betaling van 500 miljoen EUR vond op 14 december 2022 plaats. De buitengewone MFB-programma's, die de onmiddellijke financiële bijstand van de EU aan Oekraïne sinds het begin van de grootschalige Russische invasie op een totaal van 7,2 miljard EUR brachten, waren van vitaal belang voor de instandhouding van de macro-economische stabiliteit in het land.

Gezien de buitengewone omstandigheden in Oekraïne als gevolg van Ruslands aanvalsoorlog tegen het land, hadden deze buitengewone MFB-programma's enkele vernieuwende aspecten, die echter niet als een precedent voor toekomstige MFB-programma's mogen worden beschouwd⁸. Een gemiddelde totale looptijd van maximaal 25 jaar, terwijl 15 jaar gebruikelijk is, en de mogelijkheid om rentekosten en de betaling van administratieve vergoedingen door de EU-begroting te laten dekken, maakten de voorwaarden van de bijstand extra gunstig. Voor meer flexibiliteit in de buitengewone oorlogssituatie, en in afwijking van reguliere MFB-programma's, was de buitengewone MFB niet formeel gekoppeld aan een IMF-uitkeringsprogramma. De beleidsvoorwaarden, die een belangrijke toegevoegde waarde van macrofinanciële bijstand zijn gebleken, werden beperkt tot relevante voorwaarden die haalbaar werden geacht en naar verwachting snel en met een redelijk grote mate van zekerheid zouden kunnen worden uitgevoerd. Tot slot werd een stelsel van rapportagevereisten ingevoerd om te zorgen dat de ontvangen gelden doelmatig, transparant en verantwoord zouden worden besteed.

⁸ Vanuit begrotingsoogpunt is de belangrijkste vernieuwing de invoering van een totaal dekkingspercentage van 70 % van de buitengewone MFB-leningen aan Oekraïne, waarbij het gebruikelijke voorzieningspercentage van 9 % uit de EU-begroting wordt aangevuld met bilaterale nationale garanties voor de resterende 61 % van de dekking.

De Oekraïense autoriteiten stemden in met maandelijksse rapportages over inkomsten en uitgaven van de nationale begroting voor de belangrijkste uitgavenrubrieken, vergezeld van gegevens over de toegepaste administratieve en financiële beheersmaatregelen en de interne controle. Daarnaast werd de dekking van deze programma's vergroot door een voorzieningspercentage van 70 % in plaats van de gebruikelijke 9 % die in de NDICI-verordening wordt voorgeschreven. De standaard 9 % blijft in de vorm van gestorte voorzieningen en 61 % in de vorm van een "second loss" overheidsgarantie van de lidstaten. Dit werd voor het eerste programma gedekt door de EU-begroting, overeenkomstig de reguliere operationele procedures, terwijl het voor het tweede deel werd gedekt door garanties van de lidstaten (zie kader 1).

Deze nieuwe en buitengewone aspecten, bijvoorbeeld in de vorm van gunstiger voorwaarden, meer flexibiliteit en uitgebreidere rapportage, lagen ook ten grondslag aan de opzet van het MFB+-instrument waarmee voor 2023 financiële bijstand aan Oekraïne wordt verleend.

- **Oekraïne: MFB+**

Binnen een maand na het verzoek van de Europese Raad van 20-21 oktober om tot een meer gestructureerde benadering voor de bijstandsverlening aan Oekraïne voor 2023 te komen, stelde de Europese Commissie een voorstel vast om Oekraïne voor 2023 middels een nieuw MFB+-instrument 18 miljard EUR aan steun te verlenen in de vorm van leningen tegen zeer gunstige voorwaarden. Dit nieuwe instrument waarborgt een meer voorspelbare, doorlopende, ordelijke en tijdige financiering en moet een aanzienlijke bijdrage leveren aan Oekraïnes onmiddellijke financieringsbehoeften, het herstel van kritieke infrastructuur en de eerste steun voor wederopbouw na de oorlog, om het land aldus te ondersteunen op zijn traject richting integratie in Europa.

Het MFB+-instrument bevat niet alleen de nieuwe elementen die met het buitengewone MFB-pakket waren ingevoerd, waaronder gunstiger voorwaarden met langere looptijden en rentesubsidie, blijvende loskoppeling van IMF-uitkeringsprogramma's, meer flexibiliteit ten aanzien van de verplichte structurele beleidsmaatregelen en aangescherpte rapportagevereisten, maar maakt ook het gebruik mogelijk van bilaterale bijdragen van derden aan het herstel van kritieke infrastructuur in Oekraïne⁹. Na wederom een snelle procedure, waarbij van alle mogelijke flexibiliteit gebruik werd gemaakt, stelden het Europees Parlement en de Raad de verordening tot vaststelling van MFB+ op 14 december 2022 vast. De twintig gerichte beleidsvoorwaarden die aan dit programma zijn verbonden, werden opnieuw met zorg geformuleerd om hun relevantie en haalbaarheid in de huidige situatie te waarborgen. Zij hebben betrekking op de vier gebieden van financiële stabiliteit, structurele hervormingen en goed bestuur, de rechtsstaat en energie. Op basis van de ervaring met het buitengewone MFB-programma en gelet op de gevolgen van de door Ruslands aanvalsoorlog ontstane aanhoudende buitengewone situatie voor het vermogen van de autoriteiten om hervormingen uit te voeren, is bevredigende vooruitgang op het gebied van beleidsuitvoering een vereiste voor uitbetaling van de tranches, behalve voor de laatste uitbetaling, die alleen zal plaatsvinden bij volledige uitvoering. De mogelijkheid van een tussentijdse evaluatie van het memorandum van overeenstemming (MvO) biedt extra flexibiliteit voor een toetsing

⁹ Vanuit begrotingsoogpunt is de belangrijkste vernieuwing van het MFB+-instrument de dekking van de blootstelling van MFB+-leningen vanuit de ruimte in de EU-begroting, zodat er geen onmiddellijke gevolgen zijn voor de resterende beschikbaarheid van begrotingstoewijzingen binnen de lopende MFK-periode.

van de haalbaarheid van deze voorwaarden bij voortduren van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne.

De Commissie en Oekraïne ondertekenden het MvO en de leningsovereenkomst op 16 januari 2023, waarna beide op dezelfde dag in werking traden. De eerste tranche van 3 miljard EUR aan leningen werd op 17 januari 2023 uitbetaald, terwijl de tweede betaling van 1,5 miljard EUR twee maanden later volgde, op 21 maart. Wanneer wordt voldaan aan de politieke randvoorwaarden en de aangescherpte rapportagevereisten over het gebruik van de middelen en daarnaast bevredigende vooruitgang wordt geboekt bij de uitvoering van de overeengekomen structurele beleidsvoorwaarden, is het de bedoeling dat met het MFB+-instrument tot eind 2023 voor een bedrag van 1,5 miljard EUR per maand bijstand wordt verleend aan Oekraïne (uitbetaling heeft op 25 april plaatsgevonden).

3.2 Zuidelijk Nabuurschap

- **Jordanië: MFB-III**

Nadat de derde MFB aan Jordanië van 500 miljoen EUR aan leningen in januari 2020 is ingegaan, verzochten de Jordaanse autoriteiten in april 2020 om aanvullende bijstand in het kader van de COVID-19-pandemie, en stemde de EU in met een aanvullende MFB van 200 miljoen EUR aan leningen. Met de aan de MFB verbonden beleidsvoorwaarden wordt primair gestreefd naar verbetering van het beheer van de overheidsfinanciën, de bestrijding van corruptie en hervormingen in de nutssector, het sociaal en arbeidsmarktbeleid, en van het bestuur.

De eerste tranche (van 100 miljoen EUR, plus een aanvulling van 150 miljoen EUR in verband met COVID-19) is op 25 november 2020 uitbetaald. Voor de tweede en derde tranche gelden de specifieke beleidsvoorwaarden die Jordanië en de EU in het MvO zijn overeengekomen. De tweede tranche (van 200 miljoen EUR, plus een aanvulling van 50 miljoen EUR) is op 20 juli 2021 uitbetaald, waarmee het deel van de bijstand in verband met COVID-19 met succes is voltooid. De derde tranche van 200 miljoen EUR werd op 31 maart 2023 uitbetaald na een positieve beoordeling van de desbetreffende beleidsvoorwaarden.

Deze MFB-programma's worden verleend in combinatie met de middelen van internationale financiële instellingen en bilaterale donoren, waaronder het IMF. Op 25 maart 2020 keurde het IMF een vierjarig programma voor verdere financiële bijstand aan Jordanië goed, aanvankelijk voor een bedrag van circa 1,3 miljard USD (270 % van zijn quotum), dat in 2021/2022 in twee stappen werd verhoogd tot circa 1,49 miljard USD (334 % van zijn quotum), bedoeld om het land verder te steunen bij zijn aanpak van de gevolgen van de pandemie voor de bevolking, terwijl het ook 1,3 miljoen vluchtelingen uit Syrië opving. Het IMF heeft de vijfde evaluatie van de verdere financiële bijstand in december 2022 goedgekeurd en onmiddellijk circa 343 miljoen USD beschikbaar gesteld. Daarmee komt het bedrag dat het IMF sinds begin 2020 aan Jordanië heeft uitbetaald in totaal op circa 1,7 miljard USD, waarvan circa 366 miljoen EUR aan noodhulp in het kader van het instrument voor snelle financiering in mei 2020, bedoeld om het land te helpen met de gevolgen van de pandemie. Hoewel de overheidsschuld van Jordanië met 113,2 % van het bbp in 2022 hoog bleef, heeft het IMF deze schuld in december 2022 als houdbaar beoordeeld.

- **Tunesië: MFB-COVID-19**

Als onderdeel van het in mei 2020 vastgestelde MFB-COVID-19-pakket bereikte de EU een akkoord over MFB aan Tunesië in de vorm van 600 miljoen EUR aan leningen. Vanwege de langdurige procedures in het partnerland werd dit het voorlaatste COVID-19-gerelateerde programma dat in werking trad: het MvO en de leningsovereenkomst werden op 24 november 2020 ondertekend en op 15 april 2021 door het Tunesische parlement geratificeerd, om vervolgens op 11 mei 2021 in werking te treden toen het werd gepubliceerd in het Tunesische staatsblad. De beschikbaarheidsperiode was twaalf maanden en liep dus tot mei 2022. De beleidsvoorwaarden van de MFB zijn primair gericht op vier thematische gebieden, te weten beheer van de overheidsfinanciën en hervorming van de civiele sector, hervormingen in staatsbedrijven, sociale bescherming en investeringsklimaat.

De MFB werd verstrekt in twee tranches van elk 300 miljoen EUR. Voor de eerste tranche golden de algemene politieke randvoorwaarden voor MFB, en deze tranche werd op 1 juni 2021 uitbetaald. De voor de uitbetaling van de tweede tranche vereiste beleidshervormingen werden gedurende 2022 uitgevoerd of grotendeels uitgevoerd. Ondanks zorgen over de politieke randvoorwaarden na de verslechtering van de politieke situatie sinds medio 2021, en na een zorgvuldige beoordeling van de situatie en een brief van de autoriteiten met waarborgen en toezeggingen over een politieke agenda, werd de tweede tranche op 25 mei 2022 uitbetaald.

De bijstand vormde een aanvulling op de middelen die beschikbaar werden gesteld door andere donoren, waaronder het IMF, dat Tunesië bijstand verleende via een op 10 april 2020 goedgekeurd programma ter waarde van 685 miljoen EUR in het kader van zijn snelle financieringsfaciliteit.

3.3 Westelijke Balkan

- **Bosnië en Herzegovina: MFB-COVID-19**

Naar aanleiding van een officieel verzoek van Bosnië en Herzegovina van 14 april 2020 om MFB voor de aanpak van de COVID-19-pandemie werd in het MFB-COVID-19-pakket 250 miljoen EUR aan leningen opgenomen voor Bosnië en Herzegovina. Het MvO en de leningsovereenkomst werden op 15 januari 2021 ondertekend en traden op 9 juni 2021 in werking, en daarmee was dit het laatste COVID-19-gerelateerde programma dat in werking trad. Deze aanzienlijke vertraging werd veroorzaakt door de langdurige besluitvormingsprocessen van het land. De beleidsvoorwaarden van de MFB voor de tweede tranche waren bedoeld om een aantal zwakke punten aan te pakken op het gebied van economisch bestuur en institutionele opbouw, stabiliteit van de financiële sector en transparantie, en om corruptiebestrijding en een betere werking van de arbeidsmarkt te ondersteunen.

De MFB werd verstrekt in twee tranches van elk 125 miljoen EUR. De eerste tranche werd op 7 oktober 2021 zonder voorwaarden uitbetaald, terwijl de tweede tranche niet werd uitbetaald omdat binnen de beschikbaarheidsperiode van de MFB onvoldoende uitvoering was gegeven aan de overeengekomen beleidsvoorwaarden, en zeven van de negen hervormingen niet waren voltooid.

De bijstand vormde een aanvulling op de middelen die beschikbaar werden gesteld door andere donoren, waaronder het IMF, dat Bosnië en Herzegovina bijstand verleende via een programma ter waarde van 330 miljoen EUR in het kader van zijn snelle financieringsfaciliteit, dat op 20 april 2020 werd goedgekeurd.

4 GARANDEREN VAN DE GOEDE BESTEDING VAN MFB-MIDDELEN: OPERATIONELE BEOORDELINGEN, EVALUATIES EN AUDITS

4.1 Operationele beoordelingen

Conform het Financieel Reglement van de EU voert de Commissie met de hulp van externe adviseurs 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 systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën, waaronder met name de organisatie van het ministerie van Financiën en de centrale bank en de procedures die zij toepassen, en (meer in het bijzonder) naar het beheer van de rekeningen waarop de EU-middelen worden gestort. Daarnaast wordt bijzondere aandacht geschonken aan de werking, onafhankelijkheid en werkprogramma's van externe controle-instellingen en aan de doeltreffendheid van hun controles. Ook worden openbare-aanbestedingsprocedures op centraal niveau onderzocht.

In 2022 ging een nieuwe operationele beoordeling van Oekraïne van start in het kader van het MFB+-programma. Volgens de externe consultants kon worden vastgesteld dat de financiële stromen en procedures van het land, ondanks Ruslands aanvalsoorlog, voldoende passend waren voor de doeleinden van de MFB. Zij bevestigden dat de systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën en andere financiële stromen in Oekraïne aanzienlijk waren verbeterd in de jaren na de operationele beoordeling van 2018 en dat de Oekraïense regering blijft streven naar verbetering van systemen en processen, terwijl veel erop wijst dat diverse cruciale hervormingen hebben plaatsgevonden of plaatsvonden voordat zij abrupt werden onderbroken door de grootschalige Russische invasie.

4.2 Evaluaties

Overeenkomstig het Financieel Reglement van de EU en de desbetreffende MFB-besluiten voert de Commissie na de afronding van MFB-programma's evaluaties¹⁰ uit om het effect ervan te beoordelen. De twee belangrijkste doelstellingen van deze evaluaties zijn:

- i. het onderzoeken van het effect van 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.

Na de voltooiing van het externe onderzoek in 2021 publiceerde de Commissie in september 2022 een werkdocument van haar diensten met de resultaten van de gecombineerde evaluatie van de programma's voor Tunesië en Jordanië.

Daarnaast voltooide de Commissie, in aanvulling op haar wettelijke verplichtingen, een meta-evaluatie van alle MFB-programma's uit de periode 2010-2020 die reeds in het

¹⁰ Alle evaluaties zijn beschikbaar op de website van de Commissie: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_nl

vorige jaarverslag zijn gepresenteerd, waarin de aanbevelingen van de Raad voor regelgevingstoetsing werden verwerkt. In de meta-evaluatie werden de beginselen en eigenschappen van het MFB-instrument beoordeeld en werd getracht informatie te verschaffen over mogelijke verbeteringen op het gebied van relevantie, doeltreffendheid, doelmatigheid en toegevoegde waarde, en het vermogen om aan te sluiten bij de prioriteiten van het externe optreden van de EU. Het begeleidende werkdocument van de diensten werd in januari 2023 gepubliceerd.

- **Tunesië en Jordanië:** de evaluatie had betrekking op het MFB-programma voor Tunesië uit 2017-2019 en dat voor Jordanië uit 2017-2019. Beide programma's waren het tweede steunpakket voor het desbetreffende land. Geconstateerd werd dat de omvang, de vorm en het tijdstip van de programma's relevant en passend waren voor de financieringsbehoeften van het land en meerwaarde voor de EU creëerden. In beide landen had de MFB positieve effecten op de houdbaarheid van de schuldsituatie en droeg het programma op positieve wijze bij aan bevordering van macro-economische stabilisatie. De voorwaarden waren relevant en gericht op belangrijke hervormingsgebieden. Op sommige hervormingsgebieden droegen de programma's bij aan positieve veranderingen, hoewel er met andere specifieke hervormingen wisselende vooruitgang werd geboekt. Omdat zij in een gelijksoortige regio in overlappende periodes en onder vergelijkbare voorwaarden werden uitgevoerd, werden voor het eerst twee programma's in een en dezelfde evaluatie gecombineerd geëvalueerd om conclusies te kunnen trekken die verder gaan dan één specifiek programma. Vanuit regionaal perspectief gezien waren de positieve impact en de neveneffecten van de twee MFB-programma's voor het Midden-Oosten en Noord-Afrika minder goed meetbaar vanwege de relatief kleine omvang van de ondersteunde economieën en de geringe mate van intraregionale integratie, en hadden deze voornamelijk betrekking op het effect op het vertrouwen. Van beide programma's werd vastgesteld dat zij in overeenstemming waren met het algemene EU-beleidskader en aansloten bij de hervormingsagenda van de autoriteiten en de programma's van andere donoren. Gezien de over het algemeen positieve ervaring met het combineren van de twee programma's in een en dezelfde evaluatie, is het de bedoeling om ook bij de volgende evaluaties op deze manier te werk te gaan, met name voor respectievelijk de programma's uit de periode 2017-2020 in het EaP en voor het COVID-19-pakket, omdat deze aanpak bijzonder relevant en veelbelovend lijkt te zijn vanwege de gemeenschappelijke schok die aan de behoefte aan bijstand ten grondslag ligt.
- **Meta-evaluatie van MFB-programma's uit de periode 2010-2020:** de evaluatie had betrekking op 15 MFB-programma's voor de EaP-landen, het Zuidelijk Nabuurschap, pretoetredingslanden en andere landen, aangevuld met recentere ervaringen met het COVID-19-pakket en de MFB-programma's uit 2022 voor Oekraïne. In de evaluatie werd geconstateerd dat deze programma's doeltreffend, relevant en samenhangend waren en meerwaarde voor de EU creëerden. Bovendien droeg het MFB-instrument doeltreffend bij aan herstel van de houdbaarheid van de externe positie en aan bevordering van structurele hervormingen. De doeltreffendheid van MFB was met name te danken aan i) de gerichtheid op directe buurlanden van de EU en de sterke banden met die landen, ii) de voorkeur voor leningen en de standaard beschikbaarheidsperiode van 2,5 jaar, die lang genoeg is om hervormingen en de uitvoering ervan te stimuleren en iii) het feit dat beleidsvoorwaarden (die relevant en goed gefaseerd werden bevonden) een brede hervormingsinspanning waarborgen. In de evaluatie werd ook bevestigd dat de doelstellingen, de opzet en de uitvoering van MFB-

programma's in hoge mate aanvullend en verenigbaar waren met andere EU-initiatieven en IMF-programma's. In de evaluatie werd echter ook op enkele beperkingen gewezen. Zo werd geconstateerd dat het – voor een crisisinstrument – lang duurt om MFB-programma's vast te stellen, en dat die traagheid enigszins ten koste gaat van hun doeltreffendheid. Dit gold met name voor standaard besluitvormingsprocedures, en de recente ervaringen met het COVID-19-pakket en de MFB-steun voor Oekraïne in 2022 laten zien dat aanzienlijke verbetering mogelijk is wanneer gebruik wordt gemaakt van alle beschikbare flexibiliteit in de procedures. Ook onvoldoende flexibiliteit in het MvO blijkt in tijden van ingrijpende veranderingen ten koste van de doeltreffendheid van MFB te gaan. In de evaluatie werd ook aangegeven dat de zichtbaarheid van de MFB in begunstigde landen moet worden vergroot. Vanuit methodologisch oogpunt bezien werd geconstateerd dat de MFB-evaluaties van hoog niveau waren, met name sinds de richtsnoeren voor betere regelgeving uit 2015 van kracht zijn geworden.

Voor nadere informatie over de twee evaluaties wordt verwezen naar het werkdokument van de diensten dat bij dit verslag is gevoegd.

5 ALGEMENE ONTWIKKELINGEN IN VERBAND MET HET MFB-INSTRUMENT

5.1 Werking van het MFB-instrument

In de gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement en de Raad van 2013 over MFB¹¹ wordt de bijstand aangemerkt als zijnde macro-economisch en financieel van aard, en wordt duidelijk gesteld dat deze gericht moet zijn op “het herstellen van een houdbare externe financiële situatie voor in aanmerking komende landen en gebieden die externe financieringsmoeilijkheden ondervinden”. Wil MFB als “noodinstrument” succesvol zijn, dan moet het doeltreffend en tijdig worden ingezet. Tegelijkertijd werd zowel door de Europese Rekenkamer als in bovengenoemde meta-evaluatie van MFB-programma's (2010-2020) opgemerkt dat vertragingen bij de vaststelling van MFB-besluiten door het Europees Parlement en de Raad binnen de gewone wetgevingsprocedure een grote tekortkoming kunnen zijn voor een instrument dat is bedoeld om te reageren op een betalingsbalanscrisis. Bijgevolg moet “de Commissie [...] samen met haar medewetgevers de beschikbare opties onderzoeken voor het versnellen van de goedkeuringsprocedures van latere MFB-programma's, met name voor noodfinanciering”¹².

De Commissie is echter van mening dat de ervaring met het MFB-pakket in de context van de COVID-19-pandemie en de MFB van 2022 aan Oekraïne (nood-MFB, buitengewone MFB, MFB+) leert dat een snelle vaststelling mogelijk is met de huidige MFB-structuur, indien alle instellingen ermee instemmen volledig gebruik te maken van de beschikbare procedurele flexibiliteit. In deze gevallen heeft de Commissie met het

¹¹ Gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement en de Raad, die samen met het besluit tot toekenning van verdere macrofinanciële bijstand aan Georgië is aangenomen (Besluit nr. 778/2013/EU van 12 augustus 2013). Beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=EN>

¹² Europese Rekenkamer, speciaal verslag nr. 03/2017, beschikbaar op: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_NL.pdf

Parlement en de Raad samengewerkt aan een akkoord over het gebruik van de bestaande urgentieprocedures, die mogelijk maakten dat de desbetreffende bijstand door beide medewetgevers binnen één maand na de respectieve voorstellen van de Commissie werd goedgekeurd. Het Europees Parlement beriep zich op een specifieke bepaling (artikel 163) in zijn Reglement, die het mogelijk maakte het besluit onmiddellijk in de plenaire vergadering vast te stellen, zonder (in afwijking van hetgeen gebruikelijk is) de Commissie internationale handel (INTA) te hoeven raadplegen. Deze snelle vaststellingsprocedure was het resultaat van een gedeeld gevoel van urgentie bij alle instellingen in deze uitzonderlijk uitdagende tijden.

Het Reglement van het Europees Parlement en het Reglement van Orde van de Raad voorzien dus in een versnelde procedure die nodig is voor een vlotte vaststelling in spoedeisende situaties. Door te zorgen voor tijdige en constructieve contacten is het mogelijk gebleken om het vaststellingsproces binnen de gewone wetgevingsprocedure te versnellen terwijl het Europees Parlement volledig betrokken blijft, hetgeen niet het geval zou zijn als de Commissie maatregelen had voorgesteld op grond van artikel 213, VWEU, (dat van toepassing is op gevallen waarin dringende financiële hulp vereist is, waarbij dan alleen de Raad het MFB-programma vaststelt).

5.2 MFB in het meerjarig financieel kader 2021-2027

Aangezien het EU-naberschap en de uitbreidingslanden blootgesteld blijven aan grote geopolitieke onzekerheid en economische instabiliteit blijven ondervinden, die bovendien wordt versterkt door Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne, zal het voor de EU in de komende jaren waarschijnlijk zeer noodzakelijk blijven om MFB te verlenen. Daarom is het van belang om te zorgen dat voor deze bijstand dekking vanuit de begroting aanwezig is.

MFB-leningen worden gegarandeerd door de garantie voor extern optreden die in het leven is geroepen in de NDICI-verordening, met een voorzieningspercentage van 9 %, zoals het geval was in vorige MFK's¹³. Door de buitengewone behoefte aan steun sinds de ingangsdatum van het MFK en met name de aanzienlijke steun van de EU aan Oekraïne via MFB in 2022, is een groot deel van de beschikbare voorzieningen al gebruikt. In kader 1 wordt nader toegelicht hoe de steun aan Oekraïne in 2022 in de begroting is verwerkt.

1. Kader – budgettaire verwerking van steun aan Oekraïne in 2022

De financiële steun van de EU aan Oekraïne in reactie op de Russische aanvalsoorlog is geleidelijk veranderd op basis van de financieringsbehoeften. Deze stapsgewijze benadering resulteerde in de toekenning van drie MFB-programma's in 2022, waarbij in vergelijking met reguliere MFB-programma's diverse nieuwe en buitengewone begrotingsregelingen werden ingevoerd.

Ten eerste werd voor de op 28 februari 2022 vastgestelde nood-MFB aan Oekraïne van maximaal 1,2 miljard EUR aan leningen het reguliere patroon van MFB-programma's gevolgd, met een voorzieningspercentage van 9 % van de nominale waarde van de lening, overeenkomstig de NDICI-verordening.

¹³ Het "Europa in de wereld"-instrument van de NDICI-verordening is in juni 2021 in werking getreden, na de formele vaststelling ervan door de Raad en het Parlement. Hoewel de verordening dus een belangrijke rol speelt in de begrotingstechnische opzet van MFB, blijft het instrument als zodanig dus gescheiden van NDICI-"Europa in de wereld", en zullen specifieke MFB-programma's indien nodig worden geactiveerd door ad-hocbesluiten op basis van de toepasselijke rechtsgrond uit het Verdrag.

Ten tweede werd vanwege de buitengewone situatie in Oekraïne, en met name met het oog op de financiering van de onmiddellijke financieringsbehoeften die waren ontstaan als gevolg van de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde aanvalsoorlog van Rusland besloten om de leningen aan Oekraïne in het kader van de buitengewone MFB (6 miljard EUR in twee programma's van respectievelijk 1 en 5 miljard) vanwege hun door de oorlog hogere risico's voor 70 % van hun waarde¹⁴ te dekken. Gezien de beperkte beschikbare begrotingsmiddelen voor MFB vertaalde dit zich in uit de begroting van de Unie gestorte voorzieningen voor het gebruikelijke voorzieningspercentage van 9 % en opvraagbare aanvullende bilaterale garanties van de lidstaten voor de resterende 61 % van de bedragen.

Tot slot stelden de medewetgevers gezien het voortduren en escaleren van de oorlog verdere en meer gestructureerde steun voor het jaar 2023 vast, voor een bedrag van 18 miljard EUR aan leningen in de vorm van een nieuwe MFB+. Om het verdringingseffect van de aanzienlijke steun aan Oekraïne op toekomstige MFB-programma's in andere partnerlanden te beperken, werd besloten dat de aan deze lening verbonden risico's op een andere manier zouden worden gedekt. Meer in het bijzonder wordt de bijbehorende financiële verplichting gegarandeerd uit de beschikbare marge onder het maximum van de "eigen middelen" (dus de "begrotingsruimte"). Dit houdt verband met de flexibiliteit die mogelijk is omdat middelen boven en onder de MFK-maxima kunnen worden ingezet, tot ten hoogste de maxima van de eigen middelen van de EU. Dankzij deze regeling kan de lening worden verstrekt zonder de voorziening die de NDICI-verordening doorgaans vereist.

Door de omvang en de aard van de steun aan Oekraïne hebben de recente ontwikkelingen derhalve een aanzienlijk gat geslagen in de MFB-begrotingsmiddelen voor leningen. Meer dan 60 % van de begrotingsmiddelen die voor de dekking van de verstrekking van MFB-leningen in het kader van het huidige MFK zijn toegewezen is tot dusverre gebruikt, slechts twee jaar na de inwerkingtreding van het huidige MFK. Aangezien MFB een crisisinstrument is, zijn de behoeften niet planbaar en lastig te voorspellen, maar zij zullen waarschijnlijk wel aanzienlijk blijven in de huidige situatie van grote geopolitieke onzekerheid met de economische gevolgen van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, terwijl veel partnerlanden ook al bestaande macrobudgettaire onevenwichtigheden kennen. Daarom moet worden gezorgd dat er voldoende middelen beschikbaar zijn, zodat in aanmerking komende verzoeken ongeacht het land van herkomst steeds op een zelfde manier kunnen worden beoordeeld en zo mogelijk ingewilligd.

De garantie voor extern optreden wordt beheerd via het gemeenschappelijk voorzieningsfonds. Vanwege de blootstelling van de EU aan Oekraïne en de regio, is de Commissie van start gegaan met een beoordeling van de desbetreffende risico's.

6 VOORUITBLIK – MFB-PROGRAMMA'S EN DE BEGROTINGSSITUATIE IN 2023

De Moldavische economie is zwaar getroffen door Ruslands grootschalige invasie van Oekraïne, die mede heeft gezorgd voor oplopende financieringsbehoeften in dit land, waar ook nog sprake is van een aanhoudende energiecrisis. Gezien het bovenstaande hebben de autoriteiten om meer internationale steun gevraagd. Bijgevolg heeft de

¹⁴ In de verordening wordt daarnaast bepaald dat het voorzieningspercentage halfjaarlijks wordt herzien vanwege de buitengewone onzekerheid door de huidige oorlog.

voorzitter van de Commissie op 10 november 2022 een aanvullend steunpakket van 250 miljoen EUR voor Moldavië aangekondigd, dat gedeeltelijk zal worden uitbetaald via het MFB-instrument. Op 24 januari 2023 heeft de Commissie een voorstel vastgesteld voor een verruiming van het lopende MFB-programma met maximaal 145 miljoen EUR, waarvan maximaal 100 miljoen EUR aan leningen tegen gunstige voorwaarden en ten hoogste 45 miljoen EUR aan subsidies. Deze aanvulling zal worden uitbetaald in twee aanvullende tranches, die voorlopig gepland staan voor het derde/vierde kwartaal van 2023, onder voorbehoud van de toevoeging van nieuwe beleidsvoorwaarden aan het bestaande memorandum van overeenstemming (MvO). Dit voorstel werd in mei 2023 door het Europees Parlement en de Raad aangenomen.

Op 6 februari 2023 heeft de Commissie een voorstel vastgesteld om Noord-Macedonië tot een bedrag van 100 miljoen EUR MFB te verlenen na een verslechtering van de economische situatie en de vooruitzichten van het land sinds dit in april 2022 een eerste verzoek deed. De MFB zal naar verwachting in twee tranches worden uitbetaald, die voorlopig gepland staan voor respectievelijk het derde kwartaal van 2023 en het eerste kwartaal van 2024. Aan de uitbetaling van elke termijn zal als voorwaarde zijn verbonden dat vooruitgang wordt geboekt met de uitvoering van een aantal beleidsmaatregelen die door de Commissie en de autoriteiten in overleg worden vastgesteld en worden opgenomen in een MvO, en dat op bevredigende wijze uitvoering wordt gegeven aan het IMF-programma voor Noord-Macedonië dat op 22 november 2022 met de directie van het IMF is overeengekomen en voorziet in een anticiperende en liquiditeitslijn (PLL, precautionary and liquidity line) met een looptijd van 24 maanden en een maximum van 530 miljoen EUR. Het MFB-voorstel voor Noord-Macedonië werd in juni 2023 door het Europees Parlement en de Raad aangenomen.

In november 2022 verzocht Tunesië de EU om 1,2 miljard EUR aan aanvullende macrofinanciële bijstand ter ondersteuning van zijn financieringsbehoeften die het gevolg waren van een traag herstel na de pandemie en van de economische effecten van Ruslands aanvalsoorlog in Oekraïne. Dit verzoek volgde op het akkoord dat in oktober 2022 op technisch niveau met het IMF werd bereikt over nieuwe verdere financiële bijstand (vier jaar, 1,9 miljard USD). Het IMF heeft het programma echter nog niet vastgesteld omdat eerst aanvullende financieringswaarborgen nodig zijn en voorbereidingen moeten worden voltooid. Als gevolg van de escalerende crisis wordt het resterende externe financieringstekort groter en is de uitvoering van hervormingen om de kwetsbaarheden van Tunesië aan te pakken des te urgenter geworden. Op basis van een zorgvuldige beoordeling van de MFB-randvoorwaarden en Tunesiës externe financieringsbehoeften werkt de Commissie aan een voorstel voor nieuwe MFB dat in 2023 moet worden vastgesteld zodra het IMF-programma van start is gegaan.

De Commissie is bereid om elk ander toekomstig verzoek om MFB in overweging te nemen en, indien van toepassing, nieuwe en/of MFB-ervolgprogramma's voor te stellen aan in aanmerking komende partners.

Tabel 1 bevat een overzicht van de vastleggingen en betalingen van MFB-subsidies en de uitbetaling van MFB-leningen voor 2020, 2021, 2022 en (indicatief) 2023.

Tabel 1: Vastleggingen en betalingen voor MFB-subsidies en uitbetalingen van MFB-leningen 2020-2023 (EUR)¹⁵

	2020	2021	2022	2023
In de begroting opgenomen vastleggingskredieten voor subsidies	20 000 000	227 200	30 114 460	56 710 579
Operationele beoordelingen, evaluaties achteraf	293 900	227 200	114 460	350 000
Andere mogelijke MFB-programma's	-	-	30 000 000	45 000 000
Vastleggingen, totaal	293 900	227 200	30 114 460	45 350 000
Niet-vastgelegde begrotingstoe wijzingen	19 706 100			Nog te bepalen
In de begroting opgenomen betalingskredieten voor subsidies	27 000 000	362 400	20 868 187	55 350 000
Operationele beoordelingen, evaluaties achteraf	284 600	362 400	-	350 000
MFB Georgië-III (voltooid)	5 000 000	-	-	-
MFB Moldavië (voltooid)	10 000 000	-	-	-
MFB Moldavië	-	-	15 000 000	55 000 000
Andere mogelijke MFB-programma's	-	-	-	-
Betalingen, totaal	15 284 600	362 400	-	55 350 000
Ongebruikte toewijzingen voor subsidiebetalingen	11 715 400		5 868 187	
Uitbetalingen van MFB-leningen				
MFB Georgië-III (voltooid)	20 000 000	-	-	-
MFB Moldavië (voltooid)	20 000 000	-	-	-
MFB Oekraïne-IV (voltooid)	500 000 000	-	-	-
MFB Jordanië-II (voltooid)	-	-	-	-
MFB Jordanië-III (voltooid)	100 000 000	200 000 000	-	200 000 000
MFB Tunesië-II (voltooid)	-	-	-	-
MFB Moldavië	-	-	35 000 000	35 000 000
Nood-MFB Oekraïne	-	-	1 200 000 000	-
Buitengewone MFB Oekraïne	-	-	6 000 000 000	-
MFB Moldavië aanvulling	-	-	-	140 000 000
MFB+ Oekraïne	-	-	-	18 000 000 000
Uitbetalingen van MFB-leningen, totaal	640 000 000	200 000 000	7 235 000 000	18 375 000 000
MFB-COVID-19-programma's:				
MFB Georgië (gedeeltelijk uitbetaald)				-
MFB Moldavië (voltooid)				-
MFB Oekraïne (voltooid)	75 000 000	-	-	-
MFB Jordanië (voltooid)	50 000 000	50 000 000	-	-
MFB Tunesië (voltooid)	600 000 000	600 000 000	-	-
MFB Albanië (voltooid)	150 000 000	50 000 000	-	-
MFB Bosnië en Herzegovina (gedeeltelijk uitbetaald)	-	300 000 000	300 000 000	-
MFB Kosovo (voltooid)	-	180 000 000	-	-
MFB Kosovo (voltooid)	-	125 000 000	-	-
MFB Montenegro (voltooid)	50 000 000	50 000 000	-	-
MFB Noord-Macedonië (voltooid)	30 000 000	30 000 000	-	-
Uitbetalingen van MFB-COVID-19-leningen, totaal	80 000 000	80 000 000	-	-
Uitbetalingen van alle MFB-leningen, totaal	1 675 000 000	1 665 000 000	7 535 000 000	18 375 000 000

¹⁵ In de tabel wordt geen rekening gehouden met eventuele voorstellen voor nieuwe MFB-programma's na april 2023.