



Brüsszel, 2020.3.12.
COM(2020) 96 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**az Unión kívüli beruházási projekteket támogató finanszírozási műveletek
veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott uniós garanciáról
szóló, 2014. április 16-i 466/2014/EU európai parlamenti és tanácsi határozat
alkalmazásának értékeléséről**

1. BEVEZETÉS

Ez a jelentés összefoglalja az Unión kívüli beruházási projekteket támogató finanszírozási műveletek veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak (a továbbiakban: EBB) nyújtott uniós költségvetési garancia 2014–2018-as végrehajtásáról szóló bizottsági értékelést. A teljes értékelést egy bizottsági szolgálati munkadokumentumban tettük közzé 2019 szeptemberében¹.

Az Európai Parlament és a Tanács egymást követő határozataiban meghatározott uniós költségvetési garanciára általában az EBB külső hitelezési megbízásaként hivatkoznak². A Bizottság értékelése utólagos jellegű, és a 2014 közepétől 2018 végéig terjedő időszakot öleli fel (2018 az utolsó olyan év, amelyre vonatkozóan teljes körű adatok állnak rendelkezésre). Az Európai Parlament és a Tanács kérésének megfelelően az értékelés támpontot kíván adni az EBB külső hitelezési megbízatásába tartozó finanszírozási műveletekre vonatkozó uniós garancia hatályának a 2020 utáni időszakra való meghosszabbításáról szóló esetleges új határozathoz³.

Az értékelés célja különösen az, hogy elősegítse a Bizottság által 2018 júniusában javasolt Szomszédági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (NDICI) keretében nyújtandó jövőbeli uniós költségvetési garanciák kialakítását. A jogalkotási javaslatról a közelmúltban megkezdődtek a háromoldalú egyeztetések.⁴ Az értékelés részét képezi annak a hozzájárulásnak, amelyet a Bizottság az európai fejlesztésfinanszírozási struktúrával foglalkozó „bölcsék” magas szintű munkacsoportja számára biztosít⁵.

2021-től a külső hitelezési megbízatást a tervek szerint egy átfogóbb jellegű eszköz, az Európai Fenntartható Fejlődési Alap Plusz (EFFA+) váltja majd fel, amely „nyitott pénzügyi struktúra” keretében uniós költségvetési garanciákat bocsát az EBB, valamint más nemzetközi pénzügyi szervezetek vagy fejlesztésfinanszírozási intézmények rendelkezésére.⁶

Az értékelés megvizsgálta, hogy a jelenlegi külső megbízatást alátámasztó költségvetési garancia – eredményességét, hatékonyságát, relevanciáját, koherenciáját és uniós hozzáadott értékét tekintve – mennyiben felel meg az Európai Parlament és a Tanács által a külső hitelezési megbízatásról szóló határozatban eredetileg kifejezett elvárásoknak.

Az Európai Beruházási Bank külső hitelezési megbízatásai 1977 óta részét képezik az Európai Gazdasági Közösség, majd ezt követően az Európai Unió külpolitikájának. Az uniós költségvetési garanciára alapvetően azért van szükség, hogy fokozza az EBB kockázatviselési képességét azáltal, hogy a bank kockázati kitettségét az EBB irányító szervei által meghatározott szabályoknak megfelelő kockázati profilra korlátozza. Azaz az uniós garancia elősegíti, hogy az EBB a tőkéjének és

¹ SWD(2019) 333 final.

² A jogalap a féléves felülvizsgálatot követően az (EU) 2018/412 határozattal módosított 466/2014/EU határozat (a továbbiakban: a külső hitelezési megbízatásról szóló határozat). A garanciát a Bizottság és az EBB közötti garanciamegállapodás révén biztosítják, amelynek legutóbbi változatát 2018. október 3-án kötötték meg.

³ A külső hitelezési megbízatásról szóló határozat 20. cikke.

⁴ COM(2018) 460 final.

⁵ Az európai fejlesztésfinanszírozási struktúra jövője: Az európai fejlesztésfinanszírozási struktúrával foglalkozó „bölcsék” magas szintű munkacsoportjának független jelentése, 2019. október, https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf.

⁶ Lásd még „Az Európai Unión kívüli beruházások hatékonyabb pénzügyi struktúrájának létrehozása felé vezető út” című bizottsági közleményt, COM(2018) 644 final.

tartalékainak jelenlegi szintje mellett hajthasson végre beruházási műveleteket az EU-n kívüli kockázatosabb térségekben, miközben hozzájárul az EBB AAA hitelminősítésének megőrzéséhez.

Az EBB-nek nyújtott uniós garancia időbeli hatálya jellemzően az EU többéves pénzügyi keretéhez igazodik. A külső hitelezési megbízatás hét évre szóló jellege révén az EBB könnyebben elő tudja teremteni az Unión kívüli beruházási műveletek végrehajtásához szükséges emberi és anyagi erőforrásokat, figyelembe véve, hogy e műveletek előkészítése általában egy évnél hosszabb időt vesz igénybe. Az uniós garancia által biztosított kiszámíthatóságért és kockázatsökkentő hatásért cserébe a külső hitelezési megbízatás keretében végrehajtott finanszírozási műveleteknek meg kell felelniük az Európai Parlament és a Tanács által meghatározott célkitűzéseknek és feltételeknek.

A külső hitelezési megbízatást támogató uniós garancia hatálya a finanszírozási művelet jellegétől függően eltérő: Az EBB közszektorbeli partnerekkel folytatott finanszírozási műveletei (amelyek jellemzően infrastrukturális fejlesztésekre irányulnak) átfogó – a működési és politikai kockázatra egyaránt kiterjedő – garanciában részesülnek. Átfogó garanciában részesülnek továbbá az EBB állami garanciavállalás mellett bankoknak vagy vállalkozásoknak nyújtott hitelei, valamint (a külső hitelezési megbízatás 2018. évi féldős felülvizsgálata óta) a gazdasági reziliencia fokozására irányuló kezdeményezés részét képező magánszektor-megbízatás hatálya alá tartozó finanszírozási műveletek. Az átfogó garancia birtokában az EBB-nek nem kell kockázati felárat felszámítania kamatlábaiban⁷. Következésképpen a partnerországok vagy intézményeik/vállalataik lényegesen kisebb költséggel tudtak hitelt felvenni az EBB-től.

Ezzel szemben az EBB állami garancia nélküli magánszektorbeli műveletei csak az EU politikai kockázati garanciájában részesülhetnek, amely az EBB-vel kötött garanciamegállapodásban pontosabban meghatározott következő helyzetekre terjed ki: devizakorlátozások miatti nemteljesítés, kisajátítás, háború vagy zavargások, valamint szerződösszegés és az igazságszolgáltatás ezt követő megtagadása. Az EU által nyújtott politikai kockázati garancia nem jár az EBB kamatlábjának csökkentésével. Az EBB-hitelek árazása azonban továbbra is vonzó az ügyfelek számára, mivel az EBB alacsony költség mellett tud hitelt felvenni a pénzügyi piacokról.

Az uniós garancia a külső hitelezési megbízatás keretében fennálló finanszírozási műveletek tekintetében az EBB portfóliószintű kintlévő kitettségének első 65 %-át fedezi. Ez azt jelenti, hogy ha az EBB a hitelfelvevői nemteljesítése miatti veszteségek ellentételezése céljából lehívja az uniós garanciát, az EU a garantált portfólió 65 %-át kitevő felső összeghatár eléréséig teljes mértékben köteles eleget tenni minden egyes garancialehívásnak. Az EBB nem fizet díjat az EU-nak a költségvetési garancia biztosításáért, és az EU sem részesíti az EBB-t semmilyen közvetlen ellentételezésben a megbízatás végrehajtásáért. Az EBB-nek a külső hitelezési megbízatással összefüggésben felmerülő igazgatási költségeit az EBB kamatlábjában foglalt felár fedezi, az EBB szokásos hitelárlpolitikájával összhangban.

A külső hitelezési megbízatás az EU által az uniós külpolitika végrehajtására alkalmazott eszközök közé tartozik. A külső hitelezési megbízatásról szóló határozat az „általános uniós érdekre” és Szerződésekben meghatározott, az Unió külső tevékenységére vonatkozó alapelvekre hivatkozik. Azt

⁷ A fenti szabályok alóli kivételként a gazdasági reziliencia fokozására irányuló kezdeményezés részét képező magánszektor-megbízatás hatálya alá tartozó magánszektorbeli projektek (a külső hitelezési megbízatás 2018. évi féldős felülvizsgálata óta) átfogó uniós garanciában részesülhetnek ugyan, de esetükben az EBB felszámítja a kockázati felárat, és azt az EU által vállalt kockázatra tekintettel az EU-nak utalja át.

is kimondja, hogy „[...] fejlődő országokban az EBB-finanszírozási műveletek [...] hozzájárulnak az Unió fejlesztési együttműködési politikájának célkitűzéseire, különösen a szegénységnek az inkluzív növekedés és a fenntartható gazdasági, környezeti és társadalmi fejlődés útján való csökkentéséhez”. A külső hitelezési megbízatásról szóló, jelenleg hatályban lévő határozat számos olyan célkitűzést határoz meg, amely uniós költségvetési garanciával támogatható. Ezek közé tartozik helyi magánszektor fejlesztése és a társadalmi és gazdasági infrastruktúra fejlesztése, amelyek együtt járhatnak az éghajlatváltozás mérséklésére és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra, a regionális integrációra vagy a hosszú távú gazdasági rezilienciára irányuló célok előmozdításával.

2. AZ ÉRTÉKELÉS FŐ MEGÁLLAPÍTÁSAI

A Bizottság értékelésének egyik fő korlátja ahhoz kapcsolódik, hogy a külső hitelezési megbízatás keretében végrehajtott beruházási műveletek végrehajtása több évet vesz igénybe, különösen az infrastrukturális projektek esetében. Ezért egyelőre kevés információ áll rendelkezésre a finanszírozott műveletek tényleges eredményeiről és hatásairól. Az EBB eredménymérési kerete egyelőre nagyrészt előzetes becslésekre támaszkodik, és az elért eredményekre vonatkozó adatok hosszú átfutási idő után érkeznek. A Bizottság értékelése tehát főleg az aláírt és folyósított finanszírozási összegekre vonatkozóan jelenleg elérhető adatokra, egy 2018 közepén lezárt külső tanulmány⁸ megállapításaira, valamint a különböző érdekelt felek által tett észrevételekre alapul.

A külső hitelezési megbízatásról szóló határozattal összhangban jelenleg 64 EU-n kívüli ország jogosult uniós költségvetési garanciával fedezett EBB-finanszírozásra. Az EBB mostanáig ezek közül 57 országgal kötött keretmegállapodást, vagyis jelenleg ezekben az országokban hajthat végre finanszírozási műveleteket. Az értékelés tárgyát képező időszakban az EBB 38 országban írt alá finanszírozási műveleteket a külső hitelezési megbízatás keretében, hat további országban pedig saját kockázatú eszközei⁹ keretében. A külső hitelezési megbízatás lehetővé teszi az EBB számára finanszírozási műveletek folytatását olyan országokban, amelyekben magasabb a kockázat, mint amekkora a saját kockázatú eszközeivel viselhető lenne¹⁰.

A 2014–2020-as időszakban az EBB külső műveleteihez nyújtható uniós költségvetési garancia felső összeghatára 32,3 milliárd EUR. Az EBB-nek a 2014–20-as külső hitelezési megbízatás hatálya alá tartozó finanszírozási műveleteire vonatkozóan aláírt összegek nettó értéke 2018 végén 17,6 milliárd EUR volt, azaz a féldős felülvizsgálat szerint módosított felső összeghatár mintegy 54 %-át tette ki. Összehasonlításképpen (bár a piaci környezet és a geopolitikai és szabályozási helyzet eltérései miatt csak ez csak hozzávetőleges lehet): 2011 végén, azaz az előző külső megbízatási időszak hasonló pontján a kihasználtság 66 % volt. 2014–2018-ban 189 műveletet finanszíroztak a külső hitelezési megbízatás keretében, átlagosan mintegy 90 millió EUR értékben.

⁸ Ecorys és CEPS, 2018, „Final Report for the Evaluation of the application of the 2014-2020 External Lending Mandate” (Végleges jelentés a 2014–2020-as időszakra vonatkozó külső hitelezési megbízatás teljesítésének értékeléséről), közzétéve a Bizottság értékelésével együtt.

⁹ Az EBB a külső hitelezési megbízatás hatálya alá tartozó régiókban jelenleg négy saját kockázatú eszközzel rendelkezik, amelyek a következők: az előcsatlakozási eszköz, a szomszédságfinanszírozási eszköz, az éghajlat-politikai és környezetvédelmi eszköz, valamint a stratégiai projektek eszköze. Az utóbbi két eszköz kiterjed afrikai, karibi és csendes-óceáni országokra, valamint az uniós tagállamok tengerentúli országaira és területeire is.

¹⁰ A 2018. június 6-i (EU) 2018/1102 felhatalmazáson alapuló bizottsági határozat Iránt is felvette a külső hitelezési megbízatás hatálya alá tartozó országok listájára, ám vele egyelőre nem jött létre keretmegállapodás.

Az, hogy az EBB viszonylag korlátozottabb mértékben használta ki a külső hitelezési megbízatás keretében nyújtott garanciák 2014–20-as időszakra vonatkozó felső összeghatárát, részben a Törökországban 2016 óta zajló fejleményeknek és a 2014 óta tartó kelet-ukrajnai háborúnak tudható be¹¹. Ezenfelül a külső hitelezési megbízatásról szóló jelenlegi határozat által az EU (keleti és déli) szomszédságára elkülönített garancia felső összeghatára összesen 6 milliárd EUR-val magasabb, mint az előző mandátum szerinti felső összeghatár, miközben a felvevőképességet korlátozta a szíriai háború és a számos más országban jelentkező politikai bizonytalanság. E külső tényezők együttesen nagyrészt magyarázatot adnak arra, hogy az EBB miért használta ki kisebb mértékben 2018 végére a garanciák rendelkezésre álló felső összeghatárát, mint az előző külső megbízatás ugyanezen szakaszában.

Az uniós garancia **hatékonyságának** egy másik releváns mennyiségi mutatója a külső hitelezési megbízatás hatálya alá tartozó folyósítási arányok – azaz az EBB által ténylegesen kifizetett finanszírozás, valamint az EBB és partnerei közötti finanszírozási szerződésekben aláírt (a később törölt összegekkel csökkentett) összegek arányának – elemzéséből származik. A garancia felhasználási arányának elemzéséhez hasonlóan a folyósítások elemzésének is figyelembe kell vennie a piaci környezet és a geopolitikai és szabályozási helyzet időbeli eltéréseit.

Az EBB a 2014–20-as külső hitelezési megbízatás keretében 2018 végéig 5,8 milliárd EUR-t fizetett ki, amely a nettó aláírt összeg 33 %-át tette ki. Viszonyításképpen: az EBB a 2007–2013-as külső megbízatás keretében 2011 végéig 8,5 milliárd EUR-t fizetett ki, amely a nettó összeg 44 %-át tette ki.

A 2014–2020-as külső hitelezési megbízatás keretében történő folyósításoknak a korábbi megbízatáshoz képest lassabb üteme főként olyan külső tényezőkkel magyarázható, mint a kedvezményezett országokra jellemző gyenge szabályozási keretek, szerteágazó jogszabályok, kormányzati instabilitás, alacsony intézményi kapacitás, személyzeti fluktuáció, valamint az eljárások lassúsága és alacsony hatékonysága. A központi és a helyi kormányzatoknak nyújtott hitelek különösen ki vannak téve az ilyen tényezőknek, mivel az infrastrukturális hitelek folyósításához számos feltételnek teljesülnie kell, például a technikai előkészítés és a közbeszerzés tekintetében. Emellett számos országban az EBB-től történő állami hitelfelvételhez parlamenti megerősítés szükséges, ami meghosszabbítja a projekt végrehajtásának ütemezését¹².

Ami a külső hitelezési megbízatás kialakításával vagy az EBB általi végrehajtással kapcsolatos belső okokat illeti, az aláírások magas volumene könnyebben kommunikálható és jellemzően nagyobb figyelmet kap, mint a folyósítások. Az EBB irányító szervein belül vita folyik az EBB-n belüli ösztönző rendszer megfelelőségéről is, például a személyzeti díjazás tekintetében, valamint abból a szempontból, hogy a folyósításokkal és a minőségi szempontokkal szemben inkább a kötelezettségvállalások volumenére helyezik a hangsúlyt.

¹¹ Az EBB az Európai Tanács 2014. július 16-i kérésére felfüggesztette az oroszországi új finanszírozási műveletek aláírását, tekintettel a Krím-félsziget jogellenes annektálására és a kelet-ukrajnai konfliktusra.

¹² A szomszédságpolitikában részt vevő országok némelyikében a végrehajtási kapacitás a korábbi megbízatási időszakhoz képest 2014–2018-ban valamelyest romlott. Ezenfelül 2014–2016-ban viszonylag rövid időn belül több nagy összegű EBB-finanszírozást írtak alá Ukrajna javára. Emellett a 2014–20-as külső hitelezési megbízatás időszakának alacsonyabb mértékű latin-amerikai kifizetései magyarázat lehet, hogy az elmúlt időszakban a hangsúly az éghajlat-politikai célokra irányuló közszektorbeli infrastrukturális beruházásokra helyeződött át, mely területen jellemzően lassabban kerül sor a folyósításra, mint a magánszektor fejlesztésére irányuló hitelek esetében.

A külső hitelezési megbízatás keretében végrehajtott műveletek többsége a közszektorban nyújtott infrastruktúra-fejlesztési hitelekkel áll. 2018 végén ezek az aláírt műveletekben belül közel 11 milliárd EUR-t képviseltek. A magánszektor fejlesztésének finanszírozására irányuló, ám átfogó garanciában részesülő műveletek a 2014–2018-as időszakra vonatkozó külső hitelezési megbízatás keretében aláírt összegek mintegy egynegyedét tették ki. Végül a politikai kockázati garancia hatálya alá tartozó műveletek a külső hitelezési megbízatás keretében aláírt összegek mintegy egytizedét tették ki. Ez utóbbi műveletek kereskedelmi bankoknak vagy vállalatoknak nyújtanak finanszírozást, és viszonylag gyors ütemű folyósítás jellemzi őket.

Az uniós garanciának köszönhetően az EBB-finanszírozás alacsonyabb költségek mellett hosszabb futamidőt kínál a kedvezményezetteknek. Ez a közszektorbeli beruházások szempontjából igencsak kedvező, ugyanakkor aggályokat vet fel, mivel hátrányosan érinti a másutt kevésbé előnyös feltételekkel finanszírozáshoz jutó bankokat és vállalkozásokat. A külső hitelezési megbízatásról szóló határozat úgy rendelkezik, hogy a külső hitelezési megbízatás hatálya olyan finanszírozási műveletekre terjed ki, amelyek „az EBB saját értékelése alapján hozzáadott értékkel rendelkeznek”, azonban nem kifejezett kritérium az, hogy e műveleteknek *addicionálisaknak* kell lenniük, azaz nem kötelező megakadályozni, hogy az így nyújtott finanszírozás csupán a más állami vagy magánforrásokból származó, potenciális támogatások és befektetések helyettesítésére szolgáljon. Ez utóbbi követelmény a 2020 utáni időszaktól alkalmazandó az EBB uniós költségvetési garanciával fedezett finanszírozási műveleteire¹³.

A külső hitelezési megbízatásra vonatkozó aktualizált regionális technikai operatív iránymutatás, amelyet a Bizottság 2019 áprilisában adott ki, a következőket mondja ki: „annak érdekében, hogy a lehető legnagyobb mértékben elkerülhető legyen az, hogy az EBB uniós költségvetési garanciával fedezett beavatkozása potenciálisan a piaci torzulás kockázatához vezessen, az EBB-nek alaposan meg kell vizsgálnia az EBB-beavatkozás hozzáadott értékét. Ez különösen fontos az olyan ágazatokban és országokban tervezett esetleges műveletek vizsgálata során, amelyeket az erőteljes verseny és/vagy piaci, illetve közel piaci feltételek jellemeznek.”¹⁴ A piaci torzulás kockázata különösen oly módon kezelhető, hogy amennyiben a piaci feltételek miatt ez helyénvaló, jobban kihasználják az EBB kamatlábainak felfelé módosításához biztosított lehetőséget.

Földrajzi tekintetben a külső hitelezési megbízatás végrehajtása a 2018 végi helyzet szerint régióként eltérően áll:

- Az előcsatlakozási régióban 2018 végéig az EBB a garanciák régiós felső összeghatárának mintegy 41 %-át használta fel. Az uniós garancia nélkülözhetetlen eszköz az EBB számára a nyugat-balkáni műveletek finanszírozásához. Az EBB törökországi tevékenységei azonban 2016 után csökkenő tendenciát mutatnak.
- A déli szomszédságban az EBB 2018 végéig a garanciák felső összeghatárának mintegy felét használta fel. Gyakran vette igénybe az átfogó garanciát az (állami garanciával fedezett) magánszektorbeli műveletekhez is, amelyek egyébként csak a politikai kockázati

¹³ Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 193., 2018.7.30., 1. o.) 209. cikke (2) bekezdésének b) pontja.

¹⁴ C(2019) 2747 final, 14., 24., 35. és 38. oldal.

garanciában részesülhettek volna. E régióban gyakoriak voltak a késések az állami infrastrukturális projektek végrehajtása során.

- A keleti szomszédságban az EBB szinte kizárólag a külső hitelezési megbízatásra támaszkodott finanszírozási műveleteinek fedezésére, és saját kockázatára szinte egyáltalán nem hitelezett. A garanciák régiós felső összeghatárának túlnyomó részét felhasználta (78 %), mindenekelőtt az Ukrajna számára a Krím félsziget Oroszország általi 2014-es jogellenes anektálásával és a folyamatos destabilizáló tevékenységgel összefüggésben nyújtott támogatás céljából. Ugyanakkor a külső hitelezési megbízatás hatálya alá tartozó műveletek közül soknak még nem kezdődött meg a végrehajtása, és a folyósítási arány továbbra is igen alacsony (2018 végén a nettó aláírt összeg 23 %-a volt).
- A külső hitelezési megbízatás végrehajtása Latin-Amerikában és Dél-Afrikában a legelőrehaladottabb, bár e régió az uniós költségvetési garancia felső összeghatárának csupán egytizedét képviseli. Ázsia és Közép-Ázsia esetében az uniós garancia felhasználási aránya magas, a folyósítási arány viszont meglehetősen alacsony.

A külső hitelezési megbízatás túlteljesíti az éghajlatváltozás mérséklésére és az ahhoz való alkalmazkodásra vonatkozóan az uniós jogalkotó által meghatározott célszámokat. A külső hitelezési megbízatás keretében 2014–2018-ban aláírt, éghajlattal kapcsolatos finanszírozás az aláírt finanszírozás teljes mennyiségében 34 %-ot képvisel, meghaladva a 25 %-os célt.

Az uniós garancia **hatékonysága** és **hozzáadott értéke** megfelel a jogalkotók elvárásainak. A kedvezményezettek a garanciaalapban elkülönített költségvetési összeghez képest mindig mintegy 11-szeres összegű EBB-finanszírozásban részesülnek, a mozgósított teljes beruházási összeg pedig ennek több mint hússzorosa¹⁵. Eddig még egyetlen alkalommal se került sor a 2014–2020-as időszakra szóló külső hitelezési megbízatás keretében végrehajtott műveletekre vonatkozó uniós költségvetési garancia lehívására. Amint ezt a Bizottság éves jelentései leírják, az EBB 2012 óta több szíriai művelet és egy tunéziai művelet (a tunéziai Enfidha repülőtér) tekintetében lehívta ugyan az uniós garanciát, e műveletek azonban korábbi megbízatások hatálya alá tartoznak, és az érintett hátralékos összegek behajtása folyamatban van. A külső fellépésekre vonatkozó garanciaalapról a korábbi évtizedek során lehívott összegeket behajtották.

A külső hitelezési megbízatás arra ösztönzi az EBB-t, hogy saját mérlegében viszonylag nagy volumenben nyújtson hitelt, a projektenként legfeljebb 50 %-ban meghatározott társfinanszírozási korláton belül, mivel a külső hitelezési megbízatást alátámasztó uniós garancia csak az EBB-re vonatkozik, más társbefektetőkre nem. Az uniós beavatkozás ettől eltérő modellje került bevezetésre 2017-ben az Európai Fenntartható Fejlődési Alap (EFFA) garanciával, amely szerint az uniós garancia olyan első vagy második veszteségviselő garancia formájában is megvalósulhat, amely nemcsak a végrehajtó pénzügyi intézményt, hanem emellett (vagy főként) a társberuházókat is védi. Az EFFA modellje jóval magasabb tartalékolási rátát tesz szükségessé (jelenleg ez 50 %), mivel az uniós beavatkozás várhatóan magasabb pénzügyi kockázattal jár, valamint egyértelműen a legkevésbé fejlett országokat célozza meg, ám e modell megfelelőbb lehet olyan műveletek finanszírozása esetében, amikor fontos cél a magánszektorbeli beruházás bevonása, összefüggésben az ellentételezés elvével is, amelyet az EFFA-garancia vonatkozásában alkalmazni kell.

¹⁵ A tartalékolási rátát a garancia értelmében a kintlévő összeg 9 %-ában határozták meg. Az EBB-finanszírozás általában a projekt teljes beruházási költségeinek legfeljebb 50 %-át fedezi.

A külső megbízatás **releváns** szerepet tölt be az EU külpolitikai céljainak támogatásában. A külső hitelezési megbízatáshoz kapcsolódó garanciát azonban jelenleg főként a közepes jövedelmű országokra (felső sáv) irányuló műveletek támogatására allokálják, és az EBB csak kevés műveletet finanszírozott eddig a legkevésbé fejlett országokban. Ez hiányosságnak tekinthető a külső hitelezési megbízatásnak az EU fejlesztési együttműködési politikájával kapcsolatos relevanciáját nézve, és e hiányosságot a jövőbeli uniós garanciák kialakításakor kezelni kell, az adósság fenntarthatóságával kapcsolatos korlátok figyelembevétele mellett.

Javítani lehetne a külső hitelezési megbízatás keretében végrehajtott műveleteknek az uniós szakpolitikával és a tagállami beavatkozásokkal való **koherenciáját** és összehangolását, többek között annak biztosításával, hogy az EU nagyobb szerepet kapjon a teljes projektciklus szakpolitikai irányításában, és fokozódjon az EBB és a Bizottság szolgálatai közötti információcsere. A Bizottság az EBB alapokmányának 19. cikkében meghatározott eljárás szerint véleményezi az EBB tervezett műveleteit. A Bizottság kedvező véleménye azt jelenti, hogy a tervezett művelet a külső hitelezési megbízatás hatálya alá vonható és fedezhető az uniós garanciával. E konzultációra azonban viszonylag kezdeti szakaszban kerül sor, és a 19. cikk szerinti eljárás során megosztott információk gyakran nem elégségesek.

Több évnyi párbeszéd eredményeként az EBB és a Bizottság szolgálatai között nem kötelező erejű megállapodások jöttek létre többek között az EBB által azonosított lehetséges finanszírozási műveletekkel kapcsolatos előzetes koordináció javítása érdekében. 2018 novemberében az EBB és a Bizottság Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága (DG NEAR) közös feljegyzést írt alá, amelyben kifejezték a külső hitelezési megbízatás keretében végzett lehetséges EBB-műveletekre vonatkozó információcsere fokozása iránti kölcsönös elkötelezettségüket. Emellett a Bizottság és az EKSZ egyre nagyobb mértékben nyújt korai visszajelzést az EBB által negyedévente a Bizottságnak benyújtott, újonnan azonosított potenciális műveletekre vonatkozó indikatív áttekintésekről.

A 2014–2018-as időszakban az EBB panaszkezelési mechanizmusán keresztül nyilvántartásba vett összes panasz 45 %-át tették ki az érdekelt felektől a külső hitelezési megbízatás keretében végrehajtott műveletekre vonatkozóan kapott panaszok. Ez azt jelzi, hogy a külső hitelezési megbízatás hatálya alá tartozó országokban végrehajtott műveletek – bár az EBB teljes üzleti volumenében kevesebb mint 10 %-ot képviselnek – jelentős reputációs kockázatot jelentenek az EBB számára, még ha az EBB e panaszok közül sokat nem is talál megalapozottnak. A civil társadalom képviselői egyes esetekben olyan bírálatokkal illették a külső hitelezési megbízatás keretében végrehajtott műveleteket, amelyekből rendszerszinten az a következtetés vonható le, hogy ki kellene bővíteni és meg kellene erősíteni az EBB finanszírozási szerződéseinek azon rendelkezéseit, amelyek az emberi jogok, valamint a környezetvédelmi és szociális normák végrehajtási szakaszban történő megsértése esetén lehetővé teszik a folyósítások felfüggesztését. Javítani lehetne az EBB és a Bizottság között az említett rendelkezések alkalmazásáról folytatott információcserét is.

3. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

A külső hitelezési megbízatás 2014–2020-as végrehajtása számos tanulsággal szolgál ahhoz, hogy a 2020 utáni időszakban a lehető legnagyobb mértékűvé tegyünk a Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközzel szóló rendelet hatálya alá tartozó uniós költségvetési garanciák addicionalitását.

- A szakpolitika kialakítása szempontjából hasznos egyértelműbben elkülöníteni, hogy az uniós garanciának milyen hatást kívánatos gyakorolnia a kedvezményezetteknek juttatott pénzügyi előnyre (i) a közszektorban, illetve (ii) a magánszektorban. Míg egyes közszektorbeli partnerek esetében szakpolitikai szempontból indokolt lehet a finanszírozási műveletek költségeinek minimalizálása, ez a magánszektorban nyújtott finanszírozásra nem feltétlenül igaz.
- Indokolt következetes figyelmet fordítani a piaci torzulás kockázatának csökkentésére, és egyértelműbben elő lehetne írni a főbb kockázatsökkentő intézkedések alkalmazását. Ilyen intézkedés például a kamatlábak helyi piaci feltételeket tükröző növelése a magánszektorbeli finanszírozás esetében.
- Alaposan meg kell vizsgálni, hogy indokolt-e átfogó garanciát biztosítani a magánszektor fejlesztésére irányuló finanszírozáshoz.
- Még jobban ösztönözni lehetne a finanszírozás helyi pénznemben való biztosítását.

Tágabb értelemben az értékelés a következő főbb ajánlásokat azonosította a külső hitelezési megbízatás végrehajtásának javítása érdekében, amelyek a Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközzel szülő rendelettel összefüggésben a 2020 utáni időszakra vonatkozóan meghatározandó uniós költségvetési garanciák kialakítása szempontjából is relevánsak:

- Fel kell tární, milyen lehetőségek vannak a ténylegesen elért eredmények megfelelőbb időben történő jelentésére és értékelésére, valamint a tényleges hatások alaposabb elemzésére.
- Az EBB-nek több információt kell megosztania a Bizottsággal azon szerződéses rendelkezések hatékony alkalmazásáról, amelyek lehetővé teszik az EBB számára a folyósítások felfüggesztését abban az esetben, ha a projektek nem felelnek meg a környezetvédelmi, szociális, emberi jogi, adóügyi és átláthatósági normáknak.
- Az EBB-nek, a Bizottság szolgálatainak és az EKSZ-nek jobban együtt kell működniük a tervezett beruházási műveletek optimális méretének meghatározásában, a kedvezményezett országok igényeihez igazítva ezt (az adósság fenntarthatóságának biztosítása érdekében is), valamint annak érdekében, hogy segítsék a kedvezményezett országokat a külső hitelezési megbízatás hatálya alá tartozó jóváhagyott finanszírozás gyorsabb felhasználásában.
- Következetes figyelmet kell fordítani arra, hogy a magánszektorbeli vállalkozásoknak nyújtott finanszírozás esetében minimalizálják a piaci torzulás kockázatát. Mindenekelőtt szigorúbb feltételekhez lehetne kötni az átfogó uniós garancia alkalmazását, például úgy, hogy azt csak közszektorbeli beruházásokhoz lehessen biztosítani, és/vagy előírva az uniós garancia megfelelő ellentételezését. Biztosítani kell a nemrég elfogadott, *fejlesztésfinanszírozási intézmények magánszektorbeli műveleteivel kapcsolatos kedvezményes finanszírozás ötvözésére vonatkozó továbbfejlesztett elvek* hatékony alkalmazását
- Jobban össze kell hangolni a külső hitelezési megbízatás hatálya alá tartozó műveleteket az uniós szakpolitikákkal, növelni kell az EU szerepét a szakpolitika irányításában, és szorosabbra kell fűzni az EBB, a Bizottság és az ESZK közötti koordinációt. Ez utóbbi magában foglalja a korai szakaszban történő koordinációt, az EBB által a finanszírozási műveletek jóváhagyását megelőzően a 19. cikk szerinti konzultációk során biztosított tájékoztatás kibővítését, valamint a projektek végrehajtásának közös nyomon követését.

- A 2020 utáni időszakra vonatkozó uniós külpolitikai prioritások és a partnerországok szükségletei alapján ki kell igazítani a 2020 utáni időszakra szóló esetleges uniós külső beruházási keretek földrajzi hatályát és az uniós garancia régiók közötti elosztását.
- Erőteljesebb szinergikus hatásokra kell törekedni, kihasználva az EBB erősségeit (alacsony hitelfelvételi költségek) és más pénzügyi intézmények erősségeit (helyszíni jelenlét, ágazati szakértelem és fejlesztési hatás).

A jelenlegi külső hitelezési megbízatás erősségei és gyengeségei fontos témái a fejlesztés 2020 utáni időszakra vonatkozó európai pénzügyi struktúrájáról folyó átfogóbb eszmecserének. A közszektorbeli infrastrukturális beruházások nagy volumenű, alacsony költségű finanszírozását továbbra is támogatni lehetne kifejezetten ilyen típusú műveletekre szánt uniós költségvetési garanciával, ám ehhez az uniós intézményeknek nagyobb szerepet kell kapniuk a szakpolitika irányításában. A magánszektorban nyújtott finanszírozás esetében a magánszektorbeli társberuházás bevonásának fokozott előnyben részesítése eltérő kialakítású garanciát tehet indokolttá, mégpedig olyat, amely kevésbé irányul a közvetlenül az EBB (vagy más részt vevő nemzetközi pénzügyi szervezet) által biztosított volumenre, és a piaci szinthez jobban közelítő árazást alkalmaz.