



Brüsszel, 2017.6.16.
COM(2017) 321 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**a harmadik országoknak 2016-ban nyújtott makroszintű pénzügyi támogatás
végrehajtásáról**

{SWD(2017) 233 final}

TARTALOM

1. BEVEZETÉS	3
2. HÁTTÉR	4
2.1. Az elmúlt évek fejleményei.....	4
2.2. Az MFA-eszköz működésének javítása	4
3. MAKROSZINTŰ PÉNZÜGYI TÁMOGATÁSI MŰVELETEK 2016-BAN	6
3.1. Áttekintés	6
3.2. A kedvezményezett országokban 2016-ban végrehajtott egyedi műveletek	7
3.2.1. <i>Grúzia</i>	7
3.2.2. <i>Jordánia</i>	8
3.2.3. <i>Kirgiz Köztársaság</i>	9
3.2.4. <i>Moldova</i>	10
3.2.5. <i>Tunézia</i>	11
3.2.6. <i>Ukrajna</i>	11
4. AZ MFA-FORRÁSOK MEGFELELŐ FELHASZNÁLÁSÁNAK BIZTOSÍTÁSA: MŰKÖDÉSI ÉRTÉKELÉSEK ÉS UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSEK 13	
4.1. Működési értékelések.....	13
4.2. Utólagos értékelések	13
5. TÁMOGATÁS IRÁNTI KÉRELMEK ÉS A BIZOTTSÁG KÉSZÜLŐ JAVASLATAI – KÖLTSÉGVETÉSI HELYZET	13

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a harmadik országoknak 2016-ban nyújtott makroszintű pénzügyi támogatás végrehajtásáról

1. BEVEZETÉS

A makroszintű pénzügyi támogatás (a továbbiakban: MFA) olyan uniós pénzügyi eszköz¹, amely az Unióhoz földrajzi, gazdasági és politikai szempontból közel álló országok rendkívüli külső finanszírozási szükségleteinek kezelésére szolgál. Az eszköz célja a tagjelölt és potenciális tagjelölt országok, továbbá az Unió szomszédságpolitikai partnerországai makrogazdasági és pénzügyi stabilitásának helyreállítása a makrogazdasági kiigazítások és strukturális reformok előmozdítása mellett.

A makroszintű pénzügyi támogatás a fizetésimérleg-támogatás eszköze, amelynek előfeltétele a Nemzetközi Valutaalappal (a továbbiakban: IMF) egyeztetett kiigazítási és reformprogram megléte, és annak kiegészítésére szolgál. A támogatás nyújtása történhet kölcsön formájában – amely esetben a Bizottság hitelt vesz fel a tőkepiacokon a szükséges források megszerzéséhez, majd azokat továbbkölcsönzi a kedvezményezett országnak –, vagy meghatározott körülmények esetén az uniós költségvetésből finanszírozott vissza nem térítendő támogatás formájában.

A kedvezményezett ország részéről a makroszintű pénzügyi támogatás igénybevételének előfeltétele az emberi jogok tiszteletben tartása és a hatékony demokratikus mechanizmusok megléte. A támogatás rendelkezésre bocsátására több részletben kerül sor, amelyek szorosan kötődnek a kedvezményezett ország gazdaságának hosszú távon fenntartható pályára állítását célzó szigorú reformintézkedések sikeres végrehajtásához. A makroszintű pénzügyi támogatás ilyen módon kiegészíti az Unió által nyújtott szokásos együttműködési támogatást, valamint hozzájárul az Unió határain túli stabilitás megőrzésére és a jólét előmozdítására irányuló tágabb célkitűzéshez.

2016-ban előrelépés történt a Grúziára, a Kirgiz Köztársaságra, a Tunéziára és az Ukrajnára vonatkozó MFA-programok terén, bár több folyósítás késett olyan okokból, melyekre az EU-nak nem volt ráhatása. Ezen kívül a néhány szomszédságpolitikai partnerországban folyamatosan fennálló bonyolult politikai és gazdasági helyzet miatt jóvá kellett hagyni két újabb műveletet Tunéziában és Jordániában, valamint egy Moldovára vonatkozó új műveletet, melyet a Bizottság terjesztett elő 2017. január 13-án. A Moldovára vonatkozó új művelet azért szerepel ebben a jelentésben, mert 2016-ban jelentős előkészítő munkát végeztek ezzel kapcsolatban.

Ez az éves jelentés az MFA-műveletekre vonatkozó különböző tanácsi, illetve európai parlamenti és tanácsi együttes határozatokban a Bizottságra vonatkozóan meghatározott tájékoztatási kötelezettséggel összhangban készült. A jelentéshez bizottsági szolgálati

¹ A fejlődő országok közé nem tartozó harmadik országoknak nyújtandó makroszintű pénzügyi támogatás jogalapja az EUMSZ 212. cikke.

munkadokumentum kapcsolódik, amely részletesebb tájékoztatást és elemzést tartalmaz az egyes MFA-műveletek makrogazdasági háttéréről és végrehajtásáról.

2. HÁTTÉR

2.1. Az elmúlt évek fejleményei

Az elmúlt években az MFA az EU külső eszköztárának egyre népszerűbb eszközévé vált. Valóban, az EU szomszédságában folyamatosan fennálló makrogazdasági és politikai instabilitás kontextusában az MFA széles körben elismert, hatékony válságkezelő eszköz, mely lehetővé teszi az EU számára a látható és rugalmas beavatkozást, figyelemre méltó szakpolitikai áttételi hatással. Ezt megerősíti, hogy az elmúlt 8 évben egyre nagyobb mértékben nőtt az MFA iránti kereslet és ebből következően az MFA volumene, a kötelezettségvállalások a 2000–2008 közötti időszakban mért 1,5 milliárd EUR-ról 2009 óta 5,1 milliárd EUR-ra nőttek.

A műveletek számának és volumenének a 2008–2009. évi globális pénzügyi és gazdasági válság utáni első növekedését követően² 2013-tól még ennél is nagyobb mértékben vették igénybe az MFA-t. 2012 óta az arab mediterrán partnerországokat ért politikai és gazdasági megrázkódtatások növelték az MFA iránti igényt, támogatási kérelmek Egyiptomtól, Jordániától és Tunéziától érkeztek. Ezalatt 2014-ben a kelet-ukrajnai konfliktus és az ország gazdasági és pénzügyi helyzetének számottevő romlása példátlan mértékű MFA-támogatás elindítását eredményezte. Valóban, 2014 és 2015 között összesen 3,4 milliárd EUR-t bocsátottak Ukrajna rendelkezésére három MFA-művelet keretében, ez a legnagyobb összegű pénzügyi támogatás, amit valaha nem uniós országnak ilyen rövid idő alatt nyújtottak.

2.2. Az MFA-eszköz működésének javítása

Mivel az EU szomszédsága geopolitikai és gazdasági szempontból továbbra is instabil, az EU makroszintű pénzügyi támogatása iránti igény magas marad a következő években. Tekintettel erre a körülményre, a Bizottság a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret félidős értékelése részeként javaslatot tett a makroszintű pénzügyi támogatás eszközének erőteljesebbé tételére³. A Bizottság által 2016. szeptember 14-én előterjesztett ezen javaslat célja az MFA éves hitelezési kapacitásának növelése a jelenlegi 500 millió EUR-ról 2000 millió EUR-ra, a külső fellépésekre vonatkozó garanciaalapba feltöltendő összeg növelésével⁴.

² Ez hat új MFA-műveletet eredményezett, melyekkel Örményországot, Bosznia-Hercegovinát, Grúziát, Moldovát, Szerbiát és Ukrajnát támogatták, összesen 1,3 milliárd EUR-val.

³ SWD(2016) 299 final.

⁴ A külső fellépésekre vonatkozó garanciaalap fedezi az EU teljes kitétségét azokkal a kockázatokkal szemben, melyek az MFA-ból részesülő országok részéről a nem visszafizetéssel, továbbá az EBB és az Euratom külső hitelnújtási műveleteivel kapcsolatosak. A garanciaalapot – kétéves időeltolódással – minden év végén feltöltik az uniós költségvetési garanciával fedezett teljes fennálló kötelezettségállomány 9 %-ának megfelelő mértékben. Az éves 2000 millió EUR összegű hitelezési kapacitás eléréséhez évente további 135 millió EUR feltöltésére lesz szükség.

Továbbá, az újabb tapasztalatok, különösen az Ukrajnának nyújtandó új MFA-műveletek gyors elindításának szükségessége 2014–2015-ben ismét előtérbe helyezték azt az igényt, hogy az MFA mint vészhelyzeti eszköz a válsághelyzetekre reagálva rövid időn belül mobilizálható legyen. A döntéshozatal felgyorsítása azon fő célkitűzések egyike volt, melyeket a Bizottság által 2011-ben előterjesztett, a harmadik országoknak nyújtandó makroszintű pénzügyi támogatásra vonatkozó általános rendelkezésekről szóló keretrendeletre irányuló javaslatban⁵ határoztak meg. Az Európai Parlament és a Tanács (a társjogalkotók) nem hagyta jóvá a javaslatot, melyet ezt követően a Bizottság visszavont. Ennek eredményeként az MFA-ról továbbra is rendes jogalkotási eljárás keretében döntenek. A társjogalkotók erőfeszítéseket tettek a rendes jogalkotási eljárás keretében történő döntéshozatal felgyorsítására. Ez különösen igaz volt a legutóbbi ukrajnai MFA-műveletre, melyet kicsivel több mint 3 hónap alatt fogadtak el 2015-ben. Mindazonáltal az MFA-határozatok rendes jogalkotási eljárás keretében történő elfogadásának felgyorsítására rendelkezésre álló mozgástér továbbra is szűk marad.

A Tunéziának nyújtandó további makroszintű pénzügyi támogatásról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra irányuló, 2016. február 12-i javaslatában a Bizottság hét technikai jellegű, nem országspecifikus módosítást illesztett be a korábbi javaslatainak szövegébe. A társjogalkotók e hét technikai módosítás közül ötöt fogadtak el, melyek az MFA-határozatok Bizottság általi végrehajtásának következő öt konkrét szempontját érintik:

- az MFA-kölcsönök maximális átlagos lejáratára;
- az MFA-feltételek teljesítése;
- az MFA-folyósítások elindítása;
- az EU pénzügyi érdekeinek védelmét;
- működési értékelések.

A módosítások nem változtatják meg az MFA-eszköz főbb jellemzőit, hanem a Bizottság tapasztalataira épülnek, céljuk pedig a határozatok technikai megszövegezésének hozzáigazítása az MFA-műveletek irányításának bevált és elfogadott gyakorlatához. A módosítások a konkrét rendelkezések pontosabb, vagy a Számvevőszék konkrét ajánlásait jobban követő megfogalmazását is célozzák. A Tanáccsal és a Parlamenttel folytatott megbeszélések eredményeként megállapodás született arról, hogy a Jordániának nyújtandó makroszintű pénzügyi támogatásról szóló, 2016. december 14-i határozatba⁶ öt módosítást vezetnek be. Most már ez a határozat az alapja a jövőbeni MFA-határozatoknak.

A Bizottság változatlanul kapcsolatot tart a társjogalkotókkal, és feltérképezi a jelenlegi döntéshozatali eljárás hatékonyabbá és eredményesebbé tételének lehetőségeit.

⁵ COM(2011) 396 végleges, 2011. július 4.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/2371 határozata (2016. december 14.) a Jordán Hásimita Királyságnak nyújtandó további makroszintű pénzügyi támogatásról (HL L 352., 2016.12.23., 18. o.).

3. MAKROSZINTŰ PÉNZÜGYI TÁMOGATÁSI MŰVELETEK 2016-BAN

3.1. Áttekintés

2016 végén az MFA-programok végrehajtásának státusza a következő volt:

- **Grúzia:** 2013 augusztusában az EU legfeljebb 46 millió EUR összegű MFA-programot hagyott jóvá Grúzia számára⁷, mely két egyenlő, 23 millió EUR összegű részletben kerül folyósításra. Az első részlet folyósítására 2015-ben került sor: áprilisban 13 millió EUR vissza nem térítendő támogatást és 10 millió EUR kölcsönt folyósítottak. A második részlet (13 millió EUR vissza nem térítendő támogatás és 10 millió EUR kölcsön) folyósítását elhalasztották, mivel nem történt előrelépés az IMF-fel 2014 júliusában elfogadott program keretében. Miután az IMF ügyvezető igazgatósága 2017. április 12-én jóváhagyott egy új, 285 millió USD összegű, kibővített finanszírozási eszközre vonatkozó programot, a Bizottság 2017 májusában folyósította az MFA második részletét.
- **Jordánia II.:** 2016. december 14-én a társjogalkotók határozatot⁸ fogadtak el Jordániának kizárólag kölcsönök formájában nyújtandó, legfeljebb 200 millió EUR összegű makroszintű pénzügyi támogatásról (MFA II.). Ez a művelet a 2015-ben lezárult, 180 millió EUR összegű műveletet követte. A támogatást a tervek szerint 2017-ben folyósítják két egyenlő részletben.
- **Kirgiz Köztársaság:** ez a 2013 októberében jóváhagyott MFA-művelet⁹ 15 millió EUR kölcsönből és 15 millió EUR vissza nem térítendő támogatásból állt. A művelet 2016-ban zárult le azt követően, hogy folyósították a második részletet két összegben: 2016 februárjában 5 millió EUR vissza nem térítendő támogatás és 2016 áprilisában 10 millió EUR kölcsön formájában.
- **Tunézia I. és II.:** 2013 decemberében a Bizottság előterjesztette a Tunéziának nyújtandó, legfeljebb 250 millió EUR összegű kölcsönre irányuló makroszintű pénzügyi támogatásra vonatkozó javaslatát (MFA I.). A társjogalkotók módosították a javaslatot és 300 millió EUR-ra növelték a támogatás összegét. A határozatot 2014 májusában fogadták el¹⁰. Az egyenként 100 millió EUR összegű első két részlet 2015. évi folyósítása után az eredetileg tervezettekkel szemben az EU nem folyósította 2016-ban a program harmadik és egyben utolsó részletét, mivel a tunéziai hatóságok késték a közösen meghatározott szakpolitikai intézkedések végrehajtásával. 2016. július 6-án az EU további makroszintű pénzügyi támogatást hagyott jóvá Tunéziának legfeljebb 500 millió EUR

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 778/2013/EU határozata (2013. augusztus 12.) a Grúziának nyújtandó további makroszintű pénzügyi támogatásról (HL L 218., 2013.8.14., 15. o.).

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/2371 határozata (2016. december 14.) a Jordán Hásimita Királyságnak nyújtandó további makroszintű pénzügyi támogatásról (HL L 352., 2016.12.23., 18. o.).

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1025/2013/EU határozata (2013. október 22.) a Kirgiz Köztársaságnak nyújtandó makroszintű pénzügyi támogatásról (HL L 283., 2013.8.14., 1. o.).

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 534/2014/EU határozata (2014. május 15.) a Tunéziai Köztársaságnak nyújtandó makroszintű pénzügyi támogatásról (HL L 151., 2014.5.21, 9. o.).

összegben, kölcsönök formájában¹¹. A tagállamok jóváhagyását követően 2017. április 27-én aláírták az egyetértési megállapodást és a hitelkeret-megállapodást.

- **Ukrajna III:** 2014 óta ez az Ukrajnában végrehajtandó harmadik művelet, mely legfeljebb 1,8 milliárd EUR összegű kölcsönökből áll. A társjogalkotók 2015 áprilisában hagyták jóvá a műveletet. A 2014 májusa és 2015 áprilisa között végrehajtott két művelettel¹² együtt a harmadik MFA-művelet összesen 3,4 milliárd EUR-ra növelte az Ukrajna számára rendelkezésre bocsátott uniós makroszintű pénzügyi támogatás összegét a válság kezdete óta. Az első részlet (600 millió EUR) 2015. júliusi folyósítását követően a művelet második, 600 millió EUR összegű részletét sokáig visszatartották, mivel nem történt kellő előrelépés számos elfogadott reformintézkedést illetően. A második részletet végül 2017 áprilisában folyósították, válaszul a hatóságok által 2016 végén és 2017 elején néhány megoldatlan probléma kezelésére elfogadott intézkedésekre, továbbá arra, hogy Ukrajna általában véve kielégítően végrehajtotta az MFA-programot. A 600 millió EUR összegű harmadik részlet folyósítására várhatóan 2017 folyamán kerül sor.

Továbbá, a **Moldovai Köztársaság** kérelmét követően a Bizottság 2017. január 13-án javaslatot fogadott el legfeljebb 100 millió EUR összegű MFA-programra az ország támogatására, mely egyre súlyosbodó gazdasági és pénzügyi körülményekkel találta magát szemben. Az EU által javasolt MFA, melyet várhatóan 2017 közepén fogad el az Európai Parlament és a Tanács, 40 millió EUR összegű vissza nem térítendő támogatásból és 60 millió EUR összegű kölcsönből áll, melyek három részletben folyósítandók 2017–2018 között. A folyósítás szigorúan a Moldova által az IMF-program végrehajtása, továbbá egy különleges, az EU-val az egyetértési megállapodásban meghatározandó szakpolitikai feltétel teljesítése terén elért jó eredményektől függ.

3.2. A kedvezményezett országokban 2016-ban végrehajtott egyedi műveletek

3.2.1. Grúzia

2013 augusztusában az EU legfeljebb 46 millió EUR összegű, két egyenlő részletben folyósítandó, felerészben vissza nem térítendő támogatásból, felerészben kölcsönből álló MFA-programot fogadott el Grúzia számára. A Grúzia és az IMF közötti, 154 millió USD-ről szóló készenléti hitelmegállapodás 2014. júliusi megkötését követően 2014 decemberében aláírták az egyetértési megállapodást, a hitelkeret-megállapodást és a támogatási megállapodást, melyeket szükség szerint a grúz parlament ratifikált.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1112 határozata (2016. július 6.) a Tunéziának nyújtandó további makroszintű pénzügyi támogatásról (HL L 186., 2016.7.9., 1. o.).

¹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/601 határozata (2015. április 15.) az Ukrajnának nyújtott makroszintű pénzügyi támogatásról (HL L 100., 2015.4.15., 1. o.).

Az MFA első részletét (13 millió EUR összegű, vissza nem térítendő támogatás) 2015 januárjában és 2015 áprilisában (10 millió EUR összegű kölcsön) folyósították, miután Grúzia jó eredményeket ért el az IMF-program végrehajtása terén. A grúz hatóságok végrehajtották az egyetértési megállapodásban szereplő összes releváns szakpolitikai intézkedést a 10 millió EUR vissza nem térítendő támogatásból és 13 millió EUR kölcsönből álló második részlet folyósításához, azonban a folyósítást elhalasztották az IMF-program végrehajtásával kapcsolatos problémák miatt. Az IMF ügyvezető igazgatósága 2017. április 12-én új, 285 millió USD összegű, kibővített finanszírozási eszközt hagyott jóvá Grúzia számára. A Bizottság ezért úgy döntött, hogy 2017 májusában folyósítja az MFA második részletét. A hatóságok továbbá kinyilvánították érdeklődésüket egy lehetséges ezutáni, az IMF-hiteleszközt kiegészítő MFA-művelet iránt.

2016-ban Grúzia továbbra is gyenge külső környezettel találta magát szemben, mely alacsonyabb exportokkal és átutalásokkal hozzájárult egy viszonylag mérsékelt, a becslések szerint 2,7 %-os GDP-növekedéshez. Ebben a kontextusban nőtt Grúzia költségvetési hiánya, ami tükrözi a vártnál kevesebb bevételeket és a 2016. októberi parlamenti választások előtt megnövelt kiadásokat. A lari jelentős mértékben leértékelődött az elmúlt 2 évben, értéke az USA-dollárral szemben 50 %-kal csökkent 2014 novembere és 2016 decembere között. Megnőtt a külső sebezhetőség, a folyó fizetési mérleg hiánya a becslések szerint 2016 végén elérte a GDP 13,3 %-át, a becsült külső adósság pedig a GDP 108 %-át. Mivel az államadósság 80 %-a devizában denominált, a lari leértékelődése a GDP-arányos államadósság növekedését is eredményezte, bár az USA-dollárban kifejezett államadósság nagyrészt változatlan maradt. A devizatartalékok szintje 2016 decemberének végén viszonylag stabil volt 2,8 milliárd USD-vel (növekedés a 2014. decemberi 2,7 milliárd USD-hez képest), ami a 2017. évi előrejelzések szerint kb. 4 havi importnak felel meg. Grúzia pénzügyi rendszere továbbra is stabil és jól tőkésített, elsősorban a központi bank prudens felügyeletének és szabályozásának köszönhetően.

3.2.2. *Jordánia*

2016. március 3-án a jordániai hatóságok egy második MFA-programot kérelmeztek a gazdaságra nézve negatív következményekkel járó regionális instabilitás elmélyülése miatt. A „Segítségnyújtás Szíriának és a térségnek” című, 2016. február 4-én Londonban megrendezett konferencián tett 2,4 milliárd EUR-ról szóló vállalásának megfelelően a Bizottság 2016. június 29-én javaslatot fogadott el a Jordániának nyújtandó, 200 millió EUR kölcsönből álló, második makroszintű pénzügyi támogatásról szóló határozatról. A támogatást a tervek szerint 2017-ben folyósítják két egyenlő részletben. A 2016. december 14-én jóváhagyott új MFA-program a sikeresen végrehajtott, 180 millió EUR kölcsönből álló, és teljes mértékben 2015-ben folyósított, első MFA-művelet utáni program. Néhány késésre került sor – elsősorban az adóreform területén – a kibővített hiteleszköz keretében 2016 augusztusában jóváhagyott hároméves, 723 millió USD összegű IMF-program végrehajtása során.

2016-ban Jordánia GDP-növekedése 2,1 %-ra lassult a 2015. évi 2,4 %-ról, az iraki és szíriai tartós konfliktusok következtében. A munkanélküliségi ráta a 2015-ben mért 13,1 %-ról 2016-ban 15,3 %-ra nőtt. Az infláció az üzemanyagárak és a szállítási árak

jelentős esése következtében 2016-ban 0,8 %-kal csökkent, folytatva a 2015-ben elindult csökkenő trendet.

A gazdaság lelassulása ellenére az általános költségvetési hiány a becslések szerint javult, 2016-ban a GDP kb. 3,6 %-a volt a 2015. évi 5,4 %-hoz képest. Jordánia bruttó államadóssága 2016 novemberében a GDP 95,6 %-ára nőtt, a 2015 végén mért 93,4 %-ról. Az IMF ugyanakkor fenntarthatónak ítéli meg az államadósság alakulását, amennyiben az ország továbbra is eredményeket ér el a középtávú költségvetési kiigazítás terén és segítséget kap a nemzetközi közösségtől. A becslések szerint a folyó fizetési mérleg hiánya (a vissza nem térítendő támogatások nélkül) 2016-ban a GDP 12,6 %-ára nőtt a 2015. évi 12 %-hoz képest. 2016 decemberében a nettó nemzetközi devizatartalékok szintje 12,8 milliárd USD volt, ami az előrejelzések szerint 7,2 havi importnak felel meg.

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság általa második MFA-műveletet jóváhagyó határozattal összefüggésben elfogadott közös nyilatkozat értelmében a Bizottságnak a második MFA sikeres lezárását követően adott esetben javaslatot kell benyújtania egy nagyobb összegű, harmadik MFA-műveletre, feltéve, hogy teljesülnek az ilyen típusú támogatás szokásos feltételei, ideértve a Jordánia külső finanszírozási igényeiről szóló, aktualizált bizottsági értékelés elvégzését.

3.2.3. Kirgiz Köztársaság

A gazdaság nagymértékű visszaesésével és jelentős külső finanszírozási rés kialakulásával járó etnikai és belpolitikai viszályok nyomán az EU a 2010 júliusában Biskekben rendezett nemzetközi donorkonferencián kötelezettséget vállalt arra, hogy támogatja a Kirgiz Köztársaság gazdaságának kilábalását. Ennek eredményeként a Bizottság 2011 decemberében legfeljebb 30 millió EUR összegű (15 millió EUR kölcsön és 15 millió EUR vissza nem térítendő támogatás formájában nyújtandó) makroszintű pénzügyi támogatásra irányuló javaslatot tett. A makroszintű pénzügyi támogatásra vonatkozó határozatot az Európai Parlament és a Tanács 2013. október 22-én fogadta el. A 2014 végén aláírt egyetértési megállapodást és a hitelkeret-megállapodást a kirgiz parlament 2015 februárjában erősítette meg.

Ez az MFA-művelet rendkívüli volt, mivel a Kirgiz Köztársaság kívül esik az MFA megszokott földrajzi hatályán. A műveletet azonban az indokolta, hogy az országban – amely az Unió számára gazdaságilag és politikailag is különösen fontos térségben helyezkedik el – erős lendületet kapott a demokratikus fejlődés és a gazdaság reformja. Az első részletet 2015-ben folyósították: a 10 millió EUR összegű vissza nem térítendő támogatást 2015 júniusában, az 5 millió EUR összegű kölcsönt pedig 2015 októberében. A második részlet rendelkezésre bocsátásához szükséges megfelelési felülvizsgálat kielégítő eredménye alapján a Bizottság 2016. február 10-én folyósította a Kirgiz Köztársaságnak e részlet vissza nem térítendő támogatás formájában biztosított elemét (5 millió EUR-t). A 10 millió EUR összegű kölcsönelemet 2016. április 13-án fizették ki.

A kirgiz gazdaság viszonylag jó állapotban van a regionális lelassulás, különösen pedig Oroszország 2014 óta tartó recessziója ellenére. A kirgiz GDP a 2014. évi 3,6%-os és a 2015. évi 3,5%-os növekedése után 2016-ban 3,8 %-kal nőtt az ország mezőgazdasági és a szolgáltatási szektora jó teljesítményének köszönhetően. A 2016. évi költségvetési hiány a GDP 4,5%-ára csökkent a 2015. évi 7,9 %-ról a kiadások visszafogása és néhány

beruházási projekt befejezésének elhalasztása miatt. A som 2016. évi (dollárral szembeni 13 %-os) felértékelődésének importárakra gyakorolt hatását, valamint a belföldi árakra gyakorolt részleges dominóhatását felerősítette a szigorú monetáris irányvonal, valamint a hazautalások növekedésének a háztartások fogyasztására gyakorolt hatása. Ez kedvezően hatott az inflációra, mely -0,4%-ra esett 2016-ban.

Az ország fizetésimérleg-helyzete továbbra is sérülékeny, strukturálisan nagy folyó fizetési mérleg hiányt tükröz, mely a becslések szerint csupán marginálisan javult: 2016-ban a GDP 9,6 %-a volt, szemben a 2015. évi 10,9 %-kal. 2016 végére a nemzetközi tartalékok összértéke 1,97 milliárd USD volt, ami az előrejelzések szerint 3,8 havi importnak felel meg.

3.2.4. *Moldova*

A Moldovai Köztársaság az elmúlt néhány évben gazdasági és politikai téren is nehéz időszakot élt át. 2014 novemberében nagyszabású banki csalással kapcsolatos botrány robbant ki, amely súlyos kormányzati problémákat fedett fel, majd később mindehhez politikai instabilitás társult. Ezek a fejlemények a gazdasági növekedés lassulását és a Moldova nemzetközi partnerei által nyújtott költségvetési támogatás felfüggesztését eredményezték.

Moldova 2015-ben recesszióba került, GDP-je 0,5 %-kal csökkent. 2016-ban a GDP kb. 2 %-kal nőtt, elsősorban a mezőgazdasági tevékenységek fellendülése miatt. A fogyasztóiár-infláció csökkenő trendet mutatott, a 2015-ben mért 13,5 %-ról 2016 végére 2,4 %-ra csökkent.

A kormány jelentős költségvetési nyomás alá került az alacsonyabb költségvetési bevételek és amiatt, hogy a donorok megszakították a költségvetési támogatás folyósítását. Ezek a tényezők hozzájárultak a költségvetési hiány növekedéséhez, mely elérte a GDP 3,2 %-át. 2016-ban az államadósság a GDP 45,7 %-ára nőtt a központi bank által a három felszámolás alatt álló bank számára állami kezességvállalás mellett 2015-ben nyújtott sürgősségi hitelek miatt. A pénzügyi szektor válsága miatt a nemzetközi tartalékok 2014 szeptembere és 2015 februárja között 35 %-kal csökkentek, és 1,7 milliárd USD-re estek vissza, ami mintegy 4,3 hónapnyi importtal egyenértékű. Azóta – a devizapiac stabilizálódásával és fellendülésével párhuzamosan – a központi bank 2016 decemberére 2,1 milliárd USD értékű valutatartalékot halmozott fel, ami az előrejelzések szerint kb. 5,1 havi importnak felel meg.

Ebben az összefüggésben a hatóságok és az IMF 2016 júliusában hároméves, kibővített hiteleszközből (Extended Credit Facility) és kibővített finanszírozási eszközből (Extended Fund Facility) álló, 179 millió USD összegű konstrukcióról (a továbbiakban: ECF/EFF) állapodtak meg. Az IMF ügyvezető igazgatósága 2016. november 7-én jóváhagyta a megállapodást, a program első értékelése 2017. április 28-án zárult le.

A moldovai kormány kérelmét követően, valamint a fent ismertetett politikai és gazdasági fejlemények kontextusában a Bizottság 2017. január 13-án javaslatot nyújtott be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak egy olyan határozatra, mely a Moldovai Köztársaságnak legfeljebb 100 millió EUR összegű, 60 millió EUR kölcsönből és 40 millió EUR vissza nem térítendő támogatásból álló makroszintű pénzügyi támogatást biztosít. A javasolt összeg az ország külső finanszírozási igényére vonatkozóan

elkészített értékelés, az IMF-program mérete, a tehermegosztási megfontolások és az uniós költségvetésben rendelkezésre álló mozgástér alapján indokolt mértékű. A vissza nem térítendő támogatást indokolja Moldova alacsony szintű gazdasági fejlettsége, valamint a kedvezményes finanszírozásra való jogosultsága az IMF-nél és a Világbanknál.

3.2.5. Tunézia

2016 májusában Tunézia és az IMF 2,9 milliárd USD összegű, 2020. májusi lejáratú, kibővített finanszírozási eszközről állapodott meg, melynek célja az ország ötéves (2016–2020) gazdasági programjának támogatása. A kibővített finanszírozási eszköz az IMF 24 hónapos, 1,75 milliárd USD összegű, az IMF által 2013 júniusában jóváhagyott és 2015 decemberében megkötött készletlenti hitelmegállapodást követi. Tunézia 300 millió EUR összegű, kölcsön formájában nyújtandó kiegészítő makroszintű pénzügyi támogatást kapott az Uniótól. Ezt a műveletet 2014 májusában hagyták jóvá és 2015 folyamán részben folyósították (két első részlet, összesen 200 millió EUR). E művelet utolsó részletének (100 millió EUR) folyósítását elhalasztották, mivel nem hajtottak végre kellőképpen az elfogadott szakpolitikai reformok közül néhányat, valamint problémák merültek fel az IMF-programmal kapcsolatban. Tekintettel a tartósan fennálló gazdasági nehézségekre, melyeket súlyosbítottak a 2015. évi terrortámadások és a regionális instabilitás, a társjogalkotók 2016. július 6-án további, legfeljebb 500 millió EUR összegű kölcsönből álló makroszintű pénzügyi támogatást hagytak jóvá Tunézia számára. A Bizottság és a tunéziai hatóságok közötti tárgyalások 2016. decemberi lezárását követően 2017. április 27-én aláírták az egyetértési megállapodást és a hitelkeret-megállapodást.

2016-ban Tunézia GDP-növekedési rátája a becslések szerint eléri az 1,1 %-ot, ami a 2015-ben mért 0,8 %-hoz képest enyhe növekedés. A munkanélküliségi ráta 15,5 %. 2016-ban az infláció átlagosan 3,7 % körül mozgott a 2015. évi 5 %-hoz képest, és 2017-ben várhatóan eléri a 3,9 %-os átlagot.

Az államháztartást illetően a költségvetési hiány 2016-ban a becslések szerint a GDP 6 %-a (az IMF-programban meghatározott 4,6 %-kal szemben). Ez több tényezőnek tudható be, többek között a vártnál alacsonyabb adóbevételeknek, a magasabb adósságszolgálati kiadásoknak (részben a tunéziai dinár leértékelődése miatt) és a közsférában megnövekedett béreknek. Az államadósság tovább növekedett, 2016-ban elérte a GDP 63 %-át, a 2015. évi 55 %-hoz képest. Továbbá Tunéziának a következő 2 évben az államadósságának jóval nagyobb összegét kell visszafizetnie.

Az olajárak csökkenése, a gyengébb hazai gazdasági tevékenység és a javuló exportteljesítmény ellenére a terrortámadások turizmusra gyakorolt negatív hatásai hozzájárultak ahhoz, hogy a folyó fizetési mérleg hiánya 2016-ban fenntarthatatlanul magas szinten, a GDP 9 %-án maradt. A becslések szerint a tartalékok közel 6,1 milliárd USD-t tesznek ki, ami kb. 4,3 havi importnak felel meg.

3.2.6. Ukrajna

Ukrajna gazdasági helyzetének gyors romlására és gyenge fizetésimérleg-helyzetére reagálva a Bizottság 2015 januárjában legfeljebb 1,8 milliárd EUR összegű, kölcsön formájában nyújtandó, három egyenlő, 600 millió EUR összegű részletben folyósítandó

új MFA-műveletre tett javaslatot. Az új művelet (MFA III.) első részletét 2015 júliusában folyósították¹³. A Bizottság 2016-ban nem folyósított részleteket az MFA-művelete keretében, mivel az ukrán hatóságok nem hajtottak végre kellőképpen az egyetértési megállapodásban meghatározott szakpolitikai reformok közül néhányat. A Bizottság a 600 millió EUR összegű második részletet 2017 áprilisában folyósította, válaszul a hatóságok által 2016 végén és 2017 elején néhány megoldatlan probléma kezelésére elfogadott intézkedésekre, továbbá arra, hogy az ország általában véve kielégítően végrehajtotta az MFA-programot. Ukrajna elvileg még mindig hozzáférhet további 600 millió EUR-hoz az MFA III. keretében. Ez a támogatás attól függ, hogy Ukrajna sikeresen végrehajtja-e az egyetértési megállapodásban meghatározott szakpolitikai intézkedéseket és folyamatosan előrehalad-e az IMF-programmal, mely a kibővített hiteleszköz keretében 2015 márciusában jóváhagyott négyéves, kb. 17,5 milliárd USD összegű program. Az IMF-program keretében a legutóbbi részlet (1 milliárd USD) folyósítására 2017 áprilisában került sor, ezzel 2015 óta összesen 8,5 milliárd USD-t folyósítottak.

2016-ban Ukrajna gazdasága stabilizálódott. Ez a hosszú távú egyensúlyhiányok felszámolására kidolgozott, határozott szakpolitikai válaszok, valamint a folyamatos nemzetközi pénzügyi és technikai támogatás eredménye, melyek segítségével féken tartották a bizalmi válságot. Ennek eredményeként a gazdaság reálértelemben 4 év óta először bővült. A GDP-növekedés 2,3 %-os volt, a háztartások növekedő kereslete és a beruházási tevékenység fellendülése miatt.

A gazdasági stabilizáció kifejeződött az infláció jelentős mértékű csökkenésében (2016 végén 12,4 %-os volt a 2015 végén mért 43,4 %-hoz képest), valamint a devizapiacokon tapasztalható csökkenő volatilitásban. A prudens költségvetési politika eredményeként a konszolidált költségvetési hiány 2016-ban a GDP 2,3 %-a volt, jóval a 3,7 %-os eredeti cél alatt. A Naftogaz működési hiányának felszámolásával párosuló költségvetési konszolidációnak fontos szerepe volt a GDP-arányos adósság növekedésének visszaszorításában, mely 2016 végén 81,0 %-os volt, ami enyhe növekedés az egy évvel korábban mért 79,1 %-ról. Ezt az eredményt az ország legnagyobb kereskedelmi hitelezője, a PrivatBank államosításával kapcsolatos költségek ellenére érték el.

A beruházási tevékenység 2016. évi fellendülése a folyó fizetési mérleg hiányát a GDP 4,1 %-ára növelte. Egy másik tényező a gyenge exportteljesítmény volt, mely az alacsony nyersanyagáraknak, valamint az Oroszország által a Közép-Ázsiába irányuló átmenő exportok tilalma formájában kivetett további kereskedelmi akadályoknak tudható be. A folyó fizetési mérleg hiánya ugyanakkor a 2013-ban mért, a GDP 8,7 %-át kitevő csúcsérték alatt maradt és teljes mértékben fedezték a tőkebeáramlások. Míg 2016-ban a nemzetközi pénzügyi támogatás nem érte el a várt szintet, az ország növelte nemzetközi devizatartalékait, 2016 végén 15,5 milliárd USD-re, ami a következő évre vonatkozó előrejelzések szerint 3,5 havi importnak felel meg.

¹³ Erre a javaslatra két, 2014-ben és 2015 elején végrehajtott MFA-programot (MFA I. és MFA II.) követően került sor, amelyek együttesen 1,61 milliárd EUR-t tettek ki.

4. AZ MFA-FORRÁSOK MEGFELELŐ FELHASZNÁLÁSÁNAK BIZTOSÍTÁSA: MŰKÖDÉSI ÉRTÉKELÉSEK ÉS UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSEK

4.1. Működési értékelések

Az uniós költségvetési rendelet követelményeinek megfelelően a Bizottság külső szakértők bevonásával működési értékeléseket végez annak érdekében, hogy kellő bizonyosságot szerezzen a kedvezményezett országban az igazgatási eljárások és a pénzügyi folyamatok működéséről.

A működési értékelések az államháztartás-irányítási rendszerekre, mindenképp a pénzügyminisztériumok és a központi bankok folyamataira és szervezetére és konkrétan az uniós forrásokat fogadó számlák kezelésére összpontosítanak. Ezenfelül külön figyelmet szentelnek a külső ellenőrző intézmények működésének, függetlenségének, munkaprogramjainak és ellenőrzési tevékenységük hatékonyságának. Megvizsgálják továbbá a központi szintű közbeszerzési eljárásokat is.

A Bizottság 2016-ban működési értékeléseket végzett Moldováról és Jordániáról az említett országokban végrehajtandó új MFA-műveletek előkészítése keretében. Az értékelések 2016 februárjában illetve szeptemberében készültek el. Mindkét értékelés szerint a két országban zajló folyamatok kellő garanciát biztosítanak a tervezett MFA-műveletekkel való előrelépéshez.

4.2. Utólagos értékelések

Az uniós költségvetési rendeletnek megfelelően a Bizottság az MFA-programok lezárását követően utólagos értékeléseket¹⁴ végez a makroszintű pénzügyi támogatások hatásának vizsgálata céljából. A fő célkitűzések a következők:

- i. a kedvezményezett ország gazdaságára, és különösen az érintett ország külső pozíciójának fenntarthatóságára gyakorolt hatás elemzése;
- ii. az uniós intézkedés hozzáadott értékének értékelése.

Az Ukrainát érintő MFA I. és MFA II. műveletek, valamint a Jordániára vonatkozó MFA I. művelet utólagos értékeléseit 2016 végén kezdték meg, és várhatóan 2017-ben zárulnak le.

5. TÁMOGATÁS IRÁNTI KÉRELMEK ÉS A BIZOTTSÁG KÉSZÜLŐ JAVASLATAI – KÖLTSÉGVETÉSI HELYZET

Az MFA-műveletekre vonatkozó 2017. évi program a következő:

- i. a folyamatban lévő MFA-műveletek végrehajtása a fent ismertetetteknek megfelelően. Ez magában foglalja a Grúzia és a Tunézia I. tekintetében végrehajtott műveletek utolsó részleteinek folyósítását, továbbá az Ukrajnában végrehajtandó harmadik művelet utolsó két részletének

¹⁴ Az utólagos értékelések a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság weboldalán érhetők el: http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm.

folyósítását, valamint a Tunéziára és a Jordániára vonatkozó újabb műveletek összes részletének folyósítását;

- ii. a Moldovára vonatkozó művelet jóváhagyását és végrehajtását, a támogatás első két részletének várható folyósítását;
- iii. esetleges új programok elfogadását az Örményországtól, Grúziától és Egyiptomtól mostanáig kapott kérelmek alapján, valamint egy esetleges újabb műveletet Jordániában.

Az MFA-műveletekre vonatkozó fenti 2017. évi program keretében évente 1,9 milliárd EUR összegű MFA-folyósításra kerül sor. Ez tükrözi az MFA-eszköz egyre növekvő súlyát és relevanciáját, ugyanakkor ez részben betudható annak is, hogy elhalasztották néhány, eredetileg 2016-ra tervezett folyósítást. A folyósítások elhalasztásának több oka van, erre elsősorban akkor kerül sor, amikor a nemzeti hatóságok késnek a közösen meghatározott szakpolitikai intézkedések végrehajtásával, illetve az egyetértési megállapodással kapcsolatos tárgyalások elhúzódása, vagy az érintett IMF-programmal kapcsolatos nehézségek esetében.

Az alábbi táblázat áttekintést nyújt a 2015., 2016. és 2017. évi (előzetes adatok) MFA vissza nem térítendő támogatásokkal kapcsolatos kötelezettségvállalásokról és kifizetésekről. A 2017-re vonatkozó előrejelzés csupán tájékoztató adatokat tartalmaz és csak azokra az MFA-műveletekre terjed ki, amelyek esetében a Bizottság határozatra irányuló javaslatot tett, vagy a határozatot a társjogalkotók jóváhagyták.

A jelenleg folyamatban lévő vagy előkészítés alatt álló MFA-műveletek mellett eddig Örményországtól, Grúziától és Egyiptomtól is érkeztek kérelmek uniós makroszintű pénzügyi támogatás iránt.

- 2014 februárjában a Bizottság MFA-támogatásra irányuló kérelmet kapott **Örményországtól**. Örményország fizetésimérleg-helyzetét azonban nem találta kellően kritikusnak ahhoz, hogy az indokolná a makroszintű pénzügyi támogatásra irányuló bizottsági javaslat előterjesztését, annak ellenére, hogy az IMF-fel együtt finanszírozási megállapodást fogadtak el. A Bizottság ettől függetlenül a továbbiakban is figyelemmel fogja kísérni Örményország gazdasági és pénzügyi helyzetét. Mivel az IMF kibővített hiteleszköz programja 2017-ben lejár, egy újabb művelet mérlegelése egy új IMF-terv elindításától is függ.
- 2017 februárjában a grúz hatóságok kinyilvánították érdeklődésüket egy újabb MFA-művelet iránt. Mivel az új IMF-programot az ügyvezető igazgatóság megfelelően jóváhagyta, a Bizottság nyitott arra, hogy **Grúzia** számára újabb MFA-műveletet mérlegeljen az ország külső finanszírozási igényei alapján.
- 2012 novemberében **Egyiptom** megújította az összesen 500 millió EUR-ra vonatkozó MFA-kérelmét. A Bizottság mérlegelte egy olyan javaslat előterjesztését, amely egy esetleges 450 millió EUR összegű kölcsönre és egy ahhoz kapcsolódó, 50 millió EUR összegű, vissza nem térítendő támogatásra vonatkozna. Az MFA-javaslatot azonban – az Egyiptomra vonatkozó IMF-programmal kapcsolatos megállapodás megkötésére várva, és 2013 júliusa óta az országban lejátszódott politikai fejleményekre való tekintettel – még nem

terjesztették elő. 2016 novemberében az IMF ügyvezető igazgatósága kb. 12 milliárd USD összegű, hároméves programot hagyott jóvá a kibővített hiteleszköz keretében. A program első évében a hiányzó forrásokat az IMF-től, valamint más multilaterális és bilaterális donoroktól kapott hozzájárulásokkal fedezték. Ugyanakkor nem zárható ki, hogy további finanszírozási igények felmerülése esetében az EU-nak mérlegelnie kell egy MFA-műveletet Egyiptom számára.

MFA vissza nem térítendő támogatásokkal kapcsolatos kötelezettségvállalások és kifizetések, folyósított MFA-kölcsönök 2015–2017 között (EUR)

	2015	2016	2017 (ideiglenes)
Vissza nem térítendő támogatások költségvetési kötelezettségvállalási előirányzatai	77 995 000	79 669 000	45 828 000
Működési értékelések, PEFA-tanulmányok és utólagos értékelések	62 900	331 822	400 000
MFA Kirgiz Köztársaság (elfogadott határozat)			
MFA Grúzia (elfogadott határozat)			
MFA Moldova (elfogadott határozat)*			40 000 000
Más lehetséges MFA-műveletek			Meghatározandó
Kötelezettségvállalások összesen	62 900	331 822	40 400 000
Nem lekötött költségvetési allokációk	77 932 100	79 337 178	5 428 000
Vissza nem térítendő támogatások költségvetési kifizetési előirányzatai	74 218 061	79 669 000	45 828 000
Működési értékelések, PEFA-tanulmányok és utólagos értékelések	29 806	131 195	260 736
MFA Kirgiz Köztársaság (elfogadott határozat)	10 000 000	5 000 000	
MFA Grúzia (elfogadott határozat)	13 000 000		10 000 000
MFA Moldova (elfogadott határozat)*			20 000 000
Más lehetséges MFA-műveletek			Meghatározandó
Kifizetések összesen	23 029 806	5 131 195	30 260 736
Vissza nem térítendő támogatásokra elkülönített, fel nem használt eszközök	51 188 255	74 537 805	15 567 264
Folyósított MFA-kölcsönök	-	-	-
MFA Ukrajna I. (elfogadott határozat)	250 000 000		
MFA Ukrajna II. (elfogadott határozat)			
MFA Grúzia (elfogadott határozat)	10 000 000		13 000 000
MFA Jordánia I. (elfogadott határozat)	180 000 000		
MFA Tunézia I. (elfogadott határozat)	200 000 000		100 000 000
MFA Kirgiz Köztársaság (elfogadott határozat)	5 000 000	10 000 000	
MFA Ukrajna III. (elfogadott határozat)	600 000 000		1200 000 000
MFA Tunézia II. (elfogadott határozat)			350 000 000
MFA Jordánia II. (elfogadott határozat)			200 000 000
MFA Moldova (elfogadott határozat)*			40 000 000
Más lehetséges MFA-műveletek			Meghatározandó
Folyósított MFA-kölcsönök összesen	1245 000 000	10 000 000	1903 000 000

*A műveletet várhatóan 2017 folyamán hagyják jóvá. A három részletből csak kettőt folyósítanak 2017-ben. Az utolsó részlet folyósítását 2018-ra tervezik.