



Brussel, 16.6.2017
COM(2017) 321 final

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

over de verlening van macrofinanciële bijstand aan derde landen in 2016

{SWD(2017) 233 final}

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
2. ACHTERGROND	4
2.1. Ontwikkelingen van de afgelopen jaren	4
2.2. Verbeteren van de werking van het MFB-instrument	4
3. MACROFINANCIËLE BIJSTANDSPAKKETTEN IN 2016	6
3.1. Overzicht	6
3.2. Afzonderlijke pakketten in de begunstigde landen in 2016	7
3.2.1. <i>Georgië</i>	7
3.2.2. <i>Jordanië</i>	8
3.2.3. <i>Kirgizië</i>	9
3.2.4. <i>Moldavië</i>	10
3.2.5. <i>Tunesië</i>	11
3.2.6. <i>Oekraïne</i>	12
4. GARANDEREN VAN DE GOEDE BESTEDING VAN MFB-MIDDELEN: OPERATIONELE BEOORDELINGEN EN EVALUATIES ACHTERAF	13
4.1. Operationele beoordelingen	13
4.2. Evaluatie achteraf	13
5. VERZOEKEN OM BIJSTAND EN TOEKOMSTIGE VOORSTELLEN VAN DE COMMISSIE — BEGROTINGSSITUATIE	14

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de verlening van macrofinanciële bijstand aan derde landen in 2016

1. INLEIDING

Macrofinanciële bijstand, ook wel MFB genoemd, is een financieel instrument¹ van de EU dat bedoeld is om tegemoet te komen aan uitzonderlijke externe financieringsbehoeften van landen die geografisch, economisch en politiek dicht bij de EU aanleunen. Doel van de bijstand is de macro-economische en financiële stabiliteit in kandidaat- en potentiële kandidaat-landen en in landen van het Europees nabuurschapsgebied te herstellen, en tegelijkertijd macro-economische aanpassingen en structurele hervormingen aan te moedigen.

MFB is een instrument voor het verlenen van betalingsbalanssteun. De bijstand vormt een aanvulling op en is afhankelijk van het bestaan van een aanpassings- en hervormingsprogramma dat is overeengekomen met het Internationaal Monetair Fonds (IMF). MFB wordt verstrekt in de vorm van leningen, waarbij de Commissie de benodigde middelen op de kapitaalmarkten aantrekt om ze vervolgens door te lenen aan het begunstigde land, of, onder bepaalde omstandigheden, in de vorm van subsidies die uit de EU-begroting worden gefinancierd.

Voorwaarden om in aanmerking te komen voor MFB zijn de eerbiediging van de mensenrechten en de aanwezigheid van doeltreffende democratische mechanismen in het begunstigde land. De bijstand wordt in tranches vrijgegeven, afhankelijk van de succesvolle invoering van krachtige hervormingsmaatregelen die erop zijn gericht de economie van het begunstigde land weer duurzaam op een houdbaar pad te brengen. Aldus vormt MFB een aanvulling op de reguliere samenwerkingsbijstand van de EU en draagt deze bij tot de verwezenlijking van het bredere doel van het bewaren van stabiliteit en het bevorderen van welvaart buiten de EU.

2016 werd gekenmerkt door vorderingen bij de uitvoering van bestaande MFB-programma's voor Georgië, Kirgizië, Tunesië en Oekraïne, hoewel een aantal uitbetalingen buiten de wil van de EU moest worden uitgesteld. Daarnaast heeft de moeilijk blijvende politieke en economische situatie in enkele nabuurschapslanden geleid tot de goedkeuring van twee vervolgpakketten voor Tunesië en Jordanië en een nieuw pakket voor Moldavië, dat de Commissie op 13 januari 2017 heeft voorgesteld. Het nieuwe pakket voor Moldavië is in dit verslag opgenomen, omdat er in 2016 substantieel voorbereidend werk hieromtrent is verricht.

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

¹ De rechtsgrondslag voor macrofinanciële bijstand aan derde landen die geen ontwikkelingslanden zijn, is artikel 212 VWEU.

informatie over en een analyse van de macro-economische achtergrond en de uitvoering van de afzonderlijke MFB-pakketten.

2. ACHTERGROND

2.1. Ontwikkelingen van de afgelopen jaren

De laatste jaren is MFB uitgegroeid tot een erg belangrijk instrument uit de externe toolbox van de EU. Zo wordt MFB in de context van aanhoudende macro-economische en politieke instabiliteit in het nabuurschapsgebied van de EU algemeen erkend als een doeltreffend crisisbestrijdingsinstrument, dat de EU in staat stelt om op een zichtbare en flexibele wijze op te treden en aanzienlijke invloed op het beleid uit te oefenen. Dit wordt bevestigd door de toenemende vraag naar MFB in de afgelopen 8 jaar en de daaruit voortvloeiende sterke stijging van MFB-volumes, die zijn opgelopen van 1,5 miljard EUR aan vastleggingen voor de periode 2000-2008 tot 5,1 miljard EUR sinds 2009.

Na een eerste stijging van het aantal en het volume van pakketten na de wereldwijde economische en financiële crisis van 2008-2009² is er sinds 2013 nog meer gebruik gemaakt van MFB. De politieke en economische omwentelingen in de Arabische partnerlanden rond de Middellandse Zee hebben geleid tot een toenemende vraag naar MFB sinds 2012, met verzoeken om steun van Egypte, Jordanië en Tunesië. Intussen gaven het conflict in het oosten van Oekraïne en de aanzienlijke verslechtering van de economische en financiële situatie van het land in 2014 aanleiding tot een ongekende hoeveelheid MFB-steun. Zo werd tussen 2014 en 2015 in totaal 3,4 miljard EUR aan Oekraïne ter beschikking gesteld in het kader van drie MFB-pakketten. Dat is het grootste bedrag aan financiële bijstand dat ooit in zo'n korte tijd aan een niet-EU-land is verstrekt.

2.2. Verbeteren van de werking van het MFB-instrument

Aangezien de geopolitieke en economische instabiliteit in het nabuurschap van de EU aanhoudt, zal de behoefte aan macrofinanciële bijstand van de EU de komende jaren waarschijnlijk groot blijven. In dit verband heeft de Commissie in het kader van de tussentijdse herziening van het meerjarig financieel kader 2014-2020 een krachtiger instrument van macrofinanciële bijstand voorgesteld³. Dit voorstel, dat de Commissie op 14 september 2016 heeft voorgelegd, is erop gericht de jaarlijkse kredietverleningscapaciteit van de MFB te vermeerderen van 500 miljoen EUR tot 2 000 miljoen EUR door de voorziening van het Garantiefonds voor extern optreden te verhogen⁴.

² Dit heeft geleid tot zes nieuwe MFB-pakketten voor Armenië, Bosnië en Herzegovina, Georgië, Moldavië, Servië en Oekraïne, die samen goed zijn voor een totaal van 1,3 miljard EUR.

³ COM(2016) 299 final.

⁴ Het Garantiefonds voor extern optreden draagt de algemene blootstelling van de EU aan het risico op niet-terugbetaling door landen die profiteren van MFB en van externe leningen van de EIB en Euratom aan derde landen. Het voorzieningspercentage van het fonds is vastgesteld op 9 % van de totale uitstaande verplichtingen onder de EU-begrotingsgarantie aan het eind van elk jaar, met een vertraging van twee jaar.

Bovendien hebben recente ervaringen, en met name de noodzaak om snel nieuwe MFB-pakketten samen te stellen voor Oekraïne in 2014 en 2015, opnieuw duidelijk gemaakt dat MFB, als noodinstrument, snel gemobiliseerd moet kunnen worden wanneer zich crisissituaties voordoen. Het versnellen van de besluitvorming was één van de belangrijkste doelstellingen van het voorstel voor een kaderverordening tot vaststelling van algemene bepalingen voor MFB aan derde landen, zoals voorgesteld door de Commissie in 2011⁵. Het voorstel werd echter niet goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad (de medewetgevers) en werd vervolgens door de Commissie ingetrokken. Als gevolg daarvan worden besluiten over MFB nog steeds volgens de gewone wetgevingsprocedure genomen. De medewetgevers hebben getracht de besluitvorming volgens de gewone wetgevingsprocedure te versnellen. Dit gold in het bijzonder voor het meest recente MFB-pakket voor Oekraïne, dat in 2015 in iets meer dan drie maanden is vastgesteld. Toch blijven de mogelijkheden om de vaststelling van MFB-besluiten volgens de gewone wetgevingsprocedure te bespoedigen beperkt.

In haar voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot toekenning van verdere macrofinanciële bijstand aan Tunesië van 12 februari 2016 bracht de Commissie zeven technische, niet-landspecifieke wijzigingen aan in de tekst van haar eerdere voorstellen. De medewetgevers hebben ingestemd met vijf van de zeven technische wijzigingen die betrekking hebben op de volgende vijf specifieke aspecten van de uitvoering van MFB-besluiten door de Commissie:

- de maximale gemiddelde looptijd van MFB-leningen;
- de vervulling van de MFB-voorwaarden;
- de vrijgave van MFB-uitbetalingen;
- de bescherming van de financiële belangen van de EU;
- operationele beoordelingen.

De wijzigingen hebben geen invloed op de voornaamste kenmerken van het MFB-instrument, maar bouwen eerder voort op de ervaring die de Commissie heeft opgedaan en zijn er in grote lijnen op gericht de technische verwoording van besluiten af te stemmen op de vaste en overeengekomen praktijken voor het beheer van MFB-pakketten. De wijzigingen hebben ook tot doel specifieke bepalingen duidelijker of overeenkomstig de specifieke aanbevelingen van de Rekenkamer te verwoorden. Besprekingen met de Raad en het Parlement hebben tot een overeenkomst geleid om de vijf wijzigingen op te nemen in het MFB-besluit voor Jordanië van 14 december 2016⁶, dat nu de basis vormt voor toekomstige MFB-besluiten.

De Commissie zal, samen met de medewetgevers, blijven zoeken naar oplossingen om de doeltreffendheid en de efficiëntie van het huidige besluitvormingsproces te verbeteren.

Om een kredietverleningscapaciteit van 2 000 miljoen EUR per jaar te bereiken, zal er een extra voorziening van 135 miljoen EUR per jaar nodig zijn.

⁵ COM(2011) 396 final van 4.7.2011.

⁶ Besluit (EU) 2016/2371 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot toekenning van verdere macrofinanciële bijstand aan het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië (PB L 352 van 23.12.2016, blz. 18).

3. MACROFINANCIËLE BIJSTANDSPAKKETTEN IN 2016

3.1. Overzicht

Eind 2016 zag de stand van de uitvoering van MFB-pakketten er als volgt uit:

- **Georgië:** In augustus 2013 heeft de EU een MFB-pakket van maximaal 46 miljoen EUR voor Georgië⁷ goedgekeurd, dat in twee gelijke tranches van 23 miljoen EUR zou worden uitbetaald. De uitbetaling van de eerste tranche vond plaats in 2015: 13 miljoen EUR aan subsidies in januari en 10 miljoen EUR aan leningen in april. De uitbetaling van de tweede tranche (10 miljoen EUR aan subsidies en 13 miljoen EUR aan leningen) heeft vertraging opgelopen, doordat er onvoldoende vooruitgang was geboekt met het programma dat in juli 2014 met het IMF was overeengekomen. Na de goedkeuring door de raad van bestuur van het IMF van een nieuw programma inzake de uitgebreide financieringsfaciliteit ter waarde van 285 miljoen USD op 12 april 2017 is de Commissie in mei 2017 overgegaan tot de uitbetaling van de tweede MFB-tranche.
- **Jordanië II:** Op 14 december 2016 hebben de medewetgevers een besluit⁸ vastgesteld om aan Jordanië aanvullende MFB (MFB II) van maximaal 200 miljoen EUR te verstrekken, volledig in de vorm van leningen, als vervolg op het in 2015 afgeronde pakket van 180 miljoen EUR. De bijstand zal in de loop van 2017 in twee gelijke tranches worden uitbetaald.
- **Kirgizië:** Dit MFB-pakket, dat in oktober 2013 werd goedgekeurd⁹, bestond uit 15 miljoen EUR aan leningen en 15 miljoen EUR aan subsidies. Het pakket was voltooid in 2016 na de uitbetaling van de tweede tranche in twee delen: 5 miljoen EUR aan subsidies in februari 2016 en 10 miljoen EUR aan leningen in april 2016.
- **Tunesië I en II:** De Commissie heeft in december 2013 een voorstel gepresenteerd om MFB te verstrekken aan Tunesië (MFB I) voor een bedrag van maximaal 250 miljoen EUR aan leningen. De medewetgevers hebben het voorstel echter gewijzigd, waarbij het bedrag van de bijstand werd verhoogd naar 300 miljoen EUR. Het besluit werd in mei 2014 vastgesteld¹⁰. Na de uitbetaling van de eerste twee tranches van elk 100 miljoen EUR in 2015 heeft het dralen van de Tunesische autoriteiten met de uitvoering van de overeengekomen beleidsmaatregelen verhinderd dat de EU de derde en laatste tranche van het pakket in 2016 uitbetaalde, zoals dat aanvankelijk gepland was. Op 6 juli 2016 heeft de EU verdere MFB voor Tunesië voor een bedrag van maximaal

⁷ Besluit nr. 778/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 tot toekenning van macrofinanciële bijstand aan Georgië (PB L 218 van 14.8.2013, blz. 15).

⁸ Besluit (EU) 2016/2371 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot toekenning van verdere macrofinanciële bijstand aan het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië (PB L 352 van 23.12.2016, blz. 18).

⁹ Besluit nr. 1025/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 tot toekenning van macrofinanciële bijstand aan de Kirgizische Republiek (PB L 283 van 14.8.2013, blz. 1).

¹⁰ Besluit nr. 534/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot toekenning van macrofinanciële bijstand aan de Republiek Tunesië (PB L 151 van 21.5.2014, blz. 9).

500 miljoen EUR in de vorm van leningen goedgekeurd¹¹. Na de bekrachtiging door de lidstaten werden het memorandum van overeenstemming en de leningsovereenkomst op 27 april 2017 ondertekend.

- **Oekraïne III:** Dit is het derde pakket dat sinds 2014 in Oekraïne wordt uitgevoerd. Het is goed voor een bedrag van maximaal 1,8 miljard EUR aan leningen. Het werd in april 2015 door de medewetgevers goedgekeurd. Samen met de twee pakketten die tussen mei 2014 en april 2015 werden uitgevoerd¹², bracht het derde MFB-pakket de totale MFB van de EU die sinds het begin van de crisis aan Oekraïne ter beschikking is gesteld, op 3,4 miljard EUR. Na de uitbetaling van de eerste tranche (600 miljoen EUR) in juli 2015 werd de tweede tranche van 600 miljoen EUR lange tijd opgeschort, doordat er onvoldoende vooruitgang was geboekt met een aantal overeengekomen hervormingsmaatregelen. De uitbetaling van de tweede tranche vond uiteindelijk plaats in april 2017, naar aanleiding van de maatregelen die eind 2016 en begin 2017 door de autoriteiten werden goedgekeurd om een aantal onopgeloste kwesties aan te pakken en de algemeen genomen bevredigende uitvoering van het MFB-programma door Oekraïne. De derde tranche van 600 miljoen EUR wordt naar verwachting in de loop van 2017 ter beschikking gesteld.

Daarnaast heeft de Commissie, op verzoek van de **Republiek Moldavië**, op 13 januari 2017 een voorstel voor een MFB-pakket voor een bedrag van maximaal 100 miljoen EUR goedgekeurd ter ondersteuning van het land, dat te kampen had met steeds moeilijker economische en financiële omstandigheden. De voorgestelde MFB van de EU, die naar verwachting medio 2017 door het Europees Parlement en de Raad zal worden goedgekeurd, bestaat uit 40 miljoen EUR aan subsidies en 60 miljoen EUR aan leningen, uit te betalen in drie tranches in 2017-2018. De uitkering zal plaatsvinden op de strikte voorwaarde dat Moldavië goede vooruitgang boekt bij de uitvoering van het IMF-programma en van de specifieke beleidsvoorwaarden die met de EU in een memorandum van overeenstemming moeten worden overeengekomen.

3.2. Afzonderlijke pakketten in de begunstigde landen in 2016

3.2.1. Georgië

In augustus 2013 heeft de EU een MFB-pakket voor Georgië vastgesteld van maximaal 46 miljoen EUR, voor de helft bestaand uit subsidies en de andere helft uit leningen, dat in twee gelijke tranches zou worden uitgekeerd. Nadat Georgië in juli 2014 met het IMF een stand-by-overeenkomst voor een bedrag van 154 miljoen USD had gesloten, werden het memorandum van overeenstemming, de leningsovereenkomst en de subsidie-overeenkomst in december 2014 ondertekend en, voor zover nodig, door het Georgische parlement bekrachtigd.

¹¹ Besluit (EU) 2016/1112 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 tot toekenning van verdere macrofinanciële bijstand aan Tunesië (PB L 186 van 9.7.2016, blz. 1).

¹² Besluit (EU) 2015/601 van het Europees Parlement en de Raad van 15 april 2015 tot toekenning van macrofinanciële bijstand aan Oekraïne (PB L 100 van 15.4.2015, blz. 1).

De eerste MFB-tranche is in januari 2015 (13 miljoen EUR aan subsidies) en april 2015 (10 miljoen EUR aan leningen) uitbetaald op basis van de goede resultaten die Georgië boekte in het kader van het IMF-programma. De Georgische autoriteiten hebben alle relevante beleidsmaatregelen, zoals bepaald in het memorandum van overeenstemming, voor de uitkering van de tweede tranche van 10 miljoen EUR aan subsidies en 13 miljoen EUR aan leningen uitgevoerd, maar de betaling werd uitgesteld wegens problemen bij de uitvoering van het IMF-programma. Op 12 april 2017 heeft de raad van bestuur van het IMF echter een nieuw akkoord inzake de uitgebreide financieringsfaciliteit voor Georgië voor een bedrag van 285 miljoen USD goedgekeurd. Daarom heeft de Commissie besloten in mei 2017 over te gaan tot de uitbetaling van de tweede MFB-tranche. De autoriteiten hebben ook hun belangstelling getoond voor een mogelijk MFB-vervolgpakket ter aanvulling van het IMF-pakket.

In 2016 had Georgië nog steeds met een zwak extern klimaat te kampen, dat door een daling van de uitvoer en van de geldovermakingen heeft bijgedragen tot een relatief zwakke bbp-groei, die op 2,7 % wordt geraamd. Tegen deze achtergrond is het begrotingstekort van Georgië opgelopen als gevolg van tegenvallende ontvangsten en hogere uitgaven in de aanloop naar de parlementsverkiezingen van oktober 2016. De lari is de afgelopen 2 jaar scherp in waarde gedaald, met tussen november 2014 en december 2016 een waardeverlies van 50 % ten opzichte van de Amerikaanse dollar. De externe kwetsbaarheid is vergroot, waarbij het tekort op de lopende rekening eind 2016 op 13,3 % van het bbp wordt geraamd en de buitenlandse schuld op 108 % van het bbp. Met 80 % van de overheidsschuld luidende in vreemde valuta heeft de depreciatie van de lari ook geleid tot een stijging van de overheidsschuldquote, hoewel de overheidsschuld in Amerikaanse dollar vrijwel gelijk bleef. Het niveau van de deviezenreserves is relatief stabiel gebleven op 2,8 miljard USD eind december 2016 (tegen 2,7 miljard USD in december 2014), hetgeen goed is voor ongeveer 4 maanden verwachte invoer in 2017. Het financiële systeem van Georgië blijft solide en in het algemeen goed gekapitaliseerd, met name dankzij prudentieel toezicht en regulering door de centrale bank.

3.2.2. Jordanië

Doordat de regionale instabiliteit is toegenomen, met negatieve gevolgen voor de economie, hebben de Jordaanse autoriteiten op 3 maart 2016 om een tweede MFB-pakket verzocht. In overeenstemming met de toezegging van 2,4 miljard EUR die de Commissie tijdens de Conferentie van Londen van 4 februari 2016 over steun voor Syrië en de regio gedaan heeft, heeft de Commissie op 29 juni 2016 een voorstel voor een besluit inzake een tweede MFB-pakket voor Jordanië ter waarde van 200 miljoen EUR aan leningen goedgekeurd. De bijstand zal in 2017 in twee gelijke tranches worden vrijgegeven. Het nieuwe MFB-pakket, dat op 14 december 2016 werd goedgekeurd, volgt op de succesvolle uitvoering van het eerste MFB-pakket van 180 miljoen EUR in de vorm van leningen, dat in 2015 volledig werd uitbetaald. Bij de uitvoering van het driejarige IMF-programma van 723 miljoen USD in het kader van de uitgebreide financieringsfaciliteit, die in augustus 2016 werd goedgekeurd, werden enkele vertragingen geconstateerd, met name op het gebied van belastinghervormingen.

Als gevolg van de aanhoudende conflicten in Irak en Syrië vertraagde de bbp-groei van Jordanië van 2,4 % in 2015 tot naar schatting 2,1 % in 2016. Het werkloosheidscijfer is gestegen van 13,1 % in 2015 tot 15,3 % in 2016. Mede dankzij de scherpe daling van de

prijzen voor brandstof en vervoer is de inflatie in 2016 gedaald met 0,8 %, waarmee de negatieve trend van 2015 zich voortzet.

Ondanks de vertraging van de economie wordt aangenomen dat het totale begrotingstekort is verbeterd van 5,4 % van het bbp in 2015 tot ongeveer 3,6 % in 2016. De bruto overheidsschuld van Jordanië is gestegen van 93,4 % van het bbp eind 2015 tot 95,6 % in november 2016. De dynamiek van de overheidsschuld wordt door het IMF evenwel geacht houdbaar te zijn, mits het land werk blijft maken van een verdere aanpassing van de begroting op middellange termijn en steun krijgt van de internationale gemeenschap. Geschat wordt dat het tekort op de lopende rekening (uitgezonderd subsidies) is gestegen van 12 % van het bbp in 2015 tot 12,6 % van het bbp in 2016. In december 2016 bedroegen de internationale nettoreserves in vreemde valuta 12,8 miljard USD, gelijk aan 7,2 maanden verwachte invoer.

In een gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in het kader van het besluit tot goedkeuring van het tweede MFB-pakket heeft de Commissie zich ertoe verbonden om, indien nodig, een voorstel voor een derde MFB-pakket van een hoger bedrag in te dienen na de succesvolle afronding van het tweede pakket en mits aan de gebruikelijke voorwaarden voor dit type bijstand, met inbegrip van een bijgestelde beoordeling door de Commissie van de externe financieringsbehoeften van Jordanië, is voldaan.

3.2.3. *Kirgizië*

In de nasleep van het etnische en politieke geweld dat in een scherpe daling van de economische activiteit en een aanzienlijk extern financieringstekort heeft geresulteerd, heeft de EU op de internationale donorconferentie van Bisjkek in juli 2010 toegezegd het herstel van Kirgizië te zullen steunen. Naar aanleiding hiervan heeft de Commissie in december 2011 een voorstel aangenomen voor een besluit tot toekenning van MFB aan Kirgizië van maximaal 30 miljoen EUR (15 miljoen EUR aan leningen en 15 miljoen EUR aan subsidies). Het MFB-besluit is op 22 oktober 2013 door het Europees Parlement en de Raad vastgesteld. Het memorandum van overeenstemming en de leningsovereenkomst zijn eind 2014 ondertekend en in februari 2015 door het parlement van Kirgizië bekrachtigd.

Dit MFB-pakket had een uitzonderlijk karakter omdat Kirgizië buiten het normale geografische bereik van MFB ligt. De toekenning ervan was echter gerechtvaardigd vanwege de krachtige prodemocratische politieke en economische hervormingsdynamiek in het land en het feit dat het land deel uitmaakt van een regio die van bijzonder economisch en politiek belang is voor de EU. De eerste tranche werd in 2015 uitbetaald, bestaande uit 10 miljoen EUR aan subsidies in juni 2015 en 5 miljoen EUR aan leningen in oktober 2015. Na de bevredigende afsluiting van de nalevingsbeoordeling voor de tweede tranche betaalde de Commissie op 10 februari 2016 de subsidiecomponent van deze tranche (5 miljoen EUR) uit aan Kirgizië. De leningcomponent (10 miljoen EUR) is op 13 april 2016 uitbetaald.

De Kirgizische economie heeft relatief goed standgehouden sinds de regionale vertraging en met name de recessie in Rusland die in 2014 is ontstaan. Na een groei van 3,6 % in 2014 en 3,5 % in 2015 steeg het bbp van Kirgizië met 3,8 % in 2016 dankzij de robuuste prestaties van de landbouw- en dienstensector van het land. Het begrotingstekort voor

2016 is gedaald van 7,9 % van het bbp in 2015 tot 4,5 % van het bbp als gevolg van verminderde uitgaven en het uitstel van de voltooiing van bepaalde investeringsprojecten. Het effect van de appreciatie van de som in 2016 (13 % tegenover de Amerikaanse dollar) op de invoerprijzen en de gedeeltelijke weerslag ervan op de binnenlandse prijzen werden versterkt door een strikt monetair beleid en het effect van een hogere instroom van geldovermakingen op de particuliere consumptie. Dit had een positief effect op de inflatie, die daalde tot -0,4 % in 2016.

De betalingsbalans van het land blijft echter kwetsbaar als gevolg van een groot structureel tekort op de lopende rekening, dat er naar verwachting slechts marginaal op vooruit is gegaan, namelijk van 10,9 % van het bbp in 2015 naar 9,6 % van het bbp in 2016. De totale internationale reserves bedroegen eind 2016 1,97 miljard USD, oftewel 3,8 maanden verwachte invoer.

3.2.4. *Moldavië*

De Republiek Moldavië heeft de voorbije jaren zowel op economisch als op politiek gebied een moeilijke periode gekend. In november 2014 kwam een groot bankfraudeschandaal aan het licht, dat ernstige bestuursproblemen onthulde, met politieke instabiliteit als gevolg. Deze ontwikkelingen hebben eveneens geleid tot een vertraging van de economische groei en de opschorting van de begrotingssteun van de internationale partners van Moldavië.

Moldavië is in 2015 in een recessie beland, met een bbp dat met 0,5 % is gedaald. In 2016 is het bbp met ongeveer 2 % gegroeid, hoofdzakelijk als gevolg van een stijging van de landbouwactiviteit. De inflatie van de consumentenprijzen vertoonde een dalende tendens en bedroeg eind 2016 2,4 %, tegen 13,5 % in 2015.

De regering heeft aanzienlijke budgettaire druk ondervonden als gevolg van lagere begrotingsinkomsten en de onderbreking van de begrotingssteun van donoren. Deze factoren hebben bijgedragen tot een stijging van het begrotingstekort tot 3,2 % van het bbp. De overheidsschuld is opgelopen tot 45,7 % van het bbp in 2016, als gevolg van de noodleningen met staatsgaranties die in 2015 door de centrale bank aan drie banken in liquidatie zijn toegekend. Als gevolg van de crisis in de financiële sector zijn de internationale reserves tussen september 2014 en februari 2015 met 35 % afgenomen tot 1,7 miljard USD, hetzij ongeveer 4,3 maanden invoer. Vanaf dat moment tot december 2016 heeft de centrale bank 2,1 miljard USD aan deviezenreserves opgebouwd, hetzij 5,1 maanden verwachte invoer, wat aantoont dat de valutamarkt zich stabiliseert en herstelt.

Tegen deze achtergrond hebben de autoriteiten in juli 2016 uiteindelijk een overeenkomst met het IMF bereikt over een programma voor steun via een driejarige regeling voor een uitgebreide kredietfaciliteit en een uitgebreide financieringsfaciliteit (ECF/EFF) ter waarde van 179 miljoen USD. De overeenkomst werd op 7 november 2016 door de raad van bestuur van het IMF goedgekeurd en de eerste programmabeoordeling is op 28 april 2017 afgerond.

Op verzoek van de Moldavische regering en in de context van de bovengenoemde politieke en economische ontwikkelingen heeft de Commissie op 13 januari 2017 bij het Europees Parlement en de Raad een voorstel ingediend voor een besluit tot toekenning

van MFB aan de Republiek Moldavië van maximaal 100 miljoen EUR, bestaande uit 60 miljoen EUR aan leningen en 40 miljoen EUR aan subsidies. Het voorgestelde bedrag is gerechtvaardigd op basis van een beoordeling van de externe financieringsbehoeften van het land, de omvang van het IMF-programma, overwegingen op het vlak van lastenverdeling en de manoeuvreerruimte op de EU-begroting. De subsidiecomponent wordt gerechtvaardigd door het lage niveau van economische ontwikkeling van Moldavië en doordat het land in aanmerking komt voor financiering onder zachte voorwaarden van het IMF en de Wereldbank.

3.2.5. *Tunesië*

In mei 2016 zijn Tunesië en het IMF een regeling voor een uitgebreide financieringsfaciliteit voor een bedrag van 2,9 miljard EUR overeengekomen, die in mei 2020 afloopt en tot doel had het vijfjarig economisch programma (2016-2020) van het land te ondersteunen. De uitgebreide financieringsfaciliteit volgt op een stand-by-overeenkomst van het IMF van 24 maanden voor een bedrag van 1,75 miljard USD, die in juni 2013 door het IMF werd goedgekeurd en in december 2015 werd gesloten. Tunesië ontving aanvullende MFB van de EU ten bedrage van 300 miljoen EUR in de vorm van leningen. Dit pakket werd in mei 2014 goedgekeurd en in de loop van 2015 gedeeltelijk uitbetaald (eerste twee tranches voor een totaalbedrag van 200 miljoen EUR). De uitbetaling van de laatste tranche (100 miljoen EUR) van dit pakket werd uitgesteld als gevolg van de ontoereikende uitvoering van enkele overeengekomen beleidsmaatregelen en problemen met het IMF-programma. Gezien de aanhoudende economische moeilijkheden, die nog werden verergerd door de terroristische aanslagen van 2015 en de algemene regionale instabiliteit, hebben de medewetgevers op 6 juli 2016 aanvullende MFB aan Tunesië ten bedrage van maximaal 500 miljoen EUR in de vorm van leningen goedgekeurd. Nadat de onderhandelingen tussen de Commissie en de Tunesische autoriteiten in december 2016 waren afgerond, werden het memorandum van overeenstemming en de leningsovereenkomst op 27 april 2017 ondertekend.

Voor 2016 wordt de bbp-groei in Tunesië op 1,1 % geraamd, wat neerkomt op een lichte versnelling ten opzichte van de bbp-groei van 0,8 % die in 2015 werd gemeten. De werkloosheid bedraagt er 15,5 %. De inflatie bedroeg in 2016 gemiddeld ongeveer 3,7 %, hetgeen lager is dan de 5 % in 2015, en zal in 2017 naar verwachting gemiddeld 3,9 % belopen.

Wat de overheidsfinanciën betreft, wordt het overheidstekort voor 2016 geraamd op 6 % van het bbp (ten opzichte van de 4,6 % die in het kader van het IMF-programma werd overeengekomen). Dit is aan allerlei factoren toe te schrijven, waaronder lagere belastingontvangsten dan verwacht, hogere kosten van de schuldendienst (ten dele vanwege de depreciatie van de Tunesische dinar) en hogere personeelsuitgaven in de overheidssector. De schuld van de centrale regering blijft toenemen en bedroeg in 2016 63 % van het bbp, tegen 55 % van het bbp in 2015. Daarnaast zal Tunesië volgens de plannen de volgende twee jaar een aanzienlijk groter deel van zijn overheidsschuld terugbetalen.

Ondanks de dalende olieprijs, zwakkere binnenlandse economische activiteit en betere uitvoerprestaties heeft de negatieve impact van de terroristische aanslagen op het toerisme ertoe bijgedragen dat het tekort op de lopende rekening in 2016 met 9 % van het

bbp onhoudbaar hoog is gebleven. De reserves worden geschat op bijna 6,1 miljard USD, hetzij ongeveer 4,3 maanden invoer.

3.2.6. Oekraïne

In het licht van de snel verslechterende economische situatie en de zwakke betalingsbalans van Oekraïne heeft de Commissie in januari 2015 een nieuw MFB-pakket voorgesteld van maximaal 1,8 miljard EUR aan leningen, dat in drie gelijke tranches van elk 600 miljoen EUR zou worden uitgekeerd. De eerste tranche in het kader van het nieuwe pakket (MFB III) werd in juli 2015 ter beschikking gesteld¹³. De Commissie betaalde in 2016 in het kader van haar MFB-pakket geen enkele tranche uit als gevolg van de ontoereikende uitvoering door de Oekraïense autoriteiten van een aantal beleidshervormingen die in het memorandum van overeenstemming waren vastgelegd. De Commissie betaalde echter de tweede tranche van 600 miljoen EUR in april 2017 uit, naar aanleiding van de maatregelen die eind 2016 en begin 2017 door de autoriteiten werden goedgekeurd om een aantal onopgeloste kwesties aan te pakken en de algemeen genomen bevredigende uitvoering van het MFB-programma door het land. Oekraïne heeft in principe nog steeds toegang tot een bijkomend bedrag van 600 miljoen EUR in het kader van MFB III. Deze bijstand wordt pas uitgekeerd als Oekraïne de beleidsmaatregelen uit het memorandum van overeenstemming succesvol uitvoert en er voortdurend vooruitgang wordt geboekt met het IMF-programma, een vierjarige uitgebreide financieringsfaciliteit van ongeveer 17,5 miljard USD die in maart 2015 werd goedgekeurd. De meest recente vrijgave van een tranche (1 miljard USD) in het kader van het IMF-programma vond plaats in april 2017 en bracht het totaalbedrag aan uitbetalingen sinds 2015 op 8,5 miljard USD.

In 2016 stabiliseerde de economie van Oekraïne. Dat werd bereikt door een krachtig beleid te voeren dat erop gericht was onevenwichtigheden op lange termijn aan te pakken en dankzij de voortdurende internationale financiële en technische steun die heeft geholpen om de vertrouwenscrisis in te tomen. Als gevolg daarvan liet de economie voor het eerst in 4 jaar een reële expansie zien. De groei van het bbp bereikte 2,3 % dankzij de stijgende vraag van huishoudens en het herstel van de investeringsactiviteit.

De economische stabilisatie kwam ook tot uiting in een aanzienlijke daling van de inflatie (12,4 % eind 2016, tegen 43,4 % eind 2015) en een geringere volatiliteit op de valutamarkt. Als gevolg van het voorzichtige begrotingsbeleid bedroeg het geconsolideerde overheidstekort in 2016 2,3 % van het bbp, hetgeen aanzienlijk lager is dan het oorspronkelijke streefcijfer van 3,7 %. Begrotingsconsolidatie, in combinatie met het wegwerken van het exploitatietekort van het bedrijf Naftogaz, speelde een belangrijke rol bij het beteugelen van de stijging van de schuldquote, die eind 2016 81,0 % bedroeg en daarmee iets hoger lag dan het voorgaande jaar (79,1 %). Dit werd bereikt ondanks de kosten verbonden aan de nationalisering van PrivatBank, de grootste commerciële kredietverlener.

¹³ Dit voorstel volgde op twee MFB-programma's (MFB I en MFB II) van in totaal 1,61 miljard EUR die in 2014 en begin 2015 zijn uitgevoerd.

Mede als gevolg van aantrekkende investeringen in 2016 is het tekort op de lopende rekening tot 4,1 % van het bbp gestegen. Een andere tekortverhogende factor waren de zwakke uitvoerprestaties als gevolg van lage grondstoffenprijzen en extra handelsbelemmeringen die door Rusland werden opgeworpen in de vorm van een verbod op doorvoer naar Centraal-Azië. Het tekort op de lopende rekening bleef echter onder zijn piek van 8,7 % van het bbp in 2013 en werd volledig gedekt door de instroom van kapitaal. Hoewel de internationale financiële bijstand in 2016 lager uitviel dan verwacht, bleef hij toch de vorming van internationale reserves ondersteunen, met als gevolg dat deze eind 2016 stegen tot 15,5 miljard USD, hetzij 3,5 maanden verwachte invoer van het volgende jaar.

4. GARANDEREN VAN DE GOEDE BESTEDING VAN MFB-MIDDELEN: OPERATIONELE BEOORDELINGEN EN EVALUATIES ACHTERAF

4.1. Operationele beoordelingen

Conform de bepalingen van het Financieel Reglement van de EU voert de Commissie met de hulp van externe 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 de systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën, en met name naar de procedures en de organisatie van het ministerie van Financiën en de centrale bank, en meer specifiek naar het beheer van rekeningen waarop EU-middelen worden gestort. Daarnaast wordt speciale aandacht geschonken aan de werkwijze van externe controle-instellingen, hun onafhankelijkheid, hun werkprogramma's en de doeltreffendheid van hun controles. Ook worden openbare aanbestedingsprocedures op centraal niveau onderzocht.

In 2016 heeft de Commissie een operationele beoordeling van Moldavië en Jordanië uitgevoerd ter voorbereiding van de nieuwe MFB-pakketten in deze landen. De beoordelingen werden respectievelijk in februari en september 2016 afgerond. In beide beoordelingen werd geconcludeerd dat de procedures in de twee landen voldoende garanties boden om werk te maken van de geplande MFB-pakketten.

4.2. Evaluatie achteraf

Conform het Financieel Reglement van de EU verricht de Commissie na afronding van MFB-programma's evaluaties achteraf¹⁴ om het effect van deze programma's te beoordelen. De belangrijkste doelstellingen zijn:

- i. het onderzoeken van het effect op de economie van het begunstigde land en met name op de houdbaarheid van zijn externe positie;
- ii. het beoordelen van de toegevoegde waarde van het optreden van de EU.

¹⁴ Alle evaluaties achteraf zijn beschikbaar op de website van DG ECFIN:
http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm.

De evaluaties achteraf van de MFB I- en MFB II-pakketten voor Oekraïne en het MFB I-pakket voor Jordanië werden eind 2016 gestart en zullen naar verwachting in 2017 afgerond zijn.

5. VERZOEKEN OM BIJSTAND EN TOEKOMSTIGE VOORSTELLEN VAN DE COMMISSIE — BEGROTINGSITUATIE

Het MFB-programma voor 2017 ziet er als volgt uit:

- i. uitvoering van lopende MFB-pakketten, zoals hiervoor beschreven. Deze omvatten de uitbetaling van de laatste tranches voor Georgië en Tunesië I, de laatste twee tranches van het derde pakket voor Oekraïne en alle tranches van de vervolgpakketten voor Tunesië en Jordanië;
- ii. goedkeuring en uitvoering van het pakket voor Moldavië, met de verwachte uitbetaling van de eerste twee tranches van de bijstand;
- iii. goedkeuring van mogelijke nieuwe programma's, op basis van verzoeken die tot op heden zijn ontvangen van Armenië, Georgië en Egypte, en het mogelijke vervolgpakket voor Jordanië.

Het bovenstaande MFB-programma voor 2017 zal het totaalbedrag aan MFB-uitbetalingen van dit jaar op 1,9 miljard EUR brengen. Hoewel hieruit het toenemende gewicht en belang van het MFB-instrument blijkt, is dit ook gedeeltelijk toe te schrijven aan het uitstellen van een aantal uitbetalingen die oorspronkelijk voor 2016 waren gepland. De verschuiving van deze uitbetalingen heeft verschillende oorzaken, die vooral samenhangen met het dralen van de nationale autoriteiten met de uitvoering van de overeengekomen beleidsmaatregelen, vertragingen in de onderhandelingen over het memorandum van overeenstemming, of problemen met het desbetreffende IMF-programma.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de vastleggingen en betalingen van MFB-subsidies voor 2015, 2016 en 2017 (indicatief). De prognose voor 2017 is van voorlopige aard en omvat alleen MFB-pakketten waarvoor de medewetgevers een besluit hebben vastgesteld of waarvoor de Commissie een voorstel voor een besluit heeft ingediend.

Naast de lopende MFB-pakketten of de pakketten die in voorbereiding zijn, zijn er tot op heden ook verzoeken om macrofinanciële bijstand ontvangen van Armenië, Georgië en Egypte:

- De Commissie heeft in februari 2014 een verzoek om MFB-steun ontvangen van **Armenië**. De betalingsbalanssituatie van het land werd echter niet als voldoende kritiek beschouwd om een voorstel van de Commissie voor MFB te rechtvaardigen, ondanks de goedkeuring van een financieringsregeling met het IMF. Niettemin houdt de Commissie de economische en financiële situatie in Armenië voortdurend in het oog. Aangezien het IMF-programma van de uitgebreide financieringsfaciliteit in 2017 afloopt, zal een eventuele heroverweging ook afhangen van de lancering van een nieuw IMF-programma.

- De Georgische autoriteiten hebben in februari 2017 belangstelling getoond voor een MFB-vervolgpakket. Aangezien het nieuwe IMF-programma door de raad van bestuur naar behoren is goedgekeurd, staat de Commissie open voor een MFB-vervolgpakket voor **Georgië** op basis van de externe financieringsbehoeften van het land.
- **Egypte** heeft in november 2012 een verzoek om MFB voor een bedrag van in totaal 500 miljoen EUR herhaald; de Commissie heeft overwogen een voorstel in te dienen, dat eventueel zou bestaan uit een lening van 450 miljoen EUR in combinatie met een subsidie van 50 miljoen EUR. Het MFB-voorstel is echter opgeschort in afwachting van de sluiting van een IMF-programma voor Egypte, alsook in het licht van de politieke ontwikkelingen in het land sinds juli 2013. De raad van bestuur van het IMF heeft in november 2016 uit hoofde van de uitgebreide financieringsfaciliteit een driejarig programma voor een bedrag van ongeveer 12 miljard USD goedgekeurd. Voor het eerste jaar van het programma werd het financieringstekort weggewerkt dankzij bijdragen van het IMF of andere multilaterale en bilaterale donoren. Het kan echter niet worden uitgesloten dat de EU, in geval van resterende financieringsbehoeften, zal worden verzocht zich te beraden over een MFB-pakket voor Egypte.

Vastleggingen en betalingen voor MFB-subsidies, uitkeringen van MFB-leningen 2015-2017 (EUR)

	2015	2016	2017 (indicatief)
In de begroting opgenomen vastleggingskredieten voor subsidies	77 995 000	79 669 000	45 828 000
Operationele beoordelingen, PEFA-studies, evaluaties achteraf	62 900	331 822	400 000
MFB Kirgizië (besluit vastgesteld)			
MFB Georgië (besluit vastgesteld)			
MFB Moldavië (voorstel vastgesteld)*			40 000 000
Andere mogelijke MFB-pakketten			Te bepalen
Totaal vastleggingen	62 900	331 822	40 400 000
Niet-vastgelegde begrotingstoewijzingen	77 932 100	79 337 178	5 428 000
In de begroting opgenomen betalingskredieten voor subsidies	74 218 061	79 669 000	45 828 000
Operationele beoordelingen, PEFA-studies, evaluaties achteraf	29 806	131 195	260 736
MFB Kirgizië (besluit vastgesteld)	10 000 000	5 000 000	
MFB Georgië (besluit vastgesteld)	13 000 000		10 000 000
MFB Moldavië (voorstel vastgesteld)*			20 000 000
Andere mogelijke MFB-pakketten			Te bepalen
Totaal betalingen	23 029 806	5 131 195	30 260 736
Ongebruikte toewijzingen voor subsidiebetalingen	51 188 255	74 537 805	15 567 264
Uitbetalingen van MFB-leningen	-	-	-
MFB Oekraïne I (besluit vastgesteld)	250 000 000		
MFB Oekraïne II (besluit vastgesteld)			
MFB Georgië (besluit vastgesteld)	10 000 000		13 000 000
MFB Jordanië I (besluit vastgesteld)	180 000 000		
MFB Tunesië I (besluit vastgesteld)	200 000 000		100 000 000
MFB Kirgizië (besluit vastgesteld)	5 000 000	10 000 000	
MFB Oekraïne III (besluit vastgesteld)	600 000 000		1200 000 000
MFB Tunesië II (besluit vastgesteld)			350 000 000
MFB Jordanië II (besluit vastgesteld)			200 000 000
MFB Moldavië (voorstel vastgesteld)*			40 000 000
Andere mogelijke MFB-pakketten			Te bepalen
Uitbetalingen van MFB-leningen, totaal	1245 000 000	10 000 000	1903 000 000

* Het pakket zal naar verwachting in de loop van 2017 worden goedgekeurd. Slechts twee van de drie tranches zouden in 2017 worden uitbetaald. De uitbetaling van de derde en laatste tranche is gepland voor 2018.

