

Bijlage kabinetsappreciatie Macro-financiële bijstand Jordanië

Op 8 april 2024 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot toekenning van macro-financiële bijstand (MFB) aan Jordanië, ter waarde van 500 miljoen euro.¹ Doel van het voorstel is om op korte termijn de macro-economische stabiliteit van Jordanië te behouden. Hieronder wordt eerst de inhoud van het voorstel en vervolgens de appreciatie van het kabinet toegelicht. Deze appreciatie vervangt het BNC-fiche. Mogelijk wordt deze MFB als hamerpunt geagendeerd in de Ecofinraad van 21 juni 2024.

Inhoud voorstel

Macro-financiële bijstand is een bestaand financieel instrument van de EU, waarbij financiële steun wordt verleend aan partnerlanden in de directe omgeving van de EU die met een betalingsbalanscrisis worden geconfronteerd.

Ondanks de mondiale economische uitdagingen, is de economische groei in Jordanië de afgelopen jaren stabiel gebleven (afgezien van een sterke krimp in het pandemiejaar 2020). De groei was echter zwakker dan die van vergelijkbare landen in de regio en niet sterk genoeg om de hoge werkloosheid te verlagen of de schuldenlast van de overheid te verlichten. In plaats daarvan bleef de begrotingsdruk hoog, met aanhoudende begrotingstekorten die de toch al hoge overheidsschuld verder opdreven. Als gevolg van het monetaire verkrapingsbeleid vertraagde de inflatie tot 1,6% aan het einde van 2023. De hoge rentetarieven zullen naar verwachting in de toekomst op de bedrijvigheid drukken. Aan de externe kant heeft Jordanië te kampen met chronische externe tekorten (een tekort op de lopende rekening van 7,1% van het bbp in het eerste halfjaar van 2023) als gevolg van het aanhoudende tekort op de goederenbalans, dat een weerspiegeling is van de afhankelijkheid van de economie van de invoer van energie, voedsel en machines in combinatie met een zwakke exportbasis. Het financieringsgat voor Jordanië wordt door de Commissie geschat op 7,7 miljard dollar in de periode 2025-2027.

Dankzij een over het algemeen adequate beleidsrespons en grootschalige internationale steun is de macro-economische stabiliteit tot dusver gehandhaafd, maar de aanhoudende economische problemen maken de economie kwetsbaar voor externe schokken. De afgelopen jaren heeft Jordanië stappen gezet om de economie te moderniseren, buitenlandse investeringen aan te trekken en de groei te bevorderen, mede ondersteund door de hervormingsagenda's die ten grondslag lagen aan de eerdere MFB's. Deze hervormingsinspanningen werden ondernomen op een moment dat Jordanië te maken kreeg met verschillende externe schokken: de oorlog in buurland Syrië en de daaropvolgende toestroom van vluchtelingen; de COVID-19-pandemie; de grootschalige aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne; de verhoogde onzekerheid en regionale instabiliteit, vanwege de toegenomen veiligheidsproblemen langs de Syrische grens en, meest recentelijk, de oorlog in Israël/Gaza en de daaruit voortvloeiende crisis in de Rode Zee.

In het licht van deze externe schokken en het belang van Jordanië om de stabiliteit in de regio te waarborgen, heeft het land de afgelopen tien jaar aanzienlijke steun ontvangen van internationale partners. Het gaat onder meer om drie MFB-programma's sinds 2014 voor in totaal 1 080 miljoen euro, vier opeenvolgende programma's van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) sinds 2012 en aanzienlijke steun van de VS in de vorm van subsidies. Het derde en laatste MFB-pakket is in mei 2023 met succes afgesloten, nadat steun was verleend aan hervormingen op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën, de nutssector, het sociale en arbeidsmarktbeleid en het bestuur, waarbij over het algemeen positieve vooruitgang is geboekt.

Tegen deze achtergrond en gezien de aanhoudende grote financieringsbehoeften van Jordanië en de vele verschillende uitdagingen waarmee het land wordt geconfronteerd, stelt de Commissie nu voor een nieuwe MFB van maximaal 500 miljoen euro toe te kennen aan Jordanië. De voorgestelde MFB, in de vorm van leningen, zal Jordanië helpen om een deel van zijn resterende externe financieringsbehoefte in het kader van het nieuwe IMF-programma te dekken en zou door het creëren van de nodige begrotingsruimte ook de lopende hervormingen helpen veiligstellen.

¹ COM (2024) 159 Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on providing macro-financial assistance to the Hashemite Kingdom of Jordan.

De Commissie zal, zoals gebruikelijk bij MFB, namens de EU middelen op de kapitaalmarkt lenen en deze aan Jordanië doorlenen. Terugbetaling van de leningen die de Unie aangaat en de financieringskosten hiervan wordt gedaan met de terugbetalingen en de vergoeding van de financieringskosten door Jordanië en wordt verzekerd door een bestaand garantiefonds op de EU-begroting: het Common Provisioning Fund (CPF). Hier wordt een voorziening opgenomen, ter grootte van 9% van de totale leningen (45 miljoen euro). De middelen hiervoor komen uit het bestaande budget voor het Instrument voor Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI). De Commissie stelt voor om de steun te verlenen in drie tranches tussen 2024 en 2027. De leningen worden verstrekt tegen zachte voorwaarden waaronder een aflossingsvrijeperiode en een lange looptijd. Deze voorwaarden worden nader uitgewerkt in een leenovereenkomst tussen de Commissie en Jordanië.

MFB vormt een aanvulling op, en is afhankelijk van, het bestaan van een uitkerend programma van het IMF. De vrijgave van de tranches van de MFB aan Jordanië is daarom strikt afhankelijk van de voortgang van zowel het IMF-programma als een aantal aanvullende beleidsmaatregelen waarover de Commissie en de autoriteiten overeenstemming moeten bereiken en die in een memorandum van overeenstemming (MoU) moeten worden opgenomen. De Commissie geeft aan dat deze MoU hervormingen zou kunnen omvatten op het gebied van economisch bestuur, waaronder het beheer van de overheidsfinanciën en de belastingdienst; sociaal en arbeidsmarktbeleid; en bestuur en bestrijding van fraude, corruptie en het witwassen van geld.

In januari 2024 heeft het IMF een nieuw programma goedgekeurd t.w.v. USD 1,2 miljard. Dit programma (vanuit de Extended Fund Facility) volgt een eerder programma op en richt zich op bezuinigingen om de overheidsschuld te laten dalen, het creëren van monetaire en budgettaire stabiliteit en het versnellen van de structurele hervormingen t.b.v. economische groei en het creëren van werkgelegenheid. De hervormingen van het MFB-voorstel zouden bij deze hervormingsagenda aansluiten. Volgens de schattingen van het IMF was de impact van de oorlog in Gaza in januari nog relatief beperkt vanwege de sterke fundamenten van de economie.

De gebruikelijke voorwaarden voor MFB, namelijk eerbiediging van de mensenrechten, de rechtsstaat en effectieve democratische mechanismen, een hervormingsagenda en link met het IMF-programma, zijn van toepassing op dit voorstel.

Appreciatie

Het kabinet erkent de betalingsbalansproblemen van Jordanië en dat de grote externe schokken (waaronder de impact van de oorlog in Syrië en de daaropvolgende instroom van vluchtelingen, de impact van de COVID-pandemie en de impact van het huidige conflict in Israël en Gaza) hun weerslag hebben op de economie. Het kabinet erkent de belangrijke rol die Jordanië speelt in het bevorderen van regionale stabiliteit en de opvang van vluchtelingen in de regio, waarmee ook irreguliere migratie wordt voorkomen. Het kabinet waardeert de succesvolle implementatie van eerdere MFB-hervormingsagenda's en verwelkomt het in januari 2024 goedgekeurde IMF-programma. Daarnaast steunt het kabinet de bijdrage die de EU kan leveren aan het oplossen van de betalingsbalansproblemen in aanvulling op de beschikbare financiering uit het IMF-programma. Het kabinet hecht belang aan het combineren van MFB met een IMF-programma, inclusief de gebruikelijke voorwaarden en monitoring die aan een IMF-programma verbonden zijn.

Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. In het Commissievoorstel worden de budgettaire gevolgen van de voorgestelde MFB, in de vorm van een voorziening in het Garantiefonds voor externe acties, opgevangen binnen het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027. Daardoor heeft het verstrekken van de voorgestelde macro-financiële bijstand geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU en gaat het niet gepaard met nieuwe garanties op de Rijksbegroting.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de EU voor dit voorstel is positief. Het voorstel voor bovengenoemde MFB is gebaseerd op artikel 212 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op basis van deze bepaling is de EU bevoegd om

maatregelen vast te stellen voor het ondernemen van activiteiten voor economische, financiële en technische samenwerking, met inbegrip van bijstand op met name financieel gebied voor derde landen anders dan ontwikkelingslanden. Het kabinet kan zich tevens vinden in de gekozen rechtsbasis. Op het terrein van economische, financiële en technische samenwerking met derde landen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten conform artikel 4 VWEU.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het voorstel heeft tot doel om op korte termijn macro-economische stabiliteit in Jordanië te behouden. Dat kan niet in afdoende mate worden bereikt door bijstand door afzonderlijke lidstaten, omdat de EU als geheel effectiever voorwaarden kan stellen. De Europese Unie is, gelet op de aanwezige expertise en contacten, goed in staat om de MFB te monitoren op implementatie van de hervormingsagenda. De Commissie rapporteert hierover aan de EU-lidstaten. Het verlenen van macro-financiële bijstand heeft een duidelijke grondslag in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, specifiek in artikel 212. Daarbij complementeren en versterken de acties van de lidstaten en de Unie elkaar. Hierdoor kan het doel van de MFB beter worden bereikt door de EU als geheel. Om die reden is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is positief. Het voorstel heeft als doel op korte termijn de macro-economische stabiliteit in Jordanië te behouden. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de voorgestelde financiële bijstand een deel van de externe financieringsbehoefte van Jordanië dekt. Het voorstel gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te bereiken, omdat de omvang van de MFB niet groter is dan noodzakelijk om macro-economische stabiliteit te behouden en omdat bij de omvang van het MFB rekening is gehouden met de bijdragen die andere multilaterale instellingen zullen leveren.