EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.5.23.
SWD(2013) 178 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács határozata

az Unión kívüli beruházási projekteket támogató finanszírozási műveletek veszteségeivel szemben az Európai Beruházási Banknak nyújtott európai uniós garanciáról

{COM(2013) 293 final}
{SWD(2013) 179 final}

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács határozata

az Unión kívüli beruházási projekteket támogató finanszírozási műveletek veszteségeivel szemben az Európai Beruházási Banknak nyújtott európai uniós garanciáról

Az Európai Beruházási Bank (EBB) az EU külső politikáit támogató műveleteit részben a többéves pénzügyi keret terhére nyújtott európai uniós költségvetési garancia fedezetével végzi. Az EU – bizonyos felső összeghatárok és egyéb feltételek mellett – több mint 30 éve nyújt költségvetési garanciát az EBB által az EU külső politikai célkitűzéseinek támogatása érdekében az EU-n kívül végrehajtott hitel- és hitelgarancia-műveletekkel kapcsolatos országjellegű és politikai kockázatok fedezésére. Az évek során e garanciát határozatok sorozatos kibocsátásával nyújtották. Az EBB külső műveleteihez nyújtott európai uniós garancia általános hatályát és feltételeit jelenleg az 1080/2011/EU határozat (a jelenlegi határozat) rögzíti. Ez utóbbi 2013. december 31-én hatályát veszti.

Az európai uniós garancia azért szükséges, mert az EBB alapokmánya előírja, hogy a banknak minden hitelnyújtási műveletéhez megfelelő biztosítékról kell gondoskodnia, illetve tágabb értelemben azért, hogy az EBB megőrizze hitelképességét, vagyis ne veszélyeztesse feladatának, az uniós tagállamok kiegyensúlyozott és szilárd fejlődéséhez való hozzájárulásnak a végrehajtását. Az európai uniós garancia kulcsszerepet játszik abban, hogy kellő összhangot lehessen biztosítani az EBB magas tőkeáttételű pénzügyi struktúrája, a harmadik országok felé irányuló hitelnyújtás jelentősen nagyobb eredendő kockázata és a bank AAA minősítésének megőrzése között – az EBB tőkeigényének korlátozása mellett. Az EBB nem fizet ellentételezést a garanciáért az EU-nak.

Az EBB műveleteit a (jelenlegi határozatban meghatározott) jogosult országokban kell végrehajtani a következő célok valamelyikének támogatására: i. a helyi magánszektor fejlesztése, különösen a kkv-k támogatása; ii. a társadalmi és gazdasági infrastruktúra – többek között a közlekedési, az energia- és a környezeti infrastruktúra, valamint az információs és kommunikációs technológia – fejlesztése; és iii. az éghajlatváltozás mérséklése és az ahhoz való alkalmazkodás.

Az uniós garancia fedezete földrajzilag a következő régiók között oszlik meg: csatlakozás előtt álló országok, szomszédságpolitikai és partnerségi kapcsolatban álló országok, ALA-régió (Ázsia és Latin-Amerika) és Dél-Afrika.

A jelenlegi határozat a 2007–2013-as időszakra 27,484 milliárd EUR általános felső összeghatárt és 2 milliárd EUR összegű éghajlat-változási keretet állapított meg. Az általános felső összeghatár regionális felső összeghatárokra bomlik, az éghajlat-változási keret viszont globális, és nem tartalmaz semmilyen előzetes regionális felosztást.

A jelenlegi határozat 16. cikke szerint a Bizottságnak a következő (2014–2020-as) pénzügyi keret tekintetében új javaslatot kell benyújtania. A jelenlegi határozat értelmében a Bizottságnak a javaslat kidolgozásakor számos szempontot kell figyelembe vennie. Ennek megfelelően a Bizottság megvizsgálta az európai uniós garanciát alátámasztó költségvetési mechanizmust, mivel az befolyásolja a hatásvizsgálatban elemzett lehetőségek némelyikét.

A garanciaalap célja az uniós költségvetés védelme az olyan sokkokkal szemben, amelyeket főként az EBB külső finanszírozási műveleteivel és más külső tevékenységekkel kapcsolatban esetlegesen felmerülő nemteljesítések okozhatnak. A garanciaalap forrását az uniós költségvetésből származó egyszeri éves befizetés adja. A garanciaalap feltöltési mechanizmusának célja, hogy az alapot mindenkor a hitelfolyósításból származó kinnlevőségek 9%-ának megfelelő szinten tartsa, amivel gyakorlatilag effektív korlátot szab az európai uniós költségvetési garancia méretének. A garanciaalap által fedezett műveletekhez kötődő folyósítások és visszafizetések várható mintája alapján az Európai Bizottság által a következő többéves pénzügyi keretet végrehajtó egyedi programokról folytatott tárgyalásokhoz tervezési információként 2013. március 27-én megadott összegből kiindulva (a 2014–2020-as pénzügyi keretből a garancialap feltöltésére folyó árakon 1,193 milliárd EUR-t irányoznak elő) a megbízás rögzített felső összeghatára mintegy 25 milliárd EUR lehetne.

Az 1080/2011/EU határozat a korábbi határozathoz[1] képest megemelte a regionális felső összeghatárokat. A jogalkotó a határozat preambulumában egyértelművé tette, hogy az emelés ideiglenes és kivételes jellegű, célja az arab tavasz következményeinek kezelése és a 2009–10 folyamán a válsággal összefüggésben az uniós partnereknek nyújtott többlettámogatás ellensúlyozása. Ebből világos, hogy a jogalkotó fenn kívánja tartani a 2009-es tárgyalásokon csak nehezen, kényes politikai kompromisszumokkal elért általános regionális egyensúlyt. A kiinduló feltevés tehát az, hogy az új jogalkotási javaslat alapját a 2009-es regionális egyensúlynak kell képeznie.

1. PROBLÉMAMEGHATÁROZÁS

Az EBB működési környezete jelentősen megváltozott, és az új többéves pénzügyi keret szerinti európai uniós garanciára vonatkozó új jogalkotási javaslatot is alapvetően nehezebb körülmények között kellett kidolgozni, mint a néhány évvel korábbit. Különösen a pénzügyi válság volt olyan jelentős hatással az EBB finanszírozási feltételeire, amely még a bank AAA minősítését is veszélyeztethette volna. Ilyen előzmények után a 2011 végén jóváhagyott, 2012–2014-re vonatkozó ügyviteli terv a hitelezési volumen jelentős, válság előtti szintre csökkentését irányozta elő, különösen a külső hitelnyújtás területén. Az EBB nemrégiben jóváhagyott tőkeemelése csak az EBB EU-n belüli hitelnyújtási tevékenységének bővítésére fordítható, a külsőére nem.

E szemléletváltást az új európai uniós garanciára vonatkozó javaslatba is beépítették, olyan más elemekkel együtt, mint például a külső hitelportfólió színvonalát befolyásoló jelenlegi gazdasági és pénzügyi válság, az EBB kockázatviselési kapacitása és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) földrajzi hatókörének kiterjesztése a mediterrán térségre, ahol tevékenységeinek éves értéke akár a 2,5 milliárd EUR-t is elérheti (vagyis meghaladná a régióban az EBB által nyújtott teljes – uniós garancia és saját kockázatvállalás melletti – finanszírozást).

Ezzel összefüggésben a hatásvizsgálat négy fő problémát emel ki:

- **Az európai uniós garancia optimálisnál rosszabb felhasználásának kockázata.**
- **Az EBB képtelensége a mikrofinanszírozási műveletek összes típusának európai uniós garancia melletti finanszírozására.**

[1] 633/2009/EK határozat.

- **Az éghajlat-változási politika nem elégséges szintű finanszírozása és az e területre irányuló hitelnyújtás fokozása kapcsán az EBB által tapasztalt nehézségek.**
- **Az EBB nem egyértelmű pozícionálása az európai uniós külső pénzügyi támogatás fő végrehajtási eszközeként.**

2. AZ EURÓPAI UNIÓS FELLÉPÉS SZUBSZIDIARITÁSÁNAK ELEMZÉSE ÉS JOGALAPJA

A javaslat az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, ezért a szubszidiaritás elve nem alkalmazható.

Az Európai Unión kívüli projektekhez adott hitelek és hitelgaranciák veszteségeinek fedezésére az EBB-nek nyújtott európai uniós garancia konkrét jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés 209. és 212. cikke. Az EBB a Szerződés 309. cikke alapján jött létre, alapokmánya a Szerződésekhez csatolt jegyzőkönyvek egyikében található.

3. AZ EBB KÜLSŐ FINANSZÍROZÁSI MŰVELETEIHEZ NYÚJTOTT ÚJ EURÓPAI UNIÓS GARANCIA CÉLKITŰZÉSEI

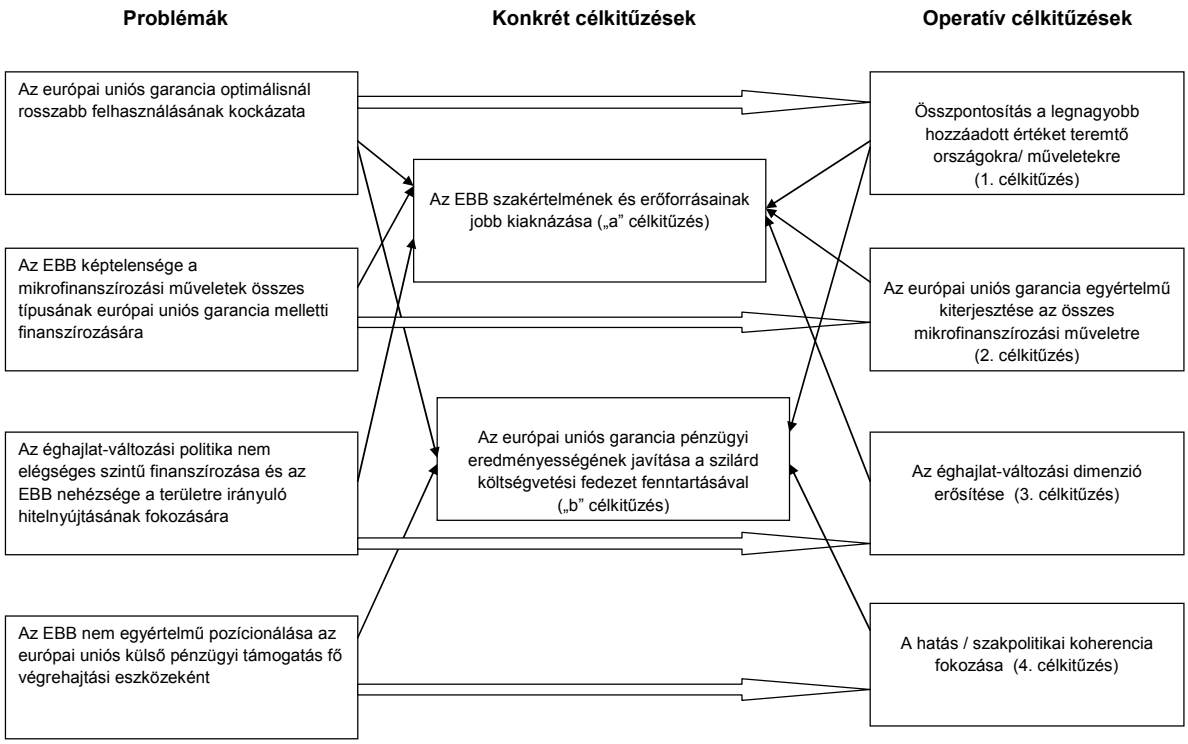
Az EBB EU-n kívüli, uniós garancia mellett végzett tevékenységének általános célkitűzése, hogy az uniós költségvetési forrásoknak és az EBB-sajátforrásoknak (az uniós garancia viszontbiztosítását jelentő, külső fellépésekre vonatkozó garanciaalap feltöltése útján) végzett kombinációja révén a partnerországok releváns projektjeinek finanszírozásával támogassa az Unió külső politikáit.

EU-n kívüli, uniós garancia mellett végzett finanszírozási műveletei révén az EBB-nek támogatnia kell az EU partnerországainak gazdasági, társadalmi és környezeti szempontból fenntartható fejlődését, és EU-val való partnerségüket. Az EBB finanszírozási műveleteinek emellett meg kell felelniük az Unió tágabb regionális politikai keretének.

Az új megbízás egyéb egyedi célkitűzései közé kell sorolni a következőket: i. az EBB szakértelmének és erőforrásainak jobb kiaknázása és ii. az európai uniós garancia eredményességének javítása a szilárd költségvetési fedezet fenntartásával.

Ezzel összefüggésben az új európai uniós garancia operatív célkitűzései a következők:

- **Az európai uniós garancia földrajzi hatályának összpontosítása azon kedvezményezettekre, amelyek a legtöbb hozzáadott értéket teremtik** (1. célkitűzés).
- **Az európai uniós garancia egyértelmű kiterjesztése az összes mikrofinanszírozási műveletre**, a legszegényebbek elérése érdekében (2. célkitűzés).
- **Az európai uniós garancia éghajlat-változási dimenziójának erősítése annak érdekében, hogy az EBB fokozni tudja tevékenységét az uniós külső tevékenység ezen kulcsterületén** (3. célkitűzés)
- **Az EBB-finanszírozás hatásának fokozása** az uniós szakpolitikákkal való összehangolás, illetve az uniós eszközökkel való koherencia és szinergia fokozása révén, a szakpolitikai fejlemények kellő időben történő, megfelelőbb figyelembe vétele érdekében (4. célkitűzés).



4. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

A meghatározott probléma fényében, továbbá az egyedi szakpolitikai és operatív célkitűzések megvalósítása érdekében a Bizottság a következő lehetőségeket vizsgálta meg az EBB külső finanszírozási műveleteire vonatkozó jövőbeni európai uniós garancia kapcsán:

0. lehetőség: nincs új határozat – ez a lehetőség nem került részletes elemzésre.

1. lehetőség: nincs változás (az 1080/2011/EU határozat hatályának meghosszabbítása 2020.12.31-ig) – alapforgatókönyv.

2. lehetőség: a hatályos garancia kiterjesztése. E lehetőség három változatát vizsgáltuk. A három változat mindegyike 4 különböző típusú módosítás meghatározott kombinációjából áll, kidolgozásuk célja, hogy a 4 operatív célkitűzést az egyes paraméterek kölcsönhatását és átgyűrűző hatásait figyelembe véve lehessen megvalósítani. Az egyes változatok fő jellemzői az alábbi táblázatban láthatók:

A vizsgált szakpolitikai lehetőségek fő különbségei a „nincs változás" alapforgatókönyvéhez viszonyítva.

Az operatív célkitűzések megvalósítása	**KÖZELI lehetőség:**	**MIKRO lehetőség:**	**FÓKUSZ lehetőség:**
i. összpontosítás a legnagyobb hozzáadott értéket teremtő országokra/ műveletekre	**Az ALA-régió és Dél-Afrika kizárása**	**Nincs változás**	**Összpontosítás a kevésbé hitelképes kedvezményezettekre (dinamikus módon)**
ii. a garancia	**Minden**	**Előzetesen**	**Nincs változás**

egyértelmű kiterjesztése az összes mikrofinanszírozási műveletre	**mikrofinanszírozási művelet egyénileg jogosult, de az uniós garancia nem terjed ki az üzleti kockázatra**	**elkülönített 2 milliárd EUR-s keret a mikrofinanszírozási műveletekre, átfogó uniós garancia mellett**	
iii. az éghajlat-változási dimenzió erősítése	**Az éghajlat-változási műveletekre előzetesen elkülönített keret növelése 4 milliárd EUR-ra**	**Regionális célszámok meghatározása és az előzetesen elkülönített keret beolvasztása az általános felső összeghatárba**	**Általános hitelnyújtási volumencél + az ÜHG-kibocsátáscsökkentés nyomon követése**
iv. a hatás / szakpolitikai koherencia fokozása	**Éves országstratégiai dokumentumok készítése**	**A technikai operatív regionális iránymutatás aktualizálása az EU külső finanszírozási eszközeire vonatkozó többéves indikatív programnak megfelelően**	**A technikai operatív regionális iránymutatás aktualizálása az EU külső finanszírozási eszközeire vonatkozó többéves indikatív programnak megfelelően**

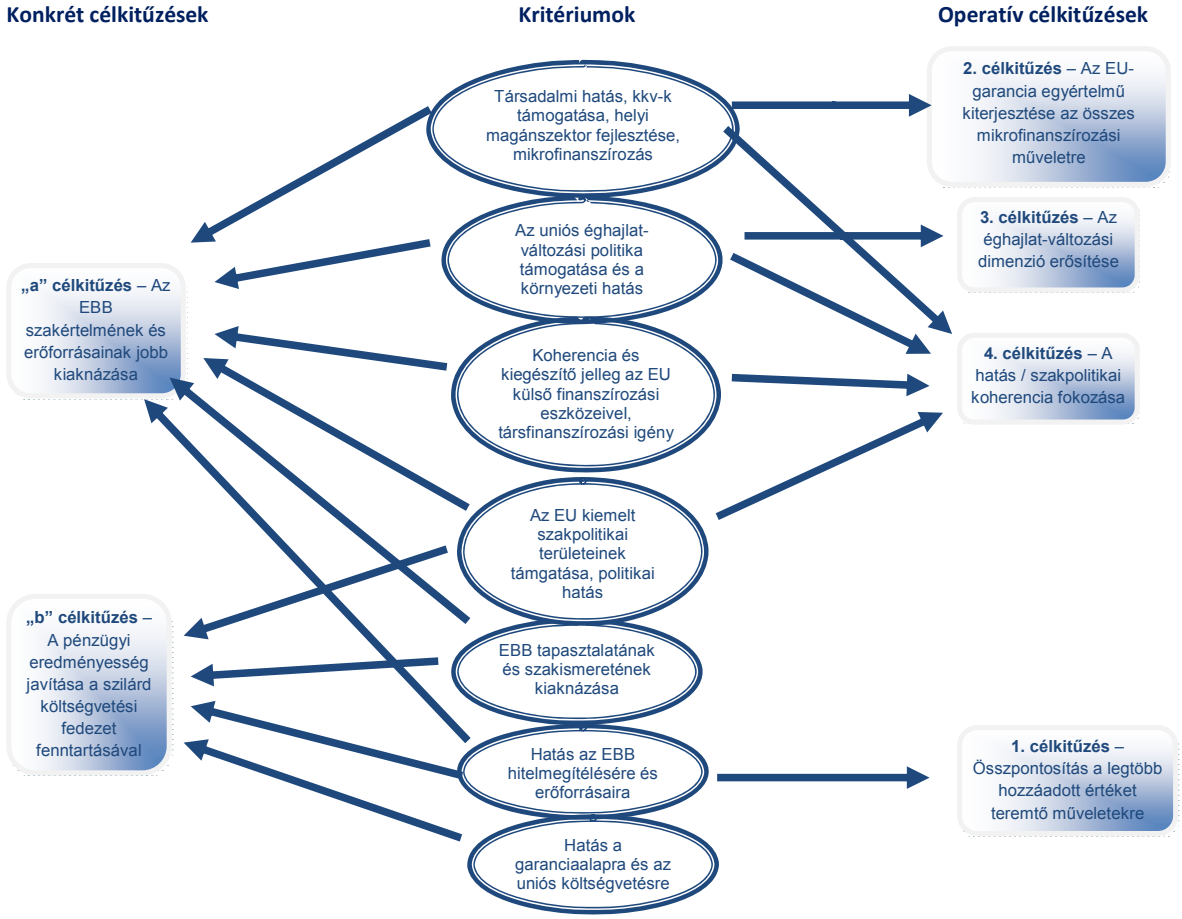
3. lehetőség: a garancia egyéb pénzügyi intézményeknek való nyújtása. Ez a lehetőség nem került részletes elemzésre.

5. A HATÁSOK VIZSGÁLATA

Meg kell jegyezni, hogy nem lehet teljes körű számszerű becsléseket adni az egyes lehetőségek hatásairól, mivel ezek a határozat EBB általi végrehajtásától függenek majd. A regionális felső összeghatárok csupán indikatívak, nem konkrét célszámok. A határozat végrehajtása lényegében az EBB irányító szerveinek döntésein és a kedvezményezettek felvevőképességén múlik, projektszinten azonban az EBB tevékenysége különösen függ még a megbízható és bankképes projektek azonosításától, a vissza nem térítendő támogatások és a hitelek kombinációjának lehetőségeitől, a kedvezményezett országok eladósodottságától, a kockázatelemzéstől, a gazdasági és politikai feltételektől, a projekt-előkészítés színvonalától, a projektgazdák képességeitől stb. Mindezek ellenére elkészítettük az egyes szakpolitikai lehetőségek főbb hatásainak kvalitatív elemzését, ahol lehetett, a megfelelő számadatok hivatkozásával.

A fő hatásokat az új európai uniós garancia operatív és egyedi célkitűzései vonatkozásában határoztuk meg. Az elsősorban vizsgált hatások a következők voltak: i. az EU kiemelt

szakpolitikai területeinek – így a bővítés-, a szomszédság- és a harmadik országokra irányuló fejlesztéspolitikának – a támogatása és a politikai hatás, ii. koherencia és kiegészítő jelleg az EU külső finanszírozási eszközeivel, továbbá a társfinanszírozás iránti igény, iii. az EBB tapasztalatának és szakértelmének kiaknázása, iv. társadalmi hatás, kkv-k támogatása, helyi magánszektor fejlesztése és mikrofinanszírozás a partnerországokban, v. az uniós éghajlat-változási politika támogatása és a környezeti hatás, vi. hatás a garanciaalapra és az uniós költségvetésre, vii. hatás az EBB hitelmegítélésére/-minősítésére és erőforrásaira. Meg kell jegyezni, hogy valószínűleg az utóbbi (a garanciaalapra és az uniós költségvetésre, illetve az EBB hitelmegítélésére/-minősítésére és erőforrásaira gyakorolt) két hatás a legfontosabb, mivel gyakorlatilag ezek szabják meg a határozat végrehajtásának korlátait.



Az elemzés alapján a jelentés az eredményesség, a hatékonyság és a koherencia szempontjából, az alapforgatókönyvvel összevetésben bemutatja az egyes szakpolitikai lehetőségek hatásait. A különböző lehetőségek kvalitatív értékelése a bizottsági szolgálatok valószínűsíthető hatásra vonatkozó kvalitatív becslései alapján készült.

A Bizottság részéről a vizsgált lehetőségek végrehajtásával kapcsolatos igazgatási költségeknek meg kell egyezniük az alapforgatókönyv végrehajtásának igazgatási költségeivel.

Az értékelés kimutatta, hogy a KÖZELI és a MIKRO lehetőség valószínűsíthető hatása együttvéve nem haladná meg jelentősen a változatlan forgatókönyvét. A FÓKUSZ lehetőség viszont több kedvező hatással járna és jobb helyezést ért el a többi vizsgált lehetőségnél, különösen ami a költségvetési hatást, valamint az EU szakpolitikáival és eszközeivel való koherenciát és kiegészítő jelleget illeti.

	ALAP	KÖZELI	MIKRO	FÓKUSZ

Az EU kiemelt szakpolitikai területeinek – így a bővítés-, a szomszédság- és a harmadik országokra irányuló fejlesztéspolitikának – a támogatása és a politikai hatás	**0**	**Efv: -** **Efc: 0** **C:** +	**Efv: -** **Efc:** - **C:** +	**Efv:** + **Efc:** + **C:** +
Koherencia és kiegészítő jelleg az EU külső finanszírozási eszközeivel, továbbá a társfinanszírozás iránti igény	**0**	**Efv:** 0 **Efc:** - **C:** +	**Efv:** - **Efc:** - **C:**-	**Efv:** + **Efc:** 0 **C:** +
Az EBB tapasztalatának és szakértelmének kiaknázása	**0**	**Efv:** - **Efc:** + **C:** +	**Efv:** 0 **Efc:** - **C:** -	**Efv:** + **Efc:** + **C:** +
Társadalmi hatás, kkv-k támogatása, helyi magánszektor fejlesztése és mikrofinanszírozás a partnerországokban	**0**	**Efv:** - **Efc:** 0 **C:** -	**Efv:** + **Efc:** - **C:** 0	**Efv:** + **Efc:** 0 **C:** 0
Az uniós éghajlat-változási politika támogatása és a környezeti hatás	0	**Efv:** + **Efc:** - **C:** 0	**Efv:** + **Efc:** 0 **C:** +	**Efv:** + **Efc:** + **C:** +
Hatás a garanciaalapra és az uniós költségvetésre	**0**	**Efv:** - **Efc:** - **C:** -	**Efv:** - **Efc:** - **C:** -	**Efv:** 0 **Efc:** 0 **C:** 0.
Hatás az EBB hitelmegítélésére/-minősítésére és erőforrásaira	**0**	**Efv: 0** **Efc:** + **C:** n.a.	**Efv:** 0 **Efc:** - **C:** n.a.	**Efv:** 0 **Efc:** 0 **C:** n.a.
Teljes átlagos hatás	**0**	**-** ***"+": 6*** ***"0": 5*** ***"-": 9***	**-** ***"+":4*** ***"0": 4*** ***"-": 12***	**+** ***"+": 10*** ***"0": 10*** ***"-":0***

6. A SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A kapott kvalitatív minősítések alapján egyértelműen a FÓKUSZ lehetőség a legelőnyösebb. Meg kell jegyezni, hogy e lehetőség alkalmazásával a 3. célkitűzés nem teljesülne, mivel a hatásvizsgálat alapján az európai uniós költségvetési garancia nem megfelelő eszköz az általa lefedett régiók összes típusú mikrofinanszírozási műveletére vonatkozó EBB-finanszírozás fedezetére.

A fenntartott opcióval szemben egy érdekelt sem jelezte kifogását. Sőt, a FÓKUSZ lehetőség megfelel a legtöbb megkérdezett elvárásainak. A megkérdezett nem kormányzati szervezetek, parlamenti képviselők és tagállamok, valamint a bölcsek irányítóbizottsága (amelyet a jelenlegi határozat félidős felülvizsgálatakor hoztak létre) egyaránt rámutattak azon kérdés

tisztázásának szükségességére, hogy mikor a legnagyobb az európai uniós garanciával fedezett EBB-finanszírozás hozzáadott értéke, illetve arra, hogy meg kell találni a módját annak, hogy az EBB-t a garancia ilyen helyzetek kapcsán való felhasználására ösztönözzék. A megkérdezett nem kormányzati szervezetek a területen aktív további néhány szereplő léte miatt nem látták szükségesnek az európai uniós garancia hatályának kiterjesztését a mikrofinanszírozási műveletek minden típusára, egyes parlamenti képviselők viszont kifejezetten kérték ezt. A megkérdezett nem kormányzati szervezetek emellett kérték, hogy az EBB vezessen be egy mechanizmust a bank finanszírozási műveleteivel kapcsolatos szén-dioxid-kibocsátás nyomon követésére.

7. MONITORING ÉS ÉRTÉKELÉS

Az új jogalkotási javaslat a jelenlegi helyzethez képest megerősíti a monitoringra és az értékelésre vonatkozó szabályokat. E tekintetben különösen az EBB által nemrégiben kidolgozott operatív monitoringmutatók (eredményértékelési keret – REsults Measurement Framework, REM) fenntartását és további alkalmazását kell említeni.

Az egyedi célkitűzések megvalósításának monitoringja a következő területeket felölelő alapmutatók révén történik majd: i. lekötött összeg régiónként, ii. folyósított összeg régiónként, iii. a tevékenységek országok közötti kiegyensúlyozott felosztásának megvalósítása; iv. a tevékenységek megoszlása a különböző célkitűzések között; v. az éghajlat-változási politikával kapcsolatos hitelnyújtás volumene, finanszírozása, illetve hatása az ÜHG-kibocsátás abszolút és relatív csökkenésére; vi. az éghajlati kockázat szempontjából értékelt projektek száma; vii. az európai uniós vissza nem térítendő támogatásokkal kombinált műveletek száma és értéke és viii. a más nemzetközi pénzügyi intézményekkel társfinanszírozott műveletek száma és értéke.

Emellett az EBB által a REM keretében kidolgozott hárompilléres módszertan alkalmazásával egy sor részletesebb teljesítménymutatót is felhasználunk. Ezekkel azt kívánjuk bemutatni, hogy az EBB-hitelek teljesítménye miként vezet olyan eredményekhez, illetve később olyan hatásokhoz, amelyek megfelelnek a bank megbízásában szereplő célkitűzéseknek.

Ami az éghajlat-változási politikával kapcsolatos projektek finanszírozását illeti, az effajta műveletek jogosultságát olyan, megállapodás szerinti kritériumok alapján tisztáznák, amelyek az EBB éghajlat-politikai kiadások nyomon követésével kapcsolatos fogalmi meghatározásaira épülnek, illetve szükség esetén szűkítik azokat. Az EBB megvizsgálja, módszertanát miként tudná kiigazítani annak érdekében, hogy a projektértékelés során figyelembe vegyék a finanszírozott beruházások szén-dioxid-kibocsátását, illetve fokozottan vegyék figyelembe azok éghajlatváltozással szembeni ellenálló képességét és az éghajlati kockázatot. Ezzel párhuzamosan, a releváns műveletek éghajlatváltozással szembeni ellenálló képességének növelése érdekében, az EBB-nek folytatnia kell az éghajlati kockázat értékelésére szolgáló módszertanok kidolgozását, és a szén-dioxid-árazást be kell emelnie a gazdasági költség/haszon elemzésbe. A releváns ágazati politikákban szintén szigorítani kell a szén-dioxid-intenzív projektekre vonatkozó kritériumrendszert, ezzel korlátozva e projektek jogosultságát.

A javasolt jogszabály az 1080/2011/EU határozathoz hasonlóan rendszeres jelentéstételt ír elő. A Bizottság évente jelentést tesz majd az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az EBB-re ruházott feladatok végrehajtásáról. A jelentést a Bizottság honlapján is közzé fogják tenni.

Végül, a megbízás kezdetét követő három év elteltével egy félidős értékelésre is sor kerül.