



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

HU

03/2024. vélemény

(az EUMSZ 287. cikkének (4) bekezdése szerint)

a külső tevékenységi garancia
bizottsági értékelését
[COM(2024) 208]
kísérő dokumentum

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Bevezetés	01–17
Háttér	01–08
Külső tevékenységi garancia	01–02
Európai Fenntartható Fejlődési Alap Plusz	03–07
Egyéb, a partnerországoknak nyújtott és költségvetési biztosítékokkal alátámasztott uniós pénzügyi támogatás	08
A vélemény hatóköre	09–17
Hatókör	09–15
Véleményünk korlátai	16–17
Egyedi kérdésekkel kapcsolatos észrevételek	18–64
A külső tevékenységi garancia értékelése a külső finanszírozási eszközök szélesebb körű értékelésének részét képezi	18–24
Több eszköz együttes értékelése	18–19
A bizottsági értékelés benyújtása az Európai Számvevőszéknek	20
Az értékelés korlátai	21–22
A Szabályozói Ellenőrzési Testület negatív véleménye	23–24
A külső tevékenységi garancia bizottsági értékelése nem teljes	25–45
Az „általános célkitűzésekhez való hozzájárulás” kritériuma nincs kellőképpen lefedve	26–27
Az elért eredményekre és a működési teljesítményre vonatkozó információk hiánya	28–34
Kevés az információ az „addicionalitásról”	35–45
A maximális garanciaösszeg meghatározásának elmulasztása	46–54
Az Európai Beruházási Bank Ukrajnának nyújtott hiteleire képzett tartalék	50–52
A makroszintű pénzügyi támogatásra képzett tartalék	53–54
A külső tanulmány egyes megállapításai nem tükröződnek kellőképpen a bizottsági értékelésben	55–59
Az uniós képviseltek programozása és kapacitása	57–59
Az NDICI – Globális Európa egyéb kritériumait nem értékelték megfelelően	60–64

A kis- és közepes méretű partnerek méltányos szerepvállalását az értékelés nem vette figyelembe	60–61
Nem értékelték teljes körűen, hogy különös figyelem irányult-e a legkevésbé fejlett országokra	62
Nem értékelték, hogy sikerült-e megelőzni a „nem együttműködő országokba és területekre” irányuló beruházásokat	63–64

Egyéb megfontolások 65–69

A beszámolási és átláthatósági követelmények nem teljesülnek 65–69

Az EFFA+ honlapján nem szerepel panasztételi mechanizmus 66–67

A Szomszédsgai, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) kapcsán készített éves jelentésből hiányzó információk 68

Nem teszik közzé az ülések jegyzőkönyveit 69

Záró megjegyzések 70–75

Mellékletek

I. melléklet. Az EFFA, az EFFA+ és a kapcsolódó garanciamechanizmusok jellemzőinek összehasonlítása

II. melléklet. A makroszintű pénzügyi támogatás áttekintése

III. melléklet. A Számvevőszék korábbi különjelentései és véleményei

Rövidítések

Glosszárium

Bevezetés

Háttér

Külső tevékenységi garancia

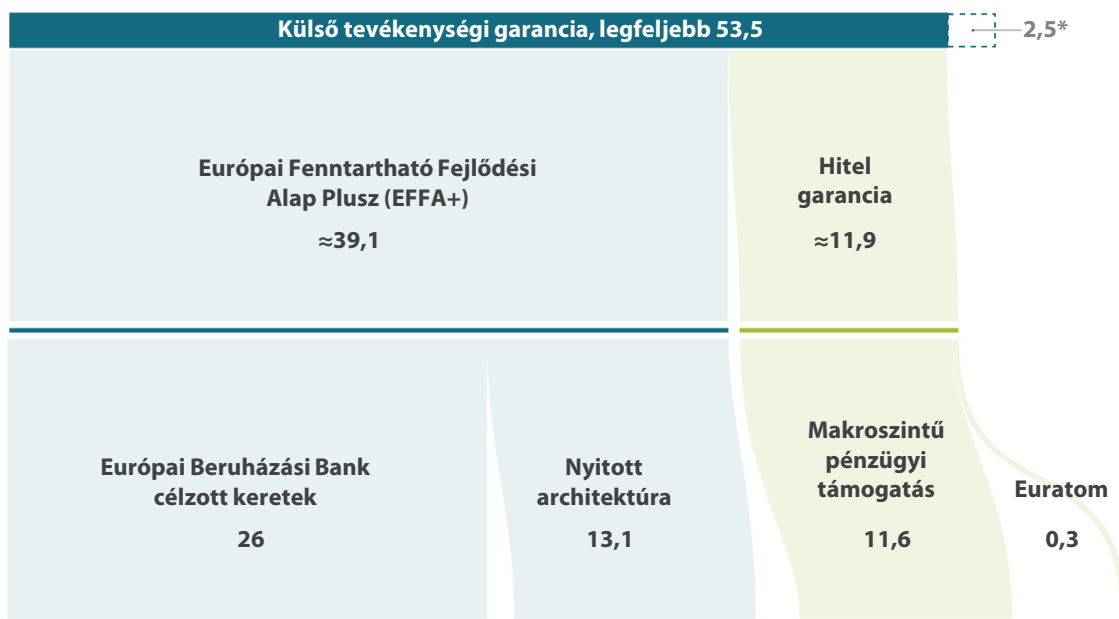
01 A külső tevékenységi garancia (EAG) 2021-ben a Szomszédcsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) létrehozásáról szóló (EU) 2021/947 rendelettel ([NDICI – Globális Európa rendelet](#)) jött létre. Az EAG az alábbi két, már meglévő garanciamechanizmusra épül:

- az [\(EU\) 2017/1601 rendelettel](#) létrehozott Európai Fenntartható Fejlődési Alap (EFFA) által nyújtott garancia az EFFA-műveletek támogatására;
- a [2009/480/EK, Euratom rendelet](#) által létrehozott, külső fellépésekre vonatkozó garanciaalap, amely az Európai Beruházási Bank külső hitelezési megbízatásának keretében végzett műveletekre terjedt ki.

02 Az Unió a külső tevékenységi garancia révén elméletileg legfeljebb 53,5 milliárd euró értékben garantálhat finanszírozási és beruházási műveleteket a partnerországokban. A külső tevékenységi garancia legnagyobb része, mintegy 39,1 milliárd euró, az Európai Fenntartható Fejlődési Alap Plusz (EFFA+) keretében végzett tevékenységekre terjed ki. A további 11,9 milliárd eurós összeg a partnerországoknak nyújtott makroszintű pénzügyi támogatásokat és Euratom-hiteleket fedezi (lásd: [1. ábra](#)).

1. ábra. A külső tevékenységi garancia komponensei

(milliárd euró)



Megjegyzés: * A külső tevékenységi garancia elméletileg legfeljebb 53,5 milliárd euró összegig finanszírozhat beruházási műveleteket. A tényleges garanciakapacitás mintegy 51 milliárd euró (lásd: 46–52. bekezdés).

Forrás: Európai Számvevőszék, a következő dokumentum alapján: az Európai Unió 2025. évi költségvetés-tervezete, a [munkadokumentum XI. része](#) a költségvetési biztosítékokról, a közös tartalékalapról és a függő kötelezettségekről, 72. o.

Európai Fenntartható Fejlődési Alap Plusz

03 Az EFFA+ egy integrált pénzügyi csomag, amely a külső tevékenységi garancia által fedezett költségvetési biztosítékok, vegyesfinanszírozási műveletek, vissza nem térítendő támogatások, technikai segítségnyújtás és pénzügyi eszközök formájában biztosít finanszírozási kapacitást az uniós partnerországok számára¹. Az EFFA+ célja, hogy hozzájáruljon a fenntartható fejlesztési célok eléréséhez azáltal, hogy számos területre kiterjedően támogatja a beruházásokat, a szegénység felszámolásától kezdve az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás egyedi társadalmi-gazdasági kiváltó okainak kezeléséig².

04 Az EFFA+ végrehajtása [közvetett irányítás](#) keretében, számos jogosult fejlesztésfinanszírozási intézmény, elsősorban az Európai Beruházási Bank (EBB) útján, tehát vegyes (vissza nem térítendő támogatásokat és kölcsönöket ötvöző)

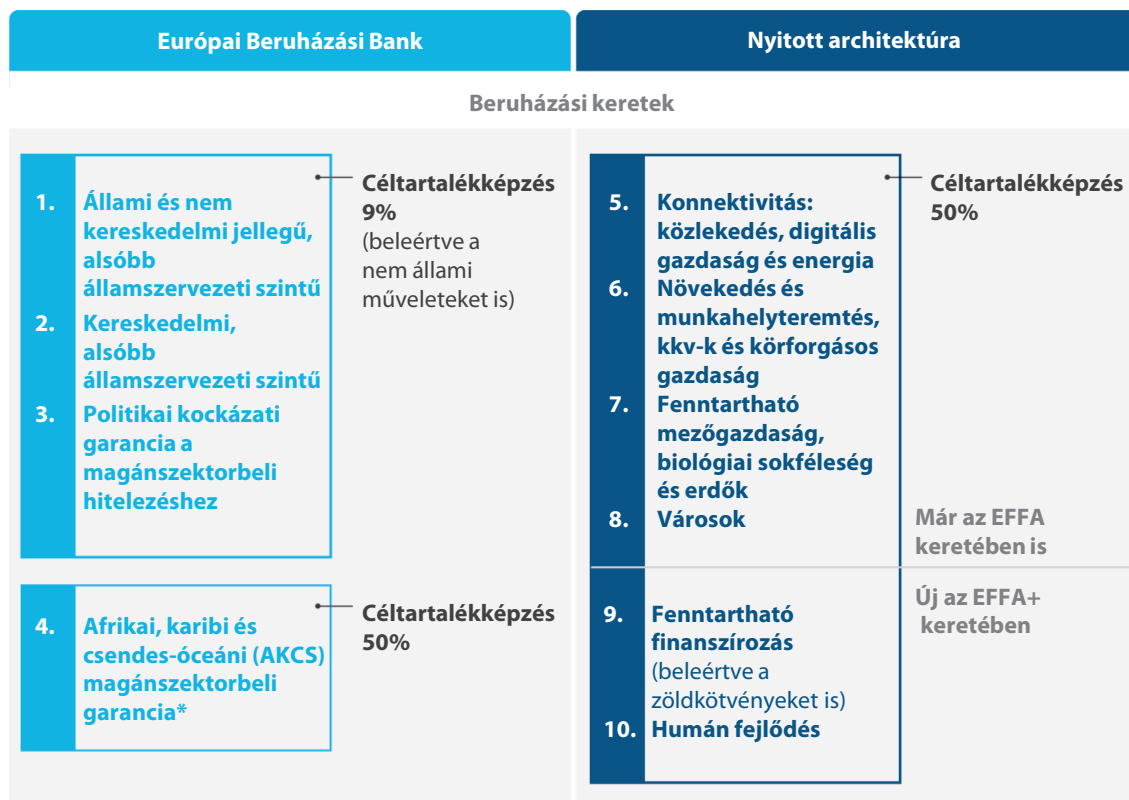
¹ Az NDICI – Globális Európa rendelet 31. cikkének (2) bekezdése.

² Uo., (64) preambulumbekkezdés.

finanszírozás, valamint pénzügyi partnerintézményekkel aláírt garanciamegállapodások révén történik. Ezek a partner pénzügyi intézmények ezt követően olyan finanszírozási műveleteket írnak alá állami szintű és alsóbb államszervezeti szintű partnerekkel, magánszereplőkkel, befektetési alapokkal és más szervezetekkel, valamint helyi bankokkal, amelyek biztosítják a likviditást a végső kedvezményezettek számára.

05 Az EFFA+ beruházási struktúrája az EBB számára elkülönített „célzott beruházási keretből”³ (ennek indikatív összege 26 milliárd euró), valamint a más pénzügyi intézmények számára is rendelkezésre álló „nyitott architektúra” rész keretéből áll, amely a fennmaradó 13,1 milliárd eurót teszi ki (lásd: [2. ábra](#)).

2. ábra. Az EFFA+ beruházási struktúrája



Megjegyzés: * Az EBB 4. célzott beruházási keretének (AKCS-magánszektorbeli garancia) finanszírozása csak részben történik a külső tevékenységi garancia keretében: 500 millió euró garanciafedezet a „nyitott architektúra” rész keretéből származik, 50%-os céltartalékkal. Ezt a beruházási keretet főként a már meglévő AKCS beruházási keretből befolyó bevételekből finanszírozzák.

Forrás: Európai Számvevőszék, a következő dokumentum alapján: az Európai Unió 2025. évi költségvetés-tervezete, [a munkadokumentum XI. része](#) a költségvetési biztosítékokról, a közös tartalékalapról és a függő kötelezettségekről, 72. o.

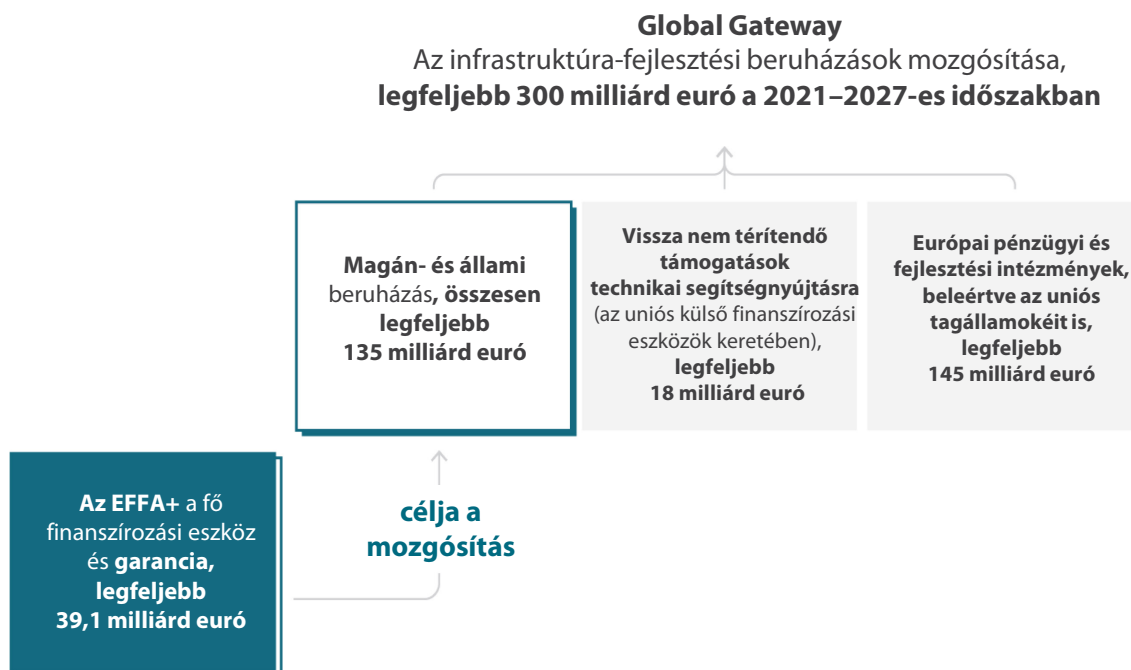
³ Az NDICI – Globális Európa rendelet 36. cikkének (1) és (2) bekezdése.

06 Az Európai Fenntartható Fejlődési Alap utódjaként az új EFFA+ lett a 2021 decemberében elindított [Global Gateway](#) kezdeményezés fő finanszírozási eszköze, amelynek célja „világszerte fellendíteni az intelligens, tiszta és biztonságos összeköttetéseket a digitális, az energia- és a közlekedési ágazatban, valamint az egész világon megerősíteni az egészségügyi, az oktatási és a kutatási rendszereket”.

07 Az eredeti EFFA-garancia maximális garanciakapacitása 1,5 milliárd euró volt. Az EFFA+ lényegesen nagyobb, célja szerint akár 39,1 milliárd euró összegre is kiterjedő fedezettel. Amikor a Bizottság bemutatta a Global Gateway kommunikációs stratégiáját, e garanciakapacitás célja az volt, hogy a Global Gateway keretében összesen akár 135 milliárd euró összegű magán- és közberuházásokat mozgósítson (lásd: [3. ábra](#)). A Bizottság szerint az EFFA+ a hagyományos vissza nem térítendő támogatásokról a pénzügyi eszközök és költségvetési biztosítékok szélesebb körű használatára való áttérést jelenti⁴. Míg az EFFA földrajzi hatálya az Unióval szomszédos és egyes afrikai országokra korlátozódott, az EFFA+ csaknem az egész világra kiterjed. A két eszköz részletes összehasonlítását az [1. melléklet](#) tartalmazza.

⁴ A 2025. évi uniós költségvetés-tervezet, a 2025. évre tervezett bevételekre és kiadásokra vonatkozó kimutatás, [SEC\(2024\) 250](#), 2024 június 19., 63. o.

3. ábra. Global Gateway – beruházások várható mozgósítása



Megjegyzés: Míg az EFFA+-garanciákat és a technikai segítségnyújtási támogatásokat az uniós költségvetésből finanszírozzák, a fennmaradó, a Global Gateway kezdeményezés keretébe tartozó beruházásokat várhatóan a fejlesztésfinanszírozási intézmények támogatják.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Global Gateway-ről szóló JOIN(2021) 30 közös közlemény alapján, 2021.12.1., 8. o.

Egyéb, a partnerországoknak nyújtott és költségvetési biztosítékokkal alátámasztott uniós pénzügyi támogatás

08 A külső tevékenységi garancia – az EFFA+ keretében aláírt garanciaműveletek mellett – makroszintű pénzügyi támogatást és Euratom-hiteleket is támogat:

- o 2021 és 2024. június között az Unió több mint 8,5 milliárd euró összegű makroszintű pénzügyi támogatási (MFA) hitelt hagyott jóvá. A **II. melléklet** a kedvezményezett országok szerinti bontást és a kapcsolódó tartalékfeltöltési összegeket mutatja be. 2024-ben a Bizottság további hiteleket javasolt Egyiptomnak (legfeljebb 4 milliárd euró) és Jordániának (500 millió euró)⁵.
- o A 2021–2027-es időszakra a külső tevékenységi garancia a tervek szerint 300 millió euró összegű **Euratom-hitelt** nyújt az Unió szomszédságában lévő

⁵ Az Unió 2025. évi költségvetés-tervezete, 2024 június 19., [a tervezett bevételekre és kiadásokra vonatkozó kimutatás](#), 67. o.

partnerországoknak. A Bizottság azonban az utolsó 2014–2020-as Euratom-hitelt 2021 decemberi folyósítása óta nem írt alá új Euratom-hiteleket.

A vélemény hatóköre

Hatókör

09 Ez a vélemény az [NDICI – Globális Európa rendelet](#) 42. cikkének (5) bekezdésén alapul, amely előírja a Bizottság számára, hogy értékelje a külső tevékenységi garancia bizonyos szempontjait (lásd: [1. háttérmagyarázat](#)), és az így készült értékelést az Európai Számvevőszék véleményének is kísérnie kell.

1. háttérmagyarázat. Az NDICI – Globális Európa rendelet 42. cikkének (5) bekezdése – Értékelés

„A költségvetési rendelet egyedi jelentéstételi rendelkezéseinek megfelelően a **Bizottság** 2024. december 31-ig, majd azt követően háromévente, külső értékelés alapján **értékeli a külső tevékenységi garancia alkalmazását és működését, és különösen annak az általános célkitűzésekhez való hozzájárulását, az elért eredményeket és az adicionalitást.** A Bizottság benyújtja ezen értékelő jelentését az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az értékelő jelentéshez **csatolni kell a Számvevőszék véleményét.** Az értékelő jelentést és a Számvevőszék véleményét nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni”.

10 A Bizottság 2024. május 15-én a következő dokumentumokat tette közzé:

- A Bizottság [COM\(2024\) 208](#) jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unió 2014–2020-as és 2021–2027-es többéves pénzügyi keretre vonatkozó külső finanszírozási eszközeinek értékeléséről;
- az azt kísérő [SWD\(2024\) 133](#) bizottsági szolgálati munkadokumentum (a továbbiakban: értékelés);
- (külső tanácsadótól megrendelt) külső tanulmány, amely a következőket tartalmazza:
 - [összefoglaló jelentés](#);
 - [mellékletek](#).

11 Az értékelés a 2014–2020-as többéves pénzügyi keretben felhasznált számos külső finanszírozási eszköz végső értékelését kombinálja a jelenlegi, 2021–2027-es többéves pénzügyi keretben létrehozott több külső finanszírozási eszköz félidős értékelésével⁶. A bizottsági szolgálati munkadokumentum megállapítja, hogy az értékelés magában foglalta a külső tevékenységi garanciának az [NDICI – Globális Európa rendelet](#) 42. cikkének (5) bekezdésében előírt értékelését is.

12 A Tanács június 24-én következtetéseket fogadott el a Bizottság értékeléséről, megjegyezve többek között, hogy „[a] Tanács várakozással tekint a Számvevőszék külső tevékenységi garanciáról szóló véleményének megvitatása elé, az [NDICI – Globális Európa rendelet](#) 42. cikkének (5) bekezdésével összhangban”⁷.

13 Ez a vélemény a bizottsági értékelés teljességét és minőségét értékeli, és a **10.** bekezdésben felsorolt dokumentumok áttekintésén alapul. A vélemény a következő megfontolások mentén épül fel:

- Az „Egyedi kérdésekkel kapcsolatos észrevételek” részben azt vizsgáljuk, hogy:
 - a külső tevékenységi garancia külön értékelést érdemel-e ahelyett, hogy a külső finanszírozási eszközök szélesebb körű értékelésének részét képezné;
 - a külső tevékenységi garancia értékelése megfelel-e az [NDICI – Globális Európa rendelet](#) 42. cikkének (5) bekezdésében foglalt valamennyi követelménynek;
 - a Bizottság az [NDICI – Globális Európa rendelet](#) 42. cikkének (4) bekezdésében előírtaknak megfelelően értékeli-e a külső tevékenységi garancia maximális garanciaösszegét;
 - a Bizottság értékelése helyesen tükrözi-e az azt alátámasztó külső tanulmány megállapításait;
 - az értékelés az [NDICI – Globális Európa rendeletben](#) a külső tevékenységi garanciára vonatkozóan meghatározott egyéb kritériumokat is vizsgál-e.

⁶ [NDICI – Globális Európa](#) (beleértve az EFA+/EAG komponenst), [Előcsatlakozási Támogatási Eszköz III \(IPA III\)](#), [a Nemzetközi Nukleáris Biztonsági Együttműködést Támogató Európai Eszköz \(INSC\)](#), valamint a [Grönlandra is kiterjedő tengerentúli társulásról szóló határozat \(DOAG\)](#).

⁷ [A Tanács következtetései](#) 8. pontjának k) alpontja – Az [NDICI – Globális Európa](#) külső finanszírozási eszköz félidős értékelése, hiv.: 11343/24., 2024 június 24.

- Az értékelés felülvizsgálatán túl az „Egyéb megfontolások” részben azt vizsgáljuk, hogy a Bizottság megfelel-e a külső tevékenységi garanciára vonatkozóan meghatározott valamennyi beszámolási és átláthatósági követelménynek.

14 Elemzésünket a Bizottság Nemzetközi Partnerségek Főigazgatóságával (DG INTPA), az Európai Szomszédsgpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatóságával (DG NEAR), a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósággal (DG ECFIN) és a Költségvetési Főigazgatósággal (DG BUDG), valamint a Bizottság Főtitkárságával folytatott konzultációval is kiegészítettük. Konzultáltunk továbbá az EFFA+ fő végrehajtó partnerével, az Európai Beruházási Bankkal is.

15 Véleményünk a partnerországoknak nyújtott hitelekkel, garanciákkal és az uniós támogatás innovatív finanszírozásával kapcsolatos korábbi kiadványainkat veszi alapul (lásd: *III. melléklet*). Döntően az EFFA-ról szóló, 2020-ban közzétett bizottsági [végrehajtási jelentés](#) alapján készült [07/2020. sz. véleményünkre](#) hivatkozunk (lásd: [2. háttérmagyarázat](#)).

2. háttérmagyarázat. Az EFFA végrehajtásáról szóló bizottsági jelentést kísérő 07/2020. sz. vélemény

Véleményünkben megállapítottuk többek között, hogy továbbra is szükség van az EFFA üzleti folyamatainak felülvizsgálatára, és hogy az EFFA-nak a végrehajtási jelentésben jelzett tőkeáttételi hatása esetleg nem megbízható. Ezen túlmenően megjegyeztük, hogy a Bizottság végrehajtási jelentése nem ad tájékoztatást arról, hogy milyen előrehaladás történt az EFFA-garanciából származó finanszírozásnak az éghajlat-politikai projektek finanszírozására felhasználandó minimális részarányára vonatkozó cél elérése felé, tekintettel arra, hogy abban az időben a végrehajtás még korai szakaszban volt. Arra is rámutattunk, hogy továbbra sem készült értékelés az EFFA-garanciaalapról, valamint hogy az EFFA eredménykeretét javítani kell.

Véleményünk korlátai

16 E vélemény készítéséhez nem végeztük el újból az Európai Bizottság értékelését. Nem foglalkoztunk az Ukrajna-eszköz vagy a Nyugat-balkáni eszköz keretében a közelmúltban létrehozott garanciamechanizmusokkal, amelyek nem részei a külső tevékenységi garanciának, és amelyeket csak az értékelés befejezését követően hoztak

létre. A két eszköz létrehozásával az Európai Számvevőszék korábbi véleményei foglalkoztak⁸.

17 Mivel a Bizottság értékelése nem terjedt ki a külső tevékenységi garancia értékeléséhez szükséges valamennyi szempontra (lásd: [25–45. bekezdés](#)), ezért nem vagyunk abban a helyzetben, hogy az [NDICI – Globális Európa rendelet](#) 42. cikkének (5) bekezdésében felsorolt minden egyes szemponttal kapcsolatban észrevételt fogalmazzunk meg.

⁸ [03/2023. sz. vélemény](#) az Ukrajna-eszközzel és [01/2024. sz. vélemény](#) a Nyugat-balkáni Eszközzel.

Egyedi kérdésekkel kapcsolatos észrevételek

A külső tevékenységi garancia értékelése a külső finanszírozási eszközök szélesebb körű értékelésének részét képezi

Több eszköz együttes értékelése

18 A Bizottság értékelése széles hatókörű. Ennek oka, hogy a Bizottság úgy döntött: egyetlen, több finanszírozási eszközre kiterjedő értékelést készít (lásd: [11.](#) bekezdés). Bár a Bizottság ismertette annak indokait, hogy miért egyetlen értékelést készítettek⁹, ez a megközelítés eltér a korábbi gyakorlattól. 2017-ben például a Bizottság tíz külön értékelést tett közzé az egyes külső finanszírozási eszközökre vonatkozóan.

19 Jelentős finanszírozással járó új eszközként a külső tevékenységi garancia saját külön értékelést érdemelt volna. Ez azt is jobban tükrözte volna, hogy a külső tevékenységi garancia értékelésére vonatkozó követelményt az [NDICI – Globális Európa rendelet](#) 42. cikkének külön bekezdése határozza meg, amely konkrét értékelési kritériumokat tartalmaz ezen eszközre vonatkozóan. Emellett, mivel a külső tevékenységi garancia értékelését háromévente meg kell ismételni, egy külön értékelés a jövőre nézve is hasznos alapot nyújtott volna.

A bizottsági értékelés benyújtása az Európai Számvevőszéknek

20 A Bizottság 2024. május 15-én tette közzé az értékelést, a Tanács pedig 2024. június 24-én fogadott el következtetéseket az értékelésről (lásd: [10.](#) és [12.](#) bekezdés). A 42. cikk (5) bekezdése azonban kifejezetten kimondja, hogy a Bizottság értékeléséhez „csatolni kell a Számvevőszék véleményét” (utólagos kiemelés). Ezért előnyösebb lett volna, ha a bizottsági értékelést a Számvevőszék véleményével egyidejűleg tették volna közzé.

⁹ [SWD\(2024\) 133](#), Az Európai Unió 2014–2020-as és 2021–2027-es MFF-re vonatkozó külső finanszírozási eszközeinek értékelése, 9. o.

Az értékelés korlátai

21 A Bizottság az értékelési folyamatot megbízhatónak minősítette, megjegyezve, hogy a bizonyítékok erősségét jónak értékelték¹⁰. Ugyanakkor elismerte a külső tanulmány¹¹ több olyan korlátját, amelyek negatívan befolyásolták a külső tevékenységi garancia értékelését:

- 1) Az értékelés a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret külső finanszírozási eszközeinek egyetlen egyszerűsített eszközbe történő kialakítására összpontosított. Eszerint az értékelés középpontjában nem a projektek szintjére vonatkozó adatok álltak.
- 2) Az EFFA+ a végrehajtás korai szakaszában van (ezt enyhítendő az értékelés kijelenti, hogy figyelembe vette az előző EFFA-ból levont tanulságokat).
- 3) Az EFFA+ hosszadalmas végrehajtása hátráltatja hozzáadott értékének felmérését.
- 4) Az EFFA+ hatásairól és eredményeiről egyelőre még túl korai lenne következtetéseket levonni.
- 5) A célkitűzések tág köre és az, hogy a külső finanszírozási eszközök végrehajtására számos országban kerül sor, megnehezíti az adatok összesítését és összehasonlítását.
- 6) Az uniós támogatás csak egyike azon tényezőknek, amelyek hozzájárulnak az elért eredményekhez.

22 A külső tanulmány elismerte továbbá, hogy az értékelő csoport csak részleges értékelést tudott végezni az EFFA+ végrehajtásáról¹². A külső tanulmány csak a 2022. december 31-ig tartó¹³ időszakra terjedt ki, ami azt jelenti, hogy az értékelés közzététele előtt közel 18 hónappal fennálló helyzetet tükrözi.

A Szabályozói Ellenőrzési Testület negatív véleménye

23 A Szabályozói Ellenőrzési Testület minőségbiztosítást nyújt a kiválasztott értékelésekhez. A Testület, csakúgy, mint a 2020 és 2024 között felülvizsgálatra

¹⁰ SWD(2024) 133, 77–78. o.

¹¹ Uo.

¹² Külső tanulmány, I. kötet, 10. o.

¹³ SWD(2024) 133, 4. o.

benyújtott 44 értékelésből 11 esetében, negatív véleményt adott a Bizottság értékelésének tervezetéről¹⁴. A jelen ügyben azonban a Testület arra a következtetésre jutott, hogy a benyújtott értékeléstervezet jelentős hiányosságokat¹⁵ tartalmaz, és nem kevesebb, mint 12 esetben javasolta az értékelés egy-egy aspektusának a tisztázását.

24 Az értékelés második véleményezés céljából újból benyújtható a Testülethez, de ez nem kötelező. A Bizottság úgy döntött, hogy ehelyett közvetlenül a közzétett változatban foglalkozik a Testület ajánlásaival. A Bizottság magyarázattal szolgált arra vonatkozóan, hogy az egyes ajánlások hogyan jelennek meg a végleges változatban¹⁶. A Bizottság Főtitkársága, amely adminisztratív támogatást ad a Testületnek, kifejtette, hogy a végső értékelést a Bizottságon belüli standard szolgálatközi konzultáció részeként hagyták jóvá. Mindazonáltal a külső tevékenységi garanciával kapcsolatban megjegyezzük, hogy bizonyos ajánlásokkal – például az eredményesség értékelésével¹⁷, valamint az alapul szolgáló bizonyítékok felhasználásának és megalapozottságának bemutatásával¹⁸ – nem foglalkoztak kimerítően (lásd még: **26–34.** bekezdés).

A külső tevékenységi garancia bizottsági értékelése nem teljes

25 Az NDICI – Globális Európa rendelet 42. cikkének (5) bekezdése előírja a Bizottság számára, hogy értékelje a külső tevékenységi garancia alkalmazását és működését, és különösen „annak az általános célkitűzésekhez való hozzájárulását, az elért eredményeket és az addicionalitást”. Ezek az értékelési kritériumok eltérnek a Bizottság „minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásaitól”, amelyek szerint az értékeléseknek az eredményességre, a hatékonyságra, a relevanciára, a koherenciára és az uniós hozzáadott értékre kell összpontosítaniuk¹⁹. Az értékelés kifejezetten megemlíti a 42. cikk (5) bekezdésének követelményeit, de azokat nem megfelelően fedi le.

¹⁴ A Szabályozói Ellenőrzési Testület **2023. évi éves jelentése**, 1. táblázat, 2024. március.

¹⁵ A Szabályozói Ellenőrzési Testület véleménye,, hiv. sz.: Ares(2024)1186811, 2024.02.16.

¹⁶ SWD(2024) 133, 73–76. o.

¹⁷ A Szabályozói Ellenőrzési Testület véleménye, 4. ajánlás a célkitűzések eléréséről és 5. ajánlás az outputok, az eredmények és a hatások értékeléséről.

¹⁸ Uo., 3. és 10. ajánlás.

¹⁹ SWD(2021) 305, A minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatások, 2021.11.03.

Az „általános célkitűzésekhez való hozzájárulás” kritériuma nincs kellőképpen lefedve

26 Az értékelés nem terjed ki kellőképpen az NDICI – Globális Európa rendelet „általános célkitűzésekhez való hozzájárulással” kapcsolatos kritériumára. E tekintetben elismeri a korlátait, és megerősíti, hogy elhamarkodott lenne határozott következtetést levonni az EFFA+ hatásairól és eredményeiről²⁰ (lásd még: **21(4)**. bekezdés). Az értékelés ugyanakkor azt is állítja, hogy „az EFFA+ szerinti valamennyi végrehajtási mód, vissza nem térítendő támogatás, költségvetés-támogatás, valamint vegyes finanszírozás vagy költségvetési garanciák hozzájárulnak az NDICI – Globális Európa célkitűzéseinek és céljainak eléréséhez²¹. Később pedig megállapítja, hogy a külső tevékenységi garancia és általában az EFFA+ alkalmazása jó úton halad az általános célkitűzésekhez való hozzájárulás felé²². Ez a megerősítés a tagállamoktól és a fejlesztésfinanszírozási intézményektől kapott visszajelzéseken, nem pedig az EFFA+ tényleges hozzájárulásának értékelésén alapul.

27 Emellett az értékelés nem jelzi, hogy az EFFA+ hozzájárult-e a kifejezetten az EFFA+ tekintetében meghatározott célkitűzések eléréséhez²³, például az irreguláris migráció „kiváltó okainak kezeléséhez”, sem azt, hogy milyen mértékben segítette elő a fenntartható fejlesztési célok elérését, vagy hogy segített-e az éghajlatváltozás mérséklésében. 2020-ban véleményünkben rámutattunk arra, hogy ezek az információk nem szerepeltek az előző EFFA értékelésében²⁴. A jelenlegi értékelés kimondja, hogy az az EFFA-ra is kiterjed²⁵. Nem tartalmaz azonban információt arról, hogy az EFFA milyen mértékben járul hozzá e célkitűzések megvalósulásához.

Az elért eredményekre és a működési teljesítményre vonatkozó információk hiánya

28 Az értékelés nem tartalmaz információt az „elért eredményekről”. E tekintetben elismeri a korlátait (lásd: **21(2)**. bekezdés), és ezeket azzal magyarázza, hogy az EFFA+

²⁰ SWD(2024) 133, 78. o.

²¹ Uo., 38. o.

²² Uo., 60. o.

²³ Az NDICI – Globális Európa rendelet 31. cikkének (2) bekezdése.

²⁴ Az Európai Számvevőszék 07/2020. sz. véleménye, amely az EFFA végrehajtásáról szóló bizottsági jelentést kíséri, 32. bekezdés.

²⁵ SWD(2024) 133, 77. o.

az értékelés időpontjában a végrehajtás korai szakaszában volt. Az értékelés azonban nem vett figyelembe minden olyan információt, amely pedig a Bizottság általi elkészítésekor nyilvánosan hozzáférhető volt.

29 Az EFFA+ keretében rendelkezésre álló bizonyítékok hiányát ellensúlyozva az értékelés kijelenti, hogy az elemzés az előző beruházási keretből (EFFA) levont tanulságokra épült. Az értékelés azonban nem tartalmaz információt az előző EFFA által elért eredményekről sem.

30 Az értékelésben nem szerepel információ az EFFA+ tényleges működési teljesítményéről. A dokumentum felvázolja az egyes beruházási keretek aktuális helyzetét²⁶, de csak a megkötött garanciamegállapodások összege tekintetében. Ugyanakkor nem tartalmazza az aláírt beruházási műveletek összegét, sem a folyósított összegeket. Ez sajnálatos, mivel az 1. és 4. beruházási keret adatai 2023 júniusában²⁷ – az értékelés közzététele előtt – rendelkezésre álltak.

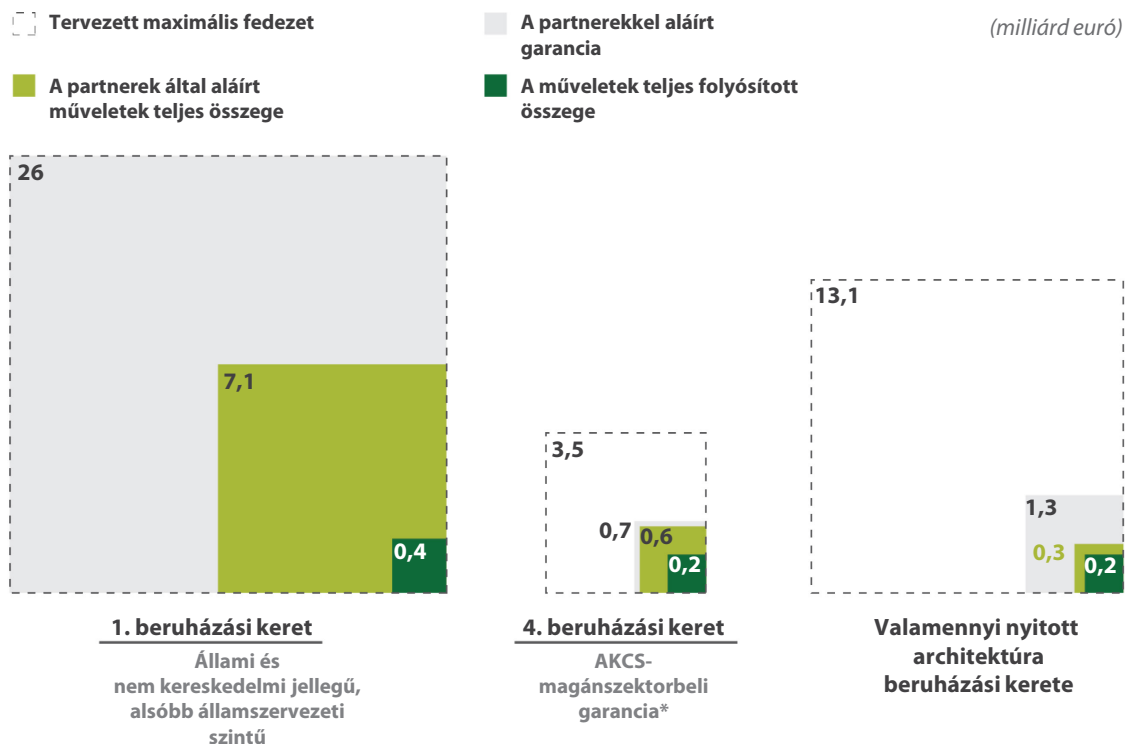
31 Tekintettel a működési teljesítményre vonatkozó információk hiányára, megvizsgáltuk a legfrissebb nyilvánosan elérhető adatokat²⁸. 2023 végéig a Bizottság összesen mintegy 28 milliárd euró összegű garanciamegállapodást kötött, ami az EFFA+-ra előírányzott teljes garanciakapacitás 70%-át jelenti. A **4. ábra** azonban azt mutatja, hogy a részt vevő fejlesztésfinanszírozási intézmények 2023 végéig mintegy 7,9 milliárd euró összegű beruházási műveletet írtak alá, ami az EFFA+ keretében előírányzott teljes garanciakapacitás 20%-ának felel meg. Azt is mutatja, hogy az egyes beruházási keretek között egyenlőtlen volt az előrehaladás.

²⁶ SWD(2024) 133, 28. o.

²⁷ Az Európai Unió 2024. évi költségvetés-tervezete, a munkadokumentum XI. része, 2023.6.7., 76. o.

²⁸ Az Európai Unió 2025. évi költségvetés-tervezete, a munkadokumentum XI. része, 78. o.

4. ábra. Az EFFA+ működési teljesítménye 2023. december 31-én



Megjegyzés: Az 1. beruházási keret tekintetében a tervezett maximális fedezetnek megfelelő összegről írtak alá garanciamegállapodást.

Forrás: Európai Számvevőszék, a következő dokumentum alapján: az Európai Unió 2025. évi költségvetés-tervezete, [a munkadokumentum XI. része](#) a költségvetési biztosítékokról, a közös tartalékalapról és a függő kötelezettségekről, 78. o.

32 A legnagyobb előrelépést az 1. beruházási keret területén lehet tapasztalni, amelyre vonatkozóan a Bizottság és az EBB 2022. április 29-én kötött garanciamegállapodást. A költségvetési biztosítékokról szóló bizottsági jelentés²⁹ szerint az 1. beruházási kereten belül aláírt műveletek összege meghaladta a 7 milliárd eurót. A dokumentum azt azonban nem közli, hogy e műveletek egyharmadát a garanciamegállapodás megkötése előtt írták alá. 2019 és 2021 között az EBB igazgatótanácsa 37 műveletet írt alá, illetve hagyott jóvá, több mint 2,3 milliárd euró értékben³⁰. Ezeket később átcsoportosították az EFFA+ garanciához.

33 A 4. beruházási kereten belül 554 millió euró értékben írtak alá műveleteket. Ezzel szemben véleményünk kidolgozásakor a 2. beruházási keret tekintetében még folyamatban voltak a garanciamegállapodásról szóló tárgyalások, a 3. beruházási keret

²⁹ Az Európai Unió 2025. évi költségvetés-tervezete, [a munkadokumentum XI. része](#), 78. o.

³⁰ EFFA+ garanciamegállapodás az 1. célzott beruházási keret tekintetében, 2022.4.29., 5. függelék – InfraPack és átmeneti műveletek, 64–66. o.

tekintetében pedig még nem kezdődtek meg (az összes létrehozott beruházási keretről lásd: [2. ábra](#), fent). 2023 végéig a „nyitott architektúra” rész keretében a Bizottság 10 garancia megállapodást kötött összesen mintegy 1,3 milliárd euró értékben, ami a „nyitott architektúra” egészére előirányzott összegnek csupán mintegy 10%-át teszi ki. Érdeemes megjegyezni, hogy az NDICI – Globális Európa rendelet 2027 végét jelölte meg határidőként a Bizottság számára az összes EFFA+ garancia megállapodás megkötésére³¹. Az előző EFFA végrehajtásának lassú ütemére már 2020-ban is felhívtuk a figyelmet³².

34 Ezzel összefüggésben a Bizottság kifejtette, hogy a garancia megállapodások megkötésére irányuló tárgyalások csak akkor kezdődhetnek meg, amikor az NDICI – Globális Európa eszköz programozása lezárult (lásd: [57–59.](#) bekezdés). Emellett a Bizottság kezdetben elsősorban az 1. beruházási keretre vonatkozó garancia megállapodás EBB-vel való megkötésére összpontosított, tekintettel annak méretére. Ezt a „nyitott architektúra” rész megállapodásaival kapcsolatos tárgyalások követték. A Bizottság megjegyezte továbbá, hogy a tárgyalások üteme 2023 és 2024 folyamán felgyorsult.

Kevés az információ az „addicionalitásról”

35 Az NDICI – Globális Európa rendelet 2. cikkének (10) bekezdése pontosan meghatározza az „addicionalitás” fogalmát (lásd: [3. háttérmagyarázat](#)). Az addicionalitás volt az NDICI – Globális Európáról szóló rendelet 42. cikkének (5) bekezdése szerinti egyik fő értékelési követelmény.

³¹ Az NDICI – Globális Európa rendelet 31. cikkének (4) bekezdése.

³² Az Európai Számvevőszék 07/2020. sz. véleménye, 34. és 66. bekezdés.

3. háttérmagyarázat. Az adicionalitásra vonatkozó követelmények

- 1) Az EFFA+ keretében nyújtott, külső tevékenységi garanciával támogatott finanszírozás célja, hogy hozzájáruljon a fenntartható fejlődéshez olyan műveletek révén, amelyek e garancia nélkül nem lettek volna lehetségesek, vagy amelyek így lényegesen jobb eredményeket érnek el annál, mint ami egyébként elérhető lett volna.
- 2) Az adicionalitás elve azt is jelenti, hogy a külső tevékenységi garancia által támogatott műveletek magánszektorbeli forrásokat vonnak be, és kezelik a piaci hiányosságokat vagy az optimálistól elmaradó beruházási helyzeteket. Emellett várhatóan a beruházások minőségét, fenntarthatóságát, hatását vagy léptékét is javítani fogják.
- 3) Az elv azt is jelenti, hogy a külső tevékenységi garancia műveletei nem lépnek a tagállami támogatás, a magánszektorból származó finanszírozás vagy más uniós vagy nemzetközi pénzügyi beavatkozás helyébe. Emellett megelőzi más állami vagy magánberuházások áthelyezését, kivéve akkor, ha ez az NDICI – Globális Európa rendelet célkitűzéseivel és elveivel összhangban indokolt.
- 4) A külső tevékenységi garanciából támogatott projektek kockázati profilja várhatóan magasabb lesz, mint azon portfólióké, amelyekbe a támogatható fejlesztésfinanszírozási intézmények a rendes beruházási politikájuk keretében befektetnének.

További beruházások mozgósítása

36 Az értékelés kevés információt tartalmaz arról, hogy az EFFA+ képes-e további beruházásokat mozgósítani, és elismeri az EFFA+ hozzáadott értékére irányuló értékelés korlátait (lásd: [21\(3\)](#). bekezdés). Az értékelés csak a „nyitott architektúra” keret hozzáadott értékét vizsgálja, és azt több multilaterális pénzügyi intézmény és fejlesztésfinanszírozási intézmény további finanszírozásának és szakértelmének mozgósítása tekintetében határozza meg. Az értékelés szerint a „nyitott architektúra” keret hozzáadott értékét az EFFA+ nyitott architektúrája szerinti első pályázati felhívásnál tapasztalt jelentős túljelentkezés támasztja alá³³. Azt azonban nem fejt ki, hogy a külső tevékenységi garancia milyen mértékben járult hozzá a további beruházások mozgósításához, vagy hogy az elérhető lett volna-e a külső tevékenységi garancia nélkül is.

³³ SWD(2024) 133, 60. o.

A magánszektorbeli finanszírozás „bevonása”

37 Az értékelés kevés információval szolgál a magánszektorbeli beruházások bevonásáról és arról, hogy az EFFA+ képes-e más forrásokból származó beruházásokat mozgósítani. Az értékelés szerint az EFFA+ lehetővé teszi, hogy korlátozott mértékben uniós állami pénzügyi forrásokat használjanak fel más köz- és magánberuházások ösztönzésére³⁴. Ez az állítás azonban ellentétes az értékelés egy másik szakaszával, amely szerint a pénzügyi eszközök hosszabb végrehajtási folyamata miatt túl korai lenne felmérni, hogy az EFFA+ képes-e nagyobb léptékben magánszektorbeli beruházásokat bevonni³⁵. Bár ez valóban így lehet, az értékelés kísérletet sem tesz arra, hogy megbecsülje, várhatóan mennyi beruházást vonz majd az EFFA+ a magánszektorból.

38 Ezzel szemben az Unión belüli garanciákat nyújtó [InvestEU program](#) közelmúltbeli értékelésében a Bizottság megbecsülte mind a tőkeáttételi, mind a multiplikátorhatást³⁶, amelyek a program fő teljesítménymutatói közé sorolhatók. A programot a EFFA+-hoz hasonlóan 2021-ben hozták létre, bár az az EFFA+-nál kevesebb és sokkal kisebb kihívást jelentő piacokon működik.

39 Megjegyezzük továbbá, hogy a Bizottság 2018-ban, amikor az EFFA+ létrehozását javasolta, nem határozta meg a várható „tőkeáttételi hatást”. Sem az NDICI – Globális Európa létrehozásáról szóló rendeletre irányuló javaslat³⁷, sem az azt kísérő hatásvizsgálat³⁸ nem tartalmazott becslést az egyéb forrásokból származó hozzájárulásokra vonatkozóan. 2021-ben a Global Gateway-ről szóló közleményében a Bizottság azt a célt tűzte ki, hogy összesen legfeljebb 135 milliárd euró összegű beruházást generáljon EFFA+-garanciákból³⁹ (lásd: [3. ábra](#)). Ez a 39,1 milliárd euró összegű EFFA+ garanciakapacitás mintegy 3,5-szeresének felelne meg. Tekintettel azonban azon piacok összetettségére és sokféleségére, amelyeken az EFFA+ működik, valamint az alkalmazott eszközök sokféleségére – a szubszaharai Afrikában nyújtott állami hitelektől kezdve az Unió szomszédságában végrehajtott magánszektor által

³⁴ Uo., 42. o.

³⁵ Uo., 60. o.

³⁶ [SWD\(2024\) 228](#), Az InvestEU időközi értékelése, 2024.09.30., 36., 37. és 61. o.

³⁷ [Javaslat a Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz létrehozásáról, COM\(2018\) 460](#), 2018.6.14.

³⁸ [Az NDICI – Globális Európa Eszköz létrehozására irányuló javaslatot kísérő hatásvizsgálat, SWD\(2018\) 337](#), 2018.6.14.

³⁹ [Közös közlemény a „Global Gateway”-ről, JOIN\(2021\) 30](#), 2021.12.1., 9. o.

finanszírozott műveletekig – a Bizottság az EFFA+ egészére vonatkozóan nem határozott meg konkrét célt. A Bizottság kifejtette, hogy a tőkeáttételi hatást az egyes beruházási műveletek jóváhagyási folyamata során értékelik.

40 Ezzel összefüggésben az értékelés a következőket állapítja meg: A garanciák és a vegyes hozzájárulások tőkeáttételi hatása miatt az EFFA+ a becslések szerint több mint fél billió euró összegű beruházást mozgósíthat a 2021–2027-es időszakban, nagyrészt a magánszektorból⁴⁰. Ez a becslés jelentősen meghaladja a Bizottság által a Global Gateway tekintetében 2021-ben meghatározott 135 milliárd eurót. A Bizottság szerint ez a különbség elsősorban annak tudható be, hogy a 135 milliárd euró nem tartalmazott vegyes hozzájárulást. Emellett a Bizottságnak a nemzetközi szabályokkal és gyakorlatokkal, például a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet módszertanával összhangban kell mérnie a tőkeáttételi hatást⁴¹. Az értékelés nem tér ki arra, hogy a mérés így történt-e. Az arra vonatkozó részletek hiányában, hogy a Bizottság hogyan méri a tőkeáttételi hatást, nem tudjuk értékelni, hogy az értékelésben szereplő becslések reálisak-e.

41 Az értékelés továbbá nem tartalmaz információt az előző EFFA által mozgósított magánforrásokról. Ez sajnálatos, mivel az értékelés kimondja, hogy az EFFA-ra is kiterjedt, és elkészítésekor az információk már rendelkezésre álltak⁴².

Az egyéb forrásokból származó támogatás helyettesítése

42 Az értékelés nem tartalmaz információt arra vonatkozóan, hogy az EFFA+ biztosítja-e, hogy „a műveletek ne lépjenek a tagállami támogatás, a magánszektorból származó finanszírozás vagy más uniós vagy nemzetközi pénzügyi beavatkozás helyébe, és ne szorítsanak ki más állami vagy magánberuházásokat”, amint azt az addicionalitás fogalom meghatározása megköveteli⁴³.

Magasabb kockázati profilú projektek

43 Az értékelés nem vizsgálta meg, hogy a külső tevékenységi garancia által támogatott műveletek kockázati profilja magasabb-e, mint azoké a portfólióké, amelyekbe a támogatható fejlesztésfinanszírozási intézmények „rendes beruházási

⁴⁰ SWD(2024) 133, 28. o.

⁴¹ Az NDICI – Globális Európa rendelet (65) preambulumbekzdése.

⁴² Az Európai Unió 2025. évi költségvetés-tervezete, a munkadokumentum XI. része, 46. o.

⁴³ Az NDICI – Globális Európa rendelet 2. cikkének (10) bekezdése.

politikájuk keretében” befektetnének⁴⁴. Míg az értékelés általánosságban kiemeli, hogy az EFFA+ képes csökkenteni a befektetési műveletek kockázatát⁴⁵, elismeri a fejlesztésfinanszírozási intézmények korlátozott kockázatvállalási hajlandóságát az instabil/kevésbé fejlett országokban⁴⁶.

44 A kockázatértékeléssel kapcsolatban az értékelés rámutat a garanciák árazásával kapcsolatos problémákra. A garanciamegállapodások meghatározzák a fejlesztésfinanszírozási intézmények által fizetendő díjakat. A díjaknak tükrözniük kell az uniós költségvetés által fedezett kockázati szintet. A költségvetési rendelettel⁴⁷ összhangban a Bizottság „szakpolitikai engedményeket” alkalmazott, amelyek arra ösztönzik a fejlesztésfinanszírozási intézményeket, hogy beruházásaikat különösen nehéz körülmények közötti, például instabil és konfliktus sújtotta országok felé irányítsák. Az EBB 1. célzott beruházási kerete esetében, amely közberuházásokat foglal magában, a Bizottság nem alkalmaz díjakat. A „nyitott architektúra” keret garanciái esetében a díjak mértéke a portfólió kockázati profiljától függően 0,2% és 4% között változik.

45 Az értékelés beszámol a fejlesztésfinanszírozási intézményeknek az árképzési modellel kapcsolatos aggályairól: Az árképzést és a kockázatot illetően a fejlesztésfinanszírozási intézmények nagyobb átláthatóságot szorgalmaznak, többek között az árképzési szimulációs modellhez való hozzáférés révén⁴⁸. Egy interjúban az EBB munkatársai kifejtették, hogy a garanciákra alkalmazott díj – bármilyen alacsony is – továbbgyűrűzik a pénzügyi közvetítőkre és a végső kedvezményezettekre. Ez kiegészíti azt a díjat, amelyet a fejlesztésfinanszírozási intézmények ezt követően hozzáadnak a Bizottság árához. Ez pedig csökkentheti a beruházási művelet versenyképességét.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ SWD(2024) 133, 60. o.

⁴⁶ Uo., 124. o.

⁴⁷ A 2018/1046 rendelet („költségvetési rendelet”) 209. cikke (2) bekezdésének g) pontja. Felhívjuk figyelmét, hogy az Európai Parlament és a Tanács 2024 szeptember 23-án elfogadta az [átdolgozott 2024/2509 rendeletet](#).

⁴⁸ SWD(2024) 133, 125. o.

A maximális garanciaösszeg meghatározásának elmulasztása

46 A 42. cikk (5) bekezdése szerinti értékelési követelményeken túlmenően az NDICI – Globális Európa rendelet azt is előírta a Bizottság számára, hogy „[értékelje] a külső tevékenységi garancia [...] maximális összegét”⁴⁹. A külső tevékenységi garancia teljes fedezetének felső határa 53,5 milliárd euró⁵⁰, az uniós költségvetésből legfeljebb 10 milliárd euró céltartalékképzéssel⁵¹. Bizonyos feltételek mellett a Bizottság módosíthatja ezeket a felső határokat. A tartalékokat az NDICI – Globális Európa rendelet szerinti földrajzi programok előirányzataiból, valamint a III. Előcsatlakozási Támogatási Eszközből és a Nemzetközi Nukleáris Biztonsági Együttműködési Eszközből származó előirányzatokból kell kifizetni. Ezeket az előirányzatokat az uniós költségvetésen belül létrehozott „közös tartalékalap” egy célzott komponensébe csoportosítják át. A közös tartalékalap azon pénzügyi kötelezettségek fedezésére rendelkezik tartalékokkal, amelyek az uniós költségvetés által rendelkezésre bocsátott pénzügyi eszközökből, költségvetési biztosítékokból vagy pénzügyi támogatásból származnak⁵².

47 A külső tevékenységi garancia tényleges garanciakapacitása a komponenseire alkalmazott tartalékfeltöltési rátától függ. Ezt a rátát eredetileg az állami (és alsóbb államszervezeti szintű) műveletek esetében 9%-ban, a magánszektorra érintő kockázatosabb műveletek esetében pedig 50%-ban határozták meg (lásd: [5. ábra](#)).

⁴⁹ Az NDICI – Globális Európa rendelet 42. cikkének (4) bekezdése.

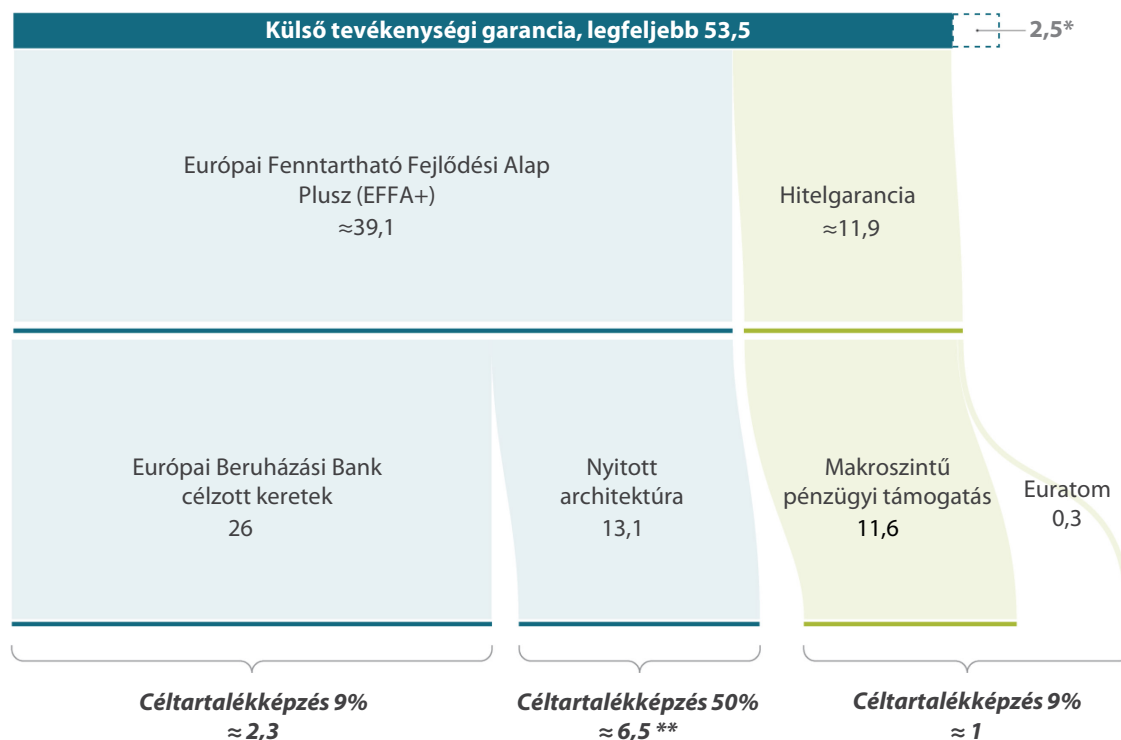
⁵⁰ Uo., 31. cikk, (4) bekezdés.

⁵¹ Uo., 31. cikk, (5) bekezdés.

⁵² A költségvetési rendelet 212. cikke.

5. ábra. A külső tevékenységi garanciára képzett tartalék

(milliárd euró)



Megjegyzés:

* A külső tevékenységi garancia elméletileg legfeljebb 53,5 milliárd euró összegig finanszírozhat beruházási műveleteket. A tényleges garanciakapacitás mintegy 51 milliárd euró.

** Az EBB 4. célzott beruházási keretének (AKCS-magánszektorbeli garancia) finanszírozása csak részben történik a külső tevékenységi garancia keretében: 500 millió euró garanciafedezet a „nyitott architektúra” rész keretéből származik, 50%-os céltartalékkal. Ezt a beruházási keretet főként a már meglévő AKCS beruházási keretből befolyó bevételekből finanszírozzák.

Forrás: Európai Számvevőszék, a következő dokumentum alapján: az Európai Unió 2025. évi költségvetés-tervezete, [a munkadokumentum XI. része](#) a költségvetési biztosítékokról, a közös tartalékalapról és a függő kötelezettségekről, 72. o.

48 Az értékelés nem vizsgálta a maximális garanciakapacitást, noha azt előírja az NDICI – Globális Európa rendelet 42. cikkének (4) bekezdése. E tekintetben az egyetlen értékelést tartalmazó kijelentés a következő: az uniós garancia [a fejlesztésfinanszírozási intézmények általi] fedezete iránti nagyfokú érdeklődés azt jelzi, hogy az NDICI – Globális Európa rendeletben meghatározott maximális összeg releváns⁵³. Az értékelés azonban nem vizsgálta meg, hogy a maximális összeg megfelelően lehetővé tudja-e tenni a külső tevékenységi garancia számára, hogy elérje az NDICI – Globális Európa rendelet célkitűzéseit.

⁵³ SWD(2024) 133, 59–60. o.

49 Az értékelés azt sem nem vizsgálta meg, hogy megfelelő volt-e a céltartalékképzés indikatív felosztása a külső tevékenységi garancia különböző komponensei – EFFA+-garanciák, MFA-hitelek és Euratom-hitelek – között. Ilyen vizsgálat hiányában az értékelés nem tér ki arra, hogy a 2023-ban Ukrajnának nyújtott 100 millió euró értékű EBB-hitel (lásd: **50–52.** bekezdés) és a közelmúltban más partnerországoknak javasolt MFA-hitelek (lásd: **53.** bekezdés) milyen következményekkel járhatnak a külső tevékenységi garancia teljes garanciakapacitására nézve.

Az Európai Beruházási Bank Ukrajnának nyújtott hiteleire képzett tartalék

50 Oroszország Ukrajna elleni háborúja kapcsán az Unió továbbra is különböző csatornákon keresztül támogatja Ukrajnát⁵⁴, többek között egy közelmúltbeli EFFA+ garanciamegállapodás révén⁵⁵.

51 2023 júniusában a Bizottság úgy határozott, hogy a külső tevékenységi garancia egy részét egy Ukrajnának nyújtott új, 100 millió euró összegű EBB-hitel fedezetére használja fel⁵⁶. Tekintettel a rendkívüli kockázatokra, ezekre a hitelekre 70%-os tartalékképzés vonatkozik⁵⁷. Ez a tartalékfeltöltési ráta összhangban van az Ukrajnának nyújtott hitelekre vonatkozó tartalékképzés megerősítéséről szóló korábbi határozattal⁵⁸, ugyanakkor magasabb, mint a külső tevékenységi garancia esetében eredetileg előirányzott 50%-os felső határ⁵⁹.

⁵⁴ A Bizottság honlapja: [Uniók segítségnyújtás Ukrajnának](#).

⁵⁵ Better Futures Program, 2023 decemberében a Nemzetközi Pénzügyi Társasággal kötött megállapodás (maximális garancia: 90 millió euró).

⁵⁶ Az EBB [sajtóközleménye](#): „New EU contribution for EIB’s Ukraine support package to enable new lending of €100 million”, 2023.6.13.

⁵⁷ A Bizottság jelentése a pénzügyi eszközökről, a költségvetési biztosítékokról, a pénzügyi támogatásról és a függő kötelezettségekről, [COM\(2023\) 683](#), 2023.10.23., 14–15. o.

⁵⁸ Az Ukrajnának nyújtandó rendkívüli makroszintű pénzügyi támogatásról, a közös tartalékalap tagállami garanciák és a 466/2014/EU határozat alapján garanciával fedezett, Ukrajnához kapcsolódó egyes pénzügyi kötelezettségekre vonatkozó egyedi tartalékfeltöltési szabályok segítségével történő megerősítéséről szóló [\(EU\) 2022/1628 határozat](#) (2022.9.20.) (24) preambulumbekkezdése és 12. cikke.

⁵⁹ Az [NDICI – Globális Európa rendelet](#) 31. cikkének (5) bekezdése.

52 Bár nem kérdőjelezzük meg az Ukrajnának nyújtott EBB-hitel kivételes jellegét, fontos megjegyezni, hogy e hitelhez kapcsolódó megnövelt tartalékfeltöltési ráta csökkentette az 1. beruházási keret számára rendelkezésre álló tartalékot. Ennek eredményeként az e beruházási kerethez rendelkezésre álló garanciafedezet 689 millió euróval csökkent (az aláírt garanciamegállapodás szerinti 26 725 millió euróról a jelenlegi 26 036 millió euróra). Hasonlóképpen, a teljes külső tevékenységi garancia várható maximális garanciakapacitása a jelenlegi 51 036 millió euróra csökkent⁶⁰ (az elméleti maximum 53 449 millió euró). Ezt a csökkenést a Bizottság értékelése nem említi.

A makroszintű pénzügyi támogatásra képzett tartalék

53 A Bizottság kezdetben 1,05 milliárd euróban határozta meg az MFA-hitelek céltartalékképzésének felső határát. 2024 elején a Bizottság további 4 milliárd euró összegű MFA-hitelt javasolt Egyiptomnak és 500 millió eurót Jordániának (az MFA-hitelek áttekintését lásd: *II. melléklet*). Jóváhagyásuk esetén a céltartalékképzésre elkülönített összeg 947 millió euróra emelkedne, ami megközelítené az indikatív 1,05 milliárd eurós felső határt.

54 Következésképpen 103 millió euró állna továbbra is rendelkezésre, mielőtt az összeg elérné a céltartalékképzés felső határát. Becslésünk szerint az Unió csak akkor tudna legfeljebb 1,1 milliárd euró összegű új MFA-hitelt nyújtani, ha erre még 2027 vége előtt szükség lenne. A DG ECFIN kifejtette, hogy egy ilyen helyzet felmerülése esetén a Bizottság felül fogja vizsgálni az MFA indikatív felső határát. Ez azonban csökkentené az EFFA+ számára rendelkezésre álló tartalékösszegeket, kivéve, ha a Bizottság úgy döntene, hogy módosítja a külső tevékenységi garanciára vonatkozó általános céltartalékképzés felső határát.

A külső tanulmány egyes megállapításai nem tükröződnek kellőképpen a bizottsági értékelésben

55 A külső tanulmányban számos olyan pont szerepel, amelyek nem jelennek meg az értékelésben. Különösen a fő következtetések térnek el egymástól. A Bizottság értékelésének következtetése nagyrészt pozitív, amely kimondja, hogy az EFFA+ már igazolta katalizátorhatását a további finanszírozás bevonása és a szakértelem mozgósítása terén, hozzájárulva ezáltal a fenntartható fejlődéshez és

⁶⁰ COM(2023) 683, 2023.10.23., 14–15. o.

növekedéshez (...)⁶¹. Az EBB általunk megkérdezett munkatársai egyetértettek ezzel és az értékelésben szereplő egyéb következtetésekkel. Ezzel szemben a külső tanulmányban ismertetett következtetés az EFFA+ előtt álló nehézségeket emeli ki: például a tartós technikai problémákat, az uniós képviselet elégtelen kapacitását a garanciaműveletek kezelésére, az Unió láthatóságának csökkenését, illetve az instabil és legkevésbé fejlett országokban a garanciák igénybevételeinek nehézségeit⁶².

56 Emellett az értékelésben nem szerepelnek egyértelműen olyan megállapítások, amelyek a külső tevékenységi garanciának az NDICI – Globális Európa rendelet szerinti értékelése szempontjából relevánsak lennének. Az EFFA+ működésének javítása érdekében például a külső tanulmány „lehetséges további lépéseket” javasol⁶³ (ezeket az alábbiakban foglaljuk össze). Az értékelésből azonban nem derül ki kellőképpen, hogy a Bizottság figyelembe kívánja-e venni ezeket a javaslatokat.

- 1) Az uniós képviselet kapacitásának növelése.
- 2) Az EFFA+-t jobban be kell építeni a földrajzi programok programozási folyamatába.
- 3) A fejlesztésfinanszírozási intézményekkel való együttműködés megerősítése.
- 4) Az érdekelt felekkel, köztük a civil társadalommal való együttműködés fokozása.
- 5) A „nem hitelképes” területeken történő beruházások ösztönzése.
- 6) A „vegyesfinanszírozás” (vissza nem térítendő támogatások) alkalmazásának növelése azokban az instabil országokban, ahol a feltételek nem alkalmasak garanciák igénybevételeire.

Az uniós képviselet programozása és kapacitása

57 A fent felsorolt „további lépések” közül külön felhívjuk a figyelmet a földrajzi programok programozási folyamatáról szóló 2. pontra, mivel az közvetlenül kapcsolódik az EFFA+ pénzeszközök felhasználásához. A külső tanulmány rámutat az EFFA+ és a földrajzi programok programozási folyamata összehangolásának

⁶¹ SWD(2024) 133, 68. o.

⁶² Külső tanulmány, I. kötet, *összefoglaló jelentés*, 5. következtetés, 64–65. o.

⁶³ Külső tanulmány, I. kötet, *összefoglaló jelentés*, 5. következtetés, 65. o.

nehézségeire. Ez szorosan összefügg azzal is, hogy az uniós képviseltek mennyire képesek kezelni a költségvetési biztosítékokat (1. pont).

58 A külső tanulmány szerint: Az EFFE kapacitáshiánya már az előző többéves pénzügyi keretben is fennállt, de az EFFE+ bevezetése még tovább súlyosbította azokat [...]. Az Unió kezdeményezte szakképzett személyzet felvételét, de olyan létszámban, amely nem áll arányban az EFFE+ méretével, illetve törekvéseivel⁶⁴. A Bizottság értékelése elismeri, hogy az igazgatási kapacitás további fejlesztésre szorul⁶⁵. A programozás nehézségeit és az uniós képviseltek csekély kapacitását azonban nem tükrözi kellőképpen.

59 Ezekre a nehézségekre már a Szomszédági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) programozásáról szóló 2023. évi különjelentésünkben is utaltunk: „Az EFFE+-ra vonatkozó rendelkezések elemzése további erőfeszítéseket igényelt az uniós képviseltektől, amelyek nem rendelkeztek tapasztalattal ezen új eszköz használata terén. Ez késleltette a többéves indikatív programok előkészítését.”⁶⁶ E tekintetben ismételten hangsúlyozzuk, hogy az EFFE+ a földrajzi programok egyik „végrehajtási módja”. Ezért ajánlásunkkal összhangban (amelyet a Bizottság elfogadott) a következő programozási folyamat során a programozási folyamat késedelmének elkerülése érdekében a Bizottságnak és az EKSZ-nek csak a végrehajtási szakaszban kell elemeznie az EFFE+ esetében szükséges céltartalékképzést⁶⁷.

Az NDICI – Globális Európa egyéb kritériumait nem értékelték megfelelően

A kis- és közepes méretű partnerek méltányos szerepvállalását az értékelés nem vette figyelembe

60 Az NDICI – Globális Európa rendelet előírja a Bizottság számára, hogy biztosítsa a támogatható fejlesztésfinanszírozási intézmények, köztük a kis- és közepes méretű

⁶⁴ Külső tanulmány, I. kötet, [összefoglaló jelentés](#), 25. o.

⁶⁵ [SWD\(2024\) 133](#), 43. o.

⁶⁶ [A 14/2023. sz. különjelentés](#) a Szomszédági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) programozásáról, 62. bekezdés.

⁶⁷ Uo., 4. ajánlás.

jogalanyok méltányos részvételét⁶⁸. Ezt a szempontot az értékelés nem vizsgálta meg kellőképpen: mindössze annyit említ, hogy az EFFA+ révén az Unió megnyitotta együttműködését különböző fejlesztésfinanszírozási partnerek előtt⁶⁹, az érintett jogalanyokat és összegeket azonban nem határozza meg.

61 Ez sajnálatos, mivel ezek az információk az értékelés elkészítésekor rendelkezésre álltak. 2023 végéig a Bizottság két garanciamegállapodást írt alá közepes méretű fejlesztésfinanszírozási intézményekkel, egy 100 millió euró összegű garanciamegállapodást a Finnfunddal, és egy másik, 80 millió euró összegű garanciamegállapodást az **EDFI-vel** (amely egy 15 államilag támogatott európai fejlesztésfinanszírozási intézmény társulása)⁷⁰. Ez a két megállapodás a 2023 végéig a „nyitott architektúra” rész keretében aláírt összes garancia mintegy 13%-át teszi ki.

Nem értékelték teljes körűen, hogy különös figyelem irányult-e a legkevésbé fejlett országokra

62 Az EFFA+ értelmében „különös figyelmet kell fordítani azokra az országokra, amelyeket instabil helyzetben lévő, vagy konfliktus sújtotta országgént azonosítottak, a legkevésbé fejlett országokra [...] vagy a súlyosan eladósodott szegény országokra”⁷¹. Az értékelő jelentés aggályokat fogalmazott meg a tagállamok és a fejlesztésfinanszírozási intézmények részéről azzal kapcsolatban, hogy az EFFA+ finanszírozását – különösen ha garanciák is felhasználásra kerülnek – miként lehet a nehéz körülmények és a nem hagyományos hitelezési szakpolitikai területek felé irányítani⁷². A jelentés rámutat arra, hogy a Bizottság „szakpolitikai engedmények” révén ösztönözheti a fejlesztésfinanszírozási intézményeket arra, hogy beruházásaikat ezen országok felé irányítsák (lásd: **44.** bekezdés). Az értékelés azt is elismeri, hogy bizonyos nehéz körülmények között a vegyes finanszírozás, azaz a földrajzi programokból folyósított támogatások és hitelek együttes felhasználása megfelelőbb lehet, mint a garanciák⁷³. Azt azonban nem fejt ki, hogy az EFFA+ keretében eddig

⁶⁸ Az NDICI – Globális Európa rendelet 35. cikkének (5) bekezdése.

⁶⁹ SWD(2024) 133, 60. o.

⁷⁰ Az Európai Unió 2025. évi költségvetés-tervezete, a munkadokumentum XI. része, 83–84. o.

⁷¹ Az NDICI – Globális Európa rendelet 31. cikkének (2) bekezdése.

⁷² SWD(2024) 133, 61. o.

⁷³ SWD(2024) 133, 61. és 124.o.

mennyi forrást fordítottak ezekre az országokra, illetve a jövőben várhatóan mekkora összeg fog eljutni hozzájuk.

Nem értékelték, hogy sikerült-e megelőzni a „nem együttműködő országokba és területekre” irányuló beruházásokat

63 Az NDICI – Globális Európa rendelet értelmében a költségvetési biztosítékoknak „igazodniuk kell az adózási szempontból nem együttműködő országokra és területekre vonatkozó uniós politikához”⁷⁴. A rendelet a költségvetési rendeletre hivatkozik, amely az olyan uniós garanciák esetében, mint az EFFA+, megtiltja a részvételt a nem együttműködő országokban és területeken letelepedett jogalanyokkal való műveletekben⁷⁵. Az értékelés nem tesz említést arról, hogy általában az EFFA/EFFA+ vagy a Szomszédügyi, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) forrásai megfeleltek-e a szakpolitikának.

64 Megállapítottuk, hogy az EBB-vel az 1. és 4. beruházási keret tekintetében kötött EFFA+ garancia-megállapodások több nem együttműködő országot és területet is⁷⁶ „támogatható országok” közé soroltak. A Bizottság megerősítette, hogy a Szomszédügyi, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) finanszírozására potenciálisan jogosult valamennyi országot alapértelmezés szerint belefoglalták ezekbe a garanciamegállapodásokba. A Bizottság kifejtette: a garanciamegállapodások minden esetben előírják a fejlesztésfinanszírozási intézmények számára annak biztosítását, hogy valamennyi beruházási művelet megfeleljen a szükséges „óvintézkedéseknek”. A Bizottság a fejlesztésfinanszírozási intézményekkel közös ellenőrzési folyamat keretében figyelemmel kíséri ezt a szempontot.

⁷⁴ Az NDICI – Globális Európa rendelet (66) preambulumbekzdése. A nem együttműködő országok és területek teljes uniós jegyzékét lásd: [A Tanács következtetései](#), hiv. sz.: 6776/24., 2024.2.20.

⁷⁵ A költségvetési rendelet 155. cikke (2) bekezdésének b) pontja.

⁷⁶ EFFA+ garanciamegállapodás a célzott 1. beruházási keret tekintetében, 2022.4.29., 6. függelék, B. rész – A kiemelt országok indikatív listája (78. o.): Panama.
EFFA+ garanciamegállapodás a 4. célzott beruházási keret tekintetében, 2023.2.24., 10. függelék – Támogatható országok jegyzéke (75. o.): Antigua és Barbuda, Palau, Szamoa, Trinidad és Tobago, Vanuatu.

Egyéb megfontolások

A beszámolási és átláthatósági követelmények nem teljesülnek

65 Az értékelés vizsgálata és a benne foglalt információk más forrásokkal való összehasonlítása során megállapítottuk, hogy a Bizottság nem készít nyilvános beszámolót az NDICI-Globális Európa rendeletben előírt valamennyi szempontról. Az alábbiakban ismertetett szempontok hasznosak lennének az értékelés kiegészítése és a külső tevékenységi garancia általános átláthatóságának növelése szempontjából. Az értékelés ezen átláthatósági hiányosságok egyikéről sem tesz említést.

Az EFFA+ honlapján nem szerepel panasztételi mechanizmus

66 Az NDICI – Globális Európa rendelet előírja a Bizottság számára, hogy „adott esetben egy átfogó, egységes honlapon keresztül”⁷⁷ nyilvánosan hozzáférhetővé tegye a Szomszédági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) alapján finanszírozott tevékenységekre vonatkozó információkat. A honlapon fel kell tüntetni továbbá „a finanszírozási és beruházási műveletekkel kapcsolatos információkat, valamint az összes külső tevékenységi garanciamegállapodás lényeges elemeit, többek között a támogatható partnerek jogi személyazonosságára, a várt fejlesztési előnyökre és a panasztételi eljárásokra vonatkozó információkat”⁷⁸.

Az [EFFA+ honlapja](#) tömören ismerteti a garanciamegállapodásokat. A „beruházási műveletekről” azonban nem tartalmazza az előírt információkat.

67 Ennél is fontosabb, hogy az EFFA+ honlapjának közvetlen hivatkozásokat kell tartalmaznia „a releváns partnerek panasztételi mechanizmusaira vonatkozóan”⁷⁹, és lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a panaszokat ezt követően közvetlenül a Bizottsághoz lehessen benyújtani. Az EFFA+ honlapja nem tartalmaz információt a panaszok benyújtásának módjáról. Az Európai Parlament számára készült 2023. évi tanulmány azt ajánlotta, hogy a Bizottság és a fejlesztésfinanszírozási intézmények

⁷⁷ Az NDICI-Globális Európa rendelet 46. cikkének (4) bekezdése.

⁷⁸ Az NDICI-Globális Európa rendelet 46. cikkének (5) és (6) bekezdése.

⁷⁹ Az NDICI-Globális Európa rendelet 39. cikkének (1) bekezdése.

közösen kövessék nyomon a panaszokat, tekintettel a Global Gateway stratégiában kiemelt környezetvédelmi, társadalmi és irányítási normák fontosságára⁸⁰.

A Szomszédági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) kapcsán készített éves jelentésből hiányzó információk

68 Az NDICI – Globális Európa rendelet értelmében a Bizottság „az éves jelentés részeként részletes jelentést nyújt be a külső tevékenységi garanciával fedezett finanszírozási és beruházási műveletekről”⁸¹. Az összes külső finanszírozási eszközre kiterjedő 2023. évi éves jelentés rövid szakaszt tartalmaz az aláírt EFFA+ garanciamegállapodásokról⁸². Nem tartalmaz azonban „részletes jelentést a finanszírozási és beruházási műveletekről”. Emellett az elkészítendő „részletes jelentés” elvben több olyan elemre is kiterjed, mint például a Szomszédági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) célkitűzéseire való hozzájárulás, az addicionalitás és az elért tőkeáttételi hatás. Az értékeléshez hasonlóan az éves jelentések sem fedik le ezen elemeket.

Nem teszik közzé az ülések jegyzőkönyveit

69 Végezetül a Bizottságnak nyilvánosságra kell hoznia az EFFA+ stratégiai testülete üléseinek jegyzőkönyveit és napirendjét⁸³. A Bizottság megosztotta velünk a találkozók jegyzőkönyveit, tehát készültek ilyenek. A Bizottság azonban ezeket nem tette közzé, noha korábban, az előző EFFA üléseire vonatkozó dokumentumokat nyilvánosságra hozta.

⁸⁰ Az Európai Parlament Fejlesztési Bizottsága által kért tanulmány: *The implementation of EFSD plus operations from an inclusive perspective*, 2023. július, viii. ajánlás.

⁸¹ Az NDICI-Globális Európa rendelet 41. cikkének (7) bekezdése.

⁸² 2023. évi éves jelentés az EU külső finanszírozási eszközeinek végrehajtásáról, SWD(2023) 357 final; 190–192. o.

⁸³ Az NDICI-Globális Európa rendelet 33. cikkének (5) bekezdése.

Záró megjegyzések

70 Az Unió külső finanszírozási eszközeinek bizottsági értékelése ismerteti a külső tevékenységi garancia és az általa támogatott fő innovatív finanszírozási mechanizmus, az Európai Fenntartható Fejlődési Alap Plusz (EFFA+) különböző szempontjait. Az értékelés hasznos észrevételeket tartalmaz, és rámutat a külső tevékenységi garancia végrehajtásával kapcsolatos kihívásokra.

71 Az értékelés azonban továbbra is hiányos, mivel nem terjed ki kellőképpen az [NDICI-Globális Európa rendelet](#) 42. cikkének (5) bekezdésében előírt valamennyi szempontra, többek között a külső tevékenységi garanciának az általános célkitűzésekhez való hozzájárulására, az elért eredményekre és az adicionalitásra. Ez részben azzal magyarázható, hogy az EFFA+ az értékelés készítésekor még a végrehajtás korai szakaszában volt. Az értékelés azonban nem használt fel minden olyan információt, amely az értékelésnek a Bizottság általi elkészítésekor nyilvánosan hozzáférhető volt. Erre példa az előző EFFA által mozgósított magánforrásokra vonatkozó információk hiánya.

72 Emellett az értékelés nem elemzi a külső tevékenységi garancia maximális összegét, noha azt az [NDICI-Globális Európa rendelet](#) 42. cikkének (4) bekezdése előírja. Nem mondja ki, hogy ez az összeg alkalmas-e arra, hogy lehetővé tegye a külső tevékenységi garancia célkitűzéseinek elérését, hogy a tartalékképzés szintje megfelelő-e, vagy hogy helyes-e a céltartalékképzés összetevői közötti indikatív felosztás. A vizsgálat hiányából adódóan az értékelés azt sem veszi figyelembe, hogy az Európai Beruházási Bank által Ukrajnának 2023-ban jóváhagyott és a közelmúltban más partnerországoknak javasolt MFA-hitelek milyen következményekkel járhatnak a külső tevékenységi garancia teljes garanciakapacitására nézve.

73 Bár az értékelést kísérő külső tanulmány javaslatokat tett („további lépések”) arra vonatkozóan, hogy miként lehetne javítani a külső tevékenységi garancia működését, nem világos, hogy a Bizottság figyelembe vette-e ezeket. A külső tanulmány több egyéb, a külső tevékenységi garancia értékelése szempontjából releváns megállapítása nem jelenik meg egyértelműen a bizottsági értékelésben.

74 Az értékelés áttekintésén túl megállapítottuk, hogy a Bizottság nem számol be nyilvánosan a jogszabályok által előírt valamennyi szempontról. A hiányzó információk hasznosak lennének az értékelés kiegészítése és a külső tevékenységi garancia általános átláthatóságának növelése szempontjából.

75 Az értékelésre vonatkozó vizsgálatunk alapján a következő ajánlásokat tesszük a Bizottságnak:

- Jelentős finanszírozással járó új eszközként a külső tevékenységi garancia külön, a mostaninál részletesebb értékelést érdemelne. 2027-ben, amikor a következő értékelés esedékessé válik, a Bizottság vegye fontolóra a külső tevékenységi garancia célzott értékelésének elkészítését (lásd: **19.** bekezdés).
- Mivel a bizottsági értékelést az Európai Számvevőszék véleménye is kíséri, a külső tevékenységi garancia következő értékelésének esedékességekor (2027 végéig), a Bizottság fontolja meg, hogy a végső értékelést kellő időben benyújtja az Európai Számvevőszéknek annak érdekében, hogy mindkét dokumentumot egyidejűleg közzé lehessen tenni és be lehessen nyújtani a jogalkotóknak (lásd: **20.** bekezdés).
- A tanulságok levonása és a 2027 utáni többéves pénzügyi keretre vonatkozó jogalkotási javaslatok előkészítése során a Bizottság mérlegelje, hogy a rendelkezésre álló legfrissebb adatok alapján a külső tevékenységi garancia azon elemeit is értékeli, amelyekre a jelenlegi értékelés nem terjedt ki (lásd: **25–45.** bekezdés).
- Az **NDICI – Globális Európa rendelet** 42. cikkének (4) bekezdésében előírtak szerint a Bizottság a külső tevékenységi garancia bármely jövőbeli értékelése során vizsgálja meg, hogy a maximális garanciakapacitás és a céltartalékképzés szintje megfelelő-e (lásd: **46–54.** bekezdés).
- A Bizottság vizsgálja meg, hogy a külső tanulmányban javasolt „további lépések” hogyan járulhatnak hozzá a 2027 utáni többéves pénzügyi keretre vonatkozó jogalkotási javaslatok előkészítéséhez (lásd: **55.** és **59.** bekezdés).
- Az átláthatóság érdekében a Bizottság vegye fontolóra az EFFA+ honlapjának továbbfejlesztését és az NDICI-Globális Európa rendeletben előírt valamennyi információ közzétételét (lásd: **65–69.** bekezdés).

A véleményt 2024. december 3-i luxembourgi ülésén fogadta el a Bettina Jakobsen számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Tony Murphy
elnök

Mellékletek

I. melléklet. Az EFFA, az EFFA+ és a kapcsolódó garanciamechanizmusok jellemzőinek összehasonlítása

	EFFA	EFFA-garancia	EFFA+	Külső tevékenységi garancia
Időszak/MFF	2017–2020		2021–2027	
Jogszabály	Az (EU) 2017/1601 rendelet az EFFA létrehozásáról		Az (EU) 2021/947 rendelet a Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) létrehozásáról	
Mire irányul	A beruházások támogatása és a finanszírozáshoz való hozzáférés javítása a partnerországokban			
Súlypont	Fenntartható és inkluzív növekedés, munkahelyteremtés, nemek közötti egyenlőség, valamint társadalmi-gazdasági ágazatok és kkv-k, az addicionalitás maximalizálása, innovatív termékek előállítására és a magánszektorbeli források bevonása mellett			
Célkitűzések	Az EUSZ 21. cikkével, az EUMSZ 208. cikkével, a nemzetközi fejlesztéshatékonysági alapelvekkel, az ENSZ fenntartható fejlődési céljaival, a szegénység felszámolásával, az Unió szomszédságpolitikájával és az európai migrációs stratégiával összhangban; valamint a finanszírozási forrásaival összhangban lévő célkitűzések.		Az NDICI – Globális Európa rendelet és adott esetben az Előcsatlakozási Támogatási Eszközről (IPA III) szóló rendelet keretében meghatározott célkitűzések	
Az Unió külső beruházási kontextusa	A 2016-ban létrehozott európai külső beruházási terv , amely a növekedésre, a munkahelyteremtésre, a fenntarthatóságra és a migrációra összpontosít		Az európai külső beruházási terv mellett a Global Gateway (2021) a következőkre összpontosít: digitális infrastruktúra, éghajlat-politika, energia, közlekedés, egészségügy, oktatás és kutatás	

	EFFA	EFFA-garancia	EFFA+	Külső tevékenységi garancia
Finanszírozási kapacitás biztosítása a következők révén:	Integrált csomag: vissza nem térítendő támogatások, garanciák és egyéb pénzügyi eszközök, beleértve a vegyes finanszírozást is	Garanciák	Integrált csomag: vissza nem térítendő támogatások, technikai segítségnyújtás, pénzügyi eszközök, költségvetési biztosítékok és vegyesfinanszírozási műveletek	Garanciák; nemcsak az EFFA+-műveletek, hanem az MFA- és az Euratom-hitelek esetében is.
Finanszírozási források (előirányzatok)	11. EFA és uniós költségvetés (DCI és ENI)		Uniós költségvetés: NDICI – Globális Európa és adott esetben az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA III)	
Földrajzi hatály	Afrika és az Európai Unió szomszédsága		Globális	
Garancianyújtás és a garanciaműveletek volumene	750 millió eurós összeg nyújtása 1,5 milliárd euró összegű garancia pénzügyi fedezetének biztosítására. (3,8 milliárd euró vegyes finanszírozással kiegészítve).		Legfeljebb 10 milliárd euró összeg nyújtása legfeljebb 51,036 milliárd euró pénzügyi fedezet biztosítására (beleértve a makroszintű pénzügyi támogatáshoz kapcsolódó hitelekhez és az Euratom-hitelekhez nyújtott 11,9 milliárd euró összegű garanciát).	
A garancia a következőkre áll rendelkezésre:	–	Magánszektorbeli finanszírozás	–	Állami és nem kereskedelmi jellegű, alsóbb államszervezeti szintű finanszírozás; kereskedelmi jellegű alsóbb államszervezeti szintű finanszírozás; magánszektorbeli finanszírozás

	EFFA	EFFA-garancia	EFFA+	Külső tevékenységi garancia
A garanciára vonatkozó tartalékfeltöltési ráta	–	50% (az uniós költségvetés által fedezett kötelezettségekre)	–	9% (makroszintű pénzügyi támogatás, szuverén kockázatok és az EBB célzott keretei) és 50% a magánszektor érintő műveletek esetében
Elszámoltathatósági szabályok	Az (EU) 2017/1601 rendelet 16. cikkének (2) bekezdése értelmében azok a támogatható partnerek, amelyekkel EFFA-garanciamegállapodást kötöttek, évente a Bizottság és a Számvevőszék rendelkezésére bocsátják a finanszírozási és beruházási műveletekről szóló pénzügyi jelentéseket.		Az (EU) 2021/947 rendelet 38. cikkének (6) bekezdése értelmében azoknak a támogatható partnereknek, amelyekkel külső tevékenységi garanciamegállapodást kötöttek, évente a Bizottság és a Számvevőszék rendelkezésére kell bocsátaniuk a finanszírozási és beruházási műveletekről szóló pénzügyi jelentéseket.	

II. melléklet. A makroszintű pénzügyi támogatás áttekintése

Jóváhagyott MFA (millió euró)

Ország	Cím	Hitelösszeg	Céltartalékképzés	Vissza nem térítendő támogatások	Jóváhagyás
Ukrajna	Sürgősségi MFA	1 200	108	0	2022. február
Ukrajna	Rendkívüli MFA I ¹	1 000	90	0	2022. július
Ukrajna	Rendkívüli MFA II ^{2,3}	5 000	225	0	2022. szeptember
Észak-Macedónia	Makroszintű pénzügyi támogatás	100	9	0	2023. július
Moldova	Makroszintű pénzügyi támogatás	120	11	30	2022. április
Moldova	Makroszintű pénzügyi támogatás	100	9	45	2023. június
Egyiptom	Rövid távú MFA	1 000	90	0	2024. április
Összesen		8 520	542	75	

Javasolt MFA (millió euró)

Ország	Cím	Hitelösszeg	Céltartalékképzés	Vissza nem térítendő támogatások	Javaslat
Egyiptom	Makroszintű pénzügyi támogatás	4 000	360	0	2024. március
Jordánia	MFA IV	500	45	0	2024. április
Összesen		4 500	405	0	
Mindösszesen		13 020	947	75	

Megjegyzések: Ez a táblázat nem tartalmazza az Ukrajnának nyújtott 18 milliárd euró összegű MFA+-hitelt és az Ukrajna-eszköz keretében rendelkezésre bocsátott 33 milliárd euró összegű hitelt, amelyeket közvetlenül az uniós költségvetés „mozgástere” fedez. Ezeket a hiteleket nem a külső tevékenységi garanciából fedezik.

¹ Az uniós tagállamok megállapodtak abban, hogy további 610 millió euró összegű fedezetet biztosítanak lehívható garanciák formájában.

² Az uniós tagállamok megállapodtak abban, hogy további 3050 millió euró összegű fedezetet biztosítanak lehívható garanciák formájában.

³ A rendkívüli MFA II műveletek céltartalékképzésének egy másik része (225 millió euró) az Ukrajna-eszközből kerül kifizetésre.

Forrás: Európai Számvevőszék, a harmadik országoknak 2023-ban nyújtott makroszintű pénzügyi támogatás végrehajtásáról szóló bizottsági jelentést kísérő [SWD\(2024\) 150](#) dokumentum (*Background analysis per beneficiary country*) alapján.

III. melléklet. A Számvevőszék korábbi különjelentései és véleményei

1. táblázat. A Számvevőszék hitelekkel, garanciákkal és az uniós támogatás innovatív finanszírozásával foglalkozó kiadványai

Közzétételi hivatkozás	Cím
2024	Éves jelentések a 2023. évi pénzügyi évről
Vélemény (OP) 01/2024	Vélemény a Nyugat-balkáni Reform- és Növekedéstámogató Eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [2023/0397(COD)]
2023	Éves jelentések a 2022. évi pénzügyi évről
14/2023. sz. különjelentés	A Szomszédsgási, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) programozása
05/2023. sz. különjelentés	Az Európai Unió pénzügyi környezete – A szétagolt szerkezet miatt további egyszerűsítésre és jobb elszámoltathatóságra van szükség
03/2023. sz. vélemény	Vélemény az Ukrajna-eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról
07/2022. sz. vélemény	Vélemény az (EU, Euratom) 2018/1046 rendeletnek a diverzifikált finanszírozási stratégia mint általános hitelfelvételi módszer bevezetése tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [2022/0370(COD)]
06/2021. sz. különjelentés	A 2007–2013-as időszak kohéziós politikát szolgáló pénzügyi eszközeinek lezárása
07/2020. sz. vélemény	Vélemény amely a következő dokumentumot kíséri: A Bizottság jelentése az Európai Fenntartható Fejlődési Alap végrehajtásáról [COM(2020) 224 final]
07/2019. sz. áttekintés	Gyorsvizsgálat Fenntarthatósági jelentések: az uniós intézmények és ügynökségek értékelése
03/2019. sz. különjelentés	Európai Stratégiai Beruházási Alap: még tenni kell az ESBA teljes sikeréért
10/2018. sz. vélemény	Vélemény a Szomszédsgási, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [COM(2018) 460]
19/2016. sz. különjelentés	A pénzügyi eszközök szerepe az uniós költségvetés végrehajtásában – a 2007–2013-as programidőszak tanulságai
14/2015. sz. különjelentés	Teremt-e többletértéket az AKCS beruházási keret?
08/2015. sz. különjelentés	Az uniós pénzügyi támogatás megfelelő választ ad a mikrovállalkozók igényeire?
05/2015. sz. különjelentés	Sikeres és ígéretes-e a pénzügyi eszközök alkalmazása a vidékfejlesztés terén?

Közzétételi hivatkozás	Cím
16/2014. sz. különjelentés	A regionális beruházási eszközök által nyújtott támogatások és a pénzügyi hitelek ötvözésének eredményessége az Unió külső politikáinak támogatása szempontjából

2. táblázat. A Számvevőszék „minőségi jogalkotás” követelményeivel foglalkozó kiadványai

közzétételi hivatkozás	Cím
17/2022. sz. különjelentés	Külső tanácsadók az Európai Bizottságnál
12/2020. sz. áttekintés	Jogalkotás az Európai Unióban – csaknem 20 évvel a minőségi jogalkotási elvek bevezetése után
16/2018. sz. különjelentés	Az uniós jogszabályok utólagos felülvizsgálata: átgondolt rendszer hiányosságokkal

Rövidítések

DCI: Fejlesztési Együttműködési Eszköz.

DFI: Fejlesztésfinanszírozási intézmény.

DG BUDG: Az Európai Bizottság Költségvetési Főigazgatósága.

DG ECFIN: Az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága.

DG INTPA: Az Európai Bizottság Nemzetközi Partnerségek Főigazgatósága.

DG NEAR: Az Európai Bizottság Európai Szomszédságpolitika és Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága.

DOAG: A Grönlandra is kiterjedő tengerentúli társulásról szóló határozat.

EAG: Külső tevékenységi garancia.

EBB: Európai Beruházási Bank.

ECA: Európai Számvevőszék.

EDFI: Európai fejlesztésfinanszírozási intézmények.

EFFA: Európai Fenntartható Fejlődési Alap.

EFFA+: Európai Fenntartható Fejlődési Alap Plusz.

ENI: Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz.

INSC: Nemzetközi Nukleáris Biztonsági Együttműködés.

IPA: Előcsatlakozási Támogatási Eszköz.

MFA: Makroszintű pénzügyi támogatás.

NDICI – Globális Európa: Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa).

SWD: Bizottsági szolgálati munkadokumentum.

Glosszárium

Terminus	Magyarázat
Államadósság	A központi kormányzat belföldi és külföldi hitelezők felé fennálló tartozása.
Beruházási keret	A külső tevékenységi garancia keretében az EFFA+ célzott támogatási területe, amely konkrét régiókra, országokra vagy ágazatokra vonatkozó beruházási portfóliókra irányul.
Bizottsági szolgálati munkadokumentum	Akár belső, akár intézményen kívüli megvitatás céljára készített, nem kötelező erejű bizottsági dokumentum.
Céltartalék	A mérlegben nyilvántartott, bizonytalan időzítésű, illetve összegű, valószínűleg felmerülő kötelezettség legjobb becsült összegét jelölő számviteli szakkifejezés.
Európai Beruházási Bank	A tagállamok tulajdonában lévő uniós bank, amely elsősorban az Unióban, de azon kívül is nyújt finanszírozást az uniós szakpolitikákat támogató projektekhez.
Fejlesztésfinanszírozási intézmények	Szamosodott fejlesztési bankok vagy leányvállalatok, amelyek általában többségi állami tulajdonban vannak, és amelyeket a magánszektor fejlesztésének támogatására hoztak létre a fejlődő országokban.
Fenntartható fejlődési célok	Az ENSZ 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrendjében azzal a szándékkal meghatározott 17 cél, hogy az emberiség és a bolygó számára kritikus jelentőségű területeken minden országot cselekvésre ösztönözzenek.

Terminus	Magyarázat
Kis- és középvállalkozások	Az alkalmazottak száma és bizonyos pénzügyi kritériumok alapján meghatározott méretű vállalat vagy egyéb szervezet. A kisvállalkozásoknak 50-nél kevesebb alkalmazottjuk van, és forgalmuk vagy mérlegfőösszegük nem haladja meg a 10 millió eurót. A középvállalkozások 250-nél kevesebb alkalmazottat foglalkoztatnak, és legfeljebb 50 millió eurós forgalmat bonyolítanak le, vagy mérlegfőösszegük legfeljebb 43 millió euró.
Költségvetési biztosíték	Arra vonatkozó kötelezettségvállalás, hogy az uniós költségvetés megtéríti az Európai Beruházási Bank és más fejlesztésfinanszírozási intézmények esetleges veszteségeit, ha egy kedvezményezett nem teljesíti kötelezettségeit az EFFA + kapcsán, például nem törleszti a felvett hitelt.
Makroszintű pénzügyi támogatás	Az Unió által fizetésmérleg- vagy költségvetési nehézségekkel küzdő partnerországoknak nyújtott pénzügyi támogatás.
Minőségi jogalkotás	Az uniós politikát és jogalkotást vezérlő koncepció, amely azon az elveken alapul, hogy a szabályozás a lehető legkisebb költséggel érje el célkitűzéseit, és azt átlátható módon, tényekre alapozva, a polgárok és az érdekelt felek bevonásával alakítsák ki.
Multiplikátorhatás	Olyan hatás, amikor valamely input – például az uniós beruházások vagy garanciák – egy adott változása jelentősebb változásokat okoz az outputban, például a beruházások összességében.
Nem együttműködő országok és területek	Olyan országok, amelyek nem felelnek meg a jó adóügyi kormányzás normáinak.

Terminus	Magyarázat
Tartalékfeltöltési ráta	Egy engedélyezett pénzügyi kötelezettség azon százalékos aránya, amelyet céltartalékként kell feltüntetni.
Végső kedvezményezett	Akár közvetlenül az Európai Beruházási Bankon, akár más pénzügyi közvetítőn keresztül az EFTA+ finanszírozásában részesülő személy vagy szervezet.
Vegyes finanszírozás	Uniós támogatások ötvözése köz- és magánfinanszírozók által nyújtott hitelekkel vagy tőkével.

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2024

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6–2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenc](#) alá tartoznak. Ezért főszabály szerint a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A Számvevőszéktől származó tartalmak további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további engedélyt is be kell szerezni.

Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi honlapjai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

PDF	ISBN 978-92-849-3760-8	ISSN 1977-5733	doi:1977-5733	QJ-01-24-042-HU-N
-----	------------------------	----------------	---------------	-------------------