

Kabinetsappreciatie Macro-financiële bijstand Jordanië

Op 5 augustus heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel gedaan voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot toekenning van macro-financiële bijstand (MFB) aan Jordanië ter waarde van 500 miljoen euro.¹ Hieronder wordt eerst de inhoud van het voorstel en vervolgens de appreciatie van het kabinet toegelicht. Deze appreciatie vervangt het BNC-fiche. Naar verwachting wordt deze MFB als hamerpunt geagendeerd in de Ecofinraad van 10 oktober 2025.

Inhoud voorstel

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

De Commissie stelt dat de aanhoudende instabiliteit in de regio en zwakke mondiale groeivoorzichten negatieve gevolgen hebben voor de Jordaanse economie en deze potentieel in een neerwaartse spiraal kan raken. De economische groei is in 2025 met 2,5% naar verwachting ongewijzigd ten opzichte van 2024. De inflatie ligt onder 2% door lagere invoerprijzen en aanhoudende monetaire verkrapping. De bredere regionale instabiliteit en conflicten zetten de veiligheidssituatie en de economische veerkracht van Jordanië echter verder onder druk waardoor de economische vooruitzichten zijn verslechterd. Naast de toegenomen regionale instabiliteit kampt Jordanië met enkele structurele uitdagingen. De werkloosheid blijft met 21,4% aanhoudend hoog waarbij de werkloosheid onder jongeren nog hoger is en de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt tot de laagste ter wereld behoort. Ondanks inkomstenverhogende maatregelen en stappen om kapitaaluitgaven te beperken is het begrotingstekort verder opgelopen tot 5,6%. De publieke schuld bedraagt 90,4%. Het tekort op de lopende rekening is toegenomen tot bijna 6% door lagere uitvoer en een daling van inkomsten uit toerisme. Het financieringsgat wordt door de Commissie op 3,9 miljard dollar geraamd in de periode 2024-2027.

De afgelopen jaren heeft Jordanië stappen gezet om de economie te moderniseren, buitenlandse investeringen aan te trekken en de groei te bevorderen, mede ondersteund door de hervormingsagenda's die ten grondslag lagen aan eerdere MFB-programma's. Jordanië heeft zijn hervormingsinspanningen voortgezet ondanks verschillende externe schokken waaronder de opvang van Syrische vluchtelingen, de COVID-19 pandemie, verstoringen in toeleveringsketens en oplopende conflicten in zowel buurlanden als de bredere regio.

Gezien deze externe schokken en het strategische belang van Jordanië voor het bevorderen van de stabiliteit in de regio, heeft het land de afgelopen tien jaar aanzienlijke steun ontvangen van internationale partners. Het gaat onder meer om drie MFB-programma's sinds 2014 voor in totaal 1,08 miljard euro, vier opeenvolgende programma's van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) sinds 2012 en aanzienlijke steun van de VS in de vorm van giften.

In januari 2024 heeft het IMF een nieuw programma goedgekeurd ter waarde van 1,2 miljard dollar. Dit programma (vanuit de *Extended Fund Facility*) volgt een eerder programma op en richt zich op bezuinigingen om de overheidsschuld te laten dalen, het creëren van monetaire en budgettaire stabiliteit en het versnellen van de structurele hervormingen t.b.v. economische groei en het creëren van werkgelegenheid. De Commissie stelt dat Jordanië goede progressie boekt in het kader van het IMF-programma die tot op heden driemaal positief is geëvalueerd waarvan de laatste in april jl. plaatsvond.

Daarnaast heeft de EU in 2024 een vierde MFB-programma voor Jordanië goedgekeurd. De steun gerelateerd aan dit pakket bedraagt 500 miljoen euro en wordt in drie tranches uitbetaald als is voldaan aan de beleidsvoorwaarden die betrekking hebben op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën, bestuur en corruptiebestrijding, sociaal en arbeidsmarktbeleid, alsook energie en ondernemingsklimaat.

Tegen de achtergrond van aanhoudende onrust in de regio, die zijn weerslag heeft op de economie van Jordanië, en gezien de aanzienlijke onvervulde financieringsbehoefte van Jordanië stelt de

¹ https://north-africa-middle-east-gulf.ec.europa.eu/news/commission-proposes-further-eu500-million-macro-financial-assistance-jordan-building-our-long-2025-08-05_en

Commissie voor een aanvullende MFB van maximaal 500 miljoen euro toe te kennen aan Jordanië. De voorgestelde MFB, in de vorm van leningen, zal Jordanië helpen om een deel van zijn resterende externe financieringsbehoefte in het kader van het IMF-programma te dekken en zou ook de lopende hervormingen helpen veiligstellen. De MFB vormt een aanvulling op, en is afhankelijk van, het bestaan van een uitkerend programma van het IMF. De uitbetaling van de MFB zal in drie tranches plaatsvinden waarbij de vrijgave van iedere tranche strikt gekoppeld wordt aan vorderingen bij de uitvoering van zowel het IMF-programma als aanvullende beleidsmaatregelen waarover de Commissie en de Jordaanse autoriteiten nog overeenstemming moeten bereiken en die in een memorandum van overeenstemming (MoU) moeten worden opgenomen. De Commissie geeft aan dat de maatregelen en hervormingen in de MoU in beginsel betrekking kunnen hebben op de economische *governance* (zoals het beheer van de overheidsfinanciën en maatregelen om meer binnenlandse inkomsten te mobiliseren), sociaal en arbeidsmarktbeleid, bestuur, corruptiebestrijdingsmaatregelen, nutsvoorzieningen en het ondernemingsklimaat.

De Commissie zal, zoals gebruikelijk bij MFB, namens de EU middelen op de kapitaalmarkt lenen en deze aan Jordanië doorlenen. Terugbetaling van de leningen die de Unie aangaat en de financieringskosten hiervan wordt gedaan met de betalingen door Jordanië en wordt verzekerd door een bestaand garantiefonds op de EU-begroting: het *Common Provisioning Fund* (CPF). Hier wordt een voorziening opgenomen van 9% van de totale leningen (45 miljoen euro). De middelen hiervoor komen uit het bestaande budget voor het Instrument voor Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI). De Commissie stelt voor om de steun te verlenen in drie tranches tussen 2025 en 2027. De leningen worden verstrekt tegen zachte voorwaarden waaronder een aflossingsvrije periode en een lange looptijd. Deze voorwaarden worden nader uitgewerkt in een leenovereenkomst tussen de Commissie en Jordanië.

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

Appreciatie

Het kabinet erkent de betalingsbalansproblemen van Jordanië en dat de grote externe schokken (waaronder de impact van de jarenlange burgeroorlog in Syrië en de daaropvolgende instroom van Syrische vluchtelingen, de impact van de COVID-pandemie en de impact van de oorlog in Gaza) hun weerslag hebben op de economie. Het kabinet erkent de belangrijke rol die Jordanië speelt in het bevorderen van regionale stabiliteit evenals de opvang van vluchtelingen in de regio, waaronder 675.000 geregistreerde Syrische vluchtelingen eind 2024 en 2,3 miljoen bij UNRWA geregistreerde Palestijnse vluchtelingen. Het kabinet waardeert de succesvolle implementatie door Jordanië van eerdere MFB-hervormingsagenda's en verwelkomt het in januari 2024 goedgekeurde IMF-programma. Daarnaast steunt het kabinet de bijdrage die de EU kan leveren aan het oplossen van de betalingsbalansproblemen in aanvulling op de beschikbare financiering uit het IMF-programma.

De MFB-steun aan Jordanië is onderdeel van het in januari 2025 afgesloten strategisch en alomvattend partnerschap tussen de EU en Jordanië. De Commissie heeft het partnerschap gebaseerd op de volgende vijf pijlers: 1) Politieke relaties en regionale samenwerking, 2) Veiligheid en defensie, 3) Economische weerbaarheid, handel, en investeringen, 4) Sociaaleconomische ontwikkeling, 5) Migratie, bescherming voor, en steun aan, vluchtelingen. De Nederlandse inzet voor dit bredere partnerschap was gericht op migratie, veiligheid, mensenrechten en rechtsstaat, en steun voor de hervormings- en moderniseringsagenda van Jordanië met het oog op stabiliteit en ontwikkeling.

In dat kader zal het kabinet de Commissie bij de onderhandelingen over het MoU aandacht willen vragen voor de situatie van vluchtelingen in het kader van sociaal en arbeidsmarktbeleid, bijvoorbeeld door de toegang tot de arbeidsmarkt voor vluchtelingen in Jordanië te verbeteren.

Het kabinet hecht belang aan het combineren van MFB met een IMF-programma, inclusief de voorwaarden en monitoring die aan een IMF-programma verbonden zijn. Het kabinet hecht daarbij waarde aan naleving van de randwaarden die aan MFB steun worden gesteld.

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

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de EU voor dit voorstel is positief. Het voorstel voor bovengenoemde MFB is gebaseerd op artikel 212 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op basis van deze bepaling is de EU bevoegd om maatregelen vast te stellen voor het ondernemen van activiteiten voor economische, financiële en technische samenwerking, met inbegrip van bijstand op met name financieel gebied voor derde landen anders dan ontwikkelingslanden. Het kabinet kan zich tevens vinden in de gekozen rechtsbasis. Op het terrein van economische, financiële en technische samenwerking met derde landen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten conform artikel 4 VWEU.

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

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