

U 80/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina, förstärkning av den gemensamma avsättningsfonden genom garantier från medlemsstaterna och särskilda avsättningar för vissa finansiella skulder med anknytning till Ukraina som garanteras enligt beslut nr 466/2014/EU och om ändring av beslut (EU) 2022/1201 (*Exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina, förstärkning av den gemensamma avsättningsfonden genom garantier från medlemsstaterna och särskilda avsättningar för vissa finansiella skulder med anknytning till Ukraina som garanteras enligt beslut nr 466/2014/EU och om ändring av beslut (EU) 2022/1201.

För att säkerställa en snabb behandling av ärendet på EU-nivå och riksdagens ändamålsenliga ställningstagande har statsrådet först gett en utredning i ärendet (E 107/2022 rd).

Helsingfors den 27.10.2022

Finansminister Annika Saarikko

Finansråd Minna Nikitin

FÖRSLAGET TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS BESLUT OM EXCEPTIONELLT MAKROEKONOMISKT STÖD TILL UKRAINA, FÖRSTÄRKNING AV DEN GEMENSAMMA AVSÄTTNINGSFONDEN GENOM GARANTIER FRÅN MEDLEMSSTATERNA OCH SÄRSKILDA AVSÄTTNINGAR FÖR VISSA FINANSIELLA SKULDER MED ANKNYTNING TILL UKRAINA SOM GARANTERAS ENLIGT BESLUT NR 466/2014/EU OCH OM ÄNDRING AV BESLUT (EU) 2022/1201**1 Allmänt**

Den 7 september 2022 lade kommissionen fram ett nytt förslag till att ett makroekonomiskt stöd på 5 miljarder euro i lån ska ges till Ukraina, samtidigt som den gemensamma avsättningsfonden för EU-budgeten förstärks genom frivilliga garantier från medlemsstaterna. Garantierna ska även förstärka de avsättningar som krävs för det makroekonomiska stödlån på 1 miljard euro som antogs i juli. Innan kommissionen lade fram förslaget hade kommissionen med företrädarna för medlemsstaterna i ekonomiska och finansiella kommittén i slutet av augusti och i början av september diskuterat det exceptionella makroekonomiska stödet. Statsrådets utredning om dessa diskussioner (E 103/2022 rd) överlämnades till riksdagen.

Vid det informella Ecofin-mötet i Prag den 9 och den 10 september 2022 samlades finansministrarna från EU:s medlemsstater och gav en politisk förklaring. Enligt förklaringen var ministrarna som företrädare för medlemsstaterna, för att kunna tillgodose Ukrainas akuta likviditetsbehov, beredda att ge nödvändiga statsgarantier enligt BNI-bidragsnyckeln och EU skulle kunna bevilja ytterligare exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina på 5 miljarder euro.

Kommissionens förslag har antagits i allmänna rådet den 20 september 2022. Europaparlamentet godkände förslaget under veckan den 11 till den 15 september 2022, då parlamentet höll sina sammanträden.

Den 18 maj 2022 gav kommissionen ett meddelande om stöd till och återuppbyggnad av Ukraina (COM(2022) 233 final). I meddelandet föreslog kommissionen att unionen skulle delta i tillgodoseendet av Ukrainas medelsbehov genom att bevilja exceptionellt makroekonomiskt stöd i form av lån till Ukraina på upp till 9 miljarder euro (på engelska: macro-financial assistance, MFA). Enligt meddelandet skulle det för stödet undantagsvis behövas särskilda statsgarantier från medlemsstaterna utöver EU-budgeten. Statsrådets utredning om meddelandet (E 70/2022 rd) överlämnades till riksdagen.

I de slutsatser som Europeiska rådet drog på mötet den 30 och den 31 maj fastslog rådet att Europeiska unionen var beredd att bevilja nytt exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina upp till 9 miljarder euro under 2022. Europeiska rådet uppmanade i juni 2022 rådet att granska kommissionens förslag om stöd omedelbart när förslaget har lagts fram. I början av juli 2022 lade kommissionen som ett partiellt svar på uppmaningen fram ett förslag om makroekonomiskt stöd till Ukraina på 1 miljard euro. Detta ekonomiska stöd utgick enbart från EU-budgeten. Statsrådets utredning om förslaget i juli (E 90/2022 rd) överlämnades till riksdagen. Rådet och Europaparlamentet godkände förslaget den 12 juli 2022.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget syftar till att göra det möjligt för EU att ge ytterligare exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina på 5 miljarder euro i lån. Upp- och utlåningsverksamheten ska ske i enlighet med artikel 220 i unionens budgetförordning. Dessutom strävar det efter att ge samma EU-budgetskydd för utbetalning av redan undertecknade lån inom ramen för det externa utlåningsmandatet till de ukrainska myndigheterna och ukrainska statsägda enheter efter den 15 juli 2022.

Enligt kommissionen är det för att stärka hållbarheten hos budgeten för unionens åtgärder även nödvändigt att föreskriva en mekanism genom vilken medlemsstaterna ställer garantier för det ekonomiska stödet till Ukraina, eftersom sådana garantier i nuläget är helt nödvändiga för det ekonomiska stödet.

I kommissionens förslag erbjuds Ukraina också ökad flexibilitet i villkoren för stödlån. Lånen ska tillsammans ha en genomsnittlig löptid på 25 år. Den ukrainska staten erbjuds en kortfristig lättnad genom att befrias från ränteåterbetalningar – åtminstone under perioden för den nuvarande fleråriga budgetramen. Dessutom är det nu föreslagna ekonomiska stödet, till skillnad från vanliga makroekonomiska stödsatser, inte formellt kopplat till ett IMF-program med utbetalningar.

Enligt förslaget ska politiska villkor och närmare uppgifter om frigörandet av lånedelbetalningarna fastställas i ett samförståndsavtal, som kommissionen ska ingå med de ukrainska myndigheterna när det förslag som lagts fram nu har godkänts. Medlemsstaterna ska via kommittéförfarande delta i arbetet med att fastställa politiska villkor, som är en förutsättning för att stöd kan beviljas. Enligt kommissionen ska villkoren stå i proportion till vad som kan uppnås mot bakgrund av det pågående anfallskriget. Samförståndsavtalet kommer att kräva användning av rapporteringssystem. Dessutom kommer avtalet att betona ökad öppenhet och ansvarsskyldighet när det gäller användningen av budgetmedel. Det skulle också kunna omfatta bedömningar av de behov som ska åtgärdas, särskilt avseende kritisk infrastruktur som vägar, järnvägar, sjukhus, skolor och bostäder.

Enligt kommissionen måste paketet med exceptionella makroekonomiska stödlån ta hänsyn till storleken på och den ökade riskprofilen för EU:s exponeringar mot Ukraina samt de särskilda begränsningar som EU:s budget för närvarande står inför. I sitt förslag har kommissionen tagit hänsyn till att det föreslagna lånepaketet under nuvarande omständigheter innebär en förhöjd risk för utebliven återbetalning jämfört med standardlån för makroekonomiskt stöd. Den avsättningsnivå på 9 procent som i allmänhet tillämpas på länder som står inför en betalningsbalanskris är inte tillräcklig i nuläget. Kommissionen föreslår att det behövs en avsättningsnivå på 70 procent för att försäkra EU:s budget. Enligt kommissionen utgör avsättningsnivån på 70 procent en försiktig och konservativ riskhantering. Detta behövs för att försäkra investerarna om att de belopp som investerats i EU-obligationer som finansierar de ekonomiska stödlånen till Ukraina kommer att återbetalas i tid.

I EU:s nuvarande budgetram har omkring 1 miljard euro i avsättningar öronmärkts för makroekonomiskt stöd till tredjeländer. Sammanlagt 808 miljoner euro av dessa avsättningar har redan öronmärkts för makroekonomiska stödlån till Ukraina. De återstående EU-budgetmedlen räcker därför inte till för att tillhandahålla den budgettäckning som krävs för att göra avsättningar på 70 procent av det nominella värdet på de ytterligare lånen på 5 miljarder euro.

De föreslagna nya makroekonomiska stödlånen kan därför endast beviljas på ett finansiellt sunt sätt om medlemsstaterna är beredda att bevilja statsgarantier. Förslaget ålägger inte medlemsstaterna att bevilja garantier, men det föreslås att garantibeloppen från varje medlemsstat beräknas i proportion till BNI. EU kan infordra garantier om unionen behöver dem för att fullgöra sina återbetalningsåtaganden till obligationsinnehavarna i den utsträckning som krävs till följd

av en potentiell utebliven betalning från Ukrainas sida. Anspråk på garantierna skulle endast ske om betalningsinställelser från Ukrainas sida har uttömt de särskilda avsättningar som finns tillgängliga i den gemensamma avsättningsfonden, det vill säga 9 procent av hela lånebeloppet. Garantierna från medlemsstaterna ska täcka återstående 61 procent av den sammanlagda avsättningsnivån på 70 procent.

Till skillnad från vad som var fallet med instrumentet för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet (SURE), som inrättades för att minska de ekonomiska konsekvenserna av coronapandemin 2020, krävs det inte att alla garantier från medlemsstaterna har trätt i kraft för att kommissionen ska kunna påskynda det ekonomiska stödet till Ukraina i form av lån. Därför skulle det ekonomiska stödet till Ukraina kunna bli tillgängligt innan de enskilda nationella garantiavtalen mellan kommissionen och alla medlemsstater träder i kraft. Detta är viktigt på grund av Ukrainas ytterst brådskande finansieringsbehov.

Enligt kommissionens förslag ska garantierna från medlemsstaterna täcka både det nya makroekonomiska stödet på 5 miljarder euro och det exceptionella stödpaketet på 1 miljard euro som beviljades till Ukraina redan i juli. Det innebär att EU:s budget innehåller avsättningar för 9 procent, eller 540 miljarder euro, av lånepaketet om sammanlagt 6 miljarder euro. Garantierna från medlemsstaterna ska i sin tur täcka 61 procent av värdet på lånen, det vill säga 3,66 miljarder euro. Dessa garantier skulle endast tas i anspråk om de belopp som innehåller som avsättningar i den gemensamma avsättningsfondens särskilda del för makroekonomiskt stöd till Ukraina har förbrukats. Medlemsstaterna ska åta sig att tillhandahålla medel villkorslöst och omedelbart på en begäran från kommissionen, om Ukraina inte uppfyller sina betalningsskyldigheter.

Enligt kommissionen kan avsättningarna på 540 miljarder euro i EU-budgeten hållas i en särskild del av den gemensamma avsättningsfonden. Detta skulle göra det möjligt att frigöra 160 miljarder euro av avsättningar från de 700 miljarder euro som redan öronmärkts för lånet på 1 miljard euro, som betalades ut i juli, i den första delen av det exceptionella makroekonomiska stödpaketet. Tillvägagångssättet kräver vissa ändringar, som föreslagits i förslaget, av beslut (EU) 2022/1201 om exceptionella makroekonomiska stödlån på 1 miljard euro.

Kommissionen föreslår att EU-budgeten kan bära räntekostnaderna för lånet till Ukraina inom den nuvarande fleråriga budgetramen, som gäller till 2027, om budgetmedel finns tillgängliga. Genom att bära räntekostnaderna skulle EU ge Ukraina ytterligare finansiell lättnad.

Kommissionens förslag tar hänsyn till att Europeiska kommissionen i juli 2022 enades om att ge en ny inriktning på lån till Ukraina på 1,59 miljarder euro inom ramen för Europeiska investeringsbankens (nedan EIB) externa utlåningsmandat. EIB ska betala ut 1,05 miljarder euro under tredje kvartalet 2022. EIB planerar att betala ut ytterligare 536 miljarder euro i lån under 2022–2023 för att bidra till att finansiera återupptagandet av utvalda investeringsprojekt. Eftersom det rör sig om lån till den ukrainska staten (eller som garanteras av den ukrainska staten) innebär de samma risknivå som de exceptionella makroekonomiska stödlånen. Eftersom EIB enligt garantiavtalen inom ramen för det externa utlåningsmandatet har rätt att kräva in medel från EU-budgeten upp till det fulla beloppet av de förluster som banken ådrar sig på dessa lån inom ramen för garantin för det externa utlåningsmandatet, föreslår kommissionen att samma försiktighetsansats bör tillämpas på dessa exponeringar och att relevanta ytterligare avsättningar bör göras i en gemensam del av den gemensamma avsättningsfonden som är avsedd för Ukraina. I detta förslag anges därför en utvidgning av avsättningsnivån på 70 procent till dessa 1,59 miljarder euro i ytterligare exponeringar.

I förslaget anges att avsättningsnivån ses över regelbundet, var sjätte månad. Om den militära och ekonomiska situationen i Ukraina stabiliseras eller förbättras krävs kanske denna avsättningsnivå inte längre. Utöver denna regelbundna översyn skulle kommissionen även kunna göra en ny bedömning av avsättningsnivån på ad hoc-basis, särskilt om det motiveras av en anmärkningsvärd relevant händelse, och vid behov ändra avsättningsnivån i enlighet med förslaget med befogenhet som kommissionen fått genom delegering. Ändringen av avsättningsnivån påverkar inte beloppet på statsgarantierna från medlemsstaterna.

3 Förslagets konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Enligt 82 § 2 mom. i grundlagen får statsborgen och statsgaranti beviljas med riksdagens samtycke. Av motiveringen till bestämmelsen (se RP 1/1998 rd, s. 135/II) framgår att det maximala beloppet för statsgarantierna ska framgå av samtycket. Grundlagsutskottet har ansett det vara möjligt att kravet på angivande av maximibelopp kan uppfyllas i fråga om poster hänförliga till kapitalet, bland annat räntor, också genom en beskrivning i ord i bestämmelsen som tillräckligt tydligt anger vilka dessa anknytande poster är och genom en uppskattning av beloppet i motiven (GrUU 14/2011 rd). Enbart av förslaget till beslut framgår inte det maximala beloppet för garantin när det gäller kapital, men enligt utkastet till garantiavtal uppgår det absoluta maximala beloppet för Finlands garanti inklusive ränta och övriga kostnader till 64 219 329 euro.

Enligt 14 § 1 mom. i lagen om statens långivning samt statsborgen och statsgaranti (449/1988) ska motsäkerhet krävas för statsborgen, om inte riksdagen har beslutat något annat. Enligt 15 § 1 mom. i lagen tas en borgensavgift ut för statsborgen som beviljas med riksdagens samtycke. Enligt 2 mom. i den paragrafen kan statsrådet av särskilda skäl besluta att borgensavgift inte ska fastställas. Med beaktande av att den garanti som avses i förslaget gör det möjligt för EU att ge Ukraina ekonomiskt stöd skulle det inte i praktiken vara möjligt att kräva en motsäkerhet för garantin. Att garantin gäller exceptionellt makroekonomiskt stöd från unionen i enlighet med förslaget skulle i princip kunna anses som ett sådant särskilt skäl att inte ta ut en garantibetalning som avses i lagen.

Grundlagsutskottet har flera gånger ansett att Finlands finansiella åtaganden bör granskas som en helhet för att utreda den begränsning av riksdagens budgetmakt som de medför (GrUU 55/2017 rd, GrUU 3/2012 rd, GrUU 25/2011 rd). Utskottet har betonat behovet av att skydda riksdagens budgetmakt (GrUU 28/2013 rd). Vad gäller mekanismer som har samband med Europeiska unionens finansiella stabilitet är det etablerat att en relevant konstitutionell fråga enligt grundlagsutskottet är att Finlands finansiella åtaganden ska behandlas som en helhet för att de begränsningar av riksdagens budgetmakt som åtagandena medför ska kunna utredas (se GrUU 10/2019 rd, s. 4, GrUU 55/2017 rd, GrUU 25/2011 rd, s. 3/II, och GrUU 3/2012 rd, s. 2/II). I sista hand är det fråga om huruvida finska statens möjligheter att uppfylla sina grundlagsenliga skyldigheter kan äventyras genom åtagandena (GrUU 3/2013 rd, GrUU 5/2011 rd, s. 4/II, och även GrUU 52/2014 rd).

Vidare har grundlagsutskottet ansett att det är mycket viktigt att Finlands budgetsuveränitet ska skyddas så effektivt som möjligt (GrUU 10/2019 rd, GrUU 55/2017 rd, GrUU 28/2013 rd, s. 4/II, GrUU 5/2011 rd). När utskottet har bedömt de konstitutionella frågor som gäller Europeiska stabilitetsmekanismen och dess stödinstrument, har utskottet ansett att viktiga faktorer är det totala beloppet av Finlands åtaganden, sannolikheten för att åtagandena realiserar, riksdagens deltagande i beslutsfattandet och konsekvenserna för statens möjligheter att uppfylla sina grundlagsenliga skyldigheter (se GrUU 55/2017 rd).

Enligt utkastet till garantiavtal utgör cirka 0,1 procent av totalbeloppet på Finlands statsborgen och statsgarantier enligt bokslutsrapporteringen vid utgången av 2021 den absoluta övre gränsen

för Finlands garanti. Den statsgaranti som avses i förslaget kan inte anses utgöra en så stor börda att den äventyrar finska statens möjligheter att uppfylla sina grundlagsenliga skyldigheter.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Beslutsförslagets rättsliga grund är artikel 212 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslutet antas i rådet genom kvalificerad majoritet.

Enligt artikel 212.1 i EUF-fördraget ska unionen, utan att det påverkar tillämpningen av övriga bestämmelser i fördragen, samarbeta med andra tredjeländer än utvecklingsländerna i ekonomiskt, finansiellt och tekniskt hänseende, inbegripet bistånd, i synnerhet finansiellt bistånd. Detta samarbete ska vara förenligt med unionens utvecklingspolitik och ska genomföras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder. Unionens och medlemsstaternas åtgärder ska komplettera och förstärka varandra.

Enligt artikel 212.2 ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om de åtgärder som krävs för att genomföra punkt 1.

5 Ålands behörighet

Ärendet omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § och 59 a § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

6 Förslagets konsekvenser

Genom förslaget kan Finland inte åläggas att ge Ukraina en statsgaranti som gör det möjligt att bevilja makroekonomiskt stöd till Ukraina. Om ett beslut om att bevilja en statsgaranti på det sätt som angetts i förslaget fattades, skulle Finlands relativa andel av statsgarantierna om 3,66 miljarder euro motsvara Finlands relativa andel av unionens sammanlagda BNI, så som den presenteras i del A under rubriken Samlade inkomster (kolumn 1 i tabell 4) i EU:s budget för 2022, som antogs den 24 november 2021. Finlands procentuella andel utgör omkring 1,75 (närmare sagt 1,75462648 procent enligt tabellen). Enligt det utkast till garantiavtal som kommissionen överlämnade den 9 september 2022 är Finlands andel av beloppet på statsgarantierna 64 219 329 euro. Garantierna ska beräknas proportionellt och även täcka räntor och övriga kostnader till den del dessa inte täcks genom EU-budgeten. Räntorna och de övriga kostnaderna ingår i det maximala beloppet för garantin. Utkastet till garantiavtal omfattar inte möjlighet att kräva ytterligare medel baserat på att en annan medlemsstat inte har betalat sin andel. Belopp som garantin förutsätter skulle kunna krävas in från medlemsstaterna baserat på proportionella andelar, om Ukraina inte kunde fullgöra sina återbetalningsåtaganden och avsättningarna i EU:s allmänna budget inte räckte till för att täcka alla kostnader som detta orsakar. Riksdagen fattar beslut om Finlands potentiella statsgaranti antingen utifrån regeringens proposition eller i anslutning till budgetprocessen.

Bedömning av riskrealisering

Ekonomi och infrastrukturen i Ukraina har orsakats stora skador efter att Ryssland inlett sin invasion. Enligt kommissionen uppgick de uppskattade sammanlagda skadorna redan i maj 2022 till hundratals miljarder euro och enbart den fysiska infrastrukturen hade drabbats av skador som uppgick till mer än 100 miljarder euro. Inget tyder heller på att kriget upphör inom den närmaste framtiden. Även utan att kriget drar ut på tiden förväntas Ukrainas ekonomi under en

lång tid bli lidande av skadorna i landet. Det innebär klart större risker med unionens makroekonomiska stöd än vanligt, vilket i sin tur innebär en mycket stor sannolikhet för att medlemsstaternas garantier kan bli aktuella.

För att minska riskerna föreslår kommissionen att den genomsnittliga löptiden för de makroekonomiska stödlånen skulle vara 25 år för att Ukraina ska ha tid på sig att återgå till tillväxt och återuppbygga sin ekonomi. Detta skulle förbättra landets chanser till full återbetalning. Samtidigt minskas risken för anspråk på en del av eller alla garantier från medlemsstaterna.

Sannolikheten för att de statsgarantier som begärs i förslaget förverkligas ska anses vara exceptionellt stor, framför allt om Rysslands anfallskrig fortsätter. När läget dryftas är det emellertid viktigt att beakta vilka de direkta respektive indirekta konsekvenserna skulle vara, om Ukrainas statsfinanser rasade under kriget. Dessutom ska vi inte glömma att de föreslagna förmånliga villkoren för stödlån och den långa löptiden ger rimliga möjligheter för Ukraina att återhämta sig efter kriget i den omfattning att landet kan fullgöra sina återbetalningsåtaganden. Den statsgaranti som avses i förslaget kan inte heller i sig anses utgöra en så stor börda för Finland att den äventyrar finska statens möjligheter att uppfylla sina grundlagsenliga skyldigheter.

För att säkerställa detta i det garantiavtal som ingås med kommissionen är det viktigt att en absolut övre gräns, som inte under några omständigheter får överskridas, har fastställts för finska statens garanti.

Enligt bokslutsrapporteringen var det totala beloppet för statsborgen och statsgarantier i Finland 64,2 miljarder euro i slutet av 2021. I jämförelse med alla utestående lånegarantier är det maximala beloppet för Finlands garanti enligt avtalsutkastet till följd av det nu föreslagna systemet måttligt (cirka 0,1 procent av det totala beloppet vid utgången av 2021).

Om någon annan medlemsstat inte betalade sin andel i tid, skulle gapet inte täckas med garantier från de övriga medlemsstaterna, utan med andra medel i EU-budgeten. I så fall skulle Finlands bidrag i EU-budgeten stiga, om den medlemsstat som försummat sin skyldighet att betala sin andel inte ens efter en skälig tid kan uppfylla sina skyldigheter. Risken för en sådan försummelse kan emellertid anses vara relativt liten, eftersom beloppet i euro per medlemsstat inte är särskilt stora och anseenderisken vid försummelse med betalning är stor.

Sammanfattning av de huvudsakliga åtagandena med anledning av EU-medlemskapet

I tabellen nedan presenteras de viktigaste åtagandena och förbindelserna med anledning av Finlands EU-medlemskap samt engångsåtgärder på EU-nivå för att lösa coronakrisen. Såsom det framgår av tabellen kommer Finland att ha betydande åtaganden med anledning av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM), Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM), Europeiska investeringsbanken (EIB), EU:s fleråriga budgetram, EU:s återhämtningsinstrument och instrumentet för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet (SURE) under exceptionella förhållanden som orsakats av coronaviruset.

Belopp miljarder euro	Infordran av kapital	Borgen/garanti, beräknad	Betalningar (uppskattning)
ESM	11,1		
EFSM		6,8	

Europeiska investeringsbanken (EIB)	3,4		
EU:s fleråriga budgetram 2021–2027			16,7
Engångsåtgärder med anledning av coronakrisen			
EU:s återhämtningsinstrument (lån och bidrag)		6,1	6,6 (2028–2058)
SURE (statsborgen)		0,4 (i användning: 94 %)	
EIB garantifond (statsgaranti)		0,4 (i användning: 95 %)	

Tabell 1. De mest betydande åtagandena och förbindelserna med anledning av EU-medlemskapet samt engångsåtgärder på EU-nivå (läget den 30 juni 2022 eller de senaste uppgifterna).

I regeringens årsberättelse B 2/2022 rd åtskiljs statens ekonomiska åtaganden och förbindelser i stor omfattning. Fram till utgången av juni hade 67,0 miljarder euro i bidrag och 37,3 miljarder euro i lån betalats ut inom ramen för RRF-faciliteten som omfattas NextGenerationEU (NGEU), den största åtgärden med anledning av coronakrisen. För att finansiera NGEU-åtagandena hade Europeiska kommissionen fram till utgången av juni gett ut obligationer för 121 miljarder euro och kortfristiga obligationer för 22,9 miljarder euro.

Finlands Bank rapporterar självständigt de åtaganden och risker som föranleds av eurosyste

Konsekvenser genom EU:s allmänna budget

Förslaget har konsekvenser för EU:s budget. Med anledning av de mekanismer som angetts i förslaget skulle Finlands åtaganden öka både genom garantiavtalet och genom den allmänna EU-betalningsskyldighet som föranleds av EU-medlemskapet. Det förstnämnda skulle beröras av den övre gränsen för åtagandena enligt garantiavtalet, det sistnämnda av de allmänna bestämmelserna om systemet för egna medel enligt grundfördragen.

I den gemensamma avsättningsfonden för EU:s allmänna budget inkluderas avsättningarna på 9 procent, det vill säga 540 miljoner euro, som stödlånet på 1 miljard euro som Ukraina beviljades redan i juli och det nu föreslagna nya stödlånet på 5 miljarder euro, för budgetramperioden 2021–2027, förutsatt att budgetmyndigheten (Europaparlamentet och rådet) godkänner de årliga budgetarna.

Om Ukraina försummade sin skyldighet att återbetala lånet från EU, skulle kommissionen i första hand täcka gapet med avsättningar på 9 procent i EU:s allmänna budget för att själv i sin tur klara av de nödvändiga betalningarna för de obligationer som EU gett ut för att finansiera det makroekonomiska stödlånet. I så fall skulle Finlands andel betalas till unionen som en del av Finlands betalningar för att finansiera EU:s allmänna budget.

Enligt förslaget bör ytterligare avsättningar göras i en gemensam del av EU:s gemensamma avsättningsfond som är avsedd för Ukraina, så att avsättningsnivån på 70 procent utvidgas till lånen på 1,59 miljarder euro som omfattas av EIB:s externa utlåningsmandat. Det innebär avsättningar på cirka 1 110 miljoner euro i den gemensamma avsättningsfonden. Dessutom ska de administrativa kostnaderna och räntekostnaderna för lånen till Ukraina täckas genom EU-budgeten medan den nuvarande fleråriga budgetramen gäller, det vill säga till 2027.

Ovannämnda avsättningar på 540 miljoner euro och 1 110 miljoner euro i den gemensamma avsättningsfonden ska finansieras genom att anslag i EU-budgeten omfördelas inom programmet NDICI – Global Europe. Omfördelningen av medel i EU-budgeten ökar inte Finlands EU-avgifter.

Kommissionens utlånings- och upplåningsåtgärder bygger på marginalen (headroom) mellan taket för utgifter i EU:s budgetram och taket för egna medel i EU:s inkomstdel. Taket i utgiftsdelen utgör en gräns för den nivå på EU:s politiska utgifter som EU:s medlemsstater täcker med nationella avgifter. Taket för egna medel fastställer ett absolut tak för det belopp som EU får samla in för egna medel, med andra ord avgifter från EU:s medlemsstater. EU-budgeten ska alltid vara i balans.

Marginalen mellan taket för EU:s egna medel och taket för utgifter i budgetramen behövs för att säkerställa att unionen i alla situationer kan fullgöra åtagandena för sin verksamhet. Det årliga betalningstaket för egna medel fastställer ett tak inom vilket medlemsstaterna skulle kunna vara tvungna att ge kommissionen egna medel.

I beslutet om egna medel kan marginalen tudelas: a) en så kallad normal marginal (nu 1,40 procent i betalningar och 1,46 procent i åtaganden av EU-27:s BNI), med vilken åtagandena för unionens (normala) verksamhet täcks i alla situationer, och b) en extraordinär och tillfällig marginalhöjning på 0,6 procent, som endast används för att täcka lån som tagits med anledning av covid-19-krisen.

Om en medlemsstat i EU inte kan betala sin EU-avgift i tid eller på något annat sätt försummar sin betalningsskyldighet gentemot EU och om EU:s egna medel är otillräckliga, kan kommissionen använda tillgängliga medel i EU-budgeten och avsätta dem för återbetalning av skulden innan några andra icke-obligatoriska utgifter täcks. Enligt artikel 14.4 i rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 ska medlemsstaterna, om medel som finns i EU-budgeten inte är tillräckliga, enligt EU-lagstiftningen betala in nödvändiga ytterligare bidrag för att skulden ska kunna betalas och budgeten balanseras. Det maximala beloppet för dessa ytterligare bidrag är taket för egna medel, det vill säga 1,40 procent av EU:s BNI enligt det gällande beslutet om egna medel. För att skulden ska kunna betalas och budgeten balanseras kan kommissionen i sista hand ta ut en andel som saknas tillfälligt av de övriga medlemsstaterna i proportion till medlemsstatens BNI-andel. Då ska kommissionen ofördröjligen vidta åtgärder för att driva in skulden inklusive dröjsmålsränta av den stat som underlåtit att betala skulden, och sedan ta upp det indrivna beloppet som inkomst i budgeten. Varje medlemsstat ska till sist betala sin andel för unionens budget. Försummelser med betalning av EU-avgifter har hittills inte skett i EU:s historia.

7 Den tidigare behandlingen av förslaget

Med beaktande av de snabba framstegen med ärendet på EU-nivå har kommissionens förslag av den 7 september 2022 tidigare överlämnats till riksdagen för behandling genom en E-skrivelse 107/2022 rd med likalydande innehåll som denna U-skrivelse.

8 Statsrådets ståndpunkt

Finland fördömer kategoriskt Rysslands invasion av Ukraina, som är en grov kränkning av internationell rätt. Finland stöder starkt Ukrainas självständighet, suveränitet och territoriella integritet. Statsrådet understryker att EU ska fortsätta att ge Ukraina ett starkt politiskt, ekonomiskt, militärt och humanitärt stöd.

Statsrådet anser att EU i samarbete med unionens internationella partner och särskilt G7-gruppen ska ha en central roll i stödet till Ukraina såväl när det gäller Ukrainas direkta medelsbehov som arbetet med att återuppbygga ett demokratiskt Ukraina.

Finland har som en del av Europeiska rådets slutsatser förbundet sig till EU:s nya makroekonomiska stöd till Ukraina på upp till 9 miljarder euro under 2022.

Statsrådet anser att det är viktigt att EU och övriga internationella partner stöder Ukraina i landets kortfristiga medelsbehov. Kriget i Ukraina är en oförutsedd kris vars exceptionella karaktär behöver beaktas vid beslut som syftar till att hantera läget. I detta skede anser statsrådet att stöd i form av lån är mest ändamålsenligt. EU:s samtliga åtgärder bör beakta Ukrainas möjligheter att klara av återbetalningen av skulderna, och Ukraina bör inte belastas med en oskälig skuldörda.

På dessa grunder kan statsrådet även godta att Ukraina stöds med statsgarantier som bygger på medlemsstaternas BNI-andelar vid sidan av avsättningar som täcks under det aktuella momentet i EU-budgeten. Stödet i EU-budgeten ska verkställas inom den nuvarande budgetramen. Dessutom är det nödvändigt att garantera en rättvis och tydlig ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna. Statsrådet kan endast i specialfall, i fråga om Ukraina, godta exceptionellt riskfyllt makroekonomiskt stöd i form av lån med exceptionellt höga avsättningar.

När det gäller statsgarantier bör det totala garantiåtagandet för enskilda medlemsstater vara tydligt, entydigt och noggrant avgränsat. Statsrådet understryker att det absoluta maximala beloppet för varje medlemsstats garanti, även eurobelopp, ska vara känt innan ett slutgiltigt garantiavtal ingås.

Finland betonar att all finansiering ska vara villkorad och särskilt att Internationella valutafonden ska ha en roll i kontrollen över villkoren för strukturreformer och andra anpassningsåtgärder. När beslut om att EU och internationella finansinstitut ska bevilja ekonomiskt stöd till Ukraina fattas, ska läget i Ukraina och EU-ländernas behov av att vidta åtgärder på ett enhetligt sätt beaktas när kriterierna för beviljande av stöd tillämpas.

Till sist

Utöver de massiva skadorna på ekonomin har det ryska anfallskriget mot Ukraina lett till att landet som suverän stat förlorat tillgången till de internationella kapitalmarknaderna. Enligt kommissionen beräknades det resulterande underliggande finansieringsgapet i betalningsbalansen av de ukrainska myndigheterna och Internationella valutafonden (IMF) i juni 2022 uppgå till cirka 39 miljarder US-dollar för 2022. Enligt IMF:s initiala bedömning skulle Ukraina kunna finansiera 9 miljarder US-dollar av detta gap genom utnyttjande av sina reserver utan att det skulle hota landets makroekonomiska stabilitet.

Enligt kommissionen uppgick de bilaterala och multilaterala åtagandena om ekonomiskt stöd till Ukraina inom ramen för G7-mötet med finansministrar och centralbankschefer i maj till nästan 20 miljarder US-dollar. G7-åtagandena är avgörande för att stödja den ukrainska statens funktion, men även en fullständig och snabb utbetalning av dem skulle innebära att omkring 10

miljarder US-dollar fortfarande saknas för att täcka de av IMF uppskattade finansieringsbehoven. Om hela beloppet på upp till 9 miljarder euro i exceptionellt makroekonomiskt stöd i enlighet med kommissionens meddelande av den 18 maj 2022 om stöd till och återuppbyggnad av Ukraina kunde tillhandahållas, skulle det innebära en ytterligare betydande lättnad och bidra till att täcka en del av detta underskott. Kommissionen har angett att den så snart som möjligt ska lägga fram ett förslag om det återstående stödbeloppet på 3 miljarder euro till Ukraina.

Ukraina inledde den 21 juli en formell begäran om samtycke till att avbryta landets skuldbetalningar åtminstone till slutet av 2023. Detta initiativ välkomnades av fordringsägarna. Detta innebär ett viktigt bidrag för att hjälpa Ukraina att hantera sin likviditet och ger lättnader för Ukrainas offentliga finanser.