

Enhed INTØK	Notat til Folketingets Europaudvalg: Makrofinansiel assistance fra EU til Ukraine
Sagsbehandler BBP	KOM(2014) 182
Sagsnr. 2014-15113	Resumé
Doknr. 133997	EU-kommissionen har d. 19. marts 2014 fremsat forslag om makrofinansiel assistance (MFA) til Ukraine på op til 1 mia. euro i form af lån. Rådet har ultimo marts 2014 på teknisk niveau behandlet forslaget. Der er lagt op til en hastebeslutning af Rådet om forslaget, hvor Rådet uden forudgående drøftelse d. 14. april 2014 ventes at træffe beslutning. Der er lagt op til, at Rådets beslutning fastholder Kommissionens forslag, idet det præciseres, at udbetaling af de 1 mia. euro i MFA til Ukraine som udgangspunkt skal ske i to rater, og kun i en ekstraordinær situation kan ske i en enkelt rate.
Dato 08-04-2014	

Baggrund og indhold

EU-kommissionen har d. 19. marts 2014 fremsat forslag om makrofinansiel assistance (MFA) til Ukraine på op til 1 mia. euro i form af lån.¹

Ukraine er omfattet af EU's naboskabspolitik, og kan derfor komme i betragtning til MFA. Assistanzen foreslås stillet til rådighed for Ukraine for et år med mulighed for forlængelse. Bistanden vil tage form af lån, hvilket er i overensstemmelse med kriterierne, som EU lægger til grund for vurdering heraf.²

Kommissionen ser et presserende behov for international økonomisk assistance til Ukraine. Kommissionen begrundet forslaget om 1 mia. euro i MFA til Ukraine med, at den nuværende politiske krise har haft meget skadelige konsekvenser for økonomisk og finansiel stabilitet i Ukraine.

Kommissionen vurderer desuden, at det vil forværre situationen, at Ruslands tidligere besluttede økonomiske assistance til Ukraine på 15 mia. USD ikke bliver fuldt realiseret, og at det statslige russiske energiselskab Gazproms reducerede gaspriser overfor Ukraine ophører. På den baggrund vurderer Kommissionen, at Ukraine er konfronteret med en alvorlig risiko for i nærmeste fremtid ikke at kunne leve op til sine økonomiske forpligtigelser.

Kommissionens nye forslag til MFA på 1 mia. euro supplerer beslutninger, som EU tidligere har truffet om MFA til Ukraine. EU har således i 2002 besluttet at yde MFA til

¹ MFA er et instrument i EU's samarbejde med tredjelande, som er geografisk, politisk og økonomisk tæt på EU. MFA er et krisefinansieringsinstrument, som skal lette kortvarige betalingsbalancevanskeligheder for modtagerlande. MFA kan tage form af enten låne- eller gavebistand eller en kombination heraf. MFA skal understøtte reformer, der kan understøtte makroøkonomisk stabilitet, herunder en holdbar betalingsbalanceudvikling.

² Disse kriterier er bruttonationalindkomst (BNI) pr. indbygger og gældsholdbarhedsindikatorer for det pågældende modtagerland.



Ukraine på 110 mio. euro i form af lån og 500 mio. euro i 2010 ligeledes i form af lån, dvs. i alt 610 mio. euro. Disse tidligere besluttede 610 mio. euro i MFA er endnu ikke udbetalt, idet Ukraine ikke har opfyldt betingelserne for udbetalinger under et IMF-program, hvilket er en forudsætning for, at MFA kan udbetales. Således forudses med det nye forslag i alt godt 1,6 mia. euro i MFA til Ukraine under forudsætning af, at der realiseres et IMF-program, jf. tabel 1.

Tabel 1	
EU makrofinansiel assistance til Ukraine (mio. euro)	
Forslag fra Kommissionen fremsat 19. marts 2014 (KOM(2014)182))	1.000
Beslutning i 2010 (2010/646)	500
Beslutning i 2002 (2002/639)	110
I alt	1.610

Kommissionens forslag om MFA lægger op til, at de 1 mia. euro kan udbetales i enten en eller to rater afhængig af Ukraines økonomiske behov. Rådets beslutning forventes at præcisere, at udbetalingen som udgangspunkt skal ske i to rater, og kun i en ekstraordinær situation kan ske i en enkelt rate, og i givet fald stadig vil skulle forudsætte, at Ukraine lever op til aftalte forhåndsbetingelser (såkaldte "prior actions"). Udover denne præcisering forventes Rådets beslutning at fastholde Kommissionens forslag.

Udbetaling af en første rate af MFA på 1 mia. euro forventes at kunne finde sted tidligst i april 2014, efter at et IMF-program er på plads. Sideløbende med udbetaling af MFA på de 1 mia. euro vil de 610 mio. euro i MFA, som der tidligere er truffet beslutning om, kunne udbetales. Udbetalingen af de i alt godt 1,6 mia. euro i MFA vil således kunne foregå fra slutningen af 1. halvår, i løbet af 2. halvår 2014, og evt. ind i 1. halvår 2015.³

Den økonomiske situation i Ukraine

Ukraine er konfronteret med store økonomiske udfordringer og et stort reformefterslæb, som medfører behov for omfattende økonomiske tilpasninger og international økonomisk assistance.

Ukraine er ifølge Kommissionen udfordret af en svag og hurtigt forværrende tilstand for de offentlige finanser og betalingsbalancen, og den ukrainske økonomi er faldet tilbage i recession med usikre udsigter for den økonomiske aktivitet.

Underskuddet på de offentlige finanser skønnes ifølge Kommissionen til 6,5-7,5 pct. af BNP for 2013, inkl. underskuddet i det statslige energiselskab i Ukraine (Naftogaz). Underskuddet på betalingsbalancen er forværret og skønnes ifølge Kommissionen til omkring 10 pct. af BNP for 2013. Valutareserverne er ligeledes faldet og vurderes ved udgangen af februar 2014 at være på omkring 15,5 mia. USD, hvilket vurderes at kunne dække mindre end 2 måneder af Ukraines import. Ukraines udlandsgæld er ifølge Kommissionen ca. 77 pct. af BNP for 2013, og den offentlige gæld er 41 pct. af BNP.⁴

Kommissionen vurderer, at Ukraine oplever et uholdbart pres på betalingsbalancen og har et betydeligt finansieringsbehov de kommende år, som afspejler Ukraines store betalingsbalanceunderskud, store forfaldne forpligtigelser på Ukraines udlandsgæld de kommende år, og behovet for genopbygning af valutareserver. Dertil kommer en forringet og lav tilførsel af udenlandske kapital til Ukraine i form af udenlandske direkte investeringer i Ukraine samt udenlandsk privat kreditgivning.

³ Bestemmelserne for MFA indebærer, at der som minimum skal gå minimum tre måneder mellem udbetaling af 1. og 2. rate under hver af de enkelte MFA-beslutninger.

⁴ Udlandsgælden er den del af et lands gæld, som er holdt af kreditorer fra andre lande end det pågældende land. Udlandsgælden indeholder både det offentlige, husholdninger og virksomheders gæld.



Det udestår nærmere at afklare Ukraines finansieringsbehov de kommende år. MFA vil ifølge Kommissionen bidrage til at dække Ukraines residuale finansieringsbehov i 2014 og 2015, dvs. finansieringsbehov efter finansiering fra IMF og Verdensbanken.

Kommissionen anfører, at foreløbige skøn for Ukraines finansieringsbehov vil være klar i løbet af nogle uger i lyset af igangværende drøftelser mellem IMF og de ukrainske myndigheder, jf. nedenfor.

Overensstemmelse med retningslinjer for MFA

Kommissionen vurderer, at de politiske og økonomiske betingelser for at give MFA til Ukraine er opfyldt. Kommissionen vurderer således, at forslaget om MFA på 1 mia. euro til Ukraine er i overensstemmelse med de såkaldte Genvæl-kriterier.

Genvæl-kriterierne siger, at MFA skal være af ekstraordinær karakter, komplementære finansiering fra IMF og Verdensbanken, være betinget af opfyldelsen af nærmere fastlagte økonomisk-politiske betingelser og eksistensen af særlige politiske forudsætninger, herunder demokratiske værdier, samt respekt for menneskerettigheder og retsstatsprincipper.

Økonomisk-politiske betingelser og risici forbundet med MFA til Ukraine

MFA til Ukraine er betinget af eksistensen og den løbende opfyldelse af et IMF-program. MFA og den løbende udbetaling af assistancen er betinget af efterlevelsen af de nærmere økonomisk-politiske betingelser fastlagt i et aftalememorandum (Memorandum of Understanding – MoU), som aftales mellem Ukraine og EU.

Kommissionens forslag om MFA lægger op til, at de økonomiske og politiske betingelser for EU's assistance til Ukraine særligt skal fokusere på fremskridt med strukturelle reformer og bedre styring af de offentlige finanser. Forslaget og betingelserne for Ukraine for MFA vil desuden og i sammenhæng hermed have et klart fokus på imødegåelse af korruption og svindel. Det gælder bl.a. ift. MFA-midler. Dette skal ses i lyset af Ukraines store udfordringer på disse områder.⁵ MFA-forslaget indeholder således bestemmelser, hvorefter MFA til Ukraine kan tilbageholdes eller kræves tidligt tilbagebetalt, hvis der er mistanke om uregelmæssigheder.

Det bemærkes, at der i den aktuelle situation må forventes at være ikke ubetydelige risici forbundet med, at EU giver MFA til Ukraine. Det gælder risici for Ukraines manglende eller utilstrækkelige efterlevelse af betingelserne for MFA. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at den nye midlertidige ukrainske regering offentligt signalerer vilje til væsentlige og omfattende reformer, også før præsidentvalget i Ukraine d. 25. maj 2014. Derudover kommer risici for svindel og korruption med udbetalte midler. Der vil desuden være økonomiske risici ift. Ukraines tilbagebetaling af MFA.

IMF-program til Ukraine

En forudsætning for tildeling og udbetaling af MFA til Ukraine vil være, at Ukraine har et IMF-program og løbende opfylder betingelserne for udbetalinger under dette program.

IMF har d. 27. marts 2014 meddelt, at man er nået til enighed med de ukrainske myndigheder om et økonomisk reformprogram understøttet af økonomisk assistance (et såkaldt Stand-By Arrangement – SBA).

⁵ Transparency International er en international organisation, som bl.a. oplyser om og bekæmper korruption. Transparency International vurderer og rangerer lande baseret på, hvor udbredt korruption ses at være i den offentlige sektor i et land. Der rangeres efter en skala gående fra 0 til 100, hvor en værdi på 0 er udtryk for, at et land opfattes som meget korrupt, mens en værdi på 100 er udtryk for, at et land opfattes som fri for korruption. Transparency International tildeler Ukraine en værdi på 25 for 2013 på sit korruptionsindeks. Det rangerer Ukraine på en delt plads som nr. 144 (delt med fem andre lande) af samlet 177 lande på Transparency Internationals liste over udbredelse af korruption. <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>



IMF-programmet vil være i størrelsesorden 14-18 mia. USD. Assistancen fra IMF vil ske som led i en samlet international økonomisk assistance til Ukraine, som ifølge IMF vil være i niveauet 27 mia. USD over de næste to år. Det beløb forventes at være omtrent på linje med IMF's vurdering af Ukraines samlede finansieringsbehov de kommende år. Den internationale økonomiske assistance forventes udover IMF særligt at komme fra Verdensbanken, EU, samt bilaterale lån, formentlig fra bl.a. USA.

Ifølge IMF vil programmet til Ukraine fokusere på reformer vedr. penge- og valutakurspolitikken, den finansielle sektor, finanspolitiske tilpasninger, energisektoren, gennemsigthed i den offentlige forvaltning mhp. at bekæmpe korruption, samt på forbedringer af erhvervsklimaet.

IMF's aftale med de ukrainske myndigheder afventer nu endelig godkendelse af IMF's direktion og bestyrelse. Dette forventes at ske i april efter de ukrainske myndigheders opfyldelse af en række forhåndsbetingelser. Første udbetaling under IMF-programmet forventes at kunne ske i maj eller juni.

EU's økonomiske hjælpepakke til Ukraine

Det nye forslag om MFA til Ukraine på 1 mia. euro og de tidligere besluttede 610 mio. euro er det centrale element på kort sigt i en samlet EU økonomisk hjælpepakke til Ukraine.

Kommissionens formand fremlagde således den 5. marts 2014 sit bud på en samlet økonomisk EU-hjælpepakke til Ukraine over de kommende år, som blev endosseret af EU's stats- og regeringschefer på ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd (DER) den 6. marts. EU's økonomiske hjælpepakke vil være en del af en samlet international økonomisk assistance til Ukraine. EU's relevante ministerrådsformationer har nu indledt behandlingen af de forskellige elementer i Kommissionens forslag til hjælpepakke.

Kommissionens forslag indebærer låne- og gavebistand til Ukraine, som beløber sig til over 11 mia. euro over de kommende år. Hovedparten af midlerne forventes at skulle komme i form af nye og besluttede lån via EU's makrofinansielle assistance, jf. ovenfor, øgede lån og investeringer fra den Europæiske Investeringsbank (EIB) og den Europæiske Bank for Genopretning og Udvikling (EBRD). Herudover foreslår Kommissionen at øge gavebistanden til Ukraine via forskellige programmer under EU-budgettet, samt oprettelsen af en international platform for donor-koordination hvor aktører kan bidrage med yderligere midler.

Det overordnede formål med en økonomisk hjælpepakke fra EU til Ukraine er at bidrage til økonomisk stabilisering og udvikling i Ukraine. Det gælder dels på kortere sigt og dels på lidt længere sigt. Formålet med assistancen er desuden at assistere Ukraine i en vanskelig politisk overgangsperiode, samt bidrage til en demokratisk udvikling og økonomiske reformer.

Hjemmelsgrundlag

Forslaget har hjemmel i TEUF artikel 213 og skal vedtages af Rådet.

Rådet og Europa-Parlamentet træffer normalt beslutninger om MFA efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. artikel 212 i TEUF. Givet sagens hastende karakter vurderer Kommissionen imidlertid, at der er behov for anvendelse af TEUF artikel 213, hvis udbetaling af MFA til Ukraine skal kunne nå at ske i løbet af 1. halvår 2014.

Nærhedsprincippet

Ikke relevant.



Europa-Parlamentets udtalelser

Det forventes, at Europa-Parlamentet støtter MFA til Ukraine.

Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Ikke relevant.

Statsfinansielle konsekvenser

Ved forslaget om MFA på 1 mia. euro til Ukraine i form af lån på op til 1 mia. euro får Kommissionen tildelt beføjelser til at optage lån på kapitalmarkederne på vegne af EU, som vil kunne videreformidle låneprovenuet til Ukraine på lignende vilkår. Lignende bestemmelser gælder for de 610 mio. euro i MFA til Ukraine, som EU tidligere har truffet beslutning om.

Forslag om MFA har virkninger for EU's budget inden for rammerne af EU-bevillingerne til MFA. Et beløb svarende til 9 pct. af lånebeløbet til Ukraine tilføres garantifonden på EU-budgettet i overensstemmelse med Rådets forordning nr. 480/2009 om oprettelse af en garantifond for aktioner i forhold til tredjelande. Tilførsel af midler til garantifonden sker med to års forskydning ift. lånetilsagnet. Der vil være en reel udgift for EU-budgettet alene i det tilfælde, hvor Ukraine ikke lever op til sine forpligtigelser overfor EU ift. tilbagebetaling af MFA.

Danmark finansierer ca. 2 pct. af udgifterne på EU's budget, hvorved den danske andel af forslaget om de 1 mia. i MFA vil være ca. 150 mio. kr. og ca. 240 mio. kr. for de i alt godt 1,6 mia. i MFA.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

MFA til Ukraine må forventes – sammen med den øvrige del af EU's økonomiske hjælpepakke og den internationale økonomiske assistance – at kunne bidrage til at stabilisere Ukraines økonomi og finansielle situation i den meget vanskelige og omskiftelige situation, som Ukraine befinder sig i. Ikke mindst vil MFA gennem de økonomisk-politiske betingelser for MFA kunne bidrage til en i højere grad holdbar betalingsbalanceudvikling og sundere offentlige finanser. På den måde må MFA forventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser for Ukraine.

I det omfang forslaget bidrager til en tættere økonomisk og politisk integration mellem Ukraine og EU, kan forslaget potentielt også have positive samfundsøkonomiske konsekvenser i medlemslandene.

Høring

Sagen har ikke været i høring.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Holdning

Regeringens holdning

Regeringen ønsker at bistå Ukraine i en vanskelig politisk overgangsperiode, samt bidrage til en demokratisk udvikling og økonomiske reformer i Ukraine.

Regeringen støtter på den baggrund Kommissionens forslag om yderligere 1 mia. euro i MFA til Ukraine, som er et centralt element i EU's økonomiske hjælpepakke til



Ukraine. Regeringen støtter den enighed i Rådet om Kommissionens forslag, som der er lagt op til.

Regeringen lægger vægt på, at de ukrainske myndigheder lever op til aftalte økonomiske og politiske betingelser for MFA, herunder fordi dette vil have en direkte betydning for, om hjælpen får en varig positiv virkning i Ukraine. Det er i den forbindelse afgørende, at den ukrainske regering har signaleret vilje til reformer, som er hårdt tiltrængte for Ukraine. Regeringen støtter, at betingelserne for MFA har et klart fokus på imødegåelse af korruption og svindel, strukturelle reformer og styring af de offentlige finanser i Ukraine.

Regeringen lægger til grund, at der opnås endelig enighed om et økonomisk tilpasningsprogram understøttet af økonomisk assistance mellem IMF og Ukraine, som er en betingelse for MFA. Regeringen lægger også til grund, at MFA bliver en del af en samlet holdbar plan for dækning af Ukraines finansieringsbehov for betalingsbalancen for perioden, hvor MFA stilles til rådighed. Regeringen støtter, at assistancen til Ukraine udbetales i to rater.

Regeringen lægger vægt på, at den økonomiske og finansielle komité (EFC) konsulteres om relevante forhold ifm. gennemførelsen af MFA til Ukraine, herunder konkrete udbetalinger.

Andre landes holdning

På baggrund af de tekniske drøftelser vurderes der at være fuld opbakning fra medlemslandene til Kommissionens forslag om MFA til Ukraine på yderligere 1 mia. euro og en beslutning i Rådet på linje med Kommissionens forslag. En række lande har udtrykt præference for, at de 1 mia. euro i MFA bliver udbetalt i to rater. Udkastet til Rådets beslutning præciserer på den baggrund, at udbetaling af de 1 mia. euro i MFA til Ukraine som udgangspunkt skal ske i to rater, og kun i en ekstraordinær situation kan ske i en enkelt rate.