

Enhed		Samlenotat til ECOFIN 17. februar 2015	
International Øko- nomi			
Sagsbehandler DEPTLK	1.	Investeringsplan for Europa: Kommissionens forslag til en europæisk fond for strategiske investeringer - <i>Status</i> KOM(2014)903, KOM(2015)10 Materialet er udarbejdet af Økonomi- og Indenrigsministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet og Finansministeriet	Er udsendt
Koordineret med			
Sagsnr. 2015 - 707			
Doknr. 203570	2.	Europæisk semester: Kommissionens årlige vækstundersøgelse 2015, og proceduren for makroøkonomiske ubalancer, varslingsrapport 2015 - <i>Rådskonklusioner</i> KOM(2014)902, KOM(2014)903, KOM(2014)904, KOM(2014)906 Materialet er udarbejdet af Økonomi- og Indenrigsministeriet	Er udsendt
Dato 04-02-2015			
	3.	Opfølgning på G20-møde den 8.-10. februar 2015 - <i>Orientering fra formandskabet og Kommissionen</i> KOM-dokument foreligger ikke Materialet er udarbejdet af Økonomi- og Indenrigsministeriet	Er udsendt
	4.	Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i 2013 (FO) - <i>Rådshenstilling</i> KOM-dokument foreligger ikke Materialet er udarbejdet af Finansministeriet i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet	Er udsendt
	5.	Retningslinjer for EU's 2016-budget - <i>Rådskonklusioner</i> KOM-dokument foreligger ikke Materialet er udarbejdet af Finansministeriet i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet	Er udsendt
	6.	Første rapport fra højniveaugruppen for EU's Egne Indtægter - <i>Status</i> KOM-dokument foreligger ikke Materialet er udarbejdet af Finansministeriet i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet	Er udsendt
	7.	Makrofinansiel assistance fra EU til Ukraine - <i>Sagen er ikke på dagsordenen for rådsmødet (økonomi og finans) den 17. februar 2015, men forventes sat på dagsordenen for et snarligt rådsmøde med henblik på vedtagelse</i> KOM(2015)5	Side 3



Materialet er udarbejdet af Økonomi- og Indenrigsministeriet



Dagsordenspunkt 7: Makrofinansiel assistance fra EU til Ukraine

KOM(2015)5

Resumé

EU-kommissionen har foreslået et lån fra EU til Ukraine på 1,8 mia. euro i form af såkaldt makrofinansiel assistance. Forslaget skal ses i lyset af, at Ukraine har et finansieringsbehov, der er højere end den finansiering, der allerede er dækket af lån fra IMF og EU. Dette skal særligt ses i lyset af den aktuelle konflikt i det østlige Ukraine og den forværrede økonomiske situation. Regeringen støtter forslaget om et nyt lån fra EU til Ukraine. Medlemslandene ventes bredt at kunne støtte forslaget. Der ventes snart at kunne opnås enighed om forslaget i Rådet og efterfølgende med Europa-Parlamentet.

Baggrund og indhold

EU-kommissionen har d. 8. januar 2015 fremsat forslag om lån fra EU til Ukraine på 1,8 mia. euro i form af makrofinansiel assistance, MFA.¹ Ukraine er omfattet af EU's naboskabspolitik og kan derfor komme i betragtning til MFA. Ukraine anmodede EU om MFA ultimo 2014.

Forslaget har til formål at bidrage til at dække Ukraines yderligere finansieringsbehov for 2015 og indtil tidligt i 2016 og mindske den ukrainske økonomis sårbarhed, herunder i forhold til betalingsbalancen og de offentlige finanser, og understøtte Ukraines reformproces.

Det Europæiske Råd d. 18.-19. december 2014 understregede, at EU og medlemslandene står klar til yderligere at støtte Ukraines reformproces, sammen med andre donorer og på linje med betingelserne under Ukraines IMF-program.

Yderligere finansieringsbehov for Ukraine

Ifølge Kommissionen har krænkelsen af Ukraines suverænitet og territoriale integritet og den militære konflikt i det østlige Ukraine haft meget skadelige virkninger på Ukraines i forvejen skrøbelige økonomiske og finansielle situation. Dertil kommer længe eksisterende økonomiske og strukturelle udfordringer i Ukraine.

Konflikten har ifølge Kommissionen betydet en ødelæggelse af dele af produktionskapaciteten i den ukrainske økonomi samt medført større usikkerhed for ukrainske virksomheder og husholdninger med deraf afledte negative økonomiske konsekvenser. Desuden har handelsrestriktioner fra Rusland overfor Ukraine og eskalering af striden mellem Rusland og Ukraine om gasleverancer også forværret situationen i Ukraine.

Som følge heraf er den økonomiske recession i Ukraine ifølge Kommissionen blevet dybere end oprindeligt forudset og finansieringsbehovet større end tidligere ventet.

Det er IMF's foreløbige vurdering, at Ukraines samlede finansieringsbehov frem til begyndelsen af 2016 i lyset af den forværende økonomiske situation er omtrent 15 mia. USD større end oprindeligt vurderet og dækket af de eksisterende IMF- og EU-lån på hhv. 17,1 mia. USD og 1,6 mia. euro samt øvrige multilaterale bidrag og bilaterale lån fra bl.a. USA (1 mia. USD i lånegarantier). IMF ventes snarest – på officiel anmodning fra Ukraine – at foreslå et nyt, og formentlig større, 4-årigt lån til Ukraine

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.



(til erstatning for det nuværende 2-årige lån). Det vil give myndighederne mere tid til at rette op på ubalancer og gennemføre omfattende og dybe reformer.

Ukraines finansieringsbehov kan f.eks. dækkes via yderligere IMF-lån, MFA-lån fra EU, samt lån fra andre multilaterale institutioner, herunder Den Europæiske Investeringsbank (EIB), Den Europæiske for Genopbygning og Udvikling (EBRD) og Verdensbanken. Desuden kan bilaterale lån eller lånegarantier bidrage til at dække finansieringsbehovet. Udover IMF og EU har USA, Japan og Canada allerede bidraget med bilateral støtte til Ukraine.

Nyt MFA-lån supplerer tidligere beslutninger om MFA til Ukraine

MFA-lån til Ukraine er den centrale del på kort sigt i EU's økonomiske hjælpepakke til Ukraine, som EU besluttede i 2014. Et nyt MFA-lån til Ukraine vil blive ydet i tillæg til det MFA-lån på samlet godt 1,6 mia. euro til Ukraine, som EU allerede har besluttet, *jf. tabel 1*. Såfremt EU beslutter et nyt MFA-lån til Ukraine på 1,8 mia. euro, vil EU's samlede MFA-lån til Ukraine således være i niveauet 3,4 mia. euro.

Forslag/beslutninger	Mio. euro
Forslag fra Kommissionen fremsat 8. januar 2015 (KOM(2015)5)	1.800
Beslutning i 2014 (2014/215)	1.000
Beslutning i 2010 (2010/646)	500
Beslutning i 2002 (2002/639)	110
I alt	3.410
- heraf aktuelt udbetalt	1.360

Udbetalingen af de to første MFA-lån på i alt 610 mio. euro i MFA blev forsinket, idet Ukraine ikke har opfyldt betingelserne for udbetalinger under IMF-programmet. EU besluttede i 2014 at fremskynde udbetalingen af MFA til Ukraine i lyset af den forværrede økonomiske situation i Ukraine, selvom Ukraine ikke opfyldte alle betingelser for udbetaling. Aktuelt er 1,36 af de godt 1,6 mia. euro udbetalt.

Det foreslåede nye MFA-lån på 1,8 mia. euro foreslås stillet til rådighed for Ukraine for to et halvt år. Assistanzen vil tage form af lån, hvilket Kommissionen peger på er i overensstemmelse med kriterierne, som EU lægger til grund for vurdering af fordelingen mellem lån og gavebistand.² Det foreslåede MFA-lån forventes udbetalt i tre rater af 600 mio. euro. Udbetaling af MFA til Ukraine vil forventeligt kunne ske i løbet af 2015 og 2016, afhængig af Ukraines efterlevelse af lånebetingelserne.

MFA til Ukraine på 1,8 mia. euro vil være det største MFA-lån, som EU nogensinde har besluttet under MFA-instrumentet. Desuden vil et lån på 1,8 mia. euro formentlig dække en relativt stor del af Ukraines finansieringsbehov efter mulig finansiering fra IMF og Verdensbanken. Dette vil i givet fald være ekstraordinært i forhold til princippet om, at MFA dækker en mindre del af et sådant behov. Kommissionen finder, at et MFA-lån til Ukraine af den foreslåede størrelse kan retfærdiggøres ud fra politiske og økonomiske overvejelser.

EU-landene har drøftet muligheden for en forhøjelse af den foreslåede MFA til et lån på i niveauet 2,5 mia. euro. Det forventes, at der i første omgang – i lyset af sagens presserende karakter – arbejdes på en vedtagelse af Kommissionens forslag om MFA på 1,8 mia. euro. EU-landene ventes i en erklæring i forbindelse med en kommende beslutning om det aktuelle MFA-forslag at opfordre til, at Kommissionen, på et pas-

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



sende tidspunkt, fremsætter forslag om yderligere MFA til Ukraine, som vil være betinget på Ukraines forpligtelse til yderligere reformer.

Den økonomiske situation i Ukraine

Kommissionen peger på, at Ukraine lige nu oplever en dyb recession. Den forværrede økonomiske situation i Ukraine vedrører forringede vækstudsigter samt store offentlige underskud og stigende gæld, herunder et mistet skattegrundlag i den østlige del af Ukraine som følge af konflikten. Udfordringerne vedrører desuden en faldende valuta-reserve og store kapitalbevægelser ud af Ukraine samt en faldende værdi af den ukrainske valuta (Hryvnia). Ukraines betalingsbalanceunderskud ligger på et højt niveau, om end en stor tilpasning finder sted, herunder som følge af den faldende værdi af den ukrainske valuta og en svag udvikling i den indenlandske efterspørgsel.

Risici forbundet med MFA til Ukraine

I den aktuelle situation er der betydelige risici forbundet med, at EU giver yderligere MFA til Ukraine. Det gælder risiko for, at Ukraine ikke er stand til, helt eller delvist, at tilbagebetale lånene fra EU. Desuden vil der være risiko for, at Ukraine ikke eller utilstrækkeligt efterlever programbetingelserne. Kommissionen bemærker, at Ukraines økonomiske og politiske overgangsperiode er meget vanskelig, og at risikoen i Ukraine for økonomisk kollaps er reel.

Overensstemmelse med EU's støtte til Ukraine og retningslinjer for MFA

Kommissionen fremhæver, at det foreslåede MFA-lån er i overensstemmelse med EU's erklærede forpligtelse til at støtte Ukraines økonomiske og politiske overgang.

Kommissionen vurderer også, at de politiske og økonomiske betingelser for at give MFA til Ukraine er opfyldt. Kommissionen vurderer således, at forslaget om MFA på 1,8 mia. euro til Ukraine er i overensstemmelse med de såkaldte Genvæl-kriterier. Genvæl-kriterierne siger, at MFA skal være af ekstraordinær karakter, komplementere finansiering fra IMF og Verdensbanken, være betinget af opfyldelsen af nærmere fastlagte økonomisk-politiske betingelser samt demokratiske værdier, respekt for menneskerettigheder og retsstatsprincipper.

Økonomisk-politiske betingelser forbundet med MFA til Ukraine

MFA til Ukraine og den løbende udbetaling heraf er betinget af eksistensen og den løbende opfyldelse af et IMF-program, samt 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 korrupsion og svindel. Det gælder bl.a. i forhold til MFA-midler. Dette skal ses i lyset af Ukraines store udfordringer på disse områder.³ MFA-forslaget indeholder bestemmelser, hvorefter MFA til Ukraine kan tilbageholdes eller kræves tidligt tilbagebetalt, hvis der er mistanke om uregelmæssigheder.

EU's aftalememorandum med Ukraine vedr. de allerede besluttede 1,6 mia. euro i lån fastlægger ligeledes betingelser til Ukraine vedr. styringen af de offentlige finanser, strukturelle reformer og imødegåelse af korrupsion og svindel.

³ Transparency International, der er en international organisation, som bl.a. oplyser om og bekæmper korrupsion tildeler Ukraine en værdi på 26 for 2014 på sit korrupsionsindeks, hvor en værdi på 0 er udtryk for, at et land er meget korrump, mens en værdi på 100 tildeles et land fri for korrupsion. Det placerer Ukraine på en delt plads som nr. 142 af samlet 175 lande på Transparency Internationals liste over udbredelse af korrupsion: <http://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi2014>.



Ukraine afholdt præsidentvalg d. 25. maj og parlamentsvalg d. 26. oktober 2014. Kommissionen peger på, at den nuværende ukrainske regering dannet i december 2014 er slået ind på et spor med økonomiske, politiske, retlige og administrative reformer, herunder reformer til bekæmpelse af korruption. Disse reformer synes nogenlunde på sporet, men reformprocessen vanskeliggøres ifølge Kommissionen i høj grad af konflikten i det østlige Ukraine.

Kommissionen vil som med det nuværende MFA-program skulle stå for den løbende overvågning af Ukraines MFA-program med inddragelse af medlemslandene.

IMF-program til Ukraine

MFA til Ukraine er betinget af eksistensen og den løbende opfyldelse af et IMF-program. IMF's bestyrelse godkendte i april 2014 et 2-årigt låneprogram til Ukraine på 17,1 mia. USD, svarende til 800 pct. af Ukraines kvote i IMF. Der er tale om et lån med exceptionel stor adgang (over 600 pct. af IMF-kvoten). De første 4,6 mia. USD blev udbetalt i forbindelse med lånets godkendelse og første programgennemgang. Efterfølgende er gennemførelsen af de to næste programgennemgange og låneudbetalinger (i alt 2,7 mia. USD) blevet forsinket, herunder på grund af afholdelsen af parlamentsvalg.

Hjemmelsgrundlag

Forslaget har hjemmel i TEUF artikel 212 og skal vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

Europa-Parlamentets udtalelser

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

Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Ikke relevant.

Statsfinansielle konsekvenser

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 i forhold til lånetilsagnet.

I dette tilfælde med et lån på foreslået 1,8 mia. euro, vil 162 mio. euro (9 pct. af 1,8 mia. euro) således skulle tilføres garantifonden. Kommissionen lægger op til, at de 162 mio. euro finansieres via dels omprioriteringer inden for bevillingerne til MFA-instrumentet (90 mio. euro) og dels via merudgifter på EU-budget (72 mio. euro).

Ved forslaget om MFA-lån til Ukraine på 1,8 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. Tilbagebetalingen af de af Kommissionen optagne lån garanteres af EU-budgettet. Der vil være en reel udgift for EU-budgettet alene i det tilfælde, hvor Ukraine ikke lever op til sine forpligtigelser overfor EU i forhold til tilbagebetaling af MFA og garantien fra EU-budgettet aktiveres.



Ukraines eventuelle manglende tilbagebetaling af MFA-lån vil have statsfinansielle konsekvenser for Danmark via påvirkningen af EU-budgettet. Danmark finansierer ca. 2 pct. af udgifterne på EU's budget. Ved et MFA-lån på 1,8 mia. euro garanterer Danmark således for ca. 270 mio. kr. via EU's budget.

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 Ukraine økonomisk og finansielt 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

Det aktuelle forslag om MFA-lån til Ukraine på 1,8 mia. euro har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Den seneste sag om MFA-lån til Ukraine, lånet på 1 mia. euro, blev forelagt Folketingets Europaudvalg i april 2014.

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 Kommissionens forslag om yderligere 1,8 mia. euro i MFA til Ukraine, som kan understøtte Ukraines reformproces og økonomisk stabilitet i Ukraine. Regeringen kan støtte den enighed om forslaget, som der er lagt op til. Regeringen er indstillet på at overveje yderligere lån fra EU til Ukraine, hvis der viser sig behov.

Regeringen lægger vægt på, at MFA-lånet finansieres via omprioriteringer, og ikke delvist via merudgifter på EU's budget, som det er foreslået.

Regeringen støtter, at MFA-lånet indgår som led i en større international lånepakke, der også omfatter et udvidet låneprogram fra IMF og øvrig multilateral og bilateral støtte. Regeringen lægger vægt på, at IMF-lånet er omdrejningspunktet for den samlede internationale assistance til Ukraine, og det er vigtigt, at der også fremadrettet sikres bred international støtte og opbakning til Ukraines låneprogram.

Regeringen lægger vægt på, at de ukrainske myndigheder lever op til aftalte økonomiske og politiske betingelser for MFA. Det er afgørende, at den ukrainske regering har signaleret vilje til og taget skridt til reformer, som er hårdt tiltrængte for Ukraine. Regeringen støtter, at betingelserne for MFA har fokus på imødegåelse af korrupsion og svindel, strukturelle reformer og styring af de offentlige finanser i Ukraine.

Andre landes holdning



Der ventes at være opbakning fra medlemslandene til, at EU beslutter at yde Ukraine yderligere MFA-lån på 1,8 mia. euro og at der således kan opnås en enighed i Rådet på linje med Kommissionens forslag. Der forventes også opbakning blandt medlemslandene til, at EU signalerer villighed til at overveje yderligere lån til Ukraine.