



Samlenotat

4. februar 2022

Samlenotat vedr. Kommissionens forslag til makrofinansiel assistance til Ukraine 2022-2023

KOM (2022) 37

1. Resume

Kommissionen fremlagde 1. februar 2022 på opfordring af Ukraine et forslag om makrofinansiel assistance (MFA) til Ukraine i form af lån på op til 1,2 mia. euro. Det foreslåede MFA-lån til Ukraine forudsættes dækket inden for rammerne af den flerårige finansielle ramme for 2021-2027. Sagen er ikke på dagsordenen for et kommende ECOFIN, men ventes snart vedtaget på teknisk niveau.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte 1. februar 2022 et forslag om makrofinansiel assistance (MFA) til Ukraine på op til 1,2 mia. euro i form af lån.

MFA er et instrument i EU's eksterne 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 lån, gavebistand eller en kombination heraf. Ukraine er omfattet af EU's naboskabspolitik og er dermed berettiget til MFA.

Ukraine har tidligere modtaget lån ifm. MFA-programmer fra EU. Som del af en pakke med MFA-lån i lyset af COVID-19-krisen til ti lande omfattet af EU's naboskabspolitik vedtog Rådet og Europa-Parlamentet i maj 2020 et MFA-program til Ukraine på maksimalt 1,2 mia. euro i lån. Lånet blev udbetalt til Ukraine i to rater i hhv. december 2020 og oktober 2021. Derudover har Rådet og Europa-Parlamentet tidligere vedtaget fire MFA-programmer til Ukraine, således at Ukraine samlet set har modtaget ca. 5 mia. euro i MFA-lån fra EU i perioden fra 2015 til 2021¹.

Forslaget til yderligere MFA til Ukraine begrundes med, at Ukraine og landets økonomi påvirkes negativt af de geopolitiske spændinger ved grænsen til Rusland, hvilket bl.a. har medført en svækkelse af Ukraines valutareserve og manglende adgang til markederne.

¹ Ukraine har foreløbigt tilbagebetalt 600 mio. euro af de tidligere tildelte MFA-lån. Løbetiderne på de resterende dele af lånene medfører, at tilbagebetalingen af den resterende gæld først påbegyndes i 2024.

Kommissionen vurderer på den baggrund, at Ukraine har et betydeligt finansieringsbehov, der ikke kan dækkes af eksisterende tilsagn om støtte fra EU, IMF og andre institutioner.

Der ventes enighed om en rådsindstilling i februar eller marts 2022, der generelt fastholder Kommissionens forslag, herunder assistance på op til 1,2 mia. euro i form af lån, der stilles til rådighed fra tidspunktet for ikrafttrædelsen af det såkaldte aftalememorandum (*Memorandum of Understanding* - MoU), der fastsætter de nærmere økonomisk-politiske betingelser, som MFA til Ukraine vil være betinget af. Aftalememorandummet aftales mellem EU og Ukraine, efter Rådet og Europaparlamentet er nået til enighed om MFA til Ukraine.

Forslaget om MFA til Ukraine er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 212 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Økonomisk udvikling i Ukraine

Ukraine oplevede som følge af COVID-19-pandemien negativ BNP-vækst på 4 pct. i 2020, *jf. tabel 1*. I 2021 ventes BNP at være vokset med 3,5 pct. I 2022 og 2023 ventes BNP at vokse yderligere med hhv. 3,6 og 3,4 pct. Udsigterne er dog behæftet med betydelig usikkerhed i lyset af bl.a. den geopolitiske situation, pandemiens udvikling og inflationen, der ventes at være på 7,1 pct. i år.

Ukraines underskud på den offentlige saldo voksede under pandemien fra 2 pct. af BNP i 2019 til 6 pct. af BNP i 2020. Underskuddet ventes at være faldet til 4,5 pct. af BNP i 2021 og skønnes at falde yderligere til hhv. 3,5 og 2,4 pct. af BNP i 2022 og 2023. Det offentlige underskud i 2020 var medvirkende til at øge Ukraines offentlige gæld, der steg fra 50,5 pct. af BNP i 2019 til 60,8 pct. af BNP i 2020.

Som følge af de geopolitiske spændinger blev markedernes vurdering af risiciene relateret til de offentlige finanser i Ukraine kraftigt forværret i løbet af november 2021, og i januar 2022 mistede Ukraine reelt set adgang til finansiering på markederne. De geopolitiske spændinger og den medfølgende svækkelse i markedernes tillid til ukrainsk økonomi har endvidere svækket Ukraines valuta, *Hryvniaen*, og reduceret valutareserven.

Tabel 1

Makroøkonomiske indikatorer, Ukraine

	2018	2019	2020	2021*	2022*	2023*	2024*	2025*
Realøkonomiske nøgletal								
Realvækst i BNP (pct.)	3,5	3,2	-4,0	3,5	3,6	3,4	3,8	4,0

Indbyggertal (mio.)	42,0	41,7	41,5	41,3	41,1	41,0	40,8	40,6
Inflation (pct.)	10,9	7,9	2,7	9,5	7,1	5,8	5,2	5,0
BNP pr. indbygger (USD)	3118,3	3690,1	3741,1	4384,2	4958,3	5439,5	5958,0	6553,7
Ledighed (pct.)	9,0	8,5	9,2	9,7	8,7	8,2	7,8	7,5
Offentlige finanser								
Offentlige indtægter (pct. af BNP)	39,6	39,4	40,0	36,7	36,1	35,8	35,7	35,6
Offentlige udgifter (pct. af BNP)	41,7	41,3	46,0	41,2	39,6	38,2	38,1	38,0
Offentlig saldo (pct. af BNP)	-2,2	-2,0	-6,0	-4,5	-3,5	-2,4	-2,4	-2,4
Offentlig bruttogæld (pct. af BNP)	60,4	50,5	60,8	54,4	51,7	48,9	46,4	44,8
Ekstern balance								
Betalingsbalancens løbende poster (pct. af BNP)	-3,3	-2,7	4,0	-0,7	-2,4	-3,3	-3,5	-3,8

Anm.: *Tallene for 2021-2025 er skøn

Kilde: Den Internationale Valutafonds (IMF) world economic outlook, oktober 2021

Ukraines finansieringsbehov

IMF estimerede i november 2021, at Ukraine havde et finansieringsbehov på 2,6 mia. euro i 2022, der blev dækket af ydelser og lån fra IMF og andre institutioner. Finansieringsbehovet følger bl.a. af, at Ukraine skal indfri gæld i 2022 ifm. eksisterende lån. Siden IMF's vurdering af finansieringsbehovet i november 2021, har den geopolitiske udvikling og den efterfølgende manglende adgang til markederne ifølge Kommissionen medført et udækket finansieringsbehov (dvs. et behov, der ikke allerede er dækket af ydelser og lån fra fx IMF) på yderligere 2,5 mia. euro. Kommissionen nævner dog, at vurderinger af Ukraines finansieringsbehov generelt er behæftet med stor usikkerhed i den aktuelle ustabile situation, som landet står i.

Formålet med den foreslåede MFA er således at hjælpe Ukraine med at dække en del af det anslåede finansieringsbehov i 2022 og genopbygge markedernes tillid til landet.

Den foreslåede MFA på 1,2 mia. euro vil dække ca. halvdelen af det anslåede finansieringsbehov og foreslås udbetalt i to lige store rater på 600 mio. euro². Første rate udbetales umiddelbart efter ikrafttrædelsen af det såkaldte aftalememorandum (*Memorandum of Understanding* - MoU). Udbetalingen af anden rate vil afhænge af og følge implementeringen af det igangværende IMF-program samt tiltagene aftalt i aftalememorandummet.

² Kommission oplyser ifm. offentliggørelsen af sit forslag til MFA, at den anden halvdel af det anslåede finansieringsbehov ventes dækket af øvrige multilaterale og bilaterale donorer.

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

Kommissionen vurderer, at de politiske og økonomiske betingelser for MFA til Ukraine er opfyldt. Kommissionen vurderer således, at den foreslåede MFA er i overensstemmelse med de såkaldte Genval-kriterier. Genval-kriterierne indebærer, at MFA skal være af ekstraordinær karakter, at MFA skal komplementere finansiering fra IMF og Verdensbanken samt være betinget af opfyldelsen af nærmere fastlagte økonomisk-politiske betingelser samt demokratiske værdier, respekt for menneskerettigheder og retsstatsprincippet.

Betingelser forbundet med MFA

MFA til Ukraine er betinget af eksistensen og den løbende opfyldelse af et IMF-program. Denne betingelse er opfyldt for Ukraine, hvor IMF's bestyrelse senest 22. november 2021 valgte at forlænge et eksisterende låneprogram til Ukraine fra juni 2020 til udgangen af juni 2022.

MFA til Ukraine vil ligeledes være betinget af efterlevelsen af nærmere økonomisk-politiske betingelser fastlagt i aftalememorandummet, som aftales mellem Ukraine og EU. Kommissionen oplyser ifm. opgørelsen af sit forslag til MFA til Ukraine 1. februar, at aftalememorandummet ventes at afspejle den akutte situation, Ukraine står i og derfor primært fokusere på et begrænset antal tiltag af relativt kortsigtet karakter, herunder mhp. at styrke den økonomiske robusthed og stabilitet, styrke den offentlige forvaltning og retsstaten samt energisystemet. Kommissionen oplyser ligeledes, at en eventuel efterfølgende og mere langsigtet MFA til Ukraine vil kunne fokusere på et bredere spektrum af reformer og tiltag. Kommissionen vil, som med de tidligere MFA-programmer, stå for den løbende overvågning af Ukraines MFA-program med inddragelse af EU-landene.

Risici forbundet med MFA til Ukraine

Kommissionen vurderer, at der er en række finansielle og politiske risici forbundet med den foreslåede MFA til Ukraine.

Kommissionen peger bl.a. på, at der er en risiko for, at der kan foregå svig med midlerne som følge af bl.a. manglende kvalitet i den ukrainske forvaltning og de tilstedeværende kontrol- og revisionsmekanismer i landet. Kommissionen vil derfor bl.a. sikre, at låneaftalen omfatter bestemmelser om inspektion, forebyggelse af svig, revision og inddrivelse af midler i tilfælde af svig eller korrupsion. Assistan-ten vil desuden være underlagt kontrol- og revisionsprocedurer under Kommissi-onens ansvar, herunder ved hjælp fra det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

Kommissionen vurderer også, at der er risiko for, at Ukraine ikke kan efterleve MFA-lånenes finansielle forpligtelser (rentebetaling eller gældsindfrielse), herunder fx i tilfælde af en forværring af de offentlige finanser. Kommissionen vurderer dog, at risikoen begrænses af, at EU blot vil være én ud af flere internationale donorer, herunder IMF.

Kommissionen bemærker desuden, at den regionale, geopolitiske situation med spændinger ved grænsen til Rusland udgør en væsentlig risiko. En forværring af den geopolitiske situation vil kunne påvirke den makroøkonomiske stabilitet i Ukraine negativt og have konsekvenser for landets evne til at tilbagebetale MFA-lånene.

Endelig nævner Kommissionen, at den komplekse indenrigspolitiske situation i Ukraine kan skabe uro og svække reformdagsordenen i landet. Kommissionen nævner i den forbindelse, at udbetalingen af den anden rate af MFA-lånet samt en eventuel efterfølgende MFA vil blive betinget af reformer.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentets holdning til Kommissionens ventede forslag om MFA til Ukraine kendes endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Ikke relevant.

7. Økonomiske konsekvenser

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.

I dette tilfælde med et lån på 1,2 mia. euro vil i alt 108 mio. euro således skulle tilføres garantifonden.

Det foreslåede MFA-lån til Ukraine på 1,2 mia. euro forudsættes dækket inden for rammerne af den flerårige finansielle ramme for 2021-2027.

Ved forslaget om MFA-lån til Ukraine 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 lån, som Kommissionen optager, garanteres af EU-budgettet. Der vil være en reel udgift for EU-budgettet alene i det tilfælde, hvor Ukraine ikke lever op til forpligtelserne over for EU ift. tilbagebetaling af MFA-lånet, og garantien fra EU-budgettet aktiveres.

Ukraines evt. 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 1,2 mia. euro garanterer Danmark således for ca. 24 mio. euro (ca. 179 mio. kr.) via EU's budget.

Kommissionen lægger op til, at de 108 mio. euro, der skal overføres garantifonden finansieres inden for de eksisterende budgetmæssige rammer. DK finansierer som nævnt ca. 2 pct. af udgifterne i EU's budget og har således en finansieringsandel på ca. 2,2 mio. euro af midlerne, der tilføres garantifonden.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser for Ukraine, i det omfang MFA bidrager til at understøtte Ukraines makroøkonomiske, finansielle og politiske stabilitet, herunder sikre øget tillid på markederne til ukrainsk økonomi. På den måde må MFA forventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser for Ukraine, men også afledte positive effekter for EU-landene.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ventes at være generel opbakning fra EU-landene til forslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen kan støtte Kommissionens forslag om MFA til Ukraine på op til 1,2 mia. euro i lån. Assistancen og de medfølgende betingelser ventes at hjælpe Ukraine i den akutte situation og understøtte Ukraines reformproces og stabilitet i landet.

Regeringen støtter, at der fastlægges et aftalememorandum, hvor de ukrainske myndigheder forpligter sig til at leve op til relevante økonomiske og politiske betingelser for MFA, herunder fx gennemførelse af reformer og overholdelse af retsstatsprincippet.

Regeringen støtter ligeledes, at forslaget om MFA til Ukraine afholdes inden for EU's eksisterende budgetramme til MFA.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.