U 27/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till rådets förordning (inrättande av ett återhämtningsinstrument för Europeiska unionen)

På grundval av 96 § 2 mom. i grundlagen skickas till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 28 maj 2020 till rådets direktiv om inrättande av ett återhämtningsinstrument för Europeiska unionen samt en promemoria om förslaget.

På grund av ärendets brådskande karaktär har det till riksdagen i första skedet lämnats en koordinerad E-utredning (E 64/2020 rd) i statsrådets samordningssystem.

Förslagen till den kommande budgetram (MFF) och återhämtningsinstrumentet bildar en helhet som på EU-nivå behandlas som ett paket. Den beredande behandlingen av förslagen äger rum på Coreper-mötena och beslut om riktlinjer på politisk nivå tas i Europarådet.

SEKRETESSBEGÄRAN

Riksdagen ombeds med stöd av 50 § 3 mom. i grundlagen vid behandlingen av ärendet iaktta sekretess i fråga om de preciserade ståndpunkter som har märkts ut med färg i syfte att trygga Finlands förhandlingsmål tills förhandlingarna om finansieringshelheten MFF har slutförts.

OFFENTLIG VERSION

Helsingfors den 2 juli 2020

Statsminister Sanna Marin

Konsultativ tjänsteman Jussi Lindgren

STATSRÅDETS KANSLI PROMEMORIA EU/2020/0971

2.7.2020

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV EUROPEISKA UNIONENS ÅTERHÄMTNINGSINSTRUMENT FÖR ATT STÖDJA ÅTERHÄMTNINGEN EFTER COVID-19-PANDEMIN

1 Förslagets bakgrund och syfte

Den 28 maj 2020 gav kommissionen ett förslag till rådets förordning (COM (2020) 441 final) om inrättande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument, senare ’återhämtningsinstrument’ (Rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument för att stödja återhämtningen efter covid-19-pandemin). Utredning E 64/2020 rd – StoUU 6/2020 rd har redan lämnats om förslaget. Strävan är att med återhämtningsverktyget bemöta den ekonomiska kris som pandemin covid-19 har orsakat och finansiera åtgärder som avses genomföras i enlighet med Europeiska unionens återhämtningsplan. Pandemikrisen har lett till att medlemsstaterna snabbt har infört restriktioner vars negativa effekter är ytterst kraftiga för helhetsefterfrågan och helhetsutbudet samt för den ekonomiska helhetsaktiviteten. Enligt kommissionens ekonomiska vårprognos krymper EU:s bruttonationalprodukt i år cirka 7,5 procent, mer än under finanskrisen 2008-2009.

Kommissionen har bedömt att investeringsbehoven och investeringsunderskottet till följd av coronapandemin är av avsevärd omfattning, över 800 miljarder euro (SWD (2020) 98 final). Förslaget har också nära samband med kommissionens förslag till Europeiska unionens fleråriga budgetram som lades fram våren 2018 och som nu också skulle ändras.

2 Allmänt

Kommissionens förslag till återhämtningsinstrument är en del av helheten av EU:s återhämtningsplan som lämnades den 27.5 – 2.6.2020 med vilken kommissionen föreslår att det inrättas ett återhämtningsinstrument för Europeiska unionen. Särskilt betydelsefulla lagstiftningsförslag vid sidan om förslaget som behandlas i detta PM är med tanke på inrättandet av ett återhämtningsinstrument särskilt förslaget om ändring av beslutet om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM (2020) 445 final) och förslag till inrättande av en facilitet för återhämtning och resiliens (COM (2020) 408 final). De ovan nämnda förslagen bildar den centrala lagstiftningshelheten gällande återhämtningsinstrumentet. Så som redogjorts i statsrådets utredning E 64/2020 rd får kommissionen med stöd av regelverken befogenhet att ta upp återbetalningspliktiga medel från kapitalmarknaden till ett värde på 750 miljarder euro och använda dessa så som föreskrivs närmare i särskilda författningar. Över alla särskilda författningar i anslutning till helheten utarbetar statsrådets egna, separata utredningar i ett förfarande i enlighet med 96 § i grundlagen.

Befogenheten som ges kommissionen i den ovan nämnda förslagshelheten att ta upp återbetalningspliktiga medel från kapitalmarknaden är i sig inte kvalitativt nytt, unionen har redan en betydande lånestock, cirka 50 miljarder euro. Den väsentliga skillnaden mellan förslaget och det rådande rättsläget anknyter till förslagets storleksklass, långa varaktighet och finansieringen av bidragen med upplåning utanför unionen. Extern upplåning utanför unionen motiveras i kommissionens förslag bland annat med att den inte belastar medlemsstaterna som redan befinner

sig i svårt ekonomiskt läge på grund av coronakrisen eftersom skuldbelastningen inriktas kollektivt på unionen och inte på enskilda medlemsländer. I förslaget antyds ytterligare att stöd i form av bidrag till medlemsstaterna är motiverat framför allt på grund av att dessa bidrag som delas ut inte ökar medlemsstaternas offentliga skuld och äventyrar sålunda för sin del inte medlemsstaternas skuldhållbarhet. Kommissionen bedömer att det sammanräknade underskottet i de offentliga finanserna i hela EU ökar till 8,5 procent i förhållande till BNP medan det 2019 var 0,6 procent. Oberoende av räkenskapsfrågor skulle unionens skuld emellertid i sinom tid återbetalas med avgifter som samlas in av medlemsländerna.

Chocken mot EU-ekonomin är enligt kommissionen symmetrisk i den meningen att pandemin har drabbat samtliga medlemsstater. Kommissionen betonar i sitt eget förslag att medlemsstaternas förmåga att stå emot den ekonomiska och offentligfinansiella chocken varierar betydligt på grund av deras ekonomiska strukturer och utgångsläge. Detta utgör för sin del den bakomliggande orsaken till förslaget och så motiverar kommissionen förslaget.

3 Huvudsakligt innehåll

Förslaget till rättsakt består av tolv skäl och sex artiklar.

I förslagets första artikel inrättas ett återhämtningsinstrument för att stödja återhämtningen efter covid-19-pandemin. I förslagets andra artikel föreskrivs om återhämtningsinstrumentets tillämpningsområde, det vill säga hur det ska fördelas mellan de olika EU-programmen.

Tillämpningen av instrumentet fördelas på följande åtgärder för att motverka pandemins negativa följdverkningar för ekonomin:

a) åtgärder för att återställa sysselsättning och jobbskapande, samt hälso- och sjukvårdssystem,

b) reformer och investeringar för att öka tillväxtpotentialen, stärka sammanhållningen mellan medlemsstaterna och deras resiliens.

c) stödåtgärder för företag som drabbas av pandemins följdverkningar för ekonomin, i synnerhet åtgärder som gynnar små och medelstora företag, inbegripet direkta finansiella investeringar i sådana företag,

d) stödåtgärder för ekonomiskt bärkraftiga företag vars betalningsförmåga har försämrats på grund av covid-19-pandemins följdverkningar, inbegripet direkta finansiella investeringar i sådana företag

e) åtgärder för att stärka unionens strategiska autonomi i viktiga försörjningskedjor, inbegripet direkta finansiella investeringar i företag

f) stödåtgärder för forskning och innovation som föranleds av covid-19-pandemin

g) stödåtgärder för att stärka unionens krisberedskap, så att unionen i händelse av en större krissituation kan agera snabbt och effektivt. Häri ingår att stärka den strategiska resiliensen i unionens hälso- och sjukvårdssystem, så att unionen kan agera snabbt och effektivt i händelse av en ny gränsöverskridande hälsokris, bland annat genom att bygga upp beredskapslager med viktiga förnödenheter och medicinsk

utrustning, samt förvärva den infrastruktur som krävs för att bibehålla lämpliga nivåer av medicinska produkter och läkemedel som är betydelsefulla i krissituationer

h) stödåtgärder för att säkerställa att covid-19-pandemin inte undergräver en rättvis omställning till en klimatneutral ekonomi

i) stödåtgärder för att hantera covid-19-pandemins följdverkningar för jordbruk och landsbygdsutveckling.

De åtgärder som avses i punkt 2 i artikeln ska genomföras under särskilda EU-program och i enlighet med de regler för dessa program som fastställs i relevanta EU-rättsakter. Så säkerställs för sin del att genomförandet av återhämtningsinstrumentet, beviljande av finansiering och övervakningen av den genomförs inom unionens grundfördrags-, lagstiftnings- och institutionsram utan att rubba balansen mellan institutionerna.

I tredje artikeln i förslaget fastställs med noggrann avgränsning om hur finansieringen av återhämtningsinstrumentet fördelas på bidrag, garantier och lån. I artikeln hänvisas också till beslutet om egna medel i vilket kommissionen får befogenhet att anskaffa en finansiering på högst 750 miljarder euro för återhämtningsinstrumentet genom att släppa skuldinstrument i unionens namn. I artikeln fastställs ytterligare att högst 433,2 miljarder euro av finansieringen av återhämtningsinstrumentet kan användas för bidrag, högst 250 miljarder euro för stöd i form av lån och högst 66,8 miljarder för garantier och relaterade utgifter. I artikeln fastställs närmare på följande sätt: (alla siffror anges i 2018 års fasta priser, om inte annat meddelas)

a) stöd på upp till 433 200 000 000 euro i form av icke återbetalningspliktigt stöd och återbetalningspliktigt stöd genom finansieringsinstrument, fördelat enligt följande:

(i) upp till 50 000 000 000 euro till struktur- och sammanhållningsprogram i den fleråriga budgetramen 2014–2020, så som dessa har förstärkts fram till 2022, inbegripet stöd för finansieringsinstrument

(ii) upp till 310 000 000 000 euro till ett program för att finansiera återhämtning och ekonomisk och social resiliens genom stöd till reformer och investeringar

(iii) upp till 7 700 000 000 euro till ett program för hälsa

(iv) upp till 2 000 000 000 euro till program som rör civilskydd

(v) upp till 13 500 000 000 euro till program som rör forskning och innovation, inbegripet stöd för finansieringsinstrument

(vi) upp till 30 000 000 000 euro till program som stöder territorier i deras omställning till en klimatneutral ekonomi

(vii) upp till 15 000 000 000 euro till utveckling i landsbygdsområden

(viii) upp till 5 000 000 000 euro till humanitärt bistånd utanför unionen

b) lån till medlemsstater på upp till 250 000 000 000 euro till ett program för finansiering av återhämtning och ekonomisk och social resiliens genom stöd till reformer och investeringar

c) upp till 66 800 000 000 euro för avsättningar för garantier och relaterade utgifter för följande program:

(i) upp till 30 300 000 000 euro till program för stöd till investeringar på områden som faller inom ramen för unionens inre politik

(ii) upp till 26 000 000 000 euro till program som syftar till att stärka betalningsförmågan hos ekonomiskt bärkraftiga företag i unionen

(iii) upp till 10 500 000 000 euro till program som syftar till att främja en hållbar och inkluderande tillväxt utanför unionen.

I fjärde artikeln i förslaget fastställs regler för budgetgenomförande. I artikeln fastställs först om att högst 433,2 miljarder i underhållsanslag och ett anslag bundet till garantier på högst 66,8 miljarder euro finansieras genom inkomster avsatta för särskilda ändamål utanför unionsprogrammen. Dessa inkomster utanför unionsprogrammen uppkommer de facto genom unionens externa upplåning. Detta kan vara av betydelse även med tanke på tolkningen av artikel 310 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (senare EUF-fördraget). Statsrådet har begärt ett utlåtande av rådets rättstjänst om rättsaktens relation till artikel 310 i EUF-fördraget som gäller kravet på balansering av EU:s budget. Regeringen kompletterar den juridiska bedömningen av förslagens förenlighet med EU-fördragen i en kommande uppföljningsskrivelse på basen av utlåtandet av rådets rättstjänst.

I artikeln fastställs också en tidsfrist för användningen av återhämtningsinstrumentets anslag som för alla instruments del upphör senast den 31 december 2024. Sålunda säkerställs att det är fråga om ett extraordinärt, tidsbegränsat engångsinstrument som enbart är avsett för krishantering och återhämtningsåtgärder.

I femte artikeln i förslaget fastställs rapporteringen till rådet gällande återhämtningsinstrumentet.

4 Förslagets rättsliga grund och subsidiaritetsprincipen

Förslagets rättsliga grund är artikel 122 i EUF-fördraget. Förslaget antas av rådet med kvalificerad majoritet. Europaparlamentet deltar inte i förfarandet.

Statsrådet bedömer att den rättsliga grunden är korrekt. Enligt artikel 122 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt får medlemsstaterna, i en anda av solidaritet, fatta beslut om åtgärder som är lämpliga med hänsyn till den ekonomiska situationen och om ekonomiskt bistånd i osedvanliga situationer som ligger utanför kontroll för medlemsstaten som råkat ut för allvarliga svårigheter. Som kommissionen konstaterar är det i pandemin covid-19 precis fråga om en sådan situation i vilken exceptionella temporära åtgärder måste godkännas som stöder återhämtning och resiliens i hela unionsområdet.

På initiativ av Finland har det också begärts ett utlåtande av rådets rättstjänst om förslagets relation till förbudet mot att ansvara för en medlemsstats skuld i artikel 125 i EUF-fördraget.

Regeringen kompletterar den juridiska bedömningen av förslagens förenlighet med EU-fördragen i en kommande uppföljningsskrivelse på basen av utlåtandet av rådets rättstjänst.

Statsrådets anser förordningen vara en korrekt regleringsform. Så som kommissionen konstaterar är det fråga om en allmän rättsakt. Förordningen tillämpas direkt och omedelbart.

Statsrådet anser att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Principiellt verkar unionen i branscher som inte omfattas av dess exklusiva behörighet, endast om och till den del som medlemsstaterna inte på ett tillräckligt sätt kan nå målen för den planerade verksamheten utan de kan till följd av omfattningen av den planerade verksamheten eller på grund av följderna bättre uppnås på unionsnivå.

Med hjälp av återhämtningsinstrumentet kompletterar unionen medlemsländernas ekonomiska och finansiella åtgärder. Med instrumentet stöds bland annat offentliga investeringar och reformer som behövs för en hållbar återhämtning ur krisen och medlemsländernas ekonomiska och sociala bärkraft, grön och digital omställning. Så kan för sin del förebyggas att särskilt den inre marknaden försvagas på grund av det exceptionella läge som pandemin orsakar. Statsrådet anser liksom kommissionen att medlemsländer inte i tillräcklig utsträckning kommer att nå dessa mål på grund av omfattningen av de åtgärder som behövs.

Frågan huruvida kriterierna för iakttagandet av subsidiaritetsprincipen uppfylls eller inte är i allmänhet inte lika viktig som frågan huruvida rättsakten är förenlig med proportionalitetsprincipen. Denna princip förutsätter att målen med ett regelverk kan uppnås genom EU-organens åtgärder och att åtgärderna inte överskrider det som är nödvändigt för att målen i fråga ska kunna uppnås. När det bedöms huruvida principen uppfylls ska det beaktas att EU-organen har omfattande prövningsrätt när det gäller att göra politiska, ekonomiska och sociala val och att de ska göra bedömningar på flera nivåer.

Statsrådet anser att förslaget också överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Återhämtningsinstrumentets varaktighet är tydligt begränsat till 2024. Avsikten är att finansieringen ska inriktas på åtgärder som är oundvikliga för att ekonomin ska återhämta sig.

5 Förslaget i förhållande till grundlagen samt till grundläggande och mänskliga rättigheter

Statsrådet har i sina ställningstaganden i omfattande utsträckning beaktat de författningsrättsliga synpunkter som förs fram i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 16/2020 rd. Väsentligt är i det hänseende framför allt att minska återhämtningsinstrumentets storlek och att återbetalningstiden av unionens lån och att förhållandet mellan lån och bidrag ligger på en skälig nivå.

Med tanke på den författningsrättsliga bedömningen är det väsentligt att analysera återhämtningsförslaget som en helhet av minst tre förslag till författning: ändrat förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM (2020) 445 final), förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument (COM (2020) 441 final) och förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en facilitet för återhämtning och resiliens (COM (2020) 408 final). I Finland ska beslutet om unionens egna medel i enlighet med 94 § i grundlagen godkännas utgående från regeringens proposition. Godkännandet av beslutet om egna medel kräver ratificering av alla medlemsstaters parlament i enlighet med medlemsstatens egen konstitutionella ordning.

Med tanke på den författningsrättsliga bedömningen är bedömningen av de ekonomiska riskerna och helhetsansvaren en central fråga. Statens budgetsuveränitet ska skyddas så effektivt som möjligt och så att Finlands ansvarsåtaganden inte ökar på ett sätt som kan äventyra budgetsuveräniteten eller finska statens möjligheter att fullgöra sina skyldigheter enligt grundlagen. Helhetsbedömningen av de ökande kumulativa ansvaren och riskerna med utgångspunkt i EU inverkar i sista hand på om arrangemangen i anslutning till coronakrisen kan anses överensstämma med grundlagen. Enligt statsrådets bedömning är det nu föreslagna återhämtningsinstrumentet emellertid varken kumulativt, trots beaktande av inhemska och EU-relaterade garantiansvar och garantirisker, och med stor sannolikhet leder inte till en sådan situation i vilken de ökade riskerna i anslutning till budgetekonomin äventyrar den finska statens skyldighet att bemöta sina grundlagsskyldigheter.Statsrådet anser också att det inte ännu är möjligt att slutgiltigt bedöma en eventuell begränsning av budgetsuveräniteten. En sådan mer ingående bedömning är möjligt först när de centrala elementen i det politiska kompromissförslaget i det sista skedet är kända. I samband med ratificeringen av beslutet om egna medel ska en eventuell begränsning av budgetsuveräniteten och betydelsen av dess omfattning slutgiltigt bedömas.

Finlands ansvar för arrangemanget begränsas i första hand till Finlands bruttonationalproduktsandel av avgifterna i EU:s budget, det vill säga till 1,7 procent under den kommande budgetramperioden. Finlands beräknade finansieringsansvar för hela återhämtningsinstrumentet (750 miljarder euro) är utan ränta och kostnader 13 miljarder euro.

Utgående från fördelningen i lånebaserad och bidragsbaserad återhämtningsfinansiering i kommissionens förslag uppgår Finlands beräknade andel av hela lånebeloppet på 250 miljarder cirka 4,3 miljarder euro. I fråga om lånen uppkommer för medlemsstaterna inte finansiella skyldigheter i anslutning till ansvar som eventuellt ska täckas ur EU:s budget om medlemsländerna återbetalar sina lån klanderfritt och om återbetalningstidtabellerna för unionens inlåning och utlåning motsvarar varandra. Finlands beräknade andel av unionens lån på 500 miljarder euro är cirka 8,5 miljarder euro och den årliga tilläggsbelastningen schematiskt och utan ränta och kostnader uppgår till cirka 300 miljoner euro under 2028-2058. Denna ytterligare betalningsbelastning på 300 miljoner euro baserar sig på antagandet om att unionens lån återbetalas i jämna rater vilket endast är en grov förhandsbedömning av återbetalningsprofilen för de skuldinstrument som unionen släpper.

Utgående från kommissionens förslagshelhet måste antas att om EU:s budgetanslag inte räcker till för att täcka skyldigheterna som beror på upplåningen måste medlemsstaterna i detta syfte ställa de medel som behövs till kommissionens användning. Med utgångspunkt i Finlands konstitutionella ordning kan arrangemanget eventuellt betraktas som en sekundär statsgaranti. Sålunda påverkas ur medlemsstatens synvinkel riskerna också av sannolikheten för att medlemsstaten måste ansvara för de övriga medlemsländernas skyldigheter. Statsrådet anser denna sannolikhet låg och statsrådets bedömer att Europeiska unionen åtnjuter en viss ställning som faktisk primär kreditgivare trots att det i EU:s utlåning inte ingår avtalsbaserade bestämmelser. Med stöd av rådets förordning nr 609/2014 (den så kallade förordningen om tillhandahållande av egna medel, MAR-förordningen) omfattas hanteringen av unionens medel av samma reglering mer allmänt där medlemsstaterna tillfälligt kan vara tvungna att ansvarar för en enskild medlemsstats försummelser med tilläggsbetalningsandelar. Ovan nämnda situation har hittills inte uppkommit i EU. Det skriftliga utlåtandet av rådets rättstjänst kommer att för sin del också förtydliga hur förordningen om tillhandahållande av egna medel ska tillämpas om den överhuvudtaget ska tillämpas på finansieringsrisker i anslutning till återhämtningsinstrumentet.

Med tanke på grundlagsutskottets praxis gällande utlåtanden är det positiva med förslaget framför allt att det fullföljs inom ramen för EU:s grundfördrag och lagstiftning. Förslaget har också

en korrekt rättslig grund. Förslaget omfattar till den här delen alltså inte en betydande överföring av befogenheter från medlemsstater till unionen och verksamheten inom ramen för unionens grundfördrag säkerställer för sin del också bevarandet av en institutionell balans.

Den finska statens förmåga att ansvara för sina författningsförankrade skyldigheter beror väsentligt på statens skuldhållbarhet, statens marknadsprissättning och likviditeten. Europeiska centralbankens inköpsprogram för värdepapper inom den offentliga sektorn har å sin sida inverkat synnerligen positivt på statens finanseringsförvaltning. Statens låneskötselkostnader är exceptionellt låga.

Liksom stora utskottet konstaterar i sitt utlåtande StoUU 6/2020 rd är det ur Finlands synvinkel viktigt att undvika en situation som raserar vår export och därigenom försvagar finska statens förmåga att klara av sina grundlagsenliga skyldigheter.

Statsrådets fäster särskilt uppmärksamhet även vid den exceptionellt långa tiden som föreslås för den särskilda förhöjningen av egna medel. Den särskilda förhöjningen med 0,6 procentenheter för de egna medlen skulle enligt förslaget gälla åtminstone till 2058. Om tiden för den särskilda förhöjningen emellertid förkortas medan återhämtningsinstrumentets storlek förblir densamma stiger Finlands årliga budgetrisk. Statsrådet bedömer att återbetalningstidtabellen 2028-2058 för unionens skuldebrev i enlighet med förslaget leder till en skälig betalningsbelastning, cirka 300 miljoner euro per år, som i sig inte äventyrar statens förmåga att ansvara för sina grundlagsförankrade skyldigheter.

6 Ålands behörighet

I 18 och 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) bestäms om delningen av befogenheter mellan riket och landskapet Åland. Ärendet hör till statsekonomin och omfattas i enlighet med 27 § i självstyrelselagen av Rikets lagstiftningsbehörighet.

7 Förslagets konsekvenser

7.1 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Förordningarna är till sin natur direkt tillämpliga och förutsätter inte särskilda åtgärder av medlemsstaterna för att träda i kraft nationellt.

7.2 Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för Finlands ekonomiska ansvar och risker

Statsskuld

Statsskulden började öka kraftigt under de år av svag ekonomisk tillväxt som följde efter finanskrisen. På tröskeln till finanskrisen 2008 låg statsskulden på cirka 54 miljarder euro. Ett decennium senare var skulden i slutet av 2019 redan över 106 miljarder euro. Skulden ökade också i relation till nationalekonomin. När Finland kunde börja njuta av en kraftigare ekonomisk tillväxt slutade skulden växa 2015 och minskade i förhållande till ekonomin fram till slutet av fjolåret.

Under våren 2020 har coronaviruspandemin och de därmed förbundna restriktionerna har snabbt drastiskt ändrat bilden av en kommande ekonomisk utveckling i en svagare riktning. Finansministeriet bedömde fortfarande i oktober 2019 att nationalekonomin skulle öka med cirka en procent 2020 och att statens nettoupplåningsbehov under de två följande åren skulle uppgå till cirka tre miljarder. I finansministeriets prognos från juni 2020 däremot bedöms att bruttonationalprodukten kommer att krympa med 6 procent under 2020. Den svaga ekonomiska utvecklingen återspeglar sig om en kraftig försämring av den offentliga ekonomins finansieringsställning inom alla delområden av den offentliga ekonomin. Starkast växer lånebehovet i statsekonomin. Bedömningen utgående från den fjärde tilläggsbudgeten visar att nettoupplåningsbehovet uppgår till nästan 19 miljarder euro under kommande år. Då överstiger statsskulden 125 miljarder euro före slutet av 2020. Bruttoupplåningsbehovet 2020 är ca 40 miljarder.

Statens indirekta ansvar

Helhetsbeloppet av gällande statsgarantier och säkerheter var enligt bokslutsrapporteringen 60,2 miljarder euro i slutet av 2019. Redan före coronakrisen var alltså Finlands ansvarsförbindelser utanför balansräkningen större än i ett flertal andra medlemsstater, i proportion till BNP. I början av 2020 uppgick den högsta summan av statsgarantier som riksdagen befullmäktigade 125 miljarder euro. Därefter har riksdagen dessutom bestämt eller ska behandla förhöjningar av pantgarantier på 11 miljarder euro på grund av coronakrisen, av vilken största delen av här åtgärder finns på inrikes nivå, till exempel Finnvera 8 miljarder euro.

De mest betydelsefulla ekonomiska ansvaren och riskerna inom EU uppkommer via Europeiska stabilitetsmekanismens (EVM) 11,14 miljarders garantikapital som kan tillhandahållas vid behov och via Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (ERW) vars borgensansvar som numera är i användning är cirka 7 miljarder euro. Tillsammans med Europeiska investeringsbankens (EIP) garantikapital som kan tillhandahållas vid behov, 3,4 miljarder euro och andra mindre ansvar uppgår Finlands Eu-relaterade ansvar till cirka 22 miljarder euro. Som jämförelse är Finlands nominella bruttonationalprodukt cirka 240 miljarder euro.

Till följd av åtgärder på EU-nivå på grund av coronakrisen har det hittills uppkommit nya ansvar från SURE (431,7 miljoner euro) och från Europeiska Investeringsbanken (EIP) (371,2 miljoner euro).

Ansvar som Finland fått på grund av rörelseutrymmet för egna medel uppgår för tillfället till sammanlagt cirka 3,2 miljarder euro av vilka nya ansvar, i anslutning till skötseln av coronakrisen (utan förslag i anslutning till återhämtningspaketet) är cirka 1,3 miljarder euro (i anslutning till finansieringen med SURE-verktyget, utnyttjande av rörelseutrymme för egna medel som säkerhet upp till 75 miljarder euro).

Nya ansvar gällande återhämtningsinstrumentet och helhetsbedömning

Med tanke på Finlands budgetekonomi ökar det nya föreslagna återhämtningsinstrumentet Finlands ansvar i betydande grad. I granskningen måste helhetsansvaret som hör ihop med andelen av hela den nya skulden som unionen släppt (750 miljarder euro, Finlands andel 13 miljarder euro), å ena sida betalningsansvar som inriktas på den föreslagna andelen på 500 miljarder euro av stödet i bidragsform av vilket Finlands andel är 8,5 miljarder euro och å andra sidan ansvaret som uppkommer av rörelseutrymmet som med stödet i låneform på 250 miljarder från återhämtningsinstrumentet växer med cirka 4,3 miljarder euro från nuvarande cirka 3,2 miljarder euro.

EU-medlemsländernas, inklusive Finlands, andelar av bruttonationalinkomsten av EU:s hela bruttonationalinkomst varierar och det är svårt att förutsäga dem långt in i framtiden. Medlemsländerna ansvarar i sista hand för medlen som upplånats på kapitalmarknaden vid sidan om kapitalen om avtalsbaserade räntor och kostnader för lånearrangemang som det inte finns en slutlig bedömning om, eftersom det till exempel inte finns närmare uppgifter om hanteringen av ränterisken i kommissionens skuldhanteringsstrategi. Kommissionen bedömer emellertid att Finlands andel under den kommande ramperioden med tanke på räntor och kostnader uppgår till cirka 300 miljoner euro.

För Finlands riskhantering av budgetekonomin är det väsentligt hur stor del av unionens skuld som årligen kan förfalla på kapitalmarknaderna. Den här risken och ansvaret eller avgiften relativeras till finska statens skuldskötselförmåga och statens ekonomiska bärförmåga. I kommissionens förslag till ändrat beslut om egna medel (COM (2020) 445 final) och i förslaget till artikel 3b (2) fastställs det att det högsta belopp som kan förfalla årligen får vara 7,5 procent av 750 miljarder euro, det vill säga cirka 56 miljarder euro per år. Finlands primära beräknande andel av detta årliga maximala belopp är utgående från vår andel av bruttonationalinkomsten cirka 950 miljoner euro. Enligt statsrådets bedömning äventyrar en beräknad årlig risk på 950 miljoner euro inte hur finansieringsförvaltningens funktionsduglighet. Som jämförelse uppgick till exempel finska statens bruttoupplåning 2020 till cirka 40 miljarder euro.

Enligt uppgifter från kommissionen avgränsas Finlands ansvar och risker fortfarande av att återbetalningstidtabellerna för unionens in- och utlåning är enhetliga, men det finns ingen entydig bestämmelse om detta i förslaget till förordning. Under antagande att medlemsstaterna dessutom svarar till fulla belopp för sina låneskyldigheter till unionen, ska medlemsstaterna betala 500 miljarder euro via systemet för egna medel. I kommissionens förslag till instrument för återhämtning och resiliens är stödlånens andel av hela återhämtningsinstrument cirka 250 miljarder euro.

Återhämtningsinstrumentets storlek och de ansvar som uppkommer med det relativeras till Finlands kumulativa helhetsansvar. De kumulativa EU-relaterade ansvaren är inklusive återhämtningsinstrumentet cirka 35 miljarder euro, det vill säga cirka 15 procent av Finlands årliga bruttonationalprodukt och i samma storleksklass som statens bruttofinansieringsbehov, 40 miljarder euro 2020. Förmågan hos statens budgetekonomi att tåla olika ekonomiska risker och ansvar beror i bredare utsträckning bland annat på statens skuldhållbarhet, betalningsberedskap, finansieringsförvaltningens funktionsduglighet och kreditklassificeringen. Statens finansieringsställning bedöms som helhet och i granskningen observeras vid sidan om de säkerhetsansvar som de facto uppkommit i EU åtminstone de inhemska säkerhetsansvaren och övriga förbindelser (pensioner) samt i tillämpliga delar även statens finansieringsegendom (Solidium och Statens Pensionsfond). Med tanke på den finska statens kassahantering och finansieringsförvaltning ger förslaget till EU:s nya återhämtningsinstrument enligt statsrådets helhetsbedömning inte ännu som helhet, inte heller kumulativt bedömt, upphov till sådana risker eller ansvar som äventyrar statens finansieringsförvaltning. Borgensansvaren utanför statens balansräkning har emellertid stigit till en sådan nivå att det inte är möjligt att vid sidan om återhämtningsinstrumentet ta tilläggsborgensansvar för staten att ansvara för utan att statens kreditklassificering eller statens finansieringsförvaltning kan äventyras. Europeiska unionens betydande och långvariga skuldmassa på kapitalmarknaden kan dessutom leda till en ofördelaktig situation med tanke på prissättningen av finska statens referenslån om statens massaskuldbrevs ställning på marknaden betraktas som sekundär jämfört med EU:s nya massaskuldbrev.

Statens skuldhållbarhet beror i regel på (netto-)skuldbeloppet, kommande primärsaldon, den ekonomiska tillväxten och statsskuldens ränta. Det är omöjligt att på förhand säga var gränsen

för Finlands skuldhållbarhet går exakt men i fråga om som storleksklassen kan konstateras att om inhemska ansvar eller ansvar på EU-nivå på tiotals miljarder euro realiserades inom en kort-tidsperiod, till exempel ett år, skulle staten råka i en tämligen utmanade situation med tanke på finansieringsförvaltningen. Enligt statsrådets bedömning leder godkännande av återhämtnings-instrumentet inte till en ovan beskriven realisering av riskscenariot och dess sannolikhet bedöms som liten.

Med tanke på de ekonomiska risker som uppkommer till följd av EU:s verksamhet finns det emellertid anledning att bedöma även sannolikheten av att risker realiseras samtidigt. Ur detta perspektiv är det viktigt att uttryckligen granska den sammanräknade mängden helhetsansvar som är att vänta i förhållande till bruttonationalprodukten vid enskilda tidpunkter eftersom sär-skilt ansvar som uppkommer utifrån EU:s åtgärder korrelerar kraftigt inbördes. Dessutom kan ansvar som eventuellt realiseras från EU tidsmässigt korrelera med inhemska ansvar.

Finlands ekonomiska ansvar och risker i anslutning till Europeiska unionen har bedömts mer detaljerat bland annat i statsrådets utredning (FM2020-00230).

Finlands andel av EU-stödet

Finlands utbyten varierar naturligt beroende på kriterierna för fördelning av återhämtningsin-strumentet. När det gäller stödinstrumentet för återhämtning och resiliens är maximiutbytet bun-det till tre kriterier: befolkning, BNP per capita och sysselsättningsgradens historiska avvikelse från arbetslösheten i genomsnitt i EU. I kommissionens förslag är Finlands beräknade högstut-byte till exempel i fråga om stödinstrumentet för återhämtning och resiliens cirka 0,7 procent utgående från den ovan beskrivna fördelningsnyckeln. Delningskriterierna för andra program som finansieras med återhämtningsinstrumentet varierar.

Övriga ekonomiska effekter

Åtgärderna som föreslås basera sig på återhämtningsinstrumentet skulle ha positiva följder för EU-medlemsstaternas ekonomier eftersom återhämtningsfinansieringen ökar helhetsefterfrågan och de ekonomiska aktiviteterna åtminstone på kort sikt.

Strävan är att med hjälp av återhämtningsinstrumentet åstadkomma ekonomisk handlingskraft efter coronakrisen, dels genom att skapa finanspolitiskt rörelseutrymme för medlemsländerna i form av bidrag och förmånliga lån. Med återhämtningsfinansieringen strävar man också efter att bevara den inre marknaden enhetlig. Effekterna av den stimulerande finanspolitiken för den ekonomiska helhetsaktiviteten beror väsentligt på finanspolitikens multiplikatoreffekter och de-ras storheter i enskilda medlemsstater. Förslagets ekonomiska genomslagskraft beror sålunda väsentligt åtminstone på vilka fördelningskriteriet stödet har och för vilket slag av offentliga projekt det ekonomiska stödet slutligen används för. Om stödet som beviljas via återhämtnings-instrumentet användes effektivt för offentliga investeringar och strukturreformer kan det leda till lägre arbetslöshet i medlemsstaten och rentav till lägre BNP-förhållanden för den offentliga skulden vilket kan ha positiva effekter med tanke på finansieringsstabiliteten. Koefficienterna i finanspolitiken är större när det finns ledig produktionskapacitet i samhällsekonomin, som nu beroende på coronakrisen. I sista hand beror de finanspolitiska effekterna på vad återhämtnings-instrumentets medel används för och vilka offentliga och privata investeringar som genomförs med medlen. Dessutom bör i viss utsträckning risken för att stora offentliga investeringar kan tränga undan privata investeringar uppmärksammas, särskilt i medlemsstater där stödet är om-fattande i förhållande till helhetsproduktionen.

EU-medlemsstaternas andel av Finlands varuexport 2019 var nästan 60 procent och euroområdets andel 39 procent. Tyskland var det viktigaste exportlandet med en andel på 14,6 procent och Sverige kom på andra plats med 10,3 procent. Med tanke på återhämtningen av den finska exporten är återhämtningsinstrumentets effekt desto starkare, ju mer huvudområdena och huvudländerna på Finlands exportmarknad återhämtar sig. Sålunda medför Tysklands och Sveriges återhämtning positiva följder för Finlands export, handelsbalans och utbytesbalans. Stödet som återhämtningsinstrumentet kanaliserar skulle emellertid delas enligt kommissionens förslag och enligt förslagets delningskriterier i huvudsak annorstädes än till huvudområdena på Finlands exportmarknad. Återhämtningsinstrumentets effekt på Finlands handelsbalans beror på helhetseffekten, hur återhämtningsinstrumentet påverkar återhämtningen på hela vårt huvudmarknadsområde. Vid bedömningen av de ekonomiska effekterna i sin helhet för Finland bör även i större utsträckning beaktas de ekonomiska effekter som uppkommer indirekt i och med stödet som andra medlemsländer får, inberäknat eventuella positiva effekter för EU:s enhet.

8 Förslagets nationella handläggning

MFF-ledningsgruppens skriftliga förfarande 24.6.2020

EU-ministerutskottet 26.6.2020

Utskottet för monetär politik 2.7.2020

Statsrådets plenum 2.7.2020

9 Behandlingen av förslaget i EU och övriga medlemsländers ställningstaganden

Förslagen till den kommande budgetram (MFF) och återhämtningsinstrumentet bildar en helhet som på EU-nivå behandlas som ett paket. Den beredande behandlingen av förslagen äger rum på Coreper-mötena och beslut om riktlinjer på politisk nivå tas i Europarådet. Europarådet sammanträder för att behandla helheten på sitt officiella möte 17–18.7.2020.

10 Statsrådets ståndpunkt

Finland förhåller sig öppet till det fortsatta arbetet i fråga om kommissionens förslag enligt den tidtabell som behövs. Det är fråga om en helhet av stor ekonomisk och politisk betydelse. Statsrådet betonar att det i samband med beredningen av ärendet finns skäl att föra en tillräcklig offentlig debatt såväl i hemlandet, i Europa som i riksdagen. Med tanke på beslutens legitimitet behövs ett brett medborgargodkännande.

Det ändrade förslaget till budgetram för 2021–2027 (MFF+) och förslaget till nytt återhämtningsinstrument ska granskas tillsammans i syfte att åstadkomma ett så ändamålsenligt återhämtningspaket som möjligt. I helheten av återhämtningsåtgärder måste man beakta de mekanismer som redan nu har föreslagits och beslutats, såsom SURE-instrumentet och ESM:s instrument för stöd med anledning av pandemin. Om finansieringen från helheten av återhämtningsåtgärder inte räcker till för ett euroland och det inte får finansiering på marknaden, kan landet ansöka om lån från ESM i enlighet med förfarandena i ESM-fördraget.

Det återhämtningspaket som nu är under behandling är en engångsåtgärd, ett exceptionellt och tillfälligt svar på den nuvarande krisen till följd av coronaviruset och får inte förvandlas till ett arrangemang som de facto blir permanent. Tillfälligheten bör framhävas både genom att mekanismens varaktighet förkortas och genom att längden på den tid som föreslås för återbetalning ses över.

Finland anser att den ekonomiska instabilitet som coronaviruset orsakar är en fullständigt oförutsedd kris. Krisens exceptionella karaktär förutsätter gemensamma åtgärder som ska genomföras med respekt för EU:s grundfördrag. Åtgärderna bör syfta till en övergripande hantering av situationen och till en återhämtning och förnyelse av medlemsstaternas ekonomier. I detta sammanhang är det viktigt att betona EU:s politiska beredskap att vidta ändamålsenliga och samordnade tillfälliga åtgärder. Finlands ekonomiska ansvar bör granskas som en del av helheten av åtgärder efter coronakrisen. Vid bedömningen av ansvaren ska man utöver deras totala belopp också beakta sannolikheten för att de realiseras och de förbindelser som Finland redan har ingått.

De totala ekonomiska ansvaren ska stå i proportion till finska statens ekonomiska bärkraft. Finland kan inte godkänna åtgärder som äventyrar Finlands budgetsuveränitet eller finansiella ställning.

Vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna för Finland ska de totalekonomiska konsekvenserna beaktas i större utsträckning. Vid bedömningen av Finlands ansvar ska Finlands nytta av EU-medlemskapet beaktas. Eventuella återhämtningsåtgärders positiva effekter på EU:s ekonomi riktar sig också till Finland, i synnerhet genom att stärka Finlands export och sysselsättning.

Inte heller i exceptionella situationer bör ländernas eget ansvar för skötseln av sin ekonomiska politik upphävas eller den skuld som medlemsstaterna är solidariskt ansvariga för ökas.

Finland anser att det är viktigt att främja jämställdheten mellan könen under covid-19-krisen och i samband med återhämtningen efter krisen.

Man kan inte tänka sig att lösa alla ekonomiska problem i EU-länderna och euroområdet med hjälp av återhämtningsfinansieringen och den bör koncentrera sig på den exceptionella och tillfälliga situation som coronakrisen medfört. Parallellt med detta bör man fortsätta diskussionen om olika lösningar för att säkerställa en hållbar skuldsättning i Europa.

Kommissionens förslag till återhämtningsinstrument kan inte godkännas i oförändrad form av Finland.

Följande centrala ändringar ska göras i förslaget:

- I sin preliminära ståndpunkt har Finland ansett att utgångspunkten är att stödet från återhämtningsinstrumentet ska vara i form av lån, men har också varit berett att granska andra möjliga sätt att genomföra stödet. Under förhandlingarna bör man söka lösningar

där den relativa andel av återhämtningsinstrumentet som består av stöd i form av understöd minskar.

- Återhämtningsinstrumentets storlek ska vara mindre och stå i proportion till den betalningsbörda som senare uppstår för medlemsländerna och den tidsmässiga längden på betalningsbördan.

- Återbetalningstiden för återhämtningsinstrumentet ska vara kortare än de 30 år som föreslås och finansieringsarrangemanget ska iaktta principen om en balanserad budget i grundfördragen. Målet bör vara att begränsa den långvariga begränsningen av medlemsstaternas budgetsuveränitet så att den blir så liten som möjligt.

- Återhämtningsinstrumentets giltighetstid bör vara kortare än de fyra år som kommissionen föreslår.

Statsrådet anser att de ändringar som bör göras i återhämtningsinstrumentet är en förutsättning för att det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska kunna tillämpas när beslut fattas i ärendet.

[AVFÖRD]

Finland anser det vara bra att återhämtningsinstrumentet kopplas till den gröna given.

[AVFÖRD]

När det gäller finansieringen av återhämtningsinstrumentet anser Finland att det kan vara möjligt att utnyttja marginalen mellan EU: s maximibelopp av egna medel och maximibeloppet av betalningar inom ramen för budgetramen som säkerhet.[AVFÖRD]

För Finland är det viktigt att de ekonomiska ansvar och risker som uppstår till följd av ett eventuellt återhämtningsinstrument begränsas effektivt. [AVFÖRD]

Medlen från återhämtningsinstrumentet ska användas på ett transparent sätt och enligt principerna för god förvaltning för åtgärder som på effektivaste sätt bidrar till återhämtning från coronaepidemin i medlemsländerna. Medlen bör vara tillgängliga för alla medlemsstater. Medlen ska inte användas för att rädda banker i kris.

Den ekonomiska återhämtningen och stärkandet av den framtida konkurrenskraften stöds i synnerhet av satsningar på grön tillväxt, digitalisering och FoUI-verksamhet. Fokus bör ligga på att stärka den inre marknaden.

[AVFÖRD]

Vid den fortsatta behandlingen ska det säkerställas att förslaget är förenligt med EU:s grundfördrag. Särskild uppmärksamhet fästs vid bestämmelserna om ekonomisk förvaltning, såsom artiklarna 310 och 311 i EUF-fördraget. Finland konstaterar att återhämtningsfonden i sig fullgör unionens grundläggande uppgift enligt artikel 3 i EU-fördraget.

[AVFÖRD]