

U 9/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska investeringsbankens förslag om inrättande av en garantifond med anledning av covid-19 (*EU:s covid-19-garantifond*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska investeringsbankens förslag om inrättande av EU:s covid-19-garantifond samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 23 april 2020

Finansminister Katri Kulmuni

Finansråd Kristina Sarjo

EUROPEISKA INVESTERINGSBANKENS FÖRSLAG OM INRÄTTANDE AV EU:S COVID-19-GARANTIFOND

1 Förslagets bakgrund och syfte

Den 23 mars 2020 föreslog Europeiska investeringsbankens (EIB) ordförande Hoyer att en alleuropeisk garantifond på 25 miljarder euro ska inrättas främst för att stödja små och medelstora företag. Europeiska rådet förutsatte i sitt gemensamma uttalande av den 26 mars 2020 att Eurogruppen lägger fram konkreta förslag som beaktar den störning som orsakas av covid-19 och som påverkar alla medlemsstater i unionen. Eurogruppen diskuterade vid sina videokonferenser den 7 april 2020 och den 9 april 2020 bland annat det förslag som lagts fram av EIB:s ordförande. Eurogruppen välkomnade initiativet, uppmanade EIB att utan dröjsmål vidta åtgärder och meddelade att den har beredskap för ett omedelbart genomförande, varvid det dock bör säkerställas att projektet kompletterar andra EU-initiativ och det framtida programmet InvestEU.

2 Allmänt

Den 23 mars 2020 föreslog EIB:s ordförande Hoyer att en alleuropeisk garantifond på 25 miljarder euro ska inrättas för att främst stödja små och medelstora företag, men också medelstora börsnoterade och större europeiska företag i den ekonomiska kris som orsakats av coronaviruset. Enligt Hoyer ska garantifonden avsevärt kunna öka volymen av de åtgärder mot coronaviruset som vidtas av bankgruppen från nuvarande uppskattningsvis 40 miljarder euro till cirka 240 miljarder euro. Initiativet har senare kallats EU:s covid-19-garantifond.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Enligt förslaget kan EIB med stöd av EU:s covid-19-garantifond bevilja banker och nationella specialfinansieringsinstitut garanti, så att de ska kunna påbörja och öka sin utlåning till aktörer inom realekonomin, dock utan att äventyra den finansiella stabiliteten. Genom den föreslagna garantifonden ska det också vara möjligt att bevilja nationella specialfinansieringsinstitut motgaranti och på det sättet stödja redan beviljade garantiprogram. Dessutom ska innovativa företag i särskilt sårbar ställning kunna få stöd.

Garantifonden kan inrättas snabbt i första hand med hjälp av den motgaranti som beviljas av medlemsstaterna. Enligt förslaget är detta ett effektivt, rättidigt och genuint europeiskt svar på en kris utan like och kommer att direkt påverka realekonomin. Detta innebär också att bördan fördelas mellan medlemsstaterna. I fortsättningen kan medlemsstaterna, om de så önskar, stärka garantifonden genom att öka EIB:s kapital för att trygga dess effektivitet.

Garantifonden är ett krishanteringsverktyg med hjälp av vilket EIB-gruppen snabbt och genom ett flexiblare risktagande än för närvarande kan trygga tillgången till likviditet för aktörerna inom realekonomin. En eventuell kapitalökning ska i första hand vara ett instrument som stöder återhämtning och långsiktig tillväxt genom finansieringen av livsdugliga projekt. Bankens stadga ger inte möjlighet att rikta bankens kapital till de finansieringsinstrument som för närvarande behövs, såsom att trygga driftskapitalet för sektorn för små och medelstora företag, utan det behövs ett separat garantisystem för detta ändamål.

Garantifonden är i princip ett temporärt krishanteringsverktyg. Outnyttjade åtaganden kan genom ett enhälligt beslut av medlemsstaterna återkallas, om fondens verksamhet inte längre anses nödvändig.

En förutsättning för att garantifonden ska kunna inrättas är att de medlemsstater som representerar minst 60 procent av EIB:s kapital har ingått bindande och lämpliga garantiförbindelser för fonden för att skapa tillräcklig omfattning och geografisk täckning.

4 Garantifondens instrument

Urvalet av finansiella produkter som ingår i covid-19-garantifonden ska bland annat omfatta

1. garanti som beviljas affärsbanker och nationella specialfinansieringsinstitut,
2. motgaranti som stöd för redan beviljade nationella garantiprogram,
3. stödjande av de små och medelstora företagens och de medelstora börsnoterade företagens likviditet genom riskfonder,
4. köp av värdepapper med bakomliggande tillgångar som säkerhet från affärsbanker för att frigöra bankernas kapacitet att finansiera små och medelstora företag,
5. riskfinansiering i synnerhet för tillväxtföretag inom läkemedelsbranschen.

5 Garantifondens finansiering och struktur

Fonden ska i första hand fungera genom motgarantier som beviljas av medlemsstaterna. Medlemsstaterna kan, om de så önskar, också göra kontantbetalningar till fonden. Även de europeiska institutionerna kan delta i finansieringen av fonden.

Medlemsstaternas andel av fonden bestäms enligt deras kapitalandel i EIB. Finlands nuvarande andel av EIB:s kapital är 1,48 procent, så Finlands kalkylerade andel av garantifonden på 25 miljarder euro är sålunda 370 miljoner euro. Enligt förslaget kan medlemsstaterna, om de så önskar, i form av en gest av solidaritet också delta i fonden med en större andel än den kapitalandel som nämns ovan.

Fonden ska bevilja EIB-gruppen proprieborgen samt oåterkalleliga och ovillkorliga garantier med tanke på förluster som orsakas av de transaktioner som beviljats av den och omfattas av garantin. Detta innebär att bördan fördelas solidariskt mellan medlemsstaterna, dock begränsad till högst varje medlemsstats andel av själva fonden. Förluster som uppstår via fonden täcks enligt pro rata-principen. Avsikten är dock inte att i fonden öronmärka nationella stödandelar. En medlemsstat som deltar i fonden svarar inom ramen för sin egen andel för alla förluster som uppstår genom fonden och inte bara för de förluster som uppstår i det egna landet.

Fonden ska inrättas genom att utnyttja EIB:s befintliga struktur Partnerships for Funds, vilket påskyndar inrättandet av fonden. Strukturen ska vara flexibel och göra det möjligt för en medlemsstat att ansluta sig även senare, dock inom ramen för en viss teckningstid. Varje medlemsstat ska underteckna ett avtal om bidrag (Contribution Agreement) och förbinda sig till en så kallad utjämningsmekanism (equalisation mechanism), genom vilken det säkerställs att varje medlemsstat som bidrar står för sin pro rata-andel av eventuella förluster oberoende av i vilket skede den har anslutit sig till fonden.

Utgångspunkten är att skapa en alleuropeisk fond som alla 27 medlemsstater bidrar till. Genom garantifonden beviljas finansiering endast till företag i de medlemsstater som bidrar till fonden.

Fondens förvaltning ska vara så strömlinjeformad som möjligt. Den kommitté som bildas av de länder som bidrar till fonden (Contributors'Committee) ska godkänna fondens förhållningsregler. Godkännandet av enskilda finansieringsinsatser ska delegeras till EIB:s och Europeiska investeringsfondens (EIF) förvaltningsorgan. Avsikten är inte att garantifonden ska bli en separat juridisk person. Den ska fungera inom ramen för EIB:s befintliga resurser, det vill säga det behövs inte ny personal.

Avsikten är att ta ut en avgift för att täcka kostnaderna varje gång en garanti beviljas av garantifonden. Medlemsstaterna ska ställa sina motgarantier till fondens förfogande avgiftsfritt.

6 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

EIB handlar inom ramen för befogenheterna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och bankens stadga. Bestämmelser om banken finns i artiklarna 308 och 309 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. EIB:s stadga har fogats som ett protokoll till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och utgör enligt artikel 51 i fördraget om Europeiska unionen en integrerad del av fördraget.

Enligt artikel 6 i EIB:s stadga styrs och leds bankens verksamhet av bankens råd, styrelse och direktion. Bankens styrelse beslutar om inrättandet av en garantifond i anslutning till banken med utnyttjande av den befintliga strukturen Partnership of Funds.

Varje befogenhet som inte har tilldelats EU i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna. Enligt subsidiaritetsprincipen bör EU endast agera om målen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås nationellt av medlemsstaterna och de bättre kan uppnås på EU-nivå, om det inte gäller frågor där EU har exklusiv befogenhet.

Riksdagen beslutar om Finlands eventuella deltagande i garantifonden. Med stöd av 82 § 2 mom. i grundlagen får statsborgen beviljas med riksdagens samtycke.

Grundlagsutskottet har flera gånger ansett att Finlands ekonomiska exponeringar bör betraktas som en helhet för att det ska kunna klarläggas hur de begränsar riksdagens budgetmakt (GrUU 55/2017 rd, GrUU 3/2012 rd, GrUU 25/2011 rd). Utskottet har betonat behovet av att skydda riksdagens budgetmakt (GrUU 28/2013 rd). Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att i de arrangemang som gäller Europeiska unionens finansiella stabilitet är behandlingen av Finlands ekonomiska exponeringar som en helhet för att klarlägga hur de begränsar riksdagens budgetmakt väsentliga författningsrättsliga frågor (se GrUU 10/2019 rd, s. 4, GrUU 55/2017 rd, GrUU 25/2011 rd, s. 3/II och GrUU 3/2012 rd, s. 2/II). I sista hand handlar det om huruvida exponeringarna kan riskera finska statens kapacitet att klara av sina skyldigheter enligt grundlagen (GrUU 3/2013 rd, GrUU 5/2011 rd, s. 4/II och även PeVP 52/2014 vp).

Vidare har grundlagsutskottet ansett det vara ytterst viktigt att Finlands budgetsuveränitet skyddas så effektivt som möjligt (GrUU 10/2019 rd, GrUU 55/2017 rd, GrUU 28/2013 rd, s. 4/II, GrUU 5/2011 rd). I sin bedömning av de författningsrättsliga frågorna kring Europeiska stabilitetsmekanismen och dess stödinstrument har utskottet ansett att viktiga faktorer är det totala beloppet av Finlands exponeringar, sannolikheten för att de realiseras, riksdagens delaktighet i beslutsfattandet och konsekvenserna för statens möjligheter att fullgöra sina skyldigheter enligt grundlagen (se GrUU 55/2017 rd).

Såsom framgår av avsnitt 7.2 Ekonomiska konsekvenser ska Finlands garantiansvar för garantifonden uppgå till högst cirka 370 miljoner euro. Betalningsskyldigheten på basis av garantin bestäms enligt pro rata-principen. Finlands maximala garantiansvar för garantifonden är cirka 0,6 procent av det totala beloppet av Finlands statsborgen och statsgarantier på 60,2 miljarder euro enligt bokslutsrapporteringen vid utgången av 2019. Även om det är sannolikt att motgarantier kommer att återopas och betalning krävas av borgensmännen på grund av den höga risk som marknadsläget för låneinstrument och andra finansiella instrument som stöds via garantifonden medför, kan garantin inte anses äventyra finska statens möjligheter att fullgöra sina skyldigheter enligt grundlagen.

7 Förslagets konsekvenser

7.1 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Förslaget om EU:s covid-19-garantifond har inte några konsekvenser för lagstiftningen i Finland.

7.2 Ekonomiska konsekvenser

Garantifonden ska i första hand fungera med hjälp av motgarantier som beviljas av medlemsstaterna. Medlemsstaternas andel av fonden bestäms enligt deras andel av EIB:s kapital. Finlands nuvarande andel av EIB:s kapital är 1,48 procent, och därmed utgör Finlands kalkylerade andel av garantifonden på 25 miljarder euro cirka 370 miljoner euro. Finlands garantiansvar ökar med detta belopp när Finland ansluter sig till garantifonden. Eftersom de låneinstrument och andra finansiella instrument som stöds via garantifonden i det rådande marknadsläget i princip ska anses utgöra en hög risk, är det sannolikt att motgarantier kommer att återopas och betalning krävas av borgensmännen. Samtidigt är det också sannolikt att finländska små och medelstora företag och midcap-företag kan dra nytta av de möjligheter som den nya garantifonden ger, om till exempel affärsbankernas och det statliga specialfinansieringsinstitutets kapacitet att stödja små och medelstora företag stärks med hjälp av den alleuropeiska garantifonden.

8 Ålands behörighet

Ärendet hör till rikets lagstiftningsbehörighet med stöd av 5 kap. 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

9 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Utkastet till U-skrivelse har beretts vid finansministeriet.

Statsrådets skrivelse har behandlats i statsrådets finansutskott och vid statsrådets allmänna sammanträde den 23 april 2020.

EIB:s initiativ att inrätta en alleuropeisk garantifond som svar på störningarna med anledning av covid-19 har förelagts riksdagen genom en sådan utredning av statsrådet som avses i 97 § i grundlagen (E-skrivelse E 28/2020 rd). E-skrivelsen bereddes vid finansministeriet och ärendet behandlades i EU-ministerutskottets skriftliga förfarande den 6 april 2020. Till riksdagen översänds nu en sådan kompletterande skrivelse från statsrådet som avses i 96 § i grundlagen.

Initiativet till garantifonden har diskuterats i EIB:s styrelse den 3 april 2020 och den 16 april 2020.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att den instabilitet i ekonomin och på den finansiella marknaden som orsakats av coronaviruset har varit en oförutsedd kris som är oberoende av medlemsstaternas ekonomiska politik. Det är nödvändigt att beakta krisens exceptionella karaktär i de beslut som syftar till att få kontroll över situationen. Mot bakgrund av marknadsreaktionerna och med tanke på EU:s allmänna trovärdighet är det i denna situation viktigt att betona den politiska beredskapen att vidta behövliga ekonomiska åtgärder, solidariteten och likaså vikten av att samordna behövliga åtgärder.

De stränga begränsningsåtgärder som länderna har vidtagit för att förhindra en okontrollerad spridning av coronaviruset kommer att hämma ekonomin på ett aldrig tidigare skådat sätt och påverka realekonomin. Störningarna har en mycket negativ inverkan på i synnerhet verksamhetsförutsättningarna för små och medelstora företag och midcap-företag och tryggheten av deras finansiering.

I det rådande läget förhåller sig statsrådet positivt till europeiska lösningar som stöder de företag som hamnat i svårigheter på grund av covid-19 genom att trygga deras tillgång till finansiering med hjälp av en garantifond som inrättas i anslutning till EIB. Utgångspunkten för beviljandet av stöd ska vara att det företag som får stödet har förutsättningar för lönsam affärsverksamhet på lång sikt.

Statsrådet anser det vara viktigt att krishanteringsverktyget är temporärt till sin natur. Det stöd som beviljas med stöd av garantifonden ska begränsas till den exceptionella situation som coronaviruset orsakat.

Statsrådet anser det också vara viktigt att det maximala ansvaret för eventuella förluster för de medlemsländer som bidrar till garantifonden begränsas till högst varje medlemslands egen andel i själva fonden.

Alla detaljer i initiativet att inrätta en garantifond är ännu inte kända. Beslut om Finlands eventuella deltagande i fonden fattas först efter det att tillräcklig klarhet har fåtts om detaljerna och villkoren.