



Bryssel 22.7.2015
COM(2015) 361 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Työtä ja kasvua Euroopan tulevaisuuden hyväksi: kansallisten kehityspankkien rooli
Euroopan investointiohjelman tukemisessa**

Työtä ja kasvua Euroopan tulevaisuuden hyväksi: kansallisten kehityspankkien rooli Euroopan investointiohjelman tukemisessa

1. Johdanto: Kansallisilla kehityspankeilla keskeinen asema Euroopan investointiohjelman toteuttamisessa

Komissio käynnisti 26. marraskuuta 2014 Euroopan investointiohjelman¹. Kyseessä on kokonaisvaltainen koordinoitu suunnitelma, jonka avulla on tarkoitus saada reaalityalouden käyttöön kolmen vuoden jaksolla vähintään 315 miljardin euron lisäinvestoinnit julkiselta ja yksityiseltä sektorilta. Vaikka investointiohjelman toteutusvastuu on pääosin komissiolla ja Euroopan investointipankilla (EIP), jotka toteuttavat ohjelmaa yhdessä strategisina kumppaneina, myös kansallisten kehityspankkien olisi niillä olevan erityisasiantuntemuksen ja -tietämyksen vuoksi osallistuttava ohjelman toteutukseen, jotta sen vaikutuksia investointeihin, kasvuun ja työllisyyteen voitaisiin tehostaa. Kansallisten kehityspankkien erityisasiantuntemus liittyy etenkin paikallisiin olosuhteisiin ja paikallisiin yritys- ja sijoittajayhteisöihin sekä kansalliseen toimintapolitiikkaan ja kansallisiin strategioihin. Sellaiset jäsenvaltiot, joissa ei vielä ole kansallista kehityspankkia, saattavat harkita sellaisen perustamista. Lisäksi investointijärjestelyillä voi olla keskeinen merkitys EIP:n, kansallisten kehityspankkien ja yksityisten sijoittajien resurssien yhdistämisessä. Tässä tiedonannossa annetaan selkeitä ohjeita siitä, miten tällaiset pankit ja järjestelyt olisi parasta perustaa.

Tähän mennessä kahdeksan kansallista kehityspankkia (Bulgariasta, Ranskasta, Saksasta, Italiasta, Luxemburgista, Puolasta, Slovakiasta ja Espanjasta) on sitoutunut tarjoamaan yhteisrahoitusta hankkeille ja investointijärjestelyille. Tämän yhteisrahoituksen kokonaismäärä on enintään 34 miljardia euroa.

Kansallisilla kehityspankeilla on tärkeä merkitys pitkän aikavälin rahoituksen tarjonnan varmistamisessa. Ne ovat viime vuosina lisänneet toimintaansa ja näin pyrkineet tasapainottamaan vaikutuksia, jotka ovat seurausta liikepankkisektorilla välttämättömästä velkavivun purkamisesta. Niillä on myös tärkeä tehtävä muiden kuin investointiohjelman alaan kuuluvien EU:n rahoitusvälineiden täytäntöönpanossa. Useat sellaiset jäsenvaltiot, joissa ei ole aikaisemmin ollut kansallista kehityspankkia, ovat päättäneet perustaa sellaisen, ja lisäksi eräät jäsenvaltiot harkitsevat uuden kansallisen kehityspankin perustamista.

Euroopan talouden pitkäaikaista rahoitusta koskevasta vihreästä kirjasta² järjestetyn kuulemisen aikana tuotiin esiin tarve tehostaa EU:n talousarvion, Euroopan investointipankkiryhmän (EIP-ryhmän) ja kansallisten kehityspankkien välisen synergian hyödyntämistä ilmastonmuutoksen, ympäristön, innovoinnin sekä sosiaalisen ja inhimillisen pääoman kehittämisen kaltaisilla osa-alueilla. Koska investointeja olisi lisättävä viipymättä ja koska julkisen talouden liikkumavaraa on Euroopassa keskimäärin vähän, julkisten varojen optimaalinen käyttö on nyt tärkeämpää kuin koskaan. Euroopan investointiohjelmassa keskeisenä ajatuksena on julkisten varojen käytön järjeistämisen yksityisten toimijoiden mukaan saamiseksi. Kansallisten kehityspankkien keskinäisen yhteistyön ja komission ja

¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille – Euroopan investointiohjelma, COM(2014) 903 final, 26.11.2014.

² Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle Euroopan talouden pitkäaikaisesta rahoituksesta, COM(2014) 168 final, 27.3.2014.

EIP-ryhmän välisen yhteistyön tehostaminen on tämän vuoksi ehdoton edellytys investointiohjelman onnistuneelle toteuttamiselle. Tämä käy selkeästi ilmi myös Euroopan strategisten investointien rahastosta (ESIR-rahasto) annetusta asetuksesta³, joka muodostaa oikeusperustan investointiohjelman ensimmäisen osa-alueen toteuttamiselle.

Tässä tiedonannossa annetaan ohjeita niille jäsenvaltioille, jotka aikovat perustaa uuden kansallisen kehityspankin. Ohjeet perustuvat parhaisiin käytänteisiin. Tässä tiedonannossa esitetään lisäksi useita keskeisiä periaatteita, joita olisi noudatettava kansallisten kehityspankkien sekä EIP-ryhmän ja komission välillä investointiohjelman ja etenkin investointijärjestelyjen puitteissa tehtävässä yhteistyössä. Tässä selvennetään myös sitä, miten investointijärjestelyihin osoitetut kansallisten kehityspankkien rahoitusosuudet olisi käsiteltävä kansantalouden tilinpidossa ja millaista menettelyä sovelletaan yhteisrahoitusosuudessa olevaan valtiontukiosuuteen.

2. Kansallisten kehityspankkien perustaminen

2.1 Perusteet kansallisten kehityspankkien perustamiselle

Kansallinen kehityspankki määritellään tässä tiedonannossa ESIR-asetuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaisesti oikeussubjektiksi, joka harjoittaa ammattimaista rahoitustoimintaa ja jolle jäsenvaltio tai jäsenvaltion keskus-, alue- tai paikallistason yhteisö on antanut tehtäväksi toteuttaa kehittämis- tai edistämistoimia. Tämä määritelmä kattaa organisaatiomuodoltaan hyvin erilaisia kansallisia kehityspankkeja, jotka tarjoavat maakohtaisiin tarpeisiin sovitettuja kehitystä tukevia tuotteita. Kansallisen kehityspankin perustamisesta ja sen organisaatiomuodosta päättää kukin jäsenvaltio itse.

Tärkein taloudellinen perustelu kansallisen kehityspankin perustamiselle on se, että markkinoiden toimintapuutteet saattavat vähentää investointeja ja näin hidastaa tulevaa kasvua enemmän kuin on talouden kannalta tehokasta, ja julkista tehtävää hoitava laitos pystyy yksityisiä toimijoita paremmin korjaamaan tällaiset toimintapuutteet.

Markkinoiden toimintapuutteet voivat johtua i) epäsymmetrisestä informaatiosta, ii) ulkoisvaikutuksista tai iii) markkinavoimista (heikko kilpailu). Ne vaikuttavat sekä investointien kysyntään että tarjontaan. Tyypillisiä esimerkkejä ovat i) lainojen säännöstely ja suuret tuottovaatimukset, jotka johtuvat siitä, että toteutuskelpoisten investointihankkeiden valinta aiheuttaa pankeille suuria kustannuksia (esimerkiksi pk-yrityssektorilla), ii) investointivaje tietyillä aloilla, joilla investoinnit saattavat hyödyttää myös kilpailijoita ja joihin kuuluvat muun muassa tutkimus ja kehitys, infrastruktuuri, koulutus ja ympäristö, iii) riittämätön rahoituspalvelujen tarjonta, joka johtuu sulautumien, kilpailijoiden markkinoilta poistumisen tai muiden tehokkaan kilpailun esteiden aiheuttamasta keskittymisestä. EU:ssa erityisenä ulkoisvaikutuksena on rajat ylittävien hankkeiden markkinoiden yhdentymistä edistävä vaikutus.

Joihinkin edellä mainittuihin markkinoiden toimintapuutteisiin voidaan puuttua kehityspankkien toimilla tai muilla toimintamekanismeilla. Esimerkiksi kehityspankki voi

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2015/1017, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2015, Euroopan strategisten investointien rahastosta, Euroopan investointineuvontakeskuksesta ja Euroopan investointihankeportaalista sekä asetusten (EU) N:o 1291/2013 ja (EU) N:o 1316/2013 muuttamisesta – Euroopan strategisten investointien rahasto (EUVL L 169, 1.7.2015, s. 1).

parantaa investointirahoituksen tarjontaa sellaisilla osa-alueilla, joilla on markkinapuutteita. Rakennepolitiikka sen sijaan soveltuu paremmin tilanteisiin, joissa on kyse kannattavien hankkeiden toteutusympäristön parantamisesta (sen avulla voidaan esimerkiksi lisätä oikeusvarmuutta, yksinkertaistaa hallintomenettelyjä ja alentaa tuotantokustannushintoja). Sääntelyn uudistaminen ja rakenneuudistukset ovat sen vuoksi erottamaton osa investointiohjelmaa. Kansallisen kehitys pankin perustaminen ei tee tarpeettomiksi välttämättömiä uudistuksia.

Kansallisella tasolla on jo toiminnassa useita julkisia laitoksia. Suurimpiin laitoksiin kuuluvat Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, Saksa), Bpifrance (Ranska), Caisse des Dépôts et Consignations (CDC, Ranska), Cassa Depositi e Prestiti (CDP, Italia), Instituto de Crédito Oficial, (ICO, Espanja) ja äskettäin perustetut Green Investment Bank ja British Business Bank (Yhdistynyt kuningaskunta). Nämä laitokset tarjoavat rahoitusta tärkeimmille aloille ja investoivat hankkeisiin sellaisilla innovatiivisilla ja ympäristöä säästävillä aloilla ja sosiaalialoilla, joilla on havaittu markkinoiden toimintapuutteita. Kansallisia kehitys pankkeja on äskettäin perustettu myös Portugalissa, Irlannissa, Kreikassa ja Latviassa.

2.2 Kansallisen kehitys pankin perustamisessa noudatettavat yleisperiaatteet

Kansalliset kehitys pankit voivat markkinoiden toimintapuutteita korjaamalla edistää hyvinvointia. Niiden toiminnalla voi kuitenkin olla myös kielteisiä sivuvaikutuksia. Tämän vuoksi tarvitaan tarkoitukseen soveltuvia toimintaperiaatteita sen varmistamiseksi, että tällaiset kielteiset sivuvaikutukset voidaan ehkäistä. Näihin sivuvaikutuksiin kuuluvat muun muassa seuraavat:

- vakuuden antajina oleville julkisyhteisöille aiheutuneet tappiot, jotka ovat seurausta riittämättömästi katettujen riskien takaamisesta;
- investointien vääränlainen kohdentaminen, joka on seurausta poliittisesta puuttumisesta niiden kohdentamiseen;
- tehottomien markkinarakenteiden tai sellaisten alojen ylläpitäminen, joilla on ylikapasiteettia, tai vaikeuksissa olevien yritysten tukeminen;
- yksityisen sektorin rahoittajien syrjäyttäminen, mikä jarruttaa rahoitusalan kehitystä.

Kansallisten kehitys pankkien lainsäädännöllisellä ja oikeudellisella kehyksellä sekä niiden hallintarakenteella on ratkaisevan tärkeä merkitys näiden riskien ehkäisemisessä ja sen varmistamisessa, että kansallisista kehitys pankeista saadaan mahdollisimman paljon hyötyä⁴. Kansallisessa, alueellisessa ja paikallisessa lainsäädännössä sekä kansallisten kehitys pankkien perussäännöissä olisi sen vuoksi otettava huomioon nykyiset parhaat käytänteet:

- Kansallisten kehitys pankkien perussäännöissä määrätään yleensä selkeästi, että pankkien on keskitettävä toimintansa aloille, joilla on laajalle levinneitä markkinoiden toimintapuutteita ja joilla liikepankkien ja muiden yksityisten rahoittajien toiminta ei tämän vuoksi ole riittävää. Lisäksi kohdeyritysten tasolla olisi varmistettava tasapuoliset

⁴ Ks. valtionyhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevat OECD:n suuntaviivat ”Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises”, 2005.

toimintaedellytykset etenkin sellaisilla markkinoilla, joilla valtioyhtiöt kilpailevat yksityisyriyten kanssa, jotta vältetään markkinoiden vääristymät.

- Markkinoiden vääristymisen välttämiseksi olisi varmistettava, että jokainen uuden kansallisen kehitys pankin toimenpide ja jokainen uusi kohdeala tai uusi rahoitusväline on perusteltu. Tässä voidaan käyttää apuna riippumatonta ennakoarviointia, jossa tarkastellaan kansallisen kehitys pankin toimenpiteen kohteena olevaa markkinoiden toimintapuutetta, toimenpiteen suhteellista vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä olemassa olevien (yksityisten ja julkisten) rahoituskanavien ja niiden rahoitusvälineiden markkinavuorovaikutusta, jotka kansallisen kehitys pankin on tarkoitus ottaa käyttöön. Erityistä huomiota voidaan lisäksi kiinnittää tarpeeseen virtaviivaistaa toimia ja välttää päällekkäisyyksiä muiden rahoitusvaihtoehtojen kanssa sekä tarpeeseen hallinnoida yhteyksiä nykyisiin tukijärjestelmiin. Riippumattomalla jälkiarvioinnilla autetaan todentamaan tulokset, jotka ennakoarvioinnissa on saatu aloitteen tarjoamasta lisäarvosta. Kun kansalliset kehitys pankit toimivat markkinoilla, joilla toimii jo liikepankkeja, rahoitusmarkkinoiden tasapuolisten toimintaedellytysten säilyttämistä voidaan kokemusten mukaan edesauttaa, jos kansallinen kehitys pankki jakelee tuotteitaan välillisesti liikepankkisektorin kautta. Tällainen tiivis vuorovaikutus yksityissektorin kanssa voi tarjota kansalliselle kehitys pankille mahdollisuuden mukauttaa tuotevalikoimansa markkinoilla olevien tuotteiden kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Lisäksi se tarjoaa kehitys pankille mahdollisuuden antaa myönteisiä viestejä sellaisten hankkeiden luottokelpoisuudesta, jotka eivät kuulu pankkien tavanomaisen investointipolitiikan piiriin, ja näin saada liikkeelle yksityistä rahoitusta kohdealoillaan ilman, että tämä aiheuttaa yksityisen sektorin toimijoiden syrjäytymisen. Tällä tavoin voidaan varmistaa, että jällelainauksesta huolehtivat liikepankit välittävät kaikki hyödyt reaalityalouteen lopullisille edunsaajille.
- Kokemus on osoittanut, että kansalliset kehitys pankit toimivat parhaiten silloin kun ne keskittyvät taloudellisesti kannattaviin hankkeisiin ja niiden toiminta on riittävän kannattavaa (joskin niiden oman pääoman kustannukset ovat yksityisen toimijan vastaavia kustannuksia pienemmät). Näin ne pystyvät toimimaan taloudellisesti vakaalta pohjalta ilman julkisyhteisöjen tekemiä jatkuvia pääomanlisäyksiä (suurin osa voitoista säilytetään kehitys pankissa tulevan lainanantokapasiteetin kasvattamiseksi). Avoimuutta ja vastuullisuutta koskevat korkeatasoiset normit samoin kuin ammattijohto ja tarvittava riippumattomuus ovat tärkeitä kansallisen kehitys pankin maineelle markkinoilla. Tätä mainetta voidaan edelleen parantaa riippumattoman erillisen yhteisön toteuttamalla vakavaraisuusvalvonnalla.
- Kansallisen kehitys pankin johtokunnan vastuulla oleva johdon strateginen ohjaus ja seuranta edellyttää vaikutusvaltaa, pätevyyttä, rehellisyyttä, vastuullisuutta ja puolueettomuutta. Varmistamalla, etteivät johtokunnan jäsenet voi kuulua toimeenpanevaan johtoon, tehostetaan johtokunnan harjoittamaa valvontaa. Vaikka kansallisen kehitys pankin kehitystoimille tarvitaan yleensä hallintoneuvoston hyväksyntä ja kehitys pankilla on näin yhteys julkisyhteisöjen sektoriin, joka on edustettuna hallintoneuvostossa, kansallisen kehitys pankin varsinaisen pankkitoiminnan johtamisesta vastaa ammattijohto eikä kyseiseen toimintaan kohdisteta poliittista ohjausta.
- Asianmukaisella riskinhallinnalla ja sisäisen valvonnan menettelyillä estetään kansallisten kehitys pankkien johtokuntia tekemästä sellaisia rahoitukseen ja organisaatioon liittyviä päätöksiä, joihin liittyy riskejä.

Uudet kansalliset kehityspankit voivat hyötyä jo toimintansa vakiinnuttaneiden kehityspankkien kokemuksesta monin tavoin ja näin saada apua edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Useat viime aikoina perustetut kansalliset kehityspankit, kuten Portugalissa perustettu kehitysrahoituslaitos Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A. ja Irlannissa perustettu SBCI ovat tehneet epävirallista yhteistyötä maansa muiden kansallisten kehityspankkien kanssa.

Lisäksi EIP:n ja kansallisten kehityspankkien olisi oltava valmiit antamaan käyttöön Euroopan investointineuvontakeskuksen asiantuntemus jakeakseen tietämystä ja parhaita käytänteitä investointineuvontakeskuksen toiminta-aloilla. Kansalliset kehityspankit voivat käyttää investointineuvontakeskusta myös mahdollisten asiakkaidensa ja sidosryhmiensä paikallisena palvelupisteenä nopeuttaakseen hankkeiden valmistelua. Lisäksi EIP:n ja kansallisten kehityspankkien olisi oltava valmiit toteuttamaan määräaikaista henkilöstövaihtoja, jotka voivat olla tärkeä väline uuden kansallisen kehityspankin taitotiedon kehittämisessä⁵.

2.3. Valtiontuen soveltuvuus sisämarkkinoille

Kansalliset kehityspankit ovat useimmissa tapauksissa laitoksia, joita valtio rahoittaa tai tukee. Niillä on näin kilpailuetu yksityisen sektorin markkinatoimijoihin nähden. Niiden varat ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa⁶ tarkoitettuja valtion varoja ja niiden toimenpiteet katsotaan valtiontueksi, jos kaikki 107 artiklan 1 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät. Kuten edellä on todettu, kansallisten kehityspankkien toiminnan tärkeimpänä taloudellisena perusteena olisi oltava se, että ne tarjoavat rahoitusta osa-alueilla, joilla markkinoiden toimintapuutteet johtavat siihen, ettei yksityisiltä toimijoilta ole saatavissa riittävästi rahoitusta, tai joilla ei ole lainkaan tarjolla yksityistä markkinarahoitusta. EU:n valtiontukisäännöt perustuvat tähän samaan periaatteeseen. Niiden tarkoituksena on varmistaa, että kansallisten kehityspankkien toimenpiteet on kohdennettu oikein niin, että niillä korjataan markkinoiden toimintapuutteita ja näin edesautetaan talouden ja rahoitusalan kehitystä siten, että samalla varmistetaan, ettei markkinoilla synny vääristymiä, etteivät yksityiset toimijat syrjäydy ja ettei tuella pidetä toiminnassa sellaisia yrityksiä, jotka olisivat ilman tukea poistuneet markkinoilta.

Kun on kyse uusien kansallisten kehityspankkien perustamisesta, niiden toiminnan tarkoituksesta ja toiminta-alasta ja niiden pääomittamisesta, komissio arvioi näiden osatekijöiden yhteensopivuutta valtiontukisääntöjen kanssa viimeaikaisen päätöskäytäntönsä mukaisesti. Komissio on äskettäin antanut päätökset asioissa, jotka koskevat Yhdistyneessä kuningaskunnassa perustettuja kehityspankkeja Green Investment Bank⁷ ja British Business Bank⁸, Portugalissa perustettua kehitysrahoituslaitosta Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A.⁹ ja Latviassa perustettua kehityslaitosta Latvian Single Development Institution¹⁰. Näissä päätöksissä on korostettu voimakkaasti sitä, että kansallisen

⁵ Edellä luetelluista toimenpiteistä on sovittu EIP:n ja kansallisten kehityspankkien yhteisessä, Euroopan investointiohjelmaa valmisteleivassa työryhmässä, jonka toimintaan komissio osallistui.

⁶ Sillä, miten kansalliset kehityspankit luokitellaan kansallisessa tilinpidossa (ks. kohdat 2.4 ja 3.3), ei ole 107 artiklan 1 kohdan soveltamisen kannalta merkitystä.

⁷ SA.33984 (2012/N), EUVL C 370, 30.11.2012, s. 2.

⁸ SA.36061 (2014/N), EUVL C 460, 19.12.2014, s. 1.

⁹ SA.37824 (2014/N), EUVL C 5, 9.1.2015, s. 1.

¹⁰ SA. 36904 (2014/N), ei vielä julkaistu.

kehitys pankin on keskityttävä toiminnassaan sellaisiin aloihin, joilla on laajalle levinneitä markkinoiden toimintapuutteita ja joilla kaupalliset rahoittajat, yleensä pankit, eivät tämän vuoksi tarjoa rahoitusta riittävästi. Näin vältetään se, että kansallisten kehitys pankkien lainanantopoliittikka johtaa yksityisten investointien syrjäytymiseen.

Komissio on katsonut, että osallistuminen EU:n keskitetysti hallinnoituihin rahoitusvälineisiin kuuluu kansallisten kehitys pankkien toiminnan alaan. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa perustetun British Business Bankin toiminta-alaan kuuluu osallistuminen EU:n keskitetysti hallinnoituihin rahoitusvälineisiin ja EIP-ryhmän toteuttamiin ohjelmiin. Latviassa perustettu Latvian Single Development Institution toimii valtiontukisääntöjen mukaisesti myös rahoituksen välittäjänä ohjaamalla rahoitusta eteenpäin EIP-ryhmän, Euroopan jälleenrakennus- ja kehitys pankin (EBRD) ja muiden kansallisten kehitys pankkien, kuten Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) kaltaisten kansainvälisten rahoituslaitosten yhteisrahoitteisista hankkeista ja ohjelmista.

Äskettäin toteutetun valtiontukien valvonnan uudistamisen yhteydessä käyttöön otetuilla parannuksilla helpotetaan sellaisen hyvin suunnitellun tuen käsittelyä, joka on kohdennettu markkinoilla havaittuihin toimintapuutteisiin ja yhteisen edun mukaisiin tavoitteisiin ja vääristää vähiten kilpailua (ns. hyvä tuki)¹¹. Komissio on tämän vuoksi katsonut kansallisille kehitys pankeille myönnettyä valtiontukea koskevissa viimeaikaisissa päätöksissään, että markkinoiden toimintapuutteista ei enää ole tarpeen laatia ennakkoon yksityiskohtaista taloudellista analyysia silloin kun on kyse toimista, jotka ovat vähämerkityksistä tukea koskevien asetusten¹² mukaisia tai kuuluvat ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan¹³ tai ovat sellaista valtiontukea, joka on hyväksytty erityisten valtiontukisuuntaviivojen mukaisesti. Muissa tapauksissa tukitoimenpiteen tarpeellisuus osoitettiin markkinoiden toimintapuutteista ennakkoon tehdyllä tutkimuksella. Kansallisten kehitys pankkien olisi lisäksi noudatettava valtiontukisääntöjä, joita sovelletaan lopullisiin edunsaajiin. Esimerkiksi vaikeuksissa olevia yrityksiä ei pitäisi tukea kuin sellaisissa tapauksissa, joissa se on nimenomaisesti sallittua, ts. tuen olisi oltava pelastamis- ja rakenneuudistustukea koskevien suuntaviivojen mukaista¹⁴. Päätöksissään komissio on suhtautunut myönteisesti tapauksiin, joissa kansalliset kehitys pankit ovat toimineet rahoituksen välittäjien kautta vähentääkseen riskiä yksityisten rahoittajien syrjäytymisestä ja syrjinnästä. Tällöinkin olisi kuitenkin varmistettava, että lopulliset edunsaajat saavat kaikki tuen hyödyt.

¹¹ Komission tiedonanto: "EU:n valtiontuki uudistus", COM(2012) 209 final, 8.12.2012. Lisätietoja saatavilla osoitteessa:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

¹² Komission asetus (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen, EUVL L 352, 24.12.2013, s. 1; komission asetus (EU) N:o 1408/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maatalousalalla, EUVL L 352, 24.12.2013, s. 9; komission asetus (EU) N:o 717/2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen kalastus- ja vesiviljelyalalla, EUVL L 190, 28.6.2014, s. 45.

¹³ Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1; komission asetus (EU) N:o 702/2014, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, EUVL L 193, 1.7.2014, s. 1.

¹⁴ EUVL C 249, 31.7.2014, s. 1.

Komissio on viimeaikaisessa päätöksäkäytännössään sallinut markkinapohjaiseen hinnoitteluun perustuvan politiikan yleensä takaustiedonannon¹⁵, viitekorkoja koskevan tiedonannon¹⁶ tai yhtäläisin ehdoin tehtäviä investointeja koskevien periaatteiden mukaisesti, jotta vältetään markkinoiden vääristymät. British Business Bankin tapauksessa esimerkiksi sijoituskohteena olevan yrityksen olisi osoitettava kansalliselle kehityspankille, ettei se ole pystynyt hankkimaan rahoitusta markkinoilta. Kansallisten kehityspankkien kaupallinen toiminta on kuitenkin erotettu niiden kehitystoiminnasta toimien ristiintukemisen välttämiseksi.

Komission viime aikoina antamissa hyväksymispäätöksissä on tarkistuslauseke, jossa edellytetään tilanteen uudelleenarviointia neljästä seitsemään vuoden välein. Tällainen markkinoiden toimintapuutteiden ja uuden kansallisen kehityspankin toiminta-alan uudelleenarviointi on tarpeen, jotta voidaan ottaa huomioon talouden ja markkinoiden kehitys ja näin myös markkinoilla esiintyvien toimintapuutteiden kehitys. Tilanne voidaan arvioida uudelleen myös aikaisemmin, jos jäsenvaltio sitä pyytää. Esimerkiksi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan perustetun Green Investment Bankin alkuperäistä toiminta-alaa laajennettiin, jotta se voisi investoida alkuperäisten kohdealojensa lisäksi eräille muille aloille ja tarjota lisärahoitusta¹⁷. Vastaavasti Portugaliin perustetusta kehitysrahoituslaitoksesta (Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A.) annetussa päätöksessä todetaan, että Portugalin hallitus aikoo laajentaa laitoksen toiminta-alaa kattamaan myös monenvälisten rahoituslaitosten ja muiden kansallisten kehityspankkien rahoittaman jällelainauksen.

Komissio on myös selventänyt British Business Bankia koskevassa päätöksessään, että pelkkää olemassa olevien yhteisöjen ja/tai toimintojen uudelleenryhmittelyä ilman, että tuloksena oleva yhteisö saa lisöpääomaa tai lisää julkista rahoitusta, pidetään jäsenvaltion sisäisenä hallinnollisena uudelleenorganisointina, eikä siihen sen vuoksi sovelleta ilmoitusvelvollisuutta.

Jäsenvaltioita, jotka aikovat perustaa uuden kansallisen kehityspankin, kehoitetaan ottamaan yhteyttä komissioon jo suunnittelun alkuvaiheessa, jotta voitaisiin helpottaa valtiontukisääntöihin sisältyvän, SEUT-sopimuksen 108 artiklassa asetetun täytäntöönpanokiellon noudattamista.

2.4 Julkisyhteisöjen sektoriin kuuluvan ja sen ulkopuolisen kansallisten kehityspankkien anto- ja ottolainauksen tilastollinen käsittely vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti

Kansallisen kehityspankin 2.1–2.3 jaksossa asetetut yleisvaatimukset täyttävä anto- ja ottolainaus tilastoidaan yleensä julkisyhteisöjen sektorin ulkopuolella, koska lainanantopäätökset tehdään erillään julkisyhteisöistä markkinaehtoin ja kansallisten kehityspankkien hallintoelinten jäsenet ovat julkisyhteisöistä riippumattomia. Nämä vaatimukset täyttävät kansallisten kehityspankkien toimet jäävät sen vuoksi EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle edellä mainituin ehdoin.

Jos sitä vastoin rahoituspäätökset edellyttävät julkisyhteisön hyväksyntää tai asianomaisten hallintoelinten (kuten kehityspankin johtokunnan) jäsenet ovat valtion virkamiehiä tai

¹⁵ EUVL C 155, 20.6.2008, s. 10.

¹⁶ EUVL C 14, 19.1.2008, s. 6.

¹⁷ SA.37554, EUVL C 210, 4.7.2014, s. 1.

toimivat muutoin julkisyhteisöjen ohjauksessa, kansallisesta kehityspankista tulee konserninsisäinen rahoitusyhtiö ja se on luokiteltava julkisyhteisöjen sektoriin kansantalouden tilinpidossa. Yksityiskohtaista ohjeistusta kansallisten kehityspankkien käsittelystä kansantalouden tilinpidossa on Eurostatin Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmässä (EKT 2010)¹⁸, EKT 2010:n täytäntöönpanoa koskevassa julkisen talouden alijäämää ja valtion velkaa käsittelevässä käsikirjassa (”Manual on Government Deficit and Debt”)¹⁹ ja jäsenvaltioille annetussa erityisohjeistuksessa²⁰.

3. Kansallisten kehityspankkien yhteistyö ja investointijärjestelyjen merkitys Euroopan investointiohjelman yhteydessä

TEKSTIKEHYS 1:

Tähän mennessä seuraavat kahdeksan maata ovat ilmoittaneet osallistuvansa ESIR-hankkeeseen kansallisten kehityspankkiensa (tai vastaavien laitosten) kautta: Bulgaria, Slovakia, Puola, Luxemburg, Ranska, Italia, Espanja ja Saksa. Näistä kahdeksasta kansallisesta kehityspankista vain Luxemburgin kansallinen kehityspankki luokitellaan julkisyhteisöjen sektoriin. Slovakian kahden laitoksen, Bulgarian laitoksen, Espanjan laitoksen ja Bpifrancin luokitukseltaan parhaillaan.

Lisäksi Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti heinäkuussa, että se aikoo tarjota takauksia (8,5 miljardia euroa (6 miljardia puntaa)) ESIR-infrastruktuurihankkeiden yhteisrahoitusta varten Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusosuutta ei kuitenkaan kanavoida kansallisen kehityspankin kautta.

Kansallisten kehityspankkien kautta kanavoitavat tähän mennessä ilmoitetut kansalliset rahoitusosuudet ovat seuraavat:

- Bulgaria, kesäkuu 2015, 100 miljoonaa euroa, Bulgarian Development Bank
- Slovakia, kesäkuu 2015, 400 miljoonaa euroa, Slovenský Investičný Holding ja Slovenská Zárúčná a Rozvojová Banka
- Puola, huhtikuu 2015, 8 miljardia euroa, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) ja toinen julkinen laitos Polish Investments for Development (PIR)
- Luxemburg, huhtikuu 2015, 80 miljoonaa euroa, Société Nationale de Crédit et d’Investissement (SNCI)
- Ranska, maaliskuu 2015, 8 miljardia euroa, Caisse des Dépôts (CDC) ja Bpifrance (BPI)
- Italia, maaliskuu 2015, 8 miljardia euroa, Cassa Depositi e Prestiti (CDP)
- Espanja, helmikuu 2015, 1,5 miljardia euroa, Instituto de Crédito Oficial (ICO)
- Saksa, helmikuu 2015, 8 miljardia euroa, KfW.

3.1 EIP:n ja kansallisten kehityspankkien välinen yhteistyö

Kansallisilla kehityspankeilla on täydentävän tuotevalikoimansa ja maantieteellisen kattavuutensa ansiosta tärkeä merkitys Euroopan investointiohjelman toteuttamisessa. Vaikka

¹⁸ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF>

¹⁹ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5937189/KS-GQ-14-010-EN.PDF/c1466fde-141c-418d-b7f1-eb8d5765aa1d>

²⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states>

kansallisille kehityspankeille annetaan ESIR-asetuksessa mahdollisuus osallistua suoraan ESIR-rahaston toimintaan, ne ovat tähän mennessä ilmaisseet selkeästi tekevänsä mieluummin yhteistyötä investointijärjestelyjen ja yksittäisten hankkeiden tasolla. Lisäksi ESIR-asetuksessa säädetään, että kansalliset kehityspankit voidaan ottaa EIP:n ESIR-rahastolta saaman takauksen piiriin, joka on myönnetty EU:n ESIR-rahastolle antaman vastatakauksen nojalla.

EU:n talous- ja rahoitusasioiden neuvoston (Ecofin) syyskuussa 2014 esittämän pyynnön mukaisesti perustetun, EIP-ryhmän ja kansallisten kehityspankkien yhteistyön tehostamista käsittelevän työryhmän ehdotuksissa on otettu huomioon edellä mainitut kansallisten kehityspankkien näkemykset. Työryhmä kehottaa käyttämään joustavia yhteistyömuotoja. Samalla se toteaa kuitenkin, että EIP:n toiminta ja kansallisten kehityspankkien toiminta täydentävät osin toisiaan ja että kansalliset kehityspankit voivat tuoda yhteistyöhön lisäarvoa paikallisten olosuhteiden, yritys- ja sijoittajayhteisöjen sekä kansallisen toimintapolitiikan ja strategioiden tuntemuksensa ansiosta. Yhteistyötä voidaan tehdä sekä kahden- että monenväliseltä (esimerkiksi investointijärjestelyihin perustuvalta) pohjalta. Molemmissa yhteistyömuodoissa keskeisenä tavoitteena on yksityisten resurssien hankkiminen vipuvaikutuksen avulla.

Sellaisiin rahoitustuotteisiin, joiden osalta yhteistyötä voitaisiin tehdä, kuuluvat hanketason yhteisrahoituksen lisäksi muun muassa riskinjakotuotteet, joilla katetaan vakuudettomasta luotonannosta ja muista riskipitoisemmista rahoitusmuodoista aiheutuvia riskejä, sekä yhteiset arvopaperistamisjärjestelyt, riskipääomarahastot ja muut sijoitusrahastot ja -järjestelyt.

Rahoitusyhteistyötä olisi täydennettävä neuvontapalveluja ja henkilöstövaihtoja koskevalla yhteistyöllä, jotta parhaat käytänteet saataisiin leviämään kaikkiin laitoksiin, myös uusiin ja pienempiin kansallisiin kehityspankkeihin.

Rahoitusyhteistyöllä voitaisiin vähentää hallinnollisia rasitteita ja yhtenäistää toimintaa ja näin lisätä synergiaa EIP:n ja kansallisten kehityspankkien välillä. Tämä saattaisi johtaa esimerkiksi due diligence -menettelyjen vastavuoroiseen tunnustamiseen.

3.2 Investointijärjestelyihin perustuva yhteistyö

Kansallisten kehityspankkien ja EIP:n välistä yhteistyötä voitaisiin edistää muun muassa investointijärjestelyjen avulla. Investointijärjestelyillä tarkoitetaan lähinnä sellaisia yhteissijoitusjärjestelyjä, jotka on strukturoitu niin, että niiden avulla voidaan hankkia investointeja useampaan hankkeeseen (yksittäisten hankkeiden sijaan). Investointijärjestelyillä kootaan yhteen investointihankkeita, vähennetään transaktio- ja tiedotuskustannuksia sekä tehostetaan sijoittajien välistä riskinjakoa.

Investointijärjestely voi olla erityisrahoitusyhtiö, hoidettu tili, sopimusperusteinen yhteisrahoitus- tai riskinjakojärjestely tai millä tahansa muulla tavoin luotu järjestely, jonka kautta yhteisöt kanavoivat rahoitusosuuden useiden investointihankkeiden rahoittamiseksi. Investointijärjestelyt voivat olla kansallisia tai alueellisia järjestelyjä, joihin on koottu useita investointihankkeita tietyn jäsenvaltion alueella, tai useita maita kattavia tai alueellisia järjestelyjä, joihin on koottu hankkeista tietyllä maantieteellisellä alueella kiinnostuneita kumppaneita useista jäsenvaltioista, tai kolmansista maista tai temaattisia järjestelyjä, joihin on koottu tietyn alan investointihankkeita.

Hyvin suunnitelluilla järjestelyillä on mahdollista houkutella investointeja yksityisiltä institutionaalisilta sijoittajilta, kuten eläkerahastoilta, ja näin lisätä julkisilla varoilla aikaan saatavia vaikutuksia.

Käytössä on jo useita monenvälisiä järjestelyjä, joita voitaisiin kehittää edelleen. Tällaisiin kuuluvat muun muassa Marguerite-infrastruktuurirahasto²¹, Euroopan energiategokkuusrahasto (EEEF)²² ja Euroopan Kaakkois-Eurooppa-rahasto (EFSE)²³. Jokaisella näistä rahastoista on joukko pääsijoittajia, joihin kuuluvat muun muassa EIP ja seuraavat kansalliset kehityspankit: CDC, KfW, CDP, ICO ja PKO Bank Polski SA. Pääsijoittajien lisäksi rahastoilla on myös vaihtelevassa määrin yksityissijoittajia, jotka investoivat sekä rahaston että yksittäisten järjestelystä tuettavien hankkeiden tasolla. Nämä järjestelyt yhdistävät näin useilta rahoittajilta peräisin olevia varoja ja sijoittavat ne monipuoliseen hankesalkkuun rahaston kohdealoilla. Vaikka edellä esimerkkeinä mainitut järjestelyt ovat oikeushenkilöitä, investointijärjestelyt voidaan toteuttaa myös sopimusperusteisina käyttämällä osallistujien välisiä yhteisrahoitus- ja riskinjakosopimuksia.

Koska investointijärjestelyissä ensimmäiset sijoittajat ovat julkisia elimiä ja järjestelyjä hallinnoidaan riippumattomasti, niillä voidaan houkutella merkittäviä investointeja institutionaalisilta sijoittajilta ja mahdollisesti myös valtion omistamilta sijoitusyhtiöiltä. ESIR-rahastosta voidaan tarvittaessa myöntää lisävakuusjärjestelyjä, joilla vähennetään yksittäisten hankkeiden tai salkkujen riskejä ja helpotetaan näin yksityisten yhteissijoittajien osallistumista.

Euroopan investointineuvontakeskus voisi tarjota teknistä apua investointijärjestelyjen perustamisessa. Kansallisia kehityspankkeja ja EIP:tä kannustetaan nykyisen käytännön mukaisesti pyrkimään mahdollisimman hyvään synergiaan EU:n politiikkatavoitteiden kanssa tekemällä yhteistyötä komission yksiköiden kanssa jo prosessin alkuvaiheessa.

3.3 Investointijärjestelyjen tilastollinen käsittely vakaus- ja kasvusopimusta sovellettaessa

Investointijärjestelyjen käsittely vakaus- ja kasvusopimusta sovellettaessa riippuu ensinnäkin Eurostatin kyseisille järjestelyille antamasta tilastoluokituksesta. Tilastolliseen käsittelyyn eli siihen, kirjataanko erät julkisyhteisöjen taseeseen vai jätetäänkö ne sen ulkopuolelle, sovelletaan samoja Eurostatin sääntöjä, joita sovelletaan myös kansallisiin kehityspankkeihin (EKT 2010 ja siihen liittyvät edellä 2.4. jaksossa mainitut asiakirjat). Investointijärjestelyt, jotka ovat oikeushenkilöitä, voitaisiin katsoa erityistä tarkoitusta varten perustetuiksi yksiköiksi eli erillisyyhtiöiksi.

Yleisesti ottaen erillisyyhtiöiden katsotaan kuuluvan julkisyhteisöjen sektoriin, jos ne ovat julkisyhteisöjen perustamia tai jos ne palvelevat julkisyhteisön yksikköä. Jos investointijärjestelyssä on useita osuudenomistajia tai rahoittajia, järjestelyn asema riippuu siitä yhteisöstä tai niistä yhteisöistä, jotka kansantalouden tilinpidon sääntöjen mukaan valvovat järjestelyä.

²¹ <http://www.marguerite.com/>

²² <http://www.eeef.lu/>

²³ <http://www.efse.lu/>

Jos kansallinen kehityspankki luokitellaan julkisyhteisöjen sektoriin tai sen toiminnot ohjataan edelleen julkisyhteisöjen sektorin kautta, tärkein ratkaistava kysymys on, mikä on erillisyhtiön perustanut ja sitä valvova yhteisö.

Näin ollen tapauksissa, joissa investointijärjestelyyn osallistuvat sijoittajat ovat pääasiassa yksityisiä sijoittajia ja muita kuin konserninsisäisiä rahoitusyhtiöitä ja joissa julkisyhteisö ei muulla tavoin valvo erillisyhtiötä, erillisyhtiö luokitellaan erittäin todennäköisesti julkisyhteisöjen tilinpitoon kuulumattomaksi. Vastaavasti tapauksissa, joissa julkisyhteisö (suoraan tai julkisyhteisön valvoman konserninsisäisen rahoitusyhtiön kautta epäsuorasti) on vähemmistö-sijoittajana eikä muulla tavoin valvo erillisyhtiötä, erillisyhtiö jätetään yleensä kyseisen (ja muiden) julkisyhteisöjen taseen ulkopuolelle.

Jos erillisyhtiö on sellaisista kansallisista kehityspankeista muodostuvan ryhmän yhteisessä määräysvallassa, joita ei luokitella julkisyhteisöjen sektoriin ja jotka eivät ole julkisyhteisöjen (tai yksittäisen julkisyhteisön) tai yksityisten yhteisöjen ja/tai EIP:n ohjauksessa, ja jos erillisyhtiö sijoittaa eri maihin temaattiselta pohjalta, se luokitellaan erittäin todennäköisesti julkisyhteisöjen sektorin ulkopuolelle.

ESIR-asetuksen hyväksymisajankohtana komissio julkaisi seuraavassa esitetyn lausuman, joka koskee kertaluonteisten rahoitusosuuksien arviointia ESIR-aloitteen yhteydessä vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanemiseksi:²⁴

”Jäsenvaltioiden kertaluonteisia rahoitusosuuksia, jotka joko jäsenvaltio suorittaa tai julkisyhteisöjen sektoriin luokitellut taikka jäsenvaltion puolesta toimivat kansalliset kehityspankit suorittavat ESIR-rahastoon tai investointiohjelman toteuttamiseksi perustettuihin aihekohtaisiin tai usean maan kattaviin investointijärjestelyihin, olisi lähtökohtaisesti pidettävä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97^[1] 5 artiklassa ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1467/97^[2] 3 artiklassa tarkoitettuina kertaluonteisina toimenpiteinä, sanotun kuitenkin rajoittamatta vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä neuvoston oikeuksia.”

Näin ollen jäsenvaltioiden maksuosuudet monenvälisiin investointijärjestelyihin olisi yleensä katsottava vakaus- ja kasvusopimuksessa tarkoitetuiksi kertaluonteiseksi toimenpiteiksi tällaisiin toimenpiteisiin sovellettavien luokitteluperusteiden mukaisesti. Tällä tulkinnalla ei rajoiteta julkisen talouden valvontaa koskevia vakaus- ja kasvusopimuksen määräyksiä. Kertaluonteisilla toimenpiteillä on lisäksi operatiiviseen toimintaan liittyviä etuja, joihin kuuluvat muun muassa salkun parempi hajauttaminen ja mittakaavaedut.

²⁴ Ks. ESIR-asetuksen johdanto-osan 10 kappale.

^[1] Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta (EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1).

^[2] Neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä (EYVL L 209, 2.8.1997, s. 6).

3.4 Valtiontukisäännöt

Kansallisten kehityspankkien perustamista koskevien 2.3 jaksossa kuvattuun komission päätöskäytäntöön perustuvien yleisperiaatteiden lisäksi komissio on valtiontukien valvontatehtävänsä hoitamiseksi sitoutunut ottamaan käyttöön nopeutetun menettelyn, jolla on tarkoitus varmistaa, että sen arviointi, ovatko ESIR-rahastosta rahoitettaviin hankkeisiin osoitetut kansalliset yhteisrahoitusosuudet valtiontukisääntöjen mukaisia, saadaan päätökseen kuuden viikon kuluessa jäsenvaltion toimittaman täydellisen ilmoituksen vastaanottamisesta.

3.5 Synergian aikaansaaminen EIP:n, kansallisten kehityspankkien ja EU:n välineiden välillä

Komissio toteuttaa yhä suuremman osuuden EU:n talousarviosta käyttämällä rahoitusvälineitä, joilla täydennetään perinteistä avustuksina myönnettyä tukea, jotta julkisilla varoilla saataisiin aikaan mahdollisimman suuri vaikutus reaalityöelämään.

EU:n talousarviovaroja kehityspankkien myöntämiin lainoihin yhdistäviä rahoitusvälineitä ovat muun muassa COSME-ohjelman kaltaiset pk-yritysten tukiohjelmat, Horisontti 2020 -puiteohjelmaan kuuluva InnovFin, Verkkojen Eurooppa -välineeseen kuuluvat rahoitusvälineet sekä Erasmus+-ohjelma. Näillä välineillä on pystytty saavuttamaan niihin investoiduille julkisille varoille tavoitteeksi asetettu vipuvaikutus. Kansalliset kehityspankit voisivat tulevaisuudessa hyödyntää tällaisia välineitä nykyistä laajemmin.

Vuodet 2014–2020 kattavan, EU:n monivuotisen rahoituskehiksen mukaan kehityslaitokset voivat osallistua Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) tuen jakamiseen toteuttamalla kansallisten ja alueellisten viranomaisten toimia täydentäviä toimia. ERI-rahastojen tuki kattaa muun muassa riskinjakovälineiden, (osittaisten) lainatakausten, oman pääoman ehtoisten sijoitusten ja välirahoituksen kaltaisia rahoitusvälineitä. Kun ERI-rahastojen varoja käytetään luottojen ja riskipääoman tarjontaan avustusten sijasta, saavutetaan kaksi pääasiallista etua. Ensinnäkin tällöin voidaan saada aikaan vipuvaikutus, jonka ansiosta jokaisella ERI-rahastoista myönnetyllä eurolla voidaan saada aikaan useiden eurojen arvosta lainoja tai oman pääoman ehtoista rahoitusta. Lisäksi taloudellisen elinkelpoisuuden vaatimuksella varmistetaan, että niukat resurssit kohdennetaan tehokkaasti. Komissio on kehittänyt joukon ennalta suunniteltuja käyttövalmiita rahoitusvälineitä, jotta entistä suurempaa osaa ERI-rahastojen varoista voitaisiin käyttää entistä yhdenmukaisemmin. Hallintoviranomaisia kannustetaan käyttämään näitä välineitä toimenpideohjelmassa ja hyödyntämään tässä kansallisten kehityspankkien entistä laajempaa toiminta-alaa.

Lisäksi komissio valmistelee konkreettisia teknisiä ratkaisuja, joiden avulla ESIR-rahoitus ja ERI-rahastojen rahoitus voidaan yhdistää. ESIR-rahastosta voitaisiin ensinnäkin tukea kansallisen ja alueellisen tason rahoitusvälineitä, joihin voitaisiin mahdollisesti yhdistää tukea ERI-rahastoista. Toiseksi ERI-rahastoista voitaisiin tukea suoraan hankkeiden suunnittelua ja toteuttamista (ERI-rahasto-ohjelman sääntöjen ja siihen sovellettavien tukikelpoisuusstandardien mukaisesti)²⁵. Vaihtoehtoisesti ERI-rahaston ohjelmista voitaisiin osoittaa rahoitusta investointijärjestelyyn. Tässä tapauksessa varoja hallinnoitaisiin yhtenä kokonaisuutena, mutta ne eriytettäisiin kattamaan eri osa-alueita sen varmistamiseksi, että

²⁵ Vastaavanlaisia järjestelyjä voitaisiin käyttää myös ESIR-rahastoon kuuluvassa pk-yritysten osajärjestelmässä, jolla tuetaan pk-yritysrahoituksesta muodostuvia salkkuja.

ERI-rahastoihin sovellettavia säännöksiä ja asetusta (EU) N:o 1303/2013 voidaan noudattaa. Tällaisessa tapauksessa EIP:n / Euroopan investointirahaston (EIR) odotettaisiin yhdessä ESIR-rahastoista osoitettavan tuen kanssa osallistuvan investointijärjestelyn rahoittamiseen kun taas ERI-rahastojen rahoitusosuus ohjattaisiin rahoitusvälineen kautta.

Kansalliset kehitys pankit voivat EU:n keskitetysti hallinnoimien rahoitusvälineiden tapauksessa toimia (EIP:n ja EIR:n tavoin) EU:n varainhoitoasetuksen²⁶ muodostaman oikeusperustan nojalla yhteisöinä, joille EU on siirtänyt tehtäviä. Ne voivat kuitenkin toimia tällaisina yhteisöinä vain siltä osin kuin niillä on kansainvälisen toiminnan ja rajat ylittävät toimet mahdollistava kansallinen sääntelykehys. Jotta kansalliset kehitys pankit voisivat keskittyä markkinoiden toimintapuutteiden korjaamiseen, niitä kannustetaan toimimaan konsortioina ja osallistumaan kansainvälisiin yhteisrahoitustoimiin. Kansallisten kehitys pankkien on näin mahdollista ottaa itselleen entistä kattavampi rooli sekä keskitetysti hallinnoitujen EU-ohjelmien että ERI-rahastojen tapauksessa.

4. Päätelmät

Sellaisilla yhdessä toteutettavilla toimilla, joissa hyödynnetään EIP:n, kansallisten kehitys pankkien ja yksityisten sijoittajien toimien toisiaan täydentävää luonnetta, voidaan saavuttaa investointiohjelman tavoitteena oleva vähintään 315 miljardin euron julkisten ja yksityisten lisäinvestointien saaminen reaalityönsä käyttöönsä seuraavien kolmen vuoden aikana. Edellä olevissa jaksoissa on esitetty perustelut sille, miksi kansallisten kehitys pankkien olisi kaikissa jäsenvaltioissa osallistuttava laajalti investointiohjelman toteutukseen. Sellaiset jäsenvaltiot, joissa ei vielä ole kansallista kehitys pankkia, saattavat haluta harkita sellaisen perustamista tässä esitettyjen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi investointijärjestelyillä voi olla keskeinen merkitys EIP:n, kansallisten kehitys pankkien ja yksityisten sijoittajien resurssien yhdistämisessä. Kansalliset kehitys pankit voisivat kehittää valmiuksiaan tässä esitettyjen parhaiden käytänteiden avulla, mikä parantaisi myös niiden kykyä tehdä yhteistyötä. EIP:n johtama yhteinen työryhmä, jonka toimintaan myös komissio osallistuu, on jo tehnyt tärkeitä ehdotuksia yhteisistä investointijärjestelyistä, tietämyksen vaihdosta ja neuvontatyöstä. Tästä entistä syvemmälle menevästä yhteistyöstä voisi ajan myötä kehittyä yhdennetty julkisten investointipankkien järjestelmä, jonka toiminta perustuisi toimiviksi havaittuihin tuotteisiin ja kaikissa jäsenvaltioissa sovellettaviin parhaisiin käytänteisiin. Vuosina 2017/2018 ESIR-rahaston toiminnasta tehtävän arvioinnin yhteydessä voidaan tarkastella kansallisten kehitys pankkien ja EIP:n välisen sekä kansallisten kehitys pankkien keskinäisen yhteistyön kehitystä.

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta, EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1.

Alustava aikataulu

4. heinäkuuta 2015: ESIR-asetus tulee voimaan.

Viimeistään 1. lokakuuta 2015: kansalliset kehityspankit saavat ensimmäiset ESIR-rahastosta myönnetyt takaukset.

1. lokakuuta 2015: ensimmäiset investointijärjestelyt perustetaan.

30. kesäkuuta 2018: ESIR-rahaston investointiohjelma valmistuu.

Kesäkuun 2018 jälkeen: ESIR-rahastosta tehdään arviointi, joka kattaa myös kansallisten kehityspankkien roolin ja niiden keskinäisen yhteistyön.