



Bryssel 4.2.2016
COM(2016) 46 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Arviointi Euroopan unioniin ja sen naapurialueille tehtäviä investointeja tukevien
unionin julkisten rahoituslaitosten nykyjärjestelmän toimivuudesta**

{SWD(2016) 22 final}

1. JOHDANTO

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 16. marraskuuta 2011 päätöksen 1219/2011/EU, jolla Euroopan unioni merkitsi Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin (EBRD) uusia osakkeita.

Tämä kertomus on laadittu siksi, että päätöksen johdanto-osan 8 kappaleessa komissiota kehoitetaan esittämään Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuoden 2015 loppuun mennessä kertomus, jossa arvioidaan unioniin ja sen naapurialueille tehtäviä investointeja tukevien unionin julkisten rahoituslaitosten nykyjärjestelmän toimivuutta ja johon sisältyy suosituksia kyseisten pankkien välisestä yhteistyöstä ja niiden toiminnan optimoinnista ja yhteensovittamisesta.

Komissio tukee aktiivisesti Euroopan maita ja niiden naapureita käyttämällä monia erilaisia rahoitusohjelmia ja -välineitä, joita kanavoidaan myös kansainvälisten rahoituslaitosten kautta. Näitä ovat muun muassa EBRD ja Euroopan investointipankkiryhmä (EIP-ryhmä), johon kuuluvat Euroopan investointipankki (EIP) ja Euroopan investointirahasto (EIR). Komission, EIP-ryhmän ja EBRD:n välistä yhteistyötä toteutetaan EU:n ulkopuolista toimintaa koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan¹ puitteissa (nk. kolmenvälinen yhteisymmärryspöytäkirja, joka allekirjoitettiin vuonna 2011 ja jota tarkistettiin vuonna 2013).

2. SOVELTAMISALA JA NOUDATETTU MENETELMÄ

Analyysi kattaa vuodet 2010–2014, ja siinä keskitytään EBRD:n toiminta-alueeseen kuuluviin EU:n jäsenvaltioihin ja Euroopan naapurialueeseen, jäljempänä 'kohdealue', joka jaetaan tässä kertomuksessa seuraaviin maantieteellisiin osiin: EU:n jäsenvaltiot Itä- ja Keski-Euroopassa (EU-11); eteläiset ja itäiset Välimeren maat; Kaakkois-Eurooppa; Itä-Eurooppa ja Kaukasus; Keski-Aasia; Venäjä ja Turkki².

EIP-ryhmä ja EBRD ovat koko kohdealueella selvästi aktiivisimpia kansainvälisiä rahoituslaitoksia, ja siksi päätelmät ja suositukset perustuvat niiden toiminnan perusteelliseen analyysiin ja niiden yhteistyön arviointiin. Muiden kohdealueella toimivien kansainvälisten rahoituslaitosten osalta tehtiin yleisempi tarkastelu, joka esitetään tähän kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (SWD). Nämä rahoituslaitokset ovat: Maailmanpankki ja sen tytäryhtiöt Kansainvälinen rahoitusyhtiö (IFC) ja Kansainvälinen jälleenrakennus- ja kehityspankki (IBRD), Mustanmeren kauppa- ja kehityspankki (BSTDB), KfW Entwicklungsbank (KfW), Agence Française de Développement (AFD), Euroopan neuvoston kehityspankki (CEB) ja Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

Kertomusta valmisteltaessa ulkopuolinen konsultti avusti komissiota tietojen keruussa ja analysoinnissa. Prosessissa käytettiin neljää eri työkalua: aineistotutkimus ja kirjallisuuskatsaus; sidosryhmien haastattelut; tietokanta-analyysi; ja tapaustutkimusanalyysi.

¹ Kolmenvälisellä yhteisymmärryspöytäkirjalla pyritään maksimoimaan näiden kolmen kumppanin toimien väliset synergiaedut yhteisissä toimintamaissa tukemalla EIP:n ja EBRD:n välistä yhteistyötä niiden vahvuuksia, asiantuntemusta ja valmiuksia hyödyntäen.

² Maista on yksityiskohtainen kuvaus ja määritelmät valmisteluasiakirjassa.

3. YLEISKATSAUS EBRD:HEN JA EIP-RYHMÄÄN

EBRD:llä ja EIP:llä on *eri osakkaat, erilliset mandaatit ja erityiset liiketoimintamallit*. Näiden erojen ansiosta niillä on omat suhteelliset etunsa, joiden avulla niiden on mahdollista maksimoida julkisen rahoituksensa toimivuus ja tehokkuus, mikä hyödyttää myös kohdealueen kansantalouksia.

EBRD on kansainvälinen kehityspankki, jonka *osakkaita* ovat EU:n jäsenvaltiot, EU ja EIP sekä joukko EU:n ulkopuolisia maita. Se toimii sekä EU-maissa että EU:n ulkopuolisissa maissa. EBRD:n jäsenenä EU:ta edustaa komissio, jolla on paikka EBRD:n hallintoneuvostossa ja johtokunnassa. Myös EIP:llä on jäsen EBRD:n hallintoneuvostossa ja johtokunnassa. EU:n, EIP:n ja jäsenvaltioiden osakkuus on yhteensä 63 prosenttia. Lisäksi EU kuuluu tahoihin, jotka antavat EBRD:lle eniten apua teknistä yhteistyötä, investointiavustuksia, riskinjakovälineitä, tuottosidonnaisia palkkioita ja edullista rahoitusta varten. Vuonna 2014 EU myönsi EBRD:lle 105 miljoonaa euroa (eli 31 % avunantajilta saaduista varoista).

EIP:n osakkaat ovat EU:n 28 jäsenvaltiota, ja EIR:n osakkaat ovat EIP (63,7 %), EU (24,3 %) ja 26 julkista ja yksityistä rahoituslaitosta (12 %). Komissio on EIP:n hallintoneuvoston ja EIR:n hallituksen jäsen.

Mitä tulee näiden rahoituslaitosten *mandaatteihin*, sopimuksessa EBRD:n perustamisesta (EBRD:n perussääntö) perustetaan laitos, jolla on omat erioikeudet ja vapaudet. EBRD:n mandaatin mukaan sen tehtävänä on ”huolehtia avoimeen markkinatalouteen siirtymisestä sekä edistää yksityistä aloitteellisuutta ja yrittäjätoimintaa” Keski- ja Itä-Euroopan valtioissa, Keski-Aasiassa ja nykyään myös Välimeren eteläisellä ja itäisellä alueella³. EBRD toimii maissa, jotka ovat sitoutuneet monipuoluedemokratian, moniarvoisuuden ja markkinatalouden periaatteisiin, ja se myötävaikuttaa pyrkimyksiin, joilla edistetään demokratian ja oikeusvaltion toteutumista. Toisin kuin EIP:llä, EBRD:llä ei ole erityistä mandaattia edistää EU:n politiikkoja. EU:n politiikat (esim. ympäristö- ja sosiaalipolitiikka, joissa EU:n normit ovat erityinen viitekohta) ohjaavat kuitenkin EBRD:tä, ja se pyrkii edistämään niitä toiminnassaan. Markkinatalouteen siirtymistä edistävä EBRD:n mandaatti tuo esiin myös toisen eron: EBRD tekee toimintamaidensa kanssa aktiivisesti työtä sellaisten politiikkauudistusten toteuttamiseksi, joilla parannetaan liiketoiminta- ja investointiympäristöä, ja edistetään kilpailtuja ja asianmukaisesti säänneltyjä markkinoita, jotka houkuttelevat yksityistä pääomaa.

EIP on EU:n rahoituslaitos, joka on perustettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyllä sopimuksella. Se luetaan kansainvälisiin kehityspankkeihin. EIP:llä on perussääntönsä mukaan selkeä mandaatti tukea EU:n politiikkatavoitteiden saavuttamista. Se käyttää rahoitustoimiaan Euroopan yhdentymisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämiseen. Yli 90 prosenttia sen toiminnasta keskittyy EU:n sisäisiin tavoitteisiin, mutta se tukee myös EU:n ulkoisia politiikkoja ja kehityspolitiikkoja. EU:n ulkopuolella EIP toimii neuvoston ja Euroopan parlamentin antamien erityisten valtuutuksien nojalla tai omalla riskillään perussääntöään noudattaen. EIP-ryhmän sisällä EIR on erikoistunut tarjoamaan riskirahoitusta pk-yrityksille kaikkialla EU:ssa ja ehdokasmaissa.

EIP:n perussäännön 19 artiklassa edellytetään, että komissio antaa lausunnon kaikista EIP:n omiin varoihin kohdistuvista rahoituspyynnöistä ennen kuin ne esitetään EIP:n

³ Lisätietoja siitä, miten siirtyminen markkinatalouteen tapahtuu, esitetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

hallintoneuvostolle hyväksyttäväksi. Vuonna 1975 komissio perusti *Groupe Interservice BEI* -ryhmän (GIB), jonka avulla se laatii kollegiaalisia lausuntoja EIP:n vastaanottamien rahoituspyyntöjen yhteensopivuudesta EU:n sääntöjen ja politiikkojen kanssa. Näin komissiolla on virallista tietä mahdollisuus vaikuttaa voimakkaasti EIP:n toimintaan hankkeiden valmistelun varhaisessa vaiheessa. EBRD:n osalta järjestetään epävirallisia koordinoitavuuksia EU:ta edustavan johtokunnan jäsenen ja EIP:tä ja EU:n jäsenvaltioita edustavien johtokunnan jäsenten kesken, jotta EU:n jäsenvaltioiden, EIP:n ja EU:n yhteensä 63 prosentin osakkuudella voidaan saada aikaan mahdollisimman suuri vaikutus ja sopia johdonmukaisesta kannasta johtokunnassa. Lisäksi strategisempia kysymyksiä koskeva virallinen koordinointi tapahtuu talous- ja rahoituskomiteassa (TRK) Brysselissä. Komissiolla ei ole samanlaista virallista vaikutusvaltaa EBRD:n hankkeiden varhaisvaiheen valmisteluun kuin sillä on EIP:n hankkeissa 19 artiklan menettelyn kautta.

EIP:n tytäryhtiönä ja EIP-ryhmän osana EIR on EU:n rahoituslaitos, joka tarjoaa pk-yrityksille riskirahoitusta ja tukee EU:n politiikkojen toteuttamista yrittäjyyden, teknologian, innovoinnin ja talouskehityksen osa-alueilla. EIR toimii EU:n toimielimiltä, EIP:ltä, EU:n jäsenvaltioilta ja muilta kolmansilta osapuolilta saamiensa erityisvaltuuksien perusteella tai omalla riskillään.

EIP:n ja EBRD:n **liiketoimintamallit** ovat erilaiset. EBRD:n liiketoimintamalli perustuu markkinatalouteen siirtymistä edistävien vaikutusten arvioimiseen sekä terveen pankkitoiminnan ja EBRD:n hankkeiden täydentävyyden periaatteisiin, ympäristöystävälliseen ja kestäväan kehitykseen, suurempaan mutta maltilliseen riskinotto-kykyyn, lisärahoituksen saamiseen yksityiseltä sektorilta ja vahvaan läsnäoloon kentällä kaikissa sen toimintamaissa. Lisäksi EBRD työskentelee toimintamaidensa kanssa käymällä politiikkaa koskevaa vuoropuhelua ja soveltamalla ehdollisuutta.

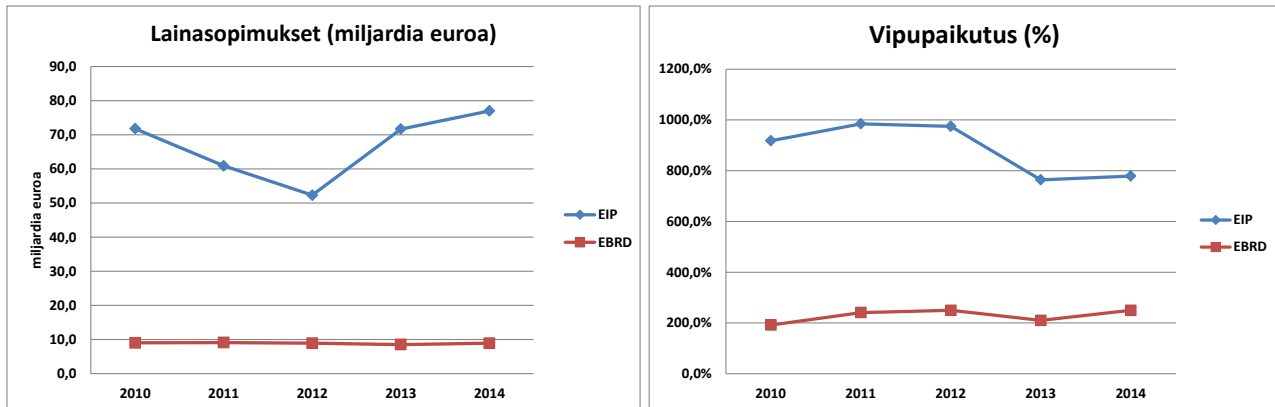
Myös EIP:n liiketoimintamalli noudattaa terveen pankkitoiminnan periaatteita, mutta ennen kaikkea se perustuu kolmepilariseen menetelmään, jossa arvioidaan toimien lisäarvoa ja sitä, kuinka ne tuottavien investointien rahoittamisen kautta edesauttavat sisämarkkinoiden tasapainoista kehitystä silloin kuin varoja ei ole saatavilla muista lähteistä kohtuullisin ehdoin. Hankkeiden on oltava EU:n politiikkojen mukaisia sekä tuettava EU:n ensisijaisia tavoitteita ja vuoropuhelua EU:n ulkopuolisten kumppanimaiden kanssa. Lisäksi EIP:n rahoituksen ja muun tuen teknisistä, taloudellisista, sosiaalisista ja ympäristövaikutuksista on tehtävä arvio.

EBRD:llä ja EIP-ryhmällä on erilaisten mandaattinsa perusteella operaatioidensa rahoittamisessa erilainen **hinnoittelupolitiikka** :

- EBRD rahoittaa terveen pankkitoiminnan, markkinatalouteen siirtymistä edistävän vaikutuksen ja täydentävyyden periaatteita noudattaen hankkeita, joissa tuensaaja ei voi saada riittävää rahoitusta muualta EBRD:n kohtuullisina pitämin ehdoin. Markkinataloutta tukevan mandaattinsa mukaisesti EBRD:n marginaali ja/tai sen veloittama palkkio lainan tai arvopapereiden myyntiin osallistumisen yhteydessä on suhteessa riskiin ja kaupallisiin markkinaolosuhteisiin ja antaa mahdollisuuden jonkinasteiseen kaupalliseen tuottoon (markkinalähtöinen hinnoittelupolitiikka).
- EIP myöntää lainoja tai takuita, jos investoinnin toteuttaminen lisää taloudellista tuottavuutta yleensä ja edistää sisämarkkinoiden toteuttamista eikä rahoitusta ole tarjolla muista lähteistä kohtuullisin ehdoin. Hinnoittelu perustuu teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisten hankkeiden riskihinnoittelun käsitteeseen. Tarkoituksena on kattaa hankkeisiin liittyvät kustannukset tavoittelematta voittoa ja

noudattaa lakisääteistä vaatimusta kerryttää vararahastoja. Kunkin hankkeen riski hinnoitellaan erikseen (riskiperusteinen hinnoittelupolitiikka).

Nämä toisiaan täydentävät liiketoimintamallit merkitsevät myös sitä, että EIP:n ja EBRD:n taseet eroavat toisistaan. Kuten jäljempänä esitetään, EIP:llä on suurempi vipuvaikutus⁴ ja suurempi lainantovolyymi kuin EBRD:llä (jäljempänä esitetyt luvut liittyvät pankkien taseiden loppusummiin).



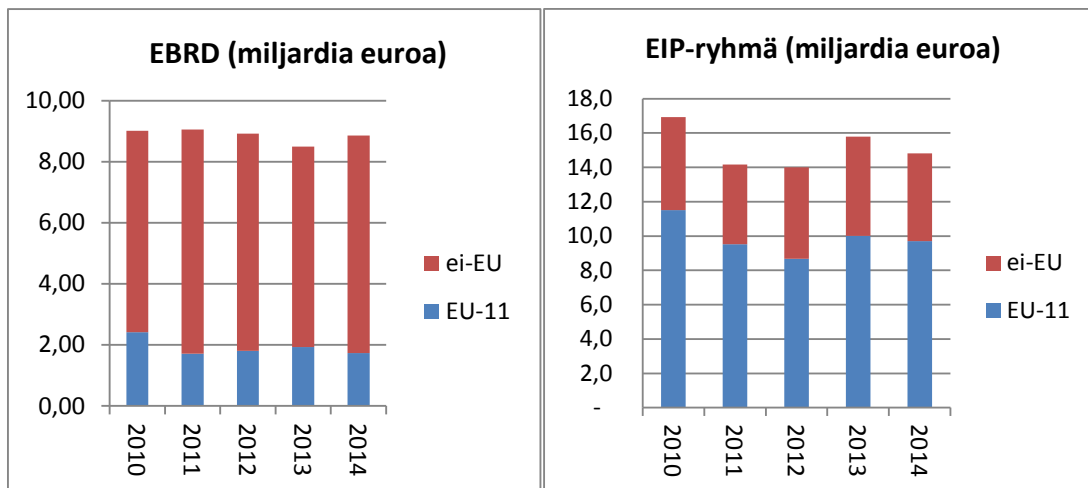
Kaavio 1: EIP:n ja EBRD:n lainasopimukset ja vipuvaikutus

EBRD:n lainananto on hyvin usein suora (86 % sen sitoumuksista, absoluuttisena lukuna noin 45 miljardia euroa). Myös EIP-ryhmä rahoittaa useimmat toimensa suoraan (72 % sen sitoumuksista, absoluuttisena lukuna noin 67 miljardia euroa). Lisäksi voidaan mainita, että EIP:n suora lainananto keskittyy suuriin hankkeisiin, joissa vastapuolet ovat tunnettuja ja luottokelpoisia.

Lainan suuruus on seikka, jonka suhteen EIP:n ja EBRD:n luotonantomallit poikkeavat toisistaan. Vuosina 2010–2014 EBRD:n lainan suuruus oli keskimäärin 19 miljoonaa euroa ja EIP:n 66 miljoonaa euroa operaatiota kohti.

Tutkitulla jaksolla lainananto jakautui alueellisesti niin, että EBRD:n lainananto oli EU:n ulkopuolisissa naapurimaissa 34,1 miljardia euroa ja EU-11-jäsenvaltioissa 9,6 miljardia, kun taas EIP:n rahoitus EU:n ulkopuolisissa naapurimaissa oli 27 miljardia euroa ja EU-11-jäsenvaltioissa 49,4 miljardia euroa. EU-11-jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten naapurimaiden suhteellinen osuus EBRD:n ja EIP:n lainasopimuksista kohdealueella on nähtävissä seuraavasta kaaviosta:

⁴ Vipuvaikutus = kokonaisvelka/oma pääoma.



Kaavio 2: EIP-ryhmän ja EBRD:n sopimusten kokonaismäärä kohdealueella

4. EBRD:N JA EIP:N TOIMIVUUDEN ARVIOINTI

Sen arvioimiseksi, kuinka hyvin kansainvälisten rahoituslaitosten nykyjärjestelmä toimii investointien edistämisessä kohdealueella, on analysoitu seuraavia seikkoja (yksityiskohtaisempi analyysi esitetään tähän kertomukseen liittyvässä valmisteluasiakirjassa).

- **Toimivuus markkinoiden tarpeisiin vastaamisessa:** Analyysi osoitti, että EIP-ryhmä ja EBRD ovat kehittäneet laajan valikoiman erilaisia rahoitusvälineitä ja teknisen avun välineitä, jotka vastaavat monenlaisiin markkinoiden tarpeisiin. Sidosryhmien kuulemisessa on tullut kuitenkin esiin, että niiden operaatioiden toimivuutta rajoittavat useat tekijät, kuten sääntelykehyksen kehittymättömyys toimintamaissa tai se, että yhteisillä rahoitusvälineillä ei ole onnistuttu tarjoamaan oman pääoman ehtoisia sijoituksia, koska yhteiset rahoitusvälineet ovat välitettyjä lainoja monimutkaisempia.
- **Muut vaikutukset:** EBRD:n ja EIP:n operaatioista johtuvia myönteisiä ulkoisvaikutuksia voidaan pitää hyvin tärkeänä niiden operaatioiden toimivuutta lisäävänä tekijänä. Nämä myönteiset ulkoisvaikutukset ovat osa näiden rahoituslaitosten toimintalogiikkaa. Pankkien operaatioilla on useita erilaisia myönteisiä vaikutuksia, joista voidaan mainita seuraavat:
 - Rahoitusalaan kohdistuvat vaikutukset (demonstrointivaikutukset mukaan lukien), joita kummallakin pankilla on, erityisesti kun ne muodostavat uusia tuotteita ja määrittävät uusia tuensaajatyyppejä. Rahoitusalaan kohdistuvia vaikutuksia saadaan myös edistämällä yksityisille sijoittajille avoimia rahoitusmarkkinoita ja markkinatalouksien kehittämistä, kotimaisia pääomamarkkinoita sekä kansainvälisiä rahoitus- ja riskinormeja.
 - Talouteen kohdistuvat vaikutukset, kuten työllisyyden edistäminen, vaikutus reaalityöelämään, ammattitaidon parantaminen tai kansainvälisten teknisten standardien käytön edistäminen.
 - Yhteiskuntaan, ympäristöön ja hallintoon kohdistuvat vaikutukset. Erityisesti alakohtaiset uudistukset ja politiikkaa koskeva vuoropuhelu, mukaan lukien lainsäädännön ja sääntelykehyksen muutokset; yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmä sekä laittomien pääomavirtojen ja mahdollisen veronkierron torjunta; sosiaalinen tulokunto; ilmastonmuutoksen torjuminen ja energiatehokkuus sekä ympäristön laadun parantaminen.

- **Yksityisen rahoituksen vipuvaikutus:** Tietojen analysointi osoitti, että EIP-ryhmä ja EBRD saavat liikkeelle yksityisen sektorin rahoitusta. Se, miten ne siinä onnistuvat, vaihtelee kuitenkin aloittain ja maittain ja siitä riippuen, minkä tyyppisestä rahoitustuotteesta ja -välineestä on kyse.

Analyysissä tarkasteltiin myös näiden kahden pankin välistä **yhteistyötä**. On tärkeää tuoda esiin, että analyysin perusteella EIP-ryhmän ja EBRD:n välillä on jonkinlaista tietojenvaihtoa, koordinoitua tai yhteistyötä lähes kaikissa operaatioissa. Tämä voidaan lukea sen ansioksi, että EBRD:n ja EIP:n välillä on erittäin tiivis virallisten ja epävirallisten yhteyksien verkosto kaikilla tasoilla teknisestä henkilöstöstä ylimpään johtoon. Ne myös pyrkivät välttämään päällekkäistä työtä erityisesti hankkeiden arvioinnissa ja *due diligence* -menettelyissä, neuvotteluissa, rahoituksessa ja yhteisesti rahoitettujen operaatioiden seurannassa. Analyysissä havaittiin myös joitakin virallisia ja epävirallisia keskinäisen luottamuksen mekanismeja, joiden avulla toimia voidaan koordinoita EBRD:n ja EIP-ryhmän välillä, erityisesti hankkeita ja asiakkaita sekä yhteistä seurantaa ja raportointia koskevan tietojenvaihdon osalta.

Lisäksi analyysi osoitti, että sellaisilla osa-alueilla, joilla alakohtaiset synergiaedut ovat lähes täydellisiä (esim. kunnallistekniikka ja ympäristöinfrastruktuuri, energia ja liikenne), yhteisrahoitettujen operaatioiden määrä oli suurempi. Komission roolina on helpottaa viestintää ja koordinoitua EIP:n, EBRD:n ja vertaislaitosten välillä. Tätä roolia voitaisiin edelleen vahvistaa muun muassa tutkimalla mahdollisuutta ottaa EBRD entistä tiiviimmin mukaan EU-rahoitteisten rahoitusvälineiden toteuttamiseen siinä määrin kuin se on mahdollista jaetun hallinnoinnin puitteissa. Yhteisrahoitusta tai yhteissijoittamista ei kuitenkaan tulisi pitää tavoitteena sinänsä, eikä siihen pitäisi pakottaa tapauksissa, joissa operaatiot ovat kooltaan liian pieniä, tai tilanteissa, joissa EBRD:n ja EIP:n rahoitus saattaa syrjäyttää yksityisen rahoituksen, tai jos tarvittavat rahoitustuotteet ovat sellaisia, että rahoituslaitokset eivät voi tarjota niitä yhdessä, tai rahoituslaitosten politiikkatavoitteet eivät ole täysin yhtenevät.

Täydentävyyden ja suhteellisten etujen osalta analyysissä otettiin huomioon seuraavat näkökohdat: maantieteellinen painopiste, alakohtainen kattavuus, edunsaajien ja tarjottavien rahoitustuotteiden luonne. Analyysi osoitti, että EBRD ja EIP sekä niiden vertaislaitokset ovat tietoisia suhteellisista eduistaan – jotka riippuvat rahoitustoimien erityispiirteistä, rahoitustuotetypistä ja alueellisten ja kansallisten markkinoiden ominaispiirteistä – ja ottavat ne huomioon kartoittaessaan mahdollisia operaatioita ja määrittäessään yhteistyömahdollisuuksia.

5. PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Edellä esitetyn analyysin perusteella komissio katsoo, että nykyinen eurooppalaisten julkisten rahoituslaitosten järjestelmä investointien edistämiseksi Euroopassa ja sen naapurialueilla on toimiva: laaja valikoima markkinoiden tarpeita tyydytetään hyvin, millä on merkittäviä myönteisiä vaikutuksia, ja tämän ohella rahoituslaitokset pyrkivät saamaan liikkeelle yksityistä rahoitusta.

Komissio tunnustaa myös, että EBRD:llä ja EIP-ryhmällä on erilaiset valmiudet, jotka johtuvat niiden kummankin omasta tietotaidosta, liiketoimintamallista ja pääomarakenteesta. Ne myös pyrkivät välttämään päällekkäistä työtä erityisesti hankkeiden arvioinnissa ja *due diligence* -menettelyissä, neuvotteluissa, rahoituksessa ja rahoitettujen operaatioiden seurannassa. Lisäksi institutionaalisella tasolla havaittiin myös virallista tiedonvaihtoa, joka on seurausta säännöllisistä operatiivisista ja institutionaalisista tapaamisista yhteisymmärryspöytäkirjassa luodun kehityksen puitteissa.

Analyysi osoitti myös, että EBRD ja EIP yhteisrahoittavat operaatioita hankekohtaisesti yhteisiä välineitä tai rahastoja käyttäen aina kun se on investointien ja politiikan näkökulmasta järkevää. Tämä koskee erityisesti suuria hankkeita (esim. energia, liikenne ja kunnallistekniikka), joissa investoinnin kustannukset ja riskit ovat suuria ja kumpikin pankki voi vivuttaa omaa suhteellista etuaan, ja operaatioista, joissa kummankin pankin politiikkatavoitteet ja edut ovat täysin yhteneviä (jälleen voidaan mainita energia-, liikenne- ja kunnallistekniikkahankkeet, mutta myös hankkeet, joiden painopisteenä on myönteinen vaikuttaminen ilmastonmuutokseen, kuten energiatehokkuutta ja uusiutuvaa energiaa koskevat hankkeet sekä toimet, joilla tuetaan pk-yritysten kasvua).

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että molemmat pankit ovat hyvin tietoisia suhteellisista eduistaan mandaattinsa, lainanantomallinsa ja hinnoittelupolitiikkansa osalta ja yleisesti ottaen hyödyntävät näitä suhteellisia etuja hyvin.

Yleisesti myönteisistä päätelmistä huolimatta komissio esittää seuraavat suositukset (joita on perusteltu valmisteluasiakirjassa), jotta pankkien operaatioiden toimivuutta voidaan edelleen lisätä.

Suositus 1

Vaikka EU:n rahoitusvälineiden puitteissa käydäänkin jo tiivistä instituutioiden välistä korkean tason vuoropuhelua⁵, EBRD ja EIP-ryhmä voisivat edelleen lisätä yhteistyötä operatiivisella tasolla. EBRD:n ja EIP:n tulisi edelleen vahvistaa olemassa olevia synergiaetuja, joita niiden mandaattien, liiketoimintamallien ja niistä johtuvien suhteellisten etujen välillä on, jotta voidaan edistää niiden yhteistyötä erityisesti silloin, kun rahoituslähteitä yhdistettäessä käytetään EU:n varoja. Toimiessaan yhteistyössä pankkien olisi harkittava vakiodumman tai systemaattisemman lähestymistavan noudattamista ja minimoitava tilapäisten välineiden luominen. Silloin kun pankit tekevät yhteistyötä komission kanssa ja/tai eri jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten kanssa (mukaan lukien Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) (2014–2020) mahdollinen käyttö⁶), niiden olisi hyvä käyttää EU:n rahoitusvälineiden ja/tai ERI-rahastojen alaisten rahoitusvälineiden olemassa olevaa rakennetta, heti käyttövalmiit välineet⁷ mukaan lukien.

Jotta politiikan vaikuttavuutta ja vipuvaikutusta voitaisiin edelleen lisätä, komissiolla olisi edelleen oltava tärkeä rooli yhteisten välineiden/rahastojen rahoittamisessa, perustamisessa ja valvonnassa, vaikka se ei välttämättä olisi suoraan osallisena sijoituspäätöksissä tai niiden hallinnoinnissa. Komission osallistumista yhteisten välineiden/rahastojen perustamiseen voitaisiin edelleen edistää yhdistämällä rahoitusvälineitä EU:n avustuksiin. Näin voitaisiin erityisesti vahvistaa lisäarvoa ja kannustaa näitä kahta pankkia yhteistyöhön, vaikka EIP-ryhmä ja EBRD tekevätkin yhteistyötä myös ilman EU:n rahastoja.

Kun käytetään EU:n rahastoja (ERI-rahastot mukaan lukien), näiden kahden pankin olisi mahdollisimman suuressa määrin tukeuduttava hanketasolla jo olemassa oleviin raportointivelvollisuuksiin täyttäessään EU:n ja/tai ERI-rahastojen raportointivaatimuksia.

⁵ Määritelty unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä 25 päivänä lokakuuta 2012 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) N:o 966/2012.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisistä säännöksistä.

⁷ Ks. yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 38 artiklan 3 kohdan a alakohta. Tähän mennessä seuraavat käyttövalmiit välineet on hyväksytty täytäntöönpanosäädöksellä N:o 964/2014, annettu 11 päivänä syyskuuta 2014: Riskinjakolaina ja rajattu portfoliovakuus pk-yrityksille ja kunnostuslaina yksittäisille kotitalouksille.

Näitä on esitetty muun muassa komission ja EIP-ryhmän välillä rahoituksesta ja hallinnosta tehdyssä sopimuksessa ja komission ja EBRD:n välillä hallinnosta tehdyssä puitesopimuksessa. Uusista raportointivaatimuksista aiheutuva hallinnollinen taakka ei saisi estää yksityistä sektoria osallistumasta pankkien rahoitusoperaatioihin.

Toisaalta pankkien nykyiset raportointijärjestelmät eivät kata kaikkia taloudellisia vaikutuksia. Tämä on tilanne EBRD:ssä työllisyysvaikutusten osalta. Tältä osin raportointia voitaisiin edelleen yhdenmukaistaa komission ja näiden kahden pankin välillä, erityisesti silloin, kun ne käyttävät EU:n varoja. Lisäksi kummankin pankin olisi parannettava ja virtaviivaistettava vipuvaikutuksia koskevaa raportointiaan, sillä analyysissa havaittiin vipuvaikutuslukujen laskennassa käytettävien menetelmien poikkeavan toisistaan.

Suositus 2

Analyysissa tuli esiin monia esimerkkejä keskinäisestä luottamuksesta, kuten tietojenvaihto arviointimenettelyjen aikana, yhteisesti rahoitettujen hankkeiden yhteiset *due diligence* -selvitykset, pöytäkirja yhteisrahoitettuja hankkeita koskevista hankinnoista ja useamman kansainvälisen rahoituslaitoksen yhteisymmärrys ilmastorahoitusta koskevasta raportoinnista. Keskinäistä luottamusta on kuitenkin vieläkin mahdollista parantaa erityisesti yhteisten sopimusneuvottelujen kautta, koordinoimalla ja jakamalla markkina-arviointeja sekä yhdenmukaistamalla edelleen raportointivaatimuksia (kuten edellä mainittiin), erityisesti EU:n tavoitteita vastaaviksi silloin, kun käytetään EU:n varoja. On kuitenkin otettava asianmukaisesti huomioon erot pankkien mandaateissa ja toimintanormeissa. Ne voivat rajoittaa sitä, missä määrin kumpikin pankki voi tukeutua toisen tekemään *due diligence* -selvitykseen ja arviointiin.

Myös riskinhallintakysymykset saattavat vaikuttaa asiaan ja edellyttää, että myös rahoitettaessa yhdessä samaa hanketta kumpikin pankki suorittaa erillisen *due diligence* -menettelyn omia arviointiprosessejaan noudattaen saadakseen omien hallintoelintensä hyväksynnän. Näin ollen täydellinen keskinäinen luottamus, erityisesti menettelyjen tai normien tunnustaminen ei ole tavoite sinänsä.

Suositus 3

Koska EBRD ja EIP pyrkivät koko ajan varmistamaan toimiensa *täydentävyyden* (EIP) ja *markkinatalouteen siirtymistä edistävän vaikutuksen* (EBRD) sekä *laadun* ja *moitteettomuuden*, kummankin pankin olisi edelleen kehitettävä taloudellisia ja ei-taloudellisia kannustimiaan sekä keskeisiä tulosindikaattoreita, mikä edelleen vahvistaisi niiden henkilöstön motivaatiota saavuttaa tavoitteet.

EBRD:n ja EIP-ryhmän lainanantomäärää koskevien tavoitteiden lisäksi olisi asetettava kunnianhimoiset toimien täydentävyyttä / markkinatalouteen siirtymistä edistävää vaikutusta, laatua ja moitteettomuutta koskevat tavoitteet. Yksi tärkeä näkökohta on se, että EIP-ryhmän ja EBRD:n olisi kummankin painotettava vielä enemmän yksityisen rahoituksen lisäämistä.

Analyysi osoitti, että riskinjakorakenteilla (kuten juniorilainat/etuoikeusasemaltaan huonommat lainat, välirahoitustuotteet, takaukset, oma pääoma, korkeamman riskiprofiilin seniorilainat) voidaan saavuttaa yksityisen sektorin osallistumisen korkea taso. Riskinjakorakenteiden olisi edelleen oltava osa kummankin pankin strategiaa yksityisen rahoituksen houkuttelemiseksi. Tietyissä olosuhteissa (kuten markkinoiden toimimattomuuden yhteydessä tai markkinatakaajia käytettäessä) EU:n välineet eri rahoituslähteiden yhdistämiseksi voisivat olla tukena yksityisen sektorin rahoituksen lisäämisessä.

Lisäksi näyttää siltä, että kummassakin pankissa olisi myös mahdollista vahvistaa henkilöstön motivaatiota ylläpitää keskinäistä ja komission kanssa käytävää vuoropuhelua politiikasta ja erityisesti EU:n politiikan painopisteistä, kuten paikallisesta talousohjauksesta, pääomamarkkinoiden kehityksestä, kestävän infrastruktuurin kehittämisestä jne. – ks. myös suositus 6.

Suositus 4

Näiden kahden pankin välistä yhteistyötä voitaisiin edelleen lisätä ottamalla EBRD mukaan Euroopan investointiohjelman, joka on yksi EU:n lippulaivahankkeista. EBRD voisi osallistua erityisesti Euroopan strategisten investointien rahastosta (ESIR) annetussa asetuksessa⁸ säädettyjen erityisten investointijärjestelyjen kautta. EBRD:n asiantuntemus ja sen saavuttama osaaminen toteuttamiskelpoisten hankkeiden tunnistamisessa, hankkeiden kehittämisessä ja niputtamisessa sekä mahdollisten sijoittajien houkuttelemisessa olisi hyödyllistä, kun perustetaan EU-11-aluetta koskevia investointijärjestelyjä.

Investointijärjestelyillä pyritään edelleen vivuttamaan EU:n rahastoja ja saamaan ESIR-rahaston käyttöön mukaan julkisia rahoituslaitoksia, kuten kansallisia kehityspankkeja ja -laitoksia, sekä yhteisösijoittajia ja kaupallisia rahoittajia. Investointijärjestelyjä voidaan rakentaa erimuotoisina, jotta voidaan tehdä suoria ja välillisiä pääomanlisäyksiä, antaa takauksia lainojen korkeatasoista arvopaperistamista varten ja tarjota muita tuotteita, jotka palvelevat ESIR-rahaston tarkoitusta.

Suositus 5

EBRD:n ja EIP:n olisi lisättävä pyrkimyksiään saada yhteisissä toimintamaissaan yhteisösijoittajia, kuten eläkerahastoja ja valtio-omisteisia rahastoja⁹ proaktiivisesti mukaan infrastruktuurin yhteisrahoitushankkeisiin. Valtio-omisteisilla rahastoilla, julkisilla eläkerahastoilla ja vakuutusyhtiöillä on runsaasti likviditeettiä käytettävissä investointeihin, ja ne ovat infrastruktuurirahoituksen kaltaisissa pitkän aikavälin rahoitushankkeissa luontevin sijoittajaryhmä, koska niiltä edellytetään kykyä huolehtia pitkäaikaisista vastuista.

Tiiviimpi yhteistyö voi monissa tapauksissa vaatia ”sijoittajien kerrostamista”. Tämä tarkoittaa sitä, että samassa sijoitusvälineessä lasketaan liikkeeseen eri osakelajeja, joilla on erilaiset riski-hyötyprofiilit ja vaikutusvalta.

Yksi mahdollisuus on hyödyntää Eurooppaan sijoittautuneiden vakuutusyhtiöiden ja eläkerahastojen kasvanutta mielenkiintoa ja asiantuntemusta. EBRD:tä ja EIP-ryhmää voitaisiin tässä yhteydessä kannustaa kehittämään yhdessä hankkeita tällaisten yhteisöjen kanssa. Toisaalta valtio-omisteisia rahastoja pitäisi ottaa mukaan ainoastaan, jos ne täyttävät hyväksyttävät hallinnointinormit ja toimivat EU:n politiikkojen ja lainsäädännön mukaisesti.

Suositus 6

Komission pitäisi kannustaa EBRD:tä ja EIP:tä keskeiseen rooliin erityisesti pääomapohjaisten tuotteiden kehittämisessä ja politiikasta käytävässä vuoropuhelussa. EBRD voisi tehostaa yhteistyötään komission ja toimintamaiden kanssa, jotta voitaisiin toteuttaa kaikkia osapuolia

⁸ 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.

⁹ Valtiontukisääntöjä noudattaen.

hyödyttäviä politiikka-aloitteita. Esimerkiksi EU-11-jäsenvaltioissa molemmat pankit voisivat auttaa jäsenvaltioiden hallituksia kehittämään politiikkoja, jotka auttaisivat niitä lähestymään Euroopan yhteisiä pääomamarkkinoita, joita edistetään äskettäin esitetyllä pääomamarkkinaunionia koskevalla lippulaivahankkeella. Tämä lainsäädäntöaloite koskee EBRD:n ja EIP-ryhmän mandaatteihin kuuluvia asioita. Tavoitteena on pk-yritysten ja infrastruktuurihankkeiden rahoittaminen, yksityisen sektorin investointien houkuttelevuus ja avoimen ja vakaan rahoitusjärjestelmän kehittäminen yksityissektorin rahoituksen saannin helpottamiseksi.

Kummankin pankin olisi lisättävä komission kanssa käytävää vuoropuhelua, jonka avulla on tarkoitus määritellä asianmukaisia yhteisiä toimenpiteitä alueellisiin ja maakohtaisiin haasteisiin. Vuoropuhelussa voitaisiin säännöllisesti ja järjestelmällisesti vaihtaa tietoa politiikka-analyyseista ja keskustella strategioista, joilla edistetään yhteisiä tavoitteita ja painopisteitä.
