

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi InvestEU-ohjelman perustamisesta”

(COM(2018) 439 final – 2018/0229 (COD))

(2019/C 62/22)

Esittelijä: **Petr ZAHDRANÍK**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 7.9.2018 Euroopan parlamentti, 14.6.2018
Oikeusperusta	EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 175 artiklan kolmas kohta ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteiskuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	3.10.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	17.10.2018
Täysistunnon nro	538
Äänestystulos	204/1/3
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että tulevaan monivuotiseen rahoituskehikseen liittyvien asetusten joukossa on asetukset, jonka tavoitteena on lisätä investointitoimintaa EU:ssa, mukaan lukien yleistä etua voimakkaasti palvelevat pitkän aikavälin investointihankkeet. (Investointien määrä ei ole vielä kukaan palannut kriisiä edeltävälle tasolle.) Toimien yhteydessä varmistetaan kestävä kehitys kriteerien noudattaminen (kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmaan liittyvien EU:n sitoumusten mukaisesti). Komitea kannattaa tätä ratkaisua, sillä InvestEU-ohjelman painopisteet ja sen täytäntöönpanoaikataulu ovat pitkälti kestävä kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman mukaisia tai siihen perustuvia. Jotta ohjelma onnistuisi, olisi toivottavaa hyödyntää täysimääräisesti kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja yhteiskunnallis-taloudellisten kumppanien osallistumista.

1.2 ETSK arvostaa Euroopan komission pyrkimystä luoda kattava rahoitusväline ja kannattaa myös välineelle määriteltyä sisältöä. Sen yhtenäinen hallinnointi, suurempi avoimuus ja synergia potentiaali parantavat nykytilanteeseen verrattuna mahdollisuuksia saavuttaa tavoitellut vaikutukset. Komitea korostaa tarvetta testata perinpohjaisesti hankkeiden markkinakelpoisuus, jotta voidaan varmistaa rahoitusvälineistä tuettavissa olevien konkreettisten hankkeiden soveltuvuudesta. Välineen tuloksellisuus riippuu merkittävässä määrin siitä, onko seurantarjestelmä toimiva.

1.3 ETSK on tyytyväinen siihen, että InvestEU-ohjelma on suunnattu kestävä infrastruktuuriin, pk-yritysten ja tutkimuksen ja innovoinnin tukemisen lisäksi myös sosiaalisten investointien ja osaamisen edistämiseen. Tämä osoittaa, että sosiaalisilla investoinneilla on EU:n tulevan kehityksen kannalta keskeinen merkitys. Komitea kannattaa tässä yhteydessä InvestEU-ohjelman sosiaalisiin investointeihin ja osaamiseen liittyvän osan vahvaa linkittämistä sosiaalipolitiikan alan tavanomaisiin tukivälineisiin, ennen muuta Euroopan sosiaalirahastoon, nuorten työllisyyden tukivälineisiin sekä työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevaan ohjelmaan, jotta saadaan aikaan mahdollisimman mittavia investointeja kestäväan sosiaaliseen infrastruktuuriin, yhteiskunnallisiin yrityksiin sekä inhimillisten voimavarojen kehittämiseen liittyviin palveluihin ja toimintakeskuksiin.

1.4 ETSK painottaa tähän liittyen, että InvestEU-ohjelmassakaan ei saa aliarvioida sosiaalisia investointeja saati jättää niitä toisarvoiseen asemaan, vaan niitä on pidettävä yhtä tärkeinä kuin ensisijaisesti kehitykseen ja yritystoimintaan suuntautuvia investointeja. Tämä havainto pohjautuu mm. tuloksiin, jotka Romano Prodin johtama, Euroopassa sosiaaliseen infrastruktuuriin tehtäviä investointeja tarkastellut korkean tason työryhmä julkisti joulukuussa 2017. Julkiset investoinnit voivat vauhdittaa tässä yhteydessä merkittävästi yksityisiä investointeja.

1.5 Koska InvestEU on uudentyypinen ohjelma, ETSK pitäisi myönteisenä sellaisen käytännönläheisen ja helpokäyttöisen oppaan laatimista, jossa annetaan neuvoja asianmukaisten hankkeiden kehittämiseen, esitetään esimerkkejä synergioiden luomisesta monivuotisen rahoituskehityksen muiden lukujen kanssa ja opastetaan asianmukaiseen täytäntöönpanoon eri jäsenvaltioiden olosuhteissa.

1.6 ETSK on ilahtunut siitä, että InvestEU-ohjelman ennakoituaan vaikuttavan myönteisesti rahoitusmarkkinoiden kehitykseen jäsenvaltioissa. Komitea korostaa tässä yhteydessä suurta tarvetta toteutuskumppaneita palveleville asianmukaisille rakenteille varsinkin kansallisella tasolla.

2. Ehdotuksen yleinen tausta ja keskeiset faktat

2.1 Taannoinen talouskriisi vähensi voimakkaasti investointitoimintaa EU:ssa, eikä se ole edelleenkaan toipunut kokonaan. EU:n kaikkien keskeisten talouspoliittisten toimien tulee siksi tähdätä siihen, että löydetään keinot elvyttää pitkäjänteisesti investointeja, myös yleishyödyllisiä investointeja ja ottaa laajemmin mukaan pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Kansalaisyhteiskunnan näkemykset tulee ottaa tässä huomioon.

2.2 Jäsenvaltio- ja EU-tasolla ei ole käytettävissä riittävästi julkisia varoja yleishyödyllisiä investointeja varten, joten tähän tarkoitukseen on toivottavaa kerätä yksityistä pääomaa sellaisin säännöin, joita noudattaen varmistetaan yleisen edun toteutuminen. Yksi tapa saavuttaa tämä tavoite on luoda EU:n talousarviossa tasapaino takaisinmaksettavien rahoitustukien ja avustusluonteisten tukien välille.

2.3 Takaisinmaksettavien tukien osuus EU:n talousarvion tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämisessä niin keskustasolla kuin jäsenvaltiotasolla kasvoi etenkin vuosien 2014–2020 rahoituskehityksessä huomattavasti, mutta niiden käyttö ei ole kuitenkaan optimaalisen laajuista. Parantamisen varaa on ennen muuta siinä, että suuri määrä keskenään koordinoimattomia rahoitusvälineitä pitäisi sovittaa keskustasolla järjestelmällisesti yhteen siten, että luodaan yksi yhteinen hallinnointimekanismi. Näin tapahtuu esimerkiksi InvestEU-ohjelman puitteissa.

2.4 InvestEU-ohjelman voidaan nähdä edistävän merkittäväällä tavalla EU:n talousarvion meneillään olevaa uudistamista, jonka tavoitteena on varmistaa eurooppalainen lisäarvo, lisätä joustavuutta ja eri lukujen välistä synergiaa sekä yksinkertaistaa menettelyjä. InvestEU-ohjelman tapauksessa tämän on tarkoitus näkyä pitkällä aikavälillä lisääntyvänä investointitoimintana (vuoteen 2027 mennessä on tarkoitus saada liikkeelle yhteensä 650 miljardin euron investoinnit), rahoitusmarkkinoiden roolin vahvistumisena myös yleishyödyllisissä hankkeissa ja EU:n talousarviovarojen tehokkaampana kohdentamisena, joka joutuu tuottavuuselementin takia luonnolliseen markkinatestiin.

2.5 InvestEU-ohjelmaa ei siis pidä tarkastella muusta erillään vaan tärkeänä osana EU:n tulevan talousarvion rahoitusvälineiden muodostamaa monivaihteista kokonaisuutta. Se on ilmeinen osoitus talousarviovarojen jaossa noudatettavasta uudesta suuntauksesta, joka edistää merkittävästi pääsemistä ylitse perinteisestä ja jo pitkään näköalattomasta jaosta nettomaksajiin ja nettosaajiin.

2.6 InvestEU-ohjelmalla jatketaan onnistuneena pidettyjä Euroopan strategisten investointien rahastoon (ESIR) eli Euroopan investointiohjelmaan liittyviä käytäntöjä, ja se on ESIR-rahastoa huomattavasti laajempi. Kun EU:n tasolla yhdistetään kaikki keskitetyt rahoitusvälineet, olisi sovellettava progressiivisen kehityksen periaatetta, johon ESIR pohjautuu.

2.7 InvestEU-ohjelman koostuu kolmesta osasta:

- InvestEU-rahasto, jonka pääasiallisena tavoitteena on saada liikkeelle julkista ja yksityistä rahoitusta investointitarkoituksiin EU:n talousarviosta myönnettävän takuun avulla
- InvestEU-neuvontakeskus, joka täydentää rahastoa tarjoamalla ammatillista asiantuntemusta rahoitusta hakeville investointihankkeille
- InvestEU-portaali, joka täydentää rahastoa tarjoamalla helposti saatavilla olevan ja käyttäjystävällisen tietokannan, jonka kautta sijoittajat ja tuettavat hankkeet voivat löytää toisensa.

3. Yleistä

3.1 ETSK suhtautuu myönteisesti takuupohjaisen rahoitusvälineen jatkamiseen ja laajentamiseen ja pitää välinettä keskeisen tärkeänä myös EU:n talousarvion tulevaa pitkän aikavälin kehitystä ja hallinnointia silmällä pitäen. Se pitää InvestEU-ohjelman peruspääomaa (15,2 miljardia euroa) ja takuun kokonaismäärää (47,5 miljardia euroa) riittävänä 650 miljardin euron investointien aikaansaamiseksi vuoteen 2027 mennessä. EU:n takuun 40 prosentin rahoitusaste on komitean mielestä sopiva ohjelman politiikkaikkunoita ja niistä rahoitettavia hankkeita ajatellen.

3.2 ETSK katsoo, että ohjelmaan liittyvien kestävän infrastruktuurin, pk-yritysten, tutkimuksen ja innovoinnin sekä sosiaalisten investointien ja osaamisen politiikkaikkunoiden sisältö sekä takuun kokonaismäärän jako niiden kesken ovat asianmukaisia. Komitea pitää näitä aloja tärkeimpinä rahoitusvälineiden tehokkaan käytön varmistamiseksi.

3.3 ETSK näkee InvestEU-ohjelman perustamisessa kaksi keskeistä etua, joita ei tähän mennessä ole voitu tässä mitassa saavuttaa EU:n talousarviosta myönnettävän rahoituksen ja rahoitusvälineiden käytön avulla: ohjelman avulla yhdistetään tähän saakka hajallaan olleet ohjelmat, mikä vahvistaa niiden välisiä synergiavaikutuksia, ja samaan aikaan EU:n talousarviovarojen käytön vaikuttavuus painottuu entistä voimakkaammin markkinatestauksen myötä. Komitea katsoo, että takuupohjaisen välineen vahvistaminen tarjoaa itsessään ainutlaatuisen tilaisuuden varmistaa riittävät resurssit yleishyödyllisten investointien tekemiseksi sellaisessa mittakaavassa, joka ei olisi ollut mitenkään mahdollinen EU:n talousarviovarojen tähänastisen käyttötavan puitteissa. Se pitää kyseistä periaatetta siksi pitkän aikavälin näkökulmasta erittäin lupaavana. ETSK pitää InvestEU-ohjelman kokonaiskonseptia merkittävänä osoituksena eurooppalaisesta lisäarvosta.

3.4 ETSK on myös tyytyväinen keskeisiin hyötyihin, joita InvestEU-ohjelman odotetaan tuovan: sen ennakoidaan tarjoavan riittävän järeän välineen, jonka avulla pystytään elvyttämään investointeja ja pitämään ne pitkällä aikavälillä vähintään vuotta 2009 edeltävällä tasolla, sekä tekevän suoraan EU:n tasolla hallinnoitavien rahoitusvälineiden järjestelmästä läpinäkyvämmän ja tehokkaamman ja kannustavan välillisesti rahoitusvälineiden käyttöön jäsenvaltioissa (etenkin sellaisten rahoitusvälineiden, joiden puitteissa tällainen talousarviovarojen käyttö ei ole onnistunut kovin hyvin). Lisäksi sen odotetaan mahdollistavan pyrkimisen EU:n tosiasiallisiin kehitystavoitteisiin ja nykyaikaisten rahoitusmenetelmien käytön tässä yhteydessä. Komitea pitää myös tärkeänä, että InvestEU-tuen konkreettinen luonne määrittellään niiden indikaattorien ja välineiden perusteella, joita on käytetty EU-ohjausjakson sekä jäsenvaltioiden kansallisissa uudistusohjelmissa tekemien sitoumusten yhteydessä.

3.5 ETSK korostaa edelliseen kohtaan liittyen toimivan seurantajärjestelmän merkitystä. Sen yhteydessä tulee seurata InvestEU-ohjelman tuottavuuskriteerien täyttymistä ja arvioida myös tehtyjen yksityisten ja julkisten investointien onnistumista. Julkisten investointien avulla voidaan saada tätä taustaa vasten aikaan kiihdytysvaikutuksia yhdessä tuotantoketjun loppupään yksityisiin investointeihin liittyvän synergian (heijastusvaikutusten) kanssa.

3.6 On ETSK:n yleisen lähestymistavan ja myös lukuisten sen tästä aiheesta antamien lausuntojen mukaista, että InvestEU-ohjelmalla pyritään monialaisiin ja monessa suhteessa myös rajatylittäviin päämääriin yksinkertaistamisen, joustavuuden, synergioiden ja tuottavuuden pohjalta siten, että omaksutaan asteittain sääntö, jonka mukaan EU:n talousarvion ei tarvitse välttämättä merkitä vain avustuksia vaan määrärahoja voidaan käyttää tai investoida muullakin tavalla. Näin otetaan laadullinen loikka ”pelkästä” talousarviomenojen jakamisesta kohti todellisia yleishyödyllisiä investointeja.

3.7 Kun toimitaan edellä kuvailulla tavalla, syntyy enemmän mahdollisuuksia lisätä tuettujen investointien kokonaismäärää, mihin ei olisi voitu päästä perinteisin keinoin. Tällainen mekanismi mahdollistaa lisäksi yksityisten rahoituslähteiden hyödyntämisen myös yleishyödyllisiin hankkeisiin varsinkin siellä, missä markkinat eivät ehkä toimi riittävän hyvin. Yksityistä pääomaa ei tulla ikinä saamaan kyseisenlaisten investointivajeiden täyttämiseksi ilman asianmukaisia julkiselta sektorilta hankittavia takuita.

3.8 ETSK suosittaa, että asetusehdotuksessa kuvailtaisiin ja määriteltäisiin laueammin ja tarkemmin, miten eri resursseja voidaan yhdistää InvestEU-ohjelman tarjoamien mahdollisuuksien kanssa. Resurssien yhdistämismahdollisuus on julkituotu päämäärä, mutta sen saavuttaminen voi törmätä käytännön esteisiin, jos selkeää opastusta ei saada. EU:n talousarvion näkökulmasta tietyssä hankkeessa pitäisi voida yhdistää eri rahoitusvaroja kaksisuuntaisesti: siten, että nivotaan yhteistyössä hallinnoitavia varoja InvestEU-ohjelmaan, sekä siten, että InvestEU-ohjelman varoja nivotaan yhteistyössä tapahtuvan hallinnoinnin puitteissa räätelöityihin kansallisiin rahoitusvälineisiin. Asetukseen olisi liitettävä asiaa koskevat täytäntöönpanosäännöt, joilla taataan kyseiset joustomahdollisuudet.

3.9 ETSK kehottaa myös määrittelemään, minkä tyyppisiin hankkeisiin InvestEU-ohjelmaa voidaan hyödyntää, ja samalla myös sen, millaisten hankkeiden yhteydessä olisi jatkossakin parempi soveltaa avustusperiaatetta (hankkeet, joiden kohdalla suora taloudellinen tuottavuus on epätodennäköistä tai jopa mahdotonta pitkälläkin aikavälillä).

3.10 ETSK kehottaa arvioimaan InvestEU-ohjelmaa koskevan ehdotuksen ja laajemmin koko monivuotisen rahoituskehityksen 2021–2027 yhteydessä ESIR-rahaston tähänastisia taloudellisia vaikutuksia eri jäsenvaltioissa ottaen huomioon kokonaisuutena myös rahoitusvarojen käyttöasteen ja niistä saadun hyödyn. Arviointi on erityisen tärkeää sen varmistamiseksi, että InvestEU-ohjelma voidaan uutena EU:n rahoitusvälineenä kohdistaa suoraan oikeasti keskeisiin investointikohteisiin ja että sen yhteydessä voidaan välttää tietyt EU:n talousarviomäärärahojen nykyiseen käyttötapaan liittyvät epäkohdat. Tässäkin avautuu mahdollisuuksia järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistamiseen, jonka kautta voidaan korostaa eurooppalaisten hankkeiden hyödyllisyyttä vaurauden ja hyvinvoinnin kannalta ja tuoda se esille ymmärrettävällä tavalla.

4. Erityistä

4.1 ETSK suhtautuu myönteisesti mahdollisuuteen luoda InvestEU-ohjelman puitteissa vapaaehtoisuuspohjalta erityinen osio, joka koostuu varoista, jotka on tarkoitettu ensisijaisesti esimerkiksi koheesiopolitiikkaan. Koska kyse on uudesta tavasta jakaa varoja, komitea kehottaa laatimaan käyttöoppaan tämäntyyppisten toimien toteuttamisen helpottamiseksi.

4.2 ETSK kiinnittää huomiota tarpeeseen sovittaa täsmällisemmin yhteen InvestEU-ohjelman neljän pääasiallisen politiikkaikkunan sisällölliset rajaukset ja liitteessä II esitetyt tarkemmat eritelmät tuettavista toimista. Komitea kehottaa täsmentämään liitettä II, jotta se vastaisi sisällöllisesti paremmin sitä, mitä ehdotetun asetuksen II luvussa sanotaan. Näin hankkeiden toteuttajat saisivat selkeämmät suuntaviivat käytännön toimille.

4.3 ETSK:n mielestä kannattaisi määritellä, miten toimitaan, jos EU:n talousarviosta saatavat takuuvarat syystä tai toisesta eivät riitä takaamaan odotettua investointien määrää tai jos rahastojen tuottavuusedellytykset heikkenevät.

4.4 Komitea katsoo, että InvestEU-ohjelma tarjoaa yhden mahdollisen tavan kehittää jäsenvaltioiden rahoitusmarkkinoiden instituutioita. Tästäkin syystä on sen mielestä erittäin hyödyllistä avata mahdollisuuksia toteutuskumppaneille jäsenvaltiossa. Komitea korostaa tässä yhteydessä tarvetta valita kumppanit hyvin tarkasti mutta ketään syrjimättä, kumppanien toimivaltuuksiin pohjautuvien asiaankuuluvien vaatimusten perusteella. Samalla on kuitenkin mahdollistettava eri jäsenvaltioiden oikeudenmukainen ja tasapuolinen edustus.

4.5 ETSK pitää ensiarvoisen tärkeänä, että toteutuskumppanit kykenevät edistämään pitkäjänteisesti InvestEU-ohjelman tavoitteiden saavuttamista – ei vain edesauttamaan ohjelman sujuvaa toteuttamista vaan myös osallistumaan omilla rahoitusvaroillaan ja tuomaan mukaan muita yksityisiä ja julkisia jäsenvaltiotason sijoittajia, varmistamaan asianmukaisen kattavuuden kyseessä olevalla alueella ja alalla sekä ennen muuta puuttumaan tarkasti ja kattavasti markkinoiden toimintapuutteisiin ja optimaalista heikompiin investointitilanteisiin.

4.6 ETSK toivoo lisäselvennyksiä siitä, millä tavoin etuoikeutetun toteutuskumppanin eli Euroopan investointipankin rooli toteutuu ja miten varmistetaan, ettei etuoikeutetun toteutuskumppanin toiminta syrjäytä muita, lähinnä jäsenvaltiossa toimivia toteutuskumppaneita.

4.7 ETSK kehottaa kohdentamaan rahaston EU-osion tosiasiallisesti rajatylittävien hankkeiden edistämiseen ja tukemaan sen puitteissa hankkeita, joilla puututaan koko unionia koskeviin markkinoiden toimintapuutteisiin tai optimaalista heikompiin investointitilanteisiin ja joilla on selkeää EU-tason lisäarvoa.

4.8 ETSK on tästä syystä tyytyväinen vaatimukseen, jonka mukaan toteutuskumppaneiden on katettava vähintään kolme jäsenvaltiota. Komitea katsoo kuitenkin, että jäsenvaltioiden ja alueiden erityisiä investointitarpeita, joihin olisi vastattava ensisijaisesti kyseisen jäsenvaltion jäsenvaltio-osiossa, voidaan käsitellä niin, että pyritään tiiviiseen synergiaan jäsenvaltiolle

koheesiopoliitikan puitteissa taattujen määrärahojen kanssa. ETSK korostaa tässä yhteydessä inhimilliseen pääomaan ja sosiaaliseen infrastruktuuriin investoimisen merkitystä. Tällaiset investoinnit edistävät omalta osaltaan pitkän aikavälin kasvupotentiaalin toteutumista (elinikäinen oppiminen, sosiaalipalveluverkko ja kohtuuhintaiset asunnot) ja EU:n talousjärjestelmän kilpailukyvyyn varmistamista.

Bryssel 17. lokakuuta 2018.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER*
