



Bryssel 12.9.2018
COM(2018) 644 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-
NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN INVESTOINTIPANKILLE**

Tehokkaampi rahoitusrakenne EU:n ulkopuolisia investointeja varten

1. Johdanto

Vastataksemme yhä monimutkaisempiin maailmanlaajuisiin haasteisiin, joiden taustalla ovat muun muassa köyhyys, konfliktit, muuttoliike, ilmastonmuutos ja väestönkehitys, kehitysrahoituksessa on tarpeen yhdistää erilaisia rahoituslähteitä¹. Julkisia ja yksityisiä varoja on hyödynnettävä mahdollisimman tehokkaasti, jotta niiden vaikutusta voidaan lisätä. Tämä edellyttää Euroopan unionilta joustavuutta ja valmiutta mukauttaa ja kehittää rahoitusvälineitä sekä toimintapolitiikan välineitä EU:n ulkopuolisia investointeja varten. EU:n on siis täydennettävä perinteisiä kehitysyhteistyön välineitään, jotta se voi täyttää kunnianhimoiset kestävän kehityksen tavoitteensa.

Kun riippumattomille yksityisille investoinneille asetetut edellytykset eivät täyty kumppanimaissa riittävän hyvin, EU tukee investointeja yhä enemmän takausten avulla. Tällä tavoin rahoitusvälineet täydentävät perinteisiä kehitysyhteistyön välineitä. Kun EU:n tukemia ulkoisia investointeja käytetään tehokkaammin, niillä voidaan edistää taloudellisten rakenteiden ja infrastruktuurin uudenaikaistamista. Tämä puolestaan auttaa luomaan työpaikkoja, myös nuorille, ja edistää kestävästä kasvusta.

Resurssit olisi kuitenkin otettava käyttöön tehokkaammalla tavalla. Unionin tukemien ulkoisten investointien olisi oltava pitkällä aikavälillä hyödyllisiä sekä tukea saavalle kumppanille että EU:lle siten, että niiden välille luodaan kestävä ja vahva taloussuhde. On tärkeää varmistaa, ettei hankkeiden taustalla ole pelkästään lyhyen aikavälin näkökohtia vaan että niistä on pitkäaikaista strategista hyötyä sekä kumppanimaalle että EU:lle.

Unionin tukemissa ulkoisissa investoinneissa on lisäksi noudatettava perussopimusten määräyksiä, joissa edellytetään unionin ulkoisen toiminnan ja muiden politiikkojen johdonmukaisuutta². Nykyinen hajanaisuus aiheuttaa sen, ettei investointipäätöksiä aina tehdä täysin koordinoitusti yhteistyössä toimielinten ja jäsenvaltioiden kesken. Näin saatetaan heikentää EU:n mahdollisuuksia toteuttaa ulkopoliittisia tavoitteitaan kolmansien maiden suhteen. Tähän kuuluvat unionin asettamat tavoitteet kumppanuuskehitykselle, jonka tarkoitus on muodostaa ”yhdenmukainen ja räätälöity sitoumus, jonka pohjalta unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat koordinoitusti ja eri rahoitusinstrumentteja, välineitä ja vipuvaikutusta yhdistäen muodostaakseen kolmansien maiden kanssa kattavia kumppanuussopimuksia, jotta muuttoliike saataisiin paremmin hallintaan”³.

Tätä taustaa vasten jotkin jäsenvaltiot ovat korostaneet tarvetta tarkastella perusteellisemmin kehitysrahoituksen eurooppalaista rahoitusrakennetta ja erityisesti Euroopan investointipankin ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin tehtäviä⁴. Saksa ja Ranska ovat ilmoittaneet aikomuksestaan perustaa viisaiden ryhmä pohtimaan tätä asiaa.

¹ Agenda 2030:n ja Addis Abeban toimintasuunnitelman mukaisesti.

² SEUT-sopimuksen 208 ja 212 artiklan mukaan unionin on varmistettava, että kehitysyhteistyöpolitiikkaa ja muita taloudellisen, teknisen ja rahoitusyhteistyön toimenpiteitä toteutetaan ottaen huomioon unionin ulkoinen toiminta ja sen periaatteet. SEU-sopimuksen 21 artiklassa edellytetään, että unioni huolehtii johdonmukaisuudesta ulkoisen toimintansa eri alojen välillä sekä näiden ja muiden politiikkojensa välillä.

³ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle ja Euroopan investointipankille, Euroopan muuttoliikeagendaan perustuva uusi kumppanuuskehitys kolmansien maiden kanssa (COM(2016) 385 final, 7.6.2016).

⁴ <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18>

Komissio tukee kaikkia pyrkimyksiä saattaa ulkoisten investointien institutionaaliset ja toiminnalliset puitteet vieläkin tehokkaammiksi ja toimintavalmiimmiksi, jotta ne olisivat oikeassa suhteessa nykyisiin investointihaasteisiin Afrikassa, EU:n naapurisuusmaissa ja muualla maailmassa. Samalla komissio korostaa tarvetta nopeisiin ja toiminnallisiin ratkaisuihin. Afrikan osalta komissio hyväksyi tänään erityisen tiedonannon uudesta Afrikan ja EU:n kestävien investointien ja työpaikkojen allianssista⁵, jossa esitetään konkreettisia toimenpiteitä, joilla viedään eteenpäin Afrikan unionin kanssa sovittuja keskinäisiä sitoumuksia Afrikka–EU-kumppanuuden puitteissa.

Komissio järjesti jo vuoden 2018 alussa jäsenvaltioille ja asiaankuuluville sidosryhmille erityisiä työpajoja, joissa käsiteltiin ulkoisia investointeja koskevaa eurooppalaista rahoitusrakennetta.

Komissio kehottaa nykyisiä keskeisiä rahoitus- ja kehityslaitoksia, jotka toimivat kehitysrahoituksen alalla kansallisella tai Euroopan tasolla, ottamaan EU:n talousarviotakauksen saaneiden investointien rahoituksessa **ensisijaisena tavoitteena huomioon yhteistyöhön perustuvan lähestymistavan**, joka on yhdenmukainen EU:n ulkoisen toiminnan tavoitteiden kanssa. Jotta SEUT-sopimuksen 210 artiklan mukainen yleinen periaate unionin ja jäsenvaltioiden kehitysyhteistyöpolitiikkojen yhteensovittamisesta voitaisiin panna täysimittaisesti täytäntöön, kyseisiä keskeisiä toimijoita kannustetaan erityisesti parantamaan toimintaan liittyviä synergioita. Lisäksi niitä kannustetaan lisäämään täydentävyyttä maantieteellisesti ja alakohtaisesti samoin kuin asiantuntemuksen ja kokemuksen osalta, mutta säilyttämään samalla innovointi, terve kilpailu ja markkinoiden monimuotoisuus. Tällainen yhteistyö voitaisiin ulottaa myös muihin maailmanlaajuisesti toimiviin kansainvälisiin rahoituslaitoksiin.

Koska tilanne monilla EU:n naapurialueilla ja Afrikassa on monimutkainen ja epävakaa, komissio on vakaasti sitä mieltä, että on tärkeää toimia kiireellisesti ja että EU:n on nyt keskityttävä toiminnallisiin ja käytännön ratkaisuihin eikä toimenpiteisiin, jotka edellyttäisivät perustavanlaatuisia institutionaalisia ja rakenteellisia muutoksia, kuten uusien elinten tai yksiköiden perustamista tai lisärahoitusosuuksien järjestämistä EU:n talousarviosta. Euroopan parlamentin, neuvoston, komission ja korkean edustajan kehittämät laajat ulkopoliittikan puitteet ohjaavat edelleen toimia EU:n prioriteettien mukaisesti ja EU:n asianomaisten maiden kanssa muodostamien kumppanuuksien avulla. Tätä kautta vastataan kyseisten maiden investointitarpeisiin. Komissio varmistaa edelleen, että EU:n talousarviovaroja käytetään mahdollisimman viisaasti ja että jokaisen käytetyn euron tuoma lisäarvo on entistä parempi.

2. Nykyisten välineiden hyödyntäminen mahdollisimman tehokkaasti

Ulkoisen toiminnan kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamiseksi⁶ EU pyrkii saattamaan yhteen kaikki asiaankuuluvat välineet ja instituutiot, yhdistämään rahoitusresursseja ja

⁵ Tiedonanto uudesta Afrikan ja EU:n kestävien investointien ja työpaikkojen allianssista: Investointeja ja työpaikkoja koskeva yhteistyö uudelle tasolle (COM(2018) 643).

⁶ Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 208 artikla, EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia (https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) ja uusi kehityspoliittikkaa koskeva eurooppalainen konsensus ”Meidän maailmamme, meidän ihmisarvomme, meidän tulevaisuutemme” (EUVL C 210/1, 30.6.2017), joka perustuu YK:n kestävä kehityksen toimintaohjelman 2030 ja Addis Abeban toimintaohjelman mukaisiin yleismaailmallisesti hyväksytyihin periaatteisiin.

varmistamaan, että rahoitusvälineillä tuetaan asiaankuuluvalla ja johdonmukaisella tavalla EU:n ulkopoliittisten tavoitteiden saavuttamista. EU:n talousarviosta tuetuilla investoinneilla on keskeinen rooli tässä yhteydessä, sillä ne täydentävät tehokkaasti muita välineitä, kuten avustuksia, jotka ovat edelleen keskeisiä sellaisissa tapauksissa, joihin investoinnit eivät sovellu. Tässä yhteydessä on tärkeää ottaa huomioon investointitarpeiden monimuotoisuus ja EU:n kumppaneiden kohtaamat haasteet, etenkin kaikista heikoimmassa asemassa olevien kumppaneiden osalta, joihin kuuluvat vähiten kehittyneet maat, voimakkaasti velkaantuneet köyhät maat sekä maat, joissa on epävakautta tai konflikteja.

2.1 Ulkoinen investointiohjelma

EU on jo toteuttanut määrätietoisia toimia, joilla tehostetaan kehitysrahoitusta. Vuonna 2016 käynnistetty **Euroopan ulkoinen investointiohjelma**⁷ tarjoaa innovatiivisen tavan saada liikkeelle kehitysrahoitusta julkisista ja yksityisistä lähteistä. Se täydentää perinteistä avustusten muodossa annettavaa tukea ja perustuu julkisten ja yksityisten toimijoiden asiantuntemukseen. Euroopan ulkoisen investointiohjelman ytimen muodostaa **Euroopan kestävän kehityksen rahasto**⁸, jonka toimissa hyödynnetään Euroopan investointiohjelmasta eli Junckerin suunnitelmasta sekä Euroopan strategisten investointien rahastosta⁹ saatuja kokemuksia. Lisäksi apuna on vuosikymmenen pituinen kokemus kolmansissa maissa toteutetuista rahoitusta yhdistävistä toimista, jotka liittyvät yksityisen rahoituksen houkuttelemiseen tavallista innovatiivisempiin ja riskialttiimpiin investointeihin.

Euroopan kestävän kehityksen rahasto pohjautuu ajatukseen siitä, että julkiset ja yksityiset investoinnit ovat tärkeitä kestävästä kehityksestä luovia tekijöitä, että yksityisillä investoinneilla voidaan täydentää julkisia menoja ja että yritykset voivat osallistua kumppaneina kestäväan kehitykseen ja luoda kaikkia osapuolia hyödyttäviä mahdollisuuksia. Ulkoinen investointiohjelma tarjoaa nykyisessä monivuotisessa rahoituskehityksessä yhtenäisen paketin investointien rahoittamiseen Afrikassa ja EU:n naapurisuusmaissa. Sen odotetaan saavan liikkeelle vähintään 44 miljardin euron investoinnit. Jos jäsenvaltioista tai muista lähteistä saadaan vastaava määrä rahoitusta, ohjelma voisi kaksinkertaistaa liikkeelle saatavan lisärahoituksen 88 miljardiin euroon. Ohjelman ensimmäisissä investointihankkeita koskevissa ehdotuspyynnöissä ylitettiin hankkeille varattu rahoitus, ja avustusten ja lainojen yhdistämistoimia on jo tehostettu. Ensimmäiset ohjelmat ovat parhaillaan toteutusvaiheessa, ja niistä on jo saatu konkreettisia tuloksia¹⁰. Ensimmäiset EU-takauksen saaneet Afrikassa ja EU:n naapurisuusmaissa toteutettavat investointiohjelmat hyväksyttiin 20. kesäkuuta 2018. Ohjelmissa taataan kohtuullisin lainaehdoin pankkilainoja heikommassa asemassa oleville henkilöille, joilla on vaikeuksia saada lainarahaa kohtuullisilla koroilla, ja annetaan yli 25 000 pienelle yritykselle mahdollisuus käyttää mobiilitiliä ja saada pitkäaikaista luottoa. Näiden

⁷ Komission tiedonanto, Lisätään Euroopan investointeja kasvuun ja työllisyyteen: Euroopan strategisten investointien rahaston toinen toimintakausi ja uusi Euroopan ulkoinen investointiohjelma, 14. syyskuuta 2016 (COM(2016) 581 final).

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1601, annettu 26 päivänä syyskuuta 2017, Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR), EKKR-takuun ja EKKR-takuurahaston perustamisesta (EUVL L 249, 27.9.2017, s. 1–16).

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (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.

¹⁰ Euroopan komissio, Euroopan kestävän kehityksen rahaston toimintakertomus 2017, 11. heinäkuuta 2018 (https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/efds-report_en.pdf).

takausten, joiden arvo on noin 800 miljoonaa euroa, avulla odotetaan saatavan lisäksi arviolta 8–9 miljardia euroa julkisina ja yksityisinä investointeina. **Ensimmäiset tulokset ovat rohkaisevia, mutta ulkoista investointiohjelmaa on tehtävä tunnetummaksi ja sen toteuttamista käytännössä nopeutettava, esimerkiksi kohdennettujen tiedotuskampanjoiden kautta.**

EU:n talousarviosta tuetuilla investoinneilla on myös yhä enemmän **edistettävä rakenneuudistusten täytäntöönpanoa**. Investoinnit voivat olla voimakas väline, kun halutaan nopeuttaa uudistuksia ja kehittää hallintoa kumppanimaissa. Investoinneilla voidaan parantaa osallistavan taloudellisen toiminnan edellytyksiä tukemalla kestävämpiä politiikkoja ja sääntelykehyksiä, kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja, mukaan lukien työelämän perusnormit ja due diligence -vaatimukset, suotuisampia liiketoimintaympäristöjä, uusia liiketoimintamalleja ja parempaa hallintokapasiteettia. Jos investointeja hyödynnetään oikealla tavalla, niiden avulla voidaan vahvistaa korruptiontorjuntatakeita, parantaa julkista varainhoitoa ja kehittää rahoitusalan sääntelyä. Yksittäisten investointiohjelmien rahoittamisen lisäksi EU:n olisi teknisen avun ja vahvistetun poliittisen vuoropuhelun kautta lisättävä tukeaan politiikoille, joilla houkutellessa lisäinvestointeja sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Tähän pyritään ulkoisen investointiohjelman kolmannen pilarin kautta. Toimimalla kumppanimaiden kanssa yhteistyössä hallinnon ja sääntelyn uudistuksissa, korruption ja laittomien rahavirtojen torjunnassa sekä instituutioiden ja valmiuksien kehittämisessä EU voi olla tukena paremman toimintaympäristön luomisessa. Yhteistyöllä voidaan edistää mikro-, pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia saada rahoitusta, parantaa oikeudellista kehystä sekä julkisten että yksityisten investointien osalta, tehostaa julkisten hankintajärjestelmien toimintaa, edistää investointien avulla paikallistalouksia ja työpaikkojen luomista kotimaassa sekä lisätä kansainvälisten normien noudattamista. On myös olennaisen tärkeää pitää yllä asianmukaista hankejatkumoa, jotta voidaan luoda työpaikkoja ja kasvua pitkällä aikavälillä.

2.2 Nykyisessä rakenteessa on mahdollista lisätä yhteistyötä ja synergioita...

EU:n nykyinen ulkoisten investointien rahoitusrakenne on kehittynyt viime vuosikymmeninä. **Euroopan investointipankki**¹¹, joka toimii EU:n pankkina, keskittyy pääasiassa EU:n alueella sijaitseviin hankkeisiin mutta toimii myös unionin ulkopuolella tukien unionin eri politiikkoja. Sen toiminta perustuu EU:n nykyisiin välineisiin, kuten ulkoiseen lainanantovaltuuteen sekä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren investointivälineeseen. EU:n ulkoisen investointiohjelman rinnalla Euroopan investointipankkiryhmä¹² on esittänyt myös taloudellisen selviytymiskyvyn kehittämisaloitteensa¹³ ja tarjonnut laajoja investointipaketteja joillekin maille, kuten Ukrainalle. Euroopan investointipankkiryhmä on äskettäin käynnistänyt omat pohdintansa siitä, olisiko perustettava uusi kehitystä käsittelevä alaosasto.

Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki¹⁴ (EBRD) on monenvälinen kehityspankki, jonka pääosakkaita ovat EU:n jäsenvaltiot ja joka on keskittänyt investointitoimintansa Itä- ja Keski-Eurooppaan, Aasiaan ja Pohjois-Afrikkaan. Se on kehittänyt merkittävää paikallista asiantuntemusta paikallistoimistojen verkoston kautta, ja osana toimintaansa se osallistuu politiikkatoimiin kumppaneidensa kanssa muun muassa tukemalla uudistuksia.

¹¹ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 308 artikla ja pöytäkirja N:o 5.

¹² Euroopan investointipankki ja Euroopan investointirahasto.

¹³ http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_economic_resilience_initiative_en.pdf

¹⁴ <https://www.ebrd.com/news/publications/institutional-documents/basic-documents-of-the-ebrd.html>

Lisäksi monilla jäsenvaltioilla on omat kansalliset kehityspankkinsa tai laitoksensa¹⁵, jotka osallistuvat unionin politiikan ja siihen liittyvien operatiivisten toimien käytännön toteutukseen. Myös alueellisia kehityspankkeja on yhä enemmän.

Suurin osa ulkoiseen kehitykseen liittyvästä lainoituksesta tapahtuu näiden toimijoiden kautta. Niiden valtuudet, valmiudet ja asiantuntemus eroavat toisistaan esimerkiksi maantieteellisen soveltamisalan, liiketoimintamallin tai sen mukaan, onko niillä asiantuntijoita paikalla kohdemaassa. Maiden ja laitosten välisestä yhteistyöstä on olemassa hyviä esimerkkejä, kuten ulkoisen yhteistyön rahoituslähteiden yhdistämistä koskeva EU:n laajuinen foorumi (EUBEC¹⁶). Joissakin tapauksissa toimijat kuitenkin kilpailevat EU:n ulkopuolella tehtävistä investoinneista ja EU:n talousarviosta tuettavista takauksista sen sijaan, että ne pyrkisivät hyödyntämään synergioita ja täydentävyyttä.

Tämän ongelman ratkaisemiseksi olisi oltava mahdollista lisätä synergioita ja vaikuttavuutta suhteellisen nopeasti nykyisten rakenteiden avulla, esimerkiksi nykyisten yksittäisten kumppanirahoituslaitosten **alueellisen ja temaattisen erikoistumisen** tai Euroopan investointipankin ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin **yhteisten aloitteiden** kautta. Yhteiset aloitteet voisivat olla yksi tapa hyödyntää näiden kahden laitoksen yhdistettyä asiantuntemusta sulkematta pois markkinoilta muita toimijoita. Euroopan investointipankki ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki toimivat tällä hetkellä yhteistyössä yhteisen rahaston hallinnoimiseksi Länsi-Balkanin investointikehyksessä (WBIF¹⁷), mikä osoittaa, että tällaista yhteistyötä on jo olemassa ja että se on mahdollista. Kansalliset kehityspankit ja -laitokset samoin kuin maailmanlaajuiset kumppanit voisivat tapauksen mukaan myös liittyä tällaiseen tulevaan yhteistyöhön.

2.3 ...ja vahvistaa politiikan ohjausta

EU:n olisi pyrittävä varmistamaan entistä vahvempi politiikan ohjaus, jotta sen ulkoisen toiminnan ja erityisesti sen kehitysyhteistyöpolitiikan välineiden vaikutukset voidaan maksimoida. Näin voitaisiin varmistaa, että sen poliittiset päämäärät ja tavoitteet otetaan johdonmukaisesti huomioon kaikissa täytäntöönpanovaiheissa. Tämä on myös olennaisen tärkeää veronmaksajien rahojen mahdollisimman tehokkaan käytön kannalta samoin kuin johdonmukaisuuden varmistamiseksi EU:n muiden ulkopolitiikan alojen kanssa. EU:n poliittisten päämäärien toteutumista voidaan tehostaa lisäämällä johdonmukaisuutta erilaisissa täytäntöönpanokumppaneiden toteuttamissa toimissa. Käytössä olevien kuulemismenettelyjen uudelleenarviointi on parhaillaan käynnissä, ja siitä odotetaan olevan apua tämän päämäärän saavuttamisessa.

2.4 EU:n sisäisen yhteistyön parantaminen kansainvälisissä rahoituslaitoksissa

¹⁵ <https://www.edfi.eu/members/meet-our-members/>

¹⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2852>

¹⁷ Länsi-Balkanin investointikehys perustettiin vuonna 2009 Euroopan komission, Euroopan neuvoston kehityspankin, Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin, Euroopan investointipankin ja useiden kahdenvälisten tuenantajien yhteisenä aloitteena. Se on alueellinen rahoitusta yhdistävä väline, jolla tuetaan EU:n laajentumista sekä Albanian, Bosnia ja Hertsegovinan, Kosovon, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian, Montenegron ja Serbian sosioekonomista kehitystä.

Kaikissa olosuhteissa on olennaisen tärkeää varmistaa pikaisesti parempi etukäteiskoordinointi EU:n tasolla asiaankuuluviissa kansainvälisissä rahoituslaitoksissa. Tätä ei ole tähän mennessä varmistettu riittävällä tavalla. Jäsenvaltiot ja unioni ovat edustettuina kansainvälisten rahoituslaitosten hallintorakenteissa eri kokoonpanoissa. EU:n kehitysrahoituksen tavoitteet voidaan täyttää ainoastaan toimimalla keskitetysti ja johdonmukaisesti. Tämä koskee erityisesti Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankkia. Kun Yhdistynyt kuningaskunta on eronnut Euroopan unionista, EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteenlaskettu osuus Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankista pienenee 62,8 prosentista 54,3 prosenttiin. Tämän vuoksi EU:n kannan tiivis koordinointi ennen Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankin johtokunnan kokouksia on entistäkin tärkeämpää¹⁸. Tällainen jäsenvaltioiden ja komission välinen tehostettu etukäteiskoordinointi voisi pitkällä aikavälillä mahdollisesti johtaa Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankin perussäännön muuttamiseen siten, että kaikkien EU:n jäsenvaltioiden puolesta tapahtuva yhteisäänestys pankin johtokunnassa olisi mahdollinen.

3. EU:n ulkoisen investointikapasiteetin nostaminen keskipitkällä aikavälillä

3.1 Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välinettä koskeva ehdotus

Myös komission kesäkuussa 2018 esittämä **naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välinettä**¹⁹ koskeva ehdotus perustuu mahdollisimman suurten vaikutusten ajatukselle ja periaatteelle. Ehdotus kuuluu osana seuraavaan monivuotiseen rahoituskehukseen. Kyseisen välineen rakenne on EU:n maantieteellisten ja temaattisten prioriteettien mukainen, ja sillä varmistetaan, että EU:lla on käytössään nykyaikainen, tehokas ja joustava väline, jonka avulla se voi käsitellä kestäväen kehityksen kysymyksiä osana EU:n ulkoista toimintaa. Kyseisessä ehdotuksessa lähestytään sen vuoksi kehitysyhteistyön täytäntöönpanoa kussakin tilanteessa tarkoituksenmukaisimman välineen näkökulmasta. Välineinä voivat olla esimerkiksi avustukset, budjettituki, rahoitusvälineet tai -takaukset taikka välineiden yhdistelmä. Ehdotetussa uudessa välineessä otetaan huomioon ulkoisen investointiohjelman malli, ja siinä noudatetaan samaa innovatiivista lähestymistapaa hyödyntämällä laajennettua Euroopan kestäväen kehityksen rahasto plussaa (EKKR+) ja uutta ulkosuhdetoimien takuujärjestelyä. Sen kattama enimmäismäärä on 60 miljardia euroa²⁰. Tähän kehykseen sisältyvät Euroopan kestäväen kehityksen rahastoa, Euroopan investointipankin ulkoista lainanantovaltuutta ja ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoa koskevat voimassa olevat säännökset.

Uudella välineellä saadaan aikaan huomattava lisäys ulkoisia investointeja tukeviin rahoituksen yhdistelymekanismeihin, takauksiin ja muihin rahoitustoimiin. Lisäksi takausta laajennetaan maantieteellisesti, vaikka erityisen huomion kohteena ovat edelleen Afrikka, EU:n naapuruusmaat ja Länsi-Balkan. Yksityisen sektorin rahoituksen ja kerrannaisvaikutuksen ansiosta näin voidaan saada liikkeelle jopa 500 miljardin euron investoinnit kaudella 2021–2027. Jotta voidaan varmistaa EU:n varojen mahdollisimman tehokas hallinnointi, kun otetaan huomioon EU-takauksen määrän merkittävä kasvu, nykyistä järjestelyä on mukautettava vastaavasti.

¹⁸ Pankin suurimpia EU:n ulkopuolisia osakkaita ovat Amerikan yhdysvallat (10,10 %), Japani (8,60 %), Venäjän federaatio (4,04 %), Kanada (3,43 %) ja Turkki (1,16 %). Kiinan osuus on 0,10 %.

¹⁹ COM(2018) 460 final, 14. kesäkuuta 2018.

²⁰ Tällä määrällä on myös tarkoitus rahoittaa EU:n makrotaloudellisia rahoitusapuoperaatioita, joilla tuetaan maksutasekriisin koettelemia maita (enintään 14 miljardia euroa vuosina 2021–2027).

3.2 Tehokkaampi eurooppalainen rahoitusrakenne

Euroopan kestävän kehityksen rahasto plussan (EKKR+) tavoitteet edellyttävät ulkoista rahoitusrakennetta, jolla kyetään muotoilemaan ja toteuttamaan tehokkaita hankkeita ja panemaan samalla täytäntöön EU:n poliitikkojen strategiset linjaukset. Tässä yhteydessä nykyinen hajanaisuus edellyttää, että rakennetta vahvistetaan komission kesäkuussa 2018 ehdottamassa kehityksessä.

Jotta EU:n rahoitusvälineillä voitaisiin saavuttaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asettamat poliittiset päämäärät, EU:n olisi pyrittävä varmistamaan vahvempi politiikan ohjaus ja valvonta siten, että veronmaksajien varoja käytetään mahdollisimman tehokkaasti sekä maantieteellisten että temaattisten painopisteiden kannalta. Seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa tämä voitaisiin toteuttaa **EU:n ulkoisen investointifoorumin** muodossa. Sen avulla kaikki toimijat, joille on myönnetty EU:n talousarviotakauksia ulkoisten investointien yhteydessä, voitaisiin koota yhteen kehikseen, joka on perustettu seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- **Ensimmäinen taso** liittyy ensisijaisten alojen ja investointien maantieteellisten alueiden määrittelyyn. Ne vahvistetaan **monivuotisessa ohjelmasuunnittelussa** unionin ulkoisen toiminnan tavoitteiden perusteella naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen perustamisesta annetun asetuksen mukaisesti.
- **Toinen taso** liittyy EU-takauksen käytön hallinnointiin. **Takauksen hallinnoinnista vastaa komissio**. Siihen sisältyy takauksen käytön hyväksyminen (mukaan lukien hankejatkumoiden vaatimusten noudattamisen valvonta), EU:n talousarvion suojaamiseen tarkoitettujen riskiparametrien asettaminen ja seuranta sekä takauksen käytön yleinen hallinnointi²¹. Komission pyrkimyksenä ei kuitenkaan ole suorittaa yleisiä pankkitoimintoja eikä toisintaa tai hankkia itse sellaista teknistä asiantuntemusta, joka on saatavissa muualta. Eri hankkeiden tai hankejatkumoiden, jotka on määritetty poliittisella tasolla vahvistettujen painopisteiden mukaisesti, riskinarviointia varten olisi muodostettava **riskinarviointiryhmä**²².

Euroopan kestävän kehityksen rahasto plussan (EKKR+) rahoitus kuuluu osana unionin yhteiseen vararahastoon varainhoitoasetuksen²³ asiaankuuluvien säännösten mukaisesti. Varainhoitoasetuksessa edellytetään riippumattoman ulkoisen arvioinnin toteuttamista 30. päivään kesäkuuta 2019 mennessä sen osalta, kenen tehtäväksi yhteisen vararahaston varainhoito annetaan.

²¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen perustamisesta, liite VI (COM(2018) 460 final, 14.6.2018).

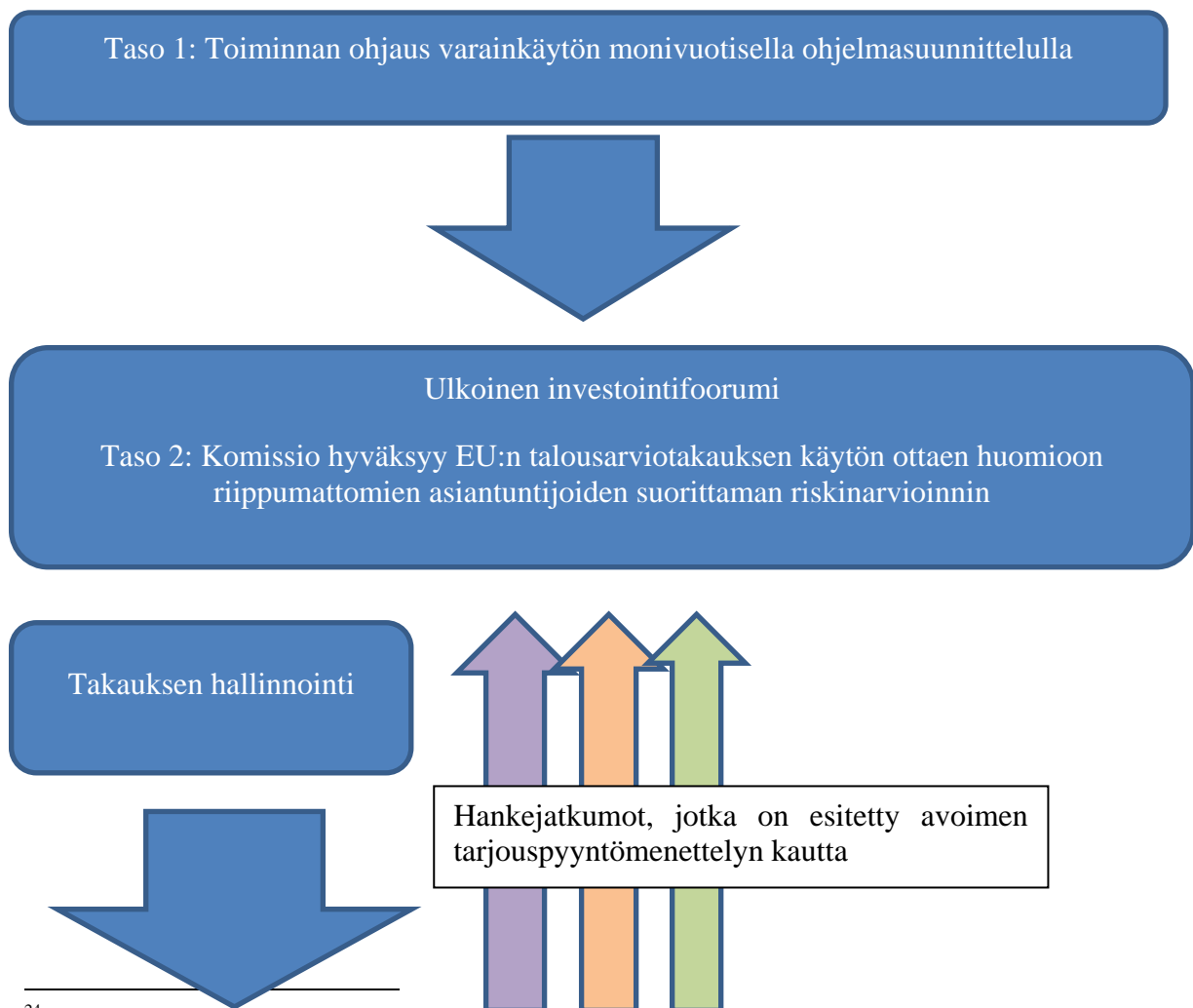
²² Tällainen riskinarviointiryhmä voitaisiin muodostaa eri tavoin. Komissiota neuvovat riippumattomat asiantuntijat voitaisiin esimerkiksi i) valita yksityissektorilla järjestetyn tarjouskilpailun perusteella toimimaan ulkopuolisina konsulteina kilpailukykyistä maksua vastaan tai ii) saada käyttöön täytäntöönpanokumppaneilta (kehitysrahoituslaitokset ja kansalliset kehityspankit). Jälkimmäisessä tapauksessa asiantuntijan ei mahdollisten eturistiriitojen välttämiseksi tulisi arvioida hankkeita, joita hänen edustamansa laitos esittää.

²³ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen perustamisesta, 26 artiklan 5 kohta (COM(2018) 460 final, 14.6.2018), ja unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 212 artikla (EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1).

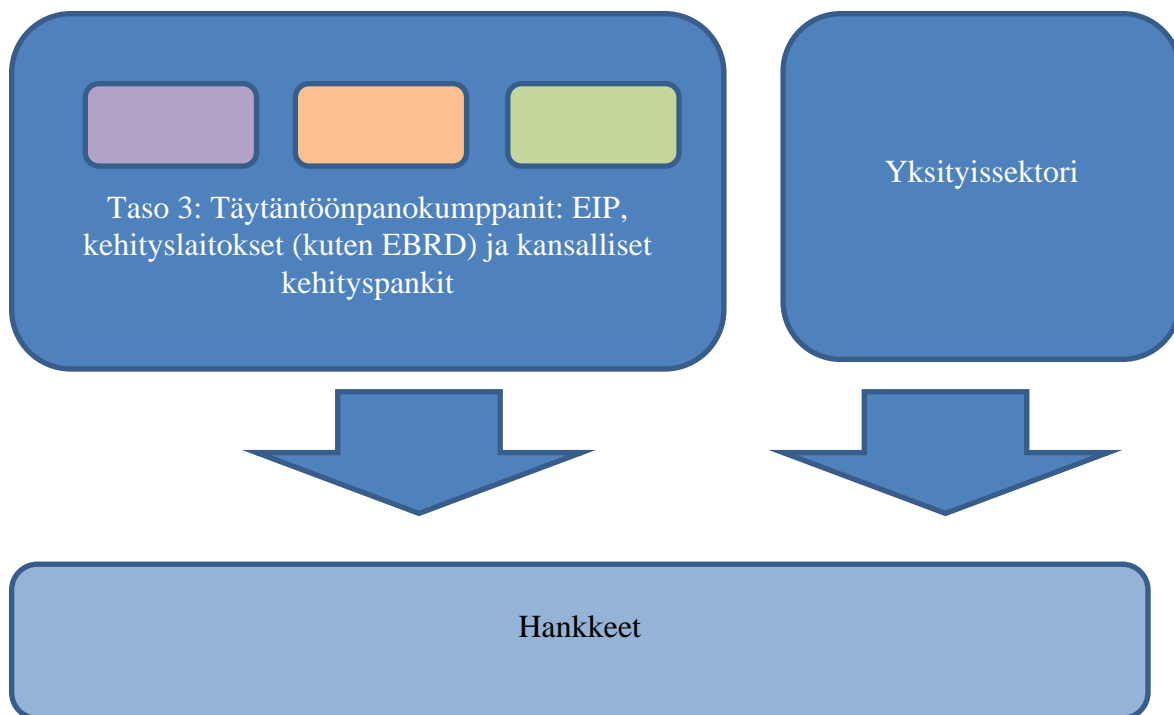
- **Kolmas taso** liittyy investointien toteuttamiseen ja hankejatkumoiden toimittamiseen arvioitaviksi. Euroopan investointipankilla ja muilla kehitysrahoituslaitoksilla olisi oman asiantuntemuksensa pohjalta ja omia due diligence -menettelyjään ja hallintoprosessejaan noudattaen oltava mahdollisuus käyttää EU-takausta, jotta ne voisivat toteuttaa sellaisia hankkeita, joiden käytännön lisäarvoaikutukset ovat EU:n kannalta mahdollisimman suuret. Kelpoisuusvaatimukset täyttävien vastapuolten välisen yhteistyön edistäminen on jo otettu huomioon naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välinettä koskevassa ehdotuksessa²⁴. Erityisiä alueita tai aloja koskevien yhteisten aloitteiden malli olisi tervetullut. Kun komissio tekee päätöksiä käytettävissä olevien resurssien tehokkaasta, tuloksellisesta ja oikeudenmukaisesta käytöstä, se suhtautuu myönteisesti hankejatkumoihin, joihin eri laitokset osallistuvat yhteistyössä.

Foorumin puheenjohtajana toimii komissio, joka varmistaa yhteistyössä muiden osallistujien kanssa, että investointipäätösten soveltamisala, maantieteellinen sijainti ja ajoitus ovat EU:n vahvistettujen investointiprioriteettien ja yleisten ulkopoliittisten tavoitteiden mukaisia.

Euroopan unionin ulkoisten investointien tehokkaampi rakenne



²⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen perustamisesta, 27 artiklan 5 kohta (COM(2018) 460 final, 14.6.2018).



4. Päätelmät

Investointihaasteisiin ja -mahdollisuuksiin Afrikassa, EU:n naapuruusmaissa ja muualla maailmassa on tartuttava heti. Ne edellyttävät, että EU keskittää toimensa ja käyttää nykyisiä EU:n välineitä, instituutioita ja toimijoita mahdollisimman tehokkaasti saavuttaakseen unionin poliittiset ja toimintapoliittiset päämäärät ja tavoitteet. Vaikka on hyvä pohtia pidemmän aikavälin rakenteellisia ja perusteellisia uudistuksia, komissio katsoo, että lyhyellä aikavälillä toteutettavissa toimissa olisi keskityttävä saattamaan nykyinen järjestelmä mahdollisimman tehokkaaksi ja toimivaksi.

Tätä varten on määritetty seuraavat prioriteetit ja toimet:

- *Kaikkia eurooppalaisia kumppaneita kehoitetaan tehostamaan yhteistyötään edistääkseen unionin ulkoisen toiminnan politiikkojen toteuttamista siten, että ne ovat kaikilta osin johdonmukaisia unionin poliittisten päämäärien ja strategisten etujen kanssa.*
- *Kaikkia asiaankuuluvia kumppaneita kehoitetaan nopeuttamaan ulkoisen investointiohjelman täytäntöönpanoa. Suunnitelmasta tiedotetaan kohdennetuilla tiedotustoimilla.*
- *Samalla kun tunnustetaan EU:n pankkina toimivan Euroopan investointipankin etuoikeutettu asema, kehoitetaan EIP-ryhmää ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankkia sekä tarvittaessa muita toimijoita tarkastelemaan mahdollisuuksia löytää lisäsynergioita, esimerkiksi toteuttamalla erityisiin tarkoituksiin suunniteltuja yhteisiä aloitteita, jotka ovat yhteydessä ulkoisen investointiohjelman käynnissä olevaan täytäntöönpanoon ja tulevaan naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineeseen.*

- *Euroopan parlamenttia ja neuvostoa kehoitetaan sopimaan naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välinettä koskevan ehdotuksen keskeisistä seikoista seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa.*
- *Olisi otettava käyttöön tehokkaampi eurooppalainen rahoitusrakenne Euroopan unionin ulkoisten finanssi-investointien toteuttamista varten.*
- *Olisi otettava käyttöön yhteistyömekanismi, jolla varmistetaan, että EU:n jäsenvaltioiden kannat sovitetaan paremmin yhteen erityisesti Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin osalta.*

Komissio kutsuu lokakuussa 2018 koolle kaikki asiaankuuluvat toimijat, mukaan lukien jäsenvaltiot, kehitysrahoituslaitokset ja muut sidosryhmät. Tarkoituksena on toteuttaa edellä mainitut prioriteetit mahdollisimman pian ottaen huomioon vuoden 2018 alussa käytyjen hyödyllisten pohdintojen tulokset. Tämä ei vaikuta meneillään olevaan lainsäädäntömenettelyyn, joka koskee naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välinettä, eikä kehitysavun pitkän aikavälin eurooppalaista rahoitusrakennetta koskeviin laajempiin pohdintoihin.