

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

ETSK:N 544. TÄYSISTUNTO, 19.6.2019–20.6.2019

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille Euroopan investointiohjelma: tilannekatsaus ja jatkotoimet”

(COM(2018) 771 final)

(2019/C 282/04)

Esittelijä: **Petr ZAHRADNÍK**Toinen esittelijä: **Javier DOZ ORRIT**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 18.2.2019
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava jaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen jaostossa	4.6.2019
Hyväksyminen täysistunnossa	19.6.2019
Täysistunnon nro	544
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	180/0/8

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti Euroopan investointiohjelmaan, sillä sen avulla voidaan osaltaan edistää investointeja EU:ssa ja rajallisten rahoitusvarojen entistä tehokkaampaa hyödyntämistä strategisten Euroopan laajuisten investointien toteuttamiseksi EU:n varojen jaon uudenaikaisena muotona. ETSK suositaa, että investointitavoite asetetaan EU:ssa yhdeksi kestäväpohjaisen ja pitkän aikavälin investointipolitiikan kriteereistä; investointitavoite voisi olla eurooppalaisen ohjausjakson säännöllisen syklin osa, jota arvioitaisiin vuosittain.

1.2 Euroopan investointiohjelmassa ja yleisemmin julkisin varoin edistettävissä investoinneissa tulisi olla tavoitteena tukea muun muassa seuraavia EU:n strategisia tavoitteita: a) jäsenvaltioiden ylöspäin suuntautuvan kestäväpohjaisen taloudellisen ja sosiaalisen lähentymisen edistäminen, b) kestävät investoinnit Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen tavoitteiden mukaisesti, c) oikeudenmukaisen ekologisen ja digitaalisen siirtymän helpottaminen, d) Euroopan talouksien kestävä kehityksen vahvistaminen, e) strategisen infrastruktuurin kehittäminen, f) tuottavuuden, tutkimus- ja kehittämistoiminnan, innovoinnin sekä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen edistäminen, g) sosiaalisten investointien lisääminen sekä h) Euroopan talouden kilpailukykyyn tukeminen maailmanlaajuisesti. ETSK katsoo, että lisäohjeistus olisi tarpeen, jotta nämä tavoitteet voidaan saavuttaa sekä maantieteellisessä että alakohtaisessa katsannossa.

1.3 Yhtenäisen luokitusjärjestelmän ja indikaattorien kiireellinen käyttöönotto, jotta määritetään kestäväpohjainen suoritustaso YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden ja 20. kesäkuuta 2017 annettujen Eurooppa-neuvoston päätelmien pohjalta, auttaisi sijoittajia kanavoimaan investointivirtansa kestäväpohjaiseen toimintaan ⁽¹⁾.

1.4 ETSK on vakuuttunut innovatiivisten rahoitusvälineiden valtavana potentiaalista kattaa ehdotetun InvestEU-ohjelman käsitämät alat. Komitea uskoo InvestEU-ohjelman ja tulevien keskitetysti hallintoitavien ohjelmien (esimerkiksi Verkkujen Eurooppa -väline, Horisontti Eurooppa -puiteohjelma) välisiin synergiaetuihin ja asettaa etusijalle tuottoon perustuvan välineen käytön. Tähän pääsemiseksi sääntelyn yksinkertaistaminen on tarpeen yhdistettäessä useita ohjelmia tai hankkeita.

1.5 Yksi InvestEU-ohjelman tärkeimmistä lisäarvoista on sellaisten laajamittaisten eurooppalaisten hankkeiden (SESAR, ERTMS, EU:n älykkäät verkot) tukeminen, jotka perustuvat yksityisen rahoituksen hankkimiseen mutta joiden toteuttaminen myös edellyttää komission toimia asianmukaisen sääntely- ja rahoituskehyksen luomiseksi. Komission olisi pyrittävä saamaan jäsenvaltiot mukaan näihin suuriin hankkeisiin.

1.6 ETSK katsoo, että EU:n tulisi olla tätä nykyä valmis kantamaan yhä suuremman riskin, jotta saadaan aikaan entistä suurempi sysäys työllisyyden ja elintason parantamiseen. Komitea suosittaakin, että monivuotisessa rahoituskehyksessä tähän välineeseen tarkoitettuja maksusitoumusmäärärahoja korotetaan.

1.7 ETSK tukee voimakkaasti komission pyrkimystä kartoittaa ensisijaiset tekijät, jotka ovat esteenä entistä intensiivisemmälle investointitoiminnalle sisämarkkinoiden piiriin kuuluvilla aloilla, infrastruktuureja, koulutusta ja osaamista koskevien vaatimusten integroimiselle ja valtiontukisääntöjen yhdenmukaistamiselle.

1.8 Komitea katsoo kuitenkin, että EU:n investointivajeen – joka on yksi vakavimmista riskeistä Euroopan talouden tulevaisuuden kannalta – poistaminen vaatisi EU:lta, jäsenvaltioilta ja yksityiseltä sektorilta nykyistä suurempaa taloudellista panostusta. Se kehoittaaakin EU:n viranomaisia vahvistamaan InvestEU-ohjelman rahoituskapasiteettia vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa.

1.9 Toisaalta komitea katsoo, että on pyrittävä ponnekkaammin luomaan tiiviimpi yhteys ESIR-rahaston (tai vastaavasti InvestEU-ohjelman) ja EU:n ja jäsenvaltioiden muiden investointiohjelmien välille edistämällä tarvittavia synergiavaikutuksia, välttämällä niiden väliset päällekkäisyydet ja suuntaamalla investointeja täsmällisempien tavoitteiden saavuttamiseksi.

1.10 ETSK ehdottaa, että InvestEU-ohjelman soveltamisalaa laajennetaan, jotta eurooppalaisille yrityksille voidaan antaa tarvittavat takuut, joiden turvin ne voivat investoida EU:n alueen ulkopuolelle ja edistää EU:n kauppaa.

1.11 ETSK suosittaa painokkaasti, että komissio tehostaa toimiaan lisätäkseen eurooppalaisten yritysten ja kansalaisten keskuudessa tietoisuutta Euroopan investointiohjelmasta saatavista eduista erityisesti, kun kyse on pk-yrityksistä, ja saadakseen ne näin tietoisiksi EU:n rahoitusosuudesta.

2. Ehdotuksen yleinen tausta ja keskeiset faktat

2.1 Käsillä oleva lausunto perustuu suoraan InvestEU-ohjelmasta annetussa lausunnossa ⁽²⁾ esitettyihin päätelmiin sekä muihin lausuntoihin, joissa käsitellään EU:n vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä ja EU:n talouden suorituskykyä ja investointien tuottavuutta ⁽³⁾, ja on niille jatkoa. Näissä lausunnoissa nimenomaisesti esitettyjä päätelmiä ei näin ollen toisteta tässä asiakirjassa, jossa niitä implisiittisesti kannatetaan.

2.2 Euroopan komission tiedonannossa aiheesta "Euroopan investointiohjelma: tilannekatsaus ja jatkotoimet" yhdytään täysin aiheesta "InvestEU" annetussa lausunnossa ⁽⁴⁾ esitettyihin päätelmiin erityisesti seuraavien seikkojen osalta:

— Investointitoiminta on ainoa merkittävä makrotaloudellinen indikaattori, joka ei ole saavuttanut kriisiä edeltävää vuosien 2006–2007 tasoaan, ja sen vuoksi on täysin perusteltua ja oikeutettua käyttää kaikkia asiaankuuluvia välineitä sen tukemiseksi.

— Takuuperiaatteen perustuvan rahoitusvälineen luominen investointien tukemiseksi on merkittävä innovaatio yleisen edun mukaisten mittavien investointihankkeiden rahoittamisessa.

⁽¹⁾ Euroopan komission kestävä kasvun rahoitusta koskevan toimintasuunnitelman mukaan.

⁽²⁾ EUVL C 62, 15.2.2019, s. 131

⁽³⁾ EUVL C 440, 6.12.2018, s. 106, EUVL C 62, 15.2.2019, s. 83, EUVL C 62, 15.2.2019, s. 90, EUVL C 62, 15.2.2019, s. 126, EUVL C 62, 15.2.2019, s. 312, ja EUVL C 159, 10.5.2019, s. 49

⁽⁴⁾ EUVL C 62, 15.2.2019, s. 131

- Yksityisen pääoman ottaminen mukaan on erittäin hyödyllistä ja toivottavaa tätä tarkoitusta varten. Huonosti suunnitellut julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet voivat kuitenkin olla lopulta kustannuksiltaan samojen palvelujen suoraa julkista tarjontaa kalliimpia. Julkiset investoinnit laadukkaisiin, kohtuuhintaisiin ja vaivattomasti saatavilla oleviin julkisiin palveluihin EU:ssa tulee asettaa etusijalle.
- Tukea olisi myönnettävä kotimaisten investointien ohella myös investointeihin, joilla on merkittävä rajatylittävä ulottuvuus. Mallia voidaan myös käyttää EU:n kehittämisinvestointien toteuttamiseen unionin ulkopuolella.
- Rakenneuudistuksia jäsenvaltioissa ja koko EU:ssa toteuttamalla voidaan vahvistaa investointitoiminnan vaikutuksia.
- Toteutettavissa investoinneissa olisi tarvittaessa otettava huomioon sisämarkkinoiden tarpeet niiden kaikissa ulottuvuuksissa, rahoitusmarkkinoiden toiminta, liikenne- ja energiainfrastruktuuri sekä henkilöresurssien valmius vastata näihin haasteisiin.

2.3 Euroopan komission tiedonanto on tavanomaista kattavampi, sillä siinä tarkastellaan tarvetta poistaa tekijät, jotka estävät voimakkaamman investointitoiminnan elpymisen ja rahoitusvälineiden tehokkaamman hyödyntämisen investointien tukemiseen.

2.4 InvestEU-ohjelmaa koskevassa asetuseräluonnoksessa käsitellään pääasiassa välineen teknisiä parametreja, kun vastaavasti komission tiedonannossa keskitytään erityisesti taloudelliseen, poliittiseen ja sosiaaliseen tilanteeseen sekä analyysiin ja kuvaukseen ympäristöstä, jossa välinettä käytetään. ETSK kannattaa tätä yleistä lähestymistapaa.

2.5 Junckerin komission ensimmäisenä keskeisenä painopisteenä (vuoden 2014 lopulta vuoden 2015 alkuun) oli auttaa EU:ssa kriisin jälkeen vallinneen investointivajeen poistamisessa tai supistamisessa. Ilman riittäviä ja kannattavia investointeja ei voida taata Euroopan taloudellista vaurautta tulevaisuudessa eikä unionin kykyä kilpailla taloudellisesti globaalilla tasolla. Tästä syystä hyväksyttiin ja pantiin täytäntöön Euroopan investointiohjelmaa koskeva hanke, jota vuoden 2020 jälkeen edustaa pääasiassa InvestEU-ohjelma. Sen ytimessä on budjettitakuuseen perustuva rahoitusväline. ETSK katsoo, että tämä väline paitsi soveltuu investointien turvaamiseen EU:ssa, mutta se voi myös olla erittäin tehokas EU:n foorumi kehitettäessä ja tuettaessa investointihankkeita EU:n ulkopuolella (suhteessa EU:n vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen uusiin tavoitteisiin, jotka liittyvät ulkoiseen toimintaan, globalisaatioon ja ulkoisten hankkeiden lisäämiseen).

2.6 Investointien kannattavuus ja tehokkuus ovat riippuvaisia terveestä talouden rakenteesta. Rakenneuudistusten katsotaan näin ollen olevan ennakoedellytys sen varmistamiseksi, että investoinneilla saadaan aikaan odotetut vaikutukset. Merkittävät rakenteelliset puutteet aiheuttavat monenlaisia – sääntelyyn liittyviä, hallinnollisia ja reilun kilpailun – esteitä, jotka ovat vakavia sekä maakohtaisesti että rajatylittävästi.

2.7 ETSK arvostaa sitä, että EU tukee mahdollisimman avointa toimintaympäristöä sekä investointeja että kauppaa varten sillä edellytyksellä, että työntekijöiden oikeuksia ja sosiaalisia oikeuksia kunnioitetaan ja ympäristöä suojellaan. Samalla se kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota yhä suurempaan maailmanlaajuiseen poliittiseen ja strategiseen riskiin, joka tiettyihin ulkomaisiin investointeihin voi liittyä. ETSK pitää tervetulleena ja kannattaa sitä, että tiettyjä ulkomaisia investointeja ajatellen otetaan käyttöön suojamekanismi, jonka tavoite ei ole ensisijaisesti liiketaloudellinen tai taloudellinen vaan yhteydessä politiikkaan ja valtaan.

3. Yleistä

3.1 ETSK arvostaa Euroopan investointiohjelman etuja erityisesti seuraavia näkökohtia painottaen:

- Kriisin aikana yksityinen rahoitus tyrehtyi, eikä rahoitustarpeisiin näin ollen vastattu. Sijoittajat alkoivat tarkastella riskejä paljon punnitsevammin ja seikkaperäisemmin. Euroopan investointiohjelma on osoittautunut asianmukaiseksi, turvalliseksi, käytännölliseksi ja huolellisesti laadituksi foorumiksi investointien lisäämiseksi ja yksityisen rahoituksen houkuttelemiseksi.
- Euroopan investointiohjelma on vaikuttanut myönteisesti markkinoiden toimintapuutteiden tai epäsuotuisten investointitilanteiden kohdennettuun ja järjestelmälliseen seurantaan ja auttanut mukauttamaan käsityksiä riskistä tarpeeseen käsitellä niitä markkinoiden kannalta yhteensopivalla tavalla.
- Euroopan komission tiedonannossa mainitut esimerkit tuetuista hankkeista osoittavat selvästi, että jos Euroopan investointiohjelmaa ja Euroopan strategisten investointien rahastoa (ESIR) ei olisi, yksityistä pääomaa ei olisi koskaan suunnattu tämän tyyppisiin hankkeisiin ilman riittäviä takuita ja asianmukaista riskien kattamista (paitsi jos perusteena olisivat olleet hyväntekeväisyyteen liittyvät syyt), ja tällaisissa hankkeissa käytettävissä olevat julkiset resurssit olisivat niiden luonteen vuoksi rajalliset.

- Euroopan investointiohjelma ja ESIR-rahasto edellyttävät, että hankkeille tehdään välittömän taloudellisen tuottavuuden testi ja että ne näin ollen täyttävät niille asetetut vähimmäislaatuvaatimukset.

3.2 Julkisten ja yksityisten investointien kokonaismäärä EU:ssa oli vuonna 2018 20,5 prosenttia EU:n bkt:sta, toisin sanoen edelleen yli kaksi prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuonna 2007. Investointiasteen hidas elpyminen vuodesta 2013 on johtunut sekä julkisista että yksityisistä investoinneista.

3.3 Julkiset investoinnit 27 jäsenvaltion EU:ssa vuosina 2014–2018 olivat keskimäärin 2,86 prosenttia bkt:sta (2,68 prosenttia euroalueella), ja vastaavasti 3,4 prosenttia bkt:sta vuosina 2009–2013 (3,2 prosenttia euroalueella) ⁽⁵⁾. Erityisesti kiinteän pääoman nettomuodostus oli enimmäkseen negatiivista vuosina 2014–2017, mikä on osoitus supistuvasta julkisesta pääomakannasta. Koska tämä on makrotasolla ristiriidassa Euroopan investointiohjelman tavoitteiden kanssa, ETSK kannustaa Euroopan komissiota ryhtymään toimenpiteisiin julkisten investointien edistämiseksi jäsenvaltiotasolla. Nämä toimenpiteet olisi sisällytettävä maakohtaisiin suosituksiin eurooppalaisen ohjausjakson muiden olennaisten välineiden ohella.

3.4 Suurin osa investointivajeesta johtuu yksityisistä investoinneista. Tämän seikan valossa investointiohjelman koko on ollut alusta lähtien kaiken kaikkiaan liian suppea. Euroopan unioni kaavailee saavansa viiden vuoden aikana liikkeelle 500 miljardin euron investoinnit, toisin sanoen 100 miljardia euroa eli noin 0,6 prosenttia EU:n bkt:sta vuodessa.

3.5 ETSK on tietoinen takaisinmaksettaviin rahoitusvälineisiin liittyvistä mahdollisuuksista investointitoiminnan tukemiseksi EU:ssa ja myös niiden vielä hyödyntämättömästä potentiaalista. Ne esimerkiksi luovat perustan käytettävissä olevien varojen nykyistä paljon tehokkaammalle ja soveliaammalle käytölle. Tuista poiketen tässä on kyse takaisinmaksettavista varoista, joita voidaan käyttää uudelleen ja toistuvasti niiden takaisinmaksun jälkeen. Rahapolitiikan odotettavissa oleva kiristäminen ja heikentynyt luotonsaanti voivat lisäksi edelleen lisätä niiden houkuttelevuutta. Mikäli niitä hallinnoidaan asianmukaisesti talouspolitiikan ohjauksen ja hallinnan näkökulmasta, ne helpottavat vankan rahoituspohjan luomista yleisen edun mukaisten investointien tukemiseksi erittäin pitkällä (jopa useiden vuosikymmenten mittaisella) aikavälillä (on olennaisen tärkeää määritellä, mitä yleisellä edulla tarkoitetaan; vallitseva näkemys nykyisin on se, että rahoitusvälineet ovat soveliaita markkinoiden erilaisten toimintapuutteiden korjaamiseen). Rahoitusvälineiden kehittäminen auttaa myös edistämään kansallisilla markkinoilla ja yleiseurooppalaisilla rahoitusvälitysmarkkinoilla saatavilla olevien rahoitustuotteiden monipuolistamista ja vahvistamaan niiden monimuotoisuutta sekä saatavilla olevien rahoitustuotteiden ja -ratkaisujen moninaisuutta.

3.6 Samalla ETSK painottaa, että rahoitusvälineiden avulla annettava tuki ei suinkaan sovellu kaikkiin hankkeisiin (yleinen tarkoituksenmukaisuuden kriteeri on, että kyse on markkinaympäristöstä ja markkinoiden puutteellisen toiminnan riskistä sen monissa muodoissa). Kun on osoitettu, että hanketta kannattaa tukea rahoitusvälineiden kautta, vaikutus saadaan aikaan kolmella olennaisella tavalla:

- tukemalla hanketta, jonka avulla kyetään saavuttamaan täydentäviä ja mitattavissa olevia hyötyjä (esimerkiksi kannattavuuden paraneminen, tuottavuusedut). Tässä tapauksessa tuen saajat ovat lähes yksinomaan yksittäisiä yrityksiä tai niiden ryhmittymiä, kuten klustereita.
- nykyisten prosessien toteuttamisessa aikaansaavain säästöin (esimerkiksi vähentämällä energian kysyntää ja kustannuksia ja supistamalla käyttökustannuksia prosesseja optimoiden). Tässä tapauksessa rahoitusvälineillä voidaan tukea julkisen sektorin elimiä samaan tapaan kuin yrityksiä.
- siten, että kuluttajat osallistuvat tietyn tuotteen tai palvelun rahoitukseen. Osallistumista voidaan lisäksi tukea kohdennetulla tuella tai muulla valtiollisella tai alueellisella tukiohjelmalla, joka mahdollistaa sen, että rahoitustuki on maksettavissa takaisin.

3.7 ETSK panee merkille, että merkittävässä osassa Euroopan komission tiedonantoa käsitellään olemassa olevien esteiden kartoittamista. Kyse on ensisijaisesti sisämarkkinoiden esteistä ja tarpeesta syventää sisämarkkinoita entisestään ja poistaa esteitä (sekä nykyiset hallinnolliset ja sääntelyyn liittyvät esteet poistamalla että aloittamalla sisämarkkinoiden teknologinen nykyaikaistaminen digitaaliset sisämarkkinat ja niihin liittyvä täytäntöönpanostrategia toteuttamalla). Komitea pohtii myös pääomamarkkinoiden kehityspotentiaalia ja niiden sisällyttämistä pääomamarkkinaunioniin. On myös tekijöitä, jotka joko estävät liikenne- ja energiainfrastruktuurin integroimisen tai luovat mahdollisuuksia sen toteuttamiseen joko kehittämällä Euroopan laajuisia verkkoja (TEN) tai energiaunionin pohjalta. Niin ikään on tärkeää pitää mielessä inhimillinen ulottuvuus ja työvoimalle asetettavat koulutus- ja osaamisvaatimukset (Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden mukaisesti) sekä valtiontukisääntöjen yhdenmukaistaminen. ETSK toteaa myös, että on varmistettava ERI-rahastojen kriteerien maksimaalinen noudattaminen synergiaetujen optimoimiseksi vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa.

⁽⁵⁾ Euroopan talousennuste. Tilastoliite. Euroopan komissio, marraskuu 2018.

3.8 ETSK katsoo, että on pyrittävä ponnekkaammin parantamaan johdonmukaisuutta ESIR-rahaston (tai vastaavasti InvestEU-ohjelman) ja Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden muiden investointiohjelmien välillä. Näin voidaan edistää tarvittavia synergiaetuja ja välttää ohjelmien päällekkäisyydet.

3.9 Julkisin varoin edistettävät investoinnit olisi suunnattava täsmällisiin tavoitteisiin, jotka on määritelty selkeästi ja strategisesti EU:n tasolla unionin strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuettavat alat luetellaan tämän asiakirjan kohdassa 1.2. Tätä taustaa vasten ETSK katsoo, että olisi tarpeen antaa lisäohjeistusta ESIR-rahastosta ja tulevasta InvestEU-ohjelmasta erityisesti määrärahojen alakohtaisen jakamisen osalta.

3.10 Erityisesti mitä tulee Euroopan komission kestävän kasvun rahoitusta koskevaan toimintasuunnitelmaan, kestävyyden asteon määrittämiseen tähtäävän yhtenäisen luokitusjärjestelmän ja indikaattoreiden kiireellinen perustaminen edellyttää sitä, että ymmärretään kokonaisvaltaisesti taloudellisten toimien ja investointien vaikutus ympäristökestävyyteen ja resurssitehokkuuteen sekä yhteiskunnallisiin ja hallinnollisiin tavoitteisiin YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden ja 20. kesäkuuta 2017 annettujen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti. Tämän lähestymistavan tulisi auttaa sijoittajia kanavoimaan investointivirtansa kestäväpohjaiseen toimintaan, joka mahdollistaa Agenda 2030 -toimintaohjelman täytäntöönpanon täysipainoisella, kattavalla, yhdenmetyllä ja tehokkaalla tavalla ⁽⁶⁾.

3.11 Alkuperäiseen Junckerin suunnitelmaan sisältyi 21 miljardin euron takaus tai varautumisjärjestely jopa 315 miljardin euron suuruisen vipuvaikutuksen aikaansaamiseksi. InvestEU-ohjelmassa komissio ehdottaa 38 miljardin euron varautumisjärjestelyä (sekä 9,5 miljardia euroa rahoituskumppaneilta) jopa 650 miljardin euron vipuvaikutuksen aikaansaamiseksi. Ensi näkemältä InvestEU-aloite kaksinkertaistaa Junckerin suunnitelman kapasiteetin ja mahdollistaa lisäksi sen, että jäsenvaltiot voivat osoittaa viisi prosenttia koheesiopolitiikan määrärahoistaan neljään takuuosioon. ETSK suhtautuu myönteisesti tähän vahvistettuun välineeseen, mutta katsoo, että 15,2 miljardin euron sitoumus, joka on 1,2 prosenttia seuraavasta monivuotisesta rahoituskehiksestä, ei riitä täyttämään tavoitetta lisätä investointeja kriisiä edeltävälle tasolle. Esimerkiksi kahden prosentin sitoumus (25,5 miljardia euroa) voisi lisätä julkisia ja yksityisiä investointeja yli biljoonalla eurolla.

3.12 On edistettävä ja tuettava eurooppalaisten yritysten ja konsortioiden osallistumista kansainvälisiin tarjouskilpailuihin ja julkisiin hankintoihin. InvestEU-ohjelman soveltamisalaa voitaisiin laajentaa niin, että se kattaisi kaikki maantieteelliset alueet ja tarjoaisi rahoitustakuut EU:n ulkopuolelle investoiville eurooppalaisille yrityksille. Tämä voisi olla ensimmäinen käytännön reaktio uusi sikkitie -aloitteeseen.

4. Erityistä

4.1 ETSK suosittelee, että toissijaisuusperiaatteen mukaisesti kiinnitetään asianmukaista huomiota sen varmistamiseen, että esteet valtakunnallisella ja alueellisella tasolla poistetaan.

4.2 ETSK kehottaa Euroopan komissiota määrittämään selkeästi ja yksiselitteisesti mahdollisuudet ESIR-rahaston, tulevan InvestEU-ohjelman ja ERI-rahastojen integroimiseen. Asetusehdotuksessa viitataan monissa kohdin monivuotisen rahoituskehiksen luku- ja ohjelmien välisiin yhteisvaikutuksiin, mutta todellisuudessa mahdollisuudet yhteisvaikutuksiin ovat huomattavasti vähemmän otolliset. Nykykäytäntö osoittaa, että mahdollisuudet yhdistää ESIR-rahasto ERI-rahastojen kanssa ovat rajalliset. ETSK ei pidä toivotavana tilanteen jatkumista tällaisena ja ehdottaa, että vahvistetaan selkeät säännöt, jotka mahdollistavat ERI-rahastojen (tuen muodossa) ja ESIR-rahaston käytön (rahoitusvälineen muodossa) yhteen ja samaan hankkeeseen.

4.3 ETSK kehottaa Euroopan komissiota tarkastelemaan investointeja kokonaisvaltaisesti esittäessään ESIR-rahaston voimasaoloaikaa pidennettäväksi. Jäsenvaltioilla tulee voida olla käytettävissään tarvittavat budjettivarat julkisia investointeja varten. Koska menot ovat aina yhteydessä Euroopan unionin nykyisen finanssipolitiikan sääntöjen mukaisiin tukitoimiin, Euroopan komission on otettava johtava asema ryhtymällä määrätietoisesti toimiin tehokkain välinein veropetosten, veronkierron, rahanpesun ja veroparatiisien laittoman toiminnan torjumiseksi. Tähän sisältyy sellaisen epäreilun verokilpailun lopettaminen, jota nykyisin harjoittavat eräät monikansallisten yritysten aggressiiviseen verosuunnitteluun suopeasti suhtautuvat jäsenvaltiot.

4.4 Tietyntyyppiset investoinnit, kuten julkiset infrastruktuurit, voidaan toteuttaa tehokkaammin ja yhteiskunnalle aiheutuvien pienemmin kustannuksin julkisen sektorin – ennemminkin kuin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien – avulla. Tällaisissa tapauksissa Euroopan komissiota kannustetaan antamaan jäsenvaltioille mahdollisuus investoida riittävästi sosiaalimenoja supistamatta. Rationaalista julkista taloutta koskevan vakiintuneen teorian ja käytännön mukaan nykyisistä investoinneista hyötyvien tulevien sukupolvien olisi maksettava oikeudenmukainen osuus niiden rahoituksesta valtion joukkovelkakirjojen nykyisen liikkeeseenlaskun kautta. Jos yksinomaan nykyinen sukupolvi rahoittaisi julkiset investoinnit korkeampien verojen tai alhaisempien julkisten menojen avulla, sille säilyttäisiin kohtuuttoman suuri taakka nykyisyydessä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vakaus- ja kasvusopimuksista tehdään nykyistä joustavampi niin kutsutun kultaisten säännön avulla: julkisia investointimenoja ei oteta huomioon julkisen talouden alijäämätavoitteita laskettaessa. Komission vuonna 2014 käyttöönottamalla joustavalla toimintatavalla vastikään mukaute- tun vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoon nähden on ollut myönteisiä vaikutuksia kasvuun. Se tulisi säilyttää ja suunnata yleistä etua merkittävästi palveleviin investointeihin.

⁽⁶⁾ Ks. (2019)0325 Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 28. maaliskuuta 2019 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kestävästä sijoittamisesta helpottavasta kehiksestä (COM(2018)0353 – C8-0207/2018–2018/0178(COD)).

4.5 Talous- ja rahaliiton uudistaminen voi mahdollistaa ohjauksen, jota asianmukainen investointipolitiikka edellyttää. Erityisesti pankkiunionin ja pääomamarkkinaunionin toteuttaminen voi niille ominaiset välineet käyttöön ottamalla auttaa yritysten, erityisesti pk-yritysten, rahoittamisessa. ETSK katsoo, että kyseessä on hätätilanne, ja pitää tähän kysymykseen liittyviä viivästyksiä Eurooppa-neuvostossa valitettavina.

4.6 ETSK katsoo, että olisi tarpeen antaa lisäohjeistusta ESIR-rahastosta myönnettävän tuen alakohtaisen jakamisen ja tulevan InvestEU-ohjelman osalta. Komitea mielestä investointeja on priorisoitava kolmella alalla: a) eurooppalaisen vihreän ja digitaalisen talouden mallin rakentaminen, b) tutkimus- ja kehittämistoiminta ja innovointi sekä c) yleissivistävä ja ammatillinen koulutus. Jotta voidaan varmistaa oikeudenmukainen siirtyminen toteutuskelpoiseen ekologiseen ja sosiaaliseen malliin, sosiaalisia investointeja olisi edistettävä sosiaalipalveluihin ja -tukeen tehtäviä investointeja koskevan korkean tason työryhmän suositusten mukaisesti (⁷).

4.7 Tarkastuksissa, joita Euroopan tilintarkastustuomioistuin ja Euroopan investointipankki (EIP) ovat tehneet otoksista, jotka ovat peräisin infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunaan kuuluvista hankkeista, on ilmennyt, että noin kolmannes hankkeista olisi voitu rahoittaa kokonaan muista lähteistä kuin ESIR-rahastosta. Hankkeiden toteuttajat valitsevat pääasiassa ESIR-rahaston alhaisempien rahoituskustannusten ja osittain lainojen pidempien erääntymisaikojen vuoksi.

4.8 Se, että hanketta, joka olisi toteutettu muiden rahoituslähteiden kuin ESIR-rahaston avulla, pidetään ESIR-rahastoon nähden täydentävänä, on täydentävyyttä koskevan yleisen, ei-tekni­sen tulkinnan mukainen. Tämä herättää kysymyksiä siitä, millainen merkitys reaali­talouden kannalta on täydentävyyden määritelmällä ja käytännön soveltamisella ESIR-asetuksessa ja ESIR-rahaston täytäntöönpanossa. Tämä voi heikentää kipeästi kaivatun ESIR-rahaston uskottavuutta. ETSK katsoo, että Euroopan investointirahaston (EIR) olisi keskitettävä toimintansa ensisijaisesti hankkeisiin, jotka ovat todella täydentäviä siinä mielessä, ettei niitä olisi toteutettu ilman ESIR-rahastoon pohjaavaa rahoitusta, jotta varmistetaan maksimaalinen vaikutus reaali­talouteen ja edistetään suuren yleisön luottamusta ESIR-rahastoon.

4.9 Kuten Euroopan tilintarkastustuomioistuin on todennut, mobilisoitujen investointien arviointiin käytetty menetelmä on paisutellut eräissä tapauksissa sitä, missä määrin ESIR-rahaston tuella on todella saatu aikaan lisäinvestointeja reaali­talouteen. ETSK katsoo niin ikään, että Euroopan komission olisi noudatettava Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositusta kehittää vertailukelpoisia suorituskyky- ja seuraintaindikaattoreita kaikkia EU:n rahoitusvälineitä ja talousarviotakuita varten, jotta voidaan lisätä avoimuutta ja kykyä arvioida niiden tuloksia.

4.10 Kuten Euroopan tilintarkastustuomioistuin on todennut, ESIR-rahasto on myös osittain korvannut rahoituksen muista keskitetysti hallinnoiduista EU:n rahoitusvälineistä erityisesti liikenteen ja energian aloilla. Komitea kannustaa komissiota ja EIP:tä ottamaan huomioon mahdolliset ESIR-rahaston infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan ja Euroopan rakenne- ja investointirahastojen rahoitusvälineiden puitteissa toteutettavien toimien väliset tulevat päällekkäisyydet.

4.11 ESIR-rahaston mobilisoimien investointien asianmukaisen arvioinnin varmistamiseksi ETSK kannustaa Euroopan komissiota valmistelemaan järjestelmällisesti tiedonkeruun, joka on tarpeen tilastollisen jälkianalyysin tekemiseksi, jotta voidaan arvioida yksittäisten hankkeiden kertoimista laadittuja ennakoarvioita. Tämä voi auttaa parantamaan tulevia ennakkolaskelmia.

4.12 ETSK suosittaa, että Euroopan investointineuvontakeskuksen (jonka on ensisijaisesti tarkoitus tukea suuria investointihankkeita, joilla on selkeää eurooppalaista lisäarvoa) lisäksi olisi perustettava valtakunnallisten ja alueellisten neuvontatoimistojen verkosto, joka toimisi johdonmukaista menetelmää ja tulkintaa soveltaen kaikkialla EU:ssa ja tarjoaisi neuvontapalveluja erityisesti pk-yrityksille ja niiden enemmän alueellisesti painottuneisiin hankkeisiin.

4.13 ETSK toteaa jälleen, että hankkeille, joihin myönnetään rahoitusvälineistä takaisin maksettavaa rahoitusta, on tehtävä tukiel­poisuustesti, ja suosittaa, että Euroopan komissio perustaa asiantuntijafoorumin. Tällöin on noudatettava rahoitusvälineiden seuraavia kolmea perustavanlaatuista vaatimusta: tehokkuus (jonka varojen hallinnoija tehtäviään suorittaessaan varmistaa palvelu­malla näin julkista etua tukiin nähden laadullisesti erilaisella tavalla), hyödyllisyys (joka perustuu kunkin sellaisen ohjelman tai ohjel­man osan legitimitettiin, jota varten on osoitettu takaisinmaksettavia välineitä) sekä taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien näkökohtien kestäväpohjaisuus (joka perustuu sen periaatteen määritelmään, jonka mukaan kierrätettävien välineiden tulisi olla takaisinmaksettavia).

(⁷) Investing in Social Care & Support. A European Imperative

4.14 ESIR-asetuksessa ei vahvisteta maantieteellisiä jakoperusteita rahaston myöntämille takauksille. Siinä säädetään, että niiden myöntäminen määräytyy kysynnän perusteella. ESIR-rahaston ohjauskomitea on kuitenkin määrännyt ohjeellisesta maantieteellisestä hajauttamisesta ja maantieteellistä keskittämistä koskevasta rajasta infrastruktuuri- ja innovointiosiossa. Asetuksessa ei säädetä keskittämistä koskevista rajoista pk-yrityksiä koskevan osion osalta. Komitea on vahvasti sitä mieltä, että Euroopan investointiohjelman ja tulevan InvestEU-ohjelman tulee olla jäsenvaltioiden välisen taloudellisen ja sosiaalisen lähentymisen – eikä eriytymisen – välineitä. Vaikka Euroopan komission toimittamat tiedot osoittavat, että suuntaus maantieteelliseen keskittämiseen on osittain korjattu vuonna 2018, kysymys on kyllin merkittävä edellyttääkseen tarvittavien poliittisten suuntaviivojen ja sääntelyä koskevien muutosten hyväksymistä tämän asiain tilan oikaisemiseksi. Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että perustetaan kansallisia kehityspankkeja ja -laitoksia maihin, missä niitä ei ole, ESIR-rahaston ja EIP:n kanssa tehtävää yhteistyötä silmällä pitäen, mikä on yksi keino parantaa tilannetta, ja kannustaa kaikkia jäsenvaltioita tekemään näin.

4.15 ETSK huomauttaa, että erityisesti finanssipoliittisen kehyksen seuraavalla ohjelmakaudella on entistä tärkeämpää, että rahoitusvälineillä on tietty tehtävä tiettyä tarkoitusta varten ja että ehdotetut säännöt sallivat laajan kirjon niistä koottuja yhdistelmiä, jolloin on mahdollista laatia räätälöityjä ratkaisuja yksittäisiin hankkeisiin. Rahoitusvälineet eivät ole homogeenisia tyypeiltään, ja laina, takaus, suora pääomapanos tai hankejoukkolaina voidaan korvamerkitä tietyn tyyppiselle hankkeelle. Näitä välineitä käytettäessä etusijalle olisi käytännön tasolla asetettava räätälöidyt ratkaisut, sillä nimenomaan näiden ratkaisujen avulla rahoitusvälineiden potentiaali pystytään hyödyntämään täysimääräisesti.

4.16 Rakenneuudistuksia pidetään yleisesti tärkeinä korkeamman investointitason saavuttamiseksi, mutta ne on määriteltävä selkeästi ja yksityiskohtaisesti. Useat ohjelmamaissa säästöpolitiikkojen aikana toteutetut rakenteelliset mukautukset ja uudistukset ovat entisestään heikentäneet yksityistä ja julkista kysyntää, johtaneet työttömyyden kasvuun, lisänneet epävarmuutta ja vähentäneet kotitalouksien tuloja ja supistaneet yritysten odotuksia myynnin suhteen. Ne ovat näin ollen osaltaan lisänneet investointivajetta. ETSK suosittaaakin, että edistetään uudistuksia, joilla a) parannetaan liiketoimintaympäristöä, b) helpotetaan yritysten – erityisesti pk-yritysten – rahoitusta, c) lisätään tuottavuutta, d) edistetään tutkimusta, kehitystä, innovointia ja ammatillista koulutusta, e) edistetään laadukkaiden työpaikkojen luomista, f) vahvistetaan työehtosopimusneuvotteluja ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua EU- ja jäsenvaltiotasolla, g) vahvistetaan kotimaista kysyntää, h) lisätään talouden kestäkyä ja i) mahdollistetaan julkisten investointien riittävä taso esimerkiksi luomalla tehokkaita suunnitteluvälineitä julkisella sektorilla.

4.17 Sen lisäksi, että on parannettava EU:n ja jäsenvaltioiden investointiohjelmien välisiä yhteisvaikutuksia, on myös tehtävä näiden ohjelmien saavutuksia tunnetuksi kansalaisten keskuudessa: noin 945 000 pk-yrityksen odotetaan hyötyvän ESIR-rahastosta ja paljon useampien InvestEU-ohjelmasta. Tukea nauttivat pk-yritykset on saatava tietoisiksi EU:lta saadusta tuesta esimerkiksi rahoitussopimukseen sisällytettävän asiaa valaisevan maininnan avulla sekä käyttämällä Euroopan unionin tunnusta sopimuksessa.

Bryssel 19. kesäkuuta 2019.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHER*