

Asia

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi InvestEU-ohjelman perustamisesta (InvestEU-ohjelma)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 64/2020 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio julkisti kokonaan uuden ehdotuksen InvestEU-ohjelman perustamisesta 29.5.2020. Komissio peruuttaa toukokuussa 2018 tekemänsä aikaisemman InvestEU-ohjelmaa koskevan ehdotuksen. Uudessa ehdotuksessa komissio lisää alun perin ehdotettuja määrärahoja ja muuttaa ehdotuksen soveltamisalaa vastaamaan erityistarpeita, joita Euroopan taloudella on komission mukaan pandemian jälkeen.

Uusi InvestEU-ohjelmaehdotus on osa komission 27.5.-2.6.2020 ehdottamaa kokonaisuutena EU:n elpymissuunnitelmaksi, jonka tavoitteena on tukea koronaviruksen jälkeistä talouksien uudelleen käynnistämistä ja Euroopan elpymistä.

Komissio esitteli InvestEU-ehdotuksensa ensimmäisen kerran 3.6. 2020 neuvoston finanssineuvoston työryhmässä sekä 12.6. 2020 pysyvien edustajien komiteassa. Ehdotuksen tarkempi käsittely neuvoston työryhmässä alkaa todennäköisesti vasta sen jälkeen kuin vuosien 2021-2027 rahoituskehysten ja elpymissuunnitelman muodostamasta kokonaisuudesta on saavutettu sopu päämiestasolla.

Useimmissa jäsenvaltioissa kansallisten kantojen muodostaminen on vielä kesken.

Suomen kanta

Valtioneuvosto on linjannut kantoja komission ehdottamaan elpymiskokonaisuuteen 4.6.2020 annetussa selvityksessä (E 64/2020).

Ohessa tarkennetaan kannanmuodostusta komission ehdottamaan elpymiskokonaisuuteen liittyvästä ehdotuksesta InvestEU-ohjelman perustamisesta

Komission ehdotusten rahoituksen mitoittamiseen ja rahoituksen luonteeseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

Suomi on pitänyt komission aikaisempaa esitystä InvestEU-rahastoksi lähtökohtaisesti kannatettavana. InvestEU-ohjelma voisi Suomen näkemyksen mukaan mahdollistaa tehokkaan investointien tukemisen myös vähäisemmällä EU-rahoituksella, mikäli tuki olisi avustusmuotoisen rahoituksen sijaan laina- ja takauspaineista. Suomi pitää

kannatettavana erityisesti ajatusta EU:n rahoitusvälineiden yksinkertaistamisesta sekä niiden hallinnon yhdenmukaistamisesta ja keventämisestä.

EU:n tukemat rahoitusohjelmat ja välineet ovat muodostaneet sekä yritysten että välittäjäorganisaatioiden näkökulmasta sekavan kokonaisuuden. Tältä kannalta hallinnon yksinkertaistaminen ja käytäntöjen yhtenäistäminen olisi perusteltua. Invest-EU – ohjelma voisi oikein toteutettuna tarjota toimivan välineen työllisyyden, osaamisen investointien ja innovaatioiden vauhdittamiseksi ja siten myös kohdistaa EU:n rahoituskehyksiä oikeasuuntaisesti ja EU:n politiikkatavoitteiden mukaisesti. Suomi pitää tärkeänä, että Invest-EU –ohjelmalla tuetaan johdonmukaisesti ilmastotoimien toteuttamista ilmastoneutraalisuustavoitteen saavuttamiseksi osana vihreää elvytystä, esimerkiksi varmistamalla luontopohjaisten ratkaisujen sekä kiertotalouden rahoitus. Jatkoneuvotteluissa tulee selvittää miten varmistetaan, ettei ohjelmalla rahoitettaisi ilmasto- tai ympäristötavoitteiden vastaisia ratkaisuja.

Suomi katsoo, että komission vuonna 2018 tekemästä ehdotuksesta käydyissä neuvotteluissa on onnistuttu saavuttamaan kompromissi, jossa otetaan tyydyttävällä tavalla huomioon aiemmin asetetut neuvottelutavoitteet. Neuvotteluissa on myös tyydyttävällä tavalla saatu varmistettua se, että myös pienempien maiden kansallisilla toimijoilla on jatkossakin mahdollisuus toimia rahoituskumppaneina. Suomi on valmis etenemään uudelleen käynnistettävissä neuvotteluissa aiemmin saavutettujen kompromissitekstien pohjalta.

Suomi katsoo, että InvestEU-ohjelmaa koskevissa neuvotteluissa tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota erilaisten vivutusinstrumenttien yhdistämisestä aiheutuvien kokonaisvaikutusten ja -riskien arvioimiseksi. Suomi pitää lisäksi tärkeänä varmistaa, että kasvava rahoitusvälineiden käyttö ja niitä koskevan joustavuuden lisääminen eivät heikennä EU-varojen käytön ja hallinnoinnin läpinäkyvyyttä.

Suomi pitää tärkeänä, että rahoitusinstrumenttien käyttö perustuu markkinoiden systemaattiseen analyysiin. Siltä osin kuin markkinapuutteita ilmenee, julkisen toiminnan ensisijaisena tavoitteena tulee olla yksityisen rahoituksen aktivoiminen markkinapuutealueelle. Mikäli analyysien perusteella voidaan todeta, että investoinnit saavat markkinoilta rahoitusta eikä epätyydyttävää investointitilannetta tai muuta markkinapuutetta voida uskottavasti osoittaa, varsinkaan suurten investointihankkeiden rahoitukseen ei julkista rahoitusta tulisi suunnata. Toisaalta on otettava huomioon, että koronaviruksen aiheuttama taloudellinen ja rahoitusmarkkinoiden epävakaus on ollut ennakoimaton ja jäsenmaiden talouspolitiikasta riippumaton kriisi ja kriisin poikkeuksellinen luonne on tarpeellista ottaa huomioon tilanteen hallintaan tähtäävissä päätöksissä.

Suomi pitää kannatettavana, että rahoitusinstrumenttien käyttö olisi pandemiasta aiheutuvissa poikkeuksellisissa olosuhteissakin mahdollisimman markkinaperustaista eikä niiden toimintaan liitettäisi maa- tai aluekohtaisia kiintiöitä. Instrumenttien tulisi myös olla joustavia, mutta kuitenkin rajatun kokoisia ja määräaikaaisia. Instrumentteja suunniteltaessa tulisi tehdä huolellisia arvioita niiden vaikuttavuudesta ja vaikutuksista markkinoihin myös keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Julkisen rahoituksen kasvattamiseen liittyy riski markkinoiden vääristymisestä ja yksityisen rahoituksen syrjäyttämisestä. Tästä syystä Suomi painottaa sitä, että rahaston toiminnasta tulisi määräajoin laatia riippumattomia arvioita vääristymien ja päällekkäisyyksien välttämiseksi kuitenkin siten, ettei tämä lisää kohtuuttomasti

hallinnollista taakkaa. Poikkeustoimista ei saa tulla pysyviä ratkaisuja, vaan ne on voitava myös purkaa olosuhteiden sen salliessa

Muutettua rahoituskehys ehdotusta vuosille 2021-2027 (MFF+) ja ehdotusta uudeksi elpymisvälineeksi tarkastellaan ja linjataan erikseen ehdotuksia koskevassa valtioneuvoston kirjeessä E 64/2020 vp.

Pääasiallinen sisältö

InvestEU – ohjelman tavoitteena on yhdistää kaikki nykyiset EU:n rahoitusinstrumentit yhtenäiseksi investointiohjelmaksi. Sillä korvattaisiin kuluvalle kehyskaudella käytettävissä olevat eri politiikka-alojen rahoitusinstrumentit. Rahoitusinstrumenteilla täydennetään avustusmuotoista rahoitusta erityisesti koheesiopolitiikassa sekä tutkimus- ja innovaatorahoituksessa. Uudessa ehdotuksessa komissio toteaa peruvansa toukokuussa 2018 aikaisemman InvestEU-ohjelmaa koskevan ehdotuksen. Uutta komission nyt tekemässä ehdotuksessa on, että InvestEU- ohjelmalla pyritäisiin myös vähentämään unionin riippuvaisuutta globaaleista toimitusketjuista ja tuontituotteista strategisilla aloilla, kuten lääketuotannossa unionin toimintakyvyn parantamiseksi ja sen resilienssin vahvistamiseksi pandemian kaltaisissa kriisitilanteissa. Myös kestävää infrastruktuuriin osoitettavaa rahoitusta ehdotetaan kasvatettavaksi merkittävästi.

Komissio katsoo, että COVID 19 – pandemian taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lieventämiseksi InvestEU - ohjelman keskeisiin ominaispiirteisiin kuuluvaa kykyä houkutella yksityisiä sijoittajia liikkeelle vähentäen investointien riskitasoa tulisi hyödyntää aiemmin suunniteltua huomattavasti laajemmin.

Suunnitellusta, ohjelmalla luotavasta 69 miljardin EU-takauksesta 28,6 miljardia euroa esitetään osoitettavaksi EU:n strategisista investointeihin, eli strategisiksi katsottujen arvoketjujen ja kriittisiksi katsottujen alojen ja toimintojen vahvistamiseksi tarkoitettuihin investointeihin ja loppuosa ohjelman muihin tavoitteisiin seuraavasti: kestävä infrastruktuuri 18 miljardia euroa; tutkimus, innovaatio ja digitalisaatio 10 miljardia euroa; pk-yritykset 9 miljardia euroa; (iv) sosiaaliset investoinnit ja taidot 3,3 miljardia euroa. InvestEU investointineuvontakeskuksen toimintaan, InvestEU-portaaliin ja muihin tukitoimiin osoitettaisiin runsaat 644 miljoonaa euroa (2018 hinnoin).

Komissio katsoo, että tasaveroisten toimintaedellytysten takaamiseksi sisämarkkinoilla talouden toipumisen ei tulisi toteutua asymmetrisesti, vaan niitä alueita ja aloja, jotka ovat kärsineet pandemiasta eniten, tulisi myös tukea eniten.

Komission tavoite on, että InvestEU:lla voitaisiin saada mobilisoitua pitkäaikaista rahoitusta unionin keskeisten politiikkatavoitteiden kuten digitalisaation saavuttamiseksi. Ohjelmalla lisättäisiin Euroopan investointipankki- ryhmän (jäljempänä EIP- ryhmä) sekä kansallisten kehityspankkien sekä muiden kumppaneiden riskinottoa kykyä tilanteessa, jossa niihin kohdistuu COVID 19 – pandemian vuoksi poikkeuksellisen suuri paine tukea taloudellisia toimijoita unionissa.

Rahoitusinstrumenttien käyttöä perustellaan muun muassa niiden mahdollisuudella aktivoida mukaan yksityistä pääomaa ja siten vipuvaikutuksen avulla saada niukoilla julkisilla varoilla aikaan enemmän. Lainojen tullessa maksetuiksi takaisin ja takausten vapautuessa instrumenttien pääoma ja mahdollinen tuotto palautuisivat takaisin uudelleen

käytettäväksi, mikä lisäisi rahoituksen tehokkuutta. Rahoitusinstrumenttien käytön odotetaan myös vähentävän riippuvuutta tukirahoituksesta.

Lisäksi komissio ehdottaa osana ohjelmaa varautumista mahdolliseen Euroopan investointirahaston pääomakorotukseen varaamalla tähän tarkoitukseen 900 miljoonaa euroa seuraavalla kehys-kaudella unionin pääomaosuuden säilyttämiseksi nykyisellä tasolla.

Ehdotuksen mukaan se tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021. Asetus olisi sitova kokonaisuudessaan ja se olisi jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Tausta

InvestEU-ohjelmalla laajennettaisiin marraskuussa 2014 käynnistetyn Euroopan investointiohjelman toimivana pidettyä mallia sekä hyödynnettäisiin osana tätä ohjelmaa perustetusta Euroopan strategisten investointien rahastosta (jäljempänä ESIR) saatuja oppeja. Tarkoituksena olisi vauhdittaa työpaikkojen luomista, investointeja ja innovointia EU:ssa.

Asetusehdotuksen valmistelu perustuu osin komission Euroopan investointiohjelman ja ESIRin toiminnasta 2018 teettämään ulkopuoliseen riippumattomaan arvioon, lukuisiin aiempiin evaluaatioraportteihin, joita on tehty aiemmista EU:n rahoitusvälineistä kuten Horisontti 2020:sta ja pienten- ja keski suurten yritysten tukemiseen tarkoitettua COSMEsta, sekä palautteesta kuulemiskierroksesta, jonka komissio on ennen ehdotustensa valmistelua järjestänyt investointeihin, tutkimukseen ja innovaatiotoimintaan sekä pk-yrityksille ja sisämarkkinoihin kohdennetuista EU-varoista.

Valmistelussa on myös otettu huomioon Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tammikuussa 2019 ESIRistä julkistama arvio (erityisraportti no 03/2019), jossa yksilöitiin kehitettäviä alueita, esimerkiksi päällekkäisyyksien poistamiseksi eri välineiden kesken sekä ohjelman maantieteellisen kattavuuden laajentamiseksi, sekä tilintarkastustuomioistuin toukokuussa 2020 julkistama arvio (erityiskertomus no 12/2020) Euroopan investointineuvontakeskuksen tähänastisesta toiminnasta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 173 artiklaan ja 175 artiklan kolmanteen kohtaan. Siihen sovelletaan tavallista lainsäädäntöjärjestystä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asian käsittelystä Euroopan parlamentissa ei toistaiseksi ole tietoa.

Kansallinen valmistelu

Jaosto 1 kirjallinen menettely 11.6.2020

MFF-johtoryhmä 12.6.2020

EU-ministerivaliokunta 17.6.2020.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Suomi on tähän mennessä hyödyntänyt EU:n investointirahoitusta suhteellisen hyvin. Takaushjelmilla on tavoiteltu korkeamman riskiprofiilin, erityisesti innovatiivisten yritysten ja hankkeiden pääsyä rahoituksen pariin. EIP:n ESIR-rahoitusta on hyväksytty Suomeen marraskuuhun 2019 mennessä 2,1 miljardia euroa, jonka käynnistämät odotetut kokonaisinvestoinnit ovat 8,8 miljardia euroa. Suhteessa BKT:en Suomi on hyötynyt ohjelmasta 8. eniten Euroopassa.

Pienille ja keskisuurille yrityksille tarkoitettujen EU:n rahoitus- ja takausjärjestelyjen osalta erinäisiä sopimuksia EIP-ryhmän kanssa omaavat tällä hetkellä pankkisektorilta Oma Säästöpankki, Säästöpankkiryhmä, Nordea, OP, Aktia ja Ålandsbanken, sekä vakuutusyhtiöistä LähiTapiola ja Fennia. Valtion toimijoista Finnveralla ja Teollisuussijoituksella on käytössä omat rahoitusohjelmansa EIP-ryhmän kanssa. Kaikkien edellä mainittujen ohjelmien puitteissa rahoitusta suomalaiselle pk-sektorille on tarjolla 2,2 miljardia euroa vuosina 2016–2021. ESIR on lisäksi kanavoinut pääomasijoituksia useisiin suomalaisiin pääomasijoitusrahastoihin, jotka rahoittavat erityisesti alku- tai kasvuvaiheen yrityksiä.

Rahoitusvälineiden ja -takausten käyttöä perustellaan muun muassa niiden mahdollisuudella houkutella mukaan yksityistä pääomaa ja siten saada niukoilla julkisilla varoilla aikaan enemmän. Tämä perustuu saatavaan vipuvaikutukseen sekä välineiden peruspääoman ja mahdollisen tuoton uudelleen kierrättämiseen. Rahoitusvälineiden ja -takausten käytön odotetaan myös vähentävän riippuvuutta julkisesta tuesta ja julkisten varojen käyttöä, koska lainat tulee maksaa takaisin ja vakuudet vapautettava. Tämän myötä odotetaan myös hankkeiden laadun paranevan.

Rahoitusvälineisiin ja -takauksiin liittyy myös merkittäviä riskejä. EU-budjetin takaustoiminnan kasvu kasvattaa jäsenmaiden EU-vastuita takauksesta syntyvän ehdollisen vastuun kautta. Jo nykyisen ESIR-takauksen osalta on EU-budjetissa varauduttu enimmillään 9,1 mrd. euron tappioihin, kun takaustoiminnan kokonaismäärä on 26 mrd. euroa. Rahoitusvälineiden ja -takausten kokonaisvastuun tulee kuitenkin aina pysyä EU:n tuloille asetetun, jäsenmaiden yksimielisesti sopiman ylärajan puitteissa. Kasvava rahoitusvälineiden käyttö ja niitä koskevan joustavuuden lisääminen voivat myös heikentää EU-varojen käytön ja hallinnoinnin läpinäkyvyyttä. Julkiseen rahoitukseen liittyy myös riski yksityisen rahoituksen syrjäyttämisestä ja markkinahäiriöin aiheuttamisesta. Komission toukokuussa 2020 julkistaman elpymispaketin sisältyvät ehdotukset, erityisesti ehdotus Euroopan elpymisvälineestä, kasvattavat tällaisia riskejä huomattavasti.

Taloudelliset vaikutukset tulevat riippumaan elpymisvälineen perustamisesta, koosta sekä EU:n tulevasta rahoituskehyksestä saavutettavasta sovusta.

Ehdotuksesta saattaa aiheutua toistaiseksi vaikeasti täsmennettävissä olevia tarpeita tarkastella EIP:n pääoman riittävyyttä. Komission ehdotukset vakavaraisuuden

tukivälineestä, InvestEU:n kasvattamisesta ja uudesta strategisesta instrumentista sekä oikeudenmukaisen siirtymämekanismin julkisen sektorin lainajärjestelystä tulevat toteutuessaan vaikuttamaan EIP:n pääoman riittävyyteen. On erittäin todennäköistä, että EIP:n pääomaa joudutaan kasvattamaan, jotta pankki pystyisi toimeenpanemaan kyseiset rahoitusinstrumentit. Tässä vaiheessa on kuitenkin enneaikaista arvioida mahdollisen pääomankorotuksen määrää, koska pankki ei ole vielä kyennyt analysoimaan ja arvioimaan komission ehdotusten vaikutusta pankin liiketoimintaan ja pääoman riittävyyteen. Suomen osuus EIP:n pääomasta on 1,48 prosenttia.

Vaikutukset EU:n talousarvioon

InvestEU - ohjelmalle osoitettaisiin runsaan 30,8 miljardia euron (sitoumuksina, 2018 hinnoin) EU-budjettirahoituskehys. Tässä kehyksessä hankekehittelyn tukemiseen ja muihin tukitoimiin osoitettaisiin runsaat 644 miljoonaa euroa (2018 hinnoin). Ohjelmaan osoitettujen varaustarpeiden kokonaismäärä olisi 31,0 miljardia euroa (2018 hinnoin), mistä 0,9 miljardia (2018 hinnoin) katettaisiin olemassa olevien rahoitusvälineiden ja Euroopan investointiohjelman generoimista tuloista ja takaisinmaksuista. Näiden tulojen määrä saat-taisi myös olla korkeampi.

Ohjelman budjettikehyksestä 30,3 miljardia euroa (2018 hinnoin) saataisiin käyttöön komission ehdottaman *Next Generation* – elpymisvälineen kautta ottamalla markkinoilta lainaa EU:n omien varojen päätöksen mukaista unionin monivuotisen talousarvion liikkumavaraa vastaan. *Next Generation* – välineen kautta osoitettavista varoista 15 miljardia euroa (2018 hinnoin) olisi uuteen strategisten investointien välineeseen ja loput 15,3 miljardia euroa (2018 hinnoin) InvestEU- ohjelman muihin osioihin.

Mahdolliseen tulevaan Euroopan investointirahaston pääomakorotukseen varauduttaisiin varaamalla tähän tarkoitukseen seuraavassa vuosille 2021 – 2027 vahvistettavassa rahoituskehyksessä 824 miljoonaa euroa (2018 hinnoin) unionin pääomaosuuden säilyttämiseksi nykyisellä tasollaan.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

KOM(2020) 403 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/KVR, finanssineuvos Minna Aaltonen, p. 02955 30325
etunimi.sukunimi@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2020/0966

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
