

Bryssel 12.3.2020
COM(2020) 96 final

KOMMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Arviointikertomus EU:n takuun myöntämisestä Euroopan investointipankille unionin ulkopuolella toteutettavia investointihankkeita tukevista rahoitustoimista mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta 16 päivänä huhtikuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 466/2014/EU soveltamisesta

1. JOHDANTO

Tässä kertomuksessa esitetään yhteenveto komission arvioinnista, joka koskee unionin ulkopuolella toteutettavia investointihankkeita tukevista rahoitustoimista mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta Euroopan investointipankille myönnetyn EU:n talousarviotakuun täytäntöönpanoa vuosina 2014–2018. Täysimittainen arviointi julkaistiin komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa syyskuussa 2019¹.

Useissa peräkkäisissä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksissä hahmoteltua EU:n talousarviotakuuta kutsutaan tavallisesti EIP:n ulkoiseksi lainanantovaltuudeksi². Komission arviointi on luonteeltaan jälkiarviointi, ja se kattaa ajanjakson vuoden 2014 puolivälistä vuoden 2018 loppuun, sillä 2018 on viimeinen vuosi, jolta on saatavilla täydelliset tiedot. Kuten Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat pyytäneet, arvioinnilla pyritään antamaan panos mahdolliseen uuteen päätökseen EIP:n rahoitustoimien kattamisesta EU:n takuulla vuoden 2020 jälkeen³.

Arvioinnilla pyritään erityisesti auttamaan tulevien EU:n talousarviotakuiden suunnittelua komission kesäkuussa 2018 ehdottaman naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen, jäljempänä 'NDICI', yhteydessä. Kolmikantaneuvottelut lainsäädäntöehdotuksesta ovat alkaneet äskettäin⁴. Arviointi muodostaa yhden komission panoksista kehitysrahoituksen eurooppalaista rahoitusrakennetta käsittelevän korkean tason viisaiden ryhmän työhön⁵.

Ulkoinen lainanantovaltuus suunnitellaan korvattavan vuodesta 2021 lähtien laajemmalla välineellä, Euroopan kestävän kehityksen rahasto plussalla, jäljempänä 'EKKR+-rahasto', jolla EU:n talousarviotakuut asetetaan EIP:n sekä muiden kansainvälisten rahoituslaitosten tai kehitysrahastojen saataville "avoimen rahoitusrakenteen" puitteissa⁶,

Arvioinnissa tarkasteltiin nykyistä ulkoista lainanantovaltuutta tukevan talousarviotakuun tuloksellisuutta, tehokkuutta, merkityksellisyyttä, johdonmukaisuutta ja EU:n tasolla saatavaa lisäarvoa suhteessa Euroopan parlamentin ja neuvoston ulkoista lainanantovaltuutta koskevassa päätöksessä alun perin ilmaisemiin odotuksiin.

Euroopan investointipankille myönnettävät ulkoiset lainanantovaltuudet ovat kuuluneet Euroopan talousyhteisön ja sittemmin Euroopan unionin ulkopoliittikkaan vuodesta 1977 lähtien. EU:n talousarviotakuun tärkein peruste on se, että se lisää EIP:n riskinkantokykyä

¹ SWD(2019) 333 final.

² Oikeusperusta on päätös N:o 466/2014/EU, jäljempänä 'ulkoista lainanantovaltuutta koskeva päätös', sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä (EU) 2018/412 väliarviointikertomuksen perusteella. Takuu myönnetään komission ja EIP:n allekirjoittamalla takuusopimuksella, jonka viimeisin versio tehtiin 3. lokakuuta 2018.

³ Ulkoista lainanantovaltuutta koskevan päätöksen 20 artikla.

⁴ COM(2018) 460 final.

⁵ The future of the European financial architecture for development: An independent report by the High-Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development, lokakuu 2019, https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf

⁶ Ks. myös komission tiedonanto "Tehokkaampi rahoitusrakenne EU:n ulkopuolisia investointeja varten", COM(2018) 644 final.

rajoittamalla EIP:n riskialttiuden EIP:n hallintoelimien vahvistamien sääntöjen mukaiseen riskiprofiiliin. Toisin sanoen EU:n takuu auttaa EIP:tä toteuttamaan investointitoimia riskialttiimmissa ympäristöissä EU:n ulkopuolella EIP:n oman pääoman ja varausten nykyisen tason perusteella ja samalla säilyttämään AAA-luottoluokituksensa.

EU:n takuu on perinteisesti myönnetty EIP:lle EU:n monivuotista rahoituskehystä vastaavaksi ajanjaksoksi. Ulkoisen lainanantovaltuuden seitsenvuotinen kesto on ollut arvokas seikka, koska se on auttanut EIP:tä kehittämään tarvittavat aineelliset ja henkilövalmiudet investointitoimien toteuttamiseksi EU:n ulkopuolella. Tällaisten toimien valmistelu kestää tavallisesti yli vuoden. EU:n takuun antaman ennakoitavuuden ja riskiä vähentävän vaikutuksen vastineeksi ulkoisen lainanantovaltuuden nojalla toteutettavien rahoitustoimien odotetaan palvelevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asettamia tavoitteita ja täyttävän niiden asettamat ehdot.

Ulkoista lainanantovaltuutta tukevan EU:n takuun laajuus vaihtelee rahoitustoimen luonteen mukaan: EIP:n rahoitustoimet, joissa vastapuolina on julkisen sektorin toimijoita (tavoitteena on tavallisesti infrastruktuurin kehittäminen), hyötyvät kokonaistakuusta, joka kattaa sekä operatiiviset että poliittiset riskit. EIP:n lainat pankeille tai yrityksille, joilla on valtiontakaus, sekä ulkoisen lainanantovaltuuden väliarviointin perusteella vuonna 2018 perustetun taloudellisen selviytymiskyvyn kehittämisaloitteen yksityisen lainanantovaltuuden nojalla myönnetty rahoitus kuuluvat myös kokonaistakuun piiriin. Kokonaistakuun avulla EIP voi luopua riskipreemiosta, joka sen muutoin olisi sisällytettävä korkoonsa⁷. Näin ollen kumppanimaat tai niiden toimielimet/yritykset ovat voineet ottaa lainaa EIP:ltä huomattavasti alhaisemmin kustannuksin.

Sitä vastoin EIP:n yksityissektorin toimet, joilla ei ole valtiontakautta, hyötyvät vain EU:n myöntämästä poliittisen riskin takuusta, joka kattaa tietyt, EIP:n kanssa tehdyssä takuusopimuksessa lähemmin määritellyt tilanteet: lainan maksamatta jääminen, joka johtuu valuutansiirtojen estymisestä, pakkolunastuksesta, sodasta tai kansalaislevottomuuksista tai oikeussuojan epäamisestä sopimusrikkomustapauksissa. EU:n myöntämä poliittisen riskin takuu ei merkitse EIP:n koron alentamista. EIP:n lainojen hinnoittelu on kuitenkin edelleen asiakkaiden kannalta houkutteleva, koska EIP saa lainaa rahoitusmarkkinoilta alhaisin kustannuksin.

EU:n takuu kattaa ensimmäiset 65 prosenttia ulkoisen lainanantovaltuuden piiriin kuuluvien EIP:n rahoitustoimien jäljellä olevasta vastuumäärästä lainasalkkujen tasolla. Tämä tarkoittaa, että jos lainanottaja ei maksa takaisin EIP:n lainaa ja EIP vaatii EU:n takuun nojalla suoritusta maksamatta jääneen lainaosuuden korvaamiseksi, EU:n on noudatettava täysin jokaista takuuseen perustuvaa maksuvaatimusta enimmäisosuuteen asti, joka on 65 prosenttia takuun kattamasta lainasalkusta. EIP ei maksa EU:lle palkkiota talousarviotakuun tarjoamisesta eikä

⁷ Edellä mainituista säännöistä poiketen yksityissektorin hankkeet, jotka kuuluvat ulkoisen lainanantovaltuuden väliarviointin perusteella vuonna 2018 perustetun taloudellisen selviytymiskyvyn kehittämisaloitteen yksityisen lainanantovaltuuden piiriin, hyötyvät EU:n kokonaistakuusta. Riskipreemiosta ei kuitenkaan luovuta, vaan EIP siirtää sen EU:lle vastikkeena EU:n ottamasta riskistä.

EIP saa mitään suoraa korvausta EU:lta lainanantovaltuuden täytäntöönpanosta. Ulkoiseen lainanantovaltuuteen liittyvät EIP:n hallintokustannukset katetaan EIP:n korkoon sisältyvästä voittomarginaalista.

Ulkoinen lainanantovaltuus on yksi välineistä, joita EU käyttää ulkopoliittisten painopisteidensä toteuttamiseksi. Ulkoista lainanantovaltuutta koskevassa päätöksessä viitataan ”unionin etuun” ja perussopimuksessa määriteltuihin unionin ulkoista toimintaa ohjaaviin yleisiin periaatteisiin. Siinä todetaan myös nimenomaisesti, että ”kehitysmaissa [...] EIP:n rahoitustoimilla on edistettävä [...] unionin kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteita, joilla pyritään etenkin vähentämään köyhyyttä edistämällä osallistavaa kasvua sekä talouden, ympäristön ja yhteiskunnan kestävä kehitystä”. Voimassa olevassa ulkoista lainanantovaltuutta koskevassa päätöksessä määritellään useita EU:n talousarviotakuulla tuettavia tavoitteita, kuten paikallisen yksityissektorin kehittäminen ja sosiaalisen ja taloudellisen infrastruktuurin kehittäminen, jotka molemmat voivat liittyä läheisesti ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista, alueellista yhdentymistä ja pitkän aikavälin taloudellisen selviytymiskyvyn parantamista koskevien tavoitteiden edistämiseen.

2. ARVIOINNIN TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT

Yksi komission arvioinnin keskeisistä rajoitteista liittyy siihen, että ulkoisen lainanantovaltuuden piiriin kuuluvien rahoitustoimien toteuttaminen kestää useita vuosia erityisesti infrastruktuurihankkeiden osalta. Tästä syystä rahoitettujen toimien tuloksista ja vaikutuksista on tähän asti ollut saatavissa niukasti tietoja. EIP:n tulostamiskeskitys perustuu toistaiseksi vahvasti ennakoarvioihin, ja tietoja saavutetuista tuloksista saadaan vasta paljon myöhemmin. Tästä syystä komission arvioinnissa käytettiin lähinnä tällä hetkellä saatavilla olevia tietoja allekirjoitetuista ja maksetuista rahoitusmääristä, vuoden 2018 puolivälissä valmistuneen ulkoisen tutkimuksen⁸ tuloksia sekä eri sidosryhmien esittämiä huomioita.

Ulkoista lainanantovaltuutta koskevan päätöksen mukaisesti 64:ssä EU:n ulkopuolisessa tukikelpoisessa maassa voidaan tällä hetkellä toteuttaa EU:n talousarviotakuun kattamia EIP:n rahoitustoimia. EIP on tehnyt puitesopimuksen näistä maista 57:n kanssa ja voi siten toteuttaa niissä rahoitustoimia. Arvioinnin kattaman ajanjakson aikana EIP allekirjoitti ulkoisen lainanantovaltuuden piiriin kuuluvia rahoitustoimia 38 maassa ja EIP:n omalla riskillä toteutettavien järjestelyjen piiriin kuuluvia rahoitustoimia⁹ kuudessa muussa maassa. Ulkoisen

⁸ Ecorys ja CEPS, 2018, ”Final Report for the Evaluation of the application of the 2014–2020 External Lending Mandate”, julkaistu yhdessä komission arvioinnin kanssa.

⁹ EIP:llä on tällä hetkellä neljä omalla riskillä toteutettavaa järjestelyä ulkoisen lainanantovaltuuden kattamilla alueilla, nimittäin liittymistä valmisteleva rahoitusjärjestely (PAF), naapuruuspolitiikan rahoitusjärjestely (NFF), ilmastotoimien ja ympäristön rahoitusjärjestely (CAEF) ja strategisten hankkeiden rahoitusjärjestely (SPF). Kaksi viimeksi mainittua järjestelyä kattavat myös Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioita sekä EU:n jäsenvaltioiden merentakaisia maita ja alueita.

lainanantovaltuuden avulla EIP voi toteuttaa rahoitustoimia suuririskisemmissä maissa kuin mihin se pystyisi omalla riskillä toteutettavilla järjestelyillään¹⁰.

EU:n takuun kattamien EIP:n rahoitustoimien enimmäismäärä vuosina 2014–2020 on 32,3 miljardia euroa. Vuoden 2018 lopussa kauden 2014–2020 ulkoisen lainanantovaltuuden piiriin kuuluvien EIP:n allekirjoitettujen rahoitustoimien kumulatiivinen nettoarvo oli 17,6 miljardia euroa eli noin 54 prosenttia väliarvioinnissa tarkistetusta takuun yhteenlasketusta enimmäismäärästä. Vertailun vuoksi voidaan todeta (joskin vertailu on vain suuntaa antava markkinaympäristön sekä geopolittisen ja sääntelykontekstin erojen vuoksi), että vuoden 2011 lopussa eli edellisen ulkoisen valtuuden vastaavana ajankohtana käyttöaste oli 66 prosenttia. Vuosina 2014–2018 ulkoisen lainanantovaltuuden nojalla rahoitettiin 189 toimea, joiden keskimääräinen suuruus oli noin 90 miljoonaa euroa.

Se, että EIP on käyttänyt suhteellisen niukasti kauden 2014–2020 ulkoisen lainanantovaltuuden takuun enimmäismääriä, johtuu osittain Turkissa vuoden 2016 jälkeen tapahtuneesta kehityksestä sekä Itä-Ukrainassa vuodesta 2014 lähtien käydystä sodasta¹¹. Lisäksi voimassa olevalla ulkoista lainanantovaltuutta koskevalla päätöksellä EU:n (itäisille ja eteläisille) naapurimaille osoitetut takuun enimmäismäärät ovat yhteensä 6 miljardia euroa suuremmat kuin edellisessä valtuudessa, mutta Syyrian sota ja poliittinen epävakaus useissa muissa maissa on heikentänyt vastaanottokykyä. Yhdessä nämä ulkoiset tekijät selittävät pitkälti sen, miksi EIP oli hyödyntänyt käytettävissä olevia takuun enimmäismääriä vuoden 2018 loppuun mennessä vähemmän kuin edellisen ulkoisen valtuuden vastaavassa vaiheessa.

Toinen merkityksellinen määrällinen arvio EU:n takuun **tuloksellisuudesta** voidaan saada ulkoisen lainanantovaltuuden piiriin kuuluvista maksatusasteista, joilla tarkoitetaan EIP:n tosiasiallisesti maksaman rahoituksen ja EIP:n ja sen vastapuolien välisissä rahoitussopimuksissa sovittujen määrien (lukuun ottamatta myöhemmin peruutettuja määriä) suhdetta. Takuun käyttöasteita koskevan analyysin tavoin myös maksuja koskevassa analyysissä on otettava huomioon markkinaympäristön sekä geopolittisen ja sääntelykontekstin erot eri aikoina.

EIP maksoi vuoden 2018 loppuun mennessä vuosien 2014–2018 ulkoisen lainanantovaltuuden nojalla 5,8 miljardia euroa, mikä muodostaa 33 prosenttia allekirjoitettujen toimien nettoarvosta, kun vuoden 2011 loppuun mennessä se oli maksanut 8,5 miljardia euroa eli 44 prosenttia vuosien 2007–2013 ulkoisen valtuutensa nojalla allekirjoitettujen toimien nettoarvosta.

Vuosien 2014–2020 ulkoisen lainanantovaltuuden maksujen hitaampi tahti edelliseen valtuuteen verrattuna vaikuttaa selittyvän lähinnä ulkoisilla tekijöillä, kuten sääntelykehysten

¹⁰ Iran lisättiin 6. kesäkuuta 2018 annetulla komission delegoidulla päätöksellä (EU) 2018/1102 ulkoisen lainanantovaltuuden piiriin kuuluvien tukikelpoisten maiden luetteloon, mutta sen kanssa ei ole toistaiseksi tehty puitesopimusta.

¹¹ EIP on keskeyttänyt Venäjällä toteutettavien uusien rahoitustoimien allekirjoittamisen Eurooppa-neuvoston 16. heinäkuuta 2014 esittämästä pyynnöstä Krimin laittoman liittämisen ja Itä-Ukrainan sotilaallisen konfliktin vuoksi.

heikkoudella, lainsäädännön hajanaisuudella, hallinnon epävakaudella, heikoilla institutionaalisilla valmiuksilla, henkilöstön vaihtuvuudella sekä vastaanottajamaiden menettelyjen hitaudella ja tehottomuudella. Valtionlainat ja julkisyhteisöille myönnetty lainat ovat erityisen herkkiä tällaisille tekijöille, koska ennen infrastruktuurilainojen maksamista useiden muun muassa teknistä valmistelua ja hankintoja koskevien ehtojen on täyttyttävä. Lisäksi monissa maissa valtion lainanotto EIP:ltä edellyttää parlamentin ratifiointia, mikä pidentää hankkeiden toteutusaikataulua.¹²

Ulkoisen lainanantovaltuuden rakenteen tai EIP:n täytäntöönpanon sisäisten tekijöiden osalta voidaan todeta, että allekirjoitettujen toimien suurista määristä on helpompi ilmoittaa ja ne saavat tavallisesti enemmän huomiota kuin maksut. EIP:n hallintoelimien kanssa keskustellaan myös parhaillaan EIP:n sisäisen kannustinjärjestelmän asianmukaisuudesta muun muassa henkilöstön palkkojen ja palkkioiden sekä sen suhteen, että sitoumusten määriä painotetaan suhteellisesti enemmän kuin maksuja ja laadullisia näkökohtia.

Suurin osa ulkoisen lainanantovaltuuden piiriin kuuluvista toimista muodostuu julkiselle sektorille infrastruktuurin kehittämiseen myönnettävistä lainoista. Vuoden 2018 lopussa ne muodostivat lähes 11 miljardia euroa allekirjoitetuista toimista. Toimet, joilla rahoitetaan yksityisen sektorin kehittämistä, mutta jotka kuuluvat kokonaistakuun piiriin, muodostivat noin neljäsosan ulkoisen lainanantovaltuuden nojalla allekirjoitetuista toimista vuosina 2014–2018. Lisäksi poliittisen riskin takuun kattamat toimet muodostivat noin kymmenesosan ulkoisen lainanantovaltuuden nojalla allekirjoitetuista määristä. Viimeksi mainituilla toimilla myönnetään rahoitusta liikepankeille tai yrityksille, ja ne maksetaan suhteellisen nopeasti.

EU:n takuun ansiosta EIP:n rahoituksesta tuensaajille aiheutuvat kustannukset ovat pienemmät ja ne saavat rahoitusta pidemmäksi ajaksi. Tämä hyödyttää merkittävästi julkisen sektorin investointeja, mutta herättää huolta siitä, joutuvatko pankit ja yritykset, jotka saavat rahoitusta muualta epäedullisemmin ehdoin, huonompaan asemaan. Ulkoista lainanantovaltuutta koskevassa asetuksessa säädetään, että ulkoisen lainanantovaltuuden nojalla toteutettavien rahoitustoimien on tuotettava ”EIP:n oman arvion perusteella [...] lisäarvoa”, mutta siinä ei aseteta nimenomaista vaatimusta rahoitustoimien *täydentävyydestä* siinä mielessä, että estettäisiin muista julkisista tai yksityisistä lähteistä saatavan potentiaalisen tuen ja investointien korvaaminen. Tätä jälkimmäistä vaatimusta sovelletaan EU:n talousarviotakuun kattamiin EIP:n rahoitustoiimiin vuoden 2020 jälkeen¹³.

¹² Eräissä naapuruuspolitiikan kohdemaissa täytäntöönpanovalmiudet ovat vuosina 2014–2018 huonontuneet jonkin verran edellisen valtuuden voimassaolokauteen verrattuna. Lisäksi suuria määriä Ukrainalle myönnettävää EIP:n rahoitusta allekirjoitettiin suhteellisen lyhyessä ajassa vuosina 2014–2016. Vuosien 2014–2020 ulkoisen lainanantovaltuuden piiriin kuuluvien toimien alemmat maksatusasteet Latinalaisessa Amerikassa voidaan lisäksi selittää sillä, että viime aikoina on siirrytty kohti ilmastotoimien tukemiseksi toteutettavia julkisen sektorin infrastruktuuri-investointeja, joiden rahoitus maksetaan yleensä hitaammin kuin yksityisen sektorin kehittämiseen myönnettävät lainat.

¹³ Unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta 18 päivänä heinäkuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja

Komission huhtikuussa 2019 antamissa päivitettyissä ulkoisen lainanantovaltuuden aluekohtaisissa teknisissä toimintaohjeissa todetaan, että EIP:n olisi kiinnitettävä erityistä huomiota EIP:n toteuttamien toimien lisäarvoon, jotta vältetään mahdollisimman pitkälle EU:n talousarviotakuun kattamien EIP:n toimien mahdollisesti aiheuttama markkinoiden vääristymisen riski. Tämä on erityisen tärkeää tutkittaessa mahdollisia toimia aloilla ja maissa, joissa kilpailu on kovaa ja/tai joissa vallitsevat markkinaolosuhteet tai niitä heijastavat olosuhteet.¹⁴ Markkinoiden vääristymisriski voitaisiin torjua esimerkiksi käyttämällä enemmän mahdollisuutta nostaa EIP:n korkoja, kun se on markkinaolosuhteet huomioon ottaen tarpeen.

Maantieteellisesti tarkasteltuna ulkoisen lainanantovaltuuden täytäntöönpano vaihteli vuoden 2018 lopussa alueittain:

- Liittymistä valmistelevissa maissa EIP oli käyttänyt noin 41 prosenttia näiden alueiden takuun enimmäismäärästä vuoden 2018 loppuun mennessä. EU:n takuu on ollut korvaamattoman tärkeä, jotta EIP on voinut rahoittaa toimia Länsi-Balkanilla. EIP:n toimet Turkissa ovat kuitenkin vähentyneet vuoden 2016 jälkeen.
- Eteläisissä naapurimaissa EIP oli käyttänyt noin puolet takuun enimmäismäärästä vuoden 2018 loppuun mennessä. Se on käyttänyt usein *kokonaistakuuta* myös yksityisen sektorin toimiin (joilla on valtiontakaus), vaikka ne katettaisiin muutoin vain poliittisen riskin takuulla. Julkisten infrastruktuurihankkeiden toteutuksessa on tällä alueella esiintynyt usein viivästyksiä.
- Itäisissä naapurimaissa EIP on käyttänyt lähes yksinomaan ulkoista lainanantovaltuutta rahoitustoimiensa kattamiseksi, eikä omalla riskillä ole annettu lähes mitään lainoja. Se on käyttänyt suurimman osan alueellisesta takuun enimmäismäärästä (78 prosenttia) erityisesti Ukrainan tukemiseen Venäjän vuonna 2014 suorittaman Krimin niemimaan laittoman liittämisen ja jatkuvien Ukrainan vakautta horjuttavien toimien yhteydessä. Monien ulkoisen lainanantovaltuuden piiriin kuuluvien toimien toteutus ei kuitenkaan ole vielä alkanut, ja maksatusaste on yhä hyvin alhainen (23 prosenttia allekirjoitettujen toimien nettoarvosta vuoden 2018 lopussa).
- Ulkoisen lainanantovaltuuden täytäntöönpano on edistynyt pisimmälle Latinalaisessa Amerikassa ja Etelä-Afrikassa, joiden osuus EU:n talousarviotakuun enimmäismäärästä on kuitenkin vain kymmenesosa. Aasian ja Keski-Aasian osalta EU:n takuun käyttöaste on korkea, mutta täytäntöönpano maksatusasteina ilmaistuna on varsin heikkoa.

Ulkoinen lainanantovaltuus ylittää EU:n lainsäätäjän asettamat tavoitteet ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja muutokseen sopeutumisen tukemisen osalta. Ulkoisen lainanantovaltuuden nojalla vuosina 2014–2018 allekirjoitettu ilmastoon liittyvä rahoitus muodostaa 34 prosenttia kaikesta allekirjoitetusta rahoituksesta, mikä on enemmän kuin tavoitteeksi asetettu 25 prosenttia.

neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 (EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1) 209 artiklan 2 kohdan b alakohta.

¹⁴ C(2019) 2747 final, s. 14, 24, 35 ja 38.

EU:n takuun **tehokkuus** ja **lisäarvo** vastaavat lainsäätäjien odotuksia. Edunsaajille myönnetään kaikkina aikoina takuurahastossa varattuihin määrärahoihin verrattuna noin 11 kertaa enemmän EIP:n rahoitusta, ja kokonaisinvestoinnit ovat niihin verrattuna yli 20-kertaiset¹⁵. Toistaiseksi kauden 2014–2020 ulkoisen lainanantovaltuuden nojalla toteutetuista toimista ei ole vaadittu maksuja EU:n talousarviotakuun perusteella. Kuten komission vuosikertomuksissa on selostettu, EIP on vaatinut EU:n takuun perusteella maksuja useista Syyriassa vuoden 2012 jälkeen toteutetuista toimista sekä yhdestä Tunisiassa toteutetusta toimesta (Enfidhan lentokenttä). Kaikki nämä toimet kuuluvat aiempien ulkoisten valtuuksien piiriin, ja maksamatta jääneiden määrien takaisin perimiseksi toteutetaan toimia. Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastosta aiempina vuosikymmeninä nostetut määrät on peritty takaisin.

Ulkoinen lainanantovaltuus muodostaa EIP:lle kannustimen antaa suhteellisen suuria lainamääriä omassa taseessaan hankekohtaiseen 50 prosentin yhteisrahoitusrajaan asti, sillä ulkoisen lainanantovaltuuden tukena oleva EU:n takuu kattaa vain EIP:n, mutta ei muita investoijia. Toisenlainen EU:n toimien malli otettiin käyttöön vuonna 2017 Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR) takuulla, jossa EU:n takuu voidaan antaa ensisijaisen tai toissijaisen osuuden takauksena, joka suojaa toteuttavan rahoituslaitoksen lisäksi myös (tai lähinnä) muita investoijia. EKKR-takuun malli edellyttää paljon korkeampaa rahoitusastetta (tällä hetkellä 50 prosenttia) EU:n toimen – joka myös kohdennetaan selvästi vähiten kehittyneisiin maihin – odotetun suuremman rahoitusriskin vuoksi, mutta se saattaa soveltua paremmin sellaisten toimien rahoittamiseen, joissa yksityissektorin investointien kerääminen on tärkeä tavoite, joka myös liittyy EKKR-takuun mukaiseen korvausperiaatteeseen.

Ulkoisella lainanantovaltuudella on **merkittävä** rooli EU:n ulkopoliittisten tavoitteiden tukemisessa. Suurin osa ulkoisen lainanantovaltuuden takuusta osoitetaan kuitenkin nykyisin toimiin, joilla tuetaan ylemmän keskitulotason maita, ja EIP on rahoittanut vain vähän toimia vähiten kehittyneissä maissa. Tämä voidaan käsittää siten, että ulkoisen lainantovaltuuden merkitys EU:n kehitysyhteistyöpolitiikalle on liian pieni, ja siihen on puututtava tulevien EU:n takuiden suunnittelussa ottaen huomioon velanhoitokykyyn liittyvät rajoitteet.

Ulkoiden lainanantovaltuuden nojalla toteutettavien toimien **johdonmukaisuutta** ja yhdenmukaisuutta EU:n politiikan ja jäsenvaltioiden toimien kanssa voitaisiin parantaa muun muassa varmistamalla EU:n vahvempi politiikan ohjaus ja lisäämällä tietojenvaihtoa EIP:n ja komission yksiköiden välillä hankkeen eri vaiheissa. Komissio antaa lausuntoja suunnitelluista EIP:n toimista EIP:n perussäännön 19 artiklassa vahvistettua menettelyä noudattaen. Komission myönteinen lausunto merkitsee, että suunniteltu toimi voidaan sisällyttää ulkoisen lainanantovaltuuden piiriin ja kattaa EU:n takuulla. Tämä kuuleminen toteutetaan kuitenkin suhteellisen varhaisessa vaiheessa, ja perussäännön 19 artiklan mukaisen menettelyn kuluessa vaihdettujen tietojen määrä on usein riittämätön.

¹⁵ Rahoitusaste on asetettu 9 prosenttiin takuun kattamista maksamattomista määristä. EIP:n rahoituksella katetaan tavallisesti 50 prosenttia hankkeen kokonaisinvestointikustannuksista.

Monien vuosien aikana käydyn vuoropuhelun avulla EIP:n ja komission yksiköiden välillä on otettu käyttöön ei-sitovia järjestelyjä muun muassa EIP:n yksilöimien mahdollisten rahoitustoimien varhaisessa vaiheessa tapahtuvan koordinoinnin parantamiseksi. EIP ja komission naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto (NEAR) allekirjoittivat marraskuussa 2018 yhteisen muistion, jossa ne ilmaisivat sitoutuvansa vastavuoroisesti parantamaan tietojenvaihtoa ulkoisen lainanantovaltuuden nojalla mahdollisesti toteutettavista EIP:n toimista. Lisäksi komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) antavat yhä useammin varhaisessa vaiheessa palautetta äskettäin yksilöityjä mahdollisia toimia koskevista yleisluontoisista katsauksista, joita EIP toimittaa komissiolle neljännesvuosittain.

Ulkoisen lainanantovaltuuden nojalla toteutettuihin toimiin liittyvät sidosryhmien valitukset muodostivat 45 prosenttia EIP:n valitusmekanismin vuosina 2014–2018 kirjaamista valituksista. Tämä viittaa siihen, että ulkoisen lainanantovaltuuden piiriin kuuluvissa maissa toteutettavat toimet muodostavat EIP:lle merkittävän maineriskin suhteutettuna siihen, että niiden osuus EIP:n kokonaisliiketoiminnasta on alle 10 prosenttia, joskin EIP on katsonut monien näistä valituksista olevan perusteettomia. Yksi kansalaisyhteiskunnan yksittäisistä ulkoisen lainanantovaltuuden nojalla toteutetuista toimista esittämässä arvostelussa esiin tuotu keskeinen järjestelmää koskeva ehdotus on se, että laajennetaan ja vahvistetaan EIP:n rahoitussopimuksissa olevia lausekkeitä, jotka mahdollistavat maksujen keskeyttämisen kaikissa täytäntöönpanon vaiheissa, mikäli ihmisoikeuksia ja ympäristö- ja sosiaalinenormeja rikotaan. Myös EIP:n ja komission välistä tietojenvaihtoa tällaisten lausekkeiden soveltamisesta voitaisiin parantaa.

3. PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

NDICI-asetuksen mukaisten EU:n talousarviotakuiden täydentävyyden maksimoimiseksi vuoden 2020 jälkeen vuosien 2014–2020 ulkoisesta lainanantovaltuudesta voidaan ottaa opiksi monin tavoin:

- Poliitiikan suunnittelua varten on hyödyllistä erottaa selvemmin toisistaan EU:n takuun toivottu vaikutus tuensaajille siirrettävään rahoitukselliseen etuun i) julkisella sektorilla ja ii) yksityisellä sektorilla. Vaikka tietyn tyyppisten julkisen sektorin vastapuolien kanssa toteutettavien rahoitustoimien kustannusten minimoimiseksi saattaa olla poliittisia syitä, näin ei välttämättä ole yksityisen sektorin rahoituksen kohdalla.
- Jatkuva huomion kiinnittäminen markkinoiden vääristymisriskien vähentämiseen on perusteltua, ja keskeisten lieventävien toimenpiteiden, kuten paikallisten markkinaolosuhteiden huomioon ottamiseksi yksityisen sektorin rahoituksessa tapahtuvan korkojen nostamisen, käyttöä varten voitaisiin muotoilla selkeämmät periaatteet.
- Perusteita kokonaistakuiden käytölle yksityisen sektorin kehittämisen rahoituksessa on syytä tarkastella huolellisesti.
- Paikallisvaluuttamääräisen rahoituksen myöntämistä voitaisiin kannustaa edelleen.

Laajemmin katsoen arvioinnissa on yksilöity seuraavat keskeiset suositukset ulkoisen lainanantovaltuuden täytäntöönpanon parantamiseksi, joilla on merkitystä myös vuoden 2020 jälkeisten EU:n talousarvioitakuiden suunnittelulle NDICI-asetuksen yhteydessä:

- Tutkitaan vaihtoehtoja todellisten saavutettujen tulosten raportoimiseksi ja arvioimiseksi nopeammin sekä todellisten vaikutusten analysoinnin lisäämiseksi.
- EIP:n olisi jaettava enemmän tietoja komission kanssa sellaisten sopimuslausekkeiden tehokkaasta soveltamisesta, joilla EIP:lle annetaan mahdollisuus keskeyttää maksut, jos hankkeissa ei noudateta ympäristö- ja sosiaaliohjeita, ihmisoikeuksia sekä vero- ja avoimuusohjeita.
- EIP:n, komission yksiköiden ja EUH:n olisi parannettava yhteistyötään määriteltäessä suunniteltujen investointitoimien optimaalisia mittasuhteita, jotka räätälöidään edunsaajamaiden mukaan (myös velanhoitokyvyn varmistamiseksi), ja autettava edunsaajamaita hyödyntämään hyväksyttyä ulkoisen lainanantovaltuuden nojalla myönnettyä rahoitusta nykyistä nopeammin.
- Kiinnitetään jatkuvasti huomiota markkinoiden vääristymisriskin minimoimiseen yksityisen sektorin yritysten rahoittamisessa. Suunnitellaan erityisesti tiukempia rajoitteita EU:n kokonaistakuun käytölle esimerkiksi rajoittamalla sen soveltamisala vain julkisen sektorin investointeihin ja/tai vaatimalla riittävä EU:n takuusta maksettava korvaus. Varmistetaan äskettäin sovittujen *Enhanced Blended Concessional Finance Principles for DFI Private Sector Operations* -periaatteiden (kehitysrahastojen yksityisellä sektorilla toteutettaville toimille myönnettävää edullista sekärahoitusta koskevat tiukemmat periaatteet) tehokas täytäntöönpano.
- Lisätään ulkoisen lainanantovaltuuden nojalla toteutettujen toimien yhdenmukaisuutta EU:n politiikan kanssa vahvistamalla EU:n politiikan ohjausta ja tiivistämällä EIP:n, komission ja EUH:n välistä koordinaatiota. Tähän koordinaatioon sisältyy varhaisessa vaiheessa tapahtuva koordinaatio, EIP:n toimittamat laajemmat tiedot ”19 artiklan mukaisissa kuulemisissa” ennen rahoitustoimien hyväksymistä sekä hankkeiden toteutuksen yhteinen seuranta.
- Mukautetaan vuoden 2020 jälkeisten mahdollisten EU:n ulkoisten investointi-ikkunoiden maantieteellistä kattavuutta ja EU:n takuun jakautumista eri alueille vuoden 2020 jälkeisten EU:n ulkopoliittisten painopisteiden ja kumppanimaiden tarpeiden mukaan.
- Pyritään vahvistamaan synergiavaikutuksia EIP:n alhaisiin lainakustannuksiin liittyvien vahvuuksien ja muiden rahoituslaitosten läsnäoloon alueilla, alakohtaiseen asiantuntemukseen ja kehitysvaikutukseen liittyvien vahvuuksien välillä.

Nykyisen ulkoisen lainanantovaltuuden vahvuuksilla ja heikkouksilla on merkitystä vuoden 2020 jälkeisestä kehitysrahoituksen eurooppalaisesta rahoitusrakenteesta käytävän laajemman keskustelun kannalta. Julkisen sektorin infrastruktuuri-investointien määrällisesti suurta ja kustannuksiltaan alhaista rahoitusta voitaisiin tukea edelleen nimenomaan tämän tyyppisille toimille tarkoitettulla EU:n talousarviotakuulla, mutta EU:n toimielinten poliittista ohjausta olisi vahvistettava. Yksityisen sektorin rahoituksen osalta painopiste on siirtynyt yksityisten yhteisinvestointien houkuttelemiseen, ja tästä syystä saattaa olla perusteltua käyttää eri tavalla suunniteltua takuuta, jossa keskitytään vähemmän EIP:n (tai muun kansainvälisen

rahoituslaitoksen) suoraan myöntämiin määriin ja jonka hinnoittelu on lähempänä markkinatasoa.