

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi InvestEU-ohjelman perustamisesta (*InvestEU-ohjelma*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi InvestEU-ohjelman perustamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Neuvoston kiireellisen käsittelyaikataulun vuoksi ehdotuksesta on poikkeuksellisesti annettu eduskunnalle ensin tätä kirjelmää sisällöltään vastaava valtioneuvoston selvitys E 72/2020 vp.

Helsingissä 2.7.2020

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen

Finanssineuvos Kristina Sarjo

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
23.6.2020

EU/2020/0966

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI INVESTEU-OHJELMAN PERUSTAMISESTA

1 Yleistä

Euroopan komissio julkisti 29 päivänä toukokuuta 2020 ehdotuksen InvestEU-ohjelman perustamisesta (KOM(2020) 403 lopullinen). Ehdotuksella komissio korvaa aiemman, samaa aihetta koskeneen ehdotuksensa, jonka se julkisti 6 päivänä kesäkuuta 2018 (KOM(2018) 439 lopullinen).

Ehdotus on osa komission toukokuussa 2020 laatimaa pakettia, jolla se ehdottaa elpymissuunnitelmaa COVID-19-viruksen aiheuttaman kriisin vaikutusten lieventämiseksi sekä esittää muutoksia EU:n seuraavaa rahoituskehyskautta 2021—2027 varten laatimiinsa ehdotuksiin. Uudessa ehdotuksessa komissio lisää alun perin ehdotettuja määrärahoja ja muuttaa ehdotuksen soveltamisalaa vastaamaan erityistarpeita, joita Euroopan taloudella on komission mukaan pandemian jälkeen.

Valtioneuvosto on toimittanut komission vuonna 2018 tekemästä aiemmasta ehdotuksesta valtioneuvoston kirjelmän eduskunnalle 13 päivänä heinäkuuta 2018 (U 64/2018 vp). Kirjelmää käsiteltiin eduskunnan valtiovarainvaliokunnassa 14, 21 sekä 25 päivänä syyskuuta 2018 ja talousvaliokunnassa 27 päivänä syyskuuta ja 4 päivänä lokakuuta 2018. Talousvaliokunta antoi asiasta myös lausunnon (TaVL 49/2018 vp). Kesällä 2018 annetusta InvestEU-ehdotuksesta saavutettiin huhtikuussa 2019 tavanomaisen lainsäädäntömenettelyn mukaisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston kesken (2018/229 (COD)) alustava kompromissi, jonka komissio on ottanut huomioon uutta asetusehdotusta laatiessaan.

Valtioneuvosto on toimittanut samasta aiheesta eduskunnalle perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen 17 päivänä kesäkuuta 2020 (E 72/2020 vp).

2 Ehdotuksen tavoite ja tausta

2.1 Tavoite

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. Komissio peruuttaa toukokuussa 2018 tekemänsä aiemman InvestEU-ohjelmaa koskevan ehdotuksen. Uutta komission nyt tekemässä ehdotuksessa on, että InvestEU-ohjelmalla pyrittäisiin myös vähentämään unionin riippuvaisuutta globaaleista toimitusketjuista ja tuontituotteista strategisilla aloilla, kuten lääketuotannossa unionin toimintakyvyn parantamiseksi ja sen resilienssin vahvistamiseksi pandemian kaltaisissa kriisitilanteissa. Myös kestävästä infrastruktuuriin osoitettavaa rahoitusta ehdotetaan kasvatettavaksi merkittävästi.

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

Suunnitellusta, ohjelmalla luotavasta 69 miljardin EU-takauksesta runsaat 28,6 miljardia euroa esitetään osoitettavaksi EU:n strategisien 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; 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 investointipankkiryhmän (jäljempänä *EIP-ryhmä*) sekä kansallisten kehityspankkien sekä muiden kumppaneiden riskinotto-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 (jäljempänä *EIR*) pääomakorotukseen varaamalla tähän tarkoitukseen 824 miljoonaa euroa (2018 hinnoin) seuraavalla kehyskaudella 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.

2.2 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 evaluatioraportteihin, joita on tehty aiemmista EU:n rahoitusvälineistä kuten Horisontti 2020:sta ja pienten- ja keskisuurten 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.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Yleiset säännökset (I osa)

Yleisissä säännöksissä vahvistetaan erityisesti asetuksessa käytetyt määritelmät, InvestEU-ohjelmalle asetetut tavoitteet sekä ohjelmaan osoitettu rahoitus.

EU:n takauksilla InvestEU-ohjelmassa pyritään vahvistamaan muun muassa unionin kilpailukykyä, (mukaan lukien innovaatiot ja digitalisaatio), tukemaan talouden kasvua ja työllisyyttä, kestävä kehitystä, ympäristö- ja ilmastouluuttuutta ja laadukkaiden työpaikkojen luomista, edistämään unionin sosiaalisen häiriönsietokyvyn ja osallistamisen sekä innovatiivisuuden kehittymistä, tieteellistä ja teknologista kehitystä, kulttuuria, opetusta ja koulutusta, sekä tukemaan pääomamarkkinoiden ja sisämarkkinoiden yhdentymistä erityisesti monipuolistamalla rahoituksen saatavuutta sekä edistämällä kestävä kehitystä rahoitusmarkkinoilla. Lisäksi sillä pyritään edistämään taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion edistämistä pyrkimällä välttämään asymmetristä elpymistä COVID-19-pandemiakriisistä, sekä EU:n talouden elpymistä vahvistamalla strategisen tärkeiksi katsottuja arvoketjuja, jotka usein vaikuttavat useampaan jäsenvaltioon ja alueeseen, sekä pitämällä yllä ja vahvistamalla kriittisen infrastruktuurin kannalta EU:lle strategisen tärkeitä toimintoja.

Ohjelmalle tavoiteltu EU:n takaus olisi noin 69 miljardia euroa (2018 hinnoin), mikä edellyttäisi ehdotetulla 45 prosentin varausasteella, että siihen osoitettaisiin tulevassa rahoituskehityksessä EU:n budjettivaroja 30,8 miljardin euroa (2018 hinnoin).

Kolmansilla mailla olisi ehdotuksen mukaan mahdollisuus osallistua strategisten investointien osiota lukuun ottamatta kaikkiin InvestEU-ohjelman osiin käteissuorituksin. Olemassa olevia järjestelyjä esimerkiksi tutkimusalalla voitaisiin jatkaa ja jäsenvaltioilla halutessaan täydentää ohjelmalla perustettavaa rahastoa omilla varoillaan.

3.2 InvestEU-rahasto (II osa)

Ehdotuksen tavoitteena on luoda monipuolinen ja joustava rahasto, joka saisi suuren osan hankkeiden rahoituksesta yksityiseltä sektorilta. 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 palautuvat takaisin uudelleen käytettäväksi, mikä lisää rahoituksen tehokkuutta.

Rahastossa olisi viisi osiota: (i) kestävä infrastruktuuri; (ii) kehitys, innovaatio ja digitalisaatio; (iii) pk-yritykset; (iv) sosiaaliset investoinnit ja taidot; (v) strateginen eurooppalainen investointi. Komission mukaan strategisiksi toiminnoiksi tai aloiksi katsottaisiin esimerkiksi uusiutuvaan energiaan ja energian varastointiin liittyvä teknologia, teollisuuden hiilestä irtautumiseen ja kierrätystalouteen liittyvä teknologia, biolääketiede, nanoteknologia, lääkeaineet, viestintään liittyvät komponentit, laitteet ja teknologia, raaka-aineet, elintarvikevarmuuden liittyvät olennaiset tuotteet, sekä unionin ja sen jäsenvaltioiden turvallisuuden kannalta kriittiset teknologiat ja tuotteet (kuten puolustus, avaruussektori, kyberturvallisuus) ja kaksikäyttötuoitteet.

EU-takaukselle rahastossa olisi kaksi osiota: (i) EU-osio sekä (ii) jäsenvaltioiden osio, jossa olisi alaosio kullekin sellaiselle jäsenvaltiolle, joka päättää osoittaa omia varojaan InvestEU-rahastoon yhteisesti hallinnoitaviksi. Jäsenvaltio tekisi tällöin komission kanssa sopimuksen, jossa määritellään sen kansallisen kontribuution keskeiset ominaisuudet kuten varojen kokonaismäärä ja varausaste. Varoja hallinnoitaisiin osana InvestEU-ohjelmaa ja komissio valitsisi kyseessä olevan jäsenvaltion ehdotuksesta toimeenpanosta vastaavan rahoituskumppanin.

Komission tavoitteena on, että tulevalla rahoituskehyskaudella unionin ilmastopoliittiset tavoitteet otettaisiin läpileikkaavasti huomioon kaikissa unionin ohjelmissa niin, että 25 prosenttia EU:n menoista edesauttaisi tavoitteiden saavuttamista. InvestEU:n kestävä infrastruktuuri - osion kohdalla tavoitteeksi ehdotetaan vähintään 60 prosenttia. Komissio raportoisi saavutetusta edistyksestä vuosittain talousarviomenettelyn yhteydessä.

3.3 Komission ja EIP-ryhmän kumppanuus (III osa)

Ohjelmassa luotaisiin komission ja EIP-ryhmän kumppanuus, joka vastaisi ohjelman täytäntöpanossa 75 prosenttia EU-takauksesta, tietyistä erityisesti pankkitoimintaa liittyvistä ta-kaussopimuksia koskevista neuvoa-antavista tehtävistä, kuten rahoitusriskeihin sekä portfolioiden riskienhallintaan liittyvistä kysymyksistä. EIP-ryhmä olisi keskeisessä roolissa myös InvestEU-ohjelmalla perustettavassa Euroopan investointineuvontakeskuksessa (*InvestEU Advisory Hub*), joka tarjoaisi mm. teknistä tukea ja apua hankkeiden valmisteluun. Lisäksi se toimisi komission neuvonantajana ja vastaisi neuvontakeskukseen liittyvistä operationaalisista tehtävistä. Komission kanssa solmittavaan kumppanuuteen liittyen EIP-ryhmän tulisi toteuttaa kaikki tarvittavat varotoimet, jotta eturistiriidat muiden rahoituskumppanien kanssa voidaan välttää.

3.4 EU-takaus (IV osa)

Ohjelman mukaisen EU-takausta ja sen käyttöä koskevissa säännösehdoituksissa vahvistettaisiin EU-takauksen luonne peruuttamattomana ja vaadittaessa maksettavana takauksena, investointijakso, tukikelpoisen rahoituksen edellytykset sekä tukikelpoiset investointitoimi- ja rahoitus-tyypit. Lisäksi vahvistettaisiin toimeenpaneille rahoituskumppaneille asetettavat edellytykset sekä edellytykset komission ja rahoituskumppanien kesken solmittaville takaussopimuksille, samoin kuin EU-takaukseen liittyvät korvaukset sekä korvaukseen perustelluissa tapauksissa liittyvät vähennykset.

Rahoituskumppanien valinnassa komission tulisi ottaa huomioon näiden kyky edistää InvestEU-rahaston tavoitteita ja osallistua omilla varoillaan toimintaan, mobilisoida yksityisiä rahoit-tajia, tarjota asianmukainen maantieteellinen ja alakohtainen kattavuus ohjelmalle sekä tarjota ratkaisuja markkinoiden riittämättömään toimintaan sekä optimaalista heikompiin investointi-olosuhteisiin.

EIP-ryhmän olisi tarkoitus säilyä ensisijaisena rahoituskumppanina siten, että sen osuus olisi 75 prosenttia ohjelmalle osoitetusta EU-takauksesta. Rahoituskumppaneiksi voisi tietyin edelly-tyksin tulla jäsenvaltioiden kansallisia ja alueellisia kehityspankkeja sekä muita kansainvälisiä rahoituslaitoksia, jotka voivat tarjota asiantuntemusta ja kokemusta tietyissä jäsenvaltioissa. Käytännössä kansainvälisistä rahoituslaitoksista kyseeseen voisivat todennäköisimmin tulla esi-merkiksi Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki sekä Euroopan neuvoston kehityspankki. Myös muut varainhoitoasetuksessa vahvistetut kriteerit täyttävät toimijat voisivat toimia rahoituskumppaneina.

3.5 Hallinto (V osa)

InvestEU-ohjelman hallinnointia varten luotaisiin neuvoa-antava komitea, ohjauskomitea sekä investointikomitea.

Ohjelman neuvoa-antava komitea koostuisi rahoituskumppanien ja jäsenvaltioiden edustajista. Lisäksi alueiden komitea ja talous- ja sosiaalikomitean nimeäisivät kumpikin yhden asiantuntijan komiteaan. Komitean tehtävänä olisi neuvonanto kysymyksistä, jotka koskevat markkina-kehitystä, markkinoiden riittämätöntä toimintaa, markkinaolosuhteita sekä optimaalista tilannetta heikommista investointiolosuhteista. Komiteassa vaihdettaisiin lisäksi näkemyksiä markkinakehityksestä ja parhaista käytänteistä.

Lisäksi ohjelmalla olisi ohjauskomitea, joka koostuisi neljästä komission ja kolmesta EIP-ryhmän edustajasta sekä kahdesta muiden rahoituskumppaneiden nimeämästä edustajasta. Euroopan parlamentti voisi nimetä yhden edustajan, jolla ei olisi äänivaltaa. Ohjauskomitea vastaisi strategisesta ja operationaalisesta ohjauksesta, riskiarviointiin sovellettavan metodologian määrittämiseksi sekä InvestEU-ohjelman toteuttamisesta. Ohjauskomiteaa kuultaisiin valittaessa ehdokkaita investointikomiteaan, investointikomitean sihteeristön työjärjestystä laadittaessa sekä investointifoorumin operaatioihin sovellettavia sääntöjä vahvistettaessa. Komissio vastaisi ohjauskomitean puheenjohtajuudesta ja tarkistaisi, että ehdotetut rahoitus- tai investointiopeeraatiot ovat EU-oikeuden mukaisia.

Ohjelmalle luotaisiin myös investointikomitea, joka hyväksyisi EU-takauksien käytön rahoitus- ja investointiopeeraatioissa. Investointikomitea koostuisi ulkopuolisista eri alojen asiantuntijoista ja se kokoontuisi viidessä, InvestEU-ohjelman eri osiota vastaavassa kokoonpanossa. Kussakin kokoonpanossa olisi kuusi jäsentä: neljä kaikkiin kokoonpanoihin osallistuvaa ja kaksi kyseisen ohjelman osion erityspiirteisiin perehtynyttä jäsentä. Investointikomitealla olisi oma, riippumaton sihteeristö, joka toimisi komission yhteydessä mutta olisi vastuussa investointikomitean puheenjohtajalle. Investointikomitea vastaisi myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/1017 mukaisista Euroopan investointiohjelmasta koskevista EU-takauspäätöksistä.

3.6 InvestEU-investointineuvontakeskus (VI osa)

InvestEU:n hallinnointia varten luotaisiin lisäksi Euroopan investointiohjelmaan kuuluvan investointineuvontakeskuksen mallin pohjalta uusi Euroopan investointineuvontakeskus (*InvestEU Advisory Hub*), joka tarjoaisi mm. teknistä tukea ja apua hankkeiden yksilöimiseen, valmisteluun, suunnitteluun, hankintoihin ja täytäntöönpanoon.

3.7 InvestEU-portaali (VII osa)

InvestEU:ssa jatkettaisiin myös nykyiseen Euroopan investointiohjelmaan kuuluvan Euroopan investointihankeportaalin toimintaa. Tavoitteena on taata, että tieto unionissa vireillä olevista hankkeista, joihin etsitään rahoitusta, olisi helposti saatavilla. Hankkeen sisällyttäminen portaaliin ei itsessään olisi tae siitä, että se voisi hyötyä EU:n takauksesta, eikä julkaisu portaaliin vastavasti olisi edellytys takauksen myöntämiselle.

3.8 Vastuunalaisuus, seuranta ja raportointi, evaluaatio ja valvonta (VIII osa)

Ehdotukseen on sisällytetty määräyksiä ohjelman raportoinnista, seurannasta ja valvonnasta. Ohjauskomitean puheenjohtajan tulisi pyydettyäessä raportoida Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Seurannalle ja valvonnalle on omat säännöksensä. Ohjelman toteutuksen seurannalle

vahvistettaisiin indikaattorit, joiden perusteella edistymistä arvioitaisiin. Ehdotukseen on sisällytetty myös säännökset tilintarkastuksesta ja Euroopan petostentorjuntavirasto OLAFin tiedonsaantioikeuksista kolmansissa maissa toteutettavien hankkeiden osalta.

EU-takauksen käytöstä laadittaisiin sekä väliarvio että lopullinen arvio varainhoitoasetuksen vaatimusten mukaisesti. Väliarviossa käsiteltäisiin erityisesti komission ja EIP-ryhmän kumppanuutta, EU-takauksen jakautumista EIP-ryhmän ja ohjelman muiden rahoituskumppanien kesken sekä investointineuvontakeskuksen toimintaa.

3.9 Siirtymä- ja loppusäännökset (IX osa)

Ehdotuksen siirtymä- ja loppusäännöksissä varauduttaisiin myös mahdolliseen EIR:n pääomakorotukseen varaamalla tähän tarkoitukseen 824 miljoonaa euroa (2018 hinnoin) seuraavalla kehyskaudella unionin pääomaosuuden säilyttämiseksi nykyisellä tasollaan.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen ja perustuslakiin

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

Toissijaisuusperiaatetta koskevassa EU:sta tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklassa määrätään, että EU:n tasolla on toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU-tasolla. Komission mukaan jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa ehdotetun toimen tavoitteita, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin EU:n tasolla mittakaava- ja vaikuttavuusetujen ansiosta. Lisäksi yhdistämällä EU:n takaus EIP-ryhmän rahoitusinstrumentteihin voidaan lisätä yksityisiä investointeja kaikkialla EU:ssa. Ehdotuksessa ei komission mukaan ylitetä sitä, mikä on tarpeen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Valtioneuvosto ei katso ehdotuksen olevan ristiriidassa Suomen perustuslain tai Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeusinstrumenttien kanssa.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 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 euroa (2018 hinnoin) katettaisiin olemassa olevien rahoitusvälineiden ja Euroopan investointiohjelman generoimista tuloista ja takaisinmaksuista. Näiden tulojen määrä saattaisi 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 EIR:n pääomakorotukseen varauduttaisiin varaamalla tähän tarkoitukseen seuraavassa vuosille 2021—2027 vahvistettavassa rahoituskehyksessä 824 miljoonaa euroa (2018 hinnoin) unionin pääomaosuuden säilyttämiseksi nykyisellä tasollaan.

5.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Se ei edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

5.3 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 Lähi-Tapiola 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 paranemista.

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 miljardin euron tappioihin, kun takaustoiminnan kokonaismäärä on 26 miljardia 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 markkinahäiriöihin aiheuttamisesta. Komission toukokuussa 2020 julkistaman elpymispakettiin 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 Euroopan investointipankin (jäljempänä *EIP*) pääoman riittävyyttä. Komission ehdotukset vakavaraisuuden tukivälineestä, InvestEU:n kasvattamisesta ja uudesta strategisesta instrumen-

tista 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.

5.4 Muut vaikutukset

Kansalliset toimijat, kuten Suomessa Finnvera, voivat jatkossa hakea komission mandaattia kansallisten instrumenttien toteuttamiseen joko komission takauksella tai yhdistettynä koheesiorahoitukseen. Business Finlandin ja Tesin osalta asiaa on vielä selvitettävä.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Valtioneuvoston kirjelmäluonnosta on käsitelty talouspolitiikan koordinointi ja kansainväliset rahoituskysymykset -jaoston kirjallisessa menettelyssä 11 päivänä kesäkuuta 2020, valtioneuvoston rahoituskehysneuvotteluja käsittelevässä MFF-johtoryhmässä 12 päivänä kesäkuuta 2020 sekä EU-ministerivaliokunnassa 17 päivänä kesäkuuta 2020.

Komissio esitteli ehdotuksensa 3 päivänä kesäkuuta 2020 neuvoston finanssineuvosten työryhmässä sekä 11 päivänä kesäkuuta 2020 pysyvien edustajien komiteassa. Useimmissa jäsenvaltioissa kansallisten kantojen muodostaminen on vielä kesken. Ehdotuksen tarkempi käsittely neuvoston työryhmässä alkaa todennäköisesti vasta sen jälkeen kuin vuosien 2021—2027 rahoituskehysten ja elpymissuunnitelman muodostamasta kokonaisuudesta on saavutettu sopu päämiestasolla. Asian käsittelystä Euroopan parlamentissa ei toistaiseksi ole tietoa.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on linjannut kantoja komission ehdottamaan elpymiskokonaisuuteen 4 päivänä kesäkuuta 2020 annetussa selvityksessä (E 64/2020).

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

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

Valtioneuvosto on pitänyt komission aikaisempaa esitystä InvestEU-rahastoksi lähtökohtaisesti kannatettavana. InvestEU-ohjelma voisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan mahdollistaa tehokkaan investointien tukemisen vähäisemmällä EU-rahoituksella, mikäli tuki olisi avustusmuotoisen rahoituksen sijaan laina- ja takauspainotteista. Valtioneuvosto 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. InvestEU-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. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että InvestEU-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.

Valtioneuvosto 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. Valtioneuvosto on valmis etenemään uudelleen käynnistettävissä neuvotteluissa aiemmin saavutettujen kompromissitekstien pohjalta.

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

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rahoitusinstrumenttien käyttö perustuu markkinoidensysteemaattiseen 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.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että rahoitusinstrumenttien käyttö olisi pandemiasta aiheutuissa poikkeuksellisissa olosuhteissakin mahdollisimman markkinaperustaista eikä niiden toimintaan liitettäisi maa- tai aluekohtaisia kiintiöitä. Instrumenttien tulisi myös olla joustavia, mutta kuitenkin rajatun kokoisia ja määräaikaista. 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 valtioneuvosto painottaa sitä, että rahaston toiminnasta tulisi määrääjain 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.