

**FI**

**FI**

**FI**



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 21.4.2010  
KOM(2010)173 lopullinen

**KOMISSION KERTOMUS  
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE  
EIP:N ULKOISEN VALTUUDEN VÄLIARVIOINTI**

{SEC(2010) 442}

## SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto .....	3
2.	EIP:n toimien merkittävyys ja tuloksellisuus alueittain.....	3
2.1.	Liittymistä valmistelevat maat .....	4
2.2.	Naapurimaat .....	5
2.2.1.	Välimeren naapurimaat .....	5
2.2.2.	Itäiset naapurimaat ja Venäjä .....	6
2.3.	Aasia ja Latinalainen Amerikka.....	7
2.4.	Etelä-Afrikka.....	7
3.	EIP:n rahoitustoimien ja EU:n takuun lisäarvo.....	8
3.1.	Taloudellinen lisäarvo .....	8
3.2.	Muu kuin taloudellinen lisäarvo.....	9
4.	Yhteistyö komission sekä kansainvälisten rahoituslaitosten ja eurooppalaisten kahdenvälisten rahoituslaitosten kanssa.....	10
4.1.	Yhteistyö komission kanssa .....	10
4.2.	Yhteistyö kansainvälisten rahoituslaitosten ja eurooppalaisten kahdenvälisten rahoituslaitosten kanssa.....	10
5.	Päätelmät .....	11

## 1. JOHDANTO

Euroopan investointipankin (EIP) toiminnasta noin 10 prosenttia suuntautuu EU:n ulkopuolelle. EIP:n 79,1 miljardin euron kokonaisrahoituksesta 8,8 miljardia euroa osoitettiin EU:n ulkopuolisiin hankkeisiin vuonna 2009.

Suurin osa EU:n ulkopuolella toteutettavista EIP:n rahoitustoimista kuuluu poliittiset ja muut valtiolliset riskit kattavan EU:n talousarviotakuun piiriin. Takuu myönnetään valtuutena (nk. ulkoinen valtuus), josta parlamentti ja neuvosto tekevät päätöksen. EU:n takuu uusittiin viimeksi Euroopan parlamentin ja neuvoston 13. heinäkuuta 2009 tekemällä päätöksellä N:o 633/2009/EY<sup>1</sup> (jäljempänä 'pätös'). Vuosien 2007–2013 ulkoinen valtuus kattaa nykyisellään 64 valtiota ja/tai aluetta. Niitä ovat liittymistä valmistelevat maat, naapurimaat, eräät Aasian ja Latinalaisen Amerikan maat sekä Etelä-Afrikan tasavalta.

EIP:n toiminta AKT-maissa katetaan puolestaan erillisellä AKT–EU-kumppanuussopimuksella (nk. Cotonoun sopimus), joka rahoitetaan Euroopan kehitysrahastosta<sup>2</sup>.

EIP voi ulkoiseen valtuuteen ja Cotonoun sopimukseen perustuvien lainojen lisäksi myöntää lainoja omalla riskillään investointiluokan rahoitustoimiin EU:n ulkopuolisissa maissa perussääntönsä 16 artiklan mukaisesti.

Päätöksen 9 artiklan mukaan komission on esitettävä päätöksen soveltamista koskeva väliarviointikertomus sekä päätöksen muutosehdotus. Niiden on perustuttava muun muassa ulkopuoliseen arviointiin. Tämä tiedonanto (jäljempänä 'kertomus') ja siihen liittyvä valmisteluasiakirja – joita tarkoitetaan jäljempänä 'arviointilla' – perustuvat "viisaista henkilöistä" kootun valmistelukomitean valvonnassa ja ohjauksessa tehtyyn ulkopuoliseen arviointiin, ulkopuolisen konsulttitoimiston (COWI) tekemään arviointiin ja EIP:n arviointiosaston tekemiin erityisarviointeihin. Arvioinnissa esitellään ja arvioidaan EIP:n nykyisen valtuuden alaista rahoitustoimintaa ajanjaksolla, joka päättyy vuoden 2009 loppuun. Valmisteluasiakirjassa esitellään kattavasti myös EIP:n rahoitustoimintaa EU:n ulkopuolella vuonna 2009. Nämä asiakirjat muodostavat siten yhdessä sekä päätöksen 9 artiklan mukaisen väliarviointikertomuksen että päätöksen 6 artiklan mukaisen vuoden 2009 vuosikertomuksen. Ohessa esitettävä päätöksen muutosehdotus perustuu tässä kertomuksessa esitettyihin tietoihin.

## 2. EIP:N TOIMIEN MERKITTÄVYYS JA TULOKSELLISUUS ALUEITTAIN

Arvioinnin mukaan EIP:n valtuuden nojalla toteuttamat rahoitustoimet olivat vuosina 2000–2009 sopusoinnussa EU:n ulkosuhdepolitiikan kanssa. Ulkopoliittiset linjaukset oli tosin määritelty laaja-alaisesti, joten EIP pystyi toimimaan useimmilla investointitoiminta-aloilla. Arvioinnissa havaittiin, että tavoitteiden asettaminen strategiseen tärkeysjärjestykseen olisi helpottanut EU:n keskeisiin tavoitteisiin pyrkimistä. Siinä ehdotetaankin, että yhteyttä EU:n poliittisten tavoitteiden ja EIP:n käytännön täytäntöönpanon välillä selkeytetään.

<sup>1</sup> Päätös yhteisön takuun myöntämisestä Euroopan investointipankille yhteisön ulkopuolella toteutettuihin hankkeisiin liittyvistä lainoista ja lainatakauksista mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta (EUVL L 190, 22.7.2009, s. 10).

<sup>2</sup> Lisäksi AKT-maat voivat saada lainaa EIP:n omista varoista, jolloin takaajina ovat jäsenvaltiot.

Arvioinnissa todettiin myös, että nykyinen tapa vahvistaa alueelliset tavoitteet valtuutus päätöksen johdanto-osassa on melko jäykkä, sillä se ei mahdollista EU:n politiikan ja painopisteiden tai olosuhteiden muuttumisen huomioon ottamista. Nykyisessä järjestelmässä on myös se riski, että EIP:lla on liikaa erilaisia tavoitteita. Se rajoittaa EIP:n mahdollisuuksia tuottaa lisäarvoa omilla vahvuusaloillaan.

Seuraavassa taulukossa esitetään alueittain summat, joista EIP on sopinut EU:n takuun puitteissa. Vuoden 2009 lopussa, kun seitsenvuotisesta valtuudesta on kulunut kolme vuotta eli 43 prosenttia ajasta, valtuuden enimmäissummasta on myönnetty yhteensä 46 prosenttia. Alueelliset erot ovat kuitenkin suuria: valtuutta on hyödynnetty erityisen paljon liittymistä valmistelemissä maissa ja Aasiassa, kohtalaisesti eteläisissä naapurimaissa ja Latinalaisessa Amerikassa ja vain vähän itäisissä naapurimaissa ja Venäjällä. Koska valtuuden täytäntöönpano on tähän mennessä edistynyt hyvin ja koska EIP:n rahoitusta on aikaistettu vastauksena kriisiin, joka todennäköisesti jatkuu koko vuoden 2010, on mahdollista, että jotkut alueelliset enimmäismäärät saavutetaan ennen valtuuskauden päättymistä erityisesti liittymistä valmistelemissä maissa sekä Aasian ja Latinalaisen Amerikan alueilla.

**Taulukko 1 – Vuosien 2007–2013 valtuuden nojalla myönnetty määrät vuoden 2009 lopussa**

	<b>Rahoituksen enimmäismäärä vuosina 2007– 2013 (milj. euroa)</b>	<b>Allekirjoitettujen sopimusten nettomäärä 31.12.2009 (milj. euroa)</b>	<b>Allekirjoitettujen sopimusten nettomäärä 31.12.2009 (% enimmäismäärästä)</b>
Liittymistä valmistelevat maat	8 700	5 262	60
Eteläiset naapurimaat	8 700	3 860	44
Itä-Euroopan naapurimaat ja Venäjä	3 700	403	11
Aasia	1 000	616	62
Latinalainen Amerikka	2 800	1 305	47
Etelä-Afrikka	900	483	54
<b>Yhteensä</b>	<b>25 800</b>	<b>11 929</b>	<b>46</b>

Valmisteluasiakirjassa esitetään yksityiskohtainen analyysi valtuuden nojalla myönnetyn EIP:n rahoituksen jakautumisesta aloittain, kaiken kaikkiaan ja aluekohtaisesti, ja kerrotaan, kuinka paljon lainoja on nostettu.

## **2.1. Liittymistä valmistelevat maat**

Liittymistä valmistelevia maita koskeva valtuus on laajin alueellisista valtuuksista, sillä EIP voi sen puitteissa tukea liittymis- ja Eurooppa-kumppanuuksien sekä vakautus- ja assosiaatiosopimusten laajoihin painopistealueisiin kuuluvaa toimintaa.

Sekä yhteisön takaama että EIP:n omalla riskillä myönnetty rahoitus lisääntyi nykyisissä liittymistä valmistelemissä maissa huomattavasti vuosina 2000–2009. Tämä johtui ennen kaikkea selvästi aktiivisemmasta toiminnasta Turkissa (rahoitusta myönnettiin vuosina 2008 ja 2009 yli 2,5 miljardia euroa vuodessa, kun summa oli kauden 2000–2007 alkuvuosina

keskimäärin 500 miljoonaa euroa vuodessa). EIP lainasi liittymistä valmisteleville maille vuonna 2009 yhteensä 4,3 miljardia euroa, josta EU:n takuu kattoi 2,9 miljardia euroa.

Liikenneala on saanut eniten lainoja, 50 prosenttia kaikista edellisen valtuuden nojalla myönnettyistä lainoista ja 39 prosenttia nykyisen valtuuden nojalla tähän mennessä myönnettyistä lainoista. Seuraavaksi eniten on myönnetty globaalilainoja etupäässä pk-yrityksille. Niiden osuus on kasvanut 22 prosentista 30 prosenttiin valtuuksien välillä. Rahoitustoiminnan merkittävä lisääntyminen pk-yrityssektorilla viime vuosina johtuu tarpeesta tukea Keski- ja Itä-Euroopan rahoitus-alaa reaalityöiden rahoittamiseksi finanssikriisin aikana. EIP teki samassa tarkoituksessa tiivistä yhteistyötä EBRD:n ja Maailmanpankkiryhmän kanssa kansainvälisten rahoituslaitosten yhteisen toimintasuunnitelman puitteissa. Liittymistä valmistelevien maiden pk-yritysten rahoittamiseksi allekirjoitettiin 3,8 miljardin euron globaalilainat vuosina 2008 ja 2009. Summa on 49 prosenttia kaikista EIP:n rahoitustoimista. Lainoja nostettiin vuosittain vastaavasti kaksinkertainen määrä vuoteen 2007 verrattuna.

Arvioinnissa todettiin, että EIP on antanut merkittävää tukea liittymistä valmisteleville maille ja laajentumisprosessille rahoittamalla tärkeitä hankkeita ja edistämällä EU-politiikkaa. Ympäristöinfrastruktuuriin osoitetut lainat ovat kuitenkin olleet vähäisiä (4 prosenttia edellisen ja 2 prosenttia nykyisen valtuuden aikana myönnettyistä lainoista). Niitä olisi lisättävä merkittävästi, sillä ala on yhteisön säännösten näkökulmasta erittäin tärkeä ja säännösten mukaisten velvoitteiden täyttäminen edellyttää suuria investointeja. Ympäristöinfrastruktuurihankkeisiin myönnettyjen lainojen maksatusaste oli erityisen alhainen hankkeiden monitahoisuuden ja niihin liittyvän hallinnollisen rasituksen vuoksi. Tästä syystä EIP:n olisi lisättävä tämän alan hankkeiden valmisteluun ja valvontaan osoittamiaan varoja muun muassa teknisen avun kautta. Arvioinnissa katsottiin myös, että EIP olisi useissa tapauksissa voinut auttaa hankkeiden vetäjiä kehittämään hankkeita, jos sillä olisi ollut käytettävissään enemmän henkilöstöä ja teknisen avun välineitä, muttei kuitenkaan ehdotettu, että EIP osallistuisi yleisemmin institutionaalisten rakenteiden kehittämiseen, joka ei sen toimialaan kuulukaan.

## **2.2. Naapurimaat**

### *2.2.1. Välimeren naapurimaat*

Välimeren alueella EIP:n tavoitteena on varsinkin FEMIP-välineen<sup>3</sup> käyttöönoton jälkeen ollut tukea yksityissektorin ja liiketoimintaedellytysten kehitystä muun muassa edistämällä investointeja talouden perusrakenteisiin liikenne-, energia-, ympäristö- ja televiestintäaloilla. Sen jälkeen kun FEMIP otettiin käyttöön vuonna 2002 ja sitä täydennettiin vuonna 2006, EIP:n toiminta on saanut yhä enemmän tunnustusta arvokkaana osana Euro-Välimeri-politiikkaa ja Välimeren unionia. Vuotuisen lainanannon summa on noussut keskimäärin 773 miljoonasta eurosta vuosina 2000–2002 yhteensä 1 378 miljoonaan euroon vuosina 2007–2009. EIP lainasi edellisen valtuuden aikana koko enimmäismäärän ja lainananto on nykyisenkin valtuuden puitteissa edennyt odotusten mukaisesti, mutta omalla riskillä toteutettavien Välimeren kumppanuusvälineiden täytäntöönpano on tähän asti ollut hitaampaa. EIP:n valtuusto on osoittanut vuosiksi 2007–2013 näihin oman riskin välineisiin yhteensä 2 miljardia euroa<sup>4</sup>, josta vain 14 prosenttia oli myönnetty vuoden 2009 lopussa.

---

<sup>3</sup> Euro-Välimeri-kumppanuusväline.

<sup>4</sup> Vuosina 2000–2006 ensimmäiseen Välimeren kumppanuusvälineeseen osoitettiin 1 miljardi euroa, josta myönnettiin 0,63 miljardia euroa.

FEMIP-kehyksessä EIP:n lainananto on kytketty tiiviisti teknistä apua ja riskipääomaa varten EU:n talousarviosta myönnettäviin avustusvaroihin ja kumppanimaat osallistuvat läheisesti EIP:n toiminnan strategiseen suunnitteluun. Tästä seuraa, että EIP:n toiminta noudattaa hyvin tarkasti EU:n poliittisia painopisteitä.

Yksityissektorille suunnattujen lainojen osuus on nykyisen valtuuden puitteissa 35 prosenttia kaikista allekirjoitetuista sopimuksista, kun se oli edellisen valtuuden aikana 23 prosenttia. Lisäys johtuu pääasiassa pk-yrityksille myönnetystä globaalilainoista (joiden osuus on 16 prosenttia kaikista uuden valtuuden mukaisista lainoista), yksityisistä teollisuusinvestoinneista (10 prosenttia) ja tuesta yksityissektorin osallistumiselle ympäristöä koskeviin ja muihin infrastruktuurihankkeisiin yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyösopimusten kautta (9 prosenttia). EIP on myös viimeisten kolmen vuoden aikana edistynyt FEMIP-erityisvaltuutuksen täytäntöönpanossa. Sen mukaan EIP rahoittaa Välimeren maissa sellaisia yksityisen sektorin toimia, joihin liittyy suurempi riski. EIP:n lainoja on Välimeren maissa täydennetty tarpeellisilla yksityisillä pääomasijoituksilla, joiden määrä on viimeisinä viitenä vuotena ollut keskimäärin 44 miljoonaa euroa vuodessa. Paikallisen yksityissektorin kehittämistä olisi silti tuettava vielä enemmän, sillä se on keskeinen painopiste Välimeren maissa. Tukea tarvitsevat myös Välimeren unionin lippulaivahankkeet.

Komissio esitti toukokuussa 2008 ehdotuksen ENPI-asetuksen<sup>5</sup> 23 artiklan muuttamisesta siten, että Välimeren maiden yksityissektorille suunnattua tukea voitaisiin kasvattaa aiemmista FEMIP-toimista takaisin saaduilla varoilla. Euroopan parlamentti on hyväksynyt ehdotuksen, mutta neuvosto on lykännyt sen käsittelyä.

### 2.2.2. *Itäiset naapurimaat ja Venäjä*

EIP myönsi vain osan ensimmäisestä Venäjää koskeneesta valtuudesta<sup>6</sup> (85 prosenttia käytettävissä olleista 100 miljoonasta eurosta) ja toisesta Venäjää, Ukrainaa ja Moldovaa koskeneesta valtuudesta (46 prosenttia käytettävissä olleista 500 miljoonasta eurosta). Seuraavan eli nykyisen valtuuden nojalla käytettävissä olevasta 3,7 miljardin euron summasta oli vuoden 2009 lopussa myönnetty vain 11 prosenttia. Vuoden 2010 ensimmäisellä neljänneksellä allekirjoitettiin kolme uutta rahoitussopimusta, jotka nostivat myönnetyn summan 748 miljoonaan euroon eli 20 prosenttiin käytettävissä olevasta summasta. Ensimmäisen valtuuden aikana sovitut lainat nostettiin kokonaisuudessaan. Toisen valtuuden nojalla allekirjoitettujen lainasopimusten summasta oli vuoden 2009 lopussa nostettu kolmannes. Nykyisen valtuuden puitteissa sovitusta lainasummasta on vuoden 2009 lopussa nostettu 29 prosenttia.

Hidas maksuvauhti johtuu useista tekijöistä, erityisesti valtuuksien kapeasta alakohtaisesta rajauksesta, kriisistä pahoin kärsineiden kumppanimaiden poliittisista ja taloudellisista olosuhteista, alueella toimivien hankkeiden vetäjien vähäisistä investoinneista valtuuden kohteena oleviin aloihin<sup>7</sup> sekä ajasta, joka tarvitaan yhteisrahoitusjärjestelyjen sopimiseen EBRD:n kanssa. Myös hankkeiden heikko valmistelu ja alueen hankkeiden vetäjien rajallinen täytäntöönpanokapasiteetti ovat viivästyttäneet useita investointeja. Lisäksi monet

---

<sup>5</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1638/2006, annettu 24 päivänä lokakuuta 2006, eurooppalaista naapurisuuden ja kumppanuuden välinettä koskevista yleisistä määräyksistä.

<sup>6</sup> Pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuus.

<sup>7</sup> Päätöksen mukaan EIP:n olisi itäisissä naapurimaissa ja Venäjällä rahoitettava hankkeita liikenteen, energian, televiestinnän ja ympäristöön liittyvän infrastruktuurin alalla. Pk-yritysten rahoittaminen itäisissä kumppanuusmaissa tuli mahdolliseksi vasta äskettäin.

liikennehankkeet Venäjällä hyllytettiin tie- ja rahtimaksuja sekä Siperian ylilento-oikeuksia koskeneiden EU:n ja Venäjän kiistojen vuoksi.

Komission, EIP:n ja EBRD:n yhteistyöpöytäkirjan melko joustamaton luonne ja EIP:n henkilöresurssien niukkuus ovat haitanneet EIP:n toimintaa alueella. Komissio, EIP ja EBRD tarkistavat yhteistyöpöytäkirjaa parhaillaan yhteistyön tehostamiseksi.

### **2.3. Aasia ja Latinalainen Amerikka**

Päätöksessä todetaan erikseen, että Aasiaa ja Latinalaista Amerikkaa koskevan valtuuden tavoitteita olisi tarkasteltava uudelleen. Tavoitteita on nykyisessä valtuudessa laajennettu siten, että EU:n vaikutuspiiriä vahvistavien suorien ulkomaisten investointien sekä teknologian ja taitotiedon siirron lisäksi tuetaan ympäristön kannalta kestävää kehitystä, kuten ilmastonmuutoksen lieventämistä, ja energiahuollon varmuutta. EIP:a myös vaadittiin vaiheittain saattamaan toimensa EU:n yhteistyöstrategian mukaisiksi ja laajentamaan rahoitustoimiaan useampiin, myös vähemmän vauraisiin maihin.

EIP myönsi aiemman Aasiaa ja Latinalaista Amerikkaa koskeneen valtuuden nojalla käytettävissä olleen summan kokonaan ja on jo myöntänyt yli 50 prosenttia nykyisen valtuuden enimmäismäärästä. Latinalaisessa Amerikassa suurin osa (93 prosenttia) nykyiseen valtuuteen perustuvista lainoista suunnattiin televiestintään ja EU:n toimintaa tukeville tuotantoaloille. Niiden lisäksi EIP on allekirjoittanut muutamia lainoja (7 prosenttia), joilla tuetaan ympäristön kannalta kestävää kehitystä ja erityisesti uusiutuvan energian käyttöä. Aasiassa suurin osa lainoista (76 prosenttia) on myönnetty uusiutuvan energian edistämiseen ja luonnonkatastrofien seurausten lieventämiseen. Loput koskevat suoria ulkomaisia investointeja. EIP on myös omalla riskillään sopinut kahdesta suuresta rahoitustoimesta: 500 miljoonan euron puitelainasta, jolla tuetaan ilmastonmuutokseen liittyviä hankkeita Kiinassa, ja lainasta Panaman vesivoimahankkeille. EIP:n rahoitusta on suunnattu korkeampaa lisäarvoa tuottaviin ympäristön kannalta kestävää kehitystä tukeviin hankkeisiin tyydyttävässä määrin Aasiassa, mutta Latinalaisessa Amerikassa tässä olisi parantamisen varaa. Maksatusasteet ovat alueella kaikkein korkeimpia (80 prosenttia edellisen valtuuden aikana sovitusta summasta). Tämä johtuu myös siitä, että yksityissektorin hankkeita on verrattain paljon, ja niihin liittyvät lainat nostetaan usein nopeammin kuin esimerkiksi suuriin julkisen sektorin infrastruktuurihankkeisiin liittyvät lainat.

Arvioinnissa todettiin, että Aasiaa ja Latinalaista Amerikkaa koskevaan valtuuteen liittyvien lukuisten tavoitteiden saavuttaminen oli EIP:lle liian vaikea tehtävä valtuuden suppeuden sekä EIP:n operatiivisen henkilöstön todella vähäisen määrän ja pehmeäehtoisten varojen puuttumisen vuoksi. EIP:n on esimerkiksi vaikea laajentaa toimintaansa vähemmän vauraisiin maihin, erityisesti niihin, joissa velan pehmeäehtoisuus on ehdoton edellytys. Lisäksi todettiin, ettei ole mitään syytä pitää EU:n toiminnan ja erityisesti suorien ulkomaisten investointien tukemista erillisenä tavoitteena, sillä EIP voi rahoittaa tällaisia toimia omalla riskillään eivätkä tällaiset toimet tuota yhtä suurta lisäarvoa kuin muut tavoitteet, kuten ilmastonmuutoksen lieventäminen ja siihen sopeutuminen tai resurssien tehokas käyttö, joita EIP valtuuden nojalla tukee.

### **2.4. Etelä-Afrikka**

Etelä-Afrikassa EIP myönsi edellisen valtuuden nojalla käytettävissä olleen summan kokonaisuudessaan ja on jo myöntänyt 54 prosenttia nykyisen valtuuden nojalla käytettävissä olevasta summasta. EIP:n toiminta on painottunut julkisiin infrastruktuurihankkeisiin (edulliseen sosiaaliperusteiseen asuntotarjontaan ja siihen liittyvään kaupunki-



infrastruktuuriin) ja pk-yrityksiä tukeviin globaalilainoihin. Lainanannon lisäksi EIP:lla on ollut tärkeä tehtävä neuvonantajana komission perustamissa riskipääomarahastoissa.

EIP:n toimet Etelä-Afrikassa ovat olleet erityisen tehokkaita julkisella sektorilla, jossa talouden ja yhteiskunnan perusrakenteet kaipaavat merkittäviä investointeja. Yksityissektorin rahoitustoimet ovat olleet tehokkaimpia silloin kun ne on toteutettu yhteistyössä paikallisten rahoitusvälittäjien kanssa. EIP voisi edistää myös alueellista yhdentymistä hyödyntämällä mahdollista synergiaa Cotonoun sopimuksen puitteissa toteutettavan toiminnan kanssa.

### **3. EIP:N RAHOITUSTOIMIEN JA EU:N TAKUUN LISÄARVO**

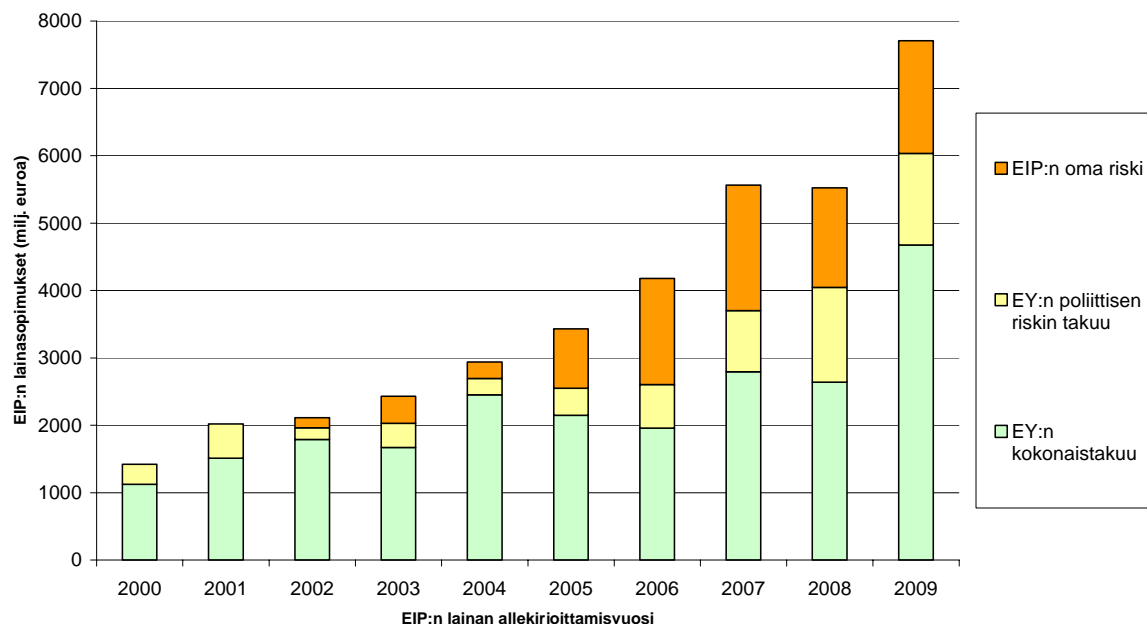
#### **3.1. Taloudellinen lisäarvo**

EIP tarjoaa taloudellista lisäarvoa pääasiassa myöntämällä suuria lainasummia, joilla on pidemmät takaisinmaksu- ja maksuvapautusajat ja markkinaehtoja edullisemmat ehdot. Lisäarvo oli arvioinnin mukaan erityisen korkea julkisen sektorin toimissa, erityisesti infrastruktuuri-investoinneissa. Yksityisellä sektorilla EIP:n lainojen pidemmät takaisinmaksuajat tuovat niille lisäarvoa erityisesti maissa, joissa on vähemmän kehittyneet rahoitusmarkkinat. Sellaisissa yksityisen sektorin lainoissa, joissa on lyhyempi takaisinmaksuaika, taloudellinen lisäarvo oli luonteeltaan enemmänkin katalyyttinen eli se auttoi saamaan muita rahoittajia. EIP:n takaamien lainojen lisäarvo oli melko rajallinen lainoissa, joilla tuettiin EU:n suoria ulkomaisia investointeja, sillä niihin saa tavanomaisissa olosuhteissa helpommin liikepankkien rahoitusta.

Yhteisön takuu oli keskeinen edellytys EIP:n rahoitustoiminnalle monissa maissa ja monien lainanottajien kanssa, sillä se yhtäältä mahdollisti EIP:n läsnäolon korkeamman riskin maissa ja rahoitustoimissa ja toisaalta teki rahoitusehdoista edullisemmat lainanottajille. Komission ja EIP:n olisikin tämän perusteella tarkistettava rajoja, jotka takuusopimuksessa on asetettu valtiotasoa alemmille riskiopeeraatioille ja joiden havaittiin käytännössä rajoittavan pienempien kuntien lainansaantimahdollisuuksia etenkin tietyissä maissa, kuten Etelä-Afrikassa.

EIP:a vaadittiin päätöksessä lisäämään rahoitustoimintaansa EU:n ulkopuolella turvautumatta EU:n takuuseen. EIP onkin perustanut mittavat monialaiset oman riskin järjestelyt liittymistä valmistelevia maita, Välimeren maita ja itäisiä naapurimaita (myös Venäjää) varten. Lisäksi perustettiin 3 miljardin euron suuruinen oman riskin rahoitusjärjestely kestävän energiantuotannon ja energian toimitusvarmuuden tukemiseksi. Siitä rahoitetaan muun muassa ilmastonmuutoshankkeita. EIP:n oman riskin lainanantotoimet rajoittuvat kuitenkin investointiluokan maihin ja investointiluokkaan kuulumattomien maiden (esim. Turkki) investointiluokkasiin rakenteisiin, kuten EU:n suoriin ulkomaisiin investointeihin. EIP on viimeisten kolmen vuoden aikana toteuttanut enemmän oman riskin toimia EU:n ulkopuolella, joskin ne ovat keskittyneet liittymistä valmisteleviin maihin (erityisesti Turkin ja Kroatian korkean vastaanottokapasiteetin vuoksi) ja Kiinaan.

Taulukko 2 – EIP:n lainanannon kehitys takuutyypeittäin vuosina 2000–2009



Arvioinnin mukaan EIP:n valtuuden kattamien alueiden investointitarpeet ovat niin suuret, että taattujen lainojen lisäksi erityisesti investointiluokan maissa ja rahoitustoimissa tarvitaan huomattavan paljon EIP:n oman riskin lainoja, sillä taattujen lainojen määrää supistavat EU:n yhä tiukemmat budjettirajoitukset. Lisäämällä omaa riskinottokapasiteettiaan EU:n ulkopuolisissa toimissa ja keskittämällä EU:n takuun alaiset EIP:n rahoitustoimet niihin maihin ja toimiin, joilla on suurempia vaikeuksia saada rahoitusta pääomamarkkinoilta, EIP voi tarjota tuntuvaa lisäarvoa oman taseensa avulla.

Lisäarvoa voidaan saada myös hyödyntämällä tilaisuudet myöntää takuita valtuuden nojalla (tämä mahdollisuus on sisällytetty valtuuteen vuodesta 2007, mutta EIP ei tähän mennessä ole allekirjoittanut yhtään takuusitoumusta valtuuden nojalla). EIP harjoittaa tätä jo AKT-maissa eli myöntää takuita erityisesti rahoituksenvälittäjille pääomarajoitusten lieventämiseksi. EIP:n arviointiosasto totesi lisäksi, että EIP:n toimien lisäarvo suurensi, jos EIP osallistuisi aktiivisemmin rahoitusalan kehittämiseen ja paikallisvaluuttamääräiseen rahoitukseen. Viimeksi mainittu edellyttää tosin paikallisia vekseli- ja joukkovelkakirjamarkkinoita tai swap-markkinoita.

### 3.2. Muu kuin taloudellinen lisäarvo

Lainanottajien saaman merkittävän taloudellisen avun lisäksi EIP:lla on muitakin myönteisiä vaikutuksia: sen arviointiprosessi perustuu EU:n standardien noudattamiseen (erityisesti ympäristön ja hankintamenettelyjen suhteen) ja EIP:n hankehenkilöstöllä on runsaasti teknistä ja taloudellista asiantuntemusta. Lisäarvo oli suurempi silloin, kun EIP osallistui hankkeiden suunnitteluun antamalla teknistä apua tai korotti hankevaatimuksia sopimusehdoin. Seurantavaiheessa havaittiin ilmenevän joitakin heikkouksia, jotka liittyivät erityisesti sopimusehtojen noudattamisen valvontaan ja sellaisten rahoitustoimien seurantaan, joissa on mukana rahoituksenvälittäjiä.

Arvioinnissa todettiin, että lisäarvoa voidaan korottaa erityisesti osoittamalla enemmän voimavaroja tekniseen apuun hankkeiden valmistelu- ja toteutusvaiheessa sekä seuraamalla hankkeita tiiviimmin. Lisäksi EIP:n olisi heinäkuussa 2009 voimaan tulleen päätöksen mukaan tehostettava EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteita tukevaa toimintaansa. Tehtävä on haastava, sillä EIP:n liiketoimintamallia ei ole varsinaisesti tarkoitettu kehitysyhteistyön rahoittamisen kaltaiseen runsaasti resursseja vaativaan toimintaan. Se edellyttäisi EIP:lta muun muassa parempaa kykyä arvioida hankkeiden yhteiskunnallisia ja kehitykseen liittyviä näkökohtia, esimerkiksi ihmisoikeuksia ja konfliktiriskejä, ja tukea aktiivisesti paikallisia neuvotteluja paikan päällä. EIP:n olisi myös määriteltävä kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteita vastaavia tulosindikaattoreita.

#### **4. YHTEISTYÖ KOMISSION SEKÄ KANSAINVÄLISTEN RAHOITUSLAITOSTEN JA EUROOPPALAISTEN KAHDENVÄLISTEN RAHOITUSLAITOSTEN KANSSA**

##### **4.1. Yhteistyö komission kanssa**

Arviointi osoittaa, että EIP:n ja komission aiemmin erittäin vähäinen yhteistyö on lisääntynyt vähitellen vuosina 2000–2009. Yhteistyötä tehdään eri tasoilla, poliittisesta vuoropuhelusta yhteisiin ohjelmiin ja yhteistoimintaan paikan päällä esimerkiksi komission lähetystöjen kanssa. Yhteistyön ehdot määritellään komission ja EIP:n hiljattain laatimassa yhteistyöpöytäkirjassa. Yhteistyötä voitaisiin kuitenkin arvioinnin mukaan tehostaa niveltämällä näiden toimielinten toimet paremmin yhteen sekä varmistamalla johdonmukaisuus ja hyödyntämällä yhtymäkohtia ohjelmasuunnittelu- ja toteutusvaiheessa.

Yksi esimerkki komission ja EIP:n yhteistyöstä on Euro–Välimeri-investointiväline FEMIP. Sen ohjauskomiteassa ja ministeritapaamisissa sekä yhteisissä riskipääomaohjelmissa ja teknisen avun ohjelmissa on käyty tiivistä vuoropuhelua. Lisäksi komissio on liittymistä valmistelevalle tukivälineelle, eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineelle (ENPI) ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineelle (DCI) osana äskettäin perustanut rahoitusmekanismeja, joissa yhdistetään EIP:n, EBRD:n ja muiden eurooppalaisten monen- ja kahdenvälisten rahoituslaitosten budjettiavustuksia ja lainoja. Mekanismit ovat osoittautuneet hyödylliseksi keinoksi tehostaa tukea, lisätä yhteistyötä ja hankkia lisävaroja kumppanimaille, vaikkakin niiden johdonmukaisuudessa on vielä parantamisen varaa.

Arvioinnissa vaadittiin lisäksi järjestelmällisempää valmistelevaa vuoropuhelua myös keskeisistä strategia-asiakirjoista. EU:n toimielinten – komission ja vasta perustetun Euroopan ulkosuhdehallinnon – olisi otettava EIP useammin mukaan määrittelemään politiikkaa ja laatimaan maa- ja alakohtaisia strategioita, ja EIP:n olisi vuorostaan otettava nämä linjaukset huomioon omissa toimintastrategioissaan. EIP:n olisi annettava 19 artiklan mukaisessa kuulemismenettelyssä enemmän tietoa rahoitustoimien vaikutuksista EU:n poliittisiin tavoitteisiin ja kehitettävä näin tätä menettelyä, jonka tarkoituksena on varmistaa ennen EIP:n lopullista hyväksyntää, että EIP:n rahoittamat hankkeet ovat EU:n politiikan mukaisia.

##### **4.2. Yhteistyö kansainvälisten rahoituslaitosten ja eurooppalaisten kahdenvälisten rahoituslaitosten kanssa**

Päätöksessä kaavaillaan, että EIP:n rahoitustoimet toteutetaan entistä suuremmassa määrin yhteistyössä kansainvälisten rahoituslaitosten tai eurooppalaisten kahdenvälisten rahoituslaitosten kanssa. Erityisesti vaadittiin yhteistyön tekemistä EBRD:n (ja komission) kanssa itäisissä naapurimaissa, Venäjällä ja Keski-Aasiassa.

Arviointi osoittaa, että EIP:n ja kansainvälisten rahoituslaitosten tai eurooppalaisten kahdenvälisten rahoituslaitosten yhteisrahoituksen määrä kasvoi voimakkaasti viime vuosina ja kattoi 60 prosenttia EIP:n koko valtuuden mukaisesta rahoituksesta vuonna 2009. EIP on tarkastelujakson kuluessa tehnyt joukon (kahdenvälisiä ja monenvälisiä) yhteistyöpöytäkirjoja tärkeimpien kansainvälisten rahoituslaitosten ja eurooppalaisten kahdenvälisten rahoituslaitosten kanssa eri toiminta-alueilla. Osa näistä sopimuksista on tullut voimaan nykyisen valtuuden aikana. Niitä ovat komission ja EBRD:n kanssa itäisten naapurimaiden, Venäjän ja Keski-Aasian osalta tehty sopimus, naapuruuspolitiikan investointivälinettä koskeva puitesopimus sekä KfW:n ja AFD:n kanssa tehty sopimus keskinäisestä luottamuksesta Välimeren alueella ja Afrikassa. Nämä yhteistyösopimukset kertovat vankemmasta sitoutumisesta toiminnalliseen yhteistyöhön. Yhteisrahoituksen ja yhteistyön lisääminen on parantanut mahdollisuuksia määritellä johdonmukaisia hanke- ja alakohtaisia ehtoja kansainvälisten rahoituslaitosten kesken, kuten päätöksessä vaaditaan.

Arvioinnissa havaittiin, että siirtyminen toiminnallisessa yhteistyössä rinnakkaisesta yhteisrahoituksesta (*parallel co-financing*) täysin yhteiseen rahoitukseen (*joint financing*) voi tietyissä tapauksissa sekä olla lainanottajien edun mukaista että tehostaa kansainvälisten rahoituslaitosten rahoitustukea. EIP:n olisikin tässä yhteydessä edelleen edistettävä EIP:n ja muiden kansainvälisten rahoituslaitosten tai eurooppalaisten kahdenvälisten rahoituslaitosten keskinäiseen luottamukseen perustuvaa toimintamallia, kuten on tehty myös liittymistä valmistelemaan tukivälineeseen, eurooppalaiseen naapuruuden ja kumppanuuden välineeseen ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineeseen liittyvissä EU:n keskeisissä rahoitusmekanismeissa. Tämä vähentäisi yhteisrahoittajien kaksinkertaista työtä ja helpottaisi hankkeiden kehittelyä, toteutusta ja seurantaa, kun hallinnollinen rasite pienenesi. Järjestelyillä olisi edelleen edistettävä EU:n hyviä käytäntöjä muun muassa ympäristön ja hankintamenettelyjen suhteen sekä otettava huomioon paikalliset järjestelmät ja hyödynnettävä niitä enemmän kehitysavun tuloksellisuudesta annetun Pariisin julistuksen ja Accran toimintasuunnitelman periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti.

## 5. PÄÄTELMÄT

EU:n takaama EIP:n ulkoinen valtuus on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi edistää EU:n ulkosuhdepolitiikkaa rahoittamalla tärkeitä hankkeita kumppanimaissa. Samaan aikaan EU:n ulkosuhdepoliittiset tavoitteet lisääntyvät ja muuttuvat yhä kunnianhimoisemmiksi, jolloin politiikan on oltava entistä johdonmukaisempaa ja kumppanimaita on tuettava enemmän esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjunnassa ja resurssienkäytön tehostamisessa, josta on tullut EU:n kaikenkattava yleistavoite.

Politiikan johdonmukaisuutta voidaan lisätä ottamalla valtuuden soveltamisalassa paremmin huomioon EIP:n suhteelliset vahvuudet ja olemassa olevat keinot sekä tehostamalla politiikan ohjausta, jotta EIP:n toiminta tukisi paremmin EU:n poliittisia tavoitteita.

Arvioinnissa todetaan, että EIP on pannut toimensa täytäntöön tehokkaasti. Täytäntöönpanoa voitaisiin kuitenkin vielä tehostaa parantamalla EIP:n kykyä tukea hankkeiden vetäjiä hankkeen koko elinkaaren ajan. Hankkeiden vetäjien tukeminen on sitäkin merkittävämpää, sillä parlamentti ja neuvosto ovat hiljattain katsoneet, että toiminnalla olisi vaikutettava enemmän sosiaaliseen ja taloudelliseen kehitykseen. Tavoitteen saavuttamiseksi EIP:n olisi lisättävä EU:n ulkopuoliseen toimintaan osoitettuja henkilöresurssejaan, ja se edellyttäisi myös enemmän täydentävää avustusrahoitusta.

Komissio esittää tämän tiedonannon tietojen sekä ”viisaiden henkilöiden” valmistelukomitean raportin ja ulkoisen arvioinnin tulosten pohjalta säädösehdotuksen, jonka tarkoituksena on ottaa EU:n poliittiset tavoitteet paremmin huomioon EU:n ulkopuolisissa EIP:n rahoitustoimissa ja parantaa rahoitustoimien lisäarvoa päätöksen kattaman ajanjakson (vuodet 2007–2013) jälkipuoliskolla.