

III

(Valmistavat säädökset)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

LAUSUNTO 7/2020

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan nojalla)

liitteeksi komission kertomukseen Euroopan kestävän kehityksen rahaston täytäntöönpanosta (COM(2020) 224 final)

(2020/C 353/01)

SISÄLLYS

	Kohta	Sivu
Johdanto	1-4	3
Tilintarkastustuomioistuimen lausunnon soveltamisala ja ajoitus	1	3
Täytäntöönpanokertomus	2	3
Tilintarkastustuomioistuimen lausunto	3-4	3
Täytäntöönpanokertomus ei täytä eräitä perusvaatimuksia	5-14	4
Perusteet	5-6	4
Täytäntöönpanokertomus perustuu pikemminkin rajoitettuun arvioon kuin täysimittaiseen arviointiin	7-10	4
EKKR:n liiketoimintaprosesseista ei ole tehty uudelleentarkastelua	11-12	4
Täytäntöönpanokertomus julkaistiin myöhässä	13-14	5
EKKR:n alkuvaiheen toimintaa ja rahaston hallinnointia ja vaikuttavuutta ei ole arvioitu täysimääräisesti	15-49	5
Lisäisyydestä ja vaikuttavuuteen liittyvistä näkökohdista on saatavilla vain vähän tietoa	15-35	5
Perusteet	15-16	5
EKKR:n valmiuksia saada liikkeelle lisäinvestointeja saatetaan yliarvioida	17-20	6
Täytäntöönpanokertomuksessa ei ole tietoja siitä, minkä verran EKKR on onnistunut keräämään rahoitusta yksityiseltä sektorilta	21-22	7
Täytäntöönpanokertomuksen päätelmät ei-rahoituksellisesta lisäisyydestä ja EKKR:n tuloksellisuudesta innovatiivisten tuotteiden tuottamisessa perustuvat pääasiassa ennusteisiin	23-26	7

Koska EKKR on varhaisessa täytäntöönpanon vaiheessa, ei ole mahdollista arvioida, kuinka paljon EKKR on auttanut saavuttamaan kestävän kehityksen tavoitteita tai edistänyt puuttumista muuttoliikkeen perimmäisiin syihin	27-32	8
Täytäntöönpanokertomuksessa ei selitetä EKKR-asetuksen määräaikojen ja tosiasiallisen täytäntöönpanotahdin välisiä eroja	33-35	8
Joitakin EKKR:n toimintaan ja hallinnointiin liittyviä ongelmia ei ole otettu riittävästi huomioon täytäntöönpanokertomuksessa	36-49	9
Perusteet	36-37	9
Epäviralliset strategiset suuntaviivat heikentävät avoimuutta	38-41	9
Nykyinen ohjelasalkku ei vastaa pyrkimystä, jonka mukaan olisi varmistettava ohjelmien monipuolinen aihekohtainen kattavuus	42-44	10
Riskinarviointivälineitä, joita käytetään takausten hinnoittelussa, on kehitettävä edelleen	45-49	10
EKKR:n seuranta- ja arviointikehystä koskevia lisähuomioita	50-62	11
Perusteet	50-53	11
EKKR:n perustamista koskevaan ehdotukseen ei liitetty vaikutustenarviointia	54-55	12
EKKR-takuurahaston käyttöä ja toimintaa ei ole vielä arvioitu	56-58	12
Tuloskehityksen puutteet	59-62	13
Johtopäätökset	63-68	13

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan,

ottaa huomioon unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä 18 päivänä heinäkuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 ⁽¹⁾,

ottaa huomioon Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR), EKKR-takuun ja EKKR-takuurahaston perustamisesta 26 päivänä syyskuuta 2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/1601 ⁽²⁾, jäljempänä 'EKKR-asetus', ja erityisesti sen 17 artiklan 1 ja 2 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission EKKR-asetuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle antaman kertomuksen kestävän kehityksen rahaston täytäntöönpanosta ⁽³⁾,

ottaa huomioon, että komission EKKR-asetuksen 17 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle toimittamaan kertomukseen, jossa arvioidaan EKKR:n alkuvaiheen toimintaa, sen hallinnointia ja sen tosiasiallista myötävaikutusta EKKR-asetuksen tarkoituksen ja tavoitteiden saavuttamiseen, sekä EKKR-takuurahastoa koskevaan komission arviointikertomukseen on liitettävä tilintarkastustuomioistuimen lausunto;

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

JOHDANTO

Tilintarkastustuomioistuimen lausunnon soveltamisala ja ajoitus

1. Komissio toimitti 28. toukokuuta 2020 lainsäädäntöehdotuksen ⁽⁴⁾ nykyisen EKKR-asetuksen muuttamisesta sen keston pidentämiseksi ja maantieteellisen soveltamisalan laajentamiseksi ja sen nojalla myönnettävän EU:n takuun määrän lisäämiseksi. Komissio julkaisi 2. kesäkuuta 2020 kertomuksen EKKR:n täytäntöönpanosta EKKR-asetuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jäljempänä 'täytäntöönpanokertomus' ⁽⁵⁾. Tähän kertomukseen liittyi 14 päivänä tammikuuta 2020 päivätty EKKR:ää ja EKKR-takuurahastoa koskeva riippumaton täytäntöönpanoraportti, jäljempänä 'ulkoinen arviointiraportti', joka julkaistiin komission verkkosivustolla 4. kesäkuuta 2020 ⁽⁶⁾. Eurooppa-neuvosto päätti 17.–21. heinäkuuta 2020 pitämässään erityiskokouksessa, että vuosien 2014–2020 monivuotiseen rahoituskehykseen ei tehtäisi muutoksia ⁽⁷⁾. Vastauksena tähän kehitykseen tilintarkastustuomioistuin päätti keskittyä lausunnossaan täytäntöönpanokertomukseen viittaamatta enempää komission lainsäädäntöehdotukseen.

Täytäntöönpanokertomus

2. EKKR-asetuksen 17 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että komissio arvioi "EKKR:n alkuvaiheen toimintaa, sen hallinnointia ja sen tosiasiallista myötävaikutusta [...] asetuksen tarkoituksen ja tavoitteiden saavuttamiseen". Tähän säännökseen viitaten komission täytäntöönpanokertomuksessa todetaan, että kertomus käsittää alustavan arvioinnin keskeisistä arviointiperusteista, jotka koskevat merkityksellisyyttä, tehokkuutta, vaikuttavuutta, johdonmukaisuutta ja lisäarvoa.

Tilintarkastustuomioistuimen lausunto

3. Käsillä oleva lausunto on jäsennelly seuraavien kysymysten mukaisesti:

— Täyttääkö täytäntöönpanokertomus EKKR-asetuksen 17 artiklan 1 kohdan vaatimukset?

— Täyttääkö täytäntöönpanokertomus EKKR:n alkuvaiheen toiminnan, hallinnoinnin ja tehokkuuden arviointia koskevan tavoitteen?

— Onko EKKR:llä kattava seuranta- ja arviointikehys?

4. Nyt annettua lausuntoa ei ole laadittu samojen menettelytapojen mukaisesti, joita tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat noudattaisivat kirjoittaessaan erityiskertomusta.

⁽¹⁾ EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1.

⁽²⁾ EUVL L 249, 27.9.2017, s. 1.

⁽³⁾ COM(2020) 224 final, 2.6.2020.

⁽⁴⁾ COM(2020) 407 final, 28.5.2020.

⁽⁵⁾ Komissio toimitti meille kertomuksensa samana päivänä.

⁽⁶⁾ Ulkoinen arviointiraportti, Implementation report of the EFSD and the EFSD Guarantee Fund, final report, 14 January 2020.

⁽⁷⁾ Eurooppa-neuvoston erityiskokous (17.–21. heinäkuuta 2020), päätelmät, EUCO 10/20, 21.7.2020, kohta A.31.

TÄYTÄNTÖÖNPANOKERTOMUS EI TÄYTÄ ERÄITÄ PERUSVAATIMUKSIA

Perusteet

5. EKRR-asetuksen 17 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että komissio arvioi EKRR:n alkuvaiheen toimintaa, sen hallinnointia ja sen tosiasiallista vaikutusta mainitun asetuksen tarkoituksen ja tavoitteiden saavuttamiseen viimeistään 31. joulukuuta 2019 ja toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle arviointikertomuksensa, joka sisältää riippumattoman ulkoisen arvioinnin asetuksen soveltamisesta.

6. Paremmen sääntelyn suuntaviivoissa todetaan, että arvioinneissa olisi noudatettava selkeästi määriteltyä ja vankalla pohjalla olevaa menetelmää, jonka tarkoituksena on tuottaa objektiivisiä havaintoja. Arvioinneissa on vähintään arvioitava vaikuttavuutta, tehokkuutta, merkityksellisyyttä, johdonmukaisuutta ja EU:n tuottamaa lisäarvoa tai selitettävä, miksi tällaista arviota ei ole tehty⁽⁸⁾.

Täytäntöönpanokertomus perustuu pikemminkin rajoitettuun arvioon kuin täysimittaiseen arviointiin

7. Täytäntöönpanokertomuksessa viitataan EKRR-asetuksen 17 artiklan 1 kohtaan, mutta komissio ei luonnehdi kertomustaan arviointikertomukseksi. Täytäntöönpanokertomuksessa esitetään komission arvio EKRR:n alkuvaiheen toiminnasta sekä rahaston hallinnoinnista ja sen myötävaikutuksesta EKRR-asetuksen tarkoituksen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Se perustuu ulkopuolisten konsulttien tekemään riippumattomaan arviointiin.

8. Alustavan arvioinnin ("assessment") ja varsinaisen arvioinnin ("evaluation") välistä eroa kuvataan komission paremman sääntelyn suuntaviivoissa. Niiden mukaan varsinaisessa arvioinnissa ei arvioida ainoastaan sitä, mitä on tapahtunut. Siinä tarkastellaan sitä, miksi jotakin on tapahtunut (ja erityisesti EU:n toimien merkitystä siinä), ja jos mahdollista, kuinka suuri muutos tapahtuneesta on seurannut. Varsinaisessa arvioinnissa olisi omaksuttava laajempi näkökulma ja annettava riippumaton ja objektiivinen arvio tilanteesta saatavilla olevan evidenssin perusteella⁽⁹⁾.

9. Ulkoisessa arviointiraportissa selitetään, että vaikka siinä käytetty menetelmä ja rakenne noudattivat arvioinneissa käytettyä lähestymistapaa, sitä olisi pidettävä alustavana arviona eikä EKRR:n varsinaisena arviointina. Tämä johtuu raportin mukaan siitä, että osa EKRR:n toiminnasta oli häidin tuskin käynnissä ja että alustavan arvioinnin on toisinaan perustuttava suuremmissa määrin harkinnanvaraisiin arvioihin ja oltava suuntaa-antavampi kuin varsinaisen arvioinnin⁽¹⁰⁾.

10. Tämän lisäksi konsulttien ulkoisessa arviointiraportissa todettiin, että heidän työhönsä liittyi useita rajoituksia:

- toimeksianto suoritettiin pienellä tiimillä ja rajallisella budjetilla,
- EU:n edustustoihin tai EKRR-tukea saaneisiin hankkeisiin ei tehty arviointikäyntejä, vaan tiedot kerättiin EU:n edustustojen henkilöstön puhelinhaastatteluilla ja kuulemisilla,
- vain harvoissa sellaisissa hankkeissa, joille oli myönnetty avustuksia sekarahoitusta varten, täytäntöönpano oli edennyt merkittävästi, ja konsulttien toimeksiannon päättymisvaiheessa 28 hyväksytystä takausohjelmasta 25:tä ei ollut allekirjoitettu, vaan ne olivat luonnosvaiheessa.

Näiden rajoitusten vuoksi arvioinnissa nojattiin vahvasti haastatteluihin ja toisinaan konkreettinen evidenssi oli niukkaa⁽¹¹⁾.

EKRR:n liiketoimintaprosesseista ei ole tehty uudelleentarkastelua

11. Ulkoisessa arviointiraportissa todetaan, että EKRR:n suunnitellut toiminnot edellyttävät yksityiskohtaisempaa uudelleentarkastelua kuin arviointiraportissa oli mahdollista. Näin ollen siinä suositetaan, että tehdään uudelleentarkastelu, joka kattaa pääkonttorin ja EU:n edustustojen liiketoimintaprosessit, tehtävät, vastuut ja valmiudet, henkilöstön taidot ja koulutuksen sekä tietämyksen hallinnan⁽¹²⁾. Komission täytäntöönpanokertomuksessa suhtaudutaan myönteisesti ulkoisen arvioinnin suositukseen, jonka mukaan EKRR:n liiketoimintaprosesseista olisi tehtävä uudelleentarkastelu. Täytäntöönpanokertomuksessa ehdotetaan, että tällainen toimenpide sisällytetään käynnissä olevaan uudelleentarkasteluun, joka liittyy EKRR+-rahaston yhteydessä käyttöön otettavaan uuteen rahoitusrakenteeseen. EKRR+-rahastoa on ehdotettu EKRR:n seuraajaksi⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Better Regulation Guidelines, 7.7.2017, (SWD(2017) 350). Ks. komission verkkosivu Parempaa sääntelyä: suuntaviivat ja välineistö, luku VI Guidelines on evaluation (including fitness checks).

⁽⁹⁾ Ks. komission verkkosivu Parempaa sääntelyä: suuntaviivat ja välineistö, luku VI Guidelines on evaluation (including fitness checks), Introduction.

⁽¹⁰⁾ Ulkoinen arviointiraportti, tiivistelmä.

⁽¹¹⁾ Ulkoinen arviointiraportti, johdanto.

⁽¹²⁾ Ulkoinen arviointiraportti, suositus 6.

⁽¹³⁾ Komissio teki kesäkuussa 2018 ehdotuksen asetukseksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen perustamisesta (COM(2018) 460 final). Ehdotuksen mukaan Euroopan kestävän kehityksen rahastoa, ulkoista lainanantovaltuutta ja ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoa koskevat nykyiset säännökset yhdistettäisiin. Käyttöön otettaisiin uusi väline, josta kolmansille maille myönnettäisiin EKRR+:n talousarviotakuita ja rahoitustukea.

12. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että EKKR:n liiketoimintaprosessin uudelleentarkastelu on EKKR:n alkuvaiheen toiminnan ja hallinnoinnin arvioimisen kannalta keskeinen tekijä. Täytäntöönpanokertomuksessa tällaista uudelleentarkastelua ei kuitenkaan ole.

Täytäntöönpanokertomus julkaistiin myöhässä

13. Sekä täytäntöönpanokertomus⁽¹⁴⁾ että ulkoinen arviointi kattoivat ajanjakson 1.1.2017–30.9.2019. Ulkoisen arviointiraportin ensimmäinen versio toimitettiin komissiolle 15. marraskuuta 2019⁽¹⁵⁾, ja 14. tammikuuta 2020 päivätty lopullinen raportti julkaistiin 4 päivänä kesäkuuta 2020⁽¹⁶⁾.

14. Komission täytäntöönpanokertomus, joka perustuu ulkoisen arvioinnin tuloksiin, julkaistiin 2. kesäkuuta 2020, kahdeksan kuukautta ulkoisen arvioinnin kattaman ajanjakson päättymisen jälkeen ja viisi kuukautta EKKR-asetuksen 17 artiklan 1 kohdassa komission arvioinnille asetetun määräajan päättymisen jälkeen.

EKKR:N ALKUVAIHEEN TOIMINTAA JA RAHASTON HALLINNOINTIA JA VAIKUTTAVUUTTA EI OLE ARVIOITU TÄYSIMÄÄRÄISESTI

Lisäisyydestä ja vaikuttavuuteen liittyvistä näkökohdista on saatavilla vain vähän tietoa

Perusteet

15. EKKR-asetus sisältää seuraavat EKKR:n tavoitteita koskevat toteamukset:

”EKKR [...] tukee näin investointeja ja parantaa rahoituksen saatavuutta ensisijaisesti Afrikassa ja Euroopan naapurustossa, jotta voidaan edistää kestäväää ja osallistavaa taloudellista ja sosiaalista kehitystä sekä edistää kumppanimaiden sosioekonomista selviytymiskykyä [...] siten, että erityistä huomiota kiinnitetään kestävään ja osallistavaan kasvuun, säällisten työpaikkojen luomiseen, sukupuolten tasa-arvoon sekä naisten ja nuorten vaikutusvallan edistämiseen ja sosioekonomisiin aloihin sekä mikroyrityksiin ja pieniin ja keskisuiuriin yritysryhmiin ja samalla maksimoidaan lisäisyys, tuotetaan innovatiivisia tuotteita ja houkutellessa varoja yksityiseltä sektorilta”⁽¹⁷⁾.

”[L]isäisyydellä [asetuksessa tarkoitetaan] periaatetta, jolla varmistetaan, että EKKR-takuulla myönnettävällä tuella edistetään kestäväää kehitystä sellaisilla toimilla, joita ei olisi voitu toteuttaa ilman EKKR-takuuta tai joilla saadaan aikaan myönteisiä tuloksia, jotka ovat parempia ja pidemmälle meneviä kuin ne, joita olisi voitu saavuttaa ilman sitä. Lisäisyydellä tarkoitetaan myös yksityisen sektorin rahoituksen keräämistä ja puuttumista markkinoiden toimimattomuuteen tai epätyydyttäviin investointitilanteisiin sekä investointien laadun, kestävyuden, vaikutuksen tai laajuuden parantamista. Kyseisellä periaatteella varmistetaan myös, että EKKR-takuun kattamilla toimilla ei korvata jäsenvaltion myöntämää tukea, yksityistä rahoitusta taikka muita unionin tai kansainvälisiä rahoitustoimia ja että niillä vältetään muiden julkisten tai yksityisten investointien syrjäyttämistä. [...]”⁽¹⁸⁾.

”EKKR:a ohjaavat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21 artiklassa vahvistetut unionin ulkoisen toiminnan tavoitteet ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 208 artiklassa vahvistetut unionin kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteet sekä kehitysyhteistyön tuloksellisuutta koskevat kansainvälisesti sovitut periaatteet. EKKR edistää Agenda 2030-toimintaohjelmaan sisältyvien kestävään kehityksen tavoitteiden saavuttamista, erityisesti köyhyyden poistamista, ja myötävaikuttaa tarvittaessa Euroopan naapuruuspolitiikan täytäntöönpanoon; näin puututaan muuttoliikkeen erityisiin sosioekonomisiin perimmäisiin syihin ja edistetään lähtömaihin palaavien muuttajien kestäväää uudelleenkotouttamista sekä vahvistetaan kauttakulkuyhteisöjä ja vastaanottavia yhteisöjä”⁽¹⁹⁾.

”EKKR edistää Pariisin sopimuksen täytäntöönpanoa myös kohdentamalla investointeja aloille, jotka edistävät ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista”⁽²⁰⁾.

16. Lisäksi EKKR-asetuksen johdanto-osassa todetaan seuraavaa:

”Ilmastotoimia, uusiutuvaa energiaa ja resurssitehokkuutta koskevien unionin poliittisten sitoumusten täyttämiseksi EKKR-takuusta myönnetystä rahoituksesta vähintään 28 prosenttia olisi osoitettava kyseisten alojen kannalta merkityksellisille investoinneille”⁽²¹⁾.

⁽¹⁴⁾ Täytäntöönpanokertomus, kohta 2.

⁽¹⁵⁾ Ulkoinen arviointiraportti, johdanto.

⁽¹⁶⁾ Ks. alaviite 5.

⁽¹⁷⁾ EKKR-asetus, 3 artiklan 1 kohta.

⁽¹⁸⁾ EKKR-asetus, 2 artiklan 5 kohta.

⁽¹⁹⁾ EKKR-asetus, 3 artiklan 2 kohta.

⁽²⁰⁾ EKKR-asetus, 3 artiklan 3 kohta.

⁽²¹⁾ EKKR-asetus, johdanto-osan 10 kappale.

EKKR:n valmiuksia saada liikkeelle lisäinvestointeja saatetaan yliarvioida

17. Lausunnossaan 2/2016 tilintarkastustuomioistuin totesi, että julkisten investointien liikkeelle saamien varojen määrittäminen ei ole helppoa ⁽²²⁾. OECD:n kehitysapukomitea on ehdottanut menetelmää ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾, jonka avulla julkisten investointien myötävaikutus lisärahoituksen liikkeelle saamiseen voitaisiin erottaa muiden rahoituslähteiden myötävaikutuksesta. Seuraavassa esitetään yhteenveto keskeisistä osatekijöistä:

- Jos julkista rahoitusta käytetään hankkeen rahoittavan lainan takaamiseen, taatun lainan määrä katsotaan julkisin varoin liikkeelle saaduksi. Takauksella ei katsota olevan vipuvaikutusta lainan lisäksi myönnettävään lisärahoitukseen.
- Jos julkista rahoitusta käytetään osana useiden osapuolten myöntämää lainaa – syndikoitua lainaa – kunkin lainan-antajan rahoitusosuudet otetaan huomioon määräsuhteessa. Toisin sanoen sen sijaan, että katsottaisiin, että liikkeelle saatu määrä on kokonaisuudessaan peräisin julkisesta rahoituksesta, tunnustetaan muiden osapuolten rahoitusosuus.
- Oman pääoman ehtoisissa sijoituksissa julkisella rahoituksella liikkeelle saaduksi katsottavaan määrään eivät sisälly aiemmat sijoitukset. Jos investointiin on osallistunut useita julkisia elimiä, yksityiseltä sektorilta liikkeelle saadut varat voidaan laskea kunkin elimen aikaansaannokseksi suhteessa sen osuuteen.

18. Varainhoitoasetuksen määritelmän mukaan vipuvaikutuksella tarkoitetaan ”tukikelpoisille lopullisille saajille myönnetyn, takaisin maksettavan rahoituksen määrää jaettuna unionin rahoitusosuudella” ⁽²⁵⁾. Tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessaan 19/2016, että rahoitusvälineillä liikkeelle saatujen lisäinvestointien indikaattoria voidaan yliarvioida, koska kaikki hankkeen houkuttelemat rahoituslähteet eivät ole EU:n rahoitusosuuden tulosta ⁽²⁶⁾. Tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessaan 16/2014, että ”tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 30 hankkeesta 15 hankkeen kohdalla ei ollut suoritettu vakuuttavaa analyysiä, jonka avulla olisi kyetty osoittamaan, että avustus oli välttämätön lainasopimuksen tekemisen kannalta [...]. Tapauksesta riippuen oli havaittavissa merkkejä siitä, että investoinnit olisi toteutettu myös ilman avustusta” ⁽²⁷⁾.

19. Täytäntöönpanokertomuksessa todetaan, että EKKR kerää huomattavia määriä muuta rahoitusta, myös yksityistä osarahoitusta (*crowding in*-vaikutus) ⁽²⁸⁾, ja että se tarjoaa ”rahoitukseen lisäisyyttä” ⁽²⁹⁾. Täytäntöönpanokertomuksessa kuvataan, missä määrin EKKR saa liikkeelle lisävaroja, ja viitataan ulkoisessa arviointiraportissa laskettuun EKKR:n ”rahoituksen keskimääräiseen vipuvaikutukseen”. Tämä luku on saatu jakamalla EKKR:stä myönnettyjen avustusten ja takuiden kokonaismäärä muista lähteistä peräisin olevien investointien kokonaismäärällä kaikkien EKKR:n tukemien toimien osalta. Ulkoisessa arvioinnissa arvioitiin EKKR:n rahoituksen keskimääräiseksi vipuvaikutukseksi 10,04 ⁽³⁰⁾. Tämä perustui EKKR:n tietoihin syyskuulta 2019. Täytäntöönpanokertomuksen mukaan tämä ”osoittaa EKKR:n mallin tuloksellisuuden lisärahan houkuttelemisessa” ⁽³¹⁾.

20. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että täytäntöönpanokertomuksessa esitetty vipuvaikutusta kuvaava luku, joka osoittaa EKKR:n kykyä saada liikkeelle lisäinvestointeja, ei ole riittävän luotettava, ja se saattaa olla yliarvioitu. Siihen vaikuttavat erityisesti seuraavat seikat:

- EKKR:n vipuvaikutuksen arviointi perustuu liian optimistiseen laskelmaan, jossa oletetaan, että investointeja ei tehdä lainkaan ilman EKKR:ää ⁽³²⁾.
- Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on toimittanut kaikki tiedot, jotka sisältyvät keskimääräistä taloudellista vipuvaikutusta koskevaan laskelmaan ulkoisessa arvioinnissa ⁽³³⁾. On epäselvää, missä määrin ulkopuolinen arviointitoimeksisaaja on todentanut riippumattomasti kyseiset tiedot.

⁽²²⁾ Lausunto 2/2016 ESIR-rahasto: varhainen vahvistamis- ja laajentamishdotus, kohta 47 (EUVL C 465, 13.12.2016, s. 1).

⁽²³⁾ OECD, Methodologies to measure amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions, DCD/DAC/STAT(2015)8, 24.2.2015.

⁽²⁴⁾ OECD tarkistaa parhaillaan tätä menetelmää.

⁽²⁵⁾ Varainhoitoasetus, 2 artiklan 38 kohta (EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1).

⁽²⁶⁾ Erityiskertomus 19/2016 EU:n talousarvion toteuttaminen rahoitusvälineiden avulla – ohjelmakaudelta 2007–2013 saatujen kokemusten hyödyntäminen, kohta 70 (EUVL C 250, 9.7.2016, s. 2).

⁽²⁷⁾ Erityiskertomus 16/2014 Alueellisia investointikehyksiä koskevien avustusten ja rahoituslaitosten myöntämien lainojen yhdistämisen vaikuttavuus EU:n ulkopolitiikan tukemisen kannalta, kohta 42 (EUVL C 381, 28.10.2014, s. 13).

⁽²⁸⁾ Täytäntöönpanokertomus, kohta 5.2.

⁽²⁹⁾ Täytäntöönpanokertomus, tiivistelmä.

⁽³⁰⁾ Ulkoinen arviointiraportti, kohta 3.1.

⁽³¹⁾ Täytäntöönpanokertomus, kohta 5.2.

⁽³²⁾ Ulkoinen arviointiraportti, kohta 3.2.

⁽³³⁾ Ulkoinen arviointiraportti, alaviite 29.

- Ulkoisessa arviointiraportissa pidetään "todennäköisenä", että EKKR:n tuki katalysoi väitetyn suuruisen vipuvaikutuksen. Tämä perustuu ajatukseen, jonka mukaan EKKR:n tukemia toimia ei olisi toteutettu ilman EKKR:n tukea. Raportissa todetaan kuitenkin, että vaihtoehtoista skenaariota (toteutumaa ilman EKKR:n tukea) ei voida todentaa ⁽³⁴⁾.

Täytäntöönpanokertomuksessa ei ole tietoja siitä, minkä verran EKKR on onnistunut keräämään rahoitusta yksityiseltä sektorilta

21. Yksi EKKR:n keskeisistä tavoitteista on saada yksityissektori sijoittamaan lisävaroja rahaston toimiin (*crowding-in*-vaikutus). Vaikka täytäntöönpanokertomuksessa todetaan, että EKKR kerää huomattavia määriä muuta rahoitusta, myös yksityistä osarahoitusta (ks. 17–20 kohta), kertomus ei kuitenkaan sisällä erityisiä päätelmiä tai tietoja EKKR:n tuloksellisuudesta erityisesti siltä osin kuin on kyse yksityisen sektorin varojen liikkeelle saamisesta.

22. Ulkoisessa arviointiraportissa esitetään tarkempi näkemys siitä, miten EKKR on onnistunut saamaan liikkeelle yksityisen sektorin varoja. Ulkoisessa arviointiraportissa viitataan "puhtaasti yksityiseen" rahaan erotuksena rahoituslaitokista saatavasta rahasta, joka ulkoisen arviointiraportin mukaan voitaisiin luokitella "yksityiseksi" näiden laitosten pääomamarkkinoilla toteuttamien merkittävien joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskuohjelmien perusteella. Arviointiraportissa todetaan erityisesti, että sellaisen "puhtaasti yksityisen" rahan osuus, joka liittyi sekarahoituksessa käytettyihin avustuksiin, oli yleensä suhteellisen pieni. Esimerkiksi Saharan eteläpuolisessa Afrikassa tällaisen rahan osuus muista varoista oli noin 5–10 prosenttia ⁽³⁵⁾. Raportissa todetaan myös, että takaukset voisivat mahdollisesti saada liikkeelle paljon enemmän "puhtaasti yksityistä" rahaa, mutta tämä kysymys jää arvailujen varaan ⁽³⁶⁾. Tältä osin raportissa suositellaan, että yksityinen sektori jaoteltaisiin edelleen alasegmentteihin ja että tietyille sijoittajaryhmille kehitettäisiin räätälöityjä riskinvähennyspaketteja ⁽³⁷⁾. Komissio hyväksyy nämä suositukset täytäntöönpanokertomuksessaan ⁽³⁸⁾.

Täytäntöönpanokertomuksen päätelmät ei-rahoituksellisesta lisäisyydestä ja EKKR:n tuloksellisuudesta innovatiivisten tuotteiden tuotamisessa perustuvat pääasiassa ennusteisiin

23. Ulkoiseen arviointiraporttiin viitaten täytäntöönpanokertomuksessa todetaan, että hanketason lisäisyys näyttää olevan vahvaa ja kvalitatiivisesti todennettua, mutta sitä ei useinkaan voida ilmaista kvantitatiivisesti ⁽³⁹⁾. Ulkoisen arviointiraportin yksityiskohtaisemmat tiedot osoittavat kuitenkin, että tämä päätelmä on itse asiassa tulosta tutkimuksesta, joka koskee tiettyjen hankelomakkeiden sisältämiä ennakkotietoja. Tämän tutkimuksen perusteella ulkoisessa arviointiraportissa todetaan, että vaikka useimmat hankelomakkeet viestivät myönteisestä vaikutuksesta moniin lisäisyysperusteisiin, mikä vaikuttaa erittäin suotuisalta, itse hankkeiden lisäisyyden ja EU:n niihin osallistumisesta johtuvan lisäisyyden välillä näyttää olevan jonkin verran sekaannusta ⁽⁴⁰⁾.

24. Edelleen ulkoiseen arviointiraporttiin viitaten täytäntöönpanokertomuksessa esitetään huomio, jonka mukaan toimintapolitiikan tasolla on esimerkkejä siitä, että EKKR on tukenut tai vahvistanut toimintapolitiikan muutosta ⁽⁴¹⁾. Tällaisen päätelmän tueksi ei kuitenkaan ole konkreettista näyttöä. Päätelmä näyttää perustuvan ulkoisessa arviointiraportissa käytettyyn sanamuotoon, joka ei itse asiassa tue tätä päätelmää. Ulkoisessa arviointiraportissa todetaan, että "on olemassa esimerkkejä, joissa olisi saavutettava lisäisyyttä myös toimintapolitiikan suhteen [...]. Tällöin hanke johtaa politiikan muutokseen tai vahvistaa tai kuvastaa kyseistä muutosta" ⁽⁴²⁾. Tällainen toteamus ei kuitenkaan muodosta evidenssiä todellisista toimintapolitiittisista muutoksista, jotka johtuisivat EKKR:n toiminnasta.

25. Täytäntöönpanokertomuksessa on lisäksi samalla tavoin perusteettomia päätelmiä EKKR:ään ja erityisesti sen takauksiin liittyvästä potentiaalista, joka koskee uusien rahoitustuotteiden testaamista ja kehittämistä ⁽⁴³⁾. Asiaa koskevan maininnan lisäksi kertomuksessa ei millään muulla tavoin selitetä tai kuvailla, miten tämä potentiaali tullaan realisoimaan käytännössä.

26. Ulkoisessa arviointiraportissa todetaan, että EKKR voi edistää monia innovoinnin muotoja hanketasolla. Raportissa mainitaan useita esimerkkejä tästä ⁽⁴⁴⁾, mutta todetaan myös, että kaikki nämä esimerkkitaloukset olisivat olleet mahdollisia myös rahoitusta yhdistävien välineiden avulla ennen EKKR:n käyttöönottoa ⁽⁴⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Ulkoinen arviointiraportti, kohta 3.1.

⁽³⁵⁾ Tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksensa 16/2014 kohdassa 39, että hankkeet, jotka saivat tukea alueellisista investointivälineistä, saivat rahoitusta pääasiassa instituutioiden kehittämiseen keskittyviltä pankeilta, kun taas yksityisen sektorin lainananto oli ollut vähäistä.

⁽³⁶⁾ Ulkoinen arviointiraportti, kohta 3.1.

⁽³⁷⁾ Ulkoinen arviointiraportti, päätelmät ja suositukset.

⁽³⁸⁾ Täytäntöönpanokertomus, päätelmät ja suositukset, merkityksellisyys.

⁽³⁹⁾ Täytäntöönpanokertomus, kohta 5.2.

⁽⁴⁰⁾ Ulkoinen arviointiraportti, kohta 3.2.

⁽⁴¹⁾ Täytäntöönpanokertomus, kohta 5.2.

⁽⁴²⁾ Ulkoinen arviointiraportti, kohta 3.2.

⁽⁴³⁾ Täytäntöönpanokertomus, kohta 5.5.

⁽⁴⁴⁾ Ulkoinen arviointiraportti, kohta 3.3.

⁽⁴⁵⁾ Ulkoinen arviointiraportti, alaviite 43.

Koska EKKR on varhaisessa täytäntöönpanon vaiheessa, ei ole mahdollista arvioida, kuinka paljon EKKR on auttanut saavuttamaan kestäväen kehityksen tavoitteita tai edistänyt puuttumista muuttoliikkeen perimmäisiin syihin

27. EKKR:n tavoitteena on muun muassa edistää kestäväen kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Täytäntöönpanokertomuksessa todetaan, että EKKR:n lähestymistapaa on luonnehdittu erittäin relevantiksi ”uuden, kestäväen kehityksen tavoitteiden mukaisen maailmanlaajuisen kehitysrahoitusmallin” kannalta samoin kuin niiden investointitarpeiden kannalta, jotka ilmenevät kahdella alueella eli Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ja EU:n naapurimaissa ⁽⁴⁶⁾. Kertomuksessa todetaan myös, että EKKR:n toimintapolitiikan painopiste ja rahoitettujen hankkeiden jatkumo ovat hyvin sopusoinnussa kestäväen kehityksen painopisteiden ja tavoitteiden kanssa ⁽⁴⁷⁾. Kertomuksessa ei kuitenkaan anneta tietoja siitä, miten EKKR on tosiasiaassa edistänyt kestäväen kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Täytäntöönpanokertomuksessa ei myöskään erityisesti käsitellä köyhyyden poistamista.

28. EKKR:n tarkoituksena on myös edistää toimia, joilla puututaan muuttoliikkeen erityisiin sosioekonomisiin perimmäisiin syihin, parannetaan muuttajien kestäväen uudelleenkotouttamista ja vahvistetaan kauttakulkuyhteisöjä ja vastaanottavia yhteisöjä. Täytäntöönpanokertomuksessa mainitaan vain ensimmäinen allekirjoitettu takaussopimus hyvänä esimerkkinä siitä, miten muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puututaan. Kyseisellä takaussopimuksella pyritään lieventämään suuria riskejä, jotka liittyvät luotonantoon yrittäjille EU:n naapurimaiden ja Saharan eteläpuolisen Afrikan maiden alipalveluissa yhteisöissä. Täytäntöönpanokertomuksessa ei esitetä muuta analyysiä eikä tehdä muita päätelmiä.

29. EKKR:n tarkoituksena on myös edistää Pariisin sopimuksen täytäntöönpanoa kohdentamalla investointeja aloille, jotka edistävät ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista. Täytäntöönpanokertomuksessa ei anneta tarkempia tietoja tästä. Siinä ei etenäkään anneta mitään tietoja edistymisestä sen tavoitteen saavuttamisessa, että EKKR-takuurahoituksesta käytetään tietty vähimmäisosuus sellaisten hankkeiden rahoittamiseen, jotka liittyvät ilmastotoimiin, uusiutuvaan energiaan ja resurssitehokkuuteen (ks. kohta 16).

30. Ulkoisessa arviointiraportissa todetaan, että EKKR:n tukemat hankkeet eivät ole edenneet riittävän pitkälle EKKR:n vaikuttavuuden mittaamiseksi, koska rahoituksen yhdistämishankkeet ovat vielä varhaisessa täytäntöönpanovaiheessa ja useimpia takausohjelmia ei ole vielä allekirjoitettu ⁽⁴⁸⁾.

31. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että EKKR-asetus tuli voimaan syyskuun 2017 lopussa. Ensimmäinen takaussopimus allekirjoitettiin 15 kuukautta myöhemmin joulukuussa 2018. Euroopan ulkoisen investointiohjelman operatiivinen johtoryhmä määrittäi vuonna 2018 rahaston toiminnan piiriin 28 takausoperaatiota ⁽⁴⁹⁾. EKKR-asetuksen määräaika takaussopimusten allekirjoittamiselle on 31. joulukuuta 2020 ⁽⁵⁰⁾. Huhtikuuhun 2020 mennessä rahoituslaitosten kanssa oli kuitenkin allekirjoitettu vain seitsemän takaussopimusta ⁽⁵¹⁾. EKKR-asetuksen mukaan takaussopimuksen allekirjoittamisen jälkeen tukikelpoisella vastapuolella on enintään neljä vuotta aikaa tehdä sopimuksia yksityisen sektorin kumppaneiden, rahoituksen välittäjien tai lopullisten tuensaajien kanssa ⁽⁵²⁾. Useimmissa tapauksissa hankkeen toteuttamisen odotetaan tämän jälkeen vievän useita vuosia.

32. EKKR on liian varhaisessa täytäntöönpanovaiheessa, jotta komissio voisi arvioida, kuinka paljon EKKR on myötävaikuttanut toimiin, joilla pyritään saavuttamaan kestäväen kehityksen tavoitteet, tai toimiin, joilla pyritään puuttumaan muuttoliikkeen perimmäisiin syihin.

Täytäntöönpanokertomuksessa ei selitetä EKKR-asetuksen määräaikaisten ja tosiasiallisen täytäntöönpanotahdin välisiä eroja

33. Täytäntöönpanokertomuksessa todetaan, että Euroopan ulkoinen investointiohjelma ja EKKR ovat yleisesti ottaen oikealla tiellä joistakin haasteista huolimatta ⁽⁵³⁾ ja että ”näin suuren ja innovatiivisen ohjelman perustamista tällaisessa aikataulussa voidaan pitää nopeana verrattuna muihin vastaaviin mekanismeihin” ⁽⁵⁴⁾.

34. EKKR:n nykyinen täytäntöönpanotahti vaikuttaa kuitenkin hitaalta rahoituslaitosten kanssa solmittavien takaussopimusten tekemisen osalta. Tässä on otettava huomioon, että komission olisi allekirjoitettava kaikki suunnitellut takaussopimukset ennen kuin EKKR-asetuksen mukainen määräaika umpeutuu 31. joulukuuta 2020 (ks. kohta 31) ⁽⁵⁵⁾. Lisäksi se, että arviointia ei ole voitu toteuttaa, koska EKKR:n täytäntöönpano on vielä varhaisessa vaiheessa (ks. kohdat 7–10), on ristiriidassa sen EKKR-asetuksessa asetetun vaatimuksen kanssa, jonka mukaan arviointi on laadittava 31. joulukuuta 2019 mennessä.

⁽⁴⁶⁾ Täytäntöönpanokertomus, tiivistelmä ja kohta 5.1.

⁽⁴⁷⁾ Täytäntöönpanokertomus, tiivistelmä ja kohta 5.2.

⁽⁴⁸⁾ Ulkoinen arviointiraportti, alaviite 28.

⁽⁴⁹⁾ Ulkoinen arviointiraportti, liite 3: EKKR:n ja Euroopan ulkoisen investointiohjelman taustaa.

⁽⁵⁰⁾ EKKR-asetus, 8 artiklan 2 kohta.

⁽⁵¹⁾ Täytäntöönpanokertomus, tiivistelmä.

⁽⁵²⁾ EKKR-asetus, 8 artiklan 3 kohta.

⁽⁵³⁾ Täytäntöönpanokertomus, tiivistelmä.

⁽⁵⁴⁾ Täytäntöönpanokertomus, tiivistelmä.

⁽⁵⁵⁾ EKKR-asetus, 8 artiklan 2 kohta.

35. Ulkoisessa arviointiraportissa mainitaan joitakin operatiiviseen johtamiseen liittyviä ongelmia, jotka tulivat esille EU:n edustustojen ja rahoituslaitosten henkilöstön haastatteluissa ⁽⁵⁶⁾ ja joista monet ovat aiheuttaneet täytäntöönpanon viivästyksiä:

- Komission ”horisontaaliset vaatimukset” ⁽⁵⁷⁾ ovat johtaneet siihen, että EKRR-takuun piiriin ehdotetuista investointiohjelmista sopiminen on viivästynyt jopa 12 kuukautta.
- Yhteistyökumppaneina toimivien rahoituslaitosten ja komission hankesyklejä ei ole aina sovitettu toisiinsa, joten hankkeiden on ennen toimintansa jatkamista ehkä odotettava, että yhteistyökumppanina toimivassa rahoituslaitoksessa saavutetaan jokin välitavoite. Tämä aiheuttaa viivästyksiä.
- Haastatelluista seitsemästä rahoituslaitoksesta viisi toi esiin kapasiteettiongelmaa. Ne totesivat, että komissiossa on liian vähän pankki- ja sopimusasiantuntijoita. Tämän vuoksi tietyt prosessit, erityisesti uusissa takausohjelmissä, kestävät liian kauan.

Joitakin EKRR:n toimintaan ja hallintoihin liittyviä ongelmia ei ole otettu riittävästi huomioon täytäntöönpanokertomuksessa

Perusteet

36. EKRR-asetuksen 17 artiklan 1 kohdassa säädetään, että komission arviointikertomukseen on sisällytettävä riippumaton ulkoinen arviointi EKRR-asetuksen soveltamisesta. Täytäntöönpanokertomus perustuu – kertomuksessa annetun kuvauksen mukaan – riippumattomaan ulkopuoliseen arviointiin, joka teetettiin puolueettoman kuvan saamiseksi EKRR:n täytäntöönpanon alkuvaiheesta ⁽⁵⁸⁾.

37. Täytäntöönpanokertomuksessa tehdään useita päätelmiä ulkoisen arviointiraportin pohjalta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että seuraavat ulkoisessa arviointiraportissa esiin tuodut ongelmat, jotka ovat merkittäviä EKRR:n alkuvaiheen toiminnan ja hallinnoinnin arvioinnin kannalta, eivät näy riittävästi täytäntöönpanokertomuksessa.

Epäviralliset strategiset suuntaviivat heikentävät avoimuutta

38. EKRR:n hallintorakenteeseen kuuluu strateginen johtoryhmä. Johtoryhmä perustettiin avustamaan ”komissiota laadittaessa strategisia ohjeita ja määriteltäessä yleisiä investointitavoitteita sekä varmistettaessa investointi-ikkunoiden asianmukainen ja monipuolinen maantieteellinen ja aihekohtainen kattavuus” ja tukemaan ”alueellisten investointijärjestelyjen välistä, ulkoisen investointiohjelman kolmen pilarin välistä sekä ulkoisen investointiohjelman ja unionin muiden muuttoliikkeen ja Agenda 2030 -toimintaohjelman täytäntöönpanoon liittyvien toimien välistä yleistä koordinaatiota, täydentävyyttä ja yhtenäisyyttä” ⁽⁵⁹⁾.

39. EKRR-asetuksen 5 artiklan mukaan strateginen johtoryhmä koostuu komission ja korkean edustajan, kaikkien jäsenvaltioiden ja Euroopan investointipankin (EIP) edustajista ja sen puheenjohtajina toimivat yhdessä komissio ja korkea edustaja ⁽⁶⁰⁾. Johtoryhmän on kokoonnuttava vähintään kaksi kertaa vuodessa ja mahdollisuuksien mukaan annettava lausuntonsa yksimielisesti. Jos yksimielisyyteen ei päästä, sovelletaan äänestysoikeuteen liittyviä sääntöjä. Äänestysoikeudesta määrätään strategisen johtoryhmän työjärjestyksessä. Strategisen johtoryhmän kokousten pöytäkirjat ja esityslistat on julkistettava ⁽⁶¹⁾. EKRR-asetuksessa todetaan, että ”EKRR:n täytäntöönpanokauden aikana strateginen johtoryhmä hyväksyy ja julkaisee mahdollisimman pian suuntaviivat, joissa vahvistetaan, miten EKRR-toimien yhdenmukaisuus 9 artiklassa säädettyjen tavoitteiden ja kelpoisuusvaatimusten kanssa on tarkoitus varmistaa” ⁽⁶²⁾. Näitä suuntaviivoja kutsutaan jäljempänä ’tukikelpoisuutta koskeviksi suuntaviivoiksi’.

⁽⁵⁶⁾ Ulkoinen arviointiraportti, kohta 4.2.

⁽⁵⁷⁾ Nämä ”horisontaaliset vaatimukset” ovat oikeudellisia velvoitteita, jotka rahoituslaitosten on täytettävä. Velvoitteet koskevat esimerkiksi seuraavia kysymyksiä: tilintarkastustuomioistuimen, komission ja Euroopan petostentorijuntaviraston oikeuksia saada EU:n talousarvion edunsaajien hallussa olevia tietoja; rahanpesun vastaisia toimenpiteitä; yhteistyöhaluttomia oikeudenkäyttöalueita; EU:n rajoittavia toimenpiteitä; kansainvälisiä yleissopimuksia; valitusmekanismia; raportointi-, julkaisu-, seuranta- ja arviointivelvoitteita. Ks. ulkoinen arviointiraportti, alaviite 57.

⁽⁵⁸⁾ Täytäntöönpanokertomus, kohta 4.

⁽⁵⁹⁾ EKRR-asetus, johdanto-osan 16 ja 17 kappale.

⁽⁶⁰⁾ EKRR-asetus, 5 artiklan 4 kohta.

⁽⁶¹⁾ EKRR-asetus, 5 artiklan 5 kohta.

⁽⁶²⁾ EKRR-asetus, 5 artiklan 7 kohta.

40. Vaikka ulkoisessa arviointiraportissa todetaan, että EKKR:n hallintorakenne helpottaa avointa hallinnointia ja kumppanuutta ja on EKKR-asetuksen mukainen⁽⁶³⁾, siinä pannaan merkille, että kokouksia on käytettävissä olevista pöytäkirjoista päätellen järjestetty vuosittain vain yksi⁽⁶⁴⁾.

41. Työnsä aikana tilintarkastustuomioistuini pani merkille, että tukikelpoisuutta koskevien suuntaviivojen hyväksymistä ei mainittu missään strategisen johtoryhmän kokouspöytäkirjassa⁽⁶⁵⁾. Kun komission henkilöstön jäseniltä kysyttiin näistä suuntaviivoista, he viittasivat seuraaviin asiakirjoihin:

- ulkoisen investointiohjelman opas,
- strategiset suuntaviivat sellaisina kuin ne esitettiin ja niistä keskusteltiin strategisen johtoryhmän ensimmäisessä kokouksessa,
- investointi-ikkunoita koskevien osa-alueiden esittely ja hyväksyminen strategisen johtoryhmän ensimmäisessä kokouksessa,
- EKKR-takuuseen liittyviä riskejä koskevat suuntaviivat, jotka esitettiin ensimmäiselle operatiiviselle johtoryhmälle yhdessä EIP:n EKKR-asetuksen 9 artiklan 4 kohdan mukaisesti antaman kirjallisen lausunnon kanssa,
- investointi-ikkunoita koskeva päätös,
- operatiivisen johtoryhmän pöytäkirjat.

Vaikka joissakin näistä asiakirjoista todellakin annetaan eräitä ohjeita sen varmistamiseksi, että EKKR:n toimet ovat EKKR-asetuksen 9 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden ja tukikelpoisuusstandardien mukaisia, strategisen johtoryhmän kokouspöytäkirjojen perusteella ei ole selvää, onko yhtäkään asiakirjoista virallisesti hyväksytty. Lisäksi useita niistä ei ole julkistettu.

Nykyinen ohjelmasalkku ei vastaa pyrkimystä, jonka mukaan olisi varmistettava ohjelmien monipuolinen aihekohtainen kattavuus

42. EKKR:n strateginen johtoryhmä "antaa [lisäksi] komissiolle tukea asettaessa yleisiä investointitavoitteita EKKR-takuun käytölle sekä seuraa investointi-ikkunoiden asianmukaista ja monipuolista maantieteellistä ja aihekohtaista kattavuutta kiinnittäen erityistä huomiota maihin, joiden tilanne on todettu epävakaa tai joissa on käynnissä konflikti, sekä vähiten kehittyneisiin maihin ja erittäin velkaantuneisiin köyhiin maihin"⁽⁶⁶⁾.

43. Ulkoisesta arviointiraportista käy ilmi, että EKKR:stä tuettujen ohjelmien salkku keskittyi pieneen määrään aloja ja kestäväen kehityksen tavoitteita. Esimerkiksi Afrikan investointifoorumin tapauksessa lähes 80 prosenttia Saharan eteläpuolisen Afrikan avustuksista kohdennettiin infrastruktuurihankkeisiin, kun taas vain pieniä summia myönnettiin muille aloille, kuten yksityisen sektorin kehittämiseen, tieto- ja viestintätekniikkaan, maatalouteen, metsätalouteen ja kaupunkikehitykseen⁽⁶⁷⁾. Ulkoisessa arvioinnissa suositellaan, että EKKR-salkun hallinnoinnissa annettaisiin enemmän painoarvoa myös muille kestäväen kehityksen tavoitteiden osa-alueille, kuten digitalisaatio, kestävät kaupungit ja maatalous⁽⁶⁸⁾.

44. Täytäntöönpanokertomuksessa hyväksytään tämä suositus, mutta siinä katsotaan, että luomalla EKKR-takuuseen erityisikkunoita maataloutta, digitalisaatiota ja kestäviä kaupunkeja varten komissio on ottanut merkittävän askeleen kohti investointien edistämistä näillä aloilla. Siinä viitataan myös "politiikka ensin" -periaatteeseen, jota on noudatettava ehdotetun EKKR+:n yhteydessä⁽⁶⁹⁾,⁽⁷⁰⁾.

Riskinarviointivälineitä, joita käytetään takausten hinnoittelussa, on kehitettävä edelleen

45. EKKR-asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa luetellaan välineet, joiden tukemiseksi voidaan myöntää EKKR-takausta. Näihin välineisiin liittyy eritasoisia toiminnan luonteesta johtuvia riskejä. Erityisesti paikallisen valuutan määräisiin lainoihin ja pääomasijoituksiin liittyy hyvin suuri toiminnan luonteesta johtuva riski.

⁽⁶³⁾ Ulkoinen arviointiraportti, tiivistelmä.

⁽⁶⁴⁾ Ulkoinen arviointiraportti, liite 2.

⁽⁶⁵⁾ Tilintarkastustuomioistuini tutki julkaistut pöytäkirjat neljästä kokouksesta, jotka strateginen johtoryhmä oli pitänyt 28.9.2017–22.1.2020.

⁽⁶⁶⁾ EKKR-asetus, 5 artiklan 2 kohta.

⁽⁶⁷⁾ Ulkoinen arviointiraportti, kohta 3.2.

⁽⁶⁸⁾ Ulkoinen arviointiraportti, tiivistelmä, suositus 3.

⁽⁶⁹⁾ Täytäntöönpanokertomus, päätelmät ja suositukset.

⁽⁷⁰⁾ Ks. lisätietoa EKKR+:sta alaviitteestä 13.

46. Varainhoitovuotta 2017 koskevassa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa todettiin, että toisin kuin ESIR-rahastossa, jossa EIP on tosiasiaa ainoa välittäjä, EKRR-rahasto antaa muille kansainvälisille järjestöille ja yksityisen sektorin elimille mahdollisuuden siirtää EU:n takuun etuja ja viime kädessä esittää vaatimuksia takuun perusteella. EKRR on näin ollen tähän mennessä laajimmalle ulottuva esimerkki – kun on kyse kumppaneiden kirjosta – toimivallan siirrosta vastuusitoumusten tekemiseksi EU:n talousarvion osalta ⁽⁷¹⁾.

47. Ulkoisessa arviointiraportissa todetaan, että ehdotettujen investointiohjelmien varhaisissa riskinarvioinneissa hyödynnettiin tietoja, joiden mukaan riski oli suuri ja näin ollen rahoituslaitosten oli maksettava korkea takauspalkkio komissiolle. Raportissa suositellaan, että riskinarviointiin käytettävän tietokannan valintaa harkitaan uudelleen ⁽⁷²⁾.

48. Täytäntöönpanokertomuksessa todetaan riskinarviointitietokannan valinnasta, että komissio kehittää parhaillaan yhteistyössä asiantuntijoiden kanssa erityistä ohjelmistoa, joka auttaisi mallintamaan EKRR+-takuun käyttöön liittyviä riskejä. Ohjelmiston avulla tunnistettaisiin kehitysmaiden ja siirtymätalousmaiden erityishaasteet, ja ohjelmiston toiminta perustuisi tietoihin, joita saadaan maailmanlaajuisesta kehittyvien markkinoiden riskejä koskevasta tietokannasta (*Global Emerging Markets Risk Database*) ⁽⁷³⁾.

49. Koska rahoituslaitosten kanssa on jo allekirjoitettu useita takaussopimuksia (ks. kohta 31), tilintarkastustuomioistuin katsoo, että luotettavien riskinarviointivälineiden ja -menetelmien käyttöönotto ja alan asiantuntemuksen turvaaminen ovat ratkaisevan tärkeitä kysymyksiä.

EKKR:N SEURANTA- JA ARVIOINTIKEHYSTÄ KOSKEVIA LISÄHUOMIOITA

Perusteet

50. Paremman sääntelyn periaatteiden ⁽⁷⁴⁾ mukaisesti komissio on sitoutunut arvioimaan valmisteltavan lainsäädännön vaikutuksia tiukasti, mukaan lukien lainsäädäntöprosessin aikana tehdyt merkittävät muutokset. Näin poliittiset päätökset olisivat kattavaan tietoon ja näyttöön perustuvia ⁽⁷⁵⁾. Tätä tarkoitusta varten komissio on myös sitoutunut tekemään vaikutustenarviointeja silloin kun sen lainsäädännöllisillä ja muilla kuin lainsäädännöllisillä aloitteilla sekä sen delegoiduilla säädöksillä ja täytäntöönpanotoimenpiteillä odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, ympäristöön liittyviä tai sosiaalisia vaikutuksia. Erityisesti komission työohjelmaan tai yhteiseen julkilausumaan sisältyviin aloitteisiin on liitettävä vaikutustenarviointi ⁽⁷⁶⁾. Tästä säännöstä tehdään eräitä poikkeuksia komission paremman sääntelyn suuntaviivoissa, muun muassa tapaukset, joissa on poliittisesti välttämätöntä edetä nopeasti tai joissa vallitsee nopeaa reagointia edellyttävä hätätilanne ⁽⁷⁷⁾.

51. Arvioinneissa on tarkasteltava kaikkia EU:n toimien merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia (erityisesti on kiinnitettävä huomiota aiemmin tehdyissä vaikutustenarvioinneissa havaittuihin vaikutuksiin) ⁽⁷⁸⁾.

52. Tilintarkastustuomioistuin katsoi katsauksessaan 2/2020, että komission olisi vähennettävä niiden poikkeusten määrää, jotka koskevat yleisissä säännöissä vahvistettua tarvetta julkiseen kuulemiseen, vaikutusten arviointiin ja arviointiin ⁽⁷⁹⁾.

53. Tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessaan 21/2015, että kehitysavun uskottavuuden kannalta on tärkeää kyetä osoittamaan sen avulla saavutetut tulokset. Erityisesti tämä koskee käytettäviä välineitä, avuntoimitusmenetelmiä ja apuun käytettyjä varoja ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁷¹⁾ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2017 sekä toimielinten vastaukset, kohta 2.41 (EUVL C 357, 4.10.2018, s. 1).

⁽⁷²⁾ Ulkopuolinen arviointiraportti, kohta 4.3.

⁽⁷³⁾ Täytäntöönpanokertomus, kohta 6.

⁽⁷⁴⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin (COM(2015) 215 final, 19.5.2015).

⁽⁷⁵⁾ Komission lehdistötiedote paremmasta sääntelystä: Avoimuus ja arvioinnit avuksi EU:n lainlaadintaan, 19.5.2015.

⁽⁷⁶⁾ Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä, 13.4.2016 (EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1).

⁽⁷⁷⁾ Ks. komission verkkosivu Parempaa sääntelyä: suuntaviivat ja välineistö, luku I, Better regulation guidelines – Better regulation in the Commission, laatikko 1.

⁽⁷⁸⁾ Ks. komission verkkosivu Parempaa sääntelyä: suuntaviivat ja välineistö, luku VI Guidelines on evaluation (including fitness checks), Key requirements.

⁽⁷⁹⁾ Katsaus 2/2020 Euroopan unionin lainsäädäntö: parempaa sääntelyä sovellettu lähes 20 vuotta, kohta 9.

⁽⁸⁰⁾ Erityiskertomus 21/2015 EU:n kehitys- ja yhteistyötoimien tulossuuntautuneeseen lähestymistapaan liittyvien riskien arviointi, kohta 4 (EUVL C 428, 19.12.2015, s. 9).

EKKR:n perustamista koskevaan ehdotukseen ei liitetty vaikutustenarviointia

54. Vaikka ulkoinen investointiohjelma, mukaan lukien EKKR, mainittiin yhteisessä julistuksessa, joka koski EU:n lainsäädäntöprioriteetteja vuonna 2017 ⁽⁸¹⁾, komission asetusehdotukseen EKKR:stä ei liitetty täyttä vaikutustenarviointia ⁽⁸²⁾. Komission henkilöstön mukaan tämä oli poikkeus, jonka perusteena oli vahva poliittinen vaatimus siitä, että EKKR:n osalta olisi edettävä nopeasti. Näin pyrittiin vastaamaan muuttoliikekriisiin.

55. Komission paremman sääntelyn suuntaviivojen mukaan arvioinneissa on tarkasteltava kaikkia EU:n toimien merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota aiemmin tehdyissä vaikutustenarvioinneissa havaittuihin vaikutuksiin. Tilintarkastustuomioistuimien katsoo, että koska EKKR-asetuksesta ei ole tehty vaikutustenarviointia, tarve toimittaa EKKR:n täysimääräinen arviointi on sitäkin suurempi ⁽⁸³⁾.

EKKR-takuurahaston käyttöä ja toimintaa ei ole vielä arvioitu

56. EKKR-asetuksen 17 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että komissio arvioi EKKR-takuurahaston käyttöä ja toimintaa viimeistään 31. joulukuuta 2019 ja sen jälkeen joka kolmas vuosi. Tällaista arviointia ei ole tähän mennessä tehty.

57. Kun tilintarkastustuomioistuin kysyi tästä arvioinnista, komission henkilöstö viittasi täytäntöönpanokertomukseen, ulkoiseen arviointiraporttiin, komission kertomukseen Euroopan kestävän kehityksen rahaston takuurahaston hallinnoinnista ⁽⁸⁴⁾ sekä komission tiedonantoon varainhoitoasetuksen 2018/1046 212 artiklassa tarkoitetun yhteisen vararahaston varainhoitajan määrittämisestä ⁽⁸⁵⁾. Yksikään näistä asiakirjoista ei kuitenkaan sisällä EKKR-takuurahaston käytön ja toiminnan arviointia.

- Täytäntöönpanokertomuksessa ei viitata EKKR-asetuksen 17 artiklan 2 kohtaan eikä anneta tietoja EKKR-takuurahaston käytöstä tai toiminnasta.
- Vaikka ulkoisessa arviointiraportissa todetaan, että EKKR-takuurahasto on EKKR-asetuksen vaatimusten mukainen, siinä ei arvioida tarkemmin rahaston käyttöä tai toimintaa.
- Komission kertomus Euroopan kestävän kehityksen rahaston takuurahaston hallinnoinnista julkaistiin 31. heinäkuuta 2020. Se on toimintakertomus, jonka tarkoituksena on täyttää EKKR-asetuksen 16 artiklan 3 kohdan vaatimukset.
- Komission tiedonannossa varainhoitoasetuksen 2018/1046 212 artiklassa tarkoitetun yhteisen vararahaston varainhoitajan määrittämisestä ei arvioida EKKR-takuurahaston käyttöä tai toimintaa.

58. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan esimerkiksi seuraavat kysymykset, joita ei käsitellä edellä luetelluissa asiakirjoissa, olisi pitänyt ottaa esille kaikissa EKKR-takuurahaston arvioinneissa.

- Onko takuurahastoon osoitetun EU:n rahoituksen määrä riittävä kattamaan tehokkaasti EKKR:n takaamat toimet?
- Onko takuurahaston tavoitetaso (joka on tällä hetkellä 50 prosenttia EU:n yhteenlasketuista takausvelvoitteista) riittävä suhteessa rahaston riskiprofiiliin?
- Onko takuurahaston rahoitusjärjestelmä riittävän oikea-aikainen ja kustannustehokas?

⁽⁸¹⁾ Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio, Yhteinen julistus EU:n lainsäädännöllisistä prioriteeteista 2017, 13.12.2016.

⁽⁸²⁾ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan kestävän kehityksen rahastosta (EKKR) sekä EKKR-takuun ja EKKR-takuurahaston perustamisesta (COM(2016) 586 final, 14.9.2016).

⁽⁸³⁾ Ks. komission verkkosivu Parempaa sääntelyä: suuntaviivat ja välineistö, luku VI Guidelines on evaluation (including fitness checks), Key requirements.

⁽⁸⁴⁾ Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle Euroopan kestävän kehityksen rahaston takuurahaston hallinnoinnista (COM(2020) 346 final, 31.7.2020).

⁽⁸⁵⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle varainhoitoasetuksen 2018/1046 212 artiklassa tarkoitetun yhteisen vararahaston varainhoitajan määrittämisestä (COM(2020) 130 final, 25.3.2020).

Tuloskehityksen puutteet

59. Vuonna 2015 käynnistetty ja vuonna 2018 tarkistettu EU:n kansainvälisen kehitysyhteistyön tuloskehitys on komission väline, jolla kerätään ja mitataan strategiaan tavoitteisiin perustuvia tuloksia⁽⁸⁶⁾. Se toimii muun muassa perustana komission kansainvälisen yhteistyön ja kehityksen pääosaston strategiaan suunnitelmiin ja hallintasuunnitelmiin sisältyvien indikaattorien tulosten raportoinnissa⁽⁸⁷⁾.

60. Täytäntöönpanokertomuksessa todetaan, että vaikka EKKR:n suunniteltu seurantakehitys on yhdenmukainen kehitysyhteistyötä koskevan EU:n tuloskehityksen kanssa, sen kykyä tuottaa sellaisia tietoja, jotka voidaan konsolidoida ja yhdistää, olisi parannettava ottaen huomioon seuraavat seikat⁽⁸⁸⁾.

— Joidenkin ehdotettujen indikaattoreiden laskemisessa käytettävästä menetelmästä on vielä päätettävä.

— Keskeisiä alakohtaisia indikaattoreita ei ole helppo vertailla, eivätkä ne tuo juurikaan lisäarvoa.

— Komission raportointitarpeiden ja rahoituslaitosten omien järjestelmien ja seurantatapojen väliset jännitteet lisäävät kustannuksia ja kannustavat keskittymään yhteisiin seikkoihin kapeammalla alalla (samankaltaisiin tai vertailukelpoisiin indikaattoreihin).

61. Lisäksi ulkoisessa arviointiraportissa todetaan, että koska seurantakehityksessä on rajoitteita, EKKR ei ehkä pysty seuraamaan toimintansa tuloksellisuutta sukupuoleen liittyvien ja muiden monialaisten indikaattoreiden osalta⁽⁸⁹⁾.

62. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi erityiskertomuksessaan 21/2015, että kehitysyhteistyökumppaneiden avuntoimitusvälineiden, tuloskehysten ja tilivelvollisuusrakenteiden yhdenmukaisuuden puute voi aiheuttaa tehottomuutta ja tilivelvollisuuden puutteita⁽⁹⁰⁾. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä riski on vielä suurempi EKKR:n osalta, sillä komission mahdollisuudet tehdä selkoa EU:n varojen käytöstä EKKR:ssä riippuvat enimmäkseen rahoituslaitosten ja niiden yksityisen sektorin kumppaneiden toimittamista tiedoista ja raporteista.

JOHTOPÄÄTÖKSET

63. Täytäntöönpanokertomus ei täytä eräitä EKKR-asetuksen 17 artiklan 1 kohdan perusvaatimuksia. Se ei perustuu varsinaiseen arviointiin vaan pikemminkin rajalliseen arvioon EKKR:n alkuvaiheen toiminnasta ja hallinnoinnista sekä sen tosiasiallisesta myötävaikutuksesta EKKR-asetuksen tarkoituksen ja tavoitteiden saavuttamisessa. EKKR:n liiketoimintaprosesseista on vielä tehtävä uudelleentarkastelu. Täytäntöönpanokertomus toimitettiin kahdeksan kuukautta ulkoisen arvioinnin kattaman ajanjakson päättymisen jälkeen ja viisi kuukautta EKKR-asetuksessa komission arvioinnille asetetun määräajan jälkeen.

64. Rahoituksen keskimääräinen vipuvaikutus, joka esitetään täytäntöönpanokertomuksessa indikaattorina EKKR:n kyvystä saada liikkeelle lisäinvestointeja, ei ole riittävän luotettava, ja se on mahdollisesti yliarvioitu. Täytäntöönpanokertomuksessa ei anneta tarkkoja tietoja EKKR:n tuloksellisuudesta yksityisen sektorin rahoituksen houkuttelemisessa tai innovatiivisten tuotteiden tuottamisessa, ja sen päätelmät muusta kuin taloudellisesta lisäisyydestä perustuvat ennusteisiin.

65. EKKR on liian varhaisessa täytäntöönpanon vaiheessa, jotta sen panosta kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseen voitaisiin arvioida tarkasti. Täytäntöönpanokertomuksessa ei anneta tietoja siitä, miten EKKR:n investoinnit kohdennetaan aloille, jotka edistävät ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista. Se ei myöskään sisällä tietoja edistymisestä kohti tavoitetta, joka koskee ilmastotoimiin, uusiutuvaan energiaan ja resurssitehokkuuteen kohdennettua EKKR-takuurahoituksen vähimmäisosuutta.

66. Vaikka täytäntöönpanokertomuksessa arvioidaan myönteisesti EKKR:n täytäntöönpanon nopeutta, siinä ei tunnusteta tai selitetä säännösten ja tosiasiallisen täytäntöönpanotahdin välisiä eroja.

67. Eräitä ulkoisessa arviointiraportissa esille tuotuja ongelmia, jotka ovat merkittäviä EKKR:n alkuvaiheen toiminnan ja hallinnoinnin arvioinnin kannalta, ei ole käsitelty riittävästi täytäntöönpanokertomuksessa. Nämä koskevat erityisesti strategisen johtoryhmän toimintaa suhteessa EKKR-asetuksen vaatimuksiin, nykyisen ohjelmalsalkun asianmukaisuutta monipuolisen aihekohtaisen kattavuuden varmistamisen kannalta sekä tarvetta varmistaa takausten hinnoittelun osalta vankat riskinarviointivälineet ja -menetelmät sekä riskejä koskeva asiantuntemus.

⁽⁸⁶⁾ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, A Revised EU International Cooperation and Development Results Framework in line with the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the New European Consensus on Development (SWD(2018) 444, 11.10.2018), jakso 2.

⁽⁸⁷⁾ Edellisen alaviitteen asiakirja, johdanto.

⁽⁸⁸⁾ Täytäntöönpanokertomus, kohta 5.3.

⁽⁸⁹⁾ Ulkoinen arviointiraportti, tiivistelmä.

⁽⁹⁰⁾ Erityiskertomus 21/2015, kohta 80.

68. Sen lisäksi, että EKKR:n alkuvaiheen toimintaa, hallinnointia ja vaikuttavuutta ei ole arvioitu, EKKR:n seuranta- ja arviointikehyksestä puuttuu eräitä muitakin keskeisiä elementtejä. Erityisesti EKKR-asetuksesta ei tehty vaikutustenarviointia, EKKR-takuurahaston arviointia ei edelleenkään ole toimitettu, ja kuten täytäntöönpanokertomuksessa todetaan, EKKR:n tuloskehystä on parannettava.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla hyväksynyt tämän lausunnon 3. syyskuuta 2020 noudattaen poikkeuksellista menettelyä.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

Presidentti
