EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 14.4.2021
COM(2021) 250 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

uudesta varainhankintastrategiasta NextGenerationEU-välineen rahoittamiseksi

JOHDANTO

NextGenerationEU-elpymisvälineellä (NGEU) on tarkoitus korjata koronaviruspandemian aiheuttamia välittömiä taloudellisia ja yhteiskunnallisia vahinkoja. Samalla sillä pyritään tekemään Euroopasta vihreämpi, digitaalisempi ja palautumiskykyisempi ja antamaan Euroopalle paremmat valmiudet vastata tämänhetkisiin ja tuleviin haasteisiin. NextGenerationEU on vaikuttava ja innovatiivinen väline, jolla voidaan lieventää pandemian aiheuttamia taloudellisia vahinkoja ja auttaa samalla EU:n taloutta omaksumaan uusi vihreän ja digitaalisen kasvun malli. NextGenerationEU-välineen kautta EU:n talouteen ohjataan talousarviosta maksettavien menojen ja jäsenvaltioille myönnettävien lainojen muodossa enimmillään 806 miljardia euroa. Tämä summa on 5 prosenttia suhteessa EU:n BKT:hen. Komissio rahoittaa alkuvaiheen määrät ottamalla EU:n lukuun lainaa kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta vuosina 2021–2026. Jäsenvaltiot maksavat EU:n markkinoilta hankkiman rahoituksen takaisin joko suoraan (kun kyseessä ovat lainat) tai EU:n talousarvion kautta (kun kyseessä on tuki, jota ei makseta takaisin) joulukuuhun 2058 mennessä.[1]

Komission on tarpeen toteuttaa vuosittain enintään 150–200 miljardin euron varainhankintaoperaatiot vuoden 2026 loppuun asti. Tämä määrä on verrattavissa suurimpien jäsenvaltioiden rahoitustarpeisiin. Tässä tiedonannossa esitetään pitkälle kehitetty ja hyvin organisoitu varainhankintastrategia, jolla varmistetaan, että nämä merkittävät määrät ovat käytettävissä juuri silloin kun niitä tarvitaan. Strategialla uudistetaan perusteellisesti tapaa, jolla komissio hankkii rahoitusta joukkolainojen liikkeeseenlaskuilla.

NextGenerationEU-välineen oikeudelliset ja institutionaaliset valmistelut ovat parhaillaan käynnissä. Omia varoja koskevan päätöksen[2] hyväksyminen on jäsenvaltioissa loppusuoralla. Päätös antaa EU:lle valtuudet ottaa lainaa markkinoilta. NextGenerationEU-välineestä rahoitettavien unionin toimintapolitiikkojen ja kansallisten elvytyssuunnitelmien valmistelu edistyy hyvin.

Komissio on valmis aloittamaan varojen hankinnan viimeistään kesäkuussa 2021, jotta ne ovat käytettävissä NextGenerationEU-välineen menojen rahoittamiseen heti, kun omia varoja koskeva päätös on tullut voimaan.

Tämä tiedonanto on hyväksytty neuvoston päätöksen 2020/2053 5 artiklan 3 kohdan nojalla. Kyseisessä kohdassa edellytetään, että komissio vahvistaa tarvittavat järjestelyt lainanottotoimien hallinnointia varten ja tiedottaa säännöllisesti ja kattavasti Euroopan parlamentille ja neuvostolle velanhallintastrategiansa kaikista näkökohdista.

Komissio on tänään hyväksynyt tämän tiedonannon ohella päätöksen NextGenerationEU-välineen hallintojärjestelyistä ja riskinhallintajärjestelmistä sekä komission päätöksen päämarkkinatakaajien verkostosta.

1. MIKSI TARVITAAN UUSI VARAINHANKINTASTRATEGIA?

Uusi lähestymistapa on tarpeen, koska komission aikaisemmin käyttämät varainhankintamenetelmät on suunniteltu pienempiä rahoitustarpeita varten. Uudella varainhankintastrategialla varmistetaan, että jatkossa tarvittavat huomattavasti aiempaa

[1] Jos uusia omia varoja on käytettävissä ennen 1. tammikuuta 2028, ne käytetään menoina rahoitettujen määrien aikaistettuun takaisinmaksuun.

[2] Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053, annettu 14 päivänä joulukuuta 2020, Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä.

suuremmat määrät ovat jäsenvaltioiden tai unionin toimintapolitiikkojen käytettävissä silloin kun ne on suunniteltu maksettaviksi. Moitteettoman varainhoidon periaatteen (SEUT-sopimuksen 317 artikla) mukaisesti NextGenerationEU-välineen toteutuksessa on varmistettava, että unioni voi täyttää maksusitoumuksensa oikea-aikaisesti ja ettei se joudu hankkimaan pääomaa epäsuotuisissa markkinaolosuhteissa, mistä aiheutuisi sille tarpeettomia kustannuksia.

EU on pitkäaikainen ja erittäin arvostettu toimija kansainvälisillä pääomamarkkinoilla.[3] Kansainväliset sijoittajat luottavat EU:n joukkolainoihin, koska niillä on monikerroksinen luottosuoja. EU on viime lokakuun jälkeen lisännyt joukkolainojensa liikkeeseenlaskua ja hankkinut markkinoilta 75 miljardia euroa rahoittaakseen 19 jäsenvaltiolle edullisin ehdoin myönnettyjä SURE-välineen lainoja. Nämä operaatiot toteutettiin back-to-back-rahoituksena. Back-to-back-mallissa EU ottaa lainaa tuensaajina olevien jäsenvaltioiden puolesta edullisin ehdoin (hyvän luottokelpoisuutensa vuoksi). Tämän jälkeen EU siirtää lainat edelleen jäsenvaltioille alkuperäisin lainaehdoin. Tämä lähestymistapa soveltui aiempiin rahoitustarpeisiin, ja se on auttanut tekemään EU:sta erittäin arvostetun liikkeeseenlaskijan pääomamarkkinoilla. EU käytti näissä liikkeeseenlaskuissa yksinomaan syndikoituja transaktioita, joiden toteuttajana oli tätä tarkoitusta varten muodostettu pankkien ryhmä. Ryhmän tehtävänä oli tarjota joukkolainat sijoittajille parhain saatavilla olevin ehdoin.

NextGenerationEU-välineen operaatioiden rahoittaminen pääomamarkkinoilla on kuitenkin vaativampaa seuraavassa luetelluista syistä.

1. Pääomamarkkinoilta hankittavat määrät ovat huomattavasti suurempia: vuoden 2026 loppuun mennessä saattaa olla tarpeen hankkia enimmillään 806 miljardia euroa[4].

2. Kaikilla 27 jäsenvaltiolla on oikeus saada yhteensä 407,5 miljardia euroa avustuksina[5] ja enintään 386 miljardia euroa lainoina. Lisäksi EU:n ohjelmiin osoitetaan 12,5 miljardia euroa kilpailuun perustuen[6].

   Jos käytettäisiin back-to-back-periaatetta, liikkeeseenlaskujen määrä olisi huomattava, minkä seurauksena myös transaktiokustannukset olisivat suuret.

3. Tuen maksatusaikatauluun vaikuttavat monet tekijät, ja siihen liittyy jonkin verran epävarmuutta. Erityisesti elpymis- ja palautumistukivälineessä, jonka osuus NextGenerationEU-välineen kokonaisvaroista on 90 prosenttia, maksut suoritetaan kullekin jäsenvaltiolle kaksi kertaa vuodessa sen jälkeen, kun uudistusten ja investointien toteuttamiseen liittyvät sovitut välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu.

4. EU:n politiikkojen rahoittamiseksi otetuista lainoista tiettynä vuonna takaisin maksettava enimmäismäärä vahvistetaan omia varoja koskevassa päätöksessä, ja takaisinmaksut

[3] EU on laskenut liikkeeseen joukkolainoja 1970-luvulta lähtien rahoittaakseen myöntämäänsä rahoitustukea. Komission tällä hetkellä rahoittamiin rahoitustukiohjelmiin kuuluvat naapurimaille ja kehitysmaille tarkoitetut makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmat, Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi (ERVM) ja maksutasemekanismi. EU:n lainakanta näiden kolmen ohjelman osalta on yhteensä 54 miljardia euroa. Liikkeeseenlaskut ovat viime vuosina vaihdelleet 500 miljoonasta eurosta (vuonna 2019) 30 miljardiin euroon (vuonna 2011).

[4] Kaikki tässä tiedonannossa esitetyt määrät ilmaistaan käypinä hintoina, koska ne vastaavat tällöin niitä todellisia määriä, jotka komissio ottaa lainaa kuuden vuoden aikana. Määrät vastaavat omista varoista tehdyssä päätöksessä vahvistettuja vuoden 2018 hintoina ilmaistuja määriä.

[5] Määrä kattaa elpymis- ja palautumistukivälineen, koheesiota ja Euroopan alueita tukevan elpymisavun (REACT-EU), Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston kansalliset määrärahat.

[6] Horisontti Eurooppa, InvestEU-rahasto, unionin pelastuspalvelumekanismi – rescEU.

riippuvat EU:n talousarvion tulevista maksumäärärahoista. Koska vuotuisten talousarviomäärärahojen tarkat määrät eivät ole vielä tiedossa, lainanottopolitiikassa tarvitaan jonkin verran joustavuutta.

Tämän vuoksi tarvitaan erittäin tehokasta ja joustavaa varainhankintajärjestelyä, jonka avulla voidaan hankkia huomattavia määriä rahoitusta jatkuvalta pohjalta ja reagoida nopeasti, jos ruuhkaisessa maksatusaikataulussa tapahtuu odottamattomia muutoksia tai markkinaolosuhteet muuttuvat. Liikkeeseen laskettujen joukkolainojen maturiteettiprofiililla on varmistettava, että unionin talousarviosta pystytään maksamaan rahat takaisin sijoittajille joukkolainojen erääntyessä.

Vastatakseen näihin haasteisiin komissio aikoo toteuttaa ”monipuolista varainhankintastrategiaa”[7], jossa yhdistetään monia erilaisia varainhankintavälineitä ja -tekniikoita ja joka perustuu markkinatoimijoille suunnattuun avoimeen ja selkeään viestintään. Tämän varainhankintastrategian laatimisessa käytetään mallina toimintatapoja, joita suuria määriä liikkeeseen laskevat jäsenvaltiot käyttävät, jotta rahoitustransaktioiden volyymi, ajoitus ja maturiteetti voidaan mukauttaa markkinaympäristöön. Strategia antaa komissiolle myös lisää joustovaraa lainojen takaisinmaksua varten tarvittavien varojen ja vuoden 2028 jälkeisissä talousarvioissa käytettävissä olevien varojen yhteensovittamisessa. Monipuolinen varainhankintastrategia tarjoaa sen vuoksi komissiolle mahdollisuuden rahoittaa NextGenerationEU-välinettä siten, että rahoitukseen liittyy pienempi toteutusriski ja jäsenvaltiot ja eurooppalaiset veronmaksajat säästävät kustannuksissa. Strategialla edistetään myös Euroopan joukkolainamarkkinoiden vakautta ja syvyyttä, sillä se tarjoaa niille euromääräisen turvallisen sijoitusvälineen, joka kattaa laajan maturiteettivalikoiman.

2. NEXTGENERATIONEU-VÄLINEEN LIIKKEESEENLASKUOHJELMAN KAHDEKSAN MENESTYSTEKIJÄÄ

Komission tavoitteena on hankkia enimmillään 150–200 miljardia euroa rahoitusta vuodessa. Se pyrkii tähän tavoitteeseen toteuttamalla varainhankintatransaktioita suurten liikkeeseenlaskijavaltioiden tapaan. Joukkolainoja lasketaan liikkeeseen ja jo liikkeeseen laskettuihin joukkolainoihin perustuvia jatkoemissioita toteutetaan säännöllisesti maturiteettiluokissa, jotka ulottuvat kolmesta vuodesta noin 30 vuoteen. Lisäksi otetaan käyttöön EU:n velkasitoumusohjelma lyhyen aikavälin velkapapereita varten.[8] Uudeksi liikkeeseenlaskumuodoksi otetaan huutokaupat, joita voidaan käyttää laskettaessa liikkeeseen EU:n velkasitoumuksia ja EU:n joukkolainoja.

Liikkeeseenlaskujen onnistuminen varmistetaan tukeutumalla runsaaseen joukkoon parhaita EU:n valvomia pankkeja. Komissio pyrkii jatkuvasti kehittämään sijoittajapohjaa siten, että se kattaa laajasti eri instituutiot ja maantieteelliset alueet.

NextGenerationEU-välineen puitteissa toteutettavilla vihreiden joukkolainojen liikkeeseenlaskuilla laajennetaan sijoittajapohjaa entisestään. Samalla niillä vahvistetaan EU:n globaalia johtoasemaa euromääräisillä markkinoilla tarjottavan vihreän rahoituksen

[7] Varainhankintastrategia tai velanhallintastrategia on ”jatkuva keskipitkän aikavälin suunnitelma, jossa esitetään, miten [julkinen elin] saavuttaa velanhallintatavoitteet”, joilla yleensä on tarkoitus ”varmistaa, että [julkisen elimen] rahoitustarpeet ja sen maksuvelvoitteet täytetään mahdollisimman vähäisin kustannuksin” – ks. ”Government Debt Management: Designing Debt Management Strategies”, World Bank (2017). Varainhankintastrategia on näin ollen osa velanhallintaprosessia, ja sen tarkoitus liittyy velanhallinnan tavoitteisiin.

[8] Uusi EU:n velkasitoumusohjelma arvopapereille, joiden alkuperäinen maturiteetti on alle vuoden.

edistäjänä. Monipuolisessa varainhankintastrategiassa otetaan huomioon myös riskienhallintanäkökohdat. Tällä on tarkoitus varmistaa moitteeton varainhoito ja siihen osana kuuluva ennakoitavissa oleva takaisinmaksuprofiili niiden velvoitteiden mukaisesti, joita sovellettavassa oikeusperustassa (omia varoja koskeva päätös) asetetaan. Jälleenrahoitusta käytetään riskien hallitsemiseen ja unionin luottoluokituksen säilyttämiseen.

Monipuolinen varainhankintastrategia perustuu seuraavassa kuvattuihin kahdeksaan pilariin.

2.1. Säännöllisten varainhankintasuunnitelmien julkaiseminen

NextGenerationEU-välineeseen liittyvät velkapaperit lasketaan liikkeeseen komission hyväksymän vuotuisen lainanottopäätöksen perusteella. Päätöksessä vahvistetaan liikkeeseenlaskulle enimmäismäärä, josta rahoitetaan EU:n talousarvioon suoritettavat maksut ja jäsenvaltioille myönnettävät lainat. Lisäksi siinä vahvistetaan lyhytaikaisten liikkeeseenlaskujen enimmäismäärät. Lainanotto toteutetaan puolivuosittain laadittavien varainhankintasuunnitelmien pohjalta. Varainhankintasuunnitelmissa ilmoitetaan, miten EU järjestää liikkeeseenlaskun suunnitelma viitejaksolla. NextGenerationEU-välineen varainhankintasuunnitelmat perustuvat suoritettaviksi tulevia maksuja koskeviin säännöllisiin ja oikea-aikaisiin tietoihin. Niissä vahvistetaan myös muita suunnitellun lainanoton keskeisiä rahoitusparametreja, kuten viiteajanjaksolla käytettävä lyhyt- ja pitkäaikaisen rahoituksen yhdistelmä, pitkäaikaisen rahoituksen keskimääräinen enimmäismaturiteetti ja likviditeetin varmistavien varantojen odotettu keskimääräinen enimmäismäärä.

Vuotuinen lainanottopäätös ja NextGenerationEU-välineen varainhankintasuunnitelma antavat selkeän signaalin seuraavien kuuden kuukauden aikana toteutettavan lainanoton ohjeellisesta enimmäismäärästä. Niillä varmistetaan, että sijoittajat voivat ennakoida liikkeeseenlaskuja, ja säilytetään samalla toteutuksen joustavuus ja luodaan markkinoille selkeyttä. Sijoittajat tarvitsevat tietoa NextGenerationEU-välineen liikkeeseenlaskujen jatkumosta, jotta ne voivat suunnitella sijoituksiaan ja varmistaa, että markkinat kykenevät vastaanottamaan liikkeeseen lasketut velkapaperit pienemmin kustannuksin. Lisäksi tiedot, joita komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle[9] sekä markkinoille ja yleisölle, perustuvat NextGenerationEU-välineen varainhankintasuunnitelmaan.

2.2. Toimien koordinointi kansallisten liikkeeseenlaskijoiden ja vertailukelpoisten liikkeeseenlaskijoiden kanssa

NextGenerationEU-välineen varainhankintasuunnitelmien julkaiseminen helpottaa myös toiminnan koordinointia sellaisten velanhallinnasta vastaavien ylikansallisten ja kansallisten laitosten kanssa, jotka toteuttavat vastaavanlaisia suuria liikkeeseenlaskuohjelmia rahoitustarpeidensa täyttämiseksi. NextGenerationEU-välineeseen liittyvien liikkeeseenlaskujen sekä jäsenvaltioiden ja yleiseurooppalaisten laitosten vastaavien toimien välinen hyvä koordinointi on olennaisen tärkeää, jotta vältetään markkinoiden ajoittainen ruuhkautuminen. Komissio on osana SURE-ohjelmaa perustanut hyvin toimivat viestintäkanavat, joiden avulla se voi olla yhteydessä muihin liikkeeseenlaskijoihin EU:ssa. NextGenerationEU-välineen varainhankintatoimien ennakoitavuus, myös säännöllisten päivämäärien vahvistaminen huutokaupoille, parantaa entisestään komission, jäsenvaltioiden ja EU:ssa olevien ylikansallisten liikkeeseenlaskijoiden välistä vakiintunutta koordinointia.[10]

[9] Kuten neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 5 artiklan 3 kohdassa säädetään.
[10] Kuten neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 5 artiklan 3 kohdassa säädetään.

2.3. Hyvä likviditeetinhallinta sisään- ja ulosvirtausten yhteensovittamiseksi

Keskeisenä kriteerinä NextGenerationEU-välineen monipuolisen varainhankintastrategian tuloksellisuutta arvioitaessa on likviditeettivajeiden välttäminen. Likviditeettivajeella tarkoitetaan tilannetta, jossa komissiolla ei ole välittömästi käytettävissään varoja NextGenerationEU-välineen maksujen suorittamiseen. Tällainen tilanne johtaisi huomattaviin häiriöihin toimintapolitiikan toteuttamisessa. Näiden tilanteiden välttämiseksi tarvitaan valmiuksia hallita käteisvarojen sisään- ja ulosvirtauksia varmistamalla, että maksuja varten on käytettävissä turvattuja, tiettyyn käyttötarkoitukseen osoitettuja käteisvaroja, joilla turvataan toiminnan vakaus. Jatkuvalla ja huolellisella likviditeettisuunnittelulla varmistetaan, että näillä toiminnan vakautta turvaavilla käteisvaroilla pystytään välttämään likviditeettivajeet ja ettei suuria kustannuksia aiheuttavia tarpeettomia käteisvarasaldoja pääse syntymään. Jotta näihin merkitykseltään kriittisiin, toiminnan vakautta turvaaviin käteisvaroihin ei kohdistuisi vastapuoliriskiä, ne säilytetään Euroopan keskuspankissa. Toiminnan vakautta turvaavien NextGenerationEU-välineen käteisvarojen määrä pidetään mahdollisimman lähellä lyhyellä aikavälillä erääntyvien maksujen määrää.

2.4. Hyvät yksittäisten varainhankintatoimien toteutusvalmiudet

Rahoitustransaktioita on tarkoitus toteuttaa tiheään, ja hankittavan rahoituksen määrät ovat suuria. Tämän vuoksi tarvitaan useita toteutustapoja (syndikoidut sopimukset, huutokaupat, suunnatut emissiot ja jo liikkeeseen laskettuun joukkolainaan perustuvat jatkoemissiot) ja hyvät valmiudet transaktioiden suuren määrän ja erilaisten transaktioyhdistelmien toteuttamiseen. Komissio aikoo parantaa toteutusvalmiuksiaan kahdella tärkeällä tavalla:

a) Yleiseurooppalainen päämarkkinatakaajaverkosto

Euroopan unionia varten perustetaan päämarkkinatakaajaverkosto, joka vastaa monipuolisen varainhankintastrategian mukaisen merkittävän varainhankinnan toteutuksesta ja tukemisesta. Verkosto muodostetaan valtionlainan liikkeeseenlaskijoiden noudattamia parhaita käytänteitä mukaillen. Päämarkkinatakaajat, joiden toiminta perustuu lainsäädännössä vahvistettuun velvollisuuksien ja oikeuksien järjestelmään, tukevat EU:n liikkeeseenlaskujen sujuvaa toteuttamista ja EU:n joukkolainojen likviditeettiä jälkimarkkinoilla.

Kun perustettavalle päämarkkinatakaajaverkostolle asetetaan selkeät jäsenyyskriteerit, EU:n ensimarkkinoilla toteuttamien transaktioiden vastapuolten valinta on läpinäkyvämpää. Säännöt, jotka koskevat EU:n päämarkkinatakaajaksi ryhtymistä sekä komission ja sen päämarkkinatakaajaverkoston välisiä suhteita, on vahvistettu tämän tiedonannon ohella hyväksytyssä päämarkkinatakaajaverkoston perustamisesta annetussa komission päätöksessä[11].

Päämarkkinatakaajaverkostoa koskevassa komission päätöksessä vahvistetaan tärkeimmät kriteerit, jotka hakijoiden on täytettävä päästäkseen verkoston jäseniksi, sekä verkoston jäsenten oikeudet ja velvollisuudet. Kriteerit ovat sellaiset, että ne tarjoavat hyvin monille erilaisille EU:n pankkivalvonnan piiriin kuuluville pankeille mahdollisuuden liittyä verkoston jäseneksi. Samalla niillä varmistetaan, että EU:n arvopaperien ensi- ja jälkimarkkinat saavat Euroopan unionissa tuekseen vahvan EU:n päämarkkinatakaajaverkoston. Komission päätöksellä käynnistetään EU:n päämarkkinatakaajaverkoston jäsenyyttä koskeva kiinnostuksenilmaisupyyntö. Pyyntö on suunnattu sellaisille sääntelyn alaisille pankeille, jotka ovat jo jonkin jäsenvaltion tai EU:ssa olevan ylikansallisen liikkeeseenlaskijan

[11] C(2021) 2500.

päämarkkinatakaajaverkoston jäseniä. Päätöksellä otetaan myös käyttöön tasapuolinen ja objektiivinen menetelmä sen määrittämiseksi, mitkä päämarkkinatakaajista voidaan valita osallistujiksi syndikoituihin transaktioihin.

Nämä päämarkkinatakaajat muodostavat ryhmän, josta komissio muodostaa syndikaatit ensimmäisille NextGenerationEU-välineeseen liittyville syndikoiduille transaktioille. Tälle ryhmälle luodaan myös nopeasti yhteydet valittuun huutokauppapaikkaan, jotta se voi osallistua NextGenerationEU-joukkolainojen huutokauppoihin syyskuusta alkaen.

b) Uusinta kehitystä edustava huutokauppapaikka

EU:n joukkolainojen ja EU:n velkasitoumusten (EU-Bill) huutokauppaaminen on tärkeä osa NextGenerationEU-välineen varainhankintastrategiaa, ja se edustaa uudenlaista EU:n varainhankintaa. Huutokaupat ovat kustannustehokas tapa laskea liikkeeseen velkaa ja ainoa tapa laskea liikkeeseen EU:n velkasitoumuksia. Vaikka syndikoidut transaktiot muodostavat ainakin alkuvaiheessa pääosan NextGenerationEU-välineen liikkeeseenlaskuohjelmasta, valmius hankkia varoja nopeasti ja edullisesti huutokaupoilla parantaa merkittävästi komission kykyä kattaa välineen osalta suoritettaviksi tulevat maksut.

Komissio valmistelee parhaillaan syyskuulle suunniteltua NextGenerationEU-huutokauppaohjelman ja EU:n velkasitoumusten liikkeeseenlaskun käynnistämistä. Se käyttää tässä erään kansallisen keskuspankin tarjoaman huutokauppapaikan palveluja, joita käyttää jo yksi suurista eurooppalaisista valtionlainan liikkeeseenlaskijoista. Valituille päämarkkinatakaajille luodaan yhteydet valittuun huutokauppapaikkaan kesän aikana, jotta ne voivat osallistua huutokauppoihin syyskuusta alkaen. Tämän jälkeen komissio laatii säännöllisen huutokauppaohjelman, jota se toteuttaa syndikoitujen transaktioidensa ohella.

2.5. Vankat hallinto- ja riskienhallintajärjestelmät

Kun otetaan huomioon rahoitustoimien ennennäkemätön volyymi ja varainhankintastrategialta vaadittava kehittyneisyys, on äärimmäisen tärkeää, että NextGenerationEU-välineen toimiin sovelletaan vankkaa ja riippumatonta kehystä, jolla varmistetaan riskienhallinta ja sääntöjen noudattaminen. Näin varmistetaan, että tärkeimpiä liiketoimintaprosesseja ja niihin liittyviä toiminnan luonteesta johtuvia riskejä valvotaan asianmukaisesti tavalla, joka tukee moitteetonta varainhoitoa ja suojaa unionin taloudellisia etuja.

Komissio on tänään hyväksynyt tämän tiedonannon ohella päätöksen NextGenerationEU-välineen hallintojärjestelyistä ja riskienhallintajärjestelmistä.[12] Tällä päätöksellä luodaan selkeä ja vankka hallinto- ja riskienhallintakehys, joka kattaa keskeiset päätöksentekoprosessit (kuten vuotuiset lainanottopäätökset), toteutustavat (varainhankintasuunnitelmat) ja toteutuskeinot (kuten huutokaupat). Siinä vahvistetaan myös periaatteet ja rakenteet, joita tarvitaan varmistamaan kaikkien NextGenerationEU-välineen rahoitustoimien perusteellinen ja riippumaton valvonta. Valvonta perustuu tehtävien ja vastuiden eriyttämiseen. Lisäksi päätöksessä säädetään, että toiminnan vakautta turvaavat NextGenerationEU-välineen tilapäiset käteisvarat on pidettävä Euroopan keskuspankissa (EKP) erillisellä tilillä. Tämä on tärkeä suojatoimi, jolla lievennetään NextGenerationEU-välineen likviditeettiriskejä.

Riskienhallintajärjestelmässä keskeisessä asemassa on riskienhallintajohtaja. Riskienhallintajohtajan tehtävänä on laatia korkean tason riskienhallinta- ja sääntöjenmukaisuuspolitiikka, joka sisältää riskienhallintaohjeet NextGenerationEU-välineen

[12] C(2021) 2502.

monipuolista varainhankintastrategiaa varten. Lisäksi riskienhallintajohtaja perustaa järjestelmät riskien seuraamiseksi ja niistä raportoimiseksi. Näihin järjestelmiin sisältyvät tiedotus- ja raportointijärjestelyt suunnitellaan niin, että niillä varmistetaan riippumattomuus, läpinäkyvyys ja vastuuvelvollisuus. Järjestelyillä varmistetaan myös, että kaikki transaktiot ovat moitteettomia ja tarkastettavissa.

2.6. Tarkoituksenmukaiset back-office-, maksujenkäsittely- ja kirjanpitoratkaisut

Uudet varainhankintatoimet edellyttävät komission back-office- ja kirjanpitotoimintojen vahvistamista, jotta voidaan varmistaa, että kaikki transaktiot toteutetaan tehokkaasti ja että ne ovat tarkastettavissa ja vastuuvelvollisuuden alaisia. Tämä kattaa transaktioiden kirjanpidossa (kirjanpitotapahtumat) käytettävät järjestelmät, toimintavarmat maksujenkäsittelyjärjestelmät sekä järjestelmät, joilla varmistetaan transaktioiden oikea-aikainen selvittäminen ja täsmäytys. Back-office-toimintoa kehitetään parhaillaan niin, että se kattaa jatkossa kaikkien NextGenerationEU-ohjelman toimien, myös uudentyyppisten transaktioiden, selvittämisen ja hallinnoinnin Kirjanpito ja tilinpäätös laaditaan komission tilinpitäjän vahvistamien sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti. Tilinpäätös tarkastetaan ja konsolidoidaan unionin vuotuiseen tilinpäätökseen. Komissio käyttää testattuja ja hyväksi havaittuja kirjanpito-ohjelmistoja pystyäkseen kirjaamaan jokaisen transaktion kaikki tiedot asianmukaisesti.

2.7. Edullisesti hinnoitellut ja hyvin hallinnoidut lainat

Jäsenvaltioille voidaan myöntää elpymis- ja palautumistukivälineestä enintään 386 miljardia euroa lainoja. Näitä lainoja myönnettäessä varmistetaan, että ne tarjoavat jäsenvaltioille vahvan resurssin, jolla nämä voivat rahoittaa elpymistä. NextGenerationEU-välineen monipuolisen varainhankintastrategian ansiosta komissio pystyy tarjoamaan jäsenvaltioille pitkäaikaisia lainoja houkuttelevin ehdoin. Näiden lainojen korot ovat suhteellisen alhaiset, koska lainat rahoitetaan NextGenerationEU-välineen rahoituspoolista, johon sisältyvillä lainoilla on erittäin hyvä luottoluokitus ja huomattavasti lyhyempi keskimääräinen maturiteetti kuin jäsenvaltioille myönnetyillä lainoilla. Jäsenvaltioille myönnettyjen lainojen pääoman takaisinmaksu voidaan myös jakaa tasaisesti tietylle ajanjaksolle, jotta jäsenvaltioiden ei tarvitsee maksaa kerralla takaisin suuria summia. Pääoman takaisinmaksun aloittamista voidaan lykätä, kunnes jäsenvaltiot ovat täysin selvinneet talouskriisistä ja NextGenerationEU-välineestä rahoitetut investoinnit ja uudistukset ovat alkaneet tuottaa (lykkäys voisi olla esimerkiksi 10 vuotta).

Tapa, jolla komissio hallinnoi maturiteetteja ja takaisinmaksuja, auttaa sitä hallitsemaan myös näistä lainoista mahdollisesti aiheutuvia talousarvioon kohdistuvia riskejä siten, että ne pidetään tiukoissa rajoissa moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Komission lähestymistavalla varmistetaan myös, että lainaa hakevia jäsenvaltioita kohdellaan tasapuolisesti, sillä jäsenvaltioille myönnetyillä lainoilla on sama maturiteetti ja samat takaisinmaksuehdot.

Tämä lainojen hinnan, maturiteetin ja takaisinmaksuaikataulun määrittämistapa otetaan huomioon lainasopimuksissa, jotka komissio allekirjoittaa kunkin lainaa hakeneen jäsenvaltion kanssa.

2.8. Toimiva viestintä ja sijoittajien tavoittaminen

Sijoittajille suunnattu selkeä ja avoin viestintä on ratkaisevan tärkeää EU:n lainanottotoimien onnistumiselle. Komissio on tämän vuoksi parhaillaan laatimassa kattavaa sijoittajasuhdestrategiaa ja kehittämässä välineitä, joiden avulla se voi olla yhteydessä

sijoittajapohjaansa. Strategialla parannetaan suoria yhteyksiä sijoittajiin, ja se kattaa myös strategiset mediasuhteet ja näkyvyyden sosiaalisessa mediassa.

Komissio on osana SURE-ohjelmaansa laskenut liikkeeseen sosiaalivaikutteisia joukkolainoja. Se on näin pyrkinyt saavuttamaan asemaa merkittävänä ympäristöön, yhteiskuntaan ja yritysten hyvään hallintotapaan liittyvien joukkolainojen liikkeeseenlaskijana. Komissio pyrkii kehittämään toimintaansa tällaisena liikkeeseenlaskijana, ja se on tämän vuoksi uudistamassa perusteellisesti viestintästrategiaansa. Se on myös edistynyt hyvin sijoittajasuhteita koskevan tietokannan käyttöönotossa. Tietokanta auttaa komissiota hallinnoimaan suhteitaan tärkeisiin sijoittajiin entistä jäsennellymmin. Lisäksi komissio aikoo jatkossa julkaista EU:n varainhankintaa koskevaa uutiskirjettä, jolla se tiedottaa suunnitelmistaan sijoittajille säännöllisesti ja läpinäkyvästi. Komissio pyrkii myös aktiivisesti tavoittamaan merkittävät sijoittajat eri puolilla maailmaa järjestelmällisen vierailuohjelman avulla (kampanjakiertueet).

3. TILANNE TÄLLÄ HETKELLÄ

Komission on tarkoitus aloittaa NextGenerationEU-välineeseen liittyvät liikkeeseenlaskut heti, kun omia varoja koskeva päätös on saatu ratifioitua. Valmistelut ovat jo pitkällä, ja niissä on saavutettu neljä tärkeää välitavoitetta:

1. Liikkeeseenlaskuja varten tarvittava tilirakenne on valmis. Sen keskeisenä osana on Euroopan keskuspankissa (EKP) oleva NextGenerationEU-tili, jota koskevat EKP:n ja komission väliset neuvottelut ovat jo edenneet pitkälle. Maksukiertoa, jonka avulla NextGenerationEU-välineen tulot ohjataan tuensaajille tämän tilin kautta, ollaan viimeistelemässä.

2. Komissio perustaa päämarkkinatakaajaverkoston, kun verkostoa koskeva komission päätös on hyväksytty. EU:ssa olevien valtionlainan liikkeeseenlaskijoiden ja ylikansallisten liikkeeseenlaskijoiden päämarkkinatakaajaryhmien jäsenet voivat nyt esittää kiinnostuksenilmaisuja. Komissio tutkii kaikki saadut hakemukset ja julkaisee ensimmäisen luettelon NextGenerationEU-välineen päämarkkinatakaajista toukokuun lopulla.

3. Komissio on lisäksi hyväksynyt päätöksen hallintojärjestelyistä ja riskienhallintarakenteista varmistaakseen, että nämä tärkeät toiminnot ovat vastuuvelvollisuuden, läpinäkyvyyden ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisia.

4. Kaikki tekniset ja operatiiviset valmistelut ovat käynnissä. Tarkoituksena on varmistaa, että transaktiot toteutetaan sujuvasti käyttämällä julkisten laitosten kanssa sovittuja järjestelyjä, jotka koskevat varojen käsittelyä ja transaktioiden selvitystä.

4. SEURAAVAT TOIMET ENNEN ENSIMMÄISTÄ NEXTGENERATIONEU-LIIKKEESEENLASKUA

Ennen ensimmäistä viimeistään kesäkuussa toteutettavaa NextGenerationEU-liikkeeseenlaskua komissio saattaa päätökseen seuraavat tärkeät toimet, joita tarvitaan, jotta NextGenerationEU-välineen liikkeeseenlaskuohjelma voidaan toteuttaa kokonaisuudessaan:

1. Se julkistaa huutokauppapaikan, jota käytetään sekä keskipitkän että pitkän aikavälin joukkolainojen ja lyhytaikaisten EU:n velkasitoumusten huutokauppaamiseen (toukokuun 2021 puolivälissä).

2. Se viimeistelee elpymis- ja palautumistukivälineen lainojen hinnoittelu- ja maturiteettiperiaatteet. Periaatteilla varmistetaan, että kaikkia lainaa hakevia jäsenvaltioita kohdellaan tasapuolisesti ja että niille tarjotaan houkuttelevat ja helposti hallinnoitavat takaisinmaksuehdot.

3. Se hyväksyy ensimmäisen lainanottopuitepäätöksen ja julkaisee ensimmäisen puolivuosittaisen varainhankintasuunnitelman NextGenerationEU-välineen liikkeeseenlaskuja varten. Lisäksi se julkaisee sijoittajille uutiskirjeen, jossa se antaa selkeät tiedot liikkeeseenlaskuaikeistaan vuoden 2021 loppuun saakka (kesäkuun 2021 alkupuoli).

Kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet omia varoja koskevan päätöksen perustuslakiensa asettamien vaatimusten mukaisesti (odotettavasti viimeistään ennen kesää), komissio voi käynnistää ensimmäisen varainhankintasuunnitelmansa pohjalta NextGenerationEU-välineen ensimmäisen syndikoidun transaktion.

5. NEXTGENERATIONEU-VÄLINEEN MONIPUOLISEN VARAINHANKINTASTRATEGIAN VIIMEISTELY- JA KEHITYSTYÖ

NextGenerationEU-välineen monipuolisen varainhankintastrategian toteuttamista jatketaan ensimmäisen liikkeeseenlaskun jälkeen. Kesän aikana komissio tekee tiivistä yhteistyötä huutokauppajärjestelmän hallinnoijan kanssa, jotta huutokauppaohjelma voidaan käynnistää syyskuussa 2021. EU:n velkasitoumusohjelman ensimmäinen huutokauppa on seuraava merkittävä vaihe NextGenerationEU-välineen liikkeeseenlaskuohjelman toteuttamisessa.

Komissio jatkaa valmiuksiensa kehittämistä myös lainanantotoimiensa osalta. Se pyrkii maksamaan hankitut varat jäsenvaltioille nopeasti, minkä vuoksi myönnettyjen lainojen korko voi ensivaiheessa ajoittain vaihdella vähäisessä määrin, kun lainojen rahoittamiseen käytettyjä rahoituspoolin joukkolainoja erääntyy. Voidakseen tarjota jäsenvaltioille mahdollisuuden korvata tällaiset ensivaiheen lainat kiinteäkorkoisilla lainoilla komissio pyrkii nopeasti luomaan järjestelyt, joiden avulla lainan ja sen rahoittamiseksi liikkeeseen laskettujen instrumenttien maturiteettierojen vaikutus voidaan poistaa. Tämä edellyttää sellaisten toimintavalmiuksien kehittämistä, joiden avulla voidaan suojautua tällaiseen toimenpiteeseen liittyvän maturiteettitransformaation aiheuttamalta korkoriskiltä (käyttämällä koronvaihtosopimuksia). Komissio pystyy tarjoamaan kiinteitä korkoja vuonna 2022 ja siitä eteenpäin.

Tämän syventämisvaiheen aikana voitaisiin ottaa käyttöön lisävälineitä, joilla parannetaan likviditeettiriskin ja velkakannan hallintaan käytettävissä olevaa välineistöä.[13]

[13] Tähän voisi sisältyä mahdollisuus käyttää 1) takaisinostosopimuksia, joilla hankitaan varoja määrätyksi ajaksi sellaisia arvopapereita vastaan, jotka lainataan väliaikaisesti; 2) yritystodistuksia, jotka ovat vieläkin joustavampia kuin valtion velkasitoumukset ja jotka voivat olla hyödyllisiä täydentävinä välineinä hankittaessa pieniä määriä rahoitusta; 3) takaisinosto-ohjelmia joukkolainojen lunastusprofiilin hallinnoimiseksi.

6. NEXTGENERATIONEU-VÄLINEEN VIHREIDEN JOUKKOLAINOJEN LIIKKEESEENLASKU

Komissio pyrkii suuntaamaan pääomavirtoja kestävämpiin käyttötarkoituksiin vuonna 2018 laaditun kestävän kasvun rahoitusta koskevan toimintasuunnitelman[14] mukaisesti. Tämän vuoksi komissio aikoo rahoittaa NextGenerationEU-ohjelmasta 30 prosenttia laskemalla liikkeeseen vihreitä joukkolainoja. Tämä voi merkitä sitä, että komissio laskee liikkeeseen jopa 250 miljardia euroa vihreitä joukkolainoja, jolloin EU:sta tulisi yksi maailman suurimmista vihreiden joukkolainojen liikkeeseenlaskijoista ja sen asema kestävän rahoituksen alan politiikan edelläkävijänä ja markkinajohtajana vahvistuisi.

Komissio valmistelee parhaillaan kehystä NextGenerationEU-välineeseen liittyvää vihreiden joukkolainojen liikkeeseenlaskua varten. Kehyksen perustana on jäsenvaltioiden velvollisuus varmistaa, että 37 prosenttia niiden kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvistä menoista osoitetaan ilmastonmuutokseen liittyviin investointeihin ja uudistuksiin. Jäsenvaltioiden tai alue- tai kaupunkiviranomaisten ilmastoinvestointeihin liittyvät menot yksilöidään selkeästi käyttämällä elpymis- ja palautumistukivälineestä annetussa asetuksessa säädettyä menetelmää. Tämä menetelmä on jo yhdenmukaistettu mahdollisimman pitkälle luokitusjärjestelmän kanssa. Tällaiset yksilöidyt menot ovat NextGenerationEU-välineen vihreitä joukkolainoja koskevan kehyksen mukaisia tukikelpoisia menoja.

NextGenerationEU-välineen vihreitä joukkolainoja koskeva kehys perustuu jäsenvaltioilta kahdesti vuodessa saataviin tietoihin, jotka koskevat vihreisiin investointeihin ja uudistuksiin liittyviä menoja. Näiden tietojen avulla komissio voi antaa sijoittajille tarvittavat takeet siitä, että vihreiden joukkolainojen liikkeeseenlaskusta saadut tulot on käytetty vihreisiin investointeihin.

NextGenerationEU-välineen vihreitä joukkolainoja koskeva kehys perustuu tunnettuihin ja vakiintuneisiin markkinastandardeihin, ja se on mahdollisimman pitkälti linjassa EU:n vihreitä joukkolainoja koskevan tulevan standardin kanssa.

NextGenerationEU-välineen vihreitä joukkolainoja koskeva kehys julkaistaan alkukesästä. Ensimmäinen NextGenerationEU-välineen vihreiden joukkolainojen liikkeeseenlasku voitaisiin toteuttaa sen pohjalta jo syksyllä 2021.

7. RAPORTOINTI EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

NextGenerationEU-välineen varainhankintastrategian toteuttamisessa käytetään prosesseja, joilla varmistetaan täysi vastuuvelvollisuus, korkea läpinäkyvyyden taso ja kaikkien NextGenerationEU-välineen rahoitusvirtojen moitteeton hoito. Komissio on perustanut vahvan hallinto- ja riskienhallintakehyksen, jossa keskeisessä asemassa on riippumaton riskienhallintajohtaja. Riskienhallintajohtajan tehtävänä on valvoa tiukkaa riskienhallinta- ja sääntöjenmukaisuuspolitiikkaa, jolla varmistetaan, että NextGenerationEU-välineen toimet ovat moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisia.

NextGenerationEU-välineen toteuttaminen kiinnostaa myös Euroopan parlamenttia ja neuvostoa, kun otetaan huomioon NextGenerationEU-toimien laaja-alaisuus ja niiden merkitys välineen taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiselle. Tämän vuoksi komissio tiedottaa omia varoja koskevan päätöksen ja toimielinten välisen sopimuksen[15]

[14] https://ec.europa.eu/info/publications/sustainable-finance-renewed-strategy_en.

[15] Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus, tehty 16 päivänä joulukuuta 2020, talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja

mukaisesti säännöllisesti ja kattavasti Euroopan parlamentille ja neuvostolle velanhallintastrategiansa kaikista näkökohdista. Euroopan parlamentille ja neuvostolle toimitetaan vuosittain päivitetyt tiedot lainanotto- ja lainanantotoimista omia varoja koskevan päätöksen 5 artiklan 3 kohdassa asetettujen vaatimusten mukaisesti. Tiedot toimitetaan vuoden 2021 kolmannesta neljänneksestä alkaen.

8. PÄÄTELMÄT

NextGenerationEU-välineellä varmistetaan, että unioni pystyy toipumaan tämänhetkisestä kriisistä nopeasti ja kokonaan. Monipuolinen varainhankintastrategia on välineen toteutuksen onnistumisen kannalta välttämätön. Sen avulla komissio voi toimia tehokkaasti ja hankkia rahoitusmarkkinoilta resurssit, joita tarvitaan unionin talouden elpymisen moottoriksi. Komissio pystyy monipuolisen varainhankintastrategiansa ansiosta rahoittamaan NextGenerationEU-välinettä siten, että rahoitukseen liittyy pienempi toteutusriski ja jäsenvaltiot ja eurooppalaiset veronmaksajat säästävät kustannuksissa.

NextGenerationEU-välineellä ei ainoastaan vastata tämänhetkiseen talous- ja sosiaalikriisiin, vaan onnistuneella NextGenerationEU-liikkeeseenlaskuohjelmalla vahvistetaan myös talous- ja rahaliittoa, euron asemaa kansainvälisillä pääomamarkkinoilla ja EU:n johtoasemaa kestävän rahoituksen alalla. Liikkeeseenlaskuohjelmalla voidaan lujittaa euron kansainvälistä asemaa, koska se syventää EU:n pääomamarkkinoita ja tarjoaa kansainvälisille sijoittajille uuden likvidin euromääräisen omaisuuserälajin, jolla on korkea luottoluokitus ja joka kattaa myös EU:n uraauurtavan velkasitoumusohjelman. NextGenerationEU-välineen vihreiden joukkolainojen näkyvällä ja onnistuneella liikkeeseenlaskulla vahvistetaan EU:n johtoasema hankkeessa, jonka tavoitteena on syvien EU:n markkinoiden luominen kestävää rahoitusta varten.

Näistä syistä monipuolinen varainhankintastrategia on oikea lähestymistapa NextGenerationEU-välineen rahoittamiseen. Komissio on valmis aloittamaan NextGenerationEU-varainhankinnan heti, kun oikeusperusta lainanoton aloittamiselle on tullut voimaan. Tavoitteena on, että ensimmäiset NextGenerationEU-joukkolainat lasketaan liikkeeseen viimeistään kesäkuussa.

---

moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi, EUVL L 433I, 22.12.2020.