VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Muistio

VM/2152/00.00.05/2018

8.11.2018

Kansainväliset rahoitusasiat -yksikkö
Arto Eno, Kristina Sarjo, Eeli Jaakkola, Minna Nikitin

Asiantuntijalausunto: Kestävän kasvun rahoitusta koskeva toimintasuunnitelma, E 26/2018 vp

Kestävän kehityksen tavoiteohjelma (Agenda 2030) tähtää äärimmäisen köyhyyden poistamiseen sekä kestävään kehitykseen, jossa otetaan ympäristö, talous ja ihminen huomioon tasavertaisesti. Yksi kestävän kehityksen tavoitteista on toimia kiireellisesti ilmastonmuutosta ja sen vaikutuksia vastaan. Kansainvälisen energiajärjestön (International Energy Agency, IEA) mukaan ilmastonmuutoksen pysäyttäminen kahteen asteeseen vaatisi vuoteen 2050 saakka vuositasolla noin biljoonan Yhdysvaltain dollarin investoinnit. Kansainvälinen pääosin lahjoitusten varassa toimiva riippumaton järjestö Climate Policy Initiative, julkaisee vuosittain raportin ilmastonmuutostoimiin kohdistuvista rahavirroista. Vuosina 2015 ja 2016 keskimäärin 410 miljardia Yhdysvaltain dollaria kanavoitiin ilmastorahoitukseen. Summasta noin kolmasosa tuli julkisista lähteistä. Julkisen rahoituksen merkittävään kasvattamiseen ei ole edellytyksiä, joten on selvää, että vain mobilisoimalla yksityistä rahoitusta on mahdollista saavuttaa kansainvälisesti asetetut ilmastotavoitteet. Yksityisen rahoituksen mobilisoinnissa kansainvälisillä rahoituslaitoksilla on merkittävä rooli.

Seuraavassa kuvataan Maailmanpankkiryhmän, Euroopan investointipankin ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin roolia kestävän kehityksen rahoituksessa. Lopuksi myös lyhyt katsaus siihen, miten valtiovarainministeriö osallistuu kansainväliseen ilmastoyhteistyöhön.

Maailmanpankkiryhmän rooli

Maailmanpankki koostuu Kansainvälisestä jälleenrakennus- ja kehityspankista (IBRD) ja Kansainvälisestä kehitysjärjestöstä (IDA). Maailmanpankkiryhmään kuuluvat lisäksi yksityistä sektoria rahoittava Kansainvälinen kehitysyhtiö (IFC), Monenkeskinen investointien takauslaitos (MIGA) ja Kansainvälinen investointiriitojen sovittelulaitos (ICSID). IDA myöntää köyhimmille kehitysmaille lahjamuotoista rahoitusta ja matalakorkoisia pitkäaikaisia luottoja. IBRD myöntää keskituloisille maille lainoja ja takauksia. IFC ja MIGA edistävät suoria investointeja kehitysmaihin rahoittamalla niihin suuntautuvia yksityisiä investointeja ja takaamalla niihin liittyviä maariskejä.

Maailmanpankkiryhmä on asettanut tavoitteekseen poistaa äärimmäisen köyhyyden vuoteen 2030 mennessä sekä edistää hyvinvoinnin jakautumista nykyistä tasaisemmin. Pankkiryhmä on lisäksi sitoutunut tukemaan asiakasmaitaan YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden (Agenda 2030) saavuttamiseksi. Arviot saavuttamisen kustannuksista vaihtelevat huomattavasti. Maailmanpankin mukaan Agenda 2030:n toteuttaminen voi edellyttää jopa 4,5 biljoonan Yhdysvaltojen dollarin vuotuisia investointeja vuoteen 2030 mennessä. Maailmanpankkiryhmän lainananto oli 59 miljardia Yhdysvaltojen dollaria tilikauden 2017-2018 aikana. Kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttääkin ennen kaikkea kotimaisen rahoituksen merkittävää lisäämistä asiakasmaissa ja yksityisen

rahoituksen mittavaa mobilisoimista julkisen kehitysrahoituksen lisäksi ja sen vaikuttavuuden tehostamiseksi.

Maailmanpankkiryhmä on laatinut strategian kehitysrahoituksen maksimoimiseksi (Maximizing Finance for Development, MFD) tukeakseen kansallisten voimavarojen ja yksityisen sektorin rahoituksen mobilisointia asiakasmaissa. Maailmanpankin ja muidenkin kansainvälisten rahoituslaitosten rahoitustoiminta on luonteeltaan kysyntäjohteista eli viime kädessä asiakkaiden tarpeista juontuvaa. Maailmanpankki tukee ja neuvoo asiakasmaitaan niiden kansallisten kehittämistavoitteiden toteuttamisessa. Se auttaa kansallisten instituutioiden ja lainsäädännön kehittämisessä kotimaisten taloudellisten resurssien mobilisoimiseksi, tukee asiakkaitaan rahoitusmarkkinoiden kehittämisessä sekä jakaa riskejä yksityisten sijoittajien kanssa investointihankkeiden rahoituksen lisäämiseksi. Kaikki Maailmanpankkiryhmän rahoittamat hankkeet arvioidaan sosiaalisten ja ympäristövaikutusten mukaan lukien ilmastovaikutusten näkökulmasta. Yhdeksän Maailmanpankkiryhmän asiakasmaata on valittu MFD-strategian piloteiksi (Kamerun, Norsunluurannikko, Egypti, Indonesia, Irak, Jordania, Kenia, Nepal ja Vietnam). MFD-kehikko voi toimia mallina kansainvälisille rahoituslaitoksille laajapohjaisesti.

Maailmanpankkiryhmä sitoutui Pariisin ilmastokokouksen yhteydessä joulukuussa 2017 lisäämään ilmastosidonnaisia investointejaan 28 prosenttiin antolainauksesta vuoteen 2020 mennessä. Tilikaudella 2017-2018 Maailmanpankkiryhmän ilmastorahoitus oli likimain 21 miljardia Yhdysvaltojen dollaria eli runsaat 30 prosenttia myönnetyistä luotoista. Pankkiryhmä sitoutui samassa yhteydessä pidättäytymään uusien öljy- ja kaasuprojektien rahoittamisesta vuoden 2019 jälkeen. Maailmanpankkiryhmä on laskenut liikkeeseen ns. vihreitä joukkolainoja (Green Bonds) yhteensä yli 16 miljardin Yhdysvaltojen dollarin arvosta vuoden 2008 jälkeen ilmasto- ja ympäristöhankkeiden rahoittamiseksi.

Suomi on osana Maailmanpankin Pohjoismaiden ja Baltian maiden vaalipiiriä korostanut sosiaalisten ja ympäristövaikutusten merkitystä pankkiryhmän toiminnassa ja tukee sen ilmastotavoitteita ja tavoitteita kehitysrahoituksen maksimoimiseksi.

Euroopan investointipankin rooli

Euroopan investointipankki, jäljempänä EIP, on maailman suurin ilmastohankkeiden rahoittaja. Vuonna 2017 EIP:n ilmastorahoitus oli yhteensä 19,4 miljardia euroa, mikä vastaa 28 prosenttia pankin kokonaisrahoituksesta ja ylittää myös asetetun 25 prosentin tavoitteen ilmastorahoitukselle. Suurin osa myönnetystä rahoituksesta kohdistui matalahiilisiin ja ympäristöystävällisiin liikenne- ja kuljetusratkaisuihin, uusiutuvan energian hankkeisiin sekä energiatehokkuuteen. EIP on myös sitoutunut lisäämään kehitysmaihin suuntautuvaa ilmastorahoitusta 35 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Kaikki EIP:n rahoittamat hankkeet arvioidaan myös ilmastonäkökulmasta.

EIP on edelläkävijä ja markkinajohtaja vihreiden velkakirjojen liikkeeseen laskijana. Ensimmäisen vihreän velkakirjansa pankki laski liikkeeseen vuonna 2007. Tähän mennessä pankki on laskenut liikkeeseen yhteensä 4 miljardin euron edestä edellä mainittuja vihreitä velkakirjoja (Climate Awareness Bonds) sekä ollut aktiivisesti mukana luomassa parhaita markkinakäytäntöjä ja uusia rahoitustuotteita. Tällä rahoituksella on tuettu uusiutuvaa energiaa ja energiatehokkuutta niin Euroopassa kuin sen ulkopuolella.

EIP on osallistunut komission kestävää rahoitusta käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän työskentelyyn. EIP on kehittänyt kestävää rahoitusta ja YK:n globaaleja kestävyystavoitteita silmällä pitäen uuden velkakirjamuodon, kestävyysvelkakirjat (Sustainability Awareness Bonds). Ensimmäinen liikkeeseenlasku tapahtui syyskuussa 2018 ja saadut tuotot käytetään ensisijaisesti vesi- ja

sanitaatiosektorin hankkeisiin ja tulvien ehkäisyyn. Myöhemmin on tarkoitus laajentaa käyttöaluetta myös koskemaan terveydenhuolto- ja koulutussektoria, kun tarvittavat raportointikehikot on viimeistelty. Näiden uusien velkainstrumenttien tavoitteena on edistää parhaita käytäntöjä hankkeiden arvioinnissa, evaluaatiossa, raportoinnissa sekä verifioinnissa.

Suomi pitää EIP:n sitoutumista ilmastotavoitteita tukevien investointien rahoittamiseen erittäin tärkeänä sekä pankin roolia vihreiden ja kestävien velkakirjojen kehittämisessä ja liikkeeseen laskemisessa merkittävänä.

Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin rooli

Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) perustettiin vuonna 1991 tukemaan Keski- ja Itä-Euroopan maiden, Baltian sekä muiden entisen Neuvostoliiton maiden taloudellista kehitystä ja siirtymistä demokratiaan ja avoimeen markkinatalouteen. Nykyisin pankin toiminta on laajentunut myös Välimeren alueelle ja sen rahoituksesta merkittävä osa kohdistuu vihreisiin hankkeisiin.

EBRD:n päätehtävänä on myöntää pitkäaikaisia lainoja, pääomainvestointeja ja takuita yksityisen ja julkisen sektorin hankkeisiin. Hankkeilla pyritään edistämään siirtymävaiheessa olevien maiden tasapainoista talouskehitystä sekä vähentämään taloudellista ja sosiaalista eriarvoisuutta. Pankin perustamissopimuksen mukaan vähintään 60 prosenttia luototuksesta suuntautuu yksityisen sektorin tukemiseen.

Pankki pyrkii toiminnallaan saavuttamaan kehitysvaikutuksia (transition impact) kohdemaissaan. Jo 90-luvulta lähtien, kun pankki määritteli mittarit kehitysvaikutuksille, se on ottanut huomioon kestävyysnäkökulman. Pankki käynnisti vuonna 2006 aloitteen kestävän energian käytön tukemiseksi (Sustainable Energy Initiative), ja vuonna 2013 aloitteen kestävän luonnonvarojen käytön tukemiseksi (Sustainable Resource Initiative). Vuoteen 2015 mennessä EBRD:n rahoitusta oli kanavoitu näiden kahden aloitteen myötä yhteensä 18,3 miljardia euroa noin tuhanteen hankkeeseen, joiden kokonaisarvo oli 94,6 miljardia euroa.

Vuonna 2015 EBRD uudisti pankin lähestymistapaa kestävän kehityksen hankkeiden tukemiseksi ja otti käyttöön uuden kehikon tukeakseen asiakasmaita siirtymään vihreään talouteen (Green Economy Transition, GET). Tässä kehikossa EBRD asetti tavoitteekseen, että 40 % sen vuotuisesta rahoituksesta suuntautuisi vihreää taloutta tukeviin hankkeisiin vuoteen 2020 mennessä. Pankki saavutti tavoitteen jo vuonna 2017, kun yhteensä 9,8 miljardin euron rahoituksesta 4,2 miljardia (43 %) kohdistui GET-hankkeisiin. GET-hankkeet liittyvät mm. energiatehokkuuteen, uusiutuvaan energiaan ja luonnonvarojen kestävään käyttöön. Vaikka EBRD:n toiminta painottuu yksityiselle sektorille, osana vihreän talouden edistämistä pankki käy kasvavassa määrin keskustelua kansallisten viranomaisten kanssa edistääkseen ympäristöasioiden huomioon ottamista kansallisessa sääntelyssä ja lainsäädännössä.

Yhteydenpidossa pankin suuntaan on korostettu, että Suomi pitää tärkeänä kestävään kehitykseen ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuntaan ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyviä hankkeita. Monissa yhteyksissä on kannustettu jatkamaan hyvää työtä tällä saralla, ja kiitetty pankkia vihreän rahoituksen tavoitteiden täyttymisestä.

Valtiovarainministeriön osallistuminen kansainväliseen ilmastoyhteistyöhön

Viime aikoina monissa kansainvälisissä yhteyksissä on korostunut tarve saada valtiovarainministerit tiiviimmin mukaan miettimään toimenpiteitä ilmastonmuutoksen torjumiseksi, sillä valtiovarainministereillä on käytössään tehokkaita ohjauskeinoja liittyen muun muassa hiilen hinnoitteluun.

Maailmanpankin aloitteesta järjestettiin IMF:n ja Maailmanpankin vuosikokousten yhteydessä lokakuussa 2018 valtiovarainministereiden ilmastokokous, johon oli kutsuttu yli 40 maan valtiovarainministerit. Suomi nosti kokouksessa esiin mm. kestävän kehityksen budjetoinnin, jonka käyttöönotossa Suomi on edelläkävijä. Maailmanpankin pääjohtaja Jim Yong Kim tarjoutui isännöimään säännöllisiä valtiovarainministereiden ilmastokokouksia puolivuosittain IMF:n ja Maailmanpankin kevät- ja vuosikokousten yhteydessä. Tarkoitus on muodostaa pysyvämpi valtiovarainministereiden koalitio, joka pyrkii lisäämään valtiovarainministereiden aktiivisuutta ja näkyvyyttä ilmastonmuutoksen torjunnassa.

Maailmanpankki on toiminut sihteeristönä kansainväliselle valtiovarainministeriöiden teknisen tason yhteistyöryhmälle (Climate Action Peer Exchange). Ryhmässä on pyritty virkamiestasolla jakamaan parhaita käytäntöjä ja sitä kautta laajentamaan toimiviksi todettujen ratkaisujen käyttöönottoa ympäri maailman. Uusi ministeritason koalitio pohjautuisi osin tämän jo toimivan ryhmän työn pohjalle, hyödyntäen myös muita jo olemassa olevia foorumeita, kuten hiilen hinnoittelua edistävän koalition (Carbon Pricing Leadership Coalition, CPLC) työtä. Suomi liittyi CPLC:hen vuonna 2014.

Ensi huhtikuussa pidettäviin IMF:n ja Maailmanpankin kevätkokouksiin mennessä pyritään muodostamaan koalitiolle työohjelma vuosille 2019 - 2020. Suomi on aktiivisesti mukana koalition käynnistämisessä ja käytännön työssä. Konkreettiset toimet, joita valtiovarainministereillä on käytössään, ovat keskeisessä roolissa ilmastonmuutoksen torjunnassa.