Valiokunnan lausunto HaVL 15/2020 vp– U 31/2020 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin mukaisesta julkisen sektorin lainajärjestelystä (julkisen sektorin lainajärjestely)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin mukaisesta julkisen sektorin lainajärjestelystä (julkisen sektorin lainajärjestely) (U 31/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):
- finassineuvos Kristina Sarjo, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Eliisa Hujala, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Jari Vaine, Suomen Kuntaliitto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission asetusehdotus liittyy vuoteen 2050 asetetun EU:n ilmastoneutraalisuustavoitteen toteuttamiseen.

Julkisen sektorin lainajärjestely on tarkoitus perustaa oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin alle tukemaan julkisen sektorin toimijoita yhdistämällä lahja- ja lainarahaa siirryttäessä hiilineutraaliin talouteen erityisesti niillä alueilla ja toimialoilla, joihin siirtymä vaikuttaa eniten. Tavoitteena on vastata vakaviin sosioekonomisiin haasteisiin, joita on identifioitu jäsenvaltioiden laatimissa oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmissa. Tarkoituksena on lisätä julkisia investointeja ja tukea erityisesti niitä hankkeita, jotka eivät tuota riittävästi tulovirtaa ja joita ei olisi voitu rahoittaa ilman EU:n budjetista tulevaa tukielementtiä. Julkisen sektorin lainajärjestelmä on yksi oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin kolmesta pilarista.

Valmis
5.1

Asetusehdotus sisältää muun muassa säännökset hankkeiden tukikelpoisuudesta ja lahjaosuuden enimmäismääristä sekä määräyksiä neuvontatukipalveluista, seurannasta, raportoinnista, evaluaatiosta ja valvonnasta.

Valtioneuvoston kanta

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

Ohessa tarkennetaan kannanmuodostusta komission ehdottamaan elpymiskokonaisuuteen liittyvästä ehdotuksesta asetukseksi oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin mukaisesta julkisen sektorin lainajärjestelystä

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

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia oikeudenmukaisen siirtymän tukemiseksi lähtökohtaisesti kannatettavina. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että julkisen sektorin lainajärjestelyn avulla tuetaan EU:n siirtymää ilmastoneutraaliuteen 2050 mennessä, ja myös edesautetaan EU:n 2030 päästövähennystavoitteen kunnianhimon nostoa. Euroopan hiilineutraaliustavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan monipuolisia alue- ja paikallistason toimia varmistamaan hallittu siirtymä, joka huomioi päästövähennystoimien sosiaaliset, taloudelliset, alueelliset, terveydelliset ja ympäristövaikutukset.

On tärkeää, että EU:n talousarviosta tuetaan oikeudenmukaista siirtymää kaikissa jäsenvaltioissa. Tukemalla investointeja, jotka eivät tuota riittäviä tuloja eivätkä saisi taloudellista tukea ilman avustusosuutta, järjestelyllä pyritään antamaan julkisyhteisöille ja julkisoikeudellisille laitoksille tarvittavia lisävaroja, joilla ne voivat vastata ilmastosiirtymän aiheuttamiin sosiaalisiin, taloudellisiin ja ympäristöön liittyviin haasteisiin. Julkisen sektorin lainajärjestely täydentäisi näin ollen InvestEU-ohjelmaan kuuluvan oikeudenmukaisen siirtymän erityisjärjestelyn rahoitustuotteita. Rahoituksessa tulisi ottaa johdonmukaisesti huomioon ilmastoneutraalisuustavoitteen toteuttaminen ja komission ehdotuksessa mainittujen sektorien lisäksi myös luontopohjaiset ratkaisut.

Asetusehdotusten arviointia ja yksityiskohtaisempien kannanottojen muodostamista jatketaan. Valtioneuvoston kannat ovat alustavia, ja niitä tullaan tarkentamaan lainsäädäntöehdotusten käsittelyjen edetessä ja rahoitusratkaisujen täsmentyessä.

Muutettua rahoituskehysehdotusta vuosille 2021—2027 (*MFF+*) ja ehdotusta uudeksi elpymisvälineeksi tarkastellaan ja linjataan erikseen ehdotuksia koskevassa valtioneuvoston kirjeessä E 64/2020 vp.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komission asetusehdotuksen taustalla on Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2019 vahvistama tavoite ilmastoneutraalista unionista vuoteen 2050 mennessä Pariisin ilmastosopimuksen mukaisesti ja linjaus räätälöidyn tuen antamisesta oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin kautta alueille ja toiminta-aloille, joihin siirtymä vähähiiliseen talouteen vaikuttaa eniten.

Komissio on joulukuussa 2019 antamassaan Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa ehdottanut EU:n ilmastoneutraaliuden tavoitteen saavuttamiseksi oikeudenmukaisen siirtymän mekanismia, joka koostuu kolmesta pilarista: oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta (JTF), nyt käsiteltävänä olevasta julkisen sektorin lainajärjestelystä sekä InvestEU-ohjelmaan kuuluvasta järjestelystä yksityisten investointien houkuttelemiseksi. Hallintovaliokunta on antanut JTF-rahastosta lausunnot HaVL 12/2020 vp ja HaVL 3/2020 vp, ja valiokunta uudistaa tässäkin yhteydessä mainituissa lausunnoissa esitetyt kannanottonsa.

Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismilla täydennetään muiden EU:n välineiden, kuten Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahasto plussan, kautta EU:n talousarviosta myönnettävää rahoitusta, jotta varmistettaisiin EU:n hiilineutraaliussiirtymän taloudellinen ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Eurooppa-neuvosto on vahvistanut heinäkuun 2020 päätelmissään mekanismin perustamisen.

Mekanismin kautta Suomeen kanavoituva rahoitus on riippuvainen EU:n elpymisvälinekokonaisuudesta ja monivuotisesta rahoituskehyksestä käytävistä neuvotteluista.

Julkisen sektorin lainajärjestely

Julkisen sektorin lainajärjestelyn tavoitteena on edullisilla lainaehdoilla tukea julkisia investointeja, jotka eivät tuota riittävästi tulovirtoja niillä alueilla ja toimialoilla, joihin siirtymä kohti hiilineutraaliutta vaikuttaa eniten, koska ne ovat riippuvaisia fossiilisista polttoaineista tai kasvihuonekaasupäästövaltaisista teollisista prosesseista.

Lainajärjestely muodostuu sekä lahja- että lainaosuudesta. Ehdotuksen mukaan lahjaosuus on määrältään 1,525 miljardia euroa, millä on tarkoitus pienentää lainansaajien rahoituskuluja. Avustuksen eli lahjaosuuden määrä ei saa pääsääntöisesti ylittää 15 prosenttia lainajärjestelyn nojalla myönnetystä lainamäärästä. NUTS2-alueilla, joissa BKT per capita ei ylitä 75 prosenttia EU-27-maiden keskiarvosta, tukiprosentti voi kuitenkin olla enintään 20 prosenttia. Euroopan investointipankki (EIP) toimii järjestelyn pääasiallisena rahoituskumppanina 10 miljardin euron lainaosuudella, joka toteutettaisiin pankin omista varoista. Myös muu komission hyväksymä rahoituskumppani voi tulla kysymykseen. Järjestelyllä arvioidaan saatavan liikkeelle yhteensä noin 25—30 miljardin euron julkiset investoinnit vuosina 2021—2027.

Asetusehdotuksessa määritellään, mitkä hankkeet ovat tukikelpoisia. Edellytyksenä on, että hankkeiden tulee hyödyttää niitä alueita, jotka on identifioitu hyväksytyissä alueellisissa oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmissa, hankkeille myönnetään EIP:n tai muun rahoituskumppa-

nin laina tämän lainajärjestelyn nojalla ja hankkeet eivät tuota riittävästi tulovirtoja eivätkä saa tukea muista unionin rahoitustukiohjelmista. Ainoastaan julkisen sektorin toimijat voivat saada tukea. Tuen saajana voi myös olla yksityisoikeudellinen toimija siinä tapauksessa, että se suorittaa julkisen sektorin palvelutehtävää.

Selvityksen mukaan julkisen sektorin lainajärjestelyn tuki olisi kiintiöity jäsenvaltioittain vuoden 2024 loppuun saakka, minkä jälkeen erillisiä korvamerkittyjä kansallisia osuuksia ei enää olisi. Kiintiöt perustuvat JTF-asetuksessa myöhemmin vahvistettaviin varojenjaon määräytymiskriteereihin. Mikäli Suomelle korvamerkitty tukiosuus julkisen sektorin lainajärjestelystä noudattaa samaa jakoperustetta kuin JTF-rahastossa, Suomen saantoa voidaan pitää suhteellisesti hyvänä (2,2 % yhteensä noin 1,5 miljardin euron kokonaisuudesta). Suomen saanto on sidoksissa neuvotteluissa sovittaviin mahdollisiin muutoksiin kokonaismäärässä tai varojenjakomenetelmässä.

Julkisen sektorin lainajärjestely kuntien ja alueiden näkökulmasta

Hallintovaliokunta katsoo, että komission ehdotusta julkisen sektorin lainajärjestelystä voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavana. Ehdotuksen voidaan arvioida tuovan lisäarvoa alueiden, kaupunkien ja kuntien kannalta. Euroopan hiilineutraaliustavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan monipuolisia alue- ja paikallistason toimia varmistamaan hallittu siirtymä, joka huomioi päästövähennystoimien sosiaaliset, taloudelliset, alueelliset, terveydelliset ja ympäristövaikutukset.

Valiokunta toteaa, että kunnilla on vakiintunut varainhankintajärjestelmä, jonka kautta lainarahoitusta on saatavissa monenlaisiin hankkeisiin. Siitä, onko esimerkiksi koronapandemialla ollut vaikutusta kuntien lainarahoituksen saantiin, valiokunnalla ei ole käytettävissään tarkempaa tietoa. Toisaalta on kiinnitettävä huomiota kuntien ja kuntakonsernien velkaantumiskehitykseen. Kunnat ovat erilaisia sekä yleisen taloudellisen tilanteen että rahoitustarpeidensa ja velkaantumiskehityksen suhteen. Lähivuosien talousnäkymät ovat kireät, ja esimerkiksi väestökehitys vaikuttaa kuntien talouteen.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan komission ehdottaman julkisen sektorin lainajärjestelyn merkitys Suomen kunnille on riippuvainen tukikelpoisten kohteiden määrittelystä, rahoituskumppanien määrittelystä, lainaehtojen sisällöstä sekä lahjaosuuden roolista. Tarkemmin merkitystä erityisesti yksittäisten kuntien kannalta voidaan tarkastella, kun tiedetään tarkemmin järjestelyn lisäehdoista ja hyväksyttävien kohteiden määrittelystä. Valiokunta katsoo, että esimerkiksi järjestelyn käytettävyyttä kuntakonsernin eri yksiköissä ja näkymistä taseessa tulee selvittää.

Hallintovaliokunta toteaa, että alueellisten siirtymäsuunnitelmien laatiminen on edellytys kaikkien oikeudenmukaisen siirtymän mekanismiin kuuluvien instrumenttien tuelle. Valiokunta tähdentää huolellista vaikutusten ennakkoarviointia ja niiden mukaan kohdennettuja kansallisia tukitoimia kohtuuttomien paikallisten ja alueellisten vaikeuksien välttämiseksi. Muutoksen toteuttamisessa on tärkeää huomioida alueellinen oikeudenmukaisuus.

Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin pilarit täydentävät toisiaan. JTF-rahastossa keskitytään talouden monipuolistamiseen ja alueiden työntekijöiden ja työnhakijoiden uudelleenkoulutukseen ja aktiiviseen osallistamiseen. Siirtymään tarvittavia investointeja ei JTF-rahastosta pääsääntöisesti tueta. Siihen ovat käytettävissä mekanismin kaksi muuta pilaria: nyt käsiteltävänä

oleva julkisen sektorin lainajärjestely, esimerkiksi kuntien energia- ja liikenneinvestointeihin, sekä InvestEU-ohjelmaan kuuluva yksityissektorin investointeja mobilisoiva erityisjärjestely.

InvestEU-ohjelmaan kuuluvan erityisjärjestelyn lainsäädännön valmistelu on EU:ssa kesken, mutta valiokunnan saaman tiedon mukaan lähtökohtana on, että erityisjärjestelyyn on käytettävissä kaikki InvestEU:n rahoitusikkunat (kestävä infrastruktuuri; tutkimus, innovaatiot ja digi; pk-yritykset; ja sosiaaliset investoinnit ja taidot). Komission on tarkoitus antaa myöhemmin yksityiskohtaisemmat investointeja koskevat suuntaviivat.

Valiokunta toteaa vielä, että vaikka JTF-rahastosta ei voida myöntää avustuksia muille kuin ohjelma-asiakirjassa vahvistetuille tukikelpoisille alueille, edellä mainitusta kahdesta muusta pilarista voidaan selvityksen mukaan rahoittaa hankkeita myös muualla Suomessa, edellyttäen, että hankkeet hyödyttävät alueellisissa siirtymäsuunnitelmissa yksilöityjä JTF-rahaston tuen piirissä olevia alueita.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomioin.

Helsingissä 16.9.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne