



Bryssel, 15. lokakuuta 2025
(OR. en)

13725/25

**Toimielinten välinen asia:
2020/0100 (COD)**

**ECOFIN 1320
CLIMA 435
FIN 1179
ENV 1006
ENER 523
COMPET 1009
CADREFIN 254
CODEC 1529
ECB
EIB**

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	8. lokakuuta 2025
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2025) 628 final
Asia:	KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE Asetuksen (EU) 2021/1229 17 artiklan mukainen kertomus oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin mukaisen julkisen sektorin lainajärjestelyn väliarvioinnista vuonna 2025

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2025) 628 final.

Liite: COM(2025) 628 final



Bryssel 8.10.2025
COM(2025) 628 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Asetuksen (EU) 2021/1229 17 artiklan mukainen kertomus oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin mukaisen julkisen sektorin lainajärjestelyn väliarvioinnista vuonna 2025

{SWD(2025) 287 final}

1. JOHDANTO

Julkisen sektorin lainajärjestely, jäljempänä "lainajärjestely" on oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin¹ kolmas pilari. Heinäkuussa 2021 asetuksella (EU) 2021/1229², jäljempänä "lainajärjestelyasetus", perustetun lainajärjestelyn tarkoituksena on auttaa saavuttamaan unionin vuoteen 2030 ulottuva ilmastotavoite ja ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä tehokkaalla ja sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla.

Lainajärjestelyn yleisenä tavoitteena on vastata vakaviin sosiaalisiin, taloudellisiin ja ympäristöön liittyviin haasteisiin, jotka johtuvat siirtymisestä kohti asetuksessa (EU) 2021/1119³ vahvistettuja i) EU:n vuoden 2030 ilmasto- ja energiatavoitteita ja ii) tavoitetta EU:n ilmastoneutraaliudesta vuoteen 2050 mennessä. Lainajärjestelyllä on tarkoitus tukea komission hyväksymissä alueellisissa oikeudenmukaista siirtymää koskevissa suunnitelmissa määriteltyjä EU:n alueita.

Lainajärjestelyn erityisenä tavoitteena on lisätä julkisen sektorin investointeja, joilla vastataan alueellisissa oikeudenmukaista siirtymää koskevissa suunnitelmissa yksilöityjen alueiden kehitystarpeisiin, helpottamalla sellaisten hankkeiden rahoittamista, jotka eivät tuota riittävää tulovirtaa niistä aiheutuvien investointikustannusten kattamiseksi.

Lainajärjestely on yhdistelmäväline, josta myönnettävä tuki koostuu lainasta ja avustuksesta. Lainajärjestelyn tavoitteena on EU:n avustusten 1,3 miljardin euron rahoitusosuuden, Euroopan investointipankin, jäljempänä "EIP", 6–8 miljardin euron lainojen ja muista lähteistä muodostuvan arviolta 6 miljardin euron rahoitusosuuden avulla saada liikkeelle 13,3–15,3 miljardia euroa julkisia investointeja vuosina 2021–2027.

Lainajärjestelyasetuksen 17 artiklan mukaan lainajärjestelystä on tehtävä väliarviointi ja Euroopan parlamentille ja neuvostolle on toimitettava kyseistä väliarviointia koskeva kertomus.

Lainajärjestelyn väliarviointiin sisältyi useita vaiheita. Siihen liittyvä kannanottopyyntö oli avoinna 2. helmikuuta 2024 – 1. maaliskuuta 2024. Huhtikuun 2024 ja tammikuun 2025 välisenä aikana T33 Srl ja Prognos AG tekivät taustatutkimuksen, jolla täydennettiin arviointia kirjallisuuskatsauksilla, sidosryhmien kuulemisilla, haastatteluilla, kyselytutkimuksilla ja tapaustutkimuksilla. Lisäksi sääntelyntarkastelulautakunta osallistui menettelyyn 16. joulukuuta 2024 pidetyn alkuvaiheen kokouksen ja 14. toukokuuta 2025 pidetyn myöhemmän kokouksen kautta. Se antoi 16. toukokuuta 2025 arvioinnista myönteisen lausunnon ja esitti suosituksia. Arvioinnin lopuksi vuonna 2025 laadittiin kattava raportti, joka sisältyy komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan.

¹ Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismi koostuu kolmesta pilarista, jotka ovat 1) oikeudenmukaisen siirtymän rahasto, 2) InvestEU-ohjelmaan kuuluva erityinen järjestely ja 3) julkisen sektorin lainajärjestely. Viimeksi mainittu on tämän kertomuksen aihe.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1229, annettu 14 päivänä heinäkuuta 2021, oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin mukaisesta julkisen sektorin lainajärjestelystä ([asetus – 2021/1229 – FI - EUR-Lex](#)).

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2021, puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki) (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj?eliuri=eli%3Areg%3A2021%3A1119%3Aoj&locale=fi>).

Tässä kertomuksessa esitellään lainajärjestelyn väliarvioinnin tärkeimmät havainnot ja päätelmät. Kertomukseen liitettyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa arvioidaan, missä määrin lainajärjestely on vaikuttava, tehokas, johdonmukainen ja merkityksellinen sekä tuottaa EU:n tason lisäarvoa.

2. LAINAJÄRJESTELYN VÄLIARVIOINNIN SOVELTAMISALA

Lainajärjestelyasetuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaan väliarvioinnissa on tarkoitus arvioida lainajärjestelyn täytäntöönpanoa ja kykyä saavuttaa kyseisen asetuksen 3 artiklassa asetetut tavoitteet. Väliarvioinnissa olisi arvioitava erityisesti

- a) missä määrin lainajärjestelystä myönnetty unionin tuki on auttanut vastaamaan alueellisia oikeudenmukaista siirtymää koskevia suunnitelmia toteuttavien alueiden tarpeisiin;
- b) miten 4 artiklassa tarkoitetut horisontaaliset periaatteet on otettu huomioon;
- c) tarvetta toteuttaa sukupuolivaikutusten arviointi;
- d) lainajärjestelyasetuksen 9 artiklassa säädettyjen tukikelpoisuusehtojen soveltamista ja sitä, miten näkyvyysvelvoitteita on sovellettu;
- e) missä määrin lainajärjestely on lainajärjestelystä tuettujen hankkeiden perusteella vaikuttanut asetuksen (EU) 2020/852⁴ 9 artiklassa vahvistettuihin ympäristötavoitteisiin.

Edellä ja lainajärjestelyasetuksessa vahvistettujen erityisten arviointivaatimusten lisäksi väliarviointi kattaa paremman sääntelyn suuntaviivojen mukaisesti viisi arviointikriteeriä, jotka ovat i) vaikuttavuus, ii) tehokkuus, iii) johdonmukaisuus, iv) EU:n tason lisäarvo ja v) merkityksellisyys.

Arvioinnin soveltamisala kattaa lainajärjestelyn alkaen 14. heinäkuuta 2021, jolloin lainajärjestelyasetus tuli voimaan, ja päättyen 31. tammikuuta 2025. Se kohdistuu kaikkiin EU:n jäsenvaltioihin, erityisesti alueellisissa oikeudenmukaista siirtymää koskevissa suunnitelmissa yksilöityihin alueisiin.

Väliarviointi tehdään täytäntöönpanon varhaisessa vaiheessa, ja siinä keskitytään toimiin ja tuotoksiin, koska tuloksia ja vaikutuksia ei vielä voida arvioida. Tulosten ja pitkän aikavälin vaikutusten arviointi sisältyy loppuarviointiin, joka on tehtävä lainajärjestelyasetuksen mukaan 31. joulukuuta 2031 mennessä (17 artiklan 3 kohta).

3. YLEISKATSAUS ARVIOINTIMENETELMÄÄN

Arvioinnissa esitetyt havainnot perustuvat pääasiassa kahteen osatekijään. Ensinnäkin arvioinnin perustana on sisäinen asiantuntemus ja dokumentaatio. Toinen osatekijä ovat t33 srl:n ja Prognos AG:n muodostaman konsortion komission toimeksiannosta laatiman taustatutkimuksen tulokset. Huhtikuun 2024 lopun ja tammikuun 2025 välisenä aikana tehdyssä taustatutkimuksessa on yhdistetty erilaisia menetelmiä (asiakirjojen arviointi / asiakirjatutkimus, kyselytutkimus, haastattelut ja tapaustutkimukset) arviointikysymyksiin vastaamiseksi.

Arvioinnissa kuvattiin toimintalogiikka ja laadittiin arviointimatriisi. Matriisissa arviointikriteerit yhdistettiin toimintalogiikkaan, jonka keskeisten osien pohjalta laadittiin tutkimuskysymykset.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/852, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2020, kestävää sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta ([Euroopan parlamentin asetus \(EU\) 2020/852](#)).

4. VÄLIARVIOINNIN TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT

Tässä jaksossa kerrotaan tiivistetysti lainajärjestelyn väliarvioinnin havainnoista ja päätelmistä paremman sääntelyn suuntaviivoissa vahvistettujen viiden arviointikriteerin mukaisesti. Nämä arviointikriteerit ovat vaikuttavuus, tehokkuus, johdonmukaisuus, EU:n tason lisäarvo ja merkityksellisyys.

4.1. Vaikuttavuus

Heinäkuussa 2022 käynnistettyyn monivuotiseen ehdotuspyyntöön saatiin 31. tammikuuta 2025 mennessä 46 hanke-ehdotusta, joista 30 (65 prosenttia) katsottiin tukikelpoisiksi ja hyväksyttäviksi. Lainajärjestelyn arviointikomitea valitsi niistä 17 rahoitettavaksi. Valittujen hankkeiden odotetaan saavan liikkeelle noin 228 miljoonaa euroa avustuksina, mikä vastaa 17:ää prosenttia avustusosuuden määrärahoista, ja yhteensä 1,4 miljardia euroa investointeina, mukaan lukien avustukset, lainat ja lisärahoituslähteet.

Tukikelpoisia hakemuksia ovat jättäneet kreikkalaiset, ruotsalaiset, ranskalaiset, tšekkiläiset, alankomaalaiset, puolalaiset, espanjalaiset, latvialaiset ja irlantilaiset hakijat. Muista jäsenvaltioista hakemuksia ei ole jätetty. Lainajärjestelyn käyttöönottoon vaikuttavat useat tekijät, kuten päällekkäisyys sellaisten muiden rahoituslähteiden kanssa, jotka tarjoavat samantyyppisiin investointeihin suurempia avustusten yhteisrahoitusosuuksia, viranomaisten hallinnolliset valmiudet, pitkälle kehitettyjen hankejatkumoiden saatavuus, mahdollisten hakijoiden taloudelliset rajoitukset sekä muista EU:n varoista tukea saaneiden hankkeiden tukikelvottomuus, koska lainajärjestelyyn osallistuvat hankkeet eivät voi saada tukea muista unionin ohjelmista.

Muita lainajärjestelyn mahdollisten edunsaajien kohtaamia haasteita ovat i) EIP:n suoran lainanannon vähimmäiskynnys ja ii) edunsaajille asetetut vaatimukset EIP:n puitelainojen saamisesta. Ne voivat muodostaa merkittävän markkinoille pääsyn esteen kunnille, joilla on pieniä hankkeita ja rajalliset hallinnolliset valmiudet, mikä estää niitä ottamasta koordinoitua roolia. Komissio ja EIP ovat toteuttaneet erilaisia toimenpiteitä tilanteen lieventämiseksi.

Lainajärjestelyn tulevaa käyttöönottoa on vaikea arvioida. Kaikkien avustusmäärärahojen käyttö ensimmäisessä ehdotuspyynnössä on epätodennäköistä, mutta toinen ehdotuspyyntö (2026–2027) tarjoaa uuden mahdollisuuden. Tämä johtuu erityisesti siitä, että tietoisuus lainajärjestelystä on lisääntynyt eikä kansallisia osuuksia enää sovelleta vuoden 2025 jälkeen. Ratkaisevaa tässä on kuitenkin se, missä määrin muiden EU:n ja kansallisten varojen osalta tehdään ohjelmasuunnittelua tai miten paljon niitä käytetään.

Lainajärjestelyn sisällyttäminen alueellisten oikeudenmukaista siirtymää koskevien suunnitelmien kehykseen on muodostanut selvän viitekehyksen ja luonut ratkaisevan oikeudenmukaista siirtymää koskevan strategian, johon lainajärjestelyn hakijoiden olisi mukauduttava ja johon niiden olisi viitattava lainajärjestelyyn jättämissään hakemuksissa. Lisäksi alueelliset oikeudenmukaista siirtymää koskevat suunnitelmat ovat muodostaneet lainajärjestelystä tiedottamisen ensimmäisen vaiheen.

Allekirjoitettujen hankkeiden saamat avustukset ovat kattaneet 5–18 prosenttia investointien kokonaiskustannuksista, kun taas lainan osuus on ollut 31–73 prosenttia. Tämä viittaa siihen, että EIP:n lainan rakenne on keskeinen tekijä, joka lisää lainajärjestelyn arvoa edunsaajille. Mahdolliset hakijat arvioivat korkoa, laina-aikaa, rahoituksen määrää ja EIP:n

lainaneuvotteluprosessin yleistä tehokkuutta tarpeidensa täyttämiseksi liikepankkien tarjoamiin ehtoihin verrattuna. Vaikka lainajärjestelyllä on yleisesti ottaen hyvät mahdollisuudet tarjota suotuisampia rahoitusehtoja, kun EIP:n lainat yhdistetään EU:n avustuksiin, liikepankkien etuna ovat usein nopeampi lainan käsittely, yksinkertaisemmat menettelyt ja vakiintuneet suhteet asiakkaisiin.

EIP:n lainajärjestelylle tarjoama neuvontatuki annetaan InvestEU-neuvontakeskuksen kautta. Tammikuun 2025 viimeiseen päivään mennessä on käynnistetty kuusi toimeksiantoa ja yksi on saatu päätökseen. Ne kattavat monia eri aloja, joita ovat muun muassa energia, liikkuvuus, ympäristö ja sosiaaliset investoinnit. Vaikka lainajärjestelyn neuvontatuki on maksutonta, kysyntä on ollut alussa vähäistä. Alustavat havainnot viittaavat siihen, että InvestEU-neuvontakeskuksen kautta annettu neuvontatuki on auttanut lisäämään lainajärjestelyn käyttöönottoa ja parantamaan hakemusten laatua.

Lainajärjestely on uusi väline, ja siksi viestintä- ja tiedotustoimet ovat olleet avainasemassa sen käyttöönoton edistämiseksi. Komissio lisäsi tiiviissä yhteistyössä CINEAn ja EIP:n kanssa tietoisuutta lainajärjestelystä monilla yhteisillä toimilla, joiden kohderyhminä olivat useat erityyppiset mahdolliset edunsaajat. Alustavien havaintojen mukaan viestintätoimet ovat olleet tehokkaita.

Kansallisten viranomaisten tuki lainajärjestelyn täytäntöönpanolle vaihtelee ja on vapaaehtoina. Kansalliset viranomaiset näyttävät osallistuvan lainajärjestelyyn, jos niillä on riittävät hallinnolliset valmiudet ja/tai jos ne katsovat lainajärjestelyn olevan merkityksellinen. Jos kansalliset viranomaiset tukevat lainajärjestelyn käyttöönottoa, hankehakemukset vaikuttavat huolellisesti laadituilta ja onnistuneilta.

Lainajärjestelyasetuksen 4 artiklassa tarkoitetut horisontaaliset periaatteet on sisällytetty lainajärjestelyn täytäntöönpanoon ja hallinnointiin monin tavoin. Lainajärjestelyn hakijoiden sitoutumista näihin horisontaalisiin periaatteisiin arvioidaan ehdotusten arvioinnin ja täytäntöönpanon aikana säännöllisen raportoinnin ja paikan päällä tehtävien tarkastuskäyntien avulla. EIP arvioi ja seuraa kaikkia hankkeita ja välitettyjä toimia myös ympäristöön, yhteiskuntaan ja hallintotapaan liittyvien kriteerien perusteella. Vain EIP:n kestävyys- ja huolellisuusvaatimukset täytettäviä toimia rahoitetaan.

Mitä tulee sukupuolten tasa-arvoon, joissakin allekirjoitetuissa avustussopimuksissa sovelletaan selkeää sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamista koskevaa lähestymistapaa, kun taas toisissa ei käsitellä sukupuolten tasa-arvoa suoraan. Lainajärjestelyssä allekirjoitettujen avustussopimusten ansiosta syntyneiden työpaikkojen arvioidusta määrästä 50 prosenttia (2 870 työpaikkaa 5 745:stä) on hakijoiden mukaan tarkoitettu naisille. Edunsaajien arvion mukaan niistä henkilöistä, jotka allekirjoitettujen lainajärjestelyn hankkeiden pitäisi tavoittaa, 52 prosenttia on naisia.

Ympäristötavoitteiden edistämisen osalta monia eri aloja edustavista tukikelpoisista hankkeista osa koskee suoraan ilmastotoimia, kun taas toiset hankkeet ovat ilmastoneutraaleja tai eivät aiheuta merkittävää haittaa. Jotkin oikeudenmukaista siirtymää koskevat hankkeet, jotka eivät suoraan vähennä hiilidioksidipäästöjä, saattavat kuitenkin olla ympäristön kannalta hyvin kestäviä. Neljä seitsemästä lainajärjestelystä tuetusta hankkeesta ilmoittaa edistävänsä hiilidioksidipäästöjen vähentämistä (arviolta 135 805 tonnia vuodessa). Muilla hankkeilla on jonkin verran ympäristövaikutuksia, kuten kiertotalouden ja luonnon monimuotoisuuden edistäminen.

Lainajärjestelyn seurantakehyksen yleinen heikkous on se, että siinä ei tällä hetkellä ole yleiseen tavoitteeseen, erityistavoitteeseen ja keskeisiin tulosindikaattoreihin liittyviä tarkempia tavoitteita. Tässä arvioinnissa on kuitenkin asetettu tavoitteita useille lainajärjestelyn sääntömääräisille keskeisille tulosindikaattoreille.

4.2. Tehokkuus

Ensimmäisen ehdotuspyynnön käynnistäminen viivästyi, koska alueellisten oikeudenmukaista siirtymää koskevien suunnitelmien hyväksyminen viivästyi ja niiden hyväksyminen oli välttämätön edellytys lainajärjestely-tuen myöntämiselle. Tämä vaikutti suoraan lainajärjestelyn täytäntöönpanon ajoitukseen ja tehokkuuteen.

Ehdotuspyynnön monivuotisuus verrattuna vuotuisen ehdotuspyyntöön on mahdollistanut sen hallinnoinnista aiheutuvan hallinnollisen rasituksen vähentämisen ja varmistanut ennakoitavan kehyksen kaikille sidosryhmille. Hakijat voivat jättää hakemuksia säännöllisin väliajoin, koska määräjajat ovat keskimäärin neljän kuukauden välein.

Toisaalta avustusta ja lainaa koskevat erilliset haku- ja raportointimenettelyt koetaan tehottomammiksi verrattuna yhteen sekä lainaa että avustusta koskevaan hakemukseen.

Lainajärjestelyn täytäntöönpanon analyysi osoittaa, että avustuksen arviointi on kestänyt keskimäärin noin kaksi kuukautta ja avustuksen myöntämistä koskevan päätöksen tekeminen on kestänyt 6–13 kuukautta. Koko prosessin pituuteen vaikuttavat pääasiassa lainan erääntymisajan parametrit avustushakemuksen jättöhetkellä.

Tätä arviointia varten kerätyt tiedot eivät riitä vahvistamaan odotettuja yksinkertaistamishyötyjä, jotka liittyisivät kustannuksiin perustumattoman rahoituksen käyttöön. Lainajärjestelyn yksinkertaistamistoimenpiteiden vaikutusta hallinnollisiin kustannuksiin ei ole arvioitu, koska tässä vaiheessa vastaanotettujen hakemusten ja allekirjoitettujen avustussopimusten määrä on niin pieni. Tähän mennessä näyttää kuitenkin siltä, että lainajärjestelyn edunsaajat arvostavat suuresti rahoitusta, joka ei perustu kustannuksiin, ja ennakkomaksun suurta osuutta maksetusta kokonaisavustuksesta.

Lainajärjestelyn täytäntöönpanolle on ollut hyötyä koheesiopolitiikan hallintoviranomaisten ja täytäntöönpanoelinten verkostosta, joka on jo olemassa komissiossa, ja EIP:n laajuisesta paikallistoimistojen verkostosta, joka on myös tukenut lainajärjestelyn tehokasta täytäntöönpanoa.

On liian aikaista ennustaa lainajärjestelykertoimen arvoa (avustuksen vipuvaikutus) lainajärjestelyn määrärahoille kokonaisuudessaan niiden seitsemän hankkeen perusteella, joille on myönnetty lainajärjestelystä avustuksia, mutta investointien ja lainajärjestelytuen keskimääräinen suhde on 12. Suhde vaihtelee vähemmän kehittyneiden alueiden 5,5:stä kehittyneempien alueiden ja siirtymäalueiden 21,3:een.

4.3. Johdonmukaisuus

Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin kolmen pilarin johdonmukaisuuden pääpiirteet esitetään alueellisissa oikeudenmukaista siirtymää koskevissa suunnitelmissa, mutta lainajärjestelystä annetaan niissä vain vähän yksityiskohtaisia tietoja. Vaikka monet jäsenvaltiot mainitsevat julkisen ja yksityisen sektorin lainajärjestelyn tukikelpoiset alat, suunnitelmissa ei useinkaan esitetä siitä tarkempia tietoja tai selviä pilarien välisiä synergioita. Loppujen lopuksi johdonmukaisuus riippuu toimitetuista ehdotuksista eikä ennalta määritellystä strategiasta, ja

johdonmukaisuutta voidaan arvioida tapauskohtaisesti alueellisen oikeudenmukaista siirtymää koskevan suunnitelman joustavan kehysten avulla.

Lainajärjestelyn ja samantyyppisiä investointeja rahoittavan elpymis- ja palautumistukivälineen välinen johdonmukaisuus riippuu siitä, missä määrin elpymis- ja palautumissuunnitelmat ja alueelliset oikeudenmukaista siirtymää koskevat suunnitelmat ovat mahdollisesti päällekkäisiä ja toisiaan täydentäviä. Elpymis- ja palautumistukiväline on mahdollisten hakijoiden mielestä houkuttelevampi.

Koheesiopolitiikan piiriin kuuluvien EU:n rahastojen (EAKR, ESR+ ja koheesiorahasto) alakohtainen tukikelpoisuus on myös päällekkäinen lainajärjestelyn kanssa, ja niiden rahoitusehdot ovat suotuisammat ja avustusten yhteisrahoitusosuus on suurempi. Ne ovat myös vaatineet huomattavia ohjelmasuunnittelutoimia jäsenvaltioiden viranomaisilta, jotka pyrkivät noudattamaan tiukkoja varojen käytön määräaikoja ja täyttämään vaatimukset koheesiorahastojen tukien saamiseksi. Kaiken kaikkiaan tämä on vaikuttanut niiden johdonmukaisuuteen lainajärjestelyn kanssa, mikä on luonut välineiden välille synergioiden lisäksi päällekkäisyyttä. Kun analysoidaan EU:n eri rahoituslähteiden houkuttelevuutta avustusten yhteisrahoitusosuuksien perusteella, lainajärjestely jää viimeiseksi.

Eri rahoitusmahdollisuuksien päällekkäisyys lisää mahdollisten edunsaajien ja koordinoituyksiköiden monimutkaisuutta, koska niiden on löydettävä kuhunkin investointiin sopivin rahoitusväline ja tunnettava EU:n eri rahastojen toiminta.

Lainajärjestely voi myös olla kansallisten ohjelmien kanssa päällekkäinen, mistä on esimerkkinä Saksan päällekkäinen rahasto, jolla on samanlaiset tavoitteet ja joka voisi osittain selittää lainajärjestelyn vähäisen täytäntöönpanon kyseisessä jäsenvaltiossa.

Yleisesti ottaen myönnettyjen kansallisten osuuksien ja lainajärjestelyn kysynnän välillä on ristiriita. Niissä jäsenvaltioissa, joiden kansalliset osuudet ovat suurimmat, rahoitus on edelleen kokonaan käyttämättä, kun taas toiset jäsenvaltiot, kuten koko kansallisen osuutensa käyttänyt Ranska, voisivat hyödyntää vielä enemmän lainajärjestelyn resursseja.

InvestEU-neuvontakeskuksen kautta saatavilla olevan lainajärjestelyn neuvontatuen lisäksi asianomaisten alueiden julkiset yksiköt ovat käyttäneet monentyyppistä teknistä apua, jota komissio tarjoaa unionin muiden ohjelmien, kuten teknisen tuen välineen ja oikeudenmukaisen siirtymän foorumin Groundwork-ohjelman, puitteissa. Koska joitakin neuvonta- ja teknisen avun aloitteita on edelleen käynnissä ja osa on päättynyt vasta hiljattain, tässä vaiheessa ei voida tehdä päätelmiä aloitteiden vaikutuksesta ja täydentävyydestä. On näyttöä siitä, että lainajärjestelyn neuvontatuen puitteissa toteutetut tiedotus- ja viestintätoimet ja muut muiden konsulttien toteuttamat teknisen avun toimeksiannot ovat osaltaan lisänneet tietämystä lainajärjestelystä.

4.4. EU:n tason lisäarvo

Alustava palaute viittaa siihen, että lainajärjestely tuottaa lisäarvoa tarjoamalla lisäresursseja oikeudenmukaisen siirtymän alueiden siirtymätarpeisiin vastaamiseen. Se luo paikallisille julkisyhteisöille uusia mahdollisuuksia kattaa oikeudenmukaisen siirtymän investoinnit, jotka eivät olisi mahdollisia vain niiden omilla varoilla paikallisella ja kansallisella tasolla.

Lainajärjestelyn avustuksen vaikutus hankkeiden toteutumiseen on edelleen epävarma myönnettyjen avustusten pienen määrän vuoksi, mutta se riippuu useista tekijöistä, kuten

lainajärjestelyn tarkasta yhteisrahoitusosuudesta tai avustuksen määrästä. Mitä merkittävämpiä nämä tekijät ovat, sitä suurempi avustuksen vaikutuksen odotetaan olevan.

Lisäksi avustus toimii lisärahoituksena, jolla voidaan laajentaa hankkeiden soveltamisalaa ja mahdollisesti varmistaa sosiaalisesti arvokkaiden mutta muuten kannattamattomien osien sisällyttäminen ohjelmaan. Lainajärjestelyn neuvontapalvelut tehostavat hankkeiden toteutusta parantamalla niiden laatua ja nopeuttamalla hakuaikatauluja.

Lainajärjestelyn yhteisrahoitus tarjoaa myös hankkeille välitöntä likviditeettiä avustuksen allekirjoittamisen jälkeen. Lainajärjestelytuen hakeminen saattaa kuitenkin viivästyttää täytäntöönpanoa verrattuna valmiiksi saatavilla oleviin rahoituslähteisiin.

4.5. Merkityksellisyys

Alueellisten oikeudenmukaista siirtymää koskevien suunnitelmien hyväksyminen suhteellisen hiljattain ja meneillään oleva koheesiopolitiikan (mukaan lukien alueelliset oikeudenmukaista siirtymää koskevat suunnitelmat) väliarviointi tukevat sitä käsitystä, että lainajärjestely on edelleen nykyisten tarpeiden täyttämisen kannalta merkityksellinen. Sidosryhmien osallistuminen johti institutionaalisten toimijoiden, kansallisten edustajien sekä mahdollisten ja tosiasiallisten edunsaajien laajaan yksimielisyyteen siitä, että lainajärjestelyn tavoitteet ovat merkityksellisiä.

Lainajärjestelyn täytäntöönpano on tarkasti komission puheenjohtajan heinäkuussa 2024 esittämien uuden komission poliittisten suuntaviivojen mukaista ja edistää samalla Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa vuonna 2019 asetettuja pitkän aikavälin tavoitteita. Lainajärjestelyssä pyritään saavuttamaan EU:n tavoitteet, joilla varmistetaan, että kaikilla kansalaisilla on tosiasiallinen oikeus oleskella kotiyhteisöissään, ja tuetaan sosiaalisesti kestävää vähähiilistämistä alueilla, jotka ovat perinteisesti olleet riippuvaisia fossiilisista polttoaineista.

5. PÄÄTELMÄT JA SAADUT KOKEMUKSET

Julkisen sektorin lainajärjestelyn arvioinnissa tuodaan esiin useita haasteita, joita on kohdattu järjestelyn täytäntöönpanon alkuvaiheessa. Sidosryhmiltä saatu palaute osoittaa, että sitoutumisen taso vaihtelee jäsenvaltioittain. Laadulliset tiedot ovat arvokkaita, mutta määrällisten tietojen puuttuminen vaikeuttaa kattavaa arviointia. Näistä haasteista huolimatta tulokselliseen täytäntöönpanoon on lupaavaa potentiaalia. Seuraavat kokemukset voivat auttaa lainajärjestelyn täytäntöönpanon jatkamisessa, ja niitä voidaan hyödyntää tulevia rahoitusvälineitä suunniteltaessa.

Kansallisten osuuksien kohtaamattomuus mahdollisten edunsaajien tarpeiden kanssa

Ensimmäisessä ehdotuspyynnössä (vuoteen 2025) kansalliset osuudet vahvistettiin oikeudenmukaisen siirtymän rahastolle määritetyn määrärahojen jakoperusteen mukaisesti. Se on vaikuttanut lainajärjestelyn käyttöönottoon ja johdonmukaisuuteen muiden rahoituslähteiden kanssa. Lisäksi se on korostanut rajoituksia, jotka liittyvät siihen, että ei oteta huomioon sitä, että takaisin maksettavan rahoituksen kysyntä voi poiketa oikeudenmukaisen siirtymän rahaston jakomenetelmästä. Jäsenvaltioissa, joiden kansalliset osuudet ovat suurimmat, kansalliset osuudet jäivät edelleen kokonaan käyttämättä, kun taas toisilla jäsenvaltioilla olisi ollut käyttöä lisäresursseille. Lisäksi jäsenvaltioissa, joissa kansallinen osuus oli pienin, jäsenvaltioilla ja hakijoilla oli vähemmän kannusteita investoida resursseja lainajärjestelyä koskevien hakemusten tukemiseen tai kehittämiseen.

Lainajärjestelyllä on rajalliset valmiudet tukea pienempiä hankkeita

Lainajärjestelystä saavat tukea myös pienet hankkeet, ja viisi hanketta saa välitettyjä lainoja, joiden määrät vaihtelevat 1,5 miljoonasta eurosta 12 miljoonaan euroon. Välitettyjä lainoja on kuitenkin saatavilla vain kahdessa jäsenvaltiossa. Muissa jäsenvaltioissa lainan vähimmäismäärä on 12,5 miljoonaa euroa, mikä on huomattavan suuri määrä pienemmille hakijoille. Puitelainat tarjoavat mahdollisuuden saavuttaa lainan vähimmäismäärä yhdistämällä useita hankkeita, mutta tämä lisää hakuprosessin monimutkaisuutta. Pienemmillä yhteisöillä ei välttämättä ole tarvittavaa kokemusta tai resursseja tämän tason tehokkaaseen koordinointiin. Siksi pienet hankkeet saattavat jäädä lainajärjestelyn ulkopuolelle.

Mahdollinen ratkaisu suuriin vähimmäislainamääriin ja koordinoitukysymyksiin voisi olla kansallisten kehityspankkilaitosten suurempi sitoutuminen ja rahoituksenvälityksen laajempi käyttö, mutta lainajärjestelyn on tarjottava niille riittävät kannustimet osallistumiseen. Rahoituskumppaneiden valinta tulevia rahoitusvälineitä varten olisi joka tapauksessa sovitettava tiiviisti yhteen mahdollisten edunsaajien tarpeiden ja profiilien kanssa kiinnittäen erityistä huomiota muita osallistaviin kumppaneihin, joilla on pienempien edunsaajien tukemiseen tarvittavat institutionaaliset valmiudet ja toimintakehykset.

Lainajärjestelyn täytäntöönpanomalli

Lainajärjestelyn täytäntöönpanomallilla on monia etuja, jotka vaikuttavat sen vetovoimaan. Yksi lainajärjestelyn keskeisistä vahvuuksista on se, että sen avulla paikallisten julkisyhteisöjen on helpompi saada EU:n tason rahoitusta. Lisäksi lainajärjestelyssä käytetään sekarahoitukseen perustuvaa lähestymistapaa, jossa EU:n avustukset yhdistetään EIP:n lainoihin ja lisärahoituslähteisiin. Tällä menetelmällä voidaan vahvistaa hankkeiden käytettävissä olevia taloudellisia resursseja, sillä lainajärjestelyn yhden euron suuruinen avustus saa liikkeelle keskimäärin 12 euron investoinnit.

Lainajärjestelyn kahden eri hakemuksen rakenne eli erilliset avustus- ja lainahakemukset, tekee hakuprosessista kuitenkin monimutkaisen. Lainajärjestelyn hakuprosessi voi kestää hakemusten jättämisestä lopullisten sopimusten allekirjoittamiseen 18 kuukautta, mikä ei välttämättä ole kaikkien edunsaajien hankkeiden täytäntöönpanoaikataulujen kannalta tarkoituksenmukaista.

Järjestelmä, jonka avulla EIP ja komissio voisivat jakaa hakijoiden toimittamia tietoja keskenään, olisi voinut lisätä lainajärjestelyn tehokkuutta ja vähentää hakijoiden EIP:n ja komission hallinnollista taakkaa. Komission ja sen rahoituskumppaneiden välistä tietojen jakamista olisi selvitettävä tulevien rahoitusvälineiden yhteydessä, mutta tarvittavien järjestelmien ja prosessien perustaminen edellyttäisi huomattavia investointeja ja sen olisi oltava linjassa välineen suunnitellun käyttöönoton kanssa. Hakuprosessin virtaviivaistamiseksi ja EU:n tason lisäarvon lisäämiseksi voitaisiin tulevia rahoitusvälineitä varten selvittää vaihtoehtoisia täytäntöönpanomallia, jossa yksi yhteisö hallinnoi sekarahoituslähteitä. Lisäksi sekä avustus- että lainaparametrit olisi kalibroitava huolellisesti tulevia rahoitusvälineitä varten. Avustusparametrien olisi oltava oikeassa suhteessa investointien luonteeseen ja laajuuteen ja tarjottava erityisesti mielekäs kannustin hakea välineestä rahoitusta, kun taas lainaparametrien (korot, takaisinmaksuehdot, lainaneuvotteluprosessi jne.) olisi oltava markkinaolosuhteisiin verrattuna riittävän houkuttelevia, jotta ne kannustaisivat välineen käyttöönottoon.

Lainajärjestelyn neuvontatuki

Koska jäsenvaltiot asettavat etusijalle suuremman avustusten yhteisrahoitusosuuden tarjoavan rahoituksen lainajärjestelyn takaisin maksettavaan rahoitukseen nähden, lainajärjestelyn tarjoamien neuvontapalvelujen kysyntä oli aluksi vähäistä. Tähän arviointiin sisältyi vain yksi päätökseen saatu toimeksianto. EIP toteuttaa lainajärjestelyä koskevan neuvonnan InvestEU-neuvontakeskuksen puitteissa (InvestEU-asetuksen nojalla). Neuvontakeskusta koskevassa väliarvioinnissa katsottiin myös, että neuvonnan vähäisen käytön vuoksi on ennen aikaista arvioida sen vaikutusta kokonaisuudessaan.

Jos nykyiset suuntaukset jatkuvat, lainajärjestelyä koskevan neuvonnan odotetaan vaikuttavan hallinnollisiin valmiuksiin vain vähän, koska toimeksiantojen kysyntä on tällä osa-alueella rajallista.

Lainajärjestelyn seurantakehys

Lainajärjestelyn seurantakehyksen heikkous on se, että yleiseen tavoitteeseen ja erityistavoitteeseen liittyville keskeisille tulosindikaattoreille ei ole asetuksessa asetettu tavoitteita. Lainajärjestelyn sääntelyyn perustuvien keskeisten tulosindikaattoreiden tavoitteet on esitetty osana tätä arviointia. Edunsaajille ja hakijoille aiheutuvien yksinkertaistamis- ja hallintokustannusten arviointi oli tämän arvioinnin yhteydessä rajallista, koska se olisi lainajärjestelyn täytäntöönpanon varhaisen vaiheen vuoksi perustunut suppeaan ja epäedustavaan otokseen. Perusteellinen analyysi tehdään loppuarvioinnissa, kun hakijoita ja edunsaajia on riittävästi.

Lainajärjestelyn neuvontapalvelujen tuottaman lisäarvon mittaamiseen loppuarvioinnin aikana käytetään kaikkia InvestEU-neuvontakeskuksen vahvistamia indikaattoreita, kuten odotettuja liikkeelle saatuja investointeja ja osallistujien tyytyväisyyttä.

Sukupuolivaikutukset

Lainajärjestelyn ehdotuspyynnöstä puuttuu tällä hetkellä sukupuolten tasa-arvoa koskeva viitekehys hakijoille. Siksi lainajärjestelyn toiseen ehdotuspyyntöön (valmisteilla) sisältyy lisätoimenpiteitä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Komission laatimassa oikeudenmukaisen siirtymän alueiden työkalupakissa, jonka otsikko on ”Considering gender in regional transformations”⁵, annetaan ohjeita oikeudenmukaisen siirtymän sukupuolivaikutusten hallintaan.

⁵ Euroopan komissio (2023), Considering gender in regional transformations. A toolkit for just transition regions (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/funding/just-transition-fund/toolkit-considering%20gender%20in%20regional%20transformations.pdf).