



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta /
työ- ja elinkeinojaosto

Lausunto
27.10.2023

VN/34446/2022-TEM

1/4

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta / työ- ja elinkeinojaosto; kuuleminen 27.10.2023

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2024 (HE 41/2023 VP)

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa valtion vuoden talousarvioehdotuksen momentin 32.30.64 (EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n alue- ja rakennepolitiikan ja muihin koheesiopolitiikan ohjelmiin, arviomääräraha) määrärahamuutoksista, niiden vaikutuksista ja kipupisteistä.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

Momentilta 32.30.64 rahoitettavat kokonaisuudet

Momentilta 32.30.64 rahoitettaviin kokonaisuuksiin kuuluvat alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakauden 2021–2027 ohjelman "Uudistuva ja osaava Suomi 2021—2027" EU:n ja valtion rahoitusosuudet, InvestEU-ohjelman EU:n ja valtion rahoitusosuudet ja Euroopan alueellinen yhteistyö –tavoitteen (EAY) Interreg-ohjelmien valtion vastinrahoitusosuudet sekä ohjelmakauden 2014–2020 "Kestävää kasvua ja työtä 2014—2020" –rakennerahasto-ohjelman EU:n ja valtion rahoitusosuudet ja Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen (EAY) Interreg-ohjelmien ja Eurooppalaisen naapuruuden välineen rajayhteistyöosion (ENI CBC –ohjelmien) valtion vastinrahoitusosuudet.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 (HE 41/2023 VP) momentin selvitysosassa sivuilla 670–672 on kuvattu "Uudistuva ja osaava Suomi 2021—2027" –ohjelman rahoitusosuuksia sekä rahoituksen kohdentamista ja tavoitteita. "Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027" –ohjelma tukee elinkeino-, energia-, ilmasto-, innovaatio-, koulutus- ja työllisyyspolitiikkaa sekä syrjäytymisen ja köyhyyden vastaista työtä. Ohjelmassa painottuu vahvasti mm. TKI-intensiteetin kasvattaminen sekä elinkeinoelämälähtöisen innovaatiotoiminnan edistäminen ilmasto- ja kestävä kehityksen tavoitteet huomioiden.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ohjelmista rahoitettavilla toimenpiteillä tuetaan kehittämis- ja investointitoimia hallitusohjelman mukaisesti niin Pohjois-, Itä-, Etelä- kuin Länsi-Suomessa.

Momentin 32.30.64 myöntämisvaltuudet ja arviomäärärahat vuonna 2024

Vuoden 2024 myöntämisvaltuudet koostuvat Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+), Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) sekä Interreg-ohjelmien valtuuksista. Valtuuksiin sisältyvät ohjelmien hallinnointiin käytettävät teknisen tuen osuudet. EAKR-valtuuksiin sisältyy lisäksi kestävän kaupunkikehittämisen ekosysteemisopimusten rahoitus ja ESR+-valtuuksiin aineellisen puutteen torjumiseen suunnattava rahoitus. Myöntämisvaltuuksien taso vuoden 2024 talousarvioehdotuksessa on yhteensä 379,462 milj. euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että vuonna 2024 talousarvioehdotuksessa momentille 32.30.64 sisältyy yhtäaikaisesti kahden ohjelmakauden rahoitusta: ohjelmakauden 2014–2020 viimeinen maksatusvuosi ajoittuu vuodelle 2024, ja ohjelmakauden 2021–2027 maksatukset pääsevät täysimääräisesti käyntiin vuonna 2024.

Momentin budjetointi perustuu aina koko ohjelmakauden aikana toteutettavien alue- ja rakennepolitiikan sekä muiden koheesiopolitiikan ohjelmien seitsenvuotisiin rahoituskehyskehyksiin. Kansallisessa budjetoinnissa rahoitus budjetoidaan myöntämisvaltuuksina ja arviomäärärahana sekä sovitetaan julkisen talouden rahoituskehysten suunnitteluun. Myöntämisvaltuuksien budjetointi on mahdollista suunnitella ja ennakoida suhteellisen pysyvästi siinä vaiheessa, kun komissio on hyväksynyt kunkin ohjelmakauden ohjelmat. Komissio hyväksyi ohjelmakauden 2021–2027 ohjelman "Uudistuva ja osaava Suomi 2021—2027" toukokuussa 2022.

Arviomäärärahan tarpeen ennakkoinnin osalta työ- ja elinkeinoministeriö puolestaan toteaa, että määrärahasot perustuvat arvioihin tulevien rahoituspäätösten (sidontojen) sekä niihin kohdistuvien maksatusten aikataulutuksesta. Näihin liittyviä tekijöitä ei aina voida ennakoida, ja arviomäärärahaan kohdistuvia muutoksia huomioidaan vuosittain julkisen talouden rahoituskehysvalmistelussa sekä tarkistetaan tarvittaessa lisätalousarviomenettelyn kautta.

Myöntämisvaltuuksien uudelleen budjetoinnilla ohjelmakauden aikana voidaan toisaalta huomioida päättyneiden hankkeiden sidonnoista purkaantuneet osuudet, joihin ei ole kohdistunut maksatuksia, ja tätä kautta varmistaa ohjelmakauden rahoituksen täysimääräinen käyttö.

Arvio määrärahamuutosten vaikutuksista

Vuodelle 2024 arviomäärärahan taso (yhteensä 643,967 milj. euroa) on talousarvioehdotuksessa 2024 vajaat 31 miljoonaa euroa suurempi kuin vuonna 2023. Tasoon vaikuttavat molempien ohjelmakausien maksatusten päällekkäisyys, joka osaltaan viivästyttää kummankin ohjelmakauden toteutusta, sekä erityiset ohjelmakausikohtaiset viivästyksiä aiheuttaneet ja aiheuttavat tekijät.

Ohjelmakauden 2014–2020 osalta maksatusten painottumista ohjelmakauden loppuun on aiheuttanut vuosina 2021 ja 2022 ohjelmaan lisätyt, koronaelvytykseen suunnatut REACT-EU-rahoituksen osuudet (EAKR ja ESR), joita koskevat rahoituspäätökset ovat ajoittuneet poikkeuksellisesti aivan ohjelmakauden loppuun. Tämän johdosta myös maksatukset ajoittuvat esimerkiksi aiempaa ohjelmakautta painotetummin viimeisille maksatuskuukausille ja tässä tapauksessa vuoteen 2024. Tilanteessa 25.10.2023 ohjelmakauden 2014–2020 "Kestävää kasvua ja työtä 2014—

2020" –ohjelman myöntämisvaltuuksista (EU+valtio) on sidottu yhteensä noin 99 % ja maksettu yhteensä noin 83 %.

Ohjelmakauden 2021–2027 osalta maksatuksen painottumisen nimenomaan vuodelle 2024 aiheuttaa se, että maksatukset pääsevät käynnistymään täysimääräisesti vasta vuoden 2024 alusta alkaen. Ensimmäisiä ennakkomaksatuksia on tehty joulukuusta 2022 alkaen, ja vuoden 2023 aikana on vaihteittain siirrytty tekemään erityyppisiä ja eri rahastoihin kohdistuvia maksatuspäätöksiä. "Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027" –ohjelmärahoituksen myöntämisvaltuuksista (EU+valtio) on tähän mennessä sidottu yhteensä noin 13 % ja maksettu noin 2 %.

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että erityisesti vuoden 2024 maksatusarviossa on huomioitavaa se, että JTF-rahaston NGEU-osuuden maksatuksille on määritelty muuta rahoitusta tiukempi toteutusaikataulu, joka painottuu nimenomaisesti vuosille 2024 ja 2025.

Momentilta 32.30.64 rahoitettujen ohjelmien toimeenpanoon liittyviä haasteita (kipupisteet)

Ohjelmakauden aloitukseen liittyy useita tekijöitä, joihin kohdistuu muutoksia kansallisessa toimeenpanojärjestelmässä aiemman ohjelmakauden toimeenpanojärjestelmään verrattuna. EU- ja kansallinen lainsäädäntö laaditaan erikseen kullekin ohjelmakaudelle, ja mm. ohjelman tietojärjestelmälle asetettavat vaatimukset ovat kasvaneet ohjelmakausi ohjelmakaudelta. Nykyisen ohjelmakauden 2021–2027 EURA 2021 –tietojärjestelmän tekninen toteutus on vienyt ennakoitua pidemmän ajan, minkä johdosta maksatukset eivät ole vielä täysimääräisesti alkaneet vuoden 2023 aikana ja mikä lisää painetta maksatuspäätöksille vuonna 2024.

Ohjelmakauden aloituksen viivästyminen on aiheuttanut ongelmia tuen saajissa, kun hankkeiden toteutus ei ole voinut edetä suunnitellussa aikataulussa ja osa tuen saajista on joutunut etsimään rahoituskysymyksiinsä muita ratkaisuja.

Ohjelman toimeenpanoon käytettävissä olevat henkilöresurssit ovat sidoksissa ohjelmien rahoituskehyksissä määriteltyihin rahastokohtaisiin teknisen tuen osuuksiin (EAKR 3,5 %, ESR+ ja JTF 4 %). Lisäksi ohjelman toimeenpanoon tarvitaan noin saman verran kansallisia resursseja momentin 32.30.64 ulkopuolelta. Resurssitilanne on tiukka monissa ohjelmaa toimeenpaneissa välittävissä toimielimissä erityisesti nyt ja vuonna 2024, kun molempien ohjelmakausien toteutus on käynnissä ja JTF/NGEU-rahoitukselle toteutusaikataulu on muuta rahoitusta tiukempi.

Välittävinä toimieliminä ohjelmakaudella 2021–2027 toimivat Hämeen, Keski-Suomen, Etelä-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan RR-ELY-keskukset, maakuntien liitot ja Ruokavirasto. Osa ohjelmakauden 2021–2027 välittävistä toimielimistä on uusia aiempaan ohjelmakauteen verrattuna ja lisäksi välittäviä toimielimiä on alkaneella ohjelmakaudella enemmän kuin aiemmalla ohjelmakaudella.

Erityisen kysymyksen muodostaa aiemmin mainittu JTF/NGEU-rahoituksen aikataulun tiukkuus. Mikäli JTF-rahaston elpymisvälineen rahoitusosuutta (NGEU) vuodelta 2022 ei saataisi maksettua N+3 –säännön mukaisesti vuoden 2025 loppuun mennessä, Suomi menettäisi vuoden 2022 kehyksen rahoitusosuutta. Vuonna 2022 JTF:n myöntämisvaltuuskehys on muutoinkin ollut poikkeuksellisen suuri. Samoin vuoden 2023 myöntämisvaltuuskehys on ollut ns. normaalitasoa suurempi, ja sen tulee olla

maksettuna vuoden 2026 loppuun mennessä. Tämän rajoitteen johdosta momentin arviomäärätasot vuosina 2024 ja 2025 ovat poikkeuksellisen korkeat. NGEU-osuus JTF-ohjelmärahoituksesta on yhteensä noin 60 % ja vuosien 2022 ja 2023 osalta lähes 79 %.

Ohjelman hallintoviranomainen työ- ja elinkeinoministeriössä ohjaa ohjelman toimeenpanoa ja pyrkii varmistamaan Suomen täysimääräisen saanto-osuuden, sekä JTF/NGEU-rahoituksen että koko ohjelman osalta. Aikatauluun ja määrärahamitoitukseen on vaikuttanut myös se, että JTF-osuus on hyväksytty ohjelmaan ohjelmanmuutoksella joulukuussa 2022 ja rahoitus on tämän johdosta lähtenyt liikkeelle myöhemmin kuin ohjelma-asiakirjassa jo aiemmin määritetty EAKR- ja ESR-rahoitus. Tällä hetkellä JTF-rahoitukselle on ollut runsaasti kysyntää kaikilla JTF-rahoituksen kohdealueilla ja rahoituspäätösten tekeminen on alkanut ripeästi.

Laati: erityisasiantuntija Päivi Poikola