



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta /
työ- ja elinkeinojaosto

Lausunto
18.10.2024

VN/1/2024-TEM-111

1/6

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta / työ- ja elinkeinojaosto; kuuleminen 18.10.2024

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2025 (HE 109/2024 VP)

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa valtion vuoden 2025 talousarvioehdotuksen momentin 32.30.64 (EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n alue- ja rakennepolitiikan ja muihin koheesiopolitiikan ohjelmiin, arviomääräraha) toteuttamisesta (yleisesittely, päättäneen ja nykyisen ohjelmakauden maksatusten tilanne, ohjelmärahoituksen alueellinen jakautuminen sekä kipupisteet).

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.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025 (HE 109/2024 VP) momentin selvitysosassa sivuilla 647–651 on kuvattu "Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027" –ohjelman rahoitusosuuksia sekä rahoituksen kohdentamista ja tavoitteita. Koko Manner-Suomessa toteutettavassa ohjelmassa on kolme rahastoa: Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto plus (ESR+) sekä oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (JTF).

EAKR- ja ESR+ -toimenpiteillä tuetaan elinkeino-, energia-, ilmasto-, innovaatio-, koulutus- ja työllisyyspolitiikkaa sekä syrjäytymisen ja köyhyyden vastaista työtä. JTF-rahaston toimet perustuvat tavoitteeseen puolittaa turpeen energiakäyttö vuoteen 2030 mennessä. Rahastolla vastataan vähähiilisen siirtymän aiheuttamiin sosioekonomisiin ja ympäristöllisiin haittavaikutuksiin työllisyyden ja kestävien aluetalouksien turvaamiseksi ja toimeenpano tapahtuu alueellisten siirtymäsuunnitelmien kautta 14 JTF-maakunnassa.

Momentin 32.30.64 myöntämisvaltuudet ja arviomäärärahat vuonna 2025

Vuoden 2025 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 2025 talousarvioehdotuksessa on yhteensä 376,463 milj. euroa.

Momentin budjetointi perustuu aina koko ohjelmakauden aikana toteutettavien alue- ja rakennepolitiikan sekä muiden koheesiopolitiikan ohjelmien seitsenvuotisiin rahoituskehyksiin. 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 sekä siihen jälkikäteen lisätyn JTF-rahaston osuuden joulukuussa 2022.

Vuoden 2025 talousarvioehdotuksessa momentille 32.30.64 sisältyy vain ohjelmakauden 2021-2027 rahoitusta; ohjelmakauden 2014–2020 maksatukset päättyivät 30.6.2024 ja vastaavasti ohjelmakauden 2021–2027 maksatukset ovat päässeet täydessä laajuudessaan käyntiin vasta vuoden 2024 aikana.

Ohjelmakauden 2014-2020 maksatukset

"Kestävää kasvua ja työtä 2014-2020" -ohjelmaan lisättiin vuosina 2021 ja 2022 osana ns. NGEU-pakettia koronaelvytykseen tarkoitettut REACT-EU -rahoituksen osuudet (EAKR ja ESR). Niihin liittyviä rahoituspäätöksiä (1 675 uutta hanketta) tehtiin poikkeuksellisesti aivan ohjelmakauden lopussa ja siten myös maksatukset ajoittuivat esimerkiksi aiempaa ohjelmakautta painotetummin viimeisille maksatuskuukausille eli kevääseen 2024. Ohjelman myöntämisvaltuudet (EU+valtio) saatiin kuitenkin täysimääräisesti sidottua ja koko ohjelman julkisen rahoituksen maksatusaste nousi 102,5 %:iin. REACT-EU:n osalta maksatukset eivät toteutuneet aivan täysimääräisesti (maksatusaste yht. 97,3 %), mutta komission vuonna 2024 täsmentämien sulkemismenettelyihin liittyvien lievennysten (toimintalinjojen ja rahoituskehysten välinen jousto sekä mahdollisuus 100 %:n osarahoitussuhteeseen viimeisen tilivuoden maksupyyntöissä) myötä Suomi on saamassa koko ohjelman EU-rahoitusosuuden täysimääräisenä. Ohjelman maksatukset päättyivät 30.6.2024, Suomi toimitti loppumaksupyyntön komissioon heinäkuussa ja ohjelman loppuraportti ja tilinpäätös toimitetaan komissiolle helmikuussa 2025.

Ohjelmakauden 2014-2020 tuloksia

Päättyneen ohjelmakauden hankkeilla aikaansaatii mm. lähes 14 000 uutta työpaikkaa, yli 1 300 uutta TKI-työpaikkaa ja lähes 600 uutta yritystä. Lähes 31 000 pk-yritystä on ohjelmakauden aikana osallistunut T&K-instituutioiden vetämiin hankkeisiin ja Itä- ja Pohjois-Suomessa toteutetuilla paikallisilla liikenneinfrastruktuurihankkeilla parannettiin lähes 1 100:n pk-yrityksen saavutettavuutta. ESR-toimin on tuettu lähes

40 000:ta mikro- ja pk-yritystä. ESR-toimenpiteisiin on ohjelmakauden aikana osallistunut lähes 500 000 ihmistä.

Ohjelmakauden tuloksia on analysoitu tarkemmin vuonna 2023 laaditussa [katsauksessa](#). Sen mukaan yritysten valmiudet liikevaihdon kasvuun ja kansainvälistymiseen ovat vahvistuneet, ja ohjelmalla on onnistuttu luomaan uutta liiketoimintaa. Ohjelma on kuitenkin vaikuttanut eri alueilla vaihtelevasti elinkeinorakenteen monipuolistumiseen. Uusia yrityksiä on syntynyt melko vähän. Hankkeiden ansiosta yritykset ovat luoneet runsaasti yhteistyöverkostoja ja vuorovaikutus on lisääntynyt innovaatiotoiminnassa. Vaikka uutta tietoa on tuotettu, sitä ei aina ole saatu riittävästi käyttöön liiketoiminnassa. Ohjelma on toisaalta onnistunut lisäämään ymmärrystä vähähiilisyydestä ja kiertotaloudesta.

Ohjelmatoimin on tuettu yksilöllisiä opintopolkuja ja ehkäisty opintojen keskeyttämisiä. Myös koulutuksen työelämälähtöisyys ja kasvualojen vaatima osaaminen ovat vahvistuneet. Työllisyyttä on edistetty, ja ohjaukselta on viety ihmisten saataville. Nuorten työllistymisen edistämiseksi ei ole saavutettu tavoitetasoa, mutta toisaalta ikääntyneiden työllistymisessä on onnistuttu. On myös toteutettu työhyvinvointivalmennuksia ja tasa-arvoprojekteja. Työ- ja toimintakykyä on vahvistettu, ja osallisuutta kehitetty. Kolmas sektori on osallistunut köyhyyttä torjuviin hankkeisiin. Myös kokemuksia taloudellisen tilanteen vaikeudesta on onnistuttu vähentämään.

REACT-EU-lisärahoituksesta tehdyn ulkopuolisen [arvioinnin](#) mukaan Etelä- ja Länsi-Suomea painottanut rahoituksen kohdentuminen mahdollisti näillä alueilla selkeästi uutta ja poikkeuksellisenkin merkittävää lisäkehittämistoimintaa ja investointeja uusien rahoitusmahdollisuuksien myötä. Lisäksi rahoituksen merkittävänä lisäarvona nähtiin, että se tasasi päättäneen ja uuden ohjelmakauden välistä notkahdusta rahoituksessa ja uuden hanketoiminnan käynnistymisessä valmistaen samalla hanketoimijakenttää uuden ohjelmakauden keskeisiin teemoihin.

Ohjelmakauden 2021-2027 maksatukset

Ohjelmakauden 2021–2027 osalta ensimmäisiä ennakkomaksatuksia on tehty joulukuusta 2022 alkaen, ja vuoden 2023 aikana on vaihteittain siirrytty tekemään erityyppisiä ja eri rahastoihin kohdistuvia maksatuspäätöksiä. Syksyllä 2024 maksatukset käynnistyivät myös ns. ryhmähankkeiden osalta, joten maksatukset ovat nyt mahdollisia kaikille ohjelman hanketyypeille. "Uudistuva ja osaava Suomi 2021—2027" –ohjelmärahoituksen myöntämisvaltuuksista (EU+valtio) on tähän mennessä sidottu yhteensä noin 40 % ja maksettu noin 4 %.

Ohjelmatyön ja maksatusten hidas käynnistyminen ei ole yksin Suomen ongelma. Jäsenmaissa vertailussa Suomi oli elokuun lopussa maksatusasteeltaan EAKR:n osalta viides, ESR+:n osalta 16. ja JTF:n osalta seitsemäs. Maksatusten nyt päästessä täydellä painolla vauhtiin Suomen maksatusasteen voi odottaa ripeästi nousevan – onhan hankkeita ohjelmakauden aikana käynnistynyt lokakuun alkuun mennessä jo lähes 4 700 kpl. Suomi lähettää ensimmäisen ohjelmaa koskevan välimaksupyynnön komissioon lokakuun aikana, yhteissummaltaan n. 120 miljoonaa euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että vuoden 2025 maksatusarviossa on huomioitava JTF-rahaston NGEU-osuuden etupainotteisuus vuosittaisissa rahoitustaulukoissa, mikä heijastuu maksatusten muuta rahoitusta

tiukempaan toteutusaikatauluun. Komissio on kuitenkin vuonna 2024 helppottanut JTF:n osalta ns. N+3-rahankiertovaadetta maksamalla kaikille jäsenmaille 30 %:n ennakkomaksun, joka voidaan laskea normaalien välimaksupyyntöjen rinnalla mukaan N+3-tarkasteluun.

Ohjelmärahoituksen alueellinen jakautuminen

EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen alueellinen jako on Suomen kansallisessa päätösvallassa oleva asia, joten jaon valmistelu on perinteisesti monivaiheinen ja runsaasti keskustelua herättävä prosessi. Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 30.9.2021 EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 rahoituksen alueellisen jaon [suuntaviivoista](#). Alueellisen jaon ratkaisussa varmistettiin, ettei mikään maakunta menettänyt rahoitusta ohjelmakauteen 2014-2020 verrattuna, kun tarkastellaan EU:n ja valtion kokonaisrahoitusta. Pohjoisen harvan asutuksen erityisrahoitus (EU-osuus yht. 460 milj. euroa) kohdennetaan kokonaisuudessaan Itä- ja Pohjois-Suomeen.

Ratkaisun mukaan eniten rahoitusta kohdistuu Pohjois-Pohjanmaalle, Pohjois-Savoon ja Lappiin. Asukaskohtaisesti tarkasteltuna suurimmat tuki-intensiteetit ovat Kainuussa, Lapissa ja Etelä-Savossa. Maakunnittaiset erot rahoituksen määrässä tasoittuivat hieman edelliseen ohjelmakauteen verrattuna siten, että Etelä- ja Länsi-Suomen suhteellinen osuus alueellisesta rahoituksesta kasvoi hieman ollen kuluvalle ohjelmakaudella 35,6 %. Alueellisessa päätöksenteossa olevan rahoituksen maakunnittaista jakaumaa kuvataan tarkemmin liitteenä olevassa taulukossa.

Toimeenpanoon liittyviä kipupisteitä

Uusi ohjelmakausi merkitsee aina muutoksia kansalliseen toimeenpanojärjestelmään. EU- ja kansallinen lainsäädäntö laaditaan erikseen kullekin ohjelmakaudelle, ja mm. ohjelman tietojärjestelmälle asetettavat vaatimukset ovat joka ohjelmakaudella kasvaneet. Nykyisellä kaudella käytössä olevan EURA 2021 –tietojärjestelmän tekninen toteutus on vienyt ennakoitua pidemmän ajan, minkä johdosta maksatukset ovat täysimääräisesti päässeet käyntiin vasta vuoden 2024 aikana.

Ohjelmakauden aloituksen viivästyminen on aiheuttanut ongelmia tuen saajissa, kun hankkeiden toteutus ei ole voinut edetä suunnitellussa aikataulussa ja erityisesti pienemmät hanketoteuttajat ovat joutuneet etsimään rahoitusongelmiinsa 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 suunnilleen saman verran kansallisia resursseja momentin 32.30.64 ulkopuolelta. Resurssitilanne on tiukka monissa ohjelmaa toimeenpaneissa välittävissä toimielimissä, kun kertyneitä hankkeiden maksatushakemuksia päästään vihdoinkin täydessä laajuudessa maksamaan. JTF/NGEU-rahoituksen toteutusaikataulu on lisäksi etupainotteisuutensa vuoksi muuta rahoitusta tiukempi.

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. Vastaavasti vuoden 2023 myöntämisvaltuuskehys tulee olla

maksettuna vuoden 2026 loppuun mennessä. Tämän vuoksi momentin arviomäärätasot vuosina 2024 ja 2025 ovat poikkeuksellisen korkeat. Komissio on kuitenkin helpottanut N+3-tarkastelua maksamalla kaikille jäsenmaille JTF:stä 30 %:n ennakkomaksun, joka luetaan mukaan N+3-tarkasteluun pienentäen siten tarvetta kerryttää todellisia maksatuksia. Lisäksi Suomen kaltaisissa monirahastoisissa ohjelmissa rahastoja käsitellään N+3-tarkastelussa kokonaisuutena, mikä osaltaan lisää joustomahdollisuuksia. Tällä hetkellä näyttääkin siltä, että vuoden 2025 lopun N+3-tarkastelu ei tuota Suomelle ongelmia.

EURA 2021 –järjestelmän viiveet vaikeuttavat myös ohjelman sisällöllisen toteuman analysointia. Hankkeiden tuotos- ja tulosindikaattorien toteumatietojen raportointi mahdollistuu vasta loppuvuodesta. Tällä hetkellä käytössä olevien suunnitelmavaiheen tietojen valossa tulokset vaikuttavat lupaavilta ja tavoitteiden mukaisilta. On kuitenkin nähtävissä, että ohjelman EAKR-rahoitteiset ilmastotoimenpiteet sekä JTF:n ennallistamistoimet eivät vielä ole edistyneet aivan toivotulla tavalla.

Laati: erityisasiantuntija Harri Ahlgren

Liite: Maakunnittainen indikatiivinen rahanjako rahastoittain 2021–2027, EU-osuudet (käyvät hinnat)

	Euroopan sosiaalirahasto+ ESR		Euroopan aluekehitys- rahasto EAKR		Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto JTF			
Maakunnat	Euroa	Euroa/asukas	Euroa	Euroa/asukas	Euroa	Euroa/asukas	EUROA YHTEENSÄ	Euroa/asukas
Uusimaa	29 007 153	2,5	32 553 926	2,8	0	0,0	61 561 079	5,2
Pohjanmaa	8 522 870	6,9	10 968 128	8,9	14 413 398	11,7	33 904 396	27,5
Varsinais-Suomi	28 174 021	8,4	18 140 846	5,4	0	0,0	46 314 867	13,8
Pirkanmaa	28 788 937	7,9	16 845 824	4,6	3 263 409	0,9	48 898 169	13,4
Pohjois-Pohjanmaa	57 327 101	19,8	101 812 586	35,2	90 344 874	31,3	249 484 560	86,3
Lappi	30 801 113	24,8	104 987 031	84,7	47 363 006	38,2	183 151 151	147,7
Keski-Pohjanmaa	10 168 438	21,3	21 448 890	45,0	14 899 092	31,2	46 516 420	97,5
Pohjois-Savo	37 850 432	21,7	101 805 990	58,4	62 511 759	35,9	202 168 182	116,0
Etelä-Karjala	9 483 009	10,6	12 092 244	13,5	19 493 475	21,8	41 068 728	45,9
Kanta-Häme	11 806 143	9,9	19 232 743	16,1	0	0,0	31 038 887	25,9
Satakunta	14 530 077	9,6	22 730 210	15,0	20 366 614	13,4	57 626 901	38,0
Keski-Suomi	19 199 405	10,1	24 356 245	12,8	35 964 040	18,8	79 519 690	41,6
Etelä-Pohjanmaa	11 092 525	8,2	36 968 530	27,3	31 108 861	23,0	79 169 916	58,5
Päijät-Häme	20 280 058	14,0	20 283 233	14,0	0	0,0	40 563 291	28,1
Pohjois-Karjala	32 285 135	28,0	73 900 196	64,2	42 329 529	36,8	148 514 860	129,0
Kainuu	25 056 614	49,5	40 146 349	79,3	11 266 935	22,3	76 469 899	151,1
Kymenlaakso	19 989 409	17,4	12 549 346	10,9	24 884 443	21,6	57 423 198	49,9
Etelä-Savo	39 964 017	42,5	64 462 311	68,6	32 810 217	34,9	137 236 546	146,0
YHTEENSÄ	434 326 459	11,3	735 284 627	19,1	451 019 651	11,7	1 620 630 737	42,1
Itä ja Pohjoinen	233 452 851	53,8 %	508 563 354	69,2 %	301 525 412	66,9 %	1 043 541 616	64,4 %
Etelä ja Länsi	200 873 608	46,2 %	226 721 274	30,8 %	149 494 239	33,1 %	577 089 121	35,6 %
Yhteensä	434 326 459		735 284 627		451 019 651		1 620 630 737	