

Uudistuva ja Osaava Suomi 2021–2027 – EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman muuttaminen osana koheesiopolitiikan väliarviointia

Tausta

Euroopan komissio hyväksyi Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 – EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman 5.5.2021. Ohjelmaan sisältyvät Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) sekä Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) toimet, jotka sisällytettiin ohjelmaan 16.12.2022. Ohjelman hallinnointiin sisältyy vuoden 2025 aikana tehtävä väliarviointi, josta säädetään kyseisten rahastojen toimenpanoa ohjaavassa yleisasetuksessa (EU) 2021/1060, artikla 18. Väliarvioinnin yhteydessä jäsenvaltioilla on mahdollisuus suunnata ohjelman varoja uudelleen vastaamaan uusiin esiinnousseisiin haasteisiin.

Nyt tehtävän ohjelman muutoksen tarkoituksena on uudelleen kohdentaa 300 milj. € puolustusta tukevan teollisuuskapasiteetin kasvattamiseen ja sotilaallisen liikkuvuuden parantamiseen.

Euroopan komissio julkisti ReArm Europe -suunnitelman 4.3.2025 ja sitä konkretisoivan valkoisen kirjan (*White Paper for European Defence – Readiness 2030*) 19.3.2025, jossa esitettiin viisi keskeistä toimenpidettä Euroopan puolustusvalmiuden parantamiseksi:

- Euroopan turvallisuustoimiväline eli SAFE-rahoitusväline
- EU:n finanssipoliittisten sääntöjen joustot
- Nykyisten EU-rahoitusvälineiden hyödyntäminen puolustusinvestointeihin
- Euroopan investointipankin rahoitusmahdollisuuksien laajentaminen
- Yksityisen rahoituksen saatavuuden parantaminen

Nykyisten EU-rahoitusvälineiden hyödyntämistä kuvataan komission 1.4.2025 antamassa koheesiopolitiikan uudistuspakettiesityksessä, jonka tavoitteena on ajantasaisistaa koheesiopolitiikan investointiprioriteetit muuttuneen tilanteen mukaisiksi ja nopeuttaa ohjelmien toimeenpanoa. Esitys oli osa koheesiopolitiikan ohjelmien väliarviointia.

Muutokset ohjelmaan mahdollistavat seuraavat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset, jotka ovat tulleet voimaan 20.9.2025:

- Asetus (EU) 2025/1913: Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) perustamisesta annetun asetuksen (EU) 2021/1057 muuttaminen strategisiin haasteisiin vastaamiseksi toteutettavien erityistoimenpiteiden osalta

- Asetus (EU) 2025/1914: Asetusten (EU) 2021/1058 ja (EU) 2021/1056 muuttaminen väliarvioinnin yhteydessä strategiaan haasteisiin vastaamiseksi toteutettavien erityistoimenpiteiden osalta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten sisältämiä uusia painotuksia ovat:

- puolustus
- strateginen kilpailukyky, mukaan lukien teknologiat
- hiilidioksidipäästöjen vähentäminen
- kohtuuhintainen asuminen
- vesivarojen kestävyys
- energiasiirtymä

Yrityksiin kohdistuvat tukitoimet kohdistuvat erityisesti pk-yrityksiin. Suuryrityksiä voidaan tukea voimassa olevien valtiontukisääntöjen puitteissa. Jos uusia tavoitteita otetaan käyttöön ja niille kohdennetaan vähintään 10 % ohjelman EU-varoista, on mahdollista saada:

- 20 % ennakkomaksu ao. uusille toimintalinjoille/tavoitteille
- lisäennakkomaksu 9,5 % koko ohjelmalle (vuonna 2026)
- mahdollisuus korottaa ohjelman aluekohtaisia EU-osarahoitussuhteita 10 %
- vuoden jatkoaika tukikelpoisuuteen koko ohjelmalle

Muutosten käyttöönotto on jäsenvaltioille vapaaehtoista. Valtioneuvosto on suhtautunut myönteisesti komission esitykseen mahdollistaa koheesiovarojen suuntaaminen puolustusta tukeviin investointeihin.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen joustavoittaa jäsenvaltioiden koheesiosaantojen kohdentamista puolustusinvestointeihin. Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta suunnata koheesiovaroja kokonaisturvallisuuden lisäämiseen. Valtioneuvosto näkee sotilaallisen liikkuvuuden hankkeiden, puolustusta palvelevan infrastruktuurin rakentamisen sekä puolustusteollisuuden monipuolisen kehittämisen vahvistavan alueiden kilpailukykyä ja lisäävän työllisyyttä. (U 17/2025 vp)

Ohjelmamuutoksen laatiminen

Alueiden kehittämisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan lainsäädännössä (756/2021) työ- ja elinkeinoministeriö on määrätty ohjelman hallintoviranomaiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa näin myös ohjelmamuutosten valmistelusta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1060, nk. yleisasetuksen, 40 artiklan mukaan ohjelmanmuutokset hyväksyy ohjelman seurantakomitea. EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman seurantakomitea on käsitellyt ja hyväksynyt hallintoviranomaisen tekemän esityksen ohjelman muuttamisen periaatteista kokouksessaan 11.6.2025.

Valtioneuvoston nimeämään EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman seurantakomiteaan kuuluu:

- edustaja työ- ja elinkeinoministeriöstä,

- edustaja opetus- ja kulttuuriministeriöstä,
- edustaja sosiaali- ja terveysministeriöstä,
- edustaja ympäristöministeriöstä,
- edustaja valtiovarainministeriöstä,
- edustaja maa- ja metsätalousministeriöstä,
- neljä (4) maakuntien liitojen edustajaa,
- neljä (4) ELY-keskusten edustajaa,
- edustaja Kuntaliitosta,
- edustaja ekosysteemisopimus-kaupungeista,
- kaksi (2) työntekijäjärjestöjen edustajaa,
- kolme (3) työnantajajärjestöjen ja elinkeinoelämän edustajaa,
- edustaja tasa-arvoasian neuvottelukunnasta
- edustaja SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:stä
- edustaja Suomen luonnonsuojeluliitosta sekä
- korkeakoulujen edustaja

Ohjelmamuutos on laadittu kumppanuutta noudattaen. Laadinnan pohjana ovat olleet työllisyyden ja yrittäjyyden ministeriryhmän linjaukset Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston rahoituksen kohdentamisesta puolustusta tukeviin investointeihin. Sidosryhmiä on kuultu erityisesti ohjelman seurantakomiteakäsittelyn kautta sekä ohjelman seurantakomitean sihteeristön tekemässä valmistelussa.

Seurantakomitean sihteeristöä – jossa on muun muassa ympäristöministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä ELY-keskusten edustus – asiassa kuultuaan työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2001/42/EY artiklan 3 kohdan 3 mukaisesti muutokset ovat vaikutuksiltaan niin vähäisiä, että ohjelmasta tehty ympäristövaikutusten arviointi on edelleen kattava, eikä sen tarkistaminen ole tämän vuoksi tarpeellista. Ohjelman muutos ei kasvata ohjelman rahoitusta eikä tuo sisältöön sellaista uudentyypistä toimintaa, jota ei olisi rahoitettu ohjelmassa jo aiemmin. Lisäksi infrastruktuuri-investoinneille tehdään tarvittaessa hankekohtainen YVA-tarkastelu.

Ohjelman rakenne: toimintapoliittiset tavoitteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1060, nk. yleisasetuksen viidennessä artiklassa on määriteltä, että EAKR:stä, ESR+:sta, koheesiorahastosta ja EMKVR:stä (Euroopan meri- kalatalous- ja vesiviljelyrahasto) tuetaan viittä eri toimintapoliittista tavoitetta:

- a) kilpailukykyisempi ja älykkäämpi Eurooppa edistämällä innovatiivisia ja älykkäitä taloudellisia muutoksia sekä alueellisia tieto- ja viestintätekniisiä yhteyksiä;
- b) vihreämpi, vähähiilinen nollahiilitaloutta kohti siirtyvä ja sopeutumiskykyinen Eurooppa edistämällä puhdasta ja oikeudenmukaista energiasiirtymää, vihreitä ja sinisiä investointeja, kiertotaloutta, ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista, riskien ennaltaehkäisyä ja hallintaa sekä kestäväää kaupunkiliikennettä;
- c) yhteenliitettympi Eurooppa lisäämällä liikkuvuutta;

- d) sosiaalisempi ja osallistavampi Eurooppa panemalla täytäntöön Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari;
- e) lähempänä kansalaisia oleva Eurooppa edistämällä kestäväää ja yhdennettyä kehitystä kaikenlaisilla alueilla sekä paikallisia aloitteita.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1058 Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta kolmannessa artiklassa on EAKR:n osalta määritelty kunkin toimintapoliittisen tavoitteen jakautuminen erityistavoitteisiin. Aiemmin mainitulla 20.9.2025 voimaantulleella asetuksella (EU) 2025/1914 EAKR:lle lisättiin seitsemän uutta erityistavoitetta. Tässä ohjelmanmuutoksessa lisätään kaksi näistä uusista erityistavoitteista ”Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027” -ohjelmaan. Käyttöön otettavista erityistavoitteista ensimmäinen sijoittuu ensimmäiseen toimintapoliittisen tavoitteeseen ja toinen kolmanteen.

Ohjelman rakenne: lisättävät toimintalinjat ja erityistavoitteet

Ohjelmaan lisättävät puolustusta tukevat toimintalinjat muodostavat ohjelman kahdeksannen ja yhdeksannen toimintalinjan.

EAKR-toimintalinja 8: Kaksikäyttöistä tuotantoa edistävä Suomi

Erityistavoite 8.1 (asetuksessa 1.vii): Puolustusteollisuutta ja kaksikäyttöisyyttä tukevan teollisuuskapasiteetin vahvistaminen

EAKR-toimintalinja 9: Turvallisuutta rakentava Suomi

Erityistavoite 9.1 (asetuksessa 3.iii): Sotilaallista liikkuvuutta edistävän kaksikäyttöisen liikenneinfrastruktuurin kehittäminen

Rahoitus ja taloudelliset vaikutukset

Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelma on valtakunnallinen ohjelma. Ohjelman kokonaisrahoitus on noin 3 159 miljoonaa euroa. Ohjelman rahoituksesta on 31.8.2025 mennessä varattu käynnistyneisiin hankkeisiin 1 705 milj. €, mikä vastaa 56 % ohjelman myöntövaltuuksista. Toimenpiteisiin varaamatonta valtuutta on ohjelmassa käytettävissä vuosille 2025–2027 vielä noin 1 341 milj. €, josta nyt tehtävän ohjelman väliarvioinnin yhteydessä uudelleen kohdennetaan 300 milj. € uusiin lisättäviin erityistavoitteisiin:

- **Puolustusteollisuutta ja kaksikäyttöisyyttä tukevan teollisuuskapasiteetin vahvistaminen** (n. 90 milj. €)
- **Sotilaallista liikkuvuutta edistävän kaksikäyttöisen liikenneinfrastruktuurin kehittäminen** (n. 210 milj. €)

Ohjelman muutos ei vaikuta ohjelman kokonaisrahoitukseen. Uusissa toimintalinjoissa noudatetaan samoja EU-osarahoitussuhteita kuin alkuperäisessä ohjelmassa, jonka valtioneuvosto ja Euroopan komissio ovat hyväksyneet. EU-osarahoitussuhde

kehittyneillä alueilla on 40 % ja siirtymäalueilla 60 %. Valtion osuus vastinrahoituksesta on 75 %, ja loppuosa, noin 25 %, on muuta julkista rahoitusta.

Ohjelman EAKR-rahoituksesta on tähän mennessä kohdistunut T&K-toimenpiteisiin noin 42 %. Ohjelmamuutoksen myötä uusille toimintalinjoille siirtyy EAKR-rahoitusta yhteensä noin 203 miljoonaa euroa (sisältäen kansallisen julkisen vastinrahoituksen). Uusien toimintalinjojen rahoituksesta loppuosa, noin 97 miljoonaa euroa, on ESR+-rahoitusta. Vaikka tuotannollisiin investointeihin ja kaksikäyttötekniikan kehittämiseen pk-yrityksissä sisältyy myös T&K-toimia, painopiste on tuotannollisten investointien rahoituksessa, jolloin T&K-toimien osuus jää pienemmäksi. Sotilaallinen liikkuvuus, joka on uusista erityistavoitteista rahoituskehykseltään isompi, ei käytännössä sisällä T&K-toimenpiteitä. Muutoksen arvioitu vähentävä vaikutus ohjelman T&K-rahoituksen tasoon on enintään 42,6 miljoonaa euroa vuodessa. Uusista toimintalinjoista erityisesti toimintalinja 8.1 mahdollistaa myös T&K-rahoituksen, joten todellinen vähennys vuosittaisessa T&K-rahoituksessa jäänee enimmäisarviota pienemmäksi. Vaikutus T&K-rahoituksen tasoon on vähäinen, kun otetaan huomioon myös mahdollinen T&K-toimenpiteiden osuuden kasvu ohjelman vanhojen EAKR-erityistavoitteiden toteutuksessa ohjelman viimeisinä vuosina.

Yleisasetuksen artikla 26 mahdollistaa 5 %:n rahoitussiirron rahastojen välillä perustelluista syistä, mutta komission hyväksynnällä siirtoa voidaan kasvattaa aina 25 %:iin saakka. EAKR:n mahdollisuudet uusien prioriteettien toteuttamiseen ovat ESR+-rahastoa paremmat, joten ohjelman muutoksella siirretään 10 % ESR+-rahoituskehiksestä käytettäväksi uusiin puolustuksen toimintalinjoihin EAKR-rahastossa. Siirto edellyttää komission kanssa käytäviä neuvotteluita. EAKR:n nykyisistä erityistavoitteista siirretään noin 14 % uusiin erityistavoitteisiin.

Väliarvioinnin yhteydessä tehtävällä ohjelmamuutoksella komissio vapauttaa ohjelmaan sisältyvän Yleisasetuksen (EU) 2021/1060 18 artiklan mukaisen joustomäärän ohjelman toimenpiteiden käyttöön.

Työllisyyden ja yrittäjyyden ministeriryhmä linjasi 29.8.2025, että hankkeiden alueellinen kohdentaminen tehdään suuraluetasolla olemassa olevien indikaatiivisten rahoituskehysten puitteissa. Suuraluekehysten käyttöä seurataan vuosittain, jotta varmistetaan tärkeimpien hankkeiden rahoitus, EU-varojen täysimääräinen hyödyntäminen Suomessa ohjelman tukikelpoisuusajan puitteissa sekä turvataan Suomen täysimääräinen EU-saanto. Valtioneuvosto päättää vuosittain virastokohtaisesta myöntövaltuuksien jaosta. Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa kohdentumisen toteutumista alkuperäisen indikaatiivisten kehiksen mukaisesti ja jakaa myöntövaltuudet toimivaltaisille viranomaisille suuralueittain ja määrittelee varojen käytön ehdot.

Ohjelman uusien toimintalinjojen toimeenpano käynnistyy vuoden 2026 alussa, jolloin hakujen avaaminen on mahdollista. Rahoituspäätöksiä voidaan tehdä, kun rahoittajina toimiville elinvoimakkeuksille on myönnetty valtuudet.

Hallinnointi, seuranta ja arviointi

Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021) sisältää perussäännökset muun muassa ohjelmien hallinnosta ja tarkastuksesta vastaavista viranomaisista sekä niiden tehtävistä ja toimivallasta, seurantakomiteasta, varojen budjetoinnista ja varojen ohjaamisesta rahoituspäätöksiä tekeville viranomaisille sekä varojen käytön valvonnasta ja tarkastuksesta. Ohjelman hallintoviranomaisena ja sen kirjanpito toiminnasta vastaavana toimii työ- ja elinkeinoministeriö, joka vastaa näiden toimien ja vastuiden toteutuksesta sekä mahdollisesta delegoinnista muille viranomaisille. Ohjelmien tarkastusviranomaisena toimii valtiovarainministeriö valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ohjelman hallintoviranomaisena ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmän oikeellisuudesta ja toimivuudesta myös uusien toimintalinjojen osalta.

Ohjelmaan lisättävien uusien toimintalinjojen rahoittavina viranomaisina toimivat lain elinvoimakeskuksista (531/2025) astuessa voimaan 1.1.2026 neljä alue- ja rakennepolitiikan rahastoja käsittelevää elinvoimakeskusta. Sisällöltään uudet toimintalinjat ovat pääsääntöisesti yrityskohtaisia avustuksia (yrityksen kehittämisavustus, yritysten toimintaympäristön kehittämisavustus) kehittämis- ja investointihankkeisiin sekä liikenteeseen ja infrastruktuuriin liittyviä kehittämis- ja investointihankkeita, joita käsittelevät rahoituslain (757/2021) ja yritystukilain (758/2021) perusteella 1.1.2026 lähtien elinvoimakeskukset.

Rahoitus hallinnoitaisiin valtakunnallisena teemana, jota varten on mahdollista nimetä valtakunnallinen johtoryhmä. Valtakunnallisen ja alueellisen toiminnan yhteensovittamisesta sekä valtakunnallisten johtoryhmien toiminnasta säädetään laissa alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021, § 29) sekä valtioneuvoston asetuksessa (797/2021, § 10).

Yleisasetuksen mukaisesti ohjelmalle on asetettava sen toteutumista seuraava seurantakomitea. Valtioneuvosto on asettanut ohjelmalle seurantakomitean ja nimittänyt sen jäsenet 16.9.2021. Seurantakomitea vastaa myös uusien toimintalinjojen toimeenpanon seurannasta.

Ohjelmasta tehdään arviointeja ohjelmakauden aikana hallintoviranomaisen toimesta sekä kauden aikana ja sen päätyttyä komission toimesta.

Yleisistunnon toimivalta

Valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) 3 §:n 10 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään ja ratkaistaan esitykset Euroopan yhteisön Suomea koskeviksi alue- ja rakennepoliittisiksi ohjelmiksi. Alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain (756/2021) 29 §:n mukaan valtioneuvosto päättää ohjelmaehdotuksen antamisesta Euroopan komissiolle. VNOS 4 §:n 3 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään yhteiskuntapoliittisesti merkittävien määrärahojen jako tai jakoa koskevat periaatteet.

Edellä olevan perusteella esitetään, että valtioneuvosto päättäisi tehdä Euroopan komissiolle esityksen *Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027* -ohjelman muutoksesta,

jolla uudelleen kohdennetaan ohjelman varoista 300 milj. € uusiin puolustusta tukeviin toimintalinjoihin.

Lisäksi esitetään, että valtioneuvosto valtuuttaisi työ- ja elinkeinoministeriön tekemään vähäisiä tarkistuksia ohjelmaan, mikäli komission kanssa käytävät neuvottelut sitä edellyttävät, sekä päivittämään ohjelman alkuperäisten toimintalinjojen tavoitteet suhteessa niiden pienentyneisiin rahoituskehyksiin ja tähänastiseen toteumaan. Mikäli ohjelman tavoitteita tai rahoitusta olisi tarpeen muuttaa oleellisesti, ohjelman muutos tuodaan uuteen valtioneuvoston käsittelyyn.