

Väliarviointi

Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma
Suomessa



11.12.2025



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet



Euroopan unionin
osarahoittama

Sisällys

Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 –ohjelman väliarviointi	3
1. Uudistuva ja osaava Suomi ohjelman valmistelu	3
2. Väliarvioinnin tausta	3
3. Ohjelman välitarkastelun havainnot.....	4
a) Maakohtaiset suositukset	4
b) Kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman täytäntöönpano	4
c) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden täytäntöönpano	5
d) Sosioekonominen tilanne ja alueelliset tarpeet.....	5
e) Arviointien tärkeimmät tulokset	5
f) Välitavoitteiden saavuttaminen	6
a) JTF:stä suoritettu komission arviointi liittyen kansalliseen energia- ja ilmastosuunnitelmaan.....	6
Välitarkastelun johtopäätökset ja Suomen esitys joustovarojen käytöstä	6
Liite 1: Selvitys Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 –ohjelman toimintaympäristön muutoksesta.....	9
Liite 2: Selvitys Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelman yhteydestä yhdenmennyyn kansalliseen energia- ja ilmastosuunnitelmaan	20
Liite 3: Selvitys edistyminen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden täytäntöönpanossa.....	34
Liite 4: Selvitys edistymisestä välitavoitteiden saavuttamisessa, ottaen huomioon ohjelman täytäntöönpanon yhteydessä kohdatut merkittävät vaikeudet.....	39

Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 –ohjelman väliarviointi

1. Uudistuva ja osaava Suomi ohjelman valmistelu

Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelma valmisteltiin vuosien 2019–2022 aikana. Valtioneuvosto hyväksyi ohjelman lokakuussa 2020 ja Euroopan komissio toukokuussa 2021. Ohjelmaa on täydennetty Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) osuudella, jonka valtioneuvosto hyväksyi lokakuussa 2022 ja komissio joulukuussa 2022. Ohjelman toimintaympäristön kuvaus ja haasteet kuvaavat valmistelun aikaista tilannekuvaa.

2. Väliarvioinnin tausta

Väliarvioinnista säädetään yleisasetuksen (EU) 2021/1060 artiklassa 18. Asetuksen perusteella jäsenvaltion on toimitettava Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelman osalta arvio väliarvioinnin tuloksista komissiolle 31.3.2025 mennessä. Komissiolle annettavaan arvioon sisältyy ehdotus ohjelmaan varatun joustomäärän käytöstä. Komissio täsmensi väliarviointiin liittyvää säädöspohjaa 18.9.2025 antamassaan asetuksessa (EU) 2025/1914, jonka 1 artiklan 4. kohdan 11. alakohdan mukaisesti väliarviointia voidaan täydentää 31.12.2025 mennessä, mikäli ko. asetuksessa esitellyjä uusia erityistavoitteita halutaan lisätä ohjelmaan ohjelmanmuutoksella.

Väliarvioinnissa jäsenvaltion on tarkasteltava EAKR:stä, ESR+:sta, koheesiorahastosta ja JTF:stä tuettuja ohjelmia ottaen huomioon seuraavat seikat:

- a) vuonna 2024 annettavissa asiaankuuluvissa maakohtaisissa suosituksissa määritetyt uudet haasteet;
- b) edistyminen yhdennetyn kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman täytäntöönpanossa tapauksen mukaan;
- c) edistyminen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden täytäntöönpanossa;
- d) asianomaisen jäsenvaltion tai alueen sosioekonominen tilanne, erityisesti alueelliset tarpeet ottaen huomioon mahdolliset merkittävät kielteiset rahoitukselliset, taloudelliset tai sosiaaliset kehityskulut;
- e) asiaankuuluvien arviointien tärkeimmät tulokset;
- f) edistyminen välitavoitteiden saavuttamisessa, ottaen huomioon ohjelman täytäntöönpanon yhteydessä kohdatut merkittävät vaikeudet;
- g) JTF:stä tuettujen ohjelmien osalta asetuksen (EU) 2018/1999 29 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti suoritettu komission arviointi.

Jos ohjelman väliarvioinnin perusteella katsotaan aiheelliseksi tai jos jäsenvaltio tunnistaa uusia haasteita, joihin ohjelman tulisi vastata, voi jäsenvaltio esittää komissiolle ohjelman muuttamista. Komissio hyväksyy tarkistetun ohjelman sekä joustomäärän lopullisen jaon. Jos jäsenvaltio katsoo väliarvioinnin perusteella, että ohjelmaa ei tarvitse muuttaa, komissio joko hyväksyy päätöksen kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun 2 kohdassa tarkoitettu joustomäärän lopullisen jakamisen vahvistava arviointi on toimitettu; tai kehottaa jäsenvaltiota 24 artiklan mukaisesti toimittamaan muutetun ohjelman kahden kuukauden kuluessa 2 kohdassa tarkoitettua arvioinnin toimittamisesta.

Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 –ohjelmaan sisältyvä joustovaraus, eli rahoitus, ei ole käytettävissä rahoitettaviin hankkeisiin ennen kuin on hyväksytty komission päätös, jolla vahvistetaan joustomäärän lopullinen jako.

Komissio julkisti 1.4.2025 koheesiopolitiikan uudistuspakettiesityksen, jonka tavoitteena oli ajantasaistaa koheesiopolitiikan investointiprioriteetit muuttuneen toimintaympäristön mukaisiksi ja nopeuttaa samalla ohjelmien toimeenpanoa. Esitys oli osa koheesiopolitiikan ohjelmien väliarviointia. Mahdollisuuksia täydentää ohjelmia uusilla erityistavoitteilla kuvataan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksissa (EU) 2025/1913 (ESR+) ja (EU) 2025/1914 (EAKR, koheesiorahasto ja JTF), jotka tulivat voimaan 20.9.2025.

Em. 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

3. Ohjelman välitarkastelun havainnot

a) Maakohtaiset suositukset

Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä komissio toteaa 19.6.2024 julkaisemassaan Suomea koskevassa vuoden 2024 maaraaportissa, että Suomen on edelleen tärkeää jatkaa ohjelmassa suunniteltujen painopisteiden toteuttamista etenkin Suomen itäisillä ja harvaan asutuilla pohjoisilla alueilla. Raportin mukaan Suomi voisi hyötyä STEP-välineen mahdollisuuksista. Raportissa arvioidaan, että ohjelman täytäntöönpanoa voi mukauttaa sopimaan toimintaympäristön muutoksiin tarvittaessa myös ilman ohjelmamuutoksia. Suosituksissaan komissio kehottaa Suomea nopeuttamaan koheesiopolitiikan ohjelmien täytäntöönpanoa ja jatkamaan väliarvioinnin yhteydessä keskittymistä sovittuihin toimintalinjoihin ottaen samalla huomioon Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälinettä koskevan aloitteen tarjoamat mahdollisuudet kilpailukyyn parantamiseen.

b) Kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman täytäntöönpano

Erityistavoitekohtaisen tarkastelun perusteella voidaan huomata, että Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 -ohjelman avulla tuetaan lähes jokaista energia- ja ilmastosuunnitelman tavoitetta. Ohjelman toimilla on selkeitä yhteyksiä vähähiilisyys-, energiatehokkuus-, energiavarmuus- sekä tutkimus- innovaatio- ja kilpailukykytavoitteisiin. Suurin painoarvo energia- ja ilmastotoimiin

suunnatun rahoituksen osalta on tutkimus- innovaatio- ja kilpailukykytavoitteilla, joihin ohjelmasta on suunnattu yhteensä 887,2 miljoonaa euroa. Vähähiilisyyden edistämiseen on suunnattu 262,8 miljoonaa euroa ja energiatehokkuuden edistämiseen 278,2 miljoonaa euroa. Energiavarmuus ei ole ohjelman keskiössä, mutta sitäkin edistävää rahoitusta on suunniteltu 35 miljoonaa euroa. Sisäisiin energiamarkkinoihin liittyviin tavoitteisiin ohjelman yhteydet ovat sen sijaan heikot. Alue- ja rakennepolitiikan ohjelman yhteydet kansalliseen energia- ja ilmastosuunnitelmaan ovat läpileikkaavia, eivätkä niiden tavoitteet ole keskenään ristiriitaisia.

c) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden täytäntöönpano

Selvityksen tuloksena on, että Uudistava ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelma on yhteensopiva Euroopan sosiaalisten oikeuksien periaatteiden kanssa. Etenkin luvun 1 alla olevia periaatteita on otettu kattavasti huomioon ohjelman kaikessa toiminnassa. ESR+:lla on ohjelman rahastoista huomattavin rooli pilarin periaatteiden toteuttamisessa, mutta myös JTF- sekä EAKR-rahoitusta kohdennetaan pilarin periaatteiden mukaisesti. ESR+ -rahaston toimet painottuvat sosiaalisten oikeuksien pilarin työllisyyttä, elinikäistä oppimista, yhtäläisiä mahdollisuuksia, sukupuolten tasa-arvoa, vammaisten osallistamista sekä lapsille annettavaa tukea koskeviin periaatteisiin.

Viiveet ohjelman käynnistymisessä (myöhään valmistuneet EU-säädökset ja kansallisesti ongelmat tietojärjestelmän rakentamisessa) näkyvät rahoituksen Suomelle epätyypillisen matalana varausasteena välitarkasteluvaiheessa ja toimenpiteissä mukana olevien vielä matalana määränä verrattuna 2024 vuoden tavoitteisiin. Taloudellisen suhdanteen vaihtelut - erityisesti Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset Suomen talouteen - ovat haastaneet ohjelman toteutumista. Talouden suhdanne on kuitenkin Suomessa palannut samankaltaiseksi kuin ohjelman suunnitteluvaiheessa, jolloin Eurooppa toipui Covid-19 pandemian aikaisista taloushaasteista. Tämän perusteella ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin toimeenpanosuunnitelman näkökulmasta Suomen ohjelma on kestänyt hyvin aikaa ja valitut painopisteet ovat yhä ajankohtaisia.

d) Sosioekonominen tilanne ja alueelliset tarpeet

Ohjelman toimintaympäristö on muuttunut huomattavasti viime vuosien aikana. Koronakriisistä toivuttiin verrattain hyvin ja siihen liittyvät epävarmuudet eivät enää ole yhtä suuressa roolissa kuin ohjelmastrategian valmisteluhetkellä. Suurin yksittäinen muutos on ollut Venäjän aloittama täysimittainen hyökkäyssota Ukrainaan. Tämä on vaikuttanut kokonaisvaltaisesti koko ohjelman sisältöihin. Vaikutukset ovat erityisen korostuneita itäisessä Suomessa. Myös talouden taantuma on aiheuttanut rasitteita ohjelman toimintaympäristössä niin TKI-haasteiden, työllisyysaasteiden kuin sosiaalisten haasteidenkin osalta. Venäjä-yhteistyön loppuminen ja logistiikka-alan ongelmat ovat vaikuttaneet vahvasti vienti- ja tuontimarkkinoihin. Myös itäisen Suomen saavutettavuuden haasteet ovat korostuneet hyökkäyssodan vaikutuksesta ja turvallisuustilanteen heikentyminen on heijastunut yritysten investointihalukkuuteen koko maassa, mutta erityisesti itäisessä Suomessa.

e) Arviointien tärkeimmät tulokset

EAKR:n kestäväan kaupunkikehittämiseen liittyvien ekosysteemisopimusten väliarvioinnin tavoitteena oli muodostaa kokonaiskuva 16:sta innovaatioekosysteemisopimuksesta sekä tarjota kehittämisen eväitä loppukaudeksi. Kansallisten tavoitteiden todettiin tukeneen kaupunkien omia strategisia tavoitteita ja instrumentin nähtiin löytäneen oman tilansa suurimmassa osassa

kaupunkeja. Vaikka sopimusten rahoitusrakenne on koettu hallinnollisesti raskaaksi TKI-toiminnan vahvistamisessa, on instrumentin toteutukseen löydetty toimivia malleja ja rahoitus on monille kaupungeille kriittinen yhteistyön käynnistämiseen, edistämiseen ja syventämiseen. Hanketoimintaa on kuitenkin ollut haastavaa kääntää yrityslähtöiseksi. Koordinaation todetaan toimivan hyvin ja se kerää kiitosta. Sopimuksellisuudesta itsessään on tullut tärkeä osa kaupunkikehittämistä, vaikkakin sopimuksellisuuden kokonaiskuva on edelleen pirstaleinen. Sopimusten hyötynä on ollut kulttuurimuutos kohti avoimempaa ekosysteemitointia. Väliarviointi sisälsi useita kehittämissuosituksia sekä kansalliselle tasolle että innokaupungeille.

Muilta osin ohjelman arviointityö käynnistyi loppuvuonna 2025.

f) Välitavoitteiden saavuttaminen

Koska ohjelman toteutuksessa on ohjelmakauden alkuvuosina ollut useita epävakauttavia tekijöitä, on ohjelman indikaattorien yksityiskohtainen tarkastelu tässä vaiheessa vielä vaikeaa. Maksatusten edetessä ja ohjelman toteutuksen tasapainottuessa sekä seurantajärjestelmän alkaessa toimia täysipainoisesti myös EAKR:n ja JTF:n toteumatietojen osalta on vasta syksyllä 2025 päästy arvioimaan tuotosindikaattoreille asetettujen tavoitetasojen realistisuutta sekä erityistavoite- että alueluokkatasolla. Tämä voisi olla ajankohtaista vuoden 2025 lopun toteumatietojen pohjalta. Tähänastisen toteuman perusteella voidaan kuitenkin jo nähdä, että ohjelmatasolla ei suunnitelmätietojen perusteella ole nähtävissä erityisiä ongelmakohtia, jotka vaatisivat puuttumista rahoituksen painotukseen erityistavoitteiden välillä. Sen sijaan osaa ohjelmakauden loppuun asetetuista kokonaistavoitetasoista olisi kuitenkin jo tähänastisen toteuman perusteella syytä tarkastella kriittisesti.

a) JTF:stä suoritettu komission arviointi liittyen kansalliseen energia- ja ilmastosuunnitelmaan

Komission 24.10.2023 julkaisemassa asiakirjassa SWD(2023) 646 final arvioidaan kunkin jäsenvaltion saavuttamaa edistymistä sen yhdennetyssä kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa vahvistettujen tavoitteiden, päämäärien ja panosten saavuttamisessa sekä politiikkojen ja toimenpiteiden täytäntöönpanossa. Tarkastelu liittyy energiaunionin tilaa v. 2023 kuvaavaan raporttiin.

Suomen osalta asiakirjasta ei nouse esiin sellaisia negatiivisia havaintoja, jotka edellyttäisivät muutoksia alue- ja rakennepolitiikan ohjelman sisältöön tai painotuksiin. Kaiken kaikkiaan tarkastelun perusteella voidaan todeta Suomen etenevän suunnitelman toteutuksessa varsin hyvin.

Välitarkastelun johtopäätökset ja Suomen esitys joustovarojen käytöstä

Vaikka muutokset ohjelman toimintaympäristössä ovat olleet merkittäviä ja talouden suhdanne on muuttunut, niin vuoden 2024 aikana tehtyjen selvitysten perusteella ohjelmastrategiassa nimetyt haasteet ovat pääosin ajankohtaisia ja useat niistä ovat pikemminkin voimistuneet entisestään. Koska ohjelma vastaa pääosin hyvin tämän hetken haasteisiin, ei Suomen ole tarkoituksenmukaista esittää merkittäviä muutoksia ohjelman nykyisten toimintalinjojen tai erityistavoitteiden sisältöön tai niiden välisiin painotuksiin. Suomella ei ole tarvetta eikä myöskään mahdollisuutta laajentaa

ohjelman tarjoamaa tukea suuryrityksille, joten STEP-välineen käyttöönotto ei laajentaisi ohjelman mahdollisuuksia tukea yrityksiä. Itäisen Suomen saavutettavuushaasteiden takia pohdittiin aiemmin ohjelman TL3:n avaamista siirtymäalueiden käyttöön, kuitenkin rajaten sen koskemaan vain Kaakkois-Suomea (Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson maakunnat). Rajallisten rahoitusresurssien vuoksi tästä suunnitelmasta kuitenkin luovuttiin. Muilta osin itäisen Suomen (ml. Kaakkois-Suomi) sosioekonomisiin ongelmiin on kuitenkin mahdollista puuttua ohjelman nykyisenkin toimenpidevalikoiman avulla.

Komission 1.4.2025 esittelemä ja 20.9.2025 voimaan tullut koheesiopolitiikan uudistuspaketti tarjoaa mahdollisuuden lisätä ohjelmiin uusia erityistavoitteita, joista erityisesti puolustukseen liittyvät kaksi EAKR-erityistavoitetta on katsottu vallitsevassa geopoliittisessa tilanteessa Suomen kannalta merkityksellisiksi.

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)

Suomi esittää väliarvioinnin perusteella, että ohjelmaan lisätään kaksi uutta, puolustusta tukevaa toimintalinjaa sekä niiden alle kaksi uutta erityistavoitetta:

EAKR-toimintalinja 8: Kaksikäyttöistä tuotantoa edistävä Suomi

- Erityistavoite 8.1 (asetuksessa 1.vii): Puolustusteollisuutta ja kaksikäyttöisyyttä tukevan teollisuuskapasiteetin vahvistaminen (julkinen rahoitus 90 milj. euroa)

EAKR-toimintalinja 9: Turvallisuutta rakentava Suomi

- Erityistavoite 9.1 (asetuksessa 3.iii): Sotilaallista liikkuvuutta edistävän kaksikäyttöisen liikenneinfrastruktuurin kehittäminen (julkinen rahoitus 210 milj. euroa)

Koska EAKR:n mahdollisuudet uusien prioriteettien toteuttamiseen ovat ESR+-rahastoa paremmat, Suomi esittää myös, että ohjelmanmuutoksen yhteydessä siirretään 10 % ESR+-rahoituskehyksestä käytettäväksi uusiin puolustuksen toimintalinjoihin EAKR-rahastossa. Vastaavasti EAKR:n nykyisistä erityistavoitteista siirretään noin 14 % uusiin erityistavoitteisiin liitteenä olevien ohjelma-asiakirjan taulukoiden 10 ja 11 mukaisesti. Siirrot tapahtuvat ohjelman vuosien 2026 ja 2027 joustovarojen puitteissa ja jakautuvat EAKR:n osalta tasaisesti toimintalinjojen 1, 2 ja 3 erityistavoitteiden ja alueluokkien välillä. ESR+:n osalta vähennykset kohdistetaan vastaavalla periaatteella toimintalinjaan 4.

Ohjelmanmuutos on Suomelle sekä tarpeellinen että mahdollinen. Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelman varoista voidaan tässä tilanteessa kohdistaa 300 milj. euroa uudelleen ilman merkittävää vaikutusta muun ohjelman toimeenpanoon, koska ohjelman rahoitusta on vielä hyvin käytettävissä (julkisesta rahoituksesta oli lokakuun alussa vielä 1,3 miljardia euroa sitomatta). Ohjelman muutos ei vaikuta ohjelman kokonaisrahoitukseen. Uusissa toimintalinjoissa noudatetaan samoja EU-osarahoitussuhteita kuin alkuperäisessä ohjelmassa, jonka valtioneuvosto ja Euroopan komissio ovat hyväksyneet. Myöskään ilmastotoimenpiteisiin kohdistuvan EAKR-rahoituksen 35 %:n tavoiteosuutta ei esitetä muutettavaksi ohjelmanmuutoksen yhteydessä. Toteuma lokakuun lopussa oli 31,5 %. Ohjelmanmuutoksen yhteydessä tarkistetaan myös eräiden EAKR- ja ESR+ -indikaattorien ohjelmakauden loppuun asetettuja tavoitetasoja.

Ohjelmamuutosesitys 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. Ohjelman seurantakomitea päätti ohjelmanmuutosesityksen päälinjauksista kokouksessaan 11.6.2025 ja valtioneuvosto hyväksyi ohjelmanmuutoksen pääperiaatteet 9.10.2025. Seurantakomitea hyväksyi teknisillä yksityiskohdilla täydennetyn ohjelmanmuutosesityksen toimitettavaksi komissiolle kokouksessaan 11.12.2025.

Liite 1: Selvitys Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 –ohjelman toimintaympäristön muutoksesta

1. Johdanto

Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 –ohjelma on osa EU:n alue- ja rakennepolitiikkaa. EU:n jäsenmaat ovat laatineet alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakautta koskevan ohjelman, jossa kuvataan jäsenmaan kehittämistoiminnalle asettamat lähtökohdat, tavoitteet, toimet sekä rahoitus ohjelmaa koskevien säädösten mukaisesti. Ohjelman tarkoituksena on tukea elinkeino-, energia-, ilmasto-, innovaatio-, koulutus- ja työllisyyspolitiikkaa sekä syrjäytymisen ja köyhyyden vastaista työtä. Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 -ohjelma koostuu kolmesta rahastosta: Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto plussasta (ESR+) sekä Oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta (JTF). Keskeisimpiä teemoja ohjelman sisällössä ovat kestävä kehitys, sukupuolten tasa-arvo, yhdenvertaisuus, digitaalisuus, kansainvälistyminen, ilmastomuutos ja innovatiivisuus. Ohjelma rahoitetaan sekä EU-rahoituksella (1,935 mrd. euroa) että kansallisella vastinrahoituksella (1,224 mrd. euroa).

Ohjelmaa koskevan yleisasetuksen (EU) 2021/1060 18 artikla edellyttää jäsenmaita suorittamaan alue- ja rakennepolitiikan ohjelmille väliarvioinnin. Suomen on muiden jäsenvaltioiden tavoin toimitettava komissiolle arvio ohjelman väliarvioinnin tuloksista 31.3.2025 mennessä. Arvioinnin yleisinä tavoitteina on ohjelman toimeenpanon parantaminen sekä tuloksellisuuden ja vaikutusten arviointi. Arvioinnin tulosten perusteella selvitetään, tuleeko ohjelman sisältöä joltain osin päivittää. Tarkoituksena on myös tuottaa eri sidosryhmille tietoa toteutuksen edistymisestä sekä toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Arvioinnin keskeisiä tuloksia ja johtopäätöksiä tulee myös voida hyödyntää valmistauduttaessa vuodesta 2028 alkavaan uuteen ohjelmakautteen.

Ohjelmaa valmisteltaessa maailman tilanne oli hyvin erilainen kuin tällä hetkellä. Ohjelman valmisteluhetkellä oltiin esimerkiksi vielä keskellä koronakriisiä. Tällä hetkellä aluekehittämisen haasteet ovat erilaisia. Venäjän hyökkäyssodan alettua taloudellinen tilanne alueilla on muuttunut huomattavasti. Sodan myötä esimerkiksi metsäteollisuuden, matkailun sekä vihreiden investointien kehitysnäkymät ovat hyvinkin erilaiset kuin kolme vuotta sitten. Kokonaisturvallisuus ja huoltovarmuus näyttäytyvät tästä syystä myös aivan erilaisessa roolissa kuin ohjelmakauden alussa. Talouden taantuma aiheuttaa rasitteita työllisyydelle ja elinkeinoelämälle sekä vaikuttaa yleisesti ihmisten sosioekonomiseen tilanteeseen.

Tämä on ohjelman väliarvioinnin tueksi tehtävä analyysi toimintaympäristön muutoksesta. Ensimmäiseksi esitellään selvityksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset sekä menetelmät ja aineisto. Tämän jälkeen käydään ohjelmastrategian sisältöjä läpi tiivistäen ja tarkastellaan toimintaympäristön tilaa ohjelman valmisteluhetkellä. Seuraavaksi kuvataan toimintaympäristön kehitystä ohjelmakauden aikana, minkä jälkeen muutoksia suhteutetaan ohjelmastrategiaan aineiston analyysin perusteella. Selvityksen lopuksi esitellään tutkimuksen keskeiset johtopäätökset. Asiakirjan loppuun on liitetty aineistonkeruuta varten luotu kyselylomake.

2. Selvityksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tämä selvitys tehdään Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 -ohjelman väliarvioinnin tueksi selvittämään muutoksia ohjelman toimintaympäristössä. Selvityksen tarkoituksena on ottaa selvää yleisasetuksen 18 artiklan 1 kohdan alakohdissa a) ja d) eriteltyjen seikkojen vaikutusta ohjelmaan. Selvityksessä kartoitetaan ohjelmakauden aikana tapahtuneita alue- ja rakennepoliittikkaan vaikuttavia yhteiskunnallisia muutoksia. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti rahoituksellisten, taloudellisten, sosiaalisten ja maailmanpoliittisten kehityskulkujen vaikutukset ohjelman toimintaympäristöön tarkasteluvälillä 2021-2024. Tämä katsaus toteutetaan sisäisenä selvityksenä, jonka tavoitteena on ottaa selville, ovatko ohjelman alkuperäiset tavoitteet linjassa toimintaympäristön tämänhetkisten haasteiden kanssa.

Selvityksen keskeisimpiä tutkimuskysymyksiä ovat:

- Millä tavoin Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 -ohjelman toimintaympäristö on muuttunut ohjelmakauden valmisteluajankohdasta tähän hetkeen?
- Miten ohjelman tavoitteet näyttäytyvät suhteessa toimintaympäristön nykyisiin haasteisiin?
- Alakysymyksiä:
- Miten Venäjän hyökkäyssota on vaikuttanut toimintaympäristöön?
- Miten toimintaympäristö on muuttunut työllisyyden ja osaavan työvoiman saatavuuden suhteen?
- Miten toimintaympäristö on muuttunut sosioekonomisen tilanteen suhteen?
- Miten toimintaympäristö on muuttunut TKI-toiminnan ja digitalisaation kohdalla?
- Miten toimintaympäristö on muuttunut puhtaan siirtymän osalta?

3. Aineisto ja menetelmät

Selvitys on toteutettu kirjallisuusselvityksenä, jonka aineisto koostuu alueellisista kehitysnäkymäraporteista vuodesta 2021 eteenpäin sekä Euroopan komission maaraporteista vuosilta 2022-2024. Alueellisista kehitysnäkymäraporteista saa kattavan käsityksen siitä, miten elinkeinoelämä ja yritystoiminta, työllisyystilanne sekä osaavan työvoiman saatavuus on muuttunut alueilla, ja mitkä toimintaympäristötekijät ovat vaikuttaneet muutosten taustalla. Alueraportit koostuvat laadullisista arvioista ja tilastotiedoista alueiden kehitystilanteesta sekä lyhyen aikavälin alue-ennakoista. Komission maaraportit taas kuvaavat vuosittain koko maan talous- ja työllisyystilannetta, edistymistä ilmastotavoitteiden suhteen sekä sosioekonomista tilannetta. Maaraporteissa annetaan myös jäsenmaille suosituksia ongelmien ratkaisemiseksi. Lisäksi tämän selvityksen aineistona on hyödynnetty ohjelman valmisteluun ja toimeenpanoon osallistuneiden asiantuntijoiden näkemyksiä. Näkemyksiä selvitettiin laadullisella kyselytutkimuksella, joka toteutettiin puolistrukturoidun anonyymien kyselylomakkeen avulla. Kysely tapahtui sähköisesti ja siihen osallistui yhteensä 11 asiantuntijaa. Kyselylomake on liitettynä tämän asiakirjan loppuun. Aineistolle suoritettiin kokonaisuudessaan laadullinen sisällönanalyysi, jossa raporteista ja kyselyn vastauksista nousseita toimintaympäristötekijöitä peilattiin ohjelmastrategian sisältöihin.

4. Tilanne ohjelmastrategian valmisteluhetkellä

Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 -ohjelman strategiassa nimetään ohjelman laatimishetkellä painavimpia haasteita, joihin ohjelma pyrkii vastaamaan. Näitä tunnistettuja haasteita tarkastelemalla saa suuntaa antavan kuvan siitä, millainen toimintaympäristö on ollut ohjelman valmisteluhetkellä. Tässä osiossa käydään siis läpi tiivistäen ohjelmastrategiassa nimetyt

toimintaympäristöhaasteet sekä tavoitteet, joiden avulla ohjelma pyrkii vastaamaan näihin haasteisiin.

TKI-haasteista ohjelmassa mainitaan etenkin teknologisen ja taloudellisen kehityksen sekä ympäristöhaasteiden asettamat paineet elinkeinoelämälähtöistä TKI-toimintaa kohtaan. Yksityisiin TKI-investointeihin kykenevien keskisuurten yritysten joukko nähtiin kapeana ja nopeasti kasvavien innovatiivisten yritysten osuus oli pienempi kuin keskimäärin EU:ssa. Korkeakoulusektorilla haasteena puolestaan nähtiin kansainvälistymisen puutteellinen taso sekä ammatillisten oppilaitosten alihyödyntäminen TKI-kehittämisessä. Ohjelman toimilla pyritään kehittämään innovaatiojärjestelmiä siten, että ne toimivat paremmin tukien elinkeinoelämälähtöistä TKI-toimintaa. Ohjelma pyrkii myös lisäämään innovaatioyhteistyötä yritysten ja koulutus- ja tutkimusorganisaatioiden välillä.

Digitalisoitumisen katsottiin olevan keskeinen mahdollisuus tuottavuuden lisäämiseen Suomessa. Digitalisoitumisen keskeisimpinä kysymyksinä nähtiin osaavan työvoiman saatavuus sekä yritysten väliset huomattavat erot teknologioiden integroinnissa. Ohjelman toiminnan lopputuloksena tavoitellaan, että digitalisaation käyttö on edistynyt, sen hyödyntämiseen liittyvä osaaminen on kasvanut ja toimijoiden välinen yhteistyö lisääntynyt.

Pk-yrityksillä arvioitiin olevan keskeinen rooli elinkeinorakenteen monipuolistamisen saralla. Haasteellisena pidettiin kuitenkin osaavan työvoiman saatavuutta. Kehittämistarpeita havaittiin etenkin kansainvälistymisen tasossa sekä osaamisen ja omistajanvaihdoksien uusiutumiskyvyssä. Nämä ongelmakohdat nähtiin pienyritysvaltaisten alueiden elinvoimaa vaarantavina tekijöinä. Myös Suomen maantieteellisestä sijainnista ja harvasta asutuksesta aiheutuvat saavutettavuushaasteet otettiin ohjelmastrategiassa huomioon. Ohjelman rahoitustoimilla pyritään saavuttamaan pk-yritysten nopeampaa kasvua sekä tuottavuuden kasvua. Tavoitteena on, että Suomessa olisi enemmän kilpailukykyisiä yrityksiä, jotka kansainvälistyvät, uudistavat liiketoimintamallejaan, hyödyntävät luovaa osaamistaan sekä kehittävät innovaatioita markkinoille.

Työllisyys- ja osaamishaasteiden kohdalla huolenaiheena nähtiin työikäisen väestön väheneminen. Työllisyysasteeseen vaikutti ohjelman alkamishetkellä erityisesti koronakriisin aiheuttama työttömyyden voimakas lisääntyminen. Työpaikkojen väheneminen perinteisiltä teollisuuden aloilta nähtiin myös yhtenä työllisyyteen liittyvänä haasteena. Osaaminen puolestaan oli tunnistettu suurimmaksi kasvun edellytykseksi uuden teknologian ja työn murroksen muokatessa työelämää. Tähän liittyen painavimpana haasteena katsottiin olevan osaavan työvoiman saatavuuden epävarmuus ja osaamistason heikentyminen. Etenkin osaamisen päivittämisen ja jatkuvan oppimisen tarvetta painotetaan ohjelmastrategiassa. Lisäksi osaamisen ja työllisyyden kehitystä vaikeuttavat työvoiman alhainen liikkuvuus maan sisällä, ilmastonmuutos sekä sukupuolten välinen ammatillinen segregatio. Ohjelman tavoitteena on, että hankkeisiin osallistuvat työnhakijat, työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat ovat pääsääntöisesti työllistyneet, perustaneet yrityksen tai siirtyneet koulutukseen. Lisäksi ohjelman avulla pyritään lisäämään työnantajien rekrytointivalmiuksia.

Ohjelmassa huomioidut sosiaaliset haasteet liittyvät syrjäytymiseen, lasten ja nuorten sijaishuoltoon ja lastensuojeluun liittyviin ongelmiin sekä aineelliseen puutteeseen. Näihin kaikkiin osa-alueisiin vaikuttaa vahvasti yhteiskunnan sosioekonominen eriytyminen, joka ilmenee huono-osaisuuden ja köyhyyden kasautumisena ja periytymisenä. Erityisesti ongelmia aiheuttavat työ- ja koulutuspaikkojen puuttuminen sekä päihde- ja mielenterveysongelmat. Ohjelman hankkeilla pyritään torjumaan huono-osaisuutta, ylisukupolvista köyhyyttä ja syrjäytymistä sekä eri väestöryhmien välisiä ja alueellisia terveys- ja hyvinvointieroja. Tämä tapahtuu esimerkiksi parantamalla työllistymismahdollisuuksia sekä kehittämällä palveluita, jotka edistävät yhtäläisiä mahdollisuuksia ja osallisuutta sekä turvaverkkoja nuorten tulevaisuuteen. Lisäksi ohjelmasta tarjotaan aineellista apua elintarvikkeiden ja perushyödykkeiden hankintaan.

Ohjelmastrategiassa on tunnistettu myös alueelliseen saavutettavuuteen liittyviä haasteita. Suomi on harvaan asuttu ja etäisyydet ovat pitkiä, mikä aiheuttaa haasteita elinkeinoelämän kilpailukyvyille. Saavutettavuuden haasteet ovat etenkin Itä- ja Pohjois-Suomen pk-yrityksille kilpailuhaitta. EAKR:n toimintalinja 3 keskittyy näiden saavutettavuushaasteiden ratkaisemiseen. Toimintalinjassa keskeisessä asemassa olevia tieliikenneinvestointeja toteutetaan ainoastaan Itä- ja Pohjois-Suomessa käyttäen pohjoisen harvaan asuttujen alueiden erillisrahoitusta.

Vähähiilisyyden ja ilmastomuutoksen kohdalla ohjelman mukaan haasteena on löytää keinoja helpottaa vähähiilisten ratkaisujen valitsemista sekä sitoutumista tavoitteisiin. Myös siirtymään liittyviä epävarmuuksia haluttiin tasoittaa. Ilmastomuutoksen arvioitiin vaikuttavan Suomessa etenkin pohjoisella arktisella alueella, mikä lisää kehitystarvetta sopeutumismahdollisuuksille. Hiilineutraalisuuden, ekologisten investointien ja kiertotalouden ym. uskottiin kuitenkin avaavan huomattavia liiketoimintamahdollisuuksia ja kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla. Ohjelman erityistavoitteen 2.1 tavoitteena on vähentää kasvihuonepäästöjä lisäämällä alueiden ja yritysten energiatehokkuutta sekä edistämällä uusiutuvaa energiaa. Toiminnan tarkoituksena on edistää myös alueellista ja paikallista ilmastotyötä sekä ilmastomuutokseen sopeutumista. Lisäksi erityistavoitteesta 2.3 tuetaan toimia kiertotalouden edistämiseksi. JTF-rahoituksen avulla torjutaan siirtymään liittyviä haittavaikutuksia ja epävarmuuksia.

JTF-rahoitukseen liittyen ohjelmastrategiassa on nimetty erikseen haasteet, jotka liittyvät turpeesta luopumiseen. Yleisesti ottaen JTF pyrkii vastaamaan turvetuotannon alasajon seurauksena aiheutuviin sosioekonomisiin ja ympäristöllisiin haittavaikutuksiin alueilla. Vähähiilisen siirtymän haittavaikutusten kompensoimiseksi toimita korostetaan elinkeinojen monipuolistamista ja työvoiman sopeuttamista hiilineutraaliin siirtymään. Työvoiman uudelleen koulutuksen ja -työllistämisen toimenpiteiden erityiskohderyhmänä on nuoret. Ohjelmastrategian mukaan merkittävimpiä haitallisia seurauksia siirtymästä ovat turvealan työpaikkojen hupeneminen sekä kielteiset vaikutukset alueiden elinvoimalle.

5. Toimintaympäristön kehitys vuodesta 2021 nykyhetkeen

5.1. Alueelliset kehitysnäkymät 2021–2024

Vuoden 2021 alueellisissa kehitysnäkymissä korostui koronakriisi ja siitä palautumisesta aiheutuneet rasitteet taloudelle ja työllisyydelle. Huolenaiheena alueilla oli erityisesti pitkäaikaistyöttömyys, jonka ennakoitiin kasvavan edelleen nopeasti. Kuten ohjelmastrategiassakin, myös alueellisissa kehitysnäkymissä nousi vahvasti esille haasteet osaavan työvoiman saatavuudessa. Uusiutuvaan energiaan sekä bio- ja kiertotalouteen liittyviä investointeja oli vuoden 2021 keväällä vireillä runsaasti.

Elinkeinoelämän ja yritystoiminnan odotettiin vielä 2021 keväällä paranevan kaikissa seutukunnissa seuraavan vuoden aikana. Erityisesti lupaavia kehityskulkuja odotettiin teknologia- ja metsäteollisuuden aloilla. Työttömyyden ennakoitiin myös lähtevän laskuun lähitulevaisuudessa. Syksyyn mennessä alueiden talous ja työllisyys olivatkin lähteneet koronakriisiin helpotuttua voimakkaaseen kasvuun. Lähes kaikilla elinkeinoelämän sektoreilla kehityssuunta vaikutti valoisalta, ja tilanteen odotettiin paranevan miltei jokaisessa seutukunnassa seuraavan puolen vuoden aikana. Työllisyysasteen nousu pohjautui lomautusten vähenemiseen ja työvoiman kysynnän kasvuun. Tästä positiivisesta käänteestä huolimatta alueilla kannettiin edelleen voimakasta huolta osaavan työvoiman saatavuudesta.

Kevääseen 2022 mennessä tilanne oli kuitenkin muuttunut radikaalisti. Venäjän aloittama hyökkäyssota synnytti globaalin kriisin, joka aiheutti välittömiä ja välillisiä vaikutuksia alueiden talouteen ja työllisyyteen. Sodan alkamisen myötä edellisvuoden positiiviset kehitysnäkymät kokivat

merkittävän takaiskun. Suurin yksittäinen uhka alueiden talouskehitykselle oli energian hinnan räjähdysmäinen nousu Venäjän tuontien energian lakkauttamisen vuoksi. Hintojen nousu heikensi investointihalukkuutta sekä kuluttajien ostovoimaa. Lisäksi tulevaisuuden ennakointi hankaloitui merkittävästi alueilla. Etenkin maatalouden tilanne kääntyi yhä huolestuttavampaan suuntaan, kun ala kärsi huonojen satovuosien lisäksi energian hinnoista johtuvista vakavista kannattavuusongelmista. Voimakkaimpina sodan haittavaikutukset näkyivät itäisen Suomen alueilla, jotka olivat olleet vahvasti riippuvaisia Venäjälle suuntautuneesta viennistä sekä venäläisturismista. Sodan aiheuttaman energiakriisin myötä uusiutuvan energian investoinnit puolestaan kiihtyivät. Positiiviset kehityskulut työllisyyden osalta jatkuivat sodasta huolimatta vielä syksyllä 2022.

Globaali epävarmuus, kohonnut korkotaso, kustannusten nousu sekä ongelmat työvoiman saatavuudessa varjostivat alueellisia kehitysnäkymiä keväällä 2023. Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset iskivät vakavimmin maakuntiin, jotka olivat aiemmin vahvasti tukeutuneet Venäjästä riippuvaiseen vientiin, tuontiin ja matkailuun. Epävarmuudesta huolimatta vuoden päähän ulottuvat arviot ennakoivat elinkeinoelämän kehityksen paranevan koko Suomen alueella. Natoon liittymisen arvioitiin vakauttavan taloudellista toimintaympäristöä. Puhtaan siirtymän investoinnit loivat edelleen positiivisia kehitysnäkymiä alueille. Työllisyysasteen myönteinen kehitys jatkui vielä keväällä 2023 joskin hidastuen eri puolilla maata. Syksyyn mennessä talouden ja työllisyyden tilanne kääntyi alueilla jo heikkenevään suuntaan taloustilanteen taantumana myötä. Työttömyyden lisääntymisen oletettiin kuitenkin jäävän lyhytkestoiseksi.

Alueellisten kehitysnäkemyksien raportissa keväältä 2024 voidaan nähdä aiempien kehityskulkujen yhteisvaikutuksia. Venäjän hyökkäyssodan jatkuminen asettaa edelleen rasitteita monille aloille, etenkin metsäteollisuudelle sekä matkailu- ja logistiikka-aloille. Talouden taantuma ilmenee alueilla työllisyyden heikkenemisenä sekä varovaisuutena kuluttajien ja yrittäjien toiminnassa. Vuoden päähän ulottuvat arviot työllisyyden kehittymisestä ennakoivat kuitenkin, että tilanne lähtisi hiljalleen paranemaan suurimmassa osassa maata. Suhdannetilanteen myötä osaavan työvoiman saatavuuden tilanne on helpottunut, mutta ongelman ennakoitaan voimistuvan jälleen tulevaisuudessa, sillä väestökehitykseen liittyvät haasteet ovat rakenteellisia. Maatalouden kannattavuuskriisi jatkuu edelleen tuottajahintojen kääntyessä laskuun. Uusiutuvan energiatuotannon ja puhtaan siirtymän investoinnit puolestaan ovat vielä kasvussa koko maassa. Nato-jäsenyys on vähentänyt maariskiä ja avannut uusia mahdollisuuksia puolustusteollisuuteen.

5.2 Komission maaraportit

Yleisasetuksen 18 artiklan 1 kohdan alakohdassa a) veloitetaan jäsenvaltioita ottamaan väliarvioinnissa huomioon vuonna 2024 annetuissa maakohtaisissa suosituksissa määritetyt uudet haasteet. Tässä selvityksessä hyödynnetään komission antamia maaraportteja, jotka ovat oheisasiakirjoja neuvoston antamille maakohtaisille suosituksille. Raportteja tarkastellaan koko ohjelmakauden ajalta, jotta saadaan parempi kokonaiskuva toimintaympäristön muutoksesta. Ohjelmakauden aikana on julkaistu maaraportteja vuodesta 2022 eteenpäin. Raporteissa annettuja suosituksia tarkastellaan pelkästään vuodelta 2024.

Talous- ja työllisyystilanteen kehitys maaraporteissa 2022–2024

Vuoden 2022 maaraportin mukaan Suomen talous selviytyi koronakriisistä verrattain hyvin. Kokonaistuotannon supistuminen oli alle puolet EU:n vastaavasta kokonaistasosta. Talouskasvu vahvistui voimakkaasti vuoden 2020 loppupuolelta lähtien ja ylitti kriisiä edeltäneen tason vuoden 2021 puoliväliin mennessä. Myös työmarkkinat lähtivät koronakriisin jälkeen elpymään nopeasti ja vakaasti. Ongelmia kuitenkin havaittiin sukupuolten välisissä eroissa työllisyydessä, NEET-nuorten osuudessa ja heikossa asemassa olevien väestöryhmien työllisyydessä. Suomen talouteen odotettiin

kohdistuvan merkittäviä riskejä Venäjän hyökättyä Ukraina. Tästä huolimatta kokonaistuotannon oletettiin kasvavan seuraavina vuosina. Maaraportin mukaan ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi kattavaa politiikkakokonaisuutta ja toimenpiteitä, jotka vaikuttavat koko talouteen. Arvioitiin myös, että Venäjän tuontien energian korvaamiseksi tarvittaisiin suuria lisäinvestointeja uusiutuvaan energiaan.

Vuoden 2023 maaraportissa käy ilmi Venäjän hyökkäyssodan vaikutus talouteen. Suomi oli juuri elpynyt koronakriisin talousvaikutuksista, mutta ajautui tekniseen taantumaan vuoden 2022 loppupuolella. Vuoden 2023 alussa talouden ilmapiiri oli melko negatiivinen teollisuudessa, vähittäiskaupassa ja rakennusosalalla. Myös kuluttajien luottamus oli heikkoa. Arvioitiin, että inflaatiopaineet, korkojen nousu ja tiukemmat rahoitusehdot heikentäisivät lähiaikoina talouden suorituskyykyä. Ulkoisten olosuhteiden ennustettiin kuitenkin paranevan, ja talouden toimeliaisuuden odotettiin vilkastuvan vuoden 2023 jälkipuoliskolla. Työmarkkinoiden todettiin toimivan verrattain hyvin rakenteellisista haasteista huolimatta. Raportin mukaan työvoimapula ja osaamisvaje ovat kuitenkin keskeisiä talouden haasteita, joihin Suomen olisi vastattava. Ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi jatkuvia toimia ja merkittäviä julkisen ja yksityisen sektorin investointeja. Uusiutuvan energian kapasiteetin oletettiin lisääntyvän etenkin tuulivoiman osalta. Energiainfrastruktuurin osalta haasteena mainittiin, että suuri osa uusiutuvasta energiasta tuotetaan muualla kuin siellä, missä kulutus on suurinta. Toinen merkittävä haaste puhtaan siirtymän osalta on kiertotalouden edistäminen, jossa Suomi alisuoriutuu merkittävästi.

Vuoden 2024 maaraportissa ilmenee huolestuneisuutta Suomen taloudellisesta tilanteesta. Vuoden 2023 aikana Suomi oli ajautunut taantumaan, kun reaalin BKT supistui prosentilla. Tämä johtui erityisesti kasvaneista lainakustannuksista ja korkean inflaation vaikutuksesta kotimaiseen kysyntään. Alhainen vienti vaikutti myös negatiivisesti talouteen. Inflaatiopaineet ovat kuitenkin hiipumaan päin energian hinnan laskun myötä. Työllisyystilanne on raportin mukaan pysynyt verrattain sinnikkäänä talouden taantumasta huolimatta, mutta rakenteelliset ongelmat säilyvät yhä. Osaavan työvoiman riittävydessä on edelleen suuria haasteita etenkin koulutuksen ja terveydenhuollon aloilla. Hankaluudet liittyen väestön ikääntymiseen, työvoiman liikkuvuuteen sekä yhteiskuntaluokkien väliseen segregatioon eivät myöskään ole väistyneet. Raportissa painotetaan lisäksi koulutuksen heikkenevän suorituskyykyyn merkitystä osaamistason ja kilpailukykyyn kannalta. Suomi pärjää EU-tasolla tarkasteltuna hyvin aikuiskoulutuksessa, mutta aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi haitata aikuisten osallistumista oppimiseen. Raportin mukaan sosiaalietuuksien leikkaukset voivat lisätä köyhyyttä erityisesti nuorten aikuisten, yksinhuoltajien ja yksin asuvien työikäisten aikuisten keskuudessa. Työllisyys korkean teknologian sekä T&K-toiminnan aloilla on hyvällä tasolla, mutta alueelliset erot ovat suuria. Suomi pärjää innovaatioiden osalta hyvin. Maaraportin mukaan Suomi edistyy tavoitteissaan puhtaan siirtymän osalta. Haasteita luo kuitenkin talouden epävakaudesta johtuva hankkeiden viivästymisen energia- ja teollisuussektoreilla. Suomen toimet kiertotalouden edistämiseksi ovat edelleen riittämättömiä.

Tavoitteita ja suosituksia vuodelle 2024

Vuoden 2024 maaraportissa Suomelle linjataan suosituksia koskien julkista taloutta, työmarkkinoiden toimivuutta, kilpailukykyä, sosioekonomisia haasteita sekä ilmasto- ja ympäristötoimia.

Raportissa painotetaan, että tuottavuuden lisääminen on tärkeää kilpailukykyyn nostamiseksi Suomessa. Tuottavuuden lisäämiseksi tulisi tavoitella entistä laajempaa kaupan integraatiota sekä enemmän investointeja tutkimukseen ja kehitykseen. Kilpailukykyyn nostamiseksi olisi myös raportin mukaan tärkeää puuttua alati heikkenevään koulutustasoon. Suomen talous tarvitsee osaavaa työvoimaa edistämään innovaatiota sekä digitaalista ja vihreää siirtymää. Työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman suosituksissa korostettiin työperäisen maahanmuuton

merkitystä. Aliedustettujen ryhmien aktivoiminen ja osaavan työvoiman houkuttelu EU:n ulkopuolelta olisi Suomen työmarkkinatilanteen kannalta hyödyllistä. Suomi on kilpailukykyinen maa kansainvälisten osaajien kohdalla, mutta raportin mukaan Suomi hyötyisi lisätoimista maahanmuuttajien integroimiseksi työmarkkinoille. Myös työn kannustimien vahvistamista suositellaan, sillä se aktivoisi työvoiman ulkopuolella olevia ihmisiä.

Raportissa ehdotetaan, että Suomen toimet koulutustason parantamiseksi olisivat tehokkaampia, jos heikommassa asemassa olevia opiskelijoita tukevia toimia lisättäisiin. Sosiaali- ja terveyssektorin on hallittava kasvavia kustannuksia ja vahvistettava palvelutuotantoa. Raportin mukaan sosiaaliturvan parempi saatavuus vahvistaisi myös sosiaalista resilienssiä, parantaisi pitkän aikavälin kilpailukykyä ja varmistaisi myös talouden kantokyvyn tulevaisuudessa. Raportissa eritellään Suomen hyödyntämiä keinoja köyhyyden ehkäisemiseksi (mukaan lukien ESR+), mutta arvion mukaan lisää toimia tarvittaisiin, jotta saavutettaisiin kansallinen tavoite vähentää 100 000 henkilöllä köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevia ihmisiä.

Monet vähähiiliset projektit ovat viivästyneet tarjontaketjujen pullonkaulojen sekä energian ja materiaalien korkeiden hintojen vuoksi. Raportin mukaan tästä syystä investointiympäristöä on kehitettävä. Kiertotaloutta tulee myös edistää voimakkaammin. Suomen on myös pysyttävä ajan tasalla fossiilittoman liikenteen tiekartan toimeenpanossa. Toimet eivät välttämättä toteudu pelkästään markkinaehtoisesti johtuen harvasta asutuksesta ja pitkistä välimatkoista. Tämän vuoksi voi olla tarve julkisille vähähiilisen liikenteen investoinneille päästövähennysten toteutumisen turvaamiseksi. Suomi alisuoriutuu kiertotalouden eri osa-alueilla verrattuna muihin jäsenvaltioihin, joten tähän olisi myös puututtava tehokkaammin. Maankäytön hiilinielut ovat myös heikentyneet viime vuosien aikana Suomessa, joten päästövähennystavoitteille tarvitaan konkreettisempi tiekartta. Suomella ei myöskään ole riittävästi investointeja luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemien edistämiseksi. Raportin mukaan turpeesta luopuminen on tärkeä askel kohti puhdasta ja oikeudenmukaista siirtymää.

Koheesiopolitiikan ohjelman kohdalla maaraportissa painotetaan, että on edelleen tärkeää jatkaa suunniteltujen painopisteiden toteuttamista etenkin Suomen itäisillä ja harvaan asutuilla pohjoisilla alueilla. Raportin mukaan Suomi voisi hyötyä STEP-välineen mahdollisuuksista tukea teollisuuden murrosta esimerkiksi tekoälyn, kyberturvallisuuden ja robotiikan aloilla, energia - ja resurssitehokkuudessa sekä terveysturvallisuuden kannalta elintärkeiden lääketieteellisten teknologioiden kohdalla. Raportissa arvioidaan, että ohjelman täytäntöönpanoa voi mukauttaa sopimaan toimintaympäristön muutoksiin tarvittaessa ilman ohjelmamuutoksia.

6. Keskeisimmät tämänhetkiset haasteet ohjelman toimintaympäristössä

6.1 Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset

Venäjän hyökkäyssota on suurin yksittäinen muutos ohjelman toimintaympäristössä. Vaikutukset alueiden talouteen ja työllisyyteen ovat olleet sekä suoria että epäsuoria. Sodan myötä etenkin kokonaisturvallisuus ja huoltovarmuus ovat korostuneet vahvasti alueilla. Tämä näkökulma näkyy kaikilla tarkastelluilla osa-alueilla. Voimakkaimpia sodan vaikutukset ovat olleet itäisessä Suomessa. Turvallisuustilanteeseen liittyvät huolet ovat heikentäneet yritysten investointihalukkuutta koko maassa, mutta erityisesti itäisessä Suomessa.

Sodalla on ollut vaikutuksia sekä vientiin että tuontiin Suomessa. Vienti- ja tuontinäkymiin ovat vaikuttaneet erityisen voimakkaasti logistiikka-alan kokemat haasteet. Venäjälle suuntautuneiden yhteyksien katkaiseminen on erityisesti haastanut logistiikka-alaa. Aineistossa tämä tulee esille erityisesti aluekehitysraporteista ja asiantuntijakyselyistä. Esimerkiksi Saimaan kanavan liikennöinnin pysähtyttyä kuljetukset ovat siirtyneet maanteille, mikä on lisännyt jo entuudestaan

huonokuntoisten maanteiden rasitusta itäisessä Suomessa. Myös logistiikkakustannusten nousu on aiheuttanut suuria muutoksia tieliikenteessä, rautateillä, lentoliikenteessä sekä laivareiteillä. Sodan vaikutukset vieniin ovat kohdistuneet etenkin metalliteollisuuden koneisiin ja tuotteisiin, maataloussektoriin sekä satamien transitioliikenteeseen. Teknologiateollisuudessa Venäjän vientimarkkinoiden korvaaminen on onnistunut verrattain hyvin. Asiantuntijakyselyn mukaan kuitenkin komponenttipula on lisääntynyt teknologiateollisuudessa. Tuonnin osalta merkittävimpiä haasteita sodan myötä on ilmennyt metsäteollisuuden raaka-ainehuollossa, kun venäläisen puun ja hakkeen tuonti lopetettiin. Tämä on aiheuttanut hankaluuksia puutavaralajien saannille sekä erityisesti lämmön ja sähkön energiantuotannolle. Tästä johtuen kysyntä kotimaiselle hakepuulle ja turpeelle on kasvanut.

Muuttuneen geopoliittisen tilanteen vuoksi myös itäisen Suomen saavutettavuuskysymykset ovat nousseet entistä tärkeämmiksi. Asiantuntijakyselyn vastauksien mukaan alueella on uusia saavutettavuuden haasteita, kun yhteydet itään ovat poikki ja muihin suuntiin puolestaan heikot. Alueellista saavutettavuutta hankaloittavia tekijöitä ovat esimerkiksi Saimaan kanavan liikenteen pysähtyminen, Karjalan radan tavaraliikenteen pullonkaulat sekä lentoliikenteen epävarmuus ja palvelutasopuutteet. Yksiraiteisen Karjalan radan välityskyky ei riitä kattamaan voimakkaasti lisääntyntä maan sisäistä tavarakuljetusta. EAKR:n toimintalinja 3:sta on toistaiseksi rahoitettu hankkeita noin 30 miljoonan euron edestä. Hankkeita on rahoitettu lähinnä itäisessä Suomessa. Liikenne 12 –suunnitelman Itä- ja Pohjois-Suomen alueelliset painotukset keskittyvät liikennejärjestelmän toimivuuteen ja kestävyyteen, sotilaallisen liikkuvuuden tarpeisiin sekä teollisuuden kuljetusten häiriöttömyyteen ja turvallisuuteen. Muuttunut turvallisuustilanne edellyttää mm. sotilaallista liikkuvuutta koskevien kriittisten puutteiden korjaamista, edellytysten luomista liittokunnan joukkojen ennakko-varastoinnille sekä toisaalta myös sotilaallista huoltovarmuutta vahvistavia toimia, ml. puolustusmateriaalituotantoa kasvattavia ja kehittämistä edistäviä toimia.

Sekä aluekehitysnäkymäraporteista että asiantuntijakyselyn vastauksista nousee useita sodan vaikutuksia matkailualalla. Ala on kokenut huomattavia rasitteita, kun venäläismatkailijoita ei saavu enää maahan. Myös Aasiasta tulevien matkailijoiden määrä on vähentynyt sodan aiheuttamien lentoreittien muutoksien vuoksi. Tämä on aiheuttanut vaikeuksia alueille, jotka ovat aikaisemmin tukeutuneet kansainväliseen matkailuun, erityisesti itäisessä Suomessa. Pietari ei myöskään ole enää risteilyalusten pysähdyspaikka, vaan itäisimmäksi pysähdyspaikaksi on vaihtunut Kotka. Tämä on toisaalta kasvattanut matkailijoiden määrää Kotkassa, mutta vähentänyt kokonaisuudessaan reittien houkuttelevuutta. Matkailualan yritykset ovat sodan aiheuttamien koettelemusten myötä siirtyneet tavoittelemaan yhä enemmän asiakkaita kotimaasta ja muualta Euroopasta.

Venäjän hyökkäyssodalla on ollut välillisesti muutamia positiivisia vaikutuksia Suomessa. Energian tuonnin lakkauttaminen Venäjältä on luonut paineita lisätä energian omavaraisuutta Suomessa. Tästä johtuen on siirrytty yhä enemmän pois fossiilisista polttoaineista, ja investoinnit uusiutuvaan energiaan ovat vauhdittuneet. Kotimaisen energiapuun kysyntä on myös voimistunut, kun tuonti Venäjältä on loppunut. Kysyntää on kasvattanut myös sodan aiheuttama uusiutuvan energian vauhdittuminen. Asiantuntijakyselyn mukaan lisäksi teknologia- ja teollisuuspolitiikka on vahvistunut sekä turvallisuusalan kysyntä kasvanut merkittävästi. Uusia kumppanuuksia ja kansainvälisiä verkostoja on myös muodostettu sodan seurauksena.

6.2 Työllisyys, osaavan työvoiman saatavuus ja sosiaaliset haasteet

Ohjelmastrategiassa tunnistetut haasteet liittyen työllisyyteen ja osaavan työvoiman saatavuuteen ovat tällä hetkellä yhtä painavia kuin ohjelman valmisteluhetkellä. Esimerkiksi heikkenevä väestökehitys, osaavan työvoiman saatavuus ja sukupuolten välinen segregatio ovat luonteeltaan rakenteellisia ongelmia, jotka eivät edelleenkään ole väistyneet. Vaikka koronakriisin jälkeen työllisyystilanne lähti elpymään varsin nopeasti, työttömyysaste on jälleen liikkumassa huolestuttavaan suuntaan. Aineistosta pinnalle nousee yhä voimakkaammin koulutustason

heikkeneminen ja sen vaikutukset osaavan työvoiman saatavuuteen. Tämän vuoden maaraportissa tuodaan erityisesti tätä näkökulmaa esille. Kyselyyn osallistuneet asiantuntijat kantavat huolta koulutustason lisäksi työttömien sosiaaliturvan heikentämisen sekä maahanmuuton ja maassaolon kiristysten vaikutuksesta työllisyys- ja osaamishaasteisiin.

Sosiaaliset haasteet eivät myöskään ole väistyneet, vaan pikemminkin syventyneet. Yksi merkittävä syy taustalla on talouden taantumien aiheuttama elinkustannusten nousu. Asiantuntijakyselyn mukaan toinen painava syy ongelmien korostumiseen on lisääntynyt yhteiskunnallinen polarisaatio. Asiantuntijoiden mukaan sosiaaliturvan leikkaukset tulevat myös vaikeuttamaan nykyistä tilannetta, jossa yhteiskunnan palveluiden tarjonta ei riitä vastaamaan kysyntään. Vuoden 2024 maaraportin mukaan köyhyysaste on vielä matala EU:n tasoon verrattuna, mutta köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevien henkilöiden osuus väestöstä on kasvanut selkeästi vuodesta 2021.

6.3 TKI ja Digitalisaatio

Tämän vuoden maaraportin mukaan Suomi pärjää verrattain hyvin T&K- ja TKI-toiminnan ja digitalisaation osalta. Asiantuntijoiden mukaan ohjelmassa tunnistetut TKI- ja digitaalisuushaasteet ovat kuitenkin pääosin edelleen ajantasaisia, vaikkakin osittain jo helpottaneet. Heidän mukaansa on myös noussut uusia haasteita, joihin tulisi kiinnittää huomioita. Esimerkiksi korkeakoulujen kansainvälistyminen taso on parantunut, mutta haasteita on noussut enemmän elinkeinoelämän ja tutkimuksen välisen yhteistyön kehittämisessä sekä mikro- ja pienyritysten kyvykkyydessä osallistua TKI-toimintaan. Venäjän hyökkäyssota on osaltaan vaikuttanut myös TKI-toimintaan, kun yhteistyö ja vientimarkkinat Venäjän kanssa lakkautuivat. TKI-toiminnan merkitys puhtaassa siirtymässä on myös voimistunut globaalin kilpailun muutosten ja geopoliittisen ulottuvuuden kautta. Taloudellisen taantumien ja sodan vaikutukset näkyvät myös yritysten varoivaisuudessa käynnistää TKI-prosesseja.

Aluekehitys- ja maaraporteissa digitaalisuushaasteet eivät näyttäyty keskeisimpänä huolenaiheena viimeisten vuosien aikana. Digitalisaatio mainitaan kyllä yhtenä edistämisen kohteena muiden muassa, mutta raportit eivät anna sille erityisen suurta painoarvoa. Asiantuntijakyselyn mukaan ohjelmassa nimetyt haasteet ovat kuitenkin edelleen ajankohtaisia. Vastaajat nostavat tekoälyn läpimurron yhtenä keskeisenä digitaalisuuteen liittyvänä uutena ilmiönä, jota ei ole sisällytetty alkuperäiseen ohjelmastrategiaan kattavasti. Maaraportin mukaan Suomi pärjää digitalisaatiossa EU-tasoon nähden erityisen hyvin. Tämä näkyy myös tekoälyä hyödyntävien yritysten osuudessa (Suomessa 15%, vrt. EU 8%). Osaavan työvoiman haasteet ja globaalin kilpailun muutokset koskevat myös digitaalisuushaasteita.

6.4 Puhdas ja oikeudenmukainen siirtymä

Ilmastonmuutos on edelleen suuri globaali ongelma, joka on voimistunut viimeisten vuosien aikana ihmisten toiminnan seurauksena. Maapallon keskilämpötila on noussut tähän mennessä jo 1,07°C ja tulee mitä todennäköisimmin ylittämään 1,5°C viimeistään vuoteen 2040 mennessä (IPCC AR6, 2023). Suomen tavoitteena on olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Kasvihuonepäästövähennysten osalta Suomen tavoitteena on vuoteen 2030 mennessä vähentää päästöjä taakanjakosektorilla 50% vuoden 2005 tasosta. Nykyisillä toimenpiteillä Suomi ei ole saavuttamassa näitä tavoitteita (Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma, 2022). Maankäyttösektorille on asetettu hiilinelutavoite, jonka mukaan sektorin päästöt eivät saa ylittää laskettuja varantoja ajanjaksolla 2021-2025. Suomen maankäyttösektorin nielut ovat tästä huolimatta heikentyneet viime vuosikymmenen aikana huomattavasti. Hallituksella ei tällä hetkellä ole sitovaa tavoitetta turpeen energiakäytön vähentämiseksi. Kokonaiskulutus on kuitenkin ollut voimakkaassa laskussa EU:n päästökaupan vaikutuksesta, ja edellisen hallituksen asettama tavoite on jo saavutettu. Alue- ja rakennepolitiikan ohjelman yksi tehtävistä on tukea siirtymää kohti vähähiilistä yhteiskuntaa luomalla kannustimia sitoutua ja valita vähähiilisiä ratkaisuja sekä

tasoittamalla siirtymään liittyviä epävarmuuksia. Ohjelmastrategiaan nimetyt puhtaan ja oikeudenmukaisen siirtymän haasteet eivät siis ole menettäneet merkitystään ohjelmakauden aikana.

Vaikka ilmastohaasteet ovat nykypäivänä ajankohtaisempia kuin koskaan, ilmasto- ja ympäristöpolitiikan painoarvo on muuttunut selkeästi talous- ja turvallisuuspoliittisen ulottuvuuden voimistuttua viime vuosien aikana. Ilmastonäkökulma jää yhä helpommin talous- ja turvallisuusdiskurssin varjoon. Toisaalta kasvava huoli energian omavaraisuudesta ja kilpailukyvyyn kasvattamisesta on luonut nostetta energia- ja ilmastotoimille. Aluekehitysraporttien mukaan uusiutuvan energiatuotannon ja puhtaan siirtymän investoinnit ovat vahvassa kasvussa koko maassa. Vuoden 2024 maaraportissa kannetaan kuitenkin huolta monien vihreiden investointien viivästyttämisestä talouden epävakaa tilanteen vuoksi. Kotimaisen puuraaka-aineen kysynnän nousu on nostanut entisestään maankäyttösektorin päästöjä. Suomessa tarvitaan myös huomattavasti enemmän toimia kiertotalousasteen parantamiseksi. Kyselyyn vastanneiden asiantuntijoiden mukaan uusia haasteita puhtaassa ja oikeudenmukaisessa siirtymässä ovat toimijoiden erilaiset näkemykset ilmastomuutokseen vastaamisesta, hankehalukkuuden vähentyminen sekä vaikeudet mukautua nopeasti muuttuviin vaatimuksiin ja edellytyksiin. Siirtymään siis liittyy edelleen monia epävarmuuksia monien toimijoiden näkökulmasta. Asiantuntijoiden mukaan myös turpeen rooli huoltovarmuusratkaisuna on korostunut, mikä osaltaan kuvastaa turvallisuuspoliittisen näkökulman vahvistumista.

7. Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä selvityksessä on kartoitettu toimintaympäristössä ilmenneiden muutosten suhdetta ohjelmastrategiaan. Aineiston analyysin perusteella otettiin selvää, millä tavoin ohjelman toimintaympäristö on muuttunut ohjelman valmisteluhetkestä tähän päivään sekä ovatko ohjelmastrategiassa nimetyt haasteet yhä ajankohtaisia. Tämän lisäksi nostettiin esille myös uusia haasteita, joita on noussut esiin ohjelmakauden aikana. Selvityksen keskeisin tulos on, että toimintaympäristö on muuttunut huomattavasti viime vuosien aikana. Koronakriisistä toivuttiin verrattain hyvin ja siihen liittyvät epävarmuudet eivät enää ole yhtä suuressa roolissa kuin ohjelmastrategian valmisteluhetkellä. Suurin yksittäinen muutos on ollut Venäjän aloittama hyökkäyssota Ukrainaan. Tämä on vaikuttanut kokonaisvaltaisesti koko ohjelman sisältöihin. Vaikutukset ovat erityisen korostuneita itäisessä Suomessa. Myös talouden taantuma on aiheuttanut rasitteita ohjelman toimintaympäristössä niin TKI-haasteiden, työllisyysaasteiden kuin sosiaalisten haasteidenkin osalta.

Esille on tullut merkittäviä uusia haasteita, joita ei voitu vielä ennakoida ohjelmakauden valmistellessa. Näitä ovat erityisesti Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamat muutokset alueilla. Ohjelmakauden alussa puolen vuoden päähän ulottuvat elinkeinoelämän odotukset olivat positiivisia koko itäisessä Suomessa. Tällä hetkellä puolestaan elinkeinoelämän tilanteen odotetaan heikkenevän lähes koko itäisen Suomen alueella. Venäjä-yhteistyön loppuminen ja logistiikka-alan ongelmat ovat vaikuttaneet vahvasti vienti- ja tuontimarkkinoihin. Myös itäisen Suomen saavutettavuuden haasteet ovat korostuneet hyökkäyssodan vaikutuksesta. Matkailuala on kärsinyt Venäjältä tulevien matkailijoiden loppumisen sekä matkailureittien muutosten vuoksi. Metsäteollisuuteen on vaikuttanut Venäjän tuontipuun lakkautuminen, mikä on hankaloittanut puuraaka-aineiden saatavuutta Suomessa. Tämä toisaalta on lisännyt kotimaisen hakepuun kysyntää. Sodalla on ollut myös muita epäsuoria positiivisia vaikutuksia, kuten energia- ja ilmastotoimien vauhdittuminen sekä uudet kansainväliset verkostot ja kumppanuudet.

Selvityksen perusteella ohjelmastrategiassa nimetyt haasteet ovat pääosin ajankohtaisia ja useat niistä ovat pikemminkin voimistuneet entisestään. Monet yhteiskunnalliset ongelmat ovat

luonteeltaan rakenteellisia, joten niihin vaikuttaminen on erityisen hankalaa ja tapahtuu usein pitkällä aikavälillä. Ohjelmakauden valmisteluhetkellä monia ohjelman osa-alueita varjosti koronakriisistä aiheutuneet hankaluudet, jotka näkyivät esimerkiksi palvelusektorilla ja työllisyydessä. Tällä hetkellä talouden taantuma ja Venäjän hyökkäyssota ovat vaikuttavampia toimintaympäristötekijöitä taustalla. Viime vuosina teknologiakehitys on myös vauhdittunut merkittävästi. Tästä huomattava esimerkki on tekoälyn läpimurto. Vaikka itse haasteet eivät ole menettäneet merkitystään, toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet ongelmien painotuksiin. Esimerkiksi Venäjän hyökkäyssodan myötä turvallisuuspoliittinen näkökulma on korostunut voimakkaasti kaikilla ohjelman osa-alueilla. Venäjän hyökkäyssodan horjuttaman luottamuksen palauttamisessa Suomeen turvallisena sijoitus- ja investointiympäristönä on myös ohjelmavaroin mahdollista vaikuttaa lisäämällä panostuksia puolustustarviketeollisuuden tuotantokapasiteettiin ja tuotekehitykseen sekä sotilaallista liikkuvuutta parantavaan infrastruktuuriin. Koheesiopolitiikan luonne huomioiden näissä panostuksissa painopisteen tulee olla kaksikäyttöisyydessä ja paikallisen elinkeinoelämän näkökulman huomioimisessa.

Liite 2: Selvitys Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelman yhteydestä yhdenmennyyn kansalliseen energia- ja ilmastosuunnitelmaan

1. Johdanto

Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 –ohjelma on osa EU:n alue- ja rakennepolitiikkaa. EU:n jäsenmaat laativat alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakautta koskevan ohjelman, jossa kuvataan jäsenmaan kehittämistoiminnalle asettamat lähtökohdat, tavoitteet, toimet sekä rahoitus ohjelmaa koskevien säädösten mukaisesti. Ohjelman tarkoituksena on tukea elinkeino-, energia-, ilmasto-, innovaatio-, koulutus- ja työllisyyspolitiikkaa sekä syrjäytymisen ja köyhyyden vastaista työtä. Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 -ohjelma koostuu kolmesta eri rahastosta: Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto plussasta (ESR+) sekä Oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta (JTF). Keskeisimpiä teemoja ohjelman sisällössä ovat kestävä kehitys, sukupuolten tasa-arvo, yhdenvertaisuus, digitaalisuus, kansainvälistyminen, ilmastomuutos ja innovatiivisuus. Ohjelma rahoitetaan sekä EU-rahoituksella (1,935 mrd. euroa) että kansallisella vastinrahoituksella (1,224 mrd. euroa). EU:n rahankäyttöä ja kaikkia rahastoja sitovat ”Do no significant harm” -periaate sekä Pariisin ilmastopöytäkirja. Ohjelman toimilla tuetaan myös kansallista yhdenmennyä energia- ja ilmastosuunnitelmaan.

Ohjelmaa koskevan yleisasetuksen (EU) 2021/1060 18 artikla edellyttää jäsenmaita suorittamaan alue- ja rakennepolitiikan ohjelmille väliarvioinnin. Suomen on muiden jäsenvaltioiden tavoin toimitettava komissiolle arvio ohjelman väliarvioinnin tuloksista 31.3.2025 mennessä. Tähän on sisällytettävä arvio edistymisestä yhdenmennyksen kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman täytäntöönpanossa. Arvioinnin kokonaistavoitteena on ohjelman toimeenpanon parantaminen sekä tuloksellisuuden ja vaikutusten arviointi. Arvioinnin tulosten perusteella selvitetään, tuleeko ohjelman sisältöä joltain osin päivittää. Tarkoituksena on myös tuottaa eri sidosryhmille tietoa toteutuksen edistymisestä sekä toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Arvioinnin keskeisiä tuloksia ja johtopäätöksiä tulee myös voida hyödyntää valmistauduttaessa vuodesta 2028 alkavaan uuteen ohjelmakautteen.

2. Selvityksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tämä selvitys tehdään aiemmin esitellyn väliarvioinnin tueksi. Selvityksen tavoite on kartoittaa yleisasetuksen 18 artiklan 1 kohdan alakohdan b mukaisesti ohjelman merkitystä kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman täytäntöönpanossa. Kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa on huomioitu alue- ja rakennepolitiikan merkitystä vain rajallisesti. Tämän selvityksen päämääränä onkin selvittää, mitä energia- ja ilmastosuunnitelman tavoitteita ja politiikkatoimia Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 -ohjelma edistää. Tämän lisäksi selvitys pyrkii vastaamaan kysymykseen siitä, miten ohjelman toimet vaikuttavat energia- ja ilmastosuunnitelman täytäntöönpanoon.

Selvityksen tutkimuskysymykset ovat siis:

Mihin energia- ja ilmastosuunnitelmassa eriteltyihin tavoitteisiin ja politiikkatoimiin Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 -ohjelman toimet lukeutuvat?

Miten ohjelman toimenpiteet edistävät kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman täytäntöönpanoa?

On huomioitava, että alue- ja rakennepolitiikan ohjelmasta rahoitettavat hankkeet voivat edistää energia- ja ilmastotavoitteita, vaikka ne eivät asettuisi vähähiilisten toimintalinjojen tai tukitoimenalojen alle¹. Tässä selvityksessä tarkastellaan kuitenkin vain sellaista ohjelman rahoitusta, joka on selkeästi ohjattu energia- ja ilmastosuunnitelman tavoitteiden edistämiseksi. Ohjelman kokonaisvaltaista vaikutusta energia- ja ilmastotoimiin ei siis tämän selvityksen puitteissa voida arvioida. Ohjelman vaikutuksien osalta on myös hankala arvioida, mikä on ohjelman tulosta, mikä puolestaan yhteiskunnallisen toiminnan tulosta. Tämän selvityksen perusteella voidaan kuitenkin antaa suuntaa antava kuva siitä, millaisia tavoitteellisia ja toiminnallisia yhteyksiä alue- ja rakennepolitiikan ohjelmalla ja kansallisella energia- ja ilmastosuunnitelmalla on.

3. Menetelmät ja aineisto

Selvitys toteutetaan kirjallisuusselvityksenä, jonka aineisto koostuu:

- Kansallisesta energia- ja ilmastosuunnitelmasta
- Ohjelman strategian tavoitteista
- Ohjelman tukitoimenalojen toteumista

Kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman sisällöistä tarkastellaan erityisesti kansallisia tavoitteita sekä niihin tähtääviä politiikkatoimia. Ohjelman strategiaa tarkastellaan erityistavoitteittain suhteessa energia- ja ilmastosuunnitelmaan, ja selvitetään, miltä osin ohjelma edistää suunnitelman toimeenpanoa. Aineistolle toteutetaan laadullinen sisällönanalyysi. Jokaisen energia- ja ilmastosuunnitelman tavoitteen kohdalla arvioidaan, mitkä ohjelman toimintalinjat ja niiden erityistavoitteiden sisällöt edistävät kyseistä tavoitetta. Ohjelman tukitoimenalat jaotellaan myös energia- ja ilmastosuunnitelman tavoitteiden alle. Ohjelman tukitoimenalojen kehysten ja toteumien perusteella voidaan tarkastella, kuinka paljon rahoitusta kustakin erityistavoitteesta on suunnattu energia- ja ilmastosuunnitelman tavoitteiden edistämiseen. Tukitoimenalojen toteumatiedot ovat toukokuulta 2024. Tavoitekohtaisen tarkastelun sekä tukitoimenalojen rahoituskehysten ja tämänhetkisten toteumien perusteella voidaan arvioida, kuinka paljon rahoitusta ohjelmasta on suunnattu kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman täytäntöönpanoon.

4. Kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman tavoitteet ja toimenpiteet

Tämän selvityksen tarkoituksena on tarkastella laaja-alaisesti energia- ja ilmastosuunnitelman tavoitteita sekä niiden yhteyksiä alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaan. Kansalliseen ilmastosuunnitelmaan ei ole kattavasti sisällytetty kaikkia Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 ohjelman ilmasto- ja energiatoimenpiteitä. Tämän vuoksi selvityksessä ei keskitytä yksinomaan niihin energia- ja ilmastosuunnitelman osiin, jotka mainitsevat suoraan rakennerahastot, vaan ohjelman merkitystä tarkastellaan mahdollisuuksien mukaan kaikkien tavoitteiden osalta. Tässä osiossa käydään läpi tiivistäen energia- ja ilmastosuunnitelman tavoitteet sekä niihin tähtääviä toimenpiteitä.

4.1 Vähähiilisyys

Vähähiilisyystavoitteet ja -toimet on jaoteltu suunnitelmassa kasvihuonekaasuvähennyksiin ja uusiutuvan energian edistämiseen.

¹ Tästä esimerkkinä on pro gradu tutkielma: Wilma Jokinen 2023, Lapin yliopisto, Yrityshankerahoituksen vaikutus vihreän siirtymän edistämiseen Itä-Suomen alueella

Taakanjakosektorilla Suomen jäsenmaakohtaisena tavoitteena on vuoteen 2030 mennessä vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 50 prosenttia vuoden 2005 tasosta. Suomen kansallinen tavoite on kirjattu ilmastolakiin (423/2022), jonka mukaan päästöjä tulee vähentää vuoteen 2030 mennessä 60 prosenttia verrattuna vuoteen 1990. Nykyisillä toimenpiteillä Suomi ei ole saavuttamassa tätä tavoitetta. Maankäyttösektorille (LULUCF) on asetettu hiilinielutavoite, jonka mukaan sektorin päästöt eivät saa ylittää laskettuja varantoja ajanjaksolla 2021-2025. Suomelle asetettu nettonielutavoite on -17,8 Mt CO₂ -ekv. vuoteen 2030 mennessä. LULUCF-sektorin nielut ovat viimeisen vuosikymmenen aikana heikentyneet merkittävästi. Suurin osa LULUCF-sektorin päästöistä syntyy ojitettujen turvemaiden maaperästä. Energia- ja ilmastosuunnitelman päästötavoitteisiin on sisällytetty myös tavoitteet hiilidioksidin talteenotosta sekä ilmastomuutokseen sopeutumisesta.

Päästövähennysten toimenpiteet kohdistuvat taakanjakosektorilla liikenteeseen, rakennusten lämmitykseen, työkonien ja teollisuuden polttoaineenkäyttöön, energian verotukseen, jätehuoltoon ja fluorattujen kasvihuonekaasujen vähentämiseen. Taakanjakosektorilla suurin päästölähde on liikenne. Suurin päästövähennyspotentiaali on myös liikenteessä, jossa toimenpiteitä päästöjen vähentämiseen ovat fossiilisten polttoaineiden korvaaminen, autokannan uudistaminen ja energiatehokkuuden parantaminen. LULUCF-sektorin nieluja pyritään vahvistamaan esimerkiksi Metsähallituksen ilmastotoimilla, ehkäisemällä metsäkatoa, metsittämällä joutoalueita ja heikkotuottoisia peltoja sekä turvepeltojen ja suometsien ilmastokestävällä käytöllä. Maatalouden kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) ja kansallisten ilmastosuunnitelmien keinoin. Hiilen talteenotto ja varastointi on myös mainittu suunnitelmassa tapana vähentää päästöjä, mutta Suomessa ei ole tällä hetkellä aktiivisia projekteja tähän liittyen. Tärkeimmät ilmastomuutokseen sopeutumiseen tähtäävät keinot on sisällytetty kansalliseen ilmastomuutoksen sopeutumissuunnitelmaan.

Uusiutuvan energian kohdalla kansallinen tavoite on nostaa uusiutuvan energian loppukulutuksen kokonaisosuus 62 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Sähkön osalta uusiutuvien energianlähteiden huomattavin kasvupotentiaali on tuuli- ja aurinkovoiman hyödyntämisessä. Uusiutuvan energian osuutta kasvatetaan lämmityksen ja viilennyksen kohdalla lisäämällä bioenergiaa ja lämpöpumppuja. Liikenteen energiankulutuksessa lisätään uusiutuvaa sähköä sekä biopolttoaineita. Bioenergian tuotanto on Suomessa laajalti integroitu metsäteollisuuden sivuvirtoihin. Suomi luopuu kivihiilen käytöstä energianlähteenä vuoteen 2029 mennessä.

Suomen edellinen hallitus oli asettanut tavoitteeksi puolittaa vuoteen 2030 mennessä turpeen energiakäyttö verrattuna vuoden 2019 tasoon, mikä oli perusteena JTF-rahaston käyttöönotolle Suomessa. Tällä hetkellä turpeen energiakäytön osalta ei ole kansallista oikeudellisesti sitovaa vähennystavoitetta. Kokonaiskulutus on kuitenkin ollut voimakkaassa laskussa EU:n päästökaupan vaikutuksesta, ja edellisen hallituksen asettama tavoite on jo saavutettu.

Tavoitteena on, että uusiutuvan energian investoinnit rahoitetaan ilman valtion rahoitusta. Suomi on siirtymässä pois valtiontukijärjestelmistä uusiutuvan energian tuotannon osalta, sillä EU:n päästökauppa ja energian verotus kasvattavat luonnollisesti uusiutuvan energian osuutta. Esimerkiksi syöttötariffi- ja preemiojärjestelmistä on luovuttu tukimuotoina. Energiatukea myönnetään vielä päästökaupan ulkopuoliselle sektorille sekä uusien teknologioiden edistämiseen markkinoilla.

4.2 Energiatehokkuus

Energiatehokkuutta säädellään energiatehokkuusdirektiivillä (EU) 2023/1791 sekä direktiivillä rakennusten energiatehokkuudesta (EU) 2024/1275. Suomen kumuloitua energiansäästötavoite ajanjaksolle 2021-2030 on 187,5 TWh. Suunnitelmaan sisällytetyt tavoitteet koskevat rakentamista ja liikennesektoria. Rakennussektorille on asetettu pitkän aikavälin korjausrakentamisen strategia, jonka tavoitteena on saattaa olemassa oleva rakennuskanta energiatehokkaaksi ja vähähiiliseksi

vuoteen 2050 mennessä. Liikennesektorilla energiatehokkuutta on tarkoitus parantaa sekä yksittäisten kulkuneuvojen että koko liikennejärjestelmän kohdalla. Myös kiertotaloustavoitteet on sisällytetty suunnitelmassa energiatehokkuustavoitteiden alle. Kiertotalouden strategisen ohjelman mukaan kotimaan primääriraaka-aineiden kokonaiskulutus ei vuonna 2035 ylittäisi vuoden 2015 tasoa. Lisäksi tavoitteena on kaksinkertaistaa materiaalien kiertotalousaste ja resurssien tuottavuuden aste vuoteen 2035 mennessä.

Energiatehokkuutta edistetään yleisesti vapaaehtoisilla energiatehokkuussopimuksilla sekä energiakatselmuksilla. Sopimusten tavoite on tehostaa energiankäyttöä teollisuudessa, energia- ja palvelualalla, kiinteistöalalla, kunta-alalla sekä öljylämmityskiinteistöissä. Energiakatselmuksilla puolestaan analysoidaan yritysten ja kuntien energiankäyttöä sekä mahdollisuuksia säästää energiaa ja hyödyntää uusiutuvaa energiaa. Energiatehokkuuteen tähtääviä toimia ovat mm. energia-avustukset, fossiilisten polttoaineiden käytön lakkauttaminen lämmityksessä, tilatehokkuuden parantaminen sekä kunnossapito ja korjaustoimenpiteet. Liikennejärjestelmän energiatehokkuutta tehostetaan maankäytön ratkaisulla, polttoaineen verotuksella, autokannan uudistamisella, pyöräilyn, kävelyn ja julkisen liikenteen edistämällä sekä tieliikenteen tavarankuljetusta kehittämällä.

4.3 Energiavarmuus

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) linjataan, että energiahuoltovarmuus perustuu monipuolisiin energianlähteisiin ja polttoaineisiin, luotettavaan ja hajautettuun energian tuotantoon sekä toimintavarmoihin siirto- ja jakelujärjestelmiin. Päätöksessä turvataan myös kotimaisen biomassan ja turvepolttoaineen huoltovarmuus sähkön ja lämmön yhteistuotannossa. Saatavuuden varmistamiseksi tavoitteena on, että maassa on noin puolen vuoden käyttöä vastaavat turvevarastot turvetuotantokauden alkaessa. Suomi on lopettanut sähkön ja paineistetun maakaasun tuonnin Venäjältä toukokuussa 2022. Kansalliset tavoitteet fossiilisten polttoaineiden korvaamisesta ovat vahvasti yhteydessä energian omavaraisuuteen. Uusiutuvien energianlähteiden osuuden kasvattaminen parantaa kansallisen energiajärjestelmän omavaraisuutta ja joustavuutta.

Toimenpiteet energiavarmuuden turvaamiseksi sisältävät erinäisiä varmistusmekanismeja sähkön, maakaasun, ydinenergian ja nestemäisten polttoaineiden osalta. Huoltovarmuuskeskus pitää yllä kriisien varalta keskimäärin viiden kuukauden normaalikulutusta vastaavat tuontipolttoainevarastot. Lisäksi Suomella on sopimuksia Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa energian jakelun turvaamiseksi.

4.4 EU:n sisäiset energiamarkkinat

Suunnitelman osio sisäisistä energiamarkkinoista sisältää tavoitteet ja toimet sähköverkkojen yhteen liittämisestä, energiansiirron infrastruktuurista, markkinoiden integraatiosta sekä energiaköyhyyden ehkäisemisestä.

Energian toimitusvarmuuden, markkinoiden yhdentymisen ja uusiutuvien energianlähteiden laajamittaisen käyttöönoton turvaamiseksi jäsenvaltiolla tulisi olla maiden rajoilla käytössään 15 prosentin sähkön yhteen liittämiskapasiteetti. Suomi on asettanut sähköverkkojen yhteenliittämistavoitteeksi yli 15 prosentin tason säilyttämisen. Tämä tavoite saavutetaan parantamalla ja lisäämällä rajasiirtoyhteyksien infrastruktuuria. Esimerkiksi Suomen ja Ruotsin välille rakennetaan uutta sähkönsiirtoyhteyttä (Aurora Line).

Energian siirron infrastruktuurin sekä markkinoiden integraation tavoitteet koskevat sähköä ja kaasuaenergiaa. Sähkönsiirtoverkon infrastruktuurin kohdalla tavoite on kotimaisen sähkönsiirtoverkon laajentaminen. Sähkömarkkinoiden integraation tavoitteena on kehittää Suomen sähkömarkkinoita osana Pohjoismaiden ja Baltian maiden markkinoita. Kaasuverkkojen

infrastruktuurin osalta tavoitteena on maakaasun osuuden vähentäminen teollisuuden energiankulutuksessa, siirtyminen vähähiilisempään kaasunjakeluun, yhteistyö alueellisilla kaasumarkkinoilla sekä kaasun lähteiden monipuolistaminen.

Energiaköyhyyttä käsitellään Suomessa osana sosiaalipolitiikkaa. Energiaköyhyyden ehkäisy perustuu Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:ään, joka takaa jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan. Suomessa arvioidaan olevan noin 7 200 energiaköyhää kotitaloutta sähkölaskujen maksuhäiriömerkintöjen perusteella. Energiaköyhyyttä ehkäistään sosiaalipolitiikan keinoin sekä lisäämällä asuinrakennusten energiatehokkuutta. Suomella on tavoitteena vähentää köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien määrää 100 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi tavoitteena on vähentää huomattavasti F ja G -energiatehokkuusluokiteltuja asuinrakennuksia. Vuoden 2024 keväällä on ilmestynyt Energiaviraston uusi selvitys energiaköyhyydestä². Tämän lisäksi Suomessa on käynnissä tutkimusta energia- ja liikenneköyhyydestä. Suomen suunnitelma Sosiaalisen ilmaston rahaston käyttöönottoon valmistuu kesällä 2025³.

4.5 Tutkimus, innovaatio ja kilpailukyky

Suomen tavoitteena on nostaa T&K-menot neljään prosenttiin ja valtion rahoitus 1,2 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä. Tiettyä määrää tästä ei ole kohdennettu energian T&K-menoihin, mutta hallitus pitää T&K:n roolia tärkeänä kansallisen hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseksi. Energiasektorin murrokseen vastaamiseksi on suunnattu TKI-rahoitusta, mutta tälle ei ole asetettu yksityiskohtaista ohjelmaa tai pitkän aikavälin suunnitelmia. Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 –ohjelma (EAKR:n ja JTF:n osalta) on nimetty osaksi Suomen tutkimus, innovaatio ja kilpailukykytavoitteita:

Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 –ohjelma tukee innovaatiota, osaamisen kehittämistä ja osallisuutta noudattaen kestävästä kehitystä. Ohjelma tukee elinkeino-, energia-, ilmasto- ja innovaatiopolitiikkaa Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) kehittämis- ja investointitoimilla. EAKR:n ja JTF:n toimet kasvattavat tutkimus- ja innovaatiokapasiteettia ja kehittyneiden teknologioiden käyttöönottoa, edistävät energiatehokkuutta ja vähentävät kasvihuonekaasupäästöjä, tukevat ilmastonmuutokseen sopeutumista, resilienssiä, riskien ja tuhojen välttämistä sekä edistävät siirtymää hiilineutraaliin kiertotalouteen.

Suunnitelman mukaan yksi tärkeimmistä toimista tutkimus-, innovaatio- ja kilpailukykytavoitteiden saavuttamiseksi on tähän mennessä ollut energiatuki. Toinen tärkeä toimi on ollut Business Finlandin rahoittamat yli miljardin euron uuteen liiketoimintaan tähtäävät liiketoimintaekosysteemit eli ”kasvumoottorit”. Lisäksi suunnitelmassa mainitaan kansainvälisen ja EU-yhteistyön merkitys tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suunnitelmassa todetaan, että energiatehokkuuteen ja hiilineutraalisuuteen tähtääviä tutkimus- ja innovaatiohankkeita voidaan rahoittaa EAKR:n ja JTF:n avulla. Hankkeiden rahoitus kohdistuu T&K ja TKI-toimintaan, joka edistää energia- ja materiaalitehokkuutta sekä uusiutuvan energian hyödyntämistä. Hankkeet voivat olla investointeja tai kehittämishankkeita.

² [gaia_report \(energiavirasto.fi\)](https://gaia-report.fi/energiavirasto.fi)

³ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS SOSIAALISEN ILMASTORAHASTON PERUSTAMISESTA JA ASETUKSEN (EU) 2021/1060 MUUTTAMISESTA (EU) 2023/955 6 artikla 3. kohta:

Suunnitelmien on oltava sopusoinnussa niiden tietojen ja sitoumusten kanssa, jotka jäsenvaltio on antanut mm. koheesiopolitiikan toimenpideohjelmassaan (EAKR, ESR+ ja JTF), elpymis- ja palautumissuunnitelmassaan (RRP) sekä alueellisissa oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmissaan (JTF).

5. Ohjelman yleiset tavoitteelliset yhteydet energia- ja ilmastosuunnitelmaan

Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 –ohjelmastrategiassa todetaan, että ohjelman toimilla tuetaan kansallista energia- ja ilmastosuunnitelmaa. Ohjelman väliarvioinnissa on otettava huomioon ohjelman yhteydet energia- ja ilmastosuunnitelman täytäntöönpanoon. Tässä osiossa käydään läpi yleisellä tasolla ohjelman rahoituslähteiden yhteyksiä energia- ja ilmastosuunnitelmaan.

EAKR on tiiviisti yhteydessä energia- ja ilmastosuunnitelman sisältöihin. Yleisasetuksen liitteen IV mukaan EAKR:n mahdollistavana edellytyksenä on kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman ilmoittaminen komissiolle. EAKR-rahoituksesta 35 prosenttia sitoutuu ilmastotoimenpiteisiin kansallisen linjauksen mukaisesti. Ilmastotoimenpiteiden osuus EAKR:n varatusta julkisesta rahoituksesta oli 27,7 prosenttia 30.6.2024. EAKR on myös erikseen mainittu kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa tutkimusta, innovaatiota ja kilpailukykyä edistävänä toimenä. EAKR:n toimintalinja 1: Innovatiivinen Suomi (erityistavoitteet 1.1., 1.2 ja 1.3) edistää tutkimus- ja innovointivalmiuksia ja kehittyneiden teknologioiden käyttöönottoa, digitalisaation etujen hyödyntämistä sekä pk-yritysten kasvua ja kilpailukykyä. Toimintalinja 1:n toimet ovat yleisesti ottaen yhteydessä kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman tutkimus-, innovaatio- ja kilpailukykytavoitteisiin. Toimintalinja 2: Hiilineutraali Suomi (erityistavoitteet 2.1, 2.2 ja 2.3) puolestaan edistää energiatehokkuustoimenpiteitä, kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä, ilmastomuutokseen sopeutumista ja kiertotalouteen siirtymistä. Toimintalinja 2 on siis linjassa useampien energia- ja ilmastosuunnitelman tavoitteiden, etenkin vähähiilisyys- ja energiatehokkuustavoitteiden, kanssa. Toimintalinja 3: Saavutettavampi Suomi (erityistavoite 3.1) sisältää toimia, jotka edistävät alueellista saavutettavuutta Itä- ja Pohjois-Suomessa. Toimintalinjoja ja niiden erityistavoitteita tarkastellaan yksityiskohtaisemmin seuraavassa osiossa.

Ohjelmastrategiassa JTF:n yhteys energia- ja ilmastosuunnitelmaan on selkeästi tunnistettu: ”Alueelliset siirtymäsuunnitelmat noudattavat tiukasti Suomen JTF-strategiaa ja ovat linjassa kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman ja keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman kanssa.” Koska JTF:n tarkoituksena on edistää vähähiilistä siirtymää torjumalla sen sosioekonomisia ja ympäristöllisiä haittavaikutuksia, sen avulla tuetut hankkeet voidaan lukea ilmastotoimia edistäviksi. Energia- ja ilmastosuunnitelmassa JTF:n merkitys on huomioitu turpeen energiakäytön vähentämisen kohdalla. Suomella ei kuitenkaan tällä hetkellä ole kansallista tavoitetta turpeen energiakäytön vähentämiseksi. Toisaalta tavoite käytön puolittamisesta on jo saavutettu. JTF on myös mainittuna osana tutkimus-, innovaatio- ja kilpailukykytavoitteita sekä nimetty yhdeksi oikeudenmukaisen siirtymän politiikkavälineeksi.

ESR+ ei ole mainittuna energia- ja ilmastosuunnitelmassa, eikä ohjelmastrategiassakaan viitata yhteyksiin näiden välillä. Tämän vuoksi selvityksen tarkastelu ESR+:n kohdalla on rajallinen. ESR+ voidaan kuitenkin huomioida selvityksen seuraavassa osiossa niiltä osin kuin se edistää energia- ja ilmastosuunnitelman tavoitteita.

6 Energia- ja ilmastosuunnitelman tavoitteisiin suunnattu rahoitus

6.1 Vähähiilisyys

Kansallisessa energia- ja ilmastopöytäkirjassa vähähiilisyystavoitteisiin lukeutuu päästövähennykset, uusiutuvan energian edistäminen, ilmastomuutokseen sopeutuminen sekä hiilidioksidin talteenotto. Näitä edistäviä sisältöjä löytyy etenkin EAKR:n toimintalinjasta 2: Hiilineutraali Suomi, mutta osittain myös toimintalinjasta 1: Innovatiivinen Suomi. Lisäksi JTF:n avulla edistetään vähähiilisyystavoitteita. Taulukkoon 1 on tiivistetty toimet erityistavoitteittain.

Toimintalinja 2 sisältää kolme erityistavoitetta, joista jokainen edistää osaltaan vähähiilisyystavoitteita. Erityistavoitteen 2.1 yhtenä keskeisimpänä päämääränä on edistää hiilineutraalisuutta ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä. Sen avulla tuetaan toimia, jotka kehittävät uusiutuvaa energiaa, hiilineutraalisuutta edistäviä tuotteita, materiaaleja ja palveluita sekä hiilidioksidin talteenottoa. Lisäksi tavoitteeseen sisältyy keinot monitoroida hiilineutraalisuustavoitteita sekä hyödyntää vertailukelpoista päästödataa. Erityistavoitteen 2.1 hankkeiden avulla tavoitellaan 16 000 CO₂ ekvivalenttitonin suuruista vuosittaista päästövähennystä (tulosindikaattori RCR29). Päästövähennykset perustuvat hankkeiden kautta yrityksissä säästettyyn energiaan, jonka tavoitellaan olevan 94 832 500 k/Wh vuodessa (tulosindikaattori NR06). Toteumatietoja tästä ei ole vielä tällä hetkellä saatavissa.

Erityistavoitteeseen 2.2 puolestaan lukeutuu monipuolisia työvälineitä ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi. Erityistavoitteen avulla tuetaan sopeutumisen edistämiseksi kehitettäviä uusia menetelmiä ja teknologioita, joiden avulla voidaan varautua ympäristö- ja ilmastoriskeihin, esimerkiksi sään ääri-ilmiöihin. Erityisesti keskiössä on paikallisten toimijoiden ja elinkeinoelämän valmiudet ennakoida ja hallita ilmastonmuutoksen haittavaikutuksia. Tämä toteutetaan esimerkiksi tukemalla alueellisia ja paikallisia sopeutumisstrategioita ja –suunnitelmia sekä kehittämällä ennakointi- ja riskienhallintaosaamista.

Erityistavoitteen 2.3 sisällöt koostuvat kiertotalouden edistämisestä, mikä ei kuulu tässä selvityksessä vähähiilisyystavoitteiden piiriin. Tavoitteen tukitoimien erittelyssä on kuitenkin suunnattu rahoitusta myös vähähiiliseen talouteen sekä ilmastonmuutokseen sopeutumiseen.

Toimintalinjan 1 toimet keskittyvät lähinnä innovatiivisuushankkeiden tukemiseen ja ovat sisällytettyinä tässä selvityksessä pitkälti tutkimus-, innovaatio- ja kilpailukykytavoitteiden alle. Toimien avulla voidaan edistää kuitenkin myös hiilineutraalisuustavoitteiden mukaista toimintaa. Erityistavoitteen 1.2 vähäpäästöisen liikkumisen innovaatiot ja digitalisaatio voidaan lukea erityisesti vähähiilisyystavoitteita tukeviksi.

JTF kokonaisuudessaan edistää vähähiilistä siirtymää torjumalla sen haittavaikutuksia. Erityisesti JTF edistää vähähiilisyystavoitteita tukemalla uusiutuvaa energiaa, vähähiilistä teknologiaa ja uusia innovaatioita turpeen korvaamiseksi.

Vähähiilisyystavoitteita edistäviä tukitoimenaloja ovat (Tukitoimenalojen selitteet ovat liitettynä selvityksen loppuun.): 029, 046, 049, 050, 052, 058, 060, 064, 075, 076, 095 ja 120.

Taulukko 1. Vähähiilisyystavoitteita edistävät toimet erityistavoitteittain. Toimet on ohjelmassa eritelty erityistavoitteiden sisältökuvauksissa sekä tukitoimenalojen selitteissä.

Erityistavoite	Vähähiilisyystavoitteita edistävät toimet
1.2	Vähäpäästöinen liikkuminen
2.1	Uusiutuvan energian tukeminen
	Vähähiiliset teknologiat
	Hiilen talteenotto
	Hiilineutraalisuutta edistävät tuotteet, materiaalit ja palvelut
	Hiilineutraalisuustavoitteiden monitorointi ja päästödatan kehittäminen
2.2	Uudet menetelmät ja teknologiat ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi
	Paikallisten toimijoiden valmiudet sopeutua ilmastonmuutokseen
	Elinkeinoelämän sopeutumismahdollisuuksien tukeminen
	Ennakointi- ja riskienhallintaosaamisen kehittäminen
2.3	Vähähiilisen talouden edistäminen
	Ilmastonmuutokseen sopeutuminen (vesihuolto ja vesivarojen suojele)
JTF	Siirtymän haittavaikutusten vähentäminen
	Uusiutuvan energian tukeminen

	Vähähiiliset teknologiat
	Innovaatiot turpeen korvaamiseksi

Taulukko 2. Vähähiilisyystavoitteisiin kohdistunut julkinen rahoitus erityistavoitteittain. Luvut on koostettu laskemalla jokaisen erityistavoitteen kohdalla vähähiilisyttä edistävien tukitoimenalojen kehukset/toteumat yhteen. Toteumatiedot ovat toukokuulta 2024.

Vähähiilisyys		
Eryistavoite	Kehys M€	Toteuma 6.5. M€
1.2	16,1	0,9
2.1	88,3	19,9
2.2	44,2	16,4
2.3 ⁴	44,2	1,4
jtf	70,1	60,1
yht	262,8	98,7

6.2 Energiatehokkuus

Energiatehokkuuden tavoitteisiin sisältyy energiatehokkuutta edistävät toimet sekä kiertotalouden kehittäminen, joihin liittyviä toimia sisältyy EAKR:n toimintalinjaan 2. Eryistavoitteet 2.1 ja 2.3 edistävät lähes kaikilta osin kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman energiatehokkuustavoitteita. Myös erityistavoite 3.1 ja JTF edistävät osittain näitä tavoitteita. Taulukkoon 3 on tiivistetty toimet erityistavoitteittain.

Eryistavoitteen 2.1 avulla tuetaan hankkeita, jotka edistävät energia- ja materiaalitehokkuutta. Eryistavoitteen päämääränä on ajaa energiajärjestelmän systeemistä muutosta mm. energiantensiivisessä teollisuudessa, rakennuskannassa ja energiantuotannossa. Energiatehokkuutta edistetään tukemalla energiatehokkuuteen liittyvää korjausrakentamista, hukkalämpöön liittyvää TKI-toimintaa ja -infrastruktuureja, yritysten energia- ja materiaalitehokkuutta sekä lisäämällä energiatehokkuuteen liittyvää yhteistyötä ja osaamista.

Eryistavoitteen 2.2 alla energiatehokkuustavoitteita voidaan edistää tukemalla pk-yritysten resurssitehokkuutta sekä vesihuollon ratkaisuja.

Eryistavoite 2.3 keskittyy toimiin, jotka helpottavat kiertotalouteen siirtymistä. Eryistavoitteen avulla pyritään siirtymään hiilineutraaliin kiertotalouteen, joka vähentää materiaalihävikkiä, päästöjä ja kuljetustarpeita sekä parantaa yritysten kilpailukykyä ja vastaa kuluttajien tarpeisiin. Kiertotaloutta edistetään kehittämällä jätteen uudelleenkäyttöä ja sen synnyn ehkäisemistä, kierrätysmateriaalien ja sivuvirtojen hyödyntämistä, luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä vahvistamalla kiertotalouteen ja korkean jalostusasteen biotalouteen liittyvää liiketoimintaa, yhteistyötä ja osaamista. Lisäksi voidaan edistää vesivarojen kestäväää käyttöä, ravinnekiertoon liittyvää TKI-toimintaa sekä luontopohjaisten kiertotalousratkaisujen toteuttamista.

Eryistavoitteesta 3.1 on mahdollista tukea liikenteen energiantarpeen vähentämistä Pohjois- ja Itä-Suomessa.

⁴ Alhaisempaa toteumaa tässä laskettuna selittää se, että hankkeet keskittyvät enemmän kiertotaloustoimiin, jotka ovat tässä selvityksessä sisällytettynä energiatehokkuuden alle.

JTF edistää energiatehokkuuden tavoitteita tukemalla bio- ja kiertotalouden sekä energiatehokkuuden uusia ratkaisuja.

Energiatehokkuutta edistäviä tukitoimenaloja ovat (Tukitoimenalojen selitteet ovat liitettyinä selvityksen loppuun.): 029 (3.1 osalta), 030, 038, 040, 041, 042, 044, 045, 064, 069 ja 072.

Taulukko 3. Energiatehokkuustavoitteita edistävät toimet erityistavoitteittain. Toimet on ohjelmassa eritelty erityistavoitteiden sisältökuvauksissa sekä tukitoimenalojen kuvauksissa.

Erityistavoite	Energiatehokkuustavoitteita edistävät toimet
2.1	Energia- ja materiaalitehokkuutta parantavien ratkaisujen kehittäminen
	Rakennusten energiatehokkuuden edistäminen
	Teollisuuden prosessien ja koneiden energiatehokkuuden edistäminen
	Energiatehokkuuteen liittyvän yhteistyön tukeminen
	Alueiden ja elinkeinoelämän energiatehokkuusosaamisen kehittäminen
2.2	Vesihuolto
	Pk-yritysten resurssitehokkuus
2.3	Toimintamallit jätteen synnyn ehkäisyyn ja uudelleenkäyttöön
	Luonnonvarojen kestävä käytön edistäminen
	Kierräysmateriaalien ja sivuvirtojen hyödyntäminen
	Kiertotalouteen liittyvän yhteistyön tukeminen
	Kierto- ja biotalouteen liittyvän liiketoiminnan vahvistaminen
	Veden kestävä hyödyntäminen ja uudelleen käyttö
	Ravinnekierron TKI-toiminta
	Luontopohjaisten kiertotalousratkaisujen edistäminen
3.1	Liikenteen energiantarpeen vähentäminen
JTF	Bio- ja kiertotalouden ja energiatehokkuuden uudet ratkaisut
	Pk- yritysten bio- ja kiertotalouskonseptit

Taulukko 4. Energiatehokkuustavoitteisiin kohdistunut julkinen rahoitus erityistavoitteittain. Luvut on koostettu laskemalla jokaisen erityistavoitteen kohdalla energiatehokkuutta edistävien tukitoimenalojen kehukset/toteumat yhteen. Toteumatiedot ovat toukokuulta 2024.

Energiatehokkuus		
Erityistavoite	Kehys M€	Toteuma 6.5. M€
2.1	79,1	17,8
2.2	11,7	0,5
2.3	138,0	44,6
3.1 ⁵	5,5	0,0
jtf	43,9	16,1
yht	278,2	79,0

6.3 Energiavarmuus

Kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman mukaan energian huoltovarmuutta edistetään varmistamalla energian omavaraisuus ja monipuolistamalla energianlähteitä. Erityisesti uusiutuvan energian käyttöönotto lisää energiajärjestelmän kriisivalmiutta. EAKR:n erityistavoite 2.1 tukee energiavarmuuden tavoitteita edistämällä uusiutuvien energianlähteiden käyttöönottoa, teollisuuden

5 Tähän mennessä on rahoitettu vain fyysisiä liikenneinvestointeja.

prosessien energiaomavaraisuutta sekä älykkäitä energiajärjestelmiä ja niihin liittyvää varastointia. Taulukkoon 5 on tiivistetty toimet erityistavoitteittain.

Energiavarmuutta edistäviä tukitoimenaloja ovat (Tukitoimenalojen selitteet ovat liitettynä selvityksen loppuun.): 049, 050, 052 ja 053.

Taulukko 5. Energiavarmuuden tavoitteita edistävät toimet erityistavoitteittain. Toimet on ohjelmassa eritelty erityistavoitteiden sisältökuvauksissa sekä tukitoimenalojen kuvauksissa.

Erityistavoite	Energiavarmuuden tavoitteita edistävät toimet
2.1	Uusiutuvan energian edistäminen
	Hajautetun ja monipuolisen energiantuotannon kehittäminen
	Teollisuuden prosessien energiaomavaraisuuden edistäminen
	Älykkäät energiajärjestelmät ja niihin liittyvä varastointi

Taulukko 6. Energiavarmuuden tavoitteisiin kohdistunut julkinen rahoitus. Luvut on koostettu laskemalla erityistavoitteen energiavarmuutta edistävien tukitoimenalojen kehykset/toteumat yhteen. Toteumatiedot ovat toukokuulta 2024.

Energiavarmuus		
Erityistavoite	Kehys M€	Toteuma 6.5. M€
2.1	35,0	4,1
yht	35,0	4,1

6.4. EU:n sisäiset energiamarkkinat

Sisäisiin energiamarkkinoihin liittyviin tavoitteisiin ei ole suunnattu rahoitusta Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 -ohjelmassa. Sähköverkkojen yhteen liittäminen, energiansiirron infrastruktuuri ja energiamarkkinoiden integraatio eivät kuulu alue- ja rakennepolitiikan rahoituskohteisiin. Ohjelman rahoitus ei myöskään suoraan kohdistu energiaköyhyyden ehkäisemiseen, sillä EAKR:n energiatehokkuustoimet eivät koske asuinrakennuksia. ESR+ tukee silti epäsuorasti energiaköyhyyden tavoitteiden edistymistä ehkäisemällä köyhyyttä kokonaisvaltaisesti. Lisäksi tämän ohjelmakauden aikana otetaan käyttöön EU:n sosiaalinen ilmastorahasto, joka osaltaan ehkäisee energia- ja liikenneköyhyyttä. Energia- ja liikenneköyhyyteen suunnattua rahoituskehystä ei kuitenkaan ole erikseen eritelty ohjelmastrategiassa.

6.5 Tutkimus, innovaatio ja kilpailukyky

Tutkimus, innovaatio ja kilpailukyky ovat erittäin keskeisiä osia Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 -ohjelmaa. EAKR:n jokainen toimintalinja edistää joltain osin energiaan ja ilmastoon liittyvää tutkimus- kehitys- ja innovaatiotoimintaa sekä kilpailukykyä. Toimintalinja 1 koostuu yksinomaan tutkimusta, kehitystä ja innovaatiota tukevista toimista, joissa otetaan huomioon myös vähähiilisen siirtymän edistäminen. Toimintalinja 2 keskittyy erityisesti hiilineutraalisuuden edistämiseen ja sisältää lukuisia tutkimusta, kehitystä ja innovointia edistäviä rahoitustoimia. Toimintalinja 3 puolestaan mahdollistaa Pohjoisen ja Itäisen Suomen liikennejärjestelmän kehittämiseen liittyvää TKI-toimintaa. JTF-rahastosta tuetaan myös laajasti tutkimus-, innovaatio- ja kilpailukykytavoitteita edistävää toimintaa. Taulukkoon 7 on tiivistetty toimet erityistavoitteittain.

Erityistavoite 1.1 keskittyy tutkimus- ja innovointivalmiuksien ja kehittyneiden teknologioiden käyttöönoton parantamiseen. Erityistavoitteesta edistetään vähähiilistä siirtymää tukevaa TKI-toimintaa sekä ympäristöä säästävien tuotteiden, materiaalien ja tuotantomenetelmien pilotointia, käyttöönottoa ja kaupallistamista. Erityistavoitteen keskiössä ovat tutkimus- ja innovointiprosessit,

yri­tysten, tut­kimuskes­kusten ja yli­opisto­jen välinen tek­nologian siirto ja yhteistyö, jossa kes­kity­ään vähähiiliseen talouteen sekä kykyyn selviytyä il­mastomuutoksesta ja sopeutua siihen.

Erityistavoitteessa 1.2 edistetään erityisesti kehittyneiden tek­nologioiden käyttöönottoa ja digitalisaatiota. Erityistavoitteen avulla tavoitellaan digitalisaatioon, datatalouteen ja tek­nologisiin murroksiin liittyvien liiketoimintamahdollisuuksien kattavaa hyödyntämistä. Energia- ja il­mastosuunnitelmaa voidaan edistää tästä erityistavoitteesta tukemalla vähäpäästöisen liikkumisen in­novaatioita.

Erityistavoitteen 1.3 avulla kehitetään pk-yri­tysten TKI-toimintaa ja kilpailukykyä. Erityistavoitteen toimilla on mahdollista vahvistaa hiilineutraaliin talouteen liittyvää liiketoiminta- ja markkinaosaamista ja parantaa tuote- ja palvelukonsepteja.

Erityistavoite 2.1 keskittyy TKI- ja T&K-toimintaan, joka edistää energiatehokkuutta ja energiasektorin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä. Erityistavoitteesta tuetaan investointeja tut­kimuskes­kusten ja korkeakoulujen käyttöomaisuuteen, il­mastomuutokseen sopeutumiseen tähtääviä tutkimus- ja innovointiprosesseja, energiatehokkuutta kehittäviä hankkeita sekä uusiutuvaa energiaa ja älykkäitä energiajärjestelmiä.

Erityistavoite 2.2 tukee il­mastomuutokseen sopeutumiseen ja riskien ehkäisemiseen liittyvää TKI-toimintaa. Tällaista toimintaa voi olla hankkeet, jotka edistävät esimerkiksi tulviin, maanvyörymiin, myrskyihin ja kuivuuteen varautumista. Lisäksi erityistavoitteesta tuetaan pk-yri­tysten ympäristöystävällisiä tuotantoprosesseja.

Erityistavoite 2.3 tukee kiertotaloutta edistävää TKI-toimintaa, joka vähentää jätteen syntyä, materiaalihävikkiä, päästöjä ja kuljetustarpeita sekä parantaa yri­tysten kilpailukykyä ja vastaa kuluttajien tarpeisiin. Erityistavoitteesta voidaan tukea esimerkiksi kiertotalouteen liittyviä investointeja tut­kimuskes­kusten ja korkeakoulujen käyttöomaisuuteen, yri­tysten jätehuollon ratkaisuja, vesihuollon TKI-toimia sekä kierrätysmateriaalien käyttöä raaka-aineena.

Erityistavoitteesta 3.1 voidaan tukea T&K-toimintaa liikenteen energiatarpeen vähentämisen sekä liikennejärjestelmien strategisen suunnittelun ja digitalisaation osalta.

Valtaosa JTF:n tukitoimenaloista tukee TKI- tai T&K-toimintaa. Tavoitteena on monipuolistaa elinkeinoja ja sopeuttaa turvetoimialan työvoimaa hiilineutraaliin siirtymään. JTF:n avulla tuetaan tutkimusta ja innovointia yri­tyksissä, korkeakouluissa ja tutkimus- ja osaamiskeskuksissa. JTF-rahastosta on mahdollista tukea myös esimerkiksi uusiutuvaan energiaan, vähähiilisen tek­nologiaan, bio- ja kiertotalouteen sekä energiatehokkuuteen liittyviä uusia ratkaisuja ja TKI:ta.

Tutkimusta, innovaatiota ja kilpailukykyä edistäviä tukitoimenaloja ovat (Tukitoimenalojen selitteet ovat liitettynä selvityksen loppuun.): 004, 010, 012, 013, 021, 025, 026, 027, 028, 029, 030, 038, 040, 041, 042, 044, 045, 049, 050, 052, 053, 058, 060, 064, 069, 072, 075, 076, 095 ja 120.

Taulukko 7. Tutkimus-, innovaatio- ja kilpailukykytavoitteita edistävät toimet erityistavoitteittain. Toimet on ohjelmassa eritelty erityistavoitteiden sisältökuvauksissa sekä tukitoimenalojen kuvauksissa.

Erityistavoite	Tutkimus-, innovaatio- ja kilpailukykytavoitetta edistävät toimet
1.1	T&K- ja TKI-toiminta, joka tukee vähähiilistä siirtymää
	Ympäristöä säästävät tuotteet, materiaalit ja tuotantomenetelmät
1.2	Vähäpäästöisen liikkumisen innovaatiot
1.3	Hiilineutraaliin talouteen liittyvän liiketoiminnan kehittäminen
2.1	Energiatehokkuutta edistävä T&K- ja TKI-toimintaa
	Korkeakoulujen ja osaamiskeskusten investoinnit
	Ilmastomuutokseen sopeutumiseen tähtäävä TKI-toiminta

	Uusiutuvan energian kehittäminen
	Älykkäiden energiajärjestelmien kehittäminen
2.2	Ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvä TKI-toiminta
	Pk-yritysten tuotantoprosessien kehittäminen
2.3	Kiertotalouteen liittyvät investoinnit tutkimuskeskuksiin ja korkeakouluihin
	Yritysten jätehuollon ratkaisujen kehittäminen
	Kierrätysmateriaalien käytön edistäminen raaka-aineina
	Vesihuollon TKI-toimet
3.1	T&K-toiminta liikennesektorilla
JTF	T&K- ja TKI-toiminta yrityksissä, korkeakouluissa ja tutkimuskeskuksissa
	Uusiutuvan energian kehittäminen
	Vähähiilisen teknologian kehittäminen
	Bio- ja kiertotalouden uudet ratkaisut ja TKI
	Energiatehokkuuden uudet ratkaisut ja TKI

Taulukko 8. Tutkimus-, innovaatio- ja kilpailukykytavoitteisiin kohdistunut julkinen rahoitus. Luvut on koostettu laskemalla jokaisen erityistavoitteen kohdalla tutkimusta, innovaatiota ja kilpailukykyä edistävien tukitoimenalojen kehukset/toteumat yhteen. Toteumatiedot ovat toukokuulta 2024.

Tutkimus, innovaatio ja kilpailukyky		
Erityistavoite	Kehys M€	Toteuma 6.5. M€
1.1	121,7	33,1
1.2	12,1	0,4
1.3	57,1	1,9
2.1	173,0	37,7
2.2	38,3	12,4
2.3	139,8	44,8
3.1	5,5	0,0
jtf	339,7	187,8
yht	887,2	318,1

7. Johtopäätökset

Erityistavoitekohtaisen tarkastelun perusteella voidaan huomata, että Uudistuva- ja osaava Suomi 2021-2027 -ohjelman avulla tuetaan lähes jokaista energia- ja ilmastosuunnitelman tavoitetta. Ohjelman toimilla on selkeitä yhteyksiä vähähiilisyys-, energiatehokkuus-, energiavarmuus- sekä tutkimus- innovaatio- ja kilpailukykytavoitteisiin. Ohjelman julkinen kokonaisrahoitus (EAKR:n ja JTF:n osalta) on yhteensä 2,08 miljardia euroa. Suurin painoarvo energia- ja ilmastotoimiin suunnatun rahoituksen osalta tästä on tutkimus- innovaatio- ja kilpailukykytavoitteilla, joihin ohjelmasta on suunnattu yhteensä 887,2 miljoonaa euroa. Vähähiilisyyden edistämiseen on suunnattu 262,8 miljoonaa euroa ja energiatehokkuuden edistämiseen 278,2 miljoonaa euroa. Energiavarmuus ei ole ohjelman keskiössä, mutta sitäkin edistävää rahoitusta on suunniteltu 35 miljoonaa euroa. Sisäisiin energiamarkkinoihin liittyviin tavoitteisiin ohjelman yhteydet ovat heikot.

Tämän selvityksen perusteella voidaan sanoa, että alue- ja rakennepolitiikan ohjelma edistää kattavasti kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman tavoitteita. Ohjelman yhteydet kansalliseen energia- ja ilmastosuunnitelmaan ovat läpileikkaavia, eivätkä niiden tavoitteet ole keskenään ristiriitaisia. Tämän selvityksen tuloksia tullaan hyödyntämään ohjelman väliarvioinnin tukena. Jos väliarvioinnin perusteella katsotaan aiheelliseksi, ohjelman sisältöjä tulee päivittää, ja jäsenvaltion on toimitettava tarkistettu versio ohjelmasta komissiolle. Tätä selvitystä valmistellessa on tullut esille,

että ohjelman ja energia- ja ilmastosuunnitelman teksteissä ei viitata tässä selvityksessä havaittuihin laajempiin yhteyskohtiin toistensa välillä. Tämän selvityksen havaintoja voidaan hyödyntää myös tiivistämään yhteistyötä ja vuoropuhelua ministeriön osastojen välillä, jotta vastaavanlaisia liittymäkohtia voidaan hyödyntää tulevaisuudessa.

Tukitoimenalojen selitteet

004 Investoinnit julkisten tutkimuskeskusten ja korkeakoulujen käyttöomaisuuteen, tutkimusinfrastruktuuri mukaan lukien, joka on suorassa yhteydessä tutkimukseen ja innovointiin

010 Tutkimus ja innovointi pk-yrityksissä, myös verkottuminen

012 Tutkimus ja innovointi julkisissa tutkimuskeskuksissa, korkeakouluissa ja osaamiskeskuksissa, myös verkottuminen (teollinen tutkimus, kokeellinen kehittäminen, toteutettavuustutkimukset)

013 Pk-yritysten digitointi (mukaan lukien verkkokauppa ja -liiketoiminta, verkottuneet liiketoimintaprosessit, digitaaliset innovointikeskukset, elävät laboratoriot, verkkoyrittäjät ja tieto- ja viestintätekniikan startup-yritykset, yritystenvälinen kauppa)

021 Pk-yritysten kehittäminen ja kansainvälistyminen, mukaan lukien tuotannolliset investoinnit

025 Yrityshautomot, tuki spin-off- ja spin-out-yrityksille ja startup-yrityksille

026 Tuki innovaatioklustereille, myös yritysten, tutkimusorganisaatioiden ja viranomaisten välisille innovaatioklustereille, ja yritysverkostot, jotka hyödyttävät pääasiassa pk-yrityksiä

027 Innovointiprosessit pk-yrityksissä (prosessien, organisaation, markkinoinnin, yhteiskehittämisen, käyttäjien ja kysynnän ohjaama innovointi)

029 Tutkimus- ja innovointiprosessit, yritysten, tutkimuskeskusten ja yliopistojen välinen teknologian siirto ja yhteistyö, jossa keskitytään vähähiiliseen talouteen sekä kykyyn selviytyä ilmastonmuutoksesta ja sopeutua siihen

030 Tutkimus- ja innovointiprosessit, yritysten välinen teknologian siirto ja yhteistyö, jossa keskitytään kiertotalouteen

038 Energiatehokkuus ja esittelyhankkeet pk-yrityksissä ja tukitoimenpiteet

040 Energiatehokkuus ja esittelyhankkeet pk-yrityksissä tai suurissa yrityksissä ja tukitoimenpiteet energiatehokkuuskriteerien mukaisesti

041 Asuntokannan energiatehokkuutta parantava peruskorjaus, esittelyhankkeet ja tukitoimenpiteet

042 Asuntokannan energiatehokkuutta parantava peruskorjaus, esittelyhankkeet ja tukitoimenpiteet energiatehokkuuskriteerien mukaisesti

044 Julkisen infrastruktuurin energiatehokkuutta parantava peruskorjaus tai sitä koskevat energiatehokkuustoimenpiteet, esittelyhankkeet ja tukitoimenpiteet

045 Julkisen infrastruktuurin energiatehokkuutta parantava peruskorjaus tai sitä koskevat energiatehokkuustoimenpiteet, esittelyhankkeet ja tukitoimenpiteet energiatehokkuuskriteerien mukaisesti

046 Tuki yhteisöille, jotka tarjoavat palveluja, joilla edistetään vähähiilistä taloutta ja kykyä selviytyä ilmastonmuutoksesta, mukaan lukien tiedotustoimet

049 Uusiutuvat energialähteet: biomassa

050 Uusiutuvat energialähteet: biomassa, jonka avulla voidaan saavuttaa merkittävät kasvihuonekaasupäästöjen vähennykset

052 Muut uusiutuvat energialähteet (myös geoterminen energia)

053 Älykkäät energiajärjestelmät (myös älykkäät verkot ja tieto- ja viestintätekniset järjestelmät) ja niihin liittyvä varastointi

058 Ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevat toimenpiteet sekä ilmastoon liittyvien riskien torjuminen ja hallinnointi: tulvat ja maanvyörymät (myös tietoisuuden lisääminen, pelastuspalvelu sekä katastrofien hallintajärjestelmät ja -infrastruktuurit ja ekosysteemilähtöiset lähestymistavat)

060 Ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevat toimenpiteet sekä ilmastoon liittyvien riskien torjuminen ja hallinnointi: muut, esim. myrskyt ja kuivuus (myös tietoisuuden lisääminen, pelastuspalvelu sekä katastrofien hallintajärjestelmät ja -infrastruktuurit ja ekosysteemilähtöiset lähestymistavat)

064 Vesihuolto ja vesivarojen suojeleminen (myös vesipiirien hoito, erityistoimenpiteet ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi, uudelleenikäyttö, vuotojen vähentäminen)

065 Jäteveden keräys ja käsittely

069 Yritysten ja teollisuuden jätehuolto: ehkäisy-, vähentämis-, lajittelu-, uudelleenikäyttö- ja kierrätystoimet

072 Kierrätettyjen materiaalien käyttö raaka-aineena tehokkuuskriteerien mukaisesti

075 Tuki pk-yritysten ympäristöystävällisille tuotantoprosesseille ja resurssitehokkuudelle

076 Tuki suurten yritysten ympäristöystävällisille tuotantoprosesseille ja resurssitehokkuudelle

095 Liikenteen digitalisointi, kun tarkoituksena on osittain kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen: maantiet

120 Liikenteen digitalisointi, kun tarkoituksena on osittain kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen: muut liikennemuodot

Liite 3: Selvitys edistymisen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden täytäntöönpanossa

Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 -ohjelmaa koskevan yleisasetuksen (EU) 2021/1060 18 artikla edellyttää jäsenmaita suorittamaan alue- ja rakennepolitiikan ohjelmille väliarvioinnin. Suomen on muiden jäsenvaltioiden tavoin toimitettava komissiolle arvio ohjelman väliarvioinnin tuloksista 31.3.2025 mennessä. Arvioinnin yleisinä tavoitteina on ohjelman toimeenpanon parantaminen sekä tuloksellisuuden ja vaikutusten arviointi. Arvioinnin tulosten perusteella selvitetään, tuleeko ohjelman sisältöä joltain osin päivittää. Tarkoituksena on myös tuottaa eri sidosryhmille tietoa toteutuksen edistymisestä sekä toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Arvioinnin keskeisiä tuloksia ja johtopäätöksiä tulee myös voida hyödyntää valmistauduttaessa vuodesta 2028 alkavaan uuteen ohjelmakauteen.

Yleisasetuksen 18 artiklan 1. c) mukaan jäsenvaltion on otettava huomioon alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien väliarvioinnissa edistymisen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden täytäntöönpanossa. Väliarviointia varten tulee siis selvittää:

- Millä tavoin Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelma tukee Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden täytäntöönpanoa?

Sosiaalisten oikeuksien pilari

Vuonna 2017 julistettu Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari määrittelee 20 keskeistä periaatetta, joiden tavoitteena on luoda vahva sosiaalinen Eurooppa, joka on oikeudenmukainen, osallistava ja täynnä mahdollisuuksia. Sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteet on jaoteltu kolmen luvun alle: Yhtäläiset mahdollisuudet ja pääsy työmarkkinoille, Oikeudenmukaiset työolot sekä Sosiaalinen suojelu ja osallisuus:

Luku 1: Yhtäläiset mahdollisuudet ja pääsy työmarkkinoille

- Opetus, koulutus ja elinikäinen oppiminen
- Sukupuolten tasa-arvo
- Yhtäläiset mahdollisuudet
- Työllisyyden tukeminen

Luku 2: Oikeudenmukaiset työolot

- Varma ja sopeutuva työllisyys
- Palkat
- Tiedot työehdoista ja irtisanotuille annettava suoja
- Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja työntekijöiden osallistuminen
- Työ- ja yksityiselämän yhteensovittaminen
- Terveellinen, turvallinen ja asianmukainen työympäristö ja tietosuojat

Luku 3: Sosiaalinen suojelu ja osallisuus

- Lastenhoito ja lapsille annettava tuki
- Sosiaalinen suojelu
- Työttömyysetuudet
- Vähimmäistoimeentulo
- Vanhuuden toimeentulo ja eläkkeet
- Terveystuella
- Vammaisten osallistaminen
- Pitkäaikaishoito

- Sosiaalinen asuntotuotanto ja kodittomille annettava asumisapu
- Peruspalvelujen saatavuus

Pilarin kolme päätavoitetta ovat: (1) auttaa pääsyä työmarkkinoille, (2) suojella työssä käyviä ja (3) suojella työttömiä tai haavoittuvassa asemassa olevia. EU:n yleistavoitteet Sosiaalisen Euroopan vahvistamiseksi vuodelle 2030 on, että EU:n työllisyystaso olisi vähintään 78 prosenttia ja aikuisista vähintään 60 prosenttia osallistuisi vuosittain koulutukseen. Lisäksi köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien määrää pyritään pienentämään vähintään 15 miljoonalla. Suomen jäsenmaakohtainen tavoite työllisyysasteelle on 80 prosenttia ja aikuiskoulutuksen asteelle 60 prosenttia. Suomessa pyritään vähentämään köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevia 100 000 henkilöllä, joista kolmasosan on oltava lapsia.

Jäsenvaltioiden Sosiaalisten oikeuksien pilarin mukaista edistymistä seurataan sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun⁶ avulla, jossa pilarin kolmen osa-alueen edistymistä tarkastellaan eri seurantaindikaattoreiden avulla. Jäsenvaltiot luokitellaan tulostensa perusteella seitsemään eri paremmuusjärjestyksessä olevaan luokkaan (paras tilanne – tilanne kriittinen). Suomi suoriutuu verrattain hyvin pilarin osa-alueiden toteutuksessa, mutta ei ole muihin jäsenvaltioihin nähden parantanut tulostaan viimeisen vuoden aikana, vaan jopa pudonnut joidenkin indikaattorien kohdalla seurattavien jäsenvaltioiden luokkaan.

Yhtäläisten mahdollisuuksien kategorian kohdalla tarkastellaan koulunkäynnin varhain keskeyttäneiden osuutta 18–25-vuotiaista, NEET-nuorten osuutta 15–29-vuotiaista, digitaalisten taitojen tasoa, sukupuolten välistä työllisyseroa sekä ylimmän ja alimman tuloviidenneksen välistä suhdetta. Suomi on edelleen parhaiten suoriutuvien jäsenvaltioiden joukossa sukupuolten välisen työllisyseron sekä digitaalisten taitojen indikaattoreissa. Suomi suoriutuu myös edelleen hyvin ylimmän ja alimman tuloviidenneksen välisen eron sekä aikuiskoulutukseen osallistuvien henkilöiden osalta. NEET-nuorten sekä koulunkäynnin varhain keskeyttäneiden osuudessa Suomen tilanne on seurattava tai keskimääräinen.

Oikeudenmukaisten työolojen indikaattoreissa tarkastellaan työllisyys- ja työttömyysastetta, pitkäaikaistyöttömyyttä sekä kotitalouksien käytettävissä olevien bruttotulojen kasvua. Suomi on suoriutunut näissä keskinkertaisesti vuodesta 2021 lähtien. Tuoreimpien sosiaali-indikaattoreiden tulostaulutietojen (2023) mukaan Suomi on kuitenkin siirtynyt työllisyys- ja työttömyyslukujen suhteen seurattavien jäsenvaltioiden luokkaan. Työllisyysaste kasvoi Suomessa vuoteen 2022 (78.4 %) saakka, jonka jälkeen kehitys on kääntynyt laskuun, ollen vuonna 2024 76,7 %. Työttömyysaste on vastaavana aikana noussut 1,6 prosenttiyksikköä.⁷

EU-maiden työllisyysaste on viime vuosina noussut ja työttömyysaste pysynyt ennallaan. Suomen tilanne poikkeaa tästä suunnasta merkittävästi. Suomen työttömyysaste vuonna 2024 on ollut Euroopan kolmanneksi heikoin ja noussut nopeimmin Euroopan maista. Myöskään pitkäaikaistyöttömien määrä ei ole Suomessa laskenut kuten Euroopassa yleisesti.⁸

Sosiaalisen suojelun ja osallisuuden osa-alueen indikaattorit tarkastelevat köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien ihmisten ja erityisesti lasten osuutta väestöstä, sosiaalisten tulonsiirtojen vaikutusta köyhyyden vähentämiseen, toimintarajoitteisten työllisyseroa, kohtuuttomasta asumismenorasituksesta kärsivien osuutta väestöstä, varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten osuutta alle kolmevuotiaista sekä täyttämättä jääneitä sairaanhoitotarpeita. Suomi on

⁶ Joint Employment Report 2022, 2023, 2024, 2025, Euroopan komissio

⁷ Työvoimatutkimus 2024. Tilastokeskus

⁸ Taskinen Pertti 2024. EU:n työmarkkinat pääosin nousujohteisia – Suomessa työttömyyden kasvu selvää. Tilastokeskus. [Sähköinen artikkeli](#) 13.8.2024

aikaisemmin sijoittunut parhaiden suoriutujien joukkoon köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien henkilöiden osuuden suhteen. Tällä hetkellä Suomi on kuitenkin tippunut näiden indikaattoreiden kärkisijoilta luokkaan ”hyvä, mutta seurattava”. Muiden osa-alueen indikaattoreiden kohdalla Suomi suoriutuu verrattain hyvin, mutta täyttämättä jääneiden sairaanhoitotarpeiden osalta Suomen tilanne on ollut kriittinen viime vuosien ajan.

Ohjelmastrategian yhteydet sosiaalisten oikeuksien pilariin

Suoraan ohjelmasta:

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteet toteutuvat Suomessa nykyisellään varsin hyvin. ESR+-toimilla on kuitenkin tarpeen tukea etenkin työllisyyden, jatkuvan oppimisen ja työelämän kehittämistä, sukupuolten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja osallisuutta. Kansalliset tasa-arvotavoitteet tukevat ohjelman toteutusta.

Ohjelman kaikissa rahastoissa otetaan jokaisen erityistavoitteen alla huomioon toimet, joilla taataan yhdenvertaisuus, osallistavuus, syrjimättömyys ja sukupuolten tasa-arvo. Tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistetään mm. tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelun avulla. Toiminnassa huomioidaan tarvittaessa positiivinen erityiskohtelu yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Lisäksi ohjelman avulla puretaan ja korjataan eri alojen sukupuolenmukaista eriytymistä ylläpitäviä rakenteita. Tämä tapahtuu esimerkiksi lisäämällä organisaatioiden ja yksilöiden tasa-arvo-osaamista, edistämällä sukupuolistereotyyppien tunnistamista sekä kehittämällä rekrytointikäytäntöjä. Henkilöitä koskevien seuraintindikaattoreiden tiedot kerätään ohjelmassa sukupuolittain, jolloin toimenpiteiden kohdistumista eri sukupuoliin voidaan seurata ja analysoida.

ESR+ on EU:n tärkein ihmisiin kohdistuvia investointeja ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin toteuttamista tukeva rahoitusväline. ESR+-asetuksen (EU) 2021/1058 3 artiklan 1. mukaan rahaston yhtenä yleisenä tavoitteena on luoda jäsenvaltioihin osallistavia ja yhteenkuuluvia yhteiskuntia, joiden tavoitteena on köyhyyden poistaminen ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden toteuttaminen. ESR+:n toimilla edistetään pilarin 1., 2., 3., 4., 11. ja 17. periaatetta.

ESR+:n erityistavoite 4.1 auttaa työttömiä ja työelämän ulkopuolella olevia sekä niitä, joilla on vaikeuksia integroitua työmarkkinoille, esimerkiksi parantamalla työvoimapalvelujen tehokkuutta ja yhteistyötä yritysten kanssa. Erityistavoitteen toimet painottuvat sosiaalisten oikeuksien pilarin 4. periaatteeseen, joka koskee työllisyyden tukemista.

Erityistavoite 4.2 tukee uudelleen- ja täydennyskoulutusta sekä aikuiskoulutusta Suomessa, mikä edistää pilarin 1. periaatetta koulutuksesta ja elinikäisestä oppimisesta. Erityistavoitteen 4.3 avulla vahvistetaan pilarin 3. periaatteen mukaisesti yhtäläisiä mahdollisuuksia tukemalla heikoimmassa työmarkkina-asemassa ja suurimmassa huono-osaisuusriskissä olevien henkilöiden aktiivista toimijuutta ja osallisuutta. Tämän lisäksi erityistavoite tukee 2. ja 17. periaatteen mukaisesti sukupuolten välistä tasa-arvoa ja vammaisten osallistamista. Myös erityistavoitteen 6.1 tavoitteena on tukea yhtäläisten mahdollisuuksien toteutumista jakamalla apua aineellisen puutteen lieventämiseksi.

Erityistavoitteen 5.1 toimilla edistetään pilarin 11. periaatetta tukemalla lastensuojelun asiakkaana olevien sekä erityisesti kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten elämäntilannetta ja pärjäämistä.

Ohjelman toimeenpanon edistyminen

Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 ohjelman suunnitellut ESR+ toimenpiteet käynnistyivät vuonna 2022. ESR+ rahoituksesta ohjelmaan oli vuoden 2024 loppuun mennessä varattu käynnistyneisiin toimenpiteisiin noin 37 %. ja maksettu 6,7 %.

Työllisyyden aktiiviseen tukemiseen erityisesti kohdentuvasta erityistavoitteesta, Polkuja töihin (et. 4.1.), on varattu noin 30 %, kokonaisrahoituksen ollessa 316,6 milj. €. Rahoitetuilla toimenpiteillä on tähän mennessä tuettu 9 972 työtöntä henkilöä, joka on 83 % vuodelle 2024 asetetusta tavoitteesta. Vuoden 2025 alussa toimeenpantu työllisyys- ja elinkeinopalveluiden palvelurakenteen uudistus (TE-palvelut 2024-uudistus), jossa työllisyyspalveluiden järjestämisvastuu siirtyi valtiolta kunnille, on vaikuttanut erityistavoitteen toimeenpanoon ohjelman ensimmäisten toimeenpanovuosien aikana. Valtion työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimisto) eivät ole toteuttaneet työllisyyden edistämisen hankkeita, koska niiden toiminta lakkasi vuoden 2024 lopussa. Kuntien muodostamien työllisyysalueiden on jatkossa mahdollisuus toteuttaa toimenpiteitä ja näin odotetaan myös tapahtuvan. Työllisyysasteen laskiessa Suomessa ja työttömyystilanteen heikentyessä on tämän erityistavoitteen merkitys kasvamassa ja panostukset toimiin, jotka edistävät työllisyyttä tärkeitä ohjelman seuraaville vuosille.

Koulutuksen ja elinikäisen oppimisen tukemista erityisesti edistävä erityistavoite Uutta osaamista työelämään (et 4.2) on edistynyt ohjelman ESR+ erityistavoitteista nopeimmin. Erityistavoitteelle varastusta 316,6 milj. €:sta on vuoden 2024 loppuun mennessä varattu toimenpiteisiin 48 % ja hankkeisiin on osallistunut 14 292 työelämässä ja työelämän ulkopuolella olevaa osallistujaa, joka on 132 % ohjelmassa vuodelle 2024 asetetusta tavoitteesta. Erityisesti ohjelman toimenpiteillä on onnistuttu tukemaan työssä olevien henkilöiden osaamisen ja ammattitaidon kehittämistä. Työelämän ulkopuolella olevat osallistujat muodostuvat kohderyhmässä perusasteen ja toisen asteen koulutuksesta jatko-opintoihin siirtyvistä henkilöstä. Alle 30 -vuotiaiden osuus ohjelmaan asetetusta välitavoitteesta on 53 %. Erityistavoite on tukenut erityisesti työssä olevien aikuisten koulutukseen osallistumista. Sen sijaan nuorten tuki koulutuksen keskeyttämisen ehkäisyssä ja sujuvissa siirtymissä koulutusasteelta toiselle on jäänyt vielä osallistujamäärien näkökulmasta alhaiseksi. Erityistavoite on lukujen perusteella yhä olennainen, erityistä panostusta erityisesti nuorten osallistumiseen ESR+ toimenpiteisiin on syytä tukea huomioiden, että NEET-nuorten sekä koulunkäynnin varhain keskeyttäneiden osuudessa Suomen tilanne on sosiaalisen tulokortin näkökulmasta seurattava tai keskimääräinen.

Yhtäläisiä mahdollisuuksia tuetaan erityisesti ohjelman erityistavoitteissa Yhdenvertaiseen osallisuuteen (et. 4.3) Tavoitteeseen on varattu 271,4 milj. € koko ohjelmakaudeksi, josta on varattu käynnistyneisiin toimiin 32,2 %. Toimissa on aloittanut 1938 pitkäaikaistyötöntä, joka 59 % vuodelle 2024 asetetusta tavoitteesta. Työelämän ulkopuolella olevia henkilöitä, joita tuetaan työelämään, on hankkeissa aloittanut 3205 henkilö, joka on 117 % vuodelle 2024 lasketusta tavoitteesta. Osallistujista ulkomaalaistaustaisia on arvioitu olevan 1029, joka alittaa ohjelmaan vuodelle asetetun tavoitteen, ollen vuoden lopussa 53 % tavoitteesta. Vuonna 2022, kun ohjelman ensimmäiset ESR+ toimenpiteet käynnistyivät, oli Suomen työllisyysaste eurooppalaisittain korkea ja ylitti jopa ohjelmalle asetetun tavoitteen 78 %. Myös työttömyysaste oli poikkeuksellisen matala verrattuna 2000 – luvun Suomeen. Myös pitkäaikaistyöttömyys oli laskenut ja suurimmaksi työllisyysasteeksi oli kansallisesti noussut työvoiman kohtaantokysymykset, osaavan työvoiman saatavuus sekä työvoimapula.

Vuodesta 2023 eteenpäin on kuitenkin Suomen taloustilanne ja työllisyystilanne heikentynyt merkittävästi ja ohjelman suunnitteluvaiheen haasteet ovat muuttuneet uudelleen ajankohtaisiksi. Taloudellisen suhdanteen kääntyminen Suomessa on johtunut erityisesti Venäjän täysmittaisesta hyökkäyssodasta Ukrainaan ja sen aiheuttamista talouden rakennemuutoksista Suomessa. Ohjelman tuotostavoitteiden matala toteuma johtuu pitkälti ohjelman viivästyneestä käynnistymisestä sekä

poikkeuksellisen hyvältä työllisyystilanteesta Suomessa ohjelman ensimmäisinä vuosina. Muun Euroopan pitkäaikaistyöttömyyden laskiessa Suomessa tilanne pysynyt ennallaan. Suomen panostus kohderyhmään myös ohjelman loppuvuosina on yhä perusteltu.

Lastenhoitoa ja lapsille annettavaa tukea parannetaan Turvaverkkoja nuorten tulevaisuuteen (et. 5.1). erityistavoitteen kautta, jossa ohjelmakauden aikana on käytössä 30,5 milj. €, Rahoitus on tarkoitettu sosiaalisiin innovaatioihin, jotka kehittävät lastensuojelun avo-, sijais- ja jälkihuollon sisältöjä ja edistävät nuorille tarjottavien palvelujen oikea-aikaisuutta ja vaikuttavuutta. Rahoituksesta on varattu vuoden 2024 loppuun mennessä 36 %.

Ohjelman toimenpiteillä tuetaan poikkileikkaavasti Sosiaalisten oikeuksien pilarin tasa-arvoa ja vammaisten osallistumista tukevia periaatteita. Ohjelman toimia kohdennetaan erityisesti niihin henkilöihin, joiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille on vaikeinta. Hankkeissa toteutetaan toimia, joilla muun muassa valmennetaan työyhteisöjä ottamaan vastaan erilaisista taustoista tulevia työntekijöitä ja mukauttamaan työtehtäviä työllistymisen edistämiseksi. Sukupuolten tasa-arvon näkökulma on valtavirtaistettu kaikkiin ESR+ toimenpiteisiin ja huomioidaan myös EAKR ja JTF-rahoitteissa hankkeissa.

Johtopäätökset

Selvityksen tuloksena on, että Uudistava ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelma on yhteensopiva Euroopan sosiaalisten oikeuksien periaatteiden kanssa. Etenkin luvun 1 alla olevia periaatteita on otettu kattavasti huomioon ohjelman kaikessa toiminnassa. ESR+:lla on ohjelman rahastoista huomattavin rooli pilarin periaatteiden toteuttamisessa, mutta myös JTF sekä EAKR rahoitusta kohdennetaan pilarin periaatteiden mukaisesti. ESR+ rahaston toimet painottuvat sosiaalisten oikeuksien pilarin työllisyyttä, elinikäistä oppimista, yhtäläisiä mahdollisuuksia, sukupuolten tasa-arvoa, vammaisten osallistamista sekä lapsille annettavaa tukea koskeviin periaatteisiin.

Ohjelman käynnistymistä on hidastanut EU tasolla myöhään valmistuneet säädökset ja kansallisesti ongelmat tietojärjestelmän rakentamisessa vastaamaan rahastojen hallinnon tarpeisiin. Tämä näkyy rahoituksen Suomelle epätyypillisen matalana varausasteena välitarkasteluvaiheessa ja toimenpiteissä mukana olevien vielä matalana määränä verrattuna 2024 vuoden tavoitteisiin. Taloudellisen suhdanteen vaihtelut, erityisesti Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset Suomen talouteen, ohjelman suunnittelun ja toimeenpanon aikana on haastanut ohjelman toteutumista. Talouden suhdanne on kuitenkin Suomessa palannut samankaltaiseksi kuin ohjelman suunnitteluvaiheessa, jolloin Eurooppa toipui Covid-19 pandemian aikaisista taloushaasteista. Tämän perusteella ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin toimeenpanosuunnitelman näkökulmasta Suomen ohjelma on kestänyt hyvin aikaa ja valitut painopisteet ovat yhä ajankohtaisia.

Liite 4: Selvitys edistymisestä välitavoitteiden saavuttamisessa, ottaen huomioon ohjelman täytäntöönpanon yhteydessä kohdatut merkittävät vaikeudet

Taustaa

Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 -ohjelmassa on asetettu osalle EAKR:n, ESR+:n ja JTF:n tuotosindikaattoreista ohjelmakauden lopun tavoitetason lisäksi vuoden 2024 loppuun kohdistuva välitavoite. Näiden välitavoitteiden toteutumista tarkastellaan osana ohjelman puolivälitarkastelua (mid-term review).

Välitavoitteiden toteumatarkastelua vaikeuttaa ohjelman ennakoitua myöhäisempi käynnistyminen sekä tietojärjestelmän indikaattoriseurantaan liittyvien toimintojen myöhäinen valmistuminen. Hankehakemuksissa ilmoitetut indikaattorien suunnitelmätiedot ovat tallentuneet EURA2021-järjestelmään alusta asti ja ovat siten myös olleet raportoitavissa, sen sijaan maksatushakemusta laadittaessa kysyttävät siihen mennessä toteutuneet kumulatiiviset EAKR- ja JTF-indikaattoritulokset on jouduttu tallentamaan pdf-liitetiedostoina vuoden 2024 loppuun asti ja niiden sähköinen tallentaminen järjestelmään on tullut mahdolliseksi vasta vuoden 2025 puolella. Toteutuneiden indikaattoritulosten raportointi mahdollistuu vasta myöhemmin keväällä, mutta se sisältää vain sähköisesti järjestelmään tallentuneet toteumatiedot. Siten aiemmin pdf-liitetiedostoina ilmoitetut toteumatiedot tulevat päivittymään tietokantaan ja sähköisesti raportoitavaan muotoon vasta sitä mukaa, kun hankkeista toimitetaan seuraava maksupyyntö tai loppuraportti. Kaikki EAKR- ja JTF-toteumatiedot kattava indikaattoriraportointi on siten mahdollista vasta vuoden 2025 jälkipuoliskolla. Sen sijaan ESR+n tuotosindikaattoreiden osalta toteumatiedot ovat saatavilla, koska ne on kerätty suoraan toimenpiteisiin osallistuvilta henkilöiltä.

Tuotosindikaattoreiden välitavoitteiden tarkastelua

EAKR- ja JTF-tuotosindikaattorit

Tuotosindikaattorit jakautuvat ohjelmassa jäsenmaille yhteisiin (RCOxx) ja kansallisesti asetettuihin (NOxx) indikaattoreihin. Koska toteumatiedot ovat vuodenvaihteen osalta vielä varsin puutteellisia, keskitytään tässä tarkastelemaan ainoastaan hankkeiden suunnitelmavaiheen tietoja.

1.1 Yrityksiin kohdistuneita tukia mittaavat tuotosindikaattorit (RCO1, RCO02, RCO04 ja RCO05).

EAKR:lle asetetut vuoden 2024 tavoitetasot ovat suunnitelmätietojen perusteella kaikkien näiden tuotosindikaattorien osalta ohjelmatasolla ylittyneet, selvimmin muuta kuin rahoitustukea saaneiden yritysten (RCO04) ja tuettujen uusien yritysten (RCO05) osalta. Alueluokittain tarkasteltuna em. tuotosindikaattorien tavoitetaso on ylittynyt kehittyneemmillä alueilla jopa 6-7-kertaisesti, kahdessa muussa alueluokassa maltillisemmin, jos ollenkaan. Avustuksilla tuettujen yritysten määrä (RCO02) jää suunnitelmätietojen perusteella hieman tavoitetason alapuolelle sekä kehittyneempien että pohjoisten harvaan asuttujen alueiden (NSPA) luokissa, mutta ylittää tavoitteensa 21 %:lla siirtymäalueilla. Kaiken kaikkiaan tuettujen yritysten (RCO01) tavoitetaso (2 202 kpl) on suunnitelmätietojen perusteella ylittynyt ohjelmassa 1,7-kertaisesti, mutta tarkasteltaessa alueluokittain havaitaan, että kehittyneiden alueiden luokassa ylitys on lähes nelinkertainen,

siirtymäalueilla 2,5-kertainen mutta pohjoisten harvaan asuttujen alueiden luokassa suunnitelmätieto jää 69 %:iin vuoden 2024 välitavoitteesta.

JTF:n osalta em. yrityksiin kohdistuneita tukia mittaavat indikaattoritiedot ovat suunnitelmätietojen perusteella ylittäneet vuoden 2024 välitavoitteen vähintään kaksin- mutta jopa lähes nelinkertaisesti (RCO05). Yritystukien volyymi on siten ollut JTF:ssä ennakoitua suurempi – mikä vastaavasti heijastuu tavoitteiden heikompana toteutumisena erityisesti EAKR:n NSPA-alueluokassa. Tätä selittää JTF:n NGEU-rahoituksen etupainotteisuus, joka on ohjannut yritystukihankkeiden painopistettä JTF:ään niissä maakunnissa, joissa JTF on käytettävissä – näitä ovat mm. kaikki Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnat, jotka kuuluvat samassa myös NSPA-alueeseen.

1.2 TKI-toimintaa mittaavat tuotosindikaattorit (RCO07, RCO10/NO05, NO01, NO02, NO03)

EAKR:n osalta kaikki TKI-indikaattorit ovat suunnitelmätietojen perusteella ylittäneet vuoden 2024 välitavoitteensa ohjelmatasolla – selvimmin RCO07 (yhteisiin tutkimushankkeisiin osallistuvat tutkimusorganisaatiot), peräti 23-kertaisesti, ja siirtymäalueluokassa peräti 44-kertaisesti. Ainoastaan erityistavoitteessa 1.1 käytettävä RCO10 (yritykset yhteistyössä tutkimusorganisaation kanssa) sekä sen muissa EAKR-erityistavoitteissa käytettävä kansallinen rinnakkaisindikaattori NO05 ovat ohjelmatasolla ylittäneet vuoden 2024 välitavoitteen suunnitelmätietojen perusteella, mutta NSPA-alueiden osalta tavoitetaso jää saavuttamatta; toteumat ovat 70 %/43 %. TKI-infrastruktuuri-investointien määrä (NO01) on ylittymässä ohjelmatasolla - kiitos siirtymäalueiden runsaan toteuman, mutta jää kehittyneillä alueilla 28 %:iin ja NSPA-alueella 39 %:iin. Tuotosindikaattorit ”Yhteiskehittämistä tukevat uudet alustat tai verkostot” (NO02) sekä ”Yhteiskehittämiseen osallistuneet yritykset” (NO03) sen sijaan ylittävät suunnitelmätietojen perusteella tavoitetason kaikissa alueluokissa ja ohjelmatasolla noin seitsenkertaisesti. Kokemus edellisistä ohjelmakausilta on kuitenkin osoittanut, että monien tämäntyyppisten indikaattoreiden lopulliset toteumat jäävät usein suunnitelmavaiheen odotuksia selvästi pienemmiksi.

JTF:n suunnitelmätiedot ylittävät tuotosindikaattori RCO07:n välitavoitteen jopa 37-kertaisesti ja RCO10 3,7-kertaisesti.

1.3 Ilmastotoimenpiteisiin liittyvät EAKR-tuotosindikaattorit (RCO26, RCO27)

Ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi rakennettu tai parannettu vihreä infrastruktuuri (RCO26) on ohjelmason suunnitelmätietojen valossa päässyt lähes välitavoitetasoonsa 702 hehtaaria (toteuma 96 %), mutta toimenpiteitä on lähinnä rahoitettu vain siirtymäalueilla (toteuma-aste 145 %). Kansallisia tai alueellisia ilmastonmuutokseen sopeutumisen strategioita (RCO27) on sen sijaan rahoitettu moninkertaisesti yli välitavoitteen (92 kpl/5 kpl) – tämän indikaattorin osalta tavoitetasot niin välitavoitteen kuin koko ohjelmakauden osalta onkin asetettu liian pieniksi kaikissa kolmessa alueluokassa. Syynä tähän on paikallisten suunnitelmien odotettua isompi määrä.

1.4 Digitalisaatioon liittyvät tuotosindikaattorit (RCO13, RCO14)

Erityistavoitteen 1.2 tuotosindikaattorit RCO13 (Yrityksille kehitettyjen digipalvelujen, -tuotteiden ja -prosessien arvo) sekä RCO14 (Digipalvelujen, -tuotteiden ja prosessien kehittämiseen tukea saaneet julkiset laitokset) ovat suunnitelmätietojen perusteella ylittäneet vuoden 2024 välitavoitteensa moninkertaisesti sekä ohjelmatasolla että kaikissa alueluokissa.

1.5 Muut EAKR-tuotosindikaattorit (RCO15, RCO74, RCO75, NO06)

Erityistavoitteen 1.3 tuotosindikaattori ”Perustettujen yrityshautomoiden kapasiteetti” (RCO15) on suunnitelmätietojen perusteella ylittänyt jo sekä välitavoitteensa että koko kauden tavoitteensa. Indikaattorit RCO74 (ITI-strategioiden piiriin kuuluva asukasmäärä) sekä RCO75 (Tuen piiriin

kuuluvat yhdenmetyt aluekehitysstrategiat) ovat mitattavuudeltaan haasteellisempia. Asukasmäärät eivät ole täyttyneet vielä muiden erityistavoitteiden kuin 1.1:n osalta – eli kestävän kaupunkikehittämisen hankkeita ei ole vielä syntynyt kaikissa kaupungeissa kaikkiin erityistavoitteisiin – eikä välttämättä ohjelmakauden aikana täysin kattavasti synnykään. RCO75 on indikaattorina jäänyt taka-alalle ja sen suhde RCO74:ään epäselväksi. Ainoastaan et 3.1:llä ja NSPA-kehyksessä oleva NO06 (Pk-yritykset, joiden saavutettavuus on parantunut hankkeen seurauksena) on kansallisena indikaattorina tuttu edelliseltä ohjelmakaudelta. Vuoden 2024 välitavoite (150 kpl) on suunnitelmätietojen (368 kpl) perusteella toteutunut jo 2,5-kertaisesti, ja ohjelmakauden tavoitteestakin (650 kpl) on saavutettu jo yli puolet (57 %).

1.6 Muut JTF-tuotosindikaattorit (RCO38, EECO01-EECO11)

Tuen piiriin kuuluvan kunnostetun maaperän pinta-alalle (RCO38) asetetusta välitavoitteesta (2 719 ha) on suunnitelmätietojen perusteella saavutettu noin kaksi kolmasosaa (1 712 ha/63 %). Tätä indikaattoria täydennettiin seurantakomitean kokouksessa huhtikuussa 2023 kansallisella tuotosindikaattorilla NO07 (Turvetuotannosta vapautuneen, ennallistetun alueen pinta-ala), jonka välitavoitteeksi asetettiin 2 046 ha (koko kauden tavoite 10 230 ha). Tämän indikaattorin suunnitelmätietoihin perustuva toteuma oli vuodenvaihteessa 1 964 ha eli 96 % välitavoitteesta.

ESR-tyyppisiin toimenpiteisiin osallistuneita koskevista indikaattoreista EECO01-EECO11 ainoastaan 18-29-vuotiaille nuorille on asetettu välitavoite (242). Toteuma vuodenvaihteessa oli 122 eli noin puolet. Osallistujien kokonaismäärä vuodenvaihteeseen mennessä oli 505 kpl.

ESR+:n tuotosindikaattorit

2.1 Toimenpiteisiin osallistuneet (EECO01-EECO19)

Toimenpiteisiin on osallistunut (EECO01) vuodenvaihteeseen mennessä 35 476 henkilöä, joista naisia 64 %. Välitavoitteita vuodelle 2024 on asetettu työttömille (ml. pitkäaikaistyöttömät) (EECO02), pitkäaikaistyöttömille (EECO03), työelämän ulkopuolella oleville (EECO04), työllisille (ml. itsenäiset ammatinharjoittajat) (EECO05), ulkomaalaistaustaisille osallistujille (EECO14), tuettujen julkishallintojen tai julkisten palveluiden lukumäärälle (EECO18) sekä kansallisena indikaattorina erityistavoitteessa 4.g olevalle NO07:lle (Alle 30-vuotiaat).

Ohjelmatasolla EECO02:n välitavoite on miltei saavutettu (83 %). Kehittyneemmillä alueilla välitavoite on ylitetty puolitoistakertaisesti, mutta siirtymäalueiden tavoitteesta oli vuodenvaihteessa saavutettu vasta 80 % ja NSPA-alueilla vain puolet. Tarkasteltaessa pitkäaikaistyöttömiä (EECO03) erikseen on välitavoitetaso saavutettu puolitoistakertaisesti ohjelmatasolla, mutta NSPA-alueilla välitavoitteesta oli saavutettu vasta 86 %. EECO04:n osalta on ohjelmatason välitavoitteesta saavutettu 99,5 %, eikä toteuma-asteissa ole merkittäviä eroja alueluokkien välillä. EECO05:n välitavoite sen sijaan oli vuodenvaihteessa ylitetty jo 4,5-kertaisesti – selvimmin siirtymäalueilla (lähes viisinkertaisesti). Ulkomaalaistaustaisia osallistujia (EECO14) oli vuodenvaihteeseen mennessä kertynyt yli kolminkertaisesti välitavoitetasoon (1 943) nähden – kehittyneimmillä alueilla lähes kymmenkertaisesti. EECO18:lle ei ole käytettävissä vuodenvaihteen tietoja. Alle 30-vuotiaita nuoria (NO07) on toimenpiteisiin et. 4.g:ssä osallistunut 3 990 kpl eli 53 % ohjelmatason välitavoitteesta 7 474. Alueluokista paras toteuma-aste on siirtymäalueilla (65 %) ja alhaisin NSPA-alueilla (19 %).

Analyysi ja johtopäätökset vuoden 2024 välitavoitteiden saavuttamisesta

Tuotosindikaattorien tarkastelu suunnitelmätietojen pohjalta ei anna täysin realistista kuvaa EAKR- ja JTF-indikaattorien todellisesta toteutumisesta. Hankkeiden päättyessä raportoitavat lopulliset toteumatiedot jäävät pääsääntöisesti suunnitelmavaiheessa esitettyjä arvioita pienemmiksi. Seurattavien tavoitetasojen hajaantuminen kolmeen alueluokkaan ja useisiin erityistavoitteisiin vaikeuttaa ohjelmataason kokonaiskuvan seuranta EAKR:n ja ESR+:n osalta. Alueluokkiin kohdistuvan rahoituksen epätasainen käyttö viranomaisissa heijastuu myös indikaattoritulosten kertymään – esim. TKI-indikaattoreiden toteumat ovat NSPA-alueilla muita alueluokkia alemmat erityisesti siksi, että Itä- ja Pohjois-Suomessa on et. 1.1:n hankkeita rahoitettu enemmän siirtymäkauden kehyksestä kuin NSPA-kehyksestä. Toinen indikaattoritoteumiin vaikuttava tekijä on JTF:n rahoituskehiksen NGEU-osuuden etupainotteisuus, joka on ohjannut erityisesti yritystukihankkeita ja TL2:n ympäristöhankkeita pois EAKR:stä JTF:n piiriin, mikä heijastuu myös indikaattorituloksissa.

Koska ohjelman toteutuksessa on ohjelmakauden alkuvuosina ollut useita em. kaltaisia epävakauttavia tekijöitä, on ohjelman indikaattorien yksityiskohtainen tarkastelu tässä vaiheessa vielä vaikeaa. Maksatusten edetessä ja ohjelman toteutuksen tasapainottuessa sekä seurantajärjestelmän alkaessa toimia täysipainoisesti myös EAKR:n ja JTF:n toteumatietojen osalta on vasta syksyllä 2025 päästy arvioimaan tuotosindikaattoreille asetettujen tavoitetasojen realistisuutta sekä erityistavoite- että alueluokkatasolla. Tähänastisen toteuman perusteella voidaan kuitenkin jo nähdä, että ohjelmataasolla ei ole nähtävissä erityisiä ongelmakohtia, jotka vaatisivat puuttumista rahoituksen painotukseen erityistavoitteiden välillä. Sen sijaan osaa ohjelmakauden loppuun asetetuista kokonaistavoitetasoista olisi kuitenkin jo tähänastisen toteuman perusteella syytä tarkastella kriittisesti. JTF:n osalta on tiedostettu ESR-tyyppisten toimenpiteiden ennakoitua pienempi osuus, johon on kiinnitetty huomiota viranomaisia ohjeistamalla. Nähtäväksi jää myös JTF-rahoituksen vuosivolyymien pientymisen heijastuminen EAKR-rahoituksen merkityksen kasvuun ohjelmakauden jälkipuoliskolla ja sitä kautta vaikutukset indikaattoritulosten kertymään.

www.rakennerahastot.fi | rakennerahastot@gov.fi



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet



**Euroopan unionin
osarahoittama**