ETLA

Muistio | Brief | 191

24.11.2026

EU:n uusi rahoituskehys lisää Suomen mahdollisuuksia uudistua

Aki Kangasharju
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
aki.kangasharju@etla.fi

Tero Kuusi
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
tero.kuusi@etla.fi

Jenni Pääkkönen
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
jenni.paakkonen@etla.fi

Suositeltava lähdeviittaus:
Kangasharju, Aki, Kuusi, Tero & Pääkkönen, Jenni (24.11.2026). ”EU:n uusi rahoituskehys lisää Suomen mahdollisuuksia uudistua”. Etla Muistio nro 191.
https://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-191.pdf

Tiivistelmä

Tässä muistiossa arvioidaan EU:n vuosien 2028–2034 rahoituskehyksen tarjoamia mahdollisuuksia Suomelle. Komission ehdotus lisäisi jäsenvaltioiden harkintavaltaa EU-varojen käytössä, ja Suomelle voisi kohdistua noin 2,7 miljardin euron yleisallokaatio, jonka kokonaisvaikutus kansallisine vastinrahoituksineen olisi arviolta 4,5–5,5 miljardia euroa. Muistion keskeinen johtopäätös on, että rahoitus tulee suunnata uudistuksiin ja investointeihin, joita olisi muuten vaikea toteuttaa julkisen talouden tiukassa tilanteessa.

Varojen käyttöä tulisi ohjata tunnistettujen markkina- ja institutionaalisten puutteiden korjaamiseen ja kohteisiin, jotka toteuttavat lisäisyyden-periaatteen tai joiden mittakaavaedut ovat selvät. Hankkeiden valinnassa tulee nojata kustannus-hyötyajatteluun ja laadukkaaseen vaikuttavuuden arviointiin ja hankkeita tulee ohjata näiden periaatteiden mukaisesti. Hajanaista hankerahoitusta tulisi välttää. Mahdollisiksi kohteiksi ehdotetaan muun muassa julkisen sektorin tekoäly- ja datainfrastruktuuria, sote-järjestelmän uudistamista, puhtaan teollisuuden infrastruktuuria, osaamistason nostoa, kasvukeskusten saavutettavuutta, puolustusta ja varautumista, työvoimapalvelujen ja sosiaaliturvan uudistamista, kiinteistöverouudistusta sekä tki-rahoituksen kehittämistä.

Abstract

The New EU Budget Framework Strengthens Finland's Capacity to Renew and Reform

This brief examines how Finland could benefit from the EU's proposed 2028–2034 Multiannual Financial Framework. Commission's proposal would give member states greater discretion over the use of EU funding, with Finland potentially receiving around €2.7 billion in flexible allocations totaling €4.5–5.5 billion when national co-financing is included. The main conclusion is that funding should be directed towards reforms and investments that are difficult to implement under current fiscal constraints.

Project selection should be guided by clear market or institutional failures, additionality, cost-benefit considerations, economies of scale, and rigorous impact evaluation. Fragmented spending should be avoided. The report highlights nine promising areas: AI and data infrastructure for the public sector, health and social care reform, clean industrial infrastructure, skills development, urban accessibility, defence and resilience, labour market and social security reform, property tax reform, and improving the effectiveness of R&D and innovation funding.

KTT **Aki Kangasharju** on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen toimitusjohtaja.

FT **Tero Kuusi** on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimusjohtaja.

VTT **Jenni Pääkkönen** on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen pääekonomisti.

Ph.D. (Econ.) **Aki Kangasharju** is the Chief Executive Officer at ETLA Economic Research.

Ph.D. (Econ.) **Tero Kuusi** is a Research Director at ETLA Economic Research.

Ph.D. (Econ.) **Jenni Pääkkönen** is a Chief Economist at ETLA Economic Research.

Tämän muistion työstämisessä on hyödynnetty tekoälyä ihmistyön tukena Etlan eettisen ohjeiston mukaisesti (versio 14.1.2026, ks. https://www.etla.fi/ai-etiikka).

Artificial intelligence has been used to support human work in the preparation of this brief in accordance with ETLA's ethical guidelines (version 14.1.2026, see https://www.etla.fi/en/ai-ethics).

Avainsanat: EU:n monivuotinen rahoituskehys, Julkisten palvelujen vaikuttavuus

Keywords: EU multiannual framework, Efficacy of public services

JEL: H40, H50, H61

1 Johdanto

Euroopan komission ehdotus unionin vuosien 2028–2034 monivuotiseksi rahoituskehykseksi muuttaisi toteutuessaan EU-rahan käyttöä merkittävästi. Komission ehdotuksessa korvamerkittyä rahoitusta on aiempaa vähemmän ja puolestaan enemmän jäsenvaltioiden harkintavaltaan jäävää rahoitusta eli yleisallokaatiota mm. alue- ja rakennepolitiikan ja maaseudun kehittämisen toimiin ja muihin kansallisessa ja alueellisessa suunnitelmassa sovittaviin tarkoituksiin.[1] Harkintavallan kasvattaminen tarjoaa mahdollisuuden tehostaa rahankäyttöä kohdentamalla sitä aiempaa joustavammin, mutta tuo kohdentamattoman osan politiikan ja lobbauksen piiriin.

Suomen kokonaissaannoksi on arvioitu 8,6 miljardia euroa, josta noin 2,7 miljardia euroa olisi yleisallokaatiota kumppanuussuunnitelmassa sovittaviin tarkoituksiin (Valtioneuvosto, 2026b). Kun mukaan luetaan kansallinen vastinrahoitus, olisi yleisallokaatiossa kyse noin 4,5–5,5 miljardin euron kokonaisuudesta vuosina 2028–2034.[2] Vaikka komission ehdotukseen tulee vielä muutoksia, uusi rakenne voi poiketa merkittävästi nykyisestä toimintamallista.

Tämän muistion keskeinen kysymys on, mihin tällainen rahoitusvara kannattaisi Suomessa käyttää. Johtopäätöksemme on, että Suomen pitäisi käyttää varat sellaisiin tarpeellisiin kohteisiin, joita on muuten vaikeaa toteuttaa nykyisessä taloustilanteessa.

EU-rahoitus ei tee hankkeesta välttämättä kansantaloudellisesti järkevää. Vaarana jopa on, että liikkumavara laskee hankkeiden standardeja. Suomella on päinvastoin tarve nostaa hankkeiden laatukynnystä. Edellisten hallituskausien kärkihankkeet, tulevaisuusinvestoinnit ja muut investoinneiksi luokitellut menolisäykset ovat jakaneet kotimaista rahaa pirstalemaisesti moniin eri paikkoihin ilman selkeää vaikuttavuutta.

Myös EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä saadut kokemukset puoltavat rahankäytön tehostamista. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan Suomen RRF-ohjelma hajautui suureen määrään tavoitteita, toimenpiteitä ja toimeenpanijoita, ja virasto havaitsi puutteita kansallisten tavoitteiden vaikuttavuuden seurannassa ja hankkeiden indikaattoreissa (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2023; Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2025). Euroopan tilintarkastustuomioistuin on korostanut toimeenpanon viiveitä, tulosten puutteellista seurantaa ja jäljitettävyyden ongelmia koko EU:n tasolla (Euroopan tilintarkastustuomioistuin, 2024; Euroopan tilintarkastustuomioistuin, 2025; Euroopan tilintarkastustuomioistuin, 2026).

Euroopan keskuspankki ei ole aivan yhtä kriittinen, joskin sekin arvioi, että toimeenpanon viiveet pienensivät alkuvaiheen vaikutuksia (Bańkowski ym., 2024). EKP:n mukaan NextGenerationEU on jossain määrin tukenut euroalueen kasvua, ja rakenteellisten uudistusten merkitys voi korostua pidemmällä aikavälillä.

Joka tapauksessa uudella rahoituskaudella pitäisi välttää pirstoutumista ja keskittyä harvempiin, riittävän suuriin kokonaisuuksiin, joille on määritelty ennen rahoituspäätöstä selkeä tavoite, vastuutaho, kustannuskehys ja mitattavat vaikutukset.

EU-rahoituksen yhteydet finanssipoliittisiin sääntöihin tekevät kysymyksestä erityisen ajankohtaisen. EU-säännöt sallivat menovaraa, kun kysymys on unionin ohjelmista ja niiden kansallisesta vastinrahoituksesta. Ne vähennetään finanssipoliittisten sääntöjen keskeisestä tavoitemuuttujasta eli nettomenosta. Suomella on ollut vaikeuksia pysyä nettomenojen kasvulle asetetun rajoitteen puitteissa, minkä on todennut viimeksi Euroopan komissio Suomelle lokakuussa lähettämässään kirjeessä.

Lisäksi merkittäviin kasvua ja julkisen talouden kestävyyttä tukeviin uudistuksiin ja investointeihin sitoutuminen voi mahdollistaa sopeutuskauden pidentämisen neljästä seitsemään vuoteen (Henriksson ym., 2024). Suomi on sitoutunut hakemaan pidennystä, jotta seuraavan hallituskauden sopeutus pysyy kohtuullisena (Valtioneuvosto, 2026a).

Yllä kuvattu liikkumavara ei kuitenkaan ole ilmaista rahaa. Kansallinen vastinrahoitus ja uudistusten mahdolliset menolisäykset vaikuttavat julkisyhteisöjen rahoitusasemaan ja velkaan, vaikka niitä ei nettomenossa käsitellä samalla tavalla kuin tavallista kansallisesti rahoitettua menoa. Siksi niiden tehokas ja tuottava kohdentaminen on tärkeää.

EU:n uuden budjettikauden aikana Suomen tavoitteena ei pitäisi olla rahan täysimääräinen käyttäminen sinänsä vaan sellaisten investointien ja rakenteellisten uudistusten toteuttaminen, joita tulevien vuosien mittava sopeutustarve muuten helposti lykkäisi kasvupotentiaalin, julkisen sektorin tuottavuuden tai yhteiskunnan resilienssin kustannuksella.

Seuraavaksi esitämme kriteerit hyvien investointi- ja uudistuskohteiden valinnalle, tarkastelemme yhdeksää mahdollista rahoituskohdetta ja kokoamme lopuksi keskeiset johtopäätökset.

2 Millainen on hyvä investointi- tai uudistuskohde?

EU-rahoituksen saatavuus ei muuta talouspolitiikan peruslähtökohtia. Julkisen rahoituksen tulee perustua tunnistettavaan tarpeeseen, ja varat on kohdennettava mahdollisimman tehokkaasti. Hyvän investointi- tai uudistuskohteen valinnassa keskeisiä kysymyksiä ovat: Miksi julkista puuttumista tarvitaan, miten ongelma voidaan ratkaista mahdollisimman tehokkaasti ja miten toimenpiteen vaikuttavuus varmistetaan? Seuraavassa jäsennämme näitä kysymyksiä viiden periaatteen avulla.

Tunnistettava markkinapuute tai institutionaalinen uudistustarve

Ensimmäinen periaate on, että julkiselle puuttumiselle tulee olla selkeästi tunnistettu peruste. Perinteinen taloustieteellinen perustelu ovat markkinapuutteet, joiden vuoksi investointien yksityinen tuotto voi jäädä yhteiskunnallista tuottoa pienemmäksi. Tällaisia puutteita aiheuttavat esimerkiksi ulkoisvaikutukset, julkishyödykkeiden luonne, luonnolliset monopolit ja koordinointiongelmat (Juhász ym., 2024).

Eri politiikka-alueilla perusteet korostuvat eri tavoin. T&k-toiminnassa ja osaamisessa keskeisiä ovat tiedon leviämisvaikutukset, joiden hyötyjä yksittäinen investoija ei voi kokonaan hyödyntää. Vihreässä siirtymässä puolestaan korostuvat päästöjen ulkoisvaikutukset ja investointien koordinointiongelmat. Yrityksen investointi voi riippua samanaikaisista laajemmista sähkö-, vety-, hiilidioksidi- ja logistiikkainvestoinneista. Turvallisuudessa ja yhteiskunnallisen kestävyyden luomisessa merkittävä osa hyödyistä on julkishyödykkeen luonteisia, mikä perustelee valtion keskeistä roolia.

Kaikki perustellut uudistuskohteet eivät kuitenkaan liity markkinapuutteisiin. Myös nykyisen julkisen järjestelmän kannustimet, koordinointiongelmat tai institutionaaliset lukkiutumat voivat estää hyödyllisiä uudistuksia. Esimerkiksi sote-rahoitus voi palkita palvelusuoritteista terveysvaikutusten sijaan tai työvoimapalvelujen prosessiohjaus estää tehokkaampien toimintatapojen käyttöönottoa. Tällöin julkisen rahoituksen tehtävä voi olla pysyvän rakenteellisen uudistuksen mahdollistaminen.

Tehokas keinovalinta ja rahoituksen lisäisyys

Markkina- tai instituutiopuutteen olemassaolo ei vielä kerro, millä keinolla ongelma kannattaa ratkaista. Vaihtoehtoina voivat olla esimerkiksi sääntely, verotus, kannustimien uudistaminen, julkiset investoinnit sekä suora julkinen rahoitus tai tuotanto. Lähtökohtana pitäisi olla mahdollisimman suora puuttuminen tunnistettuun ongelmaan.

Rahoituksen keskeinen tehokkuuskriteeri on lisäisyys. Julkisen panoksen pitää saada aikaan muutoksia, jotka muuten jäisivät toteutumatta. Esimerkiksi yritystuen ei pitäisi rahoittaa investointia, joka toteutuisi muutenkin. Sama periaate koskee julkisen sektorin uudistuksia: rahoituksen pitäisi mahdollistaa toimintatapojen, palvelujen laadun tai tuottavuuden paraneminen eikä vain korvata nykyistä rahoitusta uudella rahoituslähteellä.

Usein tehokasta on rahoittaa yhteistä infrastruktuuria tai muita yksityisiä investointeja täydentäviä panoksia. Yksityisen rahoituksen mobilisoiminen voi tällöin vahvistaa julkisen panoksen vaikuttavuutta (Juhász & Lane, 2024).

Yhteiskunnalliset hyödyt ja kustannukset koko elinkaarella

Julkisen rahoituksen tehokkuutta tulisi viime kädessä arvioida suhteuttamalla hankkeiden yhteiskunnalliset hyödyt niiden kustannuksiin ja vertaamalla vaihtoehtoisia käyttökohteita keskenään. Tutkimuskirjallisuudes-

sa tätä näkökulmaa edustaa esimerkiksi marginal value of public funds (MVPF) -kehikko, jossa politiikkatoimen hyödynsaajien maksuhalukkuutta suhteutetaan sen julkistaloudelliseen nettokustannukseen (Hendren & Sprung-Keyser, 2020).

Kattava kustannus-hyötyarviointi on vaikeaa erityisesti silloin, kun hyödyt liittyvät esimerkiksi turvallisuuteen, terveyteen tai pitkän aikavälin tuottavuuteen. Tämä ei kuitenkaan poista tarvetta järjestelmälliseen arviointiin. Hankkeille tulisi mahdollisuuksien mukaan muodostaa vertailukelpoiset arviot odotetuista hyödyistä, kustannuksista ja epävarmuuksista sekä asettaa ne paremmuusjärjestykseen yhteiskunnallisen tuoton perusteella.

Arvioinnissa on huomioitava myös julkistaloudelliset vaikutukset koko elinkaarella: kansallinen vastinrahoitus, vaikutukset velkaan, myöhemmät käyttö- ja ylläpitomenot sekä mahdolliset vaikutukset verotuloihin ja muihin julkisiin menoihin. Dynaamisia kasvuvaikutuksia ei pidä kirjata budjettisäästöiksi ennen niiden toteutumista.

Erityisesti määräaikaisessa EU-rahoituksessa on vältettävä pysyviä menoloukkuja. Parhaat kohteet ovat investointeja tai uudistusten siirtymäkustannuksia, jotka tuottavat hyötyjä myös rahoituskauden jälkeen. Jos hanke synnyttää pysyviä menoja, niiden rahoitus on osoitettava jo päätöksentekovaiheessa. Erityisen kiinnostavia ovat uudistukset, jotka parantavat yhteiskunnallista hyvinvointia ja samalla vahvistavat julkista taloutta.

Mittakaava, yhteinen infrastruktuuri ja EU-rahoituksen lisäarvo

EU-rahoituksen erityinen lisäarvo syntyy kohteissa, joissa investointien mittakaava on suuri, hyödyt ylittävät hallinnonala- tai aluerajat tai toteuttaminen edellyttää useiden toimijoiden koordinointia. Tällaisia kohteita ovat esimerkiksi puhtaan teollisuuden infrastruktuuri, yhteiset data- ja tietoliikenneratkaisut sekä tutkimus- ja testausympäristöt. EU-rahoitus voi myös helpottaa uudistuksia, joiden kertaluonteiset siirtymäkustannukset muuten estäisivät niiden toteuttamisen.

Rahoitusta ei kuitenkaan pidä hajauttaa pieniin hankkeisiin alueellisin tai poliittisin perustein. Myös alueellisten hankkeiden tulisi kilpailla keskenään valtakunnallisesti samoilla vaikuttavuus- ja kustannuskriteereillä. Hankkeen suuri koko ei itsessään ole tehokkuuden tae, eikä EU-rahoituksen saatavuus saa alentaa hankkeiden valintakriteerejä (European Commission, 2026).

Vaikuttavuuden arviointi ja hallinnollinen ohjaus

Viimeinen periaate koskee päätöksenteon ja toimeenpanon laatua. Rahoitettavien hankkeiden tavoitteet, arviointiasetelma ja keskeiset vaikuttavuusmittarit on määriteltävä jo ennen rahoituspäätöstä. Arvioinnin tulee keskittyä todellisiin tuloksiin ja vaikutuksiin eikä pelkästään hallinnollisiin suoritteisiin.

Suurille kokonaisuuksille tarvitaan riippumaton ennakkoarviointi, selkeä vastuutaho, vaiheittainen rahoitus ja ennalta sovitut mahdollisuudet hankkeen muuttamiseen tai keskeyttämiseen, jos kustannukset kasvavat tai tavoitteet eivät toteudu. Riippumaton arviointi ja läpinäkyvät valintakriteerit vähentävät myös riskiä siitä, että poliittinen sitoutuminen tai eturyhmien vaikutusvalta johtavat heikosti kannattavien hankkeiden jatkamiseen. RRF:n kokemukset korostavat vaikuttavuustiedon ja uskottavien arviointimenetelmien merkitystä (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2023; Euroopan tilintarkastustuomioistuin, 2024).

3 Ehdotuksia investointi- ja uudistuskohteiksi

Taulukossa 1 esitämme yhdeksän investointi- ja uudistuskohdetta, joissa EU-rahoitus voisi mahdollistaa Suomen kasvua, julkisen sektorin tuottavuutta tai yhteiskunnan resilienssiä vahvistavia uudistuksia. Ehdotukset perustuvat edellä esitettyihin periaatteisiin. Ne eivät muodosta valmista rahoitusohjelmaa vaan mahdollisia kohteita, joiden keskinäinen paremmuus tulisi ratkaista vertailemalla niiden odotettuja yhteiskunnallisia hyötyjä ja kustannuksia.

Kansallinen tekoäly- ja tietoinfrastruktuuri julkisen sektorin uudistamiseksi

Tekoälyn kansantaloudellinen hyöty syntyy ennen kaikkea sen laajasta soveltamisesta, mikä edellyttää organi-

saatioiden uudistamista, toimivaa datainfrastruktuuria ja osaamista (Kässi, 2026). Julkisella sektorilla keskeisiä esteitä ovat hajautuneet tietovarannot, yhteensopimattomat järjestelmät ja hallinnonaloittain eriytyneet prosessit. Yhteiset tietomallit, rajapinnat ja turvalliset tiedonvaihtoratkaisut ovat keskeisiä edellytyksiä tekoälyn laajamittaiselle hyödyntämiselle ja hallinnon automatisoinnille. Investoinnit tulisi kytkeä toimintatapojen uudistamiseen, jotta uudet teknologiat parantavat aidosti julkisen sektorin tuottavuutta (Kuusi, 2026).

Sote-järjestelmän data- ja rahoitusuudistus

Sosiaali- ja terveyspalveluissa julkisen rahoituksen kannustimet eivät välttämättä ohjaa riittävästi terveyden ja

Taulukko 1 Ehdotetut investointi- ja uudistuskohteet sekä niiden taloudelliset perusteet ja vaikutuskanavat

Kohde	Taloudellinen peruste	Mihin julkinen raha?	Julkisen talouden vaikutuksen pääkanava
1. Tekoäly- ja tieto-infrastruktuuri	Yhteinen data-alusta, tiedon siilot, julkisen sektorin koordinaatio- ja tuottavuusongelma	Yhteiset rajapinnat, tietomallit, AI-palvelut, prosessien uudistus	ICT-päällekkäisyyksien ja hallinnollisen työn vähentyminen
2. Sote: ennaltaehkäisy, data ja rahoitus	Kannustin- ja informaatio-puutteet; ennaltaehkäisyn ulkoisvaikutukset	Vaikuttavuusdata, yhteentoimivuus, rahoitusmallin pilotit	Menojen kasvun hidastuminen, työkyky ja työllisyys
3. Puhtaan teollisuuden yhteisinfrastruktuuri	Koordinaatio-, verkosto- ja ympäristöulkoisvaikutukset	Sähkö-, vety-, CO2-, satama- ja testausinfra ehdollisena yksityisille sitoumuksille	Yksityisten investointien crowd-in, vienti ja veropohja
4. Osaamistason nosto	Inhimillisen pääoman ulkois-vaikutukset ja rahoitus-/ kohdentamisongelmat	Määräaikainen koulutuskapasiteetti, täsmäkoulutus, tietopohja	Työllisyys, palkat, tuottavuus: mahdollisesti pienemmät etuusmenot
5. Kasvukaupunkien saavutettavuus	Agglomeraatioedut ja verkostoinfrastruktuuri	Valtakunnallisesti kilpailutettu liikenne- ja saavutettavuusinfra	Tuottavuus, työmarkkina-kohtaanto ja maa-arvot
6. Puolustus ja varautuminen; kaksikäyttöinen turvallisuusinfra	Turvallisuus julkis-hyödykkeenä; resilienssi	T&k, puolustustarviketeollisuus ja puolustus- ja varautumisen infrastruktuuri, tieto-liikenne-, kyber-, logistiikka-, energia- ja testausinfra	Pakollisen turvallisuusmenon parempi yhteiskuntataloudellinen tuotto, kv-markkinan ja vientikysynnän kasvu
7. Työvoimapalvelujen reformi; sosiaaliturvan uudistus	Julkisen järjestelmän prosessi- ja informaatio-puutteet; kannustinloukut	Tietojärjestelmät, segmentointi, henkilöstön muutos, vaikuttavuusohjaus, suoja-osien palauttaminen	Hallinnollinen säästö ja mahdollinen työllisyysvaikutus,
8. Kiinteistövero-uudistuksen siirtymä	Kasvua vähemmän vääristävä veropohja, mutta siirtymä- ja likviditeettirajoite	Arvostusjärjestelmä ja määräaikainen, kohdennettu siirtymäkompensaatio	Pysyvästi parempi verorakenne: mahdollisuus keventää haitallisempia veroja
9. Tki-rahoitusmallin uudistus	Tki-toiminnalla on tunnettuja verkostovaikutuksia, nykyinen julkinen rahoitus ei kannusta riittävästi toiminnan kaupallistamiseen	Julkisen rahoituksen lisäykset tulee suunnata nykyistä vahvemmin yksityiseen yhteisrahoitukseen, kansainvälisiin verkostoihin, kaupallistamiseen ja skaalautumiseen	Innovaatiot kasvattavat Suomen talouden tuottavuutta, mutta vaikutukset näkyvät vuosien viipeillä nopeampana talouskasvuna ja vahvempana arvonlisäyksenä

toimintakyvyn ylläpitämiseen. Jos rahoitus määräytyy voimakkaasti toteutuneen sairastavuuden, diagnoosien tai palvelukäytön perusteella, järjestelmä voi palkita sairauksien hoitamisesta enemmän kuin niiden ehkäisemisestä. Väestön ikääntyessä on erityisen tärkeää vahvistaa ennaltaehkäisyä, kehittää palvelujen vaikuttavuuden mittaamista ja uudistaa rahoituksen kannustimia. Parempi tietopohja ja rahoituksen kytkeminen terveyteen ja toimintakykyyn voisivat parantaa palvelujen vaikuttavuutta ja hidastaa menojen kasvua (Kuusi, 2026; Valkonen & Kuusi, 2026).

Puhtaan teollisuuden strateginen infrastruktuuri

Suuret vähähiiliset teolliset hankkeet muodostavat usein investointiketjuja, joissa yhden toimijan päätös riippuu muiden samanaikaisista investoinneista. Päästöjen vähentäminen voi edellyttää uutta päästötöntä sähköntuotantoa ja siirtokapasiteettia, vedyn tuotantoa ja verkkoja, hiilidioksidin talteenottoa ja kuljetusta sekä varsinaisen tuotantoprosessin uudistamista. Jos yritykset eivät voi luottaa täydentävien investointien toteutumiseen, yhteiskunnallisesti kannattavia hankekokonaisuuksia voi jäädä syntymättä. Julkisella rahoituksella voidaan ratkaista tällaisia koordinointiongelmia erityisesti yhteiseen infrastruktuuriin kohdistuvilla investoinneilla (Juhász ym., 2024).

Osaamistason nostaminen

Suomen pitkän aikavälin kasvu nojaa vahvasti inhimilliseen pääomaan, koska työikäisen väestön kasvu on hidasta. Koulutustason nousun pysähtyminen ja oppimistulosten heikkeneminen muodostavat merkittävän kasvuriskin. Osaamistason nostaminen edellyttää korkeakoulutuksen kapasiteetin kasvattamista, koulutustarjonnan parempaa kohdentamista sekä työikäisten osaamisen kehittämistä. Erityisesti aikuiskoulutusta tulisi suunnata lyhyisiin, työn ohessa suoritettaviin kokonaisuuksiin ja matalasti koulutetuille. Samalla koulutuksen rahoitusjärjestelmää ja tietopohjaa olisi uudistettava, jotta voimavarat kohdentuisivat nykyistä vaikuttavammin (Kalmbach & Virtanen, 2026).

Kasvukaupunkien saavutettavuus ja työssäkäyntialueiden laajentaminen

Liikenneinvestoinnit voivat tukea tuottavuutta, jos ne laajentavat toiminnallisia työssäkäyntialueita, parantavat työntekijöiden ja yritysten kohtaantoa sekä mahdollistavat asuntotarjonnan kasvun korkean tuottavuuden alueilla. Kaupunkitaloustieteen keskeinen tulos on, että osaamisen kasautuminen, erikoistuminen ja työmarkkinoiden laajuus voivat nostaa tuottavuutta. Asuntotarjonnan ja saavutettavuuden pullonkaulat voivat kuitenkin estää näiden hyötyjen toteutumisen (Riukula, 2026). Investointeja tulisi siksi kohdentaa erityisesti hankkeisiin, joiden voidaan osoittaa parantavan työmarkkinoiden toimivuutta ja mahdollistavan yksityisiä investointeja.

Puolustuksen, varautumisen ja kaksikäyttöteknologioiden kehittäminen

Puolustus- ja turvallisuusmenojen kasvu lisää tarvetta arvioida, miten investoinneilla voidaan vahvistaa sekä kansallista turvallisuutta että talouden pitkän aikavälin kehitystä. Erityisen kiinnostavia ovat kaksikäyttöteknologiat ja -infrastruktuuri, joita voidaan hyödyntää sekä puolustus- että siviilitarkoituksiin. Esimerkiksi turvalliset tietoliikenneverkot, kyberturvallisuus, logistiikkainfrastruktuuri ja tutkimusympäristöt voivat palvella molempia tavoitteita. Myös kotimainen t&k-toiminta ja yritysten osallistuminen puolustusteknologian kehittämiseen voivat vahvistaa puolustusmenojen laajempia taloudellisia vaikutuksia (Ali-Yrkkö ym., 2026).

Työvoimapalvelujen ja sosiaaliturvan uudistaminen

Suomen työvoimapalveluissa on tarvetta siirtyä yksityiskohtaisesta prosessiohjauksesta kohti palvelujen vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden parempaa ohjausta. Palveluja tulisi kohdentaa nykyistä vahvemmin asiakkaiden tarpeiden perusteella ja vähentää hallinnollisia velvoitteita, joiden vaikutukset työllistymiseen ovat vähäisiä. Tanskan työvoimapalvelu-uudistus tarjoaa kiinnostavan esimerkin tällaisesta lähestymistavasta (Beskæftigelsesministeriet, 2025). Samalla työvoimapalvelujen kehittä-

minen tulisi kytkeä sosiaaliturvan kannustinloukkujen purkamiseen, jotta työllistymisestä ja lisäansioista tulisi nykyistä kannattavampaa.

Kiinteistöverouudistus ja siirtymärahoitus

Kiinteistöverotuksen uudistaminen voisi parantaa verojärjestelmän rakennetta pysyvästi. Taloustieteellisesti maan ja muiden joustamattomien veropohjien verotus vääristää käyttäytymistä yleensä vähemmän kuin työn, investointien tai transaktioiden verotus (Ropponen, 2026). Uudistuksen toteuttamista vaikeuttavat kuitenkin siirtymävaiheen tulonjakovaikutukset: veronkorotukset voivat alentaa nykyisten omistajien kiinteistöjen arvoa ja aiheuttaa maksuvalmiusongelmia. Määräaikaisella siirtymärahoituksella ja kohdennetuilla kompensaatioilla voitaisiin helpottaa uudistuksen toteuttamista ja mahdollistaa pitkällä aikavälillä vähemmän kasvua vääristävä verorakenne.

Tki-rahoitusmallin uudistus

Suomen t&k-panostusten kasvattaminen on tärkeää, mutta talouskasvun kannalta ratkaisevaa on myös kyky muuttaa uusi tieto kaupallisiksi innovaatioiksi ja arvonlisäksi. Neljän prosentin t&k-tavoitteen rinnalla huomiota tulisi siksi kiinnittää julkisen rahoituksen vaikuttavuuteen. Rahoitusmallia olisi kehitettävä niin, että se kannustaa nykyistä vahvemmin yksityiseen yhteisrahoitukseen, kansainvälisiin verkostoihin, kaupallistamiseen ja yritysten skaalautumiseen. Samalla rahoitusta tulisi suunnata arviointitiedon perusteella vaikuttavimpiin instrumentteihin ja vahvistaa teknologian käyttöönottoa yrityksissä (Kangasharju & Rouvinen, 2026).

4 Johtopäätökset

EU:n tuleva rahoituskehys voi avata Suomelle poikkeuksellisen mahdollisuuden toteuttaa rakenteellisia uudistuksia tilanteessa, jossa julkisen talouden liikkumavara on hyvin niukka. Syy on, että EU-ohjelmiin kytkeytyvä rahoitus ei kuulu finanssipolitiikan sääntelyn piiriin samalla tavalla kuin kansallisesti rahoitetut menot, minkä lisäksi uskottavat investointi- ja uudistussitoumukset voivat tukea pidempää finanssipoliittista sopeutuskautta. Tämä voi tehdä mahdolliseksi toteuttaa hankkeita, joiden lyhyen aikavälin kustannus muuten syrjäyttäisi ne budjettipäätöksissä.

Sääntöjen luoma liikkumavara ei silti muuta julkisen talouden budjettirajoitetta. Huono hanke lisää velkaa, ylläpitomenoja tai hallintoa riippumatta siitä, miten se käsitellään nettomenon laskelmassa. Siksi toiminnan taloudellinen lisäarvo ratkaisee sen hyödyllisyyden. Parhaat kohteet korjaavat selkeän markkina- tai instituutiopuutteen, vetävät mahdollisuuksien mukaan yksityistä pääomaa mukanaan, eivät rakenna pysyvää rahoitusvajetta ja tuottavat vaikutuksia, jotka voidaan jälkikäteen arvioida.

Tässä muistiossa tunnistetut kohteet ovat esimerkkejä investoinneista ja uudistuksista, joille voidaan tunnistaa perusteltu julkisen puuttumisen tarve. Niiden lopullinen valinta edellyttää kuitenkin hankekohtaista hyötyjen, kustannusten ja vaikuttavuuden arviointia. Tekoäly- ja tietoinfrastruktuurissa sekä puhtaan teollisuuden hankkeissa keskeistä on yhteinen infrastruktuuri ja koordinaatio. Osaamisessa ja t&k:ta tukevissa ratkaisuissa korostuvat tiedon ulkoisvaikutukset. Turvallisuudessa kyse on julkishyödykkeestä, resilienssistä ja reagoimisesta muuttuneeseen turvallisuusympäristöön. Sote- ja työvoimapalveluissa EU-rahaa voidaan käyttää julkisen järjestelmän kannustimien ja toimintatapojen muuttamiseen. Kiinteistöverouudistuksessa määräaikainen raha voi puolestaan ratkaista reformin siirtymäongelman ja mahdollistaa pysyvästi vähemmän kasvua vääristävän verorakenteen.

Kaiken kaikkiaan EU:n tulevan rahoituskehyksen liikkumavara kannattaa keskittää uudistuksiin, joita on muuten vaikeaa toteuttaa nykyisessä taloustilanteessa. Luvussa 2 esitettyjä kriteerejä voisi ja tulisi käyttää myös jo olemassa olevien menokohteiden tarkasteluun.

Viitteet

1 Komission ehdotuksessa noin 210,2 miljardin euron osuus (vuoden 2025 hinnoin) kansallisten ja alueellisten kumppanuussuunnitelmien rahoituksesta jäisi aiempaa joustavammin jäsenvaltioiden kohdennettavaksi eri politiikka-alueille. Maatalouden ja koheesiopolitiikan sisältävän laajemman rahaston osuus EU:n budjettiehdotuksesta olisi noin 44 prosenttia (D'Alfonso ym., 2026).

2 Tarkkaa arviota kokonaissummasta on vaikea antaa ennalta. Nykyisessä rahoituskehyksessä kansalliset vastinosuudet vaihtelevat rahaston mukaan noin 10–60 % välillä. Keskimäärin kansallinen osuus on ollut n. 40 % kokonaisrahoituksesta. Jos kansallisen rahoitusosuuden rajaa ei ylhäältä rajoiteta, on summa mahdollista kasvattaa useisiin miljardeihin, mutta se ei liene järkevää pelkästään siksi, että se mahdollistaa nettomenon väljentämisen. Talouspolitiikkaa ei pidä tehdä pelkästään indikaattoreiden vaan niiden kansantaloudellisten ja julkistaloudellisten vaikutusten vuoksi.

Kirjallisuus

Ali-Yrkkö, J., Kaitila, V. & Lähdemäki, S. (2026). Puolustusmenot talouden vipuvartena. Teoksessa A. Kangasharju & P. Rouvinen (toim.), Suomi 2051, s. 163–169. Etla B283, Etlatieto Oy, Helsinki. https://www.etla.fi/julkaisut/kirjat/suomi-2051/

Bańkowski, K., Benalal, N., Bouabdallah, O., De Stefani, R., Dorrucci, E., Huber, C., Jacquinot, P., Modery, W., Nerlich, C., Rodríguez-Vives, M., Szörfi, B., Zorell, N. & Zwick, C. (2024). Four years into NextGenerationEU: What impact on the euro area economy? ECB Occasional Paper Series 362. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op362~c055a591dd.en.pdf

Beskæftigelsesministeriet (2025). Danmarkshistoriens største forenkling af beskæftigelsessystemet. Pressemeddelelse, 9.4.2025. https://www.bm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2025/04/danmarkshistoriens-stoerste-forenkling-af-beskaeftigelsessystemet

D'Alfonso, A., Kowald, K. & Mileusnic, M. (2026). National and regional partnership plans, European territorial cooperation and EU facility 2028–2034. European Parliamentary Research Service, Briefing PE 782.606, 16.1.2026. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2026)782606

European Commission (2026). Report on Public Finances in EMU 2026. European Economy, Institutional Paper 345. Brussels: European Commission. https://doi.org/10.2765/3010652

Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2024). Elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttö – toimenpiteiden loppuun saattamiseen ja siten myös välineen tavoitteiden saavuttamiseen liittyy edelleen viivästyksiä ja riskejä. Erityiskertomus 13/2024. https://www.eca.europa.eu/fi/publications/SR-2024-13

Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2025). Työmarkkinauudistukset kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa – saavutetut tulokset eivät riitä vastaamaan rakenteellisiin haasteisiin. Erityiskertomus 10/2025. https://www.eca.europa.eu/fi/publications/SR-2025-10

Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2026). Elpymis- ja palautumistukivälineen jäljitettävyys ja avoimuus – elpymis- ja palautumistukivälineen varojen jäljitettävyydessä ja avoimuudessa on edelleen puutteita. Erityiskertomus 14/2026. https://www.eca.europa.eu/fi/publications/SR-2026-14

Finanssipoliittinen parlamentaarinen työryhmä (2026). Julkisen talouden ylivaalikautinen tavoite 2027–2033. Valtioneuvoston julkaisuja 2026:17. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-112-4

Hendren, N. & Sprung-Keyser, B. (2020). A Unified Welfare Analysis of Government Policies. The Quarterly Journal of Economics, 135(3), 1209–1318. https://doi.org/10.1093/qje/qjaa006

Henriksson, M., Kekäläinen, A. & Lehtimäki, J. (2024). EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistus. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 120(2). https://journal.fi/kak/article/view/145600

Juhász, R. & Lane, N. (2024). The Political Economy of Industrial Policy. Journal of Economic Perspectives, 38(4), 27–54. https://doi.org/10.1257/jep.38.4.27

Juhász, R., Lane, N. & Rodrik, D. (2024). The New Economics of Industrial Policy. Annual Review of Economics, 16, 213–242. https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638

Kalmbach, A. & Virtanen, H. (2026). Osaaminen saatava nousuun. Teoksessa A. Kangasharju & P. Rouvinen (toim.), Suomi 2051, s. 46–56. Etla B283, Etlatieto Oy, Helsinki. https://www.etla.fi/julkaisut/kirjat/suomi-2051/

Kangasharju, A. & Rouvinen, P. (toim.) (2026). Suomi 2051. Etla B283, Etlatieto Oy, Helsinki. https://www.etla.fi/julkaisut/kirjat/suomi-2051/

Kuusi, T. (2026). Julkinen sektori palvelualustana. Teoksessa A. Kangasharju & P. Rouvinen (toim.), Suomi 2051, s. 128–137. Etla B283, Etlatieto Oy, Helsinki. https://www.etla.fi/julkaisut/kirjat/suomi-2051/

Kässi, O. (2026). Tekoälyn tuottavuusloikka vaatii kykyä soveltaa. Teoksessa A. Kangasharju & P. Rouvinen (toim.), Suomi 2051, s. 103–112. Etla B283, Etlatieto Oy, Helsinki. https://www.etla.fi/julkaisut/kirjat/suomi-2051/

Riukula, K. (2026). Kaupungistuminen vauhdittaa kasvua. Teoksessa A. Kangasharju & P. Rouvinen (toim.), Suomi 2051, s. 120–125. Etla B283, Etlatieto Oy, Helsinki. https://www.etla.fi/julkaisut/kirjat/suomi-2051/

Ropponen, O. (2026). Viisas verotus vapauttaa kasvun. Teoksessa A. Kangasharju & P. Rouvinen (toim.), Suomi 2051, s. 154–162. Helsinki: Etlatieto Oy (Etla B283). https://www.etla.fi/julkaisut/kirjat/suomi-2051/

Valkonen, T. & Kuusi, T. (2026). Sote-palveluiden korjaussarja. Teoksessa A. Kangasharju & P. Rouvinen (toim.), Suomi 2051, s. 138–146. Etla B283, Etlatieto Oy, Helsinki. https://www.etla.fi/julkaisut/kirjat/suomi-2051/

Valtioneuvosto (2026a). Julkisen talouden ylivaalikautinen tavoite 2027–2033. Valtioneuvoston julkaisuja 2026:17. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/0eb2dd11-7e93-4ebb-bcd2-9a65fe619db2

Valtioneuvosto (2026b). EU:n monivuotisen rahoituskehyksen 2028–2034 kumppanuussuunnitelman hallintorakenteen valmistelu: Työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston julkaisuja 2026:52. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-368-5

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2023). Elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpano. Tarkastuskertomus 14/2023. https://vtv.fi/raportti/elpymis-ja-palautumissuunnitelman-toimeenpano/

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2025). Elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpano: Jälkiseurantaraportti tarkastuskertomukseen 14/2023, 1.4.2025. https://vtv.fi/raportti/elpymis-ja-palautumissuunnitelman-toimeenpano/



Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

ETLA Economic Research

ISSN-L 2323-2463
ISSN 2323-2463

Kustantaja: Etlatieto Oy

Puh. 09-609 900
www.etla.fi
etunimi.sukunimi@etla.fi

Arkadiankatu 23 B
00100 Helsinki