

# Toimintasuositukset

## Valtion julkisten rahavirtojen kohdentuminen

### Hankkeen tiivistelmä

**Minne julkiset rahavirrat kohdentuvat?**

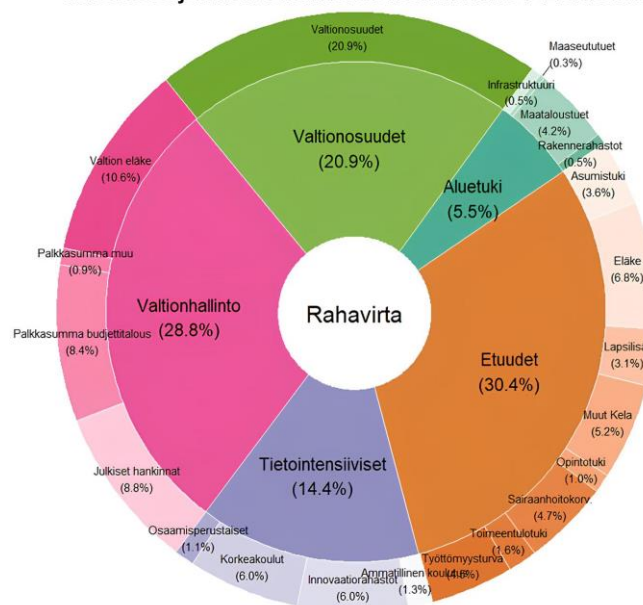
**Tukevatko julkiset rahavirrat alueiden yhdenvertaisia kehitysedellytyksiä?**

**Hankkeen nimi:  
Julkisten rahavirtojen kohdentuminen maaseutu- ja kaupunki-alueille**

**Tekijät: Teemu Makkonen, Olli Lehtonen, Hilikka Vihinen, Olli Voutilainen ja Virpi Lemponen**

Valtion julkisilla rahavirroilla on merkittävä rooli alueiden kehitysedellytysten kannalta, ja niistä on huomioitava kaksi seikkaa: ensinnäkin julkisten rahavirtojen määrä ja toiseksi se, minkä tyyppistä rahavirtaa alueille kohdentuu. Nykytiedon valossa näiden rahavirtojen aluevaikutuksia on vaikea hahmottaa, mikä hankaloittaa keskustelua eri alueiden tilasta ja kehittämisedellytyksistä. *Julkisten rahavirtojen kohdentuminen maaseutu- ja kaupunkialueille* -hankkeessa muodostettiin kokonaisarvio valtion julkisten rahavirtojen maantieteellisestä kohdentumisesta vuosina 2018–2021 sekä selvitettiin niiden kykyä tukea elinvoiman kehitystä ja yhdenvertaisten kehitysedellytysten toteutumista. Kokonaisuudessaan valtion julkisista menoista eli rahavirrasta kartoitettiin yhteensä noin 45 miljardia euroa, mikä vastaa noin 70 prosenttia valtion talouden budjetista (kunnittainen keskiarvo 8112 €/as). Julkisten rahavirtojen kartoitus paljastaa suuria kunnittaisia eroja niiden kohdentumisessa. Valtion verotuksen (tässä tutkimuksessa: tuloverot valtion verotuksessa ja maksetut yhteisöverot kunnassa) ja julkisten rahavirtojen maantieteellisen jakautumisen muodostama kokonaisuus tasaa alueiden välisiä eroja kokonaisrahoituksella mitattuna. Julkisten rahavirtojen odotetaan luovan alueille kehitysedellytyksiä. Hankkeen tulosten perusteella näyttää kuitenkin siltä, että julkinen kokonaisrahoitus kuvaa ennemminkin kuntien haavoittuvuuksia kuin vahvuuksia. Julkiset rahavirrat, jotka ohjautuvat heikommin pärjääviin kuntiin, eivät kykene riittävästi uudistamaan niiden taloudellisia rakenteita ja parantamaan niiden elinvoimaisuutta. On tärkeä huomioida, että myös paikkasokeilla päätöksillä on maantieteellisesti eriyviä vaikutuksia. Alueiden elinvoiman näkökulmasta oleellinen kysymys on, jakautuvatko valtion rahavirrat kehitysedellytyksiä tasapainottavasti vai keskittäen. Jokaisen nykyisen ja tulevan julkisen rahavirran takana on politiikkamuotoilu perusteluineen. Alueellisen elinvoiman rakentamisen kannalta olennaisimpia ovat mekanismit, jotka ovat rakennetun kilpailukyvyyn taustalla. Ellei näihin mekanismeihin puututa, nykyinen trendi jatkuu ja alueelliset erot elinvoimassa syvenevät.

**Kartoitettu julkinen rahavirta on keskimäärin 8 112 €/asukas**



## Maantieteellisesti kohdennettu tieto valtion rahavirroista tukee päätöksente- koa

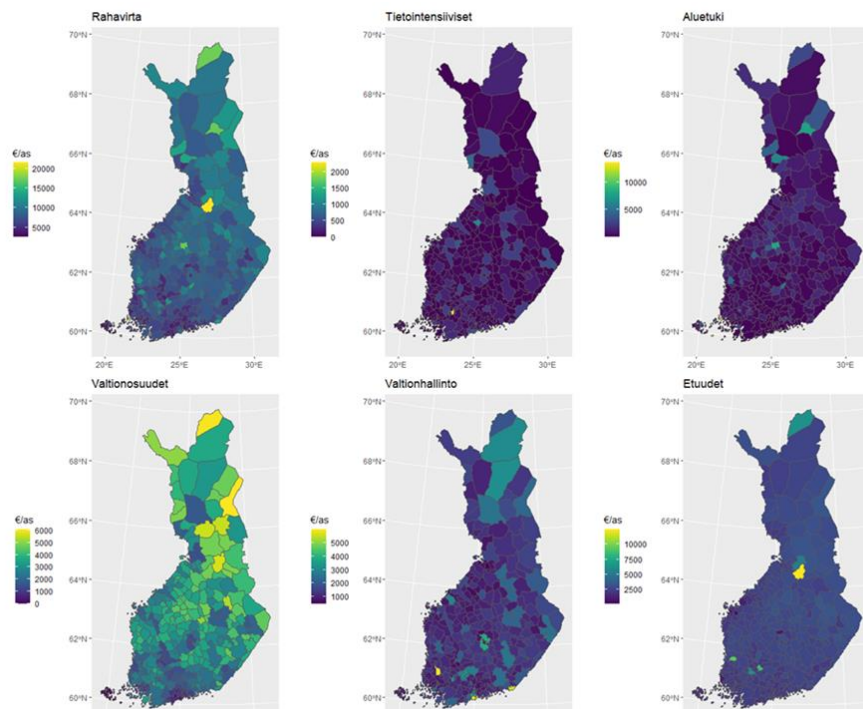
## Johdanto

Hankkeessa tarkasteltiin valtion julkisten rahavirtojen vaikutusta eri alueiden ja etenkin maaseudun kehitysedellytyksiin. Maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa (Kattilakoski ym. 2021) kuvataan maaseudun elinvoimaa heikentäviä rakenteita ja käytäntöjä. Ne ilmenevät esimerkiksi koulutuksen heikentyneenä saavutettavuutena, vaikeutena päästä osalliseksi uutta luovista innovaatioresursseista sekä julkisten hankintojen menettelytapoina, jotka vaikeuttavat pienten paikallisten toimijoiden osallistumista julkisiin tarjouskilpailuihin. Rakennetulla kilpailukyvyllä eli alueiden kehitysedellytyksiä luovilla rahavirroilla on merkitystä myös laajemman aluepolitiikan tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Keskeistä on, ottavatko julkiset rahavirrat nykyisellään riittävästi huomioon eri alueiden ominaispiirteet, ja tasaavatko verotus, tulonsiirrot ja julkiset kehittämisspulsit eri alueiden rakenteellista etu- tai takamatkaa. Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman tavoitteena on varmistaa, että kaikilla alueilla on tulevaisuudessa tasapuoliset taloudelliset ja toiminnalliset kehitysedellytykset. Tämä hanke tukee näitä tavoitteita taustoittamalla ja konkretisoimalla yhteiskunnallista keskustelua julkisista resursseista, niiden alueellisesta alkuperästä ja kohdentumisesta sekä siitä, miten mahdollisuuksien tasa-arvoa voidaan paremmin edistää kaikenlaisilla alueilla niiden omista lähtökohdista. Erityisesti tutkimus tuottaa tietoa tukemaan kokonaisuohjelmassa määritettyjen maaseudun kilpailukyvyn ja elinvoiman parantamiseen liittyvien toimenpiteiden toteuttamista.

## Aineisto

Hankkeessa kerätty valtion julkisia rahavirtoja koskeva aineisto kattaa kaikki Manner-Suomen kunnat. Aineisto koottiin useista eri tietokannoista, ja se kattaa vuodet 2018–2021. Julkiset rahavirrat jaoteltiin viiteen pääluokkaan ja 23 alaluokkaan. Kokonaisuudessaan valtion julkisista menoista eli rahavirrasta kartoitettiin yhteensä noin 45 miljardia euroa, joka vastaa noin 70 prosenttia valtion talouden budjetista (55–67 miljardia euroa vuosina 2018–2021).

## Aineisto kattaa noin 70 prosenttia valtion talouden budjetista



**Valtion julkisten rahavirtojen kohdentumisessa on suuria kunnittaisia eroja**

## Tulokset, niiden vaikuttavuus ja johtopäätökset

Valtion julkisten rahavirtojen kartoitus paljastaa suuria kunnittaisia eroja rahavirtojen kohdentumisessa. Valtionosuudet, sosiaalietuudet ja aluetuet painottuvat erityisesti maaseutumaisiin kuntiin, kun taas valtion läsnäoloon perustuvat ja tietointensiiviset rahavirrat keskittyvät pääosin kaupunkeihin (erityisesti pääkaupunkiseudulle ja maakuntakeskuksiin).

Suomalaista julkisiin rahavirtoihin ja verotukseen liittyvää järjestelmää voidaan hankkeen tulosten mukaan pitää periaatteiltaan tasavertaistavana. Julkista rahavirtaa suuntautuu suhteellisesti eniten niille alueille, joissa rahavirralla on suurin sosioekonominen tarve, kun taas suurimmat veronmaksaja-alueet ovat siellä, missä väestö on keskimääräisesti hyvässä sosioekonomisessa asemassa. On kuitenkin huomioitava, että erityyppisillä julkisilla rahavirroilla on erilaisia vaikutuksia alueiden elinvoimaisuuteen. Kuntiin, joissa on suuri sosioekonominen tarve julkisille rahavirroille, suuntautuu rahoitusta, joka mahdollistaa minimitoimeentulon ja palvelujen lakisääteisen ylläpidon ("ylläpitävä" rahavirta), mutta joka ei mahdollista alueiden taloudellisten rakenteiden uudistumista. Esimerkiksi tietointensiiviset rahavirrat ("uudistava" rahavirta) suuntautuvat voittopuolisesti jo hyvin pärjääviin kaupunkeihin. Tästä syystä, suuremmista suhteellisista julkisen rahavirran kokonaismääristä huolimatta, ohjatut resurssit eivät ole kyenneet synnyttämään riittävästi taloudellista toimeliaisuutta heikommin pärjävissä kunnissa. Julkiset rahavirrat eivät näytä kykenevän tasavertaistamaan alueiden välisiä kehitysedellytyksiä.

**Julkisten rahavirtojen kohdistumista koskeva aineistonkeruuta tulisi jatkaa tulevaisuudessakin**

## Tulevaisuuden haasteet

- Hankkeen tulokset korostavat valtion toiminnan merkitystä sekä maaseutumaisien että kaupunkimaisten kuntien elinvoimaisuuden kannalta. On erittäin tärkeää kartoittaa ja seurata valtion rahavirtoja sekä muita rahavirtoja (EU, kunnat, yksityinen ja kolmas sektori, kotitaloudet) myös tulevaisuudessa jatkamalla ja monipuolistamalla tässä hankkeessa toteutettua aineistonkeräystä. Hankkeessa kerätty aineisto vanhenee nopeasti (esimerkkinä mm. hyvinvointialueiden rahoitus, joita tämän hankkeen aineisto ei kata), eikä aineiston lyhyehkö tarkasteluväli (2018–2021) tue vaativampia tutkimusasetelmia, kuten kausaliitteittimallinnusta tai aikasarja-analyysyä. Olisi hyödyllistä, että tätä hanketta vastaava ja mahdollisesti vieläkin monipuolisemman aineiston kattava aineistonkeräys toistettaisiin muutaman vuoden väliajoin.
- Jos hankkeessa esille nostettuihin alueellisen elinvoiman rakentamisen kannalta olennaisiin mekanismeihin, jotka ovat rakennetun kilpailukyvyn taustalla, ei puututa, nykyinen aluekehityksen trendi jatkuu ja alueelliset erot elinvoimassa syvenevät.

**Absoluuttisten euromäärien sijaan on merkittävämpää, mihin käyttötarkoitukseen alueelle suuntautuvat julkiset rahavirrat on tarkoitettu**

## Toimintasuositukset

- Tietointensiivisiä rahavirtoja tulisi tarkoituksellisesti kohdentaa maaseutumaisille alueille nykyistä enemmän, koska tällä hetkellä niiden saama osuus, joka koostuu ensi sijassa kuntien valtionosuuksista ja sosiaalietuuksista, ei kykene synnyttämään taloudellista toimeliasuutta eikä uudistamaan maaseudun taloudellisia rakenteita. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla aluekehittämistehtävän sisällyttäminen Business Finlandin toimintaan ja sen rahoitusehtojen muuttaminen niin, että ne tunnistaisivat myös maaseudun PK-yritysten potentiaalin ja TKI-tarpeen.
- Maaseutumaisten alueiden elinkeinoja on tuettu, kehitetty ja monipuolistettu aluetuilla (erityisesti infrastruktuurihankkeet ml. laajakaistan rakentaminen sekä maaseututuet). Tilastollisen analyysin perusteella niiden merkitys näyttää ylittävän vähäiseltä, mikä johtuu todennäköisesti siitä, että niiden osuus valtion julkisten rahavirtojen kokonaisuudesta on hyvin pieni. Vaikka nykyisessä säästöpolitiikan ilmapiirissä tuntuu epärealistiselta, että aluetukiin käytettyjä resursseja kasvatettaisiin lähitulevaisuudessa, tätä tulisi vähintäänkin harkita tasavertaisten kehitysedellytysten (esim. laajakaistasaatavuus) edistämiseksi maaseutumaisilla alueilla.
- Valtion työpaikkoihin ja hankintoihin (valtion läsnäoloon) liittyvien rahavirtojen osalta tulisi tarkastella erityisesti niiden paikallistaloudellisia vaikutuksia. Valtion läsnäoloon liittyvät rahavirrat ovat vuosien saatossa keskittyneet yhä harvempiin alueisiin jättäen monet maaseutumaiset kunnat epäedulliseen asemaan. Tätä keskittyvää kehitystä tulisi hillitä:
  - Valtion työpaikkoja keskittäviä päätöksiä on arvioitava säästöjen lisäksi myös niiden negatiivisten aluevaikutusten valossa.
  - Valtionhallinnon hankintojen jalkauttaminen suoraan myös pienemmille toimijoille (esim. teiden kunnossapito) mahdollistaisi niiden tasaisemman jakautumisen.
- Kuten analyysit selkeästi osoittavat, julkisilla rahavirroilla on alueellisesti eriäviä, mm. väestö- ja elinkeinorakenteisiin liittyviä, kaupunkien ja maaseutumaisten kuntien välille todennettavia vaikutuksia. Tulokset korostavat paikkaperustaisen politiikan tärkeyttä. Tästä syystä julkisia rahavirtoja koskevia päätöksiä tehdessä tulisi hyödyntää aluevaikutusarvioinnin keinoja, erityisesti maaseutuvaikutusten arviointiohjetta (Husberg ym. 2022), jonka avulla voidaan arvioida valmisteltavissa olevan päätöksen vaikutuksia maaseutualueille.

## Tarkempi lukeminen

Husberg, A., Muilu, T., Vihinen, H. & Voutilainen, O. (2022). [Säädösehdotusten maaseutuvaikutusten arviointi: Maaseutuvaikutusten arviointiohje lainvalmistelijoille](#). Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2022 (17).

Kattilakoski, M., Husberg, A., Kuhmonen, H. M., Rutanen, J., Vihinen, H., Töyli, P., Lukkari, T., ym. (2021). [Ajassa uudistuva maaseutu: Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2021–2027](#). Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021 (12).

Makkonen, T., Hirvonen, T., Lehtonen, O., Lemponen, V., Rautiainen, S., Vihinen, H. & Voutilainen, O. (2025). [Julkisten rahavirtojen kohdentuminen maaseutu- ja kaupunkialueille](#). Itä-Suomen yliopisto Spatia raportteja 2025 (1).