



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Tomi Miettinen

## **Sote-uudistuksen vaikutukset kuntien rakennuskantaan**

Kuntien muuttuva toimintaympäristö ja alueyhteistyön tehokkuus sote-  
uudistuksen kontekstissa

Laskentatoimen ja rahoituksen akateeminen yksikkö  
Pro gradu -tutkielma  
Laskentatoimen ja tilintarkastuksen maisteriohjelma

Vaasa 2024

---

**VAASAN YLIOPISTO****Laskentatoimen ja rahoituksen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Tomi Miettinen		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Sote-uudistuksen vaikutukset kuntien rakennuskantaan: Kuntien muuttuva toimintaympäristö ja alueyhteistyön tehokkuus sote-uudistuksen kontekstissa		
<b>Tutkinto:</b>	Kauppatieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Laskentatoimen ja tilintarkastuksen maisteriohjelma		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Benita Gullkvist		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2024	<b>Sivumäärä:</b>	96

---

**TIIVISTELMÄ:**

Sote-uudistus astui voimaan Suomessa 1.1.2023. Tämän uudistuksen seurauksena sosiaali-, terveys- ja pelastustoimintapalveluiden tuotantovastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille. Samassa yhteydessä kuntien palvelutuotannossa olleet toimitilat siirtyivät hyvinvointialueiden hallintaan vuokrasuhteena, myyntinä tai siirtyvinä vuokrasopimuksina.

Tässä työssä tutkitaan sote-uudistuksen vaikutuksia kuntien rakennuskantaan. Tavoitteena on löytää poikkeavatko muutostarpeet jo aiemmin yhteistyötä tehneiden alueiden ja muiden alueiden välillä. Työssä muodostetaan myös arvio siitä, miten muutokset vaikuttavat kuntatasolla. Tarkastelu painottuu kuntien omistamien rakennusten tulevaisuuteen ja kuntien muuttuvien velvoitteiden tarpeisiin.

Tutkimuksessa käytettävää aineistoa on kerätty hyvinvointialueiden aluehallitusten ja aluevaltuustoiden kokousten pöytäkirjoista, jotka on julkaistu helmikuun 2024 loppuun mennessä. Aineistosta koostetun arvion perusteella hyvinvointialueet suunnittelevat luopuvansa noin 20 prosentista vuokraamastaan tilakannasta vuoden 2026 loppuun mennessä. Näiden tilojen vuotuinen vuokra vuoden 2023 vuokratasolla on noin 236 miljoonaa euroa. Alueiden alijäämä kutistuu arviolta 40 prosenttia vuodesta 2023 vuoteen 2024.

Aineistosta muodostettiin useita skenaarioita miten kuntien rakennuskanta saattaa muuttua uudistuksen myötä. Kuntien rakennuskannasta jää ilman käyttöä arviolta 14–34 prosenttia. Vuotuisena vuokrana tämä vastaa 84–235 miljoonaa euroa. Uudistuksen myötä kunnille tulee myös uusia velvoitteita ja tarpeita tämän muutoksen vaikutusten hallitsemiseksi. Ennen uudistusta yhteistyötä tehneiden alueiden osalta havaittiin eroavaisuuksia tulevien tilamuutosten osalta ja alijäämän muutoksissa. Nämä alueet vähentävät keskimäärin vähemmän toimitiloja ja alijäämän korjaus on muilla alueilla myös huomattavasti korkeampi. Valtaosaa tuloksista ei kuitenkaan voitu todentaa tilastollisesti merkitseviksi.

---

**AVAINSANAT:** maakuntahallinto, sote-uudistus, maakuntauudistus hyvinvointialueet, kunnallistalous, kunnallishallinto

## Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Tutkimuksen merkitys	8
1.2	Tavoitteet ja rajaukset	9
1.3	Tutkielman rakenne	10
2	Kuntaorganisaatio	11
2.1	Kunnan tehtävät	11
2.2	Kunta talousyksikkönä	15
2.3	Kunnan tulot	17
2.4	Kunnan menot	20
3	Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus	22
3.1	Kunta sote-palveluiden järjestäjänä	22
3.2	Uudistuksen tavoitteet ja sopimuskausi	24
3.3	Vuokrattavien tilojen vuokrien määrittäminen	26
3.4	Aiemmat tutkimukset	32
4	Tutkimusmenetelmä ja aineisto	37
4.1	Tutkimusmenetelmä	37
4.2	Tutkimuskohde ja aineisto	38
4.3	Aineiston analysointi	41
4.4	Aineiston luotettavuus ja rajoitteet	45
5	Tulokset	47
5.1	Laskennassa käytetty aineisto	47
5.2	Laskennalliset tulokset	50
5.2.1	Tilavähennykset	50
5.2.2	Ryhmien eroavaisuudet	53
5.2.3	Tunnuslukujen vertailu	56
5.3	Vuokrattujen toimitilojen ja vuokrien vähenemä	59
5.4	Yhtiöittämisvelvollisuus	63
5.5	Rahoitusvaikutukset	66

6	Johtopäätökset	68
	Lähteet	77
	Liitteet	86
	Liite 1. Hyvinvointialueiden kohteet Modulossa	86
	Liite 2. Aineiston kerääminen hyvinvointialueittain	88

## Kuviot

Kuvio 1. Kuntatalouden ohjausjärjestelmä.	16
Kuvio 2. Tuloslaskelman mukaiset tulot tuottoerittäin.	18
Kuvio 3. Valtionosuuksien rakenne.	19
Kuvio 4. Kuntien ja kuntayhtymien menot, miljardeja euroja.	21
Kuvio 5. Julkisen sektorin tilakanta.	27
Kuvio 6. Kuntien ja kaupunkien julkiset kaupat 2012–2023.	28
Kuvio 7. Kuntien 2012–2023 myymät rakennukset käyttötarkoituksittain.	29

## Taulukot

Taulukko 1. Tutkimuskohteet aiemman palveluiden järjestämistavan mukaisesti. ....	39
Taulukko 2. Aineiston täydentämisen menetelmät ja käytetyt laskukaavat.....	42
Taulukko 3. Absoluuttiset säästötavoitteet koostettuna hyvinvointialueittain. ....	48
Taulukko 4. Talouslukemat hyvinvointialueittain.....	49
Taulukko 5. Tilavähennysten ristiintaulukointi skenaariossa 1.....	50
Taulukko 6. Tilavähennysten ristiintaulukointi skenaariossa 2.....	51
Taulukko 7. Skenaarion 1 teoreettinen frekvenssitaulukko.....	51
Taulukko 8. Skenaarion 2 teoreettinen frekvenssitaulukko.....	51
Taulukko 9. Khiin neliö-testi tilavähennyksille.....	52
Taulukko 10. T-testi skenaariossa 1.....	52
Taulukko 11. T-testi skenaariossa 2.....	53
Taulukko 12. Luokkien talousluvut asukasluvuun suhteutettuna.....	53
Taulukko 13. Talouslukemien ristiintaulukointi. ....	54
Taulukko 14. Teoreettinen frekvenssitaulukko talouslukemille.....	55
Taulukko 15. Khiin neliö-testi talousvertailussa.....	55
Taulukko 16. T-testi talouslukemille.....	55
Taulukko 17. Luokkien tunnuslukujen vertailua. ....	56
Taulukko 18. T-testi luokkien vertailun tunnusluville. ....	58
Taulukko 19. Tilakannan muutokset eri skenaarioissa. ....	60
Taulukko 20. T-testi tilakannan muutoksille eri skenaarioissa.....	61

## Lyhenteet ja käsitteet

**B<sub>rm</sub><sup>2</sup>** – Bruttoneliömetri – Bruttoala kuvaa koko rakennuksen laajuutta. Huomioon otetaan huoneilojen lisäksi tekniset tilat, väestönsuojat, hormit ja ulkoseinät.

**H<sub>tm</sub><sup>2</sup>** – Huoneistoneliömetri – Huoneistoala on huoneiston vapaasti käytettävissä oleva tila, jonka korkeus on vähintään 160 cm, eikä ole kantava rakenne tai tekninen tila.

**Modulo** – Maakuntien tilakeskuksen ylläpitämä tilatietopalvelu hyvinvointialueille.

**Sisäinen vuokra** – Tapa kohdistaa kiinteistöjen kustannukset kunnan sisäisesti toimitilojen käyttäjille. Sisältää tyypillisesti ylläpitovuokran ja pääomavuokran.

**Korjausvelka** – Laskennallinen arvio siitä, paljonko rakennuksen korjaustoimenpiteisiin olisi pitänyt investoida, jotta rakennus pysyy hyväkuntoisena.

**Rakennuksen jälleenhankinta-arvo** – Arvio siitä, kuinka paljon maksaisi arvioitavan kohteen rakentaminen arviointihetkellä.

**Rakennuksen tekninen arvo** – Arvio siitä paljonko rakennuksen jälleenhankinta-arvosta on jäljellä, kun otetaan huomioon rakennuksen kuluminen.

## 1 Johdanto

Suomessa on väkilukuun suhteutettuna suuri määrä kuntia, joista jokaisella on ollut velvollisuus järjestää hyvinvointipalveluita asukkailleen. Kuntien suuri määrä, pienet asukasmäärät ja siitä johtuva matala verokertymä sekä kuntien itsenäinen päätöksentekomahdollisuus on johtanut monimuotoisiin palveluiden järjestelytapoihin ympäri Suomea. Monet kunnat ovat tehneet palveluntuotannossa alueellista yhteistyötä jo ennen sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden uudistusta perustamalla kuntayhtymiä ja keskittämällä palvelut vastuukunnille. Manner-Suomen 293 kunnasta vain 75 kuntaa järjesti perusterveydenhuoltopalvelut itse vuonna 2022, mutta nämä kunnat kattoivat 48 prosenttia Suomen väestöstä (Kuntaliitto, 2022). Yhteistoiminta-alueilla ja keskittämällä palveluita on muualla Euroopassa todettu olevan positiivisia taloudellisia vaikutuksia (Blume & Blume, 2007; Bundgaard & Vrangbæk, 2007; Christiansen & Vrangbæk, 2017; Saltman, 2014). Yhteistä näillä alueilla on valtiollinen ohjaus, eivätkä ne ole vapaaehtoisesti muodostettuja yhtymiä.

Suomen väestön ikärakenteen muutokset tuovat erityisiä haasteita terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelujen järjestämiseen. Yli 64-vuotiaiden osuus Suomen väkiluvusta oli vuonna 2022 noin 23 prosenttia. Vuodesta 2000 luku on noussut 8 prosenttiyksikköä ja sen ennustetaan nousevan yli 10 prosenttiyksikköä vuoteen 2070 mennessä (Tilastokeskus, 2023). Ikääntyvä väestö luo terveydenhuoltopalveluille jatkuvasti enemmän kustannuksia. Samanaikaisesti heikkenevä huoltosuhde veisi kunnilta palveluiden tuottamiseen tarvittavan rahoituspohjan. Kuntasektorin euromääräinen verotulo on kasvanut 2000-luvulla. Samalla on kasvanut valtionosuuden määrä kuntien tuloista ja kuntien lainakanta on kasvanut huomattavasti. Nämä tulot ovat pääosin riittäneet kattamaan käyttömenot, mutta vuodesta 2002 vuoteen 2018 nimelliset kustannukset ovat kasvaneet 72 prosenttia per asukas ja lainaosuuksien myötä kassavirta jää negatiiviseksi (Ilmakunnas ja muut, 2020).

Sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023. Samassa yhteydessä kuntakonsernien omistuksessa olevat

rakennukset ja tilat, joissa harjoitetaan hyvinvointialueille siirtyvää toimintaa, vuokrattiin hyvinvointialueille voimaanpanolain (272/2022) mukaisesti. Maakuntien tilakeskuksen tekemän arvion mukaan ennen uudistuksen voimaanpanoa kuntakonsernien hallinnassa oli yli 50 miljoonaa kerrosneliötä, joista 7,3 miljoonaa kerrosneliötä on hoitoalan rakennuksia (Maakuntien tilakeskus, 2020). Omistettujen rakennusten lisäksi kunnat ovat vuokranneet pelastustoimen tiloja, sekä muita pienempiä tiloja, joten kyseessä on merkittävä rakennuskanta.

Voimaanpanolain mukaisesti sopimukset tehdään pääosin kolmeksi vuodeksi ja mukana on yhden vuoden optio jatkaa sopimusta. Mukana on myös siirtyneitä sopimuksia ja käyttöoikeussopimuksia, joiden sopimukset voidaan päättää irtisanomisehtojen mukaisesti jo ennen siirtymäkauden päättymistä. Kunnille teetetyn kyselyn perusteella jopa 30 prosenttia näistä vuokratuista tiloista on jäämässä ilman käyttöä vuoteen 2026 mennessä, mikä tarkoittaa yli 220 miljoonan euron vuokratulojen menetystä kunnille (Kuntaliitto, 2023a). Mittavista alueellisista muutoksista on esimerkkinä Satakunnan hyvinvointialueen syksyllä 2023 valmistunut palveluverkkosuunnitelma, jossa terveyskeskusten ja -asemien määrä vähenee nykyisestä 27 rakennuksesta seitsemään rakennukseen, keskittyen suurimpiin taajamiin (Viljanen, 2023a). Kuntien talouden ja sote-budjettien alijäämäisyys tulee aiheuttamaan suuria sopeuttamistarpeita hyvinvointialueiden toiminnassa ja kuntien talouspolitiikassa (Kuntaliitto, 2023b).

## **1.1 Tutkimuksen merkitys**

Suomen valtion taloudellinen tilanne on ollut haastava jo pitkään. Valtiot, joiden alijäämä ylittää bruttokansantuotteen kolmella prosentilla muutoin kuin tilapäisesti, joutuvat EU:n liiallisen alijäämän menettelyyn. Suomi on Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan vaarassa joutua tähän menettelyyn (Muhonen, 2024). Valtion budjetista yli 25 prosenttia on varattu hyvinvointialueiden rahoitukseen. Hyvinvointialueilta odotetaankin suuria tuottavuustoimia, mutta näiden säästöjen vaikutuksia kuntien talouteen ei juurikaan ole arvioitu.



Kuntien siirtyessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajista vuokranantajiksi, on kuntien tulevaisuuden rahoitus pohja spekulointia aiheena. Kuntien kaikista menoista lähes puolet kohdistuivat suoraan sosiaali- ja terveystalouteen, joten uudistuksen vaikutus taloudenhallintaan on merkittävä. Tulopuolella tapahtuu uudistuksen seurauksena myös merkittäviä muutoksia, sillä kuntien tuloveroprosenttia laskettiin vuodelle 2023 kaikissa Manner-Suomen kunnissa 12,64 prosenttiyksikköä (Sallinen, 2023). Arvioidaan, että kuntien verotulot puolittuvat vuodesta 2022 vuoteen 2023, kun samanaikaisesti valtionosuuksista supistuu kaksi kolmasosaa (Riikonen, 2022). Tutkielman arviota rakennuskannan tulevaisuudesta voidaan hyödyntää kuntien teknisen toimen ja päättävien elimien toimesta. Muutos vaikuttaa kunnan kaavoitukseen, toimitilalinjauksiin, vuokraustoimintaan, sekä taloushallintaan. Sote-uudistuksen vaikutukset ovat monikanavaisia ja hyvinvointialueiden sopeuttamistoimenpiteillä on huomattavia vaikutuksia henkilöstöön, erityisesti vuokratyövoiman käyttöön, tukipalveluihin, sote-liitännäiseen yritystoimintaan ja hankintasopimuksiin.

## 1.2 Tavoitteet ja rajaukset

Tässä työssä tutkitaan sote-uudistuksen vaikutuksia kuntien rakennuskantaan. Työssä tarkastellaan ovatko ennen uudistusta yhteistyötä tehneet alueet lähtökohtaisesti paremmassa asemassa ja toiminnaltaan tehokkaampia. Työssä myös muodostetaan arvio ilman käyttöä jäävistä tiloista. Suomessa on jo aiemmin järjestetty palveluita vapaaehtoisesti muodostettujen kuntayhtymien toimesta. Työssä tutkitaan myös, ovatko nämä vapaaehtoiset kuntayhtymät tilankäytöltään tehokkaampia ja budjetoinniltaan tasapainoisempia. Hypoteesina on jo aiemmin yhteistoiminta-alueiden muodostamien maakuntien vaativan vähemmän tilavähennyksiä ja sopeutustarpeen olevan pienempi.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Ovatko alueelliset kuntayhtymät olleet toiminnaltaan tehokkaampia?
2. Kuinka paljon tiloja jää ilman käyttöä uudistuksen voimaannon vuoksi?
3. Minkälaisia toimenpiteitä kunnilta vaaditaan rakennuskannan muutosten vuoksi?

Tutkimuksesta rajataan pois Ahvenanmaan itsehallinnollinen maakunta, joka ei ole hyvinvointialue, vaan terveydenhuoltopalvelut ovat jatkossakin maakunnan hallituksen vastuulla. Poikkeuksellisen asemansa vuoksi, myös Helsingin kaupunki jätetään tutkimuksen ulkopuolelle. Mukana on Manner-Suomen 292 kuntaa, jotka on jaettu 21 hyvinvointialueeseen. Aineiston kerääminen on rajoitettu helmikuun 2024 loppuun.

### **1.3 Tutkielman rakenne**

Tutkielma koostuu seitsemästä luvusta. Ensimmäisessä luvussa on johdanto aiheeseen. Johdannossa pohjustetaan työn tavoitteita ja määritellään rajaukset. Luvut kaksi ja kolme muodostavat työn teoreettisen viitekehysten. Teoreettisessa osuudessa käydään kattavasti läpi kuntien organisaatio, sote-uudistuksen tausta ja lainsäädäntö sekä aiemmat tutkimukset. Teoreettisen osuuden tehtävä on antaa kattava käsitys kuntien ja uudistuksen välisestä yhteydestä.

Luvuissa neljä ja viisi esitellään tutkielmassa käytetty aineisto, tutkimusmenetelmä ja aineistosta saadut tulokset. Luvussa neljä esitellään käytetty tutkimusmenetelmä ja käytetty aineisto. Luvussa viisi on tulokset joiden pohjalta työn johtopäätökset rakennetaan.

Luvun kuusi johtopäätöksissä käydään kattavasti läpi aineiston perusteella muodostetut tulokset ja yhdistetään ne työn tutkimuskysymyksiin. Luvussa kuusi otetaan myös kantaa tulosten luotettavuuteen ja pohditaan mahdollisia jatkotutkimuksen aiheita.

## 2 Kuntaorganisaatio

Tässä luvussa pohjustetaan kuntien roolia yhteiskunnallisena toimijana. Kuntien toimintaa ohjataan valtion toimesta lainsäädännöllä. Lakisääteisten tehtävien lisäksi kunnat voivat ottaa hoidettavakseen myös muita tehtäviä. Kunnan tehtäviä käsitellään ensimmäisessä alaluvussa. Luvussa perehdytään myös kunnan taloudelliseen asemaan. Uudistuksen vaikutusten laajuudesta muodostetaan kuva avaamalla mistä kuntien talous koostuu. Luvussa kartoitetaan kuinka merkittävä rooli Sosiaali- ja terveydenhuollolla sekä pelastustoiminnalla on ollut kuntien taloudessa.

### 2.1 Kunnan tehtävät

Kunnat ovat julkishallinnollisia organisaatioita, joilla on Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:n mukainen verotusoikeus ja niiden hallinnon tulee perustua asukkaidensa itsehallintoon. Valtio voi antaa kunnille tehtäviä ainoastaan lakisääteisesti, mutta kunta voi lakisääteisten tehtäviensä lisäksi ottaa myös muita tehtäviä. Sotepalveluiden siirtyessä hyvinvointialueiden vastuulle, kunnan lakisääteisiä velvollisuuksia ovat yhä opetus- ja kulttuuripalvelut ja tekniset palvelut (Suomi.fi, 2022).

Lakisääteisten tehtäviensä järjestämisvastuusta säädetään Kuntalain (410/2015) 8 §:n mukaisesti siten, että kunta voi siirtää tehtävien hoidon toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, mutta kunta vastaa itse näiden tehtävien rahoituksesta. Kun järjestämisvastuullinen on päätetty, palveluiden tuottamisesta säädetään erikseen siten, että kunta tai kuntayhtymä tuottaa palvelut itse, tai ne ostetaan sopimukseen perustuen ulkoiselta palvelutuottajalta (KL 9 §).

Kunnallista itsehallintoa toteutetaan erityisesti kunnan itselleen ottamia tehtäviä toteuttamalla, sillä näiden tehtävien osalta ei valtiolla ole mahdollisuutta ohjeistaa, tai velvoittaa, kuntia toimimaan määrättyllä tavalla. Vapaaehtoisten tehtävien hoitamista ei ole säädelty yksityiskohtaisesti, jotta kunnilla on mahdollisuus toteuttaa tehtäviään joustavasti. Kuntalakia on uudistettu useasti toimintaympäristömuutosten vuoksi, joista

erityisesti väestörakenteen muutokset ja kaupungistuminen johtavat vaikeuksiin talouden tasapainottamisessa. Kuntien toiminta on myös moninaistunut, kun ostopalveluiden osuus on kasvanut huomattavasti ja toimintoja on yhtiötetty. (HE 268/2014)

Lainsäädännön ulkopuolisia, vapaaehtoisia kunnan itselleen ottamia tehtäviä, on laajasti kuntien monimuotoisuudesta ja suuresta määrästä johtuen. Päätehtävänä kunnan tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa (KL 1 §). Nämä vapaaehtoiset tehtävät liittyvätkin usein virkistys- ja liikuntatoimintaan, matkailuun ja elinkeinopolitiikkaan. Kuntien suurin tulonlähde on kuntavero, joten työpaikkojen luominen ja yritystoiminnan mahdollistaminen alueella on myös kunnan edun mukaista. Kunta ei voi ottaa tehtäväkseen kuitenkaan mitä tahansa, vaan näiden vapaaehtoisten tehtävien tulee noudattaa yleishyödyllisyyden, spekulatiiviesien toiminnan kiellon ja yhdenvertaisuuden periaatteita. (Anttiroiko ja muut, s. 58-59).

Kuntien lakisääteisiä velvollisuuksia rahoitetaan valtion toimesta valtionosuusjärjestelmän kautta, joka on kunnille suunnatusta valtionapujärjestelmästä suurin osuus. Vuonna 2020 kuntien ja kuntayhtymien ulkoisista tuloista 11 miljardia euroa oli valtionosuuksia, nousua edellisvuoteen oli 27,2 prosenttia (Tilastokeskus, 2021a). Kuntien kustannusten ja sitä kautta myös valtionosuuksien raju kasvaminen on johtanut säästöjen hakemiseen valtion toimesta lainsäädännön avulla, joista merkittävimpanä on tässä tutkielmassa käsiteltävä sote-uudistus. Hallituskaudella 2015–2019 tavoiteltiin miljardin euron kustannussäästöjä kuntataloudesta lakisääteisiä tehtäviä karsimalla, mutta tavoite jäi saavuttamatta, osittain johtuen jo aloitetun maakunta- ja sote-uudistuksen kariuduttua. Kuntien tehtävistä saatiin vähennettyä esimerkiksi piirinuohousjärjestelmä ja energia-avustusten käsittely. Lisäksi kevennyksiä tehtiin erinäisiin valvontasuunnitelmiin ja viranomaisprosesseihin. (Valtiovarainministeriö, 2019)

Suomalainen kuntien itsehallinto on yksitasoista, toisin kun useissa muissa Euroopan maissa. Muualla Euroopassa tyypillinen tapa on alueelliset itsehallintoalueet, jotka ottavat osan tehtävistä hoitaakseen. Suomalaisella kunnalla on siis muihin Eurooppalaisiin maihin verrattuna hyvin laaja vastuualue. Ylemmän itsehallintotason onkin osittain korvannut kuntien yhteistoiminta-alueet ja kuntaliitokset, joiden avulla pienempien kuntien mahdollisuuksia toteuttaa kaikki velvollisuutensa saadaan täytettyä. Kuntarakennelaki (1698/2009) säätelee sitä, miten Suomi jakautuu kuntiin ja mitä edellytyksiä kuntajaon toteuttamiselle on. Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on parantaa alueen toimintakykyä, taloutta, palveluita, elinkeinoelämää ja yhdyskuntarakennetta (KrL 4 §). Vuosina 2007–2023 kuntaliitoksia tehtiin yhteensä 77 kappaletta, joka tarkoittaa 121 kunnan vähenemää (Kuntaliitto, 2023c).

Kunnan johtamisjärjestelmästä voidaan tunnistaa kaksi kokonaisuutta, joista tässä tutkimuksessa olennaisempana on kuntaorganisaatio. Kuntaorganisaatiolla tarkoitetaan kunnan työntekijöistä ja kuntalaisten valitsemien luottamushenkilöiden koostamasta kokonaisuudesta. Tutkimuksen kannalta pienemmässä roolissa on yhteisö, jolla tarkoitetaan kunnan ja kuntayhtymän alueen asukkaita, järjestöjä, yrityksiä ja muita organisaatioita.

Kuntien johto on edustuksellista demokratiaa, jossa asukkaiden äänestämä valtuusto tekee päätökset kunnan tavoitteista ja päämääristä. Valtuuston määrittelemien tavoitteiden saavuttamiseksi olennaisena osana ovat myös toimielimet, jotka valtuusto usein valitsee. Nimettyjen toimielinten lisäksi voidaan tarvita myös kuntayhtymien, kuntayhtiöiden, tai muiden virastojen ja säätiöiden panosta tavoitteiden saavuttamiseksi (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 67-68). Kunnan asukkaita edustavat luottamushenkilöt muodostavat kunnan toimielimet, joista pakollisia ovat valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta (KL 30 §). Organisaation muut osat kunnat voivat itsenäisesti päättää. Tyypillisesti organisaatio on kevyt pienissä ja keskisuurissa kunnissa, kun suurissa kunnissa organisaatio on huomattavasti hajautetumpi.

Ylintä toimivaltaa kunnassa harjoittaa kunnanvaltuusto, joka valitaan neljän vuoden välein vaaleilla. Valtuuston alaisena toimivan hallituksen ja lautakunnat valitsee valtuusto toimikautensa, tai sitä lyhyemmäksi, ajaksi. Valtuuston lakisääteisistä tehtävistä säädetään laissa (KL 14 §) ja valtuuston tulee päättää:

1. kuntastrategiasta;
2. hallintosäännöstä;
3. talousarviosta ja taloussuunnitelmasta;
4. omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta;
5. liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista;
6. varallisuuden hoidon sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan perusteista;
7. sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista;
8. palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista;
9. takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta;
10. jäsenten valitsemisesta toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä;
11. luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;
12. tilintarkastajien valitsemisesta;
13. tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta;
14. muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista.

Lakisääteisiä toimielimiä kunnassa valtuuston lisäksi ovat kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Kunnanhallituksen tehtäviin kuuluu valtuuston päättämien tehtävien valmistelu ja toimeenpano, sekä vastuu taloudenhoidon ja hallinnon toiminnoista. Tarkastuslautakunta valmistelee talouden ja hallinnon tarkastusta koskevat asiat, jotka valtuusto on päättänyt, mutta sen tehtävä on myös arvioida toteutuvatko asetetut taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet. (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 70)

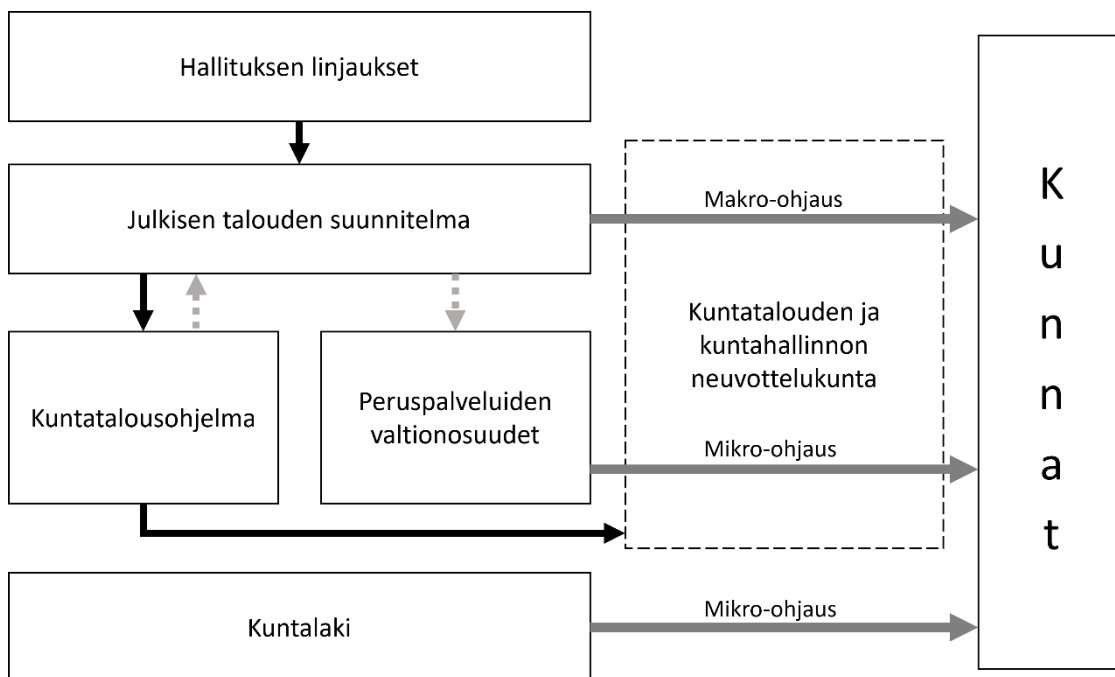
## 2.2 Kunta talousyksikkönä

Yritystoiminta on normaalisti ansaintataloutta ja pyrkii voittoon. Kunnat eivät tavoittele voittoa ja ne toteuttavat tehtäviä toimeksiannoista, joita antavat valtio ja kuntalaiset. Kuntien toimintaa kutsutaan toimintataloudeksi. Vaikka kunta ei tavoittele voittoa, tulee talouden olla tasapainossa. Kunnan tulee toimia tuloksellisesti ja tehokkaasti, eikä sen tehtäviin kuulu markkinatalouden elvytys tai hillintä.

Kuntien lakisääteisten tehtävien rahoittamiseksi Suomessa on noudatettu rahoitusperiaatetta, jonka mukaisesti valtion tulee taata kunnille antamiensa tehtävien toteuttamiseen vaaditut voimavarat. Koska kunnat ovat itsehallinnollisia, tulisi kuntien olla itsenäisiä myös taloudellisesti, joka ei toteudu valtion antaessa lakisääteisiä tehtäviä kunnille, jota kautta valtio vaikuttaa kuntien menoihin. Tästäkin syystä valtion kunnille säättämien tehtävien rahoituksesta vastaa valtio rahoitusperiaatteen mukaisesti. (Ilmakunnas ja muut, 2020, s. 8, 11)

Vuonna 2015 kuntatalouden ohjausta uudistettiin. Uudistuksen jälkeinen ohjausjärjestelmä havainnollistettu kuviossa 1. Uudistuksen yhteydessä valtionosuusjärjestelmää ja kuntalakia päivitettiin vastaamaan silloisen hallituksen budjettikehysdirektiivin vaatimuksia. Valtiontalouden tarkastusvirasto teki tarkastuksen, onko kuntatalouden ohjaus tehokasta, läpinäkyvää ja toimivaa. Uudistamista pidettiin oikean suuntaisena ja järjestelmää pääosin toimivana, mutta puutteita havaittiin menorajoitteen ja rahoitusperiaatteen toteutumisen seurannassa sekä liian optimistisesti esitettyjen säästövaikutuksen perusteluissa. (Haltia & Salmi, 2018)

Julkisen talouden ja kuntien talouden piirteinä on syytä huomioida myös ilmais- ja pakkoperiaate. Näistä ensimmäinen tarkoittaa kunnan tuottamien palveluiden maksutonta käyttöoikeutta kuntalaisille. Kunnan tuottaessa palveluita, jotka aiheuttavat kustannuksia, mutta niiden käytöstä ei peritä korvauksia, tulee rahoitus hoitaa pakkoperiaatteen mukaisesti. Pakkoperiaate tarkoittaa veroina kerättäviä tuloja, joilla rahoitetaan kunnan toimintaa. (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 78)



**Kuvio 1.** Kuntatalouden ohjauksjärjestelmä (Valtiovarainministeriö, 2018).

Kuntien ja kuntayhtymien tuloslaskelmia tarkasteltaessa on syytä tuntee tärkeimmät tunnusluvut, jotta kunnan taloudesta voidaan muodostaa tilannekuva ja sen eroavaisuudet voittoa tavoittelevan yrityksen tuloslaskelmaan otetaan huomioon. Kuntien toimintakate, eli toimintatuottojen ja kulujen erotus, on aina negatiivinen. Kunnat eivät kykene rahoittamaan toimintaansa toimintatuloilla, joten erotus on katettava veroja keräämällä ja valtionavustuksilla. Kunnan käyttötalous tulee olla kuitenkin tasapainossa, joten kunnissa seurataan vuosikatetta, joka saadaan lisäämällä toimintakatteeseen verotulot ja nettorahoituskulut. Vuosikate kuvastaa tilikauden todellisia rahavirtoja. Vuosikatteeseen tehdään kuitenkin vielä poistot, arvonalentumiset ja muut satunnaiset erät kirjanpitosäännösten mukaisesti, jotta saadaan tilikauden tulos muodostettua. Tilikauden tulos on kuitenkin laskennallinen, joten todellista kassavirtalaskelmaa varten otetaan vielä huomioon investointien ja lainojen osuudet. Positiivinen vuosikate ei siis tarkoita sitä, että talous olisi ylijäämäinen, mikäli investointimenot ovat liian suuret ja lainanottoa kasvatetaan. (Ilmakunnas ja muut, 2020, s. 21-22)



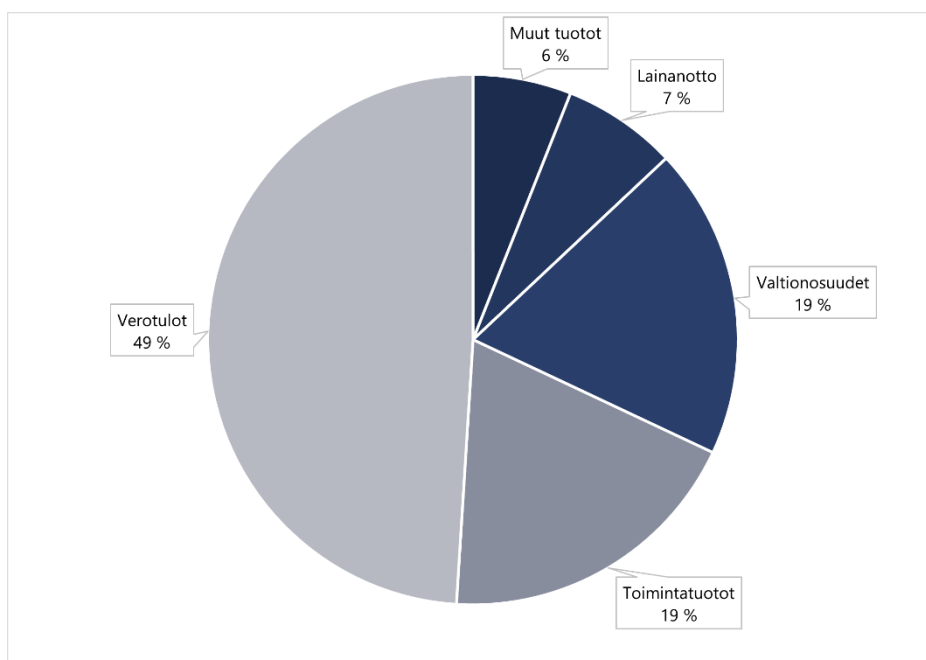
Valtiovarainministeriö seuraa kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien taloudellista tilannetta selvittääkseen, onko kunnalla taloudellisia edellytyksiä hoitaa lakisääteiset velvollisuutensa. Tarkasteltava organisaatio voi päätyä taloudellisen tilanteensa vuoksi arviointimenettelyyn, jossa tehdään seurattava talouden tasapainottamissuunnitelma. Arviointimenettelyn seurauksena voidaan myös käynnistää uusi kuntajakoselvitys. Kuntien yhdistämiseen tarvitaan kuitenkin yhdistyvien kuntien valtuustojen puolto. (Valtiovarainministeriö, 2022a)

### **2.3 Kunnan tulot**

Kuntien tulojen lähteitä on pääasiassa viisi, jotka ovat vuoden järjestyksessä suurimmasta pienimpään, vuoden 2019 mukaan, verotulot, toimintatuotot, valtionosuudet, lainat ja muut tuotot (Mehtonen, 2020). Kuviossa 2 on esitetty tulojen lähteet vuoden 2022 kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösten mukaisesti. Vuoden 2019 tietoihin verrattuna on valtionosuuksien määrä prosentuaalisesti jo samalla tasolla toimintatuottojen kanssa. Nousua vuodesta 2019 on 2 prosenttiyksikköä. Tosiasiallisesti valtionosuudet ovat jo ohittaneet toimintatuottojen määrän 400 miljoonalla eurolla. Vuodesta 2021 valtionosuuksien määrä kasvoi 7,1 prosenttia ja toimintatuotot laskivat 4,1 prosenttia.

Kunta saa toimintatuottoja maksu- ja myyntitulojen kautta, joko suoraan tai kunnan liikelaitoksen kautta. Maksutulot eivät kata tuotettua palvelua kokonaisuudessaan, vaan valtaosa kerätyistä maksutuloista ovat sote-sektorilta, johon kuuluvat esimerkiksi asiakasmaksut sairaanhoitopalveluista ja lasten päivähoitomaksuista. Myyntitulot ovat usein liikelaitosten tuottamia palveluita ja tavaroita, joista kerätyillä maksuilla on tarkoitus kattaa kustannukset täysimääräisenä. Myyntituloja kunnat keräävät esimerkiksi vuokraustoiminnalla, jätehuollolla ja joukkoliikenteellä. (Valkeinen ja muut, 2012, s. 36-37) Perittävät maksut määräytyvät kahdella tapaa, riippuen ovatko ne yksityisoikeudellisia vai julkisoikeudellisia. Yksityisoikeudellisen maksun suuruuden määrittää kunnan viranomaisena. Näitä ovat esimerkiksi kaupungin vuokra-asuntojen vuokrat ja kaukolämpömaksut. Julkisoikeudelliset maksut perustuvat lakiin, mutta

määritteleväksi tahoksi on voitu valtuuttaa kunnan valtuusto. Julkisoikeudellisia maksuja ovat rakennusvalvonta- ja pysäköintimaksut. (Lauslahti, 2003, s. 84-85) Toimintatuottoihin vaikuttaa myös kunnan tilakanta ja erityisesti sote-uudistuksen myötä vuokratut tilat ja mahdolliset hyvinvointialueille myytävät kiinteistöt. Myymällä kunnan tarpeettomat kiinteistöt voidaan toimintatuottojen osuutta kasvattaa palveluiden pysyessä ennallaan, olettaen rakennusten menevän kaupaksi.

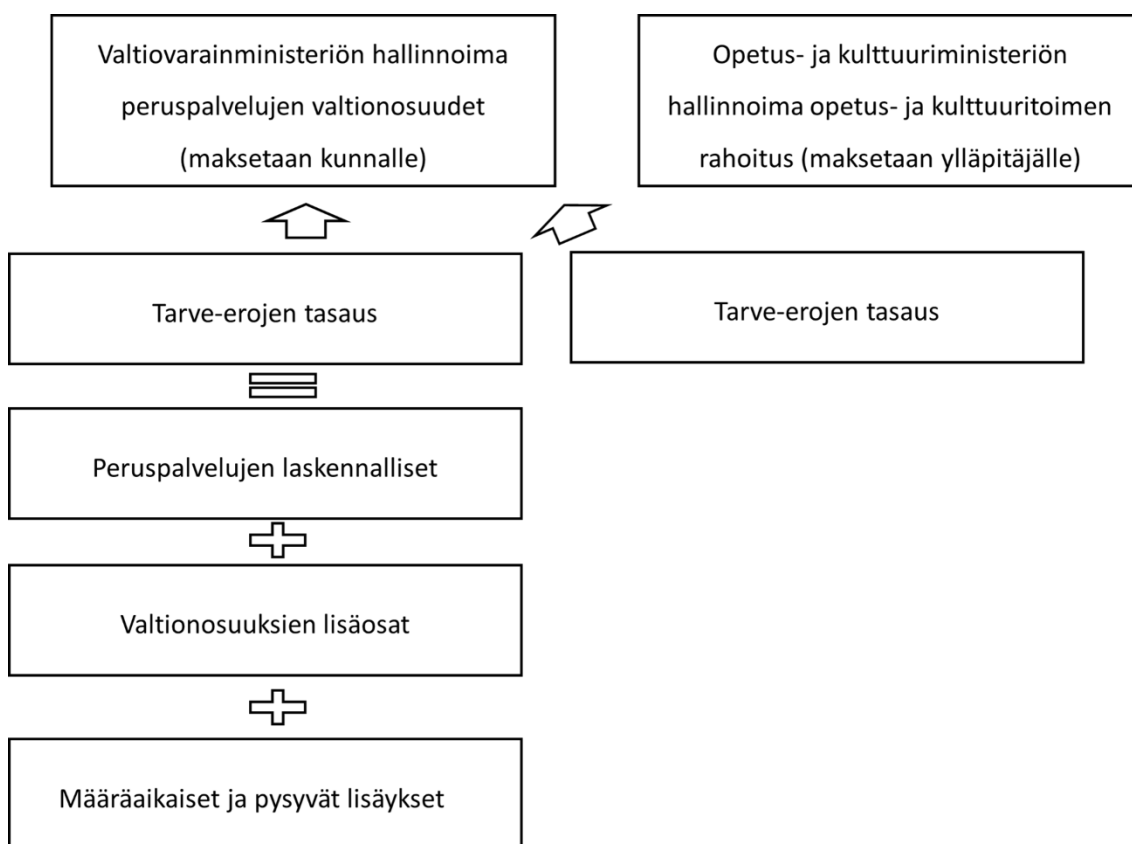


**Kuvio 2.** Tuloslaskelman mukaiset tulot tuottoerittäin (mukaillen Hottinen & Mehtonen, 2022).

Verotulot koostuvat kunnan asukkaiden ja yritysten tuloista kerätystä kunnallisverosta, kiinteistöverosta ja yhteisöverosta. Kunnan alueelta kerättyä yhteisöveroa ei makseta suoraan kunnalle, vaan yhteisöverokertymä jaetaan kuntien ja valtion kesken. Kunnat saavat yhteisöverotuloista noin 30 prosenttia, joka jaetaan kuntien kesken alueen yritystoiminnan perusteella. Ansiotuloveroista kunnille jaetaan noin 60 prosenttia ja kiinteistöveron kunta saa kokonaisuudessaan. (Ilmakunnas ja muut, 2020, s. 92-93)

Valtionosuudet on rahoitettu suurimmilta osin verotuloilla, mutta merkitystä ei ole minkä kunnan asukkaan maksamat verotulot päätyvät mihinkäkin kuntaan. Valtionosuuksien peruspalveluiden osuuden jako tapahtuu Valtiovarainministeriön

määrittelemien kriteerien perusteella, joissa otetaan huomioon muun muassa kunnan asukasmäärä, sijainti ja väkiluvun muutokset (Nissinen ja muut, n.d.). Valtionosuuksien rakennetta on havainnollistettu kuviossa 3. Valtionosuuksien koulutuksen ja muun toiminnan rahoitus on opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla. Peruspalveluiden osuus on näistä kahdesta suurempi ja kokonaisuudessaan valtionosuuksien merkitys kuntien tuloista vaihtelee kunnittain muutamasta prosentista yli 60 prosenttiin (Ilmakunnas ja muut, 2020, s. 93).



**Kuvio 3.** Valtionosuuksien rakenne (mukaillen Valtiovarainministeriö, 2018).

Vaikka lainoja ei talousarviossa ja kunnan kirjanpidossa tuloina käsitellä, voidaan ottolainat kuitenkin luetteloida tulojen kanssa (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 79). Kuntien lainakanta väheni vuodesta 2021 vuoteen 2022 2,1 prosenttia, mikä on ensimmäinen lainakannan putoaminen 2000-luvulla, mutta samanaikaisesti kuntayhtymien lainakanta

kasvoi 16,4 prosenttia ja kuntakonsernien lainakanta kasvoi 2,3 prosenttia (Valtiovarainministeriö, 2023).

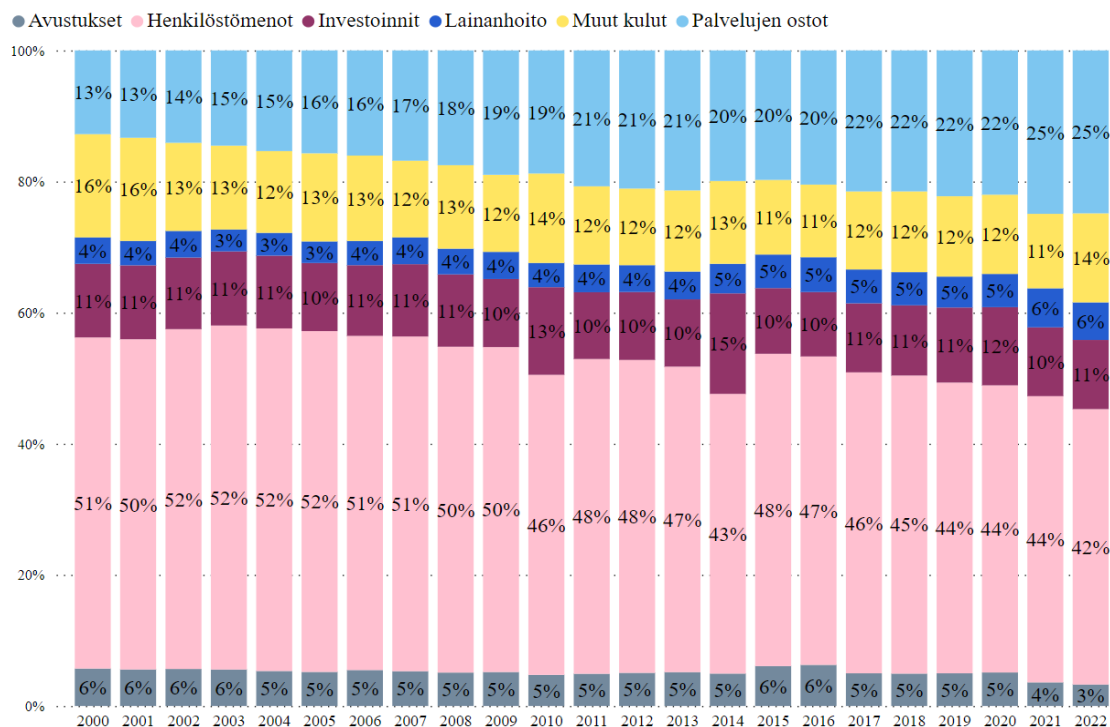
## 2.4 Kunnan menot

Reaalitalous koostuu suoritteiden tuottamisesta ja niiden kulutuksesta tarpeiden tyydyttämiseksi. Kunnissa reaalitalous rakentuu eri toimintayksiköiden toiminnasta alueen asukkaiden eri tarpeiden tyydyttämiseksi. Toimintayksiköiden toiminta on taas mahdollista rahatalouden kautta, kun raha toimii vaihdon välineenä ja tuotannontekijöitä saadaan hankittua kunnan tarpeisiin (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 76-77).

Kuntien menot voidaan jakaa kuuteen osaan: avustukset, henkilöstömenot, investoinnit, lainanhoito, muut kulut ja palvelujen ostot. Näistä menoeristä henkilöstökulut ovat olleet historiallisesti suurin erä ja vuonna 2022 henkilöstökulujen osuus oli 42 prosenttia 54,5 miljardin euron suuruudesta kokonaismenoista (Hottinen & Mehtonen, 2022). Toiseksi suurin erä on palvelujen ostot, joka on tasaisesti kasvanut 2000-luvulla, vuoden 2000 13 prosentista 25 prosenttiin vuonna 2022, samalla kun henkilöstömenojen osuus on pienentynyt. Tähän kehitykseen on vaikuttanut terveydenhuollon ostopalveluiden käytön kehitys, joita vuonna 2016 kunnallisen perusterveydenhuollon kustannuksista oli 8,2 prosenttia (Hujanen, 2019, s. 117-118). Kuntien menoerien seurantaan kustannuslajeittain hankaloittaa se, että sisäisten vuokrien määrittämisessä ja kohdentamisessa ei ole valtakunnallista standardia, vaan eroja on laajasti. Osa kunnista ei laske sisäisiä vuokria lainkaan, eikä siten myöskään kohdenna tilasta aiheutuvia kustannuksia käyttäjäryhmille (Averio ja muut, 2019, s. 24).

Palvelujen ostojen ja henkilöstökulujen suhteen kehittyminen (kuvio 4) on samalla kiinteiden ja muuttuvien kustannusten kehitystä ja muutokset ovat hitaita, sillä kiinteitä kustannuksia ovat palkat, poistot, vuokrat ja muut erät, jotka eivät ole riippuvaisia palveluiden tai suoritteiden myynnistä. Muuttuviin kustannuksiin kuuluvat taas erät, jotka kehittyvät toiminnan määrän mukana, esimerkiksi alihankinta, raaka-aineet ja osa-

aikaiset työntekijät, muuttuviin kustannuksiin sisältyy siten myös ulkoistetut palvelut. (Lauslahti, 2003, s. 97-98)



**Kuvio 4.** Kuntien ja kuntayhtymien menot, miljardeja euroja (Hottinen & Mehtonen, 2022).

Menot jaetaan talousseurannassa myös välittömiin ja välillisiin kustannuksiin, joista ensimmäiset ovat sellaisia, joita voidaan kohdistaa tiettyyn palveluun tai toimintoon, kun taas jälkimmäisiä ei voida. Välittömiin kustannuksiin lasketaan esimerkiksi kuntalaisen lääkärikäynnin kustannus. Toisin kuin välittömät kustannukset, välilliset kustannukset ovat hyvin pysyviä, riippumatta palveluiden määrän muutoksista. Nämä kustannukset koostuvat asiakas- tai palvelujoukon kustannuksista ja ne kohdistetaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. (Lauslahti, 2003, s. 100) Lähes puolet kuntien menoista kohdistuu suoraan sosiaali- ja terveystoimintaan, kun otetaan huomioon myös pelastustoiminta ja muut hyvinvointialueille siirtyvät palvelut, kuntien menoista keskimäärin 60 prosenttia poistuu (Sallinen, 2023). Näiden velvollisuuksien siirtyminen hyvinvointialueilla johtaa merkittävään kuntatalouden uudistumiseen ja käytäntöjen uudistamistarpeeseen.

### **3 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus**

Kolmannessa luvussa pohjustetaan uudistuksen tavoitteita ja muutoksia lainsäädännön kannalta. Koska kunnat ovat aikaisemmin järjestäneet palveluita useilla eri tavoilla on uudistuksen tavoitteena yhtenäistää näitä palveluita. Tässä luvussa annetaan pohja konkreettisille muutoksille kuntien toimikentässä. Uudistuksen myötä vuokrattavia toimitiloja koskevaa lainsäädäntöä käsitellään myös tarkemmin. Vuokrasta säätelevä lainsäädäntö vaikuttaa olennaisesti arvioon kuntien euromääräisestä vuokratulojen vähenemästä.

#### **3.1 Kunta sote-palveluiden järjestäjänä**

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuolto on historiallisesti ollut erittäin hajanainen, sillä järjestelmä on rakentunut toisistaan riippumattomien uudistusten seurauksena, alkaen 1960-luvun sairausvakuutusjärjestelmästä. Sairausvakuutusjärjestelmän jälkeen 1970-luvulla uudistettiin työterveyden järjestämistä ja terveystieteiden järjestelmää. Noin 10 vuotta eteenpäin perustettiin sairaanhoitopiirirakenne. Sosiaali- ja terveydenhuolto onkin ollut aiemmin useasta yksittäisestä uudistuksesta koostuva kokonaisuus, joita rahoitetaan useista julkisista ja yksityisistä lähteistä. (Pekurinen ja muut, 2011)

Sosiaali- ja terveydenhuollon pirstaloitumiseen on vaikuttanut oleellisesti kuntien taloudelliset mahdollisuudet tarjota riittävät palvelut asukkailleen. Kunnat ovat jo ennen uudistusta joutuneet tekemään yhteistyötä alueen muiden kuntien ja toimijoiden kanssa järjestääkseen palvelut. Vuonna 2020 tehdyn selvityksen mukaan 48 % prosenttia Manner-Suomen väestöstä asuivat alueella, jossa kunta hoitaa sosiaali- ja terveystieteiden palvelut itse ja loput väestöstä olivat yhteistoiminta-alueiden palveluverkon alla (Kuntaliitto, 2020). Erityisesti Itä-Suomessa on yhteistyötä tehty kattavasti maakunnittain jo ennen uudistusta. Lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi kunnat voivat järjestää ja tuottaa palvelut itse, tai perustamalla yhteistoiminta-alueen (KL 51 §, 52 §, 55 §). Yhteistoiminta-alue voi toimia kuntayhtymänä, jolloin useampi kunta tuottaa yhteisesti kuntayhtymän alueen asukkaiden palvelut sopimuksen mukaisesti.

Vaihtoehtoisesti yhteistoiminta-alue voidaan toteuttaa vastuukuntamallina, jolloin määritelty vastuukunta tuottaa palvelut useammalle kunnalle.

Mikäli kunta tai yhteistoiminta-alue ei kykene palveluita tuottamaan, voidaan ne järjestää myös ostopalveluna. Ostopalveluna tuotettu sosiaali- ja terveyspalvelu on mahdollista kattaa lakisääteiset velvollisuudet kokonaan, tai sitä voidaan käyttää tukena kattamaan osa palveluista (Sauvonsaari, 1997). Ostopalveluissa tulee ottaa huomioon lainsäädäntö julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), kilpailulaki (948/2011), sekä laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994).

Kuntien taloudellinen tilanne on ollut haastava jo pitkään ja ratkaisuja on haettu kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä. Valtiovarainministeriö perusti työryhmän Sipilän hallituksen linjauksen seurauksena, jonka tehtävänä oli kuntien toimia supistamalla hakea säästöjä julkiseen talouteen. (Valtiovarainministeriö, 2019) Sosiaali- ja terveyspalveluiden menot olivat vuonna 2019 kuntien ja kuntayhtymien ulkoisista menoista 48 prosenttia, eli noin 22,5 miljardia euroa (Mehtonen, 2020). Ennen sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtymistä hyvinvointialueiden vastuulle, nämä palvelut olivat suurin kuntien menoerä. Uudistuksen yhteydessä myös palo- ja pelastustoiminta siirrettiin hyvinvointialueiden vastuulle, jonka kustannukset kunnille vuonna 2019 olivat noin 672 miljoonaa euroa (Valtiokonttori, 2023).

Lainsäädännössä määritellään kuntien järjestämisvastuulla olevat tehtävät, mutta järjestämistavasta ja toteuttamisesta ovat kunnat vastanneet itse, mikä on johtanut erilaisiin käytäntöihin eri alueilla. Kuntien resurssit ja houkuttelevuus osaavien työntekijöiden saamiseksi on johtanut siihen, ettei palvelujen saamisen yhdenvertaisuus ole toteutunut. Uudistuksen tavoitteena on saattaa palvelut yhdenvertaisiksi läpi maan ja vahvistaa kustannusrakennetta muuttuvassa toimintaympäristössä. (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2022)

### 3.2 Uudistuksen tavoitteet ja sopimuskausi

Sote-uudistuksen alkuperäiset tavoitteet on listattu seuraavasti (Brommels ja muut, 2016, s. 5):

*Sote-uudistus on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistus. Tavoitteena on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta ja saatavuutta sekä hillitä kustannuksia.*

*Uudistus tarkoittaa että:*

- *Julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä merkittävästi suuremmille itsehallintoalueille, maakunnille.*
- *Sosiaali- ja terveyspalvelut yhdistetään kaikilla tasoilla asiakaslähtöisiksi kokonaisuuksiksi ja peruspalveluja vahvistetaan.*
- *Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavainen rahoitus yksinkertaistetaan ja lisätään ihmisten valinnanvapautta palveluissa.*
- *Uudistuksella kurotaan umpeen iso osa julkisen talouden kestävyysvajeesta. Hallituksen 10 miljardin euron säästötavoitteesta noin 3 miljardia euroa on tarkoitus saada sote-uudistuksesta.*
- *Rakenteiden ja rahoituksen uudistamisen lisäksi nykyaikaistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta ja toimintamalleja perusteellisesti. Tavoitteena ovat nykyistä asiakaslähtöisemmät, vaikuttavammat, kustannustehokkaammat ja paremmin yhteen sovitettut palvelut.*

Terveydenhuoltoa on vaivannut aiemmista rakenneuudistuksista johtunut monikanavarahoitus, joka itsessään aiheuttaa kustannustehottomuutta ja lisää palveluiden saavutettavuusongelmia. Monikanavarahoitus on ollut terminä epäjärjestelmällisesti selitetty ja se on yleistynyt poliittisessa keskustelussa vasta 2010-luvulla, kun aiemmin on puhuttu kaksikanavaisesta rahoituksesta. Monikanavaisen rahoituksen on luonut valtio, joka on lainsäädännöllisesti luonut uusia palvelukanavia organisaatioille ja instituutioille. Terveydenhuollon rahoituslähteinä ovat kotitaloudet, yksityiset yritykset, valtio, kunnat ja valtion tehtäviä hoitavat organisaatiot. Yksikanavarahoitukseen siirtyminen tarkoittaisi koko terveydenhuollon rahoituksen tulemistä valtiolta ja asiakasmaksuja ei olisi lainkaan. (Hujanen, 2019) Yksikanavarahoitukseen siirtymistä on suositellut Terveyden ja hyvinvoinnin laitos jo vuonna 2012. THL perusteli kantaansa siten, että se parantaisi asiakkaiden asemaa lisäämällä valintamahdollisuuksia (Pekurinen ja muut, 2012).



Monikanavarahoituksessa on myös tunnistettuja hyötyjä, kuten käyttötarkoitukseen sidotun rahoituksen saatavuus ja valinnanvapaus maksukykyisille asiakkaille lisääntyneen yksityisen tarjonnan kautta, jonka kautta myös hoitohenkilöstöllä on mahdollisuus työllistyä julkista puolta paremmin palkattuihin yksikköihin. Myös työterveyspalvelut ovat osittain monikanavarahoituksen ansiosta mahdollista järjestää työssäkäyville maksutta. Rahoituksen monikanavaisuus on kuitenkin ongelmallinen ja se luo tehottomuutta ja lisäkustannuksia päällekkäisillä toiminnoilla ja alueellisilla eroavaisuuksilla. Näiden ongelmien vuoksi onkin tehty useita selvityksiä ja uudistuksia, joiden tavoitteena on rahoituskanavien yhteistyön lisääminen tai rahoituskanavien supistaminen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijatyöryhmä on vuonna 2011 ehdottanut rahoitusjärjestelmän siirtämistä alueellisten rahoittajan ja järjestäjän toteutettavaksi (Pekurinen ja muut, 2011).

Uudistuksen rahoituspohja on hyvinvointialueille haasteellinen ja palveluverkon muutokset ovat väistämättömiä. Valtaosa hyvinvointialueen rahoituksesta, lähes 85 %, saadaan valtion yleiskatteellisesta rahoituksesta. Loput varat tulevat eri lähteistä, kuten asiakasmaksuista, hanketuloista ja palveluiden myynnistä muihin hyvinvointialueisiin. Myös vähäinen osa rahoituksesta tulee sijoitustuotoista. Hyvinvointialueiden vuoden 2024 valtion rahoitus perustuu pääasiassa alueen kuntien ja sairaanhoitopiirin vuoden 2022 sosiaali- ja terveyspalveluiden ja pelastustoimen nettomenoihin. Tämä johtuu siirtymätasauksesta, koska hyvinvointialueiden ensimmäisen toimintavuoden ja toteutuneiden kustannusten tiedot eivät ole rahoituksen muodostamishetkellä saatavilla (Pirkanmaan hyvinvointialue, 2023, s. 19).

Laissa uudistuksen voimaantulosta (616/2021, 22 §) todetaan seuraavasti:

*Hyvinvointialue ja kunta tekevät toimitilojen hallinnasta vuokrasopimuksen siten, että se on voimassa ainakin 31 päivään joulukuuta 2025 asti. Hyvinvointialueella on oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloaika yhdellä vuodella*

*ilmoittamalla siitä kunnalle viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimuksen voimassaoloajan päättymistä.*

Lakisääteisen vuokrakauden jälkeen kuntien ja hyvinvointialueiden tulee itsenäisesti sopia sopimusten sisällöistä ja vuokrattujen tilojen jatkosta. Osassa hyvinvointialueita palvelutarvesuunnittelua on jo tehty ja on selvää, että useita vuokrasopimuksia ei jatketa lakisääteisen kauden jälkeen (Viljanen, 2023b). Kuntien kannalta lyhyt sopimuskausi on ongelmallinen kahdesta syystä: rakennusten ylläpidon kannattavuuden ja alueen elinvoimaisuuden kannalta. Kuntien rakennuskannan ollessa kokonaisuudessaan vanhaa ja korjausvelkaista, hoitoalan rakennukset ovat keskimäärin kuntoluokaltaan korkeimpia (Senaatti-kiinteistöt - kuntien tilatietopalvelut, 2024a). Rakennusten ylläpitäminen käyttökuntoisena ja vuokralaisten käyttöön soveltuvana edellyttää investointeja, mutta lyhyt vuokrauskausi ja tilojen epävarma tulevaisuus voi toimia kannustimena ohjata korjausinvestoinnit sellaisiin kohteisiin, joiden käyttötarve jatkossa on varmempaa. Tällöin vuokratut kohteet voivat rappeutua, joka vaikeuttaa niiden mahdollista myyntiä. Hyvinvointialueiden luopuminen vuokrakohteista tuo myös epäsuoria taloudellisia vaikutuksia kunnille tukipalveluiden ja toimintaan liittyvän yritystoiminnan tarpeiden poistuessa.

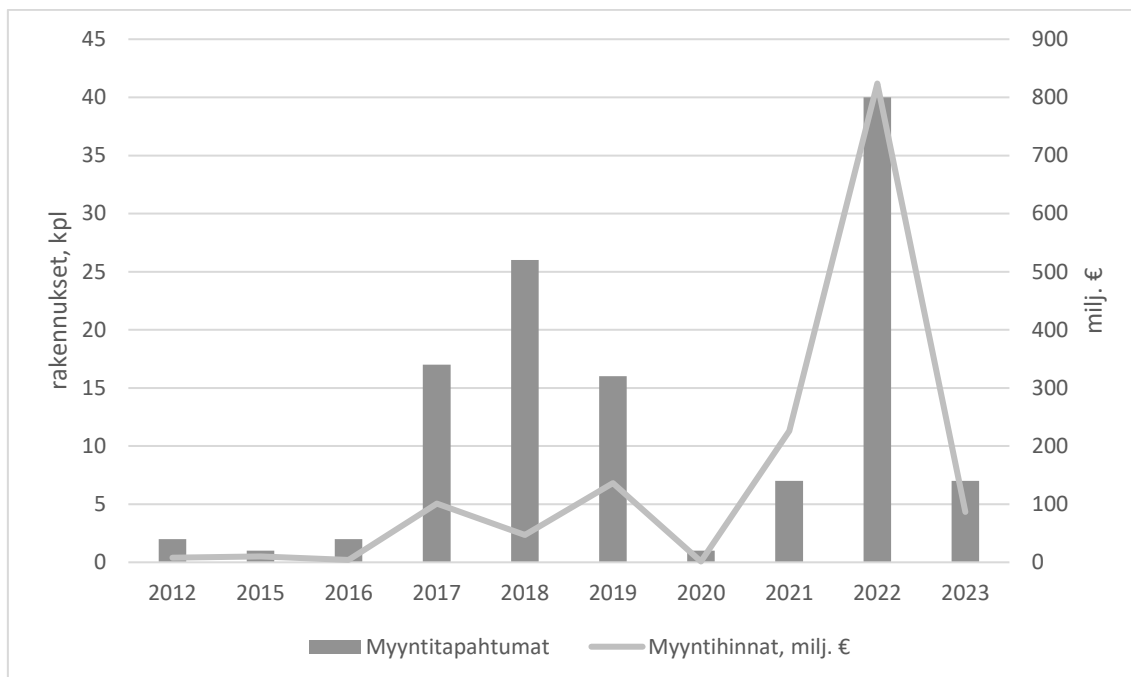
### **3.3 Vuokrattavien tilojen vuokrien määrittäminen**

Kuntien omistama ja hallinnoima rakennuskanta on merkittävä ja julkisen sektorin toimijoista kunnat ovat suurin. Manner-Suomen kuntien suorassa omistuksessa on arviolta noin 27 000 rakennusta, bruttoalaltaan noin 73 miljoonaa neliömetriä. Kuntayhtiöt mukaan laskettuna kuntakonsernien hallinnoima tilakanta on jo yli 42 tuhatta rakennusta ja noin 85 miljoonaa bruttoneliömetriä (Senaatti-kiinteistöt - kuntien tilatietopalvelut, 2024b). Valtion kiinteistövarallisuudesta vastaa Senaatti-kiinteistöt, joiden hallinnassa on 8 700 rakennusta (Senaatti-kiinteistöt, 2024c). Hyvinvointialueet vuokraavat kunnilta toimitiloja, mutta näiden lisäksi hyvinvointialueiden suorassa omistuksessa on 3 300 rakennusta (Maakuntien tilakeskus, 2023b). Kuviossa 5 on havainnollistettu tilakannan jakautumista julkisella sektorilla.



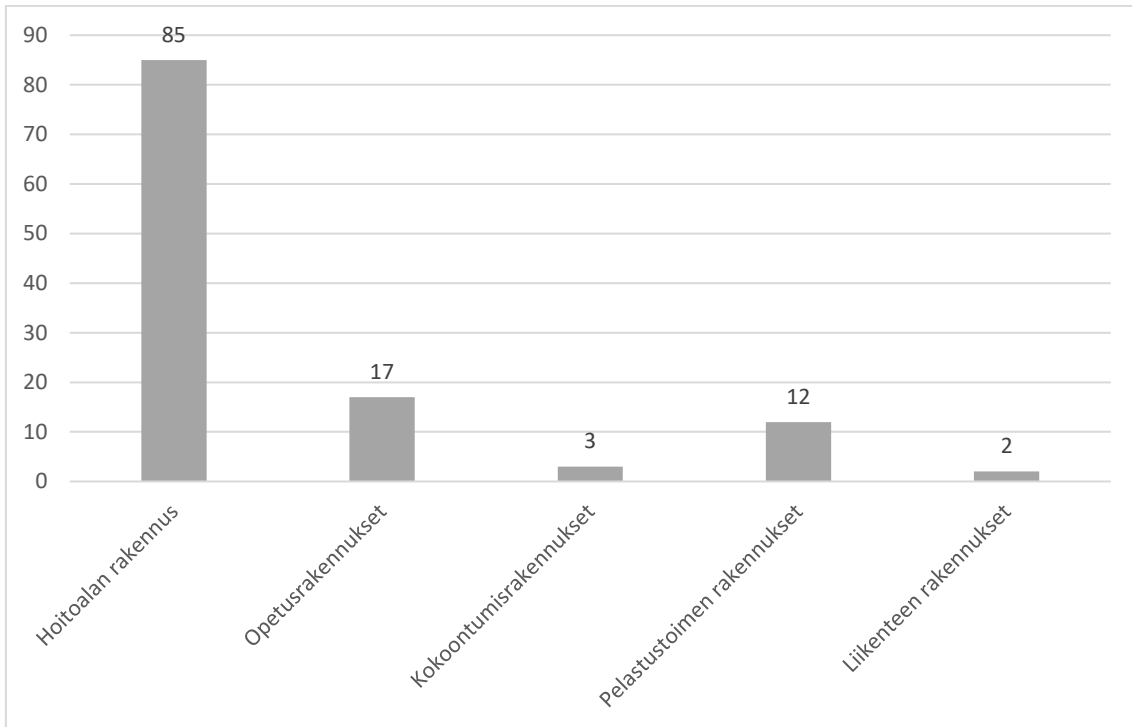
**Kuvio 5.** Julkisen sektorin tilakanta (mukaan Senaatti-kiinteistöt - kuntien tilatietopalvelut, 2024).

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen myötä kunnista tuli myös suuri vuokranantajataho. Perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyivät hyvinvointialueiden hallintaan 1.1.2023 ja näistä tiloista tehtiin vuokrasopimukset vähintään kolmeksi vuodeksi, yhden vuoden jatko-optiolla vuokralaisen puolelta (Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta 616/2021, 22 §). Uudistusta koskevia toimintoja ei ole kuitenkaan aina järjestetty kuntakonsernien omistamissa tiloissa, eikä kuntaa ole rajoitettu myymästä näitä tiloja hyvinvointialueelle, tai yksityiselle toimijalle. Mikäli kunta on järjestänyt toimintansa ulkoiselta toimijalta vuokratuissa tiloissa, on nämä sopimukset ja vastuut siirretty hyvinvointialueille, ellei toisin ole sovittu kunnan ja hyvinvointialueen kesken (616/2021 25 §). Ennen uudistuksen voimaantuloa, kunnat ovat myös supistaneet rakennuskantaansa myymällä rakennuksia hyvinvointialueille, yksityisille palveluntuottajille ja kiinteistösijoittajille.



**Kuvio 6.** Kuntien ja kaupunkien julkiset kaupat 2012–2023.

Vuonna 2022 myyntiä oli huomattavasti eniten rakennusten määrän ja kauppasummien perusteella (kuvio 6). Uudistuksen voimaansaana edeltävänä vuonna, KTI:n aineiston mukaan, myytiin 40 rakennusta yhteensä yli 800 miljoonalla eurolla (KTI Kiinteistötieto, 2023a). Todellinen myyntimäärä voi olla vielä suurempi, sillä aineisto koostetaan useista lähteistä eikä varmuutta ole, että kaikki kaupat löytyvä näistä lähteistä. KTI:n aineistosta ei löydy myöskään kauppahintoja kaikille tapahtumille ja osa tapahtumista on portfoliokauppoja. Rakennusten lukumäärää saatiin tarkennettua portfoliokauppojen osalta kyseisen portfolion kuvauksesta, sekä Oulun (Oulun kaupunki, 2023) ja Jyväskylän (Jyväskylän kaupunki, 2022) osalta kaupunkien tilinpäätöksistä. Kuten kuviosta 6 käy ilmi, on myynti ollut erittäin vilkasta ennen uudistuksen voimaansaanaa, mutta on syytä huomioida myös Sipilän hallituksen aikainen myyntiliike. Uudistuksen oli määrä astua voimaan 2019, jota on edeltänyt vuoden 2022 kaltainen myynnin suuri kasvu.



**Kuvio 7.** Kuntien 2012–2023 myymät rakennukset käyttötarkoituksittain.

Kuviosta 7 selviää, että myynti on keskittynyt hoitoalan rakennuksiin koko tarkasteltavalla ajanjaksolla. Kunnat ovat vuokranneet hyvinvointialueille osia opetusrakennuksistaan, jos niissä harjoitetaan kouluterveydenhoidon, kuraattorin, tai koulupsykologin toimintaa. KTI:n aineistosta käy ilmi, että myydyt opetusrakennukset ovat pääosin varhaiskasvatukseen, toisen asteen ja korkeakoulutukseen liittyviä kohteita. Uudistuksen myötä myös pelastustoiminta on siirtynyt hyvinvointialueiden vastuulle, joten myös paloasemia on myyty huomattava määrä. Pelastusasemien osalta huomioitavaa on, että lähes puolissa pelastustoimen tehtävissä on mukana sopimuspalokunnat (Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö, n.d.), jotka ovat voineet vuokrata toimitilansa vapailta markkinoilta, tai rakennuttaa ne itse. Kuntien omistamien pelastustoimen rakennusten lukumäärä on arviolta viidennes siitä, mitä hoitoalan rakennusten.

Lakisääteisesti vuokran määrän tulee olla sellainen, jotta se kattaa toimitilan kohtuulliset ylläpito- ja pääomakustannukset (616/2021, 22 §). Vuokrien tarkemmasta määräytymistavasta on säädetty Valtioneuvoston asetuksessa VM/2022/57 (Valtiovarainministeriö, 2022b). Vuokra jakautuu ylläpitovuokraan ja pääomavuokraan, jotka voidaan muodostaa laskennallisella tavalla, tai sopimuksessa voidaan hyödyntää jo kunnassa käytössä olevaa sisäisen vuokran mallia.

Ylläpitovuokran osalta kunnilla oli mahdollisuus käyttää asetuksen mukaista laskennallista osuutta, mutta jos laskennallinen ylläpitovuokra ei kattaisi todellisia kustannuksia, voitiin asetuksesta poiketa. Monissa Suomen kunnissa tilojen todellisten kustannusten seuranta on puutteellista, joten asetuksen mukaisesta ylläpitovuokrasta poikkeaminen voi olla haastavaa perustella hyvinvointialueelle. Sisäisen vuokran määrittelykin on kunnissa moninaista ja vaikka sisäisten vuokrien pitäisi perustua todellisiin kustannuksiin, on näitä yritetty määrittää esimerkiksi markkinavuokrien pohjalta (Isoniemi, 2009, s. 26). Kuntien itsehallinnollisen aseman takia on myös kustannusten seurannassa ja niiden kohdistamisessa ollut suuria alueellisia eroavaisuuksia. Kuntalaki ja kirjanpitolaki säätelee kunnan kirjanpitovelvollisuudesta ja tilinpäätöksen oikeellisuudesta, mutta kustannuksia ei usein voida kohdentaa rakennus- tai toimitilatasolle. Asetuksen mukainen ylläpitovuokra sisältää hallinto-, käyttö-, kunnossapito-, huolto-, ulkoalueiden hoito-, lämmitys-, sähkö-, vesi- ja jätehuoltokustannukset. Nämä kustannukset on määritelty alueen, käyttötarkoituksen ja rakennuksen jälleenhankinta-arvoon perustuen.

Pääomavuokra on kiinteä kuuden prosentin tuottovaatimus rakennuksen teknisestä arvosta, eikä se pohjautu poistoihin tai rahoituskuluihin. Kunnissa sisäisen vuokran pääomavuokran osuus on usein suoraan laskennallinen poisto. Pääomavuokran on tarkoitus kattaa kiinteistöön sidotun oman ja vieraan pääoman kustannuksia, kiinteistön kulumista kuvaavia poistoja sekä kiinteistöön liittyvää teknistä riskiä. Pääomavuokran pientä merkitystä kuntien sisäisissä vuokrissa saattaa selittää se, että kuntien rakennuskanta on pääosin rakennettu 1960-luvulla ja aiemmin, sekä korjausvelat ovat

korkeita (Senaatti-kiinteistöt - kuntien tilatietopalvelut, 2024a), mikä tarkoittaa ettei kuntien omistamissa kiinteistöissä välttämättä ole juurikaan rahoituskustannuksia, tasearvo on matala, eikä kiinteistöjen korjauskustannuksia ole kerätty ennakoivasti.

Vuokrien määrittelyssä, ylläpitovuokran kunnossapito-osuuden ja pääomavuokran tuottovaatimuksen, pohjana on käytetty rakennusten arvonmäärittelytietoja. Rakennusten arvonmäärittelylle ei ole yhtenäistä tapaa. Tuotetut arviot poikkeavat toisistaan lähes poikkeuksetta arvion tekijästä ja menetelmästä riippuen. Asetus mahdollisti kolme laskentatapaa, joilla rakennuksen arvo voitiin määrittää: kirjanpitolohjainen, asetuksen liitteiden mukainen ja aiemmin määritellyn arvon käyttäminen. Kirjanpitolohjaisessa tavassa käytetään rakennuksen alkuperäisen rakennuskustannuksen hankintamenoa, eikä nimensä mukaisesti kirjanpitoarvoa. Rakennuksen alkuperäinen hankintameno indeksoidaan vuokran määrittelyhetken rakennuskustannusindeksiin mukaisesti, josta saadaan jälleenhankinta-arvo. Jälleenhankinta-arvosta lasketaan vuosittainen 1,75 prosenttiyksikön kuluma rakennusvuodesta lähtien, joka toimii teknisen arvon perusteena. Kaikille rakennustyypeille oletetaan 40 vuoden käyttöikä ja rakennuksen kulumisen loppuu 30 prosentin kohdalla. Teknistä kuntoa oikaistaan ottamalla huomioon rakennukseen tehdyt investoinnit, joiden kustannukset niin ikään indeksoidaan määrittelyhetken ja näiden kuluma otetaan huomioon. Haasteena tässä määrittelytavassa on rakennuskannan ikä, jonka vuoksi alkuperäisen rakennuskustannuksen selvittäminen voi olla haastavaa. Kunnat siirtyivät liikekirjanpitoon vuonna 1997, jonka yhteydessä hankintahintoja on selvitetty, mutta selvityksen perusteellisuus ja tavat ovat olleet moninaisia (Isoniemi & Niemi, 2022). Liikekirjanpitoon siirtymisen jälkeen kunnissa on ollut muutoksia kirjanpitojärjestelmissä, joissa usein seurataan vain rakennusten kirjanpitoarvoa ja vuosittaisia poistoja.

Usein kunnissa ei ole tietoa rakennusten alkuperäisestä hankintamenosta, varsinkin vanhempien rakennusten osalta. Näissä tapauksissa sovelletaan laskennallista arvoa, joka ottaa huomioon rakennuksen käyttötarkoituksen, sijainnin, iän ja koon.

Rakennuksen kulumisen ja sille tehdyt investoinnit otetaan huomioon samalla tavalla kuin kirjanpito pohjaisessa laskentamallissa. Maakuntien tilakeskuksen tulkinnan mukaan laskennallista arvoa käytetään, mikäli muita vaihtoehtoja ei voida soveltaa (Maakuntien tilakeskus, n.d.), muiden vaihtoehtojen ollessa tasa-arvoisia ja vuokranantajan päätettävissä laskentatavasta, kun taas Kuntaliiton tulkinta on ollut kirjanpito pohjaisen arvon olevan ensisijainen laskentatapa (Isoniemi & Niemi, 2022).

Asetus mahdollisti kirjanpito pohjaisen ja laskennallisen arvonmäärityksen lisäksi kuntien käyttää jo olemassa olevia arvonmääritystietoja, mikäli ne on yleisesti alalla hyväksytyillä menetelmällä tuotettu. Valtioneuvoston asetuksessa vuokrista ei ole kuitenkaan määritelty tarkemmin mikä täyttää alalla yleisesti hyväksytyyn laskentamenetelmän, eikä sitä, kuinka vanha tämä tieto saa olla. Rakennusten arvonmääritykseen on kehitetty useita tapoja, mutta yleisin on asetuksen laskennallista arvonmääritystä vastaava malli, jossa rakennuksen perustietojen pohjalta muodostetaan keskimääräinen neliöhinta. Kunto lasketaan tyypillisesti jakamalla rakennus kuluvaan ja kulumattomaan osaan ja kuluvalle osuudelle huomioidaan 1,25–2,50 prosentin vuosittainen kuluma, lisäksi huomioidaan rakennukselle toteutuneet investoinnit (Isoniemi & Isoniemi, 2020). Kunnilla on myös käytössään erilaisia tilahallintaohjelmistoja, jotka tuottavat arvonmäärityksiä. Osassa kunnissa on tehty kuntoarvioita myös itsenäisesti teknisen toimen toimesta.

### **3.4 Aiemmat tutkimukset**

Uudistuksen vaikutuksista kuntien rakennuskantaan on Suomessa tehty kyselyitä ja arvioita, joita hyödynnetään aineistossa. Näiden lisäksi apuna käytetään muualla Euroopassa toteutettujen vastaavien uudistusten tutkimuksia. Uudistuksen tavoitteita voidaan peilata näihin tutkimuksiin, jotka tutkivat pirstaloituneen järjestelmän yhtenäistämistä hyvinvointialueita vastaaville alueille. Tutkimusten perusteella palveluverkon uudelleensuunnittelulla ja yhtenäistämällä on selkeä potentiaali luoda tehokkaampi julkinen terveydenhuoltojärjestelmä, mutta uudistuksen ajankohta tuo lisähaasteita nousseiden kustannusten ja kertyneen hoitovelan vuoksi. Hoitovelka ja



palveluiden karsiminen voi johtaa kansanterveyden heikentymiseen, joten vaihtoehtoisia hoitopolkuja saatetaan hakea enenevässä määrin yksityiseltä puolelta. Hyvinvointialueiden taloudellisista vaikeuksista ja julkisen terveydenhuollon ongelmista uutisoinnilla saattaa myös olla negatiivisia vaikutuksia ihmisten halukkuuteen rahoittaa järjestelmää verotuksen kautta, erityisesti jos heillä on mahdollisuus käyttää yksityisiä palveluita. Tutkimustieto ei kuitenkaan tue tällaista olettamusta. Aihetta on tutkittu Ruotsissa (Kullberg ja muut, 2021), jossa todettiin sairastakuutuksen omaavien henkilöiden olevan yhtä myötämielisiä julkisen terveydenhuollon rahoittamiseen, kuin muiden. Tutkimuksen mukaan sairastakuutuksen kattamilla yksityisillä palveluilla on korvattu vain murto-osa julkisen terveydenhuollon käynneistä.

Tutkielman kirjoittamishetkellä hyvinvointialueet ovat Suomessa juuri päättäneet ensimmäisen toimintakautensa. Uudistuksen toteutuneita vaikutuksia ei ole vielä voitu tutkia. Tilinpäätöstietojen ja vuoden 2024 talousarvioiden perusteella olisi vuoden 2023 alijäämä 1,35 miljardia euroa. Vuonna 2024 alijäämän ennustetaan olevan 870 miljoonaa euroa (Sutinen, 2024). Uudistuksen valmisteluprosessia on kritisoitu sen ajoittumisesta koronapandemian yhteyteen, joka luo hyvinvointivaltion edellytyksille epävarmuutta ja vaikeuttaa kertyneen hoitovelan purkamista. Uudistuksen lainvalmistelua on myös kritisoitu kiirehdittynä ja viimeistelemättömänä ja alueiden lukumäärä on Suomen väkilukuun suhteutettuna liian suuri. Ongelmallisena on myös pidetty sitä, ettei alueilla ole verotusoikeutta. (Niemivuo, 2022, s. 460-463)

Soteuudistuksen kaltaisilla alueellisilla yhdistämisillä on tutkimusten mukaan ollut huomattavia positiivisia taloudellisia vaikutuksia. Saksassa on toteutettu julkishallinnon yhdistämistä kuntatasolta suurempiin alueisiin jo 1960-luvulta lähtien. Blume ja Blume kirjoittaa vuonna 2007 julkaistussa tutkimuksessaan *“The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions”* yhtenäistämistoimien johtaneen alueilla verrokkejaan korkeampaan talouskehitykseen. Suomi on jakautunut kuntiin, jotka ovat itsehallinnollisia yksiköitä ja näiden toimintaa voi säädellä lain kautta vain valtio. Saksa on jaettu 13 osavaltioon, joiden alla toimii useita piirejä ja itsenäisiä

kaupunkeja. Saksassa yhteistoiminta-alueita muodostettiin piirien mukaan, tai vaihtoehtoisesti suomalaista vastuukuntamallia vastaavalla tavalla. Blume ja Blume tuo esille tutkimuksessaan, että huomattavat edut 1960- ja 1970-luvulla tehdyistä uudistuksista on saatu tutkimalla alueiden kehitystä aikavälillä 1980–1998, lisäksi alueiden välisiin eroihin on vaikuttanut Saksan jakautuminen vuoteen 1990 asti. Suomessa arviot taloudellisista vaikutuksista ovat myös olleet optimistisia. Kestävyyssvajeen vähenemäksi Sipilän hallitus arvioi 3 miljardia euroa 10 vuodessa (Brommels ja muut, 2016), mutta uudistuksen aiheuttamista talousvaikeuksista on esitetty myös huomattavasti negatiivisempia arvioita (Riipinen, 2023).

Sosiaali- ja terveyspalveluita tuotetaan itsehallinnollisilla alueilla myös Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa, joten näistä verrokkimaista voidaan saada arvokasta tietoa, kun arvioidaan uudistuksen vaikutuksia Suomessa. Tanskassa uudistus toteutettiin vuonna 2004, jossa tehtäviä kunnilta ja 13 hallintoalueelta siirrettiin 5 hallintoalueelle. Samalla Kuntien määrä putosi 271:stä 98:aan. Tämän uudistuksen taustoja ja tavoitteita on käsitelty Bundgaardin ja Vrangbækin toimesta (2007). Tutkimuksesta käy ilmi paljon yhtäläisyyksiä Suomessa toteutetun uudistuksen kanssa, kun historiallisesti massiivinen muutos tehdään nopeassa ajassa ja ajureina toimivat poliittiset päämäärät. 10 vuotta uudistuksen jälkeen tehdyn tutkimuksen mukaan sairaalaverkkoa supistettiin noin puolella, tuottavuus on noussut 2 prosenttia vuosittain ja kustannuksia on saatu hillittyä (Christiansen & Vrangbækb, 2017). Tanskassa näyttäisi tutkimusten perusteella siltä, että poliittisten ajureiden myötä syntynyt massiivinen uudistus on lopulta kuitenkin johtanut positiivisiin tuloksiin, mutta alueellinen saatavuus on heikentynyt palveluverkon supistuttua.

Ruotsissa alueellisilla hallinnoilla on pidemmät perinteet kuin Suomessa ja Tanskassa. Ruotsissa alueilla on myös enemmän valtaa, kuten oikeus kerätä veroja rahoittaakseen toimintaansa. Itsehallinnollisia alueita on Ruotsissa 21, jonka supistamisesta on myös tehty esityksiä ja tutkimuksia. Esimerkiksi Blomqvist ja Bergman (2010) tutkivat onko alueiden suuri määrä este demokratian toteutumiselle. Heidän tutkimuksessaan ei

otettu kantaa olisiko alueiden määrällä vaikutuksia palveluiden tehokkuuteen, mutta vähennys ei tutkimuksen mukaan vaikuttaisi demokratian toteutumiseen alueilla. Ruotsissa ei ole nähty tarvetta tehdä suuria muutoksia nykyiseen järjestelmään, sillä käyttäjät ilmaisevat olevansa tyytyväisiä palveluihin ja rahoitus ei ole reilusti alijäämäinen (Saltman, 2014). Vaikka uudistuksia toteutetaan muissa Pohjoismaissa ja Saltman näkee myös tarpeita Ruotsin järjestelmän uudistamiseen, eivät nämä uudistukset hänen mukaansa olisivat yhtä massiivisia kuin muissa maissa. Ruotsissa uudistusten toteutuminen on Saltmanin mukaan myös haastavaa siksi, että alueilla on suuri vaikutusvalta, joten alueilla on mahdollisuus estää toteutus. Ruotsin malli antaa Suomelle tietoa siitä, että alueellinen malli voi olla taloudellisesti vakaampi ratkaisu, mutta tulisi alueille myönnettyjä oikeuksia kasvattaa maltilla.

Norjassa toteutettiin sairaalajärjestelmän uudistus vuonna 2002, jossa palveluverkkoa keskitettiin kattamaan suurempia alueita ja pyrittiin tehostamaan palveluita. Uudistuksen vaikutuksia palveluiden saatavuuden yhdenvertaistamiseksi on Norjassa tutkittu ja tämän ollessa yksi Suomen uudistuksen päätavoitteista, tulee myös tämä ottaa huomioon. Norjassa tehdyn tutkimuksen mukaan uudistuksen toteuttamisella ei todettu olevan positiivisia vaikutuksia palveluiden priorisoinnin yhdenvertaistamiseksi (Askildsen ja muut, 2009). Tutkimuksessa todetaan, että valtiotason ohjaus on ollut puutteellista ja alueellisia eroja ei ole voitu tehokkaasti kitkeä. Samassa tutkimuksessa kuitenkin todetaan, että keskimääräiset odotusajat ovat pienentyneet. Tämä viittaa alueiden toimivan itsenäisesti ja tehostavan alueen palveluitaan, mutta käytäntöjä ei ole yhtenäistetty valtakunnan tasolla, joten saman tyyppinen hoito priorisoidaan eri tavalla alueittain. Norjan uudistuksen taustatekijöinä olivat kasvavat alijäämät ja puutteellinen talousohjaus. Tutkimustiedon mukaan kuitenkin kumpaakaan ongelmaa ei saatu ratkaistua (Tjerbo & Hagen, 2009). Tutkimuksessa tunnistetaan suurimmaksi ongelmaksi, ettei valtiotason rahoituspäätöksistä ole pidetty kiinni. Budjeteista luistaminen on tehty helpoksi ja se on tutkimuksen mukaan palvellut poliitikkojen lyhyen aikavälin tavoitteita. Norjassa ns. pehmeä budjetointi on ollut tapana terveydenhuollossa jo pitkään. Tjerbon ja Hagenin mukaan sen muuttaminen on vaikeaa, vaikka useita erilaisia vaihtoehtoja on

tutkittu. Suomessa vuonna 2023 hyvinvointialueille maksettiin kertakorvausta rahoituslain 35 a §:n 1 momentin mukaisesti, sillä kuntien vuoden 2022 toteutuneet kustannukset poikkesivat jo myönnetystä rahoituksesta. Kertakorvausta maksettiin Suomessa vuonna 2023 680 miljoonaa euroa (Valkama & Jaakkola, 2023).

## 4 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Tässä luvussa esitellään aineistoa ja sen tutkimusmenetelmä. Ensimmäisessä alaluvussa pohjustetaan tutkimusmenetelmää. Toisessa alaluvussa jaotellaan hyvinvointialueet kahteen luokkaan palveluiden aiemman tuotantomallin perusteella ja esitellään käytettävät tietolähteet rakennusdatalle. Luvun lopussa tarkastellaan kerätyn aineiston luotettavuutta ja rajoitteita, sekä esitellään analysointimenetelmät.

### 4.1 Tutkimusmenetelmä

Tämä pro gradututkielma toteutetaan analysoimalla koottua aineistoa käyttämällä tilastollisia menetelmiä ja muodostamalla arvioita ilman käyttöä jäävien tilojen määrästä. Tavoitteena on etsiä eri muuttujien välisiä yhteyksiä, mutta ei välttämättä mitata näiden muuttujien syy- ja seuraussuhteita. (Niskanen, 2010) Tutkimuksessa pyritään tilakanta-arvion lisäksi löytämään yhteys tilatehokkuuden, budjetoinnin ja jo voimassa olleen yhteistoiminta-alueen välillä. Näiden muuttujien välisiä riippuvuuksia tutkitaan ristiintaulukoinnin avulla. Ristiintaulukointia on kuvattu yksinkertaisimmaksi tavaksi kuvailla muuttujien yhteyttä (Heikkilä, 2014). Ristiintaulukoinnin etuna on myös tutkimuksen luonteeseen olennaisesti liittyvä jatkoanalysoinnin tarpeen selvitys, kun tarkkaa toteumadataa ei ole vielä saatavilla. Ristiintaulukointia soveltuu havainnollistamaan vertailuryhmien eroavaisuuksia valittujen muuttujien suhteen (Tähtinen ja muut, 2020, s. 169-171). Aineistolle suoritetaan kahden riippumattoman otoksen vertailu, eli t-testi ja tämän lisäksi aineistolle tehdään khiin neliö-testi.

Ristiintaulukointi toteutetaan muodostamalla frekvenssitaulukko ja jakamalla aineisto muuttujiin. Luokitteluna käytetään alueellista yhteistyötä tehneet alueet ja muut alueet. Analysoinnin muuttujina käytetään tilavähennysten osalta jaottelua 0–12 % ja yli 12 prosenttia. Alueet jaetaan ryhmiin sen perusteella, onko tilojen vähennystavoite prosentuaalisesti yli vai alle 12 prosenttia tilakannasta. Vuoden 2023 alijäämiä verrataan vuoden 2024 talousarvioon sekä jaetaan kahteen ryhmään, joissa alijäämä pienenee 0-50 % tai kasvaa ja sellaisiin, joissa alijäämä laskee yli 50 prosenttia. Analysoinnin

aineiston muuttujat on valikoitu sellaisiksi, että niiden tulkinta olisi yksinkertaista eikä ristiriitaisia tietoja pääse syntymään. Koska otoksena käytettävä hyvinvointialueiden määrä on hyvin pieni, on merkitsevyyden mittaaminen vaikeaa.

## 4.2 Tutkimuskohde ja aineisto

Aineistoa tutkimusta varten kerättiin kaikilta Suomen 21 hyvinvointialueelta (Taulukko 1) aluehallitusten kokousten pöytäkirjoista ja niiden liitteistä. Tutkittavat alueet ja kattavat Suomen väkiluvusta 88 prosenttia. Tutkimuksessa tutkitaan hyvinvointialueiden omistamien ja vuokraamien tilojen suunniteltua käyttöä tulevaisuudessa. Ulkoistettuja palveluita ei voida kohdistaa tiettyihin tiloihin, joten palveluiden järjestämistavalla ei ole vaikutusta tutkimuksen sisältöön.

Hyvinvointialueet on jaoteltu kahteen ryhmään sen perusteella miten maakunnissa on vuonna 2020 järjestetty perusterveydenhuolto ja sosiaalipalvelut. Ryhmittelyt ovat alueellista yhteistyötä ja muut (Taulukko 1). Alueellisen yhteistyön ryhmään lasketaan sellaiset maakunnat, joissa on ollut koko maakunnan kattava kuntayhtymä tai vastuukuntamallin ja kuntayhtymän yhdistelmä ja maakunnassa korkeintaan 3 kuntaa järjestää palvelut itsenäisesti. Lopuissa on useita järjestämistapojen yhdistelmiä, mutta pääosin kuntien itsenäisesti järjestämää. Luokittelun määrittämisessä on noudatettu Kerlingerin (1981, s. 137-141) kriteeristöä. Luokittelun tulee perustua tutkimuksen tavoitteisiin, niiden tulee olla tyhjentyviä, toisensa poissulkevia, johdettu samasta luokitteluperiaatteesta ja luokitukset muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. Toinen luokitteluryhmä poissulkee toisen. Aiempaa järjestämistapaa tarkastelemalla saadaan perusteita sille, pystyvätkö alueet itsenäisesti toimimaan kustannustehokkaasti vai tarvitaanko valtiotason ohjausta tiukemmin (Askildsen ja muut, 2009).

**Taulukko 1.** Tutkimuskohteet aiemman palveluiden järjestämistavan mukaisesti.

Hyvinvointialue	Tiloja yhteensä m <sup>2</sup>	Asukasluku 2020	Tiloja per asukas m <sup>2</sup>	Sotepalveluiden järjestäminen 2020
Etelä-Karjala	258 152	126 921	2,03	Alueellista yhteistyötä
Etelä-Pohjanmaa	472 815	192 150	2,46	Alueellista yhteistyötä
Etelä-Savo	347 633	132 702	2,62	Muut
Itä-Uusimaa	110 905	98 254	1,13	Muut
Kainuu	167 109	71 664	2,33	Alueellista yhteistyötä
Kanta-Häme	362 400	170 577	2,13	Muut
Keski-Pohjanmaa	171 287	67 988	2,52	Alueellista yhteistyötä
Keski-Suomi	585 958	272 617	2,15	Muut
Keski-Uusimaa	160 861	199 330	0,81	Alueellista yhteistyötä
Kymenlaakso	299 268	162 812	1,84	Alueellista yhteistyötä
Lappi	442 603	176 665	2,51	Muut
Länsi-Uusimaa	402 968	473 838	0,85	Muut
Pirkanmaa	979 164	522 852	1,87	Muut
Pohjanmaa	430 466	175 816	2,45	Alueellista yhteistyötä
Pohjois-Karjala	347 217	163 537	2,12	Alueellista yhteistyötä
Pohjois-Pohjanmaa	881 485	413 830	2,13	Muut
Pohjois-Savo	614 113	248 265	2,47	Alueellista yhteistyötä
Päijät-Häme	393 397	205 771	1,91	Alueellista yhteistyötä
Satakunta	525 181	215 416	2,44	Muut
Vantaa ja Kerava	270 916	274 336	0,99	Muut
Varsinais-Suomi	1 107 439	481 403	2,30	Muut

Kuntien rakennuskannasta ei tällä hetkellä ole olemassa yhtenäistettyä ajantasaista rekisteriä, eivätkä vuokrasopimukset ole julkisesti saatavilla. Tutkimusaineistoa on kerätty Senaatti-kiinteistöjen kuntien tilatietopalvelusta, Maakuntien tilakeskukselta, KTI Kiinteistötilatietopalvelusta, Kuntaliiton ja Senaatin yhteisestä kyselytutkimuksesta ja hyvinvointialueiden palvelustrategiamuistioista. Asukaslukumääränä käytetään vuoden 2020 lukemia, joita Valtiovarainministeriö on käyttänyt pohjana hyvinvointialueiden budjettilaskennassa. Senaatti-kiinteistöjen kuntien tilatietopalvelun keräämästä valtakunnallisesta tilannekuvasta kuntien tilakannasta voidaan arvioida kuntien omistamien kiinteistöjen kokonaismäärä. Maakuntien tilakeskus on hyvinvointialueiden lakisääteinen toimitila- ja kiinteistöhallinnan osaamiskeskus (Laki hyvinvointialueesta

611/2021, § 21). Maakuntien tilakeskus koostaa hyvinvointialueiden omistamien ja vuokraamien tilojen tiedot tilatietojärjestelmään, joiden avulla on koostettu julkinen tilannekuvaraportti vuoden 2023 tilanteesta (Maakuntien tilakeskus, 2023b). Kuntien myymistä kiinteistöistä saadaan arvio KTI Kiinteistötiedon ylläpitämästä transaktio seurannasta, jonne on kerätty kiinteistökauppojen tietoja sijoittajilta, konsulteilta ja julkisista lähteistä (KTI Kiinteistötieto, 2024).

Kaikkien hyvinvointialueiden osalta omistettujen ja vuokrattujen kohteiden määrätiedot on otettu Maakuntien tilakeskuksen julkaisemasta raportista, jossa on kuvattu tilanne Modulo-tilatietopalvelussa 31.12.2023, dokumentti on liitteenä 1. Liitteen 1 raportissa on käytetty pinta-alan mittarina huonealaa, kun vuokrien laskennassa on käytetty huoneistoalaa tai bruttoalaa. Eri järjestelmissä ja lähteissä on poikkeavuuksia käytetyssä pinta-alassa ja jopa niiden määritelmässä, joten aineistossa käytetään kaikista pinta-aloista yleistermiä neliometri. Liitteessä 2 on koostettuna aineiston keräily hyvinvointialueittain. Mikäli mitään tunnuslukua ei ole saatavilla, on käytetty pohjana keskiarvoa prosentuaalisesta pinta-alan vähennystavoitteesta. Jos hyvinvointialue on esittänyt useita skenaarioita tulevista palveluverkoista, on käytetty mediaania ilmoitetuista vaihtoehdoista. Keskiarvo pinta-alojen prosentuaalisesta vähenemästä on 19,67 prosenttia. Vuoden 2023 tilinpäätöksen alijäämä tai ylijäämä ja vuoden 2024 arviot on haettu Valtiokonttorin ylläpitämästä tutkijahallintoa-verkkopalvelusta. Tiedot poikkeavat osittain hyvinvointialueiden omista talousarvioista, joten vertailtavuuden parantamiseksi on käytetty yhtenäistä lähdeä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisista tavoitteista säädetään järjestämislain 612/2021 pykälässä 22, jonka mukaan tavoitteet vahvistetaan neljännesvuosittain. Tällä hetkellä Sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamat tavoitteet on määritelty vuosille 2023–2026. Tuotettu arvio tilojen ja vuokrien muuttumisesta kuvastaa tilannetta tämän seurantajakson lopussa. Kauden päättyessä päättyy myös voimaantuloasetuksen mukaisten vuokrasopimusten optiovuosi, joten tämän jälkeen vuokrasopimusten määrittelytapaa ei ole säädetty hyvinvointialueen ja kunnan välillä, vaan osapuolet



neuvottelevat ne itsenäisesti. Hyvinvointialueiden taloussuunnitelmat ja sopeuttamisohjelmat ovat myös pääosin laadittu tälle kaudelle. Tälle aikakaudelle ilmoitetut tilakustannusten säästöjen on oletettu koostuvan vuokratkustannuksista, mikäli erikseen ei ole muuta ilmaistu. Olettamuksen perustana on lakisääteisten vuokrasopimusten päättymisen ajoittuminen tälle aikavälille. Tilavuokrasäästöjen kohdentumisessa on haasteita, sillä yksikään hyvinvointialue, Etelä-Savo lukuun ottamatta, ei ole eritellyt minkä vuokranantajan tiloista luovuttaisiin. On kuitenkin syytä olettaa, että valtaosa, ellei kaikki vähennystarpeet kohdistu suoraan tai välillisesti kuntien omistamiin tiloihin, sillä yksityisiltä vuokranantajilta vuokratut tilat on hyvinvointialue voinut neuvotella markkinaehtoisesti jo ennen voimaanpanoa 1.1.2023.

### **4.3 Aineiston analysointi**

Ennen aineiston analysoinnin aloittamista on tietoja täydennetty, sillä kaikki hyvinvointialueet eivät ole julkistaneet tarkkoja toimitilasuunnitelmia. Hyvinvointialueiden ilmoittamissa tunnusluvuissa on myös eroavaisuuksia, joten tieto on täytynyt yhtenäistää ennen analysoinnin suorittamista. Saatu aineisto kerättiin useista eri julkaisuista ja avainluvut täydennettiin Excel-tiedostoon. Puutteellisten tietojen osalta täydennykset on tehty johtamalla ilmoitetuista luvuista keskiarvoja. Keskiarvojen perusteella on saatu laskettua kaikille hyvinvointialueille samat tunnusluvut aineiston analysointia varten. Käytetyt laskentakaavat on esitetty taulukossa 2.

Kaikki laskelmat suoritetaan Excel-ohjelmistolla. Analysointi aloitetaan suorittamalla ristiintaulukointi. Hyvinvointialueiden vähäisen määrän vuoksi ja tutkimuksen kohteena olevien tunnuslukujen valinnan vuoksi muodostuu tästä 2 x 2 taulukko. Ristiintaulukoinnin tulokset esitetään prosentuaalisena osuutena. Prosenttiosuudet lasketaan kummankin luokan kokonaismäärästä erikseen. Tilamääriä käsittelevät laskelmat tehdään kahdelle vaihtoehtoiselle skenaariolle. Ensimmäisessä tilojen vähenemä kohdistuu kaikkiin hyvinvointialueen tiloihin omistusmuodosta riippumatta. Vaihtoehtoisessa skenaariossa tilojen vähenemä kohdistuu täysimääräisenä vuokrattuihin tiloihin.

**Taulukko 2.** Aineiston täydentämisen menetelmät ja käytetyt laskukaavat.

#	Tunnusluku	Yksikkö	Arvio tai lähde
1	Tilamäärä yhteensä	m <sup>2</sup>	Liite 1
2	Omistetut kohteet	m <sup>2</sup>	Liite 1
3	Vuokratut tilat yhteensä	m <sup>2</sup>	Liite 1
4	Keskimääräinen vuokratulu	€ / kk / m <sup>2</sup>	Maakuntien tilakeskuksen tilannekuvaraportti 25.10.2023
5	Vuokratulut	€ / vuosi	4 × 3
6	Kunnilta vuokratut tilat	m <sup>2</sup>	61 %* × 3 *keskiarvo ilmoitettujen kuntien vuokraamien tilojen ja kaikkien vuokratilojen suhteesta
7	Vuokrat kunnille	€ / vuosi	4 × 6
8	Muualta vuokratut tilat	m <sup>2</sup>	3 - 6
9	Vuokrat muille vuokranantajille	€ / vuosi	4 × 8
10	Toimitilojen pinta-alan vähennystavoite	m <sup>2</sup>	12 ÷ 4
11	Toimitilojen pinta-alan vähennystavoite	%	12 ÷ 3 tai keskiarvo
12	Tilakustannusten säästötavoite	€	Hyvinvointialueen ilmoittama
13	Vuokratilojen määrän väheneminen	m <sup>2</sup>	11 × 3
15	Vuokrien väheneminen	€	13 × 4 × 12 kk

Khiin neliö-testissä muodostetaan ensin teoreettinen frekvenssitaulukko, jota verrataan aineiston frekvenssitaulukkoon. Testillä selvitetään, onko muuttujien välillä yhteyttä, kun poistetaan muuttujien riippuvaisuus toisiinsa (Tähtinen ja muut, 2020, s. 167). Tutkimuksessa käsitellään koko Suomen laajuista dataa, joten kyseessä ei käytännössä ole otos perusjoukosta, johon tyypillisesti teoreettista frekvenssitaulukkoa käytetään. Metodi kuitenkin luo mahdollisuuden poistaa eroavaisuudet todennäköisyyslaskennalla. Ensimmäisenä lasketaan todennäköisyys sille, että satunnaisesti otoksesta valittu alue kuuluisi laskennan kohteena olevaan muuttujaryhmään. Koska alueet jakautuvat 10 ja 11 alueen ryhmiin, seuraavaksi lasketaan todennäköisyys sille, että sattumanvaraisesti valittu alue kuuluisi esimerkiksi ryhmään muut. Nämä todennäköisyydet kertomalla saadaan laskettavan ryhmän osuus joukosta, jos luokkien välisiä eroja ei olisi. Yksinkertaistettuna laskenta toteutetaan kertomalla kunkin rivin summa kolumnin

summalla ja tämä jaetaan hyvinvointialueiden kokonaismäärällä. Esimerkiksi jos 0–12 % tiloja vähentäviä alueita on 7 ja yhteistoimintaluokittelun alueita on 10. Tässä tapauksessa kaava olisi  $7 \times 10 \div 21$ . Tällä laskennalla saadaan muodostettua tarvittava teoreettinen frekvenssitaulukko. Khiin neliön laskukaava on esitetty alla. Kaavassa  $i$  merkitsee havainnon järjestysnumeroa,  $n$  havaintojen määrää,  $O_i$  frekvenssin havaintoja ja  $E_i$  teoreettisen frekvenssin havaintoja. Vapausaste  $2 \times 2$  kokoisessa taulukossa on 1.

$$\sum_{i=1}^n \frac{(O_i - E_i)^2}{E_i}$$

Khiin neliö-testi lukeutuu epäparametrisiin menetelmiin, joille tyypillistä on parametrisiä menetelmiä löysemmät kriteerit. Suuremman sovellettavuuden myötä testin selitysvoima heikkenee, joka vaikuttaa tulosten luotettavuuteen. (Helenius, 1989, s. 321–322) Merkitsevyydestin kriteerit voivat vaihdella kirjallisuuslähteiden mukaan, mutta vaikka testin perusteella havainnot eivät olisi tilastollisesti merkittäviä, voivat ne olla konkreettisen ilmiön kannalta tärkeitä (Tähtinen ja muut, 2020, s. 43). Merkitsevyyden laskemisen kriteerinä on, että teoreettisessa frekvenssitaulukossa korkeintaan 20 prosenttia saa olla pienempi kuin viisi. Jos taulukon koko on  $2 \times 2$ , ei saisi alle viiden arvoja olla lainkaan (Tähtinen ja muut, 2020, s. 171). Hyvinvointialueiden määrän vuoksi tätä kriteeriä ei voida täyttää, joten merkittävyyttä ei voida testin perusteella todistaa. Laskenta esitetään kuitenkin tuloksissa ja se otetaan huomioon osana kokonaisarviota, mutta myös luotettavuutta heikentävänä seikkana.

Merkitsevyyttä pyritään hakemaan myös suorittamalla t-testi, eli verrataan kahden riippumattoman ryhmän keskiarvoja. Nollahypoteesin mukaisesti testillä mitataan milloin otosten keskiarvojen erotus poikkeaa nolosta tarpeeksi ettei erotusta selitetä otantavirheellä. Toisin kuin khiin neliö-testi, t-testi on parametrinen testi ja sitä käytetäänkin pienten aineistojen analysointiin. Edellytyksinä testille on muuttujan kaksiluokkaisuus, muuttujan mitta-asteikko on suhde- tai välimatka-asteikko, muuttujajakaumien normaalijakauman mukaisuus ja hajontojen yhtäsuuruisuus (Tähtinen ja muut, 2020, s. 121). Testin tulos ei ole vertailukelpoinen khiin neliö-testin

kanssa, mutta merkitsevyyttä mittaavaa p-lukua voidaan vertailla. Perinteisesti p-arvon tulisi olla alle 5 prosenttiyksikköä, jotta tulosta voidaan pitää merkitsevänä. Testille lasketaan p-arvo Excelin funktiolla T.TEST. Testistä voidaan suorittaa eri laskennat sen perusteella onko otosjakaumien varianssit yhtä suuret vai erisuuruiset. Tässä tutkielmassa käytetään erisuuruisien varianssien mallia. Käytettyjen otosten keskiarvojen erotusten keskivirhe lasketaan alla olevalla kaavalla. Kaavassa lasketaan yhteen otosten keskiarvojen varianssit ja tämän tuloksesta otetaan neliöjuuri. Keskihajonta lasketaan Excelin funktiolla STDEV.S. T-testimuuttuja saadaan jakamalla keskiarvojen ero keskivirheellä.

$$\sqrt{\frac{s_1^2}{n_1} + \frac{s_2^2}{n_2}}$$

Testin perusteella saatu t-jakauma riippuu käytetystä vapausasteluvusta. Vapausasteluku (df) arvioidaan Welch-Satterthwaiten kaavalla, joka on esitetty alla.

$$df \approx \frac{\left(\frac{s_1^2}{N_1} + \frac{s_2^2}{N_2}\right)^2}{\frac{s_1^4}{N_1^2 df_1} + \frac{s_2^4}{N_2^2 df_2}}$$

Olettamana testissä on, että otosten keskiarvoissa on eroja. Mikäli p-arvo laskemalla saadaan tulokseksi alle 5 prosenttia, voidaan testillä todeta tilastollisesti merkitsevää eroa olevan, mutta eron suuruutta ei voida määrittellä. Eron suuruus voitaisiin määrittellä huomioimalla efektikoko (Tähtinen ja muut, 2020, s.125). Aineiston vähyyden vuoksi se on jätetty pois, sillä sen ei oleteta antavan luotettavampaa kuvaa eroavaisuuksista.

Kerätyn aineiston lisäksi johtopäätösten muodostamisessa hyödynnetään kyselytutkimusta kesältä 2023. Toteuttajina olivat Kuntaliitto ja Senaatti. Kyselyyn tuli vastauksia 74 eri kunnasta (Kuntaliitto, 2023a). Dataa on käytetty vuokrattujen tilojen määrän ja tulevaisuudessa menetettyjen vuokratulojen arvioinnissa yhtenä skenaariona. Kyselydataa on tutkielmassa hyödynnetty myös vaikutuksista muodostetun arvion tueksi.

Kyselyä ei ole kuitenkaan toteutettu tätä tutkielmaa varten, joten aineistoa ei analysoida erikseen.

#### **4.4 Aineiston luotettavuus ja rajoitteet**

Tieteellisen tutkimuksen lähtökohtana ovat todennettavissa ja yleistettävissä olevat loogiset ja objektiiviset menetelmät. Näiden menetelmien perusteella voidaan tunnistaa kaksi tutkimustyyppiä, empiiriset ja teoreettiset (Holopainen & Pulkkinen, 2008). Empiirisen tutkimuksen tulisi pyrkiä käytännön tavoitteisiin itsenäisen tiedon hankinnan keinoin. Tässä tutkimuksessa empiiristä tavoitetta hankaloittaa hajanainen aineisto. Työn kirjoittamishetkellä vain osa hyvinvointialueista on julkaissut palveluverkkoa koskevia päätöksiä ja näissäkin on vaihtoehtoisia skenaarioita. Tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttaa oleellisesti se, kuinka paljon joudutaan aineistoa täyttämään olettamien perusteella. Tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi käytetään tässä tutkielmassa tilastollista analyysiä. Tämän kaltaisissa tutkimuksissa lähtöaineisto analysoidaan ja sen perustella laaditaan johtopäätöksiä ja arvioita. Koska käytetyn lähtöaineiston ja toimintaympäristön moninaisuuden vuoksi varmaa lopputulosta ei voida esittää, ovat tämän tutkimuksen johtopäätökset ja tulokset vain yksi monista mahdollisista skenaarioista.

Aineistoa on koostettu saatavilla olevista hyvinvointialueiden toimitilaselvityksistä, aluehallituksen ja -valtuuston kokouspöytäkirjoista, sekä mahdollisista tuottavuusohjelmista. Tutkimuksessa käytetty aineisto on julkaistu helmikuun 2024 loppuun mennessä. Haasteena yhtenäisen tilannekuvan ja vertailutiedon saatavuudessa on hyvinvointialueiden vaihtelevat tavat raportoida tietoa. Hyvinvointialueet ovat kirjanneet toimitiloihin liittyviä tavoitteitaan perustuen hyvin moninaisesti, käyttäen tunnuslukuina ja mittareina euromääräisiä vähentymiä koko tilakannasta, vuokrasopimuksista, tai jopa vuokrasopimusten pääomavuokrien osuudesta. Tilamäärän muutostarpeita on ilmoitettu prosentuaalisesti ja pinta-aloittain, mutta hyvinvointialue ei välttämättä ole eritelty koskeeko vähentymä koko tilakantaa, vuokrattua alaa, vai pelkästään kunnilta vuokrattua toimitilaa. Osa alueista on myös esittänyt erilaisia

vaihtoehtoja tilakantamuutoksille, tai täysin toisistaan poikkeavia lukemia eri aineistoissa. Aineistoa on jouduttu täydentämään saatavilla oleviin aineistoihin nojaten, sillä Maakuntien tilakeskus Oy:ltä löytyvä aineisto hyvinvointialueiden vuokrasopimuksista ja tiloista ei ole julkisesti tarkasteltavissa, julkaistuja raportteja lukuun ottamatta. Vuokrien määriä tarkastellaan joko ilmoitettujen, tai keskimääräisen neliöhinnan mukaan laskettuna, vuodelta 2023 eikä näihin arvoihin tehdä voimaannpanoasetuksen mukaisia indeksikorotuksia, mutta on syytä tiedostaa, että asetuksen alaisiin vuokrasopimukseen on tullut vuodelle 2024 noin 4,6 prosentin korotukset. Kumulatiiviset vaikutukset vuokramäärän vähenemällä ovat huomattavasti arviota suuremmat. Aidon tilamäärien ja -vuokrien muutosten tilanne ei ole vielä selvillä, sillä valtaosa hyvinvointialueista ei ole aloittanut tai vahvistanut palveluverkkosuunnitelmaansa.

## 5 Tulokset

Tässä luvussa esitetään aineiston analysoinnin perusteella saadut tulokset, joiden pohjalta tutkimuksen johtopäätökset muodostetaan. Ensimmäisenä esitetään tutkimukseen kerättyä aineistoa. Aineiston keräys on esitelty yksityiskohtaisesti liitteessä 2. Kerätty aineisto on koostettu yhteen ja laskennan kannalta olennaisin materiaali esitetty. Seuraavaksi esitetään laskennalliset tulokset, jotka liittyvät tutkimuskysymykseen 1. Tulosten lopussa esitetään vaikutusarvioita liittyen tutkimustuloksiin 2 ja 3.

### 5.1 Analysoinnissa käytetty aineisto

Kuten todettu, tutkielmaa varten on kerätty aineistoa kaikilta hyvinvointialueilta ja näitä on jouduttu osittain täydentämään. Hyvinvointialueiden toimitiloja koskevia linjauksia on kerätty esimerkiksi toimitilaohjelmista, tuottavuusohjelmista, talousarvioista ja palvelustrategioista. Hyvinvointialueiden aineiston yhteismitallistaminen on ollut haastavaa. Taulukossa 3 esitetään koontina tutkimuksen pohjalla olevat tunnusluvut hyvinvointialueittain.

Tutkimusta varten oleellisinta on muodostaa käsitys siitä, kuinka paljon alueet vähentävät toimitiloja. Usein hyvinvointialueet olivat ilmoittaneet säästötavoitteet vuokrasopimusten osalta joko pinta-alan osuutena, pinta-alan määränä tai vuokran määrän vähenemänä. Näiden avulla on laskettu loput yhtenevät tunnusluvut. Laskenta on tehty sen perusteella, kuinka paljon vuokratiloihin kohdistuu säästötoimenpiteitä. Osa alueista ei ole kuitenkaan ilmoittanut mitään tavoitteita tai vähennettävien tilojen omistusmuotoa ei ole mainittu. Näiden osalta on käytetty laskennallisia keskiarvoja. Tarkasteltujen hyvinvointialueiden ilmoitetut ja arvioidut säästötavoitteet ovat listattuna taulukossa 3. Taulukossa on korostettuna solut, joissa laskennallisia täydennyksiä on tehty. Vuotuisen vuokran vähenemä on noin 236 miljoonaa euroa ja vuokratiloja karsittaisiin lähes 1,3 miljoonaa neliometriä. Vuokramäärän arvio on vuoden 2023 mukaisesti ilman vuokrankorotuksia. Vuokrakuluissa on käytetty todellisia kustannuksia

jos hyvinvointialue oli ne ilmoittanut. Muissa tapauksissa on käytetty alueen keskimääräisiä neliöhintoja (Maakuntien tilakeskus, 2023b).

**Taulukko 3.** Absoluuttiset säästötavoitteet koostettuna hyvinvointialueittain.

Hyvinvointialue	Vuokran määrän väheneminen €/v 2026 mennessä	Vuokratilojen vähennys 2026 mennessä m <sup>2</sup>	Pinta-alan vähennystä voite - %
Etelä-Karjala	2 857 875 €	17 011	10,21 %
Etelä-Pohjanmaa	8 923 200 €	57 200	20,00 %
Etelä-Savo	9 147 600 €	63 525	34,52 %
Itä-Uusimaa	1 300 000 €	12 037	10,92 %
Kainuu	3 117 885 €	18 559	19,67 %
Kanta-Häme	21 745 294 €	127 201	48,28 %
Keski-Pohjanmaa	1 710 641 €	12 959	15,00 %
Keski-Suomi	9 461 189 €	56 317	15,00 %
Keski-Uusimaa	4 330 422 €	20 048	12,50 %
Kymenlaakso	7 027 387 €	24 401	15,00 %
Länsi-Uusimaa	16 891 849 €	78 203	19,67 %
Lappi	7 275 444 €	55 117	20,00 %
Päijät-Häme	6 100 000 €	36 310	15,09 %
Pirkanmaa	14 388 000 €	114 233	20,00 %
Pohjanmaa	3 200 000 €	19 048	7,01 %
Pohjois-Karjala	7 447 024 €	44 328	19,67 %
Pohjois-Pohjanmaa	31 050 000 €	17 700	3,03 %
Pohjois-Savo	12 986 071 €	72 145	19,67 %
Satakunta	14 336 776 €	86 725	25,33 %
Vantaa ja Kerava	8 871 719 €	52 808	19,67 %
Varsinais-Suomi	43 680 000 €	280 000	42,80 %
<b>Yhteensä</b>	<b>235 848 376 €</b>	<b>1 265 873</b>	<b>19,67 %</b>

Aineistoa kerätessä valtaosa hyvinvointialueista oli julkistanut talousarvionsa kaudelle 2024–2026. Saatavilla oli myös laajasti budjetin toteuma vuodelta 2023, mutta osa oli vielä loppuvuoden osalta arvioitua. Aineiston keräys oli rajattu helmikuun 2024 loppuun. Vuoden 2023 toteumien ja vuoden 2024 talousarvion osalta on lukemat haettu 15.3.2024 Valtiokonttorin tutkiahallintoa-verkkopalvelusta. Tiedon hakemisen hetkellä



kaikki hyvinvointialueet olivat toimittaneet vuotta 2023 koskevat talousraportit ja ne on hyväksytty. Koonti tutkimuksessa käytetyistä talousluvuista hyvinvointialueittain on esitetty alla taulukossa 4.

**Taulukko 4.** Talouslukemat hyvinvointialueittain.

Hyvinvointialue	Ali- / ylijäämä 2023	Ali- / ylijäämä 2024	Ali- / ylijäämä 2023 per asukas	Ali- / ylijäämä 2024 per asukas
Etelä-Karjala	- 30 189 856 €	- 31 889 541 €	- 237,86 €	- 251,26 €
Keski-Pohjanmaa	- 22 473 445 €	1 881 767 €	- 330,55 €	27,68 €
Keski-Uusimaa	- 68 475 856 €	- 32 478 569 €	- 343,53 €	- 162,94 €
Kymenlaakso	- 40 349 808 €	- 65 218 478 €	- 247,83 €	- 400,58 €
Pohjois-Karjala	- 22 959 788 €	- 15 000 000 €	- 140,40 €	- 91,72 €
Etelä-Pohjanmaa	- 49 895 672 €	- 35 605 600 €	- 259,67 €	- 185,30 €
Kainuu	- 19 498 578 €	- 26 911 784 €	- 272,08 €	- 375,53 €
Pohjanmaa	- 44 005 215 €	- 33 876 532 €	- 250,29 €	- 192,68 €
Pohjois-Savo	- 71 304 943 €	- 36 562 495 €	- 287,21 €	- 147,27 €
Päijät-Häme	- 45 588 651 €	- 33 595 125 €	- 221,55 €	- 163,26 €
Etelä-Savo	- 50 501 960 €	- 49 223 000 €	- 380,57 €	- 370,93 €
Itä-Uusimaa	- 35 794 384 €	- 15 822 524 €	- 364,30 €	- 161,04 €
Kanta-Häme	- 66 455 648 €	- 66 926 319 €	- 389,59 €	- 392,35 €
Keski-Suomi	- 107 400 359 €	- 50 386 671 €	- 393,96 €	- 184,83 €
Lappi	- 93 275 503 €	- 38 485 745 €	- 527,98 €	- 217,85 €
Länsi-Uusimaa	- 109 746 233 €	- 3 829 591 €	- 231,61 €	- 8,08 €
Pirkanmaa	- 136 170 862 €	- 23 553 750 €	- 260,44 €	- 45,05 €
Pohjois-Pohjanmaa	- 89 790 100 €	- 60 089 232 €	- 216,97 €	- 145,20 €
Satakunta	-57 448 749 €	- 56 750 376 €	- 266,69 €	- 263,45 €
Vantaa ja Kerava	- 110 272 662 €	- 100 226 165 €	- 401,96 €	- 365,34 €
Varsinais-Suomi	- 119 240 342 €	- 84 702 000 €	- 247,69 €	- 175,95 €
<b>Yhteensä</b>	<b>- 1 390 838 614 €</b>	<b>- 859 251 730 €</b>	<b>- 286,96 €</b>	<b>- 177,28 €</b>

Hyvinvointialueiden toteumia talousarvioita tarkastellessa käy ilmi, että ainoastaan yksi hyvinvointialue (Keski-Pohjanmaa) on saattamassa taloutensa tasapainoon jo toisena toimintavuotenaan. Arvioitu alijäämä tulee neljällä alueella kasvamaan (Etelä-Karjala, Kymenlaakso, Kainuu, Kanta-Häme). Näistä neljästä ainoastaan Kanta-Hämeellä ei ole aikaisemmin tehty laajaa yhteistoimintaa palveluiden tuotannossa.

## 5.2 Analysoinnin tulokset

Tulokset esitetään kahden luokittelun jaottelun mukaisesti ja numeeriset arvot ovat suhteutettuna asukaslukuun vertailtavuuden parantamiseksi. Laskelmissa käytetty skenaario 1 tarkoittaa tilavähennysten kohdistumista kaikkiin tiloihin ja skenaario 2 vähennysten kohdistumista ainoastaan vuokratiloihin. Skenaariossa kaksi lasketaan vuokratilojen prosentuaalinen vähenemä. Alijäämän kehittymisen vertailussa ei voida luoda vaihtoehtoista skenaariota, joka olisi tämän tutkielman kannalta oleellinen.

### 5.2.1 Tilavähennykset

Tuloksista ensimmäisenä käydään läpi tilavähennykset. Tilavähennysten osalta tutkitaan onko alueellista yhteistyötä aikaisemmin tehneiden alueiden osalta matalampi vähennystarve. Näiden alueiden osalta palveluita on mahdollisesti jouduttu karsimaan aikaisemmin, jotta yhteistyö on kunnille eduksi. Kääntäen voidaan ajatella, että kunnat, joissa lakisääteisiä palveluita ei ole voitu tuottaa itsenäisesti, ovat joutuneet turvautumaan yhteistyöhön palveluiden takaamiseksi. Tulokset skenaariossa 1 on esitetty taulukossa 5 alla.

**Taulukko 5.** Tilavähennysten ristiintaulukointi skenaariossa 1.

	Alueellista yhteistyötä (n=10)	Muut (n=11)	Kaikki (n=21)
Tilavähennys ≤ 12 %	70,00 %	36,36 %	52,38 %
Tilavähennys > 12 %	30,00 %	63,64 %	47,62 %
<b>Kaikki yhteensä</b>	100 %	100 %	100 %

Tilavähennyksiä tarkastellessa kaikkien hyvinvointialueiden osalta on jakauma hyvin tasainen. Tilavähennysten osalta huomioitavaa on myös se, että kaikista alueista suurin ja pienin yksittäinen tilojen vähenemä osuu ryhmään muut. Luokkien välillä oleva ero on lähes vastakkainen. Alueellista yhteistyötä jo aiemmin tehdyissä maakunnissa 70 prosenttia vähentää tilojaan alle 12 %, kun muilla alueilla vastaava luku on noin 36 prosenttia.

Vaihtoehtoisessa skenaariossa (taulukko 6) luokkien välinen ero poistuu käytännössä kokonaan. Kaikkien alueiden osalta on ero myös huomattavasti erilainen kuin ensimmäisessä skenaariossa, lähes kaikkien alueiden sijoittuvan yli 12 prosenttia tilojaan vähentäviin. Tässä skenaariossa tulee kuitenkin huomioida, että keskiarvo tilojen vähenemästä yhteistyötä tehneillä alueilla on noin 15 % ja toisessa ryhmässä 23 prosenttia. Jos muuttujan raja-arvo nostettaisiin 15 prosenttiin, olisi tilanne siis skenaariota 1 vastaava.

**Taulukko 6.** Tilavähennysten ristiintaulukointi skenaariossa 2.

	Alueellista yhteistyötä (n=10)	Muut (n=11)	Kaikki (n=21)
Tilavähennys ≤ 12 %	20,00 %	18,18 %	19,05 %
Tilavähennys > 12 %	80,00 %	81,82 %	80,95 %
Kaikki yhteensä	100 %	100 %	100 %

Molemmista skenaarioista muodostettiin teoreettiset frekvenssitaulukot khiinneliö - testiä varten. Testissä ei käytetä prosenttiarvoja vaan lukuarvoja. Ensimmäisen skenaarion lukemat on koostettu taulukkoon 7 ja skenaarion 2 osalta taulukkoon 8.

**Taulukko 7.** Skenaarion 1 teoreettinen frekvenssitaulukko.

	Alueellista yhteistyötä	Muut	Kaikki
Tilavähennys ≤ 12 %	5,2	5,8	11
Tilavähennys > 12 %	4,8	5,2	10
Kaikki yhteensä	10	11	21

**Taulukko 8.** Skenaarion 2 teoreettinen frekvenssitaulukko.

	Alueellista yhteistyötä	Muut	Kaikki
Tilavähennys ≤ 12 %	2,9	3,1	6
Tilavähennys > 12 %	7,1	7,9	15
Kaikki yhteensä	10	11	21

Molemmissa skenaarioissa voidaan lukumääristä jo todeta luokittelujen välisten erojen supistuvan. Teoreettisen frekvenssitaulukon tarkoitus on kuitenkin tarjota vertailukohta

tulosten merkitsevyyden mittaamiseksi, joten näitä ei tarkastella prosentuaalisesti. Huomioitavaa on myös se, että kumpikaan teoreettinen frekvenssitaulukko ei täytä khiin neliö-testin vaatimuksia alle viiden suuruisista odotetuista lukumääristä. Taulukossa 9 on esitetty molempien skenaarioiden tulokset khiin testillä.

**Taulukko 9.** Khiin neliö-testi tilavähennyksille.

	Skenaario 1	Skenaario 2
Vapausasteluku (df)	1	1
Khiin neliö ( $\chi^2$ )	2,38	0,69
P-arvo	0,123	0,407

Kumpikaan aineisto ei vähäisen otosmääränsä vuoksi täyttänyt testin ehtoja. Tästä syystä testin tulos ei kerro tulosten merkitsevyydestä mitään. Tätä ongelmaa tyypillisesti korjataan yhdistelemällä luokkia, mutta 2 x 2 taulukossa tämäkään ei ole mahdollista. Merkitsevyyden puute ei kuitenkaan poista sitä, etteikö havainto voisi olla ilmiön kannalta tärkeä.

Luokkien merkitysten todentamiseksi suoritettiin aineistolle myös t-testi. Testiä varten molempien skenaarioiden arvoille laskettiin keskiarvo ja keskihajonta. Käytettäessä 5 prosentin merkitsevyytaso, tulisi p-arvon olla alle 0,05 tilastollisen merkittävyyden todentamiseksi. T-testissä ei käytetä teoreettisia frekvenssitaulukkoja. Testin tulokset skenaariolle 1 on esitetty taulukossa 10 ja skenaariolle 2 taulukossa 11.

**Taulukko 10.** T-testi skenaariossa 1.

	Alueellista yhteistyötä	Muut
Otoskoko	10	11
Keskiarvo	5	5,5
Keskihajonta	1,414213562	0,707106781
Vapausasteluku	13,0	
T testimuuttuja	-1,009	
P-arvo (2-suuntainen)	0,333	

**Taulukko 11.** T-testi skenaariossa 2.

	Alueellista yhteistyötä	Muut
Otoskoko	10	11
Keskiarvo	5	5,5
Keskihajonta	4,242640687	4,949747468
Vapausasteluku		18,9
T testimuuttuja		-0,249
P-arvo (2-suuntainen)		0,806

T-testin perusteella ei saada myöskään skenaariolle 1 tai 2 tilastollista merkittävyyttä. Tilavähennysten vertailun luotettavuutta ei siis voida varmentaa laskennallisilla menetelmillä. Ristiintaulukoinnin perusteella on kuitenkin mahdollista, että alueellista yhteistyötä aiemmin tehneet hyvinvointialueet ovat tehostaneet tilankäyttöään jo ennen uudistuksen voimaansaamaa.

### 5.2.2 Ryhmien eroavaisuudet

Ryhmien välisiä eroja tarkasteltiin myös sen perusteella miten alueen talouden arvioidaan kehittyvän vuoden 2023 toteutumista verrattuna vuoden 2024 talousarvioihin. Alueellista yhteistyötä tehneissä maakunnissa on uudistuksen vaatimat yhtenäiset organisaatiot olleet jo osittain toiminnassa. Olettama on, että näillä alueilla alijäämä on lähtökohtaisesti pienempi ja tämän vuoksi sopeutustarve on matalampi. Vaihtoehtoisesti tutkitaan, ovatko yhteistyötä aiemmin tehneet alueet tehokkaampia taloustoimissaan ja voidaanko näillä toteuttaa tehokkaampia sopeutustoimia. Ensimmäisenä on taulukoon 12 koostettu kummankin vertailuryhmän alijäämä ja talousarvio vuodelta 2024 asukaslukuun suhteutettuna.

**Taulukko 12.** Luokkien talousluvut asukaslukuun suhteutettuna.

	Alueellista yhteistyötä	Muut
Alijäämä per asukas 2023	- 256,92 €	- 301,96 €
Arvioitu alijäämä per asukas 2024	-191,58 €	- 170,15 €
Muutos - %	- 25,43 %	-43,65 %

Alueellista yhteistyötä tehneillä alueilla asuu noin 1,6 miljoonaa ja muilla alueilla 3,2 miljoonaa asukasta. Talouslukemien absoluuttisten arvojen vertailu ei ole siis vertailukelpoista. Väkilukuun suhteutettuna on alijäämän määrä ja muutos ennakkoletuksen mukainen. Yhteistyötä tehneillä alueilla alijäämä on ensimmäisenä hyvinvointialueen toimintavuotena noin 18 prosenttia pienempi. Talousarvion perusteella näillä alueilla on muutos huomattavasti muita alueita pienempi seuraavan toimintavuoden aikana. Arvion mukaan ero kapenee noin 5 prosenttiyksikköä. Yksittäisistä hyvinvointialueista mainittavaa on, että ainoastaan Keski-Pohjanmaa, joka kuuluu alueellista yhteistyötä tehneiden ryhmään, on arvioitu kääntävän taloutensa ylijäämäiseksi. Isoin yksittäisen hyvinvointialueen tekemä sopeutus on muut-ryhmässä. Länsi-Uusimaan alijäämä supistuu arvion mukaan noin 110 miljoonasta 3,8 miljoonaan euroon. Trendi on jaottelun mukaan kuitenkin yhteistoiminta-alueiden tehokkuuden näyttöä tukeva.

Talouden tasapainottamisen toimien merkitsevyyttä mitataan samoilla mittareilla kuin tilatehokkuutta. Talousmittarista ei ole vaihtoehtoista skenaariota. Ensimmäisenä esitetään ristiintaulukointi, jossa mittarina on alijäämän muutosprosentti. Ristiintaulukointi on esitettyinä taulukossa 13.

**Taulukko 13.** Talouslukemien ristiintaulukointi.

	Alueellista yhteistyötä (n=10)	Muut (n=11)	Kaikki (n=21)
<b>Alijäämä pienenee ≤ 50 %</b>	60,00 %	54,55 %	57,14 %
<b>Alijäämä pienenee &gt; 50 %</b>	40,00 %	45,45 %	42,86 %
<b>Kaikki yhteensä</b>	100 %	100 %	100 %

Kaikista hyvinvointialueista suuremmalta osuudelta alijäämä pienenee alle 50 prosenttia. Myös molemmissa luokissa on yleisempää alle 50 prosentin vähennys. Osuus on yhteistyöalueille kuitenkin hiukan suurempi. Otokoko on yhtä suuri kuin tilamuutosten osalta, joten khiin neliö-testin vaatimukset eivät täyty myöskään tässä tapauksessa. Tämä voidaan todeta taulukosta 14.

**Taulukko 14.** Teoreettinen frekvenssitaulukko talouslukemille.

	Alueellista yhteistyötä (n=10)	Muut (n=11)	Kaikki (n=21)
Alijäämä pienenee $\leq$ 50 %	5,7	6,3	12
Alijäämä pienenee $>$ 50 %	4,3	4,7	9
Kaikki yhteensä	10	11	21

Laskennan tuloksena (taulukko 15) saatu khiin neliöluku 0,06 on hyvin lähellä nollaa. Nollaksi saatu tulos tarkoittaisi ettei eroja ryhmien välillä ole, mutta laskenta ei ole validi tällä otannalla. P-arvoksi saadaan 0,801 vapausasteluvun ollessa 1.

**Taulukko 15.** Khiin neliö-testi talousvertailussa.

	Tulos
Vapausasteluku (df)	1
Khiin neliö ( $\chi^2$ )	0,06
P-arvo	0,801

Merkitsevyyden tarkistamiseksi suoritetaan alijäämän muutokselle myös t-testi. Parametrien perusteella laskennan perusteena oleva 2 x 2 matriisi antaa otoskoolle ja keskiarvolle identtiset lukemat tilamuutosvertailun kanssa, mutta keskihajonta poikkeaa ja antaa eri tuloksen kuin tilamuutoksien tarkastelussa. T-testin tulokset alijäämämuutokselle löytyvät taulukosta 16.

**Taulukko 16.** T-testi talouslukemille.

	Alueellista yhteistyötä	Muut
Otoskoko	10	11
Keskiarvo	5	5,5
Keskihajonta	1,414	0,707
Vapausasteluku	13,0	
T testimuuttuja	-1,455	
P-arvo (2-suuntainen)	0,333	

T-testillä saadaan samansuuntaisia tuloksia kuin aiemmissa merkitsevyyyslaskelmissa. Minkäänlaista tilastollista merkittävyyttä ei voida todentaa näiden luokkien välillä.

Pääsyy tähän on hyvinvointialueiden liian matala lukumäärä tämän kaltaisen analysoinnin tekemiseen.

### 5.2.3 Tunnuslukujen vertailu

Tilastollisen analysoinnin osuuden loppuun on koottu aineiston perusteella laskettuja erinäisiä tunnuslukuja jaoteltuna määriteltyyn kahteen luokkaan (taulukko 17). Otokoko ei ole muuttunut, alueellista yhteistyötä tehneitä alueita on 10 ja muita 11. Arvoista on annettu bruttomääräisiä lukemia ja vertailtavuuden vuoksi ne esitetään myös suhteutettuna asukaslukumäärään. Luvun alussa todettiin, että yhteistyötä aiemmin harjoittaneet alueet vähentävät tiloja prosentuaalisesti vähemmän. Tämä tuki oletusta siitä, että näillä alueilla tilojen käyttöä on jo ennestään tehostettu. Tätä ei kuitenkaan voitu todentaa tilastollisesti merkittäväksi.

**Taulukko 17.** Luokkien tunnuslukujen vertailua.

	Alueellista yhteistyötä	Muut
Toimitiloja alussa per asukas	2,05 m <sup>2</sup>	1,86 m <sup>2</sup>
Toimitiloja lopussa per asukas	1,85 m <sup>2</sup>	1,57 m <sup>2</sup>
Tilojen vähenemä per asukas	0,20 m <sup>2</sup>	0,29 m <sup>2</sup>
Tilojen vähenemä brutto	322 008 m <sup>2</sup>	943 865 m <sup>2</sup>
Tilojen vähenemä keskiarvo skenaario 1	9,61 %	16,42 %
Tilojen vähenemä keskiarvo skenaario 2	15,04 %	23,37 %
Vuokran vähenemä brutto skenaario 1	36 908 245,79 €	121 381 233,97 €
Vuokran vähenemä per asukas skenaario 1	22,86 €	37,55 €
Vuokran vähenemä brutto skenaario 2	57 700 506 €	178 147 871 €
Vuokran vähenemä per asukas skenaario 2	35,74 €	55,11 €
Vuokratilojen osuus alussa ja lopussa skenaario 1	63,97 %	68,14 %
Vuokratilojen osuus lopussa skenaario 2	54,25 %	52,45 %

Kun tarkastellaan lukuja suhteutettuna asukasmäärään, huomataan yhteistoimintaa harjoittavilla alueilla olevan enemmän toimitiloja käytössään vähennysten jälkeen ja sitä ennen. Toimitiloja karsitaan silti enemmän muilla alueilla, mitattuna neliömetreissä ja prosentuaalisesti. Tästä syystä vuotuisten vuokrien määrä vähenee myös molemmissa



skenaarioissa alueellista yhteistyötä harjoittaneilla alueilla vähemmän. Tunnuslukuista viimeisimpänä on vuokrattujen tilojen osuus koko tilakannasta. Vuokratilojen osuudessa on yksittäisten alueiden osalta suuriakin heittoja, mutta keskiarvot luokkien välillä ovat hyvin samankaltaiset.

Tunnuslukujen vertailulle suoritettiin myös t-testi merkitsevyyden tarkistamiseksi (taulukko 18). Tavoitteena on löytää ryhmien välillä eroja arvioitujen tilamuutosten kannalta. Tunnuslukuja vertailtaessa saadaan tilastollisesti merkitseviä eroavaisuuksia koskien tilojen prosentuaalista vähenemää skenaariossa 1 ja vuokran bruttomäärän vähenemää skenaariossa 1. Skenaarion 2 osalta samoja tunnuslukuja vertailtaessa päästään alle 10 prosentin merkitsevyystasoon. Tällaista rajaa voidaan kutsua tilastollisesti suuntaa antavaksi (Heikkilä, 2014). Kyseisissä tunnusluvuissa testimuuttuja on myös kaukana nolla-arvosta. Nämä havainnot tukevat ajatusta alueellista yhteistyötä tehneiden alueiden tilojen tehokkaammasta käytöstä. Ehtona on tilakannan vähentämisen kohdistuminen kaikkiin tiloihin hallintamuodosta riippumatta.

Taulukko 18. T-testi luokkien vertailun tunnusluville.

Ryhmä	Tunnusluku	Keskiarvo	Keskihajonta	Vapausasteluku	T testimuuttuja	P-arvo (2-suuntainen)
Alueellista yhteistyötä	Tilojen vähenemä keskiarvo skenaario 1	0,096144563	0,028587684	12,3	-2,432	0,032
Muut	Tilojen vähenemä keskiarvo skenaario 1	0,164237226	0,087902477			
Alueellista yhteistyötä	Tilojen vähenemä keskiarvo skenaario 2	0,150377989	0,042274732	12,1	-1,937	0,077
Muut	Tilojen vähenemä keskiarvo skenaario 2	0,233662833	0,135524557			
Alueellista yhteistyötä	Vuokran vähenemä brutto skenaario 1	3746445,875	2214528,352	11,8	-3,118	0,01
Muut	Vuokran vähenemä brutto skenaario 1	11199483,72	7580469,405			
Alueellista yhteistyötä	Vuokran vähenemä per asukas skenaario 2	34,8201066	12,56028887	13	-1,928	0,078
Muut	Vuokran vähenemä per asukas skenaario 2	55,75982829	33,53156005			
Alueellista yhteistyötä	Vuokratilojen osuus alussa ja lopussa skenaario 1	0,64746497	0,13797262	18,7	-1,246	0,229
Muut	Vuokratilojen osuus alussa ja lopussa skenaario 1	0,732130748	0,172807432			
Alueellista yhteistyötä	Vuokratilojen osuus lopussa skenaario 2	0,551320407	0,128297432	17,6	-0,236	0,816
Muut	Vuokratilojen osuus lopussa skenaario 2	0,567893521	0,189885168			

### 5.3 Vuokrattujen toimitilojen ja vuokrien vähenemä

Arvioitaessa kunnilta vuokrattujen tilojen vähenemää muodostetaan kolme skenaariota. Ensimmäisessä poistuvat neliöt jakautuvat kaikille omistusmuodoille, toisessa skenaariossa ne jakautuvat kaikkien vuokrakohteiden välille ja kolmannessa vähennykset kohdistuvat ainoastaan kunnilta vuokrattuihin tiloihin. Lähtötilanteessa tilakannan laskettu jakauma on omistetut 33,5 %, kunnilta vuokratut 39,5 % ja muualta vuokratut 27,0 %. Jakauma on muodostettu laskemalla ensin suhde kunnalta vuokrattujen ja koko vuokratilakannan sellaisten hyvinvointialueiden osalta, jotka ovat ilmoittaneet nämä lukemat. Tämän perusteella vuokratuista tiloista noin 61 prosenttia oli kuntien omistuksessa. Koko kannan jakauma olisi tällöin pyöristettynä omistetut 33 %, kunnilta vuokratut 41 % ja muualta vuokratut 26 %. Tämä poikkeaa hiukan Maakuntien tilakeskuksen (2023b) raportin jakaumasta, joten näiden kahden jakauman mediaania on käytetty laskennan jakaumana. Tulokset skenaarioittain on esitetty taulukossa 19, mikä vastaa arvioitua tilannetta vuoden 2026 jälkeen. Kokonaispoistuma on luvussa 4.5 esitetty 1 265 873 neliömetriä. Vuokra on laskettu keskimääräisen neliöhinnan 14,14 € mukaan eikä alueen ilmoittamia todellisia vuokrakustannuksia käytetä lainkaan. Tästä syystä skenaarion 3 vuokrapoistuma poikkeaa aiemmin esitetystä 236 miljoonan vähenemästä.

**Taulukko 19.** Tilakannan muutokset eri skenaarioissa.

	Lähtötilanne	Skenaario 1	Skenaario 2	Skenaario 3
<b>Omistettu</b>	3 125 998 m <sup>2</sup>	2 701 930 m <sup>2</sup>	3 125 998 m <sup>2</sup>	3 125 998 m <sup>2</sup>
<b>Vähennys</b>	-	424 067 m <sup>2</sup>	-	-
<b>Osuus</b>	33,5 %	33,5 %	38,8 %	38,8 %
<b>Muualta vuokratut</b>	2 519 461 m <sup>2</sup>	2 177 675 m <sup>2</sup>	1 935 897 m <sup>2</sup>	2 519 461 m <sup>2</sup>
<b>Vähennys</b>	-	341 786 m <sup>2</sup>	583 564 m <sup>2</sup>	-
<b>Osuus</b>	27,0 %	27,0 %	24,0 %	31,2 %
<b>Kunnilta vuokratut</b>	3 685 878 m <sup>2</sup>	3 185 858 m <sup>2</sup>	3 017 927 m <sup>2</sup>	2 420 005 m <sup>2</sup>
<b>Osuus</b>	39,5 %	39,5 %	37,4 %	30,0 %
<b>Vähennys</b>	-	500 019 m <sup>2</sup>	667 951 m <sup>2</sup>	1 265 873 m <sup>2</sup>
<b>Kuntien vuokrapoistuma €/vuosi</b>	-	84 843 372 €	113 338 003 €	214 793 348 €

Tilakannan jakauman muutoksien tarkastelulle suoritettiin t-testi (taulukko 20), jonka tavoitteena oli selvittää vaikuttaako aiempi mahdollinen yhteistyö omistusmuotojen jakautuessa eri skenaarioiden mukaisesti. Tunnuksien vertailu on tehty suhteellisia neliöosuuksia tarkastelemalla ja osa skenaarioista ei vaikuta tiettyihin hallintamuotoihin. Tästä syystä testin tulokset voivat antaa samoja lukemia. Taulukosta on jätetty pois saman skenaarion sisällä olevat identtiset lukemat luettavuuden helpottamiseksi. Yhdessäkään skenaariossa ei saatu kuitenkaan tilastollisesti merkittäviä käytettäessä 5 prosentin merkitsevyysrajaa tuloksia. Kaikissa skenaarioissa on kuitenkin päästy hyvin lähelle (0,061). Kaikki skenaariot vaikuttavat kuntien rakennuskantaan eri mittakaavassa. Näissä ehdotetuissa skenaarioissa on siis mahdollisesta, että alueellinen yhteistyö on vaikuttava tekijä tilakannan muutoksissa.

**Taulukko 20.** T-testi tilakannan muutoksille eri skenaarioissa.

Ryhmä	Tunnusluku	Keskiarvo	Keskihajonta	Vapausasteluku	T testimuuttuja	P-arvo (2-suuntainen)
Alueellista yhteistyötä	Omistettujen neliöt skenaario 1	95 978	43 373	14,6	-2,035	0,061
Muut	Omistettujen neliöt skenaario 1	158 377	90 950			
Alueellista yhteistyötä	Omistettujen neliöt skenaario 2	111162,7971	50235,29003	14,1	0,921	0,373
Muut	Omistettujen neliöt skenaario 2	183433,8202	105338,7128			
Alueellista yhteistyötä	Muualta vuokratut neliöt skenaario 2	68760,49304	31073,37528	14,6	-2,035	0,061
Muut	Muualta vuokratut neliöt skenaario 2	113464,2187	65157,96669			
Alueellista yhteistyötä	Omistettujen neliöt skenaario 3	111162,7971	50235,29003	14,1	0,921	0,373
Muut	Omistettujen neliöt skenaario 3	183433,8202	105338,7128			
Alueellista yhteistyötä	Kunnilta vuokratut neliöt skenaario 3	85950,6163	38841,7191	14,6	-2,035	0,061
Muut	Kunnilta vuokratut neliöt skenaario 3	141830,2733	81447,45837			

Aineiston perusteella kootun arvion perusteella ilman käyttöä jäävien tilojen määrä on valtava ja näiden vaikutus kuntien käyttötalouteen on merkittävä. Tilakannasta aiheutuu kunnalle ylläpitokustannuksia, vaikka rakennukset eivät olisikaan käytössä. Vuonna 2022 kuntien tyhjillään olevien rakennusten ylläpito- ja pääomakustannukset olivat 10,33 € kuukaudessa bruttoneliometriä kohden (Senaatti-kiinteistöt, 2024a). Tämä tarkoittaisi kolmannen skenaarion toteutuessa kuntasektorille kuukausittain 13 miljoonan ja vuosittain 157 miljoonan euron kustannuksia, mikäli kustannusten nousua ei huomioida

ja tiloja ei voida myydä tai vuokrata. Tilojen jäädessä tyhjiksi, ne sitovat hyödyntämätöntä pääomaa ja huonokuntoisimmat kohteet aiheuttavat purkukustannuksia. Hyvinvointialueiden tehtävien luonteen mukaisesti on päätettävien vuokrasopimusten alaiset kiinteistöt sellaisia, joiden vuokraus ja myynti tulee olemaan haastavaa. Poliitikassa uudistuksen on kritisoitu kannustavan kuntia myymään kiinteistöjä sijoitusyhtiöille alihintaan (Kristillisdemokraatit, 2022). Kuntien tilannetta vaikeuttaa myös muutokset kiinteistömarkkinatilanteessa. Hyvinvointialueille vuokratut tilat ovat yhteiskuntakiinteistöjä ja hallinnon toimistotiloja. Toimistomarkkinoilla on vuoden 2023 lopulla kasvanut epävarmuutta ja yhteiskuntakiinteistöjen kauppamäärät ovat laskeneet voimakkaasti (KTI Kiinteistötieto, 2023b). Ennen uudistusta kuntien tekemät kiinteistökaupat keskittyivät pääosin hoitoalan rakennuksiin.

Kuntien tehtäviin kuuluu yleis- ja asemakaavojen laatiminen ja hyväksyminen. Kaavoituksen toteuttamisesta säädellään Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Sote-kiinteistöjen jäädessä ilman käyttöä, on kuntien mahdollisesti toimittava kiinteistökehittäjinä, tai myytävä maanomistus kiinteistökehittäjälle. Kiinteistöjen potentiaalinen hyödyntämistä hankaloittaa alan työvoimapula. Kunnilla on ollut vaikeuksia täyttää avoimet teknisen toimen työpaikat. Vuonna 2022 täyttämättä jäi 22 prosenttia avoimista paikoista (Moliis, 2023). Kuntien osaajapulan kohdistuessa erityisesti kaavoitukseen, on ympäristöministeriö tilannut ja julkaissut selvityksen pulan ratkaisemiseksi (Vatilo, 2023). Osaajapula, kiinteistömarkkinoiden heikentyminen, sote-kiinteistöjen epävarma tulevaisuus ja kustannusten nousu luo kunnille haastavat olosuhteet kiinteistösuunnitelmien tekemiselle. Julkisen terveydenhuollon palveluverkkojen supistuminen pakottaa kunnat suunnittelemaan maa-alueiden käyttöä tulevaisuudessa. Kuntien tehtävät uudistuksen jälkeen painottuvat opetus- ja kulttuuritoimintaan ja terveyden edistämiseen. Suomen huoltosuhteen ennustetaan jatkavan heikkenemistä ja väkiluvun ennustetaan kääntyvän laskuun jo vuonna 2034 (Tilastokeskus, 2021b). Tulevaisuudessa tarvitaan siis vähemmän tiloja kuntien päätehtävien tukemiseksi ja enemmän niissä, joista nyt tiloja vähennetään.

Vuoden 2024 alussa valtaosa hyvinvointialueista ei ole julkaissut palveluverkkosuunnitelmia lainkaan, tai niissä ei ole tilakohtaisia suunnitelmia ilmoitettuna. Voimaanpanolain mukaiset vuokrasopimukset voidaan purkaa vuoden 2025 jälkeen, tai optiovuotta käyttämällä 2026 jälkeen. Kohteiden hyödyntämistä jatkossa on mahdotonta suunnitella, mikäli kohteet eivät ole edes tiedossa. Kaavaprosessien keston mediaani vuosina 2014–2015 oli 15,6 kuukautta, kun se 10 vuotta aiemmin oli 10,3 kuukautta (Rinkinen & Kinnunen, 2017). Orpon hallitusohjelmassa on linjattu tavoitteeksi asettaa käsittelyajat investointien vaatimille kaavoituksen ja muiden rakennusprosessien laadinnalle, mutta vaikutusten toteutumisessa voi kestää useita vuosia. Hyvinvointialueiden tulee ilmoittaa viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimuksen voimassaoloajan päättymistä, käytetäänkö asetuksen sallima lisäoptiovuosi (616/2021, 22 §). Kunnilla on siis ääritapauksessa 12 kuukautta aikaa varmistaa oman henkilökunnan riittävyys, laatia toimitilaohjelma, markkinoida kohdetta ja aloittaa mahdollinen kaavamuutosprosessi. Tilat voivat siis olla tyhjillään jopa useita vuosia.

#### **5.4 Yhtiöittämisvelvollisuus**

Sote-uudistuksen myötä kunnilta hyvinvointialueiden hallintaan siirtyneet kiinteistöt on vuokrattu asetuksen mukaisilla ehdoilla. Nämä vuokrasopimukset päättyvät vuoden 2025 jälkeen, tai 2026 jälkeen mikäli käytetään yhden lisävuoden optiota sopimuksen jatkamiselle. Voimaanpanoasetuksen mukaisen vuokrakauden päättymisen jälkeen hyvinvointialueet voivat hankkia tiloja toiminnalleen vapailta markkinoilta käytännössä rajoituksetta. Kun toiminta siirtyy markkinaehtoiseksi, siirtyy kuntakin vuokranantajana ja kiinteistöomistajana toimimaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Kuntalain 15. luku käsittelee kunnan toimintaa markkinoilla ja määrittelee milloin ei toimita markkinoilla, sekä milloin toimintaa ei tarvitse yhtiöittää. Kuntalain pykälässä 126 määritellään, että kunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla kiinteistöjen vuokraajana, jos toiminta liittyy kunnan rakentamislain tai alueidenkäyttölain mukaisten tehtävien hoitoon. Alueidenkäyttölaki astuu voimaan 1.1.2025, aiemmin Kuntalaissa on viitattu maankäyttö- ja rakennuslakiin. Kiinteistöjen vuokraustoimintaa harjoitetaan siis

kilpailutilanteessa markkinoilla, joten pykälän 126 mukaisesti toiminta pitää siirtää osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoitoon. Tähän yhtiöittämisvelvollisuuteen on kuitenkin poikkeuksia, joita käsittelee pykälä 127. Uudistuksen myötä voidaan siis lähtökohtaisesti olettaa kuntien olevan velvollisia yhtiöittämään vuokraustoimintaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoiminnan hoitamiseen käytettyjen kiinteistöjen osalta. Lainsäädännön antamien poikkeusten osalta voidaan pohtia onko toiminta vähäistä tai estääkö se muiden toimijoiden pääsyä markkinoille, jos kyseessä on esimerkiksi haja-asutusalueen kunta eikä vuokrattuja kohteita ole kuin muutama.

Kuntalain 127 §:n ensimmäinen momentti antaa kunnalle mahdollisuuden olla yhtiöittämättä toimintaansa, jos toiminnan katsotaan olevan vähäistä. Mikä on vähäistä ei ole kuitenkaan määritelty laissa. Toiminnan vähäisyyttä tarkastellaan markkinavaikutusten ja jatkuvuuden kautta. Vähäisyyden perusteella yhtiöittämistä ei siis voisi välttää vetoamalla liikevaihdon vähäisyyteen, tai suhteuttamalla ulkopuolelle tehdyn myynnin määrää omaan toimintaan. Ulkopuolelle tehdyn myynnin osalta tuleekin arvioida sen vaikutuksia markkinoihin. Markkinavaikutus tapahtuu jo potentiaalisen kilpailun estymisellä kunnan toiminnan seurauksena. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista antaa hyvinvointialueelle mahdollisuuden hankkia sidosyksiköltä, eli tässä tapauksessa kunnalta, palveluita kilpailuttamatta, kun vastaavaa markkinaehtoista liiketoimintaa ei ole (1397/2016, 15 §). Hankintalain mukaisesti tämä ehto täyttyy vain, jos sidosyksikön liiketoiminnasta korkeintaan 10 prosenttia tulee ulkopuolisilta hankkijoilta. Toimintaa voidaan siis myydä ilman kilpailutusta, mutta kunnan tulee myös täyttää kuntalain vähäisen toiminnan edellytys. Vähäisen toiminnan perustetta käyttäessään tulisi kunnan toiminta olla myös satunnaista. Mikäli ulkoinen myynti on jatkuvaa, ei satunnaisuuden käsite täyty.

Suomessa oli vuonna 2021 kuntayhtiöitä hiukan yli 1 900 ja yhtiöiden määrä on kasvanut jatkuvasti vuodesta 2010 eteenpäin. Yhtiöittämisvelvollisuus sisällytettiin kuntalakiin vuonna 2014, mutta yhtiöittämissä oli tehty jo tätä ennen. Yhtiöittämistä on tehty



kunnissa myös aloille, joille se ei olisi tarpeellista. Vastaavaa trendiä on myös muualla Euroopassa, vaikka yhtiöittämisvelvollisuutta ei olisikaan muualla käytössä (Elinkeinoelämän keskusliitto EK, 2023). Kuntien omistamia yhtiöitä on siis Suomessa jo huomattava määrä eikä tämä ole uusi ilmiö. Yhtiöittämisissä on tehty huonoja ratkaisuja, joita tulisi välttää tulevaisuudessa toiminnan jatkuvuuden takaamiseksi. Kunnat ovat usein yhtiöittäneet toimintaansa vain saadakseen hallinnollista liikkumavaraa. Näissä tapauksissa ei ole perehdytty asiaan tarpeeksi, eikä osakeyhtiölain tuomia velvoitteita ja rajoitteita ole ehkä ymmärretty. (Kangas, 2017) Kuntayhtiöitä on siis perustettu paljon, osittain kevyin perustein, mutta Kilpailu- ja kuluttajavirasto on myös havainnut puutteita yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisessa (Valliluoto, 2015).

Soteuudistuksen myötä kunnat ovat käytännössä pakotettuja yhtiöittämään vuokraustoimintaansa, mutta tämän toteuttaminen tulee olemaan haasteellista aikataulun ja työvoimapulan vuoksi. Kuntien tulee aloittaa prosessi riittävän ajoissa, jotta yhteistoimintamenettely ehditään hoitaa asiallisesti ja kuntayhtiöön siirtyvä henkilöstö on tietoinen vaikutuksista siirtyessään julkiselta puolelta yksityiselle. Kuntayhtiöiden perustamisen haasteina on myös ollut monesti omistajaohjausperiaatteiden puute. Mikäli omistajaohjaukselle ei ole yhtenäistä näkemystä kunnassa, voi se asettaa henkilöstöä eriarvoiseen asemaan, kun henkilöstöstrategia käydään jokaisen yhtiöittämisen kohdalla uudelleen läpi. Kuntien tulisi siis hyvissä ajoin ottaa selvää siitä, miten yksityistä yritystä hoidetaan kannattavasti ja pitkällä aikavälillä. Kunnilla on pitkä kokemus kiinteistöjen hallinnasta, mutta kunnan harjoittama kiinteistöomistajuus ei toimi kilpailuilla markkinoilla. Muutoksen onnistunut toteutus vaatii johdolta toimintaa, joka painottuu valmisteluun ja toteutukseen ja sen tulee olla systemaattista. Julkissektorin johtajia onkin kritisoitu siitä, että tarvittava osaaminen tällaiseen muutokseen on puutteellista (Juppo, 2004).

Uudistuksen aiheuttamassa yhtiöittämisvelvollisuudessa tulee olennaisesti huomioida omaisuusjärjestelyt, sillä vuokrattavat toimitilat luonnollisesti siirtyvät kuntayhtiön omistukseen. Vuoden 2023 lopussa on eduskunnassa hyväksytty varainsiirtoverolain

uudistus. Vuoden 2030 loppuun mennessä soteuudistuksen vuoksi tehdyt omaisuusluovutukset kunnan ja kuntayhtiön ovat vapautettu varainsiirtoverovelvollisuudesta (HE 40/2023).

## 5.5 Rahoitusvaikutukset

Kustannusten siirtyminen ja hyvinvointialueiden rahoitus perustuu palvelujen tuottajien tilinpäätöstietoihin ja raportoituihin kustannuksiin vuosilta 2021 ja 2022. Kustannuksia siirtyi kunnilta yli 20 miljardia euroa ja vastaava summa leikattiin valtionosuuksista, yhteisö- ja kunnallisverosta ja veromenetysten korvauksista. Valtakunnallisella tasolla järjestelyllä ei pitäisi olla vaikutusta kuntien ja valtion välillä, mutta yksittäisissä kunnissa vaikutukset voivat olla suuria (Rantanen & Pitkäniemi, 2021). Vaikutuksia pyrittiin tasaamaan muutosrajoittimella, jonka mukaan valtionosuutta kunnille kasvatetaan, jos tulot laskevat enemmän kuin menot. Muutosrajoitin on voinut kannustaa ilmoittamaan todellisuutta pienempiä kustannuksia, jotta voidaan turvata loppujen lakisääteisten tehtävien riittävä rahoitus muutoksen aikana. Kesän ja syksyn 2023 aikana Valtiovarainministeriö käynnisti siirtolaskelmien oikaisuselvityksen, sillä vuoden 2022 tilinpäätösten perusteella kuntien raportoimat laskelmat olivat vääristäneet kuvaa tarvittavan rahoituksen määrästä (Mäenpää & Korhonen, 2023). Vääristymää aiheutui esimerkiksi takautuvista yli- ja alijäämistä ja kiinteistökaupoista, vaikka kirjanpidollisesti ne olivat oikein kirjattu. Selvityksen seurauksena vuoden 2023 lopulla hyvinvointialueille maksettiin rahoitusta korjaava kertakorvaus.

Kuntien itsehallinnon ydintä on verotusoikeus ja vapaus päättää kunnallisveroprosentistaan. Kunnallisveroperusteita voidaan valtion toimesta kuitenkin muuttaa. Muutoksista aiheutuvia verotulojen menetyksiä on kunnille kompensoitu vuodesta 2003 alkaen. Kuntien verotuksia muutettiin soteuudistuksen myötä, mutta näitä ei kompensoida koska tehtävät siirtyivät hyvinvointialueille. Uudistuksen myötä yhteisöveron jako-osuutta laskettiin noin 11 prosenttiyksiköllä ja kunnallisveroprosenttia noin 13 prosenttiyksikköä. (Valtioneuvosto, 2021, s. 43-45) Verotusjärjestelyillä on myös yhdistetty valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen veropohjat. Kunnallisverotuksessa aiemmin käytetyt opintorahavähennys, ansiotulovähennys ja perusvähennys ovat

jatkossa samoilla perusteilla myös valtionverotuksessa. Verovelvollisille vaikutukset on pyritty pitämään lähes huomaamattomina, sillä uudistus on toteutettu veroja kiristämättä. Verotusta on kuitenkin muutosten vuoksi kevennetty 195 miljoonalla eurolla, joten osalla verovelvollisia muutos on näkynyt verotason muutoksena. (Valtioneuvosto, 2021, s. 59-60)

Verotulojen lisäksi valtionosuudet ovat merkittävä tulonlähde kunnille. Valtionosuuksien määrää supistetaan noin 70 prosenttia ja tämä ohjataan hyvinvointialueiden rahoitukseen. Järjestelmän laskentatapaa on täytynyt päivittää uudistuksen myötä. Aikaisemmin valtaosa valtionosuuksista laskettiin ikärakenteen ja sairastavuuden perusteella. Sairastavuuden osuus on poistettu kokonaan ja ikärakenteessa painotetaan jatkossa alempia ikäluokkia, joiden opetustoiminnan järjestäminen on jatkossa kuntien suurin lakisääteinen tehtävä. Uudistuksen myötä myös valtionosuusjärjestelmän verotulojen tasaus muuttuu. Tasauksien osuus on ennen uudistusta ollut noin 10 % valtionosuuksista. Tasausrajana käytetään maan keskimääräistä verotuloa. Valtionosuutta tasataan kunnan laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksella. Jos laskennalliset tulot jäävät tasausrajan alle, tasataan 80 prosenttia tästä erotuksesta valtionosuusjärjestelmässä. Tulojen ylittäessä tasausrajan on käytössä ollut progressiivinen vähennys, mutta vähintään 30 % ylittävästä osuudesta. Muutoksen myötä tasauslisä nostetaan 90 prosenttiin ja vähennys asetetaan kiinteäksi 10 prosenttiin (Valtioneuvosto, 2021, s. 47-48). Mittavat muutokset kuntien rahoituksessa vaikeuttavat kuntien hallintoelimien taloussuunnittelua.

## 6 Johtopäätökset

Kuntien omistuksessa ja hyvinvointialueille vuokraama tilakanta on mittava. Näiden tilojen tulevaisuus on epävarma ja markkinatilanne tilojen hyödyntämiselle vuokrakauden jälkeen on haastava. Kuntien talous on ollut alijäämäinen useita vuosia, mutta vuonna 2023 sote-uudistuksen aiheuttamien poikkeuserien vuoksi kunnissa saavutettiin taloustasapaino (Karhunen & Reina, 2024). Poikkeuserien poistuttua ja vuokrasopimusten päätyttyä vaaditaan rakenteellisia uudistuksia talouden saattamiseksi tasapainoon tulevaisuudessa. Hyvinvointialueilta käyttämättömäksi jäävien vuokratilojen määrä ei ole tiedossa ja arviot määristä poikkeavat toisistaan. Hyvinvointialueiden päättäjien arvion mukaan vähennys olisi noin 10 prosenttia tilakannasta (Maakuntien tilakeskus, 2023a) ja kuntapuolelta arvio on 30 prosenttia (Kuntaliitto, 2023a). Tutkielmassa saatu arvio tilojen vähenemästä asettuu näiden mediaaniin. Kirjoittamishetkellä saatavilla olevan aineiston perusteella ei voida päätellä kaikkien vuokratilojen vähentymisten kohdistuvan suoraan kunnilta vuokrattuihin tiloihin. Mikäli vähennykset näin kohdistuisivat, olisi prosentuaalinen osuus jo noin 32 prosenttia kuntien vuokraamista tiloista. Joka tapauksessa vaikutus kiinteistöjen omistamisen, hallinnoinnin ja kehittämisen tapoihin on huomattava. Uudistus ja siitä seurannut palveluverkojen uudelleenjärjestely vaikuttaa alueellisesti myös sosiaali- ja terveydenhuollon liitännäispalveluihin kuten siivoukseen, vartiointiin ja apteekkitoimintaan.

Kuntien elinvoimaisuuden vaatimuksena on houkuttelevuus asuinpaikkana ja työnantajana. Kuntien toimiessa palveluiden tuottajana on heillä ollut mahdollisuus vaikuttaa saatavuuteen, mutta uudistuksen jälkeen vaikuttamismahdollisuudet ovat hyvin rajalliset. Hyvinvointialueiden aluevaltuusto valitaan aluevaaleilla, josta säädetään Vaalilaissa (714/1998). Vaalipiirinä toimii hyvinvointialue, eikä valtuustoon ole kiintiötä kuntakohtaisesti. Sipilän hallituksen aikana toteutetussa kuntapäätäjäkyselyssä tämä on huolestuttanut kaikenkokoisissa kunnissa, mutta korostuen pienissä alle 5 000 asukkaan kunnissa (Sandberg, 2017). Kesällä 2023 kunnille tehdyssä kyselyssä on noussut esiin vastaavia huolenaiheita (Senaatti-kiinteistöt - Kuntien tilatietopalvelut, 2023). Kyselyyn

vastanneiden vapaamuotoisista vastauksista nousee esiin tilojen epävarma tulevaisuus, investointihaluttomuus näihin kohteisiin ja pienten kuntien palvelut tulevaisuudessa. Vaikuttamismahdollisuudet maakuntatasolla ja kuntatalous uudistuksen jälkeen, ovat kunnissa olleet huolen aiheina jatkuvasti.

Hyvinvointialueille vuokrattujen kohteiden epävarma tulevaisuus ei kannusta kuntia ylläpitämään kyseisiä toimitiloja. Elleivät hyvinvointialueet ole valmiita tekemään pitkiä vuokrasopimuksia tai ostamaan näitä kohteita, voi rakennusten laskeva kunto aiheuttaa tulevaisuudessa lisähaasteita terveydenhuollon työvoimapulaan ja kuntien talouteen esimerkiksi kasvavilla sisäilmaongelmilla. Kun terveydenhuoltopalveluista haetaan mittavia säästöjä, on kuntien rooli kiinteistöjen omistajana ja ylläpitäjänä terveyttä edistävässä toiminnassa aiempaa merkittävämpi.

Kuntien mahdollisuuksiin selviytyä uudistuksen aiheuttamista muutoksista vaikuttaa oleellisesti saatavilla oleva osaava työvoima. Sektoria koskeva työvoimapula on mittava (Moliis, 2023) ja samanaikaisesti tarve uudistua suuri. Kuntien tulisi aloittaa varautuminen rakennuskannan muutostarpeisiin mahdollisimman pian. Hyvinvointialueiden ja kuntien tulee myös sopia nykyisten vuokrakohteiden jatkosta hyvissä ajoin ennen nykyisten vuokrasopimusten päättymistä. Kuntien toimetttömyys vuokrasopimusneuvotteluiden käynnistämisessä luo riskin, että vuokralainen säätelee ehdot vuokranantajalle, kun lakisääteistä turvaa vuokrien määrittämiseen ei enää ole. Kunnilla tulisikin olla valmiudet hoitaa vuokrausta vapailla markkinoilla, eli yhtiöittää vuokraustoiminta. Markkinoilla toimiessaan tulee kuntien olla entistä tietoisempia rakennusten ylläpidon kustannuksista ja tehdä investointisuunnittelua tulevaisuuteen. Alihintaan vuokraamalla voi kunta viivästyttää palveluiden karsiutumista ja rakennusten tyhjenemistä. Kunnan tulee kuitenkin huomioida uutta yhtiömuotoa koskeva lainsäädäntö siirtyessään yhtiötettyyn toimintaan. Yhtiön ollessa vakavarainen ja vuokrahinnoittelun ottavan huomioon kustannukset ja rakennusten kunto, on kuntien yhtiöillä mahdollisuus kilpailla markkinoilla.

Uudistuksen vaikutukset eivät ole vielä tiedossa, sillä hyvinvointialueet ovat olleet toiminnassa vasta yhden kokonaisen vuoden. On kuitenkin jo tiedossa, että alijäämä ensimmäiseltä vuodelta on noin 1,3 miljardia euroa (Kluukeri, 2024). Hyvinvointialueilla on siis tarve tehdä mittavia sopeuttamistoimenpiteitä. Suuria säästöjä haetaan toimitiloista ja tämän tutkielman arvion perusteella säästöt vuotuisista vuokrista ovat yhteensä noin 236 miljoonaa euroa. Tämä säästö johtaisi siihen, että Suomessa jäisi noin 1,3 miljoonaa neliometriä toimitiloja ilman käyttöä. Kiinteistömarkkinoiden hidastuessa on näiden tilojen omistajilla lähitulevaisuudessa edessään hankalia päätöksiä. Kiinteistöjen omistajien tulisi löytää tiloihin uusi vuokralainen tai ostaja, ellei rakennuksia ja alueita ole mahdollista tai järkevää kehittää uuteen käyttötarkoitukseen. Esimerkiksi pienessä kunnassa sijaitseva tyhjäksi jäävä terveysasema voi olla lähes mahdoton saada vuokrattua tai myydä. Rakennus kuitenkin aiheuttaa kunnalle kuluja jatkuvasti, eikä rakennusten purkamiseenkaan ole kustannukseton.

Tutkielmassa pyrittiin vastaamaan kolmeen tutkimuskysymykseen:

1. Ovatko alueelliset kuntayhtymät olleet toiminnaltaan tehokkaampia?
2. Kuinka paljon tiloja jää ilman käyttöä uudistuksen voimaannon vuoksi?
3. Minkälaisia toimenpiteitä kunnilta vaaditaan rakennuskannan muutosten vuoksi?

Ensimmäistä tutkimuskysymystä varten tarkasteltiin ryhmien eroavaisuuksia tilankäytön ja talouden kannalta. Tilakannan muutostarpeita arvioitaessa käytettiin kahta skenaarioita, joissa vähennykset kohdistuivat joko koko tilakantaan tai pelkkiin vuokratiloihin. Tilakannan osalta alueellista yhteistyötä jo aiemmin tehneistä alueista useampi karsii prosentuaalisesti vähemmän toimitiloja kuin muilla alueilla, jos vähennykset kohdistuisivat koko kantaan. Kun lasketaan vähennysten kohdistuvan suoraan vuokrattuihin tiloihin, tämä ero poistuu käytännössä kokonaan. Aiemman toimintamallin tilastollisesti merkitsevää vaikutusta tilamuutoksiin ei voitu varmentaa laskennallisilla menetelmillä. Alijäämää arvioimalla huomattiin myös, että yhteistyötä tehneillä alueilla muutos on pienempi. Kun rajaksi asetettiin 50 prosentin muutos alijäämässä vuoden 2023 toteumien vuoden 2024 talousarvion perusteella, ei eroa

juurikaan ole. Myöskään tämän laskelman tilastollista merkittävyyttä ei voitu todentaa. Oletus näiden osalta oli, että alueellista yhteistyötä tehneillä hyvinvointialueilla on palveluverkon tilankäyttö ja budjetointi tehokkaampaa. Kun tuloksia kuitenkin verrataan asukaslukumäärään suhteutettuna, on alueellista yhteistyötä tehneillä hyvinvointialueilla enemmän tiloja käytössään. Näitä tunnuslukuja vertailtaessa saatiin t-testin avulla tilastollisesti merkittäviä ja tilastollisesti suuntaa antavia tuloksia. Näillä alueilla on vuoden 2023 osalta alijäämää vähemmän suhteutettuna asukaslukuun, mutta muilla alueilla sopeutustoimia tehdään huomattavasti enemmän. Vuoden 2024 talousarvion perusteella on talous paremmin tasapainossa alueilla joissa ei ennen uudistusta ole tehty yhteistyötä. Näitä havaintoja peilaten aiempiin tutkimuksiin muista maista, voidaan huomata paljon tuloksia tukevia havaintoja. Yhteistoiminta-alueiden toiminta on ollut taloudellisesti kannattavampaa verrattuna muihin alueisiin. Norjassa kuten myös Suomessa ennen uudistusta tehdystä yhteistoiminnasta ei kuitenkaan ole ilman valtiollista ohjausta saatu tarpeeksi hyviä tuloksia, jotta ero olisi erityisen huomattava.

Vastaavia järjestämismalleja oli tehty muualla Euroopassa hyvin tuloksin. Erityisesti Tanskassa toteutetussa hallinnollisessa uudistuksessa on nähtävillä paljon samaa Suomen sote-uudistuksen kanssa. Uudistus oli toteutettu nopealla aikataululla poliittisten tavoitteiden takia ja kuntia oli Tanskassa lähes yhtä paljon kuin tällä hetkellä Suomessa. Tanskan mallissa toimintojen keskittäminen oli kuitenkin huomattavasti voimakkaampaa kuin Suomessa. Uudistusta seuranneen 10 vuoden aikana Tanskassa saatiin kustannuksia hillittyä ja tuottavuutta nostettua (Christiansen & Vrangbæk, 2017). Vastaavan kaltaisia toimintamalleja on käytössä myös Ruotsissa, Saksassa ja Norjassa. Saksassa uudistus on toteutettu jo 1960-luvulla, joten saatavilla on tutkimusaineistoa pitkältä ajalta. Tanskassa kuten myös Saksassa kustannukset laskivat ja tuottavuus nousi pitkän aikavälin seurannassa (Blume & Blume, 2007). Ruotsissa on itsehallinnollisia alueita Suomen lailla 21, mutta järjestelmä on kehittynyt vuosisatojen aikana eikä vastaavaa yhtä massiivista muutoskohtaa voida vertailuun ottaa. Ruotsissa alueilla on myös vahvempi itsemääräämisoikeus, toisin kuin Suomessa jossa valtio voisi supistaa

alueiden määrää. Ruotsissa on nykyisen ratkaisun todettu olevan toimiva ja tuotettujen palveluiden olevan vakaalla pohjalla (Saltman, 2014). Norjassa sairaalajärjestelmän uudistus toteutettiin vuonna 2002 samoista lähtökohdista kuin Suomessa. Järjestelmä oli kasvavasti alijäämäinen ja palveluita oli tarve tehostaa. Norjan toteutuksen jälkiseurannassa on kuitenkin todettu, että talouskuri ei ole toiminut ja palveluiden yhdenvertaisuutta ei saatu toteutettua tavoitteiden mukaisesti (Tjerbo & Hagen, 2009). Norjassa toteutuksen ongelmaksi on todettu puutteellinen tiukka budjetointi.

Muiden maiden toteutusmallien perusteella voitaisiin olettaa uudistuksen johtavan parempiin palveluihin tulevaisuudessa. Tämän vaatimuksena on kuitenkin valtion tasolla tehtävä määrätietoinen budjetointi ja ohjaus alueiden suuntaan. Kuntia ymmärrettävästi huolettaa oma taloudellinen tilanne ja tulevaisuus. Erityisen tärkeää kunnissa olisikin keskittää voimavarat pitkäjänteiseen suunnitteluun, eikä tehdä hätiköityjä ratkaisuja. Tehokkaasti toimivat hyvinvointipalvelut ovat Suomen tulevaisuuden kannalta elintärkeitä, eikä uudistusta voida enää peruuttaa. Syytä on mukauttaa omaa toimintaa vallitsevaan tilanteen perusteella, vaikka uudistus tulee aiheuttamaan lähivuosina haasteita. Muutaman vuoden kuluttua on hyvin mahdollista, että Suomessa on useita kymmeniä tyhjiä terveyskeskuksia. Näiden rakennusten ja maa-alueiden potentiaalin realisoimiseksi tarvitaan osaavaa henkilöstöä. Henkilöstön saatavuuteen ja osaamiseen panostaminen voi tehdä eron sille, onko kunnassa 10 vuoden päästä yhä kuluja aiheuttavia tyhjiä toimitiloja, vai onko potentiaali realisoitu. Myös ne kunnat, joihin toimitilaa jää käyttöön, tarvitsevat vakavaraisten yhtiön ja osaavan työvoiman hallinnoimaan tilakantaa. Vuokralaisen sitouttaminen kiinteistön pitkäksi aikaa vaatii kilpailukykyisen vuokratason, mutta myös mahdollisuuden ylläpitää ja tarvittaessa kehittää vuokrattavia kohteita.

Toisen tutkimuskysymyksen osalta tiedetään aineiston perusteella se, että hyvinvointialueet vähentävät tilojaan huomattavasti. Lopullisen määrän arviointi on mahdotonta, sillä iso osa alueista ei ole julkistanut uusia palveluverkkojaan. Julkaistujen aineistojen osalta on myös esitetty erilaisia skenaarioita tai selvitys on tehty vasta osaan



rakennuskannasta. Aineiston perusteella saatiin muodostettua arvio noin 1,3 miljoonasta neliömetristä. Tutkielman tarkoituksena oli muodostaa käsitys siitä, miten nämä vaikuttavat kuntiin. Aineiston perusteella ei ole mahdollista kohdistaa vähennyksiä eri omistajamuotojen välille, joten tuloksissa esitettiin kolme vaihtoehtoista skenaariota. Kuntien omistamista tiloista vähenee arviolta 0,50, 0,67 tai 1,27 miljoonaa neliometriä. Prosentuaalisesti kunnan vuokraamista tiloista nämä vastaavat 14, 18 ja 32 prosenttia.

Kolmanteen tutkimuskysymykseen vastaaminen on erittäin haastavaa, sillä vaikutukset ovat hyvin monialaisia. Tuloksissa on koostettu vaikutukset kuntien kiinteistönhallinnan, rahoituksen ja yhtiötetyn toiminnan osalta. Kuntien tulojen ensisijaiset tulonlähteet, valtionosuudet ja verotulot, vähenevät uudistuksen myötä. Samalla kuitenkin vastuu palveluiden tuottamisesta on siirtynyt kunnilta pois. Valtakunnallisesti kuntien tuottamat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat olleet alijäämäisiä jo pitkään. Palveluiden kartoitus ja talouden sopeuttaminen olisi ollut edessä myös kunnilla, jos ne olisivat jatkaneet palveluiden tuottajina. Uudistuksen ensimmäisenä toimintavuotena kuntatalous oli kevyesti ylijäämäinen kertaerien myötä. Kuntien omistama palvelutuotantoon liittyvä tilakanta on myös lakisääteisesti vuokrattu hyvinvointialueille vähintään vuoden 2025 loppuun saakka. Muutosvaiheessa voi siis vaikuttaa siltä, että vaikutus kuntien talouteen on positiivinen. Vastaavia kertaeriä ei kuitenkaan ole jatkossa tiedossa, ja vuokrasopimusten päättyessä tilanne on hyvin erilainen. Maakuntalähtöinen palveluverkko voi myös johtaa eriarvoistumiseen palveluiden keskittyessä maakuntakeskuksiin.

Kuntien vaikutusmahdollisuudet ja palveluiden karsiutuminen ovat nousseet huolenaiheina esiin myös kuntiin suunnatuissa kyselyissä. Erityisesti pienissä kunnissa palvelut vaikuttavat jatkossa painottuvan liikkuviin palveluihin ja keskitettyihin sote-keskuksiin. Palveluiden muuttaessa, osa kunnallisveroa maksavasta työvoimasta siirtyy luultavasti perässä. Sulkeutuvien toimipisteiden oheispalvelut myös vaikuttavat kunnille maksettavaan yhteisöveron määrään. Päättyvien vuokrasopimusten määrä tulee olemaan huomattava ja siihen reagointi tulisi aloittaa mahdollisimman aikaisessa

vaiheessa. Kaavoitusmuutosten pitkät prosessit, kuntien teknisen toimen työvoimapula, kiinteistömarkkinoiden heikko tilanne, yhtiöittämisvaatimus ja nousevat kiinteistön ylläpidon kustannukset aiheuttavat hyvin moninaisia haasteita kunnille lähitulevaisuudessa. Ilman selkeää toimintasuunnitelmaa näiden tilojen osalta voi kuntien taloudellinen tilanne heikentyä entisestään. Kuntatasolla uudistus vaikuttaakin hyvin haasteelliselta ja paikoittain se voidaan nähdä myös turhana. Uudistuksen tarpeellisuutta voi olla vaikea nähdä, kun eduskunnassakin uudistusta kritisoidaan ”sysipaskaksi” (Harju & Ristmäki, 2023). Uudistuksen toteutuksen ajankohta ja hyvinvointialueiden määrää voidaankin kritisoida, mutta järjestelmän uudistuminen on kuitenkin nähty tarpeellisena (Brommels ja muut, 2016; Hujanen, 2019; Pekurinen ja muut, 2012; Pekurinen ja muut, 2011).

Tutkimuksessa käytetty arvio tyhjilleen jäävien tilojen määrästä on epävarma. Tutkimuksen kirjoittamishetkellä palveluverkkosuunnitelmia ei ole juurikaan saatavilla, joten turvauduttu laskennallisiin arvioihin hyvin paljon. Kirjoittamishetkellä on myös paljon muutoksia valtion ja hyvinvointialueiden budjeteissa. Jo tehdyt palveluverkkosuunnitelmatkin saattavat hyvin muuttua. Aiheesta voitaisiin muodostaa huomattavasti tarkempi arvio vuoden 2025 alussa, kun oletettavasti jokainen hyvinvointialue on saanut palveluverkkosuunnitelmat valmiiksi. Vuoden 2024 aikana hyvinvointialueiden tulee myös ilmoittaa aikovatko ne hyödyntää vuokra-asetuksen mukaisen neljännen vuokravuoden option. Hyvinvointialueiden tuottamat palveluverkko- ja sopeuttamisohjelmat ovat julkisia tietoja, joten näistä on kuitenkin saatu luotettavaa aineistoa. Usea hyvinvointialue ei ole kuitenkaan sisällyttänyt julkaisuihinsa luetteloja hallinnoimastaan tilakannasta. Maakuntien tilakeskuksen hallinnoima aineisto ei myöskään ole julkista. Näistä syistä on entistä vaikeampaa päätellä, kohdistuvatko tilakannan vähennykset suoraan kuntien omistamiin toimitiloihin. Kerätyn aineiston perusteella tehty arvio on kuitenkin hyvin linjassa kuntien näkemyksen kanssa ja se asettuu muiden arvioiden välimaastoon. Tässä vaiheessa voidaan luotettavasti todeta vain se, että vähenevä tilakanta tulee olemaan suuri ja kuntien tulee olla valmiita toimimaan markkinaehtoisena vuokranantajana.

Tutkielman osuus aiemman palvelujen tuottamismallin vaikutuksista tilamuutoksiin ja talouteen ei ole tilastollisesti merkittävä, eikä siitä voida tehdä luotettavia päätelmiä. Tähän vaikuttaa eniten hyvinvointialueiden määrä, jonka vuoksi otoskoko on erittäin pieni eikä käytetyt merkitsevyyden laskentamenetelmät sovellu näin pieniin aineistoihin. Tarkasteltaessa vähennyksen tunnuslukuja, saatiin t-testin avulla tilastollisesti merkittäviä tuloksia vuokran vähenemän bruttomäärässä ja tilojen vähenemän keskiarvoissa. Muissa tunnusluvuissa ei kuitenkaan saatu vastaavia tuloksia, eikä vuokran vähenemän suhteuttaminen asukaslukuun enää antanut samoja tuloksia. Havaintojen tueksi voidaan kuitenkin osoittaa tutkimustuloksia muualta Euroopasta vastaavien uudistusten vaikutusten arvioinneista. Havainnot tukevatkin sitä, että yhteistoiminta-alueilla on potentiaalia saavuttaa mittavia säästöjä ja parannuksia palveluiden laatuun.

Suurimpana yksittäisenä haasteena työn luotettavuuden kannalta on sen ajoitus. Uudistuksen jälkeinen ensimmäinen toimintavuosi on vasta päättynyt, eikä tarvittavaa aineistoa ole tarpeeksi saatavilla. Laskentojen pohjana käytettyä aineistoa on pitänyt täydentää olettamilla. Tilakannan todellista määrää ja hallintamuotoja ei myöskään ollut saatavilla. Tämän tutkielman kaltainen tarkastelu voitaisiin luotettavammin suorittaa vasta jälkikäteen, kun uudistuksen pitkän aikavälin vaikutukset ovat selvillä. Työssä on kuitenkin tavoitteena luoda arvio, joten olettamukset ovat olennainen osa työtä. Aikaisemman palveluiden tuottamismallin merkitystä tuleviin muutoksiin oli hyvinvointialueilla käytännössä mahdoton arvioida luotettavasti. Suomessa on työn kirjoittamishetkellä 292 kuntaa hyvinvointialueiden vaikutuksen alla, joten kuntatasoinen tarkastelu antaisi huomattavasti kattavamman otannan. Työn tuloksia tulee tulkita kriittisesti, mutta saatuja arvioita ja vaikutuksia voidaan hyödyntää kuntien toimesta tulevaisuuden toiminnan suunnittelussa.

Saatujen tulosten luotettavuudesta huolimatta, aiheen tutkimus mahdollisimman aikaisessa vaiheessa antaa pohjustusta sille, mitkä menetelmät ja mittarit soveltuvat

parhaiten tutkimaan hyvinvointialueiden tehokkuutta. Ensimmäisen toimintavuoden jälkeen hyvinvointialueiden toiminnasta ei ole ollut mahdollista tehdä kattavaa tutkimusta, joten tämän työn merkittävyys nousee soveltuvien menetelmien ja käytäntöjen luomisessa. Tulevaisuudessa uudistuksen onnistumista mitattaessa on erityisen tärkeää todentaa tulosten luotettavuus. Tässä työssä havaittiin, että tulosten merkitsevyyden todentamiseen näin pienellä otannalla on erityisen haastavaa. Tässä työssä on myös nostettu esiin uudistuksen moninaisia vaikutuksia kuntiin. Vaikka tulokset eivät ole tilastollisesti merkittäviä, on tilakannan muutoksia jo useilla alueilla vahvistettu. Näiden muutosten myötä kuntien toimintakenttä muuttuu yhdellä tai useammalla tavalla. Työ voikin tarjota kunnille uusia näkökulmia muutoksiin varautumiseen ja tätä kautta edistää kunnan kehittymistä.

## Lähteet

- Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynänen, A. & Siitonen, P. (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. *Kunnallistutkimuksia*, 58-59.
- Askildsen, J. E., Holmås, T. H. & Kaarboe, O. (2009). Prioritization and patients' rights: Analysing the effect of a reform in the Norwegian hospital sector. *Social Science & Medicine*, 199-208. DOI: 10.1016/j.socscimed.2009.09.022
- Averio, Koskinen & Laesterä. (2019). *Kuntien talous ja rahoitus*. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Blomqvist, P. & Patrik, B. (2010). Regionalisation Nordic Style: Will Regions in Sweden Threaten Local Democracy? *Local Government Studies*, 43-74. DOI: 10.1080/03003930903435740
- Blume, L. & Blume, T. (2007). The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions. *Springer*.
- Brommels, M., Aronkylö, T., Kananoja, A., Lillrank, P. & Reijula, K. (2016). *Valinnanvapaus ja monikanavarahoituksen yksinkertaistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa: Selvityshenkilöryhmän loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Bundgaard, U. & Vrangbæk, K. (2007). Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark. *Scandinavian Political Studies*. DOI: 10.1111/j.1467-9477.2007.00190.x
- Christiansen, T. & Vrangbæk, K. (2017). Hospital centralization and performance in Denmark—Ten years on. *Health Policy*, 321-328. doi:10.1016/j.healthpol.2017.12.009
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK. (2023). *Kuntayhtiöt ilmiönä Euroopassa*.
- Finell, E., Tolvanen, A., Pekkanen, J., Ståhl, T., & Luopa, P. (2021). Dampness and student-reported social climate: two multilevel mediation models. *Environmental Health*. DOI: 10.1186/s12940-021-00710-5
- Haltia, V. & Salmi, S. (27. Maaliskuu 2018). *Kuntatalouden ohjaus*. Noudettu 23.12.2023 osoitteesta <https://www.vtv.fi/julkaisut/kuntatalouden-ohjaus/>
- Harju, E. & Ristamäki, J. (2023, 3. lokakuuta). IL:n tiedot: Purra varoitti perussuomalaisia hyvinvointialueiden alijäämäpommista – ”Sysipaska uudistus”. *Ilta-lehti*.

Noudettu 2.3.2024 osoitteesta <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/91ca9e91-9bd8-4d15-b0ea-489450e96f65>

HE 268/2014. *Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.*

HE 40/2023. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varainsiirtoverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä elinkeinotulon verottamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

Heikkilä, T. (2014). Tilastollinen tutkimus. Edita.

Helenius, H. (1989). Tilastollisten menetelmien perustiedot. Statcon.

Holopainen, M. & Pulkkinen, P. (2008). *Tilastolliset menetelmät*. WSOY.

Hottinen, A. & Mehtonen, M. (2022). *Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot ja tulot: Vuoden 2022 tilinpäätöstietojen mukaan*. Kuntaliitto. Haettu 14.1.2024 osoitteesta

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2NjOGRiNjUtZjAwMy00OWZlTg1ODYtMTA5M2UzNzljNzY3IiwidCI6IjQzNmU1ZDYxLTFhZGEtNDM4ZS05MDFjLTVlNzM1SOGE1MWMxZiIsImMiOiJh9>

Hujanen, T. (2019). *Monikanavarahoituksen ongelma terveydenhuollossa: Esimerkkejä perusterveydenhuoltotasoisesta vastaanottoiminnasta*. Kela.

Ilmakunnas, P., Malmi, T., Riipinen, T. & Vainio, A. (2020). Kuntien rahoitusperiaate. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:5*, 20-23.

Isoniemi, H. (2009). *Sisäinen vuokra kunnassa ja kuntayhtymässä*. Suomen Kuntaliitto.

Isoniemi, H. & Isoniemi, T. (2020). *Suomen kuntien ja kuntayhtymien rakennusten reaaliarvojen, korjausvelan ja perusparannustarpeen määrittäminen ja laskenta v. 2019*. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Isoniemi, H. & Niemi, J. (2022). *Kuntien omistamien ja hyvinvointialueen käyttöön tulevien rakennusten asetuksen mukainen vuokrien määrittäminen*. Suomen Kuntaliitto.

Juppo, V. (2004). *Liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen muutosprosessien johtamisen vertailu Suomen Postissa ja Valtionrautateissa*.

Jyväskylän kaupunki. (2022). *Tilinpäätös 2021*.

- Kangas, K. (2017, 4. maaliskuuta). Kunnat yhtiöittävät toimintoja heppoisin perustein - ainakin nämä seitsemän kuolemansyntiä pitäisi välttää. *Etelä-Suomen Sanomat*. Noudettu 18.2.2024 osoitteesta <https://www.ess.fi/paikalliset/717467>
- Karhunen, M. & Reina, T. (2024, 6. helmikuuta). Kuntatalous asettui tasapainoon vuonna 2023 – taloutta avittivat huomattavat poikkeuserät. *Kuntaliitto*.
- Kerlinger, F. N. (199). *Foundation of Behavioral Research*. Wadsworth Publishing.
- Kluukeri, I. (2024, 7. helmikuuta). Hyvinvointialueiden talous putosi 1,3 miljardia pakkaselle – asiantuntija: Laiva on käännettävä nyt. *Yle uutiset*. Noudettu 2.3.2024 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20073342>
- Kristillisdemokraatit. (2022). *Kristillisdemokraattien korjaussarja sote-uudistukseen*. Noudettu 25.2.2024 osoitteesta <https://www.kd.fi/tutustu/ohjelmat/soten-korjaussarja-2022/>
- KTI Kiinteistötieto. (2023a). Transaktiot, joissa myyjänä kunta [rajoitettu pääsy].
- KTI Kiinteistötieto. (2023b). *Syksy 2023 KTI Markkinakatsaus*.
- KTI Kiinteistötieto. (2024). *Transaktio seuranta*. Haettu 20.1.2024 osoitteesta <https://kti.fi/palvelut/transaktio seuranta/>
- Kullberg, L., Blomqvist, P. & Winblad, U. (2021). Does voluntary health insurance reduce the use of and the willingness to finance public health care in Sweden? *Health, Economics, Policy and Law*, 290-397.
- Kuntalaki 410/2015. *Finlex*. Noudettu 14.12.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410#Pidm46434450841616>
- Kuntaliitto. (2020, 26. helmikuuta). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen 2020. Haettu 27.1.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveydenhuollon-jarjestaminen-2020>
- Kuntaliitto. (2022). *Sosiaali- ja terveysasiat*. Noudettu 10.3.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/palveluiden-jarjestaminen-ja-tuottaminen/kuntien-sosiaali-ja-terveystoimen-hallinto>
- Kuntaliitto. (2023a). *Kysely paljastaa: Kunnilla huoli sote- ja pelakiinteistöjen tulevaisuudesta*. Noudettu 10.3.2024 osoitteesta

<https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2023/kysely-paljastaa-kunnilla-huoli-sote-ja-pelakiinteistojen-tulevaisuudesta>

Kuntaliitto. (2023b). *Kunnista siirtymässä lähes 600 miljoonaa euroa lisää hyvinvointialueille.* Noudettu 10.3.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2023/kunnista-siirtymassa-lahes-600-miljoonaa-euroa-lisaa-hyvinvointialueille>

Kuntaliitto. (2023c). *Kuntaliitokset ja kuntajakoselvitykset.* Noudettu 16.12.2023 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kuntien-ja-kuntayhtymien-yhteistoiminta/kuntaliitokset>

Kuntarakennelaki 1698/2009. Finlex. Noudettu 10.3.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091698>

Laki hyvinvointialueesta 611/2021. Finlex. Noudettu 10.3.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210611>

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Finlex. Noudettu 18.2.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397#Pidm46651395448640>

Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 616/2021. Finlex. Noudettu 10.3.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210616>

Lauslahti, S. (2003). *Menestyvä kunta: kuntalaislähtöinen talousjohtaminen.* WSOY.

Maakuntien tilakeskus. (2020). *Kuntien rakennuskannan tilannekuva vuonna 2020 ja ennusteet vuosille 2020-2040.*

Maakuntien tilakeskus. (2023a, 6. lokakuuta). *Faktaa hyvinvointialueiden kunnilta vuokraamista tiloista.* Noudettu 10.3.2024 osoitteesta <https://www.maakuntientilakeskus.fi/faktaa-hyvinvointialueiden-kunnilta-vuokraamista-tiloista/>

Maakuntien tilakeskus. (2023b). *Hyvinvointialueiden toimitilojen tilannekuva vuonna 2023.* Maakuntien tilakeskus.



Maakuntien tilakeskus. (n.d.). *Vuokrasopimuksista kysyttyä*. Noudettu 27.1.2024 osoitteesta

<https://www.maakuntientilakeskus.fi/hyvinvointialueille/vuokrasopimuksista-kysyttya/>

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. Finlex. Noudettu 10.3.2024 osoitteesta

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>

Mäenpää, E. & Korhonen, M. (2023). *Kuntia ja hyvinvointialueita kuullaan rahoituksen siirtolaskelmien oikaisusta*. Valtiovarainministeriö.

Mehtonen, M. (2020). *Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot ja tulot*. Kuntaliitto.

Moliis, P. (2023, 30. maaliskuuta). Kuntien tekninen toimiala kärvistelee osaajapulassa.

*Kuntalehti*. Noudettu 25.2.2024 osoitteesta

<https://kuntalehti.fi/uutiset/kuntien-tekninen-toimiala-karvistelee-osaajapulassa/>

Muhonen, T. (2024, 5. helmikuuta). Hallitus joutuu yhtäkkiä päättämään valtavista lisä-säästöistä – syynä EU:n sääntö. Noudettu 14.3.2024 osoitteesta

<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010204568.html>

Niemivuo, M. (2022). *Uusi aluehallinto: hyvinvointialueista maakuntaitsehallintoon?*. Kauppakamari.

Niskanen, V. (2010). *Kohti tutkivaa työtapaa*. University of Helsinki.

Nissinen, M., Heimberg, U. & Piirainen, L. (n.d.). *Kunnan peruspalvelujen valtionosuus*.

Noudettu 26.12.2023 osoitteesta <https://vm.fi/kunnan-peruspalvelujen-valtionosuus>

Oulun kaupunki. (2023). *Oulun kaupungin toimintakertomus ja tilinpäätös 2022*. Monetra Oulu Oy.

Pekurinen, M., Erhola, M., Häkkinen, U., Jonsson, P. M., Keskimäki, I., Kokko, S. & Vuorenkoski, L. (2011). *Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen edut, haitat ja kehittämistarpeet*. Unigrafia Oy.

Pekurinen, M., Erhola, M., Haverinen, R., Heinämäki, L., Häkkinen, U., Hämäläinen, P. & Larivaara, M. (2012). *Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen kehittäminen:*

- Kohti yksikanavaista alueellista järjestäjä-rahoittajaa.* Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy.
- Pirkanmaan hyvinvointialue. (2023). *Talousarvio 2024 - Toiminta- ja taloussuunnitelma 2024–2026.*
- Rantanen, T. & Pitkäniemi, J. (2021). *Sote-uudistuksen vaikutuksia kuntien rahoitukseen on arvioitava kokonaisuutena.* Valtioneuvosto.
- Riikonen, O. (2022). Kuntien valtionosuudet 2022. *Kuntaliiton infotilaisuus.* Noudettu 10.3.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Milt%C3%A4%20n%C3%A4ytt%C3%A4v%C3%A4t%20kuntien%20valtionosuudet%20v.%202022%20ja%20mit%C3%A4%20tapahtuu%20v.%202023%20kun%20Sote%20l%C3%A4htee.pdf>
- Riipinen, K. (2023, 8. syyskuuta). Hyvinvointialueiden alijäämä yli miljardin: Jos tehostaminen ei onnistu, riskinä kuntatalouden heikennykset. *Kuntalehti.* Haettu 27.1.2024 osoitteesta <https://kuntalehti.fi/uutiset/hyvinvointialueiden-alijaama-yli-miljardin-jos-tehostaminen-ei-onnistu-riskina-kuntatalouden-heikennykset/>
- Rinkinen, K. & Kinnunen, J. (2017). *Asemakaavoituksen muutokset Suomen kasvuseuduilla: Kaavojen määrän, keston ja kaavoilla tuotetun kerrosalan vertailu vuosina 2004–2005 ja 2014–2015.* Ympäristöministeriö.
- Sallinen, J. (2023). Sote-uudistuksen jälkeinen kuntaverot for dummies – mitä jokaisen on hyvä tietää? *FCG.* Noudettu 3.1.2024 osoitteesta <https://www.fcg.fi/nakemyksia/sote-uudistuksen-jalkeinen-kuntaverot-for-dummies-mita-jokaisen-on-hyva-tietaa/>
- Saltman, R. B. (2014). Structural patterns in Swedish health policy: a 30-year perspective. *Health Economics, Policy and Law*, 195-2015. DOI: 10.1017/S1744133114000292
- Sandberg, S. (2017). *Mitä sote- ja maakuntauudistus merkitsee kunnille?* Suomen Kuntaliitto.
- Sauvonsaari, S. (1997). Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankkiminen ostopalveluna. *Kuntaliitto.* Haettu 18.12.2024 osoitteesta

<https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/1997/sosiaali-ja-terveydenhuollon-palvelujen-hankkiminen-ostopalveluina>

Senaatti-kiinteistöt - Kuntien tilatietopalvelut. (2023). *Sote ja pela-kysely kesäkuu 2023* [rajoitettu pääsy].

Senaatti-kiinteistöt - kuntien tilatietopalvelut. (2024b). *Koko Suomen kuntakonsernien omistaman rakennuskannan arvio* [rajoitettu pääsy].

Senaatti-kiinteistöt. (2024a). *Johtamisen koontiraportti* [rajoitettu pääsy].

Senaatti-kiinteistöt. (2024c). *Valtion kiinteistöt*. Noudettu 19.1.2024 osoitteesta <https://www.senaatti.fi/valtion-kiinteistot/>

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2022). *Yleisiä kysymyksiä ja vastauksia sote-uudistuksesta*. Noudettu 18.12.2023 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/yleisia-kysymyksiä-ja-vastauksia-sote-uudistuksesta>

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö. (n.d.). *Palokuntatoiminta*. Noudettu 27.1.2024 osoitteesta <https://www.spek.fi/vaikuttaminen/palokuntatoiminta/>

Suomen perustuslaki 731/1999. *Finlex*. Noudettu 14.12.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#a731-1999>

Suomi.fi. (2022). *Kunnat ja kunnallishallinto*. Haettu 12.2.2024 osoitteesta <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/digituki-ja-hallintopalvelut/opas/nain-julkinen-hallinto-toimii/kunnat-ja-kunnallishallinto>

Sutinen, T. (2024, 14. helmikuuta). Hyvinvointialueiden alijäämä repesi – osa alueista etenee valtion mielestä liian hitaasti. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 17.2.2024 osoitteesta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010224690.html>

Tilastokeskus. (2021a). *Kuntatalous neljännesvuosittain*. Noudettu 15.12.2023 osoitteesta [https://www.stat.fi/til/ktan/2020/04/ktan\\_2020\\_04\\_2021-02-10\\_tie\\_001\\_fi.html](https://www.stat.fi/til/ktan/2020/04/ktan_2020_04_2021-02-10_tie_001_fi.html)

Tilastokeskus. (2021b). *Väestöennuste*. Noudettu 10.3.2024 osoitteesta [https://www.stat.fi/til/vaenn/2021/vaenn\\_2021\\_2021-09-30\\_tie\\_001\\_fi.html](https://www.stat.fi/til/vaenn/2021/vaenn_2021_2021-09-30_tie_001_fi.html)

Tilastokeskus. (2023). *Suomi lukuina*. Noudettu 10.3.2024 osoitteesta [https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk\\_vaesto.html#vaesto-vaestoennuste-ikaryhmittain](https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto.html#vaesto-vaestoennuste-ikaryhmittain)

- Tjerbo, T. & Hagen, T. P. (2009). Deficits, Soft Budget Constraints and Bailouts: Budgeting after the Norwegian Hospital Reform. *Scandinavian Political Studies*. DOI: 0.1111/j.1467-9477.2008.00230.x
- Tähtinen, J., Laakkonen, E. & Broberg, M. (2020). Tilastollisen aineiston käsittelyn ja tulkinnan perusteita. Turun yliopiston kasvatustieteiden laitos.
- Vaalilaki 714/1998. Finlex. Noudettu 10.3.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980714>
- Valkama, R. & Jaakkola, J. (2023). Tietoisku: Hyvinvointialueiden rahoituslaskelmat. Valtiovarainministeriö.
- Valkeinen, T., Vuorento, R., Björkwall, J. S.,m Heli & Anttonen, T. (2012). *Kuntatalous: monen muuttujan summa*. Suomen Kuntaliitto.
- Valliluoto, S. (2015, 17. joulukuuta). Kuntien yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisessa puutteita. Noudettu 18.2.2024 osoitteesta <https://web.archive.org/web/20170312035051/http://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2015/17.12.2015-kuntien-yhtioitamiselvollisuuden-noudattamisessa-puutteita/>
- Valtiokonttori. (2023). *Kuntien käyttötalous tehtävittäin*. Haettu 18.12.2023 osoitteesta <https://www.tutkihallintoa.fi/kunnat/kuntien-tilanneseuranta/kuntien-kayttotalous-tehtavittain/>
- Valtioneuvosto. (2021). *Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö*.
- Valtiovarainministeriö. (2018). Kuntien valtionosuusjärjestelmien kehittäminen.
- Valtiovarainministeriö. (2019). *Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen - toimenpideohjelman seurannan loppuraportti*.
- Valtiovarainministeriö. (2022a). *Eriyisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat (ns. kriisikuntamenettely)*. Noudettu 10.3.2024 osoitteesta <https://vm.fi/documents/10623/4911266/Krisiikuntamenettely+ennen+ja+nyt-kalvot-Maaliskuu2022+.pdf/c1bec6dc-0faf-b1b5-6d83-6a62dc860a0d/Krisiikuntamenettely+ennen+ja+nyt-kalvot-Maaliskuu2022+.pdf?t=1648459075444>

- Valtiovarainministeriö. (2022b). *Valtioneuvoston asetus kunnan ja hyvinvointialueen välisen siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä vuosina 2023-2026*.
- Valtiovarainministeriö. (2023). *Manner-Suomen kuntakonsernien, kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätökset vuonna 2022*.
- Vatilo, M. (2023). *Ympäristöministeriön kaavoittajaselvitys 2023*. Ympäristöministeriö.
- Viljanen, M. (2023a, 2. lokakuuta). Hyvinvointialueen johtaja Kirsi Varhila Satakunnan rajusta palveluverkkoesityksestä: ”Virittäydymme tulevaisuuden haasteisiin”. *Yle uutiset*. Noudettu 10.3.2024 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20052966>
- Viljanen, M. (2023b, 2. lokakuuta). Terveyskeskuksia aiotaan karsia kovalla kädellä Satakunnassa – suunnitelma uudesta palveluverkosta on hätkähdyttävän raju ja nopea. *Yle uutiset*. Noudettu 27.1.2024 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20052782>
- Viljanen, M. (2023c, 18. lokakuuta). Rajun suunnitelman koostanut virkamies puolustaa terveyspalveluiden keskittämistä: ”Kuntien elinvoima ei kuulu hyvinvointialueille”. *Yle uutiset*. Noudettu 16.3.2024 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20055625>

## Liitteet

### Liite 1. Hyvinvointialueiden kohteet Modulossa



31.12.2023

Hyvinvointialue	Kohteet (kpl)	Omistettut kohteet (kpl)	Vuokratut (hum <sup>2</sup> ) kohteet (kpl)	Pinta-ala kohteet (hum <sup>2</sup> )	Omistettut (hum <sup>2</sup> )	Vuokratut kohteet (hum <sup>2</sup> )	Huoneala per asukas (hum <sup>2</sup> )
<b>Etelä-Karjala</b>	235	8	226	258 152	91 497	166 655	2,05
<b>Etelä-Pohjanmaa</b>	510	23	486	472 815	126 370	345 434	2,47
<b>Etelä-Savo</b>	352	99	253	347 633	163 905	183 728	2,65
<b>Helsinki</b>	332		329	722 018		722 018	1,09
<b>HUS-yhtymä</b>	275	83	192	939 392	674 653	264 739	0,55
<b>Itä-Uusimaa</b>	195	5	190	110 905	724	110 181	1,12
<b>Kainuu</b>	183	15	162	167 109	72 401	94 351	2,35
<b>Kanta-Häme</b>	316	16	298	362 400	97 414	263 464	2,13
<b>Keski-Pohjanmaa</b>	149	15	133	171 287	84 892	86 396	2,53
<b>Keski-Suomi</b>	447	22	425	585 958	210 514	375 444	2,15
<b>Keski-Uusimaa</b>	218	3	212	160 861	257	160 386	0,8
<b>Kymenlaakso</b>	249	25	224	299 268	136 596	162 671	1,86
<b>Länsi-Uusimaa</b>	710	22	682	402 968	5 393	397 575	0,84
<b>Lappi</b>	546	50	493	442 603	159 422	275 585	2,52
<b>Päijät-Häme</b>	274	17	249	393 397	152 730	240 658	1,92
<b>Pirkanmaa</b>	752	87	665	979 164	335 732	643 432	1,86
<b>Pohjanmaa</b>	493	60	433	430 466	158 903	271 562	2,45

<b>Pohjois-Karjala</b>	351	29	322	347 217	121 861	225 356	2,13
<b>Pohjois-Pohjanmaa</b>	747	31	711	881 485	296 502	584 983	2,12
<b>Pohjois-Savo</b>	452	53	396	614 113	214 475	366 776	2,48
<b>Satakunta</b>	509	56	452	525 181	182 737	342 444	2,45
<b>Vantaa-Kerava</b>	351	1	346	270 916	625	268 469	0,97
<b>Varsinais-Suomi</b>	990	119	866	1 107 439	453 292	654 147	2,29
<b>Yhteensä</b>	<b>9 636 839</b>	<b>745</b>	<b>8 747</b>	<b>10 992 895</b>	<b>3 740 454</b>	<b>7 206</b>	

## Liite 2. Aineiston kerääminen hyvinvointialueittain

Etelä-Karjalan osalta käytettävissä oleva aineisto oli palvelustrategia, sopeuttamisohjelma, talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2024–2026. Palveluverkkosuunnitelman teko on osa sopeuttamisohjelmaa ja tavoite valmistumiselle on 2024. Sopeuttamisohjelmassa on palveluverkon optimoinnin säästötavoitteeksi määritelty 2 770 000 euroa, jonka lisäksi pelastusasemien vuokrasopimusten uudelleenneuvottelusta haetaan 200 000 euron säästöä ja neuvolatoiminnan tilavuokrista 87 875 euroa. Neuvolatoiminnan ja palveluverkon optimoinnin yhteydessä mainitaan tiloista luopumista, joten tilavuokrien säästötavoitteena käytetään 2 875 785 euroa. Hyvinvointialue ei ole vielä tarkemmin määritellyt mitä tämä tarkoittaisi vähenevien neliöiden määrässä, joten on neliöt laskettu jakamalla säästötavoite keskimääräisellä vuosittaisella nelilö hinnalla. Tämä tekee oletetuksi tilavähennyksiä 17 011 neliometriä, joka on 10,21 prosenttia kaikista hyvinvointialueen vuokraamista tiloista ja 16,76 prosenttia kunnilta vuokratuista tiloista.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue on laatinut kiinteistöstrategian, palvelustrategian, sekä tuottavuus- ja vaikuttavuusohjelma. Viimeisimmän yksi osa-alue on palveluverkkosuunnitelma, jossa on ilmoitettu 2 tavoitetta: vähintään puolittaa pääomavuokrien osuudet ja vähentää tiloja 20 %. Nämä tavoitteet on otsikoitu ”vuokra- ja toimitilaneuvottelut kuntien kanssa”, joten ne kohdistuvat suoraan kuntien vuokraamiin tiloihin. Ohjelmassa ei ole määritelty paljonko nämä toisivat säästöjä euroissa tai vähentävä neliöitä, joten loput tarvittavat tunnusluvut on laskettu käyttäen 20 prosentin tilavähennystä. Kuntien vuokraamia tiloja ollaan siis supistamassa 57 200 neliometriä, joiden vuosittaiset vuokrat ovat keskimääräisellä nelilö hinnalla laskettuna 8 923 200 €.

Valmistuneita raportteja Etelä-Savon hyvinvointialueella ovat palvelustrategia, palvelutuotantosuunnitelma ja talousarvio 2024. Palvelutuotantosuunnitelmassa on esitetty vuokratiloja karsittavan 18 600 neliometriä ja tilavähennysten kustannuksista saatavat säästöt 4 300 000 euroa vuoden 2025 loppuun mennessä. Palvelustrategiassa



on listattu tavoitteeksi vähentää tiloja 120 00 neliometriä ja tähän tavoitteeseen pääsemiseksi on vaatimuksena esitetty kunnilta vuokratuista tiloista luopumista kokonaan, tai vaihtoehtoisesti luopumalla puolista kuntien tiloista ja puolista yksityisiltä vuokratuista. Etelä-Savon hyvinvointialueen palvelutuotantosuunnitelman mukaisesti omistaa itse puolet tilakannastaan, kun taas Modulossa olevan aineiston perusteella 35 %. Tutkielmassa on kuntien tilamäärän vähennystavoitteena käytetty 50 prosenttia. Tämä tarkoittaa 63 525 neliön vähenemää, joista vuosittainen vuokra on 9 147 600 euroa.

Uusimaan hyvinvointialueet ovat siitä poikkeuksellisia, että niiden tilakanta on käytännössä kokonaan vuokrattu. Nämä hyvinvointialueet myös ostavat erikoissairaanhoidon palveluita HUS-yhtymältä. Itä-Uusimaan hyvinvointialue on valmistellut tuottavuusohjelman, palvelustrategian ja taloussuunnitelman vuoteen 2026 saakka. Tuottavuusohjelmassa tavoitellaan 1,3 miljoonan euron säästöä palveluverkkomuutoksilla, joka kohdistuu täysin vuokrattuihin tiloihin, sillä omistetut kohteet ovat alle prosentin tilakannasta. Nämä säästöt tarkoittavat laskennallisesti 12 037 neliön vähennystä vuokratiloista.

Kainuun hyvinvointialue on julkaissut järjestämissuunnitelman, taloussuunnitelman 2025–2027 ja strategian, mutta palveluverkkoa koskeva kehitysohjelma valmistuu arviolta kevään 2024 aikana. Hyvinvointialueen hallintosääntöä on kuitenkin tarkoitus muuttaa siten, että palveluverkkoa koskevat päätökset tekee aluevaltuusto eikä aluehallitus. Asiaa on käsitelty aluehallituksen kokouksessa 12.2.2024. Hallintosäännön muutosaikataulu on kesäkuu 2024, joten palveluverkkotyö voi tästä syystä viivästyä. THL on vuonna 2022 Kainuun hyvinvointialuetta koskevassa asiantuntija-arviossaan kuvannut nykyistä palveluverkkoa raskaaksi ja kehottanut tarkastelemaan järjestämistä alueittain. Tällä hetkellä jokaisessa Kainuun kunnassa on terveydenhuollon toimipiste. Arvioita tiloista haettavista säästöistä tai tehostamistoimenpiteistä ei vielä ole, joten laskennassa on käytetty keskimääräistä vähenemää. Kainuun osalta tämä tarkoittaa 18 559 neliometriä ja 3 117 885 euroa.

Osa hyvinvointialueista on tehnyt toimitilakartoitusta konsulttiyritysten avulla. Kanta-Hämeen hyvinvointialueen toimitiloista on saatavilla kattava tilannekuva Trellum Consulting Oy:n palveluverkkotarkastelusta, jonka lisäksi saatavilla on talouden tasapainottamisohjelma, palveluverkkoselvitys, palvelustrategia ja taloussuunnitelma 2024–2026. Kanta-Hämeen hyvinvointialueen tilakanta vähenee määräaikaisten sopimusten päättymisen kautta merkittävästi vuoden 2026 loppuun mennessä, joista kertyy 19 721 350 € vuokraa vuosittain, neliömäärältään nämä päättyvät sopimukset ovat 114 227 neliometriä. Näiden päättyvien sopimusten mahdollista uudelleenneuvottelua ei käsitelty, mutta näiden lisäksi on kartoitettu mahdollisuuksia vähentää terveyspalveluiden tiloista keskittämällä palveluita. Palveluverkkoselvityksessä esitetään 3 skenaariota, joissa tilavähennykset olisivat 12, 22 tai 78 prosenttia, jotka vastaavat 6 709, 12 974 ja 44 950 neliometriä. Toteutettava skenaario valitaan alkuvuodesta 2024, tutkielmassa käytetään keskimmäistä vaihtoehtoa. Määräaikaiset sopimukset ja terveysasemien toimitilamuutokset vastaavat yhteensä 48,28 % kaikista vuokratuista tiloista.

Keski-Pohjanmaan alueneuvottelukunnan kokouksessa 26.1.2024 on käsitelty toimitilaselvityksen tilannetta, joka on tammikuussa ollut vasta alkamassa. Saatavilla on kuitenkin toiminta- ja taloussuunnitelma 2024–2026, sekä Soite 2030 niminen strategian täytäntöönpano-ohjelma. Taloussuunnitelmassa on valittu strategian toteutumisen mittariksi 15 % vähenemä vuokratiloista ja Soite 2030 mukaan tavoitellaan 180 000 euron säästöjä vuokrasopimuksista vuosittain vuoteen 2030 asti. Tutkielmassa on käytetty 15 prosentin vähenemää. 15 prosenttia vuokratuista tiloista on 12 959 neliometriä, joiden vuotuiset vuokrat ovat 1 710 641 euroa.

Keski-Suomessa on tehty kartoitus vain osasta toimitiloja, eikä esimerkiksi erikoissairaanhoidon ja pelastustoimen rakennuskannan nykytila-analyysejä ole julkaistu. Vuoden 2024 alkuun mennessä hyvinvointialue on julkaissut talousarvion vuodelle 2024 ja taloussuunnitelman 2026 saakka, josta selviää tilankäytön tehostamistoimilla tavoiteltavan 500 000 euron säästöjä vuodelle 2024. Kokonaisvaltaisen

palveluverkkotyön käynnistämisestä on päätetty aluehallituksen kokouksessa 7.11.2023, joka valmistui 21.2.2024. Palveluverkkosuunnitelmassa ei ole kuitenkaan eritelty vähennettäviä tiloja omistusmuodoittain, eikä tätä aineistoa ole julkisesti saatavilla. Sote-tilojen toiminnallisessa ja teknisessä analyysissä on kuitenkin huomioitu vuokratilakustannusten nousu ja esitetty tämän hillitsemiseksi kolme vaihtoehtoa, joissa vuokratiloja vähennetään 10, 15, tai 23 prosenttia. Keski-Suomenkin osalta on käytetty keskimmäistä, eli 15 prosentin vähennysolettaa, joka vastaa 56 317 neliometriä ja 9 461 189 euron suuruista vuosivuokraa.

Myöskään Keski-Uusimaan hyvinvointialueella ei ole valmista toimitilaohjelmaa, vaikka sen olisi palvelujen verkostosuunnitelman mukaan pitänyt valmistua vuoden 2023 aikana. Aluehallitus on kuitenkin vasta joulukuussa 2023 perustanut uuden toimitilajohtajan viran julkista hakua varten, jonka vastuulla toimitilaohjelman muodostaminen on. Palvelujen verkostosuunnitelmassa on esitetty tilojen vähennystarpeen olevan 10–15 prosenttia, tutkielmassa käytetään mediaania 12,5 %. Keski-Uusimaan tilakannasta 0,16 % on omistettua, joten vähennykset ovat suoraan vuokratiloihin kohdistuvia. Hyvinvointialueen kokonaistilamäärä on kaikista hyvinvointialueista pienin, väkilukuun suhteutettuna pienin HUS-yhtymän jälkeen, mutta keskimääräinen neliöhinta vuokratiloista on kuukaudessa 18 euroa, kun kaikilta hyvinvointialueilta keskiarvo on noin 14 euroa. Tämän vuoksi vähenevien vuokratilojen määrä on vain 20 048 neliometriä, mutta se vastaa 4 330 422 euron vuotuista vuokramäärää.

Kymenlaakson hyvinvointialueen keskimääräinen kuukausittainen neliövuokra on huomattavasti keskiarvoa korkeampi ja ainoastaan HUS-yhtymän vuokra on hiukan korkeampi, neliöhinta kuukaudessa on Kymenlaaksossa keskimäärin 24 euroa. Alueella onkin tehty laajasti suunnitelmia talouden tasapainottamiseksi ja tilankäytön tehostamiseksi, vuoden 2024 alkuun mennessä on julkaistu talousarvio 2024 sekä siihen liittyvä täytäntöönpano-ohje, tuottavuusohjelma ja palveluverkkoesitys. Aluehallituksen kokouksessa 12.12.2023 palveluverkkomuutoksista on esitetty kolme vaihtoehtoa ja

23.1.2024 kokouksessa on päätetty lähteä toteuttamaan alueellista mallia, jossa sote-keskuspalvelut on keskitetty seitsemän toimipisteeseen, nykyisen 13 sijaan. Säästöpotentiaaliksi valitulle mallille on esitetty 6 miljoonaa euroa vuoden 2025 loppuun mennessä ja 41 miljoonaa euroa 2030 mennessä. Säästöpotentiaali sisältää tilavuokrien ohella mm. ostopalvelut, joten näitä arvoja ei voida suoraan käyttää tuotetussa arviossa. Tuottavuusohjelmassa suoraan tilavuokrista esitettävä säästö vuoden 2025 loppuun mennessä on 1–5 miljoonaa euroa ja palveluverkkomuutoksen tavoitteena on tiivistää kiinteää palveluverkkoa 25–30 prosenttia. Kymenlaakson osalta on haastavaa valita minkä tunnuslukujen pohjalta tehdään arvio vuokratilojen vähenemästä, sillä palveluverkkomuutoksen valmistelua ei ole vielä aloitettu. Hyvinvointialueen tilakannasta lähes puolet on omistettua, sekä vuokrahinnat ovat maan korkeimpia, joten tutkielmassa on päätetty käyttää 15 % vähennystavoitetta. Tämä vastaa 24 401 neliometriä ja 7 027 387 euron vuosivuokraa.

Länsi-Uusimaalta on saatavilla palvelustrategia, talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2026 saakka ja alueellinen hyvinvointisuunnitelma 2024–2026. Palveluverkkosuunnitelma valmistuu arviolta kesällä 2024. Jo saatavilla olevista dokumenteista ei ole löydettävissä mitään konkreettista ehdotusta vuokrien tai vuokrattujen tilojen vähentämiselle, joten arviossa on käytetty keskiarvoa vähenemästä. Keskiarvon mukaan laskettuna vähenemä on 78 203 neliometriä ja 16 891 849 euroa vuotuista vuokraa.

Lapin hyvinvointialueen osalta ollaan kaikista Suomen hyvinvointialueista vaikeimmassa tilanteessa jo siitä syystä, että vasta aluehallituksen kokouksessa 13.12.2023 on päätetty allekirjoittaa voimaannpanoasetuksen mukaiset vuokrasopimukset Rovaniemen kaupungin kanssa. Toimintojen tuotantovastuu on siirtynyt hyvinvointialueille lähes vuosi aiemmin. Aluehallitus on käynnistänyt tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman valmistelun kokouksessaan 6.9.2023, mutta ohjelma ei ole kirjoitushetkellä vielä valmistunut. Talouden sopeuttamisohjelman alustavat kehykset on saatu valmiiksi aluehallituksen kokouksessa 14.2.2024. Sopeuttamisohjelman alustavien arvioiden

mukaan tilojen tarpeiden mukaisella käytöllä ja vuokrien tarkastelulla saataisiin 8,5 miljoonan euron säästöt 2025. Tuottavuusohjelmassa on myös erikseen määritelty vuokratulujen säästöt, jotka ovat 4,7 miljoonaa euroa vuoden 2025 loppuun mennessä ja vuoteen 2027 mennessä on tarkoitus vähentää 20 % vuokratuista tiloista. Tämä tarkoittaisi yhteensä 55 117 neliometriä ja 7 275 444 € laskennallista vuotuista vuokraa.

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen aluehallitus on käsitellyt toimitilaohjelmaa kokouksessaan 22.1.2024 ja toimitilaohjelman luonnos on esitelty hallitukselle. Toimitilaohjelmassa on jätetty avoimeksi vähenevien tilojen vähennystavoitteet. Kokouksen pöytäkirjassa mainitaan, että taustamateriaalissa on esitetty 4 erilaista skenaarioita, joiden pohjalta toimitilaohjelma tarkentuu. Tätä taustamateriaalia ei ole kuitenkaan julkisesti saatavilla. Hyvinvointialue on julkistanut myös talouden tasapainottamisohjelman ja taloussuunnitelman. Tasapainottamisohjelmassa toimitilojen säästötavoite vuosille 2025 ja 2026 on 6,1 miljoonaa euroa. Jo suunniteltuja vuokriin kohdistuvia säästöjä on ilmoitettu 3 856 000 euroa. Loppujenkin säästöjen kohdistuessa suoraan vuokriin, tarkoittaisi se noin 15 prosentin ja 36 310 neliömetrin vähenemää vuokratuista tiloista.

Pirkanmaan hyvinvointialueen toimitiloista ja niiden vuokratuloista on saatavilla tietoa 24.10.2023 julkaistussa toimitilaohjelmassa, sekä taloussuunnitelmassa 2025–2026. Toimitilaohjelman mukaisesti pinta-alan vähennystavoite on 20 % ja taloussuunnitelman mukaan 2026 vuokratulot olisivat 14 388 000 euroa vuoden 2023 kuluja alhaisemmat. Toimitilaohjelman mukaan vähennystavoite sisältää myös omista tarpeettomista tiloista luopumista. Tyhjillään olevia hyvinvointialueen tiloja on raportin mukaan 81 600 neliometriä, kun tämä otetaan huomioon, on tilakannan vähennystarve yhä lähes 18 prosenttia, laskennallisesti 114 233 neliometriä.

Pohjanmaa on julkaissut tulevaisuus- ja sopeuttamisohjelman, toimitilastrategian, sekä talousarvion 2024 ja taloussuunnitelman 2026 saakka. Sopeuttamisohjelmassa on ilmaistu selkeäksi tavoitteeksi vuokrakiinteistöjen määrän vähentäminen, josta tarkoitus

on saada 3 200 000 euron säästö vuoden 2026 lopussa. Tämä vastaa 7,01 prosenttia vuokratusta tilakannasta, eli 19 048 neliometriä. Vähennystavoite tiloista pinta-alallisesti on keskimääräistä pienempi, mutta hyvinvointialue tuo toimitilastrategiassaan esille vahvan yhteistyön alueen kuntien kanssa, jotta palvelut pysyvät laadukkaina ja saavutettavina, molempia osapuolia tyydyttävä vuokramalli saavutetaan, mutta myös kuntien näkökulma tyhjilleen jäävien tilojen vaikutuksista otetaan huomioon.

Pohjois-Karjalassa palveluverkkosuunnittelu on aloitettu, mutta lopullinen palveluverkko on tarkoitus julkistaa vuoden 2024 aikana. Palvelustrategia on käsitelty aluevaltuustossa 22.6.2023. Samassa yhteydessä on tehty linjaus palveluverkon keskittyvän Joensuun sotepalvelukeskuksen ympärille, jota täydennetään 7 laajan palvelun sote-asemalla ja useilla liikkuvan lähipalveluiden yksiköillä. Palveluverkkolinjauksessa on mainittu 15 toimipistettä, jotka korvataan liikkuvilla palveluilla, tai palvelu ohjataan lähimpään kiinteään toimipisteeseen. Suunnitelmasta ja strategiasta ei ole kuitenkaan johdettavissa mitä tämä tarkoittaa vuokrattujen tilojen osalta. Keskiarvon mukaan laskettuna vähennys olisi 44 328 neliometriä ja 7 447 024 euroa.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen tuottavuus ja taloudellisuusohjelmassa on hyvin moninaiset ja korkeat tavoitteet tilatehokkuuden parantamiseksi. Tuottavuus- ja taloudellisuusohjelmassa on vuokrattavien tilojen vähennystavoitteeksi vuoteen 2026 mennessä ilmoitettu 27 000 neliometriä, joista kertyisi säästöjä 13 800 000 euroa. Tämän lisäksi hallinnon työtiloista on tarkoitus vähentää 8 400 neliometriä 2 250 000 euron säästöjen saamiseksi ja vuokrasopimusehtojen uudelleen neuvotteluilla pyritään saamaan 15 000 000 euron säästöt. Aluehallituksen kokouksessa 14.6.2023 on kuitenkin käyty läpi tarpeenmukaisten sote-keskusten määrittely ja määräsuunnitelmaa vuosille 2023, jossa on päätetty sote-keskusten tiloista karsittavan 20 %. Aluehallituksen kokouksessa 19.9.2023 on arvioitu sote-keskusten vähentymän olevan 50 000–100 000 neliometriä, mutta kiinteistöselvitysten ollessa keskeneräisiä, käytetään tuottavuusohjelmasta saatavia lukuja. On tällöin neliöiden vähenemä 17 700, mutta

vuokrissa tämä tarkoittaa 31 050 000 €, joista lähes puolet on tarkoitus saavuttaa neuvottelemalla vuokria alemmaksi.

Pohjois-Savon hyvinvointialue on julkistanut tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman, joka on hyväksytty aluevaltuustossa marraskuussa 2023. Kokouspöytäkirjoista käy ilmi, että kiinteistöstrategia ja palveluverkkosuunnittelu ovat kesken. Tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman mukaan uudistumisen ohjelmakokonaisuudella tavoitellaan 30–50 miljoonan euron pysyviä kustannusvaikutuksia, mutta päätöksenteko on siirretty kesälle 2024. Talousarvion mukaan vuoden 2024 vuokratilojen kustannuksia karsitaan 2 miljoonaa euroa. Palveluverkon ja toimitilojen väheneminen on siis täytynyt tehdä keskimääräisen vähenemän perusteella. Tämä johtaisi 72 145 neliömetrin karsimiseen ja 12 986 071 euron vuotuisen vuokrasäästöön.

Satakunnassa palveluverkkosuunnitelma julkaistiin lokakuussa 2023. Suunnitelma oli ensimmäinen konkreettisia säästötoimenpiteitä käsitellyt julkaisu hyvinvointialueilta ja sitä käsiteltiin kattavasti mediassa. Säästötavoitteet ja toimet ovat mittavia ja hyvinvointialue on joutunut mediassa myös puolustamaan päätöksiä (Viljanen, 2023c). Palveluverkkoa on tarkoitus supistaa 83 725 neliömetriä, joka on noin neljännes hyvinvointialueen vuokraamasta tilakannasta. Tilakustannuksia on laskettu saatavan 14 336 776 euroa.

Vantaan ja Keravan palveluverkkoa koskevia päätöksiä on tarkoitus käsitellä aluehallituksessa kevään 2024 aikana. Jo julkaistussa uudistusohjelmassa on mainittu palvelurakenteen keventäminen yhtenä osana kokonaissäästötoimia, mutta tarkempia linjauksia ei asiasta ole tehty. Taloussuunnitelmassa ja palvelutarpeiden kartoituksessa ei myöskään anneta tietoa toimitilojen määrän kehityksestä. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen osalta on myös käytetty keskiarvoa vuokratilojen vähenemistavoitteena. 19,67 % vähennystavoitetta käyttäen lähtisi vuokraneliöitä 52 808 ja vuokraeuroissa 8 871 719.

Palveluverkkosuunnitelma on Varsinais-Suomen hyvinvointialueella tarkoitus valmistua vuoden 2024 aikana, joten tarkkoja linjauksia ei ole vielä saatu. Aluevaltuuston kokouksessa 15.11.2023 käsiteltiin toimitiloja ja niiden tiivistämistarpeista on myös mainittu tuottavuus- ja taloudellisuusohjelmassa. Hyvinvointialueen alustavan suunnitelman mukaan vuokratuista toimitiloista vähennettäisiin 280 000 neliometriä, joka on yli 40 prosenttia kaikista vuokratuista tiloista. Omista tiloista hyvinvointialue olisi karsimassa 100 000–120 000 neliometriä, joten palveluverkon muutokset tulevat olemaan mittavia. Mikäli alustavan suunnitelman mukaisesti vähennetään vuokratiloja, tarkoittaisi se 43 680 000 euron vuotuista vuokramäärää.