

Antero Masonen

**SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON  
UUDISTUKSEN VAIKUTUS KUNTIEN  
TOIMINTAKATTEeseen**  
Kuntatalous rakennemuutoksen myllerryksessä

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintutkielma  
Toukokuu 2023

# TIIVISTELMÄ

Antero Masonen: Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutus kuntien toimintakatteeseen.

Kandidaatin tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Toukokuu 2023

---

Tässä tutkimuksessa oli tarkoitus selvittää sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutusta kuntatalouteen lähestymällä muutosta asukaskohtaisen toimintakatteen muutoksen kautta. Kunnilta hyvinvointialueille siirtynyt palvelutuotanto muodosti merkittävän osan niiden menorakenteesta. Tämän kaltainen rakennemuutos on verrattavissa konsernin tai yrityksen jakautumiseen. Tutkimuskirjallisuudessa jakautumisen tavoitteeksi on nostettu toiminnan tehostamista keskittymällä ydintoimintoihin. Kunnat ovat erilaisia ikärakenteeltaan ja vanheneva väestö oli kuormittanut joidenkin kuntien taloutta kohtuuttomasti. Muutoksen tuomaa vaikutusta mitattiin toimintakatteen avulla, joka on tuloslaskelman välituloksena hyvä taloudellisen tasapainon ja tehokkuuden mittari, sillä se ei huomioi rahoituksen muutosta. Asukaskohtaiseksi käännettynä toimintakate mahdollisti kuntien keskinäisen vertailun.

Tutkimukseen valittiin kuntien suuren lukumäärän vuoksi 20 suurinta ja 20 pienintä asukaskohtaista toimintakatteita omaavaa kuntaa. Tutkimusaineistona toimi tutkimusjoukon 40 kunnan vuoden 2021 tilinpäätökset. Aineistosta kerättiin kuntien toimintakatteet, tilinpäätösajankohdan väkiluku sekä kyseisen vuoden sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa hyvinvointialueille siirtyvät menot. Koostetun tiedon pohjalta laskettiin asukaskohtaiset toimintakatteet sekä minkä suuruinen toimintakate olisi uudistuksen jälkeen. Tuloksien analyysitavaksi valikoitui vertaileva poikittaistutkimus aineiston samankaltaisuuden sekä lyhyen aika välin tarkastelun vuoksi.

Tuloksia vertailemalla havaittiin, että kaikissa tutkimusjoukon kunnissa toimintakate oli kasvanut merkittävästi. Kasvu oli kuitenkin vaihtelevaa lähtötilanteesta riippuen. Kunnat, joilla oli ennestään pienimmät toimintakatteet kokivat suurimman kasvun, mutta euromääräisesti asukaskohtaiset toimintakatteet eivät ylittäneet kuntien tasolle, joilla oli ennestään suurimmat toimintakatteet. Toimintakatteen kasvu ei varsinaisesti johtunut toiminnan tehostumisesta, sillä kuntaorganisaatiot ovat supistuneet samassa suhteessa. Muutoksen taustalla on vaikuttanut organisaation jakautumisesta johtuva rakennemuutos. Kuntiin jäivät toiminnot ovat olleet palvelutuotannoltaan tehokkaampia ja kunnat pääsevät keskittymään ydintoimintoihinsa.

Avainsanat: sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, toimintakate, rakennemuutos, jakautuminen, talouden tasapaino

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## Sisällysluettelo

|                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Johdanto .....</b>                                             | <b>4</b>  |
| <b>2. Tutkimusongelma ja -rajaus .....</b>                           | <b>5</b>  |
| <b>3. Tutkimusmenetelmät ja –aineisto .....</b>                      | <b>7</b>  |
| <b>4. Teoria.....</b>                                                | <b>10</b> |
| <b>4.1 Toimintakate kunnan talouden kuvaajana ja mittarina.....</b>  | <b>10</b> |
| <b>4.2 Sote-uudistuksen tuoma rakennemuutos kuntataloudessa.....</b> | <b>13</b> |
| <b>5. Tulokset.....</b>                                              | <b>17</b> |
| <b>5.1 Toimintakatteeltaan 20 heikointa kuntaa .....</b>             | <b>17</b> |
| <b>5.2 Toimintakatteeltaan 20 parasta kuntaa.....</b>                | <b>18</b> |
| <b>5.3 Keskinäinen vertailu.....</b>                                 | <b>19</b> |
| <b>6. Johtopäätökset ja jatkotutkimukset .....</b>                   | <b>22</b> |
| <b>Lähteet.....</b>                                                  | <b>25</b> |

## 1. Johdanto

Sosiaali- ja terveyshuollon ja pelastustoimen uudistus eli lyhyesti sote-uudistus mullisti kertaheitolla kuntakenttää monella tapaa. Pitkään suunnitellun ja matkalla monia eri muotoja saaneen uudistuksen tavoitteena oli hillitä sote-menojen kasvua keskittämällä palveluja suuremman kokonaisuuden alle vähentäen rasitetta julkistaloudelle. Muuttoliike maaseudulta kaupunkeihin sekä väestön ikärakenteen muutos on asettanut kunnallistalouden kestävyuden koetukselle. Erityisesti ilmiöstä ovat kärsineet maaseudun tyhjenevät ja ikääntyvät kunnat, joidenka sote-menot ovat paisuneet yli niiden sietokyvyn. Kuntien talouden tasapaino vaihteli paljon riippuen sote-menojen suuruudesta.

Sote-uudistus siirsi palvelutuotannon vastuun kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023. Uudistuksen tavoitteena oli varmistaa palvelujen yhdenvertaisuus asuinpaikasta riippumatta. Palvelutuotannon siirtyminen muutti kuntaorganisaation rakennetta sekä kokoa. Kustannusrakenteen muutos tulee vaikuttamaan kuntien talouden tasapainoon pitkällä aikavälillä. Hyvinvointialueille siirtyi myös huomattava osa kunnan rahoituspohjasta. Sote-uudistuksen aiheuttama kunnan organisaation sekä talouden supistuminen on yksi merkittävimmistä julkisentalouden rakenteellisista muutoksista 2020-luvulla.

Tässä tutkimuksessa on tarkoituksena avata sote-uudistuksen vaikutusta kuntien talouteen ja rahoitukseen tarkastelemalla ilmiötä toimintakatteen näkökulmasta. Sote-uudistuksen valmistelussa ja julkisessa keskustelussa monesti huomio on painottunut terveydenhuoltojärjestelmän tehostamiseen sekä menojen kasvun hillitsemiseen. Tutkimisen arvoista on kuinka uudistus vastavuoroisesti vaikuttaa kuntien talouden tasapainoon. Sote-palveluiden tuottaminen muodosti merkittävän osan kuntien menoista ja niiden siirtyminen hyvinvointialueille on suuri muutos kunnan talouden sekä kunnan rooliin kannalta julkisenpalveluiden tuottajana. Kunnan väkiluvusta, ikärakenteesta ja sijainnista riippuen sote-palvelut saattoivat olla yli puolet kuluista. Näin mittavalla muutoksella organisaatorakenteeseen, menorakenteeseen ja rahoitukseen on näkyviä vaikutuksia. Tutkimus etsii vastausta siihen, miten lähtevät palvelut vaikuttavat kuntien talouden tasapainoon ja kustannusrakenteeseen toimintakatteen kautta tarkasteltuna.

## 2. Tutkimusongelma ja -rajaus

Suomen julkisen talouden kestävyysvaje on 3-4% bruttokansantuotteesta eikä maan joka kolkassa ole pystytty turvaamaan yhdenvertaisia palveluja väestön ikärakenteen muutoksesta sekä muuttotappiosta johtuen (HE 241/2020, s. 19). Kunnan väestön ikääntyessä sosiaali- ja terveystoimen menojen osuus kunnan menoista yleensä kohoaa (Parkkinen 2008, s. 29). Sote-uudistuksen tarkoituksena on siis siirtää yksittäisille kunnille kasautuneita kustannuksia jaettavaksi suuremman kokonaisuuden kesken. Kunnat ovat kuitenkin hyvin heterogeeninen joukko ja eriyvyyksiä löytyy väkiluvusta, väestörakenteesta, elinkeinorakenteesta sekä maantieteellisestä sijainnista. Tämä kuntajoukon heterogeeninen ominaisuus myös heijastuu kustannusrakenteeseen sekä rahoituspohjaan. Kysymykseksi nouseekin, miten edellä mainitut muutokset käyttäytyvät kunnallistalouden laajassa skaalassa, jossa ääripäät ovat hyvinkin kaukana toisistaan? Kustannusrakenteella on suora vaikutus kunnan taloudelliseen asemaan ja se heijastuu toimintakatteen sekä vuosikatteen kautta tilikauden tulokseen. Helpottaako uudistuksen tuoma muutos kuntien taakkaa ja paraneeko tulos samalla? Entä käyttäytyykö muutos samalla tavalla tuloksessa kautta kuntakentän vai saadaanko tutkimustuloksena erilaisia lopputulemia? Uudistuksen valmistelussakin on tunnistettu tasaleikkauksen johtavan eriäviin rahoitusasemallisiin lopputuloksiin (HE 241/2020, s. 1151). Nämä tiedot huomioon ottaen tutkimuskysymys olisi seuraavanlainen: Miten sote-uudistuksen aiheuttama organisaatiomuutos vaikuttaa kuntien toimintakatteeseen?

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää sote-uudistuksen vaikutuksia kuntatalouteen. Vuoden 2023 alussa Suomessa oli 309 kuntaa, joten koko kuntakentän tutkiminen on laajuuden vuoksi epäkäytännöllistä opinnäytetyössä. Kokonaiskuvan muodostamiseksi tutkimusjoukko rajataan asukaskohtaisen toimintakatteen perusteella kahteen kuntaryhmään. Kuntaryhmässä 1 on 20. pienimmän asukaskohtaisen toimintakatteen omaavaa kuntaa ja kuntaryhmässä 2 vastavuoroisesti 20. suurinta kuntaan vuoden 2021 tilinpäätösten perusteella. Toimintakate valikoitui parhaaksi mittariksi tutkimusjoukon rajaukseen, sillä se kuvaa kunnan taloudellista tilaa ennen verotuloja. Tämä mahdollistaa muutosten vaikutuksen arviointia kuntatalouteen toimintatuottojen ja toimintakulujen näkökulmasta. Vaikka toimintakate ei huomioi rahoituksen tarvetta, sen määrä vaikuttaa resurssitarpeeseen. Näin voidaan myös havainnollistaa pintapuolisesti sote-uudistuksen vaikutuksia rahoitukseen.

Kuntakentän ääripäiden tutkiminen myös auttaa ymmärtämään sote-uudistuksen vaikutusta niiden taloudelliseen tasapainoon. Uudistuksen taloudelliset laskelmat ovat toteutettuja koko kuntajoukosta

laskettujen keskiarvojen perusteella. Keskimääräisesti laskeminen takaa sen, että varakkaammalle ääripäälle ei koidu kohtuutonta raskautta. Näiden kuntien hyvä taloudellinen tilanne antaa pelivaraa uudistukseen sopeutumisessa. Toisaalta keskimääräinen muutos ei pelasta tiukimmassa asemassa olevia kuntia poistamalla niiden ongelmia, vaan tuo hetkelliseen lievennyksen. Tällaiset kunnat jatkavat kärsimistä kroonisista talousvaikeuksista.

### 3. Tutkimusmenetelmät ja –aineisto

Tutkimus on tarkoitus toteuttaa teoreettisena tutkimuksena. Aihetta lähestytään monimenetelmäisyyden kautta, sillä tarkoitus on havainnoida muuta kuin yhtä osa-aluetta käsittävää monipuolista kokonaisuutta. Sote-uudistuksen vaikutusta kuntatalouteen ja sen toimintakatteeseen sekä organisaation rakennemuutosta lähestytään laadullisen tutkimuksen menetelmillä, joita täydentävät määrällisen tutkimuksen piirteet. Moninainen lähestymistapa nivoo yhteen tutkimusmenetelmien vahvuudet ja eliminoi yksittäisten tutkimusstrategioiden heikkoudet (Pratt; Bernadette; Robinson 2004, s. 5). Taloutta ja sen muutosta on helpompi kuvata määrälliselle tutkimukselle ominaisilla luokitteluilla, vertailuilla ja lukuihin perustuvalla ilmiön havainnollistamisella. Tutkimuksesta tekee laadullisen sen tavoite vastata kysymyksiin, miten ja millainen. Ilmiötä on tarkoitus ymmärtää syvällisemmin kuin tulosten tasolla. Myöskään tutkimukselle ei voida asettaa hypoteesia.

Tutkimuksen aineistona toimii pääasiassa tutkimukseen valittujen kuntien tilinpäätökset. Tätä täydentävänä tilastona toimii kuntien valtiovarainministeriölle toimittamat siirtyvien sosiaali-, terveys- ja pelastusmenojen laskelma, sillä kaikki kunnat eivät ole eritelleet tilinpäätöksessä pelastuspalvelujen ostomenoja. Kuntajoukko valitaan tutkimukseen asukaskohtaisen toimintakatteen perusteella. Valinta tapahtui vuoden 2021 tilinpäätöksen pohjalta. Tutkimus toteutetaan asukaskohtaiselta toimintakatteeltaan 20 pienimmän ja 20 suurimman kuntien vertailuna. Aineiston analyysiä tukee laki- ja valmistelu aineisto, jonka perusteella selviää kunnilta hyvinvointialueille siirtyvä kustannukset ja rahoitus.

Tutkimuksen tulosten analysointi tavaksi valikoitui vertailu tutkittavien kohteiden samankaltaisuuksista johtuen. Kaikkia tutkimusjoukon kuntia koskettaa sama muutos, joten ne ovat keskenään vertailukelpoisia. Vertaileva tutkimus voidaan toteuttaa sekä laadullisen, että määrällisen aineiston pohjalta, joten se sopii hyvin moninaisen lähestymistavan tutkimukseen. Vertailukohteissa tarkastellaan niissä esiintyviä eroavaisuuksia ja niiden johdonmukaisuuksia. Tutkijan tehtävänä on pohtia eroavaisuuksien syitä ja seurauksia sekä havainnollistaa niitä (Muotio 2021). Vertailukohteena toimii vuoden 2021 tilinpäätösten toimintakatteet sekä siitä koostettu data.

Tutkimusaineistoa analysoidaan poikittaistutkimuksena. Tutkimuksen tarkoitus ei ole analysoida pitkällä aikavälillä sote-uudistuksen vaikutusta kunnallistalouteen, vaan antaa kuva siitä johtuvan rakennemuutoksen välittömästä vaikutuksesta. Tämä tutkimus on ikään kuin poikkileikkaus kuntien

taloudelliseen aikajanaan ja tämä keskittyminen yhteen ajan pisteeseen tekee tutkimuksesta poikittaistutkimuksen (Trochim 2006). Tämän tutkimuksen kontekstissa tutkimusjoukkoon valitut kunnat muodostavat nämä ryhmät ja otoksen samanaikainen tarkastelu sekä vertailu tapahtuu saman vuoden tilinpäätösaineiston analyysin pohjalta. Toimintakate on yksi kunnan talouden suorituskyvyn mittareista ja sote-uudistuksen vaikutus tutkimuksen kuntajoukon talouteen saadaan selville analysoimalla vertailevasti koostettua dataa.

Tutkimuksessa tarkoitus on löytää valittujen kuntien tilinpäätöksistä sote-uudistuksen myötä hyvinvointialueille siirtyvät tulot sekä kulut ja laskea uudelleen asukaskohtainen toimintakate. Tuloksia analysoidaan aiemman kirjallisuuden sekä sote-uudistuksen tavoitteiden perusteella. Tavoitteena on ymmärtää laajan muutoksen vaikutusta kuntakentän rahoitukseen ja talouden tasapainoon toimintakatteen pohjalta. Tutkimukseen valitut kunnat ovat seuraavat perustuen Aaro Hottisen laskelmiin (Hoittinen 2022):

Kuntaryhmä 1: 20 kuntaa, joissa toimintakate per asukas on pienin: Utsjoki, Pelkosenniemi, Puolanka, Ristijärvi, Salla, Hyrynsalmi, Savukoski, Posio, Enontekiö, Vaala, Rautavaara, Lestijärvi, Pello, Ranua, Sulkava, Pertunmaa, Ilomantsi, Vesanto, Ylitornio ja Tervo.

Kuntaryhmä 2: 20 kuntaa, joissa toimintakate per asukas on suurin: Raisio, Pirkkala, Kerava, Espoo, Nokia, Vantaa, Vihti, Lempäälä, Järvenpää, Sipoo, Masku, Naantali, Tuusula, Kontiolahti, Kaarina, Lieto, Nurmijärvi, Pornainen, Muurame ja Rusko

Tutkimukseen valittu kuntajoukko on hyvin heterogeeninen. Vaikka eroja esiintyy toimintakatteen perusteella kahteen ryhmään jaettujen kuntien sisällä, on suurin ero havaittavissa ryhmien välillä. Eroavaisuuksia löytyy sijainnista, väkiluvusta, ikärakenteesta kuin kuntien toimintamenorakenteesta.

Kunnat, joissa asukaskohtainen toimintakate on pienin, korostuu syrjäinen sijainti Suomen pohjois- tai itäosissa, pieni väkiluku, ikääntynyt väestö sekä suuri sote-menojen osuus toimintamenoista. Yksikään kunta ei ole maakuntakeskus ja väkiluvultaan (vaihteluväli 719 - 4643) ne ovat huomattavasti kaikkien kuntien keskiarvoa (18006) ja mediaania (5879) pienempiä (Tilastokeskus 2022). Ikärakenteeltakin kunnat eroavat kuntien keskiarvosta. Ikääntyneiden osuus on huomattava ja työikäisten sekä nuorten osuus verrattain pieni. Käänteisestä väestöpyramidista johtuen ryhmän kuntien sotemenot ovat huomattava osuus kaikista kunnan toimintamenoista. Osuus vaihtelee 50%-60% kunnasta riippuen (Kuntaliitto 2022).

Asukaskohtaiselta toimintakatteeltaan suurimpien kuntien tilanne on päinvastainen. Kontiolahtea lukuun ottamatta kaikki kunnat sijaitsevat Etelä-Suomessa sekä kuuluvat Suomen suurimpiin seutukuntiin. Ryhmään mahtuu Espoon ja Vantaan kaltaisia suurkaupunkeja ja ryhmän kunnista yli puolella väkiluku (vaihteluväli 5066 - 297132) ylittää reippaasti maan keskiarvon ja mediaanin. Ikärakenteeltaan kunnat ovat nuorempia. Työikäisten ja nuorten osuus on suurempi ja ikääntyneiden suhteellisesti vähäisempi. (Tilastokeskus 2022) Sotemenojen osuus ryhmällä on toista ryhmää vähäisempi ja on paremmin suhteessa esimerkiksi sivistysmenoihin (Kuntaliitto 2022)

## 4. Teoria

### 4.1 Toimintakate kunnan talouden kuvaajana ja mittarina

Kunta on kirjanpitovelvollinen ja sen tulee tilikauden lopuksi laatia tilinpäätös (Kuntalaki 13:113). Tilinpäätös kokoaa yhteen kunnan tilikauden tilitapahtumat ja sitä analysoimalla on mahdollista saada käsitystä kunnan taloudellisesta tilasta. Kunnan tilinpäätös koostuu taseesta, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta ja edellä mainittujen liitetiedoista sekä talousarvion toteutumisvertailusta ja toimintakertomuksesta. Tilinpäätös on oiva dokumentti, jonka pohjalta kunnan taloutta voidaan arvioida, sillä sen on lakisääteisesti annettava oikea ja riittävä kuva kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta (Kuntalaki 13:113). Kunnan tilinpäätöksen tuloslaskelma osan tehtävänä on kuvata kyseisen tilikauden tuloksen muodostumista (Leppiniemi, Leppiniemi, Kaisanlahti 2013).

Kunnan talouden tasapainon tulkitseminen ei ole yksi selitteistä. Yleisempiä tulkintatapoja ovat tuloslaskelmalähtöinen, resurssilähtöinen, tarvelähtöinen ja vastikelähtöinen tulkintatyypit. Tuloslaskelmalähtöinen tulkintatyypit painottaa tuloslaskelman osoittamaa ja taseeseen kumulatiivisesti kertynyttä yli- tai alijäämää kunnan talouden tasapainon tulkinnassa. Siihen sisältyy myös tuloslaskelmaan liitetty oletus, että sen perusteella on mahdollista muodostaa päätelmiä kunnan talouden tehokkuudesta. Tasapainoinen kunnan tuloslaskelma kielii sen toiminnan tehokkuudesta. Varsinkin supistuvissa kunnissa tuloslaskelman kautta kunnan tasapainon hahmottaminen ja konkretisoiminen on helpottunut tuloslaskelmalähtöisen tulkintatyypin avulla. Tuloslaskelmalähtöisessä tulkintatyypissä on oikeastaan kyse luottamuksesta tuloslaskelmaan talouden tasapainon mittarina sekä sen tietojen olevan olennaisia ja riittäviä. (Sinervo 2011, s. 202-204)

Kunnan talouden tasapaino on monitulkintainen ilmiö ja sen oikeanlainen tulkinta mahdollistaa taloutta ja toimintaa koskevien päätösten johtavan toivottuun lopputulokseen. (Sinervo 2011, s. 6) Kuten kunnan talouden tasapainoa, sen tuloslaskelmaa voidaan tulkita monelta eri kantilta. Kunnat ovat moninainen joukko ja niillä on käytössään erilaisia resursseja, mikä taas heijastuu kuntien talouden tasapainoon. Väestönkehitys ja -rakenne ovat olennaisia seikkoja, jotka vaikuttavat kuntalaisten palvelutarpeeseen sekä kunnan resurssitarpeeseen. On siis tulkittava eri tavoin

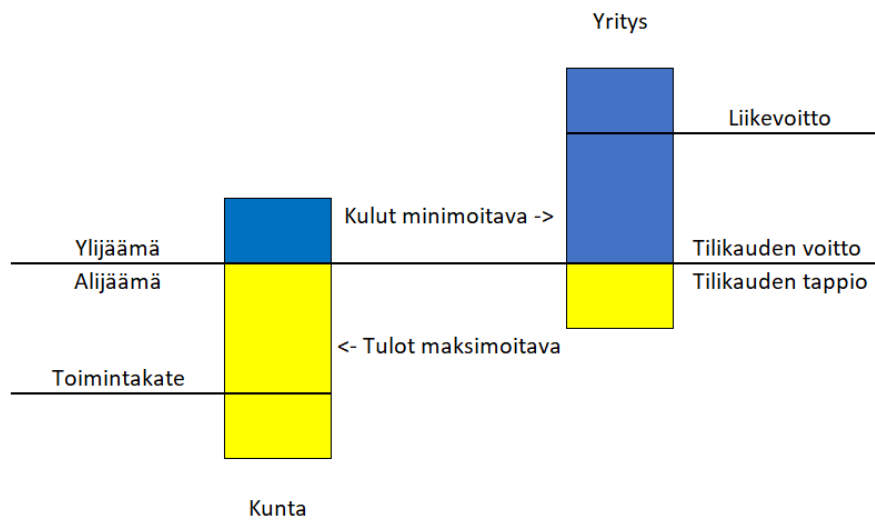
kumulatiivista yli- tai alijäämää taloudellisesti sekä väestöllisesti supistuvissa tai kasvavissa kunnissa. (Sinervo 2011, s. 233-236.)

Kunnan tuloslaskelmasta voidaan nostaa kaksi tulosta kuvaavaa erää: toimintakate ja vuosikate. Toimintakate muodostuu siitä, kun kunnan palvelutuotannosta kertyneistä maksutuloista tai toimintatuotoista vähennetään palvelujen tuottamisen kustannus sekä valmistus omaan käyttöön. Toimintatuotot voidaan jakaa maksutuottoihin, myyntituottoihin sekä tukiin ja avustuksiin. Maksutuotot ovat asiakasmaksut sekä maksut palveluista ja tavaroista, joiden hinnoittelu perusteena ei ole markkinaehtoisuus, vaan kunnan oma periaate tukea hintoja julkisilla varoilla. Esimerkiksi uimahallin pääsymaksu tai julkisen liikenteen alennuslippu voivat olla tällaisia. Myyntituotot ovat puolestaan markkinaehtoisesta liiketoiminnasta syntyviä tuloja esimerkiksi jätehuollon tai vesihuollon maksut. Tukiin ja avustuksiin sisältyy esimerkiksi EU:lta saatavat avustukset. Muita edellä mainittujen kategorioiden ulkopuolisia toimintatuottoja ovat esimerkiksi pysäköintivirhemaksut. Toimintakuluihin puolestaan sisältyy kunnan palvelutuotantoon uppoavat menot. Näitä ovat henkilöstökulut, avustukset, muut toimintakulut sekä palvelujen, aineiden, tarvikkeiden sekä tavaroiden ostot. Toimintakuluihin sisältyy myös varaston muutos. Vuosikate sen sijaan kuvaa kunnan tulosta verotulojen ja muiden tuloerien jälkeen. (Leppänen 2001, s. 114-120.)

Toimintakatteen kautta voidaan tutkia kunnan palvelutuotannon (mukaan lukien sotepalveluiden) kuormitusta kuntatalouteen. Toimintakatteen tulee olla lähtökohtaisesti negatiivinen, sillä se kuvaa julkisen palvelutuotannon hintaa, joka on järjestetty Suomessa maksuttomasti tai nimellistä maksua vastaan ja siten ovat itsessään taloudellisesti kannattamattomia. Toimintakatteen tarkoitus ei ole arvioida kunnan talouden tasapainoa vaan se vaikutusta kunnan talouden tasapainoon. Se on tuloslaskelman välitulos, joka kuvaa kunnan palvelu- ja resurssitarvetta sekä minkäläisen rahoitustarpeen kunta tarvitsee sen kattamiseksi. Asukaskohtaista toimintakatetta tutkimalla voidaan siis arvioida suuntaa antavasti kuntien palvelutuotannon tehokkuutta.

Toimintakatteen merkitystä kunnan taloudelle voidaan ymmärtää yritystalouden ja kustannuslaskennan kautta. Toimintakate, joka muodostuu toimintatuottojen ja toimintakulujen erotuksesta on samankaltainen kuin toimintokohtaisessa tuloslaskelmassa liikevoitto tai -tappio. Molempien tuloslaskelmien välitulos kuvaa organisaation toiminnan tehokkuutta eli toisin sanoen kykyä saavuttaa organisaatiolle optimaalinen tulos. Yritys pyrkii maksimoimaan bruttokatteensa ja liikevoittonsa, jotta liikevaihdosta saatavasta kassavirrasta saataisiin muutettua mahdollisimman suuri osa voitoksi omistajille ja sijoittajille. Yrityksen intressinä on pitää tilikauden tulos voitollisena

rahoitustuottojen ja -kulujen sekä tilinpäätössiirtojen jälkeen. Kunnalla tavoite on päin vastainen, mutta luonteeltaan sama. Se pyrkii pitämään palvelutuotannon kustannukset mahdollisimman pienenä ja toimintatuotot niin suurina kuin mahdollista. Eli missä yritys tavoittelee maksimaalista liikevoittoa, joita rahoituskulut tai tilinpäätössiirrot eivät rasita, kunta tavoittelee mahdollisimman pientä toimintakatetta, jonka kattaminen ei vaadi kohtuutonta panosta veronmaksajilta.



KUVA 1 Kunnan ja yrityksen tulostavoite

Toimintakate kuvaa siis jossain määrin kunnan talouden kannattavuutta. Kunnalla on vastuu lakisääteisten sekä kuntalaisten haluamien vapaaehtoisten palveluiden tuottamisesta käytössä olevilla resursseilla. Kunnan on siis pyrittävä talouden tasapainoon, jotta sen resurssit riittävät turvaamaan sen velvoitteiden täytöntön panon pitkällä aikavälillä (Sinervo 2011, s. 233-236). Kunnan on pyrittävä lakisääteisesti taloudentasapainoon, joten toimintakate on aina pystyttävä kattamaan verotuloilla, valtion osuuksilla tai velalla. Nämä rahoituskeinot ovat kuitenkin rajallisia resursseja ja ovat suhdanneherkkiä sekä alttiita poliittisille päätöksille. Kuten yritys ei voi nostaa loputtomiin hintojaan saadakseen toimintansa kannattavaksi ei kuntakaan voi lisätä verotuloja tai velanottoa tilkitsemään epätasapainoista kuntataloutta kokemattaan lisäyksen haittavaikutuksia. Esimerkiksi globalisaatio on tuonut rajoitteita veronkorotuksille, sillä ne voivat haitata taloudellista kilpailukykyä. Verokilpailu ja verojen harmonisointi vapaakauppa alueiden sisällä ovat vaikeuttaneet veroasteen asettamista hyvinvointi yhteiskunnan toimintojen rahoittamiseen vaativalle tasolle. Korkea tuloverotus voi myös luoda pidäkkeitä taloudelliselle toimeliaisuudelle. (Bailey 2004, s. 133-135.)

Toimimaton kunnallistalous voi ajaa ihmisiä ja elinkeinoelämää muualle haitaten entisestään talouden tasapainoa. On siis tärkeää tehostaa julkista palvelutuotantoa, jotta kunnan toiminta pysyy yrity maailman termein kannattavana.

Toimintakate on siis parempi kuntien taloudellisen tilan tarkasteluun kuin vuosikate, sillä kunnilla on velvollisuus pyrkiä taloudentasapainoon. Ylijäämävaiheeseen tulokseen voidaan pyrkiä nostamalla kunnallisveroa puuttumatta kunnan kustannusrakenteeseen. Tämä on kuitenkin kestävä tapa. Vaikka kunnalla ei ole samankaltaista päämies agentti suhdetta kuin yrityksellä ja sen omistajilla se operoi samankaltaisessa toimintaympäristössä. Virkamiehien ja poliitikkojen tilivelvollisuus nousee esille veronmaksajien ja kansanvallan kautta. Äänestäjät voivat hakea vaaleilla muutosta julkishallinnon rahankäytölle. Kunnalla on siis jossain määrin pelivaraa, mutta loppujen lopuksi se, kuten koko julkinen toiminta operoi niukkuudenperiaatteella.

#### **4.2 Sote-uudistuksen tuoma rakennemuutos kuntataloudessa**

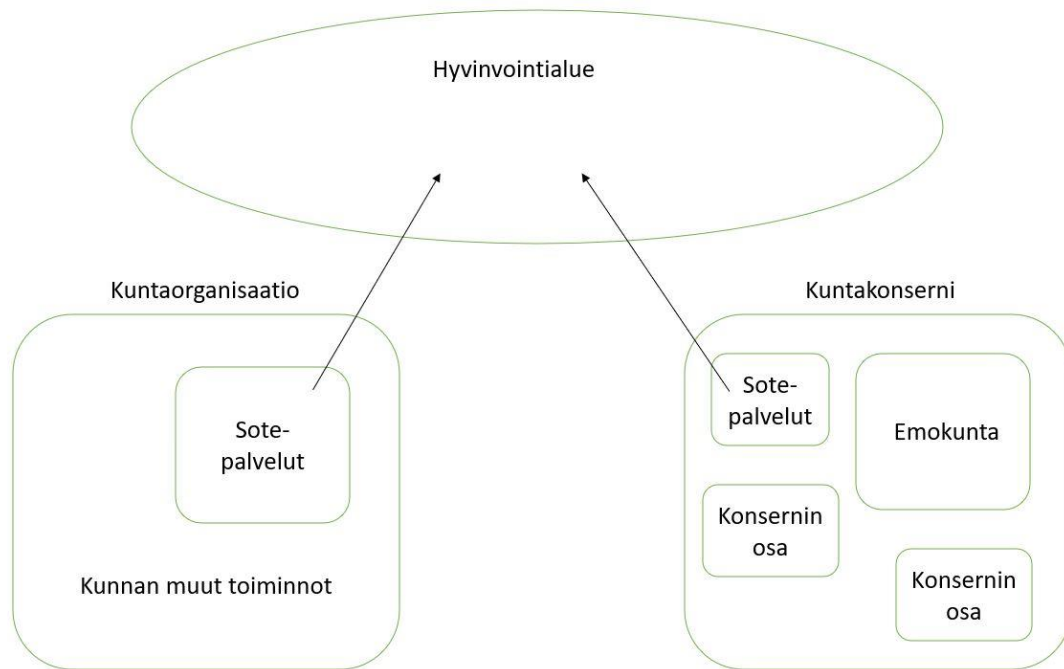
Sote-uudistus on pohjimmiltaan organisaatiouudistus. Aikaisemmin itse, kuntayhtymänä tai palvelunostona järjestetty palvelutuotanto siirretään kokonaan uudelle julkishallinnon tasolle. Kunnittain vaihtelevalla tavalla järjestetyt palvelut siirretään isomman kokonaisuuden alaisuuteen. Kuntien näkökulmasta muutos on valtava, sillä merkittävä osa niiden resursseista on kohdennettu sote-palveluiden tuottamiseen. Kyseessä on siis rakennemuutos, jossa järjestellään uudelleen hajanaisesti toteutettuja palveluita keskitetyimmäksi ja näin tehostetaan toimintaa sekä helpotetaan kuormitusta julkiselle taloudelle sekä kunnille. Kuntien koko vaihtelee suuresti ja pienten kuntien on ollut vaikeaa tuottaa massiivisten kustannusten palveluita tehokkaasti toisin kuin väestöpohjaltaan suuremmat kunnat.

Rakennemuutos on organisaatiomuutos, jossa organisaation rakennetta muokataan. On lukuisia syitä, minkä takia organisaatio päättää tehdä rakennemuutoksen. Muutoksen tarve voi tulla esimerkiksi organisaation laajentuessa, strategioiden ja toimintamallien uudistuessa, toimintaympäristön muuttuessa tai yrityksen fuusioitumisen ja yritysostojen yhteydessä. Rakenteen muutoksilla tarkoitetaan organisaation toimintojen ja vastuiden uudelleenjärjestelyä, työnjakoa, raportointiketjuja, päätöksentekoprosesseja, hierarkioita ja roolien selkeyttämistä. (Cameron & Green 2015, s. 189.) Rakennemuutokset voivat parantaa organisaation toiminnan tehokkuutta, tuottavuutta ja kilpailukykyä. Niiden avulla organisaatiot voivat kehittää uusia toimintamalleja, parantaa

asiakaspalvelua ja vastata paremmin asiakkaiden tarpeisiin. Lisäksi rakennemuutosten avulla voidaan vähentää päällekkäisiä tehtäviä, parantaa työnjakoa ja roolitusta, tehostaa päätöksentekoa sekä parantaa organisaation hallintaa ja johtamista (Burke 2014). Tämän tyyppinen organisaatiomuutos tehdään yleensä silloin, kun yrityksen eri liiketoiminta-alueet ovat kasvaneet erilleen toisistaan ja niillä on erilaiset strategiset tarpeet tai vaatimukset (Matsusaka 2001, s. 428). Organisaatio voi siis jakautua monesta syystä. Yrityksen jakautumisen aiheuttajina voi olla esimerkiksi keskittyminen ydinliiketoimintaan, kannattavuuden kasvatus tai resurssien vapauttaminen investointeihin. Organisaatio jakautumisen syyksi voi muodostua myös ulkopuolinen paine. Esimerkiksi yrityksen osakkeenomistajat tai sijoittajat voivat vaatia jakautumista kannattavuuden lisäämiseksi. Yritysten jakautumisten osalta on huomioitavaa kuitenkin, että muutos ei aina johda toivottuun lopputulokseen, vaan edessä voi olla kustannusten kasvaminen tai asiakkaiden menetys.

Kunta organisaatiostakin voidaan tehdä samankaltaisia oletuksia. Osissa kunnista sote-palvelut ovat paisuneet, niin suuriksi, että ne kattavat jopa puolet menoista. Sote-palvelut poikkeavat paljon kunnan muista toiminnoista, sillä palvelut ostetaan monesti sairaanhoitopiiriltä tai yksityisiltä toimijoilta. Varsinkin terveydenhuolto tarvitsee erityisosaamista, jonka kokoon haalimisessa monesti joudutaan turvautumaan kuntaorganisaation ulkopuolelle. Kustannusten jakaminen laajemmalla veropohjalla, suurempien yksiköiden muodostuminen sekä osaamisen ja innovaation keskittyminen voivat olla tekijöitä, jotka tervehdyttävät julkistaloutta. Vaikka hyvinvointialueilla ei saataisikaan tehostettua toimintaa ja hillittyä menojen kasvua, kuntien talous tervehtyy, sillä niiden ei enää tarvitse kustantaa sote-palveluista syntyvää rasitetta. Keskittyminen suppeampaan palvelutuotantoon voi parantaa toimintakatetta ja tervehdyttää kuntataloutta.

Sote-uudistuksen kontekstissa tapahtuvaa rakennemuutosta kunnan näkökulmasta voisi pitää yrityksen tai konsernin jakautumisen kaltaisena. Kunnan itse tuottaessaan sote-palvelut muutos muistuttaa yrityksen jakautumista, sillä kunta ei enää vastaa toiminnan tuottamisesta sote-uudistuksen jälkeen. Ikään kuin organisaatiosta olisi osa leikattu pois. Ostopalveluna tai kuntayhtymän muodossa sote-palvelut tuottanut kunta kokee vuorostaan konsernin jakautumisen. Kuntakonsernin sisällä tuotetut palvelut siirtyvät pois näin lopettaen kunnan rahoitusvastuun toiminnasta. Emo-organisaationa kunta ei koe merkittäviä muutoksia, sillä palvelutuotanto oli järjestetty kuntaorganisaation ulkopuolella.



KUVA 2 Kunnan kokema organisaatiomuutos.

Kuntatalous on kokenut paineita organisaation rakennemuutoksen puolesta. Sosiaali- ja terveystoimien nettokustannukset olivat ennen sote-uudistusta vaihdelleet kunnittain välillä yli 5000€ per asukas alle 3000€ per asukas. Kustannukset olivat kaupunkiseuduilla huomattavasti matalammat kuin maaseutumaisissa kunnissa (Kuntaliitto 2021).

Teollisuusmaiden julkista taloutta on pitkään vaivannut kestävyysvaje, mikä tarkoittaa pitkällä aikavälillä vallitsevaa tulojen ja menojen epätasapainoa. Myös Suomen julkinen talous kärsii merkittävästä kestävyysvajeesta (Valtiovarainministeriö 2022). Sote-uudistuksen yksi tavoitteista onkin siirtää tietyt kunnat kohtuuttomasti rasittaneet sote-palvelut suuremman yksikön alle jakaen taakkaa laajemman väestöpohjan kesken ja näin varmistaa palvelujen yhtäläinen saatavuus kautta maan (HE 241/2020, s. 19 ja 407-408) Kustannusrakenteen lisäksi uudistus vaikutti kuntien rahoitukseen.

Kestävyysvaje on ilmiönä haitallinen, sillä se velkaannuttaa julkista taloutta ja johtaa tilanteeseen, missä julkisia palveluja ei pystytä tuottamaan entiseen tapaan (Bailey 2004, s. 179-180). Kuntataloutta ja hyvinvointivaltiota rasittaa nopea väestön ikääntyminen. Ikärakenteen muutoksen todelliset haittavaikutukset ovat nähtävissä vasta 2050-luvulla ja on tärkeää varautua ajoissa huoltosuhteen laskuun (Valtiovarainministeriö 2022). Ilmiön taustalla vaikuttaa sodanjälkeisen sukupolven ikääntyminen sekä vuosi vuodelta laskeva syntyvien määrä. Tulevaisuudessa syntyvyys

laskee edelleen nykyisestä eikä tule olemaan ikärakenteen kannalta kestävällä tasolla ja huoltosuhde heikkenee merkittävästi. (Tilastokeskus 2021). Julkisen talouden kannalta tämä tarkoittaa kasvavia menoja ja laskevia verotuloja. Kunnan väestön ikääntyessä kunnan sosiaali- ja terveystoimen menojen osuus kunnan menoista yleensä kohoaa ja opetus- ja kulttuuritoimen menojen osuus supistuu (Parkkinen 2008, s. 29). Ikääntyvän ihmisen rasite kuntataloudelle alkaa kasvaa eksponentiaalisesti hänen jäätyään eläkkeelle ollen moninkertainen verrattuna työikäiseen 80-vuotiaana ja 100-vuotiaana jo 20 kertainen (Parkkinen 2008, kuvio 5). Kuten tutkimuksessa on aiemmin mainittu, kunnat ovat heterogeeninen joukko myös väestön ikärakenteen kannalta. Tämä tarkoittaa, että Suomessa on kuntia, joissa jo lähestytään väestön ikääntymisen kauhuskenaarioita ja samanaikaisesti kehittyvissä kaupunkikeskuksissa työikäisiä ja lapsiperheitä on paljon.

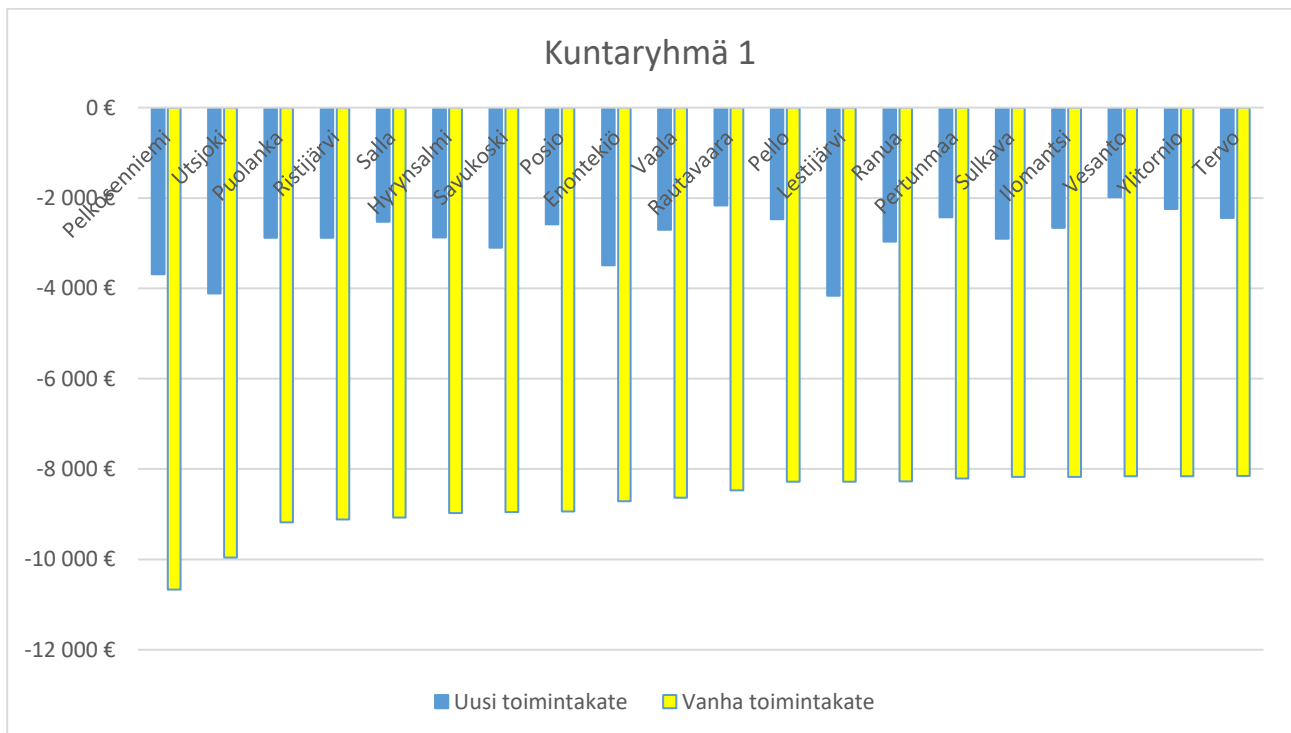
Kuten yritykset ja yrityskonsernit myös kunnat kokevat muun julkisenhallinnon ohella väestön ikääntymisestä johtuvan paineen hyvinvointivaltion resurssien riittävyyteen. Sote-uudistuksessa on havahduttu ongelmaan ja pyritty rakennemuutoksella tasapainottamaan terveydenhuollon menoja. Kunnat hyötyvät tästä muutoksesta eniten, sillä kaikkein suurin rasitus siirtyy rakennemuutoksessa niiden organisaatiosta pois.

## 5. Tulokset

Tutkimusjoukon kuntien tilinpäätösaineistosta koostettu data kuvaa selvästi kuinka mittavasta kuntatalouden muutoksesta sote-uudistuksessa oli kyse. Hyvinvointialueille siirtyvien sotemenojen määrä ja niiden vaikutus kunnan organisaatioon ja toimintakatteeseen on merkittävä. Muutos ei ole kuitenkaan identtinen kahden kuntaryhmän kesken eikä myöskään ryhmien sisällä. Koostetusta datasta on havaittavissa erilaisia tuloksia. Tutkimuksen selkeyden sekä tuloksien ymmärrettävyyden kannalta on parasta avata ensiksi kahden ryhmän dataa, jonka jälkeen verrata niitä keskenään eroavaisuuksien havainnoimiseksi.

### 5.1 Toimintakatteeltaan 20 heikointa kuntaa

Tämän kuntaryhmän asukaskohtaiset toimintakatteet olivat pienimmät manner-Suomen kunnista. Luvut poikkesivat huomattavasti keskiarvosta, joka oli noin -5843€ per asukas, kun edellä mainituilla kunnilla vaihteluväli oli -8154€ per asukas ja -10667€ per asukas. Kunnilla oli siis ennestään merkittävästi menoja kuin muilla kunnilla. Juuri sote-menot ovat painaneet tämän kuntaryhmän toimintakatetta alas ja niillä onkin suhteellisesti enemmän siirrettävää hyvinvointialueille. Oheinen kaavio kuvaa muutoksen:

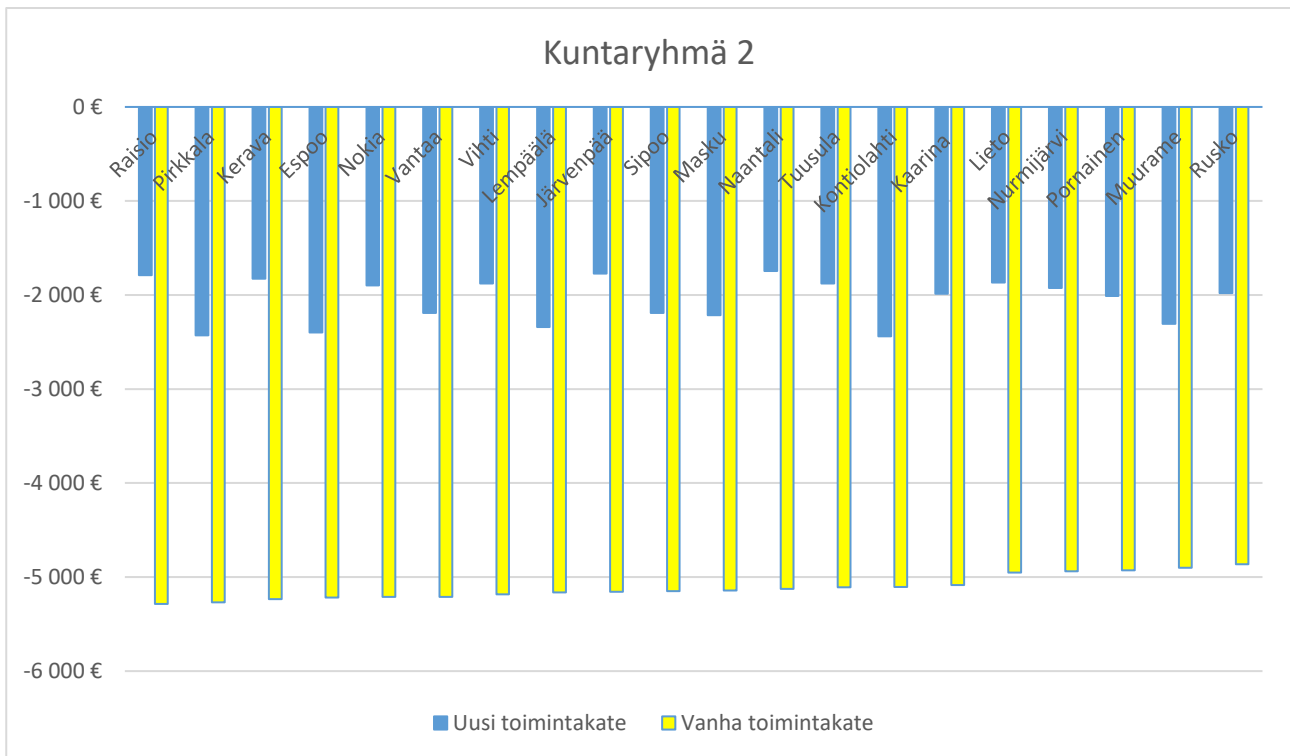


KAAVIO 1 Kuntaryhmä 1 asukaskohtaisten toimintakatteiden muutos

Kaikkien kuntien asukaskohtaiset toimintakatteet ovat laskeneet merkittävästi, mutta kuntien välillä on suuriakin eroja. Suhteellista vähenemistä tarkasteltaessa huomataan, että yleisin muutos on ollut toimintakatteen kasvaminen kolminkertaiseksi. Yhdeksän kuntaa mahtuu tähän muutokseen  $\pm 10\%$  marginaalilla ja 12 kuntaa  $\pm 12,5\%$  marginaalilla. Voidaan siis olettaa, että muutos on tavanomaista tälle kuntajoukolle. Toimintakate on kasvanut vain alle 2,5 kertaiseksi Utsjoen ja Enontekiön kohdalla ja Lestijärven tapauksessa muutos on ollut alle kaksinkertainen. Sallan, Posion ja Ylitornion toimintakatteet ovat vastavuoroisesti suurentuneet noin 3,5 kertaisiksi. Eniten muutoksesta on hyötynyt Vesanto ja Rautavaara, joissa muutos on ollut nelinkertainen. Muutos on ollut vakio osan ryhmän kuntien kohdalla, mutta poikkeamia on esiintynyt. Kunnat olivat jo ääripäässä ennen sote-uudistuksen toimeenpanoa, mutta nyt ryhmän sisälläkin esiintyy hajontaa. Euromääräisesti tarkasteltuna asukaskohtaisten toimintakatteiden vaihteluväli on kasvanut. Sote-palveluiden siirryttyä hyvinvointialueille pienin toimintakate olisi edelleen Utsjoella (-4113€) ja suurin Vesannolla (-1981€). Noin 30% ero on uudistuksen myötä paisunut yli 200%.

## **5.2 Toimintakatteeltaan 20 parasta kuntaa**

Tämän ryhmän kunnat ovat kärkikastia rahoituksen riittävyyden ja talouden tasapainon puolesta Suomessa. Asukkaiden ikärakenne poikkeaa muista kunnista ja yhdessä sote-menojen kanssa opetus- ja kulttuurimenot tuovat suurimman loven toimintakatteeseen. Ryhmän kuntien korkea asukaskohtainen toimintakate selittyykin nuorehkosta ikärakenteesta johtuvasta sote-menojen suhteellisesti pienemmästä osuudesta. Toimintakatteet ovat kutakuinkin samansuuruisia ja asettuvat välille -5284€ ja -4864€, mikä on selvästi vähemmän kuin maan keskiarvo. Oheisessa taulukossa näkyy sote-uudistuksen tuoma muutos kuntaryhmän toimintakatteisiin:



KAAVIO 2 Kuntaryhmän 2 asukaskohtaisten toimintakatteiden muutos

Toimintakatteissa on näkyvissä huomattavaa kasvua sote-uudistuksen vaikutuksesta. Muutos on vaikuttanut jokseenkin samansuuruisesti kuntiin, mutta muutama isompi poikkeuskin löytyy. Kasvuprosentin keskiarvo on 252% ja keskihajonta 29. Puolet kunnista sijoittuukin  $\pm 10\%$  sisään keskiarvosta. Kasvu on ollut maltillisinta Kontiolahdessa, Muuramessa, Pirkkalassa ja Espoossa, jossa toimintakate vähän yli kaksinkertaistui. Muutoksen toisessa ääripäässä Järvenpään, Naantalil ja Raision toimintakatteet lähes kolminkertaistuivat. Taulukosta voidaan havaita, että vaikka kunnat olivat aiemmin toimintakatteiltaan kutakuinkin samansuuruisia (keskihajonta 127), on muutos koetellut niitä eri tavoin luoden mittaviakin eroja. Toimintakatteet ovat asettuneet -2000€ molemmille puolille. Vaikka toimintakate on suurentunut, on myös ryhmän sisäinen hajonta. Pienin toimintakate on Kontiolahdella -2441€ ja suurin Naantalilla -1745€. Keskihajonnaksi muodostuu 224. Ennen uudistusta hyvässä asemassa olevat kunnat ovat siis hyötäneet eriastein muutoksesta. Edellä mainituilla Kontiolahdella ja Naantalilla oli lähes eurolleen sama asukaskohtainen toimintakate vuonna 2021, mutta muutos on kohdellut niitä eri tavalla.

### 5.3 Keskinäinen vertailu

Sote-uudistuksen tuoma muutos toimintakatteeseen oli valtava. Oli kyse sitten kummasta tahansa kuntakentän ääripäästä, toimintakate parani huomattavasti supistaen menorakennetta. Äkkiseltään vaikuttaisi, että kunnat selvisivät muutoksesta voittajina, sillä suurin niitä rasittanut menoerä eli sote-palvelut siirtyivät hyvinvointialueille. Tarkempi tarkastelu kuitenkin nostaa muutoksen epätasaisuuden esille. Sote-uudistus ei kohtele kaikkia kuntia tasa-arvoisesti, jotkin hyötyvät siitä enemmän kuin toiset. Oheinen taulukko kuvaa kuntakentän ääripäiden toimintakatteen muutosta:

| Kuntaryhmä 2 | Toimintakate per asukas | Kuntaryhmä 1  | Toimintakate per asukas |
|--------------|-------------------------|---------------|-------------------------|
| Kontiolahti  | -2 441 €                | Lestijärvi    | -4 164 €                |
| Pirkkala     | -2 430 €                | Utsjoki       | -4 113 €                |
| Espoo        | -2 400 €                | Pelkosenniemi | -3 690 €                |
| Lempäälä     | -2 341 €                | Enontekiö     | -3 492 €                |
| Muurame      | -2 306 €                | Savukoski     | -3 098 €                |
| Masku        | -2 214 €                | Ranua         | -2 966 €                |
| Vantaa       | -2 192 €                | Sulkava       | -2 904 €                |
| Sipoo        | -2 191 €                | Puolanka      | -2 883 €                |
| Pornainen    | -2 011 €                | Ristijärvi    | -2 877 €                |
| Kaarina      | -1 985 €                | Hyrnsalmi     | -2 875 €                |
| Rusko        | -1 981 €                | Vaala         | -2 706 €                |
| Nurmijärvi   | -1 926 €                | Ilomantsi     | -2 663 €                |
| Nokia        | -1 898 €                | Posio         | -2 580 €                |
| Vihti        | -1 878 €                | Salla         | -2 524 €                |
| Tuusula      | -1 876 €                | Pello         | -2 472 €                |
| Lieto        | -1 868 €                | Tervo         | -2 443 €                |
| Kerava       | -1 828 €                | Pertunmaa     | -2 429 €                |
| Raisio       | -1 790 €                | Ylitornio     | -2 245 €                |
| Järvenpää    | -1 773 €                | Rautavaara    | -2 166 €                |
| Naantali     | -1 745 €                | Vesanto       | -1 981 €                |

TAULUKKO1 Kuntaryhmien vertailu

Sote-uudistus on koetellut kahden ryhmän kuntia eri tavalla. Kuntaryhmän 1 kunnat kokivat suuremman suhteellisen muutoksen parantaen toimintakatetta noin 300% verrattuna toimintakatteeltaan suurimpiin kuntiin, jossa muutos oli vain 200%. Kuntaryhmän 1 kasvun vaihteluväli oli suurempi ja niin oli myös minimi ja maksimi arvot. Suhteellista kasvua on keskimäärin koettu enemmän kuntaryhmän 1 sisällä, mutta hajontaa löytyy molempien kuntaryhmien sisältä. Ääripäitä esiintyi kummassakin ryhmässä ja ne poikkesivat huomattavasti keskiarvosta.

Kokonaiskuva muutoksen vaikutuksista ei valkene tarkastelemalla pelkästään toimintakatteen kasvu prosentteja. Euromääräisinä tarkasteltuna havaitaan, että suurimman kasvun kokeneet asukaskohtaiselta toimintakatteelta pienimpien ryhmän kunnat ovat kirineet samalle tasolle kuin

uudistusta edeltävä vastakkainen ääripää. Yleisesti ottaen vaikeammassa asemassa olleet kunnat ovat hivuttautuneet lähemmäs. Kun ero oli aikaisemmin 60-70% luokkaa on se kutistunut 20%. Osa tämän kuntaryhmän kunnista asukaskohtainen toimintakate on toisen ryhmän keskitasoa, kun taas Lestijärvi ja Utsjoki ovat selvästi erillään muista kunnista. Kuntaryhmien ero on kuitenkin edelleen olemassa, vaikka muutos on sitä tasannut. Kuntakenttä pysyy edelleen heterogeenisenä ja näyttäisi siltä, että ominaisuuksien mukaan ovat kunnat edelleen erilaisessa taloudellisessa asemassa, mikä jättää tulevaisuuteen ratkaisemattomia haasteita. Kuntaryhmän 2 kunnat pysyvät edelleen terveempänä ja toimintakatteen kautta tulkittuna tehokkaana. Näyttäisi siltä, että kuntia asettaa erilaisiin talouden tasapainon tiloihin myös jokin muu seikka kuin sote-menot. Onko kyse sitten todellisesta toiminnan tehokkuuden eroista vai väkiluvusta taikka sijainnista ei selviä datan pohjalta.

## 6. Johtopäätökset ja jatkotutkimukset

Tutkimuksen tavoitteena oli simuloida sote-uudistuksen aiheuttamaa rakennemuutosta kuntaorganisaatioon ja talouteen. Muutoksen kuvaajaksi valittu toimintakate osoittautui oivaksi keinoksi mitata kuntien tehokkuutta ja taloudellista tilaa. Kuntien vuoden 2021 toimintakatteet laskettiin uudelleen ilman hyvinvointialueille siirtyviä menoeriä ja vertailtiin asukaskohtaisesti todelliseen toimintakatteeseen sekä kuntien kesken. Sen kautta sote-uudistuksen vaikutusta kuntiin oli helppo havainnollistaa ja saada selville, miten muutos käyttäytyi heterogeenisen kuntajoukon sisällä keskittymällä ääripäiden tutkimiseen. Tutkimuksen aihe ja tulokset ovat ajankohtaisia, sillä Suomen julkinen talous kärsii kestävyysvajeesta ja sote-menojen odotetaan paisuvan edelleen lähivuosina. On siis tärkeää ymmärtää, mikä tekee kuntatalouden taustoja ja löytää ratkaisua sen tervehdyttämiseen ja tasapainottamiseen.

Sote-uudistuksessa on kyse julkishallinnon, terveydenhuoltojärjestelmän, sosiaalipalveluiden ja pelastustoimen rakennemuutoksesta, jolla pyritään vakauttamaan kriisiytynyttä kuntataloutta sekä paisuneita terveydenhuollon kustannuksia, joita pyritään jakamaan laajemmalle veropohjalle. Yksittäisten kuntien resurssien riittävyttä halutaan parantaa supistamalla niiden palvelutuotantoa. Terveydenhuollon paisuvia kustannuksia yritetään hillitä keskittämällä ne isomman kokonaisuuden alaiseksi. Tuloksissa tämä muutos näkyi selkeästi. Kaikki tutkimusjoukon kunnat paransivat toimintakatettaan reilusti. Suhteelliset sekä absoluuttiset erot ääripäiden kesken pienenevät ja kuntien toimintakate asettui tasaisemman vaihteluvälin sisälle.

Muutos ei kuitenkaan kohdellut kaikkia kuntia tasa-arvoisesti. Pienimmän asukaskohtaisen toimintakatteen kuntaryhmä paransi selvästi enemmän toimintakatettaan, kuin suuremman toimintakatteen kuntaryhmä. Sote-uudistusta on suunniteltu terveydenhuollon kustannus säästöt edellä ja kuntien menorakenteen muutos on ilmiön sivutuote. Näyttäisi siltä, että kunnat, joidenka taloutta korkeat sote-menot painoivat eniten ovat myös hyötyneet muutoksesta eniten. Osalle muutos on merkinnyt talouden tervehtymistä, mutta osa jää vielä kauas keskikastista. Esimerkiksi Utsjoen ja Lestijärven toimintakatteet ovat edelleen muita huomattavasti pienempiä ja herää kysymys ilmiön syystä. Suurimpien asukaskohtaisen toimintakatteiden kunnissakin esiintyi eroja, joissa kaikki kunnat eivät kokeneet samankaltaista muutosta. Voidaan siis olettaa, että kunnat ovat edelleen menorakenteellisesti erilaisia ja niitä ei voida käsitellä yhtenä kokonaisuutena. Vaikka joidenkin kuntien kohdalla sote-uudistus on niiden taloudellisen tasapainon vakauttaja ja pelastaja on muistettava, että toimintakatteen kasvaminen ei varsinaisesti kerro kunnan tehokkuuden muutoksesta,

jos sen organisaatio on supistunut samassa suhteessa. Kuntataloutta rasittavat muut kuin sote-menot ovat edelleen vaikuttamassa taustalla.

Toimintakatteesta voidaan osin tulkita kunnan talouden kannattavuutta. Kasvaneet toimintakatteet parantavat kuntien rahoituksellista liikkumavaraa. Resurssien kokoon haaliminen helpottuu palvelutuotannon supistuessa ja yksinkertaistuessa. Asiakasmaksujen ja kunnallisverojen korotuksella on entistä suurempi suhteellinen vaikutus. Kunnan markkinaehtoisesti toimivien tytäryhtiöiden, kuten energiayhtiöiden tulonkerryttämisen merkitys korostuu. Sinervo (2011 s. 236-239) mukaan kunnan ensisijainen tavoite on järjestää kuntalaisille palvelut käytössä olevin resurssein ja kunnan talouden tasapainossa on kyse kunnan resurssien riittävydestä. Tuloksista esiin nouseva toimintakatteen lasku kautta kuntakentän kielii kunnan palvelutuotannon supistumisesta. Kunnan palvelutuotannon supistuminen on luonut tilanteen, missä kunta pystyy keskittymään paremmin ydintoimintoihinsa sekä kohdistamaan ja käyttämään resurssejaan tehokkaammin.

Kuntien toimintakatteen merkittävästä kasvusta huomataan, kuinka sote-uudistuksen aiheuttama rakennemuutos on yrityksen jakautumisen kaltainen. Kaksi isoa osaa organisaatiosta on eriytetty omiksi kokonaisuuksiksi, jotka keskittyvät omiin ydintoimintoihinsa. Sote-uudistuksen tavoitteina oli myös julkisentalouden kannattavuuden kasvu sekä resurssien vapauttaminen, mitkä ovat tyypillisiä yrityksen jakautumisen tavoitteita.

Tuloksia arvioitaessa voidaan myös havaita, ettei ikärakenne ole täysin sidoksissa kunnan talouden tilaan toimintakatteenkautta mitattuna. Esimerkiksi Sallan toimintakate on kasvanut paljon enemmän kuin Utsjoen vaikka ensiksi mainitun kunnan väestöstä huomattavasti suurempi osuus on ikääntyneitä. Väkiluvulla puolestaan näyttäisi olevan sidonnaisuus kunnan talouteen. Kuntaryhmän 1 kunnat ovat selvästi väkiluvultaan pienempiä kuin terveemmässä taloudellisessa tilassa olevien kuntien. Väkiluku ei näyttäisi tuovan loputtomiin taloudellista hyötyä kunnalle, sillä suurimpien asukaskohtaisten toimintakatteiden kunnat ovat Espoota ja Vantaata lukuun ottamatta keskisuuria kuntia. Listalta puuttuu Helsingin ja Tampereen kaltaiset muut suurkaupungit. Sote-uudistus on hyödyttänyt siis suhteellisesti enemmän heikommassa asemassa olevia kuntia. Asukasmäärältään pienet, väestökadosta kärsivät ja ikääntyvät kunnat ovat saaneet suurimman taakan sote-palveluiden tuottamisesta. Uudistus näyttäisi helpottavan juuri edellän mainitun kaltaisia kuntia eniten.

Kuten Parkkinen (2008 s. 29) mainitsi väestönkehityksen ja -rakenteen olennaisesti vaikuttavan kunnanpalvelutuotantoon ja resurssitarpeeseen, on sote-uudistuksen tuoma rakennemuutos tasannut

näitä eroja. Toki väestönkehityksellä ja -rakenteella on edelleen merkitystä kunnallistalouden näkökulmasta koulutuspalveluiden taikka väestönkehityksen myötä liian suureksi tai pieneksi jäävän palvelutuotannon kapasiteetin tai resurssien kautta. Toimintakateen merkitys kunnan taloudellisen tehokkuuden kuvaajana siis kasvaa soteuudistuksen myötä. Se kertoo kunnan kykyä sopeutua muuttuvaan taloudelliseen ja väestörakenteelliseen tilaan. Erot uudistuksen jälkeenkin toimintakatteissa todistavat kuntakentän olevan edelleen heterogeeninen kokonaisuus myös talouden osalta. Väestörakenteen ja -kehityksen vaikutuksen vähentyessä kunnallistalouteen korostuu Sinervon (2011 s. 233-236) ajatus kumulatiivisen yli- tai alijäämän tulkinnasta taloudellisesti sekä väestöllisesti supistuvissa ja kasvavissa kunnissa. Jotta kriisikuntia olisi vähemmän on löydettävä muita, kun väestöstä aiheutuvia syitä, jotka vaikuttavat toimintakatteeseen alentavasti.

Tutkimus ei varsinaisesti ota kantaa, miten uudistus tulee vaikuttamaan kuntien talouden tasapainoon pitkällä aikavälillä. Toimintakate on talouden tehokkuuden mittari ja tasapainoa on parempi mitata vuosikatteen avulla, joka ottaa huomioon myös kunnallistalouden rahoituksen. Tämä tutkimus ei ottanut huomioon valtiontukia tai verotuksen muutosta, vaan tarkoituksena oli selvittää miten uudistus vaikuttaa kuntien menorakenteeseen ja toimintakatteeseen. Sote-uudistuksen myötä kunnallisveroon tehtiin 12,64% tasaleikkaus. On mielenkiintoista nähdä millä tavalla dynaaminen leikkaus menorakenteeseen sekä staattinen leikkaus määrittää kuntien talouden tasapainoa pitkällä aikavälillä. Julkisen talouden kannattavuusongelmat ovat kuitenkin edelleen läsnä, sillä kuormituksen aiheuttajat eivät ole kadonneet, vaan pikemminkin organisoituneet uusien kokonaisuuksien alle. Kuntia koettelee edelleen samat väestörakenteelliset uhat ja muutokset, mutta niiden vaikutuksen laajuus jää todennäköisesti lievemmiksi. Kunnat ja hyvinvointialueet voivat keskittyä omiin ydintoimintoihinsa ja koettaa tehostaa resurssien käyttöä. Onnistuneesta sote-uudistuksesta hyötyvät eniten kansalaiset, joiden tulojen kuormitus helpottaa tai kuormituksen kasvu loivenee tehostuvan julkisen palvelutuotannon johdosta.

## Lähteet

Bailey, S. J. (2004). Strategic public finance. Palgrave Macmillan.

Burke, W. (2014). Organization Change: Theory and Practice (4th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.

Cameron, E., & Green, M. (2015). Making Sense of Change Management: A Complete Guide to the Models, Tools and Techniques of Organizational Change (4th ed.). London: Kogan Page Publishers. Saatavilla <http://www.uop.edu.pk/ocontents/Change%20Management%20Book.pdf>

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi 241/2020

Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvän rahoituslainsäädännön muuttamiseksi 68/2022

Hottinen, A., (2022). Manner-Suomen kuntien ja kuntakonsernien talouden tunnuslukuja vuodelta 2021 (Viitattu 17.2.2023) Saatavilla: [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Manner-Suomen%20kuntien%20ja%20kuntakonsernien%20talouden%20tunnuslukuja%20vuodelta%202021\\_6.xlsx](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Manner-Suomen%20kuntien%20ja%20kuntakonsernien%20talouden%20tunnuslukuja%20vuodelta%202021_6.xlsx)

Kuntalaki 10.4.2015/410

Kuntaliitto (n.d.). Kustannusrakenne (Viitattu 17.5.2023) saatavilla: [www.kuntaliitto.fi/kustannusrakenne](http://www.kuntaliitto.fi/kustannusrakenne)

Kuntaliitto (n.d.). Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannukset (viitattu 17.5.2023) saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/tilastot-ja-erillisselvitykset/kuntien-sosiaali-ja-terveydenhuollon-nettokustannukset-euroaasukas>

Leppiniemi, J., Leppiniemi, R., & Kaisanlahti, T. (2000). Hyvä tilinpäätöskäytäntö WSOYpro.

Leppänen, P. (2001). Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito ja tilinpäätös. Audiator.

Matsusaka, J. G. (2001). Corporate diversification, value maximization, and organizational capabilities. *Journal of Business*, 74(3), 409-431.

Muotio, L. (2021) Vertailu tutkimusmenetelmänä (Viitattu 20.5.2023) saatavilla osoitteessa:  
<https://www.muotoilu.info/index.php/tutkiva-muotoilu/menetelmat/vertailu-tutkimusmenetelmana/>

Parkkinen, P. (2008). Väestön ikääntymisen vaikutukset kuntatalouteen. Tampere University Press. Julkaisun pysyvä osoite: <https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-7188-9>

Riikonen, O. (2022) Sote-uudistus pyöräyttää kuntatalouden tunnusluvut uusiksi (viitattu 30.1.2023) Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2022/sote-uudistus-pyorayttaa-kuntataloudentunnusluvut-uusiksi>

Sinervo, L.-M. (2011). Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Tampere University Press. Saatavilla: <https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8490-2>

Spratt, C., Walker, R. ja Robinson, B. 2004. Mixed Research Methods. The PREST training resources. Commonwealth of Learning. Saatavilla:  
<https://oasis.col.org/colserver/api/core/bitstreams/a0f649ca-9764-438a-b10b-84638b956ebf/content>

Tilastokeskus (2021). Syntyvyys ei ole Suomessa ikärakenteen kannalta riittävällä tasolla, (Viitattu 18.2.2023) Saatavissa: [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). Alueluokittelumuutokset (viitattu 7.2.2023) Saatavissa:  
<https://www2.stat.fi/fi/luokitukset/luokitustiedotteet/#:~:text=Vuoden%202023%20alusta%20ei%20astu,kuin%20vuosina%202022%20ja%202021.>

Tilastokeskus (2023). Tunnuslukuja väestöstä alueittain, 1990-2022 (Viitattu 16.5.2023) saatavilla osoitteessa:  
[https://statfin.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_vaerak/statfin\\_vaerak\\_pxt\\_11ra.px/](https://statfin.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/)

Tilastokeskus (2021). Väestö iän (1-v.) ja sukupuolen mukaan alueittain, 1972-2022 (viitattu 27.5.2023) saatavilla:

[https://statfin.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_vaerak/statfin\\_vaerak\\_pxt\\_11re.px](https://statfin.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11re.px)

Trochim, W. (2006) Time in Research. The Research Methods Knowledge Base, 2nd Edition. Saatavilla: <http://www.socialresearchmethods.net/kb/timedim.php>

Valtiovarainministeriö (2022). Julkisen talouden kestävyysvaje (Viitattu 18.2.2023) Saatavissa:

[https://vm.fi/documents/10623/142666320/10\\_Julkisen+talouden+kest%C3%A4vyysvaje.pdf/88787cf5-964b-0ece-b9f5-cddd9010ecdb/10\\_Julkisen+talouden+kest%C3%A4vyysvaje.pdf?t=1670421197311#:~:text=Valtiovarainministeri%C3%B6n%20tuoreimman%20arvion%20mukaan%20kest%C3%A4vyysvaje,keskim%C3%A4%C3%A4r%C3%A4iset%20terveys%2D%20ja%20hoivamenot%20kasvavat.](https://vm.fi/documents/10623/142666320/10_Julkisen+talouden+kest%C3%A4vyysvaje.pdf/88787cf5-964b-0ece-b9f5-cddd9010ecdb/10_Julkisen+talouden+kest%C3%A4vyysvaje.pdf?t=1670421197311#:~:text=Valtiovarainministeri%C3%B6n%20tuoreimman%20arvion%20mukaan%20kest%C3%A4vyysvaje,keskim%C3%A4%C3%A4r%C3%A4iset%20terveys%2D%20ja%20hoivamenot%20kasvavat.)