

Mikä kiikastaa kunta-alan uudistuksissa? ARTTU2-tutkimusten oppeja

Pentti Meklin
Tutkimusohjelman tieteellinen johtaja

Hiiri se kissalle takkia ompeli...

Kuntauudistuksista tullut tuluskukkaroita...

Sote-uudistus on edennyt päinvastoin:

alun perin hoitoon pääsy perusterveydenhuollossa –
nyt kiistellään maakuntien määrästä, kasvupalveluista ja
valinnanvapaudesta

Eikö opita mitään?

Edellisen ARTTU-tutkimusohjelman lopuksi koottiin joukko oppeja, jotka muotoutuivat tutkijoille Paras-uudistuksen ajalta – tai olivat jo ennestään tiedossa

Paras-uudistuksen havaintoja vuosilta 2008-2012



Yleispäteviä havaintoja kuntien uudistuksiin!



1. Uudistuksessa kiinnostaa (organisaatio)rakenne

- toiminta jää varjoon

Miksi?

- Kun rakenne ratkaistaan, ratkeavat muutkin ongelmat?
- Rakenteet **jakavat valtaa** – uudet valta-asetelmat
- Rakenteita on **helppo ja selkeä** hahmottaa uudistuksissa
- Toimintoja uudistetaan omaa tahtia: Toiminnallinen puoli on kuntalaisille tärkeätä!

2. Uudistusten etenemisen esteet, mikä takkuu?

1. Tavoitteet – sidosryhmillä osaksi samoja, osaksi erilaisia

Julkilausutut ja piilotavoitteet!

2. Epätarkka ja vaihtuva argumentointi

Runsaasti käsitteitä ja terminologiaa, osaksi epämääräisiä

Perustelut eivät vakuuta, sekoittavat kansalaisten ehkä
myös päättäjien päät

3. Laaja epäluottamus uudistuksia kohtaan

Esimerkiksi Paras-uudistus 2005-2012

Ongelmaa ja tavoitetta kuvattu monisanaisesti:

Lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunta- ja palvelurakennemuutokselle. Uudistuksen tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.

Puitelain tavoitteena ...

Lain tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.

Suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon....

- 1) palvelujen saatavuus, laatu ja rahoitus maan kaikissa osissa;
- 2) perusoikeudet ja yhdenvertaisuus palvelujen saamisessa;
- 3) kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset;
- 4) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet;
- 5) suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet käyttää omaa kieltään ja saada palveluja tällä kielellä; sekä
- 6) saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto heidän kotiseutualueellaan.

Paras-lain ratkaisukeinot - selkeitä

Keinot

Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Kuntajaon muutokset toteutetaan ja niiden tekemistä tuetaan siten kuin kuntajakolaissa (1196/1997) säädetään.

Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa.

Toiminnan tuottavuutta parannetaan myös tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä.

Kuntarakennelaki 1.7.2013

Tavoite: Vahvat peruskunnat

Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on **elinvoimainen**, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva **kuntarakenne**, joka vahvistaa kunnan asukkaiden **itsehallinnon** edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu **työssäkäyntialueesta** tai muusta **toiminnallisesta kokonaisuudesta**, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.

3. Jokin yhteinen logiikka toistuu uudistuksissa

Yhteinen tavoite – vai keino

**Kuntakokoa/järjestäjän kokoa on suurennettava –
pieniä suuremmaksi, suuria vielä suuremmaksi**

Kuntauudistuksista maakuntiin

Uudistus

Kunnan/järjestäjän koon kasvattaminen ratkaisuna

Suuri kuntauudistus 1960-1980

Kuntakokoa on suurennettava 8000 asukasta, minimi 4000 asukasta

Paras-uudistus 2007-2012

Sotessa 20000 asukasta > kuntaliitokset, YT-alueet ja yhteistyö kaupunkiseuduilla

Kuntarakennelaki 1.7.2013

Vahvat peruskunnat

HE 324/2014 laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi

Sote-tehtävät siirretään sosiaali- ja terveystalueille, kuntayhtymille

HE Sote- ja maakuntauudistuksesta 2.3.2017

Sote-tehtävät siirretään maakunnille, ja paljon muita valtion hoitamia tehtäviä!

Miksi pitää olla suurempi?

Nykykokoiset kunnat eivät selviä kunnialla tehtävistään:

- a. Palvelutarpeet kasvavat tulevaisuudessa, voimavarat eivät kasva vastaavasti – suurempi selviää paremmin
- b. Alueellinen kehitys - kaupunkiseutujen kasvu
- c. Kansanvaltaisuuden, demokratian vahvistaminen

4. Kunnan/järjestäjän suuruuden retoriikka

Suuruuden retoriikka – kunnat/maakunnat suuremmaksi,

- ”leveämmät hartiat”
 - ”parempi kantokyky”
 - ”laaja väestöpohja”
-
- Suuruus tuo enemmän resursseja (tuloja), **mutta** se tuo myös suuret menot!

Miksi suuruuden perustelu ei vakuuta?

- a. Kunnalle ei ole optimikokoa, ei myöskään maakunnalle
- b. Argumentointi ei vakuuta, tavoiteltava koko voi vaihdella jopa kesken lauseen
- c. Ikävästi sekoittuu *kunnan/järjestäjän* ja *palveluyksikön* koko!
- d. Järjestäjän kokoa perustellaan tuotantoyksikön koolla!
- e. Eri tehtäviin riittävän suuri ja tehokas järjestäjän ja tuottavan yksikön koko vaihtelee
- g) Käytännössä valittava yksi koko: toisiin tehtäviin se on liian pieni, toisiin liian suuri

Maakunnan tehtäväalat 6 §

Maakunta hoitaa sille lailla säädettyjä tehtäviä seuraavilla tehtäväaloilla:

- 1) *sosiaali- ja terveydenhuolto*;
- 2) sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuki kunnille ja ehkäisevät palvelut;
- 3) alueellinen alkoholihallinto;
- 4) pelastustoimi;
- 5) terveydensuojelu, tupakkavalvonta, elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut (ympäristöterveydenhuolto);
- 6) maatalous ja maaseudun kehittäminen;

- 7) maataloustuotteiden markkinajärjestelyt, maatalouden tuotantopanosten turvallisuus, laatu ja käyttö sekä kasvinterveyden valvonta;
- 8) kalatalous ja vesitalous;
- 9) aluekehittämisviranomaisen tehtävät, alueen, sen elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen, näihin liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen, kulttuurin edistäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotoutumisen edistäminen;
- 10) alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu;
- 11) maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus;
- 12) kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen;

13) kulttuuriympäristön hoito;

14) liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö sekä toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun;

15) yksityisteitä ja liikkumisen ohjausta koskevat valtionavustustehtävät;

16) alueellisen liikuntaneuvoston asettaminen yhteistyössä muiden maakuntien kanssa sekä liikunnan edistäminen maakunnassa alueellisen liikuntaneuvoston toiminnan kautta sekä ulkoilureittitehtävät;

17) maakunnallisen identiteetin edistäminen alueella yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa;

18) kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamista;

- 19) vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta;
- 20) vesien ja merensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu;
- 21) ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietouden parantaminen;
- 22) yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan kuuluva alueellinen varautuminen;
- 23) maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen järjestäminen sekä poronhoitajien sijaisavun kustannusten korvaaminen;
- 24) alueelliset romanciasiain neuvottelukuntia ja romanciasioita koskevat tehtävät;
- 25) yhteispalveluiden alueellinen järjestäminen ja kehittäminen;

Maakunnan tehtävät...

Maakunta voi lisäksi hoitaa:

- 1) liikennepalveluiden maakunnallista kehittämistä ja järjestämistä sekä julkisen henkilöliikenteen suunnittelua ja järjestämistä samoin kuin sitä koskevi valtionavustustehtäviä, lukuun ottamatta toimintaa liikennekaaren IV osan 1 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen kunnallisten ja seudullisten viranomaisten toimialueella, näiden alueiden liikenteen suunnittelua ja järjestämistä, sekä raideliikennettä;
- 2) saariston yhteysalusliikenteen suunnittelua ja järjestämistä sekä sitä koskevia valtionavustustehtäviä;
- 3) maakunnan ja sen alueen kaikkien kuntien tekemällä sopimuksella maakunnan hoidettavaksi kunnista siirretyt, maakunnan 1 momentissa tarkoitettuihin tehtävälaihin liittyvät tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen;
- 4) maakunnan ja sen alueen kaikkien kuntien tekemällä sopimuksella maakunnan hoidettavaksi kunnista siirretyt rakennusvalvonnan järjestämisen tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen;
- 5) maakunnan tehtäviin liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä;
- 6) muita sille erikseen säädettyjä tehtäviä

Suuruus tuo hyötyjä – totta kai?

- Sietää paremmin toiminnan laajuuden vaihtelua
- Kehittämisesursseja on enemmän
- Pystyy hankkimaan ja pitämään yllä riittävän suurta palvelukapasiteettia
- Tukipalvelujen tuottaminen

Suuruus tuo

mittakaavaetuja: kiinteät kustannukset voidaan jakaa useamman palvelun kesken

yhdistelmäetuja: mahdollistaa yhteisten resurssien käytön

5. Kunnat/alueet ovat erilaisia ja eriytymiskehitys jatkuu

- Kunnat ja alueet kehittyvät eri tahtia, eri suuntiin
- Ei liene eduksi, että uudistuksissa pusketaan samaa mallia kaikkialle

Metropolialue

Erilaiset maakunnat

Eriytymiskehityksestä aiheutuva talousongelma

Huomattava osa kuntien ja maakuntien *tuloista* muuttuu asukasluvun ja rakenteen perusteella, mutta *kustannukset* muuttuvat eri tavalla: kustannukset muuttuvat vain osaksi väestön ominaisuuksien mukaan.

ARTTU2-kuntien väestön sekä sosiaali- ja terveystoimen nettokustannusten keskimääräinen vuosimuutos 2005-2015, %

Kunta	Keskimääräinen vuosimuutos 2005-2015, %:		
	Väestö	Absoluuttiset netto-käyttökustannukset	Nettokäyttökustannukset asukasta kohti
Lempäälä	2,1	7,5	5,3
Espoo	1,5	5,7	4,1
Vantaa	1,4	5,1	3,7
Oulu	1,4	5,7	4,3
Askola	1,1	6,2	5,0
Mustasaari	1,1	6,2	5,1
Jyväskylä	1,0	5,2	4,1
Tampere	1,0	5,3	4,3
Vaasa	0,9	5,6	4,7
Arttu2-kunnat yht.	0,8	5,2	4,4
Petäjävesi	0,8	4,9	4,1
Kokkola	0,6	5,8	5,1
Turku	0,6	4,5	3,9
Hämeenlinna	0,6	4,9	4,4
Liperi	0,5	5,1	4,6
Hattula	0,4	4,5	4,0
Sipoo	0,4	4,1	3,7
Hollola	0,3	5,9	5,6
Raisio	0,2	7,0	6,7
Lappeenranta	0,2	5,2	5,0
Salo	0,0	5,4	5,4
Raasepori	0,0	4,8	4,8
Mikkeli	0,0	4,5	4,5
Nivala	0,0	4,8	4,8
Tornio	0,0	4,4	4,4
Vöyri	-0,1	4,2	4,2
Kotka	-0,1	5,3	5,4
Inari	-0,3	6,6	7,0
Kankaanpää	-0,7	4,7	5,4
Kurikka	-0,7	5,0	5,8
Kemiönsaari	-0,8	4,6	5,4
Parkano	-0,8	4,6	5,4
Kuusamo	-0,9	5,0	5,9
Keuruu	-1,0	3,8	4,9
Vimpeli	-1,0	3,3	4,4
Säkylä	-1,0	5,3	6,4
Rautalampi	-1,1	3,7	4,8
Hirvensalmi	-1,2	4,4	5,6
Pudasjärvi	-1,3	3,8	5,2
Keitele	-1,5	3,8	5,4
Paltamo	-1,8	-	-

6. Toteutus ratkaisee, miten suunniteltu toteutuu

Epäusko rakenteiden tuottavan toiminnallisesti toivotun tuloksen – oppositio ja kansalaiset epäilevät

Konsta Pylkkänen pohtii viisautta. ”Tavallaan maapallolla on liiaksi viisautta. Sitä ei jakseta kaikkea käyttää...”

”Kaukoviisaus, ... asiat harkitaan etukäteen ja kuvitellaan tapaus sikseenkin selväksi. Lajissa on kaksi pahaa vikaa: asia jää huvikseen toteutumatta tai se sattuu eri tavalla”.

7. Tavoitteiden ja keinojen vaihtuminen

- Keinot muuttuvat tavoitteiksi, tavoitteet keinoiksi
- Keino on alkuperäisen tavoitteen vastainen
- Esimerkiksi integraatiotavoite: toteutus hankaloittaa monessa suhteessa integraatiota
- Valinnanvapaus, onko se keino vai tavoite – ja mihin

8. Ongelmien muuttuminen ja unohtuminen matkalla

Alussa sote-uudistuksen perusteluna olivat lääkäriin pääsy, vanhustenhuolto, lastensuojelu

Lopulta päällimmäisenä on laajan päivystyksen järjestäminen ja valinnanvapaus

Sosiaalipalvelut jäävät taka-alalle

9. Kansalaiset ja uudistajat näkevät asiat eri tavalla

- Poliitikkojen mielestä uudistus on välttämätön
- ARTTU2-tutkimusten mukaan kuntalaiset ovat keskimäärin tyytyväisiä nykyisiin palveluihin – ja muuhunkin



Kuntalaiset arvostavat kuntapalveluita ja pitävät niitä hyvin hoidettuina

Tutkimuskysymykset:

- Miten kuntalaiset arvioivat oman kuntansa kunnallisia palveluja keväällä 2017 ja miten arviot ovat muuttuneet kevästä 2015?
- Vaihtelevatko kuntalaisten arviot erikokoisissa ja erityyppisissä kunnissa?
- Vaihtelevatko kuntalaisten arviot erilaisten yksilöominaisuuksien suhteen?
- Onko palveluarvioilla nähtävissä yhteyksiä kuntalaisten muihin asenteisiin ja jos niin mihin?

Aineistot:

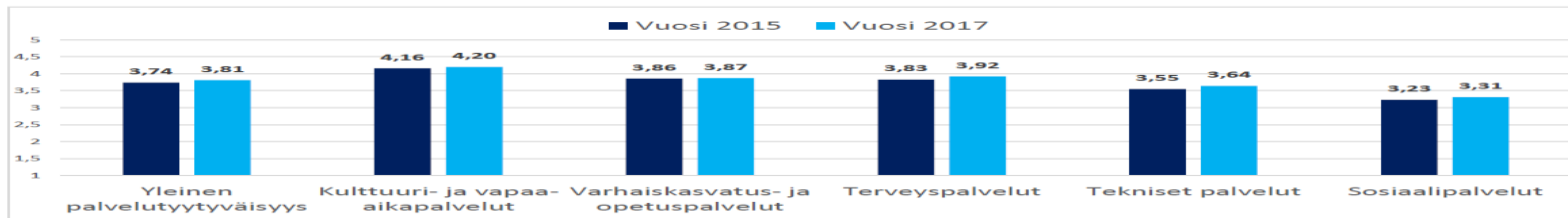
- Kuntalaiskyselyt postikyselyinä keväällä 2015 ja keväällä 2017. Otos v. 2017: 32 450, vastanneita 11 856 eli 36,5%.
- Kyselyissä kysymykset kaikkiaan 43 yksittäisestä sosiaali-, terveys-, varhaiskasvatus ja opetus-, kulttuuri- ja vapaa-aika- sekä teknisestä palvelusta.

Tutkimusraportti:

Marianne Pekola-Sjöblom: Parhaat mahdolliset palvelut kaikille kuntalaisille? Uutta ARTTU2-ohjelmasta nro 13/2017. Suomen Kuntaliitto. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3424

Keskeisiä havaintoja:

- Kuntalaiset pitävät kunnallisia palveluja hyvin hoidettuina ja kohtuullisen hyvin saavutettavina.** Yhdeksän kymmenestä kyselyyn vastanneesta on pikemmin tyytyväinen kuin tyytymätön kuntansa palveluihin. Tyytyväisyysarvioiden kärjessä ovat kirjastopalvelut, jätehuolto, äitiys- ja lastenneuvolat, kansalais- ja työväenopistot sekä liikuntapalvelut.
- Kuntalaisten arviot kunnallisten palvelujen hoidosta sekä saatavuudesta ja saatavuudesta ovat parantuneet vuodesta 2015.**
- Kunnallisia palveluja käyttäneet ovat pääsääntöisesti tyytyväisempiä kuin ne, joilta puuttuu omaa kokemusta kuntapalvelujen käytöstä.**
- Kuntalaisten näkemyseroja kuntapalveluista selittävät monet yksilöominaisuudet,** erityisesti ikä ja ammatiasema, mutta myös esim. sukupuoli ja äidinkieli. Tyytyväisimpiä ovat vähintään 70-vuotiaat, kansa- tai peruskoulun käyneet ja eläkeläiset.
- Yleisellä tasolla on nähtävissä paikoin merkittäviä näkemyseroja palvelujen hoidosta ja saavutettavuudesta yksittäisten palvelujen, yksittäisten kuntien ja kuntaryhmien kesken.**
- Kuntalaisten palvelumielipiteet ovat voimakkaassa yhteydessä muihin asenteisiin,** mm. luottamukseen kunnan päätöksentekoon, osallistumistapojen vaikuttavuusarvioihin, kotikuntasamaistumiseen sekä kunnan vetovoimaa mittaavaan ”hyvä asua ja elää” -arvioon.
- Kuntalaiskyselyn tulokset ovat merkityksellisiä paitsi kunnallisten palvelujen yleistilan kuvaajina, myös kunnille toiminnan arvioinnin ja kehittämisen välineinä.**



10. Demokratian vahvistaminen

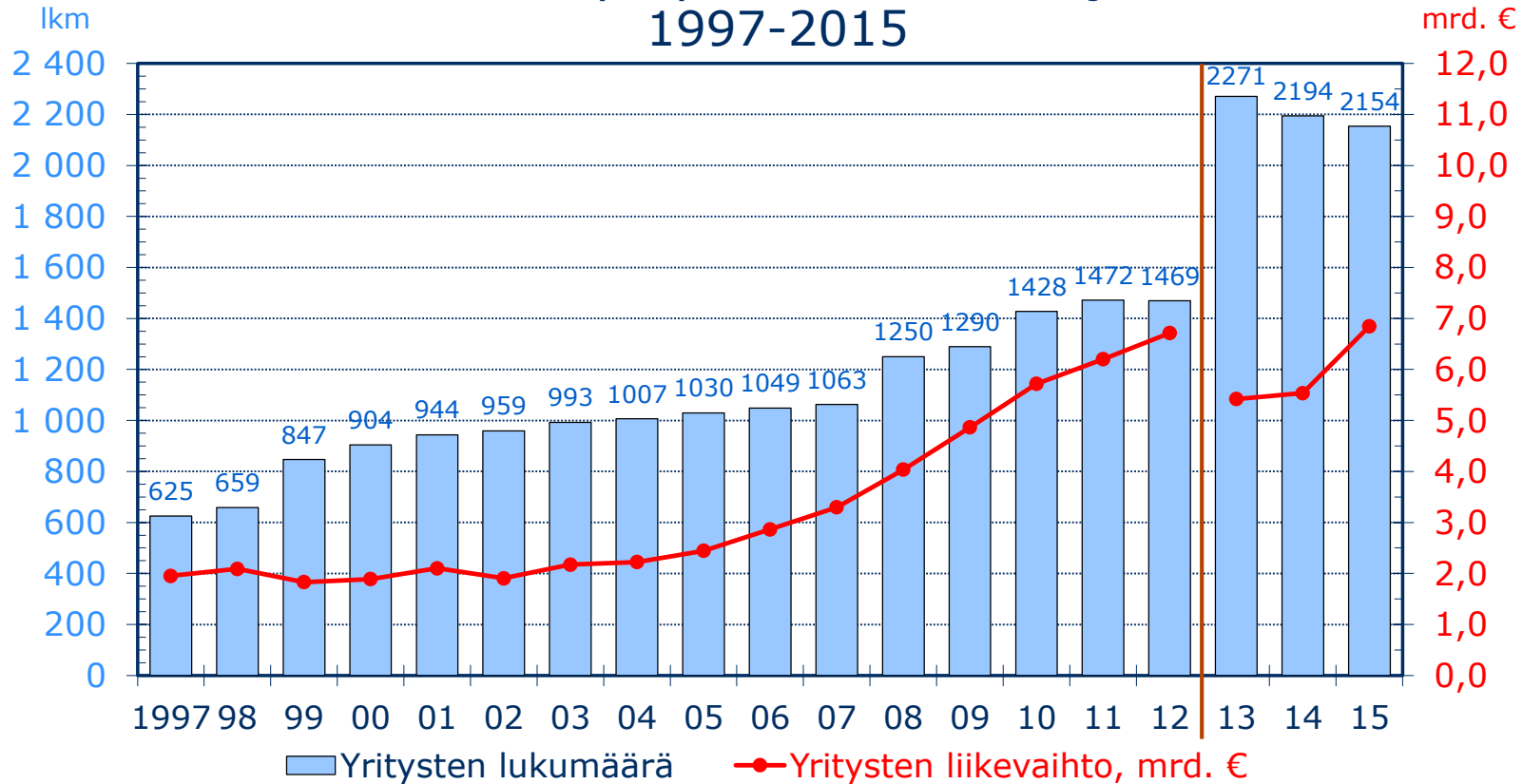
Uudistuksissa korostetaan kansanvaltaisuutta

Yhteistyöorganisaatiot synnyttävät ”himmeleitä ja demokratiavajetta”

Suuret kunnat ja maakunnat – ”poistavat himmelit”

- Demokratiavaje muuttaa kunnissa toiseen paikkaan – konsernirakenteisiin: hallitusten kokoonpanossa huomioitava riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus (Kuntalaki 47 §)
- Kuuluuko kuntalaisen ääni suurissa kunnissa/maakunnissa

Kuntaomisteisten yritysten lukumäärä ja liikevaihto 1997-2015



Lähde: Tilastokeskus. Tilastouudistuksen takia vuodet 2013-2015 eivät ole vertailukelpoisia aikaisempien vuosien kanssa.

11. Päätöksenteon hitaus – toiminnallinen uudistaminen häiriintyy

Säätämisprosessin eteneminen

- Perustuslailliset ongelmat
- Eu-lainsäädäntö

Esitetään lisäongelmia – professiot ja poliitikot

Toiminnallinen kehitys pysähtyy tai hidastuu

- kunnat ja maakunnat tekevät omia ratkaisuja,
- sopivatko ne kokonaisuuteen

12. Täydellisen ratkaisun etsiminen

Nirvana-virhepäätelmä eli **täydellisen ratkaisun virhepäätelmä**: argumentointivirhe, jossa torjutaan jokin vaihtoehto siksi, että siinä on ongelmia, pohtimatta, ovatko muut vaihtoehdot (tai nykytila) vieläkin huonompia.

Voltairen lausuma ”*Le mieux est l'ennemi du bien.*” Se käännetään usein: ”*Paras on hyvän pahin vihollinen.*”

13. Onko tämä oikeasti näin vaikeata? Loppua ei näy...

”Vaikka paremmaksi kaikki muuttuu silti hyväksi
ei milloinkaan” Fredi: Roskisdyykkarin balladi Cornelis Vreeswijk