

POHJOIS-SAVON LIITTO

Pohjois-Savon kuntatalouspäivä, Kuopio 24.11.2011

Kuntauudistuksen vaikutukset tutkimustiedon valossa

Vuokko Niiranen
Itä-Suomen yliopisto
Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos
vuokko.niiranen@uef.fi
www.uef.fi/stj



ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Sisältö

- Tutkimuksen taustaa
- Kuntien toimintarakenteiden ja toiminnan ohjauksen monimuotoisuus
- Ei vain tässä ja nyt - kuntauudistukset ja niiden taustat pidemmällä aikavälillä
- Tutkimustuloksia:
 - Organisointi ja johtamisjärjestelmät - selkeitä ja monimutkaisia
 - Kunta- ja palvelurakennemuutos ja palvelut
- Mitä tapahtuu kun uudistuksen tavoitteet ja todellisuus kohtaavat?
- Tutkimusten tuottamia havaintoja ja kysymyksiä

PARAS-ARVIOINTITUTKIMUSOHJELMA ARTTU 2008-2012

Suomen Kuntaliitto, yliopistot eri ministeriöt, tutkimuskunnat

ERILLIS- HANKKEET:

UUDISTUKSEN KIELELLISET
VAIKUTUKSET (SpråKon)
HY/SSKH &
ÅBO AKADEMI

UUDISTUKSEN TASA-ARVO-
VAIKUTUKSET
ÅBO AKADEMI

UUDISTUKSEN TOIMEENPANNON
SUUNNITTELUVAIHEEN
ARVIOINTI
LAPIN YLIOPISTO

(päätyi 3/09)

KOULUTUSPALVELUT

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO,
Koulutuksen tutkimuslaitos

SOSIAALI- JA
TERVEYSPALVELUT

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO,
Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos

HENKILÖSTÖ

TAMPEREEN YLIOPISTO,
Työelämän tutkimuskeskus

TALOUS

TAMPEREEN YLIOPISTO,
Taloustieteiden laitos

DEMOKRATIA
JA
JOHTAMINEN

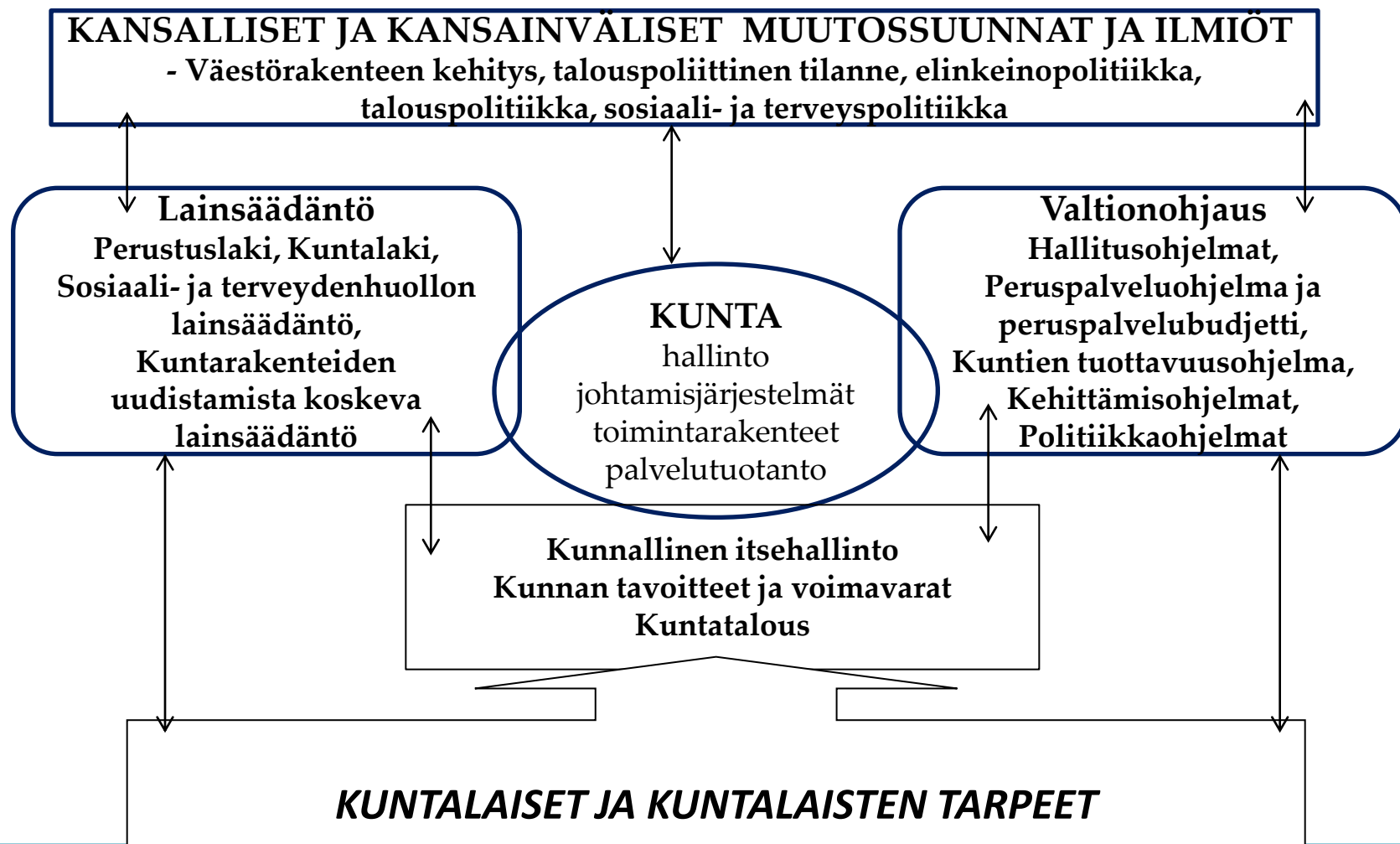
ÅBO AKADEMI &
KUNTALIITTO

YHDYSKUNTA-
RAKENTEEN
TOIMIVUUS

AALTO-YLIOPISTO
Teknillinen korkeakoulu,
YTK



Kuntarakenneuudistusten osatekijät (Lähde: Niiranen & Puustinen 2011)



Kuntauudistusten lyhyt historia (Niiranen 2011, ks. myös Niemelä 2011)

Matti Vanhasen

2-hallitus 2007-2010

Hallitus jatkaa ...kunta- ja palvelurakennemuutostensa toteutusta

hyväksytyin puitelain, päätettyjen kriteerien ja aikataulun mukaisesti.

Pitkäjänteinen ja vakaa

kuntapolitiikkaa, julkisen talouden kestävyys, uudet palveluntuottamistavat, peruspalvelubudjetti ja peruspalveluohjelma

Matti Vanhasen 1-hallitus 2003-2007

Toimintakykyinen ja elinvoimainen kuntarakenne. Peruspalveluohjelma ja peruspalvelubudjetti

Paavo Lipposen 1-hallitus 1995-1999

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöuudistukset, tuottavuusohjelma, peruspalveluohjelmat ja -budjetit, kansalliset kehittämissuunnitelmat

Mari Kiviniemen hallitus 2010-2011
-kehysmenettely; talouden vakaus

2006-2010 -90 kuntaa

Kuntauudistus
Kuntarakennemuutostus
Kunta- ja palvelurakennemuutostus
Kunta-.....

Kuntajakolaki
1689/2009

Paras-laki 169/2007

Kuntalaki 365/1995

Kuntajakolaki
1196/1997

Vapaakuntakokeilu ja hallinnonkokeilu
1989-1996

1968-1987 -72 kuntaa

Kuntauudistuskomitea 1975

Laki kuntajaosta 73/1977

Jyrki Kataisen hallitus 2011 –

Hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntamuutoksen...

Vahvat peruskunnat, elinvoimainen kuntarakenne

Talous
Demografiset muutokset
Poliittinen tahto

Kuntauudistuslaki
13/1967

Pienkuntakomitea
1965

....



Kunta- ja palvelurakenteet hallitusohjelmissa 2003-2011

Yhteistä: Eheä ja elinvoimainen kuntarakenne, kestävä kuntapalvelujen rahoituspohja, sosiaali- ja terveyspalveluiden yhtenäisyys, asukaslähtöiset palvelut, kunnallinen itsehallinto ja paikallinen demokratia, peruspalveluohjelma ja peruspalvelubudjetti

Kataisen hallitusohjelma 2011 - Kuntatalouden vakaus \geq Vahva peruskunta, kuntien tulopohjan vahvistaminen, tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantaminen, ei laajenneta kuntien tehtäviä

- Erimielisyys ongelmista ja niiden ratkaisukeinoista – vai määrittelyongelma?
- Hallituspolitiikassa kaksi polkua (Niemelä 2011)
 - 1) Kuntien taloudellista perustaa vahvistetaan kuntarakenteita muuttamalla > kuntajakolainsäädäntö
 - 2) Kuntien taloutta parannetaan puutumalla kustannuksiin > yhteistyö palvelujen tuottamisessa

Kuinka hallitusohjelmien ja talousarvioesitysten kunta- ja palvelurakennemuutosten tavoitteet toteutuvat – mikä niitä horjuttaa ja mitä kunnissa on tapahtunut 2006-2011?

- Ei yksiselitteisiä ratkaisuja tai suoria syy-seuraus –suhteita
- Organisaatiouudistukset ja –fuusiot nostavat kustannuksia alussa – mahdollinen kustannusten lasku näkyy vasta pidemmällä aikavälillä – esim. kuntaliitoskuntien kustannusten nousu joillain palvelualueilla
- Onko päättäjillä ollut ylimitoitettuja odotuksia?
- **Professiointressit, poliittiset intressit, eri kuntien keskinäiset tavoitteet, palveluresponsiivisuus, tasapuolisuus**
- Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet lisääntyneet ja sote-palvelujen keskinäinen eheys on voimistunut, MUTTA
 - joissain tapauksissa eriytymistä, esim. terveystalot yt-alueella ja sosiaalipalvelut kunnan omana toimintana

Miltä kuntien yhteistoiminta-alueet näyttävät tutkimuksen näkökulmasta? (Puustinen & Niiranen 2011)

- Vuosien 2006-2011 aikana:
 - Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet lisääntyneet
 - Palvelut keskittyneet erityisesti terv.huollon alueella ./:::
 - Palvelualueuudistuksia tehty tai suunnitteilla
 - Elämänkaariajattelu sekä prosessiorganisaation mukainen ajattelu muuttaneet perinteistä hallintokuntajakoa > johtanut sekä palvelujen eheyteen että sirpaloitumiseen.
- Sosiaali- ja terveystalouden integraatio lisääntynyt selkeästi poliittisen päätöksenteon että palvelutuotannon osalta.
 - Integraatio sekä eriyttää että eheyttää -> sote-palvelujen yhteistyö tiivistynyt, mutta esim. koulutus- ja varhaiskasvatus saattanut samalla eriytyä kauemmas uusista sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantorakenteista.
 - Poliittisen päätöksenteon ja johtamisjärjestelmien limittäisyys saattaa häivyttää valtaa ja vastuuta

Yhteistoiminta-alueiden erilaiset toimintamallit ja päätöksentekorakenteet/1 Esimerkki elokuulta 2011

(©Puustinen & Niiranen 2011)

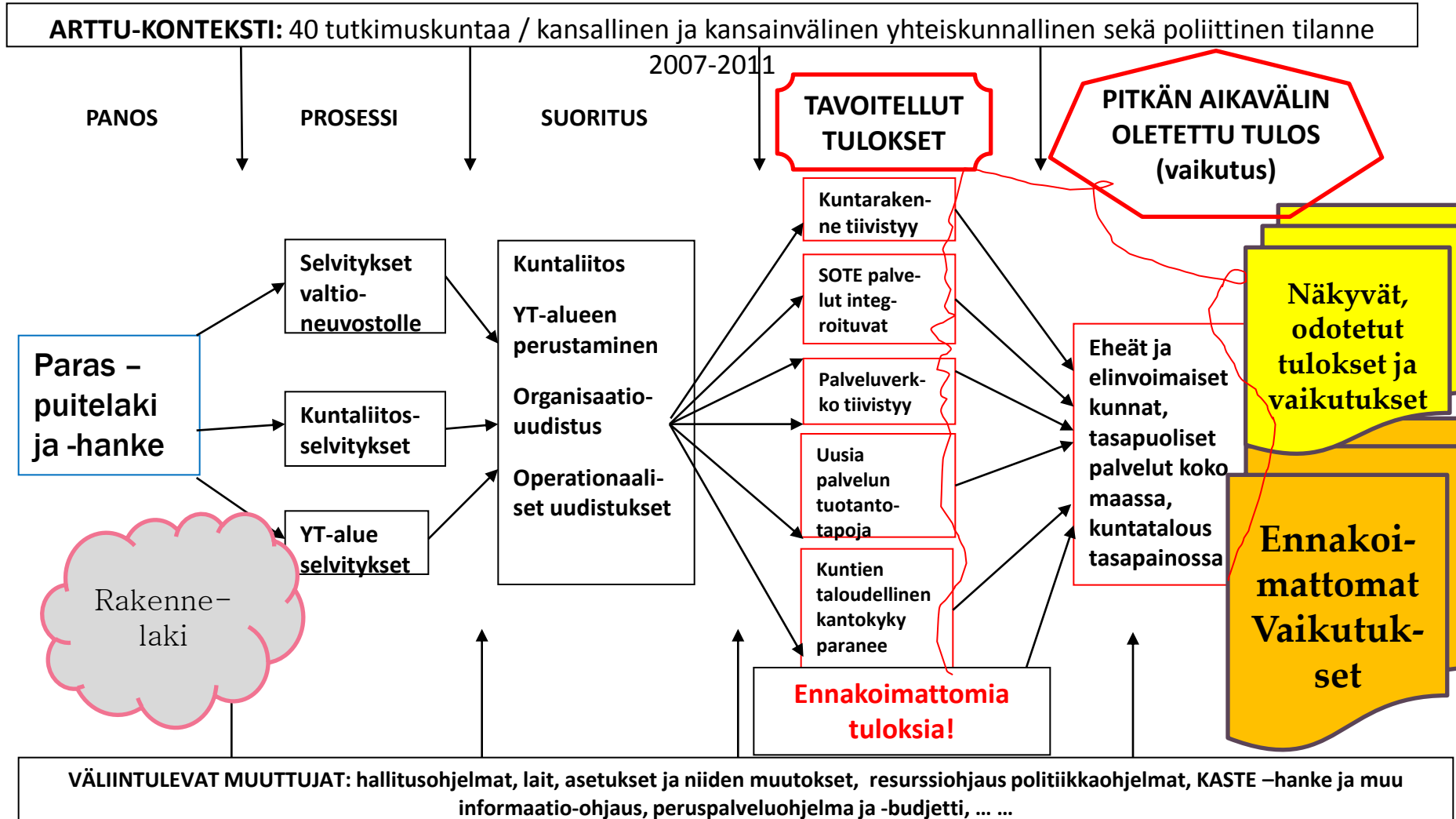
ISÄNTÄKUNTAMALLIT	
1a Isäntäkuntamalli sosiaali- ja terveyspalveluissa	2a Isäntäkuntamalli sosiaali- ja terveyspalveluissa, palveluntuotanto liikelaitoksella
1b Isäntäkuntamalli terveyspalveluissa, kunkin kunnan omat sosiaalipalvelut	2b Isäntäkuntamalli sosiaali- ja terveyspalveluissa, palveluntuotanto liikelaitoksella, yhteislautakunta ja liikelaitos eri kuntien organisaatioissa
1c Isäntäkuntamalli kaikissa kunnallisissa palveluissa, eri isäntäkunnat eri palvelualueilla	

Yhteistoiminta-alueiden erilaiset toimintamallit ja päätöksentekorakenteet/2 (©Puustinen & Niiranen 2011)

KUNTAYHTYMÄMALLIT	
3a Kuntayhtymämalli sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä erikoissairaanhoidossa	4 Kuntayhtymä sosiaali- ja terveyspalveluissa, tilaaja-tuottajamalli palveluntuotannossa
3b Kuntayhtymämalli sosiaali- ja terveyspalveluissa, ilman yhtymävaltuustoa	
3c Kuntayhtymämalli, sosiaali- ja terveyspalveluissa, terveydenhuolto ostopalveluna	5 Kuntayhtymä sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä erikoissairaanhoidossa, palveluntuotanto liikelaitoksella, tilaaja-tuottajamalli
3d Kuntayhtymä terveydenhuollossa, kunkin kunnan omat sosiaalipalvelut	

Koonta: kun tavoitteet ja todellisuus kohtaavat

Voiko uudistus toimia kuten on oletettu – mitä tunnistetaan, mikä jää katvealueelle? (Niiranen & Puustinen 2011)



Tutkijan kysymyksiä kuntauudistuksessa/sta

- Kunnissa on tehty paljon uudistuksia – niiden kohtalo!
- Pelkkä rakenteiden uudistaminen ei riitä - toiminta, prosessit!
- Kohtaavatko kuntarakenneuudistus sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen – myös lainsäädännön tasolla?
- Kuntiin kohdistuu useita valtion samanaikaisia, päällekkäisiä ja ristikkäisiäkin ohjausmuotoja - VM:n kuntaosasto – sektoriministeriöt?
- Sosiaali- ja terveyspalvelujen suhde muihin kunnallisiin palveluihin?
- Kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet ?
- vastaavatko tämän hetken kansalaisten odotuksia? Tämä koskee koko kunnan hallintoa/kunnanosa-hallintoa ja palvelujen käyttäjiä (KuntaL27§)
- *Kunnallisen itsehallinnon alan ja kohteen arviointi?*

Kiitos mielenkiinnostanne!

Otan mielelläni vastaan aihetta koskevia kysymyksiä ja kommentteja myös myöhemmin

vuokko.niiranen@uef.fi

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen ARTTU-kuntaseminaari
Helsingissä Kuntatalolla 15.12.2011 (www.kunnat.net/arttu)

Joulukuussa 2011 ilmestyy ARTTU-arviointitutkimushankkeen
useita väliraportteja. Raportit löytyvät osoitteesta
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/arttu/Sivut/default.aspx>

Katso myös UusiKunta 2017-ohjelma (www.kunnat.net)
