

Uutta ARTTU2-ohjelmasta

ARTTU2-TUTKIMUSOHJELMAN JULKAISUSARJA ■ NRO 10/2017

ARTTU2
Tutkimusohjelma Forskningsprogrammet

Mitä sote- ja maakuntauudistus merkitsee kunnille?

Kuntapäättäjien näkemyksiä keväällä 2017

Siv Sandberg

Keskeiset havainnot

Keväällä 2017 toteutetussa ARTTU2 -kuntapäättäjäkyselyssä selvitettiin 40 kunnan luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista omaan kuntaan.

Kyselyn toteutusajankohtana uudistuksen lakipakettia käsiteltiin eduskunnassa. Uudistuksen valmistelu oli lähtenyt käyntiin kaikissa maakunnissa.

Kaikista vastaajista 69 prosenttia arvioi tietävänsä melko tai erittäin hyvin miten uudistusten valmistelu etenee omassa kunnassa. Vastaajista 42 prosenttia arvioi tuntevansa valtakunnallisen uudistuksen valmistelua hyvin ja vajaa puolet (49 %) arvioi tietävänsä mitä tapahtuu maakuntatason valmistelussa.

Kuntapäättäjät arvioivat, että sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa kielteisesti oman kunnan vaikuttamismahdollisuuksiin maakuntatasolla ja suhteessa valtioon.

Uudistuksella arvioidaan olevan vähiten kielteisiä vaikutuksia opetus- ja kulttuuripalveluihin sekä kunnan houkuttelevuuteen työnantajana.

Pienten kuntien päättäjät olivat eniten huolissaan vaikuttamismahdollisuuksista valtioon ja maakuntaan. Suurten kaupunkien päättäjät arvioivat, että sote- ja maakuntauudistuksella on kielteisiä vaikutuksia kuntatalouteen.

Kuntapäättäjien puoluetausta vaikutti arvioihin uudistuksen vaikutuksista. Hallituspuolueiden (Keskusta, Kokoomus, Perussuomalaiset) näkivät uudistuksessa enemmän myönteistä oman kunnan kannalta kuin oppositiopuolueiden edustajat. RKP:n luottamushenkilöt suhtautuivat kaikkein kielteisimmän uudistuksen vaikutuksiin.

Uudistuksen valmistelutilanne heijastuu päättäjien arvioihin. Niissä maakunnissa, joissa on jo siirrytty maakunnalliseen sote-organisaatioon, arviot uudistuksen vaikutuksista ovat keskimääräistä myönteisempiä. Muutostuen ja muutosjohtamisen näkökulmasta korostuu erityisesti neljä haastetta: legitimitetti, viestintä, vaikuttaminen ja muutosvastarinta.

RAPORTIN SISÄLTÖ

Tutkimuksen taustaa

Mitä kuntapäättäjät tietävät sote- ja maakuntauudistuksesta?

Kuntapäättäjien arviot sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista

Kuntapäättäjät huolissaan vaikuttamismahdollisuuksista ja kuntataloudesta

Ei vielä kaikkien uudistus

Pohdintaa muutostuen ja muutosjohtamisen näkökulmasta

Lähteet ja liitteet

Tutkimuksen taustaa

Uudistusten reaaliaikainen arviointi (REA)

Tämä raportti tarkastelee 40 kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden arvioita sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista omaan kuntaansa keväällä 2017. Vaikuttaako sote- ja maakuntauudistus päättäjien mielestä myönteisesti vai kielteisesti esimerkiksi kunnan talouteen, päätöksentekoon ja mahdollisuuksiin säilyä itsenäisenä kuntana tulevaisuudessa? Ja mitkä asiat selittävät vaihteluja päättäjien näkemyksissä?

Raportti perustuu osana ARTTU2-tutkimusohjelmaa keväällä 2017 toteutetun kuntapäätäjäkyselyn tuloksiin sekä tutkimusohjelmaan kuuluvaan Uudistusten reaaliaikaiseen arviointitutkimukseen (REA). Reaaliaikaisella arvioinnilla tarkoitetaan merkittävän rakenteellisen muutoksen ajantasaista ja toistuva seuranta ja analysointia sekä sen perusteella jäsenyteen palautteen antamista muutoksen toteuttajille ja vastuulliselle (Anttila, Asikainen & Koski 2015, 4). REA-tutkimuksessa tarkastellaan pääministeri Sipilän hallituksen toteuttamaa sote- ja maakuntauudistusta sekä uuden kunnan rakentamista kuntien näkökulmasta. Raportti on jatkoa REA-tutkimuksen puitteissa toteutetuille, syksyn 2016 tilannetta kuvaaville raporteille (Sandberg 2017, Stenvall, Vakkala & Sandberg 2017, Stenvall & Majoinen 2017).

Reaaliaikaisessa arviointitutkimuksessa kiinnitetään huomioita muun muassa uudistusten johtamiseen, aikatauluun, ilmapiiriin ja viestintään. Tarkoituksena on tuottaa tietoa, joka hyödyttää uudistusten etenemistä ja muutosjohtamista. Päättäjäkysely antaa ARTTU2-ohjelmaan sisältyvien muiden kyselyjen tapaan hyvän kuvan varsinkin uudistuksen ilmapiiristä ja sen vaihteluista kuntien välillä.

Vuoden 2017 päättäjätutkimus

ARTTU2-tutkimusohjelmaan kuuluva päättäjäkysely toteutettiin sähköisenä kyselynä helmi-maaliskuussa 2017. Edellinen vastaava kysely tehtiin syksyllä 2015. Aikaisempia päättäjäkyselyjä on toteutettu vuosina 1995, 1999, 2003 ja 2010. Kyselyn kohdejoukko oli jonkin verran suppeampi kuin edellisessä, vuoden 2015 päättäjäkyselyssä ja koostui ARTTU2-tutkimuskuntien valtuutetuista, hallituksen jäsenistä, lautakuntien puheenjohtajista sekä kunnan johtavista viranhaltijoista. Kyselyn kokonaisvastausprosentti oli 44,6. Vastauksia saatiin yhteensä 981. Kyselyn suuri vastausmäärä mahdollistaa aineiston monipuolisen analyysin sekä kunta- että yksilöominaisuuksien perusteella.

Uudistusten tilanne keväällä 2017

REA-projektin aikaisemmissa raporteissa on todettu, että sote- ja maakuntauudistuksen alueellista ja paikallista toimeenpanoa suunnitellaan poikkeuksellisissa olosuhteissa. Uudistus on erittäin laaja ja moniulotteinen. Tavallisesta menettelytavoista poiketen uudistusta ohjaavia lakeja ei ole hyväksytty eduskunnassa, vaan paikallista ja alueellista valmistelua tehdään hallituksen poliittisten linjausten perusteella. Näin ollen paikallinen ja alueellinen valmistelu elää välitilassa. Välitilaa leimaa epävarmuus valtakun-

nallisen uudistuksen lopullisesta kohtalosta ja muodosta, mutta samalla myös aktiivinen toiminta uusien maakuntien ja uusien kuntien rakentamiseksi. Suurimmassa osassa maakuntia on keväällä 2017 aikana esimerkiksi valittu lakiluonnoksen mukainen väliaikaishallinto, vaikka lakia ei ole vielä hyväksytty (Stenvall, Vakkala & Sandberg 2017; Stenvall & Majoinen 2017; Sote- ja maakuntauudistus – muutosjohtajien seurantakyselyn tuloksia 16.6.2017).

Kevään 2017 päättäjäkyselyn aikana sote- ja maakuntauudistuksen lakipaketti (HE 15/2017) oli edennyt eduskunnan valiokuntakäsittelyyn. Huhtikuun 2017 kuntavaalit ja kuntavaalien alla tehty opposition välikysymys hallituksen sosiaali- ja terveysuudistuksesta (VK 2/2017vp) nostivat uudistuskeskustelun ”lämpötilaa”. Isommat, vielä kesällä 2017 ratkaisemattomat, poliittiset erimielisyydet koskevat sosiaali- ja terveyspalvelujen valinnanvapautta ja tuottamistapaa, mikä heijastui myös epävarmuutena maakuntatason valmistelussa. Tämän lisäksi varsinkin kuusi suurinta kaupunkia ovat kyseenalaistaneet hallituksen linjaukset maakuntien ja kuntien välisestä työnjaosta elinkeino- ja kehittämissasioissa.

Taustamuuttajat ja analyysitulot

Eräs aikaisemmissa REA-analyyseissa tehdyistä keskeisistä havainnoista koskee uudistusten etenemisen eritahtisuutta. Lähtökohtatilanteen analyysissä todettiin, että joissakin maakunnissa kunnat ovat jo siirtäneet vastuun koko sosiaali- ja terveystoimestaan maakunnalliselle sote-organisaatiolle. Lisäksi todettiin, että valmistelun tilanne heijastuu kunnan kannanottoihin ajankohtaiseen uudistukseen. Maakunnalliseen organisaatioon jo siirtyneissä kunnissa meneillään olevat uudistukset nähdään myönteisemmässä valossa kuin muissa kunnissa (Sandberg 2017).

Tästä syystä kunnan lähtökohtatilanne on syytä ottaa huomioon päättäjäkyselyn tulosten analyysissä. Kunnan asukasluvun lisäksi tarkastellaan kunnan sosiaali- ja terveyshuollon perusorganisaatiota 1.1.2017 (oma toiminta, maakuntaa suppeampi yhteistoiminta-alue tai maakunnallinen sote-organisaatio) sekä kunnan suhtautumista sote- ja maakuntauudistuksen lakipakettiin syksyn 2016 lausuntokierroksessa (keskimääräistä kielteisempi/keskimääräistä myönteisempi). Tarkempi kuvaus luokiteluista ja yksittäisten kuntien sijoittumisesta tarkasteluryhmiin löytyy liitteistä 1–3.

Kuntatasoisten taustamuuttajien lisäksi tuloksia tarkastellaan vastaajan aseman (viranhaltija/hallituksen jäsen/valtuutettu) ja puoluetustaan mukaan.

Mitä kuntapäätäjät tietävät sote- ja maakuntauudistuksesta?

Koska kyseessä on laaja reformi, joka etenee eritahtisesti maan eri osissa, on ensin syytä tarkastella millä tietopohjalla päätäjät arvioivat sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia oman kunnan kannalta. Kyselyssä tiedusteltiin, miten hyvin kuntapäätäjät kokevat tietävänsä, miten sote- ja maakuntauudistuksen val-

mistelu etenee omassa kunnassa, maakuntatasolla ja valtakunnallisella tasolla. Kyse on subjektiivisesta arviosta, eikä kyselytulosten perusteella ole mahdollista arvioida, mihin kukin vastaaja asettaa riman omalle tietotasolleen.

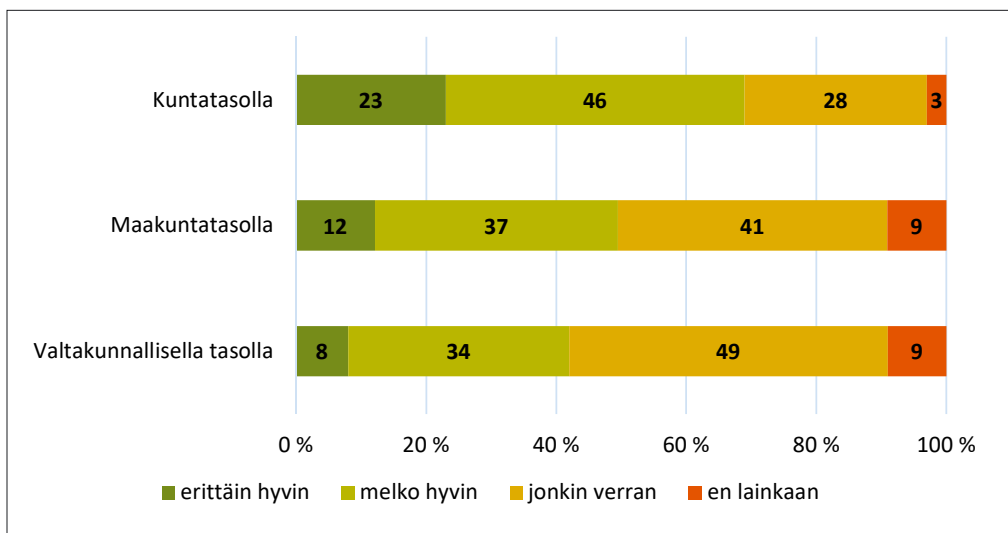
Kaikista vastaajista 69 prosenttia arvioi tietävänsä melko tai erittäin hyvin, miten uudistusten valmistelu etenee omassa kunnassa. 42 prosenttia vastaajista arvioi tuntevansa valtakunnallisen uudistuksen valmistelua hyvin, ja vajaa puolet vastaajista (49 %) arvioi tietävänsä mitä tapahtuu maakuntatason valmistelussa (kuvio 1).

Täysin vastaavia kysymyksiä ei ole asetettu aikaisemmissa kyselyissä, mutta syksyn 2016 REA-barometrissa oli vertailukelpoinen kysymys uudistuksen etenemisestä omassa kunnassa. Silloin 60 prosenttia vastaajista koki tietävänsä melko tai erittäin hyvin, miten valmistelu etenee omassa kunnassa (Stenvall, Vakala & Sandberg 2017, 29). Kun 69 prosenttia talven 2017 päätäjäkyselyyn vastanneista koki tietävänsä melko tai erittäin hyvin, miten valmistelu etenee omassa kunnassa, voidaan tämän

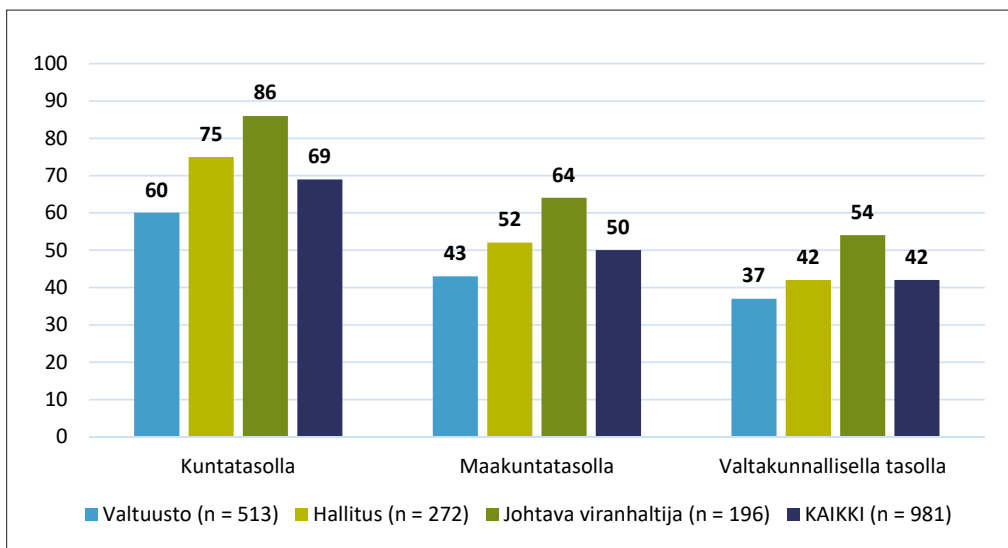
perusteella tehdä varovainen arvio siitä, että päättäjien tieto uudistuksen etenemisestä olisi kohentunut jonkin verran. Tämä varsinkin ottaen huomioon, että vuoden 2017 päätäjäkyselyyn vastasi myös rivivaltuutettuja, syksyn 2016 REA-barometrin kohdejoukon rajoituessa kuntien viranhaltija- ja luottamushenkilöjohtoihin.

Eri vastaajaryhmien tiedot varsinkin maakuntatason ja valtakunnallisen tason valmistelun etenemisestä vaihtelevat. Alle puolet valtuutetuista kokee tietävänsä enemmän kuin jonkin verran, mitä uudistusten maakunnallisessa ja valtakunnallisessa valmistelussa tapahtuu. Vaikka viranhaltijat yleensä ovat luottamushenkilöitä paremmin perillä uudistusten valmistelutilanteesta, on huomionarvoista, että kaikki vastaajaryhmät arvioivat tietonsa uudistusten valtakunnallisesta valmistelutilanteesta melko vaatimattomaksi. Tämä kuvailee varmasti osittain uudistuksen lainsäädäntöprosessin keskeneräisyyttä, mutta voi myös kertoa siitä, ettei valtakunnallinen muutosviestintä ole tavoittanut kuntien päättäjiä tarpeeksi tehokkaasti.

Kuvio 1. Kuntapäättäjien vastaukset kysymykseen ”Kuinka hyvin koet tietäväsi, miten sote- ja maakuntaudistuksen valmistelu etenee kunta-, maakunta- ja valtakunnallisella tasolla”. Vastausjakaumat keväällä 2017 (% , N = 981).



Kuvio 2. Kuntapäättäjien vastaukset kysymykseen ”Kuinka hyvin koet tietäväsi, miten sote- ja maakuntaudistuksen valmistelu etenee kunta-, maakunta- ja valtakunnallisella tasolla”. Osuus vastaajista, jotka kokevat tietävänsä melko tai erittäin hyvin. Vastaajan aseman mukainen tarkastelu keväällä 2017 (% , N = 981).



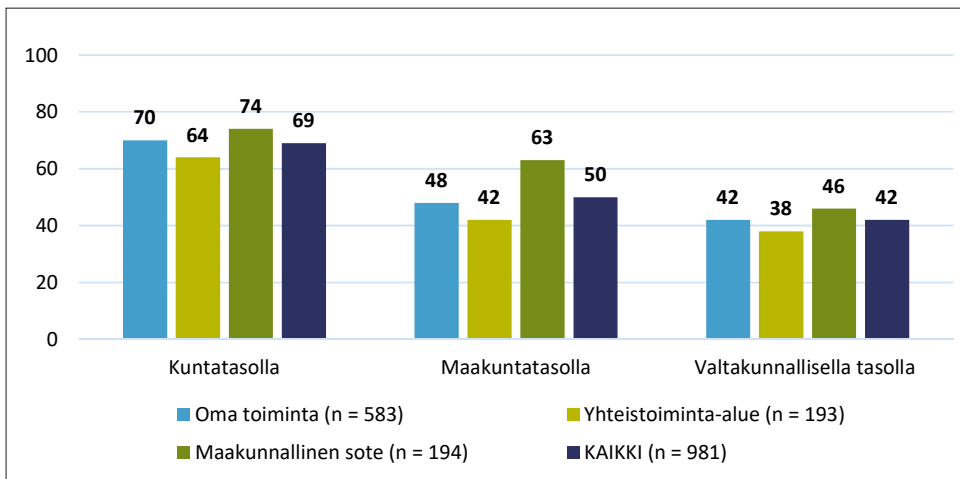
Erikokoisten kuntien välillä ei ole juurikaan eroa siinä, miten paljon päättäjät kokevat tietävänsä uudistusten valmistelutilanteesta. Sen sijaan uudistuksen valmistelutilanne eri maakunnissa näyttää vaikuttavan arvioihin. Maakunnalliseen sote-organisaatioon vapaaehtoisesti siirtyneissä kunnissa päättäjät arvioivat tietävänsä muita paremmin, miten maakuntatason valmistelu etenee (kuvio 3).

Kuntapäättäjien arviot sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista

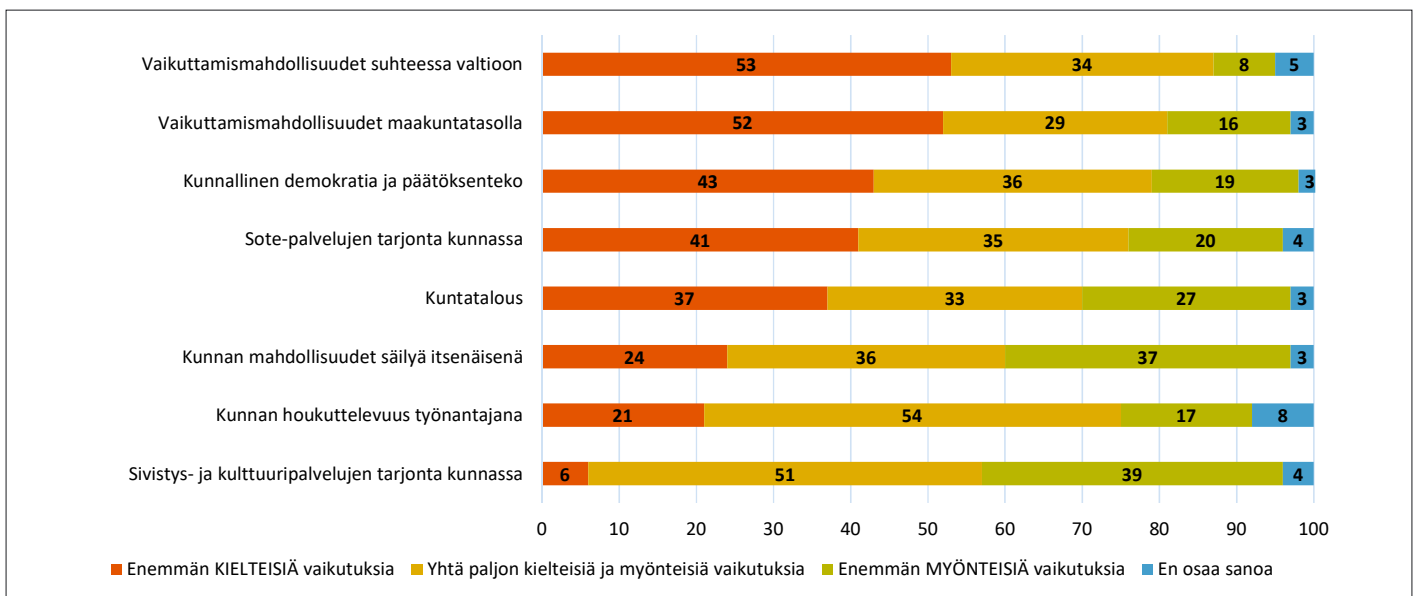
Päättäjäkyselyssä vastaajia pyydettiin pohtimaan suunnitteilla olevaa sote- ja maakuntauudistusta oman kuntansa näkökulmasta ja arvioimaan, onko uudistuksella enemmän myönteisiä vai kielteisiä vaikutuksia kunnan toiminnan eri osa-alueisiin. Uudistus on luonteeltaan symmetrinen, eli se toteutetaan pääosin samankaltaisena maan eri osissa, mutta uudistuksella arvioidaan olevan erityyppisiä vaikutuksia erilaisiin kuntiin. Esimerkiksi alustavat laskelmat uudistuksen taloudellisista vaikutuksista näyttävät, että sote-palvelujen siirtäminen maakuntien vastuulle vah-

vistavat tietyntyyppisten kuntien taloutta ja heikentävät toisten kuntien taloudellista asemaa (Laskelma sote- ja maakuntauudistuksen kuntatalousvaikutuksista 22.6.2017). Siirtymä kuntapohjaisesta ja välillisestä kuntayhtymäjärjestelmästä maakuntapohjaiseen ja suoriin vaaleihin perustuvaan malliin muuttaa kunnallisen ja alueellisen demokratian lähtökohtia koko maassa, mutta yksittäisten kuntien väestön painoarvo maakuntien sisällä vaihtelee. Lähtökohtaisesti siirtymä kuntapohjaisesta mallista maakuntapohjaiseen malliin on paljon dramaattisempi esimerkiksi Askolan (0,3 % Uudenmaan väestöstä) kuin Kokkolan (69 % Keski-Pohjanmaan väestöstä) vaikuttamismahdollisuuksien osalta.

Yleisellä tasolla kuntapäättäjät arvioivat, että sote- ja maakuntauudistuksella on eniten kielteisiä vaikutuksia kunnan vaikuttamismahdollisuuksiin sekä maakuntatasolla että suhteessa valtioon. Yli puolet vastaajista arvioi, että uudistuksella on enemmän kielteisiä kuin myönteisiä vaikutuksia kunnan mahdollisuuksiin saada äänensä kuuluviin maakuntatasolla ja suhteessa valtioon (kuvio 4).



Kuvio 3. Kuntapäättäjien vastaukset kysymykseen "Kuinka hyvin koet tietäväsi, miten sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu etenee kunta-, maakunta- ja valtakunnallisella tasolla". Osuus vastaajista, joka kokee tietävänsä melko tai erittäin hyvin. Kunnan sote-ratkaisun mukainen tarkastelu keväällä 2017 (%). N = 981).



Kuvio 4. Kuntapäättäjien vastaukset kysymykseen "Kun ajattelet suunnitteilla olevaa sote- ja maakuntauudistusta oman kuntasi näkökulmasta, koetko, että uudistuksella on enemmän myönteisiä vai kielteisiä vaikutuksia seuraaviin asioihin?". Vastausjakaumat keväällä 2017 (%). N = 981).

Uudistuksen arvioidaan vaikuttavan vähiten sivistys- ja kulttuuri- palvelujen tarjontaan kunnassa sekä kunnan houkuttelevuuteen työnantajana. Molempien kysymysten kohdalla enemmistö vastaajista arvioi, että uudistuksella on joko enemmän myönteisiä vaikutuksia tai yhtä paljon myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia oman kunnan näkökulmasta. Iso osa vastaajista arvioi myös, että uudistuksen vaikutus kunnan mahdollisuuksiin säilyä itsenäisenä tulevaisuudessa on joko myönteinen tai neutraali.

Arviot uudistuksen vaikutuksesta kuntatalouteen, kunnalliseen demokratiaan sekä sote-palvelujen paikalliseen tarjontaan vaihtelevat vahvasti. Esimerkiksi kuntatalouden osalta 37 prosenttia vastaajista arvioi, että uudistuksella on enemmän kielteisiä vaikutuksia oman kunnan näkökulmasta, 33 prosenttia näkee sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia ja 27 prosenttia päättäjistä arvioi vaikutusten olevan enemmän myönteisiä kuin kielteisiä.

Kuntapäättäjät huolissaan vaikuttamismahdollisuuksista ja kuntataloudesta

Arviot uudistusten vaikutuksista vaihtelevat jonkin verran erikokoisten kuntien välillä (taulukko 1). Uudistuksen vaikutukset kuntatalouteen ovat etenkin yli 100 000 asukkaan kaupunkien päättäjien huolenaiheena. Heistä 61 prosenttia arvioi, että uudistuksen vaikutukset kuntatalouteen tulevat olemaan epäsuotuisia. Yli puolet suurten kaupunkien päättäjistä arvioivat myös, että uudistuksella on negatiivisia vaikutuksia kunnalliseen demokratiaan sekä kunnan vaikuttamismahdollisuuksiin suhteessa valtioon.

Huoli vaikuttamismahdollisuuksista maakuntatasolla ja suhteessa valtioon on kuitenkin vielä vahvempaa pienemmissä kunnissa. Siirtymä kuntapohjaisesta välillisestä kuntayhtymämallista suoriin vaaleihin perustuvaan maakuntamalliin katkaisee auto-

matiikan, jonka mukaan kaikki kunnat saavat äänensä kuuluviin esimerkiksi sosiaali- ja terveysasioissa. Maakuntavaaleissa koko maakunta muodostaa yhden vaalipiirin, eikä maakuntavaltuutossa ole kuntakiintiöitä. Tämä huolestuttaa ilmeisesti nykyisiä kuntapäättäjiä.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonta kunnassa sote-uudistuksen jälkeen on huolenaiheena kaikissa kuntakokoluokissa, mutta etenkin alle 5 000 asukkaan kunnissa, joissa myös kunnan houkuttelevuus työnantajana mietityttää jonkin verran muita enemmän kuin muissa kuntakokoluokissa.

Ei vielä kaikkien uudistus

Vastausten tarkempi analyysi kunta- ja henkilöominaisuuksien perusteella osoittaa, että sote- ja maakuntauudistus ei ole vielä kaikkien uudistus. Suhtautuminen uudistukseen vaihtelee vahvasti niin päättäjän oman poliittisen näkökannan kuin myös kunnan aikaisemman kokemuksen ja suhtautumisen mukaan.

Seuraavissa analyyseissa on edellä taulukossa 1 esitetyt vastaukset yhdistetty indeksiin, joka kuvailee, kuinka moneen luetelon kahdeksasta asiasta vastaaja kokee, että uudistuksella on enemmän kielteisiä kuin myönteisiä vaikutuksia oman kunnan näkökulmasta. Indeksiarvot voivat siis vaihdella nollan (0) ja kahdeksan (8) välillä. Mitä korkeampi indeksin arvo, sitä enemmän kielteistä nähdään tulevassa uudistuksessa oman kunnan näkökulmasta.

Kuten aikaisemmin on todettu, kunnan lähtökohtatilanne sote-organisaation osalta vaikuttaa päättäjien arvioihin. Maakunnalliseen sote-organisaatioon jo siirtyneissä kunnissa arvioidaan sote- ja maakuntauudistuksella olevan vähemmän kielteisiä vaikutuksia oman kunnan näkökulmasta kuin muissa kuntaryhmissä (kuvio 5).

Taulukko 1. Kuntapäättäjien arviot sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista keväällä 2017. Osuus vastaajista, joka arvioi uudistuksella olevan enemmän kielteisiä kuin myönteisiä vaikutuksia oman kunnan näkökulmasta. Kuntakokoluokittainen tarkastelu (%), N = 981).

Kysymys 16: Kun ajattelet suunnitteilla olevaa sote- ja maakuntauudistusta oman kuntasi näkökulmasta, koetko, että uudistuksella on enemmän myönteisiä vai kielteisiä vaikutuksia seuraaviin asioihin?

Kuntakokoluokka	Alle 5 000 as.	5 000–10 000 as.	10 001–20 000 as.	20 001–50 000 as.	50 001–100 000 as.	Yli 100 000 as.
Kunnan mahdollisuudet säilyä itsenäisenä tulevaisuudessa	26	32	19	23	17	31
Kuntatalous	39	34	33	26	30	61
Kunnallinen demokratia ja päätöksenteko	50	45	42	37	39	50
Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonta kunnassa	57	45	37	40	34	41
Sivistys- ja kulttuuripalvelujen tarjonta kunnassa	8	8	2	6	4	9
Kunnan houkuttelevuus työnantajana	35	22	14	16	22	22
Kunnan vaikuttamismahdollisuudet maakuntatasolla	74	65	55	50	39	44
Kunnan vaikuttamismahdollisuudet suhteessa valtioon	65	66	39	51	43	53
N =	115	109	171	205	183	198

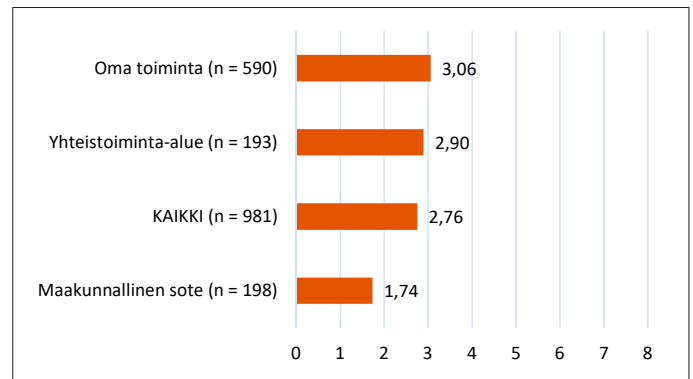
Myös kunnan aikaisemmat negatiiviset kannanotot sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädäntöön heijastuvat päättäjien arvioihin keväällä 2017. Niissä kunnissa, missä kunnan kannanotto uudistuksen lakipakettiin syksyllä 2016 oli keskimääräistä kriittisempi, päättäjät suhtautuvat yhä muita kriittisemmin uudistuksen vaikutuksiin oman kunnan näkökulmasta (indeksikeskiarvo keskimääräistä kriittisemmissä kunnissa 3,2 ja keskimääräistä myönteisimmissä kunnissa 2,2).

Henkilötasolla luottamushenkilön puoluekanta vaikuttaa vahvasti siihen, miten hän arvioi uudistusten vaikutuksia oman kuntansa näkökulmasta. Hallitus-oppositioasetelma heijastuu kuntapäättäjien arvioihin siten, että Keskustan, Kokoomuksen ja Perussuomalaisten valtuutetut ja hallituksen jäsenet näkevät uudistuksissa vähemmän kielteistä kuin oppositiopuolueiden luottamushenkilöt. Vastaava asetelma on todettu aikaisemmissakin uudistuksissa (Stenvall ym. 2015). Keskustan luottamushenkilöt näkevät kaikkein vähiten kielteisiä vaikutuksia oman kuntansa kannalta. Ruotsalaisen kansanpuolueen, Vasemmistoliiton ja SDP:n kuntapäättäjät suhtautuvat kaikkein kriittisemmin uudistuksen potentiaaliin vaikutuksiin. Suhtautuminen sote- ja maakuntauudistukseen on ylipäätään kriittisempää kaksikielisissä kunnissa, mikä pohjautuu siihen, että kaksikielisten kuntien päättäjät kokevat maakuntamallin vieraana ja pelkäävät siirtymisen kuntapohjaisesta maakuntapohjaiseen malliin heikentävän ruotsinkielisiä palveluja (Sandberg & Sjöblom 2017).

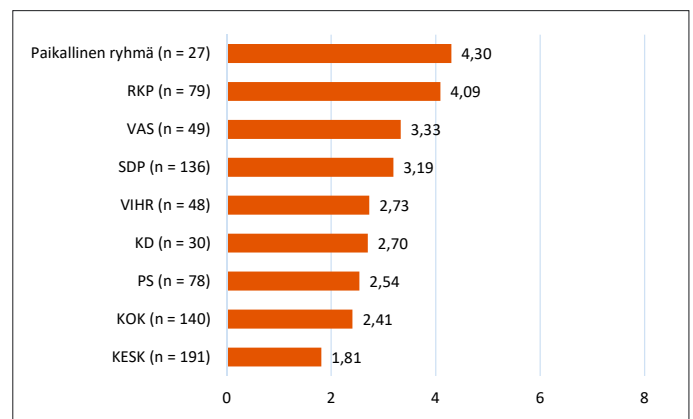
Pohdintaa muutostuen ja muutosjohtamisen näkökulmasta

REA-tutkimusprojektin aikaisemmissa raporteissa on kiinnitetty huomiota muutosjohtamisen haasteisiin välitilassa, eli vaiheessa, jossa uudistuksen kokonaisuus ei ole vielä selvillä, mutta kunnat ja maakunnat ovat jo ryhtyneet toimenpiteisiin uuden rakentamiseksi (Stenvall, Vakkala & Sandberg 2017, Stenvall & Majoinen 2017). Päättäjäkyselyn tulokset syventävät aikaisempien raporttien havaintoja kohdistamalla onnistumiset ja ongelmat tarkemmin eri kuntatyyppeihin ja vastaajaryhmiin. Muutostuen ja muutosjohtamisen näkökulmasta on syytä nostaa esille seuraavat havainnot ja haasteet:

- 1 Viestintähaaste.** Uudistuksen pedagoginen haaste on vielä ilmeinen. Vaikka päättäjien tietämys oman kunnan valmistelutilanteesta on kohentunut viimeisen puolen vuoden aikana, tieto uudistuksen etenemisestä valtakunnallisella tasolla on vielä ohutta varsinkin luottamushenkilöiden joukossa. Vaikka epävarmuus valtakunnallisen uudistuksen etenemisestä osittain liittyy lakipaketin keskeneräisyyteen, on syytä miettiä, miten muutosviestintä tavoittaisi paremmin kuntien riviluottamushenkilöitä.
- 2 Legitimiteettihaaste.** Uudistuksen legitimiteetti on vielä heikko monen päättäjän silmissä. Hallituspuolueiden luottamushenkilöt näkevät uudistuksessa vähemmän kielteistä kuin oppositiopuolueen edustajat. Kunnissa, joissa aikaisemmat kannanotot uudistukseen ovat olleet kriittisiä, päättäjät suhtautuvat vieläkin kriittisesti uudistuksen potentiaaliin. Kuntaryhmistä erottuvat etenkin suuret kaupungit ja kaksikieliset kunnat. Uudistuksen lainsäädännön tullessa voimaan



Kuvio 5. Kuntapäättäjien arviot sote- ja maakuntauudistuksen kielteisistä ja myönteisistä vaikutuksista keväällä 2017 kunnan sote-ratkaisun mukaan tarkasteltuna. Suhtautumista uudistusten vaikutuksiin mittaavan indeksin keskiarvot asteikolla 0–8; mitä korkeampi keskiarvo, sitä enemmän kielteisiä vaikutuksia (N = 981).



Kuvio 6. Kuntapäättäjien arviot sote- ja maakuntauudistuksen kielteisistä ja myönteisistä vaikutuksista keväällä 2017 puolueen mukaan tarkasteltuna. Suhtautumista uudistusten vaikutuksiin mittaavan indeksin keskiarvot asteikolla 0–8; mitä korkeampi keskiarvo, sitä enemmän kielteisiä vaikutuksia (N = 981).

on mietittävä, mitä toimenpiteitä tarvitaan, jotta monen mielestä vääränlainen uudistus saadaan toteutettua niin, että lopputulos on mahdollisimman monen mielestä kohtuullinen.

- 3 Vaikuttamishaaste.** Kuntien päättäjät ovat huolestuneita kunnan vaikuttamismahdollisuuksista uudistuksen jälkeen. Vaikka sote- ja maakuntauudistuksen idea on selkeän työnjaon luominen kuntien ja maakuntien välille, on syytä pohdita, millä tavalla kuntien ääni kuuluu kunnalle ja kuntalaisille tärkeissä asioissa myös sen jälkeen kuin vastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta on siirretty maakunnille.
- 4 Muutosvastarintahaaste.** Edelläkävijämaakuntien esimerkistä voi päätellä, että suunnitelmien toteutuminen vähentää muutosvastarintaa. Maakunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuolto-organisaatioon jo siirtyneet kunnat erottuvat monissa analyyseissa siinä, että päättäjät ovat keskimääräistä luot-

tavaisimpia uudistuksen vaikutuksiin oman kunnan näkökulmasta. Myös kuntapäätäjien tietämys siitä, miten maakuntatason valmistelutyö etenee, on parempaa.

Lähteet

Antila Anni, Jarmo Asikainen & Arto Koski (2015): Reaaliaikaisen arvioinnin hyödyntäminen rakennemuutoksissa. Kokemuksia kuntaliitosten arvioinneista. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen Kuntaliitto.

HE 15/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeväksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 47/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

Laskelma sote- ja maakuntauudistuksen kuntatalousvaikutuksista 22.6.2017. www.alueuudistus.fi

Sandberg Siv (2017): Sote- ja maakuntauudistuksen lähtötilanteen kuvaus. Uutta ARTTU2-ohjelmasta nro 1/2017. Suomen Kuntaliitto.

Sandberg Siv & Sjöblom Stefan (2017): Tulevaisuus kaksikielissä kunnissa ja kaksikielisten kuntien tulevaisuus. Teoksessa Nyholm Inga ym. (toim.) Tulevaisuuden kunta. Acta nro 264. Suomen Kuntaliitto, Tampereen Yliopisto ja valtiovarainministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016b): Lausuntoyhteenveto maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi laaditusta hallituksen esitysluonnoksesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:64.

Sote- ja maakuntauudistus – muutosjohtajien seurantakyselyn tuloksia 16.6.2017. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.

Stenvall Jari, Antti Syväjärvi, Hanna Vakkala, Petri Virtanen & Kari Kuoppala (2015): Kunnat ajopuina – koskesta sumaan. Vuosina 2011–2014 kuntiin kohdistuneiden uudistusprosessien arviointi. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 1. Acta nro 258. Tampereen yliopisto, Lapin yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.

Stenvall Jari, Vakkala Hanna & Sandberg Siv (2017): Kelluvat kunnat. Kuntaliitto. Acta nro 265. Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto, Lapin yliopisto ja Åbo Akademi.

Stenvall Jari & Majoinen Kaija (2017): Välitilan johtaminen kunnissa. Uutta ARTTU2-ohjelmasta nro 5/2017. Suomen Kuntaliitto.

VK 2/2017 vp Välikysymys hallituksen sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksesta.

Valtioneuvoston kanslia (2015): Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Hallituksen reformin nettisivut www.alueuudistus.fi

Liite 1. Raportissa käytetty kuntakokoluokitus (kunnan asukasluku ARTTU2-ohjelman alkaessa)

Kuntakokoluokka	Kunnat
Alle 5 000 as.	Askola, Hirvensalmi, Keitele, Paltamo, Petäjävesi, Rautalampi, Säskylä, Vimpeli
5 000–10 000 as.	Hattula, Inari, Kemiönsaari, Parkano, Pudasjärvi, Vöyri
10 001–20 000 as.	Kankaanpää, Keuruu, Kurikka, Kuusamo, Liperi, Mustasaari, Nivala, Sipoo
20 001–50 000 as.	Hollola, Kokkola, Lempäälä, Raasepori, Raisio, Tornio
50 001–100 000 as.	Hämeenlinna, Kotka, Lappeenranta, Mikkeli, Salo, Vaasa
Yli 100 000 as.	Espoo, Jyväskylä, Oulu, Tampere, Turku, Vantaa

Liite 2. ARTTU2-tutkimuskunnat sosiaali- ja terveydenhuollon organisaation perusratkaisun 1.1.2017 mukaan luokiteltuna

Sote-organisaation perusratkaisu 2017	Kunnat
Oma toiminta (sisältää kunnat, jotka toimivat isäntäkuntamallin mukaisen yhteistoiminta-alueen vastuukuntina)	Askola, Espoo, Hämeenlinna, Inari, Jyväskylä, Kemiönsaari, Kotka, Kuusamo, Lempäälä, Mustasaari, Oulu, Parkano, Raasepori, Raisio, Salo, Sipoo, Säskylä, Tampere, Tornio, Turku, Vaasa, Vantaa
Maakuntaa suppeampi yhteistoiminta-alue (kuntayhtymämalli tai isäntäkuntamallin mukaisen yhteistoiminta-alueen yhteistyökunta)	Hattula, Kankaanpää, Keitele, Keuruu, Kurikka, Nivala, Petäjävesi, Pudasjärvi, Rautalampi, Vimpeli, Vöyri
Maakunnallinen sosiaali- ja terveysterveysorganisaatio	Hirvensalmi, Hollola, Kokkola, Lappeenranta, Liperi, Mikkeli, Paltamo

Liite 3. Kunnan kannanotto sote- ja maakuntauudistuksen lakipakettiin syksyllä 2016.

ARTTU2-tutkimuskunnat luokiteltuna lausuntopyyntökyselyn suljettujen vastausvaihtoehtojen perusteella. Kyllä-vastausten lukumäärä suluissa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016, Sandberg 2017).

Luokitteluperuste	Kunnat
Kunnan lausunto keskimääräistä kielteisempi (5–13 kyllä-vastausta/maksimi 26)	Rautalampi (5), Espoo (6), Lempäälä (6), Mustasaari (7), Parkano (7), Vaasa (7), Vöyri (8), Raasepori (9), Sipoo (9), Vantaa (9), Hattula (9), Raisio (11), Petäjävesi (11), Keitele (12), Kemiönsaari (13), Salo (13), Tampere (13), Turku (13), Vimpeli (13), Kokkola (13)
Kunnan lausunto keskimääräistä myönteisempi (14–21 kyllä-vastausta/maksimi 26)	Hollola (14), Kuusamo (14), Nivala (14), Paltamo (14), Hämeenlinna (15), Kurikka (16), Hirvensalmi (16), Lappeenranta (16), Kotka (17), Säskylä (17), Kankaanpää (17), Pudasjärvi (17), Liperi (17), Mikkeli (17), Inari (18), Tornio (18), Askola (19), Jyväskylä (19), Keuruu (20), Oulu (21)

Liite 4. ARTTU2-päätäjäkyselyn 2017 kysymykset ja vastausvaihtoehdot

16. Kun ajattelet suunnitteilla olevaa sote- ja maakuntauudistusta oman kuntasi näkökulmasta, koetko, että uudistuksella on enemmän myönteisiä vai kielteisiä vaikutuksia seuraaviin asioihin?

	1 Enemmän kielteisiä kuin myönteisiä vaikutuksia	2 Yhtä paljon kielteisiä kuin myönteisiä vaikutuksia	3 Enemmän myönteisiä kuin kielteisiä vaikutuksia	0 En osaa sanoa
1. Kunnan mahdollisuudet säilyä itsenäisenä kuntana tulevaisuudessa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Kuntatalous	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Kunnallinen demokratia ja päätöksenteko	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Sosiaali- ja terveystalouden tarjonta kunnassa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Sivistys- ja kulttuuripalvelujen tarjonta kunnassa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Kunnan houkuttelevuus työnantajana	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Kunnan vaikuttamismahdollisuudet maakuntatasolla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. Kunnan vaikuttamismahdollisuudet suhteessa valtioon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17. Kuinka hyvin koet tietäväsi, miten sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu etenee...

	1 En lainkaan	2 Jonkin verran	3 Melko hyvin	4 Erittäin hyvin
1. kunnassasi?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. maakuntatasolla?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. valtakunnallisella tasolla?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

ARTTU2-tutkimusohjelma

Kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten arviointitutkimusohjelma 2014–2018 eli ARTTU2 on useasta osaprojektista koostuva tutkimuskokonaisuus. Sen tavoitteena on tuottaa systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa kuntia koskevien uudistusten ja kehittämistoiminnan vaikutuksista. Se selvittää, miten uudistukset ovat vaikuttaneet mm. kuntien palveluihin, talouteen, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstövoimavaroihin sekä yhdyskuntarakenteeseen ja elinvoimaan.

Ohjelmassa on mukana 40 tutkimuskuntaa, jotka edustavat erikokoisia ja -tyyppisiä kuntia eri puolilta Suomea.

Tutkimuskunnat ovat Askola, Espoo, Hattula, Hirvensalmi, Hollola, Hämeenlinna, Inari, Jyväskylä, Kankaanpää, Keitele, Kemi-önsaari, Keuruu, Kokkola, Kotka, Kurikka, Kuusamo, Lappeenranta, Lempäälä, Liperi, Mikkeli, Mustasaari, Nivala, Oulu, Palta-mo, Parkano, Petäjavesi, Pudasjärvi, Raasepori, Raisio, Rautalampi, Salo, Sipoo, Säkyä, Tampere, Tornio, Turku, Vaasa, Vantaa, Vimpeli, Vöyri.

ARTTU2 on jatkoa vuosina 2008–2012 toteutetulle, vastaaventyyppiselle Paras-arviointitutkimusohjelmalle. Ohjelma on eri tutkimus- ja rahoittajatahojen yhteinen, ja sitä koordinoi Kuntaliitto.

Lisätietoja ARTTU2-tutkimusohjelmasta: www.kuntaliitto.fi/arttu2