



ARVIOINTIKERTOMUS VUODESTA 2022

**Tarkastuslautakunta
Kanta-Hämeen hyvinvointialue
25.5.2023**



Sisällys

1. Puheenjohtajan katsaus.....	2
2. Tarkastuslautakunnan tehtävät ja toiminta	3
2.1 Tarkastuslautakunnan kokoonpano	4
2.2 Tarkastuslautakunnan toiminta arviointikaudella 2022	4
3. Talousarvion toteutuminen	6
4. Valmisteluvaiheen toiminta ja tilannekuva	8
4.1 Arviointihaastattelut	10
5. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvio valmistelusta	14
6. Valmistelijoille osoitetun työhyvinvointitutkimuksen tuloksia	15
7. Viestintä ja asiakirjajulkisuus	17
8. Yhteenveto	18
9. Tarkastuslautakunnan esitys aluevaltuustolle.....	20

1. Puheenjohtajan katsaus

Käsilläsi on Kanta-Hämeen hyvinvointialueen tarkastuslautakunnan ensimmäinen arviointikertomus. 29.6.2021 hyväksyttiin laki sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta. Tätä kutsutaan tutummin soite-uudistukseksi, jossa Suomeen perustettiin 21 + 1 hyvinvointialuetta. Yksi näistä on Kanta-Hämeen hyvinvointialue – brändinimeltään Oma Häme.

Tässä arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta ottaa kantaa siihen, miten hyvinvointialueen valmistelussa onnistuttiin tilikaudella 2022. Hyvinvointialueen tilinpäätöksestä on lukijan mahdollista saada lisää kuvailutietoa siitä, mitä valmistelussa on tehty ja missä tilanteessa oltiin vuodenvaihteessa, kun hyvinvointialueen toiminta virallisesti käynnistyi.

Arviointia on tehty tilanteessa, jossa talousarviossa ei vielä ole ollut arvioitavia toiminnan tavoitteita ja organisaation rakentaminen on ollut kesken. Arviointikertomus on tehty pitkälti sen tiedon perusteella, mitä on saatavissa johdon haastatteluista sekä seuraamalla hyvinvointialueen päätöksentekoa. Lisäksi on hyödynnetty kolmea valtakunnallista tutkimusta. Kertomus on pyritty laatimaan lukijaystävällisesti ja vain olennaisimpia asioita esiin nostoen. Olemme tietoisesti vältäneet hallinnollista kapulakieltä.

Tarkastuslautakuntajärjestelmä on lakiin kirjattu ja sen tehtävät laissa säädetty. On historiallista ja innostavaa, että hyvinvointialueilla on mahdollista luoda uusia menetelmiä tarkastuslautakuntien työn tueksi. Arviointiorganisaatiot on rakennettu tukemaan tarkastuslautakuntien työssä onnistumista, ja avustavan organisaation asema on hyvinvointialueiden hallintosäännöissä kirjattu toimivasta johdosta riippumattomaksi. Tällä asemoinnilla turvataan tarkastus- ja arviointitoiminnan objektiivisuutta. Asemointi on alueen asukkaiden, valtuuston, hallituksen ja toimivan johdon näkökulmasta hyvä asia. Riippumaton arviointi turvaa organisaation toiminnan asiakaslähtöistä kehittämistä ja edistää valtuuston päätösten toimeenpanoa.

Tätä kirjoitettaessa oman tarkastuslautakuntamme työn kivijalka on vielä muurauksessa. Ulkoisen tarkastuksen yksikön riippumattomuutta asemaa ja henkilöstötarvetta selkeytetään, arvioinnille vakiinnutetaan laatumenetelmiä, ja toiminnan suunnitelmallisuutta lisätään. Luomme lakiin perustuen toimintakulttuuria, joka on hyvä nähdä voimavarana koko organisaatiollemme.

Hyvinvointialueen toimintojen vakiinnuttamiselle on vielä annettava aikaa. Jokaisen on siedettävä hidasteita työssään, kun eri kuntien ja kuntayhtymien käytäntöjen yhteensulatus jatketään.

Kiitän haastatteluihin osallistuneita sekä kokouksissa vierailleita työntekijöitä ja viranhaltijoita. Lautakunnan toiminnan käynnistämisen sujuvasta liikkeestä lähdöstä kiitän puheenjohtajana lautakunnan jäseniä, hallinnon suunnittelija Sari Räisästä, hallintolakimies Kari Suokasta ja tarkastuspäällikkö Kirsi Pelvolaa.

Marko Ahtiainen, tarkastuslautakunnan puheenjohtaja

2. Tarkastuslautakunnan tehtävät ja toiminta

Tarkastuslautakunnan tehtävistä määrätään laissa hyvinvointialueista (§ 125).

Valmistelutehtävät

Tarkastuslautakunnan tulee lain mukaan valmistella aluevaltuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä huolehtia hyvinvointialueen ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta. Tarkastuslautakunta myös valmistelee aluehallitukselle esityksen tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

Arviointitehtävät

Tarkastuslautakunnan tehtävä on arvioida, ovatko aluevaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet hyvinvointialueella ja hyvinvointialuekonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi lautakunta arvioi talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä taloussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden riittävyyttä talouden tasapainotuksen kannalta.

Sidonnaisuusrekisterin ylläpito

Tarkastuslautakunta valvoo, että hyvinvointialuelaisissa säädettyä velvollisuutta ilmoittaa sidonnaisuuksista noudatetaan. Ilmoitukset saatetaan aluevaltuuston tiedoksi. Sidonnaisuusrekisteri on nähtävillä Oma Hämeen internetsivulla.

Tarkastuslautakunta antaa aluevaltuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset.

Arviointikertomus käsitellään aluevaltuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Lautakunta voi antaa aluevaltuustolle muitakin tarpeellisia pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Aluehallitus antaa aluevaltuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta.



LINKKI: Laki hyvinvointialueesta - Tarkastuslautakunta § 125 - FINLEX®

2.1 Tarkastuslautakunnan kokoonpano

Hyvinvointialueen tarkastuslautakunta nimettiin aluevaltuustossa 8.3.2022. Lautakunnan kokoonpanoon kuuluvat seuraavat jäsenet ja varajäsenet:

Jäsen	Henkilökohtainen varajäsen
Marko Ahtiainen, puheenjohtaja	Veli-Antti Silpola
Noora Tammilehto, varapuheenjohtaja	Leila Ahlqvist
Kari Masalin	Jari Mäkinen
Reijo Löytynoja	Timo Nikkanen
Sari Kortepohja	Pirjo Kilpeläinen
Marianne Mänki	Marjatta Rahkio
Markku Leppälahti	Heikki Koskela
Pasi Niemi	Marjut Lehtinen
Tarja Kirkkola-Helenius	Seppo Vuorio
Anne Lindgren	Maija Kranni 9.5.2023 saakka, Päivi Sieppi, 9.5.2023 alkaen
Elise Oikari	Nina Aitola
Rafael Hellsten	Jari Laurell
Sannamaria Oja	Tiina Metsäranta

Kokouksissa esittelijänä toimi puheenjohtaja ja pöytäkirjanpitäjinä projektiassistentti Sari Räisänen sekä hallintolakimies Kari Suokas 19.1.2023 saakka. 16.2.2023 alkaen esittelijänä ja pöytäkirjanpitäjänä on toiminut tarkastuspäällikkö Kirsi Pelvola.

Aluevaltuuston puheenjohtajalla ja tilintarkastajalla on ollut hallintosäännön mukainen läsnäolo- ja puheoikeus tarkastuslautakunnan kokouksissa.

2.2 Tarkastuslautakunnan toiminta arviointikaudella 2022

Tarkastuslautakunta kokoontui arviointikertomuksen hyväksymiseen mennessä 13 kertaa. Kokouksissa kuultiin valmisteluvaiheen eri toimialojen asiantuntijoita.

Tilintarkastuksen kilpailutus vuosille 2023–2025 saatettiin aluevaltuuston päätettäväksi. Sidonnaisuusilmoitukset saatiin kerättyä asianmukaisesti ja sidonnaisuusrekisteri on nyt nähtävillä Oma Hämeen internetsivulla.

Lautakunta rekrytoi alaisuuteensa tarkastuspäällikön, joka aloitti tehtävässään 1.2.2023. Lisäksi tarkastuslautakunta on huolehtinut perehtymisestä tehtäväänsä osallistumalla tarkastuslautakunnille kohdennettuihin koulutuksiin.

Tarkastuslautakunta valmisteli lakisäätöisen tehtävänsä mukaisesti 23.3.2023 esityksen hallintosäännön täsmentämiseksi ulkoisen valvonnan määräysten osalta. Esitys tehtiin, jotta myös Kanta-Hämeessä ulkoisen valvonnan ja tarkastuksen tehtäväkokonaisuus vahvistettaisiin toimivasta johdosta riippumattomaksi, kuten asetelma on lakiin kirjattu. Tarkastuslautakunnan esitys ei ole arviointikertomuksen hyväksymishetkeen mennessä päätynyt aluevaltuuston käsiteltäväksi.

Ulkoisen valvonnan (tilintarkastus- ja arviointitoimintojen) tehtävä on osaltaan pyrkiä takaamaan hyvinvointialueen toiminnan laillisuus, julkinen luotettavuus ja tuloksellisuus. Tätä tehtävää varten tarkastuslautakuntajärjestelmän asetelma on kirjattu aikanaan kuntalakiin ja sittemmin hyvinvointialuelakiin sekä lakien perusteluihin. Tarkastuslautakunta voi toimia tehtävässään tarkoituksenmukaisesti, jos lautakunnan ja sitä avustavan henkilöstön riippumattomuus on turvattu.

Tarkastuslautakunnan kannanotto asemastaan osana hyvinvointialueen organisaatiota ja talousarviota



Vuoden 2022 valmisteluvaiheen talousarvio on laadittu tuloslaskelmaksi, josta ei näy eri toimielinten vastuulla olevat määrärahat. Edelleen vuoden 2023 talousarviosta puuttuu tarkastuslautakunta toimielimenä kokonaan. Kuitenkin hyvinvointialueissa on säädetty aluevaltuuston lisäksi ainoastaan kahdesta pakollisesta toimielimestä; aluehallituksesta ja tarkastuslautakunnasta.

Tarkastuslautakunta haluaa kiinnittää valtuuston huomiota siihen, että Oma Hämeen voimassa oleva hallintosääntö ei vielä tunnista aluevaltuustoa riippumattomasti ja objektiivisesti palvelevaa ulkoisen valvonnan järjestämistapaa. Hyvinvointialueista 19 on kirjannut riippumattomuusasetelman hallintosääntöönsä. Tarkastuslautakunta onkin 23.3.2023 valmistellut valtuuston päätettäväksi täsmennykset sääntöön, mutta arviointikertomuksen hyväksymishetkellä esitystä ei ole vielä hallituksessa valmisteltu valtuuston päätettäväksi.

Tarkastuslautakunnan riippumattomuus ja sen toimivallan vahvistaminen tulee jatkossa palvelemaan valtuuston päätöksentekoa siten, kuin tarkastuslautakuntajärjestelmän tulisi lain hengessä toteuttaa.

3. Talousarvion toteutuminen

Tilikauden 2022 talousarvion laatimistehtävä kuului VATE:lle, eli hyvinvointialueen väliaikaiselle valmistelutoimielimelle. Talousarviota laadittaessa valtion rahoitus ei ollut selvillä, vaikka hyvinvointialue oli täysin valtion rahoituksen varassa. ICT-rahoituksesta ei ollut olemassa valtion päätöksiä, joten ICT:n kustannukset jätettiin kokonaan budjetoimatta. Lisäksi yleisvalmistelun kustannukset budjetoitiin 2,4 milj. euroa alle ennakoitun tarpeen.

Hyvinvointialueille siirtyneet sote- ja pelastustoimen kustannukset laskettiin kuntien vuoden 2021 tilinpäätösten ja vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella. Rahoituslaskelmat päivitettiin keväällä 2023, kun vuoden 2022 tilinpäätösarvioiden mukainen tieto kuntien nettokustannuksista oli käytettävissä. Täsmällinen rahoitustieto kulkee jälkijättöisesti edelleen.

Valtion vuoden 2022 lisärahoituspäätösten jälkeen aluevaltuusto päätti muuttetusta talousarviosta 26.4.2022. Muutettu talousarvio laadittiin 105 000 euroa ylijäämäiseksi, ja se sisälsi edelleen rahoituksen riittävyteen liittyviä epävarmuustekijöitä. Alla olevassa taulukossa on esitetty talousarvioluvut siten kuin ne oli esitetty valtuuston päätöstekstissä. Tilinpäätöksessä ei ole esitetty talousarvion toteutumisvertailua eikä tuloslaskelman kaava vastaa yleisohjetta. Taulukkoon on koottu toteumarivit tilinpäätöksestä siltä osin kuin rivit on esitetty johdonmukaisesti talousarvioon nähden.

	Aluevaltuuston muutettu TA 26.4.2022	Tilinpäätös 31.12.2022
Siirtomääräraha 2021	1 079 000	
Yleisrahoitus I	1 917 000	
ICT-rahoitus I	7 622 000	
Lisärahoitus	7 520 000	
Toimintatuotot yhteensä	18 138 000	13 616 526,03
Henkilöstökulut	3 300 000	3 957 411,29
Palvelujen ostot	750 000	4 396 395,72
Aineet ja tarvikkeet	77 000	47 258
Muut toimintakulut	220 000	140 588,93
Demokratia- ja kokouskulut	590 000	
Vuokrat	96 000	
ICT-menot	13 000 000	
Toimintakulut yhteensä	18 033 000	8 754 153,35
Tilikauden ylijäämä	105 000	0

Tilinpäätöksen mukaan merkittävin poikkeama toimintatuotoissa kohdistui ICT-rahoitukseen. Toimintatuottojen esittämistapa tilinpäätöksessä on tulkinnanvarainen; tekstiosassa kerrotaan tuottojen toteutuneen n. 13,6 milj. euron suuruisena (kuten yllä olevassa taulukossa), mutta

tuloslaskelmassa osoitetaan kuitenkin vain 8,8 milj. euron tuottoja. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan erotus johtuu siitä, että hyvinvointialueelle jo maksettu, myöhemmin käytettävissä oleva rahoituserä näkyy taseen vastattavaa-puolella siirtovelkana. Tämä erä on taseessa 4 998 510,64 euroa.

Toimintamenoissa olennaiset ylitykset olivat henkilöstökuluissa ja palvelujen ostoissa. Taulukossa osoitettu palveluostojen ylitys johtuu kirjaustavan muutoksesta, kun toteutuneet ICT-kulut kirjattiin palveluostoihin, eikä talousarviossa esitettyihin ICT-menoihin. Lisäksi ICT-menoja jäi toteutumatta, kun hankkeita viivästyi ja rahoitus oli epävarmaa.

Valtion ohjeistuksen mukaisesti hyvinvointialueille ei voi syntyä ylijäämää, jos toiminta on ollut pelkästään rahoituksen varassa. Näin ollen tilikauden tulokseksi kirjataan 0 euroa.

Jatkossa lainarahoituksella toteutettavat investoinnit haastavat alueen taloutta. Taloutta haastaa myös henkilöstön palkkaharmonisaatio. Kanta-Hämeelle kesällä 2022 myönnetty lainanottovaltuus ei kattanut alueen esittämiä investointeja vuodelle 2023, minkä vuoksi alue haki lainanottovaltuuden merkittävää nostamista. Lisälainanottovaltuuden edellytyksenä on talouden tasapainottamisohjelman laadinta sekä investointien välttämättömyyden varmistaminen ennen niiden toteutusta.

Tarkastuslautakunnan kannanotto talousarvion toteutumiseen ja asiakirjojen luettavuuteen



Talousarvion valmistelua ja talouden suunnitelmallista toteutumista on haitannut epäselvyydet valtionrahoituksessa. Päätökset ovat kulkeneet alueille jälkijättöisesti.

Valmisteluvaiheen tilikauden 2022 muutettu talousarvio ei täyttänyt muodollisesti talousarviolle asetettuja vaatimuksia. Toimielinten vastuulla olevia määrärahoja ei ollut mahdollista erottaa talousarviosta, joten tilivelvollisuuden toteutumisen näkökulmiin ei voida ottaa kantaa.

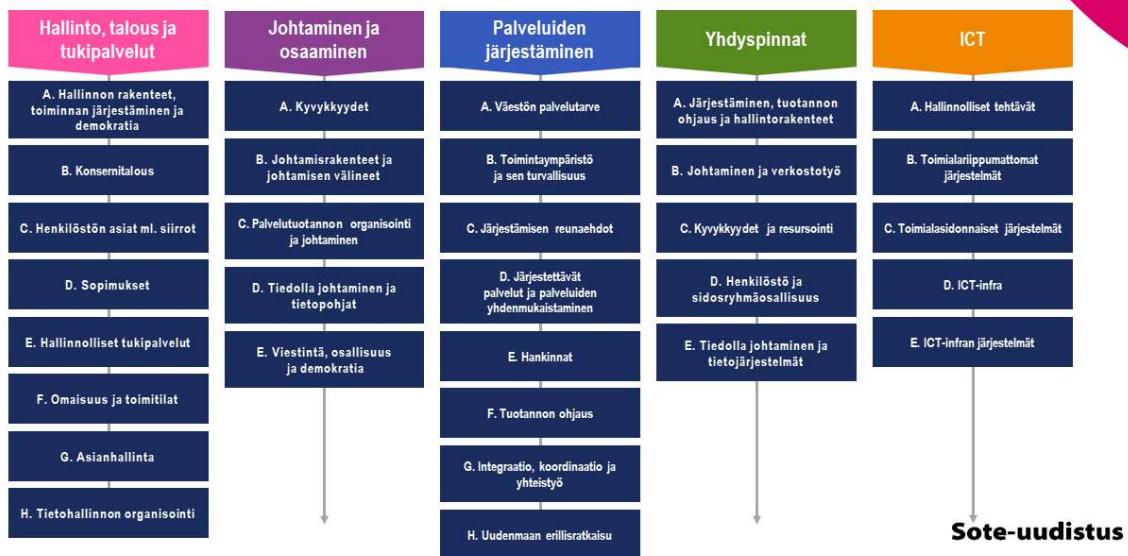
Tilinpäätöksen vertaaminen talousarvioon on lukijalle hankalaa, koska talousarvion ja tilinpäätöksen eriä ei ole nimetty johdonmukaisin termein eikä eriä ole esitetty talousarvion toteumataulukossa. Tarkastuslautakunta toivoo selkeytystä ja johdonmukaisuutta talousarvion ja tilinpäätöksen yleisohjeiden mukaiseen esittämistapaan.

Rahoituksen niukkuus on tiedostettu ja sopeuttamistoimet ovat käynnissä. Talouden tulisi olla tasapainossa vuoden 2025 loppuun mennessä. Tulevaisuudessa on tärkeää, että kaikilla johtamisen tasoilla, myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen ammattihenkilöstön keskuudessa, varmistutaan talous- ja vaikuttavuusosaamisesta yhtenä tuloksellisuuden olennaisimmista näkökulmista.

4. Valmisteluvaiheen toiminta ja tilannekuva

Hyvinvointialueiden toimeenpanon tueksi oli laadittu valtakunnallinen tiekartta vuosille 2021–2023. Sen tarkoituksena oli auttaa valmistelijoiden työtä tarjoamalla tietoa mm. valmistelun aikatauluista, lakien velvoitteista ja kansallisen tuen tarjoamisen mahdollisuuksista. Tiekartta on toiminut mm. muistilistana alueille, ja Oma Häme on muiden alueiden tapaan raportoinut valtiolle eri kokonaisuuksien edistymisestä valmistelussa.

Alueellisen toimeenpanon tiekartta



Kuva: <https://soteuudistus.fi/tiekartat>

Tiekartan mukainen tilannekuva rakennettiin yhteistyössä alueiden, ministeriöiden, Nordic Healthcare Groupin sekä muiden yhteistyökumppaneiden (mm. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Kuntaliitto, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat) kanssa. Tilannekuva oli osa uudistuksen toimeenpanon kokonaisarviointia ja sen tehtävä oli tukea riskienhallinnassa ja muutoksen ennakoinnissa.

Viimeinen toimeenpanon tilannekuva julkaistiin helmikuussa 2023. Siinä on julkaistu tiekartan sisältämien asioiden valmiusasteet. Yhteenvedossa todetaan, että järjestämisvastuun siirto on onnistunut turvallisesti kaikilla alueilla. Alueet ovat edenneet suunnitelmallisesti ja osoittaneet vahvaa muutosturvallisuutta. Riskienhallinnassa muodostettiin erilaisia varajärjestelyjä ja suunnitelmia. Palkanmaksussa ja etuuksien maksatuksessa todettiin riskejä jo ennalta, joista selvittiin suhteellisen pienin häiriöin. Näitä ilmeni myös Oma Hämeessä. Henkilöstön työkuorma todettiin valtakunnallisesti merkittäväksi.

Tilannekuvan mukaan Oma Hämeessä edettiin 100-prosenttisesti aikataulussa, kun tarkasteltiin, edettiinkö valmistelussa tehtyjen suunnitelmien mukaan. Eteneminen oli koko maassa lähes 100 prosentin luokkaa.

Valmiusaste puolestaan oli Oma Hämeessä alla olevan taulukon prosenttien mukainen. Kun näiden kokonaisuuksien sisältämiä tehtäviä tarkastellaan raportista lähemmin, voidaan todeta eri osa-alueilla seuraavat erityisen hyvin edenneet ja vielä työn alla olleet kokonaisuudet:

	Valmiusaste erinomainen	Asiakokonaisuudessa vielä valmisteltavaa
Hallinto, talous ja tukipalvelut 91 %	<ul style="list-style-type: none"> - konsernitalous - sopimukset - hallinnon tukipalvelut - omaisuus ja toimitilat 	<ul style="list-style-type: none"> - asianhallinta - tietohallinnon organisointi
Johtaminen ja osaaminen 95 %	<ul style="list-style-type: none"> - johtamisrakenteet ja -välineet - palvelutuotannon organisointi ja johtaminen - viestintä, osallisuus ja demokratia 	<ul style="list-style-type: none"> - tiedolla johtaminen ja tietopohjat
Palveluiden järjestäminen 64 %	<ul style="list-style-type: none"> - väestön palvelutarve - tuotannon ohjaus 	<ul style="list-style-type: none"> - toimintaympäristö ja sen turvallisuus - järjestämisen reunaehdot - järjestettävät palvelut ja palveluiden yhdenmukaistaminen - integraatio, koordinaatio ja yhteistyö
Yhdyspinnat 72 %	<ul style="list-style-type: none"> - henkilöstö ja sidosryhmäosallisuus 	<ul style="list-style-type: none"> - kyvykkyydet ja resursointi - tiedolla johtaminen ja tietojärjestelmät
ICT 66 %	<ul style="list-style-type: none"> - (hallinnolliset tehtävät) 	<ul style="list-style-type: none"> - toimitilariippumattomat järjestelmät - toimialasidonnaiset järjestelmät, - ICT-infra ja sen järjestelmät

Raportissa kerrotaan, että alueiden valmiusasteprosenttien tulkinta ei ole yksiselitteistä alueiden erilaisuudesta johtuen sekä siksi, että alueiden välillä on myös niiden omia tulkintaeroja.

Kanta-Hämeestä todettiin sanallisesti, että muutos sujui pääosin hyvin ja ydintoiminnot ovat siirtyneet ongelmitta. Ilmapiirissä ja koetussa paineessa on ollut tiimikohtaisia eroja. Henkilöstöä on siirtynyt neutraalilla ja odottavalla mielellä, ja ulkoinen ja sisäinen viestintä on ollut aktiivista ja onnistunutta. ICT:n osalta ei ollut suurempia teknisiä tai tiedonsiirtoon liittyviä ongelmia ja siirtymää helpotti, että ICT-ympäristö pyrittiin pitämään mahdollisimman stabiilina.

[LINKKI: Tiekartan tilannekuva 1/2023](#)

4.1 Arviointihaastattelut

Tarkastuslautakunnan oli mahdollista saada muuta arviointitietoa pääasiassa keskeisten tilivelvollisten haastattelujen avulla. Haastatteluun kutsuttiin kukin vuorollaan aluehallituksen puheenjohtajat sekä keskeisiä hyvinvointialueen valmistelussa mukana olleita viranhaltijoita. Lisäksi samoista haastatteluteemoista saatiin tietoa viranhaltijoilta tarkastuslautakunnan kokouksissa. Seuraaviin taulukoihin on koottu keskeiset esiin nousseet asiat, erityisesti ne, jotka toistuivat useammassa vastauksissa.

Mistä ja miten valmistelutoimintaa käytännössä ohjattiin, kuvaus toiminnan onnistumisesta

VATE:lla oli keskeisin rooli valmistelutoiminnassa. VATE:n tekemä työ oli tärkeää myös sen jälkeen, kun aluehallitus ja aluevaltuusto aloittivat toimintansa. Poliittiset päättäjät kokivat, että valmisteluvastuun vaihto VATE:lta aluehallitukselle sisälsi kiireeseen liittyviä riskejä, kun asioita haluttiin päätettävän ilman mahdollisuutta perehtyä huolella. Syntyi kokemuksia, joiden mukaan tieto ei välttämättä siirtynyt täydellisenä uusille päättäjille. Esitettiin myös näkemys, että VATE:n toiminnassa ei aina ollut keskiössä hyvinvointialue, vaan kunkin edustajan oma kunta, mikä lisäsi muutosjohdon toimintavapauksia. Lautakuntien työn ei koettu alkaneen siten kuin jotkut olisivat toivoneet.

Tarkastuslautakunnan johtopäätös: *Valmisteluun voi sisältyä riski, jossa kaikki olennainen tieto ei ole siirtynyt poliittisille päättäjille. Myös huoli siitä, onko valmistelussa ajettu hyvinvointialueen vai kuntien etua, on olemassa.*

Keskeisimmät haasteet ja riskit tilanteessa 31.12.2022

Merkittävimäksi riskiksi nousi talous. Valtion rahoituksen epävarmuus sekä se, että alueen kuntien tilinpäätöstieto ei ollut selvillä vuodenvaihteessa, vaikeutti talousarvion laadintaa. Kuntien osaoptimoinnista sote-kustannuksissa (alibudjetoinnista) aiheutunee hyvinvointialueelle rahoituskellista häitää. Hyvinvointialueelle palkattujen viranhaltijoiden koettiin kuitenkin toimineen rahoituksen edunvalvontatyössä aktiivisesti.

Kiinteistöjen arvostukseen liittyy taloudellisia riskejä, ja sellaisenaan vuokralle vastaanotettujen kiinteistöjen vuokrataso on korkea.

Henkilöstöriskeistä mainittiin sairaanhoitopiirin avainhenkilöiden hakeutuminen hyvinvointialueen ulkopuolelle, minkä mukana on kadonnut osaamista. Osan henkilöstöstä epävarmuus omasta työpaikastaan sekä mahdolliset puutteet sisäisessä viestinnässä tilanteessa 1.1.2023 on voinut aiheuttaa osaamisen siirtymistä muihin organisaatioihin. Valmistelussa ei ollut vielä mukana toimialakohtaisia johtajia ennen kuin loppuvuodesta.

Riskienhallinta perustui osin siihen, että vuodenvaihteessa ei tietoisesti tehty suuria muutoksia esim. tietojärjestelmiin, jotta toiminnalliset riskit eivät realisoituisi. Valmistelukiireessä jouduttiin tekemään myös pakollisia teknologiavalintoja, jotta voitiin varmistua hankintalain noudattamisesta.

Kuntien antamat lähtötiedot sisälsivät jonkin verran virheitä, mistä on aiheutunut seuraamuksia hyvinvointialueelle. Esimerkiksi palkanmaksatuksen sekä joidenkin etuuksien maksatusten riskejä realisoitui. Sopimustenhallintaan liittyy riskejä, kun kokonaisuus ei ole selvillä.

Tarkastuslautakunnan johtopäätös: Ennakoiduista riskeistä realisoitui ensisijaisesti talouteen ja henkilöstöön liittyviä riskejä. On noussut huoli siitä, siirtykö osaamista alueen ulkopuolelle ja onko Oma Hämeelle haitallista siirtymistä muihin organisaatioihin luvassa edelleen. Toimialoille on voinut aiheutua toiminnallisia riskejä, koska toimialajohtajat eivät olleet mukana valmistelussa ennen loppuvuotta.

Merkittävimät onnistumiset tilanteessa 31.12.2022

Haastatteluissa nousi esille yhteinen näkemys siitä, että häiriötön siirtymä onnistui asiakkaan kannalta hyvin. Palvelutasoon, laatuun ja toimipisteisiin ei tehty muutoksia ja palvelupolut toimivat hyvin.

Hyvinvointialueelle palkattujen viranhaltijoiden koettiin toimineen valtionrahoitukseen liittyvässä edunvalvontatyössä aktiivisesti.

Tarkastuslautakunnan johtopäätös: Sote-muutoksen keskeisin asia, muutoksen häiriötön läpivieminen asiakasnäkökulmasta, toteutui vuodenvaihteessa hyvin. Rahoitukseen liittyvästä edunvalvonnasta on huolehdittu.

Aluehallituksen riskienhallintamenettelyt

Hallitus sai tietoa riskeistä säännöllisesti, pääasiallisesti suullisin katsauksin ja yleisesti osana kaikkien asioiden valmistelua. Valmistelutoimisto on ylläpitänyt riskienhallinnan tilannekuvaa, jolla on pyritty tunnistamaan häiriötöntä järjestämisvastuun siirtoa uhkaavat riskit ja lieventämään vaikutuksia, jos riskit toteutuvat.

Aluehallituksessa käsiteltiin lokakuussa valmisteluvaiheen riskien tilannekuva dokumentoidusti. Toimialoilla toiminnallisten riskien kartoitusta ei valmisteluaikana vielä tehty.

Tarkastuslautakunnan johtopäätös: Riskienhallinta on todennäköisesti kulkenut mukana kaikessa valmistelussa ja keskusteluissa. Valmisteluvuonna aluehallituksessa keskityttiin vuodenvaihteen riskien realisoinnin estämiseen.

Vastuuttamattomien tehtävien määrä ja laatu

Vastuuttamattomien tehtävien hahmottaminen on haasteellista, koska asioita tulee ilmi jatkuvasti toiminnan edetessä. Vastuuttamattomia tehtäviä on todennäköisesti edelleen paljon, mikä ilmenee mm. sen kautta, että vastausten saamisessa voi olla viivettä. Luottamushenkilöille tulee kanteluja tehtävistä, joita ”kukaan ei hoida”.

Hyvinvointialueella on lukuisia sidosryhmiä ja rajapintoja sekä kunnissa että valtionhallinnossa. Erityisesti valtion suuntaan hoidettavissa kokonaisuuksissa voi olla vielä sellaisia, joiden vastuutahoja ja tehtäviä ei ole selkeästi määritetty hyvinvointialueen edun mukaisesti.

Tarkastuslautakunnan johtopäätös: Hektisestä valmisteluaikataulusta ja henkilöstön saatavuuden ongelmista seuraa, että vastuuttamattomia tehtäviä on todennäköisesti lukuisia ja niitä ilmenee myös jatkossa. Osa näistä voi liittyä valtionhallinnon rajapintatyöhön ja hyvinvointialueen edunvalvonnan tehtäviin. Epäselvyyttä voi olla myös kuntien ja hyvinvointialueen välillä, jolloin vastuuttamattomat tehtävät ovat organisaatiotasolla, eikä pelkästään henkilötasolla.

Organisaatorakenne ja johtamismalli sekä henkilöstön sijoittuminen hallinnon tehtäviin tarkoituksenmukaisesti

On laajasti tunnistettu, että organisaatiomalli ei ole vielä pysyvä. Uuteen vuoteen lähdettiin tietoisesti väliaikaisella organisaatiolla. Kaksi hallintosäännön mukaista johtovirkkaa on edelleen täyttämättä, ja niiden täyttö ratkaistaan, kun strategia on hyväksytty. Lautakuntien tehtävien koettiin olevan epäselvät suhteessa aluehallituksen tehtäviin.

Riskinä nähtiin, että osa keskeisimmistä hyvinvointialueen valmistelussa mukana olleista viranhaltijoista on edelleen määräaikaisissa tehtävissä, ja näiden henkilöiden halukkuus pysyä organisaatiossa jatkossakin nostettiin esille. Toisaalta hyvinvointialueille siirtyneistä henkilöistä suurin osa on voitu sijoittaa uuteen organisaatioon tarkoituksenmukaisesti, jolloin ”väkisin” sovittamista on tehty hyvin vähän.

Konserni- ja tukipalvelujen toimintojen nähtiin olevan joiltain osin muiden toimialojen saavuttamattomissa. Näiden palvelujen saatavuus tasapuolisesti kaikille koettiin tärkeäksi jatkossa.

Tarkastuslautakunnan johtopäätös: *Organisaatio- ja johtamismalli on edelleen tietoisesti muutoksessa. Olemassa olevan osaamisen säilyttäminen on tärkeää, kun uutta mallia myöhemmin vakiinnutetaan. Strategian hyväksymisen jälkeen on tarkoituksenmukaista tarkastella, millaisella johtamisorganisaatiolla hyvinvointialueella jatkossa toimitaan.*



5. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvio valmistelusta

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos arvioi vuosittain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä valtakunnallisesti, yhteistyöalueittain ja hyvinvointialueittain. Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö hyödyntävät asiantuntija-arvioita neuvotteluissa, joita ne käyvät hyvinvointialueiden kanssa vuosittain. Tässä luvussa on joitakin nostoja syksyllä 2022 tehdyn Kanta-Hämeen hyvinvointialuetta koskevan raportin johtopäätöksistä.

Ikääntyneiden osuuden ennustetaan kasvavan merkittävästi, mikä tulee haastamaan koko palvelujärjestelmän toimintakykyä. Samalla väkiluvun ennustettu väheneminen heikentää alueen elinvoimaa. Väestön ennen aikainen kuolleisuus on alueella keskimääräistä suurempaa, mikä korostaa terveyden edistämiseen tähtäävien toimenpiteiden tärkeyttä.

Raportissa kuvataan, miten valmistelussa tähdättiin toiminnan jatkuvuuteen ja siirtymän häiriöttömyyteen. Kuvaus on hyvin samansuuntainen, mitä tarkastuslautakunnan haastatteluissa tuli esille. Raportissa todettiin myös, että lautakuntien työn käynnistyminen viivästyi. Hallituksen merkitystä kokonaisturvallisuuden vastuutahona korostettiin, mutta samalla esitettiin kysymys siitä, miten turvallisuuslautakunta osallistuu hyvinvointialueen palvelujen ja toimintojen yhteensovittamiseen yhteistyössä muiden lautakuntien kanssa.

Asiantuntija-arviossa nähtiin riskinä henkilöstön riittävyys. Kokonaisuutena tarkastellen tilanne heikkeni sekä perus- että erityistason palveluissa. Vaikeudet korostuivat perustasolla ikääntyneiden palveluissa ja sairaanhoitopiirissä osastotoiminnoissa. Terveyskeskusten lääkäri- ja hoivajatekijä kasvoi, ja nähtävissä oli henkilöstön siirtymistä lähellä oleviin sairaaloihin. Henkilöstön saatavuutta edistettiin monipuolisilla keinoin Sisä-Suomen alueen yhteistyössä. Raportin mukaan hyvinvointialueen vetovoimaa pyritään edistämään hyvällä johtamisella sekä vakinaistamalla määräaikaista palvelussuhteita.

Asiakasnäkökulmasta katsottuna haasteita on paljon. Lähes puolet palvelujen käyttäjistä oli tyytymättömiä palvelujen sujuvuuteen. Eri palvelujen integraatiota on jatkossa kehitettävä moniulotteisesti. Puutteista mainittiin hajanainen järjestämismalli, yhteistyörakenteet ja -toimintamallit, henkilöstön riittävyys sekä tietojärjestelmät. Perus- ja erityistason välisen integraation kehittäminen vaikutti vähäiseltä. Integraatiota kuitenkin edisti monialaista työskentelytapaa tukeva valmennuskokonaisuus, ja alueella luotiin monialaisen yhteistyön geneerinen toimintamalli. Palvelukohtaisesti erityisesti suun terveydenhuollon integroituminen muiden palveluntuottajien kanssa oli hyvässä vauhdissa.

Kanta-Hämeen väestö piti sosiaalipalvelujen riittävyyttä selvästi terveyspalveluja heikompana, ja alalla on työvoimapula. Haasteet korostuivat lasten ja nuorten perustason mielenterveys- ja päihdepalveluissa sekä kuntoutuspalveluissa. Viitteitä palvelujen riittämättömyydestä oli nähtävissä myös terveyskeskuslääkärin vastaanottopalveluissa ja vammaispalveluissa.

Raportissa kuitenkin nähdään, että organisaation peruselementit muodostavat hyvän lähtökohdan palvelujen yhdenvertaiselle saatavuudelle ja saavutettavuudelle. Palvelujen yhdenvertaista saatavuutta on edistetty erilaisin pilotein, ja niiden hyötyjen viemistä käytäntöön on tarpeen jatkaa. Yhdenvertaisuus toteutuu ensimmäisenä asiakasmaksujen kautta.

Kanta-Hämeessä on vielä hajanaiset asiakas- ja potilastietojärjestelmät. Tietojärjestelmien kehittämisessä otettiin askeleita kohti yhteisten asiakkuustietojen parempaa hallintaa.

[LINKKI: THL:n alueellinen asiantuntija-arvio 2022](#)

6. Valmistelijoille osoitetun työhyvinvointitutkimuksen tuloksia

Työterveyslaitos käynnisti talvella 2022 sosiaali- ja terveysministeriön kanssa Mitä kuuluu hyvinvointialueiden valmistelijoille -tutkimuksen. Tarkoitus oli, että hyvinvointialueet voivat käyttää tietoa työhyvinvoinnin kehittämisessä ja päätöksenteossa. Kysely toistettiin kuukausittain ajalla 28.2. – 27.11.2022.

Valtakunnallisen tutkimuksen mukaan vastaajista noin puolet koki vuoden loppupuolella, että työtaakka on ollut kohtuuton. Samanaikaisesti osaamistaso koettiin kuitenkin vahvaksi ja valmisteluun oli valittu oikeat avainhenkilöt ja asiantuntijat. Keskeisimpinä johtopäätöksinä tutkimuksessa mainittiin, että valmistelutyössä ei kyetty hyödyntämään esihenkilötyön mahdollisuuksia ja työyhteisöjen keinoja tukea työn tekemistä ja työhyvinvointia, etenkin, kun työhyvinvointia tukevia työprosesseja ja rakenteita ei ollut olemassa riittävästi ja työtä tehtiin niukoilla resursseilla. Tutkimuksen mukaan erityisesti keskivaikeaa tai vaikeaa psyykkistä rasittuneisuutta kokeneet valmistelijat tarvitsevat palautukseen valmisteluvuodesta sekä yksilöllisiä että työyhteisön ja esihenkilötyön tukitoimia.

Oma Hämeen tulokset eivät ole erotettavissa valtakunnallisesta tuloksesta, koska vastaajia oli alle raportointirajan. Tilinpäätöksen mukaan myös Oma Hämeessä etenkin loppuvuotta leimasi voimakas valmisteluhenkilöstön kuormitus valmisteltavien asioiden suuren määrän takia. Tilinpäätöksen mukaan valmisteluhenkilöstö onnistui päätavoitteessaan eli häiriöttömän siirtymän ja käynnistyksen valmistelussa.

”Tuntuu kohtuuttomalta, että poliitikot saavat käyttää sote-uudistuksen suunnitteluun ja läpivientiin 15 vuotta, ja toimeenpanolle jätetään 1,5 vuotta. On ihan kohtuuton aikataulu.”

”Epävarmuus omasta tulevasta työstä on vienyt viimeisinä viikkoina aivan liian paljon energiaa ja vaikuttaa merkittävästi myös olotilaan vapaa-aikana. Se, ettet tiedä vielä marraskuun lopussa, mitä teet työksesi 1.1.2023, vaatii kohtuuttoman paljon epävarmuuden sietoa.”

Linkki: Mitä kuuluu hyvinvointialuevalmistelijoille? (Seurantatutkimus)

Tarkastuslautakunnan kannanotto valmistelijoiden työhyvinvointiin



Valmistelijoiden työtaakka on tutkimuksen mukaan todennäköisesti ollut kohtuuton. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että työntekijöiden toipumista hektisestä valmisteluvuodesta seurataan ja tuetaan. Valmistelijat ovat avainhenkilöitä myös jatkossa, koska heillä on valmisteluprosessin myötä sellaista ammattitaitoa ja osaamista, joka hyödyttää organisaatioita muutoksen toimeenpanossa.

Säännölliset työhyvinvointitutkimukset antavat tulevaisuudessa pitkäaikaista seurantatietoa työhyvinvoinnissa ja johtamisessa tapahtuvista muutoksista. Tarkastuslautakunta kysyy aluehallitukselta, millaiset arkiset työhyvinvoinnin seurannan menetelmät Oma Hämeessä on olemassa ja millaista raportointia siitä on saatavissa aluevaltuustolle? On tärkeää, että työhyvinvoinnissa tapahtuviin arjen poikkeamiin voidaan kiinnittää huomiota myös reaaliajassa.

7. Viestintä ja asiakirjajulkisuus

Sote-uudistuksen ulkoisessa viestinnässä ovat olleet aktiivisia sekä kunnat että hyvinvointialue. Olennaista on, että asukkaat löytävät tiedon omista palveluistaan. Valtakunnallisen tiekartan helmikuun 2023 raportissa todetaan, että hyvinvointialueiden sisäiset ja ulkoiset viestintäsuunnitelmat ovat onnistuneet hyvin. Ennakoiva muutosviestintä on auttanut vuodenvaihteen hallinnassa.

Sisäisessä viestinnässä keskeinen kanava, intranet, täydentyy ja jäsentyy jatkuvasti. Oma Hämeellä on sekä ulkoisilla että sisäisillä sivuilla uutismaisesti päivittyvä osa. Sen lisäksi, että olennaiset uutiset ja internetin sisältämä tieto on ajantasaista ja työntekoa palvelevaa, on tärkeää, että informaatio kulkee arjessa myös niissä kanavissa, joissa asioista voidaan keskustella kasvotusten ja ratkaisuja työhön voidaan saada heti. Lähiesihenkilöiden läsnäolo muutoskeskustelussa on tärkeää.

Hyvinvointialueen toimintaa ohjaavat lakisääteiset asiakirjat eivät vielä löydy ulkoisilta sivuilta. Näitä ovat mm. talousarvio- ja suunnitelma, tilinpäätös, tilintarkastuskertomus, arviointikertomus sekä hyvinvointialueiden yhteistoimintaa koskevat sopimukset. Tarkastuslautakunta muistuttaa, että vähintään strategiaa ja taloutta koskevat asiakirjat tulisi olla johdonmukaisesti ja helposti lukijan löydettävissä. Sivuille on tarpeen jatkossa kerätä em. asiakirjojen jokavuotiset julkaisut. Tietoja saattavat päättäjien lisäksi etsiä myös alueelle muuttoa suunnittelevat tai työpaikkaa etsivät.

8. Yhteenveto

Tarkastuslautakunta nostaa arviointinsa perusteella keskeisimmiksi huomioitaviksi näkökulmiksi seuraavat osa-alueet:

Asiakas

Valmistelussa onnistuttiin turvaamaan häiriötön siirtymä asiakkaiden kannalta hyvin, mikä oli yksi siirtymän päätavoitteista. Piloteissa syntyneitä hyviä käytäntöjä on aktiivisesti vietävä osaksi toimintaa. Eri palvelujen moniulotteista integraatiota on jatkettava. Palvelujen turvaamisen lisäksi on tärkeää, että toiminnasta viestitään ulospäin ymmärrettävästi.

Henkilöstö ja johtaminen

Henkilöstö on ollut kovilla hyvinvointialueen valmisteluvaiheessa. Osaavan henkilöstön saatavuudesta ja pysyvyydestä on pidettävä kiinni, koska valmistelussa saatua arvokasta tietoa ei ole tarkoituksenmukaista menettää. Ajantasaisella sisäisellä viestinnällä tuetaan muutoksen onnistumista ja henkilöstön sitoutumista tehtäviinsä myös silloin, kun tietoa tai päätöstä ei vielä ole saatavilla. Työhyvinvoinnissa tapahtuvia muutoksia on voitava seurata päivittäisessä lähijohtamisessa.

Haastatteluissa tuli esille, että organisaatiomalli ja johtaminen on ollut vuodenvaihteessa tietoisesti keskeneräinen ja jatkossa uudelleen valmisteltava asia. Samalla kuitenkin valtakunnallisessa tiekartassa johtamisrakenteen ja -välineiden sekä palvelutuotannon organisoinnin ja johtamisen on raportoitu olevan erinomaisessa valmiusasteessa. Näin ollen valtakunnallisten raporttien johtopäätöksiä ei tältä osin voida tässä kertomuksessa vahvistaa.

Talous

Rahoitusmallissa ilmenneet epäselvyydet ovat vaikeuttaneet ennakointia ja suunnittelua. Rahoitukseen liittyvä edunvalvonta on kuitenkin toiminut Oma Hämeessä hyvin. Talouden sopeuttamistoimia on tehtävä ja talousosaaminen varmistettava johtamisen kaikilla tasoilla. Talousraportointia on myös tarpeen selkeyttää.

Toiminnalliset riskit

On mahdollista, että kaikki VATE:n valmistelussaan tuottamat tiedot eivät ole siirtyneet päättäjille aukottomasti. Valmisteluun on voinut myös liittyä osaoptimoinnin riski, jos taustalla pyritty turvaamaan kuntien omia etuja. Lisäksi siitä, että valmistelussa ei ollut toimialajohtajia mukana ennen loppuvuotta, on voinut aiheutua toimialoille haittoja. Yleisesti riskejä voivat

sisältää vastuuttamattomat tehtävät, joita voi olla esimerkiksi henkilötasolla tai eri toimijoiden rajapinnoissa. Yksi näistä voi olla sopimushallinta.

Riskienhallinta

Valmisteluvaiheessa keskityttiin hallitsemaan häiriöttömän siirtymän riskejä, missä onnistuttiin keskimäärin hyvin. Joitakin riskejä realisoitui.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje on vielä tekeillä. Koko organisaation kattavien ja yhteismitallisten riskikartoitusten tekeminen, niiden dokumentointi sekä riskien nimeäminen vastuuhenkilöille on keskeistä jatkossa, kun hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa kehitetään hallitusti.

9. Tarkastuslautakunnan esitys aluevaltuustolle

Tarkastuslautakunta esittää aluevaltuustolle, että se merkitsee tämän arviointikertomuksen tiedoksi. Lisäksi tarkastuslautakunta esittää, että arviointikertomuksessa esitetyt havainnot otetaan huomioon kaikilla organisaatiotasolla toimintaa kehitettäessä ja että havainnoista viestitään tarkoituksenmukaisessa laajuudessa.

Tarkastuslautakunta esittää aluevaltuuston päätettäväksi, että vaaleanpunaisissa huomiokohdissa esitettyihin huomioihin pyydetäisiin hyvinvointialuelain mukainen aluehallituksen vastine. Vastine on aiheellista käsitellä valtuustossa syyskuun 2023 loppuun mennessä, jotta arvioinnin vaikutukset voitaisiin hyödyntää ajoissa vuoden 2024 talousarviota laadittaessa.

Tarkastuslautakunta esittää aluevaltuuston päätettäväksi, että valmisteluvaiheen tilikauden 2022 tilinpäätös hyväksytään ja että tilikauden 2022 taloutta ja toimintaa hoitaneille toimielimille ja viranhaltijoille myönnetään vastuuvapaus.

Tarkastuslautakunta 25.5.2023

