

VARSINAIS-SUOMEN HYVINVOINTIALUEEN

ARVIOINTIKERTOMUS 2022

Tarkastuslautakunta 11.5.2023



Julkaisija: Varsinais-Suomen hyvinvointialue, Tarkastuslautakunta,
Ulkoisen tarkastus

Painopaikka: Varsinais-Suomen hyvinvointialue, Tyksin monistamo, Turku 2023

Sisällysluettelo

Sivu

1 Puheenjohtajan katsaus.....	4
2 Yhteenveto havainnoista ja suosituksista	6
3 Talousarviotavoitteiden toteutumista koskevat havainnot.....	9
4 Strategisia tavoitteita ja talouden suunnittelua koskevat havainnot	10
4.1 Hyvinvointialueen strategioiden valmistelu	10
4.2 Talousarvion ja -suunnitelman 2023–2025 valmistelu.....	13
4.3 Rakentamista ja investointisuunnitelmaa koskeva valmistelu.....	14
5 Hyvinvointialueen toiminnan käynnistämisen valmistelua koskevat havainnot.....	17
5.1 Valmistelun eteneminen ja resursointi, vertailu muihin hyvinvointialueisiin.....	17
5.2 Organisaatorakenteen valmistelu	21
5.3 Päätöksentekoprosessien toimivuus	25
5.4 Hyvinvointialueen henkilöstön siirron valmistelu	27
5.5 Hyvinvointialueen tilojen siirron valmistelu	31
5.6 Tietojärjestelmät ja integrointi.....	33
5.7 Keskeisimmät riskit, epävarmuustekijät ja niihin varautuminen	37
6 Allekirjoitukset.....	39
Liite 1 Tarkastuslautakunnan toiminta	40

1 Puheenjohtajan katsaus

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi hyvinvointialueille 1.1.2023. Tämä historiallinen tapahtuma on edellyttänyt suurta työmäärää asioiden valmistelussa ja hyvinvointialueen perustan rakentamisessa.

Varsinais-Suomen hyvinvointialueen (Varhan) näkökulmasta vuosi 2022 on ollut työntäyteinen. Suuret henkilöstön siirrot, palkan maksujen onnistuminen sekä palvelutoiminnan häiriötön siirtyminen hyvinvointialueelle ovat olleet keskeisiä tavoitteita vuodenvaihteeseen valmistautumisessa. Suuremmilta ongelmilta on kuitenkin välttytty, vaikka henkilöstön jaksamiseen ja kuormittuneisuuteen onkin jouduttu kiinnittämään huomiota. Palkkojen ja etuuksien maksu onnistui teknisesti kohtalaisen hyvin heti vuoden alusta, mutta asiakasmaksujen laskutuksessa sekä ostolaskujen käsittelyssä on ollut viivästyksiä. Viivästyksiä on jouduttu selvittämään pitkin kevättä.

Varhan toiminnan tavoitteet pohjautuvat lainsäädäntöön ja kansallisiin tavoitteisiin. Tärkeässä roolissa on myös alueen oma strategiatyö. Varsinais-Suomen hyvinvointistrategia hyväksyttiin aluevaltuustossa 21.9.2022. Palvelustrategiatyö on jo hyvässä vauhdissa ja se valmistunee loppuvuoden aikana. Tarkastuslautakunta on korostanut, että palvelustrategiatyö tulee rajata selkeästi ja sen tulee ohjata valintojen tekemiseen palvelutuotannossa. Tämä on välttämätöntä huomioiden alueen kireä taloustilanne. Pitää myös muistaa, että hyvinvointialueen talouden tasapainottamisen velvoite on huomattavasti kuntien velvoitteita lyhyempi. Vuoden 2023 talousarvio perustuu enemmänkin nykytilanteen toteamiseen kuin ohjaavaan talousarvioon, joten taloudellisessa mielessä suurimmat sopeutustarpeet ovat vasta edessä.

Taloudellisesta niukkuudesta huolimatta Varhalla on edessään suuria investointitarpeita. Psykiatrian toimitilahankkeen ensimmäinen rakennusosa on jo rakenteilla ja sen viereen on suunniteltu lisäosaa. Lisäksi Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän toimesta on käynnistetty useiden merkittävien rakennushankkeiden suunnittelu, joiden lopullisesta toteuttamisesta tulee päättämään Varsinais-Suomen hyvinvointialue. Merkittäviä suunnitteilla olevia rakennushankkeita ovat ainakin T-sairaalan lisäosa ja Tyks Salon sairaalan uudisrakennushanke. Ei pidä unohtaa myöskään korjausvelkaa, joka kohdistuu perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon kunnilta siirtyviin tiloihin. Alueen investointeja voidaan rahoittaa tulorahoituksella, kertyneillä rahavaroilla sekä

lainanottovaltuuden mukaisesti pitkäaikaisella lainalla. Lainanottovaltuus tarkoittaa käytännössä sitä, että Valtioneuvosto päättää vuosittain kunkin hyvinvointialueen valtuudesta pitkäaikaisen lainan ottamiseksi. Hyvinvointialueen niukkojen resurssien vuoksi rakennushankkeita joudutaan todennäköisesti priorisoimaan alueella aiempaa tiukemmin.

Hyvinvointialueen valmistelutyö on ollut monella osa-alueella jäljessä verrattuna muihin hyvinvointialueisiin. Valmistelun käynnistyessä verrattain myöhään ei ole ollut mahdollista panostaa uudistuksen toimeenpanossa kaikkiin valmistelun osa-alueisiin yhtä laajasti, vaan merkittävä osa valmistelusta on koskenut hallinnollista valmistelua. Valmistelussa onkin keskitytty järjestämisvastuun siirtymisen osalta kriittisimpien tehtävien valmisteluun. Tekemätöntä työtä on siis edelleen paljon.

Tarkastuslautakunnan haastattelujen perusteella kiireestä ja paikoitellen hyvinkin niukasta resursointimäärästä huolimatta projektihenkilöstö on ollut erittäin sitoutunutta. Valmistelu- ja siirtymävaihe on toki kuormittanut suuresti myös muuta henkilökuntaa ja erityisesti viestinnällä on ollut tärkeä rooli muutoksessa.

Vuoden 2022 ICT-valmistelun painopisteenä on ollut hyvinvointialueen valmistelun tukeminen ja olemassa olevien palveluiden jatkuvuuden varmistaminen. Vuonna 2023 keskeinen kehittämiskohde on potilas- ja asiakastietojärjestelmien yhtenäistäminen ja niiden kilpailutus. Yhtenäiset tietojärjestelmät luovat pohjaa asiakastyön kehittämisen lisäksi myös tiedolla johtamiselle, jonka merkitystä hyvinvointialueen kehityksessä ei voida väheksyä.

Varha järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluita lähes puolelle miljoonalle asiakkaalle. Henkilöstöä on yli 23 000. Muutos vanhaan järjestelmään on suuri, mutta toisaalta se luo myös uusia mahdollisuuksia kehittää toimintaa. Kehitystyötä pitää tehdä sekä lyhyellä että pitkällä aikajänteellä muistaen, että kaiken keskiössä ovat asiakkaat ja heidän palvelutarpeensa.

Lauri Heikkilä

Lauri Heikkilä

tarkastuslautakunnan puheenjohtaja

2 Yhteenveto havainnoista ja suosituksista

Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella talousarvio ja -suunnitelma vuosille 2023–2025 on jouduttu tekemään huomattavan vajavaisin tiedoin. Vuoden 2023 talousarvio perustuu enemmänkin nykytilanteen toteamiseen kuin ohjaavaan talousarvioon.

Tarkastuslautakunta korostaa, että jatkossa määriteltävien talouden ja toiminnan talousarviotavoitteiden tulee olla strategioista johdettuja ja mitattavia, perustua toiminnan kannalta olennaisiin asioihin, ohjata toimintaa sekä perustua sellaisiin kokonaisuuksiin, joihin hyvinvointialue voi itse todellisuudessa vaikuttaa.

Tarkastuslautakunta muistuttaa, että hyvinvointialueen talouden tasapainottamisen aikavelvoite on huomattavasti kuntien velvoitetta lyhyempi. Käytännössä se tulee edellyttämään selkeitä toimenpiteitä jo kulloinkin käynnissä olevan talousarviovuoden aikana eikä rakenteellisia muutoksia voida lykätä pitkään.

Hyvinvointialueen palvelustrategian valmistelu on käynnistynyt selvästi myöhässä Varsinais-Suomen hyvinvointialueen toiminnan sujuvan käynnistymisen näkökulmasta sekä verrattuna muihin muihin verrokkialueisiin. Tarkastuslautakunta näkee kuitenkin palvelustrategian nykyisen laaja-alaisen, avoimen ja osallistavan valmistelun hyvänä tapana toteuttaa valmistelua. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että palvelustrategiatyö rajataan selkeästi ja sen tulee ohjata valintojen tekemiseen palvelutuotannossa.

Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella Varhan investointisuunnitelma on painottunut erikoissairaanhoidon olemassa oleviin ja päätettyihin hankkeisiin. Tarkastuslautakunta nostaa huolen aiheekseen sen, että nykyinen investointisuunnitelma ei anna kokonaiskuvaa hyvinvointialueen investointitarpeista. Investointien suunnittelu ja ohjaaminen tulee aina pohjautua asiakasprosesseihin ja niiden kautta tapahtuvaan palvelutarpeeseen vastaamiseen. Hyvinvointialueen niukkojen resurssien vuoksi rakennushankkeita joudutaan todennäköisesti priorisoimaan alueella aiempaa tiukemmin.

Hyvinvointialueen toiminnan käynnistämisen valmisteluun oli Varsinais-Suomessa käytettävissä erittäin niukasti aikaa, koska valmistelu alkoi vasta hyvinvointialuelain tultua hyväksytyksi heinäkuussa 2021. Tarkastuslautakunta arvioi, että vaikka valmisteluhankkeen määrärahoja olisi kasvatettu, sillä ei välttämättä olisi ollut suurta vaikutusta hankkeen henkilöstön saatavuuteen. Käytännössä kunnat ja valmisteluhanke

ovat hyödyntäneet samoja resursseja ja niiden osalta saatavuus on ollut rajallista. Valmistelutyö on vaatinut myös käytännön erityisosaamista, joten ulkopuolisen työvoiman rekrytointi ei olisi ratkaissut ongelmaa.

Tarkastuslautakunta suosittelee, että hyvinvointialueen jatkokehityksessä huomioidaan riittävästi valmistelun yhteydessä havaitut ongelmat resursoinnin kanssa. Toiminnan kehittämisen kannalta riittävään resursointiin tulee jatkossa kiinnittää tarkempaa huomiota, jotta kehittämisen tavoitteet eivät vaarannu. Tarkastuslautakunta muistuttaa, että henkilöstöä kuormittava poikkeustila ei voi inhimillisistä syistä jatkua pitkään.

Haastatteluissa on käynyt ilmi, että hyvinvointialueen avainhenkilöriskit ovat merkittäviä. Tarkastuslautakunta pitää välttämättömänä, että ensi tilassa nimetään varahenkilöt organisaation avainhenkilöille ja varmistetaan varahenkilöiden osaaminen.

Toiminnan kannalta välttämättömien toimintojen henkilöstötarpeiden täyttämiseksi ja osaavan henkilöstön rekrytoinnin helpottamiseksi tulee pyrkiä siihen, että palkkatasomme noudattaa mahdollisimman hyvin vertailukelpoisten organisaatioiden palkkatasoa.

Varhalla on hyvinvointialueen käynnistymisvaiheessa tunnistettu selkeä tarve vahvistaa mm. organisaation hankinta- ja juridista osaamista. Tarkastuslautakunta pitää hankinta- ja juridisen osaamisen määrällistä vajetta merkittävänä taloudellisena ja toiminnallisena riskinä.

Valtionhallinnon taholta ei ole juurikaan ohjattu hyvinvointialueita koskien organisaatiota tai toimielinrakennetta. Lopputuloksena on, että hyvinvointialueiden organisaatiot ja toimielinrakenteet poikkeavat paljon toisistaan, mikä tulee jatkossa hankaloittamaan hyvinvointialueiden välistä vertailua. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen niukoista valmisteluresursseista käytettiin vuonna 2022 merkittävä osa hallintosäännön eri versioiden ja organisaation eri versioiden valmisteluun.

Hyvinvointialueen organisaatorakenne on päätöksenteon kannalta hajanaisempi verrattuna aikaisemmin kunnissa oleviin. Tarkastuslautakunta nostaa tärkeäksi kehittämisenäkökulmaksi poikkihallinnolliset asiakasprosessit, joihin liittyvä päätöksenteko on joustavaa, läpinäkyvää ja asiakaslähtöistä. Pahimmillaan taloudellisten resurssien kiristyessä päätöksenteon hajautuminen voi johtaa eri toimijoiden väliseen osaoptimointiin ja asiakasnäkökulman heikkenemiseen.

Tarkastuslautakunta pitää tarkoituksenmukaisena, että hyvinvointialueiden kesken ja erityisesti yhteistoiminta-alueiden sisällä jaetaan parhaita käytäntöjä ja tehdään hallinnollisten asioiden valmistelussa mahdollisuuksien mukaan yhteistyötä. Näin pystytään todennäköisesti tehostamaan valmistelutyötä ja nopeuttamaan päätöksentekoprosesseja.

Hyvinvointialueen päätöksentekoprosesseissa on ollut havaittavissa tilanteita, joissa aluehallituksen ja aluevaltuuston päätöksentekoon on edennyt keskeneräisiä tai puutteellisesti valmisteltuja asioita.

Tarkastuslautakunnan tulkinnan mukaan eräänä syynä keskeneräisten esitysten etenemiseen luottamushenkilökäsittelyyn voi olla hyvinvointialuevalmistelua varjostava kiire, joka on pakottanut viemään päätöksentekoon kokonaisuuksia, joita ei ole ehditty valmistella riittävän perusteellisesti johtoryhmätasolla ennen niiden viemistä luottamushenkilökäsittelyyn. Valmistelun ns. keskeneräisyys voi liittyä myös valmistelevien viranhaltijoiden väliseen tai viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen puutteelliseen vuorovaikutukseen.

Riittämätön valmistelu aiheuttaa esitysten muutostarpeita ja samojen asioiden toistuvia käsittelyitä luottamuselimissä, mikä hidastaa ja ruuhkauttaa päätöksentekoprosessia. Tarkastuslautakunta korostaa vuorovaikutuksen merkitystä hyvinvointialueen luottamuselinten asioiden valmistelutyössä aikataulupaineista huolimatta.

Toimenpiteet tilojen käytön ja mahdollisten tehostamistarpeiden osalta odottavat palvelustrategian ja palveluverkkoselvitysten valmistumista. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että tiloihin liittyvät päätökset pohjautuvat palvelustrategian mukaisesti järjestettävien palveluiden tilatarpeisiin.

Tarkastuslautakunta toteaa, että hyvinvointialueen tilojen nykykunnan kartoitus riittävällä tarkkuudella pitää toteuttaa mahdollisimman nopeasti. Lisäksi tilojen korjaus- ja korvausinvestoinnit tulee kytkeä selvästi valmistuvan palvelustrategian linjauksiin.

ICT:n näkökulmasta tulevien vuosien merkittävimmät hankkeet liittyvät asiakas- ja potilastietojärjestelmien sekä niiden tietokantojen mahdollisimman nopeaan yhdistämiseen. Yhdistämisprosessi on aloitettu vasta vuoden 2022 loppupuolella. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan hyvinvointialueen kokonaisvalmistelun

viivästyminen on vaikuttanut myös tietojärjestelmähankkeiden käynnistymisen viivästyksiin. Tietojärjestelmien integrointi ja yhdistäminen muun asiakas- ja kehitystyön ohessa muodostaa merkittävän lyhyen ja keskipitkän aikavälin toiminnallisen riskin. Tarkastuslautakunta toteaa, että tietojärjestelmähankkeiden riskienhallinnan suunnitteluun tulee kiinnittää erityistä huomiota.

3 Talousarviotavoitteiden toteutumista koskevat havainnot

Hyvinvointialueen talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta säädetään Laissa hyvinvointialueesta. Hyvinvointialuelain 115 §:n mukaan ”Taloussuunnitelmassa hyväksytään hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Tavoitteiden on toteutettava hyvinvointialuestrategiaa.”

Väliaikainen toimielin on hyväksynyt talousarvion vuodelle 2022 kokouksessaan 18.1.2022 § 93. Talousarvion päivitys hyväksyttiin aluevaltuustossa 27.4.2022 § 45 (Varsinais-Suomen hyvinvointialue, talousarvio 2022, 19.4.2022). Talousarvioon ei ennakoitu sisältyvän investointeja. Toiminnan rahoitus katetaan 100 %:sti valtion myöntämällä avustuksilla. Siten erillistä investointi- ja rahoitusosaa ei ole laadittu.

Vuoden 2022 talousarvio on ollut valmisteluvaiheen talousarvio, joka on sisältänyt järjestämisvastuun siirron edellyttämän valmistelutyön määrärahat. Käytännössä valmistelutyö on organisoitu Sosiaali- ja terveysministeriön laatimaan uudistuksen tiekartan mukaisiin hankekokonaisuuksiin.

Vuoden 2022 talousarvioon on koottu järjestämisvastuun siirron edellyttämät käyttötalouden määrärahat valtion rahoituspäätösten puitteissa. Valtuustoon nähden sitovia taloudellisia tai toiminnallisia tavoitteita ei ole määritelty.

Tilikaudella 2022 toimintakulujen määrä oli yhteensä 18,5 milj. euroa ja talousarvion toteuma-aste oli 51,3 %. Talousarvio alittui 17,6 milj. euroa, joten valmisteluun on ollut talousarvion näkökulmasta käytettävissä riittävästi rahoitusta vuodelle 2022. Merkittävä alitus johtuu pääosin ICT-valmistelun toimintakulujen alittumisesta 15,3 milj. eurolla.

Toimintakertomuksen mukaan välttämätöntä muutostyötä jää edelleen suuri määrä tehtäväksi vuoden 2023 puolella. Osan toteutumattomista kustannuksista voi näin ollen olettaa siirtyvän vuodelle 2023. Vuodelta 2022 myös siirtyy valmisteluun myönnettyjä valtionavustuksia 24,0 milj. euroa, mikä on 11,7 milj. euroa ennakoitua enemmän.

Tilivuoden 2022 rahoitustuotot olivat 0,24 milj. euroa ja valtion myöntämiä valmisteluun liittyviä valtionavustuksia kirjattiin toimintatuottoihin yhteensä 18,2 milj. euroa.

Tarkastuslautakunta korostaa, että jatkossa määriteltävien talouden ja toiminnan talousarviotavoitteiden tulee:

- olla strategioista johdettuja ja mitattavia,
- perustua toiminnan kannalta olennaisiin asioihin,
- ohjata toimintaa sekä
- perustua sellaisiin kokonaisuuksiin, joihin hyvinvointialue voi itse todellisuudessa vaikuttaa.

4 Strategisia tavoitteita ja talouden suunnittelua koskevat havainnot

4.1 Hyvinvointialueen strategioiden valmistelu

Hyvinvointialuestrategia

Hyvinvointialuestrategiasta säädetään laissa hyvinvointialueista (611/2021). Strategiassa tulee ottaa huomioon asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen hyvinvointialueen tehtävälalla, palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevat strategiset linjaukset, hyvinvointialueen tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet, omistajapolitiikka, henkilöstöpolitiikka sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Kaksikielisellä hyvinvointialueella strategiassa tulee lisäksi huomioida kielellisten oikeuksien toteutuminen palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. Osana hyvinvointialuestrategiaa hyvinvointialueen on laadittava taloutensa ja toimintansa suunnittelua ja johtamista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia

(järjestämislaki 612/2021). Pelastustoimen palvelutasopäätöksestä säädetään lisäksi pelastustoimen järjestämislaissa (613/2021).

Varsinais-Suomen hyvinvointialueen Palvelujen järjestäminen -hanke (Hanke 3) on valmistellut hyvinvointialuestrategiaa tammikuusta 2022 alkaen. Strategian valmistelu käynnistyi taustakyselyllä, joka kohdistui laajasti alueen väestöön, sote-henkilöstöön, poliittisiin päättäjiin sekä sidosryhmiin. Kyselyn tietoja täydennettiin vielä myöhemmin sähköisellä henkilöstökyselyllä ja valtuustokyselyllä. Näiden lisäksi strategiatyössä on pidetty erilaisia kuulemistilaisuuksia sekä työpajoja.

Varsinais-Suomen hyvinvointistrategia hyväksyttiin aluevaltuustossa 21.9.2022.

Palvelustrategia

Järjestämislain 11 § mukaan hyvinvointialueen on laadittava taloutensa ja toimintansa suunnittelua ja johtamista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia osana hyvinvointialuestrategiaa. Palvelustrategian valmisteluun on tammikuusta 2023 alkaen resursoitu voimakkaammin. Palvelustrategiatyö tulee pitämään sisällään myös palveluverkon nykytilan tarkastelun.

Varsinais-Suomen hyvinvointialueen palvelustrategian valmistelun käynnistämistä käsiteltiin aluehallituksessa 24.1.2023 § 17. Esittelytekstin mukaan palvelustrategia on tarkoitus valmistella huomioiden erityisesti keskeisimmät 5–8 palvelua, eli palvelukokonaisuudet, joissa on suurimmat asiakasmäärät, joiden aiheuttamat kustannukset ovat merkittävimmät tai joissa on muutoin tunnistettu merkittäviä kehittämistarpeita.

Palvelustrategian valmistelua ohjataan ja seurataan järjestämisjaostossa.

Järjestämisjaosto esittää palvelustrategian aluehallitukselle. Aluehallitus seuraa palvelustrategian valmistelua omissa kokouksissaan. Aluehallituksen puheenjohtajisto kuulee säännöllisesti valmistelijoita valmistelun etenemisestä. Muita Varhan toimielimiä osallistetaan palvelustrategian valmisteluun erikseen päätettävänä aikoina. Palvelustrategia on tarkoitus saada hyväksyttyä ja lopulliseen päätöksentekoon syyskuussa 2023.

Valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset tavoitteet

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen myötä valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset strategiset tavoitteet ovat yksi keskeisin osa valtakunnallista sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta.

Valtakunnallisissa tavoitteissa määritellään tavoitteet esimerkiksi tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden lisäämiselle, hyvinvointialueiden väliselle yhteistyölle, sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan kehittämiseksi. Lisäksi tavoitteita on asetettu alueellisen ja valtakunnallisen valmiuden ja varautumisen toteuttamiselle (STM: Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet vuosille 2023–2026, 1.12.2022).

Havainnot

Tarkastuslautakunta toteaa, että hyvinvointialueen palvelustrategian valmistelu on käynnistynyt selvästi myöhässä Varsinais-Suomen hyvinvointialueen toiminnan sujuvan käynnistymisen näkökulmasta sekä verrattuna moniin muihin verrokkialueisiin.

Tarkastuslautakunta näkee kuitenkin palvelustrategian nykyisen laaja-alaisen, avoimen ja osallistavan valmistelun hyvänä tapana toteuttaa valmistelua.

Suosituks

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että palvelustrategiatyö rajataan selkeästi ja sen tulee ohjata valintojen tekemiseen palvelutuotannossa. Palvelustrategian valmistelun operatiivinen vastuu on järjestämisen palvelujen tulosalueella. Operatiivinen valmistelu toteutetaan yhteistyössä muiden Varhan tulosalueiden, ulkoisten kumppaneiden ja yhteistyötahojen kanssa.

Ensimmäiset valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle ovat voimassa vuosina 2023–2026. Tarkastuslautakunta jää seuraamaan, miten valtakunnalliset tavoitteet tullaan huomioimaan hyvinvointialueen strategiatyössä.



Tyks akuutti. Kuva: Kristian Ereluoto, Varsinais-Suomen pelastuslaitos. Lähde: Varhan kuvapankki.

4.2 Talousarvion ja -suunnitelman 2023–2025 valmistelu

Hyvinvointialueen on lain mukaan laadittava taloussuunnitelmansa siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään toisen talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Rahoitustarvetta ei saa investointeja lukuun ottamatta kattaa pitkäaikaisella lainalla ja investointienkin osalta sen on noudatettava valtioneuvoston asettamaa lainanottovaltuutusta.

Havainnot

Tarkastuslautakunnan suorittamien hankejohtajien haastattelujen perusteella ensimmäinen talousarvio ja -suunnitelma vuosille 2023–2025 on jouduttu tekemään huomattavan vajavaisin tiedoin. Tarkastuslautakunta näkee vuoden 2023 talousarvion perustuvan enemmänkin nykytilanteen toteamiseen kuin ohjaavaan talousarvioon.

Suosituksset

Tarkastuslautakunta muistuttaa, että hyvinvointialueen talouden tasapainottamisen aikavelvoite on huomattavasti kuntien velvoitetta lyhyempi. Käytännössä se tulee edellyttämään selkeitä toimenpiteitä jo kulloinkin käynnissä olevan talousarviovuoden aikana eikä rakenteellisia muutoksia voida lykätä pitkään.

4.3 Rakentamista ja investointisuunnitelmaa koskeva valmistelu

Hyvinvointialuelain mukaan (611/2021) hyvinvointialueen on vuosittain laadittava investointisuunnitelma seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta. Investointisuunnitelman tulee sisältää tiedot investoinneista ja investointia vastaavista sopimuksista. Lisäksi sen tulee sisältää tiedot hyvinvointialueen toimitilojen ja kiinteistöjen sekä muiden pitkävaikutteisten hyödykkeiden suunnitelluista luovutuksista. Investointisuunnitelma koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelmasta ja pelastustoimen osasuunnitelmasta. Investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa 15 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa.

Investointisuunnitelmaa koskeva esitys on toimitettava valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle kalenterivuoden loppuun mennessä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevista investointisuunnitelman osasuunnitelmista ja investointisuunnitelman hyväksymismenettelystä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 25 ja 26 §:ssä ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 11 §:ssä.

Valtioneuvosto päättää vuosittain kunkin hyvinvointialueen valtuudesta pitkäaikaisen lainan ottamiseksi. Hyvinvointialue saa ottaa lainaa päätöksen mukaisen määrän investointisuunnitelman mukaisten investointien rahoittamiseksi. Vuoden 2023 lainanottovaltuudet on laskettu sote-uudistuksen voimaanpanolain mukaisesti. Vuodesta 2024 lähtien lainanottovaltuus lasketaan hyvinvointialueiden talouden tietoihin perustuen.

Tulevien vuosien lainanottovaltuus voi näin ollen poiketa olennaisesti vuoden 2023 valtuudesta.

Hyvinvointialue laatii vuosittain investointisuunnitelman seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista investoinneista ja investointeja vastaavista sopimuksista sekä niiden rahoituksesta. **Investointeja voidaan rahoittaa tulorahoituksella, kertyneillä rahavaroilla sekä lainanottovaltuuden mukaisesti pitkäaikaisella lainalla.**

Lainanottovaltuus perustuu hyvinvointialueen lainanhoitokykyyn, ja se lasketaan lainojen enimmäismäärän ja vuoden alun ennakoitun lainamäärän erotuksena. Lainojen enimmäismäärä saadaan kertomalla hyvinvointialueen vuosikate kymmenellä. Investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa hyvinvointialuelain 15 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa.

Järjestämislain (29.6.2021/612 § 25) mukaan hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan investointisuunnitelman tulee perustua sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisiin tavoitteisiin sekä väestön palvelutarpeeseen.

Ajankohtaisina investointikohteina Varhalla voidaan nimetä esimerkiksi psykiatrian toimitilahankkeen jo rakenteilla oleva ensimmäinen rakennusosa ja jatkossa sen viereen suunniteltu lisäosa. Lisäksi Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän toimesta on käynnistetty useiden merkittävien rakennushankkeiden suunnittelu, joiden toteuttamisesta tulee päättämään Varsinais-Suomen hyvinvointialue. Merkittäviä suunnitteilla olevia rakennushankkeita ovat ainakin T-sairaalan lisäosa ja Tyks Salon sairaalan uudisrakennushanke.

Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella Varhan investointisuunnitelma on painottunut erikoissairaanhoidon olemassa oleviin ja päätettyihin hankkeisiin. Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen tilahankkeiden vähyyteen. Tulosaluejohtajien haastattelujen perusteella kuntien hyvinvointialueelle siirtyvien tilojen kunto on hyvin vaihtelevaa ja korjausvelan määrä on suuri. Osa kunnista ei ole viime vuosina tehnyt tai suunnitellut merkittäviä korjausinvestointeja hyvinvointialueelle siirtyviin tiloihin ja siksi korjausvelkaa on syntynyt. Hyvinvointialueen ensimmäinen investointisuunnitelma ja lainanottovaltuus pohjautuu kuntien, sairaanhoitopiirin ja aluepelastuslaitoksen ennen 2023 vuotta vahvistettuihin

hankkeisiin. Sairaanhoidopiirissa monia tilahankkeita suunniteltiin tarvelähtöisesti huolimatta hyvinvointialueen aloittamisesta.

Käytännössä nykyinen tilanne voi aiheuttaa esimerkiksi perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen investointihankkeiden siirtymistä entisestään, koska alkuvaiheen rahoitus pohjautuu jo päätettyihin hankkeisiin. Huomioiden taloudellisten resurssien jatkuva kiristyminen tämä aiheuttaa merkittävän riskin perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen tilojen ylläpidolle.

Pahimmillaan epäkäytännölliset tai puutteelliset ja korjaustarpeessa olevat tilat voivat aiheuttaa palvelutason laskua ja voivat muutenkin vaikuttaa asiakkaille tuotetun palvelun laatuun.

Tarkastuslautakunta nostaa huolen aiheekseen sen, että nykyinen investointisuunnitelma ei anna kokonaiskuvaa hyvinvointialueen investointitarpeista.



Tyks Psykiatrian rakennuksen havainnekuva Joukahaisenkadulta. Kuva: VSSHP/arkkitehtitoimistot Kontukoski, Tähti-Set ja Raami Arkkitehdit. Lähde: Varhan kuvapankki.

Havainnot

Hyvinvointialuelain mukaan hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan investointisuunnitelman tulee perustua sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisiin tavoitteisiin sekä väestön palvelutarpeeseen. Valtakunnalliset tavoitteet ovat ylätason tavoitteita, mutta niistä on selkeästi havaittavissa hyvinvointialueiden strategisten painopisteiden kohteet.

Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella Varhan investointisuunnitelma on painottunut erikoissairaanhoidon olemassa oleviin ja päätettyihin hankkeisiin.

Tarkastuslautakunta nostaa huolen aiheekseen sen, että nykyinen investointisuunnitelma ei anna kokonaiskuvaa hyvinvointialueen investointitarpeista.

Suosituks

Tarkastuslautakunta korostaa tiedolla johtamisen merkitystä asiakkaiden palvelutarpeiden arvioinnissa sekä siihen vastaamisessa. Investointien suunnittelu ja ohjaaminen tulee aina pohjautua asiakasprosesseihin ja niiden kautta tapahtuvaan palvelutarpeeseen vastaamiseen. **Hyvinvointialueen niukkojen resurssien vuoksi rakennushankkeita joudutaan todennäköisesti priorisoimaan alueella aiempaa tiukemmin.**

5 Hyvinvointialueen toiminnan käynnistämisen valmistelua koskevat havainnot

5.1 Valmistelun eteneminen ja resursointi, vertailu muihin hyvinvointialueisiin

Tarkastuslautakunnan syksyllä 2022 suorittamissa hankejohtajien haastatteluissa on käynyt ilmi, että Varsinais-Suomessa ei ollut käynnissä juurikaan vapaaehtoista valmistelua ennen lakien voimaantuloa 1.7.2021. Valmistelu on siten ollut monella osa-

alueella jäljessä verrattuna Valtioneuvoston laatimaan hyvinvointialueuudistuksen valmistelun tiekartan tavoiteaikatauluun ja myös verrattuna muihin hyvinvointialueisiin.

Alueellisen toimeenpanon valmiusaste 01/23

Violetin ja vihreän väriasteikolla

	Hallinto, talous ja tukipalvelut	Johtaminen ja osaaminen	Palveluiden järjestäminen	Yhdyspinnat	ICT
Tehtävien lkm yht.	111	41	36	57	67
Etelä-Karjala	97 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Etelä-Pohjanmaa	97 %	93 %	94 %	91 %	76 %
Etelä-Savo	95 %	98 %	100 %	86 %	99 %
Helsinki	98 %	100 %	95 %	100 %	100 %
HUS	100 %	100 %	97 %	100 %	96 %
Itä-Uusimaa	78 %	76 %	43 %	82 %	66 %
Kainuu	98 %	100 %	100 %	100 %	81 %
Kanta-Häme	91 %	95 %	64 %	72 %	66 %
Keski-Pohjanmaa	100 %	100 %	75 %	68 %	69 %
Keski-Suomi	89 %	88 %	94 %	100 %	54 %
Keski-Uusimaa	93 %	90 %	84 %	100 %	100 %
Kymenlaakso	86 %	90 %	89 %	100 %	100 %
Lappi	90 %	98 %	92 %	100 %	76 %
Länsi-Uusimaa	55 %	51 %	66 %	63 %	33 %
Pirkanmaa	89 %	93 %	89 %	98 %	49 %
Pohjanmaa	97 %	95 %	100 %	100 %	63 %
Pohjois-Karjala	100 %	95 %	97 %	100 %	90 %
Pohjois-Pohjanmaa	95 %	90 %	86 %	86 %	51 %
Pohjois-Savo	95 %	90 %	97 %	98 %	64 %
Päijät-Häme	89 %	83 %	89 %	89 %	54 %
Satakunta	76 %	59 %	53 %	53 %	49 %
Vantaa-Kerava	98 %	100 %	100 %	96 %	100 %
Varsinais-Suomi	59 %	34 %	78 %	33 %	81 %

● Alle 25 % tehtävistä käynnissä / valmiita
 ● 25-49 % tehtävistä käynnissä / valmiita
 ● 50-75 % tehtävistä käynnissä / valmiita
 ● 76-90 % tehtävistä käynnissä / valmiita
 ● Yli 90 % tehtävistä käynnissä / valmiita

Alueellisen toimeenpanon valmiusaste tammikuussa 2023. Lähde: Valtioneuvoston hyvinvointialueuudistuksen seurannan nettisivut, <https://soteuudistus.fi/alueiden-tilannekuva>

ICT:n osalta toimeenpanon valmiusaste on ollut marraskuussa 2022 ainoastaan 12 %. Tammikuussa 2023 vastaava valmiusaste on ollut 81 %. Suuret kuukausivaihtelut antavat aihetta epäillä, ettei vertailu välttämättä anna tilanteesta kulloinkin oikeaa kuvaa. Vuoden 2023 tammikuussa Varsinais-Suomen toimeenpano on ollut muita jäljessä erityisesti johtamisen ja osaamisen sekä yhdyspintojen osa-alueiden kohdalla. Myös Hallinto, talous ja tukipalvelut -osio on ollut keskimääräistä tasoa jäljessä.

Valmistelun käynnistyessä verrattain myöhään ei ole ollut mahdollista panostaa uudistuksen toimeenpanossa kaikkiin valmistelun osa-alueisiin yhtä laajasti, vaan merkittävä osa valmistelusta on koskenut hallinnollista valmistelua. Valmistelussa on keskitytty järjestämisvastuun siirtymisen osalta kriittisimpien tehtävien valmisteluun.

Valmisteluhankkeen resursointi on ollut niukkaa, mikä on hidastanut sen vauhtiin lähtemistä. Hankkeen alkuvaiheessa kokopäiväisiä valmistelijoita on ollut vain n. 20 ja loput ovat osallistuneet valmistelutyöhön joko osa-aikaisesti tai oman toimensa ohella.

Hankkeen valmisteluun on ollut hankalaa saada tekijöitä kunnista, koska myös kunnilla on ollut omat lakisääteiset tehtävänsä hoidettavanaan. Tarkastuslautakunnan haastattelujen perusteella niukasta resursointimäärästä huolimatta johto ja muu valmisteluun osallistuva henkilöstö on ollut erittäin sitoutunutta ja tehnyt työtään työtunteja laskematta jaksamisensa äärirajoilla.

Pelastustoimen integrointi hyvinvointialueeseen on haastattelujen perusteella onnistunut verrattain kivuttomasti.

Hyvinvointialueen johtoon valitut hyvinvointialuejohtaja ja tulosalueiden johtajat aloittivat viroissaan alkusyksystä 2022, minkä jälkeen vasta päästiin rekrytoimaan tulosryhmien johtajat. Henkilöstön siirron valmistelu, yksiköiden johtavien viranhaltijoiden rekrytointi ja henkilöstön sijoittaminen organisaatorakenteeseen painottui voimakkaasti loppuvuoteen eikä sitä saatu valmiiksi 1.1.2023 mennessä. Tulosalueiden ja tulosryhmien johtamista hankaloitti lisäksi tammi-maaliskuussa 2023 talousraportoinnin puuttuminen. Tavoitteena oli, että talousarvion seurantaraportointi saadaan toimimaan huhtikuussa.

Henkilöstölle näkyvimmat ongelmat hyvinvointialueelle siirtymiseen liittyen olivat hyvinvointialueen henkilöstöhallinnon ja tietohallinnon voimakas ylikuormitus loppuvuodesta 2022 alkaen ja koko alkuvuoden 2023. Työpyyntöjä jouduttiin priorisoimaan voimakkaasti ja odotusajat niiden toteuttamiseen olivat useimmiten useita viikkoja, joissakin tapauksissa kuukausia. Nämä viivästyksiset aiheuttivat vuorostaan viivästyksiä muihin prosesseihin.

Maaliskuussa 2023 tiedotettiin Varhan laskutukseen ja laskujen maksuun liittyvistä merkittävistä viivästyksistä. Varhan asiakaslaskutuksen viivästymisen syynä olivat alueen kuntien asiakas- ja potilastietojärjestelmien yhtenäistämiseen liittyvät tekniset ongelmat sekä yhtenäiseen palveluvalikoimaan siirtymisen vaatima suunniteltua pitempi aika. Tavoitteena oli, että asiakaslaskutus alkaisi toimia normaalisti kevään kuluessa.

Havainnot

Hyvinvointialueen toiminnan käynnistämien valmisteluun oli Varsinais-Suomessa käytettävissä erittäin niukasti aikaa, koska valmistelu alkoi vasta hyvinvointialuelain tultua hyväksytyksi heinäkuussa 2021. Tarkastuslautakunta arvioi, että vaikka valmisteluhankkeen määrärahoja olisi kasvatettu, sillä ei välttämättä olisi ollut suurta

vaikutusta hankkeen henkilöstön saatavuuteen. Käytännössä kunnat ja valmisteluhanke ovat hyödyntäneet samoja resursseja ja niiden osalta saatavuus on ollut rajallista.

Valmistelutyö on vaatinut myös käytännön erityisosaamista, joten ulkopuolisen työvoiman rekrytointi ei olisi ratkaissut ongelmaa.

Valtioneuvoston vertailuraportissa hyvinvointialueiden projektien valmiusasteesta Varsinais-Suomen hyvinvointialueen ICT:n osalta toimeenpanon valmiusaste on ollut marraskuussa 2022 ainoastaan 12 %. Tammikuussa 2023 vastaava valmiusaste on ollut 81 %. Suuret kuukausivaihtelut antavat aiheutta epäillä, ettei vertailu välttämättä anna tilanteesta kulloinkin oikeaa kuvaa. Tarkastuslautakunta suhtautuu varauksella valtakunnalliseen valmistelun edistymisen seurantaan ja siitä tehtäviin mahdollisiin tulkintoihin hankkeen todellisesta etenemisestä.

Hyvinvointialuevalmistelun osaprojektit ovat edenneet kohtuullisesti huomioiden resurssintehaasteet. Tarkastuslautakunnan tekemien hankejohtajien haastattelujen perusteella johtamisjärjestelmän kehittäminen sekä tiedolla johtamisen kokonaisuudet ovat edenneet hitaasti. Tietojohdamisen osalta riskinä on todettu olevan resurssipulan lisäksi tietojärjestelmien suuri määrä, jolloin esimerkiksi kuntien tietojen yhdistäminen vie paljon aikaa.

Talouden osalta valmistelussa on priorisoitu järjestämisvastuun kannalta kriittisiä asioita: palkanmaksu, asiakasmaksujen laskutus, sosiaalietuuksien maksatus sekä ostolaskujen käsittely. Palkkojen ja etuuksien maksu onnistui hyvin heti vuoden alusta, mutta asiakasmaksujen laskutuksessa sekä ostolaskujen käsittelyssä on ollut tammi-maaliskuussa 2023 merkittäviä viivästyksiä. Myöskään talousarvion seurantaraportointia ei saatu toimimaan vielä tammi-maaliskuun aikana.

Suosituks

Tarkastuslautakunta suosittelee, että hyvinvointialueen jatkokehityksessä huomioidaan riittävästi valmistelun yhteydessä havaitut ongelmat resursoinnin kanssa. Toiminnan kehittämisen kannalta riittävään resursointiin tulee jatkossa kiinnittää tarkempaa huomiota, jotta kehittämisen tavoitteet eivät vaarannu. Tarkastuslautakunta muistuttaa, että henkilöstöä kuormittava poikkeustila ei voi inhimillisistä syistä jatkua pitkään.

5.2 Organisaatorakenteen valmistelu

Varsinais-Suomen hyvinvointialueen organisaatorakenteen valmistelu on ollut monivaiheinen ja organisaatio on muuttunut useaan otteeseen aluevaltuuston aloitettua toimintansa 2.3.2022.

Hyvinvointialueen organisaatorakenteen ensimmäinen versio luottamuselimineen hyväksyttiin aluevaltuustossa 2.3.2022, kun hyväksyttiin hyvinvointialueen hallintosääntö. Alkuvaiheessa aluehallituksella oli vain yksi jaosto, konsernijaosto. 2.3.2022 alkaen toimi useita määräaikaista valmistelutoimielimiä, joiden määräaika loppui 31.12.2022: Lasten ja nuorten palvelujen valmistelulautakunta, Työkäisten palveluiden valmistelulautakunta, Ikääntyneiden palveluiden valmistelulautakunta ja Pelastustoimen palveluiden valmistelulautakunta. Valmistelulautakuntien esittelijöinä toimivat määräaikaiset integraatiojohtajat. Lakisääteiset tarkastuslautakunta ja kansalliskielilautakunta sekä aluevaalilautakunta valittiin jo aluevaltuuston kokouksessa 2.3.2022.

Seuraava versio hallintosäännöstä hyväksyttiin aluevaltuustossa 24.5.2022, jolloin tarkennettiin tulosalue rakennetta, määriteltiin tulosaluejohtajat sekä tehtiin muutoksia johtavien viranhaltijoiden tehtäviin ja toimivaltuuksiin.

Hallintosäännön kolmatta versiota valmisteltiin syksyn 2022 aikana aluevaltuuston 27.4.2022 päättämien periaatteiden pohjalta. Aluevaltuusto hyväksyi 27.4.2022 että 1.1.2023 voimaan astuvan hallintosäännön valmistelua jatketaan sen pohjalta, että hyvinvointialueen henkilöstöorganisaation tulosalueet ovat

- järjestämisen palvelut
- konsernipalvelut
- TYKS/sairaalapalvelut
- sosiaali- ja terveysterveystoimet
- ikääntyneiden palvelut ja
- pelastuspalvelut.

Hallintosäännön kolmatta versiota käsiteltiin aluehallituksessa 1.11.2022, 23.11.2022 ja 7.12.2022 ja hyväksyttiin aluevaltuustossa 14.12.2022. Uusi organisaatio astui voimaan 1.1.2023 alkaen. Aluehallituksen jaostoja on 1.1.2023 alkaen neljä: konserni- ja toimitilajaosto, järjestämisjaosto, henkilöstöjaosto ja terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen

jaosto. Määräaikaisten valmistelulautakuntien tilalle perustettiin neljä uutta tuotantolautakuntaa: Tyks/Sairaalapalvelulautakunta, Sote-palvelulautakunta, Ikääntyneiden palvelulautakunta ja Pelastuslautakunta.

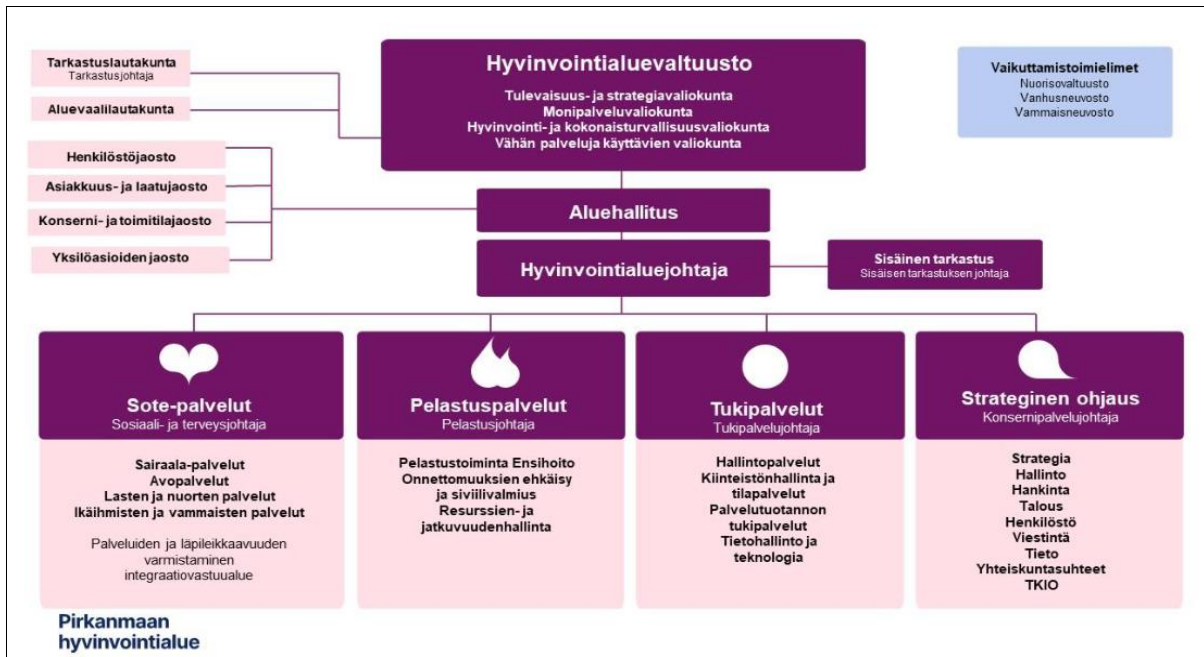
Aluevaltuustossa 14.12.2022 hyväksytyyn hallintosääntöön oli lisäksi lisätty johtajaylilääkäriin, hoitotyön johtajan sekä sosiaalityön johtajan virat ja niiden toimivaltuudet. Lisäksi sääntöön on tehty lukuisia muita täydennyksiä ja muutoksia erityisesti hankintoja ja henkilöstöhallinnollisia toimivaltuuksia koskeviin kohtiin.

Tarkastuslautakunnan tulosaluejohdon haastattelujen perusteella hallintosäännön täydentäminen ja delegointien tarkentaminen on edelleen tarpeellista ja ajankohtaista. Epäselvät päätöksenteon valtuudet sekä päätösprosessit aiheuttavat tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella jatkuvasti ylimääräistä selvitystyötä, jotka vievät aikaa ja hankaloittavat hallinnollista työtä. Hallinnollisen työmäärän ylimääräinen ja tarkoitukseton lisääntyminen on aina pois muusta tarpeellisesta työstä.

Hyvinvointialueen organisaatorakenne on päätöksenteon kannalta hajanaisempi verrattuna aikaisemmin kunnissa oleviin. Kunnissa sosiaali- ja terveysasioista on aikaisemmin voitu päättää yhdessä lautakunnassa, mutta hyvinvointialueella päätöksenteko voi vaatia usean eri lautakunnan päätöksen. Tarkastuslautakunta nostaa tärkeäksi kehittämisenäkökulmaksi yli hallintorajojen menevät ja ennaltaehkäisevät asiakasprosessit, joihin liittyvä päätöksenteko on joustavaa, läpinäkyvää ja asiakaslähtöistä (esimerkiksi koululaisten ja nuorten mielenterveyden tukeminen). Pahimmillaan taloudellisten resurssien kiristyessä päätöksenteon hajautuminen voi johtaa eri toimijoiden väliseen osaoptimointiin ja asiakasnäkökulman heikkenemiseen.

Organisaation vertaaminen muihin hyvinvointialueisiin

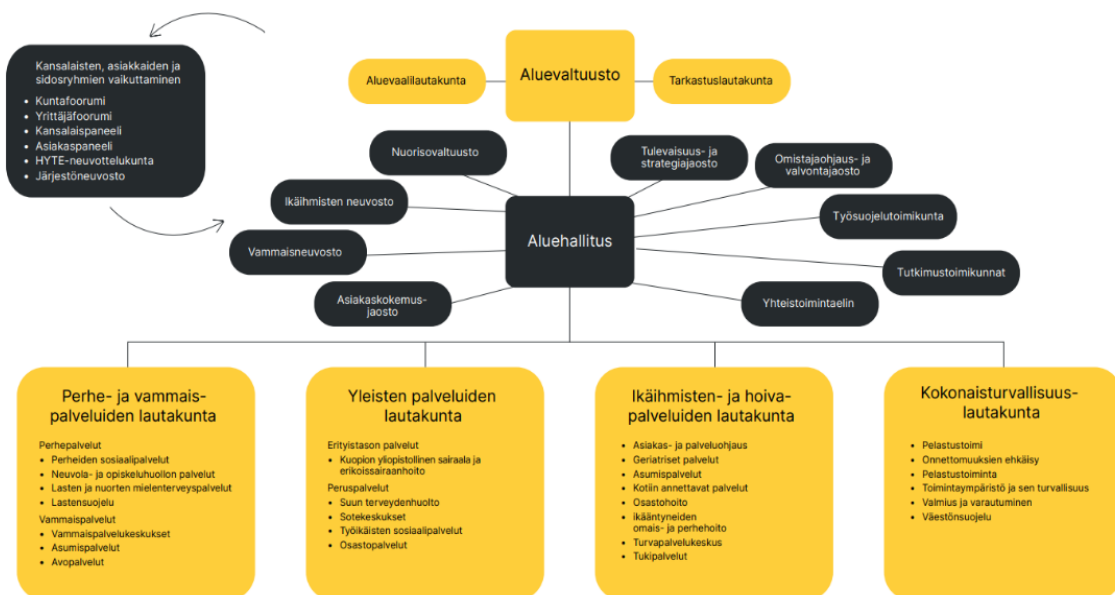
Hyvinvointialueiden hallintomallit ja toimielinten lukumäärä vaihtelevat paljon. Esimerkiksi Pirkanmaan hyvinvointialueella aluevaltuuston alaisuudessa toimii tarkastuslautakunnan ja aluevaalilautakunnan lisäksi vain neljä aluevaltuuston valiokuntaa. Aluehallituksen asioita valmistellaan kolmessa jaostossa. Hyvinvointialuejohtajan suorina alaisina toimivat sosiaali- ja terveystoimintajohtaja, pelastusjohtaja, tukipalvelujohtaja sekä konsernipalvelujohtaja.



Pirkanmaan hyvinvointialueen organisaatio. Lähde: Pirkanmaan hyvinvointialueen nettisivut 22.3.2023

Pohjois-Savon hyvinvointialueella tarkastuslautakunnan ja aluevaalilautakunnan lisäksi lautakuntia on neljä: Perhe- ja vammaispalveluiden lautakunta, Yleisten palveluiden lautakunta, Ikäihmisten- ja hoivapalveluiden lautakunta ja Kokonaisturvallisuuslautakunta.

Toimielinorganisaatio



Pohjois-Savon hyvinvointialueen organisaatio. Lähde: Pohjois-Savon nettisivut 22.3.2023

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella on tarkastuslautakunnan ja aluevaalilautakunnan lisäksi kolme lautakuntaa: Yhdyspinta-, Turvallisuus- ja Tulevaisuuslautakunnat. Aluehallituksella on kaksi jaostoa: Henkilöstöjaosto ja Yksilöasiain jaosto.

Hyvinvointialueiden organisaatioiden hallintomallien eroavuudet voivat hankaloittaa hyvinvointialueiden välistä tilastollista vertailua.

Yhteistyöalueet

Yhteistyötä eri hyvinvointialueiden kanssa tulee tehdä esimerkiksi lakisääteisten yhteistyöalueiden sisällä. Jokainen hyvinvointialue kuuluu asetuksella määriteltyyn yhteistyöalueeseen. **Varsinais-Suomen hyvinvointialueen kanssa samaan yhteistyöalueeseen kuuluvat Pohjanmaan ja Satakunnan hyvinvointialueet.**

Yhteistyöalue ei ole oikeushenkilö eikä sillä ole palvelujen rahoitus- ja/tai järjestämisvastuuta, vaan hyvinvointialueet vastaavat yhteistyön sisällöstä sekä tarvittavista hallinnollisista päätöksistä, joita yhteistyön toteuttaminen ja rahoittaminen edellyttävät.

Samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden tulee laatia keskinäinen yhteistyösopimus valtuustokausittain. Sopimuksen tarkoituksena on varmistaa yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden työnjako, yhteistyö ja yhteensovittaminen siltä osin kuin se on tarpeellista hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien toteutumisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuuden turvaamiseksi. **Lisäksi kaksikielisten hyvinvointialueiden on tehtävä keskinäinen yhteistyösopimus ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollossa.** Yhteistyösopimuksen toteutumista seurataan ja arvioidaan vuosittain sosiaali- ja terveysministeriön ja yhteistyöalueen hyvinvointialueiden välisissä neuvotteluissa, johon osallistuvat myös valtiovarainministeriö ja sisäministeriö.

Havainnot

Valtionhallinnon taholta ei ole juurikaan ohjattu hyvinvointialueita koskien organisaatiota tai toimielinrakennetta. Lopputuloksena on, että hyvinvointialueiden organisaatiot ja toimielinrakenteet poikkeavat paljon toisistaan, mikä tulee jatkossa hankaloittamaan hyvinvointialueiden välistä vertailua.

Varsinais-Suomen hyvinvointialueen niukoista valmisteluresursseista käytettiin vuonna 2022 merkittävä osa hallintosäännön eri versioiden ja organisaation eri versioiden valmisteluun.

Hyvinvointialueen organisaatorakenne on päätöksenteon kannalta hajanaisempi verrattuna aikaisemmin kunnissa oleviin. Tarkastuslautakunta nostaa tärkeäksi kehittämisenäkökulmaksi poikkihallinnolliset asiakasprosessit, joihin liittyvä päätöksenteko on joustavaa, läpinäkyvää ja asiakaslähtöistä. Pahimmillaan taloudellisten resurssien kiristyessä päätöksenteon hajautuminen voi johtaa eri toimijoiden väliseen osaoptimointiin ja asiakasnäkökulman heikkenemiseen.

Suosituks

Tarkastuslautakunta pitää tarkoituksenmukaisena, että hyvinvointialueiden kesken ja erityisesti yhteistoiminta-alueiden sisällä jaetaan parhaita käytäntöjä ja tehdään hallinnollisten asioiden valmistelussa mahdollisuuksien mukaan yhteistyötä. Näin pystytään todennäköisesti tehostamaan valmistelutyötä ja nopeuttamaan päätöksentekoprosesseja.

5.3 Päätöksentekoprosessien toimivuus

Hyvinvointialueen päätöksentekoprosesseissa on ollut tarkastuslautakunnan havaittavissa tilanteita, joissa mm. aluehallituksen ja aluevaltuuston päätöksentekoon on edennyt keskeneräisiä tai puutteellisesti valmisteltuja asioita. Esimerkkejä tällaisista asioista ovat mm. palvelujen asiakasmaksuihin ja valvontakeskuksen perustamiseen liittyvä päätöksenteko.

Hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen asiakasmaksuja käsiteltiin alun perin aluehallituksessa 4.10.2022 (§ 274), mutta hallitus päätti tällöin yksimielisesti palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi. Asiakasmaksut hyväksyttiin kuitenkin jo aluehallituksen seuraavassa kokouksessa 11.10.2022 (§ 286).

Asiakasmaksut piti alun perin hyväksyä aluevaltuuston 26.10.2022 kokouksessa, mutta esityksessä olleiden virheellisten käsitteiden vuoksi asia jätettiin pöydälle.

Aluevaltuusto hyväksyi Varsinais-Suomen hyvinvointialueella käytettävät asiakasmaksut kokouksessaan 23.11.2022 § 137. Käytännössä alkuvuoden aikana on tullut päätöksen jälkeen esille lisätarpeita eräiden jo hyväksytyjen asiakasmaksujen tarkistamiseen sekä vielä puuttuvien asiakasmaksujen päättämiseen. Tarkistus- ja täydennystarpeita on havaittu olevan ainakin joidenkin vammaispalvelujen ja terveydenhuollon asiakasmaksujen kohdalla. Ikääntyneiden palvelujen ja tuotteiden osalta valmistelu jatkuu edelleen.

Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle päätettiin (Aluehallitus 8.11.2022) perustaa valvontakeskus, jonka tehtävänä on valvoa palvelukokonaisuuksien yhteensovittamista sekä palvelujen tuottamisen ohjausta. Käytännössä siis valvoa sekä yksityistä että julkista palvelutuotantoa.

Aluehallitukselle esitettiin alun perin 1.11.2022 kokouksessa perustettavaksi 42 virkaa, joista 8 valvontakoordinaattorin virkaa lastensuojeluun, 8 ikääntyneiden palveluihin, 5 vammaispalveluihin, 14 terveydenhuoltoon, 2 mielenterveys- ja päihdepalveluihin, 4 ilmoituksenvaraisiin palveluihin sekä 1 lääketurvallisuuteen. Aluehallitus päätti palauttaa valvontakeskukseen suunniteltujen valvontakoordinaattorien virat valmisteluun. Päätös tehtiin hyvinvointialuejohtajan esityksestä.

Aluehallitus päätti valvontakeskuksen perustamisesta 8.11.2022. Päätöksen yhteydessä valvontakoordinaattorien määräksi vahvistui 28.

Havainnot

Hyvinvointialueen päätöksentekoprosesseissa on ollut havaittavissa tilanteita, joissa aluehallituksen ja aluevaltuuston päätöksentekoon on edennyt keskeneräisiä tai puutteellisesti valmisteltuja asioita.

Tarkastuslautakunnan tulkin mukaan eräänä syynä keskeneräisten esitysten etenemiseen luottamushenkilökäsittelyyn voi olla hyvinvointialuevalmistelua varjostava kiire, joka on pakottanut viemään päätöksentekoon kokonaisuuksia, joita ei ole ehditty valmistella riittävän perusteellisesti johtoryhmätasolla ennen niiden viemistä luottamushenkilökäsittelyyn.

Valmistelun ns. keskeneräisyys voi liittyä myös valmistelevien viranhaltijoiden väliseen tai viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen puutteelliseen vuorovaikutukseen.

Suosituks

Riittämätön valmistelu aiheuttaa esitysten muutostarpeita ja samojen asioiden toistuvia käsittelyitä luottamuselimissä, mikä hidastaa ja ruuhkauttaa päätöksentekoprosessia.

Tarkastuslautakunta korostaa vuorovaikutuksen merkitystä hyvinvointialueen luottamuselinten asioiden valmistelutyössä aikataulupaineista huolimatta.

Tarkastuslautakunta myös muistuttaa, että toimiva vuorovaikutus ei ole ristiriidassa valmistelun ja päätöksenteon selkeästi erillisten roolien kanssa.

5.4 Hyvinvointialueen henkilöstön siirron valmistelu

Avainhenkilöiden ja ylimmän johdon rekrytoinnit ovat olleet myöhässä organisaation asettamista tavoiteaikatauluista. Varsinais-Suomen aluehallitus valitsi hyvinvointialueelle kuusi tulosaluejohtajaa kokouksessaan 1.7.2022. Useimmat heistä pääsivät aloittamaan työssään elokuussa 2022. Nimetyistä kuudesta tulosaluejohtajasta kaksi ei kuitenkaan ottanut tehtävää vastaan, vaan rekrytointiprosessi venyi syksylle 2022. Käytännössä tulosaluejohtajien myöhäisellä valinnalla on ollut suoria viivästyttäviä vaikutuksia myös ns. keskijohdon ja asiantuntijoiden rekrytointien ja koko siirtyvän henkilöstön siirtymisen ja organisaatioyksiköihin sijoittamisen aikatauluun.

Henkilöstön siirron valmisteluun ja henkilöstön sijoittamiseen hyvinvointialueen organisaatioon on ollut käytettävissä liian pienet resurssit, mikä on ruuhkauttanut palveluita pahoin ja viivästyttänyt esihenkilöiden tekemien työpyyntöjen suorittamista. Valmisteluorganisaatio ei ole ylikuormituksen vuoksi pystynyt toteuttamaan työpyyntöjä tai vastaamaan sähköpostitiedusteluihin kohtuullisessa ajassa.

Tarkastuslautakunnan 17.11.2022 suorittaman hankejohtajan haastattelun perusteella rekrytointien viivästymisen on todettu aiheuttaneen merkittävää epätietoisuutta siirtyvän

henkilöstön keskuudessa sekä lisäävän kuormitusta jo entisestään kuormittuneelle valmisteluorganisaatiolle.

Henkilöstön epätietoisuus on myös lisännyt kysymysten ja yhteydenottojen määrää valmisteluorganisaation suuntaan. Haastattelujen perusteella henkilöstöllä on ollut paljon kysymyksiä, mutta kaikkiin suuriinkin asioihin ei välttämättä ole pystytty antamaan vastauksia, koska tietoa ei ole ollut tarpeeksi.

Ruuhkien vähentämiseksi hyvinvointialueen henkilöstölle ja esihenkilöille on viestitetty, että yhteydenottoja suoraan valmisteluorganisaation henkilöstöön ei sallita, vaan tulee käyttää ainoastaan keskitettyä sähköpostilaatikkoa. Keskitetystä sähköpostilaatikosta ei kuitenkaan ole saanut kuittausta siitä, onko työpyyntö otettu käsittelyyn.

Kaksikielisellä hyvinvointialueella on tarpeen huomioida myös ruotsinkielinen tiedottaminen henkilöstölle. Hyvinvointialueen toiminnan alkuvaiheessa tässä on ollut selkeästi parantamisen varaa. Henkilöstön tiedotustilaisuudet, lomakkeet ja ohjeet ovat olleet pääosin pelkästään suomenkielisiä.



Suojautumista teho-osastolla. Kuva: Mikael Soininen 2021. Lähde: Varhan kuvapankki.

Epätietoisuus ja pitkät, useiden viikkojen pituiset vastausten odotusajat, ovat vakavasti hankaloittaneet hyvinvointialueiden esihenkilöiden henkilöstöasioiden hoitamista loppuvuonna 2022 ja vuoden 2023 ensimmäisinä kuukausina.

Tarkastuslautakunnan 9.3.2023 ja 13.4.2023 suorittamissa hyvinvointialueen ylimmän johdon haastatteluissa tuotiin esille mm. seuraavat valmisteluun liittyvät ongelmat:

- Valmistelu oli organisoitu STM:n tiekartan mukaisesti, mikä ei jälkikäteen ajateltuna ollut tehokas tapa projektoida tekemistä. Vastuut olivat epäselviä, päällekkäisiä ja paikoin valmistelu jäi liian heikoksi.
- Valmisteluhankkeessa työtä tehtiin ansiokkaasti ja siten, että toiminnan käynnistäminen olisi mahdollista vuoden vaihteessa. Aika loppui kesken, koska virkavastuulliset saatiin valittua vasta loppuvuodesta. Vastuun siirto valmisteluorganisaatiosta virkavastuullisille tapahtui liian myöhään.
- Suuria poikkeamia suhteessa hankkeen projektisuunnitelmaan ei ollut, mutta STM:n tiekartan noudattamisessa oli selkeitä puutteita. Koska valmistelun organisoituminen ei noudattanut perinteisiä ns. tuotantolinjoja, ei valmistelun aikana missään vaiheessa valmisteltu prosesseja. Nyt monia prosesseja kuvataan samalla kuin toiminta on käynnissä, mikä on erittäin kuormittavaa.
- Valmisteluun saatiin liian vähän resursseja ja pääosa teki valmistelua oman työnsä ohella. Kuormitus on ollut ja on edelleen huomattavaa.

Tarkastuslautakunnan suorittamissa haastatteluissa on todettu, että hyvinvointialueen henkilöriskit ovat suuria ja edellyttävät, että nimetään varahenkilöt avainhenkilöille ja varmistetaan varahenkilöiden osaaminen.

Jo alkuvaiheessa on huomattu tarve lisätä mm. organisaation hankinta- ja juridista osaamista, koska muista organisaatioista siirtyneiden joukossa oli riittämättömästi näiden alojen asiantuntijoita. Varhalla on selkeä tarve vahvistaa organisaation hankinta- ja juridista osaamista.

Asiantuntijoiden rekrytointi hyvinvointialueelle on kuitenkin yleisesti ottaen haasteellista, koska palkkataso Varhassa on alhaisempi verrattuna muihin vastaaviin hyvinvointialueisiin.

Varhalla on myös suuria ongelmia useiden muiden ammattiryhmien saatavuuden ja rekrytointien kanssa. Pulaa on esimerkiksi sosiaalityöntekijöistä, lääkäreistä, psykologeista sekä myös muusta hoitohenkilöstöstä.

Havainnot

Henkilöstön siirron valmisteluun ja henkilöstön sijoittamiseen hyvinvointialueen organisaatioon oli käytettävissä liian pienet resurssit, mikä loppuvuonna 2022 ja vuoden 2023 ensimmäisinä kuukausina ruuhkautti henkilöstöpalveluita pahoin. Ylikuormittuminen viivästytti esihenkilöiden tekemien työpyyntöjen suorittamista ja henkilöstön oikeaa sijoittamista organisaatioon.

Virkavastuulliset viranhaltijat saatiin valittua vasta loppuvuodesta 2022. Vastuun siirto valmisteluorganisaatiosta virkavastuullisille tapahtui liian myöhään.

Prosessien suunnittelua ei ehditty tehdä valmistelun aikana, vaan suunnittelutyö kuormittaa hyvinvointialueen henkilöstöä toiminnan alkuvaiheessa. Uuden organisaation käynnistäminen kuormittaa voimakkaasti henkilöstöä edelleen vuonna 2023.

Varhalla on selkeä tarve vahvistaa organisaation hankinta- ja juridista osaamista. Varhalla on myös suuria ongelmia useiden muiden ammattiryhmien saatavuuden ja rekrytointien kanssa. Pulaa on esimerkiksi sosiaalityöntekijöistä, lääkäreistä, psykologeista sekä myös muusta hoitohenkilöstöstä.

Suosituks

Haastatteluissa on käynyt ilmi, että hyvinvointialueen avainhenkilöriskit ovat merkittäviä. Tarkastuslautakunta pitää välttämättömänä, että ensi tilassa nimetään varahenkilöt organisaation avainhenkilöille ja varmistetaan varahenkilöiden osaaminen.

Toiminnan kannalta välttämättömien toimintojen henkilöstötarpeiden täyttämiseksi ja osaavan henkilöstön rekrytoinnin helpottamiseksi tulee pyrkiä siihen, että palkkatasomme noudattaa mahdollisimman hyvin vertailukelpoisten organisaatioiden palkkatasoa.

Tarkastuslautakunta nostaa palkkatason lisäksi tärkeäksi kehittämiskohteeksi työn joustavuuden sekä houkuttelevuuden kehittämisen. Työn tekemisen joustavuuden on todettu olevan yksi tärkeä tekijä henkilön valitessa omaa työnantajaorganisaatiota. Joustavuuden kehittämistä tulee hyvinvointialueella toteuttaa sekä lyhyellä että pitkällä aikajänteellä huomioiden myös asiaan vaikuttava lainsäädäntö, sopimukset sekä alueen omat säännöt ja linjaukset.

Varhalla on selkeä tarve vahvistaa organisaation hankinta- ja juridista osaamista. Hankinta- ja juridisen osaamisen resursointivaje tulee korjata pikaisesti hyvinvointialueen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaiselle tasolle. **Tarkastuslautakunta pitää hankinta- ja juridisen osaamisen määrällistä vajetta merkittävänä taloudellisena ja toiminnallisena riskinä.** Hankinnat pitävät sisällään satojen miljoonien kilpailutuksia, sopimusten seuranta ja tulkintaa. Jos hankintoja ei pystytä edistämään riittävän laadukkaasti ja riittävällä nopeudella, koituu siitä merkittävää haittaa toiminnalle ja sitä kautta myös asiakkaille.

Juridinen osaaminen on tärkeää hankintojen näkökulmasta, mutta myös tärkeässä roolissa koko alueella. Tarkastuslautakunta korostaa, että juridinen osaaminen ei ole pelkästään hallintoon kuuluvaa työtä vaan on myös osa jokapäiväistä asiakastyötä. Riittävät juridisen osaamisen resurssit mahdollistavat alueen lainmukaisen toiminnan, sujuvan päätöksenteon sekä asiakasprosesseja tukevan tuen.

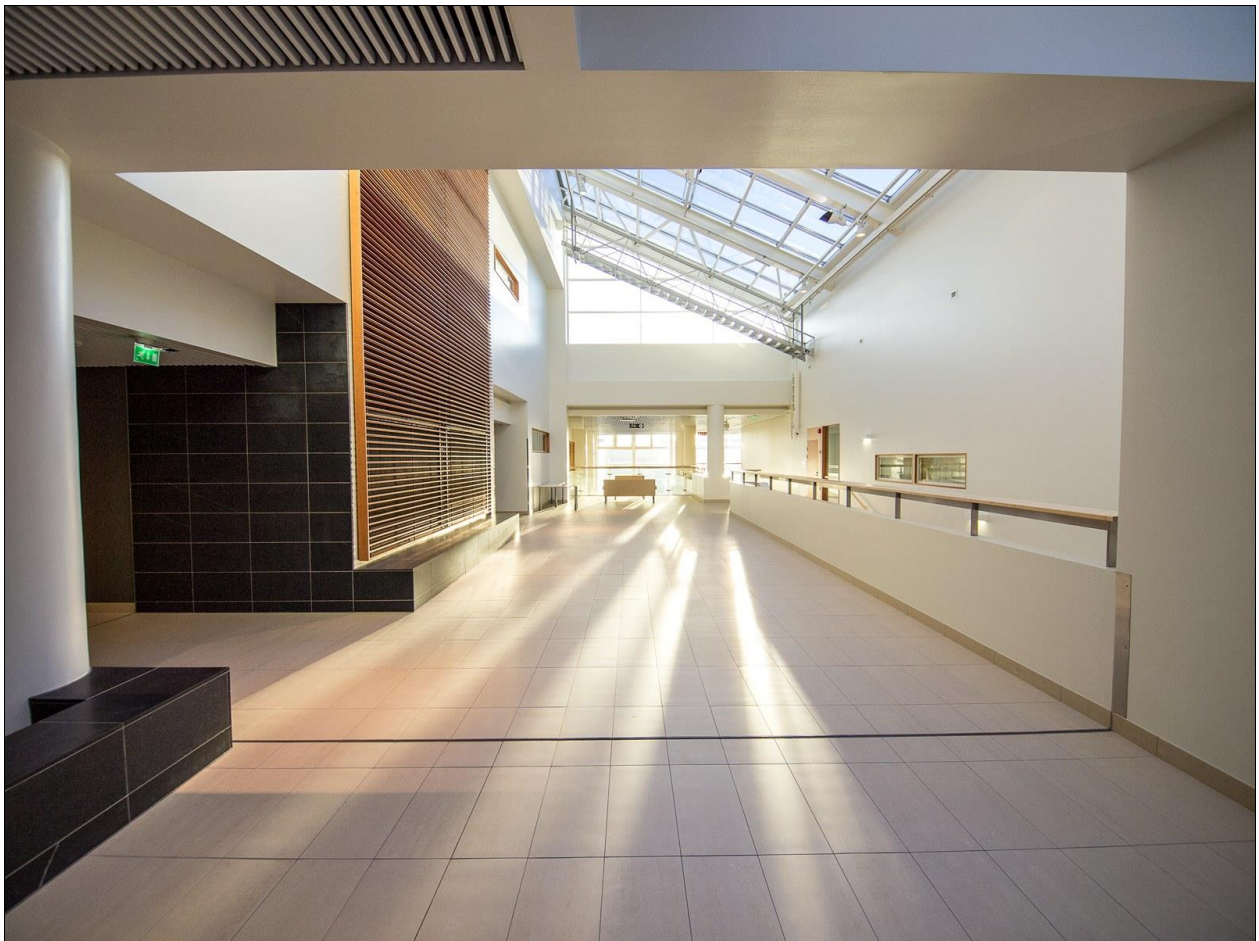
5.5 Hyvinvointialueen tilojen siirron valmistelu

Varsinais-Suomen hyvinvointialueella tiloja ja kiinteistöjä on yli 1.000 kappaletta ja neliömäärä on yhteensä yli 1.000.000 m². Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan (TS 27.1.2023) Varhan seuraavana tavoitteena on kartoittaa noin 700 000 vuokraneliön käyttötarpeet ja -kohteet. Mukana on sekä kuntien omistamia tiloja että tiloja, joita kunnat ovat vuokranneet muun muassa yrityksiltä. Nämä tilat ovat nyt siirtyneet kunnilta Varhan hallintaan. Kiinteistöjohtajan tammikuussa antaman haastattelun mukaan tilojen tarpeeseen voidaan ottaa kantaa vasta sen jälkeen, kun palvelustrategia on valmistunut ja palveluverkosta on päätetty. Tarkoituksena on työstää laajempaa tilasuunnitelmaa, jossa palveluverkon tilatarpeiden lisäksi huomioitaisiin tilojen korjaus- ja uusimistarve.

Varhan käytössä on vajaa 20 prosenttia enemmän neliöitä verrattuna Pirkanmaan hyvinvointialueeseen (Pirha). Pirkanmaalla on hieman suurempi väestöpohja, mutta on yliopistollisen sairaalan vuoksi läheisin verrokki Varhalle.

	Varsinais-Suomi	Pirkanmaa
Kohteet, kpl	1 035	758
Omistettut kohteet, kpl	118	86
Vuokratut kohteet, kpl	903	671
Pinta-ala, m ²	1 145 153	941 993
Omistettut kohteet, m ²	444 117	310 289
Vuokratut kohteet, , m ²	695 283	631 681

Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan hyvinvointialueiden tilat ja niiden pinta-ala. Lähde: Maakuntien tilakeskus.



T-sairaala. Kuva: Mikael Soininen. Lähde: Varhan kuvapankki.

Toimitilajohtajalta 10.11.2022 saadun tiedon mukaan kaikkien hyvinvointialueiden on käytettävä valtakunnallista Maakuntien tilakeskus Oy:n ylläpitämää tilatietojärjestelmää (Modulo). Moduloon kerätään laajasti tietoa tiloista ja niiden ominaisuuksista. Lisäksi jatkossa sen kautta saadaan keskitetysti tietoa tilojen vuokrauksista ja sopimusten hallinnasta. Käytännössä käyttöönoton vakiintuminen vie aikaa, koska tiedot pitää ensin syöttää yhteiseen järjestelmään ja resursseja siihen on vähän. Lisäksi lähtötiedot tiloista ovat eritasoisia riippuen mistä kunnasta tai yhtymästä tilat ovat siirtyneet. Esimerkiksi pohjakuvia ei välttämättä ole saatavissa kaikista tiloista ollenkaan.

Toimitilajohtajan mukaan tilojen kunnosta ei myöskään ole olemassa riittävästi tietoa. Lähtötilanteet vaihtelevat ja kuntotarkastuksia on tehty vähän. Kunnilta on pyydetty omia arvioita tilojen kunnosta, mutta yhtenäinen näkökulma tilojen kunnosta puuttuu.

Havainnot

Toimenpiteet tilojen käytön ja mahdollisten tehostamistarpeiden osalta odottavat palvelustrategian ja palveluverkkoselvitysten valmistumista. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että tiloihin liittyvät päätökset pohjautuvat palvelustrategian mukaisesti järjestettävien palveluiden tilatarpeisiin.

Suositukset

Tarkastuslautakunta toteaa, että hyvinvointialueen tilojen nykykunnan kartoitus riittävällä tarkkuudella pitää toteuttaa mahdollisimman nopeasti. Lisäksi tilojen korjaus- ja korvausinvestoinnit tulee kytkeä selvästi valmistuvan palvelustrategian linjauksiin.

5.6 Tietojärjestelmät ja integrointi

Tietohallintojohtajan 13.10.2022 antamien tietojen mukaan vuoden 2022 ICT-valmistelun painopisteenä on ollut hyvinvointialueen valmistelun tukeminen ja olemassa olevien palveluiden jatkuvuuden varmistaminen. Käytännössä kyse on vuodenvaihteen yli ”selviämisestä” ja varsinaista kehitystyötä ei juurikaan ole ollut mahdollista tehdä.

Operatiivisena IT-tiiminä ja jatkuvien palveluiden tuottajana on toiminut pääosin in-house-yhtiö 2M-IT Oy. Merkittävä osa tietohallinnon toiminnasta on toteutunut matriisimallissa yhdessä Kehityspalvelut-tiimin kanssa. Valtaosa tietohallinnon resursseista on ollut kohdistettuna hyvinvointialuevalmisteluun vuoden 2022 aikana. Hyvinvointialueen ICT-valmistelun muutoshanke on käytännössä koostunut noin 10 henkilön projektiryhmästä.

1.1.2023 hyvinvointialueen tietohallintoon siirtyi hyvinvointialueeseen sulautuvista organisaatioista noin 70 henkilöä. Tietohallintojohtajan antamien tietojen mukaan kaikki pysyvät ensi vaiheessa nykyisissä tehtävissään, jonka jälkeen toteutetaan mahdollisia liikkeenluovutuksia tai siirtymisiä 2M-IT Oy:lle. Ennen kuin tehdään esimerkiksi siirtoja muihin tehtäviin, on tarkoituksena perehtyä tarkemmin henkilöihin ja heidän tehtäviinsä.

Erittäin keskeisessä roolissa tietohallinnon kehittämisessä on tietohallintojohtajan mukaan potilastietojärjestelmien sekä sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmien yhdistäminen ja niiden kilpailutuksien valmistelu.

Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan (Tietohallintojohtaja, TS 3,2,2023) hyvinvointialueen tavoitteena on vähentää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasjärjestelmien määrää 2–3:een, kun vuonna 2022 niitä oli vielä käytössä yhteensä 47 eri järjestelmää. Uusi asiakastietolaki velvoittaa palvelunantajat liittymään Kanta-palvelun käyttäjiksi 1.syyskuuta 2024 mennessä, joten sitä voidaan pitää yhtenä aikarajana asiakasjärjestelmien kehitysprosessissa. Nykyisin maakunnassa käytössä olevista järjestelmistä vain osa tukee Kanta-palveluja.

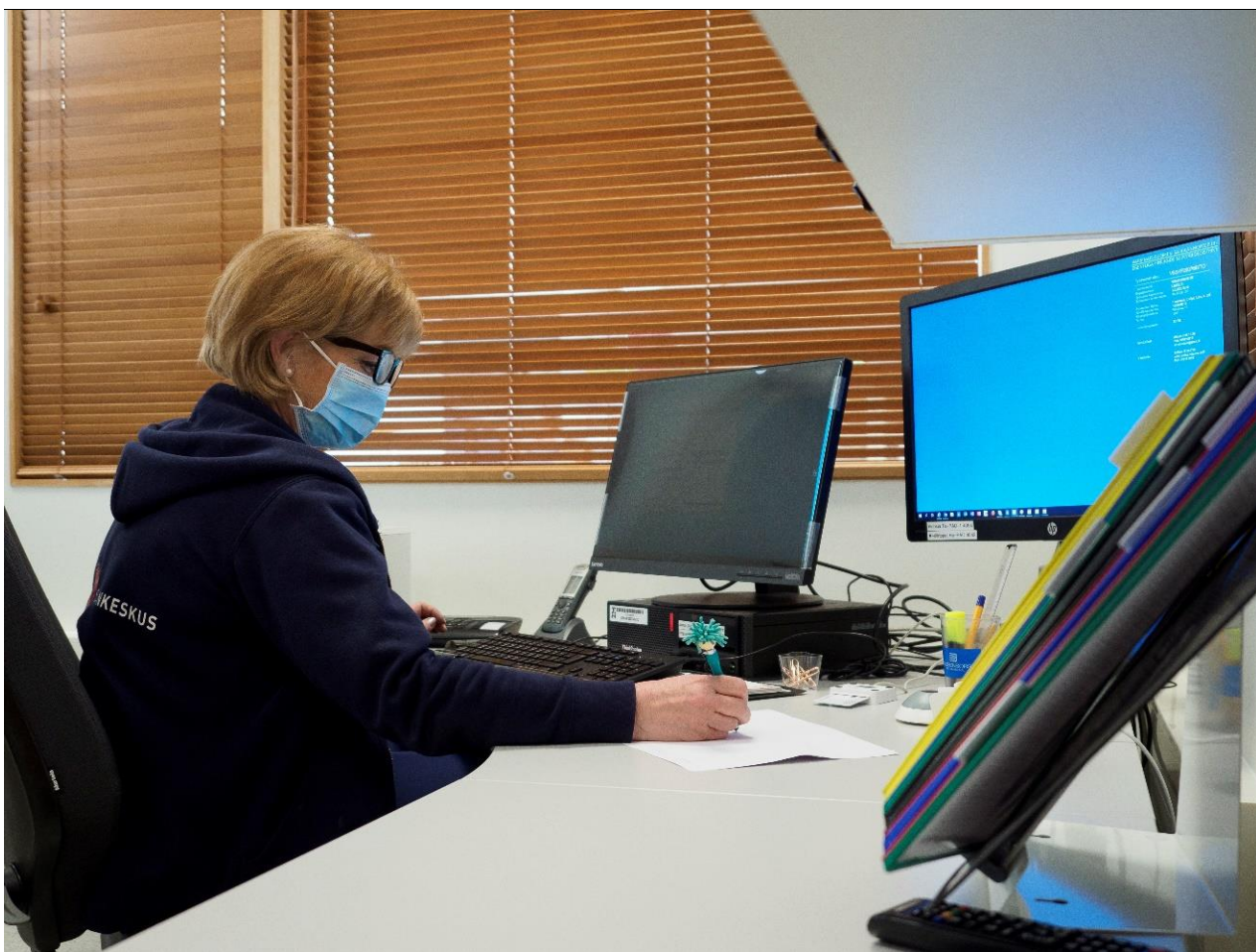
Arviolta 15 milj. euroa maksavan tietojärjestelmien yhtenäistämisen kilpailutus on aikataulullisesti tarkoituksena käynnistyä siten, että huomioiden tyypillisesti tulevat valitukset, voitaisi käyttöönottoprojektit aloittaa vuoden 2024 keväällä.

Koko projektin tarkkaa aikataulua ja vaiheistusta on tässä vaiheessa vaikeaa arvioida, koska kilpailutuksen voittanut järjestelmä ei vielä ole tiedossa. Käytännössä tulevat potilas- ja asiakastietojärjestelmät ovat olleet jo käytössä joissain kunnissa, mutta vielä ei tiedetä, ovatko valittavat järjestelmät niitä, joita tällä hetkellä käytetään Varsinais-Suomen hyvinvointialueella eniten.

Potilas- ja asiakastietojärjestelmien ohella tärkeimmiksi painopisteiksi on nostettu digitaalisten asiointipalveluiden sekä robotiikan ja prosessiautomaation kehittäminen. ICT-

investointien osalta jatkosuunnittelun pohjana on ollut sairaanhoitopiirin kehitystiekartta sekä tiedossa olevat, kunnilta siirtyvät hankkeet. Hyvinvointialueelle siirtymistä suunniteltaessa ensisijaisena tavoitteena on ollut turvata toiminnan jatkuvuus, erityisesti henkilöstön palkanmaksu sekä palvelujen saatavuus.

Muiden ICT-hankkeiden suunnittelussa on huomioitu hyvinvointialueen strategian toteuttamisen kannalta välttämätön tiedolla johtamisen kokonaisuudistus sekä etäasioinnin ja -hoidon kehittäminen.



Osastonsihteeri Tyks Sydänkeskuksessa. Kuva: Mikael Soininen. Lähde: Varhan kuvapankki.

Havainnot

Tietojärjestelmien yhtenäistämisen hankinta- ja käyttöönottoprojektien kokonaiskustannusten, aikataulun sekä resursoinnin arviointi ja suunnittelu on vaikeaa. Konkreettisemmat suunnitelmat käyttöönottoprojektista voidaan tehdä vasta kilpailutuksen jälkeen, kun on tiedossa jatkossa käytettävät järjestelmät sekä niiden jo olemassa oleva käytön laajuus. Kilpailutuksen eri lopputulokset voivat poiketa suurestikin toisistaan ja vaikuttaa merkittävästi esimerkiksi tuleviin koulutustarpeisiin ja sitä kautta käyttöönottoprojektien aikataulun mahdolliseen venymiseen.

Suosituks

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että tietohallinnon mahdollisista henkilösiirroista riippumatta hyvinvointialueella säilyy riittävä tietohallinnollinen tilaaja-osaaminen.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue rakentaa ICT-toimintojaan yhdessä alueen kuntien ja kuntayhtymien kanssa. ICT-toimintojen toteutus vaatii erityisesti alkuvuoden 2023 aikana merkittävää yhteistyötä jokaisen kunnan ja kuntayhtymän kanssa. Tarkastuslautakunta pitää yhteistyön sujuvuutta tärkeimpänä edellytyksenä ICT-kehityksen onnistumiselle, mutta painottaa sen olevan myös yksi ICT-työn suurimmista riskeistä. ICT-ratkaisujen ja toimintamallien hajanaisuus ja vaihtelevat käytännöt voivat aiheuttaa osaoptimointia ja voivat vaikuttaa yhteistyön laatuun niin alueen sisällä kuin sidosryhmienkin välillä.

Tulevien vuosien investointisuunnittelussa merkittävimmät hankkeet liittyvät asiakas- ja potilastietojärjestelmien sekä niiden tietokantojen mahdollisimman nopeaan yhdistämiseen. Yhdistämisprosessi on aloitettu vasta vuoden 2022 loppupuolella.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan hyvinvointialueen kokonaisvalmistelun viivästyminen on vaikuttanut myös tietojärjestelmähankkeiden käynnistymisen viivästyksiin. Tietojärjestelmien integrointi ja yhdistäminen muun asiakas- ja kehitystyön ohessa muodostaa merkittävän lyhyen ja keskipitkän aikavälin toiminnallisen riskin.

Tarkastuslautakunta toteaa, että tietojärjestelmähankkeiden riskienhallinnan suunnitteluun tulee kiinnittää erityistä huomiota.

5.7 Keskeisimmät riskit, epävarmuustekijät ja niihin varautuminen

Valmistelussa on keskitytty järjestämisvastuun siirtymisen osalta kriittisimpien tehtävien valmisteluun. **Vuodenvaihteessa tapahtunut hyvinvointialueiden käynnistyminen on siten ollut kriittinen vaihe, johon on kohdistunut myös useita merkittäviä riskejä.**

Tarkastuslautakunnan syksyllä 2022 suorittamissa hankejohtajien haastatteluissa nostettiin palkanmaksun virheet ja asiakas- ja potilastietojärjestelmän konversiot merkittävimiksi lähiajan riskeiksi. Palkanmaksun osalta haasteena pidettiin aikataulujen pitävyyttä sekä tietojen ajantasaisuutta vuodenvaihteessa.

Julkisuudessa olleiden tietojen perusteella (TS 28.1.2023) hyvinvointialueen käynnistymisvaikeudet ovat liittyneet suurelta osin tietoteknisiin ongelmiin. Vuoden vaihteen jälkeen tammikuussa määräaikaisten ja sijaisten palkat saatiin maksettua pääosin oikein, mutta erilliskorvausten maksamisissa on ollut virheitä. Virheet liittyivät mm. virheellisiin tai puutteellisiin palvelussuhde- ja lomatietoihin. Virheet pyrittiin korjaamaan seuraavassa palkka-ajossa helmikuussa.

Myös laskujen lähettämisen kanssa on ollut viiveitä. Hyvinvointialueella yhtenäistetään yli 30 organisaation laskutuskäytännöt- ja järjestelmät, jonka käynnistyminen on vienyt enemmän aikaa. Lisäksi yhtenäistämässä on esiintynyt teknisiä haasteita. Viivästykset ovat koskeneet lähinnä asiakkaita, jotka ovat käyttäneet Varhan palveluja vuoden alun jälkeen. Varhan 26.4.2023 julkaiseman tiedotteen mukaan erityisesti vammaispalveluiden asiakaslaskutus, aterialaskutukset sekä mielenterveys- ja päihdepalvelujen asumispalvelujen laskutus olivat edelleen huhtikuussa viiveessä. Tavoitteena oli tilanteen normalisoituminen kesään mennessä.

Kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtyneiden tilojen mukana hyvinvointialueelle on siirtynyt paljon tilojen korjausvelkaa, mikä on merkittävä taloudellinen riski. Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella Varhan investointisuunnitelma on painottunut erikoissairaanhoidon olemassa oleviin ja päätettyihin hankkeisiin. Tässä vaiheessa puuttuu kokonaiskuva hyvinvointialueen eri tulosalueiden tilojen korjaustarpeista ja uudisrakennustarpeista.

Henkilöstön riittävyyteen ja saatavuuteen liittyy merkittäviä riskejä, jotka vaarantavat asiakaspalveluprosessien sujuvuuden. Haastatteluissa on käynyt ilmi, että

hyvinvointialueen avainhenkilöriskit ovat merkittäviä ja Varhalla on myös suuria ongelmia useiden ammattiryhmien saatavuuden ja rekrytointien kanssa.

Havainnot

Tarkastuslautakunta nostaa huolen aiheekseen sen, että nykyinen investointisuunnitelma ei anna kokonaiskuvaa hyvinvointialueen investointitarpeista. Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella Varhan investointisuunnitelma on painottunut erikoissairaanhoidon olemassa oleviin ja päätettyihin hankkeisiin.

Haastatteluissa on käynyt ilmi, että hyvinvointialueen avainhenkilöriskit ovat merkittäviä. Varhalla on myös suuria ongelmia useiden ammattiryhmien saatavuuden ja rekrytointien kanssa. Pulaa on esimerkiksi sosiaalityöntekijöistä, lääkäreistä, psykologeista sekä myös muusta hoitohenkilöstöstä. Jo alkuvaiheessa on huomattu myös tarve lisätä mm. organisaation hankinta- ja juridista osaamista.

Suosituks

Tarkastuslautakunta kiirehtii hyvinvointialueen pitkän aikavälin tilasuunnitelman laatimista, jossa määritellään perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen tilahankkeiden kiireellisyysjärjestys.

Tarkastuslautakunta suosittelee, että hyvinvointialueen toiminnassa ja jatkokehityksessä huomioidaan riittävästi avainhenkilöriskit ja kriittisten toimintojen työvoimatarve. Riittävään henkilöstöresursointiin tulee jatkossa kiinnittää tarkempaa huomiota, jotta kehittämisen tavoitteet eivät vaarannu.

6 Allekirjoitukset

Turussa 11.5.2023:

Lauri Heikkilä

Elina Rantanen

Lauri Heikkilä, pj.

Elina Rantanen, vpj.

Veera Granroth

Jussi Helesvirta

Veera Granroth

Jussi Helesvirta

Katriina Hiippavuori

Jaakko Kivisaari

Katriina Hiippavuori

Jaakko Kivisaari

Raimo Nieminen

Petra Peltonen

Raimo Nieminen

Petra Peltonen

Liite 1

Tarkastuslautakunnan toiminta

Tarkastuslautakunnan tehtävät

Tarkastuslautakunnan tehtävistä säädetään Laissa hyvinvointialueesta (2021/611). Lain 125 §:n mukaan aluevaltuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on:

- 1) valmistella aluevaltuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat;
- 2) arvioida, ovatko aluevaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet hyvinvointialueella ja hyvinvointialuekonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla;
- 3) arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä taloussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden riittävyyttä talouden tasapainotuksen kannalta;
- 4) huolehtia hyvinvointialueen ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta;
- 5) valvoa, että 89 §:ssä säädettyä velvollisuutta ilmoittaa sidonnaisuuksista noudatetaan, ja saattaa ilmoitukset aluevaltuuston tiedoksi;
- 6) valmistella aluehallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

Aluehallitus voi poiketa tarkastuslautakunnan esityksestä lautakuntaa koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi ja talousarvioksi hyvinvointialueen hallintosäännön ja talousarvioesityksen yhteensovittamiseen liittyvästä perustellusta syystä.

Tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa aluevaltuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Arviointikertomus käsitellään

aluevaltuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Lautakunta voi antaa aluevaltuustolle muitakin tarpeellisina pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Aluehallitus antaa aluevaltuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta.

Tarkastuslautakunta 2022–2025

Aluevaltuusto päätti kokouksessaan 2.3.2022 valita tarkastuslautakuntaan toimikaudeksi 2022–2025 seuraavat 8 jäsentä ja jokaiselle henkilökohtaisen varajäsenen:

Jäsen	Varajäsen
Lauri Heikkilä, pj.	Markku Agge
Lassi Laine, vpj.	Emmi Lehtinen
Veera Granroth	Carita Backas
Katriina Hiippavuori	Ritva Seppälä
Jaakko Kivisaari	Jukka Alkio
Tomi Nieminen	Reima Rantanen
Petra Peltonen	Viivu Seila
Sanna Pitkänen	Jukka Hongisto

Aluevaltuuston 14.12.2022 tekemällä päätöksellä muutettiin lautakunnan kokoonpanoa. Tarkastuslautakunnan kokoonpano on 1.1.2023 alkaen ollut seuraava:

Jäsen	Varajäsen
Lauri Heikkilä, pj.	Markku Agge
Elina Rantanen, vpj.	Emmi Lehtinen
Veera Granroth	Carita Backas
Jussi Helesvirta	Jukka Hongisto
Katriina Hiippavuori	Ritva Seppälä
Jaakko Kivisaari	Mikko Vuolle
Raimo Nieminen	Reima Rantanen
Petra Peltonen	Viivu Seila

Tarkastuslautakunnan toiminta

Lautakunnan toimikauden ensimmäiset kokoukset pidettiin 28.4.2022 ja 19.5.2022. Kevään 2022 kokouksissa hyväksyttiin esitykset aluevaltuustolle mm. koskien hyvinvointialueen arviointikertomusta vuodelta 2021, vuoden 2021 tilinpäätöksen hyväksymistä ja tili- ja vastuuvapaudesta myöntämistä tilivelvollisille, tilintarkastuspalvelujen hankintasopimuksen optiovuoden 2023 käyttöönottoa sekä sidonnaisuusilmoitusten raportointia.

Syksyllä 2022 tarkastuslautakunta on 1.9.2022 hyväksymänsä vuoden 2022 arviointisuunnitelman mukaisesti käsitellyt hyvinvointialueen käynnistämisen valmistelua haastattelemalla kokouksissaan valmisteluhankkeiden hankejohtajia. Syksyn kokouksissa päätettiin mm. Ulkoisen tarkastuksen yksikön talousarviosta vuodelle 2023 ja yksikön henkilöstön rekrytoinneista.

Vuoden 2022 sidonnaisuusilmoitukset kerättiin kyselyllä, joka lähetettiin 29.3.2022 ilmoitusvelvollisille luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Sidonnaisuusraportti käsiteltiin valtuustossa 22.6.2022.

Valtuusto päätti kokouksessaan 14.12.2022 toimielinrakenteen merkittävistä muutoksista ja olemassa olevien toimielinten kokoonpanon muutoksista. Tämän vuoksi vuoden 2023 sidonnaisuuskysely lähetettiin kaikille sidonnaisuusilmoitusvelvollisille jo tammikuussa 2023 ja valtuustolle menevä sidonnaisuusraportti hyväksyttiin lautakunnassa 9.3.2023.

Tarkastuslautakunnan henkilöstövoimavarat

Tarkastuslautakunnan lakisääteisten tehtävien valmistelutyö aloitettiin Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin tarkastusyksikössä pian hyvinvointialueen tarkastuslautakunnan nimeämisen jälkeen maaliskuussa 2022. Aluevaltuusto päätti 27.4.2022 arviointijohtajan viran perustamisesta tarkastuslautakunnan alaiseen Ulkoisen tarkastuksen yksikköön. Arviointijohtajan viran määräaikaisesta hoitamisesta aluevaltuusto päätti 24.5.2022. Osa-aikaisena va. arviointijohtajana on toiminut 1.6.–31.12.2022 Synnöve Niemi 40 %:n työajalla. Aluevaltuusto päätti kokouksessaan 21.9.2022 valita Synnöve Niemen arviointijohtajan kokopäiväiseen virkaan 1.1.2023 alkaen.

Tarkastuslautakunta päätti 6.10.2022 arviointipäällikön viran perustamisesta ja täyttämisestä. Rami Aaltonen on toiminut osa-aikaisena arviointipäällikkönä 1.11.-31.12.2022 40 %:n työajalla ja 1.1.2023 alkaen kokopäiväisesti.

Tarkastuslautakunta päätti 17.11.2022 tuloksellisuustarkastajan toimen julistamisesta sisäiseen hakuun hyvinvointialueelle siirtyvien henkilöiden joukosta. Tuuli Elonen valittiin tuloksellisuustarkastajaksi 1.1.2023 alkaen tarkastuslautakunnan 22.12.2022 tekemällä päätöksellä.

Tilintarkastus

Väliaikainen toimielin on valmistellut tilintarkastajan valintaa tilikausille 2021 ja 2022 ja tehnyt asiasta hankintapäätöksen kokouksessaan 26.10.2021 § 43. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen tilintarkastusyhteisöksi tilikausille 2021 ja 2022 on valittu BDO Auditor Oy, vastuunalaisena tilintarkastajana JHT, HT Minna Ainasvuori.

Aluevaltuusto vahvisti päätöksellään 2.3.2022 § 23 tilintarkastusyhteisön valinnan tilikausille 2021 ja 2022 väliaikaisen toimielimen 26.10.2021 § 43 päätöksen mukaisesti.

Aluevaltuusto hyväksyi kokouksessaan 22.6.2022 § 70 tarkastuslautakunnan esityksen, jonka mukaan Varsinais-Suomen hyvinvointialue päättää pitää voimassa Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ja tilintarkastusyhteisö BDO Auditor Oy:n välisen sopimuksen koskien tilintarkastuspalveluja ja siirtää sen hyvinvointialueelle. Lisäksi aluevaltuusto päätti, että tilintarkastuspalveluja koskevan sopimuksen sisältämä ensimmäinen optiovuosi 2023 otetaan käyttöön ja, että tilintarkastusyhteisö BDO Auditor Oy:lle ilmoitetaan sopimuksen ensimmäisen optiovuoden käyttöönotosta sopimuksen edellyttämässä määräajassa elokuun 2022 loppuun mennessä.