

Pirkanmaan hyvinvointialueen strategian toimeenpano - ohjelman väliarviointi

Markku Pekurinen – Pekka Kuosmanen

Tiivistelmä 12.11.2024



Arvioinnin tavoitteet & toteutus

Tavoitteet

- Toimeenpano-ohjelman väliarvioinnin tavoite on tuottaa perusteltu näkemys ohjelman tavoitteiden toteutumisesta (mitä on tehty, missä onnistuttu, mikä on vielä kesken) sekä mitä tavoitteita on vielä tarpeen vahvemmin painottaa.
- Arviointi kohdistuu ohjelman tavoitteiden (kärkien) sekä niiden alatavoitteiden toteutumisen arviointiin.

Toteutus

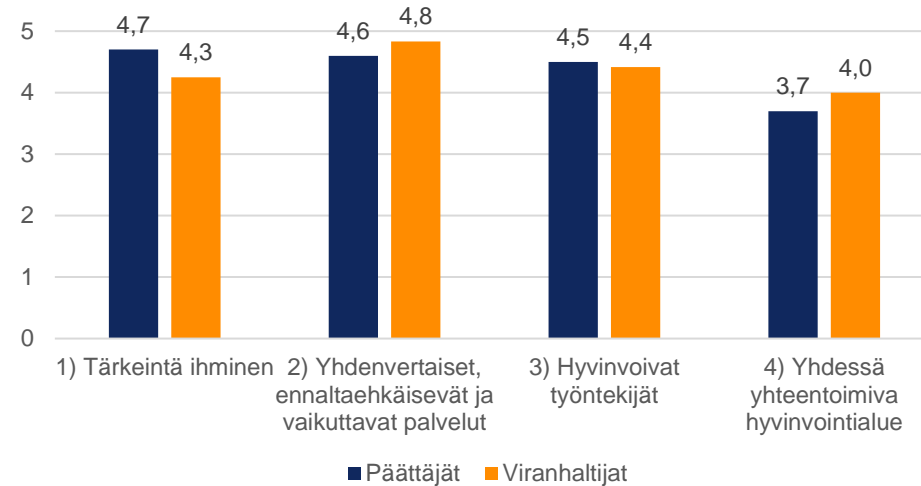
- Arviointiaineisto: haastattelut (23), ohjelman ja talousarvion laaja seuranta-aineisto, THLn ja valtioneuvoston tuottamat kansalliset tilannekuvaraportit ja vertailutiedot.
- Yhteensä haastateltiin 28 poliittista päättäjää, viranhaltijajohtoa, henkilöstöedustaja, kehittämiskärkien vastuuhenkilöitä sekä vm:n ja stm:n hyvinvointialueiden ohjauksesta vastaavia viranhaltijoita.
- Päättäjien ja viranhaltijoiden näkemyksiä ohjelman tavoitteiden tärkeydestä ja niiden toteutumisesta kartoitettiin erillisellä arviointimittaristolla.
- Väliarvioinnissa on huomioitu toimeenpanon aikajänne – kolmivuotista ohjelmaa on toteutettu vasta runsaat puolitoista vuotta.

Toimeenpano-ohjelma: Tavoitteiden tärkeys ja toteutuminen

Tavoitteiden tärkeys

5 = Tärkein
3 = Melko tärkeä
1 = Vähiten tärkeä

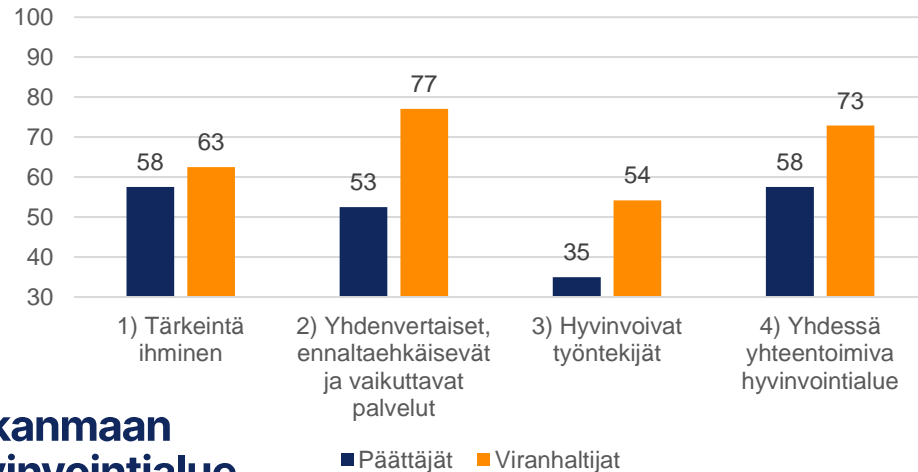
Tavoitteiden tärkeys



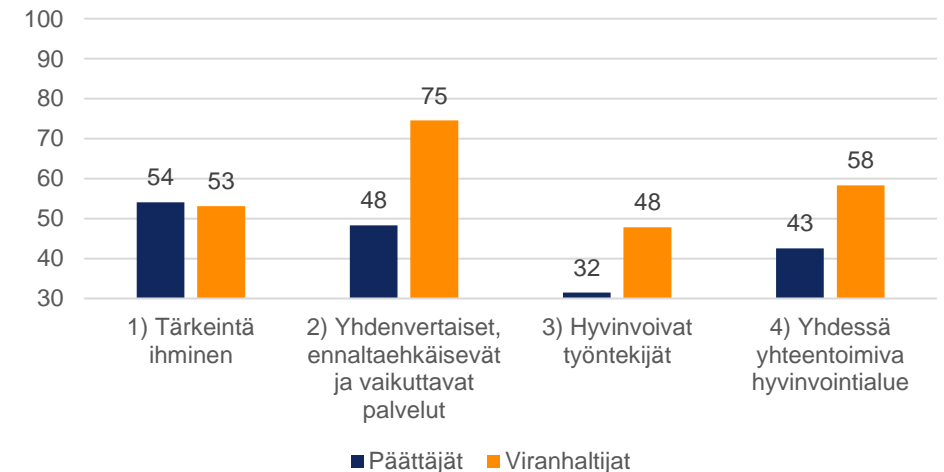
Tavoitteiden toteutuminen

100 = Erinomaisesti
75 = Hyvin
50 = Tyydyttävästi
25 = Välttävästi
0 = Ei toteutunut

Tavoitteiden toteutuminen 10/2024



Tavoitteiden toteutuminen sis. tärkeys



Toimeenpano-ohjelma: Tavoitteiden tärkeys ja toteutuminen 1/2

Tavoitteiden tärkeys – päättäjät & viranhaltijat

- Päättäjät ja viranhaltijat painottavat hieman eri tavoin toimeenpano-ohjelman tavoitteita. Näkemykset tavoitteiden tärkeydestä ovat kuitenkin hyvin lähellä toisiaan.
- Päättäjät pitävät tärkeimpänä kärkeä 1 (Tärkeintä ihminen) ja viranhaltijat kärkeä 2 (Yhdenvertaiset, ennaltaehkäisevät ja vaikuttavat palvelut). Näkemykset ovat kuitenkin hyvin lähellä toisiaan.
- Toiseksi tärkeimmäksi päättäjät arvioivat kärjen 2 ja viranhaltijat kärjen 3 (Hyvinvoivat työntekijät).
- Vähiten tärkeänä tavoitteena sekä päättäjät että viranhaltijat pitävät kärkeä 4 (Yhdessä yhteentoimiva hyvinvointialue).

Toimeenpano-ohjelma: Tavoitteiden tärkeys ja toteutuminen 2/2

Tavoitteiden toteutuminen – päättäjät & viranhaltijat

- Viranhaltijat arvioivat kaikkien kärkien toteutuneen selvästi paremmin kuin päättäjät.
- Päättäjien mukaan parhaiten (ja yhtä hyvin) ovat toteutunut kärjet 4 ja 1 (Yhdessä yhteentoimiva hyvinvointialue ja Tärkeintä ihminen).
- Viranhaltijoiden näkemyksen mukaan parhaiten tavoitteita kohden ovat edenneet kärjet 2 ja 4 (Yhdenvertaiset, ennaltaehkäisevät ja vaikuttavat palvelut ja Yhdessä yhteentoimiva hyvinvointialue).
- Sekä päättäjien että viranhaltijoiden mukaan selvästi eniten tavoitteista on jäänyt jälkeen kärki 3 (Hyvinvoivat työntekijät).
- Asukkaiden ja henkilöstön luottamuksen vahvistamisessa riittää runsaasti työsarkaa.

Kärki 1: Tärkeintä ihminen: Tavoitteiden tärkeys ja toteutuminen

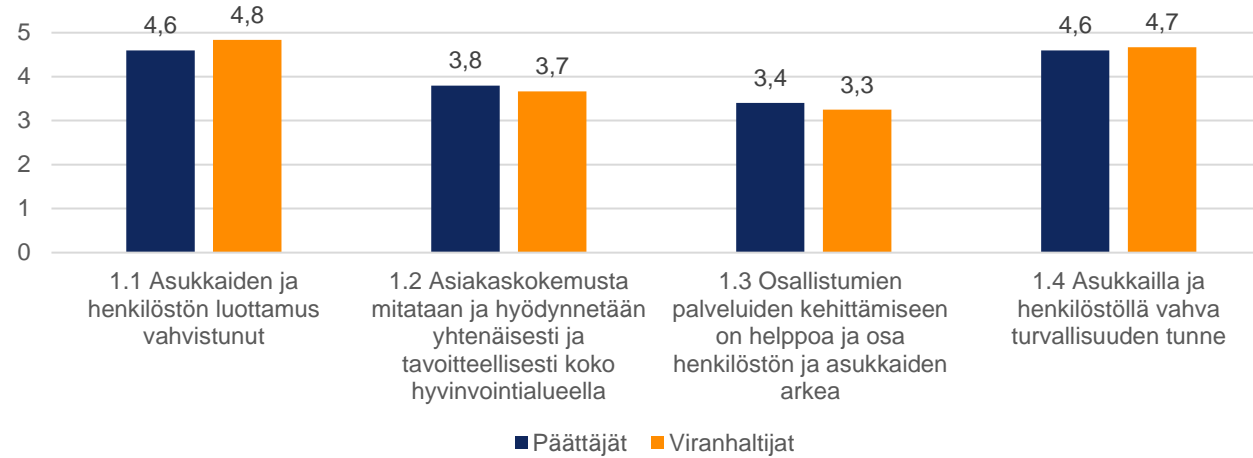
Tavoitteiden tärkeys

5 = Tärkein
3 = Melko tärkeä
1 = Vähiten tärkeä

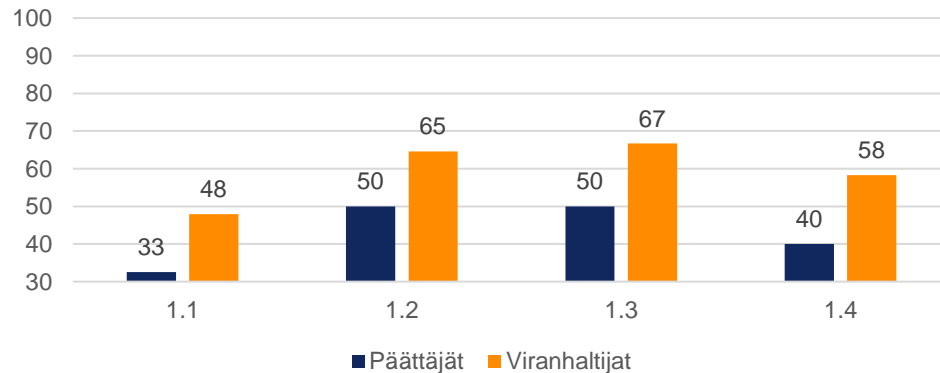
Tavoitteiden toteutuminen

100 = Erinomaisesti
75 = Hyvin
50 = Tyydyttävästi
25 = Välttävästi
0 = Ei toteutunut

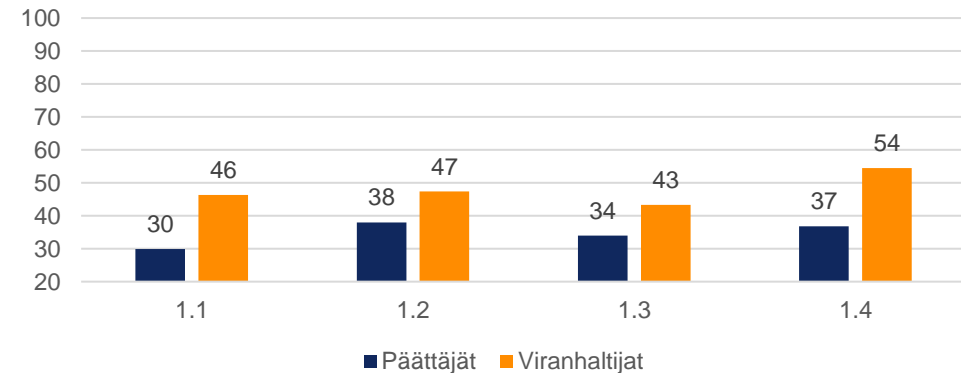
Tavoitteiden tärkeys



Tavoitteiden toteutuminen



Tavoitteiden toteutuminen sis. tärkeys



Kärki 1: Tärkeintä ihminen – arviointi

Tavoitteiden toteutuminen – päättäjät & viranhaltijat

- Palvelujen käyttäjien kokemusten hyödyntämistä kuvaavat tavoitteet palvelujen kehittämisessä ovat toteutuneet kärjen tavoitteista parhaiten sekä päättäjien että viranhaltijoiden mukaan.
- Asukkaiden ja henkilöstön luottamuksen vahvistamisessa hyvinvointialueen toimintaan on kärjen 1 tavoitteissa eniten tehtävää sekä päättäjien että viranhaltijoiden mielestä.

Arvioijien näkemys

- Kärjen tavoitteet koskevat pääosin hyvinvointialueen ”pystyttämistä” ja etabloitumista. Kärjen tavoitteet ovat toteutuneet melko hyvin ja osa tavoitteista on jo toteutunut.
- Siirtymä kuntaperusteisesta järjestelmästä nykyiseen on toteutunut väestön kannalta turvallisesti.
- Asiakaskokemusta mitataan ja seurataan monipuolisesti. Miten aktiivisesti tuloksia hyödynnetään palvelujen suunnittelussa ja kehittämisessä on epäselvää.
- Asukkaiden ja henkilöstön luottamuksen vahvistamisessa riittää runsaasti työsarkaa.

Kärki 2: Yhdenvertaiset, ennaltaehkäisevät ja vaikuttavat palvelut: Tavoitteiden tärkeys ja toteutuminen

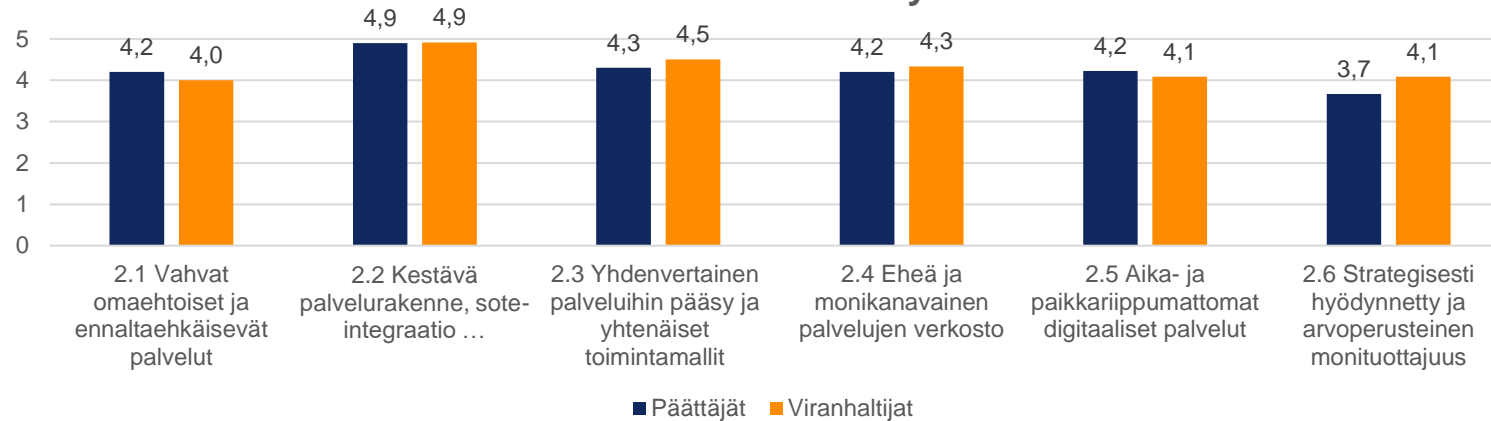
Tavoitteiden tärkeys

5 = Tärkein
3 = Melko tärkeä
1 = Vähiten tärkeä

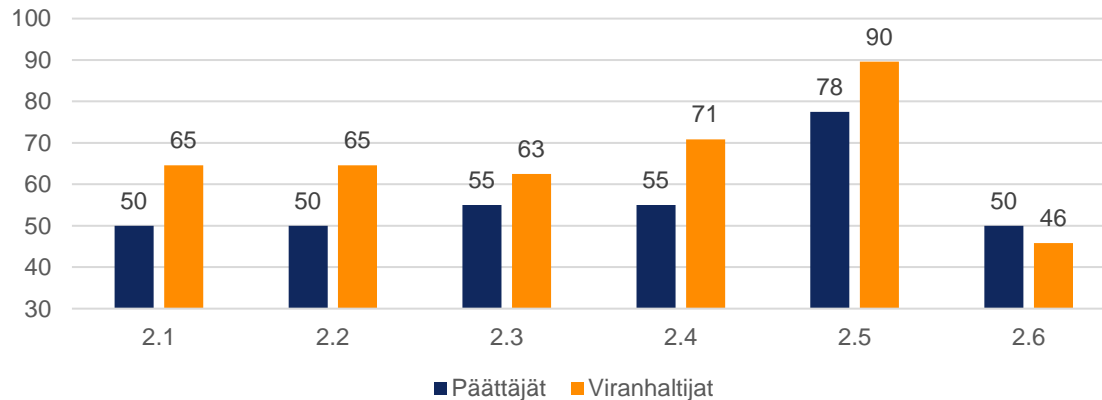
Tavoitteiden toteutuminen

100 = Erinomaisesti
75 = Hyvin
50 = Tyydyttävästi
25 = Välttävästi
0 = Ei toteutunut

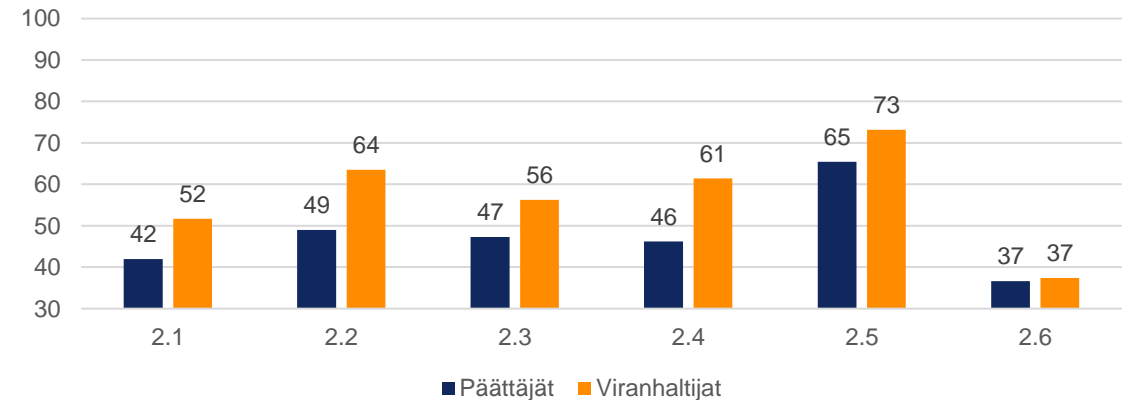
Tavoitteiden tärkeys



Tavoitteiden toteutuminen 10/2024



Tavoitteiden toteutuminen sis. tärkeys



Kärki 2: Yhdenvertaiset, ennaltaehkäisevät ja vaikuttavat palvelut – arviointi 1/2

Tavoitteiden toteutuminen – päättäjät & viranhaltijat

- Digitaalisten palvelujen käyttöönotto on toteutunut kärjen tavoitteista selvästi parhaiten sekä päättäjien että viranhaltijoiden mukaan.
- Toiseksi parhaiten on toteutunut monikanavainen palveluverkosto.
- Kestävä palvelurakenne on vielä rakentumisen vaiheessa.
- Monituottajuus on toteutunut tavoitteista heikoimmin. Yksityiskohtana mainittakoon, että monituottajuus on ainoa toimeenpano-ohjelman tavoite, jonka päättäjät arvioivat toteutuneen viranhaltijoita paremmin. Monituottajuudessa on myös kehitettävää sekä päättäjien että viranhaltijoiden mielestä.

Kärki 2: Yhdenvertaiset, ennaltaehkäisevät ja vaikuttavat palvelut – arviointi 2/2

Arvioijien näkemys

- Kärki on kaikista kärjistä sisällöllisesti laajin, monipuolisin ja haasteellisin. Kärki on väestölle hyvinvointialueen ”kova ydin”.
- Kärki on hyvinvointialueen perustoimintaa ja edellyttää toiminnan jatkuvaa uudistumista ja ”uusia avauksia”.
- Talouden sopeuttaminen ja palvelurakenteen uudistaminen on onnistuttu käynnistämään ripeästi.
- Palvelurakenteen uudistaminen vaatii pitkäjänteisyyttä ja investointeja sekä kärsivällisyyttä ja malttia tulosten aikaansaamiseksi.
- Digitaalisten palvelun käyttöönotto on onnistunut ja vaikuttanut myönteisesti palvelujen saantiin.
- Ikääntyneiden laitospalvelujen purku etenee hitaasti. Ikääntyneiden palvelujen kokonaispeittävyys on hyvinvointialueiden alhaisimpia. Ympäri vuorokautisen palveluasumisen peittävyys on maan korkeimpia.
- Monituottajuus ja ennaltaehkäisevät palvelut ovat painottuneet toistaiseksi tavoiteltua vähemmän toimeenpanossa.

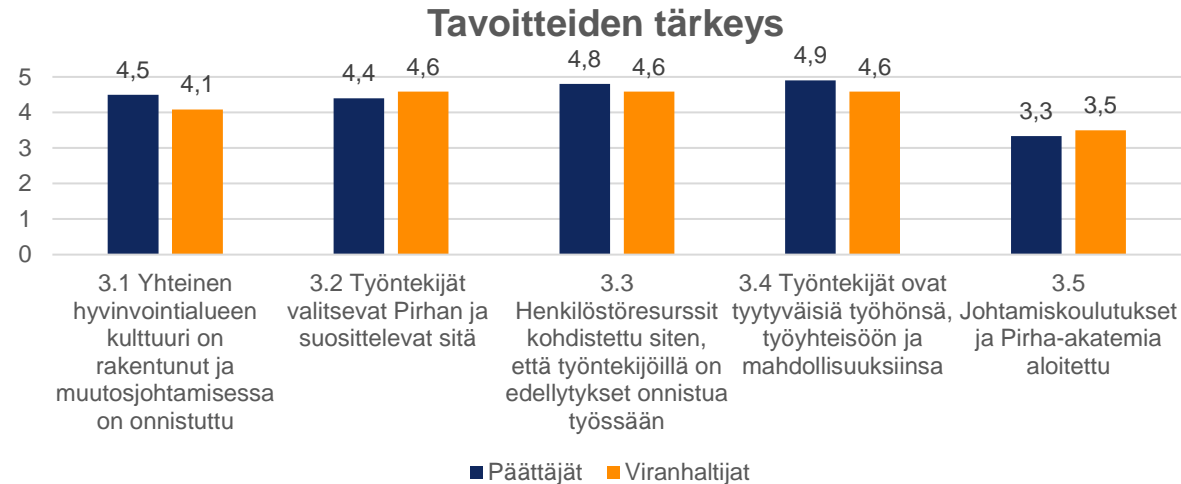
Kärki 3: Hyvinvoivat työntekijät: Tavoitteiden tärkeys ja toteutuminen

Tavoitteiden tärkeys

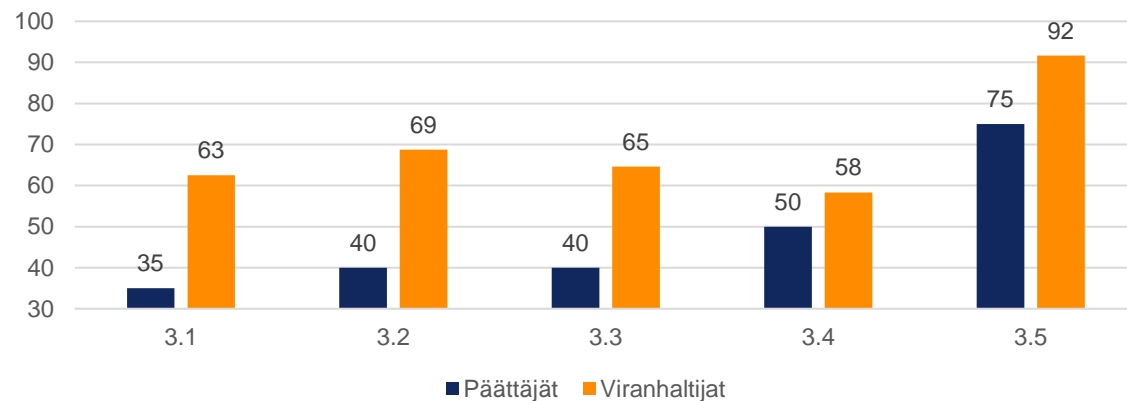
5 = Tärkein
3 = Melko tärkeä
1 = Vähiten tärkeä

Tavoitteiden toteutuminen

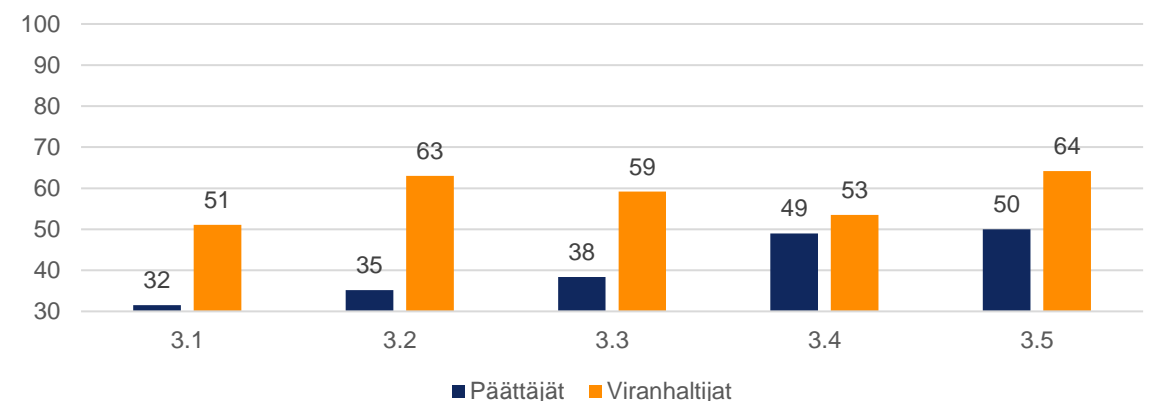
100 = Erinomaisesti
75 = Hyvin
50 = Tyydyttävästi
25 = Välttävästi
0 = Ei toteutunut



Tavoitteiden toteutuminen



Tavoitteiden toteutuminen sis. tärkeys



Kärki 3: Hyvinvoivat työntekijät – arviointi 1/2

Tavoitteiden toteutuminen – päättäjät & viranhaltijat

- Päättäjät ja viranhaltijat arvioivat yhdenmukaisesti kärjen 3 toteutumisen selvästi heikoimmaksi, päättäjien arviointi on lähempänä välttävää ja viranhaltijoiden arviointi tyydyttävää.
- Sekä päättäjät että viranhaltijat näkevät, että muiden tämän kärjen tavoitteiden (pl. 3.5) toteuttamiseksi tarvitaan edelleen harkittuja ja pitkäjänteisiä toimenpiteitä.
- Päättäjille eniten palautetta on tullut juuri kolmoskärjestä. Kärkeen liittyy myös informaatio-ongelmia sekä monet yhteistoimintaneuvottelut ja organisaatorakenteiden muutokset.

Kärki 3: Hyvinvoivat työntekijät – arviointi 2/2

Arvioijien näkemys

- Kärjessä on toteutettu runsaasti monipuolisia tavoitteiden suuntaisia toimenpiteitä.
- Henkilöstön saatavuus, Pirhan pitovoima, työtyytyväisyys ja kustannustehokkaat toimintakäytännöt ovat kuitenkin kriittisiä menestystekijöitä hyvinvointialueelle. Kärki vaatii edelleen vahvaa panostusta sekä tällä että tulevalla strategiakaudella.
- Osavuosikatsauksessa käytettyjen mittareiden mukaan yhteinen hyvinvointialueen kulttuuri on jo rakentunut, mutta lienee oikeampaa todeta, että kulttuurin rakentuminen on saatu hyvälle alulle, kun tiedetään myös monien Pirkanmaan kuntien, erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen hyvinkin erilaiset ja syvälle juurtuneet toimintakulttuurit ja -käytännöt.
- Sekä Pirha-akatemia, että Ihan Pirhana –opas ovat erinomaisia innovaatioita.
- Arvioijat yhtyvät useimpien haastateltujen esittämiin näkemyksiin, että huolimatta lukuisista yhteistoimintaneuvotteluista henkilöstön kokonaisvaltainen tilanne on parantunut hyvinvointialueen lähtötilanteeseen verrattuna.

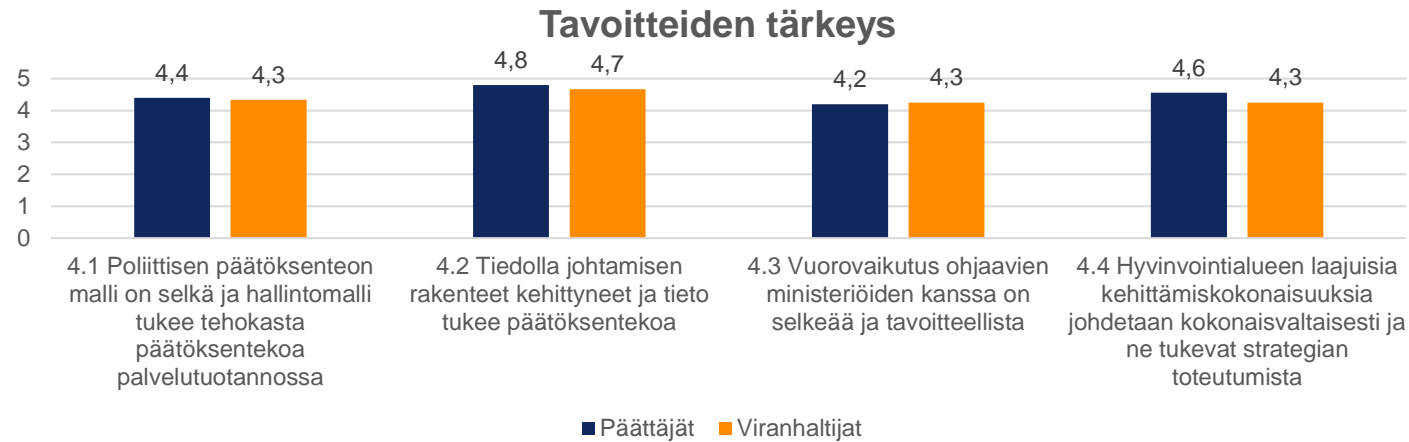
Kärki 4: Yhdessä yhteentoimiva hyvinvointialue: Tavoitteiden tärkeys ja toteutuminen

Tavoitteiden tärkeys

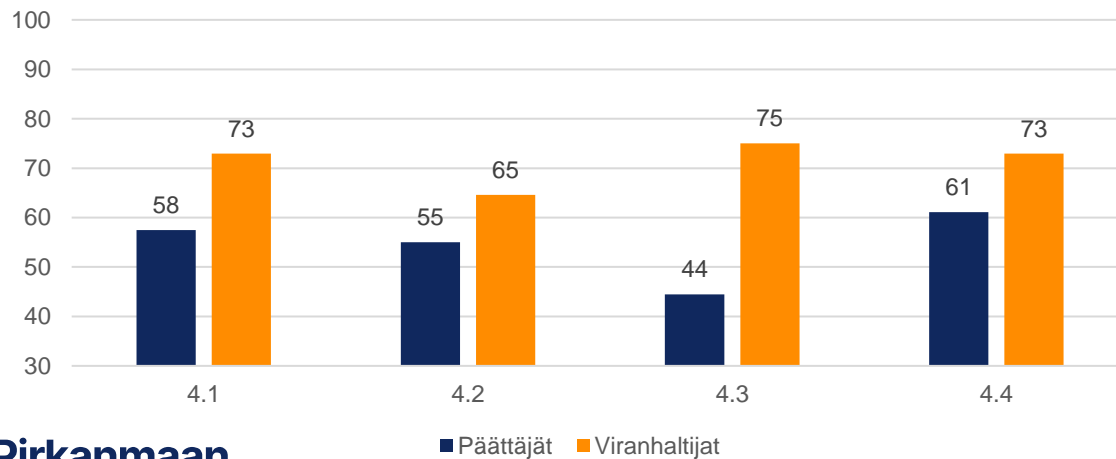
5 = Tärkein
3 = Melko tärkeä
1 = Vähiten tärkeä

Tavoitteiden toteutuminen

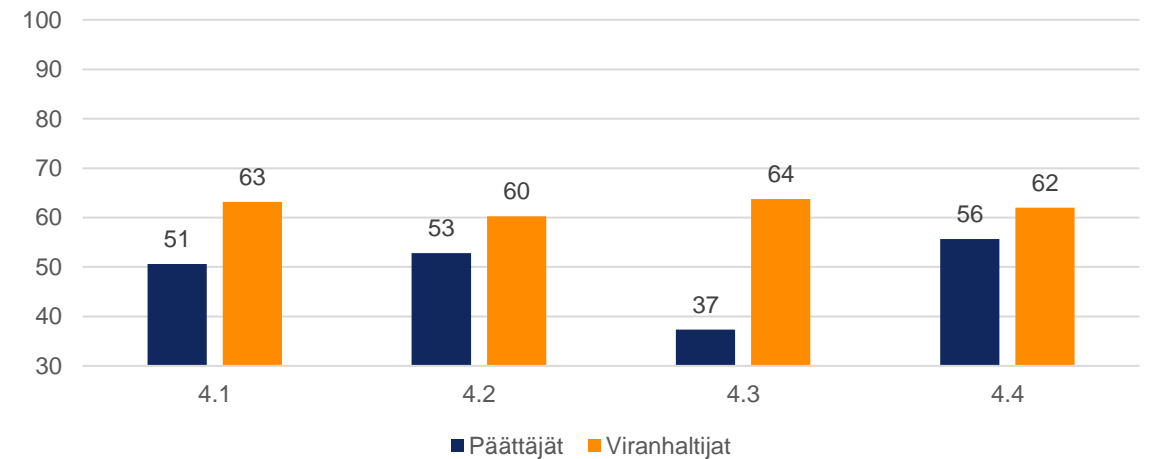
100 = Erinomaisesti
75 = Hyvin
50 = Tyydyttävästi
25 = Välttävästi
0 = Ei toteutunut



Tavoitteiden toteutuminen



Tavoitteiden toteutuminen sis. tärkeys



Kärki 4. Yhdessä yhteentoimiva hyvinvointialue – arviointi

Tavoitteiden toteutuminen – päättäjät & viranhaltijat

- Päättäjien ja viranhaltijoiden arviot tavoitteiden toteutumisesta eroavat merkittävästi. Päättäjät arvioivat tavoitteiden toteutuvan tyydyttävästi, viranhaltijoiden mukaan tavoitteet ovat toteutumassa hyvin.
- Vuorovaikutus ministeriöiden kanssa toteutuu viranhaltijoiden mielestä hyvin. Päättäjät korostavat epäselvyyttä ministeriöiden työnjaossa ja arvioivat hyvinvointialueiden ja ministeriöiden välisen yhteistyön sujuvan korkeintaan tyydyttävästi.

Arvioijien näkemys

- Kärjen tavoitteet koskevat paljolti uuden hyvinvointialueen rakentamista, demokratiaa, yhteistyörakenteita, kehittämistä sekä tietojohdantamista.
- Yhteistyörakenteiden ja –kumppanuuksien ylläpitäminen ja kehittäminen siirtynee osaksi normaalia operatiivista toimintaa.
- Tietojohdantaminen (tiedon hallinta ja tiedolla johtaminen) on merkittävä kehittämishaaste. Päättäjien toiveet vaihtelevat myös merkittävästi seurantatiedon määrän ja sen yksityiskohtaisuuden ja pääasioita tiivistävien yhteenvetojen suhteen.

Toimeenpano-ohjelma* - vm:n ja stm:n näkökulmasta

Ohjelman toimeenpano:

- Pirkanmaa toiminut tiennäyttäjänä sote-uudistuksen valmistelussa, käynnistämisessä ja hyvinvointialueiden muutoksen toteuttamisessa.
- Omaksuttua toimintatapa pidetään toimivana:
 - i) On otettu huomioon lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteet ja ne on pyritty yhteensovittamaan.
 - ii) Tavoitteet kunnianhimoisia, kattaa useita näkökulmia, on konkreettinen.
 - iii) Aluehallitukselle on annettu keskeinen rooli tavoitteiden määrittelyssä.
 - iv) Toimii mallina toimeenpano-ohjelmasta sekä sisällöllisesti että päätöksenteon näkökulmasta.
- Erittäin tärkeänä onnistumiselle pidetään vahvaa poliittista tukea ohjelman toimeenpanolle sekä muutosjohtamisen kykyä.

* Huom! Ministeriöt käyttävät toimeenpano-ohjelmasta nimikettä muutosohjelma.

Talouden sopeutus valtion rahoitukseen

- Uudistuksen käynnistämisvaiheen taloustilanne on osoittautunut ennakoitua vaikeammaksi.
- Talouden hallinnan kannalta tärkeää on ollut sopeutustoimien käynnistyminen nopeasti.
- Toimeenpano-ohjelma on tukenut ripeästi käynnistettyjen sopeutustoimien toteutusta. Toisaalta talouden sopeutustarve on jouduttanut ns. kevyempien palvelujen kuten digitaalisten palvelujen käyttöönottoa.
- Toimeenpano-ohjelmalla tavoitelluista kustannussäästöistä noin puolet arvioidaan toteutuvan.
- Talouden tasapainottamisessa on onnistuttu poikkeuksellisen hyvin.

Johtopäätöksiä

1) Toimeenpano-ohjelman keskeiset lähtöoletukset

- Toimeenpano-ohjelman valmistelu ja toteutus rakentui kuuden keskeisen oletuksen varaan.
- Lähtöoletuksista kolme on toteutunut pääosin odotusten mukaisesti:
 - Uuden, pääministeri Orpon hallituksen toiminta.
 - Järjestämisvastuun siirto kunnilta hyvinvointialueille.
 - Yhteistyö kuntien kanssa sujuu.
- Kansallista toimintaympäristöä, tuottavuuskehitystä ja henkilöstön kuormitusta ja saatavuutta koskevat kolme oletusta eivät ole toteutuneet ennakoidulla tavalla:
 - Henkilöstön kuormitus ja saatavuus kehittyivät odotettua myönteisemmin.
 - Hintojen nousu (ml. ostopalvelut/hankinnat), koronasta johtuva hoitovelka ym. ennakkoimattomat tekijät ovat vaikuttaneet merkittävästi hyvinvointialueen rahoituksen kestävyteen ja alijäämän syntymiseen.
 - Tuottavuusparannus jäi toteutumatta mm. palkkaharmonisaation ja ostopalvelujen hinnankorotusten vuoksi.
- Erityisesti taloutta koskevien oletusten mureneminen on vaikeuttanut hyvinvointialueen talouden suunnittelua ja vakauttamista.

Johtopäätöksiä

2) Toimeenpano-ohjelman toteutustapa

Ohjelman valmistelu

- Toimeenpano-ohjelman valmistelussa noudatettu kokonaisvaltainen lähestymistapa (ongelma-analyysistä tavoitteiden kautta toimenpiteisiin) osoittautui toimivaksi tavaksi rakentaa hyvinvointialueen strategian toimeenpanoa tukeva muutosohjelma.
- Toimeenpano-ohjelma valmisteltiin pääosin viranhaltijatyönä, kuten kuuluukin. Päätäjien ja henkilöstön osallistaminen valmisteluun jäi vajavaiseksi erittäin kireän valmisteluaikataulun vuoksi.
- Hyvinvointialueen seuraavan strategian toimeenpanon kannalta keskeisten tahojen osallistaminen mahdollisen toimeenpano-ohjelman valmisteluun tulee varmistaa.

Ohjelman toimeenpano

- Toimeenpano-ohjelma on tukenut merkittäväällä tavalla hyvinvointialueen toiminnan käynnistymistä.
- Ohjelman toimeenpano käynnistyi ripeästi, mikä on auttanut talouden vaatimien sopeutustoimien toteuttamista.
- Ohjelman toteutus on ajallisesti hieman yli puolivälissä. Tavoitteista noin kolmannes on jo toteutunut, runsaat puolet etenee sangen hyvin tavoitteen suuntaisesti ja noin joka kymmenes tavoite on edennyt toistaiseksi vaatimattomasti.

Johtopäätöksiä

3) Toimeenpano-ohjelman merkitys

Ohjelman valmistelu ja toimeenpano valtakunnallisesti

- Toimeenpano-ohjelman valmistelussa ja toteutuksessa omaksuttu toimintatapa on osoittautunut toimivaksi:
 - Ohjelmassa on otettu huomioon sekä lyhyen että pitkän aikavälin tavoitteet ja ne on pyritty yhteensovittamaan.
 - Ohjelma on kunnianhimoinen, kokonaisvaltainen ja pääosin konkreettinen.
 - Aluehallitukselle on annettu keskeinen rooli ohjelman tavoitteiden määrittelyssä ja seurannassa.
 - Ohjelma toimii mallina hyvinvointialueen muutosohjelmasta sekä sisällöllisesti että päätöksenteon näkökulmasta.
- Ohjelman toimeenpanon onnistumiselle erittäin tärkeää on ollut vahva poliittinen tuki ohjelman toimeenpanolle sekä hyvinvointialueen johdon muutosjohtamisen kyky.

Johtopäätöksiä

4) Toimeenpano-ohjelman tavoitteiden toteutuminen

- Toimeenpano-ohjelma on kattava. Ohjelman tavoitteisto kattaa asukkaat, palvelut (asiakkaat), henkilöstön sekä demokratiaulottuvuuden että yhteistyösuhteet. Mitään olennaista näkökulmaa ei koeta puuttuvan:
 - Kärki 1 – Tärkeintä ihminen: Kohdistuu pitkälti hyvinvointialueen pystyttämiseen.
 - Kärki 2 – Yhdenvertaiset, ennaltaehkäisevät ja vaikuttavat palvelut: Hyvinvointialueen perustehtävä, ei toiminnan luonteesta johtuen tule koskaan valmiiksi, vaan vaatii jatkuvaa uudistumista.
 - Kärki 3 – Hyvinvoivat työntekijät: Henkilöstökysymykset vaativat jatkuvasti vahvaa panostamista.
 - Kärki 4 – Yhdessä yhteentoimiva hyvinvointialue: Kohdistuu pääosin hyvinvointialueen käynnistämiseen ja toteutuu strategiakaudella.
- Päättäjien mukaan parhaiten ovat toteutunut kärjet 4 ja 1 ja viranhaltijoiden mukaan kärjet 2 ja 4.
- Eniten tavoitteista on toistaiseksi jäänyt jälkeen tuloksissa kärki 3 (Hyvinvoivat työntekijät) sekä päättäjien että viranhaltijoiden mukaan. Henkilöstökysymykset vaativat selvästi enemmän tekemistä seuraavan strategian ja toimeenpano-ohjelman valmistelussa.

Johtopäätöksiä

5) Toimeenpano-ohjelman kehittämistarpeita

- Tehdyn toimeenpano-ohjelman väliarvioinnin tuloksena nousee esille seuraavia kohteita, jotka edellyttävät sekä jo päätettyjen toimenpiteiden jatkamista että lisätoimenpiteitä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi vuoden 2025 loppuun mennessä. Vaadittavia toimenpiteitä ei tässä tarkemmin yksilöidä eikä priorisoida:
 - Ikääntyneiden palvelut
 - Lasten, nuorten ja perheiden palvelut
 - Päivystyspalvelut
 - Monituottajuus
 - Henkilöstö
 - Tietojohtaminen
 - Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen yhteistyössä kuntien kanssa
 - Viestintä (erityisesti ulkoinen)

Johtopäätöksiä

6) Seuraavan strategian ja toimeenpano-ohjelman valmistelu

- Seuraavan strategian valmistelua ei ole tarpeen käynnistää ”puhtaalta pöydältä” vaan voimassa olevan strategian päivittäminen on todennäköisesti riittävä hyvinvointialueen toiminnan vakiinnuttamisvaiheessa.
- Kärkien tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia, tosin hyvinvointialueen perustamiseen kiinteästi liittyneiden kärkien 1 ja 4 asemaa ja painotusta on tarpeen arvioida seuraavan strategian valmistelussa.
- Toimeenpano-ohjelman tavoitteita ja alatavoitteita on tarpeen priorisoida ja määrää vähentää.
- On tarpeen harkita strategian, toimeenpano-ohjelman, talousarvion ja järjestämisen tavoitteiden valmistelun synkronointia ja mahdollisesti yhtenäistämistä.
- Vähintäänkin tulisi harkita toimeenpano-ohjelman ja talousarvion tavoitteiden yhteensovittamista nykyistä paremmin. Seurannan kannalta tämä merkitsisi toimeenpano-ohjelman keskeisten tavoitteiden toteutumisen seurannan liittämistä entistä tiiviimmin talousarvion seurannan yhteyteen.
- Eri tahojen laajempi osallistaminen ja valtuustoryhmien kommentointikierros strategian ja toimeenpano-ohjelman valmistelussa todennäköisesti edistäisivät strategian toteuttamista.

Johtopäätöksiä

7) Seuraavan strategian ja toimeenpano-ohjelman valmistelu

- Uusia tai vahvistuvia teemoja ovat esimerkiksi
 - strateginen monituottajuus,
 - turvallisuus sekä
 - hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja sen edellyttämä yhteistyö järjestöjen ja kuntien kanssa.
- Kenties myös kiinteistöratkaisut ja tiedolla johtaminen vaativat näkyvämmän aseman tulevassa strategiassa.
- Valittavien toimenpiteiden todennäköistä vaikuttavuutta tulee ennakoarvioida valintoja tehtäessä.
- Strategian toimeenpano-ohjelman seurannassa tulee huolellisesti arvioida, miten yksityiskohtaista tietoa eri tason päätöksenteossa tarvitaan. Luonnollisesti kaiken yksityiskohtaisen seurantatiedon tulee olla tarvittaessa helposti päättäjien saatavilla.