

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen ulkoinen arviointi

Loppuraportti



Sosiaali- ja
terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön
RAPORTTEJA JA MUISTIOITA | 2024:14

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen ulkoisen arviointi

Loppuraportti

Owal Group Oy

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-00-6876-9

ISSN pdf: 2242-0037

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen ulkoinen arviointi Loppuraportti

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2024:14

Julkaisija Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Yhteisötekijä Owal Group Oy ja Deloitte Oy

Kieli suomi

Sivumäärä 68

Tiivistelmä

Arvioinnin kohteena on sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen hallinnollinen säädösvalmistelu- ja toimeenpanoprosessi. Työssä arvioidaan tavoitteen asettelua, sisältöä ja rakennetta, johtamisen ja ohjauksen toimivuutta, tavoitteiden saavuttamista ja toimintaympäristötekijöiden vaikutusta. Arvioinnissa on toteutettu dokumenttianalyysi, haastatteluja, kysely, työpajoja ja tieteellisen asiantuntijaryhmän kokouksia.

Uudistuksen kansallinen valmistelu ja toimeenpano saavutti keskeisimmät sille asetetut tavoitteet. Nopean valmisteluajankulun mahdollisti se, että valmistelu toteutettiin edellisen hallituksen pohjalta, rajatumpana ja valmistelu pidettiin pienessä ryhmässä. Organisoitumisen rakenne oli kuitenkin raskas, eikä uudistuksessa huomioitu riittävästi alueiden erilaisuutta. Valtioneuvostotason yhteistyö toimi hyvin. Toimeenpanon tuen toimet ovat auttaneet yhteisen kokonaiskuvan muodostamisessa.

Tulevaisuudessa alueilla ja ministeriöissä tulisi panostaa muutosjohtamiseen, yhteistyöhön ja johtamisen organisointiin valtioneuvoston tasolla. Kansallisia edelläkävijöitä ja hyviä käytäntöjä tulisi hyödyntää vahvemmin, valtionhallinnon tehtävänä on luoda edellytykset vuoropuhelulle. Laajan poikkihallinnollisen rakenteellisen uudistustyön tehokas läpivienti edellyttää ennalta tehtyjä poliittisia linjauksia ja riittävän kirkasta uudistuksen sisäistä rationaliteettia.

Asiasanat palvelujärjestelmät, uudistukset, raportit, julkinen sektori, hyvinvointialueet, sosiaalipalvelut, terveyspalvelut, pelastustoimi

ISBN PDF 978-952-00-6876-9

ISSN PDF 2242-0037

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6876-9>

Extern utvärdering av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet Slutrapport

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2024:14

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet

Utarbetad av Owal Group Oy och Deloitte Oy

Språk finska

Sidantal

68

Referat

Föremål för utvärderingen är den administrativa lagberednings- och genomförandeprocessen för reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet. I arbetet utvärderas uppställandet av mål, innehållet och strukturen, hur ledningen och styrningen fungerar, hur målen uppnåtts och effekterna av faktorer i verksamhetsmiljön. Inom ramen för utvärderingen har genomförts en dokumentanalys, intervjuer, en enkät, workshoppar och möten för den vetenskapliga expertgruppen.

Den nationella beredningen och genomförandet av reformen uppnådde de viktigaste målen som ställts upp för den. Den snabba beredningstidtabellen var möjlig tack vare att beredningen kunde genomföras utifrån arbetet under den föregående regeringsperioden, i mer begränsad form och i liten grupp. Strukturen för organiseringen var emellertid tung och skillnaderna mellan områdena beaktades inte tillräckligt i reformen. Samarbetet på statsrådsnivå fungerade bra. Åtgärderna som stöder genomförandet har bidragit till att skapa en gemensam helhetsbild.

I framtiden bör områdena och ministerierna satsa på förändringsledning, samarbete och organisering av ledningen på statsrådsnivå. Nationella föregångare och god praxis borde utnyttjas i större utsträckning, statsförvaltningens uppgift är att skapa förutsättningar för dialog. För att effektivt genomföra ett omfattande tväradministrativt strukturellt reformarbete förutsätts politiska riktlinjer som dragits upp på förhand och en tillräckligt tydlig intern rationalitet i reformen.

Nyckelord

servicesystem, reformer, rapporter, offentliga sektorn, social- och hälsovårdsområden, social- och hälsovårdstjänster, hälsovårdstjänster, räddningsväsen

ISBN PDF 978-952-00-6876-9

ISSN PDF

2242-0037

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6876-9>

External evaluation regarding the reform of health and social services and rescue services

Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2024:14

Publisher Ministry of Social Affairs and Health

Group author Owal Group Oy and Deloitte Oy

Language Finnish

Pages

68

Abstract

The evaluation concerns the administrative legislative and implementation process regarding the reform of social and health services and rescue services, scrutinising the setting of objectives, content and structure, management, reaching of goals and the impact of the operational environment. A document analysis, interviews, a survey, workshops and scientific group of experts' meetings have been carried out during the evaluation.

The reform's national legislative and implementation process reached its goals. Already prepared by the previous government, the legislative process was carried out quickly in a limited form and with a small group of people. However, the organisational structure proved heavy, and the reform overlooked regional differences. The governmental collaboration went well. Measures to support the implementation have helped reach a commonly shared general view.

In the future, regions and ministries should invest in change management, collaboration and organising management on a governmental level. National forerunners and good practices should be utilised more. The government's role is to create favourable conditions for dialogue. Carrying out an extensive cross-administrative structural reform in an efficient manner calls for pre-made political directions and a sufficiently clear inner rationality regarding the reform.

Keywords service systems, reforms, reports, public sector, wellbeing services counties, social services, health services, rescue services

ISBN PDF 978-952-00-6876-9

ISSN PDF

2242-0037

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6876-9>

Sisältö

1	Johdanto	7
1.1	Taustaa uudistuksesta	7
1.2	Arvioinnin kohde ja arviointikysymykset	8
1.3	Menetelmät ja aineistot	15
2	Valmistelukokonaisuuden suunnittelu ja rakenne	17
2.1	Valmistelutyön suunnittelu, tavoitteet ja lähtökohdat	17
2.2	Säädösvalmistelu	19
2.2.1	Organisointi ja johtaminen	19
2.2.2	Resursointi ja työnjako	20
2.2.3	Prosessit ja toimintatavat	21
2.3	Toimeenpanon tuki	23
2.3.1	Organisointi ja johtaminen	23
2.3.2	Resursointi	26
2.3.3	Prosessit ja toimintatavat	28
3	Johtaminen ja ohjauksen toimivuus	32
3.1	Johtaminen valtioneuvostotasolla	32
3.2	Jaostojen ja valmisteluryhmien toiminta	36
3.3	Ulkopuolisen konsulttitoimiston rooli	41
3.4	Riskienhallinta ja viestintä	43
3.5	Muiden valmistelua tukevien hankkeiden rooli kokonaisuudessa	48
4	Tavoitteiden saavuttaminen	52
4.1	Valmistelulle asetetut tavoitteet ja niiden saavuttaminen	52
4.2	Tavoitteiden saavuttamista edistäneet ja estäneet tekijät	53
5	Toimintaympäristötekijöiden vaikutukset	56
5.1	Koronapandemian vaikutukset	56
5.2	Poliittisen ja yhteiskunnallisen keskustelun vaikutukset	57
6	Johtopäätökset ja suositukset	59
6.1	Yleiset johtopäätökset ja suositukset	60
6.2	Johtopäätökset ja suositukset arviointiteemoittain	61
	Lähteet	68

1 Johdanto

1.1 Taustaa uudistuksesta

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksella tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen ja rakenteiden uudistusta. Uudistuksessa vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyi kunnilta 21 uudelle hyvinvointialueelle 1.1.2023. Helsingin kaupunki on poikkeus, jolla säilyy sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu. Lisäksi HUS-yhtymällä on erikseen säädetty järjestämisvastuu erikoissairaanhoidon liittyvistä tehtävistä omalla alueellaan.

Uudistuksen valmisteluvaihe on koostunut säädösvalmistelusta ja toimeenpanosta. Uudistuksen toimeenpanon kansallisen tuen tavoitteena on ollut se, että hyvinvointialueilla on valmius ottaa järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluista 1.1.2023. Tuen tavoitteena on ollut myös varmistaa, että toimeenpano etenee aikataulussa. Toimeenpanon tuella tarkoitetaan toimia, joilla tuettiin alueita uudistuksen valmistelussa. Näitä toimia olivat muun muassa alueiden tiekartta, valmisteluryhmät alatyö- ja teemaryhmineen, tilannekuvakeskustelut, vastuuhenkilö- ja muut verkostot sekä muu tiedon jakaminen ja vuoropuhelu alueiden ja sidosryhmien kanssa. Toimeenpanoon kohdennettujen resurssien riittävyys on pyritty varmistamaan ennakoivasti, ministeriöiden tuki on pyritty kohdistamaan alueille johdonmukaisesti ja alueiden asukkaita ja sidosryhmiä on pyritty ottamaan mukaan uudistuksen toimeenpanoon. Lisäksi toimeenpanon aikataulussa etenemiseen on liittynyt hyvinvointialueiden, ministeriöiden ja muiden toimijoiden välisen tiiviin yhteistyön varmistaminen sekä sen varmistaminen, että kansallisesti valmisteltavat asiat etenevät aikataulussa ja luovat edellytykset alueelliselle valmistelulle.

Uudistuksen kansallisen valmistelun ja toimeenpanon vastuu on ollut sosiaali- ja terveysministeriöllä (STM), sisäministeriöllä (SM) ja valtiovarainministeriöllä (VM). Eri ministeriöt osallistuivat STM:n koordinoimaan uudistuksen säädösvalmisteluun ja toimeenpanon tukeen nimeämällä edustajansa jaostoihin ja valmisteluryhmiin. Säädösvalmisteluvaiheen organisoitumisessa sote-uudistuksen johtoryhmän tukena toimivat jaostot, joista järjestämisjaoston ja alueellisen valmistelun jaoston puheenjohtajana toimi sosiaali- ja terveysministeriö ja henkilöstöjaoston ja rahoitusjaoston puheenjohtajana valtiovarainministeriö. Toimeenpanon kansallisesta koordinoinnista vastasi sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeenpanon

koordinaatioryhmän puheenjohtajana toimi STM, joka yhteensovitti STM:n, VM:n ja SM:n toimeenpanoa. Oikeusministeriö vastasi aluevaalien toimeenpanosta. Toimeenpanon tukena olivat valmisteluryhmät.

Alueellinen toimeenpano on tapahtunut hyvinvointialueilla, joita on uudistusprosessin aikana tuettu kansallisesti. Uudistuksella on pyritty turvaamaan sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen tiivis keskinäinen yhteys. Tavoitteena on ollut kehittää hyvinvointialueiden ja kuntien välisten yhteistyömuotojen ja palveluiden yhdyspintojen rakentamista.

Tässä raportissa arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen säädösvalmistelun ja toimeenpanon tuen onnistumista palveluiden järjestämistä vastaavien siirryttyä kunnilta hyvinvointialueille. Luvussa yksi kuvataan uudistuksen taustaa, arvioinnin kohde ja menetelmät ja aineistot. Luvussa kaksi arvioidaan valmistelukokonaisuuden suunnittelua ja rakennetta (sekä säädösvalmistelun että toimeenpanon tuen näkökulmista), luvussa kolme johtamisen ja ohjauksen toimivuutta, luvussa neljä tavoitteiden saavuttamista ja luvussa viisi toimintaympäristötekijöiden vaikutusta uudistuksen rakenteelliseen onnistumiseen. Luvussa kuusi esitetään johtopäätökset ja suositukset. Arvioinnin havainnot perustuvat laajan dokumenttianalyysin, haastattelukierroksen, kyselyn ja työpajojen pohjalta muodostettuun kokonaiskuvaan.

1.2 Arvioinnin kohde ja arviointikysymykset

Arvioinnin kohteena on uudistuksen hallinnollinen säädösvalmistelu- ja toimeenpanoprosessi, ei arvion esittäminen uudistuksen sisällöstä, rakenteellisista ratkaisuista tai niihin liittyvistä poliittisista valinnoista.

Arvioinnissa tarkastellaan säädösvalmistelun ja kansallisen toimeenpanon tuen onnistumista. Kummallekin arviointiteemalle on asetettu arviointikysymykset ja -kriteerit, joita on tarkasteltu sekä erikseen että yhteensovittaen. Tavoitteiden asetteluun, sisällön ja rakenteen toimivuuden arvioinnissa on tarkasteltu säädösvalmistelun ja kansallisen toimeenpanon tuen suunnittelun onnistumista sekä aikataulua. Johtamisen ja ohjauksen osalta on tarkasteltu uudistuksen koordinoitua ministeriöiden välisenä yhteistyönä, uudistuksen tueksi luodun valmistelukokonaisuuden (mm. jaostot ja valmisteluryhmät) toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, ministeriöiden ja uudistuksen tukena käytetyn konsulttitoimiston yhteistyön toimivuutta, toimeenpanon tilannekuvaa, riskienhallintaa, kansallista viestintää ja muiden hankkeiden toteuttamisen kykyä tukea uudistusta. Tavoitteiden saavuttamisen osalta on tarkasteltu kokonaisuudessaan uudistukselle asetettujen tavoitteiden

toteutumista ja siihen vaikuttaneita tekijöitä. Toimintaympäristötekijöiden osalta on tarkasteltu koronapandemian ja poliittisen ja yhteiskunnallisen keskustelun mahdollisia vaikutuksia uudistuksen säädösvalmistelun ja toimeenpanon tuen prosesseihin. Arvioinnin kokonaisanalyysin pohjalta on laadittu koko arvioinnin tasolla johtopäätökset ja suositukset.

Uudistuksen säädösvalmistelua ja toimeenpanoa tarkastellaan neljästä eri näkökulmasta ja kolmella eri ajanjaksolla pohjautuen ennalta määriteltyyn arviointikriteeristöön. Arvioinnin viitekehysellä ja arviointikriteereillä on tuettu arvioinnin toteuttamista sekä aineistonkeruun ja analyysin kytkeytymistä arvioinnin näkökulmiin ja arviointikriteereihin.

Toimeenpanoa arvioidaan vaiheittain:

- 1) esivalmisteluvaihe 1–6/2021
- 2) väliaikaisen valmistelutoimielimen vaihe (7/2021–2/2022) ja
- 3) vaihe aluevaltuustojen aloittamisesta järjestämisvastuun siirtymiseen (3–12/2022)

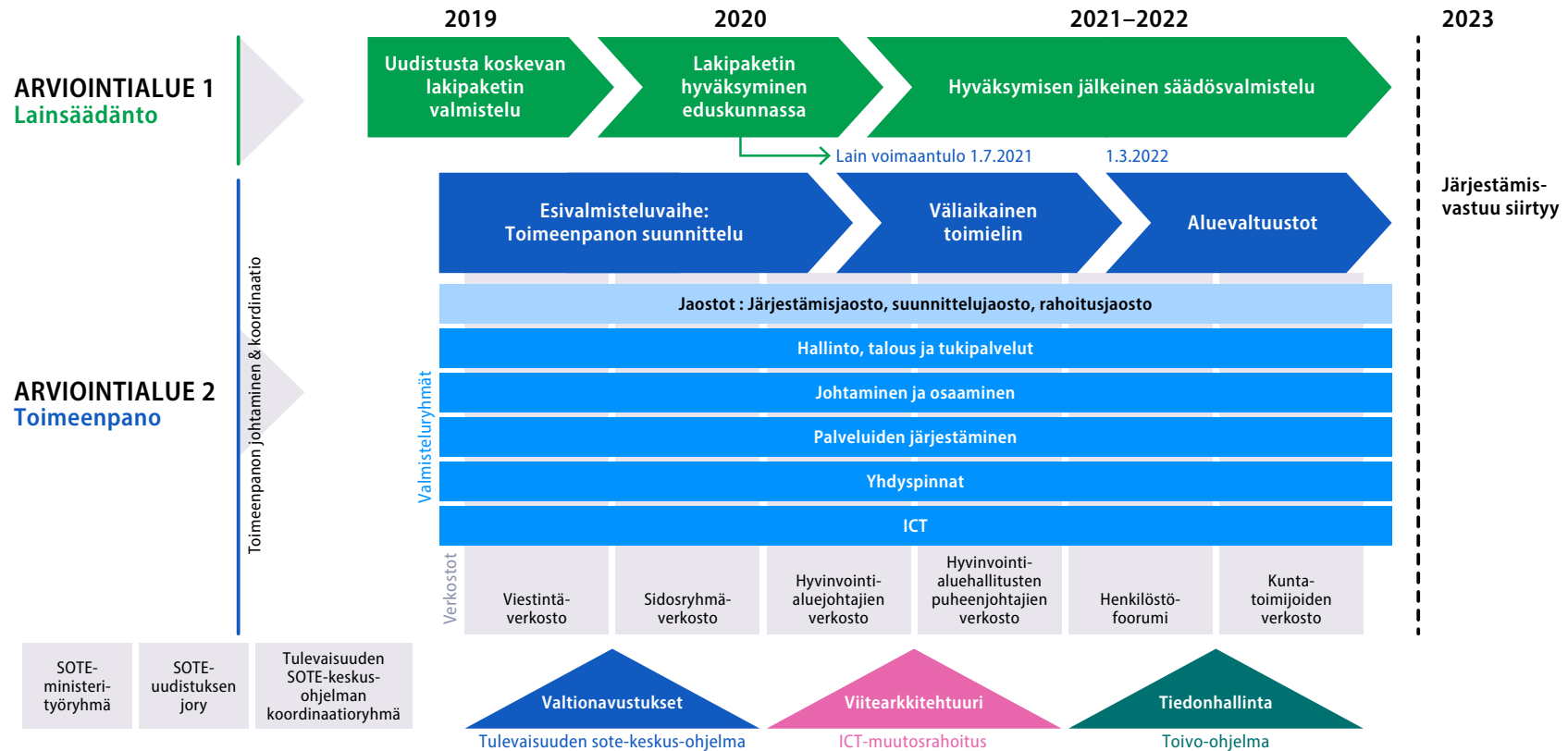
Säädösvalmistelua arvioidaan vaiheittain:

- 1) aika Rinteen hallituskauden alusta 06/2019 uudistusta koskevan lakipaketin hyväksymiseen eduskunnassa 6/2021
- 2) tämän jälkeen tapahtunut säädösvalmistelu vuosien 2021–2022 aikana

Säädösvalmistelun osalta tarkastelun kohteena ovat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen rakennelait (hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskeva lain-säädäntö, yhteensä 52 lakia) näiden nojalla annetut valtioneuvoston asetukset, sote-substanssilait (nk. Sote100, yhteensä 112 lakia), toimeenpanon ajan voimassa olleet väliaikaiset lait sekä lakien esityöt, asetusten perustelumuiiot ja muut lainvalmisteluaineistot.

Arvioinnin viitekehys on esitetty alla.

Kuvio 1. Arvioinnin viitekehys



ARVIOINNIN NELJÄ NÄKÖKULMAA JA ARVIOINTIKRITEERIT

1 Tavoitteet

- Turvataan yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut hyvinvointialueille asuville
- Parannetaan palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta
- Kavennetaan hyvinvointi- ja terveyseroja
- Turvataan ammattitaitoisen työvoiman saanti
- Vastataan ikääntymisen ja syntyvyyden laskun aiheuttamiin haasteisiin ja
- Hillitään kustannusten kasvua.

2 Toimeenpano

- Toimeenpanoon kohdennettujen resurssien riittävyyden varmistaminen ennakoivasti alueellisesti ja kansallisesti
- Ministeriöiden tuen kohdentaminen alueille johdonmukaisesti ja viestiminen yhtenäisesti
- Alueiden asukkaiden ja muiden sidosryhmien mukaan ottaminen uudistuksen toimeenpanoon
- Tiiviin yhteistyön varmistaminen hyvinvointialueiden, ministeriöiden ja muiden toimijoiden välillä
- Kansallisesti valmisteltavat asiat etenevät aikataulussa ja luovat edellytykset alueelliselle valmistelulle

3 Toimintaedellytysten varmistaminen

- Välttämättömien hallintorakenteiden perustaminen, jotta hyvinvointialueet voivat käynnistää toimintansa aikataulussa
- Välttämättömien johtamisjärjestelmien rakentaminen sekä henkilöstön osaamisen, tietotaidon ja turvallisuudentunteen varmistaminen muutoksessa
- Hyvinvointialueiden ja kansallisten viranomaisten tietojohdantamisen kehittäminen esim. Toivo-ohjelman kautta
- Tietojärjestelmien ja digitaalisten palveluiden toimivuuden varmistaminen nykyisten ja uusien järjestelmien osalta

4 Palveluiden toimintavalmius

- Palvelutason säilymisen varmistaminen siirtymävaiheen yli
- Palveluiden sisällöllinen kehittäminen mm. digitalisaation avulla Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelmassa ja muissa valtionavustushankkeissa
- Hyvinvointialueiden ja kuntien välisten toimivien yhteistyömuotojen ja palveluiden yhdyspintojen rakentaminen
- Alueiden tukeminen skaalattavien ratkaisujen kehittämisessä ja levittämisessä

Alla olevassa taulukossa on esitetty arviointikriteerit ja -kysymykset.

Taulukko 1. Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arviointikysymykset	Arviointikriteerit
A TAVOITTEIDEN ASETTELUN, SISÄLLÖN JA RAKENTEEN TOIMIVUUS	
Miten lainsäädäntöprosessin ja kansallisen toimeenpanon tuen suunnittelemisessa on onnistuttu?	<p>Valmistelu on suunniteltu, aikataulutettu ja resursoitu realistisesti sekä hallinnon suunnitteluohjeita noudattaen (esim. HELO-ohjeet)</p> <p>Ministeriöiden ja eri hallinnonalojen tavoitteet uudistukselle ovat yhdenmukaisia ja toisiaan tukevia.</p> <p>Ministeriöillä on ollut käytössään riittävät resurssit valmistelutehtävien hoitamiseen sekä määrällisesti että laadullisesti.</p> <p>Toimeenpanoon kohdennettujen resurssien riittävyys on varmistettu ennakoivasti alueellisesti ja kansallisesti.</p> <p>Uudistuksen säädöspohja oli riittävä tukemaan uudistuksen toimeenpanoa.</p> <p>Prosessi on tukenut uudistuksen tavoitteiden saavuttamista:</p> <p>Turvataan yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut hyvinvointialueella asuville</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parannetaan palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta • Kavennetaan hyvinvointi- ja terveyseroja • Turvataan ammattitaitoisen työvoiman saanti • Vastataan ikääntymisen ja syntyvyyden laskun aiheuttamiin haasteisiin ja • Hillitään kustannusten kasvua.

Arviointikysymykset**Arviointikriteerit**

Onko uudistusprojektin aikataulu suunniteltu tarkoituksenmukaisesti?

Lainsäädäntöprosessin ja toimeenpanon tuen suunnittelu ja valmistelu on toteutettu toisiaan tukevasti ja koordinoitusti.

Lainsäädäntöprosessin aikataulu mahdollisti toimeenpanon tuen suunnittelulle ja toimeenpanolle riittävän ajan.

Kansallisesti valmisteltavat asiat ovat edenneet aikataulussa ja luoneet edellytykset alueelliselle valmistelulle.

B JOHTAMINEN JA OHJAUKSEN TOIMIVUUS

Onko uudistuksen organisoinnissa, koordinaatiossa, johtamisessa, valvonnassa ja yhteistyössä (STM, VM, SM, alueet) onnistuttu, ja kuinka hyvin tällä on kyetty edistämään ja tukemaan uudistuksen tavoitteiden saavuttamista?

Ministeriöiden tuki on kohdennettu alueille johdonmukaisesti ja viestitty yhtenäisesti.

Tiivis yhteistyö on varmistettu hyvinvointialueiden, ministeriöiden ja muiden toimijoiden välillä

Valmistelun johto- ja vastuusuhteet on määritelty selkeästi

Ministeriöiden johto järjestelmällisesti seuraa valmisteluhankkeiden etenemistä.

Valmistelun koordinaatio ja yhteistyö ministeriöiden ja hallinnonalojen sisällä toimii ja siihen liittyvät rakenteet ja prosessit tukevat sujuvaa valmistelua.

Säädösvalmistelun koordinaatio ja yhteistyö suhteessa keskeisiin sidosryhmiin ovat toimivia ja siihen liittyvät rakenteet ja prosessit tukevat sujuvaa valmistelua

Arviointikysymykset	Arviointikriteerit
<p>A. Ovatko eri jaostot (järjestämisjaosto, rahoitusjaosto ja henkilöstöjaosto) ja toimeenpanon valmisteluryhmät (Hallinnon, talouden ja tukipalveluiden valmisteluryhmä, johtamisen ja osaamisen valmisteluryhmä, palveluiden järjestämisen valmisteluryhmä, yhdyspintojen valmisteluryhmä ja ICT-muutoksen valmisteluryhmä) olleet toimivia?</p> <p>B. Onko tuki ollut tarkoituksenmukaista?</p>	<p>Valmisteluun osallistuvien jaostojen ja valmisteluryhmien roolit ja tehtävät on määritelty selkeästi.</p> <p>Jaostojen ja valmisteluryhmien toiminta on ollut tarkoituksenmukaista ja hyödyllistä</p> <p>Jaostojen ja valmisteluryhmien kokoonpanot ovat olleet tarkoituksenmukaisia</p> <p>Jäsenten osallistuminen ja sitoutuminen jaostojen ja valmisteluryhmien työskentelyyn</p> <p>Jaostojen ja valmisteluryhmien toiminta on ollut oikea-aikaista.</p>
<p>C. Mitkä tekijät ovat mahdollisesti edistäneet ja estäneet valmistelua/toimeenpanoa?</p>	<p>Edistävien ja estävien tekijöiden tunnistaminen ja erittely</p>
<p>A. Onko yhteistyömallin, työskentelytapojen ja prosessien toimivuus ministeriöiden (STM, VM, SM) välillä, ministeriön ja valtionhallinnon ulkopuolisen konsulttitoimiston (NHG) välillä, sekä ministeriöiden ja alueiden välillä, ollut toimivaa?</p> <p>B. Onko jatkuvuus turvattu?</p> <p>C. Miten jatkuvuutta on pyritty turvaamaan?</p>	<p>Yhteistyömalli, työskentelytavat ja prosessit ministeriöiden ja konsulttitoimiston välillä on määritelty selkeästi.</p> <p>Työn tulokset on dokumentoitu huolellisesti ja henkilö/toimijariippuvuutta on pyritty systemaattisesti vähentämään.</p> <p>Työn jatkuvuus on turvattu selkeällä exit-suunnitelmalla.</p>
<p>A. Millainen valtionhallinnon ulkopuolisen konsulttitoimiston (NHG) rooli on ollut uudistuksen toimeenpanossa?</p> <p>B. Millaisia vaikutuksia, etuja ja riskejä konsulttitoimiston käyttämiseen on sisältynyt?</p>	<p>NHG:n roolin kuvaus ja resurssien käytön tehokkuus</p> <p>Keskeisten sidosryhmien näkemykset toimintamallin toimivuudesta vaikutuksista, eduista ja riskeistä.</p>
<p>Onko toimeenpanon tilannekuvan seuranta rakennettu toimivaksi ja onko se tukenut uudistuksen etenemistä ja toimeenpanoa?</p>	<p>Tilannekuvan seuranta on ollut systemaattista ja suunnitelmallista</p> <p>Keskeiset sidosryhmät ovat kokeneet, että tilannekuvan seuranta on tukenut uudistuksen etenemistä ja toimeenpanoa.</p>

Arviointikysymykset	Arviointikriteerit
Onko riskien hallinta lainvalmistelu- ja toimeenpanoprosessin aikana huomioitu ja miten siinä on onnistuttu?	Valmistelussa on systemaattisesti tunnistettu toteutukseen liittyviä riskejä Riskienhallintaan on luotu systemaattiset toimintamallit Toimeenpanossa ja valmistelussa on reagoitu tarkoituksenmukaisesti riskienhallinnan prosessissa ilmenneisiin seikkoihin.
Onko kansallinen viestintä tukenut riittävästi uudistuksen lainsäädäntöprosessin ja toimeenpanon tavoitteiden saavuttamista?	Viestinnän roolit ja vastuut on määritelty selkeästi. Viestintä on tukenut toimeenpanon tavoitteiden saavuttamista.
Miten muut toimeenpanoa tukevat valmistelut (esim. rakennehankkeet) ovat tukeneet toimeenpanon kokonaisuutta?	Muiden hankkeiden tavoitteiden yhdenmukaisuus toimeenpanon kokonaisuuden kanssa Muiden hankkeiden oikea-aikaisuus ja ajoitus suhteessa valmistelun kokonaisuuteen
C TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMINEN	
Mitkä tekijät ovat edistäneet toimeenpanon kansallisen tuen ja lainsäädäntöprosessin tavoitteiden saavuttamista?	Edistävien tekijöiden kuvaus ja merkittävyyden arviointi
Mitkä tekijät ovat estäneet toimeenpanon kansallisen tuen ja lainsäädäntöprosessin tavoitteiden saavuttamista?	Estävien tekijöiden kuvaus ja merkittävyyden arviointi
D TOIMINTAYMPÄRISTÖTEKIJÖIDEN VAIKUTUKSET	
Onko koronapandemia vaikuttanut uudistuksen valmisteluun ja toimeenpanoon?	Koronapandemian mahdollisten vaikutusten erittely uudistuksen valmisteluun ja toimeenpanoon
Koronapandemia vaikutusten kuvaus ja merkittävyyden arviointi	Koronapandemian vaikutusten kuvaus ja merkittävyyden arviointi

Arviointikysymykset	Arviointikriteerit
Onko poliittisella keskustelulla ollut positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia uudistuksen toimeenpanoon?	<p>Poliittisen keskustelun teemat, vaikutusten tunnistaminen ja arvio niiden merkityksestä</p> <p>Poliittisen keskustelun mahdollisten vaikutusten (negatiiviset ja positiiviset vaikutukset) erittely uudistuksen toimeenpanoon?</p>

1.3 Menetelmät ja aineistot

Arvioinnissa on toteutettu kirjallisten aineistojen analyysi, asiantuntija- ja sidosryhmähaastatteluita, sähköinen kysely, casetarkastelut sekä kaksi työpajaa (valtionhallinnolle ja hyvinvointialueiden valmistelutoimielimen puheenjohtajille ja toimeenpanon vastuuhenkilöverkostolle uudistuksen ajalta). Lisäksi arvioinnin tukena on toiminut tieteellinen asiantuntijaryhmä, joka on tukenut arviointitiimiä tuomalla näkökulmia arvioinnin tulosten tulkintaan. Tieteellinen asiantuntijaryhmä on kokoontunut kahdesti arvioinnin aikana.

Dokumenttianalyysi. Työssä on analysoitu kirjallisia aineistoja sisällönanalyysin keinoin. Arvioituja aineistoja ovat tausta-aineistot, kuten suunnittelun, toimeenpanon ja seurannan raportit ja säädösvalmisteluun liittyvät keskeiset dokumentit. Lisäksi on analysoitu säädösvalmistelun jaostojen ja toimeenpanon valmisteluryhmien ja toimeenpanon koordinaatioryhmän sekä sote-johtoryhmän pöytäkirjat ja kokousaineistot ja toimeenpanon tuen aineistot (mm. tilannekuvatyökaluun liitetty dokumentaatio) ja soteuudistus.fi-verkkosivun materiaaleja. Kirjallisten aineistojen analyysi on toiminut arvioinnin aineistonkeruun pohjana.

Haastattelut. Osana arvioinnin laadullista aineistonkeruuta on toteutettu asiantuntijahaastatteluja. Haastateltaviin on kuulunut muun muassa eri hallinnonalojen ohjauksesta ja johtamisesta vastaavia virkamiehiä, keskeisiä säädösvalmistelussa ja toimeenpanossa mukana olleita ministeriöiden ja virastojen asiantuntijoita, alueellisesta toimeenpanosta vastaavia toimijoita sekä valikoituja muiden sidosryhmien asiantuntijoita. Haastattelut on toteutettu elokuun 2023 ja helmikuun 2024 välillä. Haastatteluja on toteutettu yhteensä 26 kappaletta.

Kysely. Lokakuussa 2023 toteutetun sähköisen kyselyn (n=240 vastaajaa) kohde-ryhminä olivat keskeiset valmisteluryhmät, verkostot ja sidosryhmät. Kyselyllä kartoitettiin toimijoiden näkemyksiä toimeenpanosta ja organisoitumisesta ja erityisesti kansallisen tuen toimimisen näkökulmasta.

Casetarkastelut. Casetarkastelut ovat syventäneet tiettyjen arvioinnin kysymysten tarkastelua. Syvempi tarkastelu on tehty rahoitusmallista, ulkopuolisen konsultin käytöstä sekä koronapandemian merkityksestä. Casetarkastelujen aineisto on kerätty arvioinnin muun aineistonkeruun yhteydessä, minkä lisäksi casekysymyksiä on käsitelty sekä arvioinnin työpajoissa, tieteellisen asiantuntijaryhmän kesken että arviointikonsortion kesken.

Työpajat. Osana arvioinnin johtopäätösten laadintaa on järjestetty työpajoja, jossa on esitelty arvioinnin alustavia tuloksia, keskusteltu keskeisistä kysymyksistä kunkin osallistujajoukon näkökulmasta sekä luotu aineistosta yhteistä tulkintaa ja suosituksia. Työpajat järjestettiin kohdennettuina sekä valtionhallinnolle että alueellisille valmistelijoille. Työpajoihin on osallistunut yhteensä 40 ihmistä.

2 Valmistelukokonaisuuden suunnittelu ja rakenne

2.1 Valmistelutyön suunnittelu, tavoitteet ja lähtökohdat

- Uudistuksen kansallisen valmistelun ja toimeenpanon päävastuu oli sosiaali- ja terveysministeriöllä (STM), sisäministeriöllä (SM) ja valtiovarainministeriöllä (VM). Lisäksi siihen osallistuivat työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), oikeusministeriö (OM) ja opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM).
- Ministeriöiden lähtökohdat ja näkökulmat uudistukselle olivat osin erilaisia.
- Vaikka ministeriöiden näkökulmissa oli eroja, kaikilla oli yhteinen pyrkimys turvalliseen siirtymään ja hallinnon rakenteelliseen uudistamiseen.

Uudistuksen kansallisen valmistelun ja toimeenpanon päävastuu oli sosiaali- ja terveysministeriöllä (STM), sisäministeriöllä (SM) ja valtiovarainministeriöllä (VM). Alueellinen toimeenpano tapahtui hyvinvointialueilla, joita tuettiin uudistusprosessin aikana kansallisesti. Uudistuksen toimeenpanon kansallisen tuen tavoitteena on ollut se, että hyvinvointialueilla on valmius ottaa järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluista 1.1.2023. Uudistuksella pyrittiin turvaamaan sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen tiivis keskinäinen yhteys. Tavoitteena oli myös kehittää hyvinvointialueiden ja kuntien välisten yhteistyömuotojen ja palveluiden yhdyspintojen rakentamista.

Uudistuksen valmisteluvaihe koostui säädösvalmistelusta ja toimeenpanosta. Uudistuksen toimeenpanon kansallisen tuen tavoitteena oli, että hyvinvointialueen kannalta kaikki keskeiset toiminnot sekä hyvinvointialueiden palvelut olisivat toimintavalmiina 1.1.2023. Tuen tavoitteena oli myös varmistaa, että toimeenpano etenisi aikataulussa.

Ministeriöiden lähtökohdat ja tavoitteet uudistukselle olivat osin erilaisia.

Hallinnonalojen vastuuvastavalmistelijoiden haastatteluissa korostuivat eri lähtökohdat, näkökulmat, erilaiset organisaatiokulttuurit ja näiden ilmentyminen uudistuksen johtamisessa ja valmistelun ja toimeenpanon tuen organisoitumisessa. Ministeriöiden erilaiset tehtävät ja toimivalta näkyivät etenkin säädösvalmistelussa. Valmisteluorganisaatio koostui ministeriöiden, alueiden ja sidosryhmien muodostamista johtamisen ja koordinaation ryhmistä. Näitä olivat mm. ministerityöryhmä, sote-johtoryhmä, toimeenpanon koordinaatioryhmä ja sote-projektitoimisto.

Eniten eroavaisuuksia ministeriöiden näkökulmissa oli talouden ja toiminnan tavoitteiden lähtökohdissa sekä resurssi- ja normiohjauksen yhteensovittamisessa.

Eroavaisuudet heijastelevat edellä mainittuja eroja ministeriöiden tehtävissä ja toimivallassa. Uudistuksen johtamisessa oli nyanssieroja ministeriöiden välillä siinä, painotettiin toiminnallisia vai taloudellisia näkökulmia. Uudistuksen kokonaisuudessa toiminnalliset ja rakenteelliset tavoitteet toteutuivat paremmin ja taloudelliset tavoitteet, jäivät suhteessa vähemmälle huomiolle. Rahoituslainsäädännön ja muuta lainsäädännön valmistelu ei ollut tarpeeksi yhteensovitettua.

Vaikka eri ministeriöiden näkökulmissa oli eroja, kaikilla oli yhteinen pyrkimys hallinnon rakenteelliseen uudistamiseen ja sitä koskevan lainsäädännön valmisteluun tavalla, joka varmistaa turvallisen siirtymän.

Valmistelun ja toimeenpanon tuen organisoituminen tuki rakenteen uudistamista ja sitä koskevan lainsäädännön valmistelua. Ministeriöiden vastuuvastavalmistelijoiden näkökulmasta toimeenpanon koordinaatioryhmä toimi alustana yhteiselle keskustelulle ministeriöiden välillä. Yhteisestä organisoitumisesta huolimatta säädösvalmistelun ja toimeenpanon prosessien onnistumista vaikeuttivat näkökulmien erilaisuus, aikataulupaine ja ministeriöiden prosessien erillisuus. Vaikka säädösvalmistelussa ja toimeenpanon tuessa oli hallinnonalojen välisiä ryhmiä ja jaostoja, näkökulmien erillisuus siiloutti valmistelua ja kansallista toimeenpanon tukea.

Poliittisten tavoitteiden erisuuntaisuus ja linjausten muuttuminen uudistuksen aikana rikkoivat uudistuksen tavoitteiden yhdenmukaista toteuttamista.

Vaikka tässä raportissa ei arvioida uudistuksen poliittisten tavoitteiden toteuttamista, poliittiset tavoitteet ovat kuitenkin ohjanneet uudistuksen toimeenpanoa, mikä taas on vaikuttanut kansallisen toimeenpanon tuen onnistumiseen esimerkiksi aikataulun näkökulmasta.

2.2 Säädosvalmistelu

- Valmistelun tarkoituksenmukaisesta aikataulusta käytiin paljon keskustelua, mutta nk. vaaliriskin vuoksi päädyttiin siihen, että hyvinvointialueet aloittavat 1.1.2023 eikä 1.1.2024.
- Valmistelun vaiheistaminen ja haastavien kysymysten rajaaminen omiksi kokonaisuuksiksi tukivat valmistelun johtamisen onnistumista.
- Sitoutuneet, kokeneet ja osaavat lainvalmistelijat olivat onnistumisen kulmakiviä.
- Säädosvalmistelun koordinaatio jäi pitkälti yksittäisten henkilöiden varaan ja keskeisimmille säädosvalmistelijoille olisi kaivattu yhteistä foorumia hajautuneen rakenteen sijaan.
- Virkamiesjohdolta ei usein saatu kannanottoja linjattaviin kysymyksiin, eivätkä perustuslakiasiantuntijat tuoneet lopullisia kantojaan ilmi.
- Lainsäädännön arviointineuvoston kirjallinen käsittely koettiin haastavaksi ja käsittelyä haastoivat myös ministeriön tekniset ongelmat.

2.2.1 Organisointi ja johtaminen

Pääministeri Marinin hallituskauden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen valmistelun aikataulua haastoivat ennakoimattomat kriisit (koronapandemia, Venäjän hyökkäyssodan myötä muuttunut kansainvälinen turvallisuustilanne ja energiakriisi). Valmistelun tarkoituksenmukaisesta aikataulusta käytiin paljon keskustelua ministeriöiden sisällä, mutta nk. vaaliriskin vuoksi päädyttiin siihen, että hyvinvointialueet aloittavat 1.1.2023 eikä 1.1.2024. Haastattelut säädosvalmistelijat pitivät hyvinvointialueiden aloittamista vuoden 2024 alusta lukien tarkoituksenmukaisempuna turvallisen siirtymän eli rakenneuudistuksen hallitun toimeenpanon näkökulmasta. Myös aluevaalit olisi ehditty käydä ennen uuden hallituksen aloittamista. Poliittinen johto ei tätä ajatusta nk. vaaliriskin vuoksi kuitenkaan puoltanut.

Säädosvalmistelun aikataulu oli alusta alkaen tiukka, ja aikataulupaine näkyi säädosvalmistelussa ja säädosvalmistelijoissa poikkeuksellisin tavoin. Vaikka vaikutusarvioita ehdittiin tehdä melko pitkälle, prosessin hallittu loppuunsaattaminen jäi heikoksi. Säädosvalmistelun henkilöressurssien käyttö vietiin äärimmilleen ja

esimerkiksi vaikutusarviointeja jouduttiin valmistelun aikataulun vuoksi paikoin täydentämään muun muassa harjoittelijoiden viikonlopputöinä. Tiukka aikataulu johti henkilöstön uupumisiin. Haastatellut korostivat säädösvalmistelun hyvää johtamista ja sen merkitystä säädösvalmistelun onnistumiselle.

Marinin hallituskauden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen säädösvalmistelu lähti aiempiin hallituskausiin nähden sujuvammin liikkeelle. Sipilän hallituskaudelta oli paljon lainsäädäntöpohjaa valmiina ja perustuslakivaliokunnan kannanotot selvillä. Lisäksi edellisestä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön valmistelusta kerätty kokemus käytettiin tehokkaasti hyödyksi: keskustelua ei käyty pykälätasolla, vaan virkamiesesityksille pyydettiin poliittisilta päättäjiltä yleisemmän tason linjaukset. Linjaukset mahdollistivat nopeamman lainvalmistelun.

Perustuslakivaliokunnan aiemmalla hallituskaudella ottamat kannat ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa todettu kokonaisuus otettiin Marinin hallituskauden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen valmistelun pohjaksi. Lisäksi annetussa aikataulussa eteneminen pyrittiin turvaamaan virkamiesvalmistelua vaiheistamalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen säädösvalmistelua johdettiin onnistuneesti ottamalla huomioon käytännön toteutusmahdollisuudet ja rajaamalla tietyt uudistuksen osiot valmistelun ulkopuolelle. Näitä ratkaisuja olivat asiakassuunnitelmaa ja sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskevan sääntelyn erottaminen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä sekä Uudenmaan alueen kuntia ja kuntien sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajuutta koskevat erillisselvitykset. Myöskään kiellessä oikeuksia ei lähdetty laajentamaan. Lisäksi koronapandemian takia valmisteluun päätettiin olla tuomatta sote-substanssilainsäädännön uudistamista koskevia asioita, mikä jälkikäteen arvioituna todettiin onnistuneeksi ratkaisuksi.

2.2.2 Resursointi ja työnjako

Eri ministeriöissä tapahtuva säädösvalmistelun koordinaatio osoittautui hyvin merkittäväksi ja siinä onnistuminen oli haastattelujen mukaan pitkälti yksittäisten henkilöiden varassa. Keskeisimmät lainvalmistelijat olisivat kaivanneet yhteistä foorumia hajautuneen rakenteen sijaan. Valmisteluun osallistui eri ministeriöitä erilaisilla näkökulmilla. Valmistelun hajaantunut rakenne näkyi erityisesti

lainsäädäntöprosessissa, mikä aiheutti paikoin jopa epäluuloa ministeriöiden (STM/VM) valmistelijoiden välillä. Myös ministeriöiden sisällä tiedonvaihto tapahtui paikoin epävirallisten, mutta sittemmin vakiintuneiden valmisteluryhmien kautta.

Ylimmän virkamiesjohdon mukanaololla pyrittiin sitouttamaan linjaorganisaatiot säädösvalmisteluun. Johto ei kuitenkaan valmistelujaostojen puheenjohtajia lukuun ottamatta ollut riittävän perehtynyt linjattaviin asioihin. Tämä toi esille säädösvalmistelua vaivaavan ”ikuisen dilemman” siitä, kuinka saada projektiorganisaation ja linjaorganisaation välinen suhde toimimaan. Valmistelua kuitenkin helpottivat sitoutuneet, kokeneet ja osaavat lainvalmistelijat, jotka saatiin osallistettua valmisteluun. He mahdollistivat aikataulussa pysymisen ja uudistuksen toteutumisen.

Valmistelussa koettiin myös valtopoliittista taistelua sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön välillä. Tiivistetysti kyse oli julkisen talouden kehysten puitteissa toimimisen ja asiakkaan perustuslaillisten oikeuksien turvaamisen välisestä ristivedosta. Toisaalta valmistelua johti ministeri Kiurun johdolla sosiaali- ja terveysministeriö, ja toisaalta suurin osa lainsäädännöstä oli valtiovarainministeriön vastuualueella. Valtiovarainministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle haluttiin turvata yhtä monta edustajaa keskeisissä valmisteluelimissä, minkä toivottiin lieventävän ministeriöiden välistä jännitettä. Nimitykset johtivat kuitenkin siihen, ettei valmisteluelimillä – erityisesti säädösvalmistelun osalta keskeisellä järjestämisjaostolla – ollut kaikkea tarvittavaa asiantuntemusta vakituisesti käytönsään, mikä osaltaan vaikeutti säädösvalmistelua.

2.2.3 Prosessit ja toimintatavat

Kuten Sipilän kaudella, myös Marinin hallituskaudella käytiin ennakkollisia nk. pyöreän pöydän keskusteluja perustuslakiasiantuntijoiden kanssa. Vaikkei tulkintoihin varsinaisesti sitouduttukaan, ennakkolliset keskustelut perustuslakiasiantuntijoiden kanssa koettiin hyödyllisiksi, sillä niistä saatiin ”vihreää valoa” valmistelun etenemiseen.

Ylimmältä virkamiesjohdolta ei aina saatu riittävästi kannanottoja linjattaviin kysymyksiin, minkä osa haastatelluista lainsäädännön valmistelijoista koki turhauttavana. Linjattavia kysymyksiä olivat kirjallisen aineiston mukaan mm. tulevien hyvinvointialueiden taloutta, palvelukeskuksia, tehtäväälaa ja yleistä toimialaa, yhteistoimintaa sekä ohjaukokonaisuutta koskeneet kysymykset.

Säädösvalmistelijoiden kannalta pyöreän pöydän kannanotot eivät olleet riittävän konkreettisia. Asiantuntijat eivät tuoneet lopullisia kantojaan selkeästi ilmi pääosin siksi, etteivät he halunneet olla varsinainen osa valmistelua. Pyöreän pöydän keskustelut keskittyivät pitkälti tuomaan perustuslakiasiantuntijoille ennakoon esille ne spesifit kysymykset, joihin julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen keskustelussa tulnaisiin todennäköisesti keskittymään – vaikkei tätä keskustelua koronapandemian vuoksi lopulta juuri käytykään.

Lainsäädännön arviointineuvoston käsittely tiedettiin jo ennakkoon lainsäädäntökokonaisuuden laajuuden vuoksi vaikeaksi. Arviointineuvoston käsittelyn arvioitiin vievän kaksi kertaa normaalia pidemmän ajan. Tämän lisäksi käsittely osoittautui käytännössä myös muulla tavoin ongelmalliseksi. Käsittely neuvostossa on kirjallista ja asiantuntijat pitkälti yritysalamän edustajia. Ongelmia pyrittiin ratkaisemaan dialogin keinoin pyytämällä arviointineuvostolta suullista käsittelyä, siinä kuitenkin onnistumatta. Eräs esimerkki arviointineuvoston kirjallisen käsittelyn haastavuudesta on, että sille pyydettiin toimittamaan aineistoa, jollaista Suomesta ei löydy.

Lainsäädännön arviointineuvoston käsittelyä ja muita säädösvalmistelun loppuvaiheita varjostivat myös tietotekniset ongelmat. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen noin 1600-sivuista lakipakettia muokattiin sähköisessä työtilassa, jonka tallennusominaisuudessa oli ajoittain tietoteknisiä häiriöitä. Tämä näkyy hallituksen esityksessä edelleen vajaina lauseina, joita ei aikataulusyistä ole edes oikeusministeriön laintarkastuksessa ehditty korjaamaan.

Keskeneräisyys näkyi lainsäädännössä myös erityisesti voimaantulon osalta, joka jäi paikoin lainvastaiseksi sekä monilta osin keskeneräiseksi. Asiaa korjattiin jälkikäteen oikaisuilla ja täydentävillä lakiesityksillä.

2.3 Toimeenpanon tuki

- Ministeriöiden välinen työnjako oli periaatteessa selkeä, mutta yhteistyötä ministeriöiden välillä ei ollut riittävästi. Yhteistyötä olisi kaivattu erityisesti ministeriöiden alaisten virastojen välille.
- Uudistuksen toteutukseen osallistuneen henkilöstön pieni määrä aiheutti merkittävän henkilöriskin.
- Ministeriöiden erilaisia hallintokulttuureita ei huomioitu toimeenpanon organisoinnissa ja resurssoinnissa.
- Toimeenpanon aikataulu ei perustunut uudistuksen kokoon tai tavoitteisiin. Liian tiivis aikataulu erityisesti säädösvalmisteluvaiheessa vaikeutti uudistuksen toimeenpanoa.

2.3.1 Organisointi ja johtaminen

Ministeriöiden välinen työnjako koettiin selkeänä substanssikysymysten näkökulmasta, mutta ministeriöiden välistä yhteistyötä ja valmistelun koordinaatiota olisi pitänyt olla enemmän. STM:öllä oli selkeä vetovastuu uudistuksen toteutuksesta. Ministeriöiden alaisten virastojen välillä ei kuitenkaan ollut riittäviä yhdyspintoja, mikä häytti tiedonkulkua. Kokonaisuudessaan toimeenpanon tuen johtaminen ei ollut selkeää, mihin vaikuttivat ministeriöiden erilaiset toimintakulttuurit. Esimerkiksi tavoitteiden seuranta toteutettiin ministeriöissä eri tavoin.

Organisoitumiseen ja eri toimielinten toimintaan vaikutti ministeriöiden välinen epäluottamus. Poikkihallinnolliselle työskentelylle ei ollut valmista toimintakulttuuria, eikä sellaista lähdetty tietoisesti luomaan. Toimeenpanon tuelle luotiin poikkihallinnollinen organisaatorakenne, jonka toimijoiden roolit koettiin pääosin selkeinä. Organisaatorakenne muodostui raskaaksi ja uudistuksen ytimen ulkopuolella oleville se näyttäytyi sekavana. Rakenne kuitenkin varmisti sen, että tieto kulki ministeriöiden ja keskeisten virkamiesten välillä.

Taulukko 2. Toimeenpanon tuen organisaation keskeiset toimijat ja niiden koettu roolit

Ryhmä	Tehtävän määrittelyä	Koettu rooli
Sote-ministeri-työryhmä	Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen toteuttamisen ja toimeenpanon sekä palvelujen kehittämisen ohjaus hallitusohjelman linjauksien mukaisesti.	Yksi keskeisimpiä uudistuksen toimieliimiä. Keskittyi säädösvalmisteluun ja oli kauempana uudistuksen käytännön toteutuksesta. Vaikeiksi koetut asiat jätettiin päätöksenteossa viimeisiksi. Hidasti osaltaan säädösvalmistelun etenemistä.
Sote-uudistuksen johtoryhmä	Uudistuksen virkavalmistelun johtaminen ja valmistelutyön koordinointi. Johti uudistuksen virkavalmistelua sekä säädösvalmisteluvaiheessa että toimeenpanovaiheessa.	Tehtävänä sitouttaa ministeriöiden ylintä johtoa. Ei palvellut uudistuksen johtamista. Pääpaino lainsäädännössä. Merkitys uudistuksen käytännön toteutukselle koettiin epäselvänä ja etäisenä.
Toimeenpanon koordinaatio-ryhmä	Ministeriöiden toimeenpanon koordinointi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen osalta. Ministeriöiden toimeenpanon tuen ja alueellisen valmistelun yhteensovittaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen johtoryhmälle tuotavien ehdotusten valmistelu.	Vastasi toimeenpanon johtamisesta. Rooli oli selkeä ja toimiva. Rooli oli operatiivinen, toimi ministeriöiden keskeisten toimijoiden välillä. Koordinaatioryhmä keskeinen – edustajat ministeriöistä, NHG:stä jne. Kansallisen toimeenpanon kannalta oleellisin.
Työnyrkki	Koordinoi yhteen valmisteluryhmien operatiivista yhteistyötä. Valmisteli osaltaan asioita toimeenpanon koordinaatioryhmälle. Kokouksissa olivat mukana kaikkien valmisteluryhmien sihteeristöjen jäsenet eri ministeriöistä sekä NHG:stä.	Operatiivinen, tarkoituksenmukainen toimielin. Kokosi yhteen uudistuksen kokonaiskuvan. Helpotti kokonaisuuden hallintaa. Epäformaali.

Ryhmä	Tehtävän määrittelyä	Koettu rooli
Sote-projekti-toimisto	STM:n sisäinen ryhmä. Koordinoi toimeenpanoa sosiaali- ja terveysministeriössä.	Koordinoi tehokkaasti valmisteluryhmiä ja niiden työskentelyä.

Kokonaisuutena ministeriöiden edustajat kokivat toimeenpanon organisaation toimivaksi. Rakenne oli tarpeen vaatiessa myös joustava ja esiin nousseisiin tilanteisiin pystyttiin reagoimaan verrattain nopeasti. Haastatellut kokivat, että käytävissä oleviin resursseihin nähden toimeenpanon organisaatorakenne toimi lopulta hyvin.

Pelastustoimen uudistus sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen rinnalla

Pelastustoimen uudistus näyttäytyi osin erillisenä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriö johti uudistusta ja oli keskeinen kumppani sisäministeriölle, valtiovarainministeriö taas näyttäytyi pienemmässä roolissa. Yhteisesti jaettu tavoite oli taata yhdenvertaiset palvelut, mihin sitouduttiin sekä sisäministeriössä että sosiaali- ja terveysministeriössä.

Pelastustoimen organisaatiouudistus oli aloitettu jo vuonna 2004. Pelastustoimen mahdollisuudet tuottaa nykyisen kaltaisella tavalla ensihoito- ja ensivaste-palveluita koettiin tärkeäksi, minkä vuoksi nähtiin taloudellisesti ja toiminnallisesti järkevänä järjestää pelastustoimi samalla alueella kuin sosiaali- ja terveydenhuolto. Pääkaupunkiseudun erillisratkaisu ja pelastustoimen rahoitus nähtiin uudistuksen keskeisinä kysymyksinä.

Pelastustoimen näkökulmasta uudistus suuntautui ohjausjärjestelmän kehittämiseen niin, että se mahdollistaa valtakunnallisten ja yhdenmukaisten toimintamallien ja yhdenmukaisten palveluiden tarjonnan koko maassa. Tästä näkökulmasta pelastustoimen uudistuksessa painotettiin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta enemmän ohjausjärjestelmän kehittämistä ja kansallisen ohjauksen vahvistamista. Pelastustoimen toimeenpanoa ohjattiin vahvan keskusjohtoisesti. Sisäministeriö tuki ja esitti alueille hyviä toimintatapoja. Pelastustoimessa muun muassa päätettiin yhtenäistää ja keskittää tietojärjestelmät. Alueelliset pelastustoimen organisaatiot suhtautuivat yhtenäistämiseen ja ohjaukseen osin kriittisesti.

Eroja on myös organisaatiokulttuureissa. Sosiaali- ja terveysministeriössä on vahva työryhmäkulttuuri, kun taas sisäministeriössä valmistellaan tyypillisesti pienemmällä joukolla. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen

valmisteluorganisaatio oli sisäministeriön näkökulmasta suuri, eikä aina ollut selvää, mikä oli kunkin ryhmän rooli ja mitä pelastustoimen asioita olisi syytä käsitellä missäkin ryhmässä. Nähtiin, että pelastustoimen uudistuksen asiaa oli käytävä legitimoimassa valmisteluryhmiin osallistumalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen valmistelut olivat erillään toisistaan, minkä vuoksi näkökulmat esimerkiksi hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen indikaattoreihin ja yhteistyöhön liittyen ovat jääneet irrallisiksi. Tämä tulee ilmi arvioinnin kyselystä, jonka vastaajien mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen valmisteluiden prosessit erosivat toisistaan muun muassa siten, että pelastustoimessa oli olemassa valmiita rakenteita ja malleja toimeenpanon toteutukseen aiemmin tehdyn uudistuksen myötä ja että pelastustoimen valmistelu keskittyi rajatumpiin yksityiskohtiin, ei niin suuriin kokonaisuuksiin kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Pelastustoimen uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon resurssit olivat pienet. Valmistelun aikaan tunnistettiin tärkeäksi huomioida pelastustoimen edustajien osallisuus valmisteluryhmissä. Pelastustoimen vastuuvalmistelijat osallistuivat valmisteluun suurilta osin, mutta valmisteluorganisaation laajuus venytti vähäiset henkilöresurssit ohueksi ja valmistelijat väsyivät. Henkilöriski oli suuri, kun laajasta säädösvalmistelusta ja yhteydenpidosta alueisiin vastasi sisäministeriössä vain muutama henkilö. Alueiden toimeenpanoa tuettiin muun muassa järjestämällä aamukahveja ja käymällä säännöllistä vuorovaikutusta alueiden kanssa. Ottaen huomioon käytettävissä olevat resurssit ja aikapaine, pelastustoimen uudistuksen johtamisessa onnistuttiin hyvin.

2.3.2 Resursointi

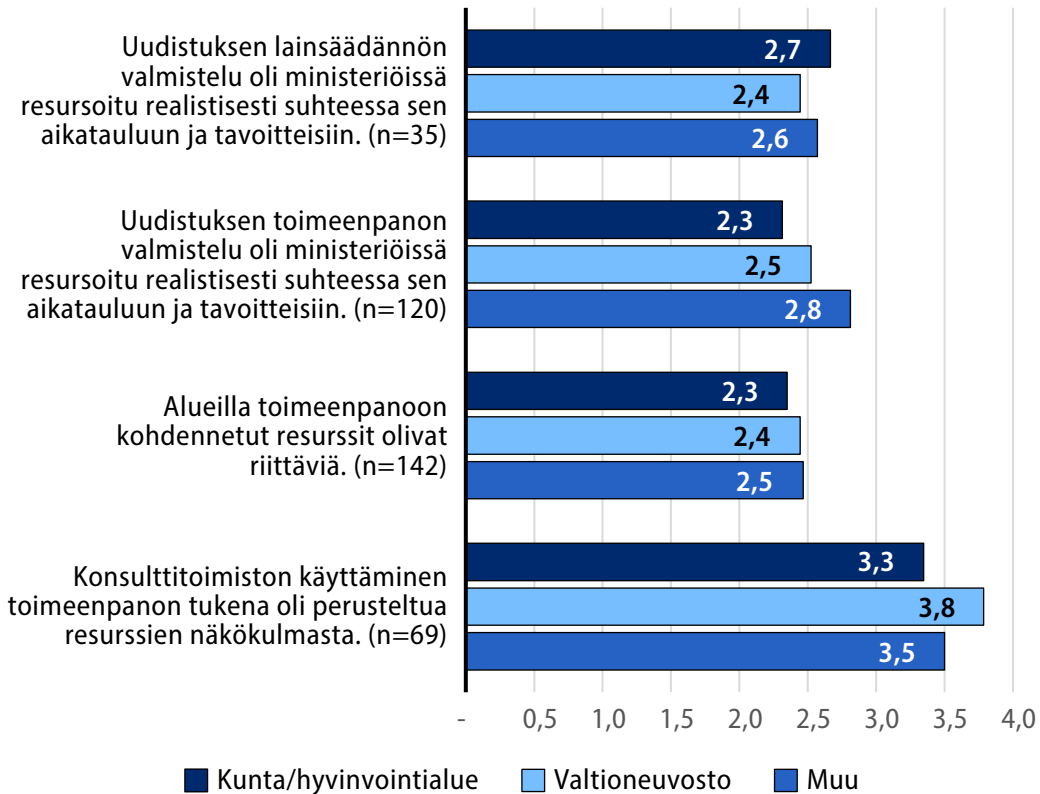
Uudistuksen valmisteluun ja toimeenpanoon osallistunut ministeriöiden henkilöstömäärä oli pieni, mikä aiheutti merkittäviä henkilöriskejä. Osa haastatelluista kertoi henkilöstön uupuneen. Jälkikäteen haastatellut arvioivat resurssien riittäneen, sillä uudistus saatiin toteutettua. Haastatellut kuitenkin myönsivät, että aika- ja henkilöstöressurssien niukkuuden takia kaikkia näkökulmia ei uudistuksen valmistelun aikana pystytty huomioimaan. Toimeenpanon kannalta aikataulua ei nähty yhtä haasteellisena kuin säädösvalmistelun kohdalla.

Uudistukseen varattujen resurssien koettiin jakautuvan epätasaisesti ministeriöiden (STM, VM, SM) välillä uudistuksen laajuuteen ja ylihallinnollisuuden tarpeeseen nähden. SM:n resurssit olivat absoluuttisesti niukat, mutta toisaalta pelastustoimen uudistettava kokonaisuus oli pienempi. SM:n osallistuminen laajaan

toimeenpanon organisaatorakenteeseen vaati resurssien käytön tarkkaa suunnitelua. Haasteita resurssien käyttöön aiheutti myös ministeriöiden erilaiset hallintokulttuurit. Kokouksia ja toimielimiä oli paljon, eikä henkilöstöä riittänyt näihin kaikkiin. Ministeriöiden välille ei pyritty luomaan yhtenäistä toimintatapaa. Ulkopuolisen konsulttitoimiston resurssit jakautuivat myös eri tavoin ministeriöiden kesken, sillä resurssit jaettiin tilanteen mukaan.

Alueilla ei ollut riittävää henkilöstöä uudistuksen valmisteluun. Alueilla valmisteluun sitoutui rajallinen määrä henkilöstöä, joka hoiti uudistusta pääosin oman toimensa ohella. Tästä syystä valmistelun henkilöriski alueilla oli suuri. Alueiden työkuormaa lisäsi myös koronapandemia, joka sitoi resursseja peruspalveluiden turvaamiseen. Lisäksi muutamien alueiden valmistelua haastoi kriittinen suhtautuminen uudistuksen toteutumiseen, mistä syystä alueilla ei ollut sitouduttu vapaaehtoiseen valmisteluun. Alueelliseen valmisteluun ryhdyttiin vasta pakon edessä, mikä aiheutti aikataulupaineita. Huomionarvoista on, että kuntia osallistettiin vasta uudistuksen toimeenpanovaiheessa. Alueiden resurssihaasteet eivät vaikuttaneet valtakunnalliseen valmisteluun tai uudistuksen johtamiseen.

Sekä lainsäädäntö- että toimeenpanovaiheen resursointi ministeriössä ei ollut realistinen suhteessa aikatauluun ja uudistuksen tavoitteisiin. Tämä käy ilmi kyselystä, jossa vastaajaryhmien välillä ei ole suuria eroja, mutta alueiden edustajien näkemys ministeriöiden toimeenpanovaiheen resurssien riittävydestä on selvästi heikompi kuin lainsäädäntövaiheen. Konsulttitoimiston käyttö oli vastaajien mielestä perusteltua resurssien näkökulmasta. Valtioneuvoston edustajien kohdalla tilanne on päinvastainen. Kaikki vastaajaryhmät kokivat alueiden resurssien olleen heikot.

Kuvio 2. Arvio toimeenpanon resursseista**Resurssit****2.3.3 Prosessit ja toimintatavat**

Uudistuksen toimeenpano aikataulutettiin lainsäädäntöprosessin ja määräajan eli järjestämisvastuun siirron väliseen aikaikkunaan. Toimeenpanon aikataulua ei ollut asetetussa tavoiteaikataulussa mahdollista muuttaa, vaan toimeenpano alkoi, kun lait saatiin voimaan kesällä 2021. Uudistuksen kokoon ja muutoksen merkittävyyteen nähden aikataulu olisi tullut asettaa siten, että lainsäädännön voimaantulon ja järjestämisvastuun siirron väliin olisi jäänyt enemmän aikaa. Myös lainsäädännön valmistelulle olisi tullut varata enemmän aikaa.

Aikataulua tai ministeriöiden käytettävissä olevia resursseja ei suhteutettu uudistuksen kokoon, vaatimukseen tai tavoitteisiin. Aikataulupaine johti tilanteeseen, jossa uudistuksen toimeenpanoa koordinoivissa toimielimissä kansallisella tasolla hoidettiin välttämättömät asiat ja reagoitiin muihin asioihin, mikäli siihen oli

mahdollisuus. Huomionarvioista on, että useat haastateltavista kertoivat huomattavan suurista työmääristä, jotka johtivat jopa uupumuksiin. On selvää, ettei kaikkia uudistuksen osa-alueita pystytty valmistelemaan riittävällä tarkkuudella.

Säädösvalmistelun aikataulupaine vaikeutti toimeenpanovaihetta. Säädösvalmisteluun osallistuneet toivoivat vuoden lisääntymistä, mikä olisi mahdollistanut huolellisemman säädösvalmistelun. Aikataulua ei kuitenkaan muutettu, minkä seurauksena säädösvalmisteluprosessia jouduttiin nopeuttamaan. Toimeenpanovaiheessa lainsäädäntöön ei ollut mahdollista tehdä muutoksia, mikä koettiin ongelmalliseksi sekä ministeriöissä että alueilla. Järjestämisvastuun valmistelua hankaloitti epävarmuus siitä, mitä siirtymävaiheessa käytännössä tulee tapahtumaan. Säädöspohja jätti avoimiksi monia perustavanlaatuisiakin kysymyksiä, kuten rahoituksen riittämättömyyden. Vielä on ennenaikaista arvioida, millä alueilla rahoitus saattaisi tosiasiasa olla riittävää ja millä voisi olla todellista säästöpotentiaalia. Alueilla epävarmuutta aiheuttivat epäselvyydet laintulkinnosta.

Lainsäädäntövalmistelun jälkeen suurin paine uudistuksen toteutuksesta siirtyi alueille. Alueet aloittivat valmistautumisen järjestämisvastuun siirtymiseen hyvin erilaisista lähtökohdista, eri tavoin ja erilaisilla aikatauluilla. Toiset alueet tekivät aktiivista vapaaehtoista valmistelua, kun taas toiset alueet odottivat, että hyvinvointialueiden toiminnan aloitus on täysin varmaa. Epäluottamus uudistuksen toteutumiseen oli osalla alueista suurta, mikä vaikutti valmisteluun sitoutumiseen. Epävarmaa kuitenkin on, olisiko pidempi toimeenpanovaiheeseen varattu aika parantanut näiden alueiden valmistautumista järjestämisvastuun siirtymiseen. Alueiden erilaiset lähtökohdat olisi kuitenkin pitänyt ottaa toimeenpanon tuen suunnittelussa ja toteutuksessa paremmin huomioon.

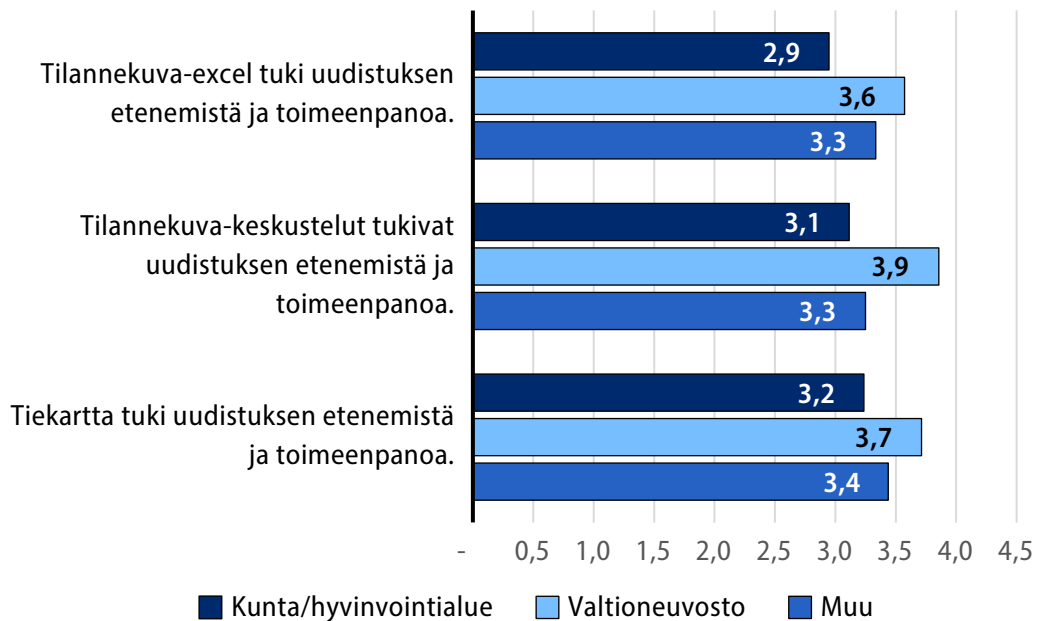
Toimeenpanon etenemistä seurattiin ministeriöissä tiekartan ja sen seurannan tueksi luodun tilannekuvan avulla. Valmisteluryhmissä laadittiin alueellisen toimeenpanotyön tueksi tiekartta vuosille 2021–2023. Tiekartta piti sisällään yhteensä yli 600 osatehtävää. Alueiden edustajat kokivat tiekartan tukeneen alueellista toimeenpanoa, mutta tilannekuva-työkalu palveli enemmän ministeriöitä valtakunnallisen kokonaiskuvan muodostamisessa. Alueiden tehtävänä oli täydentää kuukausittain oma edistymisensä tilannekuva-työkaluun, minkä lisäksi ministeriöt kävivät alueiden kanssa kuukausittain tilannekuvakeskustelut, joiden tavoitteena oli tunnistaa alueellisia toimeenpanon riskejä ja haasteita. Tilannekuva mahdollisti uudistuksen etenemisen raportoinnin ministeriöiden eri tasoille.

Valmisteluryhmien ja tilannekuvan kautta syntyi jaettu käsitys uudistuksen kokonaistilanteesta valtakunnallisesti. Haastatellut valtioneuvoston edustajat kokivat tämän kannustaneen alueita toimeenpanossa. Myös alueiden

valmisteluryhmien kautta saama vertaistuki auttoi alueellisia toimijoita ja tuki toimeenpanoa. Tämä kuitenkin edellytti tiedon siirtymistä eteenpäin alueilla. Tilannekuvaseuranta ja siihen liittyneet keskustelut välittivät tärkeää tietoa alueellisen valmistelun tilasta ministeriöille. Järjestely koettiin alueilla raskaaksi, mutta hyödylliseksi, sillä se tuki jatkuvaa vuoropuhelua eri toimijoiden välillä. Tilannekuvan tarkoituksena oli tunnistaa ne alueet, jotka tarvitsivat tukea toimeenpanossa ja kohdistaa toimenpiteitä näille alueille.

Kuvio 3. Arvio tilannekuvan ja tiekartan toimivuudesta

Tilannekuva ja tiekartta (n=78–89)



Toimeenpanon tuessa ei pystytty ottamaan riittävästi huomioon eri alueiden tarpeita. Alueiden saama tuki jakautui epätasaisesti. Tietyt alueet olivat lähtötilanteeltaan toisia vaativampia, mikä edellytti laajempaa yhteistyötä ministeriöiden ja alueiden välillä. Uudistuksessa pidemmällä olleet alueet saivat selvästi vähemmän tukea. Koska uudistuksen katsottiin epäonnistuvan, jos yksikin alue epäonnistuu toimeenpanossa, oli tukitoimien keskittäminen valituille alueille perusteltua.

Käynnistyvien hyvinvointialueiden erilaisuus ja eritahtisuus loi haasteita kansalliselle toimeenpanon tuen organisoinnille. Alueiden näkökulmasta tukea olisi tarvittu esimerkiksi erilaisten lähtötilanteiden (esim. sote kuntayhtymät) pohjalta tuen eriyttämiselle.

Ministeriöiden tuesta riippumatta alueellisen toimeenpanon onnistuminen on paljon riippuvainen alueellisen muutosjohtamisen sekä alueellisten yhteistyörakenteiden tasosta. Johtamisen ja osaamisen valmisteluryhmä käsitteli myös muutosjohtamista, mutta toimeenpanon tuen kokonaisuudessa se jäi pieneen rooliin. Toimeenpanon tuki keskittyi varmistamaan, että kaikille yhtäläiset toimeenpanon vaiheet on suoritettu vuoden 2022 loppuun mennessä. Tätä seurantaa tuki tilannekuva.

3 Johtaminen ja ohjauksen toimivuus

3.1 Johtaminen valtioneuvostotasolla

- Säädösvalmistelu oli luonteeltaan sektoraalista ja sitä toteutettiin kussakin ministeriöissä hallinnonalakohtaisesti.
- Pelastustoimi oli resursseiltaan ja painoarvoltaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa pienemmässä roolissa uudistuksen organisoitumisessa ja tavoitteenasetannassa.
- Valtioneuvosto pyrki tarjoamaan alueiden tueksi välineitä ja keinoja, jotka tukivat turvallisen siirtymän toteutumista.
- Toimeenpanon organisaatorakenne oli raskas, mutta viestintä ja vuorovaikutus olivat todellisuudessa riippuvaisia yksittäisistä henkilöistä.
- Alueille kohdennettujen tukitoimien toteuttamista vaikeuttivat alueiden erilaiset tarpeet sekä toimeenpanon eritahtinen eteneminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus oli kolmen ministeriön (STM, VM ja SM) yhteinen hanke, mutta prosessuaalisesti ja vastuunjaon näkökulmasta STM:n rooli painottui valmistelussa. Haastattelujen mukaan prosessi oli korostetun STM-vetoinen ja STM:n agenda ohjasi sitä vahvasti. Säädösvalmistelua tehtiin tosiasiallisesti ministeriöissä hallinnonalakohtaisesti, luonteeltaan se oli sektoraalista.

Pelastustoimi oli resursseiltaan ja painoarvoltaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa pienemmässä roolissa uudistuksen organisoitumisessa ja tavoitteenasetannassa. Kokonaisuudessaan uudistuksesta puhuttiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksena. Sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi eivät kuitenkaan näkyneet tasapainoisesti esimerkiksi julkisessa viestinnässä. Pikemminkin nähtiin, että pelastustoimi sovitettiin yhteen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kanssa.

Strateginen viestintä ja yhteistyö paranivat ministeriöiden välillä uudistuksen myötä. Uudistuksen organisaatorakenteet muodostivat ensimmäistä kertaa mahdollisuuden yhteistyölle ja ministeriöiden tuli harjoitella yhdessä tekemisen tapaa. Sipilän hallituskaudella uudistuksessa oli mukana laajemmin valtioneuvostoa, nyt valmistelu ja toimeenpanon tuki oli rajattu pienemmälle ministeriöiden joukolle. Alueiden näkökulmasta kyselyyn vastanneista noin neljäsosa näki, että valmistelun koordinaation ja yhteistyön rakenteet eivät tukeneet sujuvaa valmistelua. Vastaava osuus suhtautui kriittisesti koordinaatioon ja yhteistyöhön hallinnonalojen välillä.

Toimijoiden välinen yhteistyö toimi henkilötasolla, mutta valmistelun ja kansallisen toimeenpanon organisointia olisi pitänyt kehittää. Ministeriöiden välinen yhteistyö ja tiivis yhteydenpito koettiin uudistuksen valmistelun ja koordinaation näkökulmasta olennaisena. Yhteistyö valtioneuvoston tasolla ja virkamiesten kesken sujui hyvin. Yhteistyön toimivuutta selittävät hyvät henkilösuhteet sekä osaltaan myös organisaatorakenteet. Keskeisesti valmisteluun osallistuneilla henkilöillä oli jaettu tavoite. Osa haastateltavista koki, että uudistuksen yhteinen projektijohto puuttui, vaikka valmisteluorganisaatio oli sinänsä laaja ja monitahoinen. Erityisesti säädösvalmistelun nähtiin olleen liian sektoraalista.

Sekä ministeriöiden välinen, että näiden yhteistyö ja viestintä eri sidosryhmien kanssa oli paikoitellen hyvin henkilöriippuvaista. Uudistuksen viralliset rakenteet eivät tukeneet riittävästi ministeriöiden ja eri sidosryhmien välistä yhteistyötä tai vuoropuhelua. Erityisesti sidosryhmät ja alueet kokivat luodun rakenteen jäykäksi ja hierarkkiseksi. Haastatellut kokivat järjestetyt tilaisuudet usein liian rakenteellisiksi, mikä esti aidon keskustelun. Uudistuksen sisälle syntyneet epäviralliset ryhmät ja sekä olemassa olevat keskusteluyhteydet uudistuksen keskeisiin henkilöihin tukivat yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

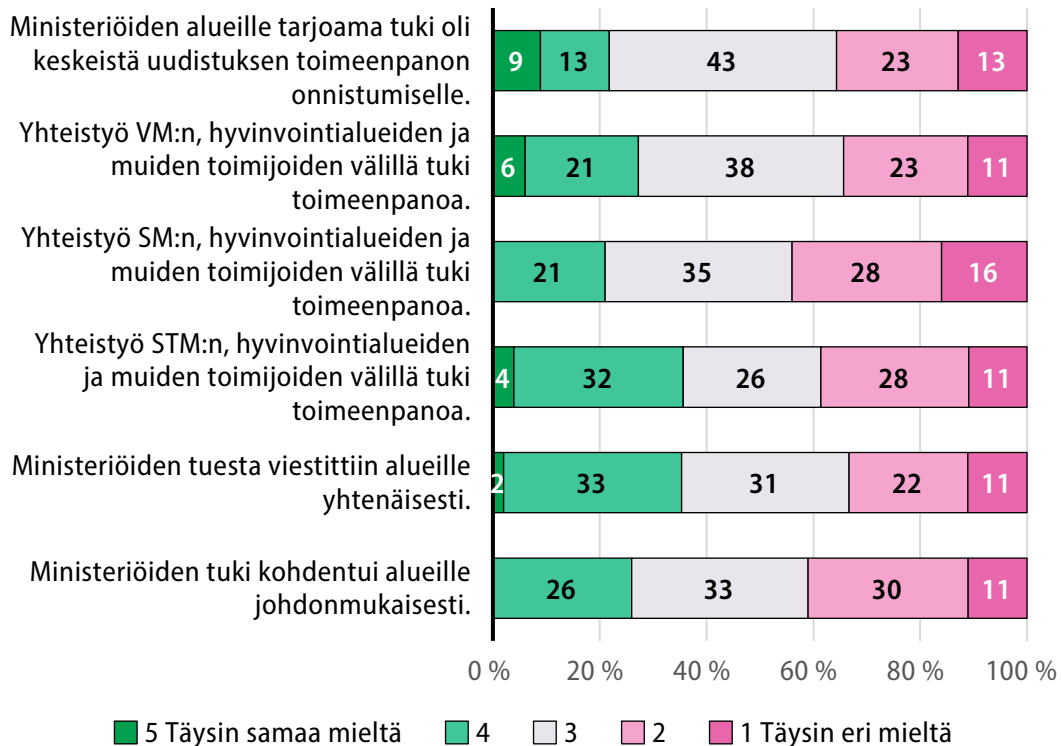
Valtioneuvosto pyrki tarjoamaan alueiden tueksi välineitä ja keinoja, jotka tukivat turvallisen siirtymän toteutumista. Ministeriöiden näkökulmasta keskeisiä välineitä olivat tiekartta ja tilannekuva ja siihen liittyvät säännölliset tilannekuvakeskustelut. Valtioneuvosto pyrki myös tukemaan alueiden välistä keskustelua ja vuoropuhelua ministeriöiden kanssa. Toimien tavoitteena oli tunnistaa alueiden haasteita ja ongelmakohtia, joihin olisi reagoitava.

Alueiden edustajista yli kolmannes koki, ettei ministeriöiden alueille tarjoama tuki ollut keskeistä uudistuksen onnistumisen kannalta. Tukea keskeisenä piti hieman yli viidennes vastaajista. Suhtautuminen STM:n, hyvinvointialueiden ja muiden toimijoiden välisen yhteistyön merkitykseen uudistuksen kannalta jakautui tasaisesti alueiden edustajien kesken. Toimeenpanon kannalta heikompana koettiin VM:n ja SM:n yhteistyö alueiden ja muiden toimijoiden kanssa (ks. Kuvio 4 alla).

Alueiden edustajat kokivat, ettei ministeriöiden tuki kohdentunut alueille johdonmukaisesti. Alueet olivat toimeenpanon osalta hyvin erilaisissa vaiheissa, mikä vaikutti tukitoimien laatimista ja kohdentamista. Toiset alueet tarvitsivat tukea toisia enemmän. Tilannekuvakeskustelut auttoivat tunnistamaan näitä alueita. Tuen hakemiseen ei ollut (proaktiivista) mahdollisuutta, vaan se oli luonteeltaan vertaistukea.

Kuvio 4. Arvio alueille kohdennetusta tuesta

Arvioi seuraavia alueille kohdistunutta tukea koskevia väittämiä: (n=43–47)

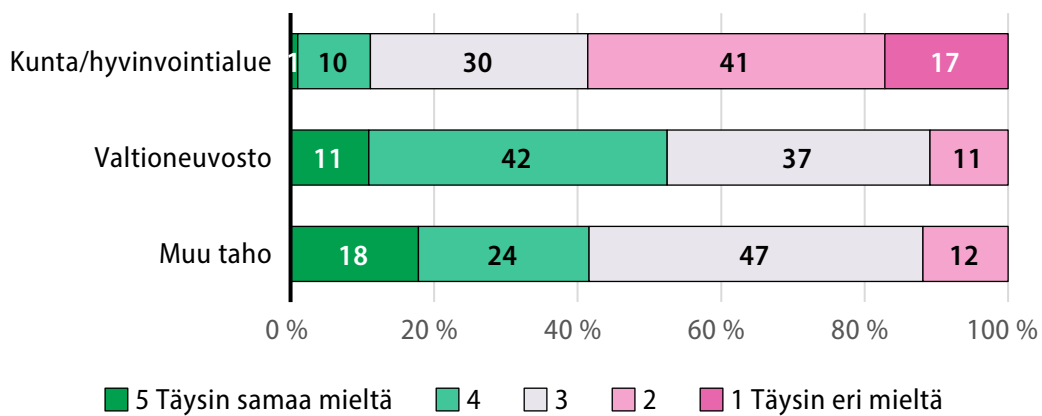


Toimeenpanovaiheessa alueiden kanssa tehtävä yhteistyö tapahtui valmisteluryhmissä sekä säännöllisissä tilannekuvakeskusteluissa. Alueilla ei ollut tosiasiallista mahdollisuutta osallista säädösvalmisteluun. Kuntaliitto edusti alueita, mutta sen rooli säädösvalmisteluprosessissa oli pieni. Ministeriöiden tuki kohdistui erityisesti alueille, jotka tarvitsivat enemmän tukea toimeenpanoon. Haastateltujen mukaan säännölliset tilannekuvakeskustelut tukivat uudistuksen toimeenpanoa ja tarjosivat ministeriöille tärkeää tietoa alueiden tilanteesta.

Valtioneuvoston ja alueiden edustajien näkemykset kansallisen valmistelun vaikutuksista alueelliselle valmistelulle erosivat merkittävästi toisistaan. Kyselyyn vastanneista alueiden edustajista lähes 60 % oli eri mieltä väitteen ”kansallinen valmistelu loi kokonaisuutena hyvät edellytykset alueelliselle valmistelulle”. Vain 11 % vastaajista oli samaa mieltä väitteen kanssa. Valtioneuvoston edustajista väitteen kanssa samaa mieltä oli yli 50 %.

Kuvio 5. Arvio kansallisen valmistelun luomista edellytyksistä

Kansallinen valmistelu loi kokonaisuutena hyvät edellytykset alueelliselle valmistelulle (n=123)



Koronapandemian vuoksi yhteistyötä tehtiin etäyhteyksiä hyödyntäen, mikä omalta osaltaan ketteröitti erityisesti toimeenpanovaihetta. Koronapandemian vaikutuksia uudistuksen toteutukseen on tarkasteltu tarkemmin luvussa 5.1.

3.2 Jaostojen ja valmisteluryhmien toiminta

- Säädosvalmisteluvaihetta tukeneiden jaostojen välinen tiedonkulku ei onnistunut, eikä jaostojen jäsenet olleet välttämättä oikeita säädosvalmistelun etenemisen kannalta.
- Toimeenpanovaiheessa toimineiden valmisteluryhmien toimintaa haittasi erityisesti loppuvaiheessa alueiden henkilöstön vaihtuvuus.
- Ministeriöiden tukea enemmän toimeenpanon onnistumiseen vaikutti alueilla tehty työ ja onnistunut johtaminen.

Uudistuksen virkavalmistelua johti sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen johtoryhmä. Johtoryhmän alaisuudessa toimi kolme virallista sekä yksi epävirallinen jaosto (taulukko 3.). Lisäksi lainsäädännön valmistelun tueksi oli nimetty Kunnat palvelujen tuottajina -erilliselvitysjaosto, jonka tehtävänä oli tuottaa esiselvitys kuntien roolista palvelujen tuottajina. Selvitys¹ julkaistiin alkuvuonna 2020. Jaostojen tehtävänä oli tukea lainvalmistelutyötä.

Taulukko 3. Lainsäädännön valmisteluvaiheen viralliset jaostot ja niiden tehtävät

Jaosto	Jäsenistö	Tehtävä
Rahoitus- jaosto	Virkamiehiä: VM (pj.), STM, VM, SM + THL	Ehdotukset rahoituksesta, kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen sekä verotukseen liittyvistä muutoksista
Henkilöstö- jaosto	Virkamiehiä: VM (pj.), STM + Kuntatyönajajat, JAU, JUKO, KoHo	Palvelussuhteisiin ja henkilöstöön liittyvät lakimuutokset
Järjestämis- jaosto	Virkamiehiä: STM (pj), VM, TEM, OM, SM	Säädösesityksen muotoilu hallituksen esityksen muotoon, toimeenpanon valmistelun johtaminen

1 STM, [Selvitysraportti kuntien sote-tuottajaroolista](#) (2021)

Säädösvalmistelun aikana toimineiden jaostojen jäsenet nimettiin virkavastuun, tehtävän ja organisatorisen aseman perusteella, siten että sosiaali- ja terveysministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä oli yhtäläinen edustus. Jaostoihin ei välttämättä valikoituneet jaoston tehtävän kannalta keskeisimmät asiantuntijat, vaan tärkeämmäksi katsottiin sitouttaa ylin johto muutoksen valmisteluun. Jaostoihin ei kutsuttu keskeisiä sidosryhmiä, kuten Kuntaliittoa.

Jaostojen tiedonkulussa koettiin olleen merkittäviä ongelmia, koska valmistelun organisointi ei huomionnut kaikkia keskeisiä ryhmiä. Myöskään jaostojen välisen tiedonkulun ei koettu onnistuneen. Lainvalmistelijoille ei muodostettu omaa valmisteluryhmää, mikä haittasi valmistelun kokonaisuutta. Tämä johti epävirallisten ryhmien muodostumiseen. Ministeriöiden toimijat olivat kuitenkin sitoutuneita uudistuksen läpi viemiseen. Ministeriöiden sisälle syntyi omia käytäntöjä erityisesti säädösvalmisteluvaiheessa. Pääosin jaostojen toiminta koettiin kuitenkin hyödylliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi.

Toimeenpanovaiheen valmisteluryhmien tarkoituksena oli mahdollistaa valtioneuvoston, ministeriöiden, virastojen ja alueiden välinen vuoropuhelu. Valmisteluryhmät olivat keskeisessä asemassa toimeenpanon kannalta, sillä niissä alueet pystyivät jakamaan keskeistä tietoa toisilleen, mikä tuki alueiden toimeenpanotyötä. Valmisteluryhmät myös nostivat alueille keskeisiä asioita toimeenpanon koordinaatioryhmän käsittelyyn, mikä tuki toimeenpanon koordinaatiota valtioneuvoston tasolla. Valmisteluryhmien ohella toimeenpanovaiheessa toimi useita eri verkostoja. Uudistuksen tukena oli myös seurantaryhmä. Valmisteluryhmät on kuvattu taulukossa 4.

Valmisteluryhmien ja verkostojen organisointia muokattiin toimeenpanon aikana saatujen kokemusten sekä alueilta tulleen palautteen perusteella. Valmisteluryhmien organisaatio koettiin isoksi ja työllistäväksi, eikä alkuperäinen rakenne tarjonnut alueille riittävää tukea. Kokousten aikatauluja harvennettiin ja kestoja muutettiin saadun palautteen perusteella. Toimeenpanoa pyrittiin aikatauluttamaan puolen vuoden jaksoissa. Virallisten valmisteluryhmien roolina oli pääasiassa jakaa tietoa alueille, minkä lisäksi muodostui epävirallisia toimeenpanoa tukeneita ryhmiä. Toimeenpano-organisaatiota ei koettu riittävän läpinäkyväksi.

Taulukko 4. Toimeenpanovaiheen valmisteluryhmät ja niiden alla toimineet verkostot

Valmisteluryhmä	Näkökulma	Verkostot
Hallinnon, talouden ja tukipalveluiden valmisteluryhmä	Tekninen siirtymä	<ul style="list-style-type: none"> Talousverkosto Sopimusverkosto Toimitilaverkosto Tukipalveluverkosto
Johtamisen ja osaamisen valmisteluryhmä	Turvallinen siirtymä, Organisaation ja yhteistyön rakentaminen	<ul style="list-style-type: none"> Demokratia-teemaryhmä Tiedolla johtamisen teemaryhmä
Palveluiden järjestämisen valmisteluryhmä	Turvallinen siirtymä, Organisaation ja yhteistyön rakentaminen	<ul style="list-style-type: none"> Strategiaverkosto Työikäisten verkosto Vaikuttavuusperustaisen ohjauksen alueverkosto
Yhdyspintojen valmisteluryhmä	Turvallinen siirtymä, Organisaation ja yhteistyön rakentaminen	<ul style="list-style-type: none"> Kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinnat -projekti Opiskeluhuollon teemaryhmä Työllistymistä edistävien sosiaalipalvelujen verkosto
ICT-muutoksen valmisteluryhmä	Tekninen siirtymä	<ul style="list-style-type: none"> Uudenmaan ICT-valmistelun teemaryhmä Arkkitehtiryhmä

Sekä jaostojen että valmisteluryhmien toimintaa tuki tehtävän ja roolin tarkka rajaaminen. Erityisesti jaostojen kohdalla oikeiden osallistujien tunnistaminen oli tärkeää, mikä tuki jaoston tavoitteiden saavuttamista. Valmisteluryhmien toiminta synnytti epäselvyyttä tilanteissa, joissa samaa asiaa käsiteltiin eri ryhmissä. Valmisteluun ja toimeenpanoon osallistuneen suuren henkilöstömäärän vuoksi oli mahdotonta varmistaa, että kaikilla osallistujilla on yhtenäinen kuva toimeenpanon etenemisestä. Ministeriöiden henkilöstölle toimeenpanon eteneminen ja eri toimijoiden roolit näyttäytyivät kuitenkin selkeinä. Alueiden edustajille valmisteluryhmien rooli ja merkitys ei ollut yhtä selkeä. Keskeinen anti valmisteluryhmissä oli verkostoituminen muiden toimijoiden kanssa sekä vertaistiedon jakaminen.

Valmisteluryhmien sisällä yhteistyö oli toimivaa, mutta valmisteluryhmien välinen työnjako ja yhteistyö ei ollut riittävällä tasolla. Tilanne kuitenkin parani toimeenpanon edetessä, vaikkakin valmisteluryhmien toiminnassa oli päällekkäisyyksiä koko toimeenpanon ajan. Valmisteluryhmien toimintaan ja kokousten sisältöjen valmisteluun vaikutti uudistuksen aikataulu, joka ei mahdollistanut riittävästä valmistelua.

Niin jaostojen kuin valmisteluryhmien toiminnan onnistumisen kannalta keskeistä oli oikeat osallistujat. Valmisteluryhmissä oli edustus eri ministeriöistä, mikä tuki ministeriöiden välistä vuoropuhelua. Valmisteluryhmät olivat suuria, mikä vaikeutti niissä käytyä keskustelua. Alueiden välillä oli myös eroja siinä, ketkä pystyivät osallistumaan valmisteluryhmien toimintaan. Valmisteluryhmien toiminta ja koettu hyöty tultaessa kohti vuoden 2022 loppua heikkeni. Ryhmien toimintaa vaikeutti henkilövaihdokset alueilla, mistä syystä ryhmät ja niissä jaettu tieto ei enää tavoittanut oikeita henkilöitä. Lisäksi uudistuksen aikataulupaineet rasittivat alueita, eikä valmisteluryhmyöskentelyyn pystytty sitoutumaan entisellä tavalla.

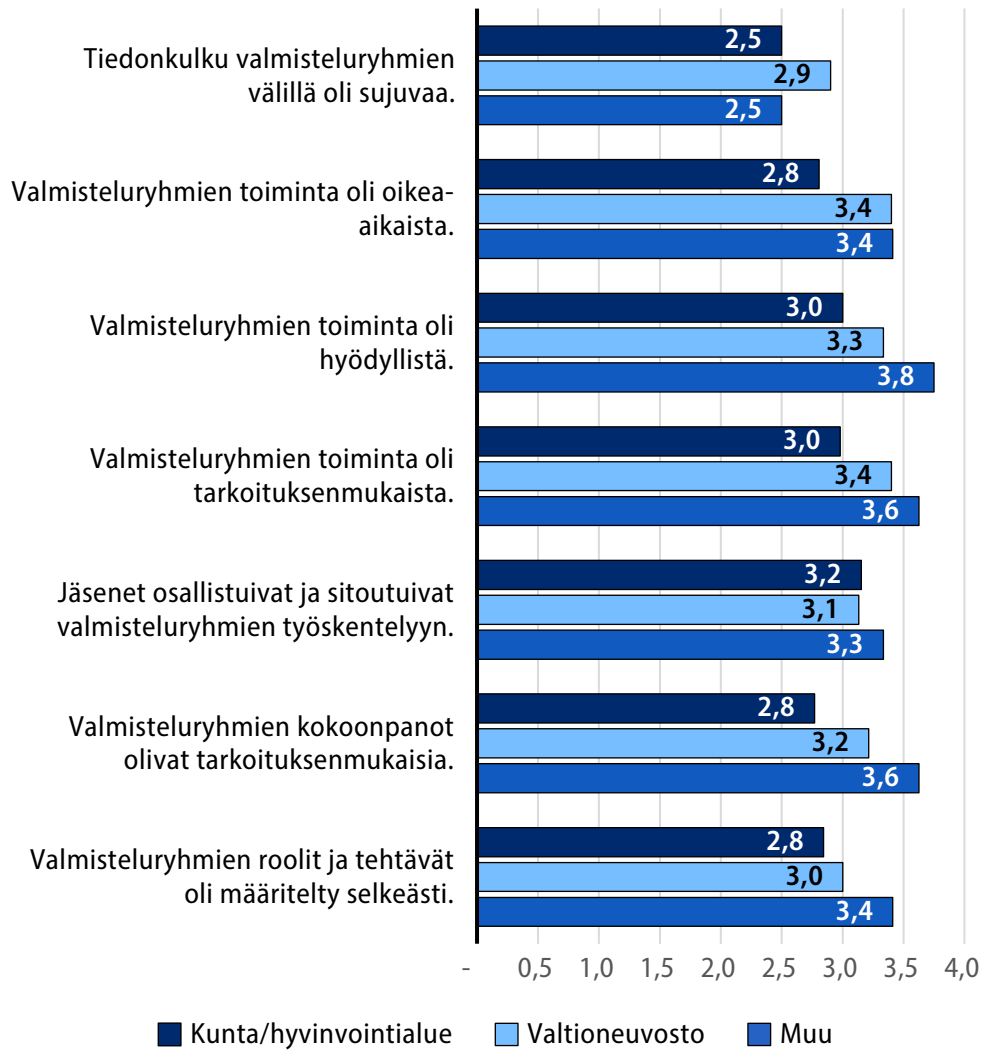
Valmisteluryhmät saattoivat tarjota merkittävää tukea alueiden eri erityisasiantuntijoiden oman työn tueksi. Tällaisia ryhmiä oli esimerkiksi ICT-ryhmä. Valmisteluryhmien toiminnassa korostuikin alueellisten kokemusten ja hyvien käytäntöjen jakaminen. Pelastustoimen uudistuksen toimeenpanon osalta oli haastavaa, ettei valmisteluryhmissä ollut pelastustoimen edustajaa kaikilta alueilta. Tämä heikensi tiedonkulkua alueille.

Valmisteluryhmien toimintaa vaikeutti alueiden vastuuhenkilöiden vaihtuminen uudistuksen toimeenpanon eri vaiheissa. Alueiden viranhaltijat olivat pääosin sitoutuneita valmisteluryhmyöskentelyyn. Ministeriöiden tasolla merkittäviä henkilöstövaihdoksia ei tapahtunut, mikä tuki toimeenpanoa. Valmisteluryhmiin osallistumista haastoi kuitenkin se, että alueet olivat uudistuksen toimeenpanon valmistelussa hyvin eri vaiheissa. Valmisteluryhmissä käsitellyt aiheet eivät olleet ajankohtaisia kaikille. Tämä korostui erityisesti ICT-ryhmässä.

Kuntien ja hyvinvointialueiden suhtautuminen valmisteluryhmien toimintaan ei ollut yhtä positiivinen kuin valtioneuvoston edustajien. Alueiden edustajien näkökulmasta tiedonkulku valmisteluryhmien välillä ei ollut sujuvaa. Ryhmien toimintaa ei myöskään koettu oikea-aikaiseksi.

Kuvio 6. Kokemukset valmisteluryhmien toiminnasta (1 täysin eri mieltä – 5 täysin samaa mieltä)

Arvioi seuraavia valmisteluryhmiä koskevia väittämiä (n=81)



3.3 Ulkopuolisen konsulttitoimiston rooli

- Näkemykset ulkopuolisen konsulttitoimiston roolista uudistuksen toimeenpanon tukena vaihtelivat.
- Toimialojen laajemmalle substanssiosaamiselle olisi ollut suurempi tarve, kuin mitä ulkopuolinen konsulttitoimisto pystyi tarjoamaan.
- Tilannekuvakeskustelut ja spesifit selvitykset alueiden etenemisestä koettiin uudistuksen toimeenpanon kannalta hyödyllisimmäksi.
- Keskeiseksi haasteeksi nähtiin osaamisen ja tiedon siirto NHG:lta ministeriöille uudistuksen päätyttyä.

Nordic Health Group Finland Oy (NHG) valittiin vuoden 2021 keväällä sosiaali- ja terveysministeriön pääyhteistyökumppaniksi tukemaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa. NHG:n keskeisiin tehtäviin kuului tukea kansallisen tason ohjauksen ja kehittämisen lisäksi uudistuksen toimeenpanoa ja sen valmistelua hyvinvointialueilla. Tavoitteena oli tuottaa reaaliaikaista tilannekuvaa valmistelun ja toimeenpanon etenemisestä hyvinvointialueilla, STM:ssä ja muissa ministeriöissä.

Näkemykset ulkopuolisen konsulttitoimiston roolista uudistuksen toimeenpanon tukena vaihtelivat. Tiedonkeruun yhteydessä toteutetun kyselyn tulokset ja asiantuntijahaastattelut osoittavat, että NHG:n rooli vuorovaikutuksen fasilitointiin ja prosesseihin keskittyneenä tahona koettiin tarpeelliseksi. Rooli aineiston jäsentämisessä oli keskeinen ja työ eteni tavoitteiden suuntaisesti. Kuitenkin osa arvioinnin informanteista arvioi, että toimialojen laajemmalle substanssiosaamiselle olisi ollut suurempi tarve, kuin mitä NHG pystyi tarjoamaan. Yksittäiset kyselyvastaajat arvioivat, että osa NHG:n toteuttamista tehtävistä eivät olleet välttämättä tarpeellisia työn etenemisen kannalta. Etenkin tilannekuva-Excelin täyttö vaaditulla tarkkuudella koettiin työlääksi, joskin tilannekuva-Excel toimi keskeisenä pohjana hyviksi koetuille tilannekuvakeskusteluille.

NHG:n tukemat tilannekuvakeskustelut ja spesifit selvitykset alueiden etenemisestä koettiin uudistuksen toimeenpanon kannalta hyödyllisimmäksi. Konsulttitoimiston käyttö toimeenpanon tukena koettiin pääosin perustelluiksi ja tarkoituksenmukaisiksi. Jossain määrin kriittisiä huomioita liittyi konsultin käytön mittakaavaan ja siihen osoitettuihin resursseihin. Esimerkiksi konsulttityön laajuutta verrattuna vastaavaan virkahenkilöpanostukseen uudistuksen toimeenpanossa kyseenalaistettiin jossain määrin. Keskeisenä syynä tähän oli ennen muuta se, että

konsulttitoimiston käyttöön nähtiin liittyvän vaara osaamisen ja tiedon valumisesta organisaation ulkopuolelle. Lisäksi tehokas konsultin käyttö edellyttää tai edellyttäisi joka tapauksessa vahvaa omistajuutta ja resursointia myös ministeriöiden puolelta.

Tilannekuvan seuranta oli systemaattista ja suunnitelmallista. Tilannekuvassa seurattiin uudistuksen toimeenpanon eri aikoina toteutuvia vaiheita, kuten siirtymisvalmiutta, valmiusastetta ja tiekartan mukaista etenemistä. Tilannekuva julkistettiin kerran kuukaudessa myös viestinnällisenä toimenpiteenä. Keskeiset sidosryhmät kokivat, että tilannekuvan seuranta tuki uudistuksen etenemistä ja toimeenpanoa. Alueiden väliset erot olivat etukäteen nähtävissä toimeenpanossa ja tavoitteissa.

Toimeenpanon seurannan työkaluksi otettu liikennevalomalli koettiin alueilla raskaaksi ja haastavaksi. Alueet myös raportoivat etenemisestään eri tavoin. Osa alueista arvioi tehneensä 40 % uudistuksesta ja toiset 70 %, vaikka alueet olivat näennäisesti samassa tilanteessa. Tämän vuoksi etenkin suulliset tilannekuvakeskustelut olivat tärkeitä ja havainnollistivat reaaliaikaista tilannetta.

Ministeriöiden ja ulkopuolisen konsulttitoimiston väliset työskentelytavat, prosessit ja yhteistyömalli koettiin pääosin selkeiksi. Valmisteluryhmissä tehtiin tiivistä yhteistyötä NHG:n kanssa ja yhteistyö oli onnistunutta. Työn tulokset dokumentoitiin huolellisesti, millä pyrittiin vähentämään henkilö- ja toimijariippuvuutta. Henkilöriski ja keskeisen tiedon sekä osaamisen valuminen oman organisaation ulkopuolelle tunnistettiin kuitenkin myös yhdeksi selkeimmäksi huonoksi puoleksi valitussa toimintatavassa.

Keskeiseksi haasteeksi ulkopuolisen konsulttitoimiston hyödyntämisessä nähtiin uudistuksen toimeenpanosta saavutetun tiedon ja osaamisen siirtäminen ministeriöille. Tiedonkeruuseen osallistuneet tahot arvioivat, että uudistukseen ja sen jälkeiseen aikaan liittyviä ongelmia tulee pystyä ratkomaan tulevaisuudessakin ja tällaisissa tilanteissa tieto ja osaaminen ongelmien ratkomiseksi tulisi olla ministeriöissä.

3.4 Riskienhallinta ja viestintä

Riskienhallinta

- Valmisteluun liittyviä riskejä tunnistettiin arvioiden mukaan melko hyvin; jo valmisteluvaiheessa rahoitusriskit ja kiireinen aikataulu olivat tiedossa.
- Tilanekuvakeskustelut koettiin tärkeäksi keinoksi riskien tunnistamisen ja hallinnan näkökulmasta.
- Valtaosa riskienhallintakeinoista oli hyvinvointialueiden hyödynnettävissä, minkä myötä myös ratkaisujen toteuttaminen oli alueiden vastuulla.
- Rahoitukseen liittyviä haasteita tunnistettiin valmistelun aikana. Niiden vaikutusten arviointi on syytä tehdä pidemmällä aikavälillä.

Uudistuksen toimeenpanon yhteydessä muodostettiin riskimatriisi, joka kuvasi kriittisten riskien toteutumisen todennäköisyyttä ja vaikutusten vakavuutta. Riskit jaoteltiin kansallisiin ja alueellisiin riskeihin, joiden arvioitiin olleen kriittisiä järjestämisvastuun turvallisen siirtymän kannalta. Lisäksi riskienhallintaa seurattiin laajan riskitaulukon avulla, johon tunnistettiin riskikategorioitain toimeenpanon alueellisia ja kansallisia riskejä. Riskikategoriat muodostuivat poliittisista ja valmisteluun liittyvistä riskeistä, henkilöstöön, viestintään, toimintaympäristöön, ICT:hen sekä palveluiden järjestämiseen ja yhteistyöhön liittyvistä riskeistä. Koostetta ja riskien kriittisyyttä, todennäköisyyttä ja vaikutusten vakavuutta arvioitiin ja päivitettiin kuukausittain. Riskiarviota ei tehty säädösvalmistelun osalta, vaikka siellä henkilöriskit olivat suuret.

Tunnistettuja riskejä hallittiin seurannalla, vuorovaikutuksella ja viestinnällä tilanekuvakeskusteluiden, valmisteluryhmien ja vuosikellojen avulla. Riskejä hallittiin alueelliseen tiekarttaan kirjattujen tehtävien toteutumisen seurannalla ja tehtävien priorisoinnilla tarpeen mukaan. Vaihtoehtoisia uhkia, kuten vakavia kyberuhkia, tunnistettiin ja niihin varauduttiin toiminnallisesti sekä ICT-järjestelmien että viestinnän osalta. Henkilöstöön liittyvien riskien osalta hyödynnettiin ostopalveluita ja pyrittiin sitouttamaan henkilöstöä ja edistämään henkilöstön hyvinvointia muun muassa selkeiden työnkuvien ja vastuujakojen avulla. Pelastustoimen viranomaisverkossa toimiviin päätelaitteisiin liittyvät saatavuus- ja käyttöönottoriskit.

Pelastustoimi pystyi kuitenkin väliaikaisesti jatkamaan nykyisten päätelaitteiden käyttöä, vain mahdolliset puhelinjärjestelmien haasteet olisivat vaarantaneet merkittävästi hälytystoiminnan.

Uudistuksen valmisteluun liittyviä riskejä tunnistettiin arvioiden mukaan melko hyvin. Riskien hallinnoimiseksi riskikeskusteluja järjestettiin niiden virastojen kanssa, joilla tunnistettiin olleen suuria tai keskisuuria riskejä alueillaan. Kriittisten riskien tunnistettiin liittyvän tiedonkulkuun ja ICT:hen. ICT-muutoksen kannalta keskeisimmät virastot ja laitokset (mm. Kela ja THL) tunnistettiin ja niiden kanssa käytiin tilannekeskusteluita. Palaverissa käsiteltiin erityisesti virastojen ja laitosten tiedonhallintaan (esim. tietojärjestelmät ja rekisterit) liittyviä tehtäviä, jotka olivat kriittisiä järjestämisvastuun siirron kannalta.

Tilannekuvakeskustelut koettiin tärkeäksi keinoksi riskien tunnistamisen ja hallinnan näkökulmasta. Valtioneuvosto pystyi tukemaan alueita riskienhallinnassa ja riskien tunnistamisessa. Valtaosa riskienhallintakeinoista oli hyvinvointialueiden hyödynnettävissä ja ”käsissä”, jolloin myös ratkaisujen toteuttaminen oli alueiden vastuulla. Jo valmisteluvaiheessa rahoitusriskit, kuten hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyys, ja kiireinen aikataulu olivat valmistelijoiden tiedossa. Kuitenkin arvioitu rahoitusriski toteutuu tällä hetkellä odotettua suurempana (esim. inflaation vaikutus palkkoihin hyvin työvoimavaltaisella alalla) kuin alun perin oli pystytty riskiä ennakoimaan.

Rahoitusjärjestelmän perusfundamentit ovat säilyneet ennallaan. Kuntien valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvitä lakisääteisistä tehtävistään. Myös hyvinvointialueiden rahoituksen tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla hyvinvointialueilla on olosuhteista ja hyvinvointialueen asukkaiden palvelutarpeiden eroista huolimatta edellytykset toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä. Lisäksi ministeriöiden ja hyvinvointialueiden ohjausprosessin yhteisenä tavoitteena on palveluiden saatavuuden ja laadun sekä rahoituksen riittävyyden turvaaminen. Lisäksi hyvinvointialueilla on kuntien tapaan toimivalta päättää yleiskatteellisen rahoituksen kohdentamisesta alueellaan. Merkittävä ero aiempaan nähden on yhden järjestäjän malli ja rahoituksen integraatio, mikä antaa aiempaa vähemmän tilaa osaoptimoinnille.

Hyvinvointialueiden rahoitusmallissa rahoitusperiaatteella on kuitenkin aiempaa mallia korostuneempi merkitys, sillä hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta ja itsehallinnon suoja on kuntien itsehallinnon suoja rajoitetumpi. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusjärjestelmä uudistettiin tarvevakioituihin kriteereihin perustuvaksi siten, että valtio rahoittaa valtaosan hyvinvointialueiden

toiminnasta. Tässä yhteydessä tunnistettiin riski sille, että valtionrahoitus ”saattaa heikentää hyvinvointialueen kannustimia kustannusten hillintään”. Kannustinelementit tehokkaaseen palvelutuotantoon ja ennaltaehkäisevään työhön ovat heikot², sillä hyvinvointialueen rahoitus kasvaa, kun sairastavuus lisääntyy. THL:n mukaan rahoituksen tarvevakiointimalli on myös ongelmallinen siksi, että tarvetekijöiden ja ennustettavan tarpeen välillä on pitkä aika.³

Rahoitusmallin valmistelussa esitettiin huolta mallin keskeneräisyydestä ja siihen sisältyvistä riskeistä. Useat tahot toivat rahoituslakien valmistelussa esille huolensa siitä, ettei palvelutuotannon olosuhteita kuten tuotantopanosten hintoja ja väestörakennetekijöitä ole mallissa riittävällä tavalla huomioitu⁴. Eduskunnan asiantuntijakuulemisissa esitettiin myös laaja selvitys malliin sisältyvästä nk. pehmeän budjettirajoitteen ongelmasta eli siitä, kuinka rahoituksen jälkikäteistarkistus luo laskennalliseksi tarkoitettua rahoitusmallista lopulta toteutuneisiin kustannuksiin perustuvan mallin, jossa hyvinvointialueilla ei ole juurikaan kannustimia säästöihin. Alueiden rahoitusmallissa kustannustason kasvua kompensoiva vuosittainen tarkistus ohjautuu kuitenkin tarvevakion kautta alueille, joilla kustannustaso nousee muita alueita hitaammin.⁵

Rahoitusmalliin sisältyviä riskejä on syytä arvioida riittävän pitkällä aikaperspektiivillä. Alueiden ensimmäisen toimintavuoden tilinpäätökset ovat edelleen vahvistamatta, palveluverkkoselvitykset ovat pääosin vielä kesken ja hyvinvointialueiden kuntien sote-kiinteistöihin liittyvä vuokrausvelvoite on edelleen voimassa. Näin ollen vielä on ennenaikaista arvioida, millä alueilla rahoitus saattaisi tosiasiaassa olla riittävää ja millä voisi olla todellista säästöpotentiaalia.

2 Ks. esim. Valtiovarainvaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle VaVL 1/2021 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_241+2020.aspx

3 Holster et al. Sote-rahoituksen tarvevakiointi. THL:n työpäpaperi 26/2022. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/144366/URN_ISBN_978-952-343-876-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y

4 Ks. mm. Keski-Uudenmaan ja Lapin hyvinvointialueen, Etelä-Pohjanmaan sairaanhoidopiiriin, Kouvolan kaupungin sekä THL:n lausunnot hallituksen esitykseen sote-uudistusta koskevien rahoituslakien muuttamisesta, <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=d0326308-921d-461e-92b7-4c31459042ea>

5 Prof. Teemu Malmin asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle 18.3.2021 <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2021-AK-357166.pdf>

Viestintä

- Soteuudistus.fi -sivusto nähtiin tärkeäksi informaatiokanavaksi. Sivustolle tuotettiin tilannekuvia ja jatkuvaa tietoa uudistuksen toimeenpanon tueksi.
- Mahdollisista riskeistä ja keinoista riskien hallitsemiseksi viestittiin hyvinvointialueille tehokkaasti. Kuitenkin kansalaisviestintää arvioitiin olleen melko vähän.
- Pelastustoimen osalta viestinnän koettiin epäonnistuneen. Uudistuksesta viestittiin pitkään sote-uudistuksena ja pelastustoimea koskeva uudistus jäi viestinnän osalta varjoon.

Viestinnän keskeisenä tavoitteena oli rakentaa luottamusta ja vahvistaa sosiaali- ja terveyshuollon ja pelastustoimen uudistuksen uskottavuutta. Kansallisen viestinnän tavoitteena oli tukea viestinnällisesti uudistuksen päämääriä, luoda ymmärrystä uusista hyvinvointialueista ja tukea niiden rakentumista, sanoittaa ja visualisoida uutta järjestelmää sekä konkretisoida muutoksen vaikutuksia eri kohderyhmille. Viestinnän painopisteiksi asetettiin muun muassa hyvinvointialueet, aluevaalit, henkilöstö, kansalaiset ja toimittajat. Perustana uudistuksen viestinnälle oli Marinin hallituksen viestintästrategian arvot.

Kansallisen viestinnän roolit ja vastuut määriteltiin selkeästi. Valtakunnallista viestintää suunnitteli ja johti ministeriöiden viestintäryhmä, joka koostui sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja sisäministeriön viestintätahoista. Uudistuksen viestintää johti ja koordinoi sosiaali- ja terveysministeriö, hallintorakennemuutoksen ja rahoituksen viestinnästä vastasi valtiovarainministeriö ja pelastustoimen uudistuksen viestintä kuului sisäministeriön vastuualueisiin. Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelman (TulSote) viestintää koordinoi sosiaali- ja terveysministeriön sekä THL:n yhteinen viestintäryhmä.

Uudistuksen pääviestintäkanava, soteuudistus.fi -sivusto, koettiin tärkeäksi informaatiokanavaksi. Sivustolle tuotettiin tilannekuvia ja jatkuvaa tietoa (mm. rahoituslaskelmien valmisteluaineistosta) uudistuksen toimeenpanon tueksi. Etenkin alueelliset valmistelijat hyödynsivät sivustolle koostettua tietoa, mikä vähensi heidän työtään. Sosiaalisessa mediassa viestintää toteutettiin Twitterin ja Facebookin kautta. Tärkeitä uudistuksen viestintäkanavia olivat myös kokoukset, seminaarit ja muut vuorovaikutteiset tilaisuudet.

Kansallisen viestinnän arvioitiin toteutuneen sisäisen viestinnän osalta toimeenpanovaiheessa melko hyvin etenkin virkamieskunnille. Sisäistä viestintää vahvistettiin ja turvattiin lisäresurssein. Ulkoisessa viestinnässä vahvistettiin kansalaisviestintää ja mediasuhteita. Mahdollisista riskeistä ja keinoista riskien hallitsemiseksi viestittiin hyvinvointialueille tehokkaasti. Kansalaisviestintää arvioitiin olleen melko vähän. Lisäksi poliittisen viestinnän arvioitiin ”sekoittaneen pakkaa” kansalaisviestinnän osalta ja jättäneen osittain epäselvän kuvan uudistuksesta kansalaisille.

Alueellisen viestinnän tarve oli suuri, ja tarpeeseen onnistuttiin vastaamaan pienillä resursseilla. Hyvinvointialueilla viestittiin tehostetusti tulevista muutoksista asukkaille. Erityisesti kansallisesti laadituista materiaaleista oli hyötyä alueilla.

Pelastustoimen osalta viestinnän ei koettu onnistuneen. Asiantuntijahaastattelujen mukaan uudistuksesta viestittiin ”sote-uudistuksena”, jolloin pelastustoimea koskeva uudistus jäi viestinnän osalta varjoon. Myös virallisista viestintäpohjista on puuttunut maininta pelastustoimesta.

3.5 Muiden valmistelua tukevien hankkeiden rooli kokonaisuudessa

- Muut valmistelua tukevat hankkeet koettiin pääsääntöisesti tärkeiksi ja toimeenpanon kokonaisuutta tukeviksi toimiksi, joskin hallinnollisesti raskaiksi.
- Muiden hankkeiden tavoitteita ja toimenpiteitä ei täysin tunnistettu yhdenmukaisiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen kanssa.
- Muita hankkeita ei nähty täysin oikea-aikaisina suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen aikatauluun.

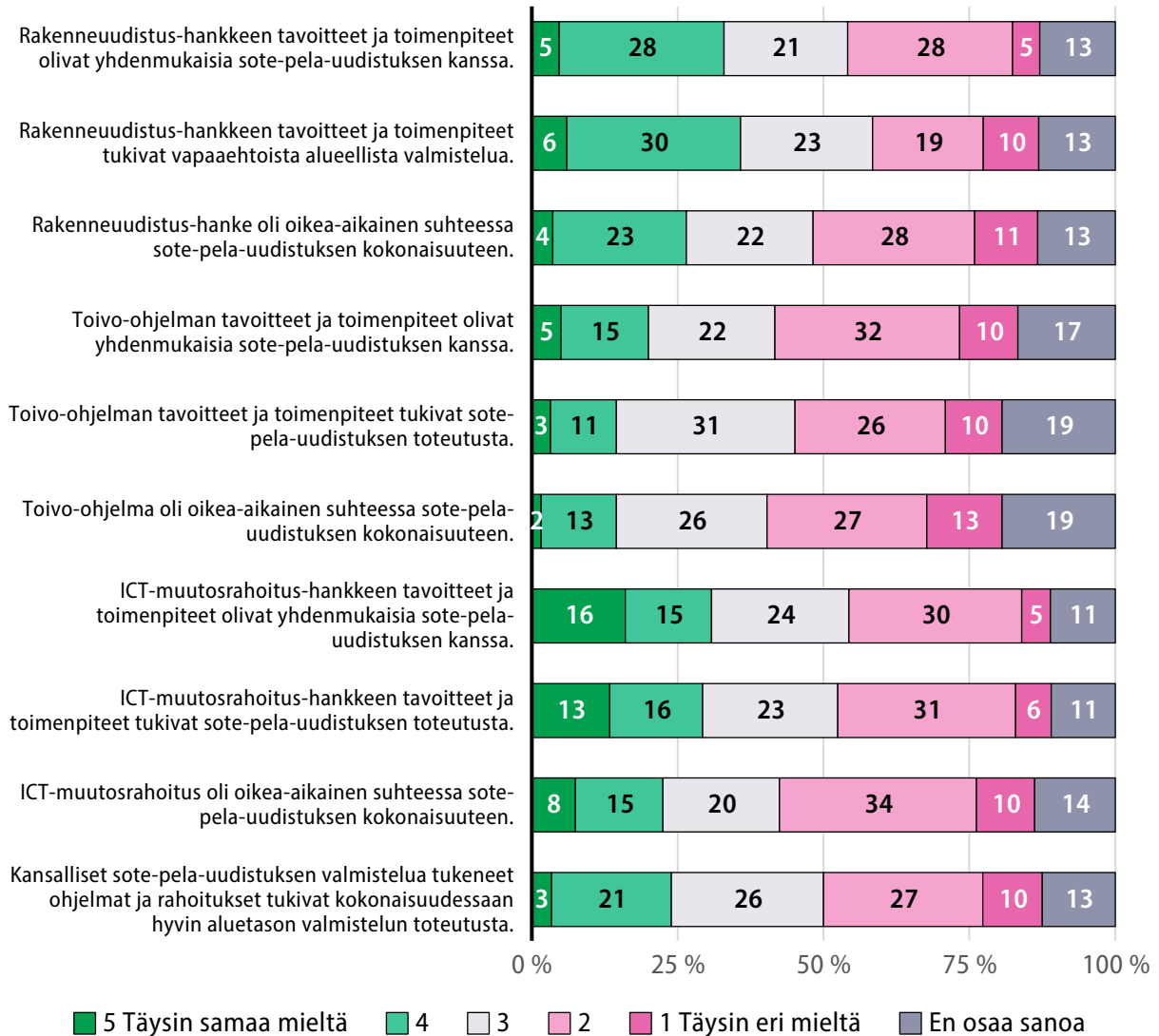
Uudistuksen rinnalla on kulkenut valmistelua tukevia hankkeita, kuten Rakennemuutos-hanke, Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelma, Toivo-ohjelma ja ICT-muutosrahoitus.

- Rakennemuutos-hankkeessa tuettiin alueiden vapaaehtoista valmistelua. Hankkeissa keskityttiin erityisesti sote-palvelujen järjestämistehtävän kehittämiseen ja yhtenäistämiseen.
- Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelmassa kehitetään peruspalveluja ja ohjelman tarkoituksena on tukea hyvinvointialueita valmistelemaan ja ottamaan käyttöön uudenlainen laaja-alainen sosiaali- ja terveyskeskus.
- Toivo-ohjelman tarkoituksena oli vastata sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tiedolla johtamisen kehittämiseen ja varmistaa, että hyvinvointialueiden vaiheittaiselle käynnistämiseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon tietotuotannon uudistamiselle oli riittävät valmiudet. Tavoitteena oli yhtenäisen ja kattavan tietopohjan luominen, mikä auttaisi hyvinvointialueita järjestämään tehokkaasti oikeat ja riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.
- ICT-muutosrahoituksen tarkoituksena oli kehittää hyvinvointialueiden ICT-infrastruktuuria ja tietojärjestelmiä.

Uudistuksen valmistelua tukevat hankkeet koettiin pääsääntöisesti tärkeiksi ja toimeenpanon kokonaisuutta tukeviksi toimiksi, joskin hallinnollisesti raskaiksi. Hankkeiden nähtiin tukeneen muutosta, mutta vaatineen paljon

valmistelu- ja raportointiresurssia alueilla. Kritiikkiä nostettiin esiin siitä, että hyvinvointialueiden kannalta näin merkittäviä asioita edistettiin ja toteutettiin useilla eri hanketyypisillä rahoituksilla.

Muut hankkeet eivät olleet täysin oikea-aikaisia suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen aikatauluun, eikä niiden tavoitteita ja toimenpiteitä tunnistettu täysin yhdenmukaisiksi uudistuksen kanssa. Alueilla koettiin myös hankekehittämisen tapahtuneen osittain irrallaan hyvinvointialueiden valmistelusta. Kyselyyn vastanneista noin 40 % oli sitä mieltä, että hankkeet eivät olleet oikea-aikaisia suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen kokonaisuuteen. Vastaavasti kyselyyn vastanneista noin hieman vajaa puolet ei tunnistanut valmistelua tukeneiden ohjelmien ja rahoitusten tavoitteiden ja toimenpiteiden olleen yhdenmukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen kanssa tai tukeneen sen toteutusta.

Kuvio 7. Arvio valmistelua tukeneista hankkeista**Arvio seuraavia sote-pela-uudistuksen valmistelua tukeneita ohjelmia ja rahoituksia koskevia väittämiä: (n=60–88)**

Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelman nähtiin tukeneen palveluiden alueellista kehittämistä. Nähtiin, että ohjelman avulla päästiin kehittämään ja edistämään palveluita alueellisesti jo ennen järjestämisvastuun siirtymistä. Toisaalta haasteeksi nousi se, että ohjelma ja sen hankkeet käynnistyivät jo aikana ennen sote-uudistusta koskevan lainsäädännön läpivientä, jolloin ei ollut vielä varmuutta siitä, tulevatko hyvinvointialueet järjestäytymään ohjelmakauden aikana. Ohjelman ja uudistuksen yhteensovittamista tuki se, että tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskusohjelman ohjausryhmänä toimii sote-uudistuksen johtoryhmä.

Toivo-ohjelman ei koettu toteutuneen täysin oikeassa suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen valmisteluun johtuen muun muassa ohjelman toteutuksen pirstoutuneisuudesta. Tietojohtamisen kehittäminen samanaikaisesti hyvinvointialueiden valmistelun ja toiminnan aloittamisen kanssa koettiin haastavaksi. Tietojohtamisen rakenteiden ja käytänteiden rakentaminen ennen kuin hyvinvointialueiden organisaatiot olivat olemassa, osoittautui ongelmalliseksi. Yleisesti Toivo-ohjelmassa saatiin kuitenkin kehitettyä yhtenäisempää kansallista sosiaali- ja terveydenhuollon tietopohjaa.

ICT-muutosrahoitus koettiin valmistelua tukevana hankkeena, jonka myötä ICT-infrastruktuurin turvaaminen saavutettiin. Muutosrahoituksen osalta kritiikkiä nostettiin esiin rahoituksen suuruudesta. Vaikka rahoituksen suuruutta nostettiin avustuskaudella, silti sen koettiin jääneen riittämättömäksi.

4 Tavoitteiden saavuttaminen

4.1 Valmistelulle asetetut tavoitteet ja niiden saavuttaminen

- Tämän arvioinnin tavoitteena ei ole ollut arvioida sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen onnistumista vaan uudistuksen valmistelun onnistuneisuutta.
- Tavoitteet saavutettiin siinä mielessä, että palvelujen turvallinen siirtymä onnistuttiin varmistamaan ilman palvelutason heikkenemistä tai hallinnollista kaaosta.
- Uudistuksen säädöspohja oli kuitenkin vielä osin puutteellinen ja keskeneräinen siirtymävaiheessa, mikä on hidastanut toimeenpanotyötä alueilla.

Tavoitteiden saavuttamisen osalta on tärkeää muistaa, että tämän arvioinnin tavoitteena ei ole ollut arvioida sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen onnistumista vaan uudistuksen valmistelun onnistuneisuutta. Tässä arvioinnissa siis tarkastellaan, miten valmistelu onnistui luomaan riittävät hallinnolliset rakenteet palveluiden turvallisen siirtymän varmistamiseksi vuoden 2023 alussa.

Tavoitteet saavutettiin siinä mielessä, että palvelujen turvallinen siirtymä onnistuttiin varmistamaan. Siirtymässä ei tapahtunut palvelutason heikkenemistä tai hallinnollista kaaosta. Kansallisessa valmistelussa ja toimeenpanossa oli käytännössä kaksi toisiinsa kytkeytyvää päätavoitetta: riittävän lainsäädäntöpohjan luominen ja palvelujen turvallisen siirtymän varmistaminen. Tavoitteena oli luoda välttämättömät hallinnolliset rakenteet, jotta hyvinvointialueet voivat aloittaa toimintansa ja säilyttää palvelutason siirtymävaiheen yli.

Uudistuksen säädöspohja oli kuitenkin vielä siirtymävaiheessa osin puutteellinen ja keskeneräinen, mikä on hidastanut ja vaikeuttanut alueiden toimeenpanotyötä. Esimerkiksi jotkin edellisessä luvussa esitetyt rahoitukseen liittyvät riskit ovat realisoituneet. Toisaalta ministeriöiden ja vastuuvastavalmistelijoiden näkemykset uudistuksen säädöspohjan riittävydestä myös erosivat huomattavasti toisistaan. Sisäministeriön näkökulmasta säädöspohja oli valtaosaltaan riittävä.

Taustalla oli lähes 20 vuoden valmistelu ja lainsäädännön perusteet olivat valmiina. Sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta säädöspohja taas ei ollut kaikilta osin riittävä. Keskenäinen säädöspohja hankaloitti ja hankaloittaa käytännön toteutusta. Järjestämislainsäädäntö on edelleen osittain ristiriitainen sisältölakien kanssa.

Lain tulkintaa ja yksityiskohtia jäi hoidettavaksi alueellisella ja paikallisella tasolla. Ministeriöiden tehtäviin ei kuulu tulkita lakia, kun taas alueellinen toimeenpano olisi kaivannut lainsäädännöllistä neuvontaa. Laeissa ei myöskään voitu säännellä kaikesta tarkasti, vaan yleisseuraanto tapahtui lainsäädännön tullessa voimaan.

Toimeenpanon tuen keskeisimpänä tavoitteena oli viedä hyvin eri lähtötilanteista lähteviä alueita lähemmäs toisiaan, samalle viivalle; tässä ei käytännössä täysin onnistuttu. Toisaalta STM:n vaikutusmahdollisuudet alueiden toimintaan olivat käytännössä myös rajattuja. Erityisen tarkkoja ministeriöissä pyrittiin olemaan siinä, että toimeenpanoa ei aloiteta ennen lainsäädäntöä. Alueiden valmistelutyötä pyrittiin edistämään rahoituksella. Alueiden valmistelu kuitenkin lähti ja eteni eri alueilla hyvin eritahtisesti.

4.2 Tavoitteiden saavuttamista edistäneet ja estäneet tekijät

- Nopean valmisteluajataulun mahdollisti se, että valmistelu toteutettiin edellisen hallituksen pohjalta, rajatumpana ja valmistelu pidettiin pienessä ryhmässä.
- Valmistelutyö toteutettiin edellisellä vaalikaudella tehdyn työn pohjalta, mikä mahdollisti valmistelutyön sujuvan liikkeellelähdön.
- Edellistä hallitusta rajatumpi kokonaisuus tarkoitti monialaisuuden jättämistä pois ja sitä, että valmistelussa keskityttiin rakenteeseen. Palveluiden ja sisältöjen kehittäminen jätettiin uudistuksesta pois.
- Valmistelutyöstä vastasi rajattu virkamiesten joukko, mikä oli sekä valmistelua edistänyt että haitannut tekijä.
- Säädosvalmistelun aikataulu ei mahdollistanut toimeenpanon tuen suunnittelulle ja toimeenpanolle riittävää aikaa.

**Tavoitteiden täysimääräistä saavuttamista haastoi valmistelun nopea aika-
taulu.** Käytännössä nopean valmisteluajataulun mahdollisti se, että valmistelu toteutettiin edellisen hallituksen pohjalta, rajatumpana, ja valmistelu pidettiin pienessä ryhmässä. Tavoitteiden saavuttamisen eli turvallisen siirtymän ja rakenneuudistuksen hallitun toimeenpanon näkökulmasta hyvinvointialueiden aloittaminen vuotta myöhemmin, 2024 alusta, olisi mitä ilmeisimmin helpottanut valmistelijoiden työtä, ja tällöin myös aluevaalit olisi ehditty käydä ennen siirtymistä. Ei kuitenkaan ole selvää, että valmistelussa olisi päästy merkittävästi pidemmälle lisävuodella: käytännössä se olisi myös viivästyttänyt asioita, jotka nousevat esiin vasta kun uusi hallintorakenne on tosiasiallisesti toiminnassa.

Valmistelutyö toteutettiin edellisellä vaalikaudella tehdyn työn pohjalta, joka mahdollisti valmistelutyön sujuvan liikkeellelähdon. Edelliseltä vaalikaudelta (ts. Sipilän hallituskaudelta) oli paljon valmista lainsäädäntöpohjaa. Lisäksi valmistelusta kerätty kokemus käytettiin tehokkaasti hyödyksi. Keskustelua ei tarvinnut käydä pykälätasolla, vaan virkamiesesityksille pyydettiin poliittisilta päätöksentekijöiltä yleisemmän tason linjaukset, mikä nopeutti valmistelua merkittävästi.

Edellistä vaalikautta rajatumpi kokonaisuus tarkoitti paitsi monialaisuuden jättämistä pois niin sitä, että valmistelussa keskityttiin rakenteeseen. Palveluiden ja sisältöjen kehittäminen jätettiin uudistuksesta pois, toisin sanoen uudistuksessa ainoastaan pyrittiin luomaan edellytyksiä palveluiden kehittämiseksi, mutta ei varsinaisesti kehitetty niitä.

Valmistelutyöstä vastasi rajattu virkamiesten joukko. Se, että valmistelua tehtiin hyvin suppeassa ryhmässä, oli sekä mahdollistava että haittaava tekijä. Pieni ja tiivis valmistelijoiden joukko mahdollisti tiiviit yhteydet ja päätösten sujuvuuden. Toisaalta rajattu joukko tarkoitti osallistamisen vähäisyyttä, alueiden vähäistä kuulemista ja valmistelijoiden uupumista.

Säädösvalmistelun aikataulu ei mahdollistanut toimeenpanon tuen suunnittelulle ja toimeenpanolle riittävää aikaa. HELO-ohjeiden näkökulmasta säädösvalmistelun kiireellisyys vähensi mahdollisuuksia käsitellä esiin tulevia kysymyksiä sillä tarkkuudella ja laajuudella, joka olisi ollut tarpeen tämänkaltaista lainsäädännöllistä uudistusta laadittaessa. Kiireellisyys vähensi toisaalta haastateltavien mukaan myös tilaa ja aikaa tarkastella uudistusta mahdollisesti hidastavia tai sen kannalta epärelevanttejä seikkoja.

Lainsäädäntöprosessin päätyminen lakien hyväksyntään ja järjestämistä vastuun siirtymisen tavoiteaikataulu asettivat ajallisesti tiukan kehysten toimeenpanon tuelle ja itse toimeenpanolle. Ministeriöiden virkahenkilöitä

haastattellessa korostuu yksinäisyys: uudistuksen toimeenpanoa ei aloitettu ennen lakien voimassaoloa. Alueellista valmistelua tehtiin aluksi alueilla vapaaehtoiselta pohjalta. Vapaamuotoinen eteneminen toimi pohjatyönä ennen varsinaista toimeenpanoa. Kehityshankkeilla (esim. Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelma) pystyttiin tukemaan alueiden kehittämistä.

Säädösvalmistelun ja toimeenpanon tuen suunnittelun ja valmistelun yhteentöimivuutta ja koordinaatiota arvioitaessa kiinnitetään huomiota kummankin vaiheen aikataulutukseen sekä nk. siltaukseen eli siirtymävaiheen onnistumisen varmistamiseen. Säädösvalmistelun ja toimeenpanon tuen siltaus ja yhteen toimivuuden merkitys ei näkynyt tarpeeksi uudistuksen valmistelussa ja toimeenpanossa.

5 Toimintaympäristötekijöiden vaikutukset

5.1 Koronapandemian vaikutukset

- Koronapandemialla nähdään olleen sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia uudistuksen valmisteluun ja toimeenpanoon.
- Pandemian vuoksi yleistyneiden etäkokousten nähtiin tehostaneen työskentelyä ja tukeneen uudistuksen nopeaa toimeenpanoa.
- Erityisesti alueilla koronapandemialla oli negatiivisia vaikutuksia uudistuksen toimeenpanoon, sillä pandemian hoitoon käytetyt resurssit olivat pois hyvinvointialueiden valmistelusta.

Koronapandemialla nähdään olleen sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia uudistuksen valmisteluun ja toimeenpanoon, joskin negatiiviset koettiin jossain määrin merkittävämmäksi. Lähes puolet kyselyvastaajista arvioi, että koronapandemia vaikutti uudistuksen toimeenpanoon negatiivisesti ja vastaavasti vajaa viidennes oli sitä mieltä, että pandemia vaikutti positiivisesti uudistuksen toimeenpanoon. Koronapandemia ei vaikuttanut suoraan uudistuksen toimeenpanoon, sillä esimerkiksi aikataulussa pysyttiin pandemiasta huolimatta. Kansallisesta näkökulmasta pandemian myötä toteutettu digiloikka tehosti uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa, mutta erityisesti alueilla pandemian hoitoon jouduttiin käyttämään resursseja, jotka olivat pois uudistuksen valmistelusta ja toimeenpanosta. Erityisesti STM:össä pandemia kuormitti uudistuksen säädösvalmistelua, kun osa säädösvalmistelijoista siirrettiin uudistuksen valmistelusta pandemian hoitoon liittyviin tehtäviin.

Pandemian vuoksi yleistyneet etäkokoukset tehostivat työskentelyä ja tukivat uudistuksen nopeaa toimeenpanoa. Nykyisessä aikataulussa ei välttämättä olisi onnistuttu saamaan uudistusta valmisteltua, mikäli ei olisi siirrytty etäkokouksiin. Toisaalta etätyöhön siirtyminen tarkoitti sitä, että kaikki vuorovaikutteiset

kohtaamiset käytiin verkossa. Valmisteluun ja toimeenpanoon osallistuneiden kalenterit olivat täynnä etäkokouksia, mikä vaikutti merkittävästi heidän kokonaisuormittuneisuuteensa.

Erityisesti alueilla koronapandemialla oli negatiivisia vaikutuksia hyvinvointialueiden valmisteluun. Alueilla jouduttiin keskittymään perustason palveluiden turvaamiseen. Tämän myötä alueilla ei ollut rauhaa keskittyä uudistuksen toimeenpanoon, sillä samat henkilöt joutuivat työskentelemään sekä koronan hoidossa että hyvinvointialueiden valmistelussa. Pandemian hoitoa jouduttiin priorisoimaan sen kiireellisyyden ja merkittävyyden takia. Myös pandemiasta johtuva henkilöstöpula kuormitti merkittävästi alueilla. Kyselyssä ja haastatteluissa tuotiin esille, että hyvinvointialueille olisi pitänyt antaa pandemian takia enemmän aikaa toimeenpanoon.

Mediahuomion kohdentuminen koronapandemiaan antoi rauhaa uudistuksen valmisteluun ja toimeenpanoon. Mediahuomio kohdistui uudistuksen sijaan pandemiaan sen kiireellisyyden, ennakoimattomuuden ja merkittävyyden vuoksi. Tämä antoi työrauhaa uudistuksen valmistelulle ja toimeenpanolle.

5.2 Poliittisen ja yhteiskunnallisen keskustelun vaikutukset

Poliittisella ja yhteiskunnallisella keskustelulla uudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta ei ollut suoraa vaikutusta uudistuksen toimeenpanon onnistumiseen. Arvioinnissa ei arvioida uudistuksen tarkoituksenmukaisuutta suhteessa sille asetettuihin poliittisiin tavoitteisiin, mutta tuodaan esiin niitä näkökohtia, joista valmistelun aikana käytiin yhteiskunnallista keskustelua. Arviointiaineistossa nostettiin esiin julkinen keskustelu esimerkiksi palveluiden sisällöstä ja sote-palvelujen integraatiosta. Nämä sisällölliset kysymykset oli kuitenkin pääosin rajattu arvioinnin kohteena olevan rakenteellisen uudistuksen valmistelun ja toimeenpanoprosessin ulkopuolelle. Valmistelun ja toimeenpanon kansallisen tuen tavoitteena oli riittävien hallinnollisten rakenteiden luominen, jotta palveluiden turvallinen siirtymä voidaan varmistaa.

Julkisessa keskustelussa nähtiin painottuvan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja erityisesti kansalaisten ja palveluiden näkökulma. Sosiaali- ja terveydenhuollon teemojen nouseminen poliittisen agendan keskiöön ja

yhteiskunnalliseen keskusteluun sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen myötä nähdään vahvistaneen keskustelua julkisista palveluista ja kansalaisten demokraattisista mahdollisuuksista vaikuttaa niiden suunnitteluun.

Poliittinen keskustelu on painottunut kansallisiin näkökulmiin, eikä alueiden erilaisuutta ei ole nostettu esiin. Kuntien ja alueiden näkökulmasta keskustelu painottui hyvinvointialueiden syntyyn, mutta tulevia kuntia ja vaikutuksia niiden toimintaan ja toimialoihin käsiteltiin varsin vähän. Myös alueiden keskinäinen erilaisuus ja erilaiset lähtökohdat saivat alueellisten valmistelijoiden näkökulmasta liian vähän huomiota. Poliittisessa keskustelussa korostui ennen kaikkea uudistukseen liittyvät erilaiset ideologiset näkemykset. Keskustelu polarisoitui osin eri ääripäiden välille, mikä on ollut omiaan lisäämään keskustelun negatiivista sävyä. Julkisen keskustelun nähdään osin painottuneen uudistuksen haasteisiin, esimerkiksi riskeihin. Mediakeskustelussa painotettiin myös yksilönäkökulmaa: aiheina olivat mm. kansalaisten huolestuminen ja luottamus julkisten palveluiden taloudelliseen kestävyYTEEN.

Valmisteluorganisaation eri toimielimet ja asiantuntijat vastasivat sekä ennakkoiden että reagoiden median puheenvuoroihin ja pyyntöihin ja avasivat uudistuksen sisältöjä ja vaiheita. Uudistuksen valmistelevissa toimielimissä käytiin keskustelua median esiin nostamista asioista, tuotiin poliittiseen keskusteluun liittyvät riskit osaksi riskien seurannan matriisia ja pyrittiin tunnistamaan etukäteen poliittiseen keskusteluun nousevia teemoja, kuten rahoituksen riittävyys. Lisäksi tunnistettiin, että valmisteluorganisaation viestinnän on syytä olla harkittua ja täsmällisesti sanoitettua.

Media toimi uudistuksen säädösvalmistelun ja toimeenpanon aikana valvojana ja ajankohtaisten asioiden esiintuojana. Haastatteluissa arvioitiin poliittisen ja yhteiskunnallisen keskustelun olleen verrattain rauhallista ja keskittyneen uudistuksen sisältöihin, ennen kaikkea palveluihin, uudistusprosessin sijaan. Valmisteluorganisaation näkökulmasta nähtiin kuitenkin riskinä, että yleinen keskustelu ”keskittyy liikaa uudistuksen ongelmiin ja liittää olemassa olevat ongelmat uudistukseen virheellisin perustein”. Mediakeskustelun ja uudistuksen säädösvalmistelun ja toimeenpanon välinen ero olikin siinä, mitä asioita julkisessa keskustelussa ja toisaalta uudistuksen säädösvalmistelussa ja toimeenpanossa painotetaan.

6 Johtopäätökset ja suositukset

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksella tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen ja rakenteiden uudistusta. Uudistuksessa vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyi kunnilta 21 uudelle hyvinvointialueelle 1.1.2023, minkä lisäksi Helsingin kaupungilla on vastuu näiden palveluiden järjestämisestä omalla alueellaan ja HUS-yhtymällä erikoissairaanhoidon järjestämisestä Uudellamaalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus on osa hallinnon uudistusten jatku-
moa. Uudistuksen kohteena oli merkittävä julkisen hallinnon kokonaisuus, ei vain sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen rakenteen uudistaminen.

Työssä on tuotettu ulkopuolinen ja riippumaton arvio sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen a) lainsäädäntöprosessin ja b) kansallisen toimeenpanon onnistumisesta. Arvioinnin kohteena on uudistuksen hallinnollinen säädösvalmistelu- ja toimeenpanoprosessi. Arvioinnissa ei ole tarkasteltu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen sisältöä, siinä tehtyjä rakenteellisia valintoja, uudistuksen sisällön suhdetta sille asetettuihin tavoitteisiin eikä uudistuksen tavoitteiden toteutumista. Arvioinnin kohteena on uudistuksen hallinnollinen valmistelu- ja toimeenpanoprosessi ja säädösvalmistelun ja toimeenpanon ajan-
jaksot, eli aika ennen järjestämisvastuiden siirtymistä hyvinvointialueille 1.1.2023.

Uudistusta on arvioitu neljästä näkökulmasta:

1. Tavoitteiden asettelun, sisällön ja rakenteen toimivuus
2. Johtaminen ja ohjauksen toimivuus
3. Tavoitteiden saavuttaminen
4. Toimintaympäristötekijöiden vaikutukset

6.1 Yleiset johtopäätökset ja suositukset

Kansallisen valmistelun keskeisimpänä tavoitteena oli varmistaa palveluiden turvallinen siirtymä ja siirtymän kannalta välttämättömien hallintorakenteiden ja johtamisjärjestelmien rakentaminen. Näihin liittyen tavoitteet saavutettiin. Lainsäädäntöpohja oli rakenteen toteuttamiseksi riittävä siinä mielessä, että siirtymässä ei tapahtunut palvelutason romahdusta tai syntynyt hallinnollista kaaosta. Uudistuksen toimeenpanon tuen tavoitteena oli luoda edellytykset hyvinvointialueiden toiminnalle ja turvata muodostuvien hyvinvointialueiden järjestämisvastuun vastaanottokyky vuoteen 2023 mennessä.

Vaikka valmistelulle ja toimeenpanon tuelle asetetut keskeisimmät tavoitteet saavutettiin, onnistumista ei ole laajasti tunnistettu. Koska tavoitteet liittyivät lähinnä rakenteellisiin ja prosessuaalisiin seikkoihin, eivätkä suoraan palveluiden sisältöön, taloudelliseen tehokkuuteen tai vaikuttavuuteen, ei valmistelulle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ole laajasti tunnistettu. Myös hyvinvointialueiden ensimmäisen toimintavuoden aikana kohtaamat ongelmat selittävät osaltaan asiaa. Vaikka arvioinnin kohteena ei ollut uudistuksen sisältö, ongelmat usein liittyvät sisällöllisiin asioihin ja joiltakin osin uudistuksen säädöspohjan puutteellisuuteen.

Uudistuksessa ei huomioitu riittävästi alueiden erilaisuutta. Hyvinvointialueiden erilaisen tuen tarve olisi pitänyt ottaa paremmin huomioon kansallisessa toimeenpanon tuessa. Toimeenpanoprosessi ei ottanut riittäväällä tavalla huomioon kuntien ja kuntayhtymien lähtötilanteen erilaisuutta (sekä hyvinvointialueiden sisäiset että niiden väliset eroavaisuudet mm. väestörakenteessa ja -tiheydessä). Jotta alueille tarkoitettu toimeenpanon tuki olisi kohdentunut oikea-aikaisemmin, olisi alueiden lähtötilanteet pitänyt tunnistaa paremmin ja aikaisemmin. Nyt toimeenpanon tuen toimet suunniteltiin ja aikataulutettiin ylhäältä käsin. Alueiden erilaisuus olisi vaatinut eriytynyttä tukea, jonka avulla olisi voitu saada lähtökohtaisesti tuetua vähemmän yhteistyötä tehneitä sirpalemaakuntia paremmin eteenpäin.

Muutoksen organisointi heijastelee valtionhallinnon siiloutunutta rakennetta. Uudistuksen toimeenpanon tuen malli ja prosessi oli lähtökohdiltaan monessa suhteessa poikkihallinnollinen. Sen tarkoituksena oli saada aikaan integraatiota valtioneuvoston siiloutuneessa rakenteessa tapahtuvaan valmisteluun, hankkeessa, jonka vaikutukset ylittivät käytännössä kaikki hallinnonalat. Säädösvalmistelun jaostot tukivat poikkihallinnollisuutta, mutta jaostoihin ei aina nimetty toiminnallisuuden kannalta oikeita henkilöitä (= nimetty aseman perusteella, ei asiantuntemuksen). Poikkihallinnollisten valmisteluryhmien tosiasiallinen vaikutusmahdollisuus ja vaikutus jäi käytännössä verrattain vähäiseksi ja valmistelu tapahtui normaaliin tapaan ministeriövetoisesti. Alueiden näkökulmasta valmistelu ei ollut kaikilta osin

riittävästi alueiden erilaisiin tarpeisiin mukautuvaa. Uudistuksen poikkiallisuuden näkökulmasta ja huomioiden, että kyseessä oli ennen muuta rakenteen uudistus, uudistuksen vetovastuulliseksi organisaatioksi olisi voinut sopia myös muu kuin sektoriministeriö.

Suositus 1: Kansallisia edelläkävijöitä (olemassa olevia alueellisia malleja) ja niiden hyviä käytäntöjä tulisi hyödyntää vahvemmin ja laajemmin uudistusten toimeenpanossa. Valtionhallinnon tehtävänä on luoda edellytykset ja foorumit vuoropuhelulle. Valtionhallinnon luomien vuoropuhelun rakenteiden tulisi olla systemaattista dialogia ja fasilitoitua vertaisoppimista tukevia. Ministeriöiden ja hyvinvointialueiden johdon osaamista ja edellytyksiä hyvään vuoropuheluun tulisi vahvistaa.

Suositus 2: Tulevaisuudessa hyvinvointialueilla ja ministeriöissä tulisi panostaa nykyistä selkeästi vahvemmin muutosjohtamisen osaamiseen, ministeriöiden syvempään yhteistyöhön ja johtamisen organisointiin valtioneuvoston tasolla. Valtionhallinnon muutosjohtamisen mallia vahvistamalla valtioneuvosto voi toimia joustavammin ja ennakoivammin erilaisissa toimintaympäristön tilanteissa.

6.2 Johtopäätökset ja suositukset arviointiteemoittain

A Tavoitteiden asettelu, sisällön ja rakenteen toimivuus

Tavoitteiden asettelu, sisällön ja rakenteen toimivuuden osalta on arvioitu säädösvalmistelun ja kansallisen toimeenpanon tuen suunnittelun onnistumista, aikataulua sekä niiden koordinaatiota ja yhteentoimivuutta.

Uudistuksen nopean aikataulun mahdollisesti valmistelun toteuttaminen edellisen hallituksen esitysten pohjalta, mutta rajatumpana kokonaisuutena. Sipilän hallituskauden aikana valmisteltua uudistusta rajatumpi kokonaisuus tarkoitti monialaisuuden jättämistä pois ja sitä, että valmistelussa keskityttiin rakenteeseen. Palveluiden ja sisältöjen kehittäminen rajattiin uudistuksen ulkopuolelle. Uudistuksessa pyrittiin luomaan rakenteellisia edellytyksiä palveluiden kehittämiseksi, mutta ei varsinaisesti kehitetty niitä. Koska uudistuksen suhdetta sille asetettuihin sisällöllisiin tavoitteisiin ei ole riittävän selkeästi kyetty valmistelussa esittää (selittämään, miten ja millä aikataululla hyödyt realisoituvat), tämä on heikentänyt uudistuksen legitimeettiä julkisessa keskustelussa ja asettanut sen lähtökohtia kyseenalaiseksi. Tämä liittyy sekä uudistuksen sisäisen rationaliteetin selkeyteen että siitä viestimiseen. Kirkkaan sisäisen rationaaliteetin puute tai kyvyttömyys

viestiä siitä riittävän selkeästi ulospäin voi vaarantaa koko uudistuksen toteutumisen sinänsä onnistuneesti aikataulussaan edenneestä valmisteluprosessista huolimatta.

Suositus 3: Laajan poikkihallinnollisen rakenteellisen uudistustyön nopea ja tehokas läpivienti edellyttää, että uudistuksen keskeiset poliittiset linjaukset ovat tehty ennalta, ja että uudistuksen sisäinen rationaliteetti, eli se, miten uudistus aikoo saavuttaa tavoitteensa, on riittävän kirkas. Vaikeimmat periaatteelliset kysymykset olisivat ideaalitalanteessa ratkaistu jo hallitusohjelmassa. Tämä loisi riittävät edellytykset uudistusten systemaattisemmalle etenemiselle hallituskausien aikana ja niiden uskottavalle viestinnälle kansalaisille.

Ministeriöiden (STM, VM, SM) lähtökohdat ja tavoitteet uudistukselle olivat osin erilaiset. Vaikka ministeriöiden välillä oli näkökulmaeroja, kaikilla oli yhteinen pyrkimys varmistaa palveluiden turvallinen siirtymä ja luoda hyvinvointialueiden toiminnalle riittävät hallinnolliset ja lainsäädännölliset edellytykset. Toimeenpanoprosessia johdettiin STM:stä, mutta uudistuksen vaikutukset heijastuivat koko julkiseen hallintoon, eivät vain sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toimialoille. Muutos oli merkittävä kunnille ja lähes kaikille valtion virastoille lukuisien tehtävien ja johtamisen tasolla. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna jotkin uudistusta valmistelevat virkamiehet katsoivat, ettei sektoriministeriö ei ollut ainakaan täysin itsestään selvä vaihtoehto vetovastuulliseksi organisaatioksi.

Pelastustoimen uudistus poikkesi lähtökohdiltaan muusta uudistuksesta. Pelastustoimen rakennetta oli uudistettu jo 2000-luvun alussa. Uudistuksen organisoitumisessa toimeenpanon tukea suunniteltiin ja toteutettiin pelastustoimen resursseihin nähden sosiaali- ja terveydenhuoltoa suhteellisesti vahvemmin. Joiltakin osin pelastustoimen uudistus jäi irralliseksi uudistuksesta, vaikka eri ministeriöiden väliset yhteistyösuhteet toimivatkin ja olivat tiiviitä.

Säädösvalmistelun aikataulu ei mahdollistanut toimeenpanon tuen suunnittelulle ja toimeenpanolle riittävää aikaa. Säädösvalmistelun koordinaatio jäi pitkälti yksittäisten henkilöiden varaan ja keskeisimmille lainvalmistelijoille olisi kaivattu yhteistä foorumia hajautuneen rakenteen sijaan. Sitoutuneet, kokeneet ja osaavat lainvalmistelijat olivat onnistumisen kulmakiviä. Säädösvalmisteluvaiheen pyöreän pöydän epäviralliset keskustelut perustuslakiasiantuntijoiden kanssa pyrkivät sujuvoittamaan säädösvalmistelua ennakoiden julkisessa keskustelussa mahdollisesti käytävää keskustelua. Säädösvalmisteluprosessin näkökulmasta ongelmaksi koettiin kuitenkin se, että virkamiesjohdolta ei usein saatu kannanottoja linjattaviin

kysymyksiin ja se, etteivät perustuslakiasiantuntijat julkituoneet lopullisia kantojaan. Lisäksi lainvalmistelun arviointineuvoston kirjallinen käsittely koettiin vaikeaksi. Käsittelyä vaikeuttivat myös ministeriön tietotekniset ongelmat.

Rahoitukseen liittyvät kysymykset jäivät uudistuksen valmistelun organisoimisessa vähäiselle huomiolle suhteessa niiden merkittävyyteen uudistuksen päämääriin nähden. Tämän toi esille myös osa valmisteluun osallistuneista virkamiehistä. Lakeja valmisteltiin osana normaalia lainvalmistelua. Rahoituksen valmistelun osalta huomionarvoista oli, että rahoitusjaoston tueksi asioita valmisteltiin VM:n sisäisissä epävirallisessa ryhmässä, joka ei kuulunut varsinaiseen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen valmisteluorganisaatioon.

B Johtaminen ja ohjauksen toimivuus

Johtamisen ja ohjauksen toimivuuden osalta on arvioitu valtioneuvostotason johtamista ja sen kykyä tukea uudistuksen tavoitteita, ministeriöiden välistä yhteistyötä, jaostojen ja valmisteluryhmien toimintaa ja tarkoituksenmukaisuutta, ulkopuolisen konsulttitoimiston roolia, riskienhallintaa ja viestintää sekä muiden valmistelua tukevien hankkeiden roolia kokonaisuudessa.

Valtioneuvosto tarjosi alueiden tueksi välineitä ja keinoja, jotka tukivat turvallisen siirtymän toteutumista. Alueille kohdennettujen tukitoimien toteuttamista vaikeutti alueiden erilaiset tarpeet sekä toimeenpanon eritahtinen eteneminen. Sote-johtoryhmän linjaukset koettiin olennaisena, minkä lisäksi toimeenpanon koordinaatioryhmä, uudistuksen työryhki ja sote-toimisto tukivat toimeenpanon kansallista koordinaatiota. Alueiden tueksi järjestettiin myös yhteinen tietoaalusta soteuudistus.fi-verkkosivustolle.

Toimeenpanon tuen toimet, kuten valmisteluryhmät, tiekartta ja tilannekuvakeskustelut auttoivat yhteisen kokonaiskuvan muodostamisessa ja tilannekuvan muodostamiseen tarvittavan tiedon jakamisessa alueille. Yksittäisten jaostojen ja valmisteluryhmien rooli ja tehtävä olivat selkeitä ja niiden työskentely koettiin valtionhallinnon näkökulmasta pääosin hyödylliseksi. Valmisteluryhmien ja jaostojen välillä oli kuitenkin päällekkäisyyksiä ja niiden välinen tiedonkulku koettiin puutteelliseksi. Toimeenpanon tuki sivuutti alueiden ja kuntien erilaiset lähtökohdat ja erot ja niistä johtuvat tuen tarpeet. Tilannekuvakeskustelut kuitenkin mahdollistivat aluekohtaisten tukitarpeiden tunnistamisen ja tietyille alueille tarjottiin erityistä tukea uudistuksen tukemiseksi.

Riskien hallinta on huomioitu lainvalmistelu- ja toimeenpanoprosessin aikana melko hyvin. Rahoitusriskit ja kiireinen aikataulu olivat tiedossa jo valmisteluvaiheessa. Tilannekuvakeskustelut ja riskimatriisin käyttö tukivat riskien tunnistamista ja hallintaa. Rahoitusmalliin liittyviä riskejä on syytä arvioida riittävän pitkällä aikaperspektiivillä.

Viestintä tuki alueiden ja ministeriöiden tiedonsaantia toimeenpanon etenemisestä; uudistuksen sisällön suhde sen päämääriin jäi kansalaisille epäselväksi. Kansallinen viestintä toteutui sisäisen viestinnän osalta toimeenpanovaiheessa melko hyvin. Alueilla viestintä toimi uudistuksen toimeenpanon rinnalla ja tiedotti tulevista muutoksista. Sisäistä viestintää vahvistettiin ja turvattiin lisäresurssein. Ulkoisessa viestinnässä vahvistettiin kansalaisviestintää ja mediasuhteita. Mahdollisista riskeistä ja keinoista riskien hallitsemiseksi viestittiin hyvinvointialueille tehokkaasti. Kansalaisviestintää oli toimeenpanoprosessin aikana melko vähän ja se painottui tiedottamiseen. Uudistuksen sisällön ja sen perimmäisten päämäärien välisestä suhteesta ei kyetty viestimään riittävän selkeästi: miten ja millä aikavälillä hyödyt realisoituvat, ja miten tämä näkyy kansalaisten arjessa. Media-keskustelu oli koronapandemian vuoksi vähäistä ja jätti osittain epäselvän kuvan uudistuksesta kansalaisille. Uudistuksen viestintä painottui sote-uudistukseen viestintään, minkä myötä pelastustoimea koskeva uudistus jäi viestinnän osalta varjoon.

Valmisteluorganisaatio koostui kansallisista poikkihallinnollisista ryhmistä, mutta tosiasiallisesti valmistelu oli hyvin sektoraalista ja ministeriövetoista (STM, VM, SM). Sektoraalinen valmistelu ei kuitenkaan ole poikkeuksellista. Toimeenpanon tuen organisointirakenne oli raskas, mutta toisaalta eri toimielimiin ja uudistuksessa toimineisiin ryhmiin ei osallistettu edes kaikkia uudistuksen näkökulmasta keskeisimpiä tahoja. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus oli kolmen ministeriön yhteinen hanke, mutta prosessuaalisesti ja vastuunjaon näkökulmasta STM:n rooli painottui valmistelussa. Uudistuksen toimeenpanon rakenne oli alueiden näkökulmasta monimutkainen, eikä kaikkien ryhmien rooli ollut aina täysin selkeä. Toimeenpanon organisaatorakenne oli laaja, mutta viestintä ja vuorovaikutus olivat todellisuudessa riippuvaisia yksittäisistä henkilöistä. Valmisteluryhmien kokoonpanot olivat suuria ja alueiden mahdollisuudet sitoutua toimintaan vaihtelivat esimerkiksi aikaresurssien, henkilöstön vaihtuvuuden ja toimielimen roolin ymmärryksen takia. Kansallisen tuen virallisten rakenteiden lisäksi alueet olivat epävirallisesti yhteydessä ministeriöihin.

Valmisteluryhmien avulla luotiin mahdollisuuksia alueiden osallistumiselle valmisteluun; on kuitenkin epäselvää, mikä tosiasiallinen vaikutus alueiden osallistumisella ryhmiin oli. Ryhmistä viestittiin yhteistyön foorumeina, mutta käytännössä ne olivat tiedonvälittämiseen ja keskusteluun painottuneita. Osin

ryhmien funktion epäselvyyden takia ryhmiin osallistuneet näkivät niihin osallistumisen tärkeänä tai olennaisena, vaikka niissä ei ollut tosiasiallista vaikuttamisen mahdollisuutta linjattaviin asioihin. Tilannekuvatyökalut palvelivat erityisesti valtionhallinnon tarpeita ja tilannekuvaa. Työkalujen pohjalta käydyt tilannekuvakeskustelut olivat alueille hyödyllisempiä kuin itse työkalujen käyttö. Työkalut eivät täysin vastanneet alueiden tarpeisiin, vaan palvelivat valtionhallinnon kokonais kuvan muodostamista ja vertailtavuutta.

Valtionhallinnon henkilöresurssit uudistukseen olivat suhteessa uudistuksen kokoon liian vähäiset. Henkilöresurssit koettiin riittäviksi siinä mielessä, että uudistus saatiin aikaiseksi. Uudistukseen osallistunut henkilöstö oli kuitenkin hyvin vähäinen, mikä aiheutti merkittävän henkilöriskin. Lisäksi uudistus kuormitti henkilöstöä huomattavasti. Ulkopuolisella konsultilla oli uudistuksen toimeenpanossa merkittävä rooli, joka osaltaan kompensoi ministeriöiden pieniä resursseja.

Ulkopuolisen konsulttitoimiston (Nordic Healthcare Group Oy) käyttö uudistuksen toimeenpanon tuessa ja vuorovaikutuksen fasilitoinnissa koettiin pääosin tarpeelliseksi. Etenkin tilannekuvan seuranta koettiin systemaattiseksi ja suunnitelmalliseksi; tilannekuvakeskustelut havainnollistivat alueiden tilanteita reaaliaikaisesti. Myös yhteistyö ministeriöiden ja ulkopuolisen konsulttitoimiston välillä työskentelytapojen, prosessien ja yhteistyömallin osalta koettiin onnistuneeksi. Riskiksi ulkopuolisen konsulttitoimiston hyödyntämisessä tunnistettiin henkilöriski ja keskeisen tiedon sekä osaamisen valuminen oman organisaation (ministeriön) ulkopuolelle. Osin konsulttityön laajuutta kyseenalaistettiin verrattuna vastaavaan virkahenkilöpanostukseen. Konsulttityö koettiin hyödyllisimmäksi selkeästi rajatuissa kokonaisuuksissa.

Muut valmistelua tukevat hankkeet (Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelma, Toivo-ohjelma ja ICT-muutosrahoitus) koettiin alueilla pääsääntöisesti tärkeiksi ja toimeenpanon kokonaisuutta tukeviksi toimiksi, joskaan ne eivät olleet täysin oikea-aikaisia suhteessa uudistuksen aikatauluun. Muiden hankkeiden tavoitteita ja toimenpiteitä ei myöskään täysin tunnistettu yhdenmukaisiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen kanssa. Hankkeissa nähtiin myös tehtävän uudistuksen kannalta merkittävää työtä ja tämän vuoksi esitettiin kritiikkiä siitä, että näitä toteutettiin hallinnollisesti raskailla hanketyyppisillä toteutuksilla. Erityisesti alueet kärsivät uudistuksen ja erillishankkeiden prosessien erillisyydestä ja päällekkäisyydestä. Erillishankkeiden kytkeminen hallintouudistukseen jäi alueiden omatoimisuuden varaan.

Suositus 4: Ulkopuolisen konsultin käytössä vastaavanlaisissa uudistuksissa tulisi huolehtia, että myös tilaajan resurssit ovat riittävät ja suunnitella huolellisesti osaamisen ja tiedonsiirron toimintatavat sekä exit-vaiheen strategia. Ulkopuolisella konsultilla voidaan täydentää omaa osaamista, mutta ei paikata tarvetta omalle riittävälle osaamiselle ja resursoinnille.

C Tavoitteiden saavuttaminen

Tavoitteiden saavuttamisen arviointi on yksi tämän arvioinnin pääkysymyksistä, minkä vuoksi tavoitteiden saavuttamisen onnistumista ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä tekijöitä on kuvattu tämän luvun alussa, osana arvioinnin yleisiä johtopäätöksiä.

Uudistus saavutti sille asetetut tavoitteet varmistaa palveluiden turvallisen siirtymä ja siirtymän kannalta välttämättömien hallintorakenteiden ja johtamisjärjestelmien rakentaminen. Tavoitteiden saavuttamista edistivät muun muassa uudistuksen rajaaminen ja uudistukseen sitoutuneet valmistelijat. Tavoitteiden saavuttamista haastoivat sen sijaan esimerkiksi valmistelun nopea aikataulu ja alueellisen valmistelun ja toimeenpanon käynnistymisen ja etenemisen eritahaisuus. Toimeenpanon tuen tavoitteena oli viedä hyvin eri lähtötilanteista lähteviä alueita enemmän samalle viivalle. Tässä ei täysin onnistuttu. Hyvinvointialueiden tilanteet olivat lähtökohdiltaan hyvin erilaisia ja ministeriöiden vaikutusmahdollisuudet alueiden toimintaan valmisteluvaiheessa olivat toisaalta myös rajalliset. Koska toimeenpanon tukea ei voida aloittaa ennen lakien voimaantuloa, alueiden valmistelutyötä pyrittiin edistämään erillisrahoituksella.

Suositus 5: Kansallisen toimeenpanon tuen opit tulisi dokumentoida toimijoiden omien kokemusten ja tämän arvioinnin pohjalta siten, että ne ovat täysimääräisesti hyödynnettävissä tulevassa palvelureformityössä.

D Toimintaympäristötekijöiden vaikutukset

Lopuksi on arvioitu, miten toimintaympäristön muutokset vaikuttivat uudistuksen säädösvalmisteluun ja toimeenpanoon.

Pandemian ja rakenneuudistuksen samanaikaisuus kuormitti erityisesti alueilla. Kansallisesta näkökulmasta taas etätöihin siirtyminen ja poliittisen keskustelun huomion kiinnittyminen pandemiaan antoi työrauhaa uudistuksen toimeenpanolle. Pandemian hoitoon jouduttiin erityisesti alueilla käyttämään perustason palveluihin paljon resursseja, jotka olivat pois hyvinvointialueiden valmistelusta.

Yhteiskunnallisella keskustelulla ei ollut suoraa vaikutusta uudistuksen toimeenpanon onnistumiseen. Median rooli uudistuksen säädösvalmistelun ja toimeenpanon aikana oli valvoa ja tuoda esiin ajankohtaisia asioita. Pandemia ohjasi kuitenkin julkista keskustelua akuuttiin kriisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen sijaan, mikä salli uudistukselle rauhaa valmisteluun (esim. käsittelyt) ja toimeenpanoon.

Lähteet

Holster Tuukka, Haula Taru, Korajoki Merja. Sote-rahoituksen tarvevaikointi. THL:n työpäperi 26/2022. Luettu 28.2.2024. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/144366/URN_ISBN_978-952-343-876-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Keski-Uudenmaan ja Lapin hyvinvointialueen, Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin, Kouvolan kaupungin sekä THL:n lausunnot hallituksen esitykseen sote-uudistusta koskevien rahoituslakien muuttamisesta. Luettu 15.4.2024 <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=d0326308-921d-461e-92b7-4c31459042ea>

Sosiaali- ja terveysministeriö (julkaisematon). Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuen loppuraportti.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2021. Selvitysraportti kuntien sote-tuottajaroolista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:4. Viitattu 28.2.2024. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4146-5>

Valtiovarainvaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle VaVL 1/2021 vp. Viitattu 28.2.2024 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_241+2020.aspx

ISSN pdf: 2242-0037
ISBN pdf: 978-952-00-6876-9



Sosiaali- ja
terveysministeriö

stm.fi/julkaisut
julkaisut.valtioneuvosto.fi