



Loppuraportti

Satakunnan hyvinvointialueen strategian ja  
muutosohjelman toimeenpanon arviointi  
organisaation ja johtamisen kehittämiseksi

3.1.2025

# FCG.

## Työn tausta

Toimeksianto, tavoitteet ja toteutus

# Toimeksianto

## Työn tavoitteet

- Työn tavoitteena on ollut tuottaa Satakunnan hyvinvointialueelle strategian ja muutosohjelman toimeenpanon arviointi organisaation ja johtamisen kehittämiseksi.

Arvioinnin teemat ovat

1. Strategian ja muutosohjelman toteutuminen
  2. Johtamisen rakenteet
  3. Johtamisen toimintatavat
- Näiden teemojen kautta FCG Finnish Consulting Group Oy on tuottanut kokonaiskuvan strategian ja muutosohjelman toimeenpanosta sekä siihen vaikuttaneista tekijöistä. Työssä tarkastellaan viranhaltijaorganisaation toimintaa, poliittisen päätöksenteon arviointi jää työn ulkopuolelle.
  - Työssä on nostettu esille ongelmakohtia, joita kehittämällä toimintaa on mahdollista parantaa. Keskittyminen kehittämiskohteisiin johtuu selvityksen taustasta ja luonteesta, on huomioitava että hyvinvointialueen toiminnassa nähdään myös positiivisia asioita ja vahvuuksia.

## Asian tausta

- Aluevaltuustossa jätettiin 15.4.2024 aloite liittyen huoleen Satakunnan hyvinvointialueen muutosjohtamisen tilasta ja esitettiin ulkopuolisen tahon selvityksen tilaamista asiasta.
- Aloitteessa ilmaistaan huoli johtamisen negatiivisista vaikutuksista henkilöstön veto- ja pitovoimaan sekä työhyvinvointiin.
- Aloitteeseen vastaamisen yhteydessä 29.10.2024 aluehallitus päätti toteuttaa strategian ja muutosohjelman toimeenpanon arvioinnin organisaation ja johtamisen kehittämiseksi sekä asetti työlle ohjausryhmän.
- FCG on päivitetyllä tarjouksellaan 19.11.2024 valikoitunut työn suorittajaksi. Ohjausryhmä kokoontui 13.11.2024, 16.12.2024 sekä 8.1.2025 ohjaamaan työtä.

# Työn toteutus marras-joulukuussa 2024

Loppuraportissa esitettäviin tuloksiin on päädytty taustakeskusteluiden, kirjallisen materiaalin sekä haastatteluiden pohjalta. Haastatteluihin osallistui 15 hyvinvointialueen ylimmän johdon avainhenkilöä.

Osana työtä on tarkasteltu tilannetta ja johtamisen rakenteita muilla hyvinvointialueilla sekä tarkasteltu ajankohtaisia kehittämissuuntia.

Puolistrukturoidut haastattelut tuottivat arvioinnin teemoista monipuolisen ja laajan aineiston, jonka konsultit analysoivat aineistolähtöisesti. Aineiston analyysi eteni analyysiyksiköt teemoitellen ja pelkistäen, minkä jälkeen ilmauksista etsittiin samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia sekä niiden esiintyvyyttä laskettiin. Keskeiset tulokset haastatteluaineistosta saatiin alla kuvatulla tavalla.



# FCG.

## Katsaus hyvinvointialueiden toimintaympäristöön ja johtamisjärjestelmiin

Rakenteet, haasteet ja järjestämistehtävän organisointi

# Johtaminen hyvinvointialueilla vuonna 2024

## Toimintaympäristö

1. Johtamisen tehtävä nykyisessä toimintaympäristössä on vaativa kokonaisuus. Erityisesti talouden tasapainoon liittyvä tavoite on osoittautumassa ylitsepääsemättömäksi.
2. Hyvinvointialueuudistus ja hyvinvointialueiden perustaminen on itsessään ollut merkittävä organisatorinen ja hallinnollinen uudistus, jonka tuottama työmäärä on haastanut hyvinvointialueiden hallintoa ja johtamista.
3. Hyvinvointialueilla on lähdetty pitkälti puhtaalta pöydältä muodostamaan johtamisen toimintatapoja, sillä viranhaltijat (ja luottamushenkilöt) ovat olleet toisilleen osin entuudestaan vieraita ja tulleet hyvinvointialueille erilaisista taustoista.
4. Hyvinvointialueiden johtamisesta yleisesti ei ole vielä pitkää kokemusta, ja näkemys organisoimisen tapojen toimivuudesta on edelleen muodostumassa. Jo alkuvaiheessa monilla alueilla johtamiseen on kohdistunut epäluottamusta.

## Tunnistetut johtamisen ristipaineet

- Merkittävää hallinnollista uudistusta toteuttaessaan hyvinvointialueiden viranhaltijajohto on joutunut tasapainottelemaan:
  - a) lainsäädännöstä ja valtionhallinnosta tulevan vahvan ohjauksen,
  - b) itsehallintoon kuuluvien poliittisten ja alueellisten intressien sekä
  - c) kunnianhimoisten kehittämistavoitteiden (palvelut, toiminta, integraatio) välillä.
- Erityisesti taloudelliset paineet ovat haastaneet hyvinvointialueiden hallintoa ja johtamista:
  - a) ylimmällä johdolla on kokonaisvastuu haastavien taloudellisten tavoitteiden saavuttamisesta
  - b) tiukkojen taloudellisten tavoitteiden myötä myös hyvinvointialueiden hallinto on tarkan syynin kohteena

# Yleistä hyvinvointialueiden johtamisjärjestelmistä

Vaikka hyvinvointialueet ovat vastuussa pitkälti samoista tehtävistä, on niiden organisoitumisessa merkittäviäkin eroavaisuuksia sekä henkilöstö- että luottamushenkilöorganisaation osalta. Hyvinvointialueiden erilaiset lähtökohdat vaikuttavat johtamisjärjestelmien tilanteeseen ja johtamisen organisointi on ollut helpompaa alueilla, joissa sosiaali- ja terveystalouden integraatio on tapahtunut jo kuntapohjaisessa järjestelmässä.

Hyvinvointialueilla on nähtävissä jo nyt merkittävää liikehdintää johtamisjärjestelmien uudelleen organisoimisessa sekä toiminnallisista että taloudellisista syistä johtuen.

Hyvinvointialueiden henkilöstöorganisaatioiden toimialojen määrät vaihtelevat hyvinvointialueilla kolmen ja yhdeksän toimialan välillä.

- Satakunnan hyvinvointialueen organisaatoratkaisu on harvinainen, sillä Satakunnan lisäksi vain Itä-Uudenmaan, Keski-Suomen ja Pirkanmaan hyvinvointialueilla kaikki sote-toiminnot ovat koottuna yhden sote-johtajan alaisuuteen.
- Erot johtamisrakenteissa ilmenevät myös hyvinvointialueiden johtoryhmissä ja vain kyseisillä hyvinvointialueilla on johtoryhmässä vain yksi edustaja sote-toimialoilta.
- Johtoryhmien kokoonpanot vaihtelevat 5–20 viranhaltijan välillä.

Luottamushenkilöorganisaatioiden osalta hyvinvointialueiden välillä on merkittäviä eroavaisuuksia esimerkiksi toimielinten ja luottamushenkilöiden määrissä sekä toimielinten tehtävissä.

- Muutama hyvinvointialue on käynnistänyt toimintansa perinteisellä ja kuntahallinnosta tutulla mallilla, mutta merkittävä osa hyvinvointialueista on lähtenyt kehittämään erityisesti lautakuntien roolia päätöksenteossa.
- Jotkin hyvinvointialueet ovat ottaneet uudistuksen yhteydessä käyttöönsä hyvinkin innovatiivisia ratkaisuja, joiden merkitys ja toimivuus käytännössä on konkretisoitunut hyvinvointialueiden ensimmäisten vuosien aikana.

# Hyvinvointialueiden keskushallinnon organisointi

- Vaikka toimialojen määrät vaihtelevat hyvinvointialueiden välillä merkittävästi, on
  - Enemmistö hyvinvointialueista (12/21) organisoinut hallinnolliset ohjaus- ja tukitoimintonsa perinteiseen malliin yhdeksi toimialaksi, jonka nimitykset kuitenkin vaihtelevat (esim. konsernipalvelut, yhteiset palvelut tai tukipalvelut).
  - Muiden hyvinvointialueiden (9/21) organisaatiosta löytyy kaksi erillistä keskushallinnollista toimialaa.
    - Kyseiset hyvinvointialueet ovat Kainuu, Kanta-Häme, Lappi, Länsi-Uusimaa, Pirkanmaa, Pohjois-Karjala, Pohjois-Pohjanmaa, Satakunta sekä Varsinais-Suomi.
    - Näillä hyvinvointialueilla toinen keskushallinnollisista toimialoista vastaa operatiivisten tukipalveluiden järjestämisestä (HR, IT, tilat, jne.) ja toinen on vastuussa hyvinvointialueen toiminnan ja palveluiden järjestämisen ohjauksesta (kehittäminen, integraatio ja erinäisten muutosohjelmien toteuttaminen).
    - Satakunnassa on tällä hetkellä konsernipalveluiden toimialueen ja strategian ja järjestämisen vastualueen lisäksi vielä erillinen määräaikainen muutosjohtamisen organisaatio.
- Kahden erillisen keskushallinnollisen toimialan rakenne on osassa hyvinvointialueita koettu hallinnollisesti raskaaksi ja käytännössä ongelmalliseksi malliksi, jossa hyvinvointialueen toiminnan suunnittelu ja ohjaus on liian kaukana operatiivisesta toiminnasta.



# Hallinnon uudelleenorganisointia ja tiivistämistä: Case Varha

- Varsinais-Suomen hyvinvointialue käynnisti toimintansa johtamisjärjestelmällä, jonka toimialarakenne (tulosalueet) muodostuu neljästä operatiivisesta toimialasta (Tyks/sairaalapalvelut, sosiaali- ja terveystalot, ikääntyneiden palvelut sekä Varsinais-Suomen pelastuslaitos/pelastuspalvelut) sekä kahdesta keskushallinnollisesta toimialasta (järjestämisen palvelut & konsernipalvelut).
  - **Konsernipalveluiden** tehtävä on tuottaa keskitetysti talous-, henkilöstö-, ICT-, viestintä-, kiinteistö- ja yleishallinnon palvelut sekä keskitetyt tuotannolliset tukipalvelut. Lisäksi konsernipalvelut tuottavat omistajaohjauksen, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä päätöksenteon tukeen liittyvät palvelut.
  - **Järjestämisen palveluiden** tehtävänä on huolehtia mm. tietoon perustuvan päätöksenteon valmistelusta, tulosalueiden talousarvioehdotusten yhteensovittamisesta sekä TKI-toiminnan koordinaatiosta. Lisäksi tulosalue vastaa mm. palvelustrategian, palveluverkon, palvelukuvausten ja palvelujen tuottamistapaan liittyvästä valmistelusta ja seurannasta sekä huolehtii hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen ohjauksesta ja valvonnasta.
- Hyvinvointialueella tunnistettiin kuitenkin tarve kehittää johtamisjärjestelmää tavoitteina vahvistaa talouden ja toiminnan ohjausta, selkeyttää johtamisvastuiden rajoja ja päätöksenteon linjakkuutta sekä siirtää järjestämisvastuun alaista päätöksentekoa ja valmistelua operatiivisille tulosalueille.
- Aluevaltuusto hyväksyi 4.12.2024 kokouksessaan (§121) uuden hallintosäännön, jonka on voimassa 1.3.2025 lukien.
- **Uudistuksen myötä järjestämisen palvelut –tulosalue poistuu** ja konsernipalvelut vastaavat jatkossa keskitettyjen hallinnollisten tuotannollisten tukipalveluiden tuottamisesta. Lisäksi hyvinvointialueelle perustetaan suoraan hyvinvointialuejohtajan alaisuuteen strategisen johdon yksikkö, joka toimii hyvinvointialuejohtajan tukena. Osa järjestämisen palvelut –tulosalueen tehtävistä siirtyy konsernipalveluille, osa operatiivisille tulosalueille ja osa uudelle strategisen johdon yksikölle.

# FCG.

## Strategian ja muutosohjelman toimeenpanon arviointi

# Strategian toteutuminen

- Strategia on ylätasoinen ja hyvinvointialueen johtamisessa se on jäänyt taka-alalle
  - Strategian valmistelun jälkeen hyvinvointialueen toimintaympäristö on muuttunut nopeasti vieläkin haasteellisemmaksi
  - Strategia keskittyy laadun ja palveluiden parantamiseen kun nykytilanteen kovat ja nopeat säästöpainheet vaativat strategisia linjauksia siitä, miten säästötoimet toteutetaan
  - Strategian periaate *Palvelumme ovat taloudellisia sekä laadukkaita ja huolehdimme, että kustannuskehitys vastaa rahoitusta* on olennaisessa roolissa hyvinvointialueen johtamisessa, mutta strategia ei anna riittäviä linjauksia siihen, miten tämä tehdään
- Myös strategian toimeenpanon seuranta on jäänyt taka-alalle

## STRATEGINEN PERIAATE #11

**Palvelumme ovat taloudellisia sekä laadukkaita ja huolehdimme, että kustannuskehitys vastaa rahoitusta.**

- Vahvistamme Satakunnan elinvoimaa hyödyntämällä maakunnassa toimivien yritysten tuottamia sote-, pelastus- ja tukipalveluita.
- Varmistamme, että palveluiden järjestämistavat ovat vaikuttavia ja ne perustuvat väestön palvelutarpeisiin.
- Johtamis- ja toimintamallimme tukevat vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta.



# Muutosohjelman toteutuminen

- Muutosohjelman rooli korostuu hyvinvointialueen johtamisessa
- Muutosohjelman säästötavoitteet pohjautuvat Satakunnan tarvevakioitujen nettokäyttökustannusten tasoon verrattuna palveluita vähemmällä kustannuksella tuottavien alueiden vastaaviin kuluihin ja erotuksesta arvioituihin teoreettisiin säästöpotentiaaleihin. Tämä antaa kuvan säästöpotentiaalin suuruudesta mutta ei vielä varmista sitä, ovatko säästöpotentiaalit juuri Satakunnassa toteutettavissa eikä se suoraan anna vastausta siihen, *miten* säästöihin päästään.
  - Muutosohjelma kaipaisi laajempaa ja osallistavaa työvaihetta, jossa teoreettisesta säästöpotentiaalista työstetään käytännön säästö- ja muutoskohteiden tiekartta
  - Muutosohjelman laatimiseen on sisällytetty linjaorganisaation johtoa osallistavia vaiheita, mutta yleisvaikutelma on, että niitä ei ole ollut tarpeeksi. Tämä näyttäytyy niin, että linjajohto ei ole päässyt riittävän sisälle muutosohjelmaan eikä koe että heidän asiantuntemustaan on kuultu sisällön määrittämisessä.
- Muutosohjelman toteutumista seurataan tiivistä liikennevalo –värikoodeilla. Toimenpiteiden eteneminen suunnitellusti (vihreä väri) ei kuitenkaan vielä takaa laskennallisen säästöpotentiaalin toteutumista
  - Muutosohjelman säästötavoitteet eivät näytä toteutuvan
- Muutosorganisaation ja palveluista vastaavan linjaorganisaation välisessä vuorovaikutuksessa on jännitteitä, jotka eivät edistä muutosohjelman toimeenpanon onnistumista.
  - Palveluista vastaavalla linjaorganisaatiolla on kokemus kuulluksi tulemisen, avoimuuden ja läpinäkyvyyden puutteesta valmistelun ja toimeenpanon aikana. Muutosjohtajilta tullut ohjaus on koettu osin perusteettomana, koska vastuu toiminnasta on johtamisjärjestelmän mukaisilla johtajilla. Muutosohjelman tavoitteiden asettamisessa palveluista vastaavat toimijat ovat kokeneet asemansa toissijaiseksi muutosjohtajiin nähden. Vastaavasti muutosohjelman vastuuhenkilöt kokevat organisaation olevan kyvytön viemään uudistuksia tuloksellisesti maaliin. Toimijoiden välille on syntynyt luottamuspulaa.

# Johtamisen rakenteet

- Organisaation rakenne ja johtamisjärjestelmä koetaan pääpiirteittäin selkeinä ja toimivina, mutta
  - Hyvinvointialueen johtoryhmän rakenne on hallintoon painottuva; hallinnon edustus on laaja kun taas suurta sote:n palveluntuotantoa edustaa sote-johtaja yksin
  - Johtoryhmän rakenteesta johtuen työskentelyn painopiste ohjautuu hallinnollisten asioiden valmisteluun ja toimeenpanoon, minkä vuoksi sote-substanssin asioiden käsittely jää vaillinaisemmaksi. Painotuksesta huolimatta osa johtoryhmän linjauksista vaikuttaa merkittävästi palvelutuotannon johtamiseen, esimerkkinä muutosohjelman kautta linjattavat säästöt.
  - Vaikka sote:n toimialuejohtajat usein osallistuvat käytännössä johtoryhmään (laajennettu johtoryhmä) ohjaa nykyinen johtoryhmän varsinainen kokoonpano siihen, että sote:n eri toimialueiden asiat ja päätökset eivät ole korkeimman johtoryhmän asioita
  - Johtoryhmässä ja muussa johdossa terveydenhuollon, ja erityisesti lääketieteen, asiantuntemus näyttäytyy ohuena suhteessa terveydenhuollon ja lääketieteen suureen rooliin hyvinvointialueen perustehtävässä. Tämän koetaan johtaneen yksittäisissä tilanteissa huonoihin päätöksiin.
- Muutosorganisaatio aiheuttaa kitkaa
  - Muutosohjelma, palveluverkkosuunnitelma ja näiden toimeenpano ovat aiheuttaneet kuilun muutosorganisaation ja linjaorganisaation välille.
  - Linjaorganisaatiossa koetaan, että heitä ei ole osallistettu suunnitelmien teossa tarpeeksi ja tämän takia suunnitellut toimenpiteet ja tavoitteet ovat osin epärealistisia eivätkä huomioi linjaorganisaation kantamaa vastuuta.
  - Muutosjohtajien rooli ja vaikutusvalta näyttäytyy merkittävänä ja hallitsevana.

# Johtamisen toimintatavat

- Hyvinvointialueen johtoryhmän johtaminen kuvautuu asiakeskeisenä ja autoritäärisenä eikä osallistavana ihmisten johtamisena.
- Ylimmässä johtoryhmässä käydään vain vähän keskustelua eikä ilmapiiri tue sitä, että kaikki ilmaisisivat mielipiteensä.
- Ylimmän johdon kuormittuneisuus on suurta.
  - Kokonaiskuvaa vahvistaa Mitä kuuluu –kyselyn tulokset koetusta työpaikkakiusaamisesta (24,3 % vastaajista, hyvinvointialueen hallinto) ja työnantajan vaihtamisen harkitsemisesta (74,8 % vastaajista, hyvinvointialueen hallinto). Lisäksi kyselyssä nousee esille syrjinnän kokemus mielipiteen perusteella.
- Nuoren ja suuren organisaation johtamisessa kohdataan haasteita toimintakulttuurien näkökulmasta.
  - Organisaatiossa on selvästi hyvin erilaisia odotuksia johtamista kohtaan. Osa kaipaa suoraviivaista tuloshakuista johtamista, osa keskustelevampaa johtamista.
  - Nykytilanteeseen on tultu hyvin erilaisista toimintakulttuureista ja taustoista, tällaisia rajapintoja ovat esimerkiksi kunnilta siirtyneet palvelut – sairaanhoitopiiriltä siirtyneet palvelut, perusterveydenhuolto – erikoissairaanhoito, sosiaalipalvelut – terveyspalvelut, pienet kunnat – suuret kunnat.
  - Johtamista haastaa siten myös hyvinvointialueen kehittymässä oleva toimintakulttuuri, jonka yhteensulautuminen voi kestää useita vuosia.

# FCG.

## Tärkeimmät huomiot ja yhteenveto

# Tärkeimmät huomiot

## Strategia ja muutosohjelma eivät toteudu optimaalisesti

Strategia on jäänyt ylätasoiseksi eikä se juurikaan ohjaa johtamista

Muutosohjelmassa laskennallinen säästöpotentiaali ja suunniteltujen toimenpiteiden todelliset säästöt eivät aina näytä kohtaavan

Muutosohjelman epäoptimaalinen toteutuminen johtuu osin linja- ja muutosorganisaation välisestä kuilusta ja molemminpuolisen luottamuksen puutteesta

## Hyvinvointialueen johtoryhmän työssä painottuu hallinnolliset asiat

Johtoryhmässä hallinnon edustus on laaja kun taas palvelutuotannon (etenkin suuren sote-palvelutuotannon) edustus on niukka

Johtoryhmän rakenteesta johtuen työskentelyn painopiste ohjautuu hallinnollisten asioiden valmisteluun ja toimeenpanoon

## Johtamisen toimintatapoihin kaivataan joitakin muutoksia

Linjaorganisaatiolla on kokemus kuulluksi tulemisen, avoimuuden ja läpinäkyvyyden puutteesta muutosohjelman valmistelun ja toimeenpanon aikana.

Muutosjohtajien rooli ja vaikutusvalta kuvautuu merkittävänä ja hallitsevana, vaikkakaan heillä ei ole lainsäädäntöön ja toimintasäntöihin pohjautuvaa vastuuta taloudesta ja toiminnasta

Linja- ja muutosorganisaatioiden välille on syntynyt molemminpuolinen epäluottamus / yhteistyön puute

## Hyvinvointialueen johtoryhmän johtaminen näyttäytyy autoritäärisenä

Osallistavaa ja keskustelevaa ihmisten johtamista on vähän ja ilmapiiri on jännitteinen

Suurena vahvuutena on soten kansallisen tilanteen ja kehityssuuntien erinomainen tilannekuva

Johto on hyvin kuormittunutta. Huomattavan suuri osa on kokenut työpaikkakiusaamista viimeisen 12 kk aikana ja harkinnut työnantajan vaihtamista



# Yhteenveto

- Selvityksen aineiston perusteella strategian ja muutosohjelman toimeenpanoon kielteisesti vaikuttavat asiat kulminoituvat muutamiin tekijöihin, jotka toistuvat niin taustakeskusteluissa, kyselyissä kuin haastatteluissakin.
- Kyse on pohjimmiltaan siitä, että asiantuntijaorganisaatiossa avainhenkilöt haluavat olla keskeisesti mukana määrittelemässä heidän työnsä ja vastuidensa kannalta merkittävimpiä päätöksiä. Vastaavasti tämä luo sitoutuneisuutta, joka helpottaa asioiden toimeenpanoa.
- Toimintatapojen osalta kaivataan keskustelevampaa johtamiskulttuuria, jossa erilaisten näkemysten ja mielipiteiden kautta löydetään yhteiset ratkaisut käsillä oleviin haasteisiin.
- Kielteisten tekijöiden ohella hyvinvointialueen johtamisessa nähdään myös positiivisia puolia.
- Raportissa esille nostettuja ongelmakohtia on mahdollista parantaa muokkaamalla toimintatapoja ja/tai organisaatiota. Mahdolliset jatkotoimenpiteet on tärkeää suunnitella kokonaisuutena ja projektoida siten, että niiden etenemistä on mahdollista seurata.

FCG.