

9.6.2014

STM/104/2014

Jakelussa mainituille

Viite

**SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TILINPÄÄTÖSKANNANOTTO VUODESTA 2013:
SOSIAALI- JA TERVEYSALAN LUPA- JA VALVONTAVIRASTO (VALVIRA)**

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 66 i §:n edellyttämän tilinpäätöskannanottonsa Valviran toiminnasta vuodelta 2013 ja niistä toimenpiteistä, joihin viraston tilinpäätöskertomus ja siitä 7.5.2014 annettu Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja vuosiyhteenvedo ja muut selvitykset antavat aihetta.

1. Yleisarvio ja valmistelu

Kannanotto on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön sisäisessä valmisteluryhmässä sekä sosiaali- ja terveyspalveluosaston johtoryhmässä. Kannanotto on käsitelty ministeriön virkamiesjohtoryhmässä, esitelty hallinnonalan tulosohejauspäivillä 3.6.2014 ja Valvira on antanut siitä palautteen. Peruspalveluministeri on tehnyt päätöksen kannanotosta kansliapäällikön esittelystä. Valmistelu on perustunut ministeriön sisäiseen ohjeeseen, Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomukseen ja vuosiyhteenvedoon sekä viraston tilinpäätöskertomukseen.

Kokonaisuutena **Valvira on vuonna 2013 saavuttanut ministeriön asettamat tulostavoitteet hyvin (arvosana4-)**. (Arviointiasteikko 5-1; 5=erinomainen tulos, 4=hyvä tulos, 3=tydyttävä tulos, 2=välttävä tulos, 1=heikko tulos)

2. Tulossopimuksen toteutuminen**2.1. Arvio yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteutumisesta**

Sosiaali- ja terveysministeriön strategia ”Sosiaalisesti kestävä Suomi ” määritteli hallinnonalan kolme päälinjausta:

- hyvinvoinnille vahva perusta,
- kaikille mahdollisuus hyvinvointiin sekä
- elinympäristö tukemaan terveyttä ja turvallisuutta.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan strategisten tavoitteiden toteutuminen ja vaikuttavuus on arvioitu Valtiovarainministeriölle annetussa hallinnonalan tuloksellisuuskertomuksessa tyydyttäväksi (asteikko: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä).

Valviran toiminta vaikuttaa lähinnä välillisesti edellä mainittuihin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Tarkasteluvuonna 2013 on Suomessa ollut varsin voimakas taloudellinen taantuma, joka on vaikuttanut ja käytännössä vaikeuttanut näiden yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamista. Esimerkiksi lisääntynyt työttömyys vaikuttaa hyvinvointieroihin varsin suoraan ja nopeasti.

Valvira pystyy kuitenkin toiminnallaan vaikuttamaan esimerkiksi kansalaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tasavertaiseen kohteluun toteuttamalla mahdollisimman yhdenmukaisia valvontakäytäntöjä aluehallintovirastojen kanssa - eli edellyttämällä toimintayksiköiltä samoja asioita - sekä panostamalla ennakoiwaan ohjaukseen ja neuvontaan. Yhteistyö ja aloitteellisuus ko. toimialan eri toimijoiden kanssa ja ennakoivalla otteella, on vaikuttavaa työtä. Tästä esimerkkinä on Valviran aloitteellisuus mm. terveydenhuollon ammatilaisten kasvavien päihdeongelmien selvittämisessä sekä lastensuojelun parissa. Valviran strateginen lin-



jaus ennakoivan valvonnan, omavalvonnan ja riskinarviointiin perustuvan valvonnan kehittamisestä on ajankohtainen ja perusteltu. Utisointi verkossa, uutiskirjeet ja lisääntynyt erilaisten ohjeiden ja ohjeistuksen antaminen ovat hyvää kehittämistyötä ennakoinnin suuntaan. Yhden valtakunnallisen valvonta-ohjelman valmistelu useiden eri valvontaohjelmien tilalle on lähtökohtaisesti hyvä asia. Sen suhteen on tärkeää huolehtia siitä, että se käytännössä täyttää sille asetetut tavoitteet eli selkeyttää ja yhdenmukaistaa valvontaa.

Vuonna 2013 terveydenhuollon valvonta-asioiden määrässä tapahtui käänne alaspäin. Saattaa olla, että valvonta-asioissa on ainakin hetkellisesti saavutettu lakipiste yli vuosikymmenen jatkuneen kasvun jälkeen. Vaikka määrä taittui viime vuonna, ei taittuminen ole kovin suurta. Samalla valvonta-asioiden sisältö on monin paikoin monimutkaistunut ja asiakkaat osaavat myös vaatia hallinnolta enemmän. Valvira on pääosin pystynyt vastaamaan näihin haasteisiin, joka näkyy muun muassa siinä, että tulossopimuksessa sovitut käsittelyajat, niin lupa- kuin valvonta-asioiden käsittelylle ovat toteutuneet, ja monin paikoin Valvira on ne pystynyt myös alittamaan.

Valvonnalla ei suoraan voi ratkaista valitusten taustalla olevia mahdollisia laajempia yhteiskunnallisia ongelmia. Valviran ja AVien valvonnan lisäksi tarvitaan edelleen ja enenevässä määrin eri osapuolten aktiivista yhteistoimintaa ja toimenpiteitä.

2.2. Arvio toiminnallisten tulostavoitteiden toteutumisesta

Tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisen tehostamistavoite on toteutunut tulossopimuksen tavoitteiden mukaisesti. Myös kokonaisarkkitehtuuritavoitteet virasto on saavuttanut valtaosin tulossopimuksen mukaisesti (4).

Valviran kannattavuusluvuissa on maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus ollut vuonna 2013 yhteensä 107 prosenttia, tulossopimuksen tavoiteprosentin ollessa 100 prosenttia. Valviran kanssa on keskusteltu asiasta. Valvira arvioi, että todennäköisesti ero johtuu siitä, että maksullisen toiminnan työtunteja ei kaikilta osin ole tullut kirjattu työajanseurantaan. Valvira selvittää asiaa tarkemmin.

Valvira sai vuonna 2013 lisää voimavaroja, yhteensä peräti 7 htv:ta tehtäviensä hoitoon. Virasto kohdisti tästä määrästä merkittävän osan, yhteensä 5 htv:ta, terveydenhuollon valvonta-asioiden hoitamiseen. Yksi htv kohdennettiin sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaukseen ja yksi htv sijoitettiin biopankkilainsäädännön uusien tehtävien hoitamiseen. Virat täytettiin maaliskuussa 2013. Valviran mukaan uudet voimavarat ovat vaikuttaneet siihen, että virasto on voinut hoitaa merkittävän määrän valvonta-asioita. Keskenäisten valvonta-asioiden määrä on taittunut virastossa ensimmäistä kertaa. STM toteaa, että kehitys tässä on oikeasuuntainen ja että uusilla viroilla on ollut tarkoitus saada taitettua käsiteltäviä valvonta-asioiden määrää sekä lyhentää niitä koskevia käsittelyaikoja.

Terveydenhuollon valvonta-asioiden määrä kääntyi hienoiseen laskuun vuonna 2013. Valvira on suoriutunut valvonta-asioiden hoidosta kohtuullisen hyvin. Merkillepantavaa on, että vuonna 2013 aiempaa suurempi määrä valvonta-asioista on luokiteltu potilasturvallisuuden kannalta kiireellisiksi. Valvira alitti tulossopimuksessa asetetut käsittelyajat tältä osin (tavoite; mediaani 10 kk, toteuma mediaanissa 8 kk.). Oikeasuuntaisesta kehityksestä huolimatta terveydenhuollon valvonta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on noin kaksi vuotta, mikä on pitkä aika.

Valviran **laillistamista lääkäreistä** merkittävä osa - lähes puolet hammaslääkäreistä ja neljännes lääkäreistä - on valmistunut ulkomailta. Ulkomaisen lääkärin laillistaminen on työläämpää kuin kotimaassa koulutuksen saaneen. Ulkomaisten lääkäreiden mukana nousevat kuitenkin esille toimintaan vaikuttavat asiat, kuten kysymys riittävän hyvästä kielitaidosta. Valvira on pystynyt alittamaan monin paikoin terveydenhuollon ammattihenkilöiden lupa-asioiden sovitut käsittelyaikatavoitteet.



Sosiaalihuollon valvonta-asioita Valvira ratkaisi viime vuonna merkittävästi enemmän kuin vuonna 2012 (43/143). Sosiaalihuollossa valvonta-asioiden määrä on lähtenyt kasvuun. Kehitystä selittää yleinen kehitys valvonta-asioiden kasvulla viime vuosina. STM toteaa, että sosiaalihuollon valvonta todennäköisesti tarvitsee voimavaroja tulevina vuosina. Sosiaalihuollon valvonta-asiat on käsitelty tulossopimuksessa sovituissa käsittelyajoissa, osin alittaen merkittävästi käsittelyaikatavoitteet (tulossopimuksessa mediaani asetettu 11,5 kuukauteen, toteuma on mediaanilla 3,4 kuukautta).

Uuden vanhuspalvelulain seurannassa on kehitetty uudenlaista yhteistyön mallia, jossa eri viranomaiset ovat toimineet hyvin yhteen: THL kerää ja analysoi tietoa, jota Valvira ja AVIt hyödyntävät valvontatyössä. Kerätty tieto on saatavilla julkisesti internetistä. Valvira on myös ollut aktiivisesti mukana uuden vanhuspalvelulain toimeenpanon aluekierroksilla.

Yksityisten sosiaalihuollon luvissa on painopiste muuttunut muutoslupiin. Tämä saattaa kertoa siitä, että vuonna 2013 ei markkinoille ole tullut merkittävästi valtakunnallisia toimijoita. Valvira on pysynyt tulossopimuksessa sovituissa käsittelyajoissa, osin alittaen merkittävästi käsittelyaikatavoitteet (tulossopimuksessa mediaani 7 kk, toteuma mediaanissa 3,4 kk)

Valvira on vuoden 2013 kuluessa selvittänyt, toimeenpannut ja valvonut lasten ja nuorten sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä asioita sosiaalitoimen/lastensuojelun ja myös terveyspalveluiden alueella. Valvira on myös nostanut esille erityiskysymyksiä, kuten lastensuojelun ja lasten/nuorisopsykiatrian rajapintaan liittyvät ongelmatilanteet sekä ammattihenkilöiden päihdeongelmat. Nämä ovat hyviä esimerkkejä siitä, miten valvontaviranomainen voi tehdä vaikuttavaa, ennakoivaa ja ehkäisevää työtä asiassa, jossa varsinainen jälkikäteinen valvonta ei ole kaikkein tehokkain keino ongelmien ratkaisemiseen. STM kannustaa tämän tyyppiseen ennakoivaan ohjaukseen.

Vaaratilanneilmoitukset **terveydenhuollon laitteissa ja tarvikkeissa** kasvoivat kolmanneksella vuonna 2013. Kasvava työmäärä on haaste ja koettelee resursseja. Valvira on selviytynyt näistä varsin hyvin. Ministeriön ja Valviran keskinäinen roolitus ei ole ollut kuitenkaan täysin selvä koskien EU:ssa pidettäviä, asiaa koskevia kokouksia ja niihin osallistumista. STM toteaa, että ministeriöllä on lainsäädäntövastuu ko. toimialan lainsäädännöstä ja sen valmistelusta, viraston tehtävä on antaa lainsäädäntötyöhön asiantuntija-apua valvonnan osalta sekä osallistua niihin kokouksiin, jossa käsitellään varsinaista operatiivista valvontatyötä.

Biopankkilainsäädännön tehtävät ovat tulleet täysin uusina tehtävinä Valviralle vuonna 2013. Valvira on valmistautunut aktiivisesti ko. tehtävän hoitamiseen. Se on osallistunut niin lainsäädännön valmisteluun kuin myös aktiivisesti asiassa perustetun ohjausryhmän toimintaan. Valvira on hoitanut tämän tehtäväkokonaisuuden erittäin hyvin.

Valviran vastuulle kuuluva **alkoholilupahallinto ja -valvonta** on toteutettu vakiintuneella tavalla onnistuneesti. Kaikki alkoholiyhtiön valikoimanottoon liittyvät Valviran päätökset ovat pysyneet hallinto-oikeuksissa.

Alkoholihallinnon ohjaus on onnistunut tehtävässään, vaikka nykyinen alkoholilaki on osin vanhentunut. Ministeriön näkemyksen mukaan Valviran asiantuntemusta arvostetaan aluehallintovirastoissa. Sama tulos näkyy asiakastytyväisyyskyselyssä. Merkitteä pantavaa on, että kilpailu- ja kuluttajaviraston tuoreessa selvityksessä alkoholihallinnon ohjausjärjestelmää on pidetty jopa valtakunnallisesti ainutlaatuisena. Sekä Valviran lupahallinto että valvonnan ohjaus ovat osallistuneet aktiivisesti alkoholilain kokonaisuudistuksen valmisteluun vuonna 2013 - jatkuen vuonna 2014.

Tupakkalain valvontatehtävissä on Valviran toiminta ollut hyvällä tasolla. Tupakkalain täytäntöönpano on varmistettu ja lakia noudatetaan hyvin. Tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden mainonta on siirtynyt yhä enemmän sähköiseen mediaan ja on aiheuttanut paljon lisää valvontatyötä. Tämä koskee erityisesti



sähkösavukkeiden ja vastaavien tuotteiden mainontaa. Valvira on hoitanut mainonnan ohjeistuksen ja valvonnan tulostavoitteiden mukaisesti ja aktiivisesti ennakoiden.

Vuonna 2013 Valvira on toiminut aktiivisesti **ympäristöterveydenhuollon** valvonnan ohjauksessa. Virasto osallistui mm. ympäristöterveydenhuollon näkyvyyspäivän toteuttamiseen. Valvira käynnisti uuden valvontaohjelmakauden (2015–2019) suunnittelun tulostavoitteiden mukaisesti.

Valvira on ollut aktiivinen myös terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan ohjaus- ja arviointikäyntimallin luomisessa, jota Lounais-Suomen aluehallintoviraston pilotoi.

Valvira on toimittanut sovitusti ympäristöterveydenhuoltoa koskevaan tietojärjestelmään (YHTI2) terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan valvontatiedot. Valvira on myös järjestänyt keskeisten sidosryhmien kanssa koulutusta kunnille järjestelmän käyttöönottamiseksi. Tästä huolimatta kunnat olisivat tarvinneet tähän enemmän tukea. Talousveden erityistilanteisiin liittyvän ohjeistuksen päivitys eteni suunnitellusti. Tämän lisäksi Valvira on ollut aktiivinen mm. osallistumalla ympäristöterveydenhuoltoa koskevien säädösten valmisteluun.

Valvira on siirtänyt sovitusti **geenitekniikkalain** mukaisen tarkastustoiminnan painopistettä aiemmin tarkastamattomiin toiminnanharjoittajiin. Tarkoituksena on päästä vähitellen tilanteeseen, jossa toiminnanharjoittajille voidaan tarvittaessa heti toiminnan alkuvaiheissa antaa tarkastuksen yhteydessä neuvontaa geenitekniikkalain mukaisista velvoitteista. Erilaisten valvontatapahtumien määrät eivät ilmene Valviran tilinpäätöksestä, mutta geenitekniikan rekisterin merkintöjen mukaan nk. muiden valvontatapahtumien määrä on noussut 2013 huomattavasti. Sen sijaan kirjallisten tarkastusten määrä on pysynyt edelleen vähäisenä, mikä toivottavasti korjaantunee ajan myötä tarkastuskattavuuden lisääntyessä.

Työtyytyväisyysbarometrin kokonaisindeksiä koskevat tavoitteet saavutettiin. Valviran tulos on hyvin lähellä valtion keskiarvoa 3,35 (3,4). Sairauspoissaolojen osalta tavoite saavutettiin hyvin 6,1 (max 7,2). Eläkkeelle siirtymisen keski-ikä oli Valvirassa 63,4 (vähintään 64). Tavoitetta ei saavutettu, mutta taso on melko hyvä. Työkyvyttömyyseläkkeelle ei Valvirasta jäänyt kukaan. Määräaikaisten osuus oli 24,9 prosenttia (enintään 15 %). Tavoitetta ei saavutettu, mutta osasyynä oli runsas rekrytointi STM:öön. Useiden virkavapauksien vuoksi Valvirassa on runsaasti sijaisia, mikä nosti määräaikaisten osuutta selvästi.

3. VTV:n ja muiden tarkastusten huomiot

Valtiontalouden tarkastusvirasto on laatinut vuosittaisen tilintarkastuskertomuksen vuodesta 2013. Kertomuksen mukaan tilinpäätöslaskelmat, laskelmien perustana olevat tiedot sekä tuloksellisuutta koskevat tiedot ovat oikeat ja riittävät ja laadittu säännösten mukaan. Sisäisessä valvonnassa ei ole tullut esiin olennaista huomautettavaa. Kirjanpidossa on sen sijaan kiinnitetty huomiota matkalaskujen tarkempaan dokumentoimiseen. Ostoisissa tulee olla perustana tilaus tai sopimus, joka todentaa laskutetun summan.

4. Toimenpiteet

4.1. Virastolle ehdotetut toimenpiteet

STM esittää sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaohjelmien sisällön keventämistä ja niissä merkittävästi voimallisempaa keskittymistä valvonnan strategiaan painopisteisiin. Yhden keskitetyn valvontaohjelman laatiminen useamman sijaan selkeyttää sinänsä valvontatyötä. STM korostaa informaation kulun tärkeyttä ministeriöön valvontaohjelmien valmistelutyössä.



Yhteistyön tiivistäminen viraston olemassa olevilla keinoilla hallinnonalan virastojen kesken (Fimea, THL) on edelleen tärkeää.

4.2. STM:n toimenpiteet

STM valmistelee sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnalle tärkeää lainsäädäntöä; muistutus- ja kantelulainsäädäntö on tarkoitus viedä eduskuntaan kevään 2014 aikana. Tavoiteaikataulu on hieman myöhässä alun perin tavoitellusta. Ministeriö valmistelee samassa aikataulussa myös lainsäädännön muutoksia sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden laillistamisprosessia koskien.

STM:n perustama, Valviran ja Avien yhteistyön parantamista koskeva työryhmä on saanut työnsä päätökseen keväällä 2014. Valvira ryhtyy toteuttamaan työryhmän toimenpide-ehdotuksia yhteistyössä Avien kanssa.

STM on sopinut Valviran johdon kanssa viraston toiminnan ulkopuolisesta arvioinnista, joka on perusteltua tehdä toiminnan oltua käynnissä viisi vuotta. Arviointi aloitetaan syksyllä 2014.

Peruspalveluministeri


 Susanna Huovinen

Kansliapäällikkö


 Päivi Sillanaukee

JAKELU

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira
 Ministeriön osastot
 Tulossopimusten valmisteluryhmien puheenjohtajat ja sihteerit

TIEDOKSI

Valtiovarainministeriö
 Valtiontalouden tarkastusvirasto
 Valtiokonttori (Netra)
 Sosiaali- ja terveysministeri
 Tarkastuspäällikkö

