

12.6.2013

STM/229/2013

Jakelussa mainituille

**SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TILINPÄÄTÖSKANNANOTTO VALVIRAN TOIMINTAVUODESTA 2012**

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 66 i §:n edellyttämän tilinpäätöskannanottonsa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) toiminnasta vuodelta 2012 ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätöskertomus ja siitä 19.4.2013 annettu Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja vuosiyhteenvedo ja muut selvitykset antavat aiheita.

**1. Yleisarvio ja valmistelu**

Valvirasta on säädetty laki ja asetus (669/2008 ja 676/2008). Valviran toiminta ohjaavat lisäksi hallinnonalan säädökset ja tulosohejaus.

Kannanotto on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön sisäisessä valmisteluryhmässä sekä sosiaali- ja terveyspalvelut osaston johtoryhmässä. Kannanotto on käsitelty ministeriön virkamiesjohtoryhmässä, esitelty hallinnonalan tulosohejauspäivillä ja Valvira on antanut siitä palautteen. Peruspalveluministeri on tehnyt päätöksen kannanotosta kansliapäällikön esittelystä.

Vuonna 2012 terveydenhuollon valvonta-asioiden määrä jatkoi edelleen kasvua. Tästä huolimatta Valvira on onnistunut pysymään tulossopimuksessa sovitussa käsittelyajoissa ja suurelta osin myös alittanut ne.

Vuoden 2011 lopussa sattuneet valelääkäratapaukset ovat vaikuttaneet myös vuonna 2012. Valviralle on tullut runsaasti yhteydenottoja epäilyistä tapauksista, ja selvittelyt ovat työllistäneet henkilöstöä paljon. Asiassa käynnistyneet oikeustoimet ovat olleet raskaita sekä johdolle että henkilöstölle. Valvira on onnistunut vaikeassa tilanteessa henkilöstöpolitiikassaan hyvin: työtyytyväisyyskyselyssä (VM-baro) saavutettiin hyvät arvosanat.

Valvira on pystynyt suuntaamaan toimintaansa vahvemmin ennakkolliseen ohjaukseen. Ministeriön näkemyksen mukaan Valviran strateginen ohjausote on ensiarvoisen tärkeää.

Valvira on vuonna 2012 ollut erittäin aktiivinen lainsäädäntövalmistelussa.

**Valvira on saavuttanut vuonna 2012 tulossopimuksessa sovitut tulostavoitteet hyvin (4-).** (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 Hallituksen vuosikertomukseen sisältyvässä hallinnonalan tuloksellisuusselvityksessä keskimäärin tyydyttäväksi (asteikko: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä).

Valvira on vaikuttanut erityisesti kahden ensiksi mainitun tavoitteen toteuttamiseen. Hyvinvointi- ja terveyserojen vähentämistavoite heijastuu Valviran työssä esimerkiksi yhdenmukaisissa valvontakäytännöissä ja informaatio-ohjauksella toimintayksiköihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden tasalaatuisuus, johon Valviralla on mahdollisuus vaikuttaa, vaikuttavat suoraan eri alueilla olevien asiakkaisiin. Valvira on aloittanut vuonna 2012 yhteistyössä STM:n ja THL:n kanssa systemaattisen valmistelun lastensuojelun ja toimeentulotukien määräaikojen seurannalle ja valvonnalle.

Valviralla on oma strategia, joka konkretisoi STM:n strategiaa. Valvira on käsitellyt tilinpäätöksessä myös oman strategiansa toteutumista. Vuonna 2012 sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-asiat jatkoivat edelleen kasvua. Erityisesti ovat lisääntyneet raskaat valvonta-asiat. Työntekijien ilmoitukset sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöistä ovat myös lisääntyneet. Valvira on pääosin pystynyt vastaamaan näihin haasteisiin. Valvonta-asioiden kasvun taustalla on tekijöitä, joihin on yhteiskunnassa pystyttävä puuttumaan laajasti ja tehokkaasti myös muilla kuin valvontaviranomaisen keinoin. Nourussa olevat terveydenhuollon työntekijöiden päihde-epäilyt edellyttäisivät nykyistä tiiviimpää ja aktiivisempaa puuttumista ja yhteistyötä työnantajien ja työterveyshuollon taholta. Valvonnalla ei ratkaista taustalla olevia laajempia henkisen pahoinvoinnin ongelmia. Valviran (ja AVIen) valvonnan lisäksi tarvitaan eri osapuolten yhteistoimintaa ja aktiivisia toimenpiteitä.

## 2.2. Arvio toiminnallisen tulostavoitteiden toteutumisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti koko hallinnonalalle yhteiset tavoitteet vuodelle 2012:

- hallinnonalan toiminnan tuottavuuden parantaminen,
- kokonaisarkkitehtuurin kehittäminen ja käyttöönotto,
- viestinnän kehittäminen sekä tieto- ja viestintätekniikan hyödyntäminen,
- sukupuolten välisen tasa-arvon suunnitelmallinen edistäminen,
- riskienhallinnan, valvonnan ja sisäisen tarkastuksen kehittäminen,
- talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän käyttöönotto (KIEKU),
- hankintatoimen ja toimitilojen käytön tehostaminen,
- henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen.

Valvira toteutti hallinnonalan yhteiset tavoitteet pääosin hyvin. Määräaikaisten osuus jäi hieman tulosopimuksen tavoitteesta. Toisaalta on muistettava, että Valvira on vuonna 2012 antanut henkilöstöään määräaikaisilla järjestelyillä myös ministeriön käyttöön (lainsäädäntötyön avuksi), joten määräaikaisosuudelle on ministeriön näkemyksen mukaan olemassa hyväksyttävät perusteet. Tasa-arvo yhteishenkilöä ei ollut nimetty vuonna 2012. Hanselin käyttöaste on selvitettävä.

Valviran työn tuottavuusindeksi oli (aikavälillä 2011-2012) 96, 07 ja kokonaistuottavuusindeksi 98,96.

Valvira on vuoden 2012 aikana valmistellut jo käytössä olevaa työajankohdennusta, sisäistä laskentaa ja kirjanpitoa koskien uudet seurantakohteet, joiden avulla jatkossa (vuoden 2013 alusta) tuottavuuden mittaaminen on kattavampaa.

Yhden henkilötyövuoden kustannus oli 95 000 euroa ja kustannukset pienenevät vuodesta 2011.



Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuteen(87%) tulee kiinnittää huomiota.

Ympäristöterveydenhuollossa vuoden 2012 tulostavoitteena oli käynnistää terveydensuojelulain ja tupakkalain paikallisvalvonnan auditointimenettelyn kehittäminen sekä aloittaa ympäristöterveydenhuollon kohdetietojärjestelmän (YHTI) valvontatietojen toteuttaminen. Valvira on käynnistänyt auditointimenettelyn kehittämisen osallistumalla terveydensuojelu- ja tupakkalain ohjaus ja arviointikäyntien pilotointiin yhdessä aluehallintovirastojen kanssa. Ohjaus- ja arvionkäynteihin liittyvää mallia on käsitelty Valvira-AVI yhteistyöryhmässä.

Valviran tavoitteena oli tarkentaa talousveden erityistilanteisiin liittyvää ohjeistusta. Valvira osallistui SM:n oppaan Säteilyvaaratilanteet – toimijoiden vastuut ja tehtävät oppaan laatimiseen. Talousveden osaamistestausjärjestelmää OSTIin lisättiin kysymyksiä häiriötilanteissa toimimisesta. Valvira osallistui hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti talousveden laadun turvaaminen (WSP) työryhmiin sekä perusti valmiussuunnittelutyöryhmän.

Valvira on tulostavoitteiden mukaisesti siirtänyt geenitekniikan valvonnan ja neuvonnan painopistettä uusiin toiminnanharjoittajiin ja erityistilanteisiin. Muutoksen tavoitteena on kehittää geenitekniikan valvontaa ennaltaehkäisevään suuntaan, kun tarkastajat pääsevät neuvomaan toiminnanharjoittajia jo toiminnan alkuvaiheessa. Lisäksi tavoitteena on ollut purkaa tarkastustoiminnan patoutumaa panostamalla riskiperusteisesti korkeampiin riskiluokkiin kohdistuvaan tarkastustoimintaan. Molemmissa tavoitteissa Valvira on onnistunut hyvin. Valitettavasti em. muutosten toteuttaminen on haitannut aiemman kehitystavoitteen, kirjallisten tarkastusten suhteellisen määrän lisäämistä.

Valvira hoitaa lupahallinnon, valvonnan ja ohjauksen tehtäviä. Asiaa koskeva lainsäädäntö on monimutkaista ja edellyttää vaativaa osaamista. Tässä suhteessa Valvira on onnistunut hyvin.

Valvira on vuonna 2012 osallistunut alkoholilain kokonaisuudistuksen valmisteluun keräämällä eri alkoholielinkeinojen näkemykset heidän tarpeistaan kokonaisuudistuksessa ja toimittamalla ne ministeriölle. Samalla Valvira on toimittanut ministeriölle omat sekä aluehallintoviranomaisten näkemykset uudistustarpeista. Valvira on tässä toiminut erinomaisesti. Valvira onnistui lyhyessä ajassa prosessoimaan tämän valmistelun erinomaisella tavalla. Valviran panos alkoholilain kokonaisuudistuksen valmisteluun on siten ollut korvaamaton.

Valtakunnallisen tupakkalain valvontaohjelman painopisteenä olivat koulut ja muut oppilaitokset sekä sellaiset lasten ja nuorten suosimat sisätilat, jotka ovat tupakkalain 12 §:ssä tarkoitettuja tiloja.

Vuoden 2012 alussa voimaan tulleen tupakkatuotteiden esilläpitokiellon toimeenpanon valmistelua varten Valvira oli vuoden 2011 aikana julkaissut kaksi laajaa ohjetta ja ohjekirjeitä ja tiedotteita. Hyvästä ennakkovalmistelusta johtuen esilläpitokiellon toteutus toimi hyvin. Vuoden 2012 aikana esilläpitokiellosta tuli vielä paljon kyselyjä. Tämä samoin kuin median suuri kiinnostus asiassa työllisti Valviraa vielä pitkälle vuoden 2012 puolelle.

Sähkösavukkeet työllistivät Valviraa erittäin paljon vuoden 2012 aikana. Valvira on hoitanut vähittäismyynnin ja mainonnan valvontaa tulostavoitteiden mukaisesti ja aktiivisesti ennakkoiden. Kaikkiaan Valvira on hoitanut tupakka-asiat vuoden 2012 aikana erinomaisesti. Yhteistyö ministeriön kanssa on ollut saumatonta.

Valvira on selvittänyt vuonna 2012 omana projektinaan EU:n ja ETA:n ulkopuolisista oppilaitoksista valmistuneiden tutkintotodistusten oikeellisuutta. Selvitettävien todistusten määrä oli yli 800 projektin alussa. Selvitys on loppuvaiheessa eikä väärennettyjä todistuksia ole ilmennyt. Valvira on myös aktiivisesti osallistunut ja antanut apua asiantuntija-apua valvonta-asioiden käsittelyyn liittyvän lainsäädännön valmistelussa.



Valvira on käynnistänyt terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontarekisterin, Terhikki-rekisterin, uudistamisen. Uudistamisella halutaan tehostaa valvontaa ja nopeuttaa käsittelyaikoja. Rekisterin uudistaminen on ollut tarpeen. Myös Valveri-rekisteriä on parannettu. Kyseisen rekisterin tietosisällöissä on silti edelleen päivitettävää.

Valvira on laatinut yhteensä kahdeksan valvontaohjelmaa (kaksi terveydenhuoltoon, kuusi sosiaali-huoltoon) vuoden 2012 aikana. Valvontaohjelmat ovat sisällöltään perusteellisia, niiden laatimiseen kuluu huomattava työpanos. Valvontaohjelmilla toteutetaan tulossopimuksen tavoitetta suunnitelmallisesta ja yhtenäisestä valvonnasta. Sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että terveydenhuollon kantelujen ja ilmoitusten kasvanut määrä aiheuttaa sen, ettei riskiperusteista, tietoon pohjautuvaa valvontatyötä voida täysimääräisesti toteuttaa, sillä resurssit kuluu yksittäisten valvontatapauksen hoitamiseen.

Valvira on sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvonta-asioissa pystynyt lyhentämään käsittelyaikoja, ja valtaosin käsittelyajat alittavat jopa reilusti tulossopimuksen tavoitteet. Terveydenhuollon valvonta-asioiden käsittelyajan tavoitteena ollut mediaaniaika saavutettiin, mutta samanaikaisesti potilasturvallisuuden kannalta kiireettömiksi arvioitujen valvonta-asioiden, erityisesti kantelujen, käsittelyajat venyivät kohtuuttoman pitkiksi. Tämä johtui siitä, että uusien valvonta-asioiden määrä kasvoi edelleen merkittävästi, ja yhä lisääntyneiden potilasturvallisuutta vaarantavien vakavien asioiden käsittely on jouduttu asettamaan etusijalle. Käsittelyaikatavoitteeseen ei kuitenkaan täysin päästy EU/ETA-maiden ja näiden ulkopuolisten koulutus/laiillistamiskäsittelyssä. Viivästys johtuu osittain valelääkäririkohun aiheuttamasta ruuhkasta ja lisäksi entistä tarkemmasta tutkintojen oikeellisuuden selvittämisestä mm. suoraan yliopistoista.

Valvira on osallistunut aktiivisesti STM:n lainsäädäntötyön valmisteluun.

### **3. VTV:n ja muiden tarkastusten huomiot**

Tilintarkastuksessa havaittiin, että työn tuottavuuden indeksin ja kokonaistuottavuusindeksin laskennassa käytetyt työaikatiedot, maksullisen toiminnan kustannukset ja Valviran kustannukset vuodelta 2012 olivat virheellisiä. Myös viimeisimmissä indeksitiedoissa oli virheitä. Valvira on korjannut virheelliset tiedot tilinpäätöksen oikaisussa 8.4.2013.

Maksuaikakorttien tarkastuksessa havaittiin puutteita tosittamisessa. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan lausumaa valmisteltaessa kaikki osastot eivät olleet laatineet arvioita omalla vastuullaan olevien toimintojen osalta.

Valviran tulee huomioida yhteiskustannusten erittely kustannusvastaavuuslaskelmalla valtionkonttorin määräyksen mukaisesti. Valvira on ryhtynyt toimenpiteisiin maksullisen toiminnan alijäämäisyyden johdosta.

## **4. Toimenpiteet**

### **4.1. Valviralle ehdotetut toimenpiteet**

Viraston toimintaa ja menettelytapoja on kehitetty koko ajan. Toimintatapojen muutokset ja kehitystyö näkyvät parannuksina toiminnassa ja tuloksissa. Virastossa on kuitenkin edelleen syytä kehittää toimintatapoja.

Tiukassa resurssitilanteessa on voitava käyttää viraston voimavaroja joustavasti. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaohjelmat ovat perusteellisia asiakirjoja, joilla on luotu pohjaa valtakunnallisesti yhdenmukaisille lupa- ja valvontakäytännöille sekä kohdennettu valvontaa valittuihin riski-



kohteisiin. Jatkossa on tärkeää, että uusia valvontaohjelmia suunnataan toimeenpanoon kohdentamalla ne riskiperusteisesti strategiaan painopisteisiin.

Geenitekniikan tarkastustoimintaa voitaisiin tehostaa edelleen tutkimalla mahdollisuutta keventää tarkastusmenettelyjä esim. tapauskohtaisesti rajattujen tarkastusten avulla.

Määräaikaisten henkilöstön osuus on ollut varsin korkea (20 %). Virastolla on kuitenkin hyvä olla mahdollisuus määräaikaisen henkilöstön käyttöön, kun tilanne sitä vaatii.

Valvira on pystynyt lupien maksullisuuden turvin palkkaamaan lisää henkilöstöä lupa-asioiden käsittelyyn ja lupien käsittelyajat ovat kohtuullisen hyvällä tasolla.

Vuoden 2013 talousarviossa Valvira sai 7 uutta virkaa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaan; 5 virkaa terveydenhuollon valvontatehtäviin, 1 viran sosiaalihuollon ohjaustehtäviin sekä 1 viran, joka käytetään määräaikaisesti biopankkitoiminnan aloittamiseen. Lisäksi Valvira on selkeyttänyt työnjakoa terveydenhuollon valvonnan osalta ja Rovaniemen yksikössä toinen terveydenhuollon valvonnan tehtäviin osoitetuista viroista siirrettiin Helsinkiin ja toinen jäi Rovaniemelle.

#### 4.2. STM:n toimenpiteet

STM jatkaa niitä lainsäädännön uudistamistoimia, joista on sovittu Valviran kanssa terveydenhuollon valvontaa koskevan selvityksen pohjalta. Kantelu- ja muistutusmenettelyjä koskevaa hallituksen esitys on tarkoitus viedä eduskuntaan alkusyksyllä 2013.

STM on perustanut jonka tarkoituksena on parantaa Valviran ja aluehallintovirastojen keskinäistä yhteistyötä ja työnjakoa. Työryhmän toimeksianto perustuu hallitusohjelmaan, jonka mukaisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen valvonnan keinoja ja resursseja kehitetään ja vahvistetaan. Kansalaisten yhdenvertaisuuden parantamiseksi alueellisissa lupakäytännöissä ja valvontatoiminnassa Valviran koordinoivaa ja ohjaavaa roolia suhteessa aluehallintovirastoihin vahvistetaan ja lisätään.

STM tiivistää edelleen keskusteluyhteyttä Valviran kanssa. Vuodelle 2013 saatujen uusien 7 htv:n lisäresurssoinnin vaikutusta seurataan alkuvuosina aktiivisesti. Valvira on ollut aktiivinen ehdottaessaan ministeriölle parannus- ja kehittämisehdotuksia. Kasvavien valvontatapausten suhteen on syytä ministeriössä pohtia yhdessä Valviran ja AVI:n kanssa, miten taustalla oleviin syihin voitaisiin pureutua paremmin. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan voimavarojen ja valvonnan tarpeen sekä vireille tulevien valvonta-asioiden määrän ollessa epäsuhdassa on syytä pohtia muun ohella kaikkia lainsäädännön keinoja viranomaisvalvonnan tarpeen vähentämiseksi ja lisäksi mahdollisuuksia valvonnan kustannusten kattamiseksi osin tuloilla omakustannusperiaatteen ja oikean kohdentuvuuden perusteella.

Sosiaali- ja terveysministeriö kehittää edelleen tulosoajasta sekä tulossopimusten sähköistä valmistelua ja raportointia.

Peruspalveluministeri

Susanna Huovinen

Kansliapäällikkö

Päivi Sillanaukee



## JAKELU

Valvira  
Ministeriön osastot  
Tulossopimusten valmisteluryhmien puheenjohtajat ja sihteerit  
kirjaamo

## TIEDOKSI

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

