

9.6.2015

STM/646/2015

Jakelussa mainituille

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TILINPÄÄTÖSKANNANOTTO SOSIAALI- JA TERVEYSALAN LUPA- JA VALVONTAVIRANOMAISEN VUODEN 2014 TOIMINNASTA

1. Yleisarvio ja valmistelu

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 66 i §:n edellyttämän tilinpäätöskannanottonsa Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontaviranomaisen (Valvira) toiminnasta vuodelta 2014 ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätöskertomus ja siitä 28.4.2015 annettu Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja toimintakertomus antavat aihetta.

Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008) mukaan sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto on sosiaali- ja terveysministeriön alainen keskusvirasto, joka edistää ohjauksen ja valvonnan keinoin oikeusturvan toteutumista ja palvelujen laatua sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä elinympäristön ja väestön terveysriskien hallintaa¹. Virasto hoitaa lisäksi ne edellä tarkoitetun lainsäädännön nojalla sen toimialaan liittyvät tehtävät, jotka sosiaali- ja terveysministeriö sille määrää.

Kokonaisuudessaan Valvira on saavuttanut vuoden 2014 tulostavoitteet hyvin (arvosana 4). (Arviointiasteikko 5-1; 5=erinomainen tulos; 4=hyvä tulos, 3=tyytyttävä tulos; 2=välttävä tulos; 1=heikko tulos)

Kannanotto on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön sisäisessä valmisteluryhmässä sekä sosiaali- ja terveystalouden palveluosaston johtoryhmässä. Kannanotto on käsitelty ministeriön virkamiesjohtoryhmässä, esitelty hallinnonalan kehittämisspäivillä 2.6.2015 ja Valvira on antanut siitä palautteen. Sosiaali- ja terveysministeri on tehnyt päätöksen 10.6.2015 kannanotosta kansliapäällikön esittelystä. Valmistelu on perustunut ministeriön sisäiseen ohjeeseen, Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomukseen ja vuosiyhteenvedoon sekä Valviran tilinpäätöskertomukseen ja toimintakertomukseen.

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
- elinympäristö tukemaan terveyttä ja turvallisuutta

Hallitusohjelman kolme keskeistä tavoitetta ovat:



- köyhyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen,
- julkisen talouden vakauttaminen ja
- kestävä kasvun, työllisyyden ja kilpailukykyyn vahvistaminen.

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

Valvira toteuttaa lähinnä välillisesti valvonnan ja lupahallinnon keinoin edellä mainittuja strategisia linjauksia. Valviran tulostavoitteet tukevat hallitusohjelman edellä mainittuja tavoitteita. Valvonnalla pyritään varmistamaan, että kansalaisten oikeudet sosiaali- ja terveydenhuollossa toteutuvat ja että epäkohtiin puututaan. Lupahallinnolla varmistetaan, että sosiaali- ja terveyspalveluja tarjoavat kansalaisille ainoastaan sellaiset tahot, jotka täyttävät tietyt ammattia ja toimintaa koskevat vaatimukset.

Valvonta

Omavalvontaa painotettiin kaikessa Valviran toiminnassa. Omavalvonta terveydenhuollossa kehittyi myönteiseen suuntaan. Oikeuksien rajoittamis- ja menetyspäätösten määrä laski ensimmäistä kertaa. Sairaanhoidopiirit ilmoittivat entistä useammin omavalvonnallisesti selvitetystä asioista/ongelmista, jolloin valvontaviranomaisella ei ollut tarvetta puuttua niihin. Alkoholielinkeinon luvanhaltijoiden omavalvonnan taso todettiin kohtalaiseksi. Valmistajien ja tukumyyjien omavalvontaan liittyvät kirjaamiskäytännöt todettiin hyväksi.

Suunnitelmaperusteisessa valvonnassa

- erikoissairaanhoidon hoitoon pääsyn paraneminen jatkui ja toteutui edellistä vuotta paremmin,
- laajat terveystarkastukset lasten ja nuorten ehkäisevissä terveyspalveluissa toteutuivat edellistä seurantavuotta (2012) paremmin ja henkilöstöresursseissa tapahtui myönteistä kehitystä,
- vanhuspalveluissa henkilöstömitoitukset toteutuivat paremmin kuin ennen vanhuspalvelulain voimaantuloa, suunnitelmia tehtiin enemmän, pääsy palvelutarpeen arviointiin nopeutui ja asiakaslaissa säädettyä päätöksentekovelvollisuutta noudatettiin aikaisempaa enemmän; vuonna 2014 valituskelpoisen hallintopäätöksen teki 89 % kunnista, vuonna 2013 54 %; laitoshoidon purkaminen eteni ja kotiin vietävien palvelujen resursointi lisääntyi,
- Valvira ja aluehallintovirastot käynnistivät ohjaus- ja valvontatoimenpiteet kunnissa, joissa lakisääteiset toimeentulotuen ja lastensuojelun määräajat olivat ylittyneet; toimeentulotuen määräajat ylittäneiden kuntien lukumäärä laski vuoden aikana, joskin yksittäisten kuntien ylitykset kasvoivat,
- suurin osa kunnista ylitti lastensuojelun määräaikoja; Valvira ja aluehallintovirastot tekivät toimeenpanosuunnitelman vuonna 2015 käynnistettävistä ohjaus- ja valvontatoimenpiteistä ja
- alkoholihallinnon valvontaa kohdennettiin entistä enemmän riskikohteisiin.

Lupahallinto

Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon lupahallinnossa vaikuttavuutta lisättiin tehostetulla ohjauksella ja toimintakertomusten tarkastamisprosessilla, minkä



avulla saatiin lupahallinnon piiriin toimintaa, jolle ei aiemmin ollut haettu asianmukaisesti lupia.

Aluehallintovirastojen toiminnan yhdenmukaistaminen ei onnistunut erityisen hyvin rakenteellisten syiden vuoksi.

2.2. Arvio toiminnallisten tulostavoitteiden toteutumisesta

Vuoden 2014 aikana valmisteltiin uusi strategisempi sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen valvontaohjelma vuosille 2015 - 2018. Valvontaohjelman punaisena lankana on omavalvonta. Valvira toteutti tältä osin edellisen vuoden kannanotoissa esitetyt toimenpide-ehdotukset. Yhtenäisen kansallisen valvontaohjelman laatiminen vaatii kuitenkin systemaattisemman valmisteluprosessin jatkossa. Myös yhteistyön tiivistäminen viraston olemassa olevilla keinoilla hallinnonalan virastojen kesken (Fimea, THL) on edelleen tärkeää.

2.2.1. Toiminnallinen tehokkuus

Valtiokonttorin koordinoiman talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän (KIEKU) käyttöönoton valmistelussa edettiin annetun aikataulun ja tavoitteiden mukaisesti. Koko STM:n hallinnonala siirtyy uuden järjestelmän käyttäjiksi 1.10.2015.

Merkittävä sähköisen hallinnon ja Terhikki-rekisterin uudistamishanke (SAMPO) eteni tavoitteiden mukaisesti lukuun ottamatta aikataulua, jota jouduttiin siirtämään kaksi kuukautta eteenpäin suunnitellusta.

Valviran ylätasoinen arkkitehtuurikuvaukset ovat edenneet hyvin, mutta eivät ole vielä kattavia. Hankesalkunhallinta sekä arkkitehtuurin käsittely projekteissa toimii. Tietovarantojen kuvaukset ja suunnitelmat etenevät sovitusti. Kypsyystasoa 3,5 ei vielä saavutettu. Valvira on osallistunut kohdealueen yhteisen arkkitehtuurin kehittämiseen.

Valvira siirsi perustietotekniikkapalvelut Valtoriin suunnitelman mukaisesti vuonna 2014. Lisäksi Valvira osallistui korotetun tietoturvatason kehittämissuunnitelmaan. Valvira on ollut mukana hallinnonalan yhteisessä julkaisujärjestelmän suunnittelu, toteutus ja käyttöönottoprojektissa.

Valviran uusi kriisiviestintäsuunnitelma ja ohje eivät ole valmistuneet.

2.2.2. Tuottavuus ja taloudellisuus

Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus oli 126 % tavoitteen ollessa 100 %. Yhtenä syynä on se, että maksullisten suoritteiden määrä kasvoi vuonna 2014 huomattavasti. Valviralla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa suoritteiden lukumäärään ja niiden arviointi on vaikeaa. Valviran tuottoja lisäsi myös se, että aluehallintovirastojen Valviralle suorittama osuus yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunantajien vuosimaksuista kasvoi 18 % edellisestä vuodesta.



2.2.3. Tuotokset ja laadunhallinta

Terveydenhuollon ammattihenkilöiden laillistukset ja nimikesuojaukset

Valvira saavutti terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattioikeusasioiden käsittelyaikatavoitteet lukuun ottamatta suomalaisen koulutuksen osuutta, jossa siinäkin tavoite lähes saavutettiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta

Valvira joutui yhteydenottojen suuren määrän vuoksi priorisoimaan terveydenhuollon valvonnassa selvitettäväksi otettavia asioita. Priorisointi pohjautui riskinarviointiin. Sairaanhoidopiirien kiirettömään hoitoon pääsyn valvonta oli tuloksellista ja vaikuttavaa. Tilanne sairaanhoidopiireissä on viime vuosien aikana parantunut merkittävästi.

Ennakoivaa ohjausta ja valvontaa annettiin mm. hoidon ja sen kiireellisyyden tarpeen arvioinnin menettelyistä erityisesti päivystystoiminnassa, hoitoa koskevan tiedon kulusta erityisesti eri palveluntuottajien välillä, potilaiden itsemääräämisoikeuden huomioon ottamisesta, alaikäisten oikeuksista potilasasiakirjojen luovuttamisesta, terveydenhuollon laitteiden kotikäyttöön luovuttamisen menettelyistä sekä lääkehoitoon liittyvistä käytännöistä.

Ratkaistujen terveydenhuollon valvonta-asioiden määrä kasvoi edellisestä vuodesta, minkä mahdollistivat mm. ruuhkanpurkuresurssit (runsaat 4 htv:tä). Keskenäisten valvonta-asioiden määrä väheni merkittävästi.

Ammattihenkilöiden valvonta toteutui hyvin.

Sosiaalihuollon valvonnan painopiste oli suunnitelmaperusteisessa valvonnassa. Valvontaa kohdennettiin valvontaohjelman mukaisesti toimeentulotuen ja lastensuojelun määräaikoihin ja vanhuspalvelulain toimeenpanon tukemiseen.

Valvira saavutti sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon valvonnan käsittelyaikatavoitteet.

Valvira suoriutui valvontatehtävän hoidosta kokonaisuutena hyvin.

Terveydenhuollon laitteet ja tarvikkeet

Terveydenhuollon laitteisiin ja tarvikkeisiin liittyvän turvallisuuden arvioidaan viime vuosina parantuneen valmistajien ja viranomaisten yhteistyön seurauksena. Vaaratilanneilmoitusten määrä kasvoi erityisesti terveydenhuollon ammattilaisiin ja organisaatioihin kohdennetun aktivointityön johdosta, ja terveydenhuollon organisaatioiden ja ammattimaisten käyttäjien valvontaa on lisätty. Potilasturvallisuutta lisäävänä voidaan pitää viranomaisen tekemää mittavaa selvitystyötä ostopalveluiden vastuujakokysymyksiin liittyen. Myönteisenä voidaan pitää Valviran toimintaa laiteturvallisuuden parantamiseksi eri toimenpitein.

STM ja Valvira tekivät vuonna 2014 paljon yhteistyötä lääkinnällisiä laitteita koskevien EU-asetusehdotuksien kansallisessa valmistelussa.



Biopankkitoiminta

Biopankkitoiminnan kehittäminen on sujunut hyvin yhteistyössä STM:n kanssa. Valvira on merkinnyt valtakunnalliseen biopankkirekisteriin yhteensä viisi biopankkia (tilanne 24.4.2015). Hakemusten käsittely 60 päivän tavoiteajassa on sujunut onnistuneesti. Biopankkeihin kohdistuvan ennakovalvonnan lisäksi Valvira on ollut aktiivinen biopankkilainsäädännön toimeenpanon seurannassa ja osallistunut lainsäädäntöä koskevan ohjauksen antamiseen.

Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon luvat

Valvira saavutti yksityisen terveydenhuollon lupa-asioiden käsittelyaikatavoitteen ja lähes saavutti tavoitteen yksityisen sosiaalihuollon lupa-asioissa.

Alkoholilupahallinto sekä alkoholi- ja tupakkamainonnan valvonta

Valvira hoiti tupakkalain mukaiset valvontatehtävät hyvin. Erityisesti sähkösavukkeiden ja vastaavien tuotteiden mainonta aiheutti paljon lisää valvontatyötä. Valvira hoiti ohjeistuksen ja valvonnan tulostavoitteiden mukaisesti ja aktiivisesti ennakoiden. Valvira oli mukana EU:n tupakkatuotedirektiivin ja tupakkalain kehittämisessä.

Valvira on alkoholilain lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävässään vakiinnuttanut asemansa asiantuntevana ja luotettavana keskusvirastona. Viraston omat lupa- ja valvontatehtävät toimivat pääosin rutiininomaisesti, sillä hyvin johdettua lupahallintoa ja riskiperusteista valvontaa hoitaa ammattitaitoinen henkilöstö.

Sosiaali- ja terveysministeriö on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että Valviran alkoholihallinnon ohjausta arvostetaan aluehallintovirastoissa. Vuosi 2014 oli alkoholilain viranomaistehtävien kannalta poikkeuksellisen vaativa: Vanhentuneen alkoholilainsäädännön ohjaus on vaativa tehtävä ilman median ja julkisen keskustelun paineitakin. Ministeriön näkökulmasta Valvira onnistui erityisen hyvin syksyllä 2014 voimaan tulleiden alkoholimainonnan rajoitusten toimeenpanossa. Vuoden alkupuolella Valvira tuki merkittävästi alkoholilain kokonaisuudistuksen valmistelua. Tämä valmistelu jatkuu vuoden 2015 loppupuoliskolla.

Geenitekniikan valvonta

Valvira siirsi sovitusti geenitekniikkalain mukaisen tarkastustoiminnan painopistettä aiemmin tarkastamattomiin toiminnanharjoittajiin, jolloin toiminnanharjoittajille voidaan tarvittaessa antaa heti toiminnan alkuvaiheissa tarkastuksen yhteydessä neuvontaa geenitekniikkalain mukaisista velvoitteista. Tarkastuskäyntien ja kirjallisten tarkastusten määrä kuitenkin romahti 2014 loppupuoliskolla, ja kun syksyllä suoritettu muu valvonta kohdistui ensisijaisesti tarkastustarpeen selvityksiin, tarkastustoiminnan kattavuus heikkeni oleellisesti. Huomattava osa tarkastuksista ei myöskään päättynyt STM:n asetuksessa 198/2007 säädettyyn 30 päivän määräaikaan mennessä. Tarkastukset dokumentoitiin perusteellisesti tarkastuspöytäkirjoihin, joskaan osaa pöytäkirjoista ei tallennettu geenitekniikan rekisteriin, kuten asetuksessa edellytetään. Osasyynä heikentyneeseen tilanteeseen saattavat olla mm. tietohallinnossa geenitekniikkarekisterin ylläpito- ja kehittämistoimintaan osoitetut riittämättömät resurssit,



jolloin geenitekniikkatarkastajat ovat hoitaneet muita tehtäviä valvontatoiminnan kustannuksella.

Ympäristöterveydenhuollon kohdetietojärjestelmä

Valvira edisti ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmän käyttöönottoa valvontayksiköissä järjestämällä YHTI-koulutustilaisuuksia (3) yhdessä järjestelmätoimittajien kanssa sekä osallistumalla valtakunnallisten ja alueellisten koulutuspäivien yhteydessä järjestettyihin tietojärjestelmäklinikoihin. Valvira myös uudisti ohjeistusta ja toimitti Usein kysyttyä -ohjeita. Lisäksi Valvira osallistui järjestelmän kehityshankkeeseen (YHTI 2B).

Talousveden laadun turvaaminen erityistilanteissa

Valviran asettamassa valmiussuunnittelutyöryhmässä on tarkistettu talousveden erityistilanteisiin liittyvää ohjeistusta viranomaisten ja muiden erityistilanteissa toimivien tahojen yhteistyön varmistamiseksi. Työryhmään on kuulunut jäseniä 24 eri organisaatiosta, ja työryhmä on kuullut yhteensä 35 asiantuntijaa. Yhteistyöverkoston käsittelemä aihealue on ollut poikkeuksellisen laaja-alainen ja haastava, ja sen johtaminen on edellyttänyt useiden eri intressitahojen näkemysten yhteensovittamista. Tässä sidosryhmäyhteistyössä Valvira onnistui erinomaisella tavalla. Ministeriön näkemyksen mukaan Valviran johtama työ on tukenut esimerkillisellä tavalla ministeriön strategisia linjauksia, edistänyt poikkihallinnollisuutta, lisännyt ministeriön hallinnonalan yhteiskunnallista näkyvyyttä, vaikuttanut positiivisella tavalla koko hallinnonalan maineeseen ja lisännyt talousveden turvallisuutta valtakunnallisesti.

2.3. Henkisten voimavarojen kehittäminen

Valviran työtyytyväisyysbarometri 3,29 jäi alle tavoitetason 3,4. Myös määräaikaisten osuus 22,4 prosenttia ylittyi (tavoite 15 %).

3. Valtiontalouden tarkastusviraston ja muiden tarkastusten huomautukset

Valtionalouden tarkastusvirasto on antanut 28.4.2015 tilintarkastuskertomuksen Valviran toiminnasta vuodelta 2014. Tilintarkastuskertomuksen mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu.

4. Toimenpiteet

4.1. Valviralle esitetyt toimenpiteet

Valviran tulee kehittää toimintaprosessejaan sujuvimmiksi ja ketterimmiksi. Talousprosesseja ja kustannusvastaavuuden ennakoitua on parannettava. Myös valvontaosaamista ja valvontaohjelman valmisteluprosessia on parannettava. Valviran tulee osallistua aktiivisesti SOTERKON valmistelutehtäviin vaikuttavuuden indikaattoreiden kehittämistyössä. Valviran valtakunnallista ohjausroolia on syytä terävöittää ensisijaisesti sosiaalihuollon osalta.

4.2 Sosiaali- ja terveysministeriön toimenpiteet

Valviran ulkoinen arviointi valmistuu kesäkuussa 2015. Arvioinnin tulokset otetaan huomioon Valviran tulosohejauksessa.



Tulosohjausta kehitetään toiminnan ja talouden ohjauksen prosessien yhtenäisyyttä vahvistamalla ja entistä selkeämmillä tavoitteiden asetteluilla.

Tammikuussa 2014 voimaan tullut ammattipätevyysdirektiivi tulee implementoida kansalliseen lainsäädäntöön tammikuuhun 2016 mennessä. STM vastaa implementoinnista terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevan lainsäädännön osalta. Valvira tarjoaa asiantuntemustaan lainsäädäntötyön tueksi.

Sosiaalihuollon ammattihenkilölain nojalla annettavat asetukset annetaan vuoden 2015 aikana.

Perhe- ja peruspalveluministeri

Juha Rehula

Kansliapäällikkö

Päivi Sillanaukee

JAKELU

Valvira
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Ministeriön osastot

TIEDOKSI

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

¹ Lain 2 §:n (muutettuna lailla 1263/2010) mukaan viraston tehtävänä on huolehtia 1) terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994), kansanterveyslaissa (66/1972), työterveyshuoltolaissa (1383/2001), erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989), terveydenhuoltolaissa (1326/2010), mielenterveyslaissa (1116/1990), yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990), tartuntatautilaissa (583/1986), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007), sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa (61/2007), sosiaalihuoltolaissa (710/1982), yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011), kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977), terveydensuojelulaissa (763/1994), alkoholilaissa (1143/1994), tupakkalaissa (693/1976), geeniteknikkalaissa (377/1995) ja terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetussa laissa (1505/1994) sille säädetyistä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta; 2) raskauden keskeyttämisestä, sterilisoinnista, hedelmöityshoitoja, adoptiota, ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellistä käyttöä sekä lääketieteellistä tutkimusta koskevassa lainsäädännössä sille säädetyistä tehtävistä; sekä 3) muussa laissa tai asetuksessa sille säädetyistä tehtävistä.



