Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat

Eduskunnan tarkastusvaliokunta
trv@eduskunta.fi

Viite: K 20/2024 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024 – Arviointimenettely, 14.11.2024

Aluehallintovirastojen yhteinen lausunto

Etelä-Suomen aluehallintovirastolle saapuneen lausunto- ja asiantuntijakuulemispyynnön mukaan eduskunnan tarkastusvaliokunta käsittelee parhaillaan VTV:n vuosikertomusta 2024 ja siinä raportoitua tarkastuskertomusta ’Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa’ (2/2024) ja sen tuloksia. Tarkastuskertomuksessa viitataan myös hyvinvointialueiden arviointimenettelyyn, josta säädetään laissa hyvinvointialueesta (611/2021) ja laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021, järjestämislaki). Hyvinvointialueilla on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu vajaa kaksi vuotta, eikä hyvinvointialueiden arviointimenettelystä ole vielä kokemuksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yhdenvertaisuutta ja laatua arvioidaan seuraavien kriteereiden perusteella:

1) sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuus tai riittävyys on vaarantunut;
2) sosiaali- ja terveydenhuollon laatu ei turvaa asiakas- tai potilasturvallisuutta säännösten mukaisesti.

Lausunto- ja asiantuntijakuulemispyynnössä todetaan, että edellä mainittuja kriteereitä arvioidaan osittain myös Valviran ja aluehallintovirastojen valvonnan yhteydessä saatujen tietojen perusteella. Valvontaviranomaiset toimittavat vuosittain sosiaali- ja terveysministeriölle ja THL:lle lakisääteisen selvityksen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisesta toteutumisesta hyvinvointialueilla. **Valiokunta on pyytänyt aluehallintoviraston asiantuntijaa kertomaan valvonnan toteutuksesta ja siitä, miten palveluiden yhdenvertaisuutta ja laatua valvotaan.** Valiokunta on lisäksi kiinnostunut kuulemaan, kuinka sosiaali- ja terveydenhuollon **valtakunnallisen valvontaohjelman painopisteet valitaan ja kuinka valvonnan tuloksia hyödynnetään hyvinvointialueiden arvioinnissa.**

Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Lapin aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ovat laatineet asiasta yhteisen lausunnon ja lausuvat seuraavaa:

Valvonnan toteutus, palvelujen yhdenvertaisuuden ja laadun valvonta sekä valvonnan tuloksien hyödyntäminen hyvinvointialueiden arvioinnissa

Aluehallintovirastojen valvontatehtäviin kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023, valvontalaki) nojalla hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon **järjestämisen** ohjaus ja valvonta sekä niiden omavalvonnan valvonta, julkisen ja yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon **palvelutuotannon** ohjaus ja valvonta, sosiaali- ja terveydenhuollon **ammattihenkilöiden** ohjaus ja valvonta sekä erityisinä valvontavelvoitteina sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävien **rajoitustoimenpiteiden** käytön valvonta.

Aluehallintovirastot valvovat suunnitelmallisesti ja reaktiivisesti toimialueellaan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja myös tuottamisen lainmukaisuutta ja antavat siihen liittyvää ohjausta. Hyvinvointialueen tulee ohjata ja valvoa sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa, niitä yksityisiä palvelujen tuottajia, joilta hyvinvointialue hankkii palveluja sekä em. palveluntuottajien alihankkijoita jatkuvasti palveluja järjestäessään. Aluehallintovirastot ovat ensisijaisesti järjestämistä ja hyvinvointialueiden omavalvontaa valvova valvontaviranomainen. Aluehallintovirastot ohjaavat palvelunjärjestäjälle omavalvonnallisesti käsiteltäväksi lähtökohtaisesti kaikki sellaiset palvelunjärjestäjän järjestämisvastuulle kuuluvat asiat, joissa ei ole kyse olennaisesta lainvastaisesta tai vakavasta asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantavasta asiasta, joka edellyttää valvontaviranomaisen reagointia. Hyvinvointialueiden omavalvonnan vaikuttavuuden arviointi on aluehallintovirastoissa vielä kesken. Aikaisempaan verrattuna aluehallintovirastojen ohjaustehtävät ovat korostuneet. Aluehallintoviraston valvontaresurssit ovat tosiasiallisesti pienentyneet, koska voimavaroja on tullut kohdentaa palveluntuottajien rekisteröinteihin (Soteri-rekisteri).

Viranomaisvalvonnan tehtävä on edistää lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja omavalvonnan toteutumista ja puuttua tilanteeseen erityisesti silloin, kun omavalvonta ei riitä havaittujen puutteiden korjaamiseen. Viranomaisvalvonnalla ohjataan palveluiden järjestämisessä ja omavalvonnassa asianmukaiseen ja lainmukaiseen toimintaan. Valvontaviranomainen ryhtyy tietoonsa tulleen valvonta-asian perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin katsoo olevan aihetta

(epäkohtailmoitukset, kantelu, muutoin tietoon tulleet seikat, oma-aloitteinen valvonta).

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan muotoina ovat edelleen muun muassa ohjaus ja neuvonta (ml. ohjauskirjeet hyvinvointialueille, palvelujen tuottajille, tiedusteluihin vastaaminen, ohjaus- ja arviointikäynnit, työkokoukset jne.), tarkastuskäynnit (suunnitelmallinen, reaktiivinen) sekä valvonta (ml. kantelut), jossa menettely on kirjallista ja valvonnan/kantelun kohteelle voidaan antaa hallinnollista ohjausta. Valvonta-asiassa valvontaviranomainen voi myös antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Tällöin on kyse valituskelpoisesta päätöksestä. Tarvittaessa määräystä voidaan tehostaa pakkokeinoilla (esim. sakon uhka).

Valvonnan tuloksien hyödyntäminen hyvinvointialueiden arvioinnissa – järjestämislain 30.2 §:n mukainen selvitys

Aluehallintovirastot hyödyntävät jatkuvasti aikaisempaa valvontatietoa (esim. aikaisemmat valvonnat ja kantelut, rekisteritiedot ja muut yleiset viranomaisen tietoon tulleet asiat) arvioidessaan niitä toimenpiteitä, joihin epäkohtailmoitus, kantelu tai tietoon tullut asia antaa aihetta. Viiranomainen voi ottaa myös oma-aloitteisesti valvontaansa sellaisen asian, jossa asiakas- ja potilasturvallisuus on vaarantunut tai muu lainrikkomus tapahtunut, eivätkä palvelun järjestäjän tai tuottajan omavalvonnan toimenpiteet ole olleet riittäviä.

Lakisääteistä tehtäväänsä varten aluehallintovirastot laativat järjestämislain 30.2 §:n mukaisen selvityksen sekä STM:lle että THL:lle sen asiantuntija-arvioita varten.

Selvityksen laadintaprosessi etenee pääsääntöisesti siten, että vuosittain sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun toimeksiannon mukaisesti aluehallinvirastot yhteistyössä - selvityksen antamista koordinoivan Valviran kanssa - muodostavat yhteisymmärryksen toimeksiannon sisällöstä ja miten toimeksiannon perusteella huomioidaan *Valtakunnalliset tavoitteet Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle.*

Toimeksianto on voinut muuttua vuodesta toiseen, eivätkä valvontaviranomaiset ole aina voineet varautua kulloinkin tarvittavaan tiedonkeruuseen. Vakiintunut ja vahva yhteistyö aluehallintovirastojen kesken on mahdollistanut nopeasti yhteisen ymmärryksen muodostamisen kulloisenkin toimeksiannon sisällöstä huomioiden valvontaviranomaisen käytettävissä olevan tietopohjan sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnoista. Koska aluehallintovirastojen antama selvitys perustuu sosiaali- ja

terveydenhuollon valvonnan yhteydessä saatuihin tietoihin, eivät toimeksiannossa esitetyt kohteet/painopisteet välttämättä nouse esille aluehallintovirastojen valvontahavainnoista. Samaisesta syystä valvontaviranomaisella ei ole aina ollut mahdollista käyttää esimerkiksi selvityksen rakenteena THL:n asiantuntija-arviolle määriteltyä rakennetta. Asiaa on pyritty huomioimaan muun muassa siten, että valvontaviranomaiset ja STM ovat esimerkiksi vuonna 2023 selvityksen antamisen jälkeen käyneet keskusteluja siitä, millaista valvontahavaintotietoa aluehallintovirastoilla on käytettävissä. Aluehallintovirastot katsovat edelleenkin, että olennaista selvityksen antamiselle on saada tietoa riittävän ajoissa paitsi selvityksen antamisen aikataulusta mutta myös siitä, mitä tietoja kerätään ja mitkä ovat valtakunnalliset ja alueelliset painopisteet.

Hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen kuuluu vastuu lakisääteisistä palveluista asiakkaille, sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden varmistamisesta, vastuu palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä ja tuottamistavoista, tuottamisen valvonta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen (julkisen vallan käyttö). Järjestämisvastuuseen kuuluu palvelujen lisäksi vastuu muun muassa ennaltaehkäisevästä sosiaali- ja terveydenhuollosta, poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautumisesta sekä huoltovarmuudesta, että tartuntatautien torjuntaan liittyvistä tehtävistä. Aluehallintovirastojen selvityksissä kuvataan yhteistyöalue- ja hyvinvointialuekohtaisesti (ml. Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä) erityisesti laajakantoisia, pitkäkestoisia tai säännönmukaisia ongelmia, jotka koskevat kokonaista palvelualuetta, ammattihenkilöitä tai väestöryhmää (ml. erityisryhmät) ja koko hyvinvointialuetta. Valvontahavainnoissa kuvataan palvelujen yhdenvertaista toteutumista, yhdenvertaista saatavuutta (pääseekö palveluihin vai ei) ja laatua (laatua ei ole ilman asiakas- ja potilasturvallisuusnäkökulmaa) sekä keskeisiä yleisisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä koskevia havaintoja (miten palvelujen järjestäminen ja tuottaminen on onnistunut tai ei ole onnistunut). Havaintojen lähtökohtana on käytössä oleva aineisto huomioiden niin sanotut negatiiviset havainnot. Havaintoihin otetaan mahdollisuuksien mukaan myös positiivisia näkökulmia esimerkiksi, onko jokin edellisen vuoden havainto korjaantunut. Valvontahavainnoista pyritään tunnistamaan, onko hyvinvointialueiden toiminnassa nähtävissä ilmiöksi kasvanutta trendiä jostakin havainnosta.

Toimeksiannon mukaisesti selvityksessä tiedon lähteinä hyödynnetään kalenterivuoden aikana ja seuraavan vuoden alussa (ensimmäinen kvartaali) monipuolisesti syntynyttä määrällistä ja laadullista tietoa erilaisissa reaktiivisessa, suunnitelmallisessa ja ennakoivassa valvonnassa sekä niihin liittyvässä ohjauksessa ja neuvonnassa. Asioita on saattanut

nousta esiin esimerkiksi kanteluina, ilmoituksina, omissa laajoissa selvityksissä, toisten viranomaisten lausuntopyyntöinä ja monenlaisessa sidosryhmäyhteistyössä sekä tiedotusvälineistä. Lähteinä ovat kirjeet, päätökset, muistiot, tarkastuskäyntien kertomukset, rekisteröinti- ja lupa-asiakirjat, lausunnot ja kyselyjen tulokset. Lähteinä voidaan käyttää myös esimerkiksi valvontaviranomaisen erilaisilla käynneillä (tarkastus-, ohjaus- ja arviointikäynnit) sekä alueellisissa tilaisuuksissa tekemiä havaintoja. Valvontaviranomaiset saavat paljon signaaleja asiakas- ja potilasturvallisuuden haasteista, vaikka asiassa ei vielä olisi aloitettu varsinaista viranomaisvalvontaa. Havaintojen koonnissa keskitytään yksityiskohtien sijaan isoimpiin ja tärkeimpiin asiakokonaisuuksiin. Hyvinvointialueen taloudelliset ja kustannussyyt voivat tulla esille hyvinvointialueille suunnatuissa ohjaus- ja arviointikäynneillä yleisemmällä tasolla sekä hyvinvointialueiden valvonta-asioihin antamissa selvityksissä.

Valvontaviranomaisen tavoitteena on tuottaa selvityksessä tietoa, joka vastaa toimeksiantajan tarpeita. Toisaalta on hyvä ottaa huomioon, että on osin sattumanvaraista, mistä asioista valvontaviranomaiselle tehdään epäkohtailmoituksia tai mitkä asiat muutoin tulevat valvontaviranomaisen tietoon. Toisin sanoen se seikka, että tietyt asiat eivät ole tulleet valvontaviranomaisen tietoon, ei välttämättä tarkoita sitä, etteikö kyseisiin asioihin voisi siitä huolimatta liittyä epäkohtia ja valvonnan tarvetta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman painopisteet

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) valmistelee yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaohjelman. Prosessia ohjaa Valvira -vetoinen ohjausryhmä, johon kuuluu jäseniä jokaisesta aluehallintovirastosta. Ohjausryhmä koordinoi valtakunnallisen valvontaohjelman painopisteiden laatimista. Aluehallintovirastoilta kerätään näkemyksiä painopisteiksi. Ehdotettavien painopisteiden valinnassa vaikuttavat kunkin aluehallintoviraston toimialueen ohjaus- ja valvontatoiminnassa tehdyt havainnot. Lisäksi asiassa huomioidaan mahdolliset yhteiskunnalliset ilmiöt. Valviran ja aluehallintovirastojen koordinaatioryhmä käsittelee ja hyväksyy esityksen valtakunnallisen valvontaohjelman painopisteistä. Painopisteisiin liittyvä tarkempi valvontaohjelman laatiminen voi jatkua vielä valmisteluryhmissä painopisteiden hyväksymisen jälkeen ennen lopullisen valvontaohjelman valmistumista ja hyväksymistä. Myös valvontaohjelman toimeenpanon yhteydessä tietoon tulleita havaintoja hyödynnetään osana muuta valvontaa ja vuosittain annettavaa järjestämislain mukaista selvitystä.

Lisätiedot

Lisätietoja antaa tarvittaessa yksikön päällikkö, sosiaalihuollon johtava ylitarkastaja Sari Husa puh. 029 501 6000 (vaihde).

Johtaja, Peruspalvelut, oikeusturva- ja luvat -vastuualue	Niina Oresmaa
Yksikön päällikkö, sosiaalihuollon johtava ylitarkastaja, Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta	Sari Husa

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti viimeiseltä sivulta ilmenevällä tavalla

Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Postiosoite: PL 1, 13035 AVI
Puhelinvaihde: 0295 016 000
kirjaamo.etela@avi.fi | www.avi.fi

Tämä asiakirja ESAVI/42412/2024 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/42412/2024 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Husa Sari 20.11.2024 11:47

Hyväksyjä Oresmaa Niina 20.11.2024 11:49