

Lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö

VN_21145_2020-STM-16

Kuuleminen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenjärjestelymahdollisuuksia selvittävän työryhmän ehdotuksesta 15.3.2021

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenjärjestelymahdollisuudet

Sosiaali- ja terveysministeriö on 15.3.2021 toimittamalla tiedolla pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa työryhmän loppuraportista (luonnos) *Sosiaali- ja terveysministeriön toimialan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenjärjestelymahdollisuudet*. Pyyntöä on edeltänyt suullinen kuuleminen aiheesta 5.3.2021.

Tarkastusvirasto kiittää mahdollisuudesta kommentoida loppuraporttia ja esittää lausuntoon seuraavaa:

Työryhmän raporttiluonnoksessa esitetään selkeästi ja monipuolisesti sosiaali- ja terveysministeriön toimialan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenjärjestelyn tarve, mikä johtuu virastojen työnjaossa olevista päällekkäisyyksistä ja rinnakkaisuuksista, yhteistyön ja koordinaation haasteista sekä tulohajauksen ja tehtävien yhteensovittamisen ongelmista. Toimialan hallinnollinen rakenne ei hahmotu selkeänä asiakkaillekaan. Lisäksi parhailaan eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksesta ja hyvinvointialueiden perustamisesta (HE 241/2020 vp) toteutuessaan edellyttää palvelujärjestelmän valvonnan toimenpiteitä jo vuonna 2022 ennen kuin järjestämisvastuu siirtyisi hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa.

Tarkastusvirasto yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että järjestämisvastuun valtakunnallisesti yhdenmukainen valvonta tulee rakentaa ennakoivasti, ja tuotantovastuun valvonnan jatkuvuus, aktiivisuus sekä yhteensovitus tulee turvata uudistuksen siirtymä- ja toimeenpanovaiheessa. Tarkastusvirasto pitää toimivana ratkaisuna sitä, että sosiaali- ja terveysministeriön toimialan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia on selvitetty ennakoivasti ja työryhmän selvitystehtävä on vaiheistettu siten, että ensimmäisessä vaiheessa keskitytään erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen edellyttämiin kiireellisiin muutostarpeisiin, jotka liittyvät Valviran ja aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat- vastualueen tehtäviin.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtakunnallisen valvonnan virastorakenteen ja siihen liittyvien tehtävien kehittämisessä tulee ensisijaisesti huomioida ehdotetut hyvinvointialueiden omavalvonta-, laatu- ja turvallisuustoiminnot. Valtakunnallista laillisuus- ja asianmukaisuusvalvontaa sekä hyvinvointialueiden omaehtoista laatutyötä ja omavalvontaa tulisi kehittää yhtä aikaa, toisiaan tukien. Uudistuksessa tulee laillisuusvalvonnan ja -ohjauksen keinoin

voida osaltaan varmistaa järjestämisvastuun onnistunut siirtyminen kunnilta hyvinvointialueille sekä palvelutuotannon turvallisuus, laatu ja asiakkaiden sekä potilaiden oikeuksien toteutuminen. Valvonnan ja omavalvonnan yhteys hyvinvointialueiden strategiseen ohjaukseen tulee myös varmistaa siten, että potilas- ja asiakasturvallisuuteen liittyviä mittareita voitaisiin käyttää toiminnan laaja-alaisen arvioinnin ja ohjauksen ohella valvonnan tukena.

Hallituksen esityksessä korostetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen synergiaetuja palvelujen järjestämisessä ja sitä, että palvelujen valvonta perustuu hyvinvointialueiden ja palveluntuottajien omavalvontaan. Valvontaan liittyvät säädökset on pyritty esittämään yhdenmukaisesti sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen järjestämisestä koskevilla lakiesityksissä. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen välillä tavoiteltu synergia otetaan huomioon myös valtakunnallisessa lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinnissa ja sitä valmisteltaisiin yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön kesken. Työryhmän raporttiluonnoksessa ei ole viitteitä siitä, että tähänastisessa valmistelussa olisi ollut yhteistyötä ministeriöiden välillä.

Loppuraporttiluonnoksessa hahmotellaan Valviran ja aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueiden uudelleenorganisoinnille kolme vaihtoehtoa valtakunnallisen lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisen toiminnan järjestämiseksi:

- 1) valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomainen (toimialavirasto),
- 2) valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomaisen kehitysmuoto (vaiheistettu toimialavirasto) sekä
- 3) valtakunnallinen monialainen valtion lupa- ja valvontaviranomainen (monialainen virasto).

Eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia on raporttiluonnoksessa kuvattu laajasti ja monipuolisesti.

Tarkastusvirastolla ei ole tarkastukseen perustuvaa tietoa virastorakenteeseen ehdotetusta muutoksesta. Tarkastusvirasto toteaa, että lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien yhdenmukainen ja selkeästi johdettu toteuttamismalli on tärkeä ohjauksen ja valvonnan tuloksellisuuden ja voimavarojen tehokkaan käytön kannalta. Siten lupa- ja valvontaviranomaisten toiminnan uudelleenorganisoinnin voidaan odottaa selkeyttävän ja yhdenmukaistavan sosiaali- ja terveysministeriön toimialan lupa- ja valvontajärjestelmää. Valtakunnallisesti yhdenmukainen toiminta antaisi edellytykset luoda vahvemman tukirakenteen valvonnalle sekä samalla kehittää ohjauksen ja tuen vaikuttavuutta. Lisäksi on tärkeää parantaa koko maan tasolla valvonnan yhteistä tietopohjaa ja kehittää siihen liittyvien sovelluksia sekä tiedon käyttöä.

Esitetyistä vaihtoehtoista etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kireä aikataulu huomioon ottaen tarkastusvirasto arvioi, että valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomaisen (toimialaviraston) vaihtoehdossa 1) edellä kuvatut uudistuksen siirtävävaihetta ja toimeenpanoa tukevat tehtävät olisivat parhaiten toteutettavissa. Vaihtoehto 1) vaikuttaa vaihtoehtoon 2) verrattuna hallinnollisesti ja toiminnallisesti selkeämmältä. Kun aikaa virastorakenteen uudelleenorganisoinnille on käytännössä vajaa vuosi, vaiheistetun toimialaviraston mallista mahdollisesti saatava lisäarvo tai hyöty jäisi vähäiseksi – varsinkin kun vaiheistamisen sisältöjä ja aikatauluja ei ole raporttiluonnoksessa tarkemmin esitetty. Raporttiluonnoksen perusteella on vaikeaa havaita merkittävää eroa 1) ja 2) vaihtoehtojen välillä; vaihtoehtoissa kuvattujen virastojen koko ja resurssit sekä vaikutukset ovat pääosin samat. Sen sijaan laajan monialaisen viraston (vaihtoehto 3) perustaminen esitetyssä aikataulussa

samanaikaisesti laajan rakenteellisen ja toiminnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän uudistuksen toimeenpanon kanssa ei ole realistinen vaihtoehto, vaikka sinänsä monia perusteita monialaisen viraston organisoinnille onkin löydettävissä. Valtakunnallisen toimialaviraston johtamis- ja ohjausmallit ja prosessit sekä tulosohjaus olisivat muutoinkin järjestettävissä ja yhteensovittävissä muihin viranomaistehtäviin hallitummin kuin vaihtoehdossa 3).

Lopuksi tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että valtakunnallisen toimialaviraston perustaminen ei kohdistuisi pelkästään sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontatehtäviin, vaan edellyttäisi aluehallintovirastoihin jäävien muiden tehtävien uudelleen arviointia ja järjestelyjä. Tämä avaisi mahdollisuuden tarkastella toimintaa myös pelastustoimen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta sekä ottaa alustavasti huomioon virastorakenteen kehittämisen seuraavissa vaiheissa hyvinvointialueille mahdollisesti myöhemmin siirtyviin tehtäviin, esim. ympäristöterveydenhuoltoon, liittyvät ohjaus-, lupa- ja valvontatehtävät.

Anna-Liisa Pasanen
johtaja, Hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta

Juho Nurminen
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Sosiaali- ja terveysministeriö