



Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 7/2021 Potilas- ja asiakasturvallisuuden ohjaus ja seuranta

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Potilas- ja asiakasturvallisuuden ohjaus ja seuranta (7/2021) -tuloksellisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Tarkastusvirasto hyödyntää jälkiseurantaraportin tietoja raportoidessaan vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoistaan, kohdentaessaan tarkastustoimintaansa sekä arvioidessaan tarkastustoimintansa vaikuttavuutta.

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Potilas- ja asiakasturvallisuuden ohjaukseen ja seurantaan kohdistuneessa tarkastuksessa arvioitiin sitä, miten sosiaali- ja terveysministeriö ja sen alainen hallinto ovat kehittäneet, ohjanneet ja tukeneet potilas- ja asiakasturvallisuuden edistämistä sekä luoneet edellytyksiä potilas- ja asiakasturvallisuuden seurannalle ja arvioinnille.

Tarkastuksessa havaittiin, että potilas- ja asiakasturvallisuuden ohjausta tulee selkeyttää ja yhdenmukaistaa. Samalla potilas- ja asiakasturvallisuutta tulisi johtaa selkeästi ja johdonmukaisesti, jotta palveluiden turvallisuuden kehittymiselle luotaisiin hyvät edellytykset. Kolmas keskeinen havainto liittyi siihen, että potilas- ja asiakasturvallisuutta tulisi seurata systemaattisesti, jotta toimintaa voitaisiin johtaa ja kehittää tietoperusteisesti.

Jälkiseurannassa selvitettiin, millä tavalla sosiaali- ja terveysministeriö on toteuttanut tarkastuskertomuksessa annettuja suosituksia siitä, että

- asiakas- ja potilasturvallisuuden johto- ja kehittämismvastuu tulisi osoittaa aiempaa selkeämmin toimivaltaiselle viranomaiselle
- lainsäädännön tulisi taata aiempaa selkeämmät lähtökohdat asiakas- ja potilasturvallisuudelle ja omavalvonnalle
- pitkään tavoitteena olleet toiminnan laatua ja turvallisuutta kuvaavat keskeiset mittarit tulisi määritellä kansallisesti ja kiinnittää toiminnan seurannan tunnusluvuiksi
- hyvinvointialueiden laatu- ja turvallisuustoimintojen kehittämistyössä toimintoja tulisi ohjata samansuuntaisiin ja hyväksi todettuihin toimintamalleihin.

Jälkiseuranta toteutettiin pyytämällä sosiaali- ja terveysministeriöltä selvitys siitä, miten ministeriö ja sen alainen hallinto on huomioinut tarkastuksen kannanotot ja annetut suositukset omassa toiminnassaan tarkastuksen julkaisun jälkeen. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

## 2 Jälkiseurannan havainnot

Sosiaali ja terveysministeriön antaman selvityksen mukaan potilas- ja asiakasturvallisuuden ohjaukseen ja seurantaan kohdistuneessa tarkastuksessa annetut neljä suositusta ovat edelleen erittäin tärkeät, ja ne on otettu huomioon asiakas- ja potilasturvallisuusstrategian 2022–2026 valmistelussa.

Uusin asiakas- ja potilasturvallisuusstrategia julkaistiin vuonna 2022. Strategian visiona on, että Suomi olisi asiakas- ja potilasturvallisuuden mallimaa vuonna 2026. Aikaisemmasta poiketen kauden 2022–2026 strategiaan on sisällytetty myös toimeenpanosuunnitelma, jotta tavoitteiden siirtäminen arjen toimintaan voitiin aloittaa heti strategiakauden alusta. Tehdyssä tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että aiemmillä kausilla strategian ja toimeenpanosuunnitelman välille jäi toimeenpanon kannalta liian pitkä aikaväli.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kuluvalle strategiakaudella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä on tapahtunut merkittäviä muutoksia, kun julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Nämä muutokset pyrittiin huomioimaan jo strategian ja toimeenpanosuunnitelman laadinnassa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa selvityksessään, että sote-uudistus mahdollistaa entistä järjestelmällisemmän asiakas- ja potilasturvallisuuden kehittämisen niin alueellisella kuin kansallisella tasolla. Samalla hyvinvointialueilla on paremmat mahdollisuudet suunnata tarvittavia resursseja turvallisuustoiminnan kehittämiseen, valvontaan, tilannekuvan ylläpitoon, mittaamiseen, raportointiin ja tulosten seurantaan. Toisaalta hallinnossa tunnistetaan, että isoihin organisaatiomuutoksiin liittyy aina myös riskejä niin henkilöstön hyvinvoinnin, asiakkaiden ja potilaiden asiointi- ja hoitoketjujen jatkuvuuden kuin osaamisen varmistamisen osalta. Ministeriön mukaan strategia pyrkii huomioimaan strategiakaudella tapahtuvat toimintaympäristön muutokset. Samalla se ennakoii mahdollisia riskikohtia ja kannustaa uudistuksen tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämiseen. Hyvinvointialueiden myötä on mahdollista luoda ja uudistaa myös laadunhallinnan, turvallisuuden ja omavalvonnan alueellisia rakenteita. Vuoden 2024 alusta voimaan tulleella sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskevalla lailla (741/2023) on pyritty luomaan aiempaa selkeämmät ja yhdenmukaisemmat edellytykset potilas- ja asiakasturvallisuuden seurannalle ja sen toteutumiselle.

### 2.1 Sosiaali- ja terveysministeriö on kyennyt osittain edistämään potilas- ja asiakasturvallisuuden johto- ja kehittämistä

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa selvityksessä pitävänsä tärkeänä, että potilas- ja asiakasturvallisuuden johto- ja ohjausvastuu osoitettaisiin toimivaltaiselle viranomaiselle. Ministeriön näkemyksen mukaan tällaista koottua roolia tarvittaisiin niin valtionhallinnossa kansallisen ohjauksen kannalta kuin palvelujärjestelmässä toimenpiteiden yhteensovituksen ja siihen liittyvän ohjauksellisen tuen, osaamisen jakamisen sekä kehittämisen kannalta.

Ministeriön antaman selvityksen mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella tulisi olla valtionhallinnon viranomaisista keskeisin rooli potilas- ja asiakasturvallisuuden vastuuviranomaisena, ja sen vastuuta ja voimavaroja tulisi uudelleen vahvistaa näissä tehtävissä. Ministeriön mukaan johto-, valvonta- ja kehittämistä tulee kuitenkin pitää erillisinä, ja vastuunjako tämän suhteen tulee selkeyttää. Myös työnjakoa valtionhallinnon toimivaltaisen viranomaisen ja palvelujärjestelmän välillä tulee selkeyttää. Ministeriö toteaa, että valtiontalouden tilanne on vaikeuttanut edellä mainittujen tavoitteiden edistämistä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle tai muulle valtionhallinnon organisaatiolle ei ole toistaiseksi mahdollista osoittaa uusia harkinnanvaraisia tehtäviä, joiden toteuttaminen edellyttäisi lisärahoitusta valtion talousarviosta. Näin ollen valtionhallinnolle kuuluvia johtamis- ja ohjaustehtäviä on toistaiseksi mahdollisuuksien mukaan integroitava organisaatioiden muihin perustehtäviin käytettävissä olevan rahoituksen puitteissa. Asiakas- ja potilasturvallisuusstrategiassa on suositeltu tällaisia tehtäviä osaksi virastojen ja laitosten toimintaa, ja sosiaali- ja terveysministeriö onkin edistänyt näiden

tehtävien suorittamista osana hallinnonalansa tulosoajasta. Ministeriön selvityksen mukaan tarkastusviraston suositukseen koottuun valtiotoimijuuteen ei kuitenkaan toistaiseksi ole mahdollisuuksia. Tällä hetkellä ministeriö vastaa potilas- ja asiakasturvallisuuden yleisestä ohjaamisesta.

Ministeriön mukaan potilas- ja asiakasturvallisuuden kehittämistoiminnan pitää ensisijaisesti tapahtua palvelujärjestelmässä. Vuonna 2019 perustettiin Vaasan sairaanhoitopiiriin potilasturvallisuuden osastokeskus, jonka nimeksi tuli Potilas- ja asiakasturvallisuuden kehittämiskeskus, nykyään Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus. Valtioneuvoston asetusta erikoissairaanhoidon työnjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä, niin sanottua keskittämisasetusta (582/2017), muutettiin siten, että pykälään 3 (Valtakunnallisen kokonaisuuden suunnittelu ja yhteen sovittaminen) lisättiin kohta 7, jossa Vaasan sairaanhoitopiirille osoitettiin asiakas- ja potilasturvallisuuden kehittämisen ja suunnittelun kansallisen yhteensovittamisen tehtävät. Asetusmuutos tuli voimaan 15.1.2021.

Edellisen lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on myöntänyt alkujaan Vaasan sairaanhoitopiirille valtionavustusta vuodesta 2020 alkaen. Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen toiminta-ajatuksena on tehdä yhteistyötä kaikkien potilas- ja asiakasturvallisuuden kehittäjien kanssa avoimesti tietoja ja tuloksia jakaen. Vuodelle 2024 sosiaali- ja terveysministeriö on myöntänyt 1 100 000 euroa Pohjanmaan hyvinvointialueen potilas- ja asiakasturvallisuuden kehittämiskeskukseen kehittämistehtäviin.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen valtionavustuksella suoritettavat tehtävät liittyvät asiakas- ja potilasturvallisuusstrategian ja toimeenpanosuunnitelman toimeenpanon koordinointiin. Lisäksi palvelujärjestäjiä ja -tuottajia tuetaan strategian toimeenpanossa. Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus tukee palvelujärjestelmää ja strategian toimeenpanoa esimerkiksi ylläpitämällä asiantuntijaverkostoja ja työryhmiä, välittämällä näyttöön perustuvaa tietoa, kehittämällä asiakas- ja potilasturvallisuuden koulutusta, tuottamalla asiakas- ja potilasturvallisuutta lisääviä työkaluja, kuten toimintamalleja, kuvauksia ja tarkastuslistoja, sekä seuraamalla strategian edistymistä palvelujärjestäjien ja tuottajien parissa. Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen tehtävät muodostavat ministeriön käsityksen mukaan hyvän lähtökohdan palvelujärjestelmän piiriin kuuluville kootuille tehtäville.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan suositus on osin toteutunut. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveysministeriö vastaa potilas- ja asiakasturvallisuuden yleisestä ohjaamisesta. Ministeriön mukaan valtakunnallinen vastuu potilas- ja asiakasturvallisuudesta tulisi olla Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksella. Tehtävää ei ole kuitenkaan kyetty osoittamaan sille puuttuvan rahoituksen takia. Palvelujärjestelmän kehittämistoiminnasta vastaa Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus.

## 2.2 Lainsäädäntöä on kehitetty oikeaan suuntaan

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa selvityksessään, että se pitää annettua toista suositusta lainsäädännön kehittämisestä tärkeänä, koska potilas- ja asiakasturvallisuutta koskevat säännökset ovat hajautuneet eri säädöksiin. Terveydenhuoltolaki (1326/2010), sosiaalihuoltolaki (1302/2014) ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) ohjaavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjiä ja tuottajia toimimaan turvallisesti ja laadukkaasti. Myös laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) sekä laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) on säännöksiä asiakkaan ja potilaan oikeudesta laadukkaaseen sosiaalihuoltoon sekä terveyden- ja sairaanhoitoon.

Potilas- ja asiakasturvallisuuden säädöspohjaa on kehitetty tarkastuksen julkaisun jälkeen. Vuoden 2024 alusta tuli voimaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskeva laki (741/2023), jäljempänä sotevalvontalaki. Se koskee sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja tuottamisen valvontaa. Samalla kumottiin yksityisistä sosiaalipalveluista annettu laki (922/2011) ja yksityisestä terveydenhuollosta annettu laki (152/1990). Myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulainsäädännössä olevat valvontaa koskevat säännökset kumottiin pääosin.

Uuden valvontalain tarkoituksena on varmistaa sosiaali- ja terveyspalveluja käyttävien asiakkaiden ja potilaiden turvallisuus, varmistaa laadukkaat palvelut sekä edistää palveluntuottajien ja

valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä. Laissa säädetään sosiaali- ja terveystalouden järjestäjien eli valtion, hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän valvonnasta sekä yksityisten ja julkisten palveluntuottajien toimintaedellytyksistä, rekisteröinnistä, omavalvonnasta ja viranomaisvalvonnasta. Laki sisältää ensimmäistä kertaa julkisille ja yksityisille palveluille kootut yhtenäiset vaatimukset asiakas- ja potilasturvallisuuden peruselementeistä sekä omavalvonnasta, sen tarkoituksesta ja toteuttamisesta.

Lain myötä asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamista on vahvistettu muun muassa omavalvontatyön laajuuden sääntelyllä, ilmoitusvelvollisuuksilla ja -oikeuksilla, vaaratapahtumien tutkinnalla sekä rikostaustan selvittämisellä. Valvontalain nojalla Valvira on antanut 14.5.2024 määräyksen omavalvontasuunnitelman laatimisesta ja seurannasta, joka tuli voimaan 15.5.2024. Määräystä sovelletaan kunkin palveluntuottajan toiminnan laajuuden ja luonteen mukaan.

Tarkastusviraston suositus lainsäädännön kehittämisestä on toteutunut. Sääntelyä on kehitetty tarkastuksen julkaisun jälkeen. Vuoden 2024 alusta tuli voimaan sote-valvontalaki, jonka tarkoituksena on varmistaa sosiaali- ja terveystalouden käyttävien asiakkaiden ja potilaiden turvallisuus, varmistaa laadukkaat palvelut sekä edistää palveluntuottajien ja viranomaisten yhteistyötä.

## 2.3 Laatu ja turvallisuutta kuvaavia mittareita on kehitetty, mutta työ on vielä kesken

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa antamassaan selvityksessä, että kertomuksen kolmanteen suosituksen laatu ja turvallisuutta kuvaavista mittareista on reagoitu osana valtioneuvoston TEAS-hanketta ”Potilas- ja asiakasturvallisuuden tilannekuva ja seurantamenettelyt”. Vuonna 2020 alkanut hanke toteutettiin Vaasan sairaanhoitopiirin johdolla, ja siinä laadittiin ehdotus potilas- ja asiakasturvallisuuden mittaamisen ja arvioinnin minimistandardeista.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus on sittemmin laatinut ehdotuksen pohjalta asiantuntijayhteistyössä tarkistuslistan prosessien ja rakenteiden indikaattoreista erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuoltoon ja sosiaalihuoltoon. Lisäksi on laadittu kuuman linjan indikaattorit ja ilmoitusmenettelyt sekä konsensustyöryhmässä ensimmäisen suosituksen määrälliset mittarit. Ministeriöltä saadun selvityksen mukaan mittareita päivitetään ja täydennetään säännöllisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle annetuissa valtakunnallisissa tavoitteissa painotetaan vaikuttavuusperusteisuutta (sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2024:2). Yksi annetuista mittareista on se, onko asiakas- ja potilasturvallisuusmittareita otettu riittävästi käyttöön hyvinvointialueilla.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus on osallistunut yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa Kuva-mittariston kehittämiseen ja DigiFinlandin johdolla tehtyyn minimitietosisältöjen ehdotuksen laatimiseen. Keskus tekee myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa yhteistyötä asiakas- ja potilasturvallisuusmittareita sisältävien tietorakenteiden hyödyntämisen kehittämiseksi ja raportoinnin tueksi hyvinvointialueiden vertaiskehittämisessä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan laatu ja turvallisuutta kuvaavien mittareiden määrittämisessä on edistytty Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen johdolla, mutta kehittämistyö on vielä kesken.

## 2.4 Hyvinvointialueiden omavalvonnan sekä potilas- ja asiakasturvallisuuden seurannan rakenteet ja toimintatavat ovat vasta muotoutumassa

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tarkastusviraston antamaa suositusta laatu- ja turvallisuustoimien kehittämistyöstä erittäin tärkeänä ja on samaa mieltä kehittämistyön ohjaamisesta. Ministeriön

tavoitteena on selkiyttää ja vakiinnuttaa toimivaltaisen viranomaisen ja Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen roolit osaksi asiakas- ja potilasturvallisuustyötä.

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyttyä asiakas- ja potilasturvallisuuden kehittämistyö on integroitu osaksi koko sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa, järjestämistehtävää ja omavalvontaa. Potilasturvallisuus on ollut vakiintunut osa terveydenhuollon toimintatapoja jo pitkään. Nykyisessä asiakas- ja potilasturvallisuusstrategiassa sosiaalihuollon asiakasturvallisuuden kehittäminen on keskeinen tavoite.

Nykytuotoinen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmä mahdollistaa entistä järjestelmällisemmän asiakas- ja potilasturvallisuuden kehittämisen sekä alueellisesti että kansallisesti. Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen tehtävänä on tukea hyvinvointialueita ottamaan käyttöön työkaluja ja toimintamalleja yhtenäisesti ja samansuuntaisesti, kunkin alueen toiminnallisen kypsyysasteen mukaisesti.

Tarkastusviraston suositus siitä, että hyvinvointialueiden laatu- ja turvallisuustoimintojen kehittämistyössä toimintoja ohjataan samansuuntaisiin ja hyväksi todettuihin toimintamalleihin, on toteutunut osittain. Käytännössä hyvinvointialueiden omavalvonnan sekä potilas- ja asiakasturvallisuuden seurannan rakenteet ja toimintatavat ovat vasta muotoutumassa.

### 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Potilas- ja asiakasturvallisuuden ohjaukseen ja seurantaan kohdistuneessa tarkastuksessa arvioitiin sitä, miten sosiaali- ja terveysministeriö ja sen alainen hallinto ovat kehittäneet, ohjanneet ja tukeneet potilas- ja asiakasturvallisuuden toteutumista. Tarkastuksessa havaittiin, että ohjausta tulee selkeyttää ja yhdenmukaistaa. Potilas- ja asiakasturvallisuutta tulisi johtaa selkeästi ja johdonmukaisesti, jotta turvallisuuden kehittymiselle luotaisiin hyvät edellytykset. Lisäksi potilas- ja asiakasturvallisuutta tulisi seurata systemaattisesti, jotta toimintaa voitaisiin kehittää tietoperusteisesti.

Vuonna 2022 julkaistu asiakas- ja potilasturvallisuusstrategia pyrkii tekemään Suomesta asiakas- ja potilasturvallisuuden mallimaan vuoteen 2026 mennessä. Strategiaan on sisällytetty toimeenpanosuunnitelma, jotta tavoitteiden toteuttaminen voisi alkaa heti strategiakauden alusta. Aiemmillä kausilla strategian ja toimeenpanosuunnitelman välinen pitkä aikaväli on aiheuttanut haasteita.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan suositus potilas- ja asiakasturvallisuuden valtakunnallisen ohjauksen ja kehittämisvastuun osoittamisesta aiempaa selkeämmin toimivaltaiselle viranomaiselle on osin toteutunut. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveysministeriö vastaa potilas- ja asiakasturvallisuuden yleisestä ohjaamisesta. Ministeriön mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella tulisi olla keskeinen rooli potilas- ja asiakasturvallisuuden vastuuviranomaisena, mutta valtion talousarvioissa ei ole voitu esittää lisäresursseja tehtävän hoitamiseksi. Käytännössä johtamis- ja ohjaustehtäviä on mahdollisuuksien mukaan integroitu perustehtäviin käytettävissä olevan rahoituksen puitteissa. Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus tukee hyvinvointialueita ottamaan käyttöön työkaluja ja toimintamalleja yhtenäisesti ja samansuuntaisesti.

Sote-uudistus mahdollistaa järjestelmällisemmän asiakas- ja potilasturvallisuuden kehittämisen sekä alueellisella että kansallisella tasolla. Vuoden 2024 alusta voimaan tullut sote-valvontalaki (741/2023) parantaa potilas- ja asiakasturvallisuuden seurannan ja toteutumisen edellytyksiä. Tarkastusviraston suositus lainsäädännön kehittämisestä on toteutunut. Myös toiminnan laatua ja turvallisuutta kuvaavien mittareiden kehittämistyössä on edistytty Asiakas ja potilasturvallisuuskeskuksen johdolla, mutta kehittämistyö on vielä kesken. Osittain on toteutunut myös tarkastusviraston suositus siitä, että hyvinvointialueiden laatu- ja turvallisuustoimintojen kehittämistyössä toimintoja ohjataan samansuuntaisiin ja hyväksi todettuihin toimintamalleihin. Käytännössä hyvinvointialueiden omavalvonnan sekä potilas- ja asiakasturvallisuuden seurannan rakenteet ja toimintatavat ovat vasta muotoutumassa.

Jälkiseurannan perusteella ministeriön toiminta on tukenut tarkastuksessa annettujen suositusten toteutumista. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa. Osana toimintaympäristön seurantaa tarkastusvirasto

tulee kuitenkin kiinnittämään huomiota potilas- ja asiakasturvallisuuden sekä palveluiden laadun ja tuloksellisuuden toteutumiseen hyvinvointialueilla myös jatkossa.

Sari Hanhinen  
tarkastuspäällikkö

Mikko Koskinen  
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU        sosiaali- ja terveysministeriö