



Sosiaali- ja terveysvaliokunta
Eduskunta
stv@eduskunta.fi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiantuntijakutsu ja lausuntopyyntö 6.10.2021

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022 (HE 146/2021 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022 (HE 146/2021 vp).

Lisäksi sosiaali- ja terveysvaliokunta on toivonut saavansa Valviran näkemyksiä muun muassa koronan aiheuttamasta hoitovelasta ja hoitotakuusta, ml. mielenterveyspalvelut, vanhuspalveluista sekä sote-alan henkilöstön saatavuuden turvaamisesta.

Valviran lausunnon aluksi on Valviralta pyydettyjä näkemyksiä edellä mainittuihin erityiskysymyksiin, toiseksi käsitellään valtion talousarvioesitystä vuodelle 2022 sekä lopuksi niitä Valviran esityksiä, jotka eivät ole sisältyneet talousarvioesitykseen. Valvira toteaa lausuntoon seuraavaa.

Kiireettömään hoitoon pääsystä

Valvira ja aluehallintovirastot valvovat kiireettömään perusterveydenhuoltoon, erikoissairaanhoidon sekä lasten ja nuorten mielenterveyspalveluihin hoitoon pääsyä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen keräämien tilastotietojen perusteella. Valvira ja aluehallintovirastot ovat sopineet, että Valvira valvoo kiireettömään erikoissairaanhoidon pääsyä ja aluehallintovirastot perusterveydenhuoltoon hoitoon pääsyä.

Valvira toteaa, että kiireettömään hoitoon pääsyn tilanne huonontui merkittävästi vuonna 2020. Hoitojonot erikoissairaanhoidon kasvoivat erityisesti alkuvuodesta syksyyn asti koronan vuoksi. Valtioneuvosto antoi valmiuslain nojalla 17.3.2020 asetuksen (127/2020) muun muassa kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuoltolaissa



säädettyjen kiireettömään hoitoon pääsyn määräaikojen noudattamisesta. Asetus oli voimassa kesäkuun loppuun 2020 saakka.

Poikkeuksellisessa tilanteessa Valvira kävi seitsemän sairaanhoitopiirin kanssa erilliset keskustelut koronapandemian vaikutuksista kiireettömään erikoissairaanhoitoon pääsyyn syksyllä 2020. Sairaanhoitopiirien kanssa käydyissä keskusteluissa kävi ilmi, että hoitoon pääsyn viiveet olivat huolestuttavasti lisääntyneet ja huoli hoitovelan kasvamisesta ja sen vaikutuksista oli kasvanut. Valviran näkemyksen mukaan tuolloin vallitsevassa, osin epävarmassa tilanteessa, oli ensiarvoisen tärkeää säilyttää terveydenhuollon kantokyky. Terveystien ja hyvinvoinnin laitoksen tilastotietojen 31.12.2020 perusteella erikoissairaanhoitoon pääsyn tilanne parani selvästi vuoden 2020 loppupuolella. Tilanne on parantunut edelleen vuoden 2021 alussa. Siitä huolimatta hoitoon pääsy on edelleen huomattavasti yli laissa säädettyjen enimmäisaikojen. Huolestuttavaa on, että myös lasten ja nuorten hoitoon pääsy on vaikeutunut aiempaan verrattuna. Valvira on huhtikuun lopun 2021 tietojen perusteella ottanut valvontaan seitsemän sairaanhoitopiiriä.

Valvira pitää huolestuttavana pandemiatilanteen edelleen jatkuessa hoitoon pääsyn tilannetta. Valvira korostaa, että kiireettömään hoitoon pääsyä koskevat säännökset ovat voimassa ja edellyttävät, että tarpeelliseksi todettu hoito järjestetään hoidon edellyttämä kiireellisyys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Valviran käsityksen mukaan jo ennestään haavoittuvassa asemassa tai vaikeassa tilanteessa olevien lasten, nuorten ja perheiden ongelmat ovat vaikeutuneet koronatilanteen vuoksi. Mielenterveys- ja psykiatristen palvelujen tarve tulee todennäköisesti edelleen lisääntymään pandemiavaiheen pitkittyessä, ja pitkäaikaisten rasisitustekijöiden seurausten mielen terveyteen ja jaksamiseen tullessa esille viiveellä. Valvira harkitsee lasten ja nuorten mielen terveyspalveluiden ottamista suunnitelmallisen valvonnan kohteeksi vuonna 2022.

Vanhuspalveluista

Vanhuspalveluiden vakavat asiakasturvallisuutta vaarantaneet epäkohdat ilmenivät aiempaa vakavimpana vuonna 2019. Havaitut puutteet liittyivät muun muassa henkilöstön määrään suhteessa asiakkaiden palvelujen tarpeeseen, vastuuhenkilöiden ja muun henkilöstön nopeaan vaihtumiseen, lääkitysturvallisuuden asianmukaisuuteen, omavalvonnan toimeenpanoon, asiakkaiden hoitoisuuden ja



palvelutarpeen arviointiin, terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen ja henkilökunnan tehtävien organisointiin. Valviran näkemyksen mukaan hoivakodeissa havaitut puutteet hoivan ja hoidon laadussa ja sisällössä ovat liittyneet vahvasti liian vähäiseen osaavan henkilöstön määrään.

Vanhuspalvelulain 1.10.2020 voimaan tulleet muutokset koskevat henkilökunnan vähimmäismitoitusta. Keskeisenä tavoitteena on turvata iäkkäille asiakkaille laadukkaat palvelut, jotka mahdollistavat arvokkaan ja mielekkään elämän. Tavoitteena on myös parantaa asiakas- ja potilasturvallisuutta varmistamalla, että toimintayksiköissä on riittävä hoidosta ja huolenpidosta vastaava henkilöstö. Valvira ja aluehallintovirastot valvovat ajankohtaisesti vanhuspalvelulaissa määriteltyä henkilöstömitoitusta.

Valvontaviranomaisten tehtävänä on varmistaa, että laissa säädetyt iäkkäiden oikeudet toteutuvat, ja että palvelut ovat laadukkaita ja asiakas- ja potilasturvallisia. Valvontaviranomaisten keskeisenä tehtävänä on myös edistää ja varmistaa omavalvontaa sekä puuttua asioihin, kun omavalvonta ei riitä. Työnantajan on jokaisessa tilanteessa omavalvonnallisesti huolehdittava esimerkiksi siitä, että toimintayksikössä on asiakkaiden tarpeisiin ja määrään nähden riittävä määrä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä.

Valviran tietoon ei ole tullut vuoden 2019 kaltaisia vakavia epäkohtia vanhustenpalveluissa. Valvira toteaa kuitenkin, että epäkohtia on edelleen ja ne edellyttävät valvontaviranomaisten valvontaa.

Sote-henkilöstön riittävydestä

Valviran tietoon on aiempaa enemmän tuotu huoli sote-henkilöstön riittävydestä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Erityisesti on tullut ilmi tiettyjen erikoisalojen lääkäreiden ja eri asteisen hoitohenkilöstön (kuten sairaanhoitajat ja lähihoitajat) saatavuuden ongelmat. Asiakas- ja potilasturvallisten palveluiden toteuttamisessa on ratkaisevassa asemassa riittävä ja ammattitaitoinen henkilöstö sekä osaava johtaminen. Valviran käsityksen mukaan henkilökunnan saatavuudessa ja pysyvyydessä on ongelmia selvästi vähemmän toimintayksiköissä, joissa on riittävästi ammattitaitoista henkilökuntaa ja johtaminen kunnossa.



Talousarvioesityksestä vuodelle 2022

Valvirassa on ollut vaikeuksia selviytyä nykyisillä voimavaroilla lakisääteisistä tehtävistä, mutta tilanne on joiltain osin kohenemassa, kun vuoden 2021 talousarviossa Valvira on saanut lisäresursseja lastensuojelun ja vanhustenhuollon valvontaan sekä sote-tietojärjestelmien valvontaan liittyviin tehtäviin. Myös alkoholilain mukaisiin valvontatehtäviin on saatu lisää resursseja. Tällä hetkellä virasto kantaa huolta muun muassa mahdollisuudesta valmistautua sote-uudistuksen mukanaan tuomaan uudenlaiseen valvontaan, vaikuttavan viestinnän mahdollisuuksista nykyisillä resursseilla sekä asumisterveyden ohjaustarpeen edellyttämistä resursseista.

Valvira esitti vuoden 2022 talousarvioesitykseen otettavaksi 2 548 000 € lisämäärärahaa Valviran toimintamomentille. Esitykseen sisältyivät seuraavat määrärahan lisäystä koskevat ehdotukset: sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvän ohjauksen ja valvonnan tarpeen edellyttämät voimavarat valvonnan vahvistamiseen (2 htv, 160 000 euroa) vuodesta 2022 lähtien, asiakastietolain ohjaukset ja valvonnan edellyttämät voimavarat valvonnan vahvistamiseen 2 htv (140 000 euroa), viestintään tarvittavan asiantuntijan viran perustaminen (70 000 euroa), tietoasiantuntijan viran perustaminen (70 000 euroa) sekä terveydensuojelun asiantuntijan viran perustaminen (70 000 euroa) lisäystä vuodesta 2022 lähtien.

Lisäksi Valvira esitti vuodelle 2022 tupakkalain toimeenpanoon kohdistuvia menoja kattamaan 140 000 euron lisämäärärahaa ja kansainvälisille adoptiopalvelunantajille maksettavan jälkipalvelurahoituksen korottamista 43 000 eurolla vuodesta 2022 lähtien. Valvira on esittänyt myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajienrekisterin eli ns. Soteri-rekisterin perustamisen toiseen vaiheeseen 1 855 000 euron määrärahaa.

Valviran esitykset vuodelle 2022 ovat osittain edenneet ja valtion talousarvioesitykseen sisältyy esitykset sote-uudistukseen liittyvän ohjauksen ja valvonnan tarpeen edellyttämistä voimavaroista valvonnan vahvistamiseen sekä asiakastietolain ohjauksen ja valvonnan edellyttämät voimavarat valvonnan vahvistamiseen. Lisäksi talousarvioesitykseen sisältyy kertaluonteisena 1,855 miljoonan euron määräraha Soteri-rekisterin uudistamiseen liittyen.



Sote-tietojärjestelmien valvontaresurssit

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007: myöh. asiakastietolaki) mukaisiin tietojärjestelmien valvontatehtäviin (250/2014) sekä sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetussa laissa (552/2019; myöh. toisiolaki) Valviralle tullessiin valvontatehtäviin Valvira on saanut kaksi henkilötyövuotta vastaavan määrärahanlisäyksen vuonna 2021 ja vuoden 2022 talousarvioesitykseen sisältyy niin ikään 2 htv:n lisäys, mikä on mukana jo vuosia 2022 – 2025 koskevassa kehyksessä, mutta puuttui talousarviosta.

Sote-tietojärjestelmien valvontaresurssit olivat Valvirassa pitkään riittämättömät tehtäviin nähden. Valvira on hoitanut tietojärjestelmiin liittyvää valvontatehtävää vuonna 2014 osoitetun 1 htv:n voimavaroin (yksi yli-insinööri) vuoden 2020 elokuuhun saakka. Tuolloin aloitti ylitarkastaja samaan kokonaisuuteen liittyvissä toisiolain mukaisissa tehtävissä ja toinen ylitarkastaja kuluvana vuonna. Vuosi siten Valvira on todennut, että asiakastietolain valvonta on viraston valvonnassa kaikkein kriittisin alue. Nyt tehtävät ovat saamassa merkittävän lisäpanostuksen, kun otetaan huomioon vuoden 2021 talousarvio sekä vuoden 2022 talousarvioesitykseen sisältyvä ehdotus.

Valmistautuminen sote-uudistuksen vaatimaan valvontaan

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa suunnataan sote-uudistuksen myötä painopistettä järjestämisen sekä siihen kuuluvan omavalvonnan valvontaan. Uudistus tarkoittaa merkittävää muutosta Valviran valvomaan julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämis- ja tuotantojärjestelmään. Myös sote-uudistuksen hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että valvontaviranomaisen osamista ja roolia on vahvistettava erityisesti järjestämisvastuun ohjaukseen ja valvontaan liittyvissä tehtävissä, joissa on uusi tarve laajamittaiselle ennakolliselle ja vuorovaikutteiselle valvontatoiminnalle jälkikäteisvalvonnan lisäksi. Valviran valvonnan painopisteeksi esitetään järjestämisen ja omavalvonnan valvontaa. Tämä merkitsee valvontaviranomaisen roolin vahvistamisen tarvetta järjestämisvastuuseen ja tuottamisvastuuseen liittyvän ohjauksen ja omavalvonnan edistämiseksi, tukemisessa sekä viranomaisvalvonnan toimenpiteisiin ryhtymistä tilanteissa, joissa omavalvonta ei syystä tai toisesta riitä varmistamaan riittäviä, asianmukaisia ja turvallisia palveluja.



Valvontaviranomaisella täytyy olla myös kyky tarvittaessa voimakkainkin keinoin puuttua asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Palvelurakennemuutos edellyttää Valviralta myös uusien toimintakäytäntöjen kehittämistä ja sote-valvonnassa syntyvän valvontatiedon raportointikyvyn parantamista. Valvira näkee erittäin tärkeäksi sen, että toimeen voidaan ryhtyä hyvissä ajoin ennen sote-uudistuksen voimaantuloa, mikä on toteutumassa, kun talousarvioesitykseen sisältyy kahden asiantuntijan viran perustamista varten 160 000 euron määräraha vuodesta 2022 alkaen.

Soteri-rekisterin toteuttaminen

Soteri -hankkeessa on tarkoitus toteuttaa sote-uudistuksen ja sote-valvonta- ja palvelutuottajalain vaatimukset uudelle Sote-palveluntuottajarekisterille (Soteri) siihen liittyvine prosesseineen ja rajapintoihin.

Hanke jakautuu kahteen projektiin (vaiheeseen). Ensimmäisessä projektissa (vaiheessa) tehdään hankintaan tarvittavat määrittelyt ja toteutetaan hankinta. Toisessa projektissa (vaiheessa) rakennetaan uusi rekisteri rajapintoihin ja otetaan se käyttöön uusittuine toimintamalleineen ja prosesseineen sekä konvertoidaan nykyisen Valverirekisterin sisältö Soteriin. Hanke hyödyntää edellisen sote-uudistuksen myötä keskeytettyä Soteri -projektin kehitystyötä (2017-2019).

Hankkeen rahoitus on etenemässä suotuisasti, koska valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen sisältyy Valviran esityksen mukaisesti 1 855 000 euron lisämäärärahaa hankkeen toisen vaiheen toteuttamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön esitys talousarvioesitykseen

Vuoden 2022 talousarvioesitykseen sisältyy kahden henkilötyövuoden lisäys tietoturvan ja tietosuojan parantamiseksi, yhteensä 140 000 €. Esityksen taustalla on valtioneuvoston periaatepäätös tietoturvan ja tietosuojan parantamiseksi yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla. Valvira on hyvin tyytyväinen tästä lisäyksestä, koska virastossa on ollut tietosuojavastaavan tehtävä osana yhden lakimiehen tehtävää. Nyt sekä tietoturvan että tietosuojan vahvistamiseen on aiempaa huomattavasti paremmat mahdollisuudet.



Muut Valviran ehdotukset vuoden 2022 talousarvioesitykseen

Hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022 ei sisällynyt Valviran esityksiä terveydensuojelun eikä viestintä-resurssien vahvistamisesta eikä tietoasiantuntijan viran perustamisesta. Esitykseen ei myöskään sisällynyt tupakkalain toimeenpanon maksullisen toiminnan rahoitus eikä kansainvälisen adoptiopalvelun jälkipalvelun rahoituksen korotus. Tältä osin Valvira pitää talousarvioesityksen sisältöä Valviran kannalta riittämättömänä ja toteaa seuraavaa:

Viestinnän resurssien vahvistaminen

Valvonnan vaikuttavuutta vahvistamaan tarvitaan monikanavaista sekä tehokkaaseen ja aktiiviseen sisällöntuotantoon perustuvaa viestintää. Valviran strategiassa kiinnitetään erityistä huomiota viestinnän merkitykseen kiinteänä osana kaikkea ohjausta ja valvontaa.

Viestintään käytettävissä olevat resurssit ovat Valvirassa hyvin pienet verrattuna hallinnonalan muihin virastoihin ja suhteessa viestintäalan voimakkaaseen kehitykseen ja jatkuvaan muutokseen sekä Valviran hyvin heterogeenisiin tehtäviin ja kohderyhmiin. Lisäksi viraston toimintaan kohdistuu voimakas julkinen huomio. Valvira on esittänyt yhden asiantuntijaviran perustamista viestinnän tehtäviin ja 70 000 euron (1 htv) määrärahalisäystä Valviran toimintamenomentalle.

Tietotuotannon resurssien vahvistaminen

Tietoasiantuntijan viran perustamisen osalta todetaan, että Valviran nykyinen resurssointi tietoanalytiikan ja tietoasiantuntijan tehtäviin on vain 1 htv. Tiedon määrä toimintojen digitalisoituessa kasvaa jatkuvasti. Tiedolla on yhä suurempi merkitys myös valvontamenetelmien kehittämisessä, joten kasvavan tietomäärän hyväksikäyttö edellyttää jatkuvasti uuden osaamisen hankkimista ja osaamisen ylläpitoa. Ennakoiva ja suunnitelmaperusteinen valvonta vaatii toimiakseen kattavan tietopohjan ja kyvyn sekä riittävät resurssit analysoida tietoa, tehdä sen perusteella johtopäätöksiä ja arvioida palvelujärjestelmän ja palvelutuotannon riskejä. Tämä on edellytys sille, että valvonnan painopisteet ja valvottavat yksiköt voidaan valita luotettavasti riskejä arvioiden ja niin, että valvonnalla on mahdollisimman suuri vaikuttavuus.



Asumisterveyden resurssien vahvistaminen

Julkisten tilojen, kuten päiväkotien ja koulujen, sisäilmaongelmat ovat nousseet viime vuosina laajasti keskusteluihin. Ongelmia ratkaisemaan on perustettu muun muassa valtioneuvoston hyväksymä Terveet tilat 2028 -ohjelma, jonka tavoitteena on tervehdyttää julkiset rakennukset ja tehostaa sisäilmasta oireilevien hoitoa ja kuntoutusta. Terveet tilat 2028 -ohjelma (HO 2019, s. 50 "Sisäilmaongelmiin puuttuminen") on Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmataavoite. Sekä toimintaohjelmasta että yleisesti sisäilmaan liittyvien ongelmien laajuudesta johtuen Valviralle on kohdistunut asumisterveydessä merkittävästi uutta ohjaustarvetta viime vuosina. Nykyinen määrällisesti ohut resurssi (1 htv) ei ole riittänyt muun muassa siihen konkreettiseen työhön, jota esimerkiksi toimenpideohjelman puitteissa olisi terveydensuojelun keskusviranomaiselta odotettu. Näin ollen virasto on esittänyt yhden asiantuntijan viran perustamista varten 70 000 euron määrärahaa vuodesta 2022 alkaen.

Tupakkalain toimeenpanon maksullisen toiminnan rahoitus

Valvira on saattanut sosiaali- ja terveysministeriön tietoon tupakkalain toimeenpanon rahoitukseen liittyvät ongelmat kirjeessään vuonna 2018 (Dnro V/2819/2018). Muun muassa tämä on johtanut tupakkalain muutosta koskevan hallituksen esityksen valmisteluun. Esitys on eduskunnan käsiteltävänä (HE 141/2021vp).

Vuonna 2020 tupakkalain mukaisia ilmoitustuloja kertyi 80 850 € ja tileistä poistoja tehtiin 80 100 €. Tupakkalain nojalla laskutetuista ilmoitusmaksuista oli vuoden 2020 lopussa maksamatta 76 650 €, nämä saatavat ovat edelleen hyvin epävarmoja. Valvira on todennut STM:lle, että tupakkalain mukaisten ilmoitustulojen osalta nykyinen rahoitusrakenne ei ole toimiva. Toimijoilta perittävien maksutulojen puuttuessa maksulliseen toimintaan kohdistuvia palkkakustannuksia (140 000 €, 2 htv) on vuonna 2020 katettu viraston toimintamenoista. Näitä jo syntyneitä menoja kattamaan Valviralle on vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa myönnetty 140 000 euron lisämääräraha.

Valvira on arvioinut vuosien 2021 - 2022 maksukertymän tupakkalain mukaisten maksujen osalta olevan edelleen noin 60 000 €/vuosi. Valvira on esittänyt vuodelle 2022 edellä mainittuihin tupakkalain toimeenpanoon kohdistuvia menoja kattamaan 140 000 euron lisämäärärahaa.



Kansainvälisen adoptiopalvelunantajien jälkipalvelurahoitus

Valviralle on osoitettu vuoden 2018 talousarviossa 95 000 euron rahoitus adoptiopalvelunantajien lakisääteisten jälkipalvelutehtävien hoitamiseen (adoptiolaki 22/2012, 92 §, 93 § ja 33 §:n 2 momentin 3- ja 4-kohdat). Valvira on solminut adoptiopalvelunantajien (Interpedia, Pelastakaa Lapset ja Helsingin kaupunki) kanssa erilliset rahoitussopimukset ja valvonut määrärahan käyttöä yhdessä adoptiolautakunnan kanssa. Määrärahan taso on asetettu vuonna 2016 silloiseen asiakasmääräarvioon perustuen. Vuonna 2017 palvelunantajien jälkipalvelua on käyttänyt 161 asiakasta ja määrä on noussut 249 asiakkaaseen vuonna 2019.

Asiakasmäärien arvioidaan edelleen jatkavan nousua vuosittain 10 –20 %. Arvio perustuu Suomeen saapuneiden lasten lukumäärän tilastolliseen tarkasteluun ja kokemukseen asiakastyöstä. Asiakasmäärien ennakoitun nousun perusteella Valvira on esittänyt kansainvälisen adoptiopalvelunantajien jälkipalvelurahoituksen tason pysyvää korottamista 43 000 eurolla nykyisestä 95 000 eurosta 138 000 euroon.

Ratkaistu: 12.10.2021

Ratkaisija: Henriksson Markus

Virka-asema: Ylijohtaja

Esittelijät:

Hasila Virpi, Talouspäällikkö

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu
asiankäsittelyjärjestelmässä.

Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Valviran johtoryhmä