

6.2.2 Miten sosiaali- ja terveyspalvelujen valvontaa ja valvonnan vaikuttavuutta voidaan parantaa?

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €
Aikajänne: 4/2016 – 12/2016

Tietotarpeen kuvaus ja perustelut:

Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisvalvonnan tavoitteena on

- edistää perusoikeuksien toteutumista,
- edistää kansalaisten ja palveluntuottajien yhdenvertaisuuden toteutumista,
- edistää kansalaisten sekä palvelujen järjestäjien ja tuottajien oikeusturvan toteutumista ja
- turvata palvelujen riittävä laatu.

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa toteutetaan sekä keskus- että aluehallintotasolla (laki sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (669/2008) ja laki aluehallintovirastoista (896/2009)).

Valvonta-asioiden määrä on kasvanut, mutta viranomaisvalvonnan resursseja ei ole taloudellisesta tilanteesta johtuen realistista kasvattaa. Voimavaroja on käytettävä siten, että taataan valvonnan mahdollisimman laaja vaikuttavuus. Tämä tarkoittaa valvonnan suuntaamista sinne, missä sen tarve on suurin (suurimmat riskit ja laajin vaikutusalue), ja toisaalta valvonnan toimeenpanoa sellaisin menetelmin, joilla kulloisessakin tilanteessa saadaan varmimmin haluttu muutos aikaan. Samalla on varmistettava, ettei valvonnalla ole ei-toivottuja, suunnitelmattomia vaikutuksia (esim. uusien innovaatioiden tukahduttaminen, byrokratian kasvattaminen).

Hallitusohjelmalinjausten mukaisesti viranomaisvalvonnan toimintatapoja uudistetaan:

- yksityiskohtaisesta ohjauksesta ja valvonnasta siirrytään strategisempaan ohjaukseen ja valvontaan,
- siirrytään ohjaamaan ja valvomaan palvelutoiminnan tuloksia ja luovutaan palveluprosessiin ja resursseihin kohdistuvasta valvonnasta
- luottamusperusteisen ja vuorovaikutteisen valvontamallin pohjalta perustana on omavalvonta.

Valvonnan painopistettä on siirretty jälkikäteisestä valvonnasta (esim. kantelut) ennakoivan valvonnan suuntaan. Samalla on kehitetty ennakoivan valvonnan menetelmiä (esim. rekisteröintimenettelyt, informaatio-ohjaus, neuvonta, ohjaus- ja arviointikäynnit valvottavissa toimintayksiköissä, alueelliset tilaisuudet, muu ohjaus, tiedottaminen ja kouluttamistoiminta). Viimeisimmässä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisessa valvontaohjelmassa 2016–2019 nostetaan esiin omavalvonnan rooli palvelun laadun ja sisällön ensisijaisena valvontamuotona, alueelliset tilaisuudet sekä ohjaus- ja arviointikäynnit. Valvontaa voidaan kohdistaa sekä palvelujen järjestämiseen että tuottamiseen. Palvelun laadun ja sisällön valvonta tapahtuu ensisijaisesti palveluntuottajan omavalvontana. Jo nyt valvovat viranomaiset kehittävät yhteistyömuotoja tukemaan omavalvonnan kehittymistä eri toimialueilla. Vuorovaikutteisen toiminnan rinnalla valvovan viranomaisen toiminnan läpinäkyvyys ja avoimuus sekä valvontatietojen julkisuus ja viestintä toimivat ennakoivan valvonnan välineinä.

Valvonnan vaikuttavuuden arviointia ja vaikuttavan valvonnan menetelmiä on tarpeen kehittää siten, että perustana on toiminnan asiakas- ja potilasvaikutukset ja palvelujen järjestäjien ja tuottajien omavalvonta. Erityisesti tärkeää on eri lähteistä (valvontaviranomaisilta, palvelut järjestäviltä tahoilta ja palveluja tuottavilta tahoilta) saatavien tietojen analyysi valvonnan tarpeen (riskinarviointi) ja vaikuttavuuden arvioimiseksi. Tämä tukee voimavarojen oikeaa kohdentamista. Viranomaisvalvonnassa tulee huomioida vahvasti toimijoiden omavalvonta ja siinä käytettävät indikaattorit sekä palveluiden käyttäjien osallisuuden vahvistaminen.

Kansallisen aineiston lisäksi taustaselvityksessä on hyödynnettävä saatavissa olevaa kansainvälistä seuranta-, arviointi- ja tutkimustietoa valvonnan vaikuttavuudesta ja sen kehittämisestä erityisesti muista Pohjoismaista. Ruotsissa ja Tanskassa on valvontajärjestelmiä uudistettu viime vuosina ja Hollannista ja Englannista on saatavissa hyödyllistä tietoa selvitystyön tueksi. Valmiita yhteistyörakenteita on jo olemassa, joita voidaan tässä työssä hyödyntää (mm. European Partnership for Supervisory Organisations EPSO, jossa on käynnistetty valvonnan vaikuttavuuden työryhmä).

Hankkeessa on otettava huomioon tuleva sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistus sekä valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistus. Valvonnan vaikuttavuuden kehittäminen ja arviointi on kuitenkin riippumaton siitä, millaiseen organisaatoratkaisuun uudistuksessa päädytään.

Käynnistettävän selvityksen päätavoite on selkeyttää sitä, miten viranomaisvalvontaa tulee suunnata tuottavuuden ja vaikuttavuuden kannalta optimaalisella tavalla.

Hankkeessa etsitään vastauksia erityisesti seuraaviin kysymyksiin:
(ks. liitteen kaavio valvonnan kokonaiskuvasta uudessa toimintaympäristössä)

1. Miten varmistetaan palvelujen järjestäjän (maakunnan) ja tuottajan omavalvonnan toimivuus?
 - miten määritellään omavalvonnan vähimmäiskriteerit?
 - miten hallitaan riskit ja miten niihin varaudutaan?
 - miten tunnistetaan ne riskikohteet (mm. palvelujen laatu ja saatavuus, asiakas- ja potilasturvallisuus, itsemääräämisoikeus, henkilöstöön liittyvät riskit), joissa omavalvonta ei toimi?
 - millaista tietopohjaa omavalvonnan toimivuuden seuranta vaatii?
 - mitä riskitekijöitä liittyy painopisteen muutokseen omavalvonnan ja muun ennakkollisen valvonnan suuntaan ja miten näitä riskejä voidaan välttää?
2. Mikä on muun ennakkollisen valvonnan rooli uudessa palvelujen tuottamisjärjestelmässä, jossa järjestäminen ja julkinen palvelutuotanto on erotettu toisistaan ja jossa toteutetaan valinnanvapautta.
3. Mitä asioita nousee kansainvälisen aineiston perusteella, jotka olisi valvonnassa otettava huomioon valinnanvapauden laajentuessa esim. rajapinnat eri ohjaus- ja valvontaviranomaisten kesken.

Mahdolliset linkit valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:

Hallitusohjelma sisältää useita linjauksia kuntien ohjauksen ja valvonnan uudesta järjestämisen ja toteuttamisen tavasta:

- 1) Kuntien tehtävien ohjauksen jatkuva pirstaloituminen ja yksityiskohtaistuminen katkaistaan.
- 2) Kuntiin kohdistuvan ohjauksen ja valvonnan prosesseista karsitaan päällekkäisyydet.
- 3) Palveluprosessiin ja resursseihin kohdistuvien velvoitteiden sääntelyn ja valvonnan sijasta siirrytään ohjaamaan ja valvomaan palvelutoiminnan tuloksia.
- 4) Palvelujen tuottamisen menetelmiä, resursseja ja prosesseja koskevat yksityiskohtaiset säännökset ja suositukset pitkälti kumotaan. Tarvittaessa niitä ohjataan sektori- ja palvelukohtaisen ohjauksen sijasta yleislailla.
- 5) Yksityiskohtaisesta ohjauksesta siirrytään suurpiirteisempään ohjaukseen.
- 6) Paikallista vastuunottoa, harkintaa ja päätöksentekoa vahvistetaan.
- 7) Omavalvontaa kehitetään.
- 8) Valtion kuntapolitiikka nojaa vahvaan yhteistyöhön kuntien kanssa.

Tietotuotannon mahdolliset muodot:

strategian toimeenpanoa tukevaa tietoa ml. tilannekuva-analyysit, toimintavaihtoehtojen vertailua

- älykkäät järjestelmät - valvonnan automatisointi
- seurantaindikaattorit (julkiset), avoin data - vertaileva tieto

Lisäksi hanke linkittyy sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä tehtävään tietopohja- ja indikaattorityöhön.

Asiakasosallisuus, asiakas- ja potilasturvallisuus
Asiakaspalaute, JulkiTerhikki, JulkiValveri, Palveluvaaka

Tiedon nopeus,
avoimuus, jaettavuus
Tulevaisuuden
ennakointitieto

Tietoseuranta
THL seuranta,
arviointi

JÄRJESTÄMINEN

Maakunnat (1.1.2019)
(Kunnat, kuntayhtymät 2018 saakka)

TUOTTAMINEN

Julkinen
palvelutuotanto

Yksityisen ja
kolmannen sektorin
palvelutuotanto

Käyttäjän valinnanvapaus

Omavalvontasuunnitelma: läpinäkyvyys, sähköiset alustat, valinnanvapautta
mahdollistava tieto → miten toteutuvat

Ennakoiva ohjaus- ja valvonta

Jälkikäteisvalvonta, vakavat poikkeamat

Kriteerit:
ostopalvelu/palveluseteli/ulkoistus

Vaikuttavuus (tuotosten valvonta)

Valtakunnalliset
linjaukset

Valtion valvontaviranomaiset