

15.9.2021  
Lausunto



**Sosiaali- ja terveysministeriölle**

**Kirjaamo@stm.fi**

**Lausunto sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenjärjestelymahdollisuuksia selvittävän työryhmän työn toisesta vaiheesta (VN/21145/2021)**

Hyvinvointiala HALI ry kiittää kuulemispyynnöstä ja lausuu seuraavaa:

**Työryhmän ratkaisuehdotuksista kokonaisuudessaan**

Hyvinvointiala HALI ry yhtyy työryhmän käsitykseen siitä, että valvonnassa onnistutaan parhaiten, jos käytettävissä on valtakunnallisesti yhtenäiset lupa-, ohjaus- ja valvontakäytännöt. Aloittavat hyvinvointialueet tulevat tuottamaan valtaosan maamme sosiaali- ja terveyspalveluista ja siksi valvovien viranomaisten tulee valvoa erityisesti hyvinvointialueiden järjestämisvelvollisuuden täyttymistä lainsäädännön edellyttämällä tavalla, omavalvonnan toteutumista, toiminnan toteuttamisen valtakunnallista yhdenmukaisuutta ja valvottavan palvelun laatua. Viranomaisvalvonnan pitää olla tuottajatahosta riippumatonta.

Hyvinvointiala HALI ry jätti 23.3.2021 lausuntonsa työryhmän ykkösvaiheen raportista. Lausunto löytyy kokonaisuudessaan täältä:

[https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2021/09/lausunto\\_valvonta\\_stm\\_23-3-2021.pdf](https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2021/09/lausunto_valvonta_stm_23-3-2021.pdf)

Yksityisen sektorin näkökulmasta on ollut jo pitkään kestänyt, että suurin osa käytettävissä olevista valvonnan resursseista on käytetty yksityisen toimilupa- ja ilmoitusmenettelyn piirissä olevien yksiköiden valvontaan samalla kun julkisten yksiköiden valvonta on ollut suhteessa niiden määrään vähäisempää. Hyvää asiassa on ollut se, että

**yksityisen toiminnan laadullinen kilpailukyky on kehittynyt monin paikoin julkista paremmaksi. Huonoa on ollut se, että yksityiseltä vaaditaan pidemmälle meneviä toimituksiin sisältyviä reunaehtoja samalla kun yksityisten toimijoiden tuottamista julkisella järjestämisvastuulla olevista palveluista maksettavat korvaukset ovat merkittävästi alemmat kuin kuntien vastaavat oman toiminnan kustannukset. Hyvän julkisen ja yksityisen yhteistyön takaamiseksi tulee toimintaympäristön olla kaikille toimijoille tasapuolinen ja käytännössä samoin pelisäännöin toimiva.**

Yksityisen ja julkisen toiminnan valvonnan epätasaisuuteen ja juridisiin haasteisiin viitataan myös eduskunnan hyväksymässä sote -uudistuksen lakiehdotuskokonaisuuden sivulla 175 seuraavasti:

*”Sosiaali- ja terveydenhuollossa julkisen ja yksityisen palvelutuotannon vaatimukset ja valvonta ovat tällä hetkellä epäyhdennukaisia. Terveys- ja ympäristöministeriön sosiaalipalvelujen tuottaminen yksityisesti edellyttää lupaviranomaisen lupaa, tilojen ja laitteiden tarkastusta sekä omavalvontasuunnitelmaa, kun taas kunnallisessa palvelutuotannossa vastaavia menettelyjä ei ole. Julkisia palveluja ei siksi ole mahdollista valvoa ennakkoon yhtä säännöllisesti ja järjestelmällisesti kuin yksityisiä. Tämä on saattanut johtaa tilanteisiin, joissa yksityisille ja julkisille toimijoille on asetettu erilaiset vaatimukset tiloista ja henkilöstöstä tai muista laadullisista vaatimuksista. Myöskään mahdollisuudet riskiperusteiseen valvontaan eivät ole nykyisin yhtäläiset julkisessa ja yksityisessä sosiaali- ja terveydenhuollossa, koska julkisista toimintayksiköistä ei ole rekisteriä eikä riskiprofiileja pystyttyä tuottamaan kaikille yhtäläisesti.”*

(Lähde:

[https://soteuudistus.fi/documents/16650278/49410096/FI\\_Sote+HE.pdf/b4aa6538-b132-8ad3-b5dd-a8b44dea96e9/FI\\_Sote+HE.pdf?t=1607942240776](https://soteuudistus.fi/documents/16650278/49410096/FI_Sote+HE.pdf/b4aa6538-b132-8ad3-b5dd-a8b44dea96e9/FI_Sote+HE.pdf?t=1607942240776) )

Hyvinvointiala HALI ry kannattaa, kuten maaliskuussa 2021 jätetyssä liiton lausunnossa todetaan, nykyisen hajautuneen valvonnan rakenteen yhdenmukaistamista ja kokoamista perustettavaksi ehdotettuun valtakunnalliseen sosiaali- ja terveysalan valvontavirastoon. Virastossa yhdistyisivät nykyiset Valviran tehtävät sekä aluehallintovirastojen POL-vastuualueiden tehtävät, siltä osin kuin ne ovat STM:n ohjauksessa.

Nyt lausuttavana olevan työryhmätyön toisessa vaiheessa tarkastelussa ovat olleet erityisesti aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden tehtävät, Fimean tehtävät, Findatan tehtävät sekä THL:n ja STM:n eräät muut valvontaan liittyvät tehtävät.

Esityksessä on nostettu esiin uudistuksen tavoitteet. Ne ovat pitkälti samansuuntaisia kuin Hyvinvointiala HALI:n tavoitteet valvonnan kehittämiseksi. Tavoitteiden osalta painotamme erityisesti kansalaisten ja valvonnan kohteiden yhdenvertaisuutta, käytettävissä olevien voimavarojen käytön tehokkuutta, valvonnan kohdistamista toimijoihin tuottajatahosta riippumatta, ja valvovien viranomaisten valtakunnallisesti yhdenmukaisia toimintamalleja.

Hyvinvointiala HALI ry kannattaa työryhmän suuntaviivoja jatkotyölle aluehallintovirastojen työsuojelun, Fimean, Findatan sekä THL:n tehtävien osalta siten, että lähtökohtaisesti kaikki hallinnonalan uudet lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät keskitettäisiin ensimmäisessä vaiheessa

15.9.2021

Lausunto



ehdotetulla tavalla perustettavaan valvontavirastoon. Tämä ei kuitenkaan koskisi tehtäviä, jotka on työssä rajattu selkeästi toimialavirastoratkaisun ulkopuolelle (käytännössä Fimean tehtäviä). Kannatamme myös esitystä siitä, että THL:n roolin ja tehtävien kokonaisuus tulisi selvittää ja selkeyttää kokonaisuutena. Lisäksi kiinnitämme huomiota siihen, että valtioneuvoston tulee tarkastella lupa- ja valvontatehtäviä myös poikkihallinnollisesti.

Erytisesti tulee kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädäntöpohjaa uudistetaan siten, että valvonnan toteuttaminen ei ole riippuvainen siitä, onko kyseessä ilman toimilupaa toimiva julkinen toimija vai luvanvarainen yksityinen toimija. Viime hallituskaudella ehdotettiin tämän perustavaa laatua olevan epäkohdan poistamiseksi ns. rekisteröintijärjestelmää. Tämä tulee ottaa myös tämän uudistusesityksen lähtökohdaksi ja tavoitteeksi.

Rekisteröinnistä vastaisi työryhmän ehdottama kansallinen valvontaviranomainen. Näin poistettaisiin myös se tällä hetkellä oleva merkittävä tietopuute, että yhtenäinen kansallinen rekisteri kaikista sosiaali- ja terveyspalveluita tuottavista yksiköistä puuttuu.

## **Vastaukset kakkosvaiheen kuulemisen erityisiin kysymyksiin**

### **1. Ovatko toisen vaiheen jatkokehittämisen suuntaviivaehdotukset mielestänne riittäviä ja tarkoituksenmukaisia suhteessa tiedossa oleviin kehittämistarpeisiin?**

Hyvinvointiala HALI ry katsoo, että yksityisen sektorin näkökulmasta valvonnan ja lupahallinnon haasteet ja ongelmat liittyvät etupäässä uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa esillä olleisiin kokonaisuuksiin. Korostamme, että valvonnan uudistamisen osalta on tehtävä huolellista valmistelutyötä yhdessä yksityisen sektorin ja muiden asiaan liittyvien sidosryhmien kanssa täsmällisten vaikutusarviointien mahdollistamiseksi.

Kakkosvaiheen osalta liitto toteaa, että työsuojelun valvonnan ja ohjauksen valtakunnallistaminen sekä prosessien ja tulkintojen yhdenmukaistaminen ovat kannatettavia uudistuksia. Työsuojelun toteuttamisen ja valvonnan tulee olla eri intressitahoista riippumatonta ja perustua tutkittuun tietoon. Nyt ehdotetut uudistukset ovat luonteva jatko jo aloitetulle työlle.

Fimean toiminnan osalta kannatamme ehdotettua mallia, jossa Fimean toiminta jatkuisi nykyisellään. Tämä viranomainen toimii jo nyt valtakunnallisesti, vaikka toimipaikkoja onkin viidellä eri paikkakunnalla.

## **2. Mikäli kehittämisen suuntaviivat eivät mielestänne ole tarkoituksenmukaisia, millainen jatkokehittäminen mielestänne parhaalla tavalla vastaisi todettuihin kehittämistarpeisiin?**

Pidämme perusteltuna ehdotusta, että mikäli valtakunnallinen lupa- ja valvontavirasto perustetaan ensimmäisen vaiheen suunnitelman mukaan, niin työsuojelun hallinto siirretään kokonaisuudessaan perustettavaan virastoon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta toteamme, että työsuojelun valvonnassa tulee tehostaa julkisten työnantajien valvontaa. Esimerkiksi Valviran ja THL:n säännönmukaisesti useamman kerran vuodessa toteuttaman ns. vanhuspalvelujen tila valvonnan tulokset toukokuulta 2021 osoittivat, että ikääntyneiden tehostetussa asumispalvelussa noin 150 yksikköä alitti 1.10.2020 voimaan astuneen ns. mitoitukslain mukaisen henkilöstömitoituksen. Lain vaatimuksen alittaneista yksiköistä 2/3 oli julkisia ja 1/3 yksityisiä.

Hyvinvointiala HALI ry:n näkemyksen mukaan THL:n roolia tulisi kehittää riippumattomana sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijaorganisaationa ja tutkimuslaitoksena pikemminkin kuin valvova viranomaisena. Tätä tarvetta korostaa myös lähivuosina toteutettava sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon muutos; heti uudistuksen alusta lähtien on tärkeää tietää, millä tavoin eri alueet selviytyvät järjestämistehtävästään ottaen huomioon nyt olemassa olevat erilaiset lähtötilanteet palveluiden laadussa ja asiakaslähtöisyydessä sekä merkittävät kustannusvaihtelut eri puolilla maata.

## **3. Mitä jatkokehittämisessä tulisi erityisesti ottaa huomioon?**

Sosiaali- ja terveydenhuollon sisällön ja laadun valvonnan osalta viittaamme uudistuksen ykkösvaiheesta antamaamme lausuntoon. Pidämme perusteltuna, että uudistuksen jatkotoimenpiteiden selvittämiseksi 27.8.21 perustettu työryhmä (VM 27.8.2021 – 31.3.2022) kuulee työnsä kuluessa myös yksityistä sote-sektoria säännönmukaisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisvaltaisten laaturekistereiden kehittäminen THL:n ja Findatan yhteistyönä on eräs keskeisistä tehtävistä sosiaali- ja terveydenhuollon laadun mittaamiseksi ja kehittämiseksi. Aloitettun työn tueksi tarvitaan toimivaa tietolupahallintoa, jota Findata edustaa.

## **4. Mitä muuta haluatte tuoda esiin?**

Kuluvalla hallituskaudella on yhteistyötä STM:n ja yksityisten palveluntuottajien kesken ollut vähemmän kuin aikaisempina kausina. Pidämme tärkeänä, että yhteistyötä vahvistetaan, ja säännön mukaistetaan ja että uudistusten vaikutuksia arvioidaan vuorovaikutteisessa prosessissa. Yhteisenä tavoitteena tulee olla valvontaan ja lupahallintoon liittyvän lainsäädännön ja lakien toimeenpanon laadun ja vaikutusarviointien parantaminen ja täsmentäminen.

Tiedossamme on, että työryhmän mandaatti koskee ainoastaan STM:n hallinnonalan ohjauksessa olevia valvontaviranomaisen tehtäviä. Jatkotyössä pidämme kuitenkin valtioneuvoston poikkihallinnollista keskustelua välttämättömänä.

Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriössä on parhaillaan valmistelussa lakihanke, jonka tarkoituksena on saattaa nykyisin ilmoituksenvarainen yksityinen varhaiskasvatustoiminta luvanvaraiseksi. Tämä hanke tulisi Hyvinvointiala HALI ry:n näkemyksen mukaan toteutuessaan lisäämään valvovan viranomaisen työtä ja hallinnollista taakkaa kustannuksineen ilman toiminnalle koituvaa lisäarvoa. Myöskään ministeriön esityksessä ei tuoda selkeästi esiin, mitä epäkohtia korjaamaan valmistelussa oleva (ja hallitusohjelmaan sisältyvä) lakihanke on tarkoitettu.

Varhaiskasvatuksesta on tällä hetkellä noin 80 % julkisesti tuotettua ja noin 20 % yksityistä. Nykyinen ilmoitusmenettely vastaa prosessina sekä sisällöltään että toteuttamiseltaan lupaprosessia. Ehdotettu lupaprosessi ei toisi mitään uutta tietoa viranomaisen käyttöön eikä lisääisi palvelun laatua. Samanaikaisesti julkisilla varhaiskasvatuspalveluiden tuottajilla ei ole lakiin kirjattua omavalvontavelvoitetta, eikä lupa- tai ilmoitusmenettelyä kuten yksityisillä tuottajilla. Miten palvelun valvonta voi tehostua, jos vain 20 % palvelusta valvotaan laissa uloskirjoitetun prosessin mukaisesti ja eri toimijoille asetetaan erilaiset reunaehdot?

Eri virastojen tehtävien yhdistäminen ja päällekkäisyyksien poisto ei yksin riitä valvonnan uudistamiseksi, vaan jatkotyöryhmän tulee toteuttaa valvonnan rakenteiden uudistamisen lisäksi valvonnan sisällön uudistus. Eräs tällainen olisi julkisten ja yksityisten tuottajien saattaminen valvonnan näkökulmasta lainsäädännöllisesti yhdenvertaiseen asemaan ns. rekisteröintijärjestelmän avulla.

Tätä ns. tuottajarekisteriä valmisteltiin sekä teknisesti että sisällöllisesti jo viime hallituskaudella. Työ kuitenkin keskeytettiin ja sitä on nyt syytä nyt jatkaa. Hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen on rekisteröitävien yksiköiden määrä vähenemässä ja yksityisen toimijoiden osalta ovat rekisterit jo nyt olemassa. On välttämätöntä, että maassamme on yksi sekä julkiset että yksityiset toimijat käsittävä rekisteri valvonnan ja muun viranomaistoiminnan pohjana.

Painoamme sitä, että uuden valvonta- ja lupaviraston toiminnassa tulee varmistaa ajanmukaisen sosiaali- ja terveysalan sisällön kehittämiseen liittyvä asiantuntemus ja resurssit. Lisäksi korostamme digitaalisen asioinnin lisäämistä ja nykyistä laajempaa käyttöönottoa.

Hyvinvointialan liitto kannattaa omavalvonnan lisäämistä. Omavalvonnan käyttöönotossa on onnistuttu yksityisen sektorin yksiköiden osalta hyvin ja olemassa olevalle pohjalle voidaan rakentaa tulevaa. Omavalvontasuunnittelun yhdenmukaistamista tulee jatkaa ja sen toteuttaminen tulee digitalisoida. Julkisten toimijoiden yksikkökohtaiset omavalvontasuunnitelmat tulee saattaa vastaavalle tasolle yksityisten kanssa ja kaikkien omavalvontasuunnitelmien tulee olla nähtävillä tietoverkossa toimijoiden kotisivuilla.

Palvelun laadun kehittämiseksi on ensiarvoista, että toimijoilla on laadun ja kustannusten korvaamisen osalta samat pelisäännöt palveluiden järjestämistavasta riippumatta (julkisen oma toiminta, ostopalvelu, palveluseteli). Tämä on tärkeää normaalissa toiminnassa ja myös poikkeuksellisissa oloissa kuten meneillään olevan Covid 19 -epidemian kaltaisissa tilanteissa, jossa taudin leviämisen ehkäisyn ja suojautumisen osalta järjestämisvastuussa oleva valtio maksoi kunnille mittavan valtiontuen vuonna 2020 ja on parhaillaan käynnistämässä avustushakua vuosien 2021 ja 2022 kustannusten osalta. Vuoden 2020 korvausten osalta on yksityisillä toimijoilla edelleenkin suurin osa ylimääräisten sopimusten ulkopuolisten kulujen korvauksista saamatta.

15.9.2021

Lausunto



Kiinnitämme huomiota siihen, että valvovien viranomaisten ja ministeriön vastuulla on valvoa myös järjestämistä toteutumista olipa kyse normaalitilanteesta tai tartuntatautilain mukaisista poikkeuksellisista olosuhteista. Koronan osalta on vuoden 2020 osalta kyse siitä, että kuntiin maksettu ”korvamerkitty” valtion tuki käytetään valtiontuki- ja kilpailulainsäädännön edellyttämällä tavalla sekä yksityisten että julkisten asiakkaiden ja työntekijöiden suojaamisesta ja muista epidemiasta aiheutuneiden ylimääräisten kulujen korvaamiseen. Vuosien 2021 ja 2022 osalta on kyse siitä, että yksityisille aiheutuvat ylimääräiset kulut huomioidaan asianmukaisesti valtion avustusten rahoituksessa ja kuntien hakemusten käsittelyssä.

Korostamme sitä, että valvontauudistuksien toteuttamistapa tulee olla yksityisten palveluntuottajien tiedossa hyvissä ajoin ennen uudistuksen toteuttamista. Lisäksi edellytämme, että tehtävät muutokset tapahtuvat kilpailuneutraalisti ja pidämme välttämättömänä, että kilpailu- ja kuluttajavirasto osallistetaan uudistustyöhön.

Muutos voitaisiin yksityisten toimijoiden osalta toteuttaa esimerkiksi seuraavan tyyppisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin (1.1.2023 mennessä) liitettävien siirtymäsäännöksiin:

*Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten perusteella myönnetty lupa tai rekisteröity ilmoitus yksityisestä sosiaalipalvelusta tai yksityisestä terveydenhuollosta on voimassa lain voimaantulua, kuitenkin niin, että*

- 1) Lain yksityisistä sosiaalipalveluista 8 § perustuvien toimilupien 2 momentin kohdan 6 perusteella valvontaviranomaisen myöntämän ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen yksiköiden toimilupien muun henkilökunnan kiintiö kumotaan ja*
- 2) toimilupien hoitohenkilökunnan vähimmäismäärä yhdenmukaistetaan toimintayksiköiden kesken valtakunnallisesti ko. lainsäädännön mukaisesti*

*Rekisteri- ja valvontaviranomaisen tulee kuitenkin viran puolesta ja maksutta muuttaa toimialueellaan ennen lain voimaantuloa palvelun tuottajalle myönnettyt luvat ja tehdyt rekisteröinnit tämän lain mukaisiksi palvelun tuottajan ja palveluyksikköjen rekisteröinniksi viimeistään vuoden kuluessa lain voimaantulosta.*

*Jos sellaiseen toimintaan, johon on myönnetty lupa tai rekisteröinti aiemmin voimassa olleen lain perusteella, tulee olennaisia muutoksia, rekisteriviranomainen muuttaa viran puolesta luvan tai rekisteröinnin palvelun tuottajan kaikki palveluyksiköt kattavaksi tämän lain mukaisiksi rekisteröinniksi. Uusi rekisteröinti on myönnettävä, jos tämän lain mukaiset edellytykset rekisteröinnin tallentamiselle täyttyvät.*

Julkisten toimijoiden vastaavasta rekisteröintivelvollisuudesta säädettäisiin erikseen.

Hyvinvointiala HALI ry edellyttää, että tällä hetkellä ilmoituksenvaraisten sosiaali- ja terveydenhuollon tukipalveluiden arvonlisäverottomuus tulee jatkossa varmistaa, vaikka

15.9.2021

Lausunto



kuntien valvontavastuu poistuisikin. Ns. tukipalveluiden osalta nykyinen arvonlisäverokohtelu on loppuasiakkaiden kannalta välttämätöntä. Hoito- ja palvelusuunnitelman mukaisten tukipalveluiden arvonlisäverottomuuden selkeänä edellytyksenä on, että ilmoituksenvaraisten palveluiden valvonta on järjestetty asianmukaisesti.

Kunnat eivät voi toimia enää 1.1.2023 jälkeen sosiaali- ja terveydenhuollon tukipalveluiden valvojana, koska vastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta siirtyy hyvinvointialueille. Arvonlisäverolain 38 §:n mukaan arvonlisäverottomuuden edellytyksenä on, että viranomaisen valvoo toimintaa.

Ulla-Maija Rajakangas

Toimitusjohtaja

Hyvinvointiala HALI ry

Lisätiedot,

Johtava elinkeinoasiantuntija Aino Närkki, 0400 436438

tai asiantuntija Ville Laakso, 0400 673 965