

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta

VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 101/2005

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 74/54/04
27.5.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 40174) yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskevan tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sosiaali- ja terveysministeriölle, lääninhallituksille sekä valtiovarainministeriölle, valtiovarain controller -toiminnolle ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos



Vesa Jatkola

Ylitarkastaja



Lassi Perkinen

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	9
1 JOHDANTO	13
2 TARKASTUSASETELMA.....	14
2.1 Yksityiset sosiaalipalvelut	14
2.2 Valvontajärjestelmä	16
2.3 Tarkastuskysymykset ja tarkastuksen toteutus	19
3 TARKASTUSHAVAINNOT	22
3.1 Valvontajärjestelmän toimivuus	22
3.1.1 Lainsäädännön määritelmät.....	22
3.1.2 Valvontakeinot	26
3.1.3 Valvontaorganisaatio.....	35
3.1.4 Valvonnan ohjaus ja suunnittelu	38
3.1.5 Valvonnan kriteerit.....	42
3.1.6 Valvonnan tietojärjestelmä.....	45
3.1.7 Arvonlisäverotus	47
3.2 Lääninhallitusten toiminta	50
3.2.1 Valvonnan suunnittelu ja sisäiset ohjeet	50
3.2.2 Valvontaresurssit.....	52
3.2.3 Lääninhallitusten valvontakäytännöt.....	56
3.2.4 Lääninhallitusten antama ohjaus ja neuvonta.....	62
3.2.5 Valvontatiedon raportointi ja analyysi	66
3.3 Kuntien toiminta	69
3.3.1 Lain tuntemus ja kuntien rooli	70
3.3.2 Tieto palveluntuottajista.....	70
3.3.3 Valvonnan organisointi ja suunnittelu.....	72
3.3.4 Kuntien valvontakäytännöt	73
3.3.5 Palveluntuottajien ohjaus ja neuvonta.....	83
3.4 Yhteenvedo tarkastushavainnoista.....	85

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	90
LÄHTEET	94
LIITTEET.....	98

Liite 1: Kysely yksityisille sosiaalipalvelujen tuottajille

Liite 2: Kuntien arviointimalli

YKSITYISTEN SOSIAALIPALVELUJEN VALVONTA

Yksityiset sosiaalipalvelut ovat merkittävä sosiaaliturvajärjestelmän osa: vuonna 2002 kaikista sosiaalipalveluista tuotettiin yksityisesti noin neljännes, yksityisten sosiaalipalvelujen kustannukset olivat noin 1,2 miljardia euroa ja palveluntuottajien henkilöstömäärä oli lähes 65 000. Samana vuonna kunnat ostivat yksityisiä sosiaalipalveluita yli 700 miljoonalla eurolla, joihin ostoihin valtio osallistui noin 33 % suuruisella laskennallisella valtionosuudella.

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta on säädetty erillinen laki, jonka mukaisia valvontaviranomaisia ovat lääninhallitukset ja kunnat. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa on korostettu siksi, että sosiaalipalveluja, esimerkiksi lasten ja nuorten huoltoa, vammaispalveluja, vanhuspalveluja tai päihdehuoltoa, tarjotaan useimmiten henkilöille, joille omien oikeuksien vaatiminen on tavanomaista vaikeampaa.

Tarkastuksessa on arvioitu, missä määrin valtio ja kunnat ovat onnistuneet yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnassa. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko yksityisten sosiaalipalvelujen valvontajärjestelmä riittävä varmistamaan, että yksityisesti tuotetut palvelut ovat asianmukaiset. Valvontajärjestelmästä tarkasteltiin valvontalainsäädännön toimivuutta, valvonnan organisaatiota ja työnjakoa, valvonnan ohjausta ja suunnittelua sekä valvonnan resursseja, kriteerejä ja tietojärjestelmää. Valvonnan toteutusta tarkasteltiin arvioimalla lääninhallitusten ja kuntien valvontakäytäntöjen onnistumista. Lisäksi pääkysymystä täydentävänä tarkastuskysymyksenä arvioitiin sitä, missä määrin valvonta- ja ohjausjärjestelmä tukevat toisiaan ja onko valvontatietoa käytetty ohjauksen tukena.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valvontajärjestelmällä voidaan pääosin varmistua yksityisten palvelujen asianmukaisuudesta. Valvonnan edellytykset eivät kuitenkaan ole kaikilta osin kunnossa. Valvontalain keskeisten käsitteiden tulkinnanvaraisuus ja kriteerien yleisyys on aiheuttanut epäselvyyttä valvontaviranomaisten työnjaossa ja käytännön valvontatyössä. Valvontatyön valtakunnallinen ohjaus on ollut vähäistä eivätkä ministeriö ja lääninhallitukset ole systemaattisesti tukeneet kuntia valvontamallien kehit-

tämisessä ja valvontatyön toteuttamisessa. Myös valvontatyön suunnittelu on jäänyt vähälle huomiolle sekä lääninhallituksissa että kunnissa. Lääninhallitusten valvontaresurssit ovat valvottavien määrään nähden suhteellisen niukat. Käytössä oleva valvonnan tietojärjestelmä on toiminut epätydyttävästi.

Valvonnan toteutus on ollut edellytyksiään parempaa. Kunnilla ja lääninhallituksilla on kohtuullisen hyvä valvonnallinen yhteys tuottajiin, koska valvontaan liittyvässä tiedonhankinnassa ja itse valvontatyössä on käytetty monipuolisia toimintatapoja ja yhteistyömuotoja. Valvontajärjestelmä ei kuitenkaan ole systemaattinen ja kattava, vaan valvonta on painottunut enimmäkseen kuntien ostopalvelukumppaneihin ja uusiin luvanvaraisiin tuottajiin. Lisäksi lääninhallitusten valvontakäytien kattavuus ei ole valvontatarpeeseen nähden riittävää. Valvontalaissa painotettu informaatio-ohjaus ei ole saanut erityistä painoarvoa valvontaviranomaisten työssä. Valvonnasta saatuja tietoja ei ole juurikaan käytetty hyväksi ohjauksessa. Lisäksi tuottajien ohjaukselle ja neuvonnalle ei ole luotu malleja ja vain harvoilla kunnilla on systemaattisia tapoja neuvonnan tai koulutuksen järjestämiseksi.

Erityisesti valvontaedellytyksissä havaitut ongelmat näyttävät heijastavan laajempia, koko sosiaali- ja terveyshallintoa koskevia haasteita. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta puuttuu sellainen operatiivista toimintaa ohjaava ja koordinoiva taho, joka kykenisi toimimaan aktiivisesti sosiaalipalvelujen valvonnan valtakunnallisena ohjaajana ja koordinoijana. Lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen toiminnan ohjausta vaikeuttaa se, että niiden taloudellinen ohjaus tapahtuu sisäasiainministeriön eikä sosiaali- ja terveysministeriön kautta. Lisäksi informaatio-ohjauksen kehittäminen hallinnonalan ohjauskeinona on yhä kesken eikä informaatio-ohjausta ole vielä kehitetty toimivaksi ohjaukseenkäytännöksi.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle useita suosituksia yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnan kehittämiseksi.

ÖVERVAKNINGEN AV PRIVATA SOCIALTJÄNSTER

De privata socialtjänsterna utgör en betydande del av socialskyddssystemet: år 2002 producerades ca en fjärdedel av alla socialtjänster av den privata sektorn, kostnaderna för de privata socialtjänsterna var ca 1,2 miljarder euro och personalstyrkan hos serviceproducenterna var nära 65 000. Samma år köpte kommunerna privata socialtjänster för över 700 miljoner euro, i vilka inköp staten deltog med en kalkylerad statsandel på ca 33 %.

Om övervakningen av de privata socialtjänsterna har stiftats en särskild lag, enligt vilken övervakande myndigheter är länsstyrelserna och kommunerna. Övervakningen av de privata socialtjänsterna har betonats därför att socialtjänster, exempelvis barn- och ungdomsvård, handikapps-service, service för äldre och missbrukarvård oftast erbjuds åt personer för vilka det är svårare än normalt att hävda sina egna rättigheter.

Med revisionen har granskats i vilken mån staten och kommunerna har lyckats i övervakningen av de privata socialtjänsterna. Huvudfrågan vid revisionen var, huruvida systemet för övervakning av de privata socialtjänsterna är tillräckligt för att säkerställa att de privat producerade tjänsterna är adekvata. Inom övervakningssystemet granskades funktionsdugligheten för lagstiftningen om övervakningen, övervakningens organisation och arbetsfördelning, styrningen och planeringen av övervakningen samt övervakningens resurser, kriterier och informationssystem. Övervakningens genomförande granskades med en utvärdering av hur länsstyrelsernas och kommunernas övervakningspraxis lyckats. Som en kompletterande revisionsfråga vid sidan av huvudfrågan granskades det, i vilken utsträckning övervaknings- och styrningssystemen stöder varandra och huruvida information som alstrats vid övervakningen har använts som stöd för styrningen.

På basis av revisionen kan konstateras att övervakningssystemet i huvudsak säkerställer att de privata tjänsterna är adekvata. Förutsättningarna för övervakningen är emellertid inte till alla delar i skick. Möjligheterna till tolkning av de centrala begreppen i övervakningslagen och kriteriernas allmänna karaktär har lett till oklar-

het i arbetsfördelningen mellan de övervakande myndigheterna, och ministeriet och länsstyrelserna har inte systematiskt stött kommunerna i att utveckla övervakningsmodeller och genomföra övervakningsarbetet. Också planeringen av övervakningsarbetet har fått ringa uppmärksamhet både hos länsstyrelserna och i kommunerna. Länsstyrelsernas övervakningsresurser är förhållandevis knappa i förhållande till det antal som skall övervakas. Det informationssystem som övervakningen använder har fungerat otillfredsställande.

Genomförandet av övervakningen har varit bättre än dess förutsättningar. Kommunerna och länsstyrelserna har en skälig god övervakningskontakt med producenterna, emedan i det insamlade av information som anknyter till övervakningen och i själva övervakningsarbetet har tillämpats mångsidiga verksamhetsätt och former för samarbete. Övervakningssystemet är emellertid inte systematiskt och täckande, utan övervakningen har mestadels fokuserats på kommunernas partners vid köp av tjänster och på nya tillståndspliktiga producenter. Dessutom är täckningsgraden för länsstyrelsernas övervakningsbesök inte tillräcklig i förhållande till övervakningsbehovet. Den i övervakningslagen betonade informativa styrningen har inte fått särskilt stor vikt i de övervakande myndigheternas arbete. Information som alstrats vid övervakningen har just inte utnyttjats i styrningen. Därtill har för styrningen av och rådgivningen till serviceproducenterna inte skapats modeller och endast några få kommuner har systematiska metoder för att ordna rådgivning eller utbildning.

I synnerhet de problem som observerats i förutsättningarna för övervakningen förefaller att avspegla mera omfattande utmaningar som berör hela social- och hälsovårdsförvaltningen. På social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde saknas en sådan instans som skulle styra och koordinera den operativa verksamheten, och som på riksplånet kunde fungera aktivt med att styra och koordinera övervakningen av socialtjänsterna. Styrningen av verksamheten vid länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar försvåras av att deras ekonomiska styrning sker via inrikesministeriet och inte via social- och hälsovårdsministeriet. Dessutom är utvecklandet av den informativa styrningen som ett styrningsinstrument på förvaltningsområdet alltför på hälft och den informativa styrningen har inte ännu utvecklats till en fungerande styrningspraxis.

På basis av revisionen har revisionsverket gett social- och hälsovårdsministeriet ett flertal rekommendationer för utvecklande av övervakningen av de privata socialtjänsterna.

1 JOHDANTO

Yksityiset sosiaalipalvelut ovat merkittävä sosiaaliturvajärjestelmän osa. Yksityisten sosiaalipalveluiden kustannukset olivat vuonna 2002 noin 1,2 miljardia euroa, mikä on 14 % enemmän kuin vuonna 2000. Myös työllistäjinä yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien merkitys on suuri, sillä niiden palveluksessa työskenteli vuonna 2002 lähes 65 000 henkilöä. Henkilöstömäärä kaksinkertaistui 1990-luvun aikana.

Yksityisesti tuotettujen sosiaalipalvelujen merkitys on suuri myös julkistaloudelle. Kunnat ostivat vuonna 2002 yksityisiä sosiaalipalveluita noin 700 miljoonalla eurolla, joten yksityiset palvelut ovat suuri kunnallistalouden menoerä. Valtio osallistuu kuntien ostoihin noin 33 % suuruisella laskennallisella valtionosuudella.

Yksityisesti tuotetut sosiaalipalvelut ovat myös merkittävä osa kaikkia sosiaalipalveluita, sillä esimerkiksi vuonna 2004 noin neljäsosa kaikista sosiaalipalveluista tuotettiin yksityisesti. Osa yksityisistä palveluista on korvannut julkisesti tuotettuja, mutta yksityisesti on voitu tuottaa myös sellaisia erityisryhmien palveluita, joita kunnat eivät ole voineet tarjota.

Sosiaalipalveluja, esimerkiksi lasten ja nuorten huoltoa, vammaispalveluja, vanhuspalveluja tai päihdehuoltoa, tarjotaan useimmiten henkilöille, joille omien oikeuksien vaatiminen on tavanomaista vaikeampaa. Tämän vuoksi on lailla säädetty valtion ja kuntien velvollisuudeksi valvoa yksityisiä sosiaalipalveluja.

Tässä tarkastuksessa arvioidaan, missä määrin valtio ja kunnat ovat onnistuneet yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnassa. Tarkastuksen pääkysymyksenä on, onko valvontajärjestelmä riittävä ja toimiva varmistamaan, että yksityisesti tuotetut palvelut ovat asianmukaisia.

2 TARKASTUSASETELMA

Tässä luvussa määritellään ja kuvataan, mitä tarkastuksen kohteena olevat yksityiset sosiaalipalvelut ja niiden valvonta ovat. Luvussa 2.1 kuvataan yksityisiä sosiaalipalveluja ja luvussa 2.2 yksityisten sosiaalipalvelujen valvontajärjestelmää. Luvussa 2.3 esitetään tarkastuskysymykset sekä kuvataan tarkastuksessa käytetyt tiedon hankinnan ja analyysin menetelmät.

2.1 YKSITYISET SOSIAALIPALVELUT

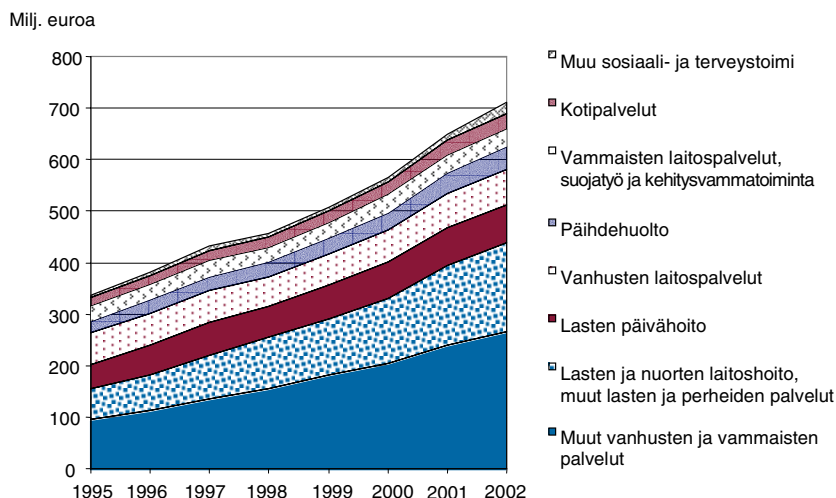
Sosiaaliturvajärjestelmä voidaan jakaa kahteen osaan, sosiaalivakuutukseen ja sosiaalihuoltoon. Sosiaalivakuutus sisältää etuudet, joita henkilölle maksetaan mm. eläköitymisen, sairauden, työkyvyttömyyden, työttömyyden tai tapaturman seurauksena. Sosiaalihuolto sisältää sosiaalipalvelut, ehkäisevän sosiaalihuollon sekä viimesijaisen toimeentuloturvan eli toimeentulotuen¹. Sosiaalipalvelut, sekä yksityisesti että julkisesti tuotetut, ovat siis osa sosiaalihuoltoa.

Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan tässä palveluja, joista säädetään sosiaalihuoltolain 17 §:ssä ja sosiaalihuollon erityislaeissa. Tällaisia palveluja ovat mm. sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, lasten ja nuorten huolto, lasten päivähoido, kehitysvammaisten erityishuolto, vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut, päihdehuoltoon kuuluvat palvelut, lastensuojelu sekä perheasioiden sovittelu. Yksityisillä sosiaalipalveluilla taas tarkoitetaan sellaisia sosiaalipalveluita, joita tuottavat muut kuin valtio, kunta, kuntayhtymät tai seurakunnat. Yksityisiä sosiaalipalveluja ovat sekä ne palvelut, joita yksityiset tuottavat ja kunnat ostavat, että ne palvelut, jotka asiakas ostaa suoraan palveluntuottajalta ilman kunnan osallisuutta.

Yksityisen tuotannon osuus koko sosiaalihuollon palvelutuotannosta oli vuonna 2002 lähes 25 prosenttia kokonaiskustannuksilla

¹ *Narikka 2001.*

tai henkilöstömäärällä mitattuna². Yksityisen palvelutuotannon kokonaiskustannukset olivat vuonna 2002 noin 1,2 miljardia euroa, josta kuntien ostojen osuus oli kuntien taloustilaston perusteella noin 710 miljoonaa euroa. Ostopalvelujen arvo on reaalisesti yli kaksinkertaistunut vuodesta 1995 (kuvio 1).



Kuvio 1 Kuntien ostopalvelut yksityisiltä sosiaalipalvelutuottajilta 1995–2002 (vuoden 2002 hinnoin)³

Kuntien yksityisen palvelutuotannon ostot ovat taloustilaston mukaan merkittäviä, mutta kyseiset luvut antavat kuitenkin useista erisyistä liian alhaisen kuvan hankintamääristä. Toimintatietojen eli tuottajien ilmoittamien asiakas- ja hoitopäivämäärien perusteella kunnat ostivat edellä kuvattua suuremman osuuden yksityisten sosiaalipalvelun tuottajien palveluista. Stakesin Yksityiset sosiaalipalvelut -tilaston mukaan 71 % toimipaikoista myi vuonna 2002 vähintään puolet palveluistaan kunnille tai kuntayhtymille ostopalveluso-

² Yksityisten palveluntuottajien osuus sosiaalipalvelujen kokonaiskustannuksista vuonna 2002 oli 23,8 prosenttia ja henkilöstöstä 24 prosenttia. Kauppinen & Niskanen 2005.

³ Emt s. 78.

pimusten perusteella tai maksusitoumuksella⁴. Todellisuudessa kuntien hankkimien palvelujen arvo lieneekin ollut vuonna 2002 vähintään 800 miljoonaa euroa.

Eri sosiaalipalvelujen välillä on selviä eroja siinä, kuinka suuren osan kunnat ostavat näistä palveluista yksityisiltä tuottajilta. Kunnat ostavat yli puolet järjestämistään ensi- ja turvakotipalveluista, vammaisten ja mielenterveysongelmaisten asumispalveluista, päihdehuollon laitoshoidosta ja asumispalveluista sekä lasten ja nuorten laitoshoidosta. Ostettujen palveluiden osuus on noussut erityisesti lasten ja nuorten laitoshoidossa, päihdehuollon asumis- ja kuntoutuspalveluissa sekä ikääntyneiden ja kehitysvammaisten asumispalveluissa. Esimerkiksi asumispalveluiden piirissä olevien asiakkaiden lukumäärä on kasvanut viidenneksellä vuosina 1999–2002.

Yksityisten palvelujen volyymin kasvua kuvaa myös yksityisten toimipaikkojen lukumäärän ja yksityisten tuottajien henkilöstömäärän lisäys. Vuonna 1990 yksityisiä sosiaalipalvelujen toimipaikkoja oli noin 750 ja 2003 jo 3150 – toimipaikkojen määrä on tilastojen mukaan siis nelinkertaistunut. Vuoden 2000 jälkeen toimipaikkojen lukumäärä on kasvanut 4–8 prosentin vuosivauhtia. Yksityisten sosiaalipalvelutuottajien palveluksessa työskentelevän henkilöstön lukumäärä on puolestaan kaksinkertaistunut vuosina 1990–2000. Samana ajanjaksona yritysmuotoisten tuottajien henkilöstömäärä lähes kymmenkertaistui.⁵

2.2 VALVONTAJÄRJESTELMÄ

Valvonta on tässä tarkastuksessa määritelty valvottavan kohteen havainnoinniksi, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kohde on toiminut halutulla tavalla. Valvontajärjestelmä taas tarkoittaa niiden toimien kokonaisuutta, joilla havaintoja valvottavista kohteista tuotetaan, analysoidaan ja raportoidaan.

Tarkastuksessa on arvioitu myös valvonnalla tuotettua tietoa sekä tiedon käyttöä ohjauksessa. Tästä näkökulmasta valvonta on tarkastuksessa nähty yhtenä ohjausjärjestelmän osana, jonka tehtävänä

⁴ Täysin ilman ostopalvelusopimusta toimi 17 prosenttia toimipaikoista. Lähde: Kauppinen ja Niskanen 2005.

⁵ Emt.

on tuottaa tietoa ohjaaville viranomaisille erityisesti normi- tai informaatio-ohjauksen tarpeisiin.

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta voi kohdistua ainakin kolmeen palvelujen tuottamisen osaan: (1) palvelujen lainmukaisuuteen eli sosiaalihuoltolain ja valvontalain vähimmäisvaatimusten täyttämiseen, (2) palvelujen rahoitukseen eli palveluun saadun rahoituksen käytön asianmukaisuuteen sekä (3) palvelujen laatuun eli palveluprosessin osien onnistumiseen tai asiakkaan kokemukseen saamastaan hoidosta.

Tässä tarkastuksessa keskitytään palvelujen lainmukaisuuden valvontaan. Tarkastuksessa ei arvioida yksityisiin palveluihin kohdennetun rahoituksen käytön asianmukaisuutta, koska valtio osallistuu kuntien ostamien yksityisten palvelujen kustannuksiin laskennallisilla valtionosuuksilla, joiden käyttöön ei liity erityisiä ehtoja tai asianmukaisuusvaatimuksia. Tarkastuksessa ei myöskään arvioida asiakkaiden kokemuksia hoidon laadusta: Tarkastuksessa on katsottu, että hoidon laadun arviointi yli palvelujen lainmukaisuuden liittyy pikemminkin palvelujen ostamiseen ja hinta-laatu-suhteen seurantaan.

Vaikka sosiaalipalvelujen järjestäminen – tuotanto ja yksityisten ostopalveluiden hankinta – on pääosin kuntien vastuulla, valtion viranomaisilla on melko voimakas yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaintressi. Valvontaintressi johtuu paitsi em. asiakkaan aseman turvaamisesta, myös siitä, että valtiolla on perustuslain mukaan velvoite järjestää riittävät sosiaalipalvelut yhdessä kuntien kanssa. Toiseksi valtiolla on sosiaalihuollon yleis- ja erityislainsäädännössä määritelty sosiaalipalvelujen valvontavelvoite. Esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa sosiaali- ja terveysministeriön tehtäväksi on asetettu palvelujen yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta ja vastaava tehtävä on omilla alueillaan annettu lääninhallituksille. Yksityiset sosiaalipalvelut erityisesti kuntien ostopalveluina ovat osa julkista sosiaaliturvajärjestelmää ja valtion tehtävänä on osaltaan varmistaa, että kun yksityisiä palveluja tarjotaan, ne ovat määrältään ja laadultaan riittävät ja asianmukaiset.

Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottamisesta ja palvelujen valvonnasta säädetään laissa ja asetuksessa yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996 ja 128/1996, seuraavassa valvontalaki ja -asetus). Valvontalaissa määritellään yksityisten palvelujen toimintaedellytyksistä sekä valvontaviranomaisista ja heidän valvontaoikeuksistaan. Valvonta-asetuksessa määritellään lupahakemuksen ja

ilmoituksen sisällöstä sekä viranomaisten toiminnasta rekisterin ylläpidossa.

Valvontalaki määrittelee palveluntuottajan toimintaedellytyksiä puitelain tavoin. Toimintayksikön tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan sopiva siellä annettavalle palvelulle. Henkilöstön lukumäärän tulee olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja hoidettavien määrään nähden. Toimitilojen ja toimintavälineiden tulee olla riittävät ja asianmukaiset. Henkilöstön on täytettävä samat kelpoisuudet kuin mitä vaaditaan vastaavissa tehtävissä toimivilta kunnan sosiaalihuollon ammattihenkilöstöltä. Annettavan palvelun on perustuttava sopimukseen tai hallintopäätökseen. Toimintayksiköllä tulee olla palveluista vastaava henkilö, joka vastaa siitä, että palvelutoiminta täyttää sille asetetut vaatimukset.

Yksityisten palvelujen laadusta säädetään myös laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta. Lain 4 §:n mukaan hankkiessaan palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta kunnan on varmistuttava siitä, että palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Valvontalaissa säädettyjä yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaviranomaisia ovat lääninhallitus sekä kunta, jossa palveluja annetaan. Kunnassa valvontaviranomaisena toimii sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen määräämä viranhaltija. Jos palvelujen tuottaja ei ole täyttänyt laissa määrättyjä velvollisuuksiaan tai palvelussa havaitaan puutteita tai epäkohtia, lääninhallituksen on annettava määräys velvollisuuksien hoitamisesta tai puutteiden korjaamisesta. Lääninhallituksella on myös oikeus keskeyttää toiminto kokonaan tai osittain kieltää toimintayksikön tai sen osan käyttö. Lääninhallitus voi myös peruuttaa luvan, jos toiminnassa on olennaisesti rikottu säännöksiä tai määräyksiä. Kunnan on ilmoitettava tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista lääninhallitukselle.

Valvontalaissa palvelut jaetaan luvan- ja ilmoituksenvaraisiin palveluihin. Luvanvaraisia ovat ympärivuorokautiset palvelut. Luvan myöntää lääninhallitus ja lupa on saatava ennen toiminnan aloittamista ja olennaista muuttamista. Ilmoituksenvaraisia ovat palvelut, joita ei tarjota ympärivuorokautisesti. Palvelujen tuottajan tulee ilmoittaa kirjallisesti kunnalle ennen toiminnan aloittamista, olennaista muuttamista tai lopettamista.

Lääninhallitus pitää rekisteriä alueensa kunnissa toimivista yksityisistä sosiaalipalvelujen tuottajista ja niiden toimialoista. Kuntien on ilmoitettava lääninhallitukselle tiedot rekisterin pitoa varten.

Lääninhallituksen puolestaan pitää ilmoittaa rekisteritiedot kerran vuodessa kesäkuun loppuun mennessä Stakesille.

2.3 TARKASTUSKYSYMYKSET JA TARKASTUKSEN TOTEUTUS

Tarkastuksen pääkysymyksenä on, onko yksityisten sosiaalipalvelujen valvontajärjestelmä riittävä varmistamaan, että yksityisesti tuotetut palvelut ovat asianmukaiset. Tarkastuksen toinen, pääkysymystä täydentävä kysymys on, missä määrin valvonta- ja ohjausjärjestelmä tukevat toisiaan ja onko valvontatietoa käytetty ohjauksen tukena.

Tarkastuskysymyksiin vastaamiseksi valvontajärjestelmä jaettiin viiteen osaan, joita arvioitiin erikseen. Järjestelmän osat ja niihin liittyvät tarkastuskysymykset on esitetty taulukossa 1. Tarkastuskysymykset ja tarkastuskriteerit on esitetty tarkemmin havaintoluvuissa.

Tarkastuksen tiedonhankinta perustui asiakirjoihin, haastatteluihin sekä yksityisille palveluntuottajille suunnattuun kyselyyn. Asiakirjoista tärkeimpiä olivat valvontalainsäädäntö taustatöineen, valvontajärjestelmän kehittämistä käsittelevät muistioiden sekä valvontaviranomaisten valvontatyötä kuvaavat asiakirjat. Tarkastuksessa käytetty asiakirja-aineisto on lueteltu havaintoluvuissa sekä lähdeluettelossa.

Haastatteluja tehtiin yhteensä 32 ja haastateltavia oli yhteensä 85. Haastatteluista 5 tehtiin ministeriössä, 8 lääninhallituksissa ja 13 kunnissa. Lisäksi haastateltiin yksityisten palveluntuottajien, Stake-sin ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen edustajia.

Kyselyllä yksityisille palveluntuottajille selvitettiin tuottajien näkemystä valvontaviranomaisilta saamastaan ohjauksesta ja neuvonnasta. Kysely lähetettiin 389 tuottajalle ja vastauksia saatiin 276 tuottajalta. Kyselyn tarkempi kuvaus on liitteessä 1.

Aineiston pääasiallinen analyysimenetelmä oli asiakirjojen ja haastattelumuistioiden sisällön luokittelu ja vertailu. Vertailua tehtiin erityisesti eri kuntien ja läänien välillä. Kyselyaineistoa kuvattiin keskiluvuilla ja analysoitiin regressio- ja varianssianalyysillä.

Tarkastuksen kysymykset, aineistot ja menetelmät rajoittavat eri tavoin sitä, mitä tarkastuksen perusteella voidaan päätellä yksityis-

tä sosiaalipalveluista ja niiden valvonnasta. Ensimmäinen rajoite on, että tarkastuksen tiedonhankinta kohdistui vain kahden asiakasryhmän palvelujen eli vanhuspalvelujen ja päihdepalvelujen valvontaan. Vanhuspalvelut valittiin kohteeksi, koska niiden taloudellinen merkitys on erittäin suuri. Päihdepalvelut taas valittiin kohteeksi siksi, että päihdepalveluasiakkaan ympärillä ei välttämättä ole muita ihmisistä koostuvaa tukiverkostoa, jolloin viranomaisvalvonnan merkitys palvelun laadun varmistajana korostuu. Yksityisiä sosiaalipalveluja ovat kuitenkin myös esim. lasten päivähoido, lasten ja nuorten huoltolaitokset, vammaispalvelut sekä mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut, joita tämän tarkastuksen tiedonhankinta ei koskenut. Kussakin palvelutyypissä on erityispiirteitä, jotka saattavat vaikuttaa valvontatarpeeseen ja valvonnan käytännön suorittamiseen. Näin ollen havaintoja voi yleistää kaikkiin palveluihin vain varauksella.

Toinen rajoite liittyy havaintojen yleistämiseen koko kuntakenttään. Tarkastuksessa tehtiin 13 kuntakäyntiä, joilla pyrittiin selvittämään kuntien valvontatapoja. Käyntikunniksi valittiin suuria ja keskikokoisia kuntia, koska pienimmissä kunnissa yksityisiä palveluja on vain vähän. Myös yksityisille tuottajille tehdyn kyselyn otoksen valinnassa painotettiin suuria ja keskikokoisia kuntia. Kuntia koskevat havainnot eivät ole suoraan yleistettävissä koko maata koskeviksi.

Kolmas tarkastuksen rajoite liittyy yksityisten palvelujen laatuun ja kustannuksiin. Tarkastuksessa ei arvioida yksityisten palvelujen laatua, riittävyttä tai kustannuksia eikä yksityisiä palveluja vertailla julkisiin palveluihin. Tarkastus kohdentuu yksityisten palvelujen valvontajärjestelmän riittävyteen ja toimivuuteen.

Tarkastuskertomusluonnos on ollut kommentoitavana sosiaali- ja terveysministeriössä. Saatu palaute on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen ovat tehneet ylitarkastajat Lassi Perkinen ja Mikko Koskinen. Tilastollisissa analyyseissa on avustanut Ville Vehkasalo. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäälliköt Arto Seppovaara ja Jarmo Soukainen.

Taulukko 1 Tarkastuskysymykset valvontajärjestelmän osien mukaan jaoteltuna

A. Valvontainstituutiot	Valvontalainsäädäntö	Ovatko lainsäädännön keinot tasapainoisia valvontatavoitteiden kanssa?
	Valvontaorganisaatiot	Onko valvontaorganisaatioiden työnjako selvä ja toimiva? Miten hyvin valvontaorganisaatioiden ohjaus toimii?
	Valvontaresurssit	Onko valvontaan käytettävissä riittävä määrä resursseja?
	Valvontakriteerit	Ovatko valvontakriteerit toimivat?
B. Valvontaedellytykset	Tieto valvontakohteista	Onko valvontaviranomaisilla riittävä tieto valvontakohteista?
	Valvonnan suunnittelu	Onko valvontatarvetta arvioitu ja valvontaa suunniteltu riittävästi?
	Valvonnan toteutus	Onko valvonta suunnattu valvontatarpeen perusteella? Onko valvontaa toteutettu riittävästi?
C. Valvonnan toteutus	Valvonnasta raportointi	Onko valvontahavainnoista raportoitu asianmukaisesti?
D. Valvonnan seuraukset	Valvonnan vaikutukset	Onko valvontahavaintojen perusteella ryhdytty korjaaviin toimiin?
E. Valvontatiedon käyttö ohjauksessa	Valvontatiedon kokoaminen, analyysi ja välittäminen	Ovatko ministeriö ja lääninhallitukset koonneet ja analysoineet valvontatietoja?
	Valvontatiedon käyttö ohjauksen tukena	Ovatko ministeriö ja lääninhallitukset käyttäneet valvontatietoa valvontalain toimivuuden seurannassa ja informaatio-ohjauksen tukena?

3 TARKASTUSHAVAINNOT

Tässä luvussa esitetään tarkastuksessa tehdyt havainnot. Luvussa 3.1 arvioidaan valvontajärjestelmää: valvontalainsäädäntöä, valvontakeinoja, valvontaorganisaatiota, valvonnan ohjausta ja suunnittelua, valvontakriteerejä sekä valvonnan tietojärjestelmää. Luvun lopuksi tarkastellaan välillisesti yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaan liittyvää sosiaalipalvelujen arvonlisäverotusta.

Valvontaviranomaisten valvontaedellytyksiä ja valvonnan toteutusta tarkastellaan luvussa 3.2 lääninhallitusten ja luvussa 3.3 kuntien osalta. Luvussa 3.4 tehdään yhteenveto valvontajärjestelmästä sekä lääninhallitusten ja kuntien toteuttamasta valvonnasta.

3.1 VALVONTAJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS

3.1.1 Lainsäädännön määritelmät

Valvontatyön kannalta valvontalain tärkeimmät käsitteet ovat yksityinen, sosiaalipalvelu ja ympärivuorokautisuus. Näillä käsitteillä määritellään, mitkä tuottajat kuuluvat lain soveltamisalaan ja mitä valvontakeinoja tuottajiin voi käyttää. Tarkastuksessa selvitettiin, miten yksiselitteisiä lainsäädännön määritelmät ovat ja käyttävätkö valvontaviranomaiset käsitteitä yhdenmukaisella tavalla.

Lainsäädännön käsite yksityinen rajaa lain soveltamisalan ulkopuolelle julkiset sosiaalipalvelut. Lain 1 §:n mukaan yksityisiä ovat sellaiset sosiaalipalvelut, joita palvelujen tuottaja antaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla. Lakia ei sovelleta valtion, kunnan tai kuntayhtymän tuottamiin sosiaalipalveluihin. Tarkastuksessa ei noussut esiin, että yksityisen palvelun tunnistamisessa olisi erityisiä ongelmia.

Sen sijaan käsitteitä sosiaalipalvelu ja ympärivuorokautinen palvelu ei käytetty yhdenmukaisesti. Sosiaalipalvelu-käsitteellä määritellään valvontalain piiriin kuuluvia toimintoja. Ympärivuorokautisen palvelun käsitteellä taas määritellään, mitkä palvelut ovat ilmoituksenvaraisia ja mitkä luvanvaraisia. Tarkastushaastattelussa ky-

syttiin, miten lääninhallitusten ja kuntien edustajat määrittelevät sosiaalipalvelun ja ympärivuorokautisuuden käsitteet ja minkälaisia rajankäyntiongelmia määrittelyt ovat tuottaneet.

Valvontalain 2 §:n mukaan sosiaalipalvelu tarkoittaa "yksityisen henkilön tai yhteisön tuottamia lasten ja nuorten huollon, lasten päivähoiton, vammaisten, kehitysvammaisten, vanhusten tai päihdehuollon palveluja tai muita vastaavia sosiaalihuollon palveluja." Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että määritelmästä on pyritty tekemään avoin ja joustava, koska sosiaalialan kehitys tuo mukanaan uusia palvelualoja. Perusteluissa viitataan sosiaalihuoltolain 17 §:ään, jossa on lueteltu erilaisia sosiaalipalveluja. Haastatteluissa määrittelyongelmina nousi esiin sosiaalipalvelun erottaminen sosiaalihuollon tukipalveluista, majoituspalveluista sekä terveydenhuollon palveluista.

Sosiaalipalvelun ja tukipalvelun määrittelyongelma liittyi selvimmin ikäihmisille tarjottaviin tukipalveluihin, joita ovat mm. siivous, asiointipalvelut ja vaatehuolto. Vastaajien mukaan siivous voi olla sosiaalipalvelua – ja täten valvontalain piiriin kuuluvaa toimintaa – kunhan siivous vain myönnetään osana muuta hoitopäätöstä ja myöntämisessä on hoidollinen näkökulma. Määrittelyongelma nousikin esiin lähinnä siitä, miten siivouspalveluyritykset pitäisi määritellä. Useimmat lääninhallitusten edustajat totesivat, että he eivät hyväksy siivouspalveluyrityksiä rekisteriin, koska nämä eivät tuota varsinaisia sosiaalipalveluja. Siivouspalveluyrityksillä on kuitenkin intressi rekisteröityä sosiaalipalveluyritykseksi, koska vain tällöin niillä on verohallinnon tulkinnan mukaan oikeus arvonlisäverottomien palveluiden myymiseen (asiaa on käsitelty tarkemmin luvussa 3.1.7).

Samanlainen määrittelyongelma liittyy ateriapalveluihin ja kauppapalveluihin. Nämä palvelut voidaan määritellä sosiaalipalveluiksi esimerkiksi silloin, kun – kuten eräässä käyntikunnassa – kauppapalvelun toteuttajalta edellytetään samalla, että he katsovat vanhusten alkavan syödä saamaansa ateriaa tai että vanhus näyttää ulkoisesti olevan kunnossa. Tällaisten kauppapalvelu- tai siivousyritysten rekisteröityminen sosiaalipalveluyritykseksi on kuitenkin sikäli riskiä, että valvovat viranomaiset eivät voi edellyttää niiltä sosiaalihuollon osaamiseen liittyvää koulutusta tai muita toimintaedellytyksiä.

Sosiaalipalvelun erottamiseen pelkästä majoituspalvelusta liittyy hieman toisenlainen ongelma. Esimerkiksi vanhustenhuollossa voi-

daan melko selvästi pitää erillään pelkkä asuminen ja asumiseen liittyvät hoivapalvelut. Päihdehuollossa taas jo pelkkä asuminen ja arkielämän tukeminen asumisen ohella saattaa täyttää sosiaalipalvelun kriteerit. Haastateltu kunnan päihdehuollosta vastaava henkilö määritteli sosiaali- ja asumispalvelun eron seuraavasti: "Jos palveluun ei kuulu muuta kuin asunnon tarjoaminen, niin se on asumispalvelua. Jos siinä on tukea, ohjausta, neuvontaa, silloin se on sosiaalipalvelua. Jos se vain pyörii asumiskoordinaattoreilla, jotka katsoo, että paikat on kunnossa, kyseessä ei ole sosiaalipalvelu. Mutta jos henkilö tsemppaa niiden ihmisten kanssa muuten, niin se muuttuu sosiaalipalvelun puolelle."

Myös sosiaalipalvelun ja terveydenhuollon palvelun rajanveto koettiin vaikeaksi. Erityisesti päihdehuollossa sosiaali- ja terveyspalvelujen rajanvedon todettiin olevan erittäin liukuva: toisessa ääripäässä on päihdeongelmaisten mielenterveyspotilaiden hoito, toisessa päässä tuetun asumisen yksiköt, joissa pääpaino on asiakkaan arkipäivän tukemisessa. Erään haastatellun mukaan päihdepalveluissa sosiaali- ja terveyspalvelujen keinotekoisena määrittelynä voi pitää palvelua, jonka ammattitaito on hoidossa ensisijaista: Kyseessä on terveyspalvelu, jos ensisijaista on päihdelääkärin ammattitaito. Jos ensisijaista on ihmisen kokonais kuntoutus ja sosiaalityöntekijän osaaminen, kyseessä on sosiaalipalvelu.

Valvontalain toinen keskeinen määritelmä on ympärivuorokautisuus, jonka perusteella määritellään, tuleeko yksityisen yksikön hakea toiminnalleen lääninhallituksen myöntämä lupa vai riittääkö toiminnan aloittamiseen ilmoitus. Valvontalaissa ja sen perusteluissa ei ole tarkemmin määritelty palvelun ympärivuorokautisuutta: lain 5 §:ssä todetaan vain, että "tuottajan, joka jatkuvasti ... antaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on saatava lääninhallituksen lupa".

Lääninhallitusten ja kuntien edustajilta kysyttiin tarkastushaastatteluissa, miten he määrittelevät ympärivuorokautisen palvelun. Määrittelyt poikkesivat toisistaan, sillä määrittelyjä tehtiin kolmesta eri näkökulmasta: henkilökunnan läsnäolon perusteella, hoidon tarpeen perusteella sekä asiakkaiden asumisen perusteella.

Osa vastaajista totesi yksikantaan, että ympärivuorokautinen palvelu tarkoittaa sellaista palvelua, jossa henkilökunta on aina paikalla yksikössä. Turvarannekkeella tai läheisen toisen toimintayksikön päivystyksellä järjestettävä palvelu ei ole ympärivuorokautista.

Neljässä lääninhallituksen toimipisteessä kuitenkin todettiin, että henkilökunnan jatkuva läsnäolo ei ole välttämätön edellytys ympärivuorokautisuuden toteuttamiseksi.

rivuorokautisuudelle. Yhden toimipaikan edustajien mukaan ympärivuorokautisessa palvelussa henkilökunta voi olla myös päivystyksen päässä. Toisessa toimipisteessä vedottiin erityisesti päihdehuollon osalta siihen, että asiakkaat asuvat toimintayksiköissä: "Ympäri- vuorokautista valvontaa ei välttämättä ole, mutta ihmiset on otettu sinne ongelman vuoksi ja asuvat siellä kokoaikaisesti ja ovat eräänlaisen päivystyksen alaisia. Olemme tulkinneet, että tällainen toiminta on ympärivuorokautista eli luvanvaraista." Kolmannessa toimipisteessä korostettiin asiakkaan hoitoisuutta asumisen tai henkilökunnan paikallaolon sijaan: "Merkitystä on lähinnä sillä, onko asiakas ympärivuorokautisen hoidon tarpeessa vai ei."

Huomionarvoista ympärivuorokautisuuden määrittelyssä oli, että päihdehuollon ja vanhustenhuollon toimintayksiköt erosivat toisistaan. Vanhustenhuollon toimintayksiköissä ympärivuorokautisuus liitettiin yleensä henkilökunnan yöaikaiseen läsnäoloon. Päihdehuollossa taas luvanvaraisuus liitettiin enemmän asiakkaiden asumiseen, jolloin henkilökunnan yöpäivystys voidaan hoitaa kevyemmin – "vaikka puhelimitse" – ja toiminta on silti määritelty ympärivuorokautiseksi palveluksi. Päihde- ja vanhustenhuollon ero johtui erilaisesta hoidon tarpeesta, sillä vanhustenhuollossa erityisesti liikuntatarajoitteisuus edellyttää hoitavan henkilön olevan lähellä. Päihdehuollossa puolestaan hoidon tarve ei välttämättä liity akuuttiin fyysisen avun tarpeeseen, jolloin myöskään hoitavan henkilön läsnäolo öisin ei välttämättä ole tarpeellista. "Päihdehuollossa määrittelyn tekeminen on hankalampaa, tosi vaikeata. Ympäri- vuorokautista valvontaa ei välttämättä ole, mutta ihmiset on otettu sinne ongelman vuoksi ja he asuvat siellä kokoaikaisesti ja ovat eräänlaisen päivystyksen alaisia. Olemme tulkinneet, että tällainen toiminta on ympärivuorokautista eli luvanvaraista."

Tarkastuksen aikana ei etsitty, eikä erityisesti noussut esiin tapauksia, joissa samankaltaisilla edellytyksillä toimivat tuottajat olisivat saaneet erilaista kohtelua eri lääneissä tai eri kunnissa. Koska valvontaviranomaisten käsitykset valvontalain kahdesta keskeisestä määritelmästä, sosiaalipalvelusta ja ympärivuorokautisuudesta, poikkesivat kuitenkin toisistaan, tällaista erilaisen kohtelun mahdollisuutta ei voi sulkea pois.

3.1.2 Valvontakeinot

Valvontalaissa on annettu valvontaviranomaisille eli lääninhallituksille ja kunnille oikeus erilaisten valvontakeinojen käyttämiseen. Tarkastuksessa selvitettiin, ovatko valvontakeinot tarkoituksenmukaisia ja minkälaisia ongelmia ja kehittämistarpeita valvontakeinoissa on. Seuraavassa valvontakeinoja ja niissä havaittuja ongelmia tarkastellaan jaoteltuna etukäteiseen valvontaan, käynnissä olevan palvelun valvontaan sekä määräyksiin, pakkokeinoihin ja kante-luihin.

Etukäteinen valvonta

Etukäteinen yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta toteutuu valvontaviranomaisten toteuttamassa ympärivuorokautisten palvelujen lupaharkinnassa ja muista palveluista annettavan ilmoituksen käsitte-lyssä. Lupaharkinnassa sekä kunnan että lääninhallituksen on otet-tava kantaa yksityisen tuottajan toimintaedellytyksiin: kunnan kannanotto tapahtuu lupahakemuksen liitteenä annettavassa lausunnos-sa, lääninhallituksen kannanotto taas hakemuksen perusteella annet-tavassa päätöksessä.

Tarkastushaastatteluissa valvontaviranomaisilta kysyttiin, onko nykyinen raja luvan- ja ilmoituksenvaraisten yksiköiden välillä toi-miva vai pitäisikö joko luvanvaraisuutta tai ilmoituksenvaraisuutta laajentaa nykyisestä. Lääninhallitusten ja kuntien edustajien arviot rajanvedon tarkoituksenmukaisuutta vaihtelivat selvästi. Viiden kunnan ja kahden lääninhallituksen edustajat olivat sitä mieltä, että kaiken palveluasumisen tulisi olla luvanvaraista siitä riippumatta, onko paikalla henkilökuntaa ympäri vuorokauden vai ei. Asiaa pe-rusteltiin muun muassa sillä, että samankuntoisia asiakkaita voi olla sekä ympärivuorokautisessa että ei-ympärivuorokautisessa hoidos-sa.

Yhdessä lääninhallituksessa ja kahdessa kunnassa oltiin nykyi-seen luvan- ja ilmoituksenvaraisuuden rajanvetoon sinänsä tyytyväi-siä, mutta samalla toivottiin nykyisen ilmoitusmenettelyn tiukenta-mista siten, että myös näiden osalta toimintaedellytykset käytäisiin nykyistä tarkemmin läpi. Tällöin tosin voidaan kysyä, mikä enää erottaisi lupamenettelyn ilmoitusmenettelystä.

Viiden kunnan ja viiden lääninhallituksen edustajien mukaan ny-kyinen ympärivuorokautisuuteen perustuva luvan- ja ilmoituksenva-

raisuuden määrittely ja siihen liittyvät valvonnalliset menettelyt ovat riittäviä. Tosin näissäkin tapauksissa tuotiin esille se, että nykyjärjestelmässä ympärivuorokautisuuden määrittely on hankalaa ja yksikkö voi toimia juuri määrittelyjen raja-alueella tai liukua vähitellen asiakkaiden tilan huonontuessa ilmoituksenvaraisuudesta luvanvaraisuuden puolelle. Nykyisen rajanvedon selventämiseksi lääninhallitukset toivoivat selkeitä valtakunnallisia tulkintaohjeita. Erillisinä lupaharkinnan piiriin nostettavina uusina palvelualueina mainittiin mielenterveyskuntoutujien tukiasuminen sekä yksityinen lasten päivähoito.

Tarkastuksessa nousi esiin myös eräitä käytännön ongelmia, jotka liittyvät luvan- ja ilmoituksenvaraisuuteen etukäteisenä valvontakeinona.

Luvanvaraisuuteen liittyvä ensimmäinen ongelma oli ympärivuorokautisuuden määrittely, jota käsiteltiin tarkemmin jo edellä. Ongelma oli tiivistettynä se, että sekä lääninhallitusten kesken että lääninhallitusten ja kuntien välillä määritelmät ympärivuorokautisuudesta poikkesivat toisistaan. Näin ollen samantyyppisiä tuottajia saattaa toimia yhdessä läänissä ilmoituksenvaraisena, toisessa taas luvanvaraisena yksikkönä.

Toinen lupaharkintaan liittyvä ongelma oli se, että valvontalaissa ei esitetä tarkkoja kriteerejä hyväksyttävälle toimintaedellytyksille, mikä vaikeuttaa viranomaisten lupaharkintaa. Useat lääninhallitusten edustajat toivoivatkin haastatteluissa, että kriteerit olisivat nykyistä yksiselitteisempiä ja että ne olisi kirjattu lakiin tai asetukseen. Valvontaviranomaisten käyttämiä kriteereitä käsitellään tarkemmin vielä luvussa 3.1.5.

Kolmantena, jonkin verran ongelmallisena seikkana nousi esiin luvan hakemisen, lupapäätöksen ja toiminnan aloittamisen ajallinen yhteys. Tuottajaksi ryhtymistä harkitsevat saattavat pyytää lääninhallitukselta ennakkotietoja siitä, millä ehdoin esimerkiksi tietyissä tiloissa voitaisiin tuottaa sosiaalipalveluja. Lääninhallitukset eivät kuitenkaan voi myöntää tällaisia ehdollisia tai ennakoivia lupia, vaan ainoastaan yleisellä tasolla ohjata ja neuvoa tuottajaksi aikovaa. Tuottaja joutuu tekemään esimerkiksi investointipäätöksen vailla varmuutta luvan saamisesta. Samantyyppinen ajallinen problematiikka liittyy lupapäätöksen ja toiminnan aloittamiseen. Lääninhallitusten edustajien mukaan lupien saamisella on pääsääntöisesti kiire: "Lupaa haetaan perjantaina, kun asiakkaita on tulossa

maanantaina". Päätöstä luvasta ei kuitenkaan voida tehdä esimerkiksi ilman kaikkia tarvittavia liitteitä.

Myös ilmoitusmenettely on ennakollisen valvonnan muoto, vaikka siihen ei liitykään varsinaista lupaharkintaa. Laissa esitetty vaatimus riittävistä toimintaedellytyksistä koskee kuitenkin myös ilmoitustensivaraisten yksiköitä. Toiminnan aloittamista koskevan ilmoituksen tuleekin sisältää mm. "selvitys palvelujen vastuuhenkilön ja muun henkilökunnan koulutuksesta ja työkokemuksesta."

Ilmoitukseen etukäteisen valvonnan muotona liittyvät ongelmat johtuivat ilmoitusten ja niiden käsittelyn hieman epäselvästä merkityksestä ja vastuunjaosta.

Kaikissa kunnissa ilmoitusten lähettämisen syitä lääninhallitukseen ei tiedetty: "Lääninhallituksen rooli valvonnassa ei ole selvinnyt. Esimerkiksi kun kotipalveluissa lääniin menee ilmoitus, niin mitä he sillä tekee?" Valvontalaissa ei olekaan selvästi ilmaistu, miten kuntaan saapuneita ilmoituksia tulisi käsitellä ja miten ilmoitusmenettelyä on tarkoitus käyttää ennakollisena valvontatoimena. Tarkastushaastattelujen perusteella lääninhallitukset ja kunnat yleisesti käyvät läpi ilmoitustensivaraisten yksiköiden ilmoitukset ja edellyttävät yksiköiltä toimintaedellytysten täyttymistä. Useimmin tämä tarkoitti vaatimusta kotipalvelutyöhön sopivasta koulutustaus-
tasta.

Jotkut lääninhallitukset ja kunnat mainitsivat jättäneensä yksittäistapauksissa annetun ilmoituksen hyväksymättä tai merkitsemättä yksityisten sosiaalipalvelujen rekisteriin, jos kyseessä on selvästi pelkkiä siivouspalveluja tarjoava yritys. Etelä-Suomen lääninhallitus on puolestaan omassa selvityksessään todennut, että nykyinen lainsäädäntö ei välttämättä anna lääninhallitukselle mahdollisuutta jättää merkitsemättä ilmoitusta rekisteriin.⁶

Etukäteistä valvontaa yleisesti koskeva seikka, joka nousi lääninhallitusten haastatteluissa ongelmallisena esiin, oli sosiaalipalveluyrittäjän tai palvelujen vastuuhenkilön taloudelliset toimintaedellytykset. Nykyisessä valvontalaissa taloudellisia toimintaedellytyksiä ei mainita eikä niitä tämän vuoksi voi ottaa huomioon harkittaessa tuottajan toimintaedellytysten riittävyyttä. Lääninhallituksen edustajat viidessä toimipisteessä (kahdeksasta) toivat kuitenkin esille, että yrittäjän vakavaraisuutta ja taloudellisia toimintaedellytyksiä pitäisi pystyä käyttämään lupaharkinnassa kriteerinä. Etelä-Suomen lää-

⁶ *Etelä-Suomen lääninhallitus 2004.*

ninhallitus on aloitteessaan sosiaali- ja terveysministeriölle v. 2003 esittänyt, että lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että yrittäjän taloudellinen tilanne voitaisiin huomioida lupaharkinnassa⁷. Aloitteen mukaan "entistä enemmän on tullut esille tilanteita, joissa yrittäjällä ei ole tosiasiansa ollut edellytyksiä toimia sosiaalipalvelujen tuottajana taloudellisten vaikeuksiensa vuoksi, mikä heijastuu toimintayksikön toimintaan ja mahdollisesti asiakkaiden hoitoon".

Toinen yrittäjien taustoihin liittynyt ja lääninhallitusten edustajien esiin nostama asia – joka myös on mainittu Etelä-Suomen lääninhallituksen aloitteessa sosiaali- ja terveysministeriölle – on yrittäjien soveltuvuuden ja rikostaustan selvittäminen. Nykyinen valvontalaki ei mahdollista myöskään yrittäjän nuhteettomuuden tai muun soveltuvuuden käyttöä lupakriteerinä, joten esim. väkivalta- tai talousrikoksista tuomituksi tulemista ei voi käyttää luvan harkinnassa kriteerinä. Poikkeuksena tästä ovat tietyt lapsille ja nuorille annettavat sosiaalipalvelut, joiden parissa työskenteleviä koskee Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (SK 504/2002, HE 3/2002). Rikostausta selvitetään rikosrekisteriotteella, johon on merkitty tiedot päätöksestä, jolla henkilö on tuomittu tietyistä rikoslaissa mainituista seksuaali-, väkivalta- tai huumausainerikoksista.

Kysymys siitä, missä tapauksissa ja millä perusteilla sosiaalipalveluja tarjoavien yrittäjien tai työntekijöiden ammatinharjoittamisen oikeutta voidaan rajoittaa, on erittäin vaikea, koska oikeus työhön ja elinkeinovapaus ovat perustuslain takaamia perusoikeuksia (Perustuslaki 18 §). Käytännössä tiettyjen henkilöiden oikeuksia ammatin harjoittamiseen on kuitenkin useissa elinkeinoissa rajoitettu esimerkiksi yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai palveluiden laadun varmistamiseksi.

Esimerkiksi alkoholilain (1143/1994) mukaan anniskeluoikeus voidaan myöntää vain, jos hakijalla on toimintaan tarvittavat edellytykset ja vaadittava luotettavuus. Luotettavuus tai taloudelliset edellytykset puuttuvat mm. silloin, kun hakija on kykenemätön vastaamaan veloistaan tai on toistuvasti laiminlyönyt verojen maksun. Laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002) taas todetaan, että luvan vartioimisliiketoiminnalle saa vain henkilö, joka on rehellinen, luotettava ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva: hakija ei saa olla konkurssissa ja hänen pitää

⁷ *Etelä-Suomen lääninhallitus 2003.*

pystyä varallisuutensa puolesta huolehtimaan toiminnasta hyvin. Taksiluvan edellytyksenä ovat mm. vakavaraisuus, hyvämaineisuus ja ammattitaito. Hyvämaineisuus tarkoittaa lain mukaan mm. sitä, että henkilöä ei ole tuomittu viimeisten viiden vuoden aikana vankeusrangaistukseen rikoksesta. (Laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä, 343/1991).

Käynnissä olevaan palveluun kohdistuva valvonta

Lain mahdollistamana toisena valvontatyypinä voidaan erottaa käynnissä olevaan palveluun kohdistuva valvonta. Valvontalaissa on kolmenlaisia jatkuvan toiminnan valvontakeinoja: tuottajien velvoite ilmoittaa toimintansa muutoksista eli velvoite toimintakertomuksen lähettämiseen ja toiminnan olennaisista muutoksista ilmoittamiseen (5, 6 ja 10 §) sekä valvontaviranomaisille annetut yleinen tiedonsaantioikeus (11 §) ja tarkastusoikeus (12 §).

Toimintakertomuksen lähettämisvelvoite koskee luvanvaraisia yksiköitä. Valvontalain 10 §:n mukaan tuottajan on vuosittain annettava toiminnastaan lääninhallitukselle kertomus, jossa on ilmoitettava henkilöstössä, toimitiloissa ja toiminnassa tapahtuneet muutokset. Jos toiminta muuttuu olennaisesti, on luvanvaraisen yksikön haettava toiminnalleen uusi lupa. Ilmoituksenvaraisen yksikön tulee tehdä sijaintikunnalle uusi ilmoitus ennen toiminnan olennaista muuttamista. Lain perustelujen mukaan "olennaisena muutoksena olisi pidettävä toimintatavassa tai toiminnan laajuudessa tapahtuvia muutoksia silloin, kun ne vaativat henkilöstön määrän huomattavan lisäyksen tai vähenemisen tai henkilöstön rakennemuutoksen. Olennainen muutos olisi myös "täysin uusiin toimitiloihin siirtyminen".

Jatkuvan toiminnan valvontakeinoihin liittyen tarkastuksessa tuli esiin epäselvyys käsitteen "olennainen muutos" sisällöstä ja ilmoitusmenettelystä. Valvontaviranomaisten mukaan erityisesti ilmoituksenvaraiset tuottajat eivät ilmoita oma-aloitteisesti toiminnan olennaisista muutoksista. Ilmoituksenvaraisilta tuottajilta oli tullut kuntiin ja edelleen lääninhallitukseen vain vähän muutos- tai lopettamisilmoituksia, vaikka kuntien ja lääninhallitusten edustajat pitivät kuitenkin todennäköisenä, että olennaisia muutoksia on tapahtunut. Luvanvaraisten yksiköiden osalta ongelma on pienempi, koska lääninhallitukset voivat seurata toiminnan muutoksia joka tapauksessa toimintakertomustietojen perusteella.

Käsitteen epäselvyys tuli esiin myös oikeustapauksessa, jossa käsiteltiin lääninhallituksen ja yksityisen tuottajan eriävää näkemystä vastuuhenkilön kelpoisuudesta ja siitä, onko vastuuhenkilön vaihtuminen toiminnan olennainen muutos. Tapauksessa yksityinen tuottaja oli pyytänyt lääninhallitusta myöntämään erivapauden henkilölle toimimiseen palvelutalon vakinaisena johtajana. Lääninhallitus ei hyväksynyt vastuuhenkilöä, koska tämä ei täyttänyt kelpoisuusvaatimuksia ja koska erivapauden myöntämiseen ei laissa ylipäänsä ole mahdollisuutta. Yksikkö valitti asiasta hallinto-oikeuteen, joka kumosi lääninhallituksen päätöksen. Hallinto-oikeuden mukaan vastuuhenkilön tehtävästä ei säädetä asetuksessa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista: tämän vuoksi myöskään valvontalaissa ei säädetä, että lääninhallituksen olisi lupamenettelyn yhteydessä hyväksyttävä vastuuhenkilö. Hallinto-oikeus totesi myös, että vastuuhenkilön vaihtuminen ei ole toiminnan kannalta niin merkittävä, että tuottaja joutuisi hakemaan uuden luvan.

Lääninhallitus valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka kumosi hallinto-oikeuden päätöksen⁸. Päätöksen mukaan henkilöstöä koskevat kelpoisuusehdot yksityisiä sosiaalipalveluja tarjoavassa yksikössä ovat sovellettavissa myös vastuuhenkilöön, eikä ao. henkilöllä ole kelpoisuusehtojen perusteella riittävää kelpoisuutta. Samalla korkein hallinto-oikeus kuitenkin linjasi, että vastuuhenkilön vaihtuminen edellyttää ilmoituksen tekemistä, mutta "vastuuhenkilön vaihtuminen ei ole sellainen olennainen muutos, joka vaatisi lääninhallituksen luvan".

Tarkastushaastatteluissa eräät lääninhallitusten edustajat pitivät korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä sikäli hyvänä, että vastuuhenkilöllä voidaan vaatia koulutusta, vaikka tätä ei laissa aivan suoraan sanotakaan. Sen sijaan tulkintaa vastuuhenkilön vaihtumisen merkityksestä oudoksuttiin: jos vastuuhenkilön tehtävänä on valvontalain mukaan vastata siitä, että palvelutoiminta täyttää sille asetetut vaatimukset, vastuuhenkilön vaihtumisen tulisi olla olennainen muutos. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti lain nykyinen tulkinta on se, että vastuuhenkilön muuttuminen edellyttää ilmoitusta, mutta lääninhallitus voi myös ilmoituksen perusteella selvittää, täyttääkö uusi vastuuhenkilö ammatilliset kelpoisuuseh-

⁸ *Korkeimman hallinto-oikeuden päätös, dnro 3264/3/02, annettu 4.6.2004.*

dot. Tässä mielessä ilmoituksen perusteella tehtävä harkinta siis lähenee lupaharkintaa.

Jatkuvan toiminnan valvontaan liittyvät myös viranomaisilla säädetty tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus. Lain 11 §:n mukaan valvontaviranomainen on "oikeutettu saamaan maksutta tehtävänsä suorittamista varten tarpeelliset tiedot ja selvitykset sosiaalipalvelujen tuottajalta". 12 §:n mukaan valvontaviranomaisella on "oikeus päästä palvelutoiminnan järjestämisessä käytettävään toimintayksikköön ja suorittaa siinä tarkastuksia." Laissa tai sen perusteluissa ei tarkemmin puututa siihen, kuinka usein tarkastuskäyntejä tulisi tehdä.

Huomionarvoista on, että valvontavelvollisuuksien ja valvontaan annettavien oikeuksien lisäksi valvontalaissa painotetaan ohjausta ja neuvontaa valvontaa korvaavana ja täydentävänä keinona. Lain mukaan valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan kanssa järjestettäessä palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta, neuvontaa ja seurantaa. Samaa asiaa korostetaan hallituksen esityksen perusteluissa: "Viranomaisten valvonnan tulisi ennen kaikkea olla yhteistyötä ja vuorovaikutusta yksityisten palvelujen tuottajien kanssa. Informaatio-ohjaukseen ja koulutukseen tulisi kiinnittää huomiota."

Määräykset, pakkokeinot ja kantelut

Kolmantena valvonnan ja kontrollin keinona voidaan pitää annetun palvelun jälkeen ja palvelujen puutteiden perusteella tapahtuvaa valvontaa: viranomaisten määräyksiä ja pakkokeinoja sekä palvelusta tehtyjä kanteluja ja ilmoituksia.

Valvontaviranomaisten oikeuksista määräysten antamiseen ja pakkokeinojen käyttöön säädetään valvontalain 16–18 §:ssä. Pääperiaate on, että lääninhallituksen tulee puutteita havaitessaan antaa määräys puutteiden korjaamisesta määräaikaan mennessä. Määräyksenä tehostimena lääninhallitus voi käyttää uhkasakkoa tai uhkaa palvelutoiminnan keskeytyksestä tai toimintayksikön tai sen osan käytön kieltämisestä. Lääninhallitus voi myös keskeyttää toiminnan kokonaan tai kieltää toimintayksikön (tai sen osan) käytön, kunnes puutteellisuus on korjattu. Jos toiminnassa on olennaisesti rikottu lakia, lääninhallitus voi voimakkaimpana keinona peruuttaa myöntämänsä luvan. Toiminnan keskeyttäminen voidaan panna muutoksenhausta huolimatta heti täytäntöön, jos se on asiakkaiden turvallisuuden kannalta välttämätöntä.

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa palveluntuottajien ja lääninhallitusten yhteistyötä kuvattiin yleisimmin rakentavaksi ja arvostavaksi. Palveluntuottajien kerrottiin myös noudattavan yleensä hyvin valvontaviranomaisten antamia kehotuksia ja ns. pehmeämpiä ohjauskeinoja eikä määräysten tai pakkokeinojen käyttö noussut erityisen ongelmallisena esiin. Huomionarvoista kuitenkin on, että tämän tarkastuksen haastatteluissa ja tarkastuskäynneillä ei keskitytty valvontaviranomaisten kannalta ongelmallisimpiin tapauksiin, vaan pyrittiin saamaan yleiskuva viranomaisten ja palveluntuottajien yhteistyösuhteesta.

Etelä-Suomen lääninhallitus on vuonna 2003 tekemässään aloitteessa sosiaali- ja terveysministeriölle esittänyt, että lääninhallituksella ei ole riittäviä valtuuksia keskeyttää epäasiallisena pitämäänsä tai ilman lupaa annettava palvelua. Lääninhallituksen mukaan muutoksenhakuprosessi ja keskeytyspäätöksen lainvoimaistuminen voi kestää useita vuosia, joten palvelujen tuottajan epäasiallinen toiminta saattaa jatkua hyvinkin pitkään. Välittömän toiminnan keskeyttämisen ehtona oleva "vaara asiakkaiden turvallisuudelle" taas edellyttäisi lääninhallituksen mukaan konkreettista näyttöä vaarasta tai vaaran uhasta.

Myös tarkastushaastatteluissa kerrottiin yksittäistapauksina tuottajista, joiden toiminnan muutos asianmukaiseksi on ollut hidasta valvontaviranomaisten kehotuksista ja tarkastuskäynneistä huolimatta. Lääninhallitusten edustajien mukaan yksittäiset ongelmatapaukset ovat olleet hankalia, pitkäkestoisia ja niihin on liittynyt mm. peittelyä, puutteellisten tietojen antamista ja jopa lääninhallituksen virkamiehiin kohdistuneita kanteluita tai rikosilmoituksia. Lääninhallitusten toiveet selkeämmistä ja tiukemmista kriteereistä liittyivätkin osin tällaisiin vaikeisiin lupa- tai valitustapauksiin, joissa nykyistä selkeämmät henkilöstö- tai tilakriteerit tukisivat lääninhallituksia lupapäätösten tekemisessä tai valitukseen vastaamisessa.

Toiminnan jälkikäteisen valvonnan muotona voi pitää myös valituksia, kanteluita ja ilmoituksia. Kunnan päätöksistä tärkein valituskeino on hallintovalitus, joka voi yksityisten sosiaalipalvelujen osalta koskea esimerkiksi päätöstä hoitopaikasta. Hallintovalituksen voi tehdä asianosainen ja valitus voi koskea sekä päätöksen lainmukaisuutta että päätöksen tarkoituksenmukaisuutta.

Kantelu taas tarkoittaa ylemmälle tai valvovalle viranomaiselle tehtyä ilmoitusta toiminnasta, joka on katsottu lainvastaiseksi, virheelliseksi tai muuten epäasianmukaiseksi. Kantelun voi tehdä niin

palveluista kuin hallintopäätöksistäkin ja sen voi tehdä kuka vain, myös muu kuin asianomistaja. Kantelu ei kuitenkaan ole muutoksenhaikkeen eli kanteluratkaisulla ei voi muuttaa tai kumota annettua päätöstä. Lääninhallitus voi kantelun johdosta kuitenkin tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan, huomauttaa kantelun kohdetta tai antaa tälle hallinnollista ohjausta siitä, miten asiassa olisi tullut menetellä. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnassa kanteluun voi rinnastaa myös suullisesti tai muutoin tehdyn ilmoituksen havaitusta epäkohdasta.

Tarkastuksessa ei selvitetty, kuinka paljon hallintovalituksia yksityisistä sosiaalipalveluista on tehty. Tarkastushaastattelussa yksityisistä palveluista jätettyjen valitusten ja kanteluiden määrää pidettiin yleensä melko vähäisenä. Myöskään kantelujen käytöstä yksityisten sosiaalipalvelujen valvontakeinona ei ole yksityiskohtaista tietoa, sillä sosiaali- ja terveysministeriö tai lääninhallitusten ohjauksesta vastaava sisäasiainministeriö eivät ole erikseen tilastoineet yksityisistä sosiaalipalveluista annettuja kanteluita.

Kaikista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista jätettyjen kanteluiden määrää kuvaa se, että vuonna 2004 Manner-Suomen viiteen lääninhallitukseen jätettiin sosiaali- ja terveysasioista yhteensä 1 614 kantelua. Määrä oli 38 % suurempi kuin vuonna 2001 (1 173 kantelua)⁹. Asiantuntijahaastattelussa kanteluiden määrän kasvun pääasiallisina syinä pidettiin kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon niukahkoja resursseja sekä kansalaisten parempaa tietoa kantelu- ja valitusmahdollisuudesta.

Haastattelujen perusteella lääninhallitusten toiminta yksityisiä sosiaalipalveluja koskevien kanteluiden ja ilmoitusten perusteella on hyvin samantyyppinen: kaikkiin kanteluihin ja ilmoituksiin reagoidaan ja asiaa selvitetään jollain lailla. Ilmoituksen luonteesta riippuen lääninhallitukset joko lähtevät itse paikalle, pyytävät sijaintikunnan edustajaa käymään paikalla tai ottavat puhelimitse yhteyttä yksikköön. Lääninhallitukset toimivat kantelujen ja ilmoitusten perusteella siis nopeasti, joskin kirjallisten päätösten antaminen kanteluihin on ollut varsin hidasta: käsittelyajat ovat olleet aiemmin jopa yli vuoden, tällä hetkellä kuitenkin 6–12 kuukautta. Sosiaali- ja terveysministeriö on tulosohjauksella pyrkinyt lyhentämään kanteluiden käsittelyaikoja lääninhallituksissa. Vuosille 2004–2007 asetetuissa tulostavoitteissa läänejä ohjataan ratkaisemaan kantelut tie-

⁹ Lähde: Sisäasiainministeriö 2005.

tyssä määrääjassa ja ratkaisemaan vuosittain vähintään sama määrä kanteluita kuin niitä saapuu.

Lääninhallitusten tekemiä tarkastuskäyntejä kanteluiden ja ilmoitusten perusteella käsitellään luvussa 3.2.3.

Sosiaalipalvelujen asiakkaan oikeudellista asemaa on pyritty turvaamaan myös sosiaaliasiamiesten toiminnalla. Vuonna 2001 voimaantulleen sosiaalihuollon asiakaslain¹⁰ mukaan kuntien tulee nimetä sosiaaliasiamies, jonka tehtävänä on mm. neuvoa ja avustaa sosiaalihuollon asiakkaita, tiedottaa asiakkaan oikeuksista sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa. Oikeuksien ja aseman kehittymisestä tulee antaa vuosittain selvitys kunnalle. Tässä tarkastuksessa ei ole käsitelty sosiaaliasiamiesten toimintaa yhtenä yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnan muotona. Sosiaaliasiamiesten toiminnasta tehtyjen arviointien mukaan toiminta on tällä hetkellä vakiintumassa, mutta vertailukelpoista tietoa sosiaaliasiamiesten käsittelemistä asioista ei vielä ole kovin hyvin saatavilla¹¹. Kunnissa sosiaaliasiamiehet voivat kuitenkin olla tärkeä asiakasperusteisen seurannan ja valvonnan osa. Asiamiesten toiminnalla voidaan mahdollisesti myös vähentää lääninhallitukseen tulevien kanteluiden määrää¹².

3.1.3 Valvontaorganisaatio

Tarkastuksessa selvitettiin, tulkitsevatko valvontaviranomaiset samalla tavalla valvontalaissa määriteltyä työnjakoa lääninhallituksen ja kunnan välillä. Tiedot perustuvat kunnissa ja lääninhallituksissa tehtyihin haastatteluihin.

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta vastaavat viranomaiset määritellään valvontalain 8 §:ssä. Asianomaiselle ministeriölle, siis sosiaali- ja terveysministeriölle, kuuluu toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta. Varsinaiset valvontaviranomaiset ovat asianomainen lääninhallitus sekä kunta, jossa palveluja annetaan.

Lain pykälien mukaan kunnan ja lääninhallituksen valvontavastuu on siis yhteinen. Lupaviranomaisena toimii lääninhallitus, mutta kunta antaa lupahakemukseen lausuntonsa. Ilmoitukset ottaa vas-

¹⁰ *Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).*

¹¹ *Haverinen et al. 2003, Piirainen 2005.*

¹² *Piirainen 2005, s. 4.*

taan kunta, joka toimittaa ilmoituksen edelleen lääninhallitukselle rekisterinpitoa varten. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa (8 §) valvontavastuuta on eritelty seuraavalla tavalla: "Viranomaisten keskinäisten toimivaltasuhteiden selkeyttämiseksi olisi luvanvaraisten sosiaalipalvelujen valvonta ensi sijassa lääninhallituksilla, koska lääninhallitukset antaisivat myös luvan toiminnalle. ... Ilmoitusmenettelyn piirin kuuluvien palvelujen valvonta olisi sillä kunnalla, jossa palveluja annetaan."

Laista ei täysin käy ilmi, tulisiko lääninhallituksella olla min-käänlaista roolia ilmoituksenvaraisten valvonnassa. Lain 8 §:n mukaan laissa tarkoitettujen palvelujen valvonta kuuluu lääninhallitukselle ja kunnalle. Lisäksi lääninhallitukselle on lain 7 §:n mukaan velvoite pitää rekisteriä sekä luvan- että ilmoituksenvaraisista tuottajista. Valvontaviranomaisten yhteistyö ja yhteinen vastuu nousee esiin myös 9 §:ssä, jonka mukaan valvontaviranomaisten on toimitettava yhteistyössä yksityisten tuottajien kanssa järjestettäessä palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta, neuvontaa ja seurantaa.

Lain yksityiskohtaisten perustelujen tekstiä valvontaviranomaisten työnjaosta ei siis voitane tulkita kategorisesti, vaan lähinnä lääninhallitusten valvontatyötä painottavaksi enemmän luvanvaraisiin yksiköihin. Ilmoituksenvaraisten yksikköjen valvonnan päävastuu on kunnissa, mikä ei kuitenkaan vapauta kuntia luvanvaraisten yksiköiden valvonnasta.

Haastateltavien (13 kuntaa, 8 lääninhallituksen toimipistettä) yleisin määritelmä lääninhallituksen ja kuntien työnjaolle oli, että lääninhallituksen ensisijaisina valvontatehtävinä ovat luvan myöntäminen sekä ilmoitusten ja kanteluiden käsittely, kun taas kunnan valvontatehtävissä painottuvat kunnan ostopalveluasiakkaiden saaman hoidon seuranta sekä ilmoitustenvaraisten yksiköiden valvonta. Määrittelyt vastaavat pääpiirteissään valvontalaissa esitettyä työnjakoa.

Vaikka haastateltujen näkemykset olivat pääosin lain tarkoituksen mukaisia, työnjaon määrittelyt poikkesivat kuitenkin useissa kohdin toisistaan. Yhdenmukaisuuden puutteeseen vaikutti erityisesti se, että haastateltavat määrittelivät työnjaon eri perusteilla. Käytettyjä perusteita olivat mm. toimintayksikön luvan- tai ilmoituksenvaraisuus, toimintayksikön sijainti sekä valvonnan tapa.

Yleisin työnjaon peruste oli jako ilmoituksenvaraisiin ja luvanvaraisiin yksiköihin. Useimmat vastaajat katsoivat, että lain perusteella tai vähintään käytännön syistä kunnalla on lääniä suurempi rooli

ilmoituksenvaraisten yksiköiden valvonnassa. Kahdessa kunnassa ei kuitenkaan tunnettu eroa ilmoituksen- ja luvanvaraisten yksiköiden välillä ja lisäksi kahdessa kunnassa ilmoituksenvaraisten yksiköiden valvonnan katsottiin kuuluvan yhtä paljon läänille kuin kunnalle. Kolmessa lääninhallituksen toimipisteessä todettiin, että lain perusteella ilmoituksenvaraisia yksiköitä valvoo enemmän kunta. Viiden toimipisteen mukaan ilmoituksenvaraisten valvontavastuun jääminen kunnille ei johdu laista vaan käytännön syistä, eli lääninhallitusten pienistä resursseista.

Valvontaviranomaisten työnjaon kriteereinä käytettiin myös yrityksen sijaintia ja asiakkuutta. Erityisesti lääninhallitukset määrittivät kunnan valvontavastuun useimmiten yksikön sijainnin perusteella: kunnalla on vastuu valvoa kaikkia alueellaan sijaitsevia yksiköitä riippumatta siitä, ostaako se yksiköstä palvelua vai ei. Kunnissa taas kuntien oma valvontavastuu määritettiin useimmin asiakkuuden kautta: kunnalla on vastuu valvoa kunnan asiakkailleen ostamien palvelujen laatua ja hoidon riittävyttä riippumatta siitä, missä kunnassa palveluja myyvä toimintayksikkö sijaitsee. Valvontavastuun määrittely enemmän ostettavan palvelun kuin sijainnin mukaan voi heikentää valvonnan kattavuutta. Jos palveluja ei myydä sijaintikunnalle, toimintayksikköä kokonaisuutena ei välttämättä valvo kukaan, vaikka sijoittajakunnat valvoisivatkin omien asiakkaidensa hoitoa. Toinen katvealue voi syntyä palveluissa, joissa asiakas ostaa palvelut suoraan yritykseltä ilman kunnan osallisuutta. Yhdessä suuressa kunnassa todettiin yksiselitteisesti, että muiden kuin kunnan ostamien sosiaalipalvelujen valvonta ei kuulu heille.

Valvonnan työnjakoa perusteltiin myös toiminnallisesti ja ajallisesti. Jotkut haastateltavat katsoivat, että lääninhallituksen tehtävänä on valvoa, että yksikön perusrakenteet ovat toiminnan alussa kunnossa, kunnan tehtävänä taas on valvoa toimintaa kun se on käynnissä. Myös kanteluiden käsittely nähtiin selvästi lääninhallitukselle kuuluvana toimintana, kunnalle taas kuuluu etenkin hoidon laadun ja jatkuvan toiminnan valvonta.

Jotkut haastatelluista totesivat suoraan lain olevan epäselvä ja sen tarvitsevan selkeyttämistä: "Valvontavelvollisuuden rajat pitäisi saada selkeäksi, että kenelle kuuluu mikäkin valvonta. Kunnan ja läänin valvonnan rajat pitäisi saada selkeiksi ja aukottomiksi."

Toisaalta haastatelluissa oli niitäkin, jotka pitivät työnjakoa selvänä tai joiden mielestä monitulkintaisuus ei ollut haitannut käytännön työtä: "Minusta lainsäädäntö on ihan selkeä ... meidän ohjauk-

sella on poistumassa se, että kunnassa ei ole selkeästi ymmärretty, että heillä on myös valvontaviranomaisen rooli, mutta se otetaan aina esille kuntien kanssa kuntakäynnillä." "Työnjako läänin kanssa on selvä ja epäselvä: Selvä sikäli, että ei ole tullut ongelmaa, mutta epäselvä sikäli, että ei oikein osaa sanoa, onko se epäselvä vai ei."

Kaiken kaikkiaan valvontaviranomaisten edustajien näkemykset valvonnan työnjaosta vaihtelivat sen verran, että työnjako näyttäytyi epäselvänä. Epäselvyys vaikuttaa välittömästi valvonnan onnistumiseen: jos työnjako on epäselvä ja valvottavaan kenttään jää katvealueita, valvontaa jää kokonaan tekemättä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut kantaa valvontalainsäädännön väljyyteen jo vuonna 2001 antamissaan kahdessa päätöksessä, jotka käsittelevät lastensuojelulaitoksen toimintaa sekä sijaintikunnan, sijoittajakunnan ja lääninhallituksen suorittaman valvonnan riittävyttä¹³. Päätöksessä todetaan muun muassa, että valvontaviranomaisten tehtävät on valvontalaissa hajautettu eri tahoille, työnjako ei ole selkeä, eikä valvontaviranomaisilla ole ollut selkeää käsitystä siitä, minkälaisiin valvontatoimenpiteisiin ne ovat voineet ryhtyä. Apulaisoikeusasiamies saattoi päätöksessään sosiaali- ja terveysministeriön tietoon käsityksensä sekä lastensuojeluetta valvontalainsäädännön kehittämistarpeista. Apulaisoikeusasiamiehen kannanotot on ministeriön edustajan mukaan huomioitu ministeriössä käynnissä olevassa lastensuojelulain uudistuksen valmistelussa.

3.1.4 Valvonnan ohjaus ja suunnittelu

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain mukaan toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat ministeriölle. Tarkastuksessa selvitettiin, millä tavalla ja mitä keinoja käyttäen sosiaali- ja terveysministeriö on toteuttanut ohjausvastuutaan lääninhallitusten ohjauksessa.

Ministeriöllä on useita keinoja ohjata lääninhallituksia. Keinoja ovat mm. uuden lainsäädännön valmistelu, ohjeet lainsäädännön soveltamisesta, tulossopimukset, ministeriön ja lääninhallituksen edustajien työkokoukset, hallinnonalan sisäiset seminaarit ja asian-

¹³ Päätökset dnro 779/2/98 ja 1897/4/98. Päätösten tiivistelmät ks. Eduskunnan oikeusasiamies 2001, s. 198–205.

tuntijatapaamiset, vastaukset konkreettisiin yksittäisiin kysymyksiin, hallinnonalan yleiset suunnittelu- ja strategia-asiakirjat sekä muu informaatio-ohjaus kuten laatusuositukset. Ministeriö onkin käyttänyt useita välineitä lääninhallitusten ja myös kuntien ohjaukseen.

Valvontalain sisältöä ei ole sen vuoden 1997 voimaantulon jälkeen varsinaisesti muutettu. Valvontalaista on tosin poistettu eräitä vaitiolovelvollisuuteen ja salassapitoon liittyneitä pykäläitä, koska mainituista asioista säädellään nykyisin julkisuuslaissa (621/1999) ja laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Valvontalain uudistamistarve on kuitenkin ollut ministeriössä tiedossa jo vuosia, ja ministeriössä on vuoden 2005 keväällä alettu valmistella lain uudistamista.

Ministeriö ei ole lain voimassaoloaikana antanut lakia täsmentäviä tai tulkitsevia ohjeita valvontaviranomaisille. Yksittäisissä tapauksissa lääninhallitukset ovat kuitenkin saattaneet kysyä ministeriön kantaa vaikeaan valvontatapaukseen, jolta osin ministeriön vastaus on ollut lain tulkintaa. Myös ministeriön asettama SOSPA-työryhmä antoi vuonna 1998 valmistuneessa muistiossaan suosituksen siitä, miten tietyt laissa mainittuja toimintaedellytysvaatimuksia tulee käytännössä arvioida¹⁴. Suositukset annettiin lähinnä sellaisista asioista, jotka aiheuttivat eniten tulkintavaikeuksia lääninhallituksille. Työryhmän muistio on ollut lääninhallituksille tärkeä apu valvontalain vaatimusten konkretisoinnissa ja omien valvontalinjausten määrittelyssä.

Ministeriö on jossain määrin ohjannut lääninhallitusten valvontakäytäntöjä tulossopijauksen kautta. 1990-luvun lopussa tulossopimusten tavoitteena oli, että vuosittain tarkastetaan 20 % yksityisistä tuottajista, mutta tavoitteesta luovuttiin sittemmin. Vuosien 2003–05 tulossopimuksissa on esitetty painopistetavoitteita: vuonna 2004 valvonnan painopisteenä tuli olla tehostettu palveluasuminen, vuonna 2005 puolestaan perhepäivähoito ja mielenterveystyö. Lisäksi tulossopimuksissa on esitetty toiminnallisina tavoitteina yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien rekisterin käyttöönottoon liittyvät tehtävät sekä valvontayhteistyön kehittäminen työsuojelupiirien ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen kanssa.¹⁵

¹⁴ STM 1998.

¹⁵ STM 2004a, STM 2005a.

Huomionarvoinen, joskaan ei suoraan yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaan liittynyt ohjauskeino, on ollut sosiaali- ja terveyspalveluiden laatusuositukset, joita ministeriö on antanut yhteistyössä Suomen kuntaliiton kanssa vuodesta 2001 alkaen. Laatusuosituksia on annettu mm. vanhushpalveluista, päihdepalveluista, mielenterveyspalveluista sekä vammaisten ihmisten asumispalveluista.

Ministeriö on ohjannut lääninhallituksia myös epävirallisemmilla tavoilla. Noin kerran vuodessa ministeriö on kutsunut lääninsosiaalitarkastajia ministeriöön yhteistapaamiseen keskustelemaan eri teemoista, esimerkiksi lastensuojelu- tai vanhushpalveluista. Näissä keskusteluissa on sivuttu myös yksityisiä sosiaalipalveluja ja niiden valvontaa. Ministeriö on voinut esittää omia näkemyksiään valvonnasta vuosittaisilla aluehallintopäivillä, jonne kaikkien läänien edustajat kokoontuvat. Edelleen ministeriön ja lääninhallitusten virkamiesten on luonnollisesti ollut epävirallisia yhteydenottoja.

Lääninhallitusten edustajien mukaan ministeriön antama ohjaus on ollut riittämätöntä ja jäsentymätöntä. Riittämättömyys on näkynyt erityisesti siinä, että ministeriö ei ole tarkentanut yksityisten palvelujen valvontaa koskevaan lainsäädäntöä eikä näin tukenut lääninhallituksia käytännön valvontatyössä. Jäsentymättömyys taas tulee esiin valvonnan kehittämissuunnan puuttumisena: lääninhallitusten edustajat toivoivat ministeriön suuntaavan nykyistä selvemmin, mihin suuntaan valvontaa kehitetään. Joidenkin lääninhallitusten edustajien mukaan ministeriön ohjauksen vähäisyys yhdessä lainsäädännön väljyyden kanssa on merkinnyt sitä, että yksityisten sosiaalipalvelujen valvontakäytäntöjä ohjataan nykyisin eniten hallintotuomioistuinten päätösten kautta.

Lääninhallitusten edustajat toivoivat ministeriöltä myös nykyistä ripeämpää toimintaa, jos lupaharkinnassa tarvitaan ennakkoratkaisuja yksittäisiin ja konkreettisiin ennakkotapauksiin. Yhdessä läänissä oli odotettu yli kaksi vuotta ministeriön vastausta tapaukseen, jonka lääninhallitus katsoi edellyttävän sellaista lainsäädännön tulkintaa, joka ei enää kuulu yksittäisen lääninhallituksen tehtäviin.

Ministeriössä valvonnan ohjaukseen on vaikuttanut se, että yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta ei kokonaisuudessaan kuulu minkään osaston tehtäviin. Lääninhallitusten ohjauksessa ministeriön keskeisenä toimijana on hallinto-osasto ja ns. lääninhallitusryhmä, jotka keräävät palveluista vastaavilta henkilöiltä näkemyksiä lääninhallitusten ohjaustarpeista. Tietyn asiakasryhmän palveluiden valvonnassa ohjausvastuu on kuitenkin perhe- ja sosiaaliosastolla, jos-

sa eri asiakasryhmien vastuuhenkilöt ja asiantuntijat vastaavat omalta osaltaan valvontaan liittyviin kysymyksiin. Varsinaisen valvontatyön, esimerkiksi valvonnan suuntaamisen, menetelmien ja raportoinnin, ohjauksesta ei ministeriössä suoranaisesti vastaa kukaan. Kaikissa lääninhallituksissakaan ei tiedetty, keneen ministeriössä voi ottaa yhteyttä yksityisten palvelujen valvontaan liittyvissä asioissa.

Esitykset Terveysturvakeskuksen oikeusturvakeskuksen tehtävien muutoksesta

Terveysturvakeskuksen oikeusturvakeskukselle (TEO) ei tällä hetkellä ole säädetty tehtäviä sosiaalipalvelujen valvonnassa, vaan keskuksen tehtäviin on kuulunut terveysturvakeskuksen ammattihenkilöstön valvonta sekä eräät muut terveysturvakeskuksen valvontaan liittyvät tehtävät. Oikeusturvakeskuksen roolia myös sosiaalipalvelujen valvojana on kuitenkin viime aikoina pohdittu ja keskuksen roolia on esitetty laajennettavaksi. Asiaa ovat käsitelleet muun muassa kaksi sosiaali- ja terveysministeriön asettamaa selvityshenkilöä sekä sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2003 asettama työryhmä. Myös yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen rekisteriuudistuksen yhteydessä pohdittiin oikeusturvakeskuksen roolia valvontaviranomaisena¹⁶.

Ensimmäisessä selvityshenkilöraportissa vuonna 2000 esitettiin yhtenä suosituksena, että TEO:n tehtäviä laajennettaisiin sosiaalihuoltoon ja toimivaltaa laajennettaisiin palveluita järjestävien julkisten ja yksityisten laitosten ja toimintayksikköjen asianmukaisuuden valvontaan. Vahvistettu yksikkö olisi tukenut lääninhallitusta erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä ja lisäksi sille olisi siirryt selvityksiä, valvonta- ja tarkastustehtäviä sekä lausuntoja, joiden katsottiin rasittavan kohtuuttomasti ministeriötä. Toisessa selvityshenkilöraportissa vuonna 2002 taas TEO:n tehtäviä ei esitetty laajennettavaksi sosiaalihuoltoon.

Vuonna 2003 asetetun TEO:n toimialan laajentamista käsitelleen työryhmän raportin ehdotuksissa sosiaalihuollon valvonnan ensisijainen vastuu ehdotetaan edelleen säilytettäväksi lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoilla ja vain tietyissä erityistilanteissa valvontavastuuta siirrettäisiin oikeusturvakeskukselle. Työryhmätyön

¹⁶ STM 2000, STM 2002, STM 2004b ja STM 2005b.

ehdotuksissa mainitaan kuitenkin, että oikeusturvakeskukselle annettaisiin tehtäväksi lääninhallitusten ohjaus julkisten ja yksityisten sosiaalihuollon toimintayksiköiden valvonnan periaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Ehdotuksen tarkoituksena on, että TEO laatisi yhteistyössä lääninhallitusten kanssa yhteiset valvonnan toimintaperiaatteita koskevat ohjeet, joiden avulla yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien valvontaan luotaisiin koko maata koskevat yhdenmukaiset valvonnan periaatteet, menettelytavat ja ratkaisut. Uutta työnjakoa perusteltiin myös sillä, että ministeriö voisi jatkossa keskittyä valvonta-asioissa lainsäädännön valmisteluun sekä uudistusten toimeenpanon ohjaukseen. Työryhmämuistiosta saaduissa lausunnoissa etenkin lääninhallitukset ovat suhtautuneet oikeusturvakeskuksen toimivallan laajentamiseen sosiaalihuollon puolelle varauksellisesti.

Myös yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon tuottajien rekisteriudistuksen yhteydessä on arvioitu TEO:n roolia suhteessa yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaan. Rekisteriä valmistellut työryhmä esitti muistiossaan, että oikeusturvakeskus vastaisi jatkossa yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon tuottajien tietojärjestelmän ylläpidosta sekä rekisteritoiminnan hallintoon ja kehittämiseen liittyvien kysymysten koordinaatiosta. Käytännössä TEO:n rooliin ei kuuluisi kuitenkaan sosiaalihuollon valvontaan liittyvien sisällöllisten asioiden käsittelyä.

Tässä tarkastuksessa ei käsitellä Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen roolia, koska keskuksen tehtävistä sosiaalihuollon valvonnassa ei vielä ole tehty varsinaisia päätöksiä.

3.1.5 Valvonnan kriteerit

Tarkastuksessa selvitettiin, minkälaisia kriteerejä yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnassa käytetään ja minkälaisia ongelmia tai kehittämistarpeita kriteereissä tai niiden käytössä on.

Valvontalaki ei sisällä tarkkoja määrällisiä tai laadullisia kriteereitä yksityisille palveluille. Laissa mainitaan muun muassa, että toimintayksikön tulee olla *sopiva* siellä annettavalle hoidolle, toimintayksikössä tulee olla *riittävät* ja *asianmukaiset* toimitilat ja toimintavälineet ja että henkilöstöä tulee olla *riittävä määrä* hoidettavien lukumäärään ja palvelutarpeeseen nähden. Laissa todetaan myös, että henkilöstön on täytettävä samat kelpoisuudet, mitä kun-

nan henkilöstöltä vastaavassa tehtävässä vaaditaan. Kunnan tai kuntayhtymän sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä vaadittavasta kelpoisuudesta säädetään sosiaalihuollon kelpoisuusehtoasetuksessa. Sosiaalihuollon uudet kelpoisuusvaatimukset on kirjattu nykyistä asetusta laajemmin lakiin sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005), joka tulee voimaan elokuussa 2005.

Kunnan ja yksityisten tuotannon vastaavuusvaatimus sisältyy myös lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta: lain 4 §:n mukaan hankittaessa palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava, että palvelut vastaavat kunnalliselta toiminnalta edellytettyä tasoa. Tarkastuksessa haastatellut pitivät tätä määritelmää ongelmallisena, koska kunnankaan minimivaatimuksia ei ole kunnolla määritelty. Määritelmää arvosteltiin kehäviittaukseksi, joka ei sellaisenaan kerro mitään palveluilta vaadittavasta konkreettisesta laadusta.

Ministeriö ja lääninhallitukset ovat jossain määrin täsmentäneet valvontalain melko väljiä kriteereitä. Vuonna 1998 julkaistuun SOSPA-työryhmän muistioon kirjattiin lääninhallituksille suosituksia siitä, miten laissa todettuja toimintaedellytyksiä tulee käytännössä arvioida. Suosituksissa on määritelty muun muassa huonetilojen vähimmäispinta-aloja sekä vastuuhenkilöiden koulutusvaatimuksia. Tilojen määrittelyssä työryhmä lähti siitä, että kahta toisilleen vierasta ihmistä ei pääsääntöisesti sijoiteta samaan huoneeseen. Huonekoon osalta työryhmän suositus on, että yhden hengen asuinhuoneen on oltava kooltaan vähintään 12–15 m² ja kahden hengen asuinhuoneen vähintään 16–20 m². Hoitotyötä tekevän henkilöstön minimimitoituksia työryhmä ei määritellyt yksityiskohtaisesti.

Sosiaalipalvelujen tuottamisen toimintaedellytyksiä on määritelty myös sosiaali- ja terveydenhuollon laatusuosituksissa¹⁷. Suositukset tukeutuvat lainsäädäntöön, mutta eivät ole sitovia normeja. Suositukset on laadittu ensisijaisesti kuntien järjestämien palveluiden laadunhallinnan tueksi.

Päihdepalveluita koskevassa laatusuosituksissa esitetään runsaasti laadullisia tavoitteita. Määrällisesti ilmaistuna tavoitteena on esi-

¹⁷ *Laatusuosituksia on laadittu seuraaville palvelualueille: ikäihmisten hoito ja palvelut (2001), mielenterveyspalvelut (2001), päihdepalvelut (2002), vammaisten ihmisten asumispalvelut (2003), apuvälinepalvelut (2003) ja koulu-terveydenhuolto (2004). Ks. www.stakes.fi/laatusuositukset.*

merkiksi palveluasumisessa yhden hengen huoneet, joiden vähimmäispinta-ala tulisi olla 15 m². Myös hoitotyötä tekevän henkilöstön minimimäärä on määritelty tarkkaan. Ikäihmisten hoitoa ja palveluita koskevassa laatusuosituksessa tavoitetasot on ilmaistu väljemmin. Toimitiloja tai henkilökunnan määrää ei ole ilmaistu määrällisinä arvoina, vaan laadullisina tavoitteina sekä muutaman esimerkkikunnan itselleen asettamina tavoitteina.

Lääninhallitusten sosiaali- ja terveystoimintatilat ovat käyttäneet laatusuosituksia valvontatyönsä tukena, mutta konkreettista tukea valvontatyölle laatusuositukset eivät ole antaneet. Muutamat läänit ovatkin tehneet valvontatyönsä tueksi omia, tarkempia kirjallisia ohjeita. Etelä-Suomen lääninhallitus on julkaisut Valvonnan avaimet -nimisen selvityksen, jossa on kuvattu vanhainkotien ja muiden asumispalveluyksiköiden mitoitusperusteita sekä asiasta tehtyjä tutkimuksia ja selvityksiä¹⁸. Näiden tietojen perusteella on annettu suhteellisen tarkat kannanotot henkilöstön ja tilojen mitoitus- ja laadun suhteen. Itä-Suomessa on vastaavasti koottu koko läänin valvontatyön tueksi yhteenveto SOSPA-työryhmän suosituksista. Yhteenvedossa mainitaan myös yrittäjien taloudelliset toimintaedellytykset, vaikka näitä ei valvontalaissa mainitakaan.

Haastateltujen näkemykset valvonnan tueksi tarvittavista kriteereistä vaihtelivat. Lääninhallituksissa useimmat valvontatyötä tekevät toivoivat, että vähimmäiskriteerit olisi ilmaistu joko laissa tai ministeriön ohjeissa nykyistä selvemmin ja yksiselitteisemmin. Vähimmäisvaatimusten määrittely antaisi lääninhallitukselle selkeämmän tuen valvontatyöhön, jolloin aikaa vievä asioiden tulkinta ja tulkintaerimielisyyksien selvittely yksityisten tuottajien kanssa vähenisi. Selkeämpien määrittelyjen myötä toimintakäytäntöjä ei tarvitsisi hakea enää nykyisessä määrin oikeuslaitoksen ratkaisuksista. Jotkut viranhaltijat kokivat vähimmäiskriteerien määrittelyn myös omaan viranhoitoonsa liittyvänä oikeusturvakysymyksenä.

Toisaalta osa läänien tarkastajista koki, että nykyinenkin säädöspohja antaa viranomaisille täydet toimintamahdollisuudet ja lisänä vielä mahdollisuuden oman harkinnan ja ammattitaidon käyttöön. Yksiselitteisten kriteerien laatiminen sosiaalihuollon monitahoiselle kentälle oli joidenkin haastateltujen mielestä hankalaa tai ainakin epätarkoituksenmukaista.

¹⁸ *Etelä-Suomen lääninhallitus 2001.*

Ikäihmisten ja päihdehuollon laatusuosituksia tunnettiin myös kunnissa ja joissain tapauksissa niitä oli sovellettu myös valvontaan. Yleensä suositusten kerrottiin toimivan arvioinnin yleisenä tukena ja kehikkona. Muutamassa tapauksessa suositukset oli integroitu kunnan omiin laadunseurantalomakkeisiin ja -menetelmiin, jolloin ne toimivat aidosti myös arviointikriteereinä. Myös kilpailutusmenettelyissä tukeudutaan usein laatusuosituksissa määriteltyihin minimivoittein. Suositusten soveltamisen ongelmiksi mainittiin niiden epäselvä rooli ja merkitys. Muutamassa kunnassa oli kehitetty omia laadunseurantalomakkeita, jotka lähetetään säännöllisesti yksityisille tuottajille. Lomakkeissa kysytään muun muassa henkilöstön koulutukseen ja rakenteeseen, asiakkaiden saamiin palveluihin, turvallisuuteen, laadunhallintaan sekä palvelu- ja tuotemaksuihin liittyviä yksityiskohtia. Tarkastelukunnista yksityiskohtaisin laadunseurantajärjestelmä oli Helsingin kaupungilla vanhusasuntojen asumispalveluissa.

Tiukkojen vähimmäiskriteerien asettaminen palveluille voisi merkitä kunnille palveluiden kustannusten kasvua. Esimerkiksi päihdehuollon osalta kuntahaastatteluissa tuotiin esiin, että nykyistenkin laatuvaatimusten tiukka noudattaminen nostaisi selvästi kustannuksia hoitopaikkaa kohden.

3.1.6 Valvonnan tietojärjestelmä

Tieto valvonnan kohteista on ehdoton edellytys valvontaviranomaisten onnistuneelle valvontatyölle. Tarkastuksessa selvitetään, minkälainen tieto valvottavista kohteista valvontaviranomaisilla on ja miten viranomaiset käyttävät tietojärjestelmää valvontatyönsä tukena.

Valvontalaissa on säädetty lääninhallituksen tehtäväksi pitää rekisteriä alueensa kunnissa toimivista yksityisistä sosiaalipalvelujen tuottajista ja niiden toimialoista. Kuntien on ilmoitettava lääninhallitukselle tiedot rekisterin pitoa varten. Lääninhallituksen taas pitää ilmoittaa rekisteritiedot kerran vuodessa Stakesille.

Käytössä oleva tietokanta perustuu Stakesissa vuonna 1997 kehitettyyn SOSPA-sovellukseen. Lääninhallitukset kirjaavat rekisteriin lupahakemuksiin ja ilmoituksiin liittyvät tiedot sekä ympärivuorokautisten palveluntuottajien toimintakertomustiedot.

Haastatellut lääninhallitusten edustajat eivät pitäneet nykyistä rekisteritietokantaa toimivana. Yleinen näkemys oli, että tietojärjestelmä toimii jäykästi eikä tietojärjestelmää juurikaan pysty käyttämään valvonnan apuvälineenä. Lisäksi järjestelmä on hajainen, koska kukin lääni on toiminut omilla tavoillaan esimerkiksi tietojenkeruun suhteen. Myös tietojen luotettavuudessa on ilmennyt puutteita. Luotettavuusongelmat koskevat erityisesti ilmoituksenvaraisia yksiköitä, sillä luvanvaraisten yksiköiden tiedot päivitetään ja tarkastetaan vuosittain toimintakertomustietojen kirjaamisen yhteydessä.

Nykyisen tietokannan puutteeksi on koettu myös sen suljettu luonne: tähän saakka rekisteri on ollut vain lääninhallitusten käytössä. Erityisesti tuottajien kannalta ongelmaksi on koettu, että rekisterin tietojenkeruu on ollut osittain päällekkäinen vuosittain kerätyn tilastotietojen keruun kanssa. Läänien keräämien toimintakertomustietojen ja Stakesin keräämien tilastotietojen keräämisen yhteydessä on kysytty samantyyppisiä asioita kahteen kertaan. Myös rekisterin yhtenäistämistä ja tehostamista terveydenhuollon tietokantojen suuntaan on pidetty toivottavana kehityssuuntana.

Nykyisen tietojärjestelmän toiminnalliset ongelmat ovat olleet jo pitkään tiedossa. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Stakes ovatkin valmistelleet yksityisten sosiaali- ja terveystalouden rekisteriuudistusta noin viiden vuoden ajan kolmessa eri työryhmässä¹⁹. Viimeisimmän, vuonna 2003 asetetun työryhmän tarkoituksena on ollut valmistella vuonna 2005 käyttöön otettava valtakunnallinen rekisteri, joka sisältää tiedot yksityisistä terveydenhuollon palveluja antavista toimintayksiköistä ja ammatinharjoittajista sekä toimiluvan saaneista ja ilmoituksen tehneistä sosiaalipalvelujen tuottajista. Työryhmän esitys valmistui vuoden 2004 lopussa ja siihen liittyvät lakimuutokset on annettu eduskunnalle hallituksen esityksenä 15.4.2005. Rekisteri saataneen käyttöön vuoden 2006 aikana.

Uuden rekisterin tarkoituksena on tehostaa lääninhallitusten välisiä yhteistyötä valtakunnallisten tuottajien toimilupien hallinnoinnissa sekä myös muilta osin yhdenmukaistaa lupahallintoa eri lääneissä. Esimerkiksi edellisen vuoden toimintakertomus- ja tilastotiedot pyritään keräämään jatkossa kaikilta tuottajilta helmikuun loppuun mennessä. Uusi rekisteri toimii myös lääninhallitusten esittelijöiden työn tukena, sillä se sisältää myös erilaisia päätöksien valmistelua

¹⁹ STM 2000, Stakes 2001, STM 2005b.

tukevia toimintoja, kuten muistilistoja ja hälytyksiä. Uuteen rekisteriin tulee myös julkinen osio. Alkuvaiheessa julkiseen osioon sisällytetään lähinnä yksityisten tuottajien yhteystiedot.

Lupahallintorekisterin uudistuminen muuttaa jonkin verran totuttuja valvontakäytäntöjä. Itse lupahallinto- ja ilmoitusmenettelyprosessi säilyy perusteiltaan entisenlaisina, mutta eri vaiheet tapahtuisi nykyistä tarkemmin dokumentoituina ja valtakunnallisesti yhdenmukaisena. Toimintakertomuskäytännöt muuttuvat siten, että Stakes lähettää jatkossa tiedonkeruulomakkeen luvanvaraisille ja ilmoituksenvaraisille palveluntuottajille. Lomakkeella saadaan sekä Stakesin tarvitsemat tilastotiedot että lääninhallitusten tarvitsemat toimintakertomustiedot. Ensivaiheessa lupaprosessiin ei sisältyisi yhdenmukaisia tarkastuskertomuslomakkeita, vaikka muistiossa tällaisia toivotaan otettavaksi käyttöön mahdollisimman pikaisesti.

Uudessa järjestelmässä Terveysturvakeskus vastaisi järjestelmän ylläpidosta sekä rekisteritoiminnan hallintoon ja kehittämiseen liittyvien kysymysten koordinaatiosta. Rekisterin ylläpidosta ja lupahallinnosta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi lakiin on ehdotettu lisättäväksi luvanvaraisten tuottajien vuosimaksu sekä ilmoituksenvaraisten tuottajien rekisteröintimaksu (HE 34/2005).

3.1.7 Arvonlisäverotus

Tarkastuksessa nousi erillisenä kysymyksenä esiin sosiaalipalvelujen arvonlisäverottomuus, verottomuuden edellytykset ja verottoman palvelun määrittely. Arvonlisävero liittyy yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaan sitä kautta, että verohallinto on pitänyt verottomuuden edellytyksenä yritysten ilmoittautumista yksityisten sosiaalipalvelun tuottajien rekisteriin. Läninhallituksissa ja kunnissa on oltu jonkin verran epätietoisia siitä, miten pääasiallisesti muuta kuin sosiaalipalveluja harjoittavien yritysten rekisteri-ilmoitukseen tulisi suhtautua. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti arvonlisäverotuksen liittyvien kysymysten vaikutusta valvontatyöhön.

Sosiaalihuoltopalvelujen myynti on arvonlisäverolain 37 §:n mukaan vapautettu arvonlisäverosta. Verohallitus on antanut vuonna 1999 lakia tarkentavat ohjeet sosiaalihuollon palveluiden arvon-

lisäverotuksesta²⁰. Ohjeiden mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen arvonlisäverottomuudelle on kaksi keskeistä edellytystä. Ensinnäkin palvelun saajan tulee olla sosiaalihuoltoon oikeutettu. Oikeutus sosiaalihuoltoon syntyy lähinnä siitä, että kunta on todennut sosiaalihuollon tarpeen tekemällä päätöksen hoidon antamisesta asiakkaalle. Toiseksi palvelujen tulee olla sosiaalihuollon viranomaisten valvomaa; valvottavuuden toteamiseksi yksityisen tuottajan tulee olla merkitty yksityisten sosiaalipalvelujen rekisteriin.

Verohallinnon ohjetta on käytetty pohjana sosiaali- ja terveysministeriön v. 2005 antamassa oppaassa palvelusetelin käyttöön otosta. Opasta valmisteltaessa sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksenä oli, että rekisterimerkinnän puuttuminen ei saisi suoraan johtaa palvelun verollisuuteen, sillä useat tukipalvelujen tuottajat, esim. siivousyritykset sekä asiointipalveluja tarjoavat kauppiat, eivät pääasiassa tuota sosiaalihuoltolain mukaisia sosiaalipalveluja eivätkä näin ollen ole rekisterissä. Oppaan vero-osion valmisteluun osallistuneet Verohallitus ja valtiovarainministeriö olivat puolestaan sitä mieltä, että arvonlisäverovelvollisuus tulee määrittellä verohallinnon oppaan mukaiseksi, jolloin määrittelyn yhtenä tekijänä on rekisterimerkintä. Tähän myös sosiaali- ja terveysministeriö tyytyi.

Kuten edellä on jo todettu, yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien rekisterin tietosisältö ei ole kovinkaan hyvin tukenut lääninhallitusten valvontatyötä. Yksi syy toimimattomuuteen on ollut juuri se, että rekisteriin ovat ilmoittautuneet myös sosiaalihuollon tukipalveluja tuottavat yritykset saadakseen itselleen mahdollisuuden arvonlisäverottomaan palvelutuotantoon. Kun rekisteriin on ilmoitettu myös muita kuin varsinaista sosiaalipalvelua tarjoaviin yrityksiin, valvottavien yritysten määrä on kasvanut, heterogeenisyys lisääntynyt ja samalla valvontaviranomaisten valvontamahdollisuudet heikentyneet.

Valvonnan käytännön ongelmana on myös se, että valvontaviranomaiset eivät voi asettaa tukipalveluja tuottaville yrityksille sosiaalihuoltoon liittyviä sisällöllisiä kriteerejä samoin kuin varsinaisille sosiaalipalveluyrityksille. Esimerkiksi ruokahuoltoja tarjoavalta yritykseltä ei voida edellyttää valvontalain 3 §:n vaatimuksia samoista kelpoisuuksista kuin kunnan sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä, koska tällaisia vaatimuksia ei ole määritetty. Näin ollen

²⁰ Verohallitus 1999.

läänihallituksilla ja kunnilla ei ole mahdollisuutta yrityksen antaman ilmoituksen perusteella tehtävään ennakkolliseen valvontaan.

Rekisterin tietosisällön epäselvyys johtuu pitkälti siitä, miten tukipalveluyritysten rekisteröintiin tulisi suhtautua. Läänihallitusten toimipisteillä oli hieman erilainen näkemys siitä, onko läänihallituksella ylipäänsä mahdollisuus kieltäytyä lisäämästä ilmoituksenvaraisia yrityksiä rekisteriin, jos tällainen ilmoitus on kunnasta lähetetty eteenpäin. Useimmissa toimipisteissä kylläkin todettiin, että myös ilmoituksenvaraisten tiedot tarkistetaan ja lähetetään takaisin, jos niiden toimialana ei ole sosiaalipalvelu. Toisaalta nykyinen rekisteri saattaa sisältää kymmeniä pelkästään tukipalveluita tarjoavia yrityksiä, jotka ovat vuosien saatossa saaneet ilmoituksensa merkityksi rekisteriin.

Jotta rekisteri voisi toimia jatkossa aitona valvonnan työkaluna, valvontaviranomaisten tulisi sopia siitä, miten tukipalveluyrityksiin suhtaudutaan valvonnallisesta näkökulmasta. Läänihallitusten ja kuntien valvontatehtävän kannalta selkeintä olisi, että yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien rekisteri kattaisi vain ne yritykset, joilta voidaan myös edellyttää sosiaalihuollon ammatillista kelpoisuutta. Tällöin rekisteriin ottaminen toimisi myös tarkoituksenmukaisella tavalla yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien ennakkollisena valvontavälineenä.

Arvonlisäverotuksen nykyinen tulkinta aiheuttaa myös toisen, verotuksellisen ongelman, sillä arvonlisäverollisuuden nykyinen määrittely on ei-neutraali sosiaalihuollon tukipalvelujen tuottajille. Sellaiset yritykset, jotka tuottavat sekä varsinaisia sosiaalihuoltopalveluita että tukipalveluita, voivat myydä tukipalveluja arvonlisäverottomasti, koska ne ovat tuottamiensa sosiaalipalvelujen vuoksi jo rekisterissä. Pelkkiä tukipalveluita tarjoavat yritykset voivat myydä palvelujaan verottomasti vain, jos ne ovat onnistuneet saamaan yrityksensä sosiaalipalvelurekisteriin – mikä taas riippuu eri läänihallitusten tulkinnasta. Palvelu voi siis verohallinnon ohjeiden mukaan olla arvonlisäverollista, vaikka ostajana olisi kunnan sosiaalivirasto ja palvelun antamisen perusteena olisi sosiaalihuollon tukipalvelun tarve.

Jos rekisterin tietosisällön valvontatavoite ja verotuksen neutraalisuustavoite haluttaisiin ratkaista samalla kertaa, verohallinnon ohjetta arvonlisäverollisuuden määrittelystä tulisi muuttaa siihen suuntaan, että tukipalvelujen arvonlisäverottomuus syntyisi jo siitä, että sosiaalihuollon viranomaisen on tehnyt sosiaalisin perustein pää-

töksen tukipalvelun antamisesta. Jos kunta on päättänyt antaa siivousta sosiaalihuollon tukipalveluna, ei palvelu sinänsä muutu, vaikka sitä antava yritys ei olisikaan rekisterissä. Siivouspalveluyrityksen rekisteröiminen ei myöskään paranna valvontaviranomaisten valvontamahdollisuuksia, koska pelkkiä tukipalveluja tuottaville ei ylipäänsä ole määritelty toimintaedellytysvaatimuksia sosiaalipalvelujen antamisen näkökulmasta.

Jos tukipalveluyrityksiä ei enää rekisteröitäisi, erityisesti lääninhallitusten tietoisuus tällaisten tukipalveluyritysten olemassaolosta heikentyisi nykyisestä. Kuntien osalta heikennystä ei vastaavassa määrin tapahtuisi, koska kunnilla on aina asiakkaan osoittamisen kautta suora yhteys tukipalveluja tarjoavaan yritykseen. Tällaisessa tilanteessa olisi jo lainsäädännössä tai sen perusteluissa tarpeellista tehdä selväksi, että sosiaalihuollon tukipalveluja tarjoavien yritysten jatkuva valvonta kuuluu vain kunnalle, ei lääninhallitukselle. Huomionarvoista on, että ilmoituksenvaraisiin toimintayksiköihin kohdistunut lääninhallitusten valvontatyö on ollut nykyisinkin käytännössä olematonta.

3.2 LÄÄNINHALLITUSTEN TOIMINTA

Tarkastuksessa arvioitiin lääninhallitusten toimintaa kahden tarkastuskysymyksen kautta: Miten hyvät edellytykset lääninhallituksilla on valvonnan suorittamiseksi ja miten lääninhallitukset ovat onnistuneet valvonnan toteuttamisessa? Luvuissa 3.2.1 ja 3.2.2 käsitellään lääninhallitusten tarkastusedellytyksiä: minkälaisia sisäistä ohjeistusta lääninhallituksissa on ollut, miten valvontatyötä on lääninhallituksissa suunniteltu ja kuinka paljon resursseja valvontatyöhön on osoitettu. Luvuissa 3.2.3–3.2.4 arvioidaan valvonnan toteutusta: lupaharkintaa ja ilmoitusten käsittelyä, ohjausta ja neuvontaa sekä tarkastuskäyntejä. Osion loppuksi luvussa 3.2.5 tarkastellaan valvontatiedon raportointia ja välittämistä.

3.2.1 Valvonnan suunnittelu ja sisäiset ohjeet

Tarkastuksessa selvitettiin, millä tavalla lääninhallitukset suunnittelevat valvontatyötään ja miten valvontatyö on lääninhallituksissa

ohjeistettu. Valvonnan suunnittelulla tarkoitetaan tässä systemaattista analyysia valvontakentästä, jäsentynyttä näkemystä valvonnan eri keinojen käytön vahvuuksista sekä valvonnan suuntaamista havaittujen ongelmien ja riskien perusteella. Valvontatyön ohjeistamisella tarkoitetaan kirjallisia kuvauksia valvontakeinoista ja niiden käytöstä.

Kuten edellä luvussa 3.1.4 on jo todettu, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ei ole kovinkaan kattavasti ohjannut lääninhallitusten valvontatyön kokonaisuutta tai valvonnan sisältöä. 1990-luvun lopulla ministeriön ohjaus kohdistui valvonnan kattavuuteen, 2000-luvulla taas valvonnan painottamiseen tiettyjen asiakasryhmien palveluihin. Ministeriön väljä ohjaus on antanut lääninhallituksille melko vapaat kädet valvonnan suuntaamiseksi. Samalla ohjauksen väljyys on merkinnyt lääninhallituksille lisätyötä, sillä niiden on itse täytynyt kehittää ja mallintaa valvonnan toimintatapoja ja painopistealueita.

Kaiken kaikkiaan valvontatyön suunnittelu on ollut lääninhallituksissa melko vähäistä. Missään lääninhallituksessa ei ollut käytössään varsinaista aukikirjoitettua riskianalyysia eikä erilaisten valvonta- ja ohjauskeinojen soveltuvuutta erilaisiin valvontatarpeisiin ollut analysoitu. Useimmissa lääninhallitusten toimipisteissä todettiin, että varsinaista valvontasuunnitelmaa ei ole tehty, vaikka erilaisia tavoitetasoja ja painopistealueita onkin valittu. Pisimmällä valvonnan suunnittelussa oli Itä-Suomen lääninhallitus, jossa suunnitelmaa oli alettu valmistella syksyn 2004 aikana. Suunnitelman tarkoituksena oli pystyä hallitsemaan valvontatyö paremmin vähillä resursseilla sekä pystyä paremmin priorisoimaan valvontakohteita. "Valvontatyötä voisi tehdä vaikka kuinka paljon, mitään ylärajaa ei ole. Pitäisi pystyä löytämään ne kriittiset kohdat, se on varmaan pohdinnan aihe lähitulevaisuudessa."

Valvonnan sisäisen ohjeistuksen osalta tilanne oli samantyyppinen kuin suunnittelun. Koska ministeriö ei ollut merkittävästi ohjannut lääninhallituksia yhteisiin valvonnan toimintatapoihin, yhteisiä lomakkeita, ohjeita tai prosessikuvauksia ei juuri ollut. Kukin lääninhallitus oli valmistellut valvontatyötä ohjaavia menettelyitä itse, mistä syystä sisäisten ohjeiden tai prosessikuvausten määrä ja kohdentuminen vaihteli lääninhallituksesta toiseen. Suurlääniä alueella eri toimipisteet toimivat pääpiirteissään samankaltaisin lomakkein ja prosessein.

Itä-Suomen lääninhallituksessa valvontaan liittyvää ohjeistusta oli tehty osana koko lääninhallituksen kattavaa laatutyötä, jonka tu-

loksena oli valmisteltu prosessikuvaukset lupahakemusten ja kanteluiden käsittelylle. Sisäisenä ohjeena oli myös kriteeriluettelo: sivun mittainen listaus toimitiloille, henkilöstölle ja muille toimintaedellytyksiltä asetetuista kriteereistä. Lisäksi sisäisenä ohjeena oli lista valvontakäynneillä läpi käytävistä asioista, lista sijaintikunnan lausunnossa mainittavista asioista ja kuusisivuinen toimintakertomuslomake. Oulun lääninhallituksessa oli jo pitkään tehty ns. laatukansiota, jossa valvontatyön eri vaiheita oli kuvattu. Laatukansion tarkoituksena on ollut lähinnä oman työn selkeyttäminen.

Koska kussakin lääninhallituksen toimipisteessä käytännön valvontatyötä tekee vain noin 2–4 ihmistä, tärkeimmät valvontaprosessit ovat käytännön työssä mallintuneet. Yhteisten toimintatapojen leviämistä lääninhallitusten välillä edesauttaa, että sosiaalitarkastajat tapaavat säännöllisesti eri tilaisuuksissa. Lisäksi sosiaalitarkastajat ovat lähettäneet sisäisiä ohjeitaan ja lomakkeitaan tiedoksi toisiin lääninhallituksiin.

Vaikka lääninhallitukset ovat eri vaiheissa oman työnsä kuvaamisessa ja mallintamisessa, lääninhallitusten sisäiset ohjeet ja valvonnan toimintatavat eivät olennaisesti poikenneet toisistaan. Koska lupahallinto ja valvonta ovat viranomaistoimintaa, jolta voidaan korostetusti vaatia yhtenäisiä toimintatapoja maan eri osissa, toimintatapojen poikkeamia ei juuri saisi ollakaan. Nykyinen tilanne, jossa lääninhallituksilla on kuitenkin jonkin verran toisistaan poikkeavia ohjeita, heijastaa sitä, että lääninhallitusten valvonnan kehittämistyöllä ei ole ollut ohjaavaa tai koordinoivaa tahoa.

3.2.2 Valvontaresurssit

Valvontaedellytysten osana arvioitiin lääninhallitusten valvontaresursseja. Tarkastuskysymyksenä oli, onko valvontaviranomaisilla riittävästi resursseja valvonnan toteuttamiseen.

Lääninhallitusten valvontaresursseja selvitettiin kahdella tapaa: kuinka paljon lääninhallituksissa on varsinaista valvontatyötä tekeviä ja kuinka suuren osuuden työajastaan työntekijät käyttävät yksityisten tuottajien valvontaan. Koska valvontaresurssien riittävyys riippuu valvottavien yksiköiden määrästä, valvontaresurssit suhteutettiin kunkin alueen yksityisten tuottajien lukumäärään.

Valvontaresurssit on esitetty taulukossa 2. Taulukossa on tiedot niistä kahdeksasta lääninhallituksen toimipisteestä, joihin tehtiin

tarkastuskäynti. Valvontatyötä tekevillä on taulukossa tarkoitettu varsinaista valvonta- tai ohjaustyötä tekeviä sosiaalitarkastajia tai ylitarkastajia. Määrä ei sisällä osastopäälliköitä tai juristeja, jotka käytännössä saattavat osallistua valvontatyöhön ratkaisijoina tai kanteluasioiden käsittelijänä. Mukana ei myöskään ole toimistohenkilökuntaa, joka lääninhallituksissa osallistuu mm. rekisterin ylläpitoon sekä toimintakertomustietojen läpikäyntiin, eikä väliaikaista avustavaa henkilökuntaa.

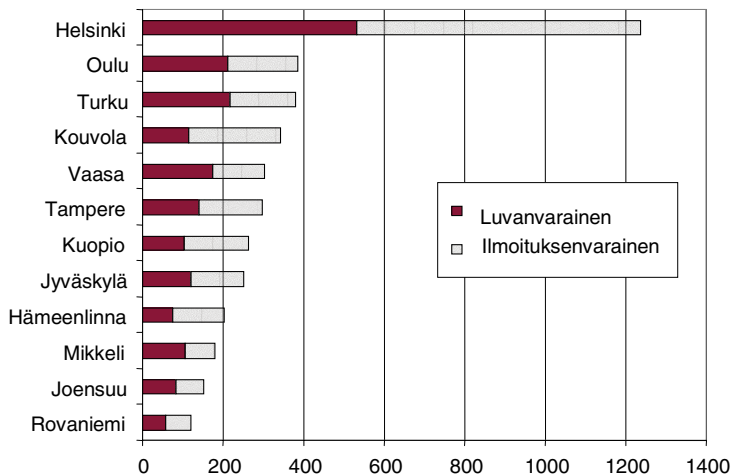
Taulukossa 2 esitetyt henkilötyövuodet sisältävät kaiken yhteydenpidon yksityisten tuottajien kanssa, mm. ohjauksen ja neuvonnan, valvontakäynnit ja kanteluiden käsittelemisen. Näiden tehtävien lisäksi lääninhallituksen tarkastajien toimenkuvaan voi kuulua esimerkiksi julkisten sosiaalipalvelujen valvonta, sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelmien toteuttaminen tai EU-hankkeiden toteuttaminen ja valvonta. Näin ollen yksityisten palvelujen valvontaan käytettävä aika voi vaihdella suuresti henkilöstä ja vastuualueesta riippuen. Resurssitiedot perustuvat haastatteluissa saatuihin suullisiin tietoihin, koska lääninhallituksissa ei ole käytössä työajan seurantajärjestelmää, josta selviäisi henkilöresurssien suuntaaminen yksityisten tuottajien valvontaan. Tietoja voi pitää suuntaa-antavana.

Taulukko 2 Lääninhallitusten toimipisteiden valvontaresurssit

	Valvontatyötä tekeviä	Henkilötyövuodet valvontaan
Helsinki	4	3
Tampere	2	1,5
Turku	4	1,3
Oulu	3	1,25
Mikkeli	3	0,85
Rovaniemi	3	0,75
Kouvola	3	0,5
Joensuu	2	0,35

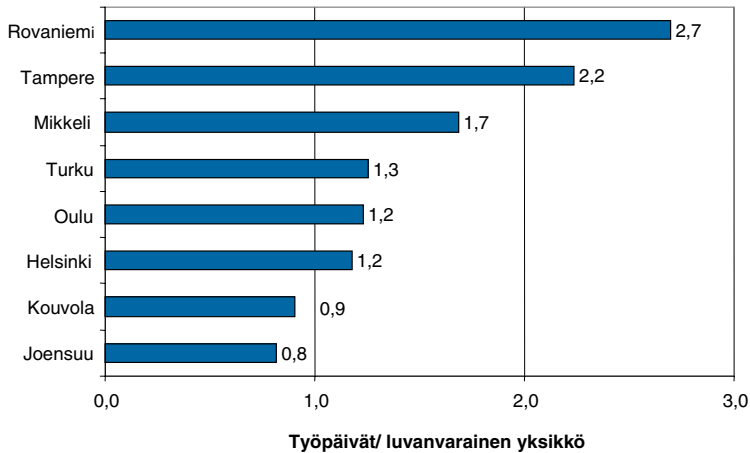
Valvottavien yksiköiden määrä lääninhallitusten toimipisteiden mukaan jaoteltuna on esitetty kuviossa 2. SOSPA-rekisterin mukaan

yksityisiä sosiaalipalvelun tuottajia oli vuonna 2004 lopulla 4 111 yksikköä, joista luvanvaraisia oli 47 % (1 933 yksikköä) ja ilmoituksenvaraisia 53 % (2 178 yksikköä). Noin kolmannes kaikista yksiköistä sijaitsee Etelä-Suomen lääninhallituksen Helsingin toimipisteen alueella, käytännössä siis vanhassa Uudenmaan läänissä. Määrä on kolme kertaa suurempi kuin seuraavaksi suurimpien lääninhallitusten toimipisteiden, Oulun ja Turun, ja kymmenen kertaa suurempi kuin pienimmän yksikön eli Lapin lääninhallituksen. Suhteet pysyvät suurin piirtein samoina, vaikka tarkasteltaisiin vain luvanvaraisten yksiköiden määrää. Eniten yksikkömäärä laskee Etelä-Suomen lääninhallituksen toimipisteiden alueella, koska näissä toimii paljon ilmoituksenvaraisia yksiköitä.



Kuvio 2 Yksityisten tuottajien määrät lääninhallitusten toimipaikkojen mukaan

Kuviossa 3 on esitetty lääninhallitusten valvontaresurssien ja valvottavien toimintayksiköiden suhde. Tarkastelussa ovat ne kahdeksan lääninhallituksen toimipistettä, joihin tehtiin tarkastuskäynti. Valvontaresurssit on muutettu työpäivien määräksi vuodeksi. Suhdeluku kuvaa sitä, kuinka monta valvontatyöpäivää lääninhallitus voi vuoden aikana käyttää alueensa yhtä luvanvaraista yksikköä kohti.



Kuvio 3 Lääninhallitusten valvontaresurssien suhde luvanvaraisten yksiköiden määrään: käytetyt työpäivät vuodessa yhtä luvanvaraista yksikköä kohti

Kuviosta näkyy, että lääninhallitusten toimipisteiden suhteelliset valvontaresurssit vaihtelevat paljon. Itä-Suomen lääninhallituksen Joensuun toimipisteessä on ollut käytössä keskimäärin 0,8 työpäivää (eli noin 6 tuntia) vuodessa kunkin 84 luvanvaraisen yksikön valvontaan. Valvottavien yksiköiden määrältä suurin yksikkö eli Helsinki taas on voinut käyttää keskimäärin 1,2 päivää (noin 9 tuntia) valvoakseen jokaista alueensa 531 luvanvaraista yksikköä. Suurin suhteellinen valvontaresurssi on ollut Lapin lääninhallituksessa, jossa 58 luvanvaraisen yksikön valvontaan on ollut käytössä keskimäärin 2,7 työpäivää. Vaikka esitetyt henkilötyövuosiluvut ovat lähinnä suuntaa-antavia, resurssien vaihtelua voi pitää todellisenä ja suuruudeltaan merkittävänä²¹. Yksityisten tuottajien kannalta vaihtelu merkitsee sitä, että mahdollisuus saada lääninhallituksen ohjausta ja neuvontaa – ja toisaalta mahdollisuus joutua tarkastettavaksi – vaihtelee suuresti sijainnista riippuen.

Tietojen perusteella voi myös päätellä, että lääninhallitusten varsinaista valvontatyötä tekevillä sosiaalitarkastajilla tai ylitarkastajil-

²¹ Samantyyppinen havainto lääninhallitusten resurssien vaihtelusta on tehty myös alkoholivalvoman osalta. Ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2004.

la on vuodessa keskimäärin 8–10 tuntia aikaa kutakin luvanvaraista yksikköä kohti. Tuntimäärää voi pitää melko vähäisenä siihen nähden, että valvontatehtävien kokonaisuus sisältää mm. ohjausta, neuvontaa, koulutusta, ennaltaehkäiseviä käyntejä, lupahakemukseen liittyviä tarkastuskäyntejä ja lupapäätöksiä, kanteluihin ja ilmoitukseen perustuvia tarkastuskäyntejä, kanteluiden käsittelyä sekä yhteistyötä kuntien kanssa. Lääninhallitusten toimintaresursseja on pidetty lakisääteisiin tehtäviin nähden melko pieninä myös aiemmin²². Sosiaali- ja terveysministeriö onkin talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä esittänyt sisäasiainministeriölle lääninhallitusten toimintamenojen lisäystä, mutta esityksiä ei ole hyväksytty²³.

Kuviota tulkittaessa on huomionarvoista, että erityisesti Lapin ja Oulun lääninhallituksissa valvontaresursseihin vaikuttavat heikentävästi pitkät etäisyydet. Toinen huomionarvoinen seikka on, että resurssien määrä on joltain osin myös lääninhallitusten itsensä vaikuttavissa: joissain lääninhallituksissa on saattanut olla tietoinen päätös kohdistaa enemmän työaikaa esimerkiksi valtakunnallisten ohjelmien eteenpäin viemiseen tai kunnallisten palveluiden valvontaan kuin yksityisiin yksiköihin.

3.2.3 Lääninhallitusten valvontakäytännöt

Valvontaviranomaisten valvontakeinot jaettiin edellä kolmeen luokkaan: etukäteiseen valvontaan, käynnissä olevan toiminnan valvontaan sekä jälkikäteiseen valvontaan, joka perustuu määräyksiin, pakkokeinoihin tai kanteluihin. Lisäksi valvontaan liittyvänä, mutta erillisenä keinona mainittiin yksityisten tuottajien ohjaus ja neuvonta. Tässä alaluvussa tarkastellaan, miten lääninhallitukset ovat toteuttaneet etukäteistä ja jatkuvan toiminnan valvontaa. Etukäteisestä valvonnasta tarkastellaan lääninhallitusten toimintaa lupaharkinnassa ja ilmoitusten käsittelyssä, jatkuvan toiminnan valvonnasta taas lääninhallitusten tarkastuskäyntejä ja toimintakertomustietojen seuranta. Määräysten ja pakkokeinojen käyttöä sekä kanteluja valvonnan keinona on sivuttu edellä luvussa 3.1.2. Valvonnan tukena annettavaa ohjausta ja neuvontaa käsitellään luvussa 3.2.4.

²² Ks. esim. STM 2002, Valtiontilintarkastajat 2001.

²³ STM 2003.

Etukäteinen valvonta

Ympärivuorokautiseen toimintaan on haettava lupaa lääninhallituksesta, joka päättää hakemuksen perusteella, ovatko yksityisen tuottajan toimintaedellytykset riittävät sosiaalipalvelujen tuottamiseen. Hakemuksen liitteenä tulee olla sijaintikunnan lausunto. Ilmoituksenvaraisten tuottajien on lähetettävä toimintansa aloittamisesta tai olennaisesta muuttamisesta ilmoitus sijaintikuntaan, jonka tulisi toimittaa ilmoitus edelleen lääninhallitukseen.

Kaikilla lääninhallituksilla oli kirjallisia ohjeita yrittäjäksi aikovalle. Ohjeet sisälsivät mm. lain tai sitä selittävän muistion, tarvittavat lupa- tai ilmoituslomakkeet ja näiden täyttöohjeet. Osa ohjeistuksesta löytyy myös internetistä, lääninhallitusten yhteisiltä internet-sivuilta (www.laanhallitus.fi) tai kunkin lääninhallituksen omilta sivuilta.

Kuten edellä on jo todettu, lääninhallituksilla ei ole käytössään yksiselitteisiä kriteerejä toimintaedellytysten riittävyyden arvioinnille. Lääninhallitukset ovat kuitenkin kirjanneet itselleen sisäiseen käyttöön tiettyjä kriteerejä, joita lupaharkinnassa käytetään. Kirjaaminen on tehty sekä työhön muistilistaksi että alueen tuottajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. Useat lääninhallitusten edustajat toivoivat lakiin tai ministeriöltä ohjeeksi nykyistä yksiselitteisempiä kriteerejä. Kriteerejä toivottiin sekä tasapuolisen kohtelun tarjoamiseksi tuottajille että tueksi omalle valvontatyölle sekä lupapäätöksille.

Kun lääninhallitus on saanut ympärivuorokautista palvelutoimintaa harjoittavan yksikön lupahakemuksen, sen tulisi valvontalain mukaan mahdollisimman pian suorittaa toimintayksikössä tarkastus. Haastatteluissa lääninhallitusten edustajat totesivat, että lupahakemusten käsittely ohittaa muut työt tärkeysjärjestyksessä, kantelut pois lukien. Lupa-asioiden käsittelyaikoja on kuitenkin vaikea arvioida, koska jätettyjä lupahakemuksia joudutaan usein täydentämään puuttuvilla liitteillä.

Periaatteellisesti tärkeä lupahakemuksen liite on kunnan lupahakemuksesta antama lausunto. Kaikkien lääninhallitusten edustajat olivat sitä mieltä, että kuntien lausuntojen taso ja laajuus vaihtelee suuresti. Yleisimmin kuntien lausunnot ovat olleet yleistasoisia ja lyhyitä. Lupalausuntojen parantamiseksi Etelä-Suomen lääninhallitus on antanut kunnille 18-kohtaisen luettelon asioista, joita kuntien

pitää lausunnossaan huomioida. Vastaava, 15-kohtainen luettelo, on valmisteltu Itä-Suomen lääninhallituksessa Mikkelissä.

Lääninhallitusten edustajien näkemykset vaihtelivat hieman siitä, pitääkö kuntien antaa lausunto ilmoituksenvaraisten yrittäjien tekemistä aloitus- tai muutosilmoituksista. Useimmissa lääninhallitusten toimipisteissä pidettiin kuitenkin selvänä sitä, että ilmoituksessa pitää olla jonkinlainen kunnan näkemys yrittäjän toimintaedellytyksistä. Yksikään lääninhallitus ei ollut antanut erillistä ohjetta siitä, mitä kunnan lausunnon ilmoituksenvaraisista yrittäjistä pitäisi sisältää.

Valvontalain perusteella on epäselvää, voiko tai pitääkö lääninhallituksen tehdä saapuneella ilmoituksella muuta kuin merkitä se rekisteriin. Tarkastushaastattelujen perusteella lääninhallitukset käyvät yleisesti läpi ilmoituksenvaraisten yksiköiden ilmoitukset ja edellyttävät yksiköiltä toimintaedellytysten täyttymistä. Useimmin tämä tarkoitti vaatimusta kotipalvelutyöhön sopivasta koulutustasusta. Jotkut lääninhallitukset ovat jättäneet yksittäistapauksissa ilmoituksen hyväksymättä tai merkitsemättä yksityisten sosiaalipalvelujen rekisteriin, jos kyseessä on selvästi pelkkiä siivouspalveluja tarjoava yritys.

Käynnissä olevan toiminnan valvonta

Lääninhallitusten käynnissä olevan toiminnan valvontaa ovat erityisesti luvanvaraisten yksiköiden toimintakertomustietojen seuranta sekä erilaisiin syihin perustuvat tarkastuskäynnit. Tarkastuksessa selvitettiin, miten toimintakertomustietoja käytetään valvonnan tukena ja missä määrin lääninhallitukset tekevät tarkastuskäyntejä.

Valvontalain ja -asetuksen mukaan luvan saaneen yksityisen palvelujen tuottajan on vuosittain annettava toiminnastaan kertomus lääninhallitukselle. Toimintakertomuksessa tulisi ilmoittaa henkilöstössä, toimitiloissa ja toiminnassa tapahtuneet muutokset ja se tulee jättää lääninhallitukseen toukokuun loppuun mennessä.

Toimintakertomusten kerääminen on tapahtunut käytännössä siten, että lääninhallitukset ovat lähettäneet keväisin rekisteristä poimituille luvanvaraisille yksiköille esitetytyn lomakkeen, jonka yritykset ovat palauttaneet. Kertomukset on yleensä palautettu hyvin.

Lääninhallitukset kävivät toimintakertomusten tiedot läpi vertaamalla niitä lupaedellytyksiin. Yleisin menettelytapa oli, että osaston sihteeri tai vastaava viranhaltija vertasi toimintakertomuksissa

olevia tietoja lupapäätökseen ja ilmoitti havaitsemistaan eroista palvelualueen tarkastajalle. Haastattelutiedon mukaan toimintakertomusten läpikäyntien perusteella tehdään joka vuosi muutamia valvontakäyntejä tai vähintään otetaan yhteyttä tuottajaan ja selvitetään, onko toiminta lupaehtojen mukaista. Muulla tavoin toimintakertomustietoja ei ollut käytetty.

Ilmoituksenvaraisia palveluntuottajia ei seurata samalla tavalla, koska ilmoituksenvaraisten tuottajien ei tarvitse antaa lääninhallitukselle vuotuista ilmoitusta toiminnastaan. Sen sijaan ilmoitustenvaraisten tuottajien tulisi lähettää ilmoitus kunnalle, jos niiden toiminta muuttuu olennaisesti alkuperäiseen ilmoitukseen verrattuna. Kunnan taas tulisi lähettää tiedot edelleen lääninhallitukseen. Kuntahaastatteluissa tällaisia muutosilmoituksia todettiin tulleen erittäin harvoin: muutoksia ei siis ole tapahtunut tai sitten tuottajat eivät ole mieltäneet velvollisuuttaan ilmoittaa muutoksista.

Tärkein jatkuvan toiminnan valvontamuoto on tarkastuskäynti. Tarkastuskäynnillä on tässä tarkoitettu valvontatarkoituksessa tehtyä käyntiä palvelupaikalla, jonka tarkoituksena on ollut selvittää palvelun laatua tai riittävyttä. Tarkastuksessa selvitettiin, missä määrin lääninhallitukset ovat tehneet tarkastuskäyntejä, minkä tyyppisiin yksiköihin tarkastuksia on tehty ja vaihtelee tarkastuskäyntien kattavuus lääninhallituksesta toiseen.

Valvontalain 5 §:n mukaan lääninhallituksen tulee suorittaa tarkastuskäynti ympärivuorokautista palvelutoimintaa harjoittavassa yksikössä mahdollisimman pian lupahakemuksen saapumisen jälkeen. Muilta osin laki ei velvoita tarkastusten suorittamiseen määräjain, mutta antaa siihen mahdollisuuden: lain 12 § mukaan "valvontaviranomaisella on oikeus päästä palvelutoiminnan järjestämisessä käytettävään toimintayksikköön ja suorittaa siinä tarkastuksia.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti tarkastuskäyntien määrälle tavoitteita 1990-luvun lopun lääninhallitusten tulossopimuksissa, jolloin tavoitteena oli vuosittainen tarkastuskäynti 20 %:ssa yksityisiä yksiköitä. Tavoitteesta on sittemmin luovuttu, mutta lääninhallitusten sisäisenä tavoitteena tarkastusmäärät ovat olleet tavoitteena esimerkiksi Oulun (30 %) ja Lapin lääninhallituksissa (20 %).

Taulukossa 3 on esitetty vanhus- ja päihdepalveluyksiköihin vuonna 2003 tehtyjen tarkastuskäyntien määrät ja tarkastusten kattavuus kahdeksassa lääninhallitusten toimipisteessä. Tarkastusten kattavuus on laskettu tarkastuskäyntien ja alueen luvanvaraisten yksikköjen suhteena.

Taulukko 3 Lääninhallitusten tarkastuskäynnit vanhus- ja päihdepalveluyksiköihin vuonna 2003 sekä käyntimäärien ja luvanvaraisten yksiköiden määrän suhde

Lääninhallitus	Tarkastusten kattavuus	Tarkastuskäyntien määrä
Joensuu	34 %	13
Rovaniemi	33 %	11
Tampere	30 %	22
Turku	28 %	30
Kouvola	23 %	13
Oulu	18 %	15
Mikkeli	18 %	7
Helsinki	17 %	33
Yhteensä	23 %	144

Kahdeksassa lääninhallituksen toimipisteessä tehtiin vuonna 2003 yhteensä 144 tarkastuskäyntiä päihde- tai vanhustenhuollon yksiköihin. Tarkastusten kattavuus oli päihdehuollossa hieman korkeampi (32 %) kuin vanhustenhuollossa (22 %). Lääninhallitusten toimipisteiden tarkastusosuudet vaihtelivat vanhustenhuollon osalta 16–32 %:n välillä. Päihdehuollossa vaihtelu oli suurempaa, koska luvanvaraisten päihdehuollon yksiköiden pieni määrä joissain toimipaikoissa aiheutti kattavuudessa sattumanvaraista vaihtelua.

Tarkastuskäyntien määrän lisäksi selvitettiin käynnin syy: johtuiko käynti lupahakemuksesta, yksiköstä tehdystä ilmoituksesta tai kantelusta vai perustuiko käynti mahdollisesti lääninhallituksen omaehtoiseen tahtoon tai suunnitelmaan. Taulukosta 4 näkee, että kaksi kolmasosaa tarkastuskäynneistä johtui lupaprosesseista eli uusiin lupahakemuksiin, lupien muutoshakemuksiin tai muuhun luvanvaraisuuden tarkistamiseen liittyvistä käynneistä. Joka neljäs tarkastuskäynti oli ns. suunniteltu, jolloin motiivi käynnille lähti lääninhallituksista itsestään eikä ulkoisista syistä kuten hakemuksesta, ilmoituksesta tai kantelusta. Suunnitellutkin käynnit olivat monentyyppisiä: osa perustui läänin omaehtoiseen epäilyyn yksikön toiminnan asianmukaisuudesta, joissain tapauksissa taas lääninhallituksen edustaja oli käymässä lähistöllä, joten päätti käydä myös toisessa yksikössä. "Matkan varrella" tapahtuvat käynnit korostuivat

erityisesti niissä lääneissä joissa välimatkat ovat pitkät. Noin joka kymmenes tarkastuskäynti perustui ilmoituksiin tai kanteluihin.

Taulukko 4 Tarkastuskäyntien syyt

Valvontakäynnin syy	Osuus
Lupaan liittyvä käynti	63 %
Suunniteltu käynti	25 %
Ilmoitukseen tai kanteluun perustuva käynti	8 %
Muu käynti	4 %

Tarkastuskäyntien syiden osalta huomionarvoista on lähinnä se, että lääninhallitukset olivat tehneet varsin vähän tarkastuksia omaehtoiseen punnintaan ja valvontakohteiden riskien analyysiin perustuen. Suurin osa käynneistä johtuu "asiakaskysynnästä": lupahakemuksista, jotka on lainkin mukaan hoidettava viipymättä tai läänin ulkopuolelta tulevista ilmoituksista tai kanteluista. Sama asia nousi jo selvästi esiin keskusteltaessa lääninhallitusten edustajien kanssa valvonnan suunnittelusta: tarkastuskäynnit ovat painottuneet reaktiiviseen puoleen, ennaltaehkäisevät ja ohjaavat käynnit ovat jääneet vähemmälle.

Lääninhallituksissa ja kunnissa tehdyissä haastatteluissa kysyttiin, miten usein tarkastuskäyntejä pitäisi tehdä, jotta valvojien näkökulmasta valvontatehtävä tulisi asianmukaisesti hoidetuksi. Vastaukset vaihtelivat asiakasryhmän ja toiminnan aloittamisajan mukaan, mutta yleisin vastaus oli, että sopiva käyntimäärä olisi noin kerran vuodessa. Lastensuojeluyksiköissä yhtä kertaa vuodessa pidettiin ehdottomana vähimmäismääränä, vanhusten palvelutaloissa taas voitaisiin käydä jopa harvemmin kuin kerran vuodessa yksiköstä riippuen. Käyntien useus riippuu myös aloittamisajankohdasta: vasta aloittaneessa yksikössä kannattaisi käydä 1–2 kertaa vuodessa, jotta voidaan varmistua toiminnan suuntautumista oikein. Toimintansa jo vakiinnuttaneessa yksikössä valvontakäyntejä voisi olla harvemmin.

3.2.4 Lääninhallitusten antama ohjaus ja neuvonta

Valvontalaissa painotetaan valvontaviranomaisten antaman ohjauksen ja neuvonnan merkitystä lupaharkinnan ja jälkikäteisen valvonnan ohella. Lain perusteluissa todetaan muun muassa, että ohjauksen ja neuvonnan avulla monia kysymyksiä voidaan ratkaista ennakolta ja että valvontaviranomaisten tulisi kiinnittää enemmän huomiota informaatio-ohjaukseen, koulutukseen sekä keskinäiseen vuorovaikutukseen yksityisen palvelujen tuottajan kanssa. Tarkastuksessa selvitettiin, minkälaista ohjausta ja neuvontaa lääninhallitukset ovat yrityksille antaneet ja miten tyytyväisiä yrittäjät ovat saamaansa ohjaukseen ja neuvontaan. Seuraavassa tarkastellaan vain lääninhallitusten antamaan ohjausta, kuntien antamaa ohjausta ja neuvontaa käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.5.

Lääninhallitusten käyttämiä ohjauksen ja neuvonnan tapoja ovat olleet mm. kirjalliset ohjeet, henkilökohtainen neuvonta puhelimitse tai kasvotusten, koulutus- ja tiedotustilaisuudet sekä tapaamiset yhteisissä kehittämishankkeissa.

Kirjalliset ohjeet painottuvat luvan hakemiseen ja ilmoituksen tekemiseen. Kaikilla lääninhallituksilla on yksityiseksi tuottajaksi aikovalle jonkinlainen kirjallinen ohjeistus, joka sisältää mm. lain tai sitä selittävän muistion, tarvittavat lupa- tai ilmoituslomakkeet ja näiden täyttöohjeet. Ohjeistus vaihteli hieman lääninhallituksesta riippuen, mikä näkyy selvästi lääninhallitusten yhteisillä internet-sivuilla. Yhteisessä laaninhallitus.fi -portaalissa on Lomakkeet-osio, mutta osion alla Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Länsi-Suomen ja Lapin lääninhallituksella on kullakin oma linkkinsä yksityisten sosiaalipalveluiden lomakkeisiin ja ohjeisiin. Lisäksi kullakin lääninhallituksella on yhteisen portaalin kautta aukeavilla omilla internet-sivuillaan lisätietoa yksityisille tuottajille.

Lääninhallitusten käyttämä ohjaustapa oli myös neuvonta- tai koulutuspäivät, joita useimmat lääninhallitukset järjestivät vuosittain. Kohderyhmä vaihteli palvelun mukaan, esim. päivähoitoa, vanhustenhuoltoa tai vammaispalveluja tarjoavat yksiköt. Lääninhallitusten edustajat olivat osallistuneet myös muiden tahojen järjestämiin koulutustilaisuuksiin. Koulutusta yksityisille tuottajille olivat järjestäneet mm. TE-keskukset, sosiaali- ja terveysalan oppilaitokset, sosiaalialan osaamiskeskukset tai sosiaalipalveluyritysten etujärjestö.

Lääninhallitusten käyttämä ohjauksen väline on myös yrittäjien ja lääninhallituksen välinen epävirallinen yhteydenpito joko puhelimitse, sähköpostilla tai käymällä paikan päällä. Lääninhallitusten edustajien mukaan epäviralliseen yhteydenpitoon ja henkilökohtaisiin tapaamisiin pyritään aina järjestämään aikaa, koska sillä ehkäistään tulevaa tarkastustarvetta.

Uudentyyppisenä ohjauksen ja neuvonnan tapana nousi esiin Oulun lääninhallituksessa perustettu sosiaalipalvelujen kehittämistyöryhmä, johon kuuluu edustajia kunnista, yksityisestä palveluntuottajasta sekä lääninhallituksesta. Työryhmän tehtävänä on miettiä, miten lääninhallitusten, kuntien ja palveluntuottajien yhteistyötä sekä valvonnan ja ohjauksen toimintamallia voitaisiin kehittää.

Ohjauksen tavat ja tuottajien tyytyväisyys ohjaukseen

Yksityisille vanhus- ja päihdepalvelujen tuottajille tehdyllä kyselyllä selvitettiin, kuinka usein tuottajat ja lääninhallitus ovat olleet yhteydessä ja miten hyödyllisenä ja riittävänä tuottajat pitävät saamaansa ohjausta ja neuvontaa.

Yhteydenpidon määrää selvitettiin viisiasteikollisella kysymyksellä. Taulukossa 5 on esitetty yhteydenpidon määrä eroteltuna luvanvaraisiin ja ilmoituksenvaraisiin yksiköihin.

Taulukko 5 Yksityisten tuottajien ja lääninhallitusten yhteydenpidon määrä

Yhteydenpidon määrä	Osuus luvanvaraisista %	Osuus ilmoituksenvaraisista %
Joka viikko	0	0
Noin 1-4 kertaa kuukaudessa	0	0
Noin 1-5 kertaa puolessa vuodessa	36	16
Noin kerran vuodessa	49	36
Ei kertaakaan vuoden aikana	15	49
Yhteensä	100 %	100 %

Luvanvaraisista yksiköistä puolet oli ollut yhteydessä lääninhallitukseen yhden kerran ja joka kuudes yksikkö ei kertaakaan vuoden aikana. Kolmannes yksiköistä oli ollut yhteydessä 1–5 kertaa puolella vuodessa. Yksikään kyselyyn vastanneista yksiköistä ei ollut yhteydessä lääninhallitukseen kuukausittain tai useammin.

Ilmoituksenvaraisten yksiköiden yhteydenpito lääninhallitukseen oli luvanvaraisia harvempaa: puolet yksiköistä ei ollut vuoden aikana lainkaan yhteydessä lääninhallitukseen, kolmannes oli ollut yhteydessä kerran ja noin kuudennes useammin kuin kerran vuodessa. Ilmoituksenvaraisten yksiköiden vähäisempi yhteydenpito lääninhallitukseen johtunee siitä, että lääninhallitukset eivät ole pyrkineetkään pitämään näihin tuottajiin yhteyttä, vaan ovat jättäneet ilmoituksenvaraiset tuottajat kuntien valvontavastuulle.

Taulukossa 6 on esitetty tapoja ja perusteita lääninhallituksen ja luvanvaraisten yksiköiden yhteydenpidolle. 72 prosenttia luvanvaraisesta yksiköstä oli ollut yhteydessä lääniin luvan hakemiseen tai uusimiseen johtuen. 68 prosenttia yksiköistä oli osallistunut koulutukseen, jossa lääninhallituksen edustaja on ollut kouluttajana tai puhujana ja 54 prosenttia tiedotustilaisuuteen, jossa lääninhallituksen edustaja oli tiedottanut asioista. Epävirallisia yhteyksiä lääniin oli ollut noin puolella yksiköistä. Valvonta- tai tarkastuskäynnin lääninhallitukset olivat tehneet noin joka kolmanteen luvanvaraiseen yksikköön. Kantelun tai yksikön toiminnasta annetun ilmoituksen vuoksi oltiin yhteydessä noin joka kymmenenteen yksikköön.

Taulukko 6 Lääninhallitusten ja luvanvaraisten yksiköiden yhteydenpidon syyt

Yhteydenpidon syy	Osuus %
Lupaan liittyvä yhteys	72 %
Koulutustilaisuus	68 %
Epävirallinen yhteys	54 %
Tiedotustilaisuus	46 %
Valvontakäynti	35 %
Kehittämistyö	18 %
Kantelu tai ilmoitus	11 %

Tuottajilta kysyttiin erikseen, miten riittävänä ja hyödyllisenä he pitivät lääninhallituksen antamaa ohjausta ja neuvontaa. Ohjauksen ja neuvonnan riittävyyttä kysyttiin viisiasteikollisella kysymyksellä. Luvanvaraisista yksiköistä 59 % arvioi lääninhallituksen antaman ohjauksen ja neuvonnan täysin tai melko riittäväksi. Toisaalta 16 % luvanvaraisista yksiköistä piti saamaansa ohjausta ja neuvontaa vain vähän tai ei lainkaan riittävänä.

Tuottajien vastaukset ohjauksen ja neuvonnan hyödyllisyydestä jakautuivat samalla tavalla. Luvanvaraisista yksiköistä 60 % koki ohjauksen ja neuvonnan erittäin tai melko hyödylliseksi omalle toiminnalleen. Yksiköistä 6 % piti ohjausta ja neuvontaa vain vähän tai ei lainkaan hyödyllisenä ja 11 % vastasi, ettei ollut saanut lääninhallitukselta ohjausta ja neuvontaa.

Ohjauksen ja neuvonnan riittävydestä ja hyödyllisyydestä annettujen vastausten perusteella muodostettiin summamuuttuja kuvaamaan tuottajien kokonaistyytyväisyyttä annettuun ohjaukseen ja neuvontaan. Luvanvaraisista yksiköistä lähes puolet oli hyvin tyytyväisiä, noin kolmasosa melko tyytyväisiä ja viidesosa ei kovinkaan tyytyväisiä (taulukko 7).

Taulukko 7 Luvanvaraisten yksiköiden tyytyväisyys lääninhallitukselta saatuun ohjaukseen ja neuvontaan

	Osuus vastanneista (N=174)
Hyvin tyytyväinen	46 %
Melko tyytyväinen	33 %
Ei kovin tyytyväinen	21 %

Kyselyaineistosta pyrittiin myös selvittämään, mitkä tekijät selittävät tuottajien tyytyväisyyttä. Regressioanalyysissä tilastollisesti merkitseviksi löydettiin yhteydenpidon monipuolisuus, yhteydenpidon määrä sekä kuntakoko. Yhteydenpidon monipuolisuus tarkoitti sitä, että tuottajat olivat sitä tyytyväisempiä, mitä useammantyyppisiä kontakteja heillä oli lääninhallituksen kanssa ollut. Tyytyväisyys liittyi myös yhteydenpidon määrään: ne tuottajat, jotka olivat olleet yhteydessä lääninhallitukseen 1–5 kertaa puolen vuoden aikana, olivat tyytyväisempiä kuin ne, jotka olivat olleet yhteydessä läänin kerran 12 kuukauden aikana tai eivät lainkaan. Erot olivat tilastolli-

sesti merkitseviä tai vähintään suuntaa-antavia sekä koko aineistos-
sa että vain luvanvaraisten yksiköiden osalta.

Aineistosta selvitettiin edelleen, onko tuottajien tyytyväisyydessä eroja lääninhallitusten tai lääninhallitusten toimipisteiden välillä. Hypoteesina oli, että tuottajien tyytyväisyys voi vaihdella lääneit-
tään, koska lääninhallituksilla ei ole yhteisiä muotoja ohjaukseen ja neuvontaan. Varianssianalyysin mukaan tuottajien tyytyväisyys vaihteli tilastollisesti sekä lääninhallitusten että lääninhallitusten toimipaikkojen välillä. Eroja oli sekä koetussa ohjauksen riittävyys-
dessä ja hyödyllisyydessä että näistä yhdessä muodostetussa muut-
tujassa.

3.2.5 Valvontatiedon raportointi ja analyysi

Tarkastuksessa selvitettiin, millä tavalla lääninhallitukset raportoivat valvontatiedostaan: mistä asioista ja miten raportoidaan, kenelle raportit lähetetään ja miten raportteja koostetaan ja analysoidaan. Tarkoituksena oli selvittää, välitetäänkö valvonnassa havaittu tieto asianosaisille viranomaisille ja muille tahoille siten, että valvontatietoa voidaan käyttää toiminnan ohjauksessa tai päätöksenteossa.

Tarkastuksessa oletettiin, että toimiakseen ohjauksen tukena valvontatieto pitää välittää kirjallisesti ja valvontatietoa pitää koota ja analysoida. Sinänsä valvontatyössä tehtyjä havaintoja voidaan välittää myös suullisesti esimerkiksi lääninhallituksen ja kunnan välillä, kun kyseessä on yksittäistapaus tai kun yksityisten tuottajien määrä kunnassa on pieni. Sen sijaan lääninhallitusten ja ministeriön välillä analysoimattoman ja suullisen valvontatiedon välittyminen ei enää takaa tiedon käyttöä ohjauksessa, koska valvonnalla hankittavan ns. raakatiedon määrä on liian suuri ja ministeriössä vastuuhenkilöitä on useita. Tarkoituksenmukaisin ja toimivin tapa tiedon välittämiseen on siis kirjallinen raportointi ja raporttien yhteenvedo ja analyysi.

Lääninhallitusten toiminta valvontatiedon raportoinnissa oli varsin samantyyppistä. Etukäteisestä valvontatyöstä raportoidaan lupapäätöksessä, käynnissä olevan toiminnan valvonnasta raportoidaan tarkastuskäynteihin perustuvilla tarkastuskertomuksilla ja jälkikäteisen valvonnan raportointi perustuu kanteluihin annettaviin päätöksiin. Tässä keskitytään kuitenkin vain tarkastuskäynneillä tehtäviin tarkastuskertomuksiin.

Yhtä vaille kaikki lääninhallitusten toimipisteet totesivat tekevänsä tarkastuskäynneistä tarkastuskertomuksen. Yhdessä lääninhallituksessa todettiin, että tarkastuksista ei raportoida, ellei mitään erityistä ongelmaa tule esille. Hallintolain (434/2003) 39 §:n mukaan viranomaisen tekemästä tarkastuksesta on viipymättä laadittava kirjallinen tarkastuskertomus, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle. Toisaalta tarkastuskäynnin määritelmä on melko avoin, eikä esimerkiksi epäviralliseen kanssakäymiseen, ohjaukseen tai neuvontaan perustuvista käynneistä tarvitse tehdä tarkastuskertomusta edes hallintolain mukaan.

Kaikissa lääninhallituksissa oli käytössään jonkinlainen tarkastuskertomuspohja. Useimmissa pohja tai lomake oli itse tehty, yhdessä käytettiin pohjana luvanvaraisille yksiköille lähetettävää toimintakertomuspohjaa.

Kaikki lääninhallitukset lähettivät tarkastuskertomukset sijaintikunnalle ja tuottajalle. Yhden lääninhallituksen edustaja mainitsi erikseen, että tarkastuskertomus lähetetään myös palvelujen vastuuhenkilölle, jos yrittäjä ei itse ole vastuuhenkilö.

Lääninhallitusten välillä oli eroja siinä, lähetetäänkö tarkastuskertomukset myös niille kunnille, jotka ovat sijoittaneet asiakkaita yksikköön. Kolmessa kahdeksasta toimipisteestä sanottiin, että kertomus lähetetään myös sijoittajakuntiin aina tai pääsääntöisesti. Kolmessa toimipisteessä raportti lähetetään sijoittajakuntiin vain joissain tapauksissa tai jos erityistä tarvetta ilmenee. Kahdessa toimipisteessä pääsääntö oli, että sijoittajakunnille ei lähetetä kertomuksia.

Lääninhallitukset ovat saaneet kertomuksia kuntien tekemistä valvonta- tai tarkastuskäynneistä vain harvoin. Useimmat lääninhallitusten edustajat toivoivat saavansa kunnista tarkastuskertomuksia, koska kertomuksista kävisi ilmi kunnan tarkastusotteen systemaattisuus sekä asiat, joihin kunta on tarkastuksissa kiinnittänyt huomiota. Kuntien lisäksi lääninhallitukset ovat joissain tapauksissa saaneet raportteja työsuojelupiirien tekemistä tarkastuksista. Tarkastuksen käyntikunnilla ei ollut yhtenäistä käytäntöä tarkastuskäyntien dokumentoinnissa tai kertomusten lähettämisessä eteenpäin lääninhallituksille.

Valvontatiedon kokoaminen

Tarkastuskäynnit ja niistä kirjoitetut tarkastuskertomukset muodostavat erittäin suuren tietovarannon yksityisten palvelujen tilasta ja keskeisistä ongelmista. Lääninhallitukset tekevät yksityisiin yksiköihin vuosittain jopa 400–500 tarkastuskäyntiä, joista lähes kaikista kirjoitetaan tarkastuskertomus tarkastuskertomuslomakkeelle tai kertomuspohjalle²⁴.

Lääninhallitukset eivät ole tehneet tarkastuskertomusten tai muuten kootun valvontatiedon perusteella kirjallisia yhteenvedoja tai analyyseja kertomuksissa mainituista asioista. Myöskään ministeriö ei ole tehnyt tai ohjannut tekemään tällaista yhteenvedoa. Haastattelussa kirjallisten yhteenvedojen ja analyysien puuttumisen syyksi mainittiin resurssien vähyys. Haastattelussa lääninhallitusten edustajat totesivatkin, että tieto tarkastustuloksista on "heidän päässään".

Koska lääninhallituksissa tarkastuksia tekevää henkilöstöä on kohtalaisen vähän, noin 30 henkilöä, ja samat henkilöt tekevät tarkastuksia toistuvasti, tarkastajille on varmasti syntynyt vähintään intuitiivisen tason näkemys alueensa yksityisten tuottajien yleisemmistä kehityslinjoista ja ongelmista. On kuitenkin mahdoton sanoa, ovatko intuitiiviset johtopäätökset yksityisten palvelujen yleisemmistä ongelmista luotettavia: luotettavuuden varmistamiseksi tarvittaisiin systemaattista ja läpinäkyvää tarkastuskertomusten analyysia ja havaintojen kirjaamista. Intuitiivinen tieto ei myöskään ole paras mahdollinen perusta tiedon välittämiseksi ministeriöön, kuntiin tai yksityisille tuottajille. Nykyisessä mallissa tietoa kuitenkin jaetaan lähinnä suullisesti esimerkiksi yksikön kokouksissa, sosiaalitarastajien tapaamisissa tai ministeriön kokoon kutsumissa työkokouksissa.

Tarkastushaastattelussa lääninhallitusten edustajat pitivät valvontatiedon koontia ja analyysia pääsääntöisesti tarpeellisena. Haastattelujen perusteella valvontatiedon koonti ja systemaattinen analyysi voisi tukea ministeriötä lainsäädännön uudistamisessa ja lää-

²⁴ *Tarkastuksessa läpikäytyjen kahdeksan lääninhallituksen toimipisteen tekemien vanhus- ja päihdepalvelujen tarkastusten kattavuus oli 23 %. Jos kattavuus olisi sama kaikkien luvanvaraisten yksiköiden osalta, koko maan tarkastusmäärä olisi 444. Määrää voidaan arvioida myös olettamalla, että vanhus- ja päihdepalvelut muodostavat 50 % yksityisistä sosiaalipalveluista, ja huomioimalla, että lääninhallituksilla on kaksitoista toimipistettä eikä vain kahdeksan. Tällöin vuotuinen määrä olisi $144:0,50:8/12 = 432$.*

ninhallituksia esimerkiksi valvonnan suunnittelussa ja suuntaamisessa, valvontakäytäntöjen kehittämisessä, koulutuksen, ohjauksen ja neuvonnan tarjoamisessa sekä oman työn arvioinnissa ja kehittämisessä.

3.3 KUNTIEN TOIMINTA

Kuntien valvontatoimintaa tarkasteltiin samasta näkökulmasta kuin lääninhallitustenkin eli valvontaedellytysten ja valvonnan toteutuksen kautta. Valvontaedellytyksinä tarkasteltiin kuntien näkemystä valvontaroolistaan, valvontalain tuntemusta, valvonnan suunnittelua ja organisaatiota sekä kuntien tietoa valvottavista yksiköistä. Näitä teemoja tarkastellaan luvuissa 3.3.1–3.3.3. Valvonnan toteutusta arvioitiin kuntien valvontakäytäntöjen sekä kuntien yksityisille yksiköille antaman ohjauksen ja neuvonnan kautta. Näitä teemoja tarkastellaan luvuissa 3.3.4 ja 3.3.5.

Kuntien valvontaedellytysten ja valvontakäytäntöjen arviointi perustui kunnan riittävän valvonnan edellytyksiä kuvaavaan malliin. Mallissa riittävän valvonnan tekijöinä ovat kunnan

- tietoisuus omasta valvontaroolistaan ja – velvollisuudesta
- tieto yksityisten tuottajien olemassaolosta
- tieto yksityisten tuottajien toimintaedellytyksistä (tilat, henkilöstön määrä ja osaaminen, toimintayksikön käytännöt)
- tieto yksityisten tuottajien palvelutarjonnasta ja asiakaskunnasta
- tieto asiakkaiden hyvinvoinnista yksityisissä palveluyksiköissä.

Kaikkien tarkastuksen käyntikuntien valvontaa arvioitiin em. viiden osatekijän suhteen. Arvioinnissa pyrittiin huomioimaan kunnan valvontatyön konteksti ja valvontajärjestelmän kokonaisuus. Kokonaisuuden huomiointi on tärkeätä siksi, että kuntien toimintaympäristöt vaikuttavat voimakkaasti valvonnalle esitettäviin vaikutuksiin ja toisaalta valvonnan yhden osatekijän puutteita voidaan kompensoida muilla valvonnan välineillä. Malli ja arviointiperusteet on kuvattu tarkemmin liitteessä 2.

3.3.1 Lain tuntemus ja kuntien rooli

Kuntahaastatteluihissa selvitetiin, miten hyvin kuntien viranhaltijat tuntevat valvontalain sisällön ja minkälaisena he näkevät kunnan roolin ja tehtävät valvontajärjestelmässä.

Haastattelujen perusteella kuntien viranhaltijoille oli melko selvää, minkälainen kunnan valvontavastuu kokonaisuudessaan on. Tosin valvontalain tulkinnoissa ja käsitteissä oli joltain osin epäselvyyttä. Lisäksi yhdessä kunnassa kukaan kolmesta valvonnasta vastaavasta viranhaltijasta ei tuntenut laissa määriteltyjä tehtäviä kuin yleispiirteisesti. Tässäkin kunnassa tiedettiin kuitenkin se, että kunnan tehtävänä on seurata yksityisten yksiköiden toimintaedellytyksiä ja asiakkaiden hyvinvointia.

Kuntien edustajat määrittivät valvontalaissa kunnille esitetyt vaatimukset useimmiten lupa- ja ilmoitusmenettelyjen kautta. Määritelmässä korostui kunnan tehtävä lupahakemuksesta annetun lausunnon antajana, lupatarkastukseen osallistujana sekä ilmoituksen käsittelijänä. Sen sijaan yksityisten yksiköiden jatkuvan toiminnan valvonta sai vähäisemmän painotuksen. Valvontalaissa ei olekaan kuntien osalta erikseen ilmaistu, miten yksityisten tuottajien toimintaa pitäisi seurata esimerkiksi vuositasolla. Yhden kunnan edustaja toivoi tarkempaa säädöstasoista ohjeistusta siitä, miten ja kuinka usein yksityisiä yksiköjä pitäisi valvoa. Toisen kunnan viranhaltija puolestaan totesi, että kunnan vastuulle kuuluu valvoa ainoastaan niitä palveluntuottajia, joilta palveluja ostetaan; muiden valvomiseen ei kunnalla ole minkäänlaista mandaattia. Yleensäkin kunnan viranhaltijat liittivät kunnan ja yksityisen yksikön välisen suhteen enemmän palvelujen ostamiseen ja asiakkaiden saamien palveluiden laadun varmistamiseen kuin valvontalain määrittämään yleiseen, yrityksen sijaintiin perustuvaan valvontarooliin.

3.3.2 Tieto palveluntuottajista

Kuntakäyntien haastatteluihissa selvitetiin myös, ovatko kunnat tietoisia alueensa yksityisistä tuottajista ja pyrkivätkö kunnat pitämään tietojaan ajan tasalla. Tätä varten käyntikunnilta pyydettiin listausta alueensa yksityisistä yksiköistä, mitä verrattiin SOSPA-rekisteristä saatuihin tietoihin.

Useimmat kunnat säilyttivät tietoja yksityisistä tuottajista yksinkertaisesti mapissa, johon oli tallennettu lupien hakemiseen liittyviä asiakirjoja sekä ilmoituksia. Yleisimmin asiakirjat oli arkistoitu kunkin palvelualueen vastuuhenkilön alaisuuteen. Vain muutamassa kunnassa kaikki tieto yksityisistä tuottajista oli koottu tai yritetty koota yhteen paikkaan.

Yhdessä asukasluvultaan suuressa kunnassa oli käytössä sähköinen tietokanta. Tietokannan tietojen luotettavuus oli kuitenkin kyseenalainen, koska järjestelmän ylläpitäjän mukaan ilmoituksia vastaanottavat viranhaltijat eivät tiedä järjestelmän olemassa olostavinkaan hyvin. Toisessa suuressa kunnassa sähköinen tietokanta oli perusteilla.

Kuntien tietojen oikeellisuus verrattuna SOSPA-rekisterin tietoihin oli vaihteleva. Parhaiten tiedot löytyivät luvanvaraisista yksiköistä tai yksiköistä, joilta kunnat ostavat palveluita. Ilmoitustenvaraisten yksiköiden tietojen luotettavuus oli heikompi. Pienemmissä ja keskisuurissa kunnissa vanhus- tai päihdepalvelujen tuottajia oli varsin vähän, usein alle kymmenen, ja viranhaltijat tunsivat tuottajien tilanteen melko hyvin. Suuremmissa kunnissa erityisesti ilmoitustenvaraisten tuottajien määrä oli niin suuri, että rekisterin tietosisällön oikeellisuutta ei voitu varmistaa tuottajien tuntemisella pienten kuntien tavoin.

Kunnat eivät juuri olleet itse pyrkineet varmistamaan tietokantojensa oikeellisuutta. Yhdessä suuressa kunnassa oli tosin annettu sosiaalitoimen sisäinen ohje, jonka mukaan yksityisiä yksiköitä muistutetaan vuosittain sanomalehdissä julkaistavalla ilmoituksella luvan hakemis- ja ilmoitusvelvollisuudesta. Viraston edustajat eivät kuitenkaan tienneet, että tällaista ilmoitusta olisi koskaan jätetty. Toisessa suuressa kunnassa valvonnasta vastuullinen viranhaltija oli lain voimaantulon aikaan itse pyrkinyt hankkimaan tietoja alueella toimivista yrityksistä ja lähestynyt näitä kirjeitse. Vastuuhenkilö piti myös itse luetteloa aloittaneista ja lopettaneista yrityksistä ja pyrki pitämään luettelon tiedot oikeina lähettämällä parin vuoden välein kirjeen luettelossa mukana oleville yrityksille. Vastuuhenkilö piti kuitenkin varmana, että kaupungissa toimii ilmoitustenvaraisten yksiköitä, joista hänellä ei ole tietoa: "Tällaisia voi nousta ihan kauppojen ilmoitustauluilta."

Jotkut lääninhallitusten toimipisteet ovat pyrkineet täsmäyttämään omia ja kuntien tietoja alueella toimivista tuottajista lähettämällä otteen SOSPA-rekisteristä kuntiin tarkistusta varten. Otteita

rekisteristä on saatettu kierrättää myös lääninhallituksen koulutus- tai tiedotustilaisuuksissa, joissa on pyritty täsmentämään ja päivittämään tietoja alueen yksityisistä yksiköistä.

Haastattelujen perusteella kuntien viranhaltijat eivät olleet tietoisia valtakunnallisen rekisterin uudistustyöstä eivätkä siitä, että uudistus mahdollistaa rekisterin selaamisen myös kuntatasolla.

3.3.3 Valvonnan organisointi ja suunnittelu

Kuntakäynneillä selvitettiin, miten yksityisten palvelujen valvonta on kunnissa organisoitu ja sisäisesti ohjeistettu sekä miten valvontatyötä on suunniteltu. Tarkoituksena oli selvittää, onko valvonnan vastuunjako kunnissa selkeä, onko valvontaa mallinnettu ja onko käytännön valvontatyö suunnitelmallista.

Valvontalain 4 §:n mukaan kunnassa valvontaviranomaisena toimii sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen määräämä viranhaltija. Tarkastuksen kohdekunnissa valvontavastuut oli pääosin jaettu kunkin tehtävä- tai tulosalueen vastuuhenkilöille. Yleensä vastuujaoit olivat selkeitä ja selvästi määriteltyjä. Kahden kunnan ja muutamien vastuuhenkilön osalta jäi kuitenkin epäselväksi oliko valvontavastuuta tosiasiallisesti jaettu lainkaan. Jos valvontavastuuta ei ole kunnassa erikseen jaettu, niin vastuu kuuluu sosiaalihuollosta vastaavalle lautakunnalle.

Valvontavastuun selkeyteen vaikutti kunnan koko. Pienemmissä kunnissa valvontavastuu määrittyi selvästi toimialan johtavalle viranhaltijalle, jolla oli myös vastuu palveluiden hankintojen valmistelusta. Myös suuremmissa kunnissa vastuut oli jaettu toimialoitain, mutta näiden välillä oli havaittavissa eriytymistä näkemyksissä valvontakäytännöistä ja valvontavastuista. Kahden suuren kunnan viranhaltijat totesivatkin, että kunnan sisällä valvonnassa pitäisi tehdä enemmän yhteistyötä muiden hallintokuntien ja sektoreiden kanssa. Yhdessä suuressa kunnassa valvontavastuut oli jaettu alueellisesti, jolloin yhden henkilön vastuulla olivat tietyn alueen kaikki sosiaalipalvelut. Alueellinen vastuunjako ei näyttänyt toimivalta: esimerkiksi keskitetysti järjestettyjen vanhusten asumispalveluiden ostopalveluista vastaavilla oli hyvin kiinteät yhteistyösuhteet yksityisiin tuottajiin, mutta yhteys kaupungin sisäiseen valvontaorganisaatioon taas oli vähäinen. Vaikka ostopalveluorganisaatio oli tiivis, varsinaista valvontakokonaisuutta ei oikeastaan ollut olemassa.

Kunnilla ei pääsääntöisesti ollut sisäisiä ohjeita tai kuvauksia valvontamenettelyistä eikä yhdessäkään kunnassa ollut tehty varsinaista yksityisten palvelujen valvontasuunnitelmaa. Vain kahdella suurella kaupungilla oli jonkinlainen ohje valvonnasta. Näistä toisen ohjeessa tulkittiin valvontalainsäädäntöä ja ohjeistettiin ilmoitusten ja lupahakemusten käsittelyä. Toisen kunnan ohjeessa käytiin lähinnä läpi ilmoitusten ja lupahakemusten käsittelyä kunnan sisällä. Toisaalta erityisesti muutamassa suuressa ja keskikokoisessa kaupungissa erityisesti ostopalvelujen valvonta koostui useista vuosittaisista, melko tarkkaan määritellyistä yhteydenpidon tavoista. Yhteydenpidon tapoja olivat esimerkiksi kunnan ja tuottajan väliset budjettineuvottelut, palautekeskustelut, koulutus- tai seminaaripäivät, raportointivaatimukset ja asiakaskyselyt.

Suunnitellut ja formaalit seurantatoimet kohdistuivat lähinnä ostopalvelusopimuksen tehneisiin luvanvaraisiin asumispalveluyksiköihin, ilmoitustenvaraisten yksiköiden valvontaan ei kiinnitetty vastaavassa määrin huomiota. Jossain tapauksissa kunnan valvonta ei ollut juuri mitenkään suunniteltua tai jäsentynyttä.

3.3.4 Kuntien valvontakäytännöt

Seuraavassa tarkastellaan valvontakäytäntöjä, joilla kunnat hankkivat tietoa valvottavista kohteista. Tarkastuksessa arvioitiin, ovatko kuntien tiedonhankinnan keinot riittäviä ja tarkoituksenmukaisia valvontatarpeisiin nähden.

Riittävyys ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa kaksi seikkaa on erityisen huomionarvoisia. Ensimmäinen valvontatiedon hankinta ei välttämättä edellytä määrämuotoisia tiedonhankintatapoja. Edellä luvussa 2 valvonta määriteltiin valvottavan kohteen havainnoinniksi, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kohde on toiminut halutulla tavalla. Riittävän valvonnan kriteerinä ei siis ole tietty määrämuotoinen valvontatapa, vaan valvonnan kohdentumisen systemaattisuus: tietoa pitää hankkia riittävästi kaikista relevantista kohteista ja aiheista.

Toinen huomionarvoinen seikka valvontakäytäntöjen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa on valvottavien yksiköiden määrä. Kunnat ovat hyvin erikokoisia ja myös niissä toimivien yksityisten tuottajien määrä vaihtelee suuresti. Toimintayksiköiden vähäinen määrä mahdollistaa epämuodollisella tavalla tapahtuvan tai epävi-

ralliseen kanssakäymiseen perustuvan, mutta samalla kuitenkin systemaattisen tiedonkeruun. Mitä suurempi kunta ja sitä myötä toimintayksiköiden määrä on, sitä enemmän valvonnan systemaattisuus edellyttää myös määrämuotoisuutta ja strukturoitua lähestymistapaa.

SOSPA-rekisterin mukaan vuonna 2003 yksityisiä sosiaalipalvelujen tuottajia oli 382:ssa Manner-Suomen kunnassa yhteensä 4 111. Suomessa oli (Ahvenanmaa pois lukien) 46 kuntaa, joissa yksityisiä tuottajia ei ollut lainkaan, minkä lisäksi 57 kunnassa tuottajia oli vain yksi. Kunnista, joissa tuottajia ylipäänsä on, oli 197 kunnassa vähemmän kuin viisi toimintayksikköä ja 291 vähemmän kuin kymmenen. Toisaalta viidessä yritysmäärältään suurimmassa kunnassa sijaitti neljännes kaikista yksityisistä tuottajista (979 tuottajaa) ja puolet kaikista yksityisistä tuottajista (2083 tuottajaa) sijaitti 28 suurimman kunnan alueella.

Seuraavassa tarkastellaan kuntien valvontakäytäntöjä viidessä osassa. Ensin esitetään, minkälaisilla tavoilla ja miten usein kunnat ja yksityiset tuottajat ovat olleet yhteydessä toisiinsa. Tämän jälkeen arvioidaan kuntien toimintaa lupien ja ilmoitusten käsittelijöinä, ostettavien palvelujen valvonnassa, asiakassuhteeseen perustuvassa valvonnassa sekä lopuksi ilmoituksiin, kanteluihin ja tarkastuskäynteihin perustuvassa jälkikäteisessä valvonnassa.

Kuntien ja tuottajien yhteydenpidon määrä

Kunta voi hankkia tietoja valvottavasta yksiköistä erilaisin tavoin. Osa tavoista on muodollisia ja kirjallisia, osa taas epävirallisia ja suulliseen tiedonvälitykseen perustuvia. Taulukossa 8 alla on tuottajille lähetettyyn kyselyyn perustuen esitetty, kuinka usein tuottajat ovat olleet yhteydessä sijaintikunnan kanssa. Noin puolet tuottajista oli ollut yhteydessä kuntaan vähintään kerran kuukaudessa (kaksi ensimmäistä riviä) ja 85 % tuottajista vähintään kerran puolessa vuodessa (kolme ensimmäistä riviä).

Taulukko 8 Yhteydenpidon määrä tuottajien ja sijaintikunnan välillä viimeisten 12 kuukauden aikana

Yhteydenpidon määrä	Vastaajien osuus % (N = 271)
Noin joka viikko	19
1-4 kertaa kuukaudessa	30
1-5 kertaa puolessa vuodessa	36
Noin kerran vuodessa	9
Ei kertaakaan 12 kk aikana	6
Yhteensä	100 %

Tuottajista 6 % ei ollut lainkaan yhteydessä sijaintikuntaan viimeisen vuoden aikana. Suurimmalla osalla näistä tuottajista pääosa asiakkaista oli ns. itse maksavia eli asiakkaat eivät tulleet kunnan ostopalvelujen tai maksusitoumusten kautta. Suurin osa näistä tuottajista oli myös avopalveluyksiköitä, pääosin kotipalveluyrityksiä.

Taulukossa 9 taas on esitetty, minkälaisia yhteydenpidon tapoja tuottajilla ja kunnilla on ollut. Prosenttiosuus kertoo, kuinka moni kyselyyn vastanneista on pitänyt ao. tavalla yhteyttä sijaintikuntaan viimeisen vuoden aikana.

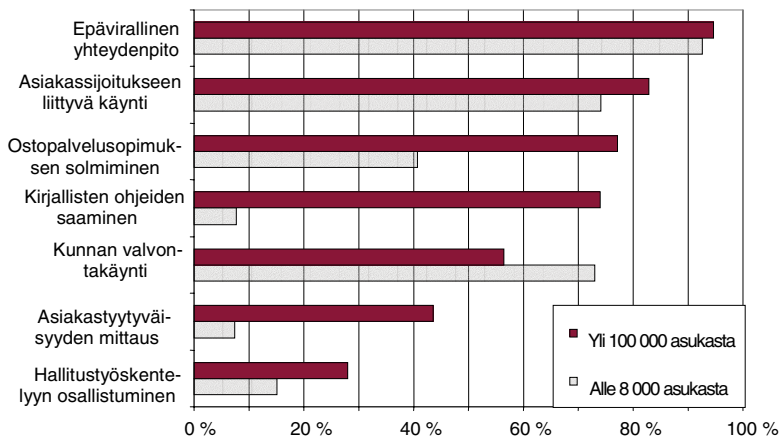
Taulukko 9 Sijaintikunnan ja yksityisen yksikön yhteydenpito

Yhteydenpidon syy	Osuus %
Epävirallinen yhteydenpito	91 %
Asiakassijoitukseen liittyvä yhteys	78 %
Ostopalvelusopimus tai sen päivitys	64 %
Koulutukseen osallistuminen	61 %
Valvontakäynti	53 %
Hallitustyöskentelyyn osallistuminen	26 %

Yksityisten tuottajien ja sijaintikuntien yleisin yhteydenpidon tapa oli epävirallinen yhteydenpito sähköpostitse, puhelimitse tai tapamalla: yhdeksän kymmenestä tuottajasta oli ollut epävirallisessa kanssakäymisessä sijaintikuntaansa kanssa. Asiakassijoituksen

vuoksi kunta on ollut yhteydessä noin neljään viidestä yksiköstä. Kolme viidestä yksiköstä on osallistunut koulutukseen, jossa myös kunnan edustaja on ollut kouluttajana, ja samoin kolme viidestä yksiköstä on käynyt kunnan kanssa ostopalvelusopimukseen liittyviä neuvotteluja. Valvontakäynnin kunta oli tehnyt joka toiseen yksikköön.

Yhteydenpidon tapoihin vaikuttaa kunnan koko. Kuviossa 4 on esitetty kunnan valvontatapojen määriä kahdessa kuntakokoluokassa, alle 8000 asukkaan ja yli 100 000 asukkaan kunnissa.



Kuvio 4 Kunnan ja yksityisen tuottajan yhteydenpidon tapoja kahdessa kuntakokoluokassa

Kuten kuviosta voi havaita, asukasmäärältään suurten ja pienten kuntien välillä ei ole merkittävää eroa epävirallisen yhteydenpidon määrässä tai asiakkaan sijoittamiseen liittyvissä käynneissä. Yhteydenpitoa on suurissa kunnissa useammin mm. ostopalvelusopimuksen solmimiseen, toimintakertomustietoja pyytämiseen, kirjallisten ohjeiden antamiseen ja asiakastytyvyyden mittaamiseen liittyen. Kaikkia näitä tapoja voi pitää muodollisina valvontamuotoina, jotka soveltuvat paremmin kuntiin, joissa valvottavia on useita ja joissa henkilökohtaisella yhteydenpidolla ei enää voi taata valvontatiedon keräämisen systemaattisuutta.

Mielenkiintoinen yhteydenpidon ja valvonnan muoto on kunnan toiminta yksityisen palveluntuottajan, usein yhdistyksen tai säätiön, hallituksessa, joko varsinaisena jäsenenä tai asiantuntijana. Kyselyn

mukaan kunta on tällä tavoin mukana joka neljännen tuottajan hallituksessa (26 %, N=68). Kaikki näin vastanneet tuottajat olivat voittoa tavoittelemattomia yksikköjä eli yhdistyksiä tai säätiöitä, eivätkä yrityksiä. Näissä tapauksissa kunta oli siis toiminut yhdistyksen tai säätiön hallituksessa joko varsinaisena jäsenenä tai asiantuntijana.

Myös tarkastuksen kuntakäynneillä nousi esiin muutamia kunnan ja järjestön hallitusyhteistyötapauksia. Valvonnalliselta kannalta järjestelyn hyötynä on, että kunta saa hallituksessa toimimisen kautta tietoa palveluntuottajan suunnitelmista ja haasteista. Huonona puolelana on valvonta-asetelman vaikeutuminen, kun kunnan edustaja joutuu valvomaan yksikköä, jonka hallituksessa kunta on edustettuna.

Lupahakemusten ja ilmoituksen käsittely kunnissa

Kunnat toteuttavat palvelujen etukäteistä valvontaa antamalla lääninhallituksille lausunnon tuottajien lupahakemuksesta sekä osallistumalla lupatarkastukseen. Ilmoituksenvaraisten tuottajien osalta kunnan tulisi ottaa ilmoitus vastaan ja lähettää se edelleen lääninhallitukseen. Tarkastuksessa selvitetään, miten kunta toimii lupahakemustan ja ilmoitusten käsittelyssä.

Kunnan rooli lupahakemusten käsittelijänä oli varsin selvä kaikille osapuolille: kunnan tehtävä on osaltaan tarkastaa luvan hakijan toimintaedellytysten riittävyys ja antaa tästä lausunto lääninhallitukselle osoitetun lupahakemuksen liitteeksi. Kaksi lääninhallitusta oli antanut oman alueensa kunnille ohjeen, mistä asioista kunnan pitää lausua. Ohjetta pidettiin kunnissa hyvänä ja lausuntovaatimusta selventävänä. Kunnat, jotka eivät olleet saaneet ohjetta, kirjoittivat lausunnon vapaamuotoisesti.

Kunnilla ei ollut selkeitä, kirjattuja kriteerejä lupahakemusten toimintaedellytysten arviointiin. Arvioinnin perusteena oli valvontalaki, kuntien valtiosuuslaissa esitetty vaatimus palvelujen samasta laatutasosta kunnallisen palvelun kanssa tai sosiaalihuollon puitelait. Lisäksi toimintaedellytysten arvioinnissa käytettiin soveltavasti laatusuosituksia sekä joissain kunnissa esim. vanhustenhuollon strategiaan kirjattuja laatuvaatimuksia tai kilpailuttamisen yhteydessä esitettyjä laatuksiteereitä.

Ilmoitusten käsittelyn osalta tilanne oli kunnissa jossain määrin epäselvä. Useimmat kunnat lähettivät saapuneet ilmoitukset edelleen lääninhallitukseen, mutta joka kolmannessa kunnassa vä-

hintään toinen palvelualojen vastuuhenkilöistä totesi, että kuntaan saapuneet ilmoitukset arkistoidaan kunnassa eikä niitä lähetetä lääninhallitukseen. Näissä tapauksissa lääninhallitus ei siis saa tietoa ilmoituksenvaraisen yksikön toiminnasta.

Kuntien käytännöt olivat sen sijaan melko yhdenmukaisia ilmoitusvelvollisten yrittäjien toimintaedellytysten tarkastamisessa. Kaikissa kunnissa (joissa ilmoituksia oli käsitelty) todettiin, että ilmoituksen tekijän toimintaedellytykset, useimmiten koulutustausta, tarkistetaan jollain tavalla. Tarkistus tehtiin joko keskustelemalla hakijan kanssa puhelimesta, edellyttämällä koulutus- tai työtodistusten tai vastaavien dokumenttien esittämistä tai käymällä tapaamassa palvelutuottajaa. Useimmissa tapauksissa ilmoituksen tehnyt tuottaja oli jo aiemmassa vaiheessa ollut yhteydessä kuntaan. Jotkut lääninhallitukset ja kunnat myös mainitsivat jättäneensä yksittäistapauksissa annetun ilmoituksen hyväksymättä tai merkitsemättä yksityisten sosiaalipalvelujen rekisteriin esim. silloin, kun kyseessä on selvästi pelkkiä siivouspalveluja tarjoava yritys.

Kunnan ostamien palvelujen valvonta

Suurin osa yksityisistä sosiaalipalveluista myydään kunnille, joten kuntien valvontakäytäntöjä määrittää pitkälti kuntien toiminta palveluita ostettaessa. Tarkastuksessa selvitettiin, minkälaisia käytäntöjä kunnilla on valvoa itse ostamiaan palveluja.

Kunnat ostavat palveluja sekä ostopalvelusopimuksen (tai puitesopimuksen ja vuosittain tuotantosopimuksen) perusteella että yksittäisillä asiakkaille osoitetuilla maksusitoumuksilla. Ostopalveluprosessiin liittyvä valvonta tarkoittaa usein kunnan ostopalvelukumpaniin kohdistamia määrämuotoisia ja säännöllisiä valvontatoimia. Maksusitoumukseen liittyvä valvonta taas perustuu yksittäisen asiakkaan sijoittamiseen ja hoidon määrittämiseen.

Osa käyntikuntien ostopalveluista perustui kilpailutukseen, osa taas pitkäaikaisempiin yhteistyösuhteisiin, joissa ostoa ei ollut kilpailutettu. Suurin osa käyntikunnista oli kilpailuttanut jonkin päihde- tai vanhustenhuollon osan: kilpailutuksen kohteina olivat olleet mm. kotihoidon palvelut, vanhusten palveluasuminen, dementiahoito sekä päihdehuollossa opioidiriippuvaisten korvaushoito. Merkittävimmät ostopalvelusopimukset olivat vanhusten palveluasumisessa ja päihdehuollossa. Vanhusten kotipalveluissa ostopalvelusopi-

muksia oli tehty lähinnä ruuhkahuippuja tasoittamaan tai omaishoidon tuen lomitukseen.

Palvelujen hankinta kilpailutuksella ei sinänsä vaikuta palvelujen valvontaedellytyksiin. Kilpailutuksen sivuhuöty on kuitenkin, että kunta joutuu hankintalainsäädännön ja yksityisten tuottajien tasa-vertaisen kohtelun vuoksi laatimaan selkeät kriteerit hankkimalleen palvelulle. Erityisesti suurempien kaupunkien toteuttamissa kilpailutuksissa tarjouspyyntöasiakirjoissa esitetyt palvelujen ostokriteerit olivat tarkkaan määritelty.²⁵ Kilpailutusprosessi voi myös selventää kunnan, eli palvelun tilaajan, ja palvelun yksityisen tuottajan rooleja. Joka neljännellä tarkastuksen kuntakäynnillä kuntien viranhaltijat toivatkin ilmi, että kunnan ja yksityisen tuottajan pitkään jatkuneessa yhteistyössä olisi tarvetta selkeyttää ostopalvelusopimusta ja eri osapuolten vastuista.

Joissakin kunnissa ostopalvelukumppanien kanssa oli luotu mää- räaikaan toteutettavia, selkeitä ja strukturoituja yhteistoiminnan ta- poja. Selkein yhteistyörakenne oli Helsingin kaupungissa, jossa vanhusten yksityisten laitos- ja asumispalvelujen laatua seurattiin kalenterikuukausiksi määritellyin toimin. Helsingin kaupunki ostaa vanhusten laitos- ja asumispalveluita noin 50 palveluntuottajalta. Seurantatoimia olivat mm.

- laatukriteerilomakkeiden lähetys yksiköille
- aiempiin tuloksiin, tutkimuksiin tai muutoksiin perustuvat sisäl- töneuvottelut tiettyjen yksiköiden kanssa
- laatukriteerilomakkeiden analyysi ja yksiköiden erittely sen mu- kaan, onko tulos hyväksyttävä tai onko siinä parannettavaa
- sopiminen toimenpiteistä yksiköiden kanssa, joiden tuloksissa on parannettavaa
- yhteenveto tuloksista ja yleisten linjojen tarkistus
- päätös koulutuksista, tutkimuksista, kehittämisprojekteista linja- tarkistuksen perusteella
- säännölliset kokoukset yksiköiden johtajille, joissa välitetään tietoa ja koulutusta kunnan toiveista ja linjoista.

²⁵ *Esimerkiksi Helsingin kaupungin vanhusten laitos- ja asumispalveluiden kil- pailutukseen liittyvässä tarjouspyynnössä oli määritelty hyvin yksityiskohtai- sesti henkilöstön mitoitus, koulutukseen ja kokemukseen sekä tiloihin, tu- kipalveluihin, sijaintiin ja kulkuyhteyksiin liittyvät kriteerit. Myös Oulun kau- punki oli laatinut tarkat kriteerit vanhusten asumispalvelujen tarjouspyyn- töön.*

Esimerkki selvästi yksinkertaisemmasta ostopalvelujen toimintaympäristöstä, mutta yhtä lailla systemaattisesta tiedonkeruusta oli Vammalan kaupungin päihdehuollossa. Kunnalla oli yksi ostopalvelusopimus A-klinikkasäätiön päihdeklinikan kanssa, mutta maksusitoumuksilla asiakkaita on osoitettu myös muualle. Päihdekliinikka myi palveluita kahdeksalle muullekin kunnalle. Päihdeklinikan toimintaa seurattiin ja valvottiin yhdessä muiden kuntien kanssa keväällä ja syksyllä pidettävissä seuranta- ja suunnittelukokouksissa, neljännesvuosittain tapahtuvalla suoriteseurannalla, toimintakerotomusten lähettämällä, sosiaalityön budjettia valmisteltaessa, yhteisten projektien kautta, asiakastyön kautta, päihdeasiantuntijatyöryhmässä sekä epävirallisissa keskusteluissa.

Ostettavien palvelujen valvonnassa on tehtävä ero ostopalvelu- ja maksusitoumustuottajien välillä. Kuntien ja ostopalvelutuottajien yhteistyö, yhteydenpito ja valvonta olikin usein tiiviistä ja jatkuvaa. Sen sijaan kuntien suhde maksusitoumuksella yksittäisiä asiakkaita hoitaviin yksiköihin oli moniulotteisempi ja siihen vaikuttivat erityisesti yksikön sijainti ja asiakassijoitusten toistuvuus. Yhteydenpidon ääripäinä voi pitää omassa kunnassa sijaitsevaa yksikköä, josta kunta ostaa säännöllisesti palveluita sekä toisessa kunnassa, jopa satojen kilometrien päässä, sijaitsevaa yksikköä, johon kunta tekee yksittäisen ja ainutkertaisen asiakassijoituksen.

Tarkastuksen käyntikunnissa maksusitoumuspaikkojen valvontaan vaikutti tuottajien tutuus ja valtakunnallisuus, mutta käytännön valvonta perustui pitkälti asiakaskäynteihin. Erityisesti päihdehuollossa asiakkaita saatettiin ohjata maksusitoumuksilla pitkänkin välimatkan päässä sijaitseviin hoitopaikkoihin. Tällöin kyseessä olivat kuitenkin usein valtakunnallisesti tunnetut ja valtakunnallisesti palveluja tarjoavat hoitolaitokset, esimerkiksi Järvenpään sosiaalisairaala, Mikkeli-Yhteisö, Kalliolan settlementin päihdeyksiköt tai Kankaanpään A-koti.

Lisäksi päihdetyöntekijät tunsivat yleisimmin käyttämänsä tuottajat hyvin. Hoitopaikan tunteminen on tietysti olennaista paitsi asiakkaan saaman asianmukaisen hoidon valvonnan kannalta, mutta myös resurssien tehokkaan käytön varmistamiseksi: "Melkein kaikki tuottajat tunnetaan henkilökohtaisesti vanhojen historioiden kautta ... Jos ei tunneta riittävästi toimintaa, niin sinne ei sijoiteta asiakkaita. Homman lähtee siitä, että asiakkaan kanssa keskustellaan,

minkälaiseen paikkaan hän menee ... jos ei itse tiedä, minkälainen paikka on, niin meillähän menee vaan rahaa hukkaan."

Maksusitoumuspaikkojen varsinainen valvonta tapahtui asiakkaan sijoituksen ja hänen saamansa hoidon seurannan kautta. Koska kunnilla ei ollut ostopalvelusopimusta tietyn hoitopaikkamäärän ostamisesta, kunnat eivät valvoneet maksusitoumuspaikkoja kokonaisuutena.

Asiakassuhteeseen perustuva valvonta

Käynnissä olevaan palveluun kohdistuvan valvonnan toinen perusmuoto on asiakassuhteeseen perustuva valvonta. Yksittäisen asiakkaan saaman palvelun seuranta ei sinänsä kata koko toimintayksikön toimintaa tai toimintaedellytyksiä, mutta asiakassuhteen seurannan kautta voidaan kuitenkin jossain määrin varmistua yksikön toiminnan asianmukaisuudesta. Asiakassuhteen kautta tapahtuvan valvonnan merkitys korostuu yksiköissä, joilla ei ole ostopalvelusopimusta.

Tärkeimmät asiakassuhteeseen liittyvät toiminnot, joilla on myös valvonnallista merkitystä, ovat hoitopäätösten tekeminen sekä hoito- ja palvelusuunnitelmien laatiminen ja päivittäminen. Hoitopäätöksen tekeminen eli hoitoon ottaminen ja hoitopaikan osoittaminen edellyttää, että kunta tuntee yksityisen palveluntuottajan palveluvälikoiman sekä toimintaedellytykset. Hoito- ja palvelusuunnitelman (tai kuntoutumissuunnitelman) tekeminen puolestaan edellyttää kunnalta tietoa asiakkaan hoidon tarpeesta sekä palveluntuottajan kyvystä tarjota hoidon tarvetta vastaavia palveluista. Hoitosuunnitelmien päivittämisellä varmistetaan, että palvelut vastaavat yhä asiakkaan hoidon tarvetta.

Kuntahaastattelujen perusteella ei voida luotettavasti arvioida, minkälaisessa prosessissa hoidon antamisesta päätetään ja miten yksityinen palveluntuottaja valitaan hoitopaikaksi. Haastattelujen perusteella voidaan kuitenkin tehdä kaksi yleistä havaintoa: Ensinnäkin hoitoon ohjautuminen tapahtuu useimmiten moniammatillisen työryhmän kautta (esim. SAS-ryhmä), jolloin useat henkilöt voivat arvioida eri palvelupaikkojen soveltuvuutta henkilön hoitotarpeeseen. Toiseksi, vanhus- ja päihdehuollossa yksityiset tuottajat tunnetaan hyvin, sillä kuntien käyttämät ostopalvelu- ja maksusitoumuspaikat ovat pääsääntöisesti tuttuja vuosien yhteistyöstä.

Hoito- ja palvelusuunnitelmat (tai kuntoutumissuunnitelmat) pyritään tekemään kaikille ostopalvelu- tai maksusitoumusasiakkaille, mutta haastattelujen perusteella suunnitelmien kattavuudessa on vielä kehittämisen varaa. Kuntien osallistuminen suunnitelmien tekemiseen vaihteli: joissain kunnissa kunnan vanhustyön tai päihdehuollon sosiaalityöntekijä osallistui hoito- ja palvelusuunnitelmien tekemiseen yksityisessä toimintayksikössä, joissain kunnissa asiakas, omainen ja yksikkö huolehtivat yksityiskohtaisempien suunnitelmien tekemisestä. Kunta saattoi tarkistaa hoitosuunnitelmien olemassaolon toimintayksikköön tekemillään asiakaskäynneillä.

Myös hoitosuunnitelmien päivittämisessä oli erilaisia käytäntöjä. Vanhusten palveluasumisessa hoito- ja palvelusuunnitelmien lyhyin päivitysväli oli 3 kuukautta, yleisin taas yksi vuosi. Kahdessa kunnassa yksityisten palveluntuottajien asiakkaiden hoito- ja palvelusuunnitelmia päivitetään tarpeen tai yhteydenoton mukaan. Päihdehuollossa hoitajaksot ovat yleensä vanhustenhuoltoa lyhyempiä ja hoito- ja kuntoutussuunnitelmia seurattiin lähinnä asiakaskäyntien perusteella.

Asiakkaan hoitotarpeen määrittelyn ja saadun hoidon seurannan kautta valvotaan samalla myös koko yksityistä toimintayksikköä. Kuntien käytännön kosketus tuottajiin syntyy enimmäkseen asiakaskäyntien myötä. Asiakassuhteen seuraamiseen liittyvät käynnit toimipisteissä, jolloin päihdepalveluissa esim. sosiaalityöntekijä tai vanhustenhuollossa kotipalvelun ohjaaja voi paitsi varmistua asiakkaiden tilasta, myös arvioida koko yksikköä. Tällainen käytäntö on tärkeä erityisesti muissa kunnissa sijaitsevien yksiköiden osalta, joihin kunnalla voi olla asiakassuhde vain yksittäisten maksusitoumusasiakkaiden kautta.

Tarkastuskäynnit, ilmoitukset ja kantelut

Kuntahaastattelujen perusteella säännönmukaisten tarkastuskäyntien tekeminen yksityisiin yksiköihin ei ole kovin yleistä. Kuntien tekemät tarkastuskäynnit liittyivät useimmiten lupaprosessiin tai kunnan tietoon tulleisiin ongelmiin. Vain muutama kunta oli tehnyt alueensa yksityisiin tuottajiin suunniteltuja, kattavia ja dokumentoituja tarkastuskäyntejä.

Kuntien tekemien tarkastuskäyntien määrästä saa toisenlaisen kuvan tuottajien kyselyyn antamien vastausten perusteella: kyselyvastausten mukaan kunnat olivat käyneet valvontakäynnillä 53 %

kaikista tuottajista ja 68 % asumispalveluyksiköistä. Kuntakäyntien ja kyselyn erilaista tulosta voi tulkita siten, että kunnat määrittivät tarkastuskäynnin hallintolain mukaisena, etukäteen ilmoitettuna käyntinä, josta raportoidaan tarkastuskertomuksella. Tuottajat lievenivät tulkinneet valvontakäynnin epämuodollisemmaksi, esimerkiksi asiakkaan sijoitukseen liittyväksi käynniksi yksikössä.

Kunnissa ei myöskään ollut selvää toimintatapaa tarkastuskäyntien dokumentoimiseksi. Raportteja oli tehty lähinnä silloin, kun tarkastuksessa on ilmennyt selkeitä puutteita. Lupakäynteihin liittyen kunnat kylläkin tekivät lausunnot omista havainnoistaan.

Kuntien edustajat totesivat puuttuvansa yksiköissä esiintyviin ongelmiin välittömästi. Yleensä pienet ongelmat pyritään korjaamaan neuvotteluilla. Merkittävimpien ongelmien kohdalla otetaan yleensä yhteyttä myös lääninhallitukseen. Yhden suuren kaupungin vanhustenhuollon osalta tosin todettiin, ettei lääniin oteta yhteyttä edes kantelutapauksissa. Valvontalain 12 §:n mukaan kunnan toimielimen on heti ilmoitettava tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista asianomaiselle lääninhallitukselle.

3.3.5 Palveluntuottajien ohjaus ja neuvonta

Valvontalain perusteluissa painotetaan, että viranomaisten valvonnan tulisi ensi sijassa olla yhteistyötä ja vuorovaikutusta yksityisten tuottajien kanssa. Kuntien ja tuottajien välistä yhteistyötä ja tuottajien tyytyväisyyttä saamaansa ohjaukseen ja neuvontaan selvitettiin yksityisille tuottajille suunnatulla kyselyllä. Yhteydenpidon määrää ja tapoja on jo esitelty luvussa 3.3.4.

Tuottajien tyytyväisyyttä ohjaukseen ja neuvontaan selvitettiin kahdella kysymyksellä: toisella selvitettiin ohjauksen ja neuvonnan riittävyyttä ja toisella ohjauksen ja neuvonnan hyödyllisyyttä. Tuottajien tyytyväisyyttä taas mitattiin summamuuttujalla, joka laskettiin ohjauksen hyödyllisyyteen ja riittävyyteen annetuista vastauksista.

Ohjauksen ja neuvonnan riittävyyden osalta noin kolmannes tuottajista koki saaneensa täysin riittävästi ohjausta ja noin viides koki saaneensa ohjausta vain vähän tai ei lainkaan. Ohjauksen hyödyllisyyden osalta noin puolet vastanneista koki saaneensa ohjauksen erittäin tai melko hyödylliseksi. Noin joka kymmenes vastaaja koki ohjauksen ja neuvonnan vain vähän tai ei lainkaan hyö-

dylliseksi. Lisäksi joka seitsemäs vastasi, ettei ollut saanut ohjausta ja neuvontaa.

Tuottajien kokonaistyytyväisyyttä ohjaukseen ja neuvontaan arvioitiin muodostamalla summamuuttuja vastauksista riittävyttä ja hyödyllisyyttä koskeviin kysymyksiin. Summamuuttujan perusteella hieman yli kolmasosa vastaajista oli hyvin tyytyväinen (36 %) tai melko tyytyväinen (34 %) saamaansa ohjaukseen ja neuvontaan. Hieman alle kolmasosa vastaajista (30 %) taas ei ollut tyytyväisiä saamaansa kunnan ohjaukseen ja neuvontaan.

Tyytyväisyyttä saatuun ohjaukseen ja neuvontaan selittivät yhteydenpidon useus sekä monipuolisuus, kuten lääninhallitustenkin osalta. Tuottajat olivat sitä tyytyväisempiä saamaansa ohjaukseen ja neuvontaan, mitä useammin he olivat olleet yhteydessä kunnan kanssa. Tyytyväisyyttä lisäsi myös yhteydenpidon monipuolisuus: mitä useammalla erilaisella tavalla tuottajat ja kunta olivat olleet yhteydessä, sitä tyytyväisempiä tuottajat olivat saamaansa ohjaukseen ja neuvontaan. Ohjauksen monipuolisuus lisäsi tyytyväisyyttä myös silloin, kun yhteydenpidon määrä oli vakioitu. Lisäksi tyytyväisyyttä lisäsi kuntakoko: suurissa kunnissa toimivat yksiköt olivat tyytyväisempiä saamaansa ohjaukseen ja neuvontaan.

Tyytyväisyys ohjaukseen ja neuvontaan liittyy yhteydenpidon määrään siten, että mitä useammin yhteydenpitoa on, sitä todennäköisemmin tuottaja saa mahdollisuuden keskustella valvovan viranomaisen kanssa hänelle juuri tuolloin ajankohtaisista kysymyksistä. Jos taas yhteydenpitoa on vain 1–2 kertaa vuodessa, ohjausta ja neuvontaa ei välttämättä saa silloin kun sitä tarvitaan. Sama pätee ohjauksen monipuolisuuteen: mitä useampia erilaisia yhteydenpidon tapoja on, sitä varmemmin tuottajalle ja kunnalle syntyy yhteinen foorumi, jolla keskustella tuottajan tarvitsemista asioista. Muodolliset, kerran tai kaksi vuodessa tapahtuvat hinta- tai sopimusneuvottelut eivät välttämättä tarjoa mahdollisuutta keskustella tuottajille tärkeistä kysymyksistä, Ohjauksen ja neuvonnan tarpeisiin voidaan vastata myös epävirallisella yhteydenpidolla, asiakassuhteisiin liittyvällä yhteydenpidolla tai esimerkiksi koulutus- tai kehittämishankkeisiin liittyvällä yhteistyöllä.

Kyselyssä selvitettiin myös, mistä 1–5 asiasta tuottajat haluaisivat saada lisää tietoa. Yli puolet tuottajista vastasi toivovansa lisätietoa kunnan toimintastrategioista yksityisten palvelujen suhteen sekä palvelujen ostamiseen liittyvistä asioista, kuten kilpailuttamisesta ja ostopalvelusopimuksista. Lisäksi neljännes vastaajista toi-

voi lisätietoja palveluseleleistä. Kuntien palvelustrategiat ovat luonnollisesti tärkeitä tuottajille, koska suurin osa palveluista myydään kunnille. Kyselyssä lisätiedon tarpeet kietoutuivat kuitenkin huomiota herättävän paljon nimenomaan kuntien tuleviin palvelustrategioihin sekä kilpailuttamiseen ja palvelusetelien mahdolliseen käyttöön.

Yksikön omaan työhön liittyen eniten lisätietoa toivottiin hoidon laadun ja asiakastyytyväisyyden arvioinnista (30 %), asiakirjojen säilyttämisestä (22 %), henkilöstömäärästä ja henkilöstön kelpoisuudesta (21 %), lääkärin ja sairaanhoidollisen palvelun järjestämisestä (20 %) sekä pakotteiden ja rajoitusten käytöstä (17 %). Prosentuaaliset jakaumat kaikkien kysymysten osalta on esitetty kysymyslomakkeessa liitteessä 1.

3.4 YHTEENVETO TARKASTUSHAVAINNOISTA

Seuraavaksi esitetään yhteenveto luvuissa 3.1–3.3 tehdyistä valvontahavainnoista, ensin valvontaedellytyksistä ja sitten valvonnan toteutuksesta. Valvontaedellytyksillä tarkoitetaan valvontalainsäädäntöä, valvontaorganisaatiota, valvonnan ohjausta ja suunnittelua, valvonnan tietojärjestelmää ja kriteerejä sekä valvontaresursseja. Valvonnan toteutuksen osalta esitetään havainnot kuntien ja lääninhallituksen valvontakäytännöistä sekä valvontatiedon raportoinnista.

Valvonnan edellytykset

Valvontalaki ja -asetus toimivat kohtuullisesti yksityisten palvelujen valvonnan kehikkona. Lainsäädännön ongelmina ovat kuitenkin keskeisten käsitteiden sekä valvontaviranomaisten valvontavastuiden tulkinnanvaraisuus. Valvontaviranomaiset ovat tulkinneet käsitteitä ympärivuorokautisuus ja sosiaalipalvelu eri tavoin, mikä on aiheuttanut epäselvyyttä käytännön valvontatyössä ja saattaa johtaa tuottajien erilaiseen kohteluun toimintayksikön sijainnista riippuen. Myös valvontaviranomaisten tarkka työnjako on jäänyt osalle toimijoista epäselväksi, koska laissa valvontavastuut on ilmaistu vain yleisellä tasolla. Nykyisissä säädöksissä tai sen esitöissä ei ole otettu kantaa siihen, tulisiko lupaharkinnassa huomioida yksityisten

tuottajien taloudelliset toimintaedellytykset tai henkilökohtainen soveltuvuus alalle.

Valvontalaissa ei ole tarkkoja kriteerejä toimintayksiköiden toimintaedellytysten arviointiin, joten valvonnan kriteerit ovat melko väljät. Nykyiseen väljään kriteeristöön liittyy kahdenlaisia ongelmia. Yksittäisten tuottajien kannalta ongelmana on tasavertaisuus, sillä kriteerien yleisyys mahdollistaa tulkintaerot eri lääninhallitusten välillä. Lääninhallitusten kannalta valvontakriteerien yleisyys voi aiheuttaa tulkinnallisempia ja vaikeampia valvontatilanteita sekä lisätä lupapäätöksistä tehtyjen valitusten määrää. Ministeriö ja lääninhallitukset ovat tehneet kriteereihin joitakin tarkennuksia, erityisesti henkilöstömäärän ja tilojen osalta.

Lääninhallitusten valvontaresurssit ovat niukat ja asettavat sekä valvonnan kattavuudelle että ennakkolisten valvontakeinojen käytölle tiukat puitteet: lääninhallituksilla on vuosittain noin yksi työpäivä aikaa yhtä luvanvaraista yksikköä kohti. Lääninhallitusten toimipisteiden välillä on kuitenkin vaihtelua siinä, kuinka paljon valvontaan käytetään työaikaa yhtä luvanvaraista yksikköä kohti.

Ministeriön ohjaus lääninhallituksiin on rajoittunut lähinnä yksittäisiin valvonnan painopistealueisiin, eikä valvonnan keinojen ja menettelyjen ohjausta ei ole ollut juuri lainkaan. Myöskään valvontatyön kehittämissuuntaa ei ole selvästi ilmaistu. Lääninhallitukset ovat pyrkineet kehittämään valvontaa yhteistyössä, mutta käytännössä kukin lääninhallitus on itsenäisesti kehittänyt omia valvontamallejaan ja -kriteereitään. Hallinnonalalla on suunniteltu Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tehtävien laajentamista ohjaamaan lääninhallitusten sosiaalipalvelujen valvontatyötä.

Valvonnan suunnittelu on ollut vähäistä niin ministeriön, lääninhallitusten kuin kuntienkin tasolla. Ministeriö ja lääninhallitukset eivät ole kehittäneet systemaattisia valvonnan suunnittelun välineitä kuten riskianalyysejä, eivätkä myöskään analysoineet eri valvontakeinojen vahvuuksia ja niiden soveltamista erilaisiin valvontatilanteisiin. Myöskään yksityisten tuottajien ohjausta ja neuvontaa ei ole systematisoitu tai kytketty muihin valvontatoimiin. Ohjauksessa ja neuvonnassa ei ole vielä hyödynnetty tehokkaasti sähköisiä tiedotuskeinoja.

Myös kunnissa valvonnan suunnittelua ja mallintamista systemaattiseksi ja kattavaksi tiedonhankinnaksi on tapahtunut harvoin, joskin ostopalveluyksiköiden seurantaan on kehitetty tehokkaita malleja. Kuntien yhteistyö valvonnan lähestymistapojen kehittämiseksi

sessä on ollut vähäistä, ostopalvelusopimusten kautta yhteistyötä on kuitenkin jonkin verran tehty. Valtion viranomaisten tuki kunnille valvontamallien kehittämisessä on ollut niukkaa ja rajoittunut lähinnä lääninhallitusten antamaan neuvontaan yksittäistapausten kautta.

Nykyinen valvonnan tietojärjestelmä ei ole tukenut valvontatyötä parhaalla mahdollisella tavalla. Järjestelmän tietojen oikeellisuus ja ajantasaisuus ovat kyseenalaisia erityisesti ilmoituksenvaraisten tuottajien osalta, ja järjestelmän tiedonkeruu on ollut osin epä johdonmukaista. Suljettu järjestelmä ei ole tukenut kuntien valvontatyötä ja tukipalveluyrittäjien sisällyttäminen rekisteriin on vähentänyt järjestelmän käyttökelpoisuutta valvonnan apuvälineenä. Uutta tietojärjestelmää on valmisteltu jo vuosia ja se on tarkoitus saada käyttöön vuonna 2006.

Rekisterin toimivuutta valvonnan välineenä on heikentänyt se, että verohallituksen ohjeet sosiaalipalvelujen arvonnalisäverottomuudesta kannustavat myös tukipalveluyrittäjiä ilmoittautumaan rekisteriin. Osa lääninhallituksista ei ole hyväksynyt tukipalvelujen tuottajia rekisteriin, mikä taas on tehnyt verotuksesta epäneutraalin erilaisten tukipalvelujen tuottajille.

Valvonnan toteuttaminen

Lääninhallitukset ja kunnat ovat käyttäneet monipuolisia valvontakeinoja ja menetelmiä tiedon hankkimiseksi yksityisistä tuottajista. Etukäteisistä valvontakeinoista ilmoitusmenettely on ollut valvontaviranomaisille epäselvä ja muutossilmoitusten osalta huonosti toimiva käytäntö.

Lääninhallitusten valvontatyössä ovat painottuneet luvan hakemiseen liittyvä ohjaus ja neuvonta sekä luvan hakemiseen tai päivittämiseen liittyvät tarkastuskäynnit. Tarkastuskäyntejä on tehty noin joka neljänteen yksikköön ja niiden selvästi tärkein syy on ollut uusien lupien hakeminen tai lupien muutos. Vain joka neljäs tarkastuskäynti on ollut omaehtoinen ja suunniteltu. Asiakasturvallisuuden kannalta tärkeitä ovat olleet kantelut, ilmoitukset, joiden perusteella lääninhallitukset ovat olleet yhteydessä noin joka kymmenenteen luvanvaraiseen yksikköön.

Lääninhallitukset ovat olleet yhteydessä luvanvaraisiin yksiköihin keskimäärin kerran vuodessa. Yhteydenpidon, ohjauksen ja neuvonnan tapoja on ollut useita: erilaista kirjallista ohjausta, henki-

lökohtaista neuvontaa, koulutusta ja tiedotusta. Lääninhallitukset ovat myös yrittäneet kehittää uusia yhteydenpidon tapoja yrityksiin. Kokonaisuudessaan ohjauksen ja neuvonnan tavat ovat rikkaat ja moninaiset, mutta vielä melko jäsentymättömät. Neljä viidestä luvanvaraisesta tuottajasta on kuitenkin hyvin tai melko tyytyväinen lääninhallitukselta saamaansa ohjaukseen, tyytymättömiä on noin viidennes. Tyytyväisyyteen vaikuttavat yhteydenpidon määrä ja yhteydenpitotapojen monipuolisuus.

Kuntien valvontatyön painopiste on ollut ostettavien palveluiden valvonnassa. Systemaattisin valvonta on kohdistunut ostopalvelusopimuksen solmineisiin toimintayksiköihin. Pääosin maksusitoumuksilla palveluja myyviä yksiköitä on valvottu lähinnä asiakassuhteen kautta, jolloin toimintayksikön kokonaisvalvonta on jäänyt vähemmälle huomiolle. Kunnissa on mielletty valvontavastuun syntyvän palveluiden ostosta eikä valvontalain mukaisesta toimintayksikön sijainnista.

Kuntien yhteydenpito tuottajiin on selvästi tiiviimpää kuin lääninhallitusten: puolet tuottajista on yhteydessä sijaintikuntaansa kuukausittain ja 85 % tuottajista vähintään puolivuositain. Tärkeimpiä kuntien valvonnan ja yhteydenpidon tapoja ovat epävirallinen yhteydenpito, asiakkaan sijoitukseen ja hoitosuunnitelmien seurantaan liittyvä yhteistyö sekä ostopalvelusopimukseen liittyvä muodollinen kanssakäyminen. Noin kaksi kolmasosaa tuottajista on hyvin tai melko tyytyväisiä saatuun ohjaukseen, kolmasosa taas tyytymättömiä.

Valvontaviranomaisten raportointi valvontahavainnoistaan on erilaista lääninhallituksissa ja kunnissa. Lääninhallitukset tekevät tarkastuskäynneistään pääsääntöisesti tarkastuskertomuksen ja lähettävät kertomuksen tarkastuskohteelle, sijaintikunnalle ja joissain tapauksissa sijoittajakunnille. Kunnissa raportointi tarkastuskertomuksissa on ollut vähäisempää eikä tehtyjä kertomuksia ole aina lähetetty lääninhallituksille.

Ministeriö ei ole tehnyt itse tai ohjannut lääninhallituksia tekemään koosteita tai analyyskejä valvontahavainnoista. Myöskään lääninhallitukset eivät ole analysoineet tai tehneet kirjallisia yhteenveitoja valvontahavainnoistaan. Suullisesti lääninhallitukset ovat välittäneet kokemuseräistä tietoa ministeriölle ja kunnille epävirallisissa tapaamisissa tai ministeriön koolle kutsumissa työkokouksissa. Kunnissa valvontatiedon kirjallinen kokoaminen on ollut vähäistä,

mutta suurissa kunnissa tällaista on jossain määrin tehty. Ministeriö on käyttänyt valvontatietoa ohjauksen tukena vain satunnaisesti.

Tarkastuksessa ei ilmennyt sellaisia erityisiä ongelmia valvontaviranomaisten ja tuottajien välisissä suhteissa, jotka vähentäisivät viranomaisten ohjeiden tehoa ja vaikutusta kohteissa. Yksittäistapauksissa valvontaviranomaisten mahdollisuudet puuttua toimintaan saattavat olla kuitenkin rajoitetut johtuen pakkokeinojen käytön hankaluudesta tai yksiselitteisten toimintaedellytyskriteerien puutteesta.

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksessa selvitettiin yksityisten sosiaalipalvelujen valvontajärjestelmän toimivuutta valvonnan edellytysten ja valvonnan toteutuksen osalta. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko yksityisten sosiaalipalvelujen valvontajärjestelmä riittävä ja toimiva varmistamaan, että yksityisesti tuotetut palvelut ovat asianmukaiset. Vastaus kysymykseen on, että valvontajärjestelmällä voidaan pääosin varmistua yksityisten palvelujen asianmukaisuudesta.

Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että valvonnan edellytykset eivät ole kunnossa. Valvontalain keskeisten käsitteiden tulkinnanvaraisuus ja kriteerien yleisyys on aiheuttanut epäselvyyttä valvontaviranomaisten työnjaossa ja käytännön valvontatyössä. Valvontatyön valtakunnallinen ohjaus on ollut vähäistä eivätkä ministeriö ja lääninhallitukset ole systemaattisesti tukeneet kuntia valvontamallien kehittämisessä ja valvontatyön toteutuksessa. Myös valvontatyön suunnittelu on jäänyt melko vähälle huomiolle sekä lääninhallituksissa että kunnissa. Lisäksi valvontaresurssit ovat olleet niukat ja valvonnan tietojärjestelmä on toiminut huonosti.

Valvonnan toteutus on ollut edellytyksiään parempaa. Kunnilla ja lääninhallituksilla on kohtuullisen hyvä valvonnallinen yhteys tuottajiin, koska valvontaan liittyvässä tiedonhankinnassa ja itse valvontatyössä on käytetty monipuolisia toimintatapoja. Valvontajärjestelmä ei kuitenkaan ole systemaattinen ja kattava, vaan valvonta on painottunut enimmäkseen kuntien ostopalvelukumppaneihin ja uusiin luvanvaraisiin tuottajiin. Lääninhallitusten valvontakäytien kattavuus ei ole valvontatarpeeseen nähden riittävää.

Valvontalaissa painotettu informaatio-ohjaus ei ole saanut erityistä painoarvoa valvontaviranomaisten työssä. Tuottajien ohjaukselle ja neuvonnalle ei ole luotu malleja ja vain harvoilla kunnilla on systemaattisia tapoja tuottajien neuvonnan tai koulutuksen järjestämiseksi. Pääosa tuottajista on ollut kuitenkin tyytyväisiä sekä lääninhallituksilta että kunnilta saamaansa ohjaukseen ja neuvontaan.

Tarkastuksen toisena pääkysymyksenä oli, missä määrin valvontaja- ja ohjausjärjestelmä tukevat toisiaan ja onko valvontatietoa käytetty ohjauksen tukena. Vastaus kysymykseen on, että valvontatie-

don käyttö ohjauksen tukena on ollut vähäistä ja epäsystemaattista. Järjestelmässä tuotettua valvontatietoa ei ole koottu, analysoitu eikä kirjallisesti välitetty valvovien viranomaisten kesken. Valvonnalla koottu tietomäärä on jäänyt pääosin hyödyntämättä.

Monet tarkastuksessa esitetyt ongelmat ovat olleet ministeriön ja laajemmin koko hallinnonalan tiedossa jo vuosia. Erityisesti valvontaedellytysten ongelmat näyttävät heijastavan laajempia, koko sosiaali- ja terveyshallintoa koskevia haasteita.

Lääninhallitusten sosiaali- ja terveystoimintojen ohjaukseen liittyvä keskeinen ongelma on, että lääninhallitusten toimintaa ja taloutta ohjaavat eri ministeriöt. Sosiaali- ja terveysministeriön toistuvat esitykset sisäasiainministeriölle lääninhallitusten sosiaali- ja terveystoimintojen resurssien lisäämiseksi eivät ole toteutuneet. Valvontaresurssien osalta haasteita tulee lisäämään se, että valvottavien yksiköiden määrä nousee seuraavat vuosikymmenet. Jos valvontaresurssit pysyvät jatkossa nykyisellä tasolla, tulee ohjaavan tahon asettaa valvontakohteet nykyistä selvemmin tärkeysjärjestykseen.

Toinen haaste on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan organisaatorakenne, josta puuttuu operatiivista toimintaa ohjaava ja koordinoiva taho. Valvontatyön ohjauksen osalta suunnitelmat Terveystieteiden tutkimuskeskuksen roolin muutoksesta ovat olleet esillä jo vuosia. Muutoksen mahdollisen toteutuksen varjolla ei ole enää perusteltua lykätä tarvittavaa ohjauksen kehittämistä.

Kolmanneksi, hallinnonalalla jo pitkään tärkeänä ohjauksena pidetty informaatio-ohjaus ei näytä toimivan parhaalla mahdollisella tavalla. Tarkastuksessa havaittiin, että tiedon välittäminen ministeriön, lääninhallituksen, kuntien ja yksityisten tuottajien välillä on hajanaista eikä kerättyä tietoa ole hyödynnetty ohjauksessa. Hallinnonalalla informaatio-ohjauksen kokonaisuus on jäänyt sekä käsitteellisesti että toiminnallisesti löyhäksi.

Kehittämisehdotukset

Tehdyn tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa sosiaali- ja terveysministeriölle seuraavia toimia valvontajärjestelmän parantamiseksi:

Sosiaali- ja terveysministeriö on aloittanut vuoden 2005 keväällä valvontalain uudistuksen valmistelun. Lain valmistelussa valvonnan keskeisiä käsitteitä tulisi täsmentää. Valmistelun yhteydessä on myös perusteltua selvittää, tulisiko yksityisten sosiaalipalvelujen

tuottajien kelpoisuusehtoja arvioida myös taloudellisten toimintaedellytysten tai henkilökohtaisen soveltuvuuden osalta. Kelpoisuusehtoja olisi syytä vertailla muihin erityissäänneilyihin elinkeinoihin.

Ministeriön on selvennettävä sekä kunnille että lääninhallituksille näiden välistä valvonnan työnjakoa. Selvennys voidaan tehdä joko normi- tai informaatio-ohjauksella. Samalla tulisi selventää ilmoitusmenettelyä etukäteisenä valvontakeinoina. Ilmoitusmenettelyn osalta tulisi myös harkita, pitääkö tiedon kulun ja tietokantojen oikeellisuuden varmistamiseksi ilmoitusten vastaanotto ja ensisijainen käsittely siirtää kunnilta lääninhallituksille.

Ministeriön olisi johdettava ja koordinoitava lääninhallitusten valvontatyötä nykyistä aktiivisemmin. Ohjauksessa tulisi painottaa yhdenmukaisempaa valvontakriteerien määrittelyä, valvonnan suunnittelun kehittämistä sekä monipuolisten valvontakeinojen mallintamista. Ohjauksessa ja kehittämistyössä tulisi käyttää hyväksi lääninhallituksissa jo nyt syntyneitä hyviä käytäntöjä.

Ministeriön on arvioitava lääninhallitusten perustehtävien, toimintaresurssien ja nykyisen toiminnan välisiä suhteita. Samassa yhteydessä olisi selvitettävä syyt lääninhallitusten välisiin eroihin valvontaan suunnatuissa resursseissa.

Ministeriön on varmistettava, että valvonnan tietojärjestelmä saadaan mahdollisimman pian käyttöön. Kuntien työn helpottamiseksi ministeriön ja lääninhallitusten on tiedotettava kuntia tietojärjestelmän toiminnasta ja käyttömahdollisuuksista. Jatkossa tietojärjestelmää tulee kehittää myös kuntien valvonnan työvälineeksi.

Ministeriön ja lääninhallitusten tulisi nykyistä voimakkaammin tukea kuntien valvontatyötä esimerkiksi levittämällä tietoa hyvistä valvontamalleista ja valvontakäytännöistä. Ministeriön ja lääninhallitusten olisi myös systematisoitava ja kehitettävä yksityisille tuottajille suunnattua informaatio-ohjausta.

Ministeriön ja lääninhallitusten tulisi pyrkiä kokoamaan ja analysoimaan valvonnassa hankittua tietoa. Ministeriön tulisi käyttää tätä tietoa valvonnan ohjauksessa, lääninhallitusten valvonnan suunnittelussa ja toteutuksessa sekä kuntien ja tuottajien ohjauksessa, neuvonnassa ja koulutuksessa. Valvonnan tietojärjestelmää tulee kehittää siten, että se tukee valvontatiedon yhteenvetoa ja analyysia.

Ministeriön on neuvoteltava valtiovarainministeriön ja verohallinnon kanssa sosiaalipalveluyritysten arvonlisäverotuksen ohjeiden ja käytäntöjen muuttamisesta siten, että verotuskäytäntö ei heikennä

valvontamahdollisuutta ja että verotuskäytännöt ovat tukipalveluyrityksiä kohtaan neutraalit.

LÄHTEET

1. Lait, asetukset ja muut normit

HE 22/1996. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

HE 34/2005. Hallituksen esitys laeiksi yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain, terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain sekä yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain muuttamisesta.

Laki (1996/603) ja asetus (1996/128) yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta.

StVM 8/1996. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle laeiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta. (HE 22/1996).

2. Muut kirjalliset lähteet

Eduskunnan oikeusasiamies (2001): Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000. K 14/2001 vp. Helsinki 2001. <http://www.oikeusasiamies.fi>. 10.2.2005.

Etelä-Suomen lääninhallitus (2001): Valvonnan avaimet. Selvitys vanhainkotien ja asumispalveluyksiköiden mitoitusperusteista. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 44.

Etelä-Suomen lääninhallitus (2003): Yksityisten sosiaalipalvelujen valvontamahdollisuuksia koskevat puutteet. Aloite sosiaali- ja terveysministeriölle 11.6.2003. Etelä-Suomen lääninhallitus, sosiaali- ja terveysosasto. STU 540 B.

Etelä-Suomen lääninhallitus (2004): Yksityisten ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen valvonnassa ilmenneet ongelmat. Selvitys sosiaali- ja terveysministeriölle. 9.6.2004. STU 705 B.

Haverinen Riitta, Siltaniemi Aki, Andersson Sirpa, Kemppainen Erkki, Maaniittu Maisa, Londén Pia (2003): Sosiaaliasiamiestoiminta käynnistyi - alkuvaiheen arviointi. Stakes, FinSoc Arviointiraportteja 1/2003.

Kauppinen, Sari & Niskanen, Tapani (2005): Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Stakes Raportteja 288.

Narikka, Jouko (2001): Sosiaali- ja terveystalouden lainsäädäntö käytännössä. Tietosanoma. Helsinki.

Piirainen Seija (2005): Sosiaaliasiamiestoiminta Oulun läänissä 2003. Oulun lääninhallituksen julkaisuja nro 100.

Sisäasiainministeriö (2005): Lääninhallitusten kantelut. Tiedonannot 6.4. ja 12.4.2005. Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto.

Sosiaali- ja terveysministeriö (1998): Yksityisten sosiaalipalvelujen toimintaedellytyksiä pohtineen työryhmän muistio (SOSPA-työryhmä). Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 1998:17.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2000): Miten Stakesin tutkimustoimintaa ja laitoksissa olevaa osaamista voitaisiin paremmin käyttää hyväksi päätöksenteon eri tasoilla. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000:12.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2002): Selvitys sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksesta ja valvonnasta. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:8.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2003): Lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen resurssitarpeet. Muistio. 2.12.2003.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2004a): Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulossopimukset kaudelle 2004-2007. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2004:4.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2004b): Terveystuottajien oikeusturvakeskuksen toimialan laajentamista selvittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 2004:4.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2005a): Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulossopimukset kaudelle 2004-2007; tarkistusvuosi 2005. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2005:3.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2005b): Yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon tuottajien rekisterin toteuttamista ohjanneen työryhmän muistio, osa I. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 2005:1.

Stakes (2001): Yksikkötunnukset ja luokitukset yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon rekistereissä. Stakes. Aiheita 14/2001.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2004): Alkoholivalvonta. Tarkastuskertomus 85/2004. Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Valtiontilintarkastajien kertomus vuodelta 2000. Annettu Eduskunnalle 29.11.2001. K 15/2001 vp.

Verohallitus (1999): Sosiaalihuoltopalvelujen arvonlisäverotus. Verohallituksen ohjeita. Tiedote 6/1999. <http://www.vero.fi> 31.1.2005.

3. Tilastot

SOSPA-rekisteri. Lääninhallitusten rekistereihin perustuvat tiedot yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajista. Stakes 2005.

4. Haastattelut ja paikalliskäynnit

Haastattelut sosiaali- ja terveysministeriössä 4.3.2004, 19.8.2004, 20.8.2004, 3.3.2005, 1.4.2005, yhteensä 7 henkilöä.

Haastattelut lääninhallitusten toimipisteissä:

Länsi-Suomen lh, Tampere, 3 henkilöä	23.8.2004
Etelä-Suomen lh, Kouvola, 2 henkilöä	29.9.2004
Etelä-Suomen lh, Helsinki, yht. 4 henkilöä	1.3.2004 ja 2.10.2004
Länsi-Suomen lh, Turku, 4 henkilöä	26.10.2004

Itä-Suomen lh, Joensuu, 2 henkilöä	17.11.2004
Itä-Suomen lh, Mikkeli, 3 henkilöä	24.11.2004
Oulun lh, Oulu, 2 henkilöä	16.12.2004
Lapin lh, Rovaniemi, 5 henkilöä	16.12.2004

Haastattelut kuntien sosiaali- ja terveystoimen organisaatioissa:

Hyvinkää, 3 henkilöä	16.9.2004
Elimäki, 3 henkilöä	29.9.2004
Kotka, 5 henkilöä	30.9.2004
Helsinki, yhteensä 7 henkilöä	7.10.2004, 2.12.2004 ja 13.1.2005
Tampere, 2 henkilöä	18.10.2004
Vammala, 2 henkilöä	19.10.2004
Salo, 3 henkilöä	26.10.2004
Turku, 2 henkilöä	27.10.2004
Joensuu, 5 henkilöä	16.11.2004
Lieksa, 1 henkilö	17.11.2004
Mikkeli, 3 henkilöä	24.11.2004
Oulu, 6 henkilöä	17.12.2004
Rovaniemi, 3 henkilöä	17.12.2004

Haastattelut muissa yksiköissä:

Terveystieteiden tutkimuskeskus, 1 hlö	19.3.2004
Terveys- ja sosiaalialan yrittäjät ry, 2 hlöä	23.8.2004
Vanhustyön keskusliitto ry, 3 henkilöä	1.9.2004
A-klinikkasäätiö, 1 henkilö	10.9.2004
EMUS Oy, Kotka, 3 henkilöä	30.9.2004
Stakes, 1 henkilö	26.1.2005

5. Kyselyt

Kysely lähetettiin 389 yksityiselle vanhus- ja päihdepalvelujen toimintayksikölle. Hyväksytyjä vastauksia saatiin 276 eli 71 %. Kyselyn tarkempi kuvaus on liitteessä 1.

LIITTEET

Liite 1: Kysely yksityisille sosiaalipalvelujen tuottajille.

Kyselyn tarkoituksena oli selvittää tuottajien ja valvontaviranomais-
ten yhteydenpidon määrää ja tapoja. Keskeisiä kysymyksiä olivat:

- Kuinka usein tuottajat ovat olleet yhteydessä lääninhallitukseen ja kuntiin?
- Millä tavoilla tuottajat ovat olleet yhteydessä lääninhallitukseen ja kuntiin?
- Miten tyytyväisiä tuottajat ovat saamaansa ohjaukseen ja neuvontaan?
- Mitä tekijät selittävät tuottajien yhteydenpidon määriä, tapoja ja tyytyväisyyttä?
- Mistä asioista tuottajat haluaisivat lisää tietoa?

Kyselyn perusjoukkona olivat SOSPA-rekisteri, jossa oli vuonna 2004 yhteensä 4078 toimintayksikköä. Perusjoukosta poimittiin toimintayksiköt, joiden vanhus- tai päihdepalvelujen asiakasmäärä oli 5 tai enemmän. Tällaisia toimintayksiköitä oli SOSPA-rekisterissä yhteensä 1601. Kyselyssä haluttiin tietoja lääninhallitusten ja kuntien antamasta neuvonnasta ja ohjauksesta, minkä vuoksi perusjoukkoa rajoitettiin poistamalla otoksesta kunnat, joissa yksityisten yksiköiden määrä on pienempi kuin viisi. Tämän jälkeen otanta suoritettiin ns. ryväsoitannalla: kunkin lääninhallituksen alueelta valittiin satunnaisotannalla kuntia, joiden alueella sijaitsevat kaikki yksiköt valittiin otokseen. Koska kuntien alueella sijaitsevien yksiköiden määrä vaihteli, kunkin lääninhallituksen alueelta otokseen tuli 5–8 kuntaa. Lopullinen otos sisälsi 389 yksikköä.

Kyselylomake lähetettiin postitse 18.1. Karhukirje lähetettiin 9.2. ja 25.2. mennessä hyväksytyjä vastauksia oli tullut 280 kpl. Hyväksytyjen vastausten lisäksi 21 yksikön kirjekuori palautui, koska toiminta oli loppunut tai osoite oli väärä, eikä uutta osoitetta pystytty löytämään. Vastausten määrää vähensi myös, että viidessä lomakkeissa oli vastaus yhteensä 11:sta toimintayksikön osalta: tämä taas johtuu siitä, että SOSPA-rekisterissä on lueteltu erillisinä toi-

mintayksiköitä, jotka kuitenkin saattavat kuulua samaan hoitoyksikköön esim. siten, että ne sijaitsevat naapurirakennuksissa. Lomakkeiden koodauksen ja analyysin aloittamisen jälkeen tuli vielä 8 hyväksyttyä vastausta, joita ei enää voitu huomioida analyysissa.

Analyysiin hyväksytyjen vastausten osuus alkuperäisestä otoksesta oli 72 %. Vastausprosentti nousee, jos lopettaneiden osuus ja useamman toimintayksikön puolesta vastanneiden osuus huomioidaan.

Aineistoa analysoitiin Stata- ja SPSS-tilasto-ohjelmilla. SPSS-ohjelmalla laskettiin ensin aineistoa kuvaavia tunnuslukuja ja keskilukuja. Stata-ohjelmaa käytettiin regressio- ja varianssianalyysiin, joilla selvitettiin erityisesti taustamuuttujien vaikutusta tuottajien tyytyväisyyteen saatuun ohjaukseen ja neuvontaan.

Kyselylomake ja vastausosuudet kuhunkin kysymykseen on esitelty seuraavilla sivuilla.

Kysely yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajille

Täyttöohje: Ympyröikää valitsemanne vaihtoehdon numero, rastittakaa valitsemanne vaihtoehto tai kirjoittakaa vastauksenne sille varattuun tilaan.

I Toimintayksikön taustatiedot

1. Palveluntuottajan ja toimintayksikön nimi: _____

2. Toimintayksikön sijaintikunta: _____

3. Toimintayksikön pääasiallinen palveluala tai palvelualat:

1	Vanhusten kotipalvelu	21 %
2	Vanhusten palveluasuminen	13 %
3	Vanhusten tehostettu palveluasuminen	46 %
4	Vanhusten päivätoiminta	1 %
5	Päihdehuollon katkaisu- tai kuntoutuslaitos	4 %
6	Päihdehuollon asumispalvelu	7 %
7	Avomuotoinen päihdekuntoutus	2 %
8	Päihdehuollon päivätoiminta	1 %
9	Muu, mikä: _____	5 %

4. Toimintayksikön toimintamuoto

1	Luvanvarainen	74 %
2	Ilmoituksenvarainen	26 %

5. a) *Vain luvanvaraiset toimintayksiköt:* Minä vuonna lääninhallitus on myöntänyt toimintayksikölle luvan tai viimeksi luvan muutoksen? Vuonna _____ **2001 (mediaani)**

5. b) *Vain ilmoituksenvaraiset toimintayksiköt:* Minä vuonna toimintayksiköstä on tehty viimeisin ilmoitus sijaintikunnalle? Vuonna _____ **2002 (mediaani)**

6. Toimintayksikön hoitotyötä tekevän henkilökunnan määrä 31.12.2004:

1	1–2 henkilöä	20 %
2	3–6 henkilöä	24 %
3	7–15 henkilöä	34 %
4	16 henkilöä tai enemmän	22 %

7. Mikä seuraavista kuvaa parhaiten kunnan (kuntien) ja toimintayksikkönne asiakassuhdetta?

1	Pääosa asiakkaista on kunnan tai kuntien ostopalvelusopimusasiakkaita	47 %
2	Pääosa asiakkaista on kunnan tai kuntien maksusitoumusasiakkaita	25 %
3	Pääosa asiakkaista on itse maksavia	25 %
4	Muu, mikä: _____	3 %

8. Mikä seuraavista kuvaa parhaiten asiakkaittenne kotipaikkaa?

1	Kaikki, lähes kaikki tai pääosa asiakkaista on sijaintikunnasta	83 %
2	Asiakkaista noin puolet on sijaintikunnasta, puolet muista kunnista	9 %
3	Pääosa asiakkaista on muista kunnista kuin sijaintikunnasta	8 %
4	Muu, mikä: _____	0 %

II Sijaintikunnalta saatu ohjaus ja neuvonta

Ohjauksella ja neuvonnalla tarkoitetaan tässä kaikkea sellaista toimintayksikön yhteydenpitoa *sijaintikunnan* kanssa, jonka tarkoituksena on välittää toimintayksikölle tietoja siitä, miten sosiaalipalveluja voisi tai pitäisi tuottaa.

9. Oletteko olleet viimeisen 12 kuukauden aikana yhteydessä *sijaintikuntanne* kanssa seuraavilla tavoilla? Rastittakaa kustakin kysymyksestä sopivin vaihtoehto.

		Kyllä	Ei	En osaa sanoa
9 1	Toimintayksikkö on ollut yhteydessä kuntaan luvan hakemiseen, luvan päivittämiseen tai ilmoituksen antamiseen liittyen.	54 %		
9 2	Kunnan kanssa on solmittu uusi ostopalvelusopimus tai vanhaa sopimusta on päivitetty.	64 %		
9 3	Kunta on antanut yksikölle (mahdollisen ostopalvelusopimuksen lisäksi) kirjallisia toimintaohjeita, oppaita tai suosituksia.	47 %		
9 4	Kunnan sosiaalitoimen edustaja on tehnyt toimintayksikköön valvonta- tai tarkastuskäynnin.	53 %		
9 5	Kunta on ollut yhteydessä yksikköön liittyen uuden asiakkaan sijoittamiseen.	78 %		
9 6	Kunnan edustaja on käynyt toimintayksikössä arvioimassa asiakkaan hoidon tarvetta tai päivittämässä hoitosuunnitelmaa.	45 %		
9 7	Kunta on arvioinut tai pyytänyt yksikköä arvioimaan asiakastyytyväisyyttä tai hoidon laatua.	33 %		
9 8	Toimintayksikön ja kunnan välillä on ollut epävirallista yhteydenpitoa (esim. sähköpostitse, puhelimitse tai tapaamisia).	91 %		
9 9	Kunnan edustaja on osallistunut yrityksen tai järjestön hallitustyöskentelyyn (varsinaisena jäsenenä tai esim. asiantuntijana).	26 %		
9 10	Toimintayksikössä on tehty terveystarkastus, palotarkastus tai muu vastaava valvontakäynti.	79 %		
9 11	Kunta ja toimintayksikkö ovat neuvotelleet palveluiden hinnasta ja kunnan palvelutarpeesta.	75 %		
9 12	Kunta on pyytänyt tai sinne on muutoin lähetetty toimintayksikön (yrityksen) toimintakertomus tai tilinpäätös.	62 %		
9 13	Toimintayksikön edustaja on osallistunut tiedotustilaisuuteen, jossa kunta on tiedottanut palvelujen tuottamiseen liittyvistä asioista.	65 %		
9 14	Toimintayksikön edustaja on osallistunut kunnan järjestämään koulutukseen tai koulutustilaisuuteen.	61 %		
9 15	Toimintayksikön edustaja on osallistunut kehittämissankkeeseen, jossa myös sijaintikunta on ollut mukana.	43 %		
Yhteydenpitoa on ollut muulla tavoin, miten:		9 %		

10. Kuinka usein toimintayksikkönne edustaja(t) ja sijaintikunta ovat olleet yhteydessä viimeisten 12 kuukauden aikana?

1	Noin joka viikko	19 %
2	Ei joka viikko, mutta noin 1-4 kertaa kuukaudessa	30 %
3	Ei joka kuukausi, mutta noin 1-5 kertaa puolessa vuodessa	36 %
4	Noin kerran viimeisten 12 kuukauden aikana	9 %
5	Ei kertaakaan viimeisten 12 kuukauden aikana	6 %

11. Mikä seuraavista vastaa parhaiten näkemystänne sijaintikunnaltanne saadun ohjauksen ja neuvonnan riittävydestä?

1	Ohjaus ja neuvonta on ollut täysin riittävää	30 %
2	Ohjaus ja neuvonta on ollut melko riittävää	30 %
3	Ohjaus ja neuvonta on ollut jossain määrin riittävää	13 %
4	Ohjaus ja neuvonta on ollut vain vähän tai ei lainkaan riittävää	18 %
5	En osaa sanoa	9 %

12. Mikä seuraavista vastaa parhaiten näkemystänne sijaintikunnaltanne saadun ohjauksen ja neuvonnan hyödyllisyydestä omalle toiminnallenne?

1	Ohjaus ja neuvonta on ollut erittäin hyödyllistä	25 %
2	Ohjaus ja neuvonta on ollut melko hyödyllistä	29 %
3	Ohjaus ja neuvonta on ollut jossain määrin hyödyllistä	17 %
4	Ohjaus ja neuvonta on ollut vain vähän tai ei lainkaan hyödyllistä	9 %
5	Toimintayksikkömme ei ole saanut kunnalta ohjausta ja neuvontaa	13 %
6	En osaa sanoa	6 %

13. Miten hyväksi arvioitte sijaintikuntanne toiminnan toimintayksikkönne ohjauksessa ja neuvonnassa? Antakaa arvosana kouluasteikon mukaan välillä 4–10.

Arvosana _____ **Keskiarvo 7,50**

III Lääninhallitukselta saatu ohjaus ja neuvonta

Ohjauksella ja neuvonnalla tarkoitetaan tässä kaikkea sellaista toimintayksikön yhteydenpitoa *lääninhallituksen* kanssa, jonka tarkoituksena on välittää toimintayksikölle tietoja siitä, miten sosiaalipalveluja voisi tai pitäisi tuottaa.

14. Oletteko olleet *viimeisen 12 kuukauden* aikana yhteydessä *lääninhallituksen* kanssa seuraavilla tavoilla? Rastittakaa kustakin kysymyksestä sopivin vaihtoehto.

		Kyllä	Ei	En osaa sanoa
14 1	Toimintayksikkö on ollut yhteydessä lääninhallituksen luvan hakemiseen, luvan päivittämiseen tai ilmoituksen antamiseen liittyen.	60 %		
14 2	Lääninhallitus on lähettänyt toimintayksikköön kirjallisia toimintaohjeita, oppaita tai suosituksia.	59 %		
14 3	Lääninhallituksen edustaja on käynyt toimintayksikössä valvonta- tai tarkastuskäynnillä.	25 %		
14 4	Lääninhallituksen edustaja on käynyt toimintayksikössä tai ottanut yhteyttä toimintayksikköön ilmoituksen tai kantelun johdosta.	8 %		
14 5	Toimintayksikön ja lääninhallituksen välillä on ollut epävirallista yhteydenpitoa (esim. sähköpostitse, puhelimitse tai tapaamisia).	44 %		
14 6	Toimintayksikön edustaja on osallistunut tiedotustilaisuuteen, jossa lääninhallituksen edustaja on tiedottanut palveluihin liittyvistä asioista.	38 %		
14 7	Toimintayksikköne edustaja on osallistunut koulutukseen tai koulutustilaisuuteen, jossa lääninhallituksen edustaja on ollut kouluttajana.	55 %		
14 8	Toimintayksikköne edustaja on osallistunut kehittämiss-hankeeseen, jota lääninhallitus on rahoittanut tai ohjannut.	15 %		
Yhteydenpitoa on ollut muulla tavoin, miten:		1 %		

15. Kuinka usein toimintayksikköne edustaja(t) ja lääninhallitus ovat olleet yhteydessä viimeisten 12 kuukauden aikana?

1	Noin joka viikko	0 %
2	Ei joka viikko, mutta noin 1-4 kertaa kuukaudessa	0 %
3	Ei joka kuukausi, mutta noin 1-5 kertaa puolessa vuodessa	29 %
4	Noin kerran viimeisten 12 kuukauden aikana	45 %
5	Ei kertaakaan viimeisten 12 kuukauden aikana	26 %

16. Mikä seuraavista vastaa parhaiten näkemystänne lääninhallitukselta saadun ohjauksen ja neuvonnan riittävydestä?

1	Ohjaus ja neuvonta on ollut täysin riittävää	25 %
2	Ohjaus ja neuvonta on ollut melko riittävää	26 %
3	Ohjaus ja neuvonta on ollut jossain määrin riittävää	12 %
4	Ohjaus ja neuvonta on ollut vain vähän tai ei lainkaan riittävää	21 %
5	En osaa sanoa	17 %

17. Mikä seuraavista vastaa parhaiten näkemystänne lääninhallitukselta saadun ohjauksen ja neuvonnan hyödyllisyydestä omalle toiminnallenne?

1	Ohjaus ja neuvonta on ollut erittäin hyödyllistä	30 %
2	Ohjaus ja neuvonta on ollut melko hyödyllistä	21 %
3	Ohjaus ja neuvonta on ollut jossain määrin hyödyllistä	10 %
4	Ohjaus ja neuvonta on ollut vain vähän tai ei lainkaan hyödyllistä	7 %
5	Toimintayksikkömme ei ole saanut lääninhallitukselta ohjausta ja neuvontaa	16 %
6	En osaa sanoa	16 %

18. Miten hyväksi arvioitte lääninhallituksen toiminnan toimintayksikköne ohjauksessa ja neuvonnassa? Antakaa arvosana kouluasteikon mukaan välillä 4–10.

Arvosana _____ **Keskiarvo 7,45**

IV Ohjauksen ja neuvonnan kehittäminen

19. Mistä asioista toivotte saavanne enemmän ohjausta tai neuvontaa valvontaviranomaisilta (sijaintikunnalta, sijoittajakunnalta tai lääninhallitukselta)? *Ympyröikää 1–5 mielestänne tärkeitä asiaa.*

1	Luvanvaraisen toiminnan yleiset toimintaedellytykset	15 %
2	Ilmoituksenvaraisen toiminnan yleiset toimintaedellytykset	11 %
3	Asiakkaan hoidon tarpeen arviointi ja hoidon suunnittelu	16 %
4	Hoidon laadun ja asiakastyytyväisyyden arviointi	30 %
5	Henkilöstömäärä ja henkilöstön kelpoisuus	21 %
6	Huoneilojen ja toimitilojen tarkoituksenmukaisuus	7 %
7	Toimintavälineiden tarkoituksenmukaisuus	3 %
8	Yksikön vastuuhenkilön kelpoisuus ja vastuut	13 %
9	Ruokahuolto	3 %
10	Lääkehuollon järjestäminen	7 %
11	Lääkäriin ja sairaanhoidollisen palvelun järjestäminen	20 %
12	Yhteistyö omaisten kanssa	6 %
13	Asiakkaiden yksityisyyden suoja	14 %
14	Pakotteiden ja rajoitusten käyttö	17 %
15	Paloturvallisuus, terveydensuojelu ja muut turvallisuusasiat	13 %
16	Asiakirjojen säilyttäminen	22 %
17	Palveluiden ostamiseen liittyvät asiat, esim. kilpailuttaminen ja ostopalvelusopimus	52 %
18	Palvelusetelit	26 %
19	Kunnan toimintastrategiat ja tulevat toimintalinjaukset palvelujen hankinnan suhteen	55 %
20	Muu, mikä _____	0,4 %

20. Vastaajan nimi, asema toimintayksikössä sekä puhelinnumero:

Vastaajan nimi pyydetään vain tietojen mahdollista tulevaa täydentämistä varten. Vastaajien nimiä ei tallenneta samaan tiedostoon vastauksien kanssa eikä luovuteta kenellekään.

21. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaan, ohjaukseen ja neuvontaan liittyviä kehittämissuhteita tai muita huomioita:

KIITOS VAIVANNÄÖSTÄ!

Liite 2. Kuntien arviointimalli.

Kuntien valvonnan riittävyyttä arvioitiin erillisellä arviointimallilla, joka perustui kuntien valvontaedellytyksien ja käytännön valvontatyön osien analyysiin. Arviointimallin avulla käytiin läpi kuntakäynneillä kerätty haastattelu- ja asiakirja-aineisto. Arviointimallissa oli viisi valvonnan osatekijää, joiden kautta valvonnan riittävyyttä arvioitiin.

Valvontajärjestelmän osat pisteytettiin kolmiportaisesti. Pisteet perustuivat seuraaviin sanallisiin arvioihin: 1) asia on hoidettu hyvin tai melko hyvin, 2) asia on hoidettu joltain osin hyvin ja joltain osin huonosti ja 3). asiassa on selvästi parantamisen varaa. Myös puolikkaiden pisteiden käyttö oli mahdollista. Valvontajärjestelmän kokonaistoimivuutta arvioitiin valvonnan osien summana. Asteikko oli tässäkin kolmiportainen.

Riittävän valvonnan osatekijät

1. Kunnan tietoisuus valvontavelvollisuudestaan

- 1.1 Kunnan näkemys omasta ja muiden valvontaroolista
- 1.2 Valvonnan organisointi ja vastuutus

Mallissa edellytettiin, että kunta on tietoinen siitä, mitä valvontalaki siltä vähintään edellyttää ja mitkä kunnan perustehtävät valvonnassa ovat. Kunnalla pitäisi olla selkeä näkemys siitä, mitkä ovat sijaintikunnan, sijoittajakuntien ja lääninhallituksen valvontatehtävät. Lisäksi kunnan pitää delegoida valvontavastuu selkeästi omassa organisaatiossaan.

2. Kunnan tieto yksityisten tuottajien olemassaolosta

- 2.1 Kunnan tieto alueella toimivista yksiköistä
- 2.2 Kunnan menettelytavat tiedon hankkimiseksi yksityisistä yksiköistä

Mallissa edellytettiin, että kunta on tietoinen yksityisten tuottajien olemassaolosta alueellaan: yhteystiedoista, sijainnista, vastuuhenkilöstä ja vastaavista perusasioista. Jos kunnassa on paljon yksiköitä, tiedon keräämisen pitää olla ohjeistettu ja tiedon pitää olla kerätty avoimeen tietokantaan.

3. Kunnan tieto yksityisten tuottajien toimintaedellytyksistä
 - 3.1 Kunnan saamat tiedot yksiköiden toimintaedellytyksistä
 - 3.2 Kunnan toteuttama toimintaedellytysten seuranta

Mallissa oletettiin, että kunta on tietoinen palveluntuottajan tilojen sopivuudesta, henkilöstön määrästä, henkilöstön osaamisesta sekä toimintayksikön käytännön toimintatavoista. Tieto toimintaedellytyksistä on ehdoton vaatimus valvonnalle, sillä kunta ei voi olla koko ajan paikalla. Toimintaedellytysten kautta kunta voi pyrkiä varmistumaan siitä, että asiakkaat saavat asianmukaista hoivaa. Tietääkseen toimintaedellytyksistä kunnan pitää (1) saada yritykseltä alun perin tiedot toimintaedellytyksistä ja (2) seurata riittävällä tavalla yrityksen toimintaedellytysten ajantasaisuutta. Toimintaedellytyksillä tarkoitetaan siis esim. tiloja, henkilöstömäärää, henkilöstön osaamista ja toimintayksikön käytännön toimintatapoja.

4. Kunnan tieto yksityisten tuottajien palvelutarjonnasta ja asiakaskunnasta
 - 4.1 Kunnan tieto toimintayksiköiden palvelutarjonnasta
 - 4.2 Kunnan tieto yksiköiden asiakkaista ja heidän hoidon tarpeestaan

Mallissa oletettiin, että kunta on tietoinen yksityisten tuottajien palvelutarjonnasta ja asiakaskunnasta: miten paljon ja minkälaista hoitoa asiakkaat vaativat ja minkälaisia palveluita heille annetaan. Tieto asiakkaiden hoitotarpeesta ja heille annettavista palveluista on ehdoton edellytys sen arvioimiselle, saavatko asiakkaat asianmukaista hoitoa. Kunnan pitää siis selvittää (1) minkälaista yrityksen palvelutarjonta on, (2) minkälaisia asiakkaita yritykseen voi sijoittaa, (3) voidaanko ao. palveluilla tyydyttää asiakkaiden palveluiden tarve.

5. Kunnan tieto yksityisten tuottajien asiakkaiden hyvinvoinnista
 - 5.1 Kunnan toiminta hoito- ja palvelusuunnitelmien suhteen
 - 5.2 Kunnan toiminta asiakaspalautteen seurannan suhteen

Kunnan pitää olla tietoinen omien asiakkaidensa saaman hoidon ja palvelun tasosta sekä yksikössä ilmenneistä ongelmista. Tieto hoidon ja palvelun tasosta voi tulla esiin esim. yksittäisten asiakkaiden asiakastyön kautta, asiakastyytyväisyyskyselyiden kautta, omien

havaintojen kautta, omaisten kautta, valitusten kautta tms. Jos kunnalla ei ole yksikössä omia asiakkaita, sen pitää vähintään olla tietoinen yksikössä esiintyneistä ongelmista, niiden syistä ja korjaamisesta.

Omien asiakkaiden hoidon tasoa voi seurata esimerkiksi 1) toimimalla aktiivisesti hoito- ja palvelusuunnitelman toteutumisen seurannassa sekä suunnitelman päivityksessä, 2) tekemällä tai teettämällä asiakastyytyväisyyskyselyitä yksikössä sekä 3) keräämällä asiakaspalautetta ja toimimalla aktiivisesti kielteistä palautetta saatessa. Lisäksi kunnalla pitää olla sellainen keskusteluyhteys yksikköön, lääninhallitukseen, asiakkaisiin tai omaisiin, että kielteinen palaute tai hoidon negatiiviset seikat tulevat kunnan tietoon. Mainittujen viiden valvonnan osatekijän lisäksi huomioitiin kaksi valvonnan ns. toissijaista osatekijää: taloudellisten toimintaedellytysten seuranta sekä kunnan ja palveluntuottajien tietämys palveluiden kehittämissuunnasta.

6. Kunnan tieto yksityisten tuottajien taloudellisista toimintaedellytyksistä

Mallissa oletettiin, kunnan olisi hyvä yleisellä tasolla tietoinen palveluntuottajan taloudellisesta tilanteesta. Jos yksityinen tuottaja on merkittävä ostopalvelukumppani, taloudellisia toimintaedellytyksiä tulee seurata tarkasti, koska taloudelliset vaikeudet saattavat aiheuttaa palvelun laadun heikkenemistä ja pahimmassa tapauksessa palvelutuotannon loppumista ja käytännön hoitovastuun nopeaa siirtymistä kunnalle. Valvontalain perusteella kunta ei voi valvoa yrittäjien taloudellista tilannetta. Asiasta on voitu kuitenkin sopia esimerkiksi ostopalvelusopimuksessa.

7. Kunnan ja palveluntuottajien tieto palveluiden yleisestä kehittämissuunnasta

7.1 Kunnan tietoisuus palveluntuottajien suunnitelmista

7.2 Palveluntuottajien tietoisuus kunnan linjauksista ja strategioista palvelujen hankinnan suhteen.

Mallissa oletettiin, että kunnan pitää olla yleisellä tasolla tietoinen yrityksen palveluiden muutossuunnasta. Suuret yritysten palveluvalikoiman muutokset voivat heikentää nykyisen asiakaskunnan hoitoedellytyksiä, hankaloittaa kunnan mahdollisuutta hankkia palveluita yrityksestä tai muuttaa kunnan palvelurakennetta. Toisaalta

kunnan toimintalinjausten muutokset ilman riittävän aikaista tiedottamista heikentävät yritysten mahdollisuutta sopeuttaa palvelutarjontaansa. Yritykselle pitää antaa riittävän ajoissa tietoa siitä, millälaisia muutoksia kunnan palveluiden kysynnässä ja hankintastrategioissa tulee tapahtumaan.

Vuodesta 2001 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta
- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjauksena välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen vähentämisessä
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjauks- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet

- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Hätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion
hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta

- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296