

Anna Haverinen
Tarja Myllärinen
Minna Punakallio

Eduskunnan kunta- ja terveysjaosto 15.10.2020

Vanhuspalveluiden (ml. kotihoidon ja palveluasumisen) tilanne ja koronaepidemian vaikutukset ikäihmisten palveluihin ja hyvinvointiin sekä omaishoidon tilanne ja kehittämistarpeet kuntien näkökulmasta

Kuntien vanhuspalveluihin, erityisesti sosiaalipalveluihin, on kohdistunut erityisen kovia paineita tämän vuoden aikana johtuen koronapandemiasta. Ikääntyneen väestön jokapäiväiseen elämään vaikuttavat rajoitukset ovat vaikuttaneet myös vanhuspalveluihin. Esimerkiksi 70 vuotta täyttäneille annettu suositus elämisestä karanteeninomaisissa olosuhteissa kotona edellytti kunnilta nopealla aikataululla kattavien kauppapalvelujen aloittamista sekä etsivän työn vahvistamista piilevien palvelutarpeiden löytämiseksi. Myös teknologian hyödyntämisessä on kunnissa otettu vanhuspalveluissa lyhyessä ajassa isoja edistysaskeleita.

Huolimatta koronapandemiatilanteesta ikäihmisten hyvinvoinnin tilanne ei ole selkeästi heikentynyt. Mikäli tilanne jatkuu pitkään, kotona asuville ikäihmisille kotona oleileminen voi aiheuttaa yksinäisyyden ja eristäytymisen kokemuksen ja toimintakyvyn alenemista. Kunnissa tehdään edelleen yhteistyötä mm. järjestötoimijoiden, kulttuurin- ja liikuntapalvelujen kanssa, jotta kotona asuvat, ei välttämättä säännöllisten palvelujen asiakkaina olevat ikäihmiset, osallistuisivat rajoituksista huolimatta mm. toimintakykyä ylläpitäviin tapahtumiin eivätkä eristäytyisi kotiin.

Ikääntyneiden palvelujen järjestäminen korona-aikana

Osissa kuntia on kesän ja alkusyksyn aikana lisääntynyt ikääntyneiden palvelujen tarve ja se on näkynyt asiakasmäärien kasvuna. Kasvua ei ole yksin selittänyt yleinen ikääntyneiden määrän kasvu. Palveluiden tarpeen kasvuun on vaikuttanut mm. se, että korona-aikaan kartoitettiin ns. etsivän työn avulla ikääntyneiden tilannetta ja sitä kautta tunnistettiin uusia tuen ja palvelun tarpeita. Toisaalta esim. kotona asumista tukevien päivätoiminnan palvelujen sulkeminen kevättalven ja kesän ajaksi on voinut aiheuttaa lisääntynyttä tarvetta esim. kotihoidon palveluille. Kotihoidossa hoidetaan myös yhä enemmän hoivaa ja huolenpitoa tarvitsevia asiakkaita. Kotihoidon tarvetta on lisännyt myös se, että mm. omaishoidon vapaita ja vuorohoitoa ei ole voitu



järjestää laitoksissa ja tehostetun palveluasumisen yksiköissä kevään aikana ja syksylläkin rajoitetusti ja vapaan palveluita on siten järjestetty kotiin. Kunnat ovat raportoineet myös pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen tarpeen kasvua.

Ympäri vuorokautisen hoivan osalta palvelukodeissa oli keväällä ja alkukesällä käytössä laajat vierailukiellot, mutta omaisten tapaamisia pyrittiin järjestämään asiakkaan tilanteen mukaan esimerkiksi ulkona ja erillisissä tapaamistiloissa. Saattohoidossa olevien osalta ei ollut vierailukieltoa, vaan omaisille koitettiin järjestää mahdollisuus olla läheistensä luona.

Koronapandemiatilanteen jatkuessa kunnat ovat huolissaan myös ikäihmisten palvelujen osalta ns. hoitovelan kasvusta. Mikäli esimerkiksi ikääntyneiden perussairauksien hoito ja pitkäaikaissuranta viivästyy, se voi aiheuttaa terveydentilan ja toimintakykyisyyden heikkenemistä ja siten kasautunutta palvelutarvetta, johon on vaikea ennakolta varautua toiminnallisesti ja taloudellisesti.

Kuntaliito toteaa, että poikkeuksellisesta korona-ajasta huolimatta on kunnissa pystytty suhteellisen hyvin vastaamaan ikääntyneiden palvelutarpeeseen ja järjestämään ikääntyneiden palvelut.

Omaishoidon tilanne

Omaishoitajien tilanne on herättänyt kunnissa huolta erityisesti tämän vuoden aikana. Palvelutarpeen arviointien ja omaishoitajien yhteydenottojen perusteella on voitu havaita omaishoitajien heikentyntä jaksamista. Omaishoitoa tukevat päivätoiminnot ovat olleet korona-aikana keskeytettynä ja lakisääteisten vapaiden järjestämisessä on ollut haasteita. Karanteenirajoitusten vuoksi ei ole välttämättä pystytty turvaamaan vapaata esim. samassa tutussa paikassa kuin aikaisemmin, ja se on voinut kuormittaa omaishoidettavaa ja vaikuttaa hänen halukkuuteensa lähteä kotoa. Tämä on voinut vaikuttaa omaishoitajan vapaa-oikeuden käyttämiseen ja siten jaksamiseen.

Kunnat ovatkin kiinnittäneet erityistä huomiota omaishoitoperheiden tilanteeseen ja useassa kunnassa on pidetty tiiviimmin yhteyttä omaishoitoperheisiin ja päivitetty omaishoitajien hoito- ja palvelusuunnitelmia. Omaishoitoperheitä on myös ohjeistettu menettelyistä, jos esimerkiksi omaishoitaja sairastuu. Vapaan palveluja on pyritty järjestämään kotiin annetuin palveluin.

Omaishoidon tuen kehittäminen on ollut kunnissa pitkään yhtenä painopisteinä osana kotona asumisen tuen palvelujen kehittämistä. Kuntaliitto pitää

tärkeänä, että omaishoidon tuen palvelujen kehittämistä tuetaan ja myös rahoitetaan kansallisesti.

Henkilöstötilanne ikääntyneiden palveluissa

Henkilöstön saatavuus kunnissa erityisesti sijaisten saannin osalta on edelleen heikentynyt, ja henkilöstötilanne haasteellisempi edelliseen vuoteen verrattuna. Sijaisten tarvetta lisää mm. mahdolliset altistumisepäilyt ja viiveet koronatestitulosten vastausten saamisessa. Henkilöstöllä on ollut poissaoloja myös alkavan flunssakauden vuoksi. Joissakin kunnissa vakituisiin-kaan toimiin ei ole ollut hakijoita. Henkilöstön vaihtuvuus on suurta, joka osaltaan vaikuttaa myös muiden työntekijöiden työtyytyväisyyteen ja jaksamiseen.

Kotihoidon henkilöstöstä on useassa kunnassa pulaa. Tämä vaihtelee kuitenkin alueittain, sillä osassa kunnista tilanne kohtalainen. Kuormitus on ollut kotihoidossa erityisen kovaa, koska siellä henkilöstö on joutunut joustamaan mm. tekemällä lisä- ja ylitöitä. Henkilökuntaa on jouduttu kutsumaan myös vapailta töihin. Ympärivuorokautisissa yksiköissä työn kuormittavuutta on lisännyt sairaspöissaolojen lisäksi esim. asiakkaiden koronaan sairastumisen riskiä vähentävät suojaamistoimenpiteet.

Lokakuun alussa voimaan tullut vanhuspalvelulain muutos koskien ympärivuorokautisten yksikköjen vähimmäishenkilöstömitoitusta ei ole vaikuttanut vielä tänä vuonna suuresti henkilöstötarpeeseen, mutta ensi vuodelle vaikutuksia on odotettavissa. Jos koronatilanne jatkuu edelleen pitkään, voivat asiat yhdessä asettaa kunnat ja muut palveluntuottajat ennakoitua suurempiin haasteisiin henkilöstön saatavuuden suhteen.

Mikäli korona-aika jatkuu vielä pitkään, kunnat ovat raportoineet sen aiheuttavan selkeän riskin ikääntyneiden palvelujen henkilöstön työssä jaksamiselle. Kunnissa on otettu käyttöön erilaisia varahenkilöstöjärjestelmiä ja keskitettyä rekrytointia ja kiinnitetty erityistä huomiota työn henkiseen kuormittavuuteen. Myös oppilaitosyhteistyötä on tiivistetty.

Ikääntyneiden palveluissa työntekijöiden kuormituksen kokemusta lisäsi suojaimiin liittynyt alkuvaiheen saannin hitaus ja ohjeistuksen epäselvyydet ja osin riskiriitaisuudet.

Kaiken kaikkiaan korona aika on tuonut selkeästi esille sen, että niin kansallisessa, alueellisessa kuin kuntienkin varautumisessa sosiaalipalvelut ovat

jääneet vähemmälle huomiolle esim. suojavarusteiden osalta. Tämä osaltaan on vaikuttanut myös työntekijöiden kokemaan työn kuormittavuuteen.

Kehittämistyö ja lainsäädännön muutostarpeet

Ikäihmisten hyvinvointipalvelut ovat olleet pitkään myös kansallisen kehittämisen kohteena. Nyt uudistettu ja lokakuun alussa julkaistu Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2020-2023 nostaa esille ajankohtaisia teemoja ikääntyneiden hyvinvoinnin ja palvelujen parantamiseksi.

Myös poikkihallinnollinen Ikäohjelma sisältää oikeansuuntaisia, laatusuosituksen kanssa yhteneväisiä teemoja. Väestön ikääntyminen ei haasta ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa uudistumaan, vaan myös lähes kaikkia valtion ja kuntien hallinnonaloja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistamisen hyödyt tulisi saavuttaa suurelta osin myös ikääntyneen ja muun haavoittavassa asemassa olevan väestön osalta, ja hyötyjen tulisi näkyä oikea-aikaisen, ilman hoito- ja palvelupolkujen katkeamia sisältävien ja laadukkaiden palvelujen saamisena. Mahdollisten hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyön onnistuminen on ensiarvoisen tärkeää mm. ikääntyvien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Useat nykyiset palvelujen järjestäjät ovat hyödyntäneet myös monituottajuutta esimerkiksi asumispalvelujen järjestämisessä eikä mahdollisuuden toivota vaikeutuvan esim. hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön vuoksi.

Ikääntyneen väestöä koskevan lainsäädännön kokonaisuuden kannalta on tärkeää myös asiakasmaksulainsäädännön uudistamisen sekä itsemääräämisoikeuslainsäädännön loppuun saattaminen.

Onkin tärkeää, että lainsäädännön muutostarpeita tarkastellaan kokonaisuuden tavoitteiden kautta yksittäisten muutosten sijaan. Myös toisen vaiheen vanhuspalvelulain kehittäminen tulee viedä osana kokonaisuutta suunnitelmallisesti eteenpäin mahdollisimman suuren kustannus- ja kokonaisvaikuttavuuden saavuttamiseksi

Talous

Lokakuun alussa 2020 tuli voimaan vanhuspalvelulain muutos koskien mm. tehostetun palveluasumisen ja laitoshoidon vähimmäishenkilöstömitoitusta. Kunnilla ei ole vielä käytettävissä talouden ja toiminnan seurantatietoja lain muutosten vaikutuksista, mutta ensi vuoden talousarvioihin

mitoitusmuutokseen on jo varauduttu. Kuntatalousohjelmassa vuodelle 2021 vanhuspalvelujen hoitohenkilöstön vähimmäismitoituksen nostamiseen on kohdennettu 53 milj. euroa ja lisäksi siihen liittyen 5 000 uuden lähihoitajan koulutukseen on osoitettu 20 milj. euroa.

Myös vanhuspalvelulain uudistuksen toisen vaiheen valmistelu on käynnistynyt ja siinä painopisteenä on mm. kotihoito, omaishoito ja ikääntyneiden asumisen kysymykset. Tärkeätä on, että toisen vaiheen uudistamisesta ja siinä mahdollisesti valmisteltavista lain muutosesityksistä tehdään huolelliset vaikutus- ja myös kustannusvaikutusarvioinnit. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100% uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuria vähennyksiä. Koska kuntien talous on tällä hetkellä erittäin tiukalla, on tärkeää, että edellä mainitun periaatteen toteutumisesta huolehditaan myös siinä tapauksessa, että vanhuspalvelulain toisen vaiheen uudistamisen lisää kuntien tehtäviä.

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2021 ja kuntatalouden näkymät

Koronapandemia on ajanut maailmantalouden kuluvana vuonna syvään taantumaa. Valtion talousarvioesitys vuodelle 2021 sekä monet muut suhdanneennusteet olettavat talouden kuitenkin lähtevän elpymään kuluvan vuoden loppupuolelta lähtien. Näiden ennusteiden suurin riski on pandemian vaikea toinen aalto, joka heikentäisi yksityistä kulutusta, yritystoimintaa, luottamusta tulevaisuuteen sekä investointihalukkuutta niin meillä kuin muissa maissa myös tulevina vuosina. Valtiovarainministeriö olettaa, että Suomen bruttokansantuotteen volyymi putoaa tänä vuonna 4,5 prosenttia. Ensi vuonna BKT:n ennakoidaan kasvavan 2,6 prosenttia.

Julkisen talouden näkymä on erittäin vaikea

Covid-19-epidemiasta seurannut talouden taantuma ja epidemian haittojen vähentämiseksi tehdyt toimet kasvattavat julkisen talouden alijäämää sekä rahoitus- ja takausvastuita huomattavan paljon¹. Julkisen talouden nettoluattonannon arvioidaan nousevan noin 18 mrd. euroon kuluvana vuonna. Voimakkaimmin koronapandemia heikentää valtiontaloutta. Ensi vuonna pirstuva talouskasvu kasvattaa verotuloja ja pienentää etuus- ja koronatukimeinoja, joten julkisen talouden alijäämä supistuu noin 12 miljardiin euroon.

¹ Lisätietoa: Taloudellinen katsaus, syksy 2020 s. 67 (koronatilanteesta johtuvien toimenpiteiden vaikutus julkisiin menoihin ja tuloihin).

Julkisen talouden tulojen ja menojen välinen epätasapaino säilyy mittavana kuitenkin koko ennusteperiodilla.

Korona on vaikuttanut kuntatalouteen monella eri tapaa

Koronapandemia on pienentänyt kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien vero- ja maksutuloja sekä lisännyt menopaineita monella eri tavalla. Koronan lopulliset kuntatalousvaikutukset ovat vielä hämärän peitossa, mutta kuntien ja sairaanhoitopiirien talousjohtajien mukaan koronan heikennykset kuntatalouteen ovat miljardiluokkaa. Vaikutukset pitkällä tähtäyksellä eri elinkeinojen toimintaedellytyksiin ja -tapoihin, ihmisten käyttäytymiseen, liikkumiseen ja jopa asumiseen ovat vielä tätäkin laajemmat.

Koronan vaikutukset yksittäisiin kuntiin ovat hyvin erilaisia johtuen kunnan elinkeinorakenteesta ja maantieteellisestä asemasta, kunnan palvelujen järjestämistavoista sekä koronatapausten määrästä. Vaikutukset muuttuvat myös ajallisesti. Lyhyellä aikavälillä vaikutukset ovat olleet erityisen raskaat suurissa kaupungeissa sekä pienemmissä, matkailusta riippuvaisissa kunnissa esimerkiksi Lapissa ja Ahvenanmaalla.

Kuntatalouden tila ja näkymät

Kuntatalouden vuosikate, tilikauden tulos ja rahoitusasema ovat heikentyneet viimeiset kaksi vuotta. Taloudellisten tunnuslukujen heikentymisen taustalla vaikuttaa menoja hitaammin kertyvä verorahoitus. Verojen ja valtionosuuksien kasvua ovat hidastaneet muun muassa väestön ikääntyminen, verokevennykset, valtionosuusleikkaukset sekä useat verojen tilitysrytmiä muuttaneet hallinnolliset uudistukset. Kuntien ja kuntayhtymien taseessa on kuitenkin yhä noin 11,9 miljardia euroa ylijäämää.

Hallitus päätti tukea kuntakenttää koronakriisissä kahdella suoralla koronatukipaketilla sekä monilla muilla tukitoimilla. Ensimmäinen koronatukipaketti ylsi 1,4 miljardiin euroon ja toinen 1,45 miljardiin euroon. Lisäksi kunnille korvataan muun muassa välittömät testaus- ja jäljityskulut. Tukitoimet kohentavat kuntatalouden tilaa merkittävästi, ja estävät sen, että kunnat joutuisivat etsimään mittavia säästöjä ja nostamaan veroja keskellä koronakriisin akuuttia hoitoa.

Valtiovarainministeriön painelaskelman mukaan kuntatalouden vuosikate ja tilikauden tulos nousevat tänä vuonna ennätyslukemiin. Myös investoinnit huomioiva rahoitusasema vahvistuu. On kuitenkin hyvin epävarmaa, kuinka voimakkaasti kuntatalouden taloudelliset tunnusluvut vuonna 2020 lopulta paranevat. Painelaskelma on positiivisempi kuin kuntien omat arviot taloutensa kehityksestä kuluvana vuonna.

Valtion talousarvioesityksen mukaan kuntatalouden vuosikate palaa tulevina vuosina tyypillisiin lukemiin menopaineiden jatkaessa kasvuaan sekä valtion tukitoimien väistyessä vähitellen pois. Tilikauden tulos jää ensi vuonna nollan tuntumaan ja toiminnan ja investointien rahavirta painuu noin 2 miljardia euroa negatiiviseksi. Vuosina 2022–2024 kuntatalouden kehitysura ei juurikaan heikkene, vaan keskeiset taloudelliset tunnusluvut jäävät vuoden 2021 tasolle. Painelaskelmasta johtuen kuntatalouden velkaantuminen kuitenkin kiihtyy loppuvuodet. Talouden sopeutuspaineet ovat yleisiä kaikissa kuntakoryhmissä, erityisesti 20 000–40 000 asukkaan kunnissa.

Hallituksen toimet vahvistavat kuntataloutta 2020 ja 2021

Sanna Marinin hallituksen linjausten tavoitteena on pitää kuntatalous neutraalina päätösperäisten toimien suhteen. Kunnille korvataan siten hallituksen tehtävien lisäyksistä tai laajennuksista aiheutuvat lisämenot tai tulomene-tykset täysimääräisesti valtionosuuksien muodossa tai poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita. Lisäksi hallitus kompensoi kunnille veroperusteiden muutoksista kunnille aiheutuvat verotuottomenetykset.

Keskeisiä menoja pysyvästi lisääviä hallituksen toimia vuonna 2021 ovat vanhuspalvelulain hoivamitoitus sekä oppivelvollisuuden pidentäminen. Tuloja sen sijaan vähentävät sote-asiakasmaksulain uudistus ja varhaiskasvatusmaksujen alennus. Hallitusohjelmassa päätetyt laajenevat tehtävät lisäävät kuntatalouden menoja vuonna 2021 arviolta 370 miljoonaa euroa. Uudistusten taloudelliset vaikutukset kuntatalouteen nousevat kuitenkin asteittain. Vuoteen 2024 mennessä menojen lisäkasvu on jo noin 790 miljoonaa euroa vuodessa. Esimerkkejä tuloja vähentävistä uudistuksista ovat sote-asiakasmaksulain uudistus sekä varhaiskasvatusmaksujen alennus.

Kuntien menoja lisätään kehyskaudella myös määräaikaaisesti niin sanotuilla tulevaisuusinvestoinneilla. Tulevaisuusinvestoinnit, kuten esimerkiksi ammatillisen koulutuksen opettajien palkkaaminen sekä perusopetuksen laadun parantaminen, ovat valtion rahoittamia määräaikaista panostuksia, joilla tavoitellaan kuntien peruspalvelujen parantamista erilaisten kehittämishankkeiden kautta. Ainakin osa tulevaisuusinvestoinneista ollaan yhdistämässä myöhemmin EU-elvytysrahoituksen kanssa.

Päätösperäisten kuntien menoja ja tuloja samansuuruisesti lisäävien toimien ohella valtio on myöntänyt kunnille ja kuntayhtymille vuosina 2020 ja 2021 koronatukea. Koronatuot lisäävät kuntien valtionosuuksia, valtionapuja ja verotuloja. Tukien vuoksi valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen on vuonna 2021 valtion talousarvioesityksen mukaan yhteensä 865 milj. euroa kuntataloutta vahvistava. Historiallisessa tarkastelussa yhteisvaikutuksen määrä on hyvin poikkeuksellinen. Varsinkin, kun summan taustalla ei ole mukana laskennallisia säästöoletuksia.

Koronatuki ei poista kuitenkaan monien kuntien taloutta vaivaavia rakenteellisia ongelmia, joiden seurauksena tulojen kasvu ei riitä kattamaan menoja ja investointeja. Kunnat jatkavat työtä taloutensa sopeuttamiseksi ja uudistamiseksi, mutta myös valtion tulee jatkaa uusia toimenpiteitä työllisyyden parantamiseksi, kuntien tulopohjan vahvistamiseksi sekä julkisen talouden kustannusten hillitsemiseksi.

SUOMEN KUNTALIITTO

Anna Haverinen
erityisasiantuntija