

Anna Haverinen

Eduskunta

Sosiaali- ja terveystoimikunta

StV@eduskunta.fi

Sosiaali- ja terveystoimikunta 1.3.2022

HE 231/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystoimilain annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Suomen Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta tulla kuultavaksi ja antaa kirjallinen lausunto HE 231/2021:stä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuonna 2013 voimaan tullutta lakia ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystoimilain (jatkossa vanhustalain) sekä sosiaalihuoltolain osana hallitusohjelman ikääntyneiden palvelujen lainsäädännön toisen vaiheen uudistamista.

Uudet tehtävät

Hallituksen esityksessä on esitetty hyvinvointialueille tehtävien laajennuksia, kuten vuorokauden ajasta riippumattoman kotihoidon ja turvapalvelujen säätäminen lakisääteiseksi palveluksi.

Vaikka kyseiset uudet velvoitteet eivät sinänsä edellytä ikääntyneiden palveluiden lainsäädännön uudistamisen ensimmäisen vaiheen tapaan massiivisia uuden henkilöstön rekrytointivaateita, on niiden tarkoitus tulla voimaan henkilöstön saatavuustilanteeseen nähden haastavassa tilanteessa.

Kuntaliitto toteaa, että lähtökohtaisesti uusien lakisääteisten velvoitteiden säätämisestä tulisi pidättäytyä tilanteessa, jossa henkilöstön saatavuustilanne on kriittinen eikä näköpiirissä ole nopeita ratkaisuja tilanteen helpottamiseksi. Muutoin riskinä on, että palvelujen järjestäjät ja toteuttajat joutuvat tilanteeseen, ettei lakisääteisiä velvoitteita pystytä täyttämään.

Sekä vuorokauden ajasta riippumattoman kotihoidon että turvapalvelujen alueellisen asiakasvolyymin tulee olla riittävä, jotta palvelun



yksikkökustannus ei nouse kohtuuttoman korkeaksi. Tämä on erityinen haaste harvaan asutuilla alueilla, joilla etäisyydet ovat pitkät. Käytännössä muutaman syrjäseudulla toisistaan kaukana asuvan asiakkaan yökotihoidon järjestäminen voi sitoa suuren osan kotihoidon henkilöstöresurssista. Tämä puolestaan voi tarkoittaa sitä, että joillekin asiakkaille ei päiväaikaista kotihoitoa pystytä järjestämään lainkaan.

Edellä mainituin perustein 19a pykälään ehdotetaan lisättäväksi viimeisen momentin viimeiseen lauseeseen ”mahdollisuuksien mukaan”, jolloin momentti on muodossa: *Kotihoitoa järjestetään henkilön tarpeen mukaan mahdollisuuksien mukaan vuorokaudenajasta riippumatta.*

Turva-auttamispalvelu

Lausunnolla kesällä 2021 olleessa hallituksen esitysluonnoksessa pykälässä 46a ”Turvapalvelun toteuttaminen” esitettiin, että kiireellisen avun antaja voi olla henkilö, joka on koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella sopiva kyseessä olevaan kiireelliseen auttamistehtävään. Lausunnoissaan esim. palvelujen järjestäjät pääosin pitivät esitystä kannatettavana. Nyt lakiesityksen 19b §:ssä on avun antajalle kuitenkin määritelty vaatimukseksi soveltuva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö.

Perusteluna hallituksen esityksessä on mm. turva-auttamispalvelun asiakkaiden haavoittuva asema ja se, että sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöllä olisi parhaat edellytykset ohjata tarvittaessa asiakas akuuttitilanteen jälkeiseen apuun. Käytännössä auttamistilanteiden moninaisuudesta johtuen oleellista on kuitenkin se, että turva-auttamisen tarpeen arvioinnin tekee sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilainen, kuten nyt on esitetty ja että turva-auttajalla on mahdollisuus konsultoida auttamistilanteessa ammattilaista. Tällöin auttamiskäynnin voi toteuttaa turvallisesti muukin kuin sote-ammattihenkilö.

Vaikka kyseisen vaatimuksen henkilöstövaikutuksen ei arvioida oleva suuri (n. +43 henkilötyövuotta), käytännössä auttamispalvelun järjestäminen mm. pitkillä etäisyyksillä edellyttää mahdollisuuksia hyödyntää monipuolisesti resursseja ja hyviä käytänteitä, eikä niiden hyödyntämistä pidä lainsäädännöllä rajoittaa. Esimerkiksi hyvinvointialueilla sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen integroituva toiminta tuo uusia mahdollisuuksia myös auttamispalvelun toteuttamiseen.

Kuntaliitto esittää, että 19b § toisen momentin 5. kohta kirjataan muotoon: avun antaja on koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella sopiva kyseessä olevaan kiireelliseen auttamistehtävään.

Henkilöstömitoituksen siirtymäsäännöksen pidentäminen

Ikääntyneiden palveluiden lainsäädännön uudistamisen toiseen vaiheeseen vaikuttaa edelleen käynnissä oleva ensimmäisen vaiheen toimeenpano. Jo nyt, ennen vähintään 0,7 työntekijää asukasta kohti mitoitusvelvoitteen voimaantuloa, ensimmäisen vaiheen toimeenpanolla on ollut runsaasti ei-toivottuja vaikutuksia johtuen vaikeasta henkilöstön saatavuustilanteesta. Lakisääteisen mitoitusvelvoitteen täyttämiseksi henkilöstöä on jouduttu siirtämään ja henkilöstöä on hakeutunut mm. kotihoidosta ympärivuorokautisiin palveluihin, mikä on aiheuttanut viivettä kotihoidon aloittamisessa sekä tarvetta asiakaskäyntien lyhentämiseen. Kotihoidon aloittamisen viiveet taas ovat vaikuttaneet osaltaan koko hoitoketjun toimivuuteen siten, että ikäihmisiä ei ole voitu siirtää sairaalahoidon tarpeen päätyttyä kotihoitoon, jolloin on syntynyt jonoja ja sairaalapaikkojen epätarkoituksenmukaista käyttöä. Seurauksena on ollut myös ympärivuorokautisten paikkojen vähentämistä. Jo nyt on kunnissa tunnistettu tarvetta palvelujen saannin kriteereiden tiukentamiselle.

Kunnat ovat osaltaan pyrkineet ratkaisemaan vaikeaa henkilöstön saatavuustilannetta. Työn, perheen ja vapaa-ajan yhteensovittamiseksi on käytetty työaikajoustoja, ja työn kuormittavuutta on pyritty vähentämään. Lähiesihenkilötyötä on vahvistettu. Henkilöstötilanteen helpottamiseksi on rekrytoitu hoiva-avustajia, tehty oppilaitosyhteistyötä ja hyödynnetty oppisopimuskoulutusta. Useat kunnat suunnittelevat myös henkilöstön hankkimista ulkomailta. Yhteistyötä työllisyyspalvelujen kanssa on lisätty. Henkilöstön heikko saatavuustilanne koskee kuntien lisäksi myös yksityisiä toimijoita, joka vaikeuttaa osaltaan kuntien mahdollisuuksiin järjestää palveluja.

Kuntien ja muiden palvelutuottajien toimenpiteiden lisäksi tällä hetkellä on käynnissä useita muitakin toimenpiteitä henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden turvaamiseksi, joiden vaikutukset näkyvät vasta useamman vuoden päästä. Ministeri Kiuru on asettanut työryhmän löytämään ratkaisuja sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunnan saatavuuden turvaamiseksi sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Työryhmän toimikausi on 31.3.2023 saakka ja esitettyjen toimenpiteiden vaikutukset alkavat näkyä vasta sen jälkeen. Samoin käynnissä olevien koulutuspaikkalisäysten vaikutukset näkyvät vasta useamman vuoden päästä.

Edellä mainituin perustein Kuntaliitto esittää, että vanhuspalvelujen lainsäädännön toisen vaiheen uudistamisen yhteydessä muutetaan tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköiden toteutuneen henkilöstömitoituksen siirtymäsäännöksen voimaantuloa siten, että 20 § 2 momentin soveltaminen 0,7

vähimmäismitoituksen osalta siirtyä ajankohdasta 1.4.2023 eteenpäin vähintään vuoteen 2026. Kuntaliitto toteaa tämän toimenpiteen olevan välttämätön palvelujen järjestämismahdollisuuksien turvaamiseksi.

Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten arviointi sisältää riskiä esitettyjen lakimuutosten toteuttamiselle. Jo ikääntyneiden palveluiden ensimmäisen vaiheen toteutusvaiheesta on tullut selkeä viesti kunnista, että vaikka valtionosuuksissa on varauduttu henkilöstömitoituksen noston kustannuksiin, lain toimeenpano on tullut kalliimmaksi kuin taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on voitu ennustaa. Tämä johtuu mm. siitä, että haasteellisessa henkilöstön saatavuustilanteessa henkilöstömitoituksen täyttämiseksi on jouduttu käyttämään mm. ennakoitua enemmän vuokratyövoimaa, joka on nostanut henkilöstökustannusta ensimmäisen vaiheen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa enemmän. Hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa varauduttiin vain ns. laskennallisiin normaalitilanteen sijaiskustannuksiin.

Nyt käsittelyssä olevan toisen vaiheen uudistamisen suurimmat toimeenpanon kustannukset tulevat kohdentumaan niille palvelujen järjestäjille, jotka eivät ole pystyneet aikaisemmin järjestämään kotihoidon palvelua ympärivuorokautisesti tai turva-auttamispalvelua esimerkiksi laajojen syrjäseutujen, pitkien etäisyyksien tai saaristo-olosuhteiden vuoksi sekä henkilöstön saatavuuden että alueellisen rahoituksen riittävyyden näkökulmasta. HE:n taustamuistiossa 1–3 (s. 7) esitetyn arvion mukaan kotihoidon lisähenkilöstön vuosikustannus koko maassa olisi noin 55 tuhatta euroa sisältäen sijaiskustannuksia 22 %, mikä on koko maan henkilöstövaje huomioiden liian alhainen. Laskelma ei myöskään pitäne sisällään jatkuvan rekrytoinnin eikä palvelun toteuttamiseen sisältyvien matkojen kustannuksia, jotka tultaneen kohdistamaan palvelulle. Myös turva-auttamispalvelun kustannusvaikutus on e.m. perusteilla arvioitu liian alhaiseksi.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ei ole varauduttu ikäihmisten laitoshoidon lakkauttamisen eikä asumisen muutoksiin, sillä investoinnit eivät kuulu yleiskatteellisesti korvattaviin kustannuksiin. Muutos tulee kuitenkin huomioida esimerkiksi erityisasumisen kansallisessa rahoituksessa. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ei ole myöskään huomioitu jo nyt olemassa olevaa kotihoidon toteutumisen vajetta.

Edellä mainittujen syiden vuoksi uusien velvoitteiden kustannusvaikutus (43,9 M€) on arvioitu todennäköisesti liian alhaiseksi ja sitä tulee tarkentaa siten, että riittävä rahoitus turvataan.

Muita huomioita

Hallituksen esitys sisältää kotiin annettavien palvelujen lisäksi asumisen palvelujen käsitteiden ja sisältöjen selkeyttämistä. Palveluasumisen muuttuminen yhteisölliseksi asumiseksi siten, että tarpeen mukainen asuminen ja tarpeen mukaiset palvelut on eriytetty, on hyvä uudistus. Myös tehostetun palveluasumisen käsitteen muuttuminen ympärivuorokautiseksi palveluasumiseksi kuvaa aikaisempaa paremmin palvelun luonnetta, kuten Kuntaliitto lausunnossaan 26.8.2021 esitti.

Hallituksen esityksessä on rajoitettu ympärivuorokautisten palvelujen välittämään asiakastyöhön laskettavien työntekijöiden ammattinimikkeitä poistamalla luettelosta kotiaavustajien ja hoitoapulaisten nimikkeet. Aikaisemmin viitattuun henkilöstön saatavuuden vaikeaan tilanteeseen liittyen Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä, että ikääntyneiden palvelujen lainsäädännön toisen vaiheen toimeenpanolle mahdollistetaan myös kansallisen ohjauksen kautta tuki sille, että ikääntyneiden palveluissa voidaan käyttää monipuolisesti hoiva-avustajia ja muita työntekijöitä erityisesti kotiin annettavissa palveluissa. Erityisen huolestuttavana Kuntaliitto näkee tilanteen, että esim. valvovat viranomaiset rajaavat tiukasti kotona toteutettavan palvelun henkilöstörakennetta. Myöskään se, että tukipalvelut on eriytetty kotihoidosta ei saa merkitä sitä, että esim. hoiva-avustajat voisivat toimia pelkästään tukipalvelutehtävissä.

SUOMEN KUNTALIITTO

Anna Haverinen
Erityisasiantuntija