

Asia: VN/27221/2022

## **Lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vanhuspalvelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### Lausunnonantajan organisaatio

Valtion viranomainen

#### **1. Pidätekö luonnoksessa esitettyä siirtymäkauden muutosta kannatettavana riittävän henkilöstön turvaamiseksi tämänhetkisessä henkilöstötilanteessa?**

Kyllä

#### **Jos kyllä, voitte esittää asiaan liittyvät näkökohtanne riittävän henkilöstön turvaamiseksi.**

Aluehallintovirastot pitävät luonnoksessa esitettyä siirtymäkauden muutosta kannatettavana, mutta esitettyä siirtymäaikaa ei kaikilla alueilla pidetä riittävänä. Aluehallintovirastot viittaavat hallituksen esityksen pääasialliset vaikutukset –kohtaan, jonka mukaan henkilöstömäärän nostolla on yleisesti positiivisia vaikutuksia asiakkaiden palvelujen laatuun ja henkilöstön työhyvinvointiin. Tähän liittyen aluehallintovirastot toteavat, että henkilöstön toteutuneen 0,7 työntekijää asukasta kohden vähimmäismitoitusvaateen siirtäminen joulukuulle 2023 ei ole toivottavaa, mutta se on ymmärrettävää tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveydenhuoltoon koulutetun ammatillisen henkilöstön saatavuus on vaikeutunut. Erittäin vakava huoli tilanteesta on alueilla, joissa henkilöstötilanne on erityisen haastava ja välimatkat pitkiä. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan henkilöstötilanne ei ole helposti tai nopeasti korjattavissa.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan siirtymäkauden muutos voi turvata sosiaali- ja terveydenhuoltoon koulutetun henkilökunnan saatavuutta edellyttäen, että koulutusmäärien lisääntyneet valmistuneet ammattihenkilöt saadaan myös rekrytoitua vanhustenhuollon ympärivuorokautisiin palveluihin. Esityksessä arvioidaan, että koska välillistä työtä tekeviltä ei edellytetä sosiaali- ja terveydenhuollon koulutusta, se helpottaisi hoitohenkilökunnan saatavuutta. Tämä voisi toteutua silloin, jos välillisiin tehtäviin saadaan riittävä määrä tehtäviin sopivia työntekijöitä. Puhtaanapito- ja ravitsemusalan koulutuspaikkoihin ei kuitenkaan saada tällä hetkellä

riittävästi hakijoita. Myöskään lähihoitajakoulutuksiin hakeutuvien ja yleisesti hoiva-alalle hakeutuvien määrä ei ole tällä hetkellä riittävä.

Keskeisenä tekijänä vähimmäismitoituksen saavuttamiselle nähdään myös se, että vanhustenhuollossa jo työskentelevien työntekijöiden pitovoima tulee turvata. Edelleen on siis kiinnitettävä huomiota vanhustenhuollon toimintayksiköiden hyvään ja osaavaan johtamiseen sekä siihen, että päivittäisen toiminnan johtamisesta ja organisoinnista vastaavat vastuuhenkilöt tuntevat vanhustenhuollon toimintakentän ja palvelujärjestelmän sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan oikeuksia koskevan lainsäädännön. Huolta sosiaalihuollon valvonnan näkökulmasta aiheuttaa se, että sosiaalihuollon palveluja tuottavien yksiköiden henkilöstörakenne on kapea, eikä sosiaalihuollon koulutuksen saaneita ammattilaisia juurikaan työskentele yksiköissä. Lupa- ja valvonta-asioiden näkökulmasta vastuuhenkilöt ja esimiehet ovat usein terveydenhuollon ammattihenkilöitä eikä sosiaalihuollon ammattihenkilöitä kuten sosionomeja ja geronomeja.

Valvontahavaintojen mukaan tällä hetkellä toteutuvalla välittömän asiakastyön mitoituksella pystytään vastaamaan lähinnä asiakkaiden perustarpeista huolehtimisesta edellyttäen, että työvuoroihin suunniteltu henkilökuntamäärä toteutuu myös käytännössä. Kuten hallituksen esityksessäkin on todettu, on johtamisella suuri merkitys työn organisointiin ja työhyvinvointiin, jolloin hyvin johdetun toimintayksikön henkilöstön käyttäminen on joustavampaa ja työn suunnittelu lähtee asiakkaiden tarpeista. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan myös välillisen työn riittävä resursointi kaikkina viikonpäivinä on keskeisen tärkeää sen kannalta, että sosiaali- ja terveydenhuoltoon koulutetun henkilökunnan työpanos suuntautuu nimenomaan asiakastyöhön myös pidennettynä siirtymäaikana.

Ympäri vuorokautisen palveluasumisen asiakkaan oikeuksien toteutumisen näkökulmasta on tärkeää, että siirtymäajan muutoksesta huolimatta palveluntuottajat noudattavat lakia, jonka mukaan henkilöstön määrän, koulutuksen ja rakenteen tulee vastata toimintayksikössä olevien asiakkaiden määrää ja palvelujen tarvetta kaikkina aikoina. Valvonnan näkökulmasta välittömän asiakastyön toteutunutta vähimmäismitoitusta ei arvioida ainoastaan numeraalisen vähimmäismitoituksen kautta, vaan asiakkaiden oikeuksien toteutumisen arvioinnissa kiinnitetään huomiota myös siihen, että asiakkaat saavat heille myönnetty palvelut turvallisesti, laadukkaasti ja oikea-aikaisesti kaikkina vuorokauden aikoina. Edellä mainitun toteutuminen voi siis tälläkin hetkellä edellyttää laissa säädettyä vähimmäismitoitusta korkeampaa mitoitusta.

**Jos ei, voitte esittää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja muut asiaan liittyvät näkökohtanne riittävän henkilöstön turvaamiseksi.**

-

**2. Pidättekö luonnoksessa esitettyjä vaikutusarviointeja riittävän kattavina ja asianmukaisina?**

Ei

**Voitte halutessanne esittää vaikutustenarviointiin liittyvät näkökohtanne.**

Luonnoksessa esitettyjä vaikutusarviointeja aluehallintovirastot eivät pidä riittävän kattavina ja asianmukaisina. Vaikutusarvioinneista puuttuu arvio siitä, miten siirtymäajan pidentäminen vaikuttaa asiakkaiden palvelujen laatuun ja sisältöön. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan siirtymäajan muutos vaikuttaa asiakkaiden palvelujen laatuun ja sisältöön siten, että ympärivuorokautisen hoidon ja hoivan piirissä olevien asiakkaiden oikeus yksilöllisten mieltymystensä mukaiseen toimintakykyä ylläpitävään toimintaan sekä yksilöllisen hoidon ja hoivan toteuttaminen vaarantuvat edelleen.

Hallituksen esityksen vaikutusarviointia koskevassa kohdassa viitataan toukokuussa 2022 toteutettuun THL:n Vanhuspalvelujen tila -seurantaan, jonka mukaan yli 60 %:lla vanhustenhuollon ympärivuorokautisista toimintayksiköistä välittömän asiakastyön toteutunut henkilöstömitoitus on vähintään 0,60 työntekijää asiakasta kohden. Aluehallintovirastojen valvontahavaintojen mukaan suurin osa epäkohtailmoituksista koskee edelleenkin liian vähäistä välittömän asiakastyön mitoitusta ja THL:n seurannan perusteella saatu tulos vaikuttaa liian positiiviselta suhteessa valvontahavaintoihin. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan palveluntuottajilla on välittömän asiakastyön mitoituksen laskennassa edelleenkin puutteita ja erilaisia käytäntöjä, joiden vuoksi toteutuneen välittömän asiakastyön mitoitukset eivät ole vertailukelpoisia vanhuspalvelulaissa tarkoitetun henkilöstömitoituksen kanssa. Yhtenä esimerkkinä ja valvontahavaintona mainittakoon se, että palveluntuottajat arvioivat välittömään asiakastyöhön osoitetun henkilökunnan välillisen työn osuuden lähes poikkeuksetta liian pieneksi, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että välittömän asiakastyön osuus näyttäytyy suuremmalta kuin se tosiasia on.

Aluehallintovirastot viittaavat iäkkäiden henkilöiden palvelukokonaisuutta koskevan lainsäädännön uudistamista koskevaan lausuntoonsa elokuussa 2020 sekä Etelä-Suomen ja Itä-Suomen aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskukselle antamiin lausuntoihin 2022 ja toteavat edelleen, että monimuotoisten asumispalvelujen lisääntyessä on tärkeää, että tehostetulle palveluasumiselle (1.1.2023 alkaen ympärivuorokautinen palveluasuminen) säädetään valtakunnalliset kriteerit palveluun pääsemiseksi. Kriteerien luomisessa on mahdollista käyttää apuna RAI-järjestelmän tuottamaa tietoa. Valtakunnalliset kriteerit edistäisivät ympärivuorokautisten palvelujen yhdenvertaista saatavuutta ja mahdollistaisivat paremmin ympärivuorokautista hoitoa, huolenpitoa ja valvontaa tarvitsevien asiakkaiden palvelujen laadun ja oikea-aikaisuuden kaikkina vuorokauden aikoina. Yhtenäiset kriteerit auttaisivat myös palvelun järjestäjiä ja palvelujen tuottajia varautumaan tarvittavan henkilöstömäärän rekrytointiin ja siitä syntyviin taloudellisiin kustannuksiin.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että ”Mikäli ikääntyneiden palvelujen uudistuksen tavoitteena oleva palvelurakenteen monimuotoistuminen (esimerkiksi yhteisöllisen asumisen ja vuorokaudenajasta riippumattoman kotihoidon lisääntyminen) alkaa toteutua, se voisi vähentää ympärivuorokautisten palvelujen tarvetta ja sitä kautta pienentää myös 0,65 ja 0,7 mitoituksiin tarvittavia lisähenkilöstötarpeita.” On todennäköistä, ettei edellä esitetty toteudu riittävän nopeasti pienentääkseen lisähenkilöstön tarvetta ympärivuorokautisessa palveluasumisessa. Palvelurakenteiden muutos ei poista tai vähennä ikäihmisten todellista palvelujen tarvetta eikä muuta sitä, että eletään yhä vanhemmiksi ja tarvitaan enemmän ympärivuorokautista palvelua ja

huolenpitoa. Palvelurakenteen muutos ja palveluvalikoiman monipuolistumisen toteutuminen edellyttävät usean vuoden ajan kestäväää työtä niin palvelun järjestäjiltä, tuottajilta kuin valvonnalta.

On myös varmistettava se, ettei palvelurakenteen muutos ja monipuolistaminen johda siihen, että ympärivuorokautisen palveluasumisen ja jatkuvan valvonnan tarpeessa olevien asiakkaiden palvelu korvautuisi yhteisöllisellä palveluasumisella yhdistettynä ympärivuorokautiseen kotihoitoon. Kotihoitoa ei koske mitkään mitoituksivaatimukset. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että myös uusissa palvelumuodoissa tarvitaan ammatillista henkilöstöä. Esimerkkinä mainitun yhteisöllisen asumisen toteutuminen vaatii palvelujen kehittämistä ja henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden vaikeudet koskevat myös kotihoitoa. Digitaalisilla tai etäpalveluilla voidaan korvata henkilökohtaisia käyntejä asiakkaiden luona vain rajallisesti.

Hallituksen esitysluonnoksessa taloudellisten vaikutusten arvioinnissa todetaan, että yksityisten palveluntuottajien osalta lopulliset kustannusvaikutukset hyvinvointialueille ja yksityisille palveluntuottajille riippuvat siitä, miten henkilöstömitoituksesta ja palvelujen hinnoista on sovittu ja sovitaan. Hyvinvointialueille on nähtävissä tulevan hintojen korotuspaineita palvelun tuottajien irtisanoessa sopimuksia. Hyvinvointialueiden tulee kuitenkin järjestää ja rahoittaa lakisääteiset palvelut, myös muut kuin ikäihmisten palvelut. Taloudelliset vaikutukset voivat poiketa huomattavasti esitetystä. Esityksessä esitetään, että henkilöstökustannuksissa säästetään mikä ei todennäköisesti ole realistista.

On mahdollista, että mitoituksen siirto vähentää hieman valvonnan tarvetta alkuperäiseen voimaantuloaikatauluun verrattuna, mutta on myös mahdollista, että valvonnan tarve voi lisääntyä. Erityisesti siinä tilanteessa, että yksityiset palveluntuottajat irtisanoivat hyvinvointialueelle siirtyneitä sopimuksiaan tai lopettavat toimintansa kokonaan. Lisäksi kustannusvaikutukset voivat olla arvioitua suuremmat, jos yksityiset palveluntuottajat sanovat irti sopimuksia siksi, että saavat neuvoteltua korkeammat maksut hyvinvointialueille.

Porkka Marja

Itä-Suomen aluehallintovirasto - Avien yhteinen lausunto