



Kunta- ja aluehallinto-osasto Noora Heinonen
Budjettiosasto Riitta Aejmelaeus

Valtiovarainministeriön edustajien asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemiseen 12.2.2020

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi hallituksen esityksen käsittelyssä.

Lähtökohdista

Valtiovarainministeriö (*jatkossa VM*) tunnistaa ja suhtautuu vakavasti niihin merkittäviin ikääntyneiden palvelujen kehittämistarpeisiin, jotka tulivat sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisten ja myös ikääntyneiden ihmisten omaisten toimesta esiin talvella 2019. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma sisältää useita kirjauksia varautumisesta väestön ikääntymiseen ja sen tuomaan yhteiskunnalliseen muutokseen. Hallituksen tavoitteena on, että ihmisten terveiden elinvuosien määrä lisääntyy, toimintakyky paranee ja palvelut toimivat oikea-aikaisesti ja tehokkaasti. Tavoitteiden saavuttamisen keinoina mainitaan esimerkiksi poikkihallinnollisen ikäohjelman laatiminen ja ikääntyneiden palvelujen parantaminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa asiakkaan ja potilaan hyvinvointi tai asiakas- ja potilasturvallisuus ei milloinkaan saisi vaarantua. VM tunnistaa ikäihmisten palveluissa esiin tulleita ongelmia, jotka voivat pahimmillaan uhata jopa perusoikeuksien toteutumista. Ikäihmisten palvelujen kehittäminen on siten hyvin perusteltua ja käsiteltävänä oleva hallituksen esitys toteuttaa hallitusohjelman tavoitteita.

Ikäihmisten palvelujen kehittämisessä on huolehdittava, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne pysyy tasapainoisena. Ikäihmisten kotona asuminen ja kotona pärjäämisen tukeminen kotiin tuotavien palvelujen keinoin ovat nykyisin – ja niiden tulisi myös jatkossa olla – palvelujärjestelmän toiminnassa ensisijaisia tavoitteita ja keinoja. Ikäihmisten ympärivuorokautisen hoidon ja tehostetun palveluasumisen kehittämisen lisäksi on erittäin tärkeää varmistaa kotihoidon palvelujen laadun parantaminen ja jatkuva kehittäminen.

Henkilöstömitoituksesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä olisi oltava vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohden. Tähän mitoitukseen sisältyisi ainoastaan välitöntä asiakastyötä tekevien palveluja antavassa toimintayksikössä paikalla olevien työntekijöiden työpanos. Hallituksen esityksessä ehdotettu tarkoittaisi siten kunnille merkittäviä laajenevia tehtäviä ja velvoitteita, joista olisi perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla.

Hallituksen esitys liittyy valtion vuoden 2020 I lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä, jotta lain voimaantulohekellä käytössä olisi tarvittava valtion rahoituksen määrä. Esityksen mukaisesti laki tulisi voimaan 1.8.2020. VM huomioi, että hallituksen esityksessä ehdotettu voimaantuloaika edellyttää kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamista ja kunnille tämän lain nojalla jo myönnetyn vuotta 2020 koskevan rahoituksen tarkistamista.

Lakiesityksessä ehdotetaan, että henkilöstömitoituksen osalta mahdollistettaisiin tietyin edellytyksin siirtymäaika lain voimaantulosta alkaen 31.3.2023 asti. Tällä siirtymäajalla mitoituksen olisi oltava vähintään 0,5 työntekijää asiakasta kohti. VM toteaa, että kun kuntien rahoitusta ehdotetaan nostettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, olisi laissa voinut esittää myös ajallisesti vaiheittain lisääntyvää rahoitusta vaiheittain voimaantulevien uusien velvoitteiden kanssa. Kuten hallituksen esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa osassa on esiintunut, myös VM kannattaa, että myös eduskunnan perustuslakivaliokuntaa pyydetäisiin arvioimaan ehdotettua kuntien rahoituksen nk. rahoitusperiaatteen toteutumisen osalta.

Vaikutusarvioista

VM pitää tervetulleena, että ikäihmisten ympärivuorokautisissa hoito- ja hoivayksiköissä välittömään asiakastyöhön sisältyisi jatkossa hoiva-avustajien työ. Esityksessä ehdotettu henkilöstön työnjaon selkeyttäminen välittömän ja välillisen hoivatyön sekä tukipalvelujen osalta on myös tervetullutta. VM pitää tärkeänä, että hoiva-avustajakoulutuksen järjestämistä edistetään valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Lisäksi VM katsoo, että sosiaali- ja terveysalan koulutuksen ja työpaikkojen vetovoimaan tulisi kiinnittää suunnitelmallista erityishuomiota alkaneella vuosikymmenellä.

Hallituksen esityksessä ehdotetun henkilöstömitoituksen toteutuksessa otettaisiin huomioon aina ensisijaisesti asiakkaiden hoitoisuus. Esityksessä ehdotetaan, että valtakunnallisesti kaikissa toimintayksiköissä otettaisiin siirtymäajan kuluessa käyttöön asiakkaan toimintakyvyn arvioinnin RAI-järjestelmä (*Resident Assessment Instrument*). RAI-järjestelmällä toteutettu ikääntyneiden toimintakyvyn ja palvelutarpeen arviointi (nk. *RAI-arviointi*) kattaa tällä hetkellä noin 40 %:a ikääntyneiden hoivayksiköiden asiakkaista. RAI-järjestelmän käyttöönoton voidaan perustellusti arvioida parantavan ikäihmisten palvelujen laatua, kun järjestelmän avulla ikäihmisten toimintakykyä ja palvelutarvetta voidaan jatkuvaluonteisesti seurata ja

arvioida. Järjestelmä mahdollistaa myös toimintayksiköiden henkilöstömitoituksen seurannan ja valvonnan. Tämän ohjelmallisen tietotuotannon avulla saadaan myös nykyistä merkittävästi paremmin tietoja ikäihmisten palvelujen saatavuudesta ja laadusta.

VM kiinnittää erityistä huomiota siihen, että ympärivuorokautisen hoito- ja hoivayksiköiden 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksen säätämistä tulisi arvioida laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän vaikutusten kannalta. Ikääntyneiden henkilöiden määrän lisääntyessä kotihoidon järjestäminen on yksi avaintekijöistä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimivuudelle sekä sosiaali- ja terveystenonjen kustannusten kasvun hillinnälle ja julkisen talouden kestävyydelle. VM suhtautuu vakavasti riskiin, jossa ympärivuorokautisen hoito- ja hoivayksiköiden henkilöstömitoituksen sääntely aikaansaisi kotihoidon henkilöstötilanteen heikentymisen. Tällainen kehitys olisi epäedullista jo tehdylle kotihoidon kehittämistyölle. Riskin toteutuessa aiheutuisi merkittävä kustannuspaine jo nykytilassa heikentyneelle kuntataloudelle.

VM katsoo, että esityksessä ehdotetulla henkilöstömitoituksella on todennäköisiä vaikutuksia ikääntyneiden palvelujen pääsyn kriteerien tiukentumiselle. Samoin VM tunnistaa kustannusten osaoptimointipyrkimysten takia riskiksi asiakkaiden siirtelyn lisääntymisen ympärivuorokautisten hoito- tai hoivayksiköiden välillä, kun asiakkaan toimintakyky eri ajanjaksoina vaihtelee.

VM pitää ilmeisenä, että kilpailu pätevistä henkilöstöstä lisääntyy ja myös palkkakilpailu on mahdollista. Huolta aikaansaa jo nykyisin sosiaali- ja terveysalan koulutetun työvoiman saatavuusongelmat. VM kannustaa kaikkia tahoja edelleen kehittämään nopealla aikataululla erityisesti sosiaali- ja terveysalan koulutetun henkilöstön työnjakoja sekä teknologisia ratkaisuja.

Taloudellisten vaikutusten arviointi on käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä hyvin tehty. Vaikutusarvioinneista on silti tunnistettavissa joitakin varauksia sisältäviä arvioita. Esityksen henkilöstövaikutusten arviointi perustuu vuonna 2018 tehtyyn vanhuspalvelujen seuranta-aineistoon, joten henkilöstörakennetieto on jo osin vanhentunutta. Vuoden 2019 jälkeen ikäihmisten palvelujen henkilöstörakenteen voidaan olettaa jo osittain korjaantuneen nykyisten laatusuosituksen mukaisiksi.

Hallituksen esityksessä kuvattujen taloudellisten vaikutuslaskelmien toinen epävarmuus liittyy ikäihmisten palvelurakenteen muutokseen. Henkilöstömitoitusta koskevan siirtymäajan kuluessa on mahdollista ja joiltain osin jopa todennäköistä, että kunnat muuttavat palvelujärjestelmäänsä. Muutokset tullevat olemaan sen suuntaisia siten, että ikäihmisten kotihoidon ja ei-ympärivuorokautisen asumispalvelun, kuten palvelutaloasumisen, osuus tulee nousemaan. On siten mahdollista, että esityksessä esiintuotu henkilöstövaikutus ei tule olemaan niin suuri kuin nyt on arvioitu. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota, ettei esityksen taloudellisten vaikutusten laskelmissa ole voitu huomioida tulevia palkankorotuksia, eikä työvoiman kysynnän aikaansaamia palkankorotuspaineita.

VM huomioi, että kunnat ostavat nykyisin noin 50 prosenttia ikääntyneiden ympärivuorokautisesta hoidosta ja hoivasta yksityisiltä palveluntuottajilta. Sopimuskaudet ovat yleisesti pitkiä, jopa 5–10-vuoden pituisia. Sopimuskauden aikaiset muutokset lainsäädännössä aiheuttavat vaikeasti ennakoitavaa kustannusten kasvua. Lisäksi sopimuskauden aikaiset sopimusehtojen muutokset voivat muodostua sopimusrikkomuksiksi sovittuine jälkiseuraamuksineen. VM ilmaisee huolestuneisuuttaan siitä, että näillä muutoksilla voi olla kielteisiä vaikutuksia koko kuntatalouteen ja erityisesti joidenkin kuntien talouden kannalta.

Kehysmenettelystä

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on asettanut julkisen talouden suunnitelmassa 2020–2023 sitovan valtiontalouden menokehyyksen. Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen valmistelua voi luonnehtia budjettiprosessin näkökulmasta poikkeukselliseksi. Vaikka hallituksen esityksen antaminen ja sen ajankohta eivät oikeudellisesti ole sidoksissa julkisen talouden suunnitelman valmistelun aikatauluun, on sekä sujuvan budjettiprosessin että valtiontalouden kokonaishallinnan kannalta hyväksi ja vakiintuneeksi havaittu etenemistapa ollut ensin varata määrärahat julkisen talouden suunnitelmassa ja sen jälkeen laatia tämän raamin kanssa linjassa olevia lakiesityksiä ja toimenpiteitä. Toimintatavan noudattaminen on myös osaltaan taannut kehysten pitävyyden ja kehysjärjestelmän uskottavuuden.

Käsillä olevaan hallituksen esitykseen ei sisälly rahoituksen järjestämistä koskevia lopullisia ratkaisuja, vaan niistä on tehty erillinen poliittinen sopimus. Sovitun menokehyyksen raameissa lain voimaantulon edellyttämä rahoitus kehyskaudella hoidettaisiin hallituksen jatkovalmistelussa. Jatkovalmistelu tapahtuisi hallituksen kevään 2020 kehysriihessä, johon ministeriöt toimittaisivat ehdotukset uudistuksesta aiheutuvien lisärahoitustarpeiden kattamiseksi. VM:n virkakunnalla ei ole mitään syytä epäillä hallituksen tahtotilaa uudistuksen edellyttämän rahoituksen turvaamiseksi. Valtiontalouden kestävyuden ja julkisen talouden suunnittelun kannalta olisi kuitenkin tarkoituksenmukaisinta, ettei vastaavia – poliittisesti ja asiallisesti suurimerkityksellisiä – esityksiä jatkossa tehtäisi irrallaan valtion talousarvio- ja kehysmenettelystä.

Noora Heinonen
Neuvotteleva virkamies

Riitta Aejmelaesus
Budjettineuvos