

Asia: STM070:00/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain 15 ja 20 §:n muuttamisesta sekä 20 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnonantajan organisaatio

Muu

Henkilöstön mitoittaminen

Vastaako esitysluonnoksessa ehdotettu määrittely mitoitukseen laskettavista henkilöstöryhmistä asiakkaiden ja toiminnan tarpeita?

Esitysluonnoksen mukaan mitoitukseen laskettaisiin välittömään asiakastyöhön osallistuva henkilöstö. Mitoituksen pohjana on laatusuosituksen 2017–2019 mukaisesti välittömään asiakastyöhön osallistuminen ja se huomioi asiakkaiden ja toiminnan kannalta tärkeitä erilaiset henkilöstöryhmät mitoitukseen mukaan. Esitysluonnos mitoitukseen laskettavista henkilöstöryhmistä vastaa asiakkaiden ja toiminnan tarpeita. Erityisen tärkeää on, että hoiva-avustajat ja hoitoapulaiset voidaan edelleen lukea henkilöstömitoitukseen. Asiakkaiden laadukas hoiva ja huolenpito vaatii erilaisten henkilöstöryhmien työpanosta, myös hoiva-avustajien. Asiakkaiden ja toiminnan tarpeet huomioon ottaen ei ole mitään perusteita lähteä kaventamaan mitoitukseen piiriin luettavia henkilöstöryhmiä nyt esitetystä.

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että henkilöstön työnjakoa selkiytetään muun muassa tukipalvelujen osalta. Onko esitysluonnoksessa ehdotettu työnjako välittömän asiakastyön ja välillisen tukipalvelutyön osalta asianmukainen vai olisiko sitä tarpeen muuttaa jollakin tavoin?

Esitysluonnoksen mukaan välillistä työtä ei laskettaisi henkilöstömitoitukseen. Tämä olisi muutos nykyiseen laskentamalliin, jossa välittömään asiakastyöhön osallistuvat esim. sairaanhoitajat ja terveydenhoitajat, geronomit, lähihoitajat ja perushoitajat ja hoiva-avustajat lasketaan mitoitukseen koko työaikansa osalta. Jatkossa jos näiden työntekijöiden työhön sisällytetään myös välillistä työtä, sen osuus tulisi määrittellä tehtäväkuvassa ja siltä osin työaika ei laskettaisi henkilöstömitoitukseen.

Esitysluonnoksen perusteluissa on verraten laajasti käsitelty rajanvetoa välittömään asiakastyöhön ja toisaalta välilliseen tukipalveluun. Esitysluonnoksen perusteluissa kuvattua rajanvetoa voi pitää lähtökohtaisesti toimivana eikä siihen esitetä lausunnossa muutoksia. On kuitenkin tärkeää, että mitoitusta koskevia säännösten soveltaminen myös käytännössä tukisi arjen toimintaa eikä estäisi tarkoituksenmukaisia työnjakoa tai sen kehittämistä työpaikoilla. Perustelujen mukaan mitoituksen tarkoitus ei olisi estää tarkoituksenmukaista yksikkökohtaista työnjakoa ja sen kehittämistä ammattioikeuksien puitteissa, vaan osaltaan ohjata kohdentamaan osaamista asiakasturvallisuutta varmistavalla tavalla. Toiminnan asiakaslähtöisyyden ja turvallisuuden varmistamiseksi asiakkaiden tilannekohtaisiin kiireellisiin tarpeisiin olisi vastattava siitä huolimatta, lukeutuuko tehtävä pääsäännön mukaan välittömään vai välilliseen työhön. Mitoitukseen kirjattua työnjakoa ei tulisi soveltaa mekaanisesti niin, että se vaikeuttaa toimintaa yksikössä. Selvyyden vuoksi ehdotetaan kuitenkin vielä lisättäväksi perusteluihin, että mitoitusta koskevalla sääntelyllä ei ole tarkoitus puuttua työnantajan työnjohto-oikeuteen.

Kertooko esitysluonnoksessa ehdotettu tapa laskea mitoitus luotettavalla tavalla mitoituksen toteutumisesta?

Lakiesitysluonnoksen 20 §:n 4 momentin mukaan toteutunut henkilöstömitoitus laskettaisiin THL:n määrittelemän yhtenäisen laskukaavan mukaisesti. THL seuraisi henkilöstömitoituksen toteutumista Vanhuspalveluiden tila -tutkimuksella. Henkilöstömitoituksen laskennassa huomioitaisiin välitön asiakastyö. THL käyttäisi mitoituksen laskennassa työntekijän laskennallisena viikkotuntimääränä 38,25 tuntia kaikissa henkilöstöryhmissä sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijoilla. THL laskisi yksikön henkilöstömitoituksen toteutuneiden työtuntien ja asiakasmäärän mukaan.

Esitysluonnoksessa ehdotettu tapa laskea mitoitus kertoo riittävällä tavalla mitoituksen toteutumisesta.

Onko esitysluonnoksessa ehdotettu tapa laskea mitoitus mielestänne käytännössä toimiva?

Voi pitää toimivana, mutta mitoituksen seurannan lisääntyminen merkitsee lisätyötä toimintayksiköissä.

Onko esitysluonnoksessa ehdotettu siirtymäaika näkemyksenne mukaan sopiva 0,7 mitoituksen toteuttamiseen?

Lakiesitysluonnoksen mukaan ehdotettu henkilöstön vähimmäismitoituksesta poikkeamisen mahdollistava 20 §:n 4 momentti olisi voimassa 31.3.2023. Tämän jälkeen henkilöstömitoituksen olisi iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisen hoidon toimintayksiköissä oltava vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti.

Riittävä siirtymäaika on ehdottoman tärkeä, jota lisähenkilöstön rekryointitarpeeseen voidaan varautua ja työvoiman saatavuus turvata edes jollain tavalla realistisesti. Siirtymäaika olisi voinut KT:n mukaan olla esitettyäkin pidempi. Esitysluonnoksen yleisperusteluissa on tuotu esille vallitseva tilanne, jonka mukaan 0,7 työntekijää asiakasta kohden ylittyi vuonna 2018 toimintayksiköistä 22 prosentilla ja 5 prosentilla se jäi alle 0,5. Lisäksi alueelliset ja kuntakohtaiset erot ovat suuria.

Esityksessä 20 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin väliaikaisesta poikkeuksesta ehdotetun 2 momentin mukaiseen 0,7 vähimmäismitoituksen soveltamiseen. Säännöksen mukaan toteutunut henkilöstömitoitus voisi voimaantulosäännöksessä säädettävänä siirtymäaikana alittaa 0,7 mitoituksen asukasta kohti sillä edellytyksellä, että toimintayksikössä annettava hoito ja huolenpito vastaa siellä palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelutarvetta sekä turvaa heille laadukkaat palvelut siten kuin pykälän 1 momentissa säädetään. Tällöin henkilöstömitoituksen tulisi olla kuitenkin vähintään 0,5 työntekijää asukasta kohti. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että toimintayksikössä tulisi ensisijaisesti omavalvonnan keinoin varmistaa henkilöstön määrä, osaaminen ja rakenne sellaisen kuin pykälän 1 momentti edellyttää. Lisäksi todetaan, että valvontaviranomaiset arvioisivat säännöksessä tarkoitettua toimintayksikön toiminnan laatua ja henkilöstömitoituksen riittävyttä tarvittaessa valvonta- ja lupamenettelyssään.

Siltä osin kun jälkivalvonnassa arvioidaan henkilöstömitoituksen riittävyttä siirtymäaikana, on tärkeää, että valvonta tapahtuisi yhdenmukaisesti. Siirtymäajan tarkoituksena on tukea nimenomaan lisähenkilöstön rekrytointitarpeeseen varautumista hallitusti.

Uudistuksen toteutumista on esityksen mukaan tarkoitus seuranta siirtymäaikana ja sen jälkeen. Olisi tarkoituksenmukaista, että esimerkiksi keväälle 2022 asetettaisiin lain tarkastelupiste, jossa voitaisiin arvioida muun muassa työvoiman saatavuutta, rahoituksen riittävyttä, teknologian kehitystä ja mitoituksen toimivuutta.

Miten riittävä henkilöstön saatavuus voidaan turvata?

KT Kuntatyönantajat on hyvin huolissaan mitoituksen edellyttämän lisähenkilöstön saatavuudesta sekä siihen tarvittavan rahoituksen riittävydestä. Lakiesitysluonnoksen yhteydessä tehdyn vaikutustenarvioinnin mukaan mitoituksen nostamisesta aiheutuva työvoimatarve olisi sijaiset mukaan lukien noin 5 300 työntekijää. Lisäksi henkilöstön lisästarve mitoituksen laskennan muutoksen vuoksi (välitön/välillinen asiakastyö) olisi 619 työntekijää. Nämä henkilöstölisäykset aiheuttaisivat tämän hetken arvion mukaan yhteensä 256 miljoonan euron lisäkustannukset. Lisähenkilöstötarve ja kustannukset on laskettu THL:n vuonna 2018 keräämien tietojen perusteella. Jo väestön ikääntymisestä johtuen henkilöstön lisätarve tulee jatkossa kasvamaan huomattavasti tämän hetkistä tarvetta enemmän.

Merkittäviä lisäkustannuksia kertyy myös koulutuspaikkojen lisäämisestä (OKM:n arvio 154,7 miljoonaa euroa) vuosille 2020–2024). Myös mitoituksen seurannasta, siihen tarvittavista tietojärjestelmistä sekä koulutuksesta aiheutuu kustannuksia.

Riittävä henkilöstön saatavuuden turvaaminen on mittava haaste ilman mitoituksen nostamistakin. Lakiesitysluonnoksen työllisyysvaikutuksissa todetaan, että vuonna 2018 ikääntyneiden ympärivuorokautisessa hoidossa, hoivayksiköissä, kotihoidossa ja tavallisessa palveluasumisessa oli

yhteensä 50 000 hoitajaa. Väestön ikääntyminen ja henkilöstömitoituksen nosto lisäävät tarvittavaa henkilöstömäärä siten, että ennakoitu henkilöstötarve vuonna 2030 on 80 000 hoitajaa.

Lisäksi työvoiman saatavuuteen vaikuttaa eläköityminen. Kevan tekemän ennusteen mukaan 37 prosenttia kaikista kuntien lähihoitajista ja 30 prosenttia sairaanhoitajista eläköityy vuoteen 2030 mennessä. Eläketurvakeskuksen ennusteen mukaan yksityisellä sektorilla lähihoitajista eläköityy 32 ja sairaanhoitajista 33 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Tämä tarkoittaa sitä, että ikääntyneiden palvelujen nykyhenkilöstöstä eläköityy lähes 15 000 lähi- ja sairaanhoitajaa vuoteen 2030 mennessä.

Esitysluonnoksen sivuille 60 kootuista työvoiman lisäyksen keinoista halutaan tässä yhteydessä erityisesti korostaa lähi- ja sairaanhoitajien koulutuspaikkojen lisäämistä, hoiva-avustajien koulutuksen vakiinnuttamista ja oppisopimuskoulutuksen tukemisen tärkeyttä. Hoiva-avustajan koulutus voi olla reitti hoiva-alalle monelle sellaiselle henkilölle, joka soveltuu hoiva-alalle hyvin, mutta joka ei erilaisista syistä pysty suorittamaan lähihoitajan tutkintoa. Hoiva-avustajien koulutuksen ja käytettävyyden vakiinnuttamisella voidaan edistää myös tarkoituksenmukaisia työnjakoja työpaikolla ja kohdentaa osaamista tarkoituksenmukaisesti. Myönteistä on, että esityksen mukaan oppisopimusopiskelijoiden mitoitukseen laskemiseen tulee muutos, joka helpottaa heidän käyttämistään mitoitukseen laskettavassa työssä.

Lisäksi alan vetovoimasta tulee huolehtia ja työurien pidentämistä tukea. Henkilöstötarpeen tyydyttäminen vaati myös työvoimapolitiittisten keinojen arviointia. KT Kuntatyönantajat pitää edelleen tärkeänä, että myös alueellisesti selvitettäisiin eri toimijoiden kesken keinoja työvoiman saatavuuden turvaamiseksi. Lisäksi on syytä edistää työperäistä maahanmuuttoa työvoiman saatavuuden turvaamiseksi.

Muun ohella työvoiman saatavuuteen liittyvien kysymysten vuoksi olisi suotavaa arvioida lain toimivuutta siirtymäaikana ja asettaa arviointia varten tarkastelupiste.

Toimintakyvyn ja palvelutarpeen (hoitoisuuden) kansallinen arviointi- ja seurantamittaristo

Mitä RAI:n käyttöön otossa tulee ottaa huomioon?

Riittävä ajallinen panostus ja osaamisen varmistaminen.

Miten näkemyksenne mukaan RAI-järjestelmän kautta saatavaa tietoa voidaan hyödyntää palvelujen järjestämisessä ja/tai tuotannossa?

-

Sisältyykö RAI:n käyttöön joitakin riskejä tai haasteita?

RAI:n käyttö edellyttää riittävää osaamista ja sille edellytysten luomista erityisesti toimijoilla, joilla se ei ole ennestään käytössä.

Onko mielestänne olemassa jokin muu / joitakin muita mittaristoja, jotka vastaisivat asiakkaiden toimintakyvyn ja palvelutarpeen (hoitoisuuden) arviointiin ja seurantaan paremmin kuin RAI-mittaristo?

-

Muita huomioita

Mitä muuta haluatte tuoda esiin?

Lakiesitysluonnoksessa säädetään kunnille merkittäviä uusia ja laajenevia tehtäviä sitovan henkilöstömitoituksen ja RAI-järjestelmän kautta. Niistä aiheutuvat todelliset kustannukset on korvattava kunnille sata prosenttisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. KT Kuntatyönantajat haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, että kustannusten korvaus tapahtuisi ajallisesti samaan aikaan henkilöstömitoitukseen varautumisen kanssa myös siirtymäaikana. Esityksen rahoitus ei kuulunut mitoitusaikaisen työn piiriin.

KT:n mukaan olisi ollut suotavaa, että vanhuspalveluiden kehittämiseen olisi valittu toisenlaisia toimenpiteitä kuin sitovan vähimmäismitoituksen säätäminen lailla.

Tärkeää on pitää huolta siitä, ettei mitoituksen vaatimia henkilöresursseja ja rahoitusta oteta pois iäkkäiden palveluiden muusta kehittämisestä. Olennaista on, ettei sitovan vähimmäismitoituksen käyttöönotto estä tai hidasta toimintatapojen kehittämistä, innovointia ja uuden teknologian hyödyntämistä.

KT on ollut mukana lakiesitysluonnosta valmistelleessa mitoitusaikaisessa sekä vaikutustenarviointiaikaisessa.

Lehtinen Maarit
Kunnallinen työmarkkinalaitos