

Lausunto

12.11.2019

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**

Palveluntuottaja

Henkilöstön mitoittaminen

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

Attendo pitää kannatettavana esitysluonnokseen kirjattua henkilöstöryhmien määrittelyä.

Attendo pitää erityisen tärkeänä, että jatkossakin mitoitukseen laskettavissa henkilöstöryhmissä huomioidaan laajasti alan eri ammattiryhmät.

Attendo pitää onnistuneena sitä, että lakiluonnos selkiyttää hoiva-avustajille sekä opiskelijoille asetettuja vaatimuksia ja hyödyntämistä. Hoiva-avustajien määrän lisääminen sekä opiskelijoiden tutkintoa/sopimusmuotoa koskevien vaatimusten lieventäminen ovat keskeisiä ratkaisuja työvoiman saatavuusongelmiin yhdessä muun muassa työolojen parantamisen sekä työperäisen maahanmuuton lisäämisen kanssa.

Lakiesitystä tulee täsmentää siten, että yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille seuraavat asiat:

- Jotta voidaan huolehtia riittävästä potilas- ja asiakasturvallisuudesta sekä siitä, että toimintayksiköiden hoidollisen tukirangan muodostavat lähihoitajat sekä sairaanhoitajat, hoitoapulaisten ja hoiva-avustajien enimmäismäärä toimintayksikössä olisi rajattava lain yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 66) enintään 25-30 % mitoitushenkilöstöstä. Attendo ei pidä tarkoituksenmukaisena jättää edellä mainittujen henkilöstöryhmien käyttöä täysin avoimeksi, jolloin palveluntuottajat saattaisivat ajatella, että valtaosa toimintayksikön henkilökunnasta voisi kuulua edellä mainittuihin hoiva-avustajien tai hoitoapulaisten henkilöstöryhmiin. Hoiva-avustajien ja hoitoapulaisten käytön rajaaminen enintään 25-30 % tarkoittaa sitä, että 60-paikkaisessa hoivakodissa saisi sekä aamu- että iltavuorossa olla ainoastaan yksi hoiva-avustaja per ryhmäkoti. Selkeä kirjaus lakiin myös mahdollistaa julkisten (ei toimilupaa) ja yksityisten (toimilupa) palveluntuottajien yhdenvertaisen kohtelun.
- Lain yksityiskohtaisia perusteluita tulee täsmentää sen suhteen, missä opintojen vaiheessa lähihoitajan tulee olla, jotta hänet voidaan laskea mitoitukseen lähihoitajana. Kuten lakiluonnokseen on kirjattu (s. 66), työnantaja itse arvioi opiskelijan riittävän osaamisen tason. Tätä lähtökohtaa kuitenkin sekoittaa se, että lakiluonnoksen samalla sivulla on kerrottu valvontaviranomaisten aikaisemmasta soveltamiskäytännöstä, jonka perusteella lähihoitajaopiskelija on voitu laskea mitoitukseen vasta, kun hän on suorittanut 2/3 opinnoistaan. Lisäksi tätä lähtökohtaa sekoittaa se, että lakiluonnoksen mukaan lähihoitajaopiskelija voidaan laskea mitoitukseen hoiva-avustajana, mikäli hänellä on vähintään 40 opintosuoritus pistettä. Lakiluonnosta tulee täsmentää, jotta vältetään tulevat soveltamis- ja tulkintaongelmat palveluntuottajien ja valvontaviranomaisten välillä. Attendo esittää, että valtakunnallinen lakiin kirjattava soveltamisperiaate voisi olla mitoitukseen lukeminen yhden lukuvuoden opintojen jälkeen (tarkoittaen noin 40 opintosuoritus pistettä). Selkeä kirjaus lakiin myös mahdollistaa julkisten ja yksityisten palveluntuottajien yhdenvertaisen kohtelun.
- Lakiesityksessä tulee ottaa kantaa myös siihen, että palveluiden ostajien (kunnat) sopimuksissa esittämät vaatimukset tulisivat olla yhdenmukaisia lainsäädännössä esitettyjen vaatimusten ja rajausten kanssa. Sopimuksissa ei saisi edellyttää lainsäädännöstä tiukempia vaatimuksia, koska tämä johtaisi mahdolliseen eriarvoiseen kohteluun eri kuntien välillä (esimerkiksi tilanteessa, jossa samassa palvelutalossa on useamman kunnan sijoittamia asiakkaita) ja kunnan oman tuotannon ja kunnan ostopalvelutuotannon välillä. Sopimuksissa olevat lainsäädäntöä tiukemmat vaatimukset voivat aiheuttaa vakavia ongelmia palveluntuottajille täyttää laissa asetetun 0,7 mitoitusvaatimuksen välittömään asiakastyöhön osallistuvan henkilöstön osalta, mikäli esimerkiksi kunnan ostopalvelusopimuksessa ei hyväksytä hoiva-avustajien käyttöä tai opiskelijoilta edellytetään lainsäädännön tasosta huomattavasti korkeampia opintosuoritus- tai koulutusvaatimuksia.

**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?**

Työnjako on Attendon näkemyksen mukaan pääosin perusteltu ja asianmukainen, mutta sitä on syytä vielä selkiyttää.

- Attendo pitää erittäin tervetulleena lakiluonnoksessa olevaa kirjausta (s. 67) siitä, että erillistä tukipalveluindeksiä ei ole tarkoituksenmukaista kirjata lakiin. Palveluntuottajan tulee voida itse arvioida riittävät resurssit, tuotantotavat sekä menetelmät tukipalveluiden tuottamisessa. Tukipalvelut ovat erityisesti se palvelutalon osa-alue, jossa teknologiaa ja innovointeja voidaan hyödyntää aidosti ihmisen tekemää työtä vähentävästi. On tärkeää huomioida, että nykyisissä yksityisten palveluntuottajien toimiluvissa oleva erillinen tukipalveluiden mitoitusvaatimus ei kannusta yksityisiä palveluntuottajia innovointeihin tai toiminnan tehostamiseen tai kehittämiseen. Esimerkiksi tehokkaan ja modernin keittiökoneen hankinta saattaa johtaa esimerkiksi yhden kokin työpanoksen tarpeen poistumiseen. Tämä työn korvaaminen mittavalla keittiölaiteinvestoinnilla ei saisi johtaa yksityisen palveluntuottajan toimilupaan kirjatun ”betonoidun” tukipalveluindeksin kautta siihen, että esimerkissä käytetyn kokin tilalle on pakko palkata esimerkiksi laitoshuoltaja, jotta sama toimiluvassa edellytetty indeksivaatimus täytetään viranomaisen suuntaan. Laissa ei kuitenkaan ole miltään osin otettu kantaa siihen, miten tukipalveluiden indeksivaatimuksissa toimitaan nykyisten ja tulevien toimilupien osalta.

- Vaikka lähtökohdiltaan määrittely välittömään ja välilliseen asiakastyöhön on onnistunut, on määritelmä monilta osin sekava ja ainutlaatuinen koko Euroopassa. Palvelutalo on ikäihmisen oma koti. Hoitajan tehtävänä on alan kokonaisvaltaisena ammattilaisena auttaa ikäihmistä päivittäisissä arjen askareissa kodissaan. Myös lakiesitys rakentuu tälle lähtökohdalle (mm. sivut 67 ja 68). Välittömän ja välillisen työn rajanvedossa ei ole Attendon näkemyksen mukaan otettu riittävällä tavalla huomioon kotihoidon toimintamallia. Jako välittömän ja välillisen asiakastyön osalta johtaa lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla hoivakodin päivittäisessä arjessa siihen, että esimerkiksi aamupuuron keittäminen ja päivällisen lämmittäminen joudutaan kellottamaan ja siten raportoimaan erillisenä työaikana. Lakiluonnoksessa tätä problematiikkaa on pyritty ratkaisemaan sillä, että tällaisista, välilliseksi työkäsi lukeutuvista tehtävistä, tulisi olla etukäteisesti maininta työntekijän tehtävänkuvassa ja täten ikään kuin etukäteen määriteltäisiin välillisiin töihin käytettävä aika. Tämä lakiluonnoksen ratkaisuehdotus ei ole käytännön elämässä toteutettavissa oleva ja realistinen johtuen muun muassa siitä, että päivät hoivakodeissa ovat erilaisia ja välillä saattaa olla tilanteita, että välillistä työtä ei tarvitse tehdä, kun taas esimerkiksi akuuteissa sairaustapauksissa muutoin välittömään työhön osallistuva työntekijä saattaisi joutua tekemään muutamia välilliseen työhön lakiluonnoksen perusteluiden mukaan kuuluvia askareita sairastuneen työntekijän sijasta. Yhtenä konkreettisenä asiana rajanvetoa ratkaisemaan tulisi lakiluonnoksessa Attendon näkemyksen mukaan todeta, että esimerkiksi aamu- tai iltapuuron lämmittäminen tai muu vähäinen ruoanvalmistus ei ole ”ruoan laajamittaista lämmitystä”. Samoin pienimuotoisen aterian valmistus (kuten voileivän voitelu) tulisi voida katsoa välittömäksi asiakastyöksi käytännön arkea helpottamaan. Kaiken kaikkiaan, välittömän ja välillisen asiakastyön määrittelyssä tulisi käyttää apuna kotihoidon toimintamallia.

- Lakiluonnoksen esitöissä (s. 67) oleva maininta välittömään asiakastyöhön kuuluvasta yllättävissä tilanteissa tehtävästä siistimisestä ja muusta asukkaan elinympäristön viihtyvyydestä huolehtimisesta jää liian yleisluontoiseksi ja tulkinnanvaraiseksi verrattuna myöhemmin esitysluonnoksen samalla sivulla olevaan ”ruoan laajamittaisen lämmityksen” määritelmään, jota on hyvinkin konkreettisesti esimerkillä avattu lain yksityiskohtaisissa perusteluissa. Samalla tavalla yllättävissä tilanteissa tehtävää siistimistä ja asukkaan elinympäristön viihtyvyydestä huolehtimista tulisi lain yksityiskohtaisissa perusteluissa avata konkreettisin esimerkein. Lain yksityiskohtaisissa

perusteluissa tulisi määrittää, että välittömään asiakastyöhön osana hoivaa tulisi kuulua myös vähäistä siivousta, kuten pöytien pyyhintää, asiakashygieniaan liittyvää siivousta ja ruoan esille- ja poispanoon kuuluvia tehtäviä. Tämä määritelmä mahdollistaisi paremmin rajanvedon tekemistä välittömän ja välillisen asiakastyön välillä ja mahdollistaisi palvelutalojen kodinomaisen arjen toteutuksen myös käytännön elämässä. Samalla tällainen määritelmä veisi palvelutalossa tehtävän työn yhdenmukaisemmaksi kotihoidossa tehtävään työhön.

### **Kertooko esitysluonnoksessa ehdotettu tapa laskea mitoitus luotettavalla tavalla mitoituksen toteutumisesta?**

Attendo pitää erityisen tarpeellisena sitä, että jatkossa mitoituksen laskenta tapahtuu yhdenmukaisella tavalla kansallisesti. Asiassa on kuitenkin syytä huomioida seuraavia asioita:

- Yksityisillä palveluntuottajilla on laajasti käytössä kuuden viikon tasoittumisjakso (joka poikkeaa julkisella sektorilla pääosin noudatettavasta kolmen viikon tasoittumisjaksosta).
- Jotta seurannalla saadaan valvontamielessä vertailukelpoista tietoa, täytyy seurantajakson ja tasoittumisjakson olla verrattavissa toisiinsa samoin laskentaperiaattein. Seuranta ei voida tehdä esimerkiksi siten, että otetaan tasoittumisjakson ensimmäisestä kolmiviikkoispätkästä yksi viikko ja seuraavasta kaksi. Tasoittumisjaksot suunnitellaan kokonaisuuksiksi, kuten niiden tarkoitus on. Näin ollen päiväkohtainen tai viikkokohtainen tuntimäärä ei kerro suunnitellun tasoittumisjakson todellisen työtuntimäärän toteutumista.
- Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa tulee selventää sitä, miten käytännön arjessa tullaan määrittämään seurantajakson aikaisen työn kirjaaminen siten, että se kohdistuu työvuorosuunnittelun näkökulmasta kokonaistilanteen totuudenmukaisesti kertovaan jaksoon.

### **Onko esitysluonnoksessa ehdotettu tapa laskea mitoitus mielestänne käytännössä toimiva?**

Paikoitellen kyllä, mutta paikoitellen ei. Olennaisimpana asiana Attendo haluaa korostaa sitä, että lakimuutoksessa asiaa ei miltään osin ole käsitelty palveluita saavan sosiaalipalveluiden piirissä olevan asiakkaan kannalta, vaan muista lähtökohdista.

Tässä kohden tulee huomioida seuraavia asioita:

- Kuten jo aikaisemmin on esitetty, palvelutalo on asukkaan koti. Esimerkiksi kotihoidon palveluissa hoivaan ja huolenpitoon liittyvät tehtävät ovat kokonaisvaltaisesti ja hyvin laajasti tulkittu hoivaan ja huolenpitoon liittyviksi tehtäviksi. Kun nämä määritelmällisesti kotiin vietävät palvelut siirtyvät palvelutaloissa annettaviin palveluihin (=asukas muuttaa kotoaan palvelutaloon),

määritelmä muuttuu, eikä hoitaja voikaan enää avustaa asiakasta niissä tutuissa arkisissa jokapäiväisissä asioissa, joissa hän on aikaisemmin apua saanut.

- Lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 67) oleva maininta välittömään asiakastyöhön kuuluvasta yllättävissä tilanteissa tehtävästä siistimisestä ja muusta asukkaan elinympäristön viihtyvyydestä huolehtimisesta jää liian yleisluontoiseksi ja tulkinnanvaraiseksi verrattuna esimerkiksi myöhemmin esitysluonnoksen samalla sivulla olevaan ruoan laajamittaisen lämmityksen määritelmään, jota on hyvinkin konkreettisella esimerkillä avattu lain yksityiskohtaisissa perusteluissa. Samalla tavalla yllättävissä tilanteissa tehtävää siistimistä ja asukkaan elinympäristön viihtyvyydestä huolehtimista tulisi lain yksityiskohtaisissa perusteluissa avata esimerkein. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi määrittää, että välittömään asiakastyöhön osana hoivaa tulisi kuulua myös vähäistä siivousta, kuten pöytien pyyhintää, asiakashygieniaan liittyvää siivousta ja ruoan esille- ja poispanoon kuuluvia tehtäviä. Tämä määritelmä mahdollistaisi paremmin rajanvedon tekemistä välittömän ja välillisen asiakastyön välillä ja mahdollistaisi palvelutalojen kodinomaisen arjen toteutuksen myös käytännön tasolla. Myös aamu- ja iltapuuron lämmittäminen tulee sisältyä välittömään asiakastyöhön käytännön arjen helpottamiseksi.

- Palvelutalossa on hyvin tyypillistä, että hoitotyön ohella tehdään samanaikaisesti jotakin sellaista tehtävää, joka lakiluonnoksessa mielletään välilliseksi asiakastyöksi. Esimerkiksi useissa palvelutaloissa avokeittiöt ovat ruokailusalin ja olohuoneen yhteydessä. Ei ole epätavanomaista, että hoitaja käy avokeittiössä laittamassa aamu- tai iltapuuron kattilassa päälle ja samaan aikaan viettää aikaa asukkaiden kanssa heidän kanssa keskustellen ja vointia seuraillen. Tällöin hoitaja tekee samaan aikaan sekä välitöntä että välillistä asiakastyötä lakiluonnoksen määritelmien mukaisesti. Kysymys kuuluu, voidaanko hoitaja esimerkkitilanteessa laskea välittömään asiakastyöhön vai tekeekö hän välillistä asiakastyötä laittaessaan lieden levyn päällä ja silloin tällöin sekoittaessaan puuroa?

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

Siirtymäaika on Attendon näkemyksen mukaan todella tiukka ja vaikeasti saavutettava.

Lakiluonnoksessa on jätetty täysin huomioimatta seuraavat seikat:

- 1) Lakiluonnoksessa tulee ratkaista nykyistä muotoilua paremmin valtiosuoksilla kunnille jaettavan rahoituksen aikataulut sekä oikea-aikaisuus suhteessa palveluntuottajien valmistautumiseen ja varautumiseen mitoituksen nostossa. Lakiluonnoksen nykyinen muotoilu – jossa kuntien rahoitus ei ala jo siirtymäkaudella – johtaa täysin kestävämpään tilanteeseen, jossa palveluntuottajat pakotetaan varautumaan mitoituksen nostoon esimerkiksi 0,55-0,60 tasosta 0,70 tasoon yhden yön aikana (1.4.2023). Tästä syystä on äärimmäisen tärkeää ratkaista lakiesityksessä kuntien saama rahoitus siten, että tällaista ”yhden yön” valmistautumista ei jouduta tekemään, vaan

rahoitus kunnille aloitetaan jo hyvissä ajoin siirtymäkauden aikana ja vastaavasti palvelutuotannon hinnoittelu ostopalveluissa muutetaan tätä valmistautumista ja kohonneita henkilöstökustannuksia vastaavaksi; ja

2) Lakiluonnoksessa annetaan täysin yksiselitteinen kanta siihen, että kuntien on hyväksyttävä palveluntuottajien todellisiin lainsäädännön asettamiin uusiin vaatimuksiin sekä niistä seuraaviin kustannuksiin perustuvat hinnankorotukset riippumatta sopimuksen sanamuodosta tai siitä, milloin (siirtymäkauden minä vuonna tai jopa siirtämäkauden jälkeen) sopimus päättyy.

On syytä vielä kertaalleen tarkoin pohtia, olisiko siirtymäaika tarkoituksenmukaista jakaa useampaan osaan, jolloin mitoitusvaatimus nousisi vähitellen kohti 0,7 tasoa ja olisiko lain voimaantuloa syytä lykätä eteenpäin muutamalla vuodella. Tämä portaittainen siirtyminen ja lain voimaantulon siirtäminen muutamalla vuodella varmistaisi nykyistä muotoilua paremmin palveluntuottajien valmistautumista muutokseen, selkiyttäisi sekä aikatauluttaisi kuntien saamaa rahoitusta sekä mahdollistaisi paremmat lähtökohdat myös yksityisille palveluntuottajille nostaa henkilöstömitoitusta näiden saadessa portaittain nousevan korvauksen kohonneista kustannuksista.

Näistä mainituista seikoista olemme lausuneet tarkemmin kohdassa ”Mitä muuta haluatte tuoda esiin”.

### **Miten riittävä henkilöstön saatavuus voidaan turvata?**

Keskeisin keino alan työvoiman saatavuuden parantamisessa on työolojen parantaminen eli mitoituksen kirjaaminen lakiin sekä työstä maksettavan korvauksen tarkastaminen. Kuten myöhemmin esitetään, lakiluonnoksessa esitetyt taloudelliset vaikutukset eivät ota tätä alan kiihtyvää palkkakehitystä lainkaan huomioon.

Muut merkittävät keinot henkilöstön saatavuuden turvaamiselle Attendon näkemyksen mukaan ovat seuraavat:

- Hoiva-avustajien sekä hoitoapulaisten käytön lisääminen (mutta kuitenkin laissa selvästi rajaten 25-30 prosenttiin mitoitushenkilöstöstä) sekä hoiva-avustajien koulutusohjelmien sekä koulutusmahdollisuuksien merkittävä lisääminen.
- Ylipäätään sote-alan koulutuspaikkojen lisääminen ja rahoitus oppilaitoksille.

- Opiskelijoiden hyödyntäminen aikaisemmassa vaiheessa opintojaan osana välitöntä asiakastyötä. Työnantajan tulee arvioida riittävä osaamisen taso, kuten lakiluonnoksessa on esitetty. Lakiluonnokseen tulee täsmentää, että yhden vuoden opinnot (n. 40 opintosuoritus pistettä) mahdollistavat opiskelijan laskemisen mitoitukseen.
- Työperäisen maahanmuuton kasvattaminen ja työperäiseen maahanmuuttoon liittyvän byrokratian helpottaminen ja poistaminen. Käytännössä tällä hetkellä merkittävien koulutetun työvoiman reservi on filippiiniläiset sairaanhoitajat, joista Suomessa on erittäin hyvät kokemukset. He asettuvat maahan pysyvästi, ovat pidettyjä työtovereita ja hoivatyön asenteeltaan erinomaisia. Kielikoulutus suoritetaan Filippiineillä, kestoltaan n. 6-9 kuukautta, suomalaisten opettajien toimesta. Haasteena on ollut oleskeluluvan ohella filippiiniläisten jatko-opinnot Suomessa: lähihoitajaksi valmistuminen on nykyisin liian vaikea ja pitkälinen prosessi oppisopimuksella, jossa heidän neljän vuoden koulutus Filippiineillä on aliarvostettu (käytännössä he joutuvat aloittamaan lähes alusta lähihoitajaopiskelun), ja joka johtaa tarpeettoman laajaan ja pitkään lisäkoulutautumiseen. Lisäpanostukset kannattaisi käyttää ennemmin täydentävään kielikoulutukseen. On myös syytä harkita tarveharkinnan poistamista sote-alan tehtävissä olevien työntekijöiden osalta, jotta lakiluonnoksessa esitettyyn 0,7 tasoon päästään.

## Toimintakyvyn ja palvelutarpeen (hoitoisuuden) kansallinen arviointi- ja seurantamittaristo

### Mitä RAI:n käyttöönnotossa tulee ottaa huomioon?

Attendo on tunnistanut seuraavia asioita RAI:n käyttöönnotossa:

- RAI:n käyttöönnotossa tulee varmistaa henkilökunnan sekä johdon RAI-sisältöosaaminen, RAI-tiedon hyödyntäminen sekä RAI-johtamisen osaaminen. Hoitohenkilökunta tulee kouluttaa, jotta järjestelmän avulla saadaan luotettavia ja toisiinsa toimintayksiköihin nähden vertailukelpoisia tuloksia. Kun ei osata tehdä RAI-arviointia oikein, ei saada tasalaatuista tulosta. Huonosti tai jopa väärin tehty RAI-arviointi altistaa palveluntuottajat virhepisteisiin ja sopimuksissa mahdollisesti oleviin sakkoihin.
- RAI-järjestelmässä tulisi mahdollisimman hyvin hyödyntää moniammatillisuutta. Tämä edellyttää käyttöoikeuksia ja koulutuksia myös hoivakodin hoivahenkilöstön ulkopuolelle laskettaville henkilöille (kuten lääkärit, ravitsemuspalveluissa toimivat henkilöt sekä toimijoiden tiettyjen tukipalveluiden henkilöt). Näitä ryhmiä ei Attendon ymmärryksen mukaan ole huomioitu lainkaan RAI:n käyttöönottoa koskevissa kustannusarvioissa.
- Julkisilla ja yksityisillä palveluntuottajilla tulisi olla jatkossa yhteisiä RAI-asiantuntijaryhmiä. Tällä voitaisiin varmistua ja huolehtia siitä, että toiminta- ja tulkintalinjat ovat yhdenmukaisia julkisen sekä sen alueella toimivien yksityisten palveluntuottajien kanssa. Vaihtoehtoisesti

yhtenäisten toimintalinjojen ja tulkinnan varmistaminen tulisi järjestää esimerkiksi jonkin kolmannen tahon (kuten THL) toimesta ja järjestelmään tehtävistä arvioinneista ja järjestelmän tulkinnasta tulisi tehdä kansallinen yhtenäinen käsikirja, joka ohjaisi jokaista palveluntuottajaa samanlaiseen järjestelmän käyttöön ja tulosten tulkintaan.

- Kunnan RAI-järjestelmän kantatietoihin siirtymisen yhteydessä on varmistettava yksityisten palveluntuottajien laajin mahdollinen pääsy (käyttöoikeudet) oman organisaationsa yksiköiden RAI-tietojen tarkasteluun ja hyödyntämiseen. Lisäksi RAI-järjestelmän käyttöönotosta vastuussa olevan järjestämistä vastuullisen kunnan tulee antaa käyttäjäoikeudet mahdollisiin järjestelmän lisämoduuleihin. Esimerkiksi tällä hetkellä on tiedossa tilanteita, joissa Attendon omalle RAI-asiantuntijalle ei ole annettu käyttöoikeutta kunnan RAI-kannassa olevan yksikön tietoihin, tämä oikeus on annettu ainoastaan yksikön johtajalle.
- Siirtymissä palvelualalta toiseen esimerkiksi julkiselta yksityisen puolelle aikaisempien RAI-arviointitulosten tulisi olla hyödynnettävissä.
- RAI-toimintakykymittarin käyttöä esitetään vanhuspalvelulakiin tehostettuun palveluasumiseen ja pitkäaikaiseen laitoshoittoon. Sen sijaan laissa ei ole otettu kantaa siihen, kuuluuko niin sanottu tavallinen palveluasuminen (tai muut niin sanotun välimuotoisen palveluasumisen muodot) tämän piiriin? Attendon näkemyksen mukaan olisi loogisinta alkaa soveltaa RAI-mittaristoa ja järjestelmää kaikissa ikäihmisten palveluissa ja palvelumuodoissa tiedon hyödyntämisen näkökulmasta esimerkiksi tilanteessa, jossa asukas siirtyy kotihoidosta tai tavallisesta palveluasumisesta tehostettuun ympärivuorokautiseen palveluasumiseen.
- RAI:n käyttöönotossa tulee erityisesti kiinnittää huomioita hoivakotien johtajien koulutukseen ja sitouttamiseen RAI-järjestelmää kohtaan.

Seuraavat asiat tulee huomioida sekä nykyistä muotoilua tarkemmin määritellä lakiluonnoksessa:

- RAI-järjestelmän käyttöönotossa vastuussa olevan järjestämistä vastuullisen kunnan veloitteet kustannusten jakamisessa varsinaisten koulutusten ja varsinaisen RAI-ohjelmiston käyttöönoton kustannuksissa. Lisäksi kustannusvastuu pysyvistä sijaiskustannuksista tulee määritellä tarkemmin.
  - o Lakiluonnoksen sivulla 36 todetaan ainoastaan, että RAI-järjestelmän tarjoaminen tulee olemaan järjestäjän vastuulla, jolloin lakiluonnoksen mukaan sekä tietojärjestelmä- että siirtymäkauden aikaisten käyttöönottokoulutusten sijaisjärjestelyiden kustannukset korvataan valtionosuuksien kautta. Tätä täsmennetään sivulla 37 todeten, että näistä sijaisjärjestelyiden kustannusten korvaamisesta kunta ja palveluntuottaja voivat halutessaan sopia. Lakiluonnoksessa tulisi ottaa kantaa myös siirtymäkauden jälkeisiin sijaisjärjestelyiden kustannuksiin sekä selkeä kanta siihen, että vaikka kunta ja yksityinen palveluntuottaja eivät mitään sopsikaan, vastaa



järjestämistä vastaava kunta joka tapauksessa näistä kustannuksista valtionosuuksista saamansa rahoituksen turvin.

o Lakiluonnoksen sivuilla 36-37 todetaan, että yksityisten palveluntuottajien kanssa tehtävissä sopimuksissa ”voidaan esimerkiksi sopia”, että kunta vastaa RAI-arviointijärjestelmän ja sen käyttöönoton kustannuksista, mikäli tuottaja ottaa RAI-järjestelmän kunnan kautta. Lakiluonnoksen esitöissä kustannuksellisesti näin merkittävää asiaa ei ole tarkoituksenmukaista jättää tällä tavalla muotoillun lausekkeen varaan. Nykyinen muotoilu saattaa johtaa siihen, että kunnat eivät suostu sopimaan asiasta siitäkään huolimatta, että yksityinen palveluntuottaja päättäisi liittyä RAI-järjestelmään kunnan järjestelmän kautta. Lakiluonnoksessa pitäisikin antaa selkeä kannanotto siihen, että kunnan tulee vastata näistä kustannuksista, mikäli yksityinen palveluntuottaja päättää liittyä järjestelmään kunnan järjestelmän kautta. Lisäksi lakiluonnoksessa tulisi ottaa kantaa siihen, miten toimitaan vasta lain voimaantulon jälkeen perustettujen uusien yhtiöiden ja uusien yksiköiden kanssa.

o Ylipäätään lakiluonnoksesta ei saa täsmällistä kuvaa siitä, miten RAI-järjestelmän käyttöönoton, koulutusten, sijaisjärjestelyiden, tulevien vuosittaisten lisenssimaksujen ja kaikkien muiden järjestelmään ja sen käyttöönottoon liittyvien toimenpiteiden kustannukset jakautuvat järjestämistä vastaavassa olevan kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välillä lain voimaantullessa, siirtymäkaudella ja siirtymäkauden jälkeen. Sivulla 40 olevan taulukon perusteella vaikuttaisi, että RAI-järjestelmästä tulee kustannuksia myös yksityisille palveluntuottajille 3-4 miljoonaa euroa vuodessa. Samalla lakiluonnoksen sivulla kuitenkin mainitaan, että käyttöönottokustannukset voivat olla järjestämistä vastaavassa olevan kunnan vastuulla, mikäli näin päätetään kunnan ja yksityisen palveluntuottajan kanssa sopia tilanteessa, jossa yksityinen palveluntuottaja päättää liittyä kunnan RAI-järjestelmään.

- Lakiluonnoksessa myös RAI-koulutukset ja niiden sisältövaatimukset jätetään yleisluontoiselle tasolle. Laissa tulisi tarkemmin määritellä, mikä on koulutuksen sisältö, koulutuksen veloitteet ja kustannukset siirtymäkauden jälkeen.

- Laissa tulisi ottaa vielä selkeämmin kantaa siihen kysymykseen, että ovatko yksityiset palveluntuottajat pakotettuja liittymään kunnan RAI-järjestelmään.

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

RAI-järjestelmän kautta saatavaa tietoa voidaan hyödyntää seuraavissa asioissa ja tilanteissa:

- Palvelutarpeen arviointi tulee ottaa apuvälineeksi määriteltäessä palvelun hintaa. Lakiluonnoksessa ei ole yhtään mainintaa koko asiasta, vaikka RAI-tietoa voitaisiin erinomaisen hyvin

hyödyntää palvelutuotannon hinnan määrittelyssä ja hintojen muutoksissa tilanteissa, joissa yksittäisen asiakkaan hoitoisuus kasvaa ja hoitoon käytettävien resurssien määrä kasvaa. Kansallisen yhtenäisen järjestelmän käyttöönotto mahdollistaa myös useaan eri hintakomponenttiin rakentuvat kilpailutukset, ja tällaista useaan eri hintakomponenttiin perustuvaa kilpailutusta tulisi edistää lakiluonnokseen otetulla julkilausumalla. Nykyisin käytössä oleva yksihintamalli ei ole toimiva johtuen juurikin siitä, että asiakkailla on erilaisia hoivan tarpeita, eivätkä nämä hoivan tarpeen muutokset korreloi palvelulle asetetun hinnan kanssa.

- Palvelutarve, joka myös tulisi olla osoitettavissa RAI-tulosten vertailutiedolla asiakas- sekä yksikkötasolla. RAI-järjestelmässä tulisi olla mitattavissa, missä kunnossa asiakkaat tulevat hoidon piiriin, jotta voidaan arvioida hoidon vaikuttavuutta. Lisäksi RAI-järjestelmää tulisi voida hyödyntää päätöksenteon tukena palvelutarpeen muuttuessa asiakkaalle/omaisille/kuntatilaajalle.
- Hoidon laadun seuranta RAI-tiedoilla: RAI-järjestelmästä saatavilla tiedoilla voidaan tunnistaa kehittämiskohteita, havaita laatupoikkeamia sekä arvioida hoidon vaikuttavuutta. RAI-järjestelmän tulee ohjata yksikön toimintaa tavoitteellisesti.
- Asiakasrakenneluokitus/RUG-tiedot: Näitä tietoja tulisi hyödyntää siten, että niiden avulla voidaan arvioida, millaista henkilökunnan osaamista yksikössä tarvitaan ja millainen on henkilökuntarakenteen tarve. Lisäksi tällä tiedoilla voidaan tunnistaa eroja eri yksöiden asiakasrakenteissa sekä henkilömitoituksen tarkastelussa.
- RAI-arviointitietoja tulisi voida hyödyntää myös palveluiden hinnoittelussa. Järjestelmän laajamittainen ja kansallinen käyttö mahdollistaisi esimerkiksi useaan eri hintakomponenttiin rakentuvat kilpailutukset.

### **Sisältyykö RAI:n käyttöön joitakin riskejä tai haasteita?**

Attendo on tunnistanut seuraavia riskejä ja haasteita RAI:n käyttöönotossa:

- RAI-tuloksien myötä todennetusti kohonnut asukkaiden hoidon tarve ei korreloi palvelulle asetetun hinnan kanssa. Hinta tulisi olla muunneltavissa hoidon tarpeen muutosten kanssa, ja RAI:n kansallinen käyttöönotto mahdollistaa tämän.
- Henkilökunnan RAI-osaamisen ajan tasalla pitäminen ja seuranta. Haasteena hoitohenkilökunnan vaihtuvuus ja RAI-osaamisen päivittäminen.

- Esimerkiksi koulutuksen puutteesta ja osaamattomuudesta johtuvat virheelliset RAI-tulkinnat, jotka vääristävät THL:n vertailutietoa.
- Attendon näkemyksen mukaan tarvitaan yhtenäiset kansalliset asiakkuuskriteerit palvelutarpeen määrittelyssä ja hoitoisuusluokissa.
- Tarvitaan yhtenäiset ohjeet raportin muodostamisen tausta-asetuksiin ja ohjeisiin.
- Mikäli tulevaisuudessa henkilöstömitoitusta tullaan seuraamaan muun muassa THL:n toimesta RAI-tietoja hyödyntäen, on olemassa riski siitä, että THL:lle siirretään ei-ajantasaiset RAI-arvioinnit.
- Asiakastason RAI-tietojen hyödyntäminen koko palveluketjussa yksityisten/kunnan välillä tulisi olla täysin avointa.
- Kaikki tulokset THL:n keräämistä aineistoista tulee olla julkisia, jotta voidaan verrata eri yksiköiden (julkinen ja yksityinen) hoitoisuuksia ja mitoituksia.

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

Attendon näkemyksen mukaan RAI on paras mittaristo laissa asetetun velvoitteen ja tarkoituksen täyttämiseksi.

## Muita huomioita

### Mitä muuta haluatte tuoda esiin?

MITOITUSVAATIMUSTEN NOSTO EI OLE LINJASSA RAHOITUKSEN KANSSA

Esitysluonnoksen sivulla 39 olevassa taulukossa henkilöstön lisäyksestä johtuvien kustannuksien rahoitustapoina on mainittu kustannusten korvaaminen kunnille 100 % valtionosuutena sekä yksityisten palveluntuottajien lisäkustannusten korvaaminen sopimusten päivitysten kautta.

Sivun 39 taulukossa on otsikossa mainittu 233 miljoonan euron rahoituksen osalta sen alkavan ”siirtymäkauden päättymisestä lähtien”. Rahoitus ei voi alkaa vasta siirtymäkauden päättymisestä lähtien, vaan sen tulee alkaa jo välittömästi lain tultua voimaan 1.8.2020, jotta palveluntuottajat voivat alkaa varautua mitoitukseen nostamiseen hyvissä ajoin siirtymäkauden aikana ja jotta

vältetään kaaos sekä ”yhden yön” aikana tehtävät rekrytoinnit 1.4.2023. Mikäli valtiosuukin järjestettävä kuntien rahoitus alkaisi vasta siirtymäkauden jälkeen, ei kunnilla ja yksityisillä palveluntuottajilla ole taloudellisia resursseja palkata siirtymäkauden aikana laissa 1.4.2023 edellytettyä 0,7 indeksin mukaista hoitohenkilöstöä ja täten valmistautua muutokseen. Alalla, jossa katteet ovat pieniä, on asiassa pelkona se, että monet yritykset voisivat ajautua konkurssiin tai vakaviin maksuvaikeuksiin valmistautuessaan tunnollisesti muutoksen tuomiin henkilöstövaatimukseen saamatta siitä kuitenkaan vielä korvausta.

Lakiluonnoksessa tulisi yksiselitteisesti ottaa kantaa siihen, että palvelujen ostajien tulee tarkastaa ja neuvotella jo heti lain voimaantultua 1.8.2020 myös sellaiset sopimukset, jotka ovat voimassa vielä lakiluonnoksen siirtymäkauden jälkeen, mutta joihin kohdistuu laista johtuvia velvoitteita jo siirtymäkaudella. Tältä osin Attendo viittaa yllä esitettyyn: palveluntuottajien tulee hyvissä ajoin valmistautua 1.4.2023 voimaan astuvaan ehdottomaan 0,7 mitoitusvaatimukseen jo siirtymäkauden aikana, vaikkakaan sen ei vielä asiakkaiden hoitoisuus huomioiden tulisi välttämättä nostaa mitoitusta vaaditulle 0,7 tasolle siirtymäkauden aikana. Mitoituksen nostoa ei voida edellyttää tapahtuvan ”yhden yön” aikana. Kuten jo aikaisemmin on tuotu esille, valtiosuukin toteuttava rahoitus ei yksinkertaisesti voi alkaa vasta siirtymäkauden jälkeen - vaan jo sen aikana - jotta mainittu ”yhden yön” kaaos vältetään.

Lakiluonnoksessa ei ole myöskään millään tavalla otettu kantaa siihen, että miten huolehditaan siitä, että kunnille ohjattava rahoitus kohdistuu nimenomaan lakiluonnoksen aiheuttamiin lisäkustannuksiin. Tämä rahoitus tulisi ”korvamerkitä” siten, että kunnat ohjaavat saamansa rahoituksen juuri lakiluonnoksessa kustannuksia aiheuttaviin tekijöihin, eivätkä esimerkiksi kunnan uuteen kouluhankkeeseen.

Vastaavasti myös palvelusetelien osalta kirjaukset lakiluonnoksessa on liian yleisluontoisia, eivätkä kuntia sitovia. Lakiluonnoksessa tulee ottaa yksiselitteinen kannanotto siihen, että kuntien tulee tarkistaa palvelusetelien hinnat vastaamaan laissa asetettuja uusia vaatimuksia ja niiden palveluntuottajille aiheuttamia lisäkustannuksia.

## ESITYSLUONNOKSEN TALOUDELLISET VAIKUTUKSET ON ARVIOITU SELVÄSTI ALAKANTTIIN

Esitysluonnoksen taloudellisissa vaikutuksissa (mm. s. 30) on arvioitu, että mitoituksen nostaminen 0,7:ään vaatisi alalle yhteensä 4417 uutta työntekijää ja aiheuttaisi 233 miljoonan euron vuosittaiset kustannukset.

Attendon näkemyksen mukaan lakiluonnoksessa esitetyt arviot ovat selvästi alakanttiin lasketut. Hoitajia tarvitaan huomattavasti arvioitua enemmän ja esitetty rahoitus ei riitä mitoituksen nostoon lakiesityksessä edellytetyille tasolle.

- Suomesta puuttuu jo nykyisinkin ilman ehdotettua muutosta noin 1 mrd € rahaa ikäihmisten hoivasta suhteessa muihin Pohjoismaihin (muun muassa yhteiskuntapolitiikan professori Teppo Kröger). Tämä eroavaisuus perustuu pääasiallisesti niin sanotun tavallisen palveluasumisen ja kotihoidon peittävyteen ja resursointiin. Peittävyys ja resursointi ovat muissa Pohjoismaissa korkeammalla tasolla kuin Suomessa. Lisäksi muissa Pohjoismaissa olevat korkeammat palkat selittävät rahanpuutteesta noin 10-15%.

- Lakiesityksessä arvioitu 233 m€/vuosi ei missään nimessä riitä. Tämä kustannus on lakiesityksessä laskettu kaavalla  $n. 4417 \text{ tt} \times n. 52 \text{ 000€}/\text{tt}/\text{vuosi}$ . Yhteissumma 233 m€ tarkoittaa n. 12€/hoitovuorokausi, ja kun hoitajatarve on esityksessä yli selvästi 4400 hoitajaa ja syntyvä hoitajapula kiihdyttää palkkainflaatiota, niin todellinen hoitovuorokauden kustannusten nousu saattaa olla jopa tuplasti suurempi. Tämä tarkoittaa sitä, että rahaa tarvitaan valtiolta kunnille vähintään 300m€/vuosi jo pelkästään tällä perusteella. Lisäksi seuraavat seikat tulee huomioida ja arvioida taloudellisissa vaikutuksissa uudelleen:

- o Lakiluonnoksessa laskettu 4417 työntekijää ei riitä, koska laskelma perustuu viimeisimpään, noin 1,5 vuotta sitten tehtyyn THL:n mitoituseurantaan, joka on toteutettu huomattavasti nykytilaa paremman työvoiman saatavuuden aikana. Nyt työvoimavajetta on huomattavasti enemmän suhteessa THL:n seurannan ajanjaksoon ja alalla vallitsee todellinen työvoimapula useilla eri paikkakunnilla. Muun muassa niin sanottu kevään 2019 hoivakriisi on valitettavasti lisännyt alanvaihtoa. Attendon näkemyksen mukaan todellinen tarve on 6000 työntekijää.

- o Taloudellisten vaikutusten laskelman perustana käytetty yhden työntekijän vuosikustannus (n. 52k€/tt/vuosi) ei riitä, koska palkat nousevat kiihtyvästi työvoimapulan seurauksena.

- Yllä mainitusta seuraa, että Attendon näkemyksen mukaan rahaa tarvitaan vähintään 330 - 350m€ sekä lisääntyvä hoivan muu tarve eli yhteensä n. 500m€ vuonna 2024.

## LAKILUONNOKSESSA OSTAJAT TULEE VELVOITTA A TARKASTAMAAN HINNAT JO SIIRTYMÄKAUDELLEA

Lakiluonnoksen esitöissä on muutamissa yksittäisissä kohdissa otettu kantaa lakiin kirjattavien vaatimusten vaikutuksille voimassa oleviin sopimuksiin ja sopimuksissa sovittuihin hintoihin.

Lakiluonnoksen sivulla 55 on kuvattu sopimusten uusimisen tarvetta todeten, että suurin osa muutoksista voidaan tehdä sopimusten 2-3 vuoden palveluhankintasykleistä johtuen siirtymäkauden aikana. Edelleen lakiluonnoksen sivulla 55 todetaan palvelusetelien osalta, että kuntien on käytävä läpi palvelusetelipäätökset, jos kunta haluaa varmistaa, etteivät asiakkaan omavastuuosuudet kasva tuotantokustannusten noustessa. Kirjaukset tältä osin ovat oikeansuuntaisia, mutta ne eivät ota yksiselitteistä kantaa kaikkiin sopimukseen liittyviin kysymyksiin, eivätkä yksiselitteisesti velvoita palvelujen ostajina toimivia kuntia ja kuntayhtymiä tarkastamaan palvelutuotannon hintoja muuttuvien ja muuttuneiden viranomaisvaatimusten osalta. Tältä osin Attendo haluaakin todeta seuraavaa.

- Pitää paikkansa, että valtaosa hankintasopimuksista ja niiden ehdoista voidaan neuvotella uudelleen johtuen lakiluonnoksen esitöissä mainitusta keskimääräisestä 2-3 hankintasyklistä (s. 55). Lakiluonnoksen esitöissä tulisi kuitenkin selkeämmin näiden sopimusten osalta ohjata palveluntuottajia ja palvelujen ostajia siihen, että siirtymäkauden aikana tehtävissä uusissa sopimuksissa sekä näiden sopimusten hinnoittelussa huomioidaan laissa voimaan astuva ehdoton vaatimus 0,7 mitoituksesta. Esimerkiksi jo lakiluonnoksen julkaisun jälkeen on järjestetty suuriakin kilpailutuksia, jossa lainsäädäntöön tulevaa vaatimusta ei ole millään tavalla huomioitu (ja hinta on laskettu 0,55-0,60 mitoituksen tasolla).
- Attendon kokemuksen mukaan on kuitenkin satoja pitkäkestoisia hankintasopimuksia (siis muita kuin niin sanottuja kokonaisulkoistussopimuksia), jotka ovat voimassa vielä lakiluonnoksessa määritellyn siirtymäkauden jälkeen. Olennaisinta on se, että mikäli valtionosuuksien turvattu rahoitus alkaisi vasta siirtymäkauden jälkeen, eivät kunnat voi taloudellisesti kestäväällä tavalla kilpailuttaa siirtymäkauden aikana uusittavia sopimuksia, eivätkä palveluntuottajat vastaavasti voi taloudellisesti kestäväällä tavalla osallistua näihin kilpailutuksiin.
- Lakiluonnoksen sivulla 55 on jätetty täysin auki sinänsä perusteltu juridinen kysymys siitä, tuleeko vielä siirtymäkauden jälkeen voimassa olevat sopimukset purkaa ja neuvotella uudelleen hankintalain 136 §:n mukaisina olennaisina ja kiellettyinä sopimusmuutoksina. Laissa ja sen perusteluissa asiaan tulisi ottaa yksiselitteinen näkemys. Attendon näkemyksen mukaan hankintalain 136 § ei sovellu laissa asetettuihin uusiin vaatimuksiin ja niistä seuraaviin kohonneisiin palvelutuotantokustannuksiin, koska:
  - o Hankintalain 136 §:n 2. momentin 3. kohdan mukaan hankintasopimukseen voidaan hankintalain mukaisesti tehdä muutos, jos muutoksen tarve johtuu olosuhteista, joita huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoida eikä muutos vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen. Lisäksi hankintalain 136 §:n mukaisesti tällaisessa 3. kohdan mukaisessa muutoksessa edellytetään, että sen vaikutus olisi yli 50 prosenttia alkuperäisen sopimuksen arvosta. On selvää, että hankintayksiköt eivät ole voineet varautua kyseiseen muutokseen ja että lakiluonnoksen muutoksen vaikutukset eivät ylitä 50 prosenttia hankintasopimuksen arvosta.

o Hankintasopimukseen liitetään lähes kaikissa tilanteissa JYSE Palvelut -sopimusehdot. JYSE Palvelut -sopimusehtojen mukaan palveluntuottajat voivat tarkastaa palvelutuotannon hintaa kustannuskehitystä vastaavasti, mikäli hinta ei ole kiinteä. Samoin JYSE Palvelut -sopimusehtojen mukaan palveluntuottajat voivat tarkastaa hintaa perustuen lainsäädännöllisiin muutoksiin, jotka eivät ole olleet tiedossa vielä tarjoustusta jättäessä. JYSE Palvelut -sopimusehtojen osalta voidaan lisäksi hankintalain 136 §:n osalta todeta, että sopimukseen voidaan tehdä muutoksia 136 §:n 2. momentin 1. kohdan perusteella myös, mikäli muutos perustuu hankintamenettelyn aikana tiedossa olleisiin ja hankinta-asiakirjoissa mainittuihin sopimusehtoihin tai niiden muuttamista koskeviin ehtoihin, niiden rahallisesta arvosta riippumatta, ja nämä ehdot ovat selkeät, täsmälliset ja yksiselitteiset, eivätkä ne muuta hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleistä luonnetta. Voidaan todeta, että JYSE Palvelut -sopimusehtoihin on otettu niin sanottu varauma hinnantarkastamisesta tilanteissa, joissa palveluiden kustannuskehitys muuttuu ja/tai lainsäädännölliset vaatimukset aiheuttavat lisää kustannuksia.

- Jostain syystä lakiluonnoksessa mainitaan sivulla 55 erityisenä esimerkkinä niin sanotut kokonaisulkoistussopimukset, vaikka sellaisia Suomessa on lukumäärällisesti hyvin vähän. Kokonaisulkoistussopimuksissa lisäksi valtaosa kustannuksista kohdistuu terveyspalveluiden ja erityisesti erikoissairaanhoidon kustannuksiin.

LAKILUONNOKSESSA OLEVAT PUUTTEET JA TULKINNANVARAISUUDET VOIVAT JOHTAA SIIHEN, ETTÄ VAKIINTUU UUTTA TOIMILUPAVIRANOMAISTEN KÄYTÄNTÖÄ, JOKA VAIHTELEE ERI VALVONTAVIRANOMAISTEN VÄLILLÄ SEKÄ AIHEUTTAA EPÄTASAPUOLISTA KOHTELUA JULKISEN JA YKSITYISEN PALVELUNTUOTTAJAN VÄLILLÄ

Attendon näkemyksen mukaan lakiesityksen suurin huoli yksityisille palveluntuottajille on se, että koska laissa määritetään niin sanottu minimitaso, aluehallintovirastot sekä Valvira voivat lisätä lain päälle omia tulkintojaan ja lisävaatimuksiaan (=lisäkustannuksia). Tilanne ei siis eroaisi nykyisestä, jossa yksityisille palveluntuottajille annettujen toimilupien lisäehdoissa on asetettu tällaisia lainsäädännöstä ja ikäihmisten laatusuosituksista poikkeavia lisäkustannuksia aiheuttavia vaatimuksia.

Attendon kokemuksen mukaan julkista ja yksityistä sektoria on kohdeltu valvontaviranomaisen toiminnassa eriarvoisesti muun muassa seuraavissa tilanteissa:

- Tukipalveluhenkilöstön (0,1-) alarajavaade (sekä tukipalveluhenkilöstön määrääminen iltoihin ja viikonloppuihin)
- Hoiva-avustajien määrälliset rajoitteet
- Lähihoitajaopiskelijoiden lisävaateet suhteessa laatusuositukseen

- Sairaanhoidajavaateet viikonloppuihin
- Ylimääräisten yöhoitajien määrä
- Johtajaa koskevat vaateet ja rajoitteet

Lakiluonnoksessa monet näistä asioista jäävät Attendon näkemyksen mukaan edelleen avoimeksi ja siten mahdollistavat eri valvontaviranomaisten noudattamat erilaiset käytännöt ja eriarvoisen kohtelun julkisen ja yksityisen palveluntuottajan välillä (kuin myös yksityisten toimijoiden välillä esimerkiksi eri aluehallintovirastojen alueella).

Näin yksityinen (toiminta edellyttää toimilupaa) ja julkinen sektori (toiminta ei edellytä toimilupaa) on jatkossakin eriarvoisessa asemassa palvelujen tuotannon lähtökohtien osalta.

Eriarvoista kohtelua aiheutuu Attendon näkemyksen mukaan pääasiallisesti valvontaviranomaisten soveltamista vakiintuneista käytännöistä. Näitä vakiintuneita käytäntöjä on syntynyt, koska nykyinen lainsäädäntö on ollut liian yleisluonteinen ja jättänyt Attendon näkemyksen mukaan liikaa tulkintaa ja soveltamisalaa toimilupaviranomaisille. Toisaalta näitä vakiintuneita käytäntöjä on syntynyt, koska toimilupaviranomainen ei kaikilta osin noudata toiminnassaan ikäihmisten laatusuosituksia. Koska julkisilla palveluntuottajilla ei ole toimilupia, eivät tällaiset viranomaisen vakiintuneet käytännöt samalla tavalla ilmene niiden toiminnassa kuin miten ne ilmenevät luvanvaraista toimintaa harjoittavilla yksityisillä toimijoilla. Tilanne on ollut kestävä myös siitä syystä, että ilman tarkkarajaista lainsäädäntöä tilanne voi johtaa siihen, että toimilupaviranomaiset asettavat omat lisävaatimuksensa ja -ehtonsa vielä merkittävästi tiukentuvan lainsäädännön päälle.

Attendon näkemyksen mukaan nyt laadittavasta sovellettavasta lainsäädännöstä on tehtävä niin yksiselitteinen, että viranomaisten soveltamista vakiintuneista käytännöistä voidaan kokonaan luopua. Tämä lisää tasapuolisuutta, viranomaistoiminnan luotettavuutta sekä ennakoitavuutta.

- Attendo pitää erinomaisena lakiluonnoksessa olevaa mainintaa siitä, että lakiin ei ole tarkoitus kirjata erillistä mitoitusvaatimusta tukipalveluiden tuottamiselle. Riittävän tukipalveluindeksin arviointi tulee tapahtua yksinomaan palveluntuottajien toimesta tapahtuvana omavalvontana ottaen kuitenkin huomioon, että välittömän, mitoitukseen laskettavan, hoitohenkilöstön indeksinä tulee olla 0,7.
- Yksi merkittävimmistä yksityisiä palveluntuottajia koskevista toimilupaviranomaisten soveltamista vakiintuneista käytännöistä liittyy hoiva-avustajien määrällisiin rajoitteisiin. Attendo pitääkin erinomaisena asiana lakiluonnokseen kirjattua, jonka mukaan sinänsä hoiva-avustajat voidaan laskea mitoitukseen (kuten nykyisinkin). Lainsäädännössä ei tällä hetkellä ole mitään rajoitteita hoiva-avustajien käyttämiselle. Jo nykyisin voimassa olevassa ikäihmisten



laatusuosituksessa hoiva-avustajien määrää suositellaan lisäämään. Jotta kuitenkin voidaan turvata asiakas- ja potilasturvallisuus, on Attendon näkemyksen mukaan hoiva-avustajien käyttöä syytä rajata määrällisesti siten, että heitä voi olla yksikössä 25-30 prosenttia mitoitushenkilöstöstä.

- Toimilupaviranomaisen vakiintunut käytäntö yksityisiä palveluntuottajia kohtaan on koskenut myös lähihoitajaopiskelijoiden käyttöä mitoituksessa. Lakiluonnoksessa on erinomaisena lähtökohtana se, että jatkossa työnantaja itse arvioi opiskelijan riittävän osaamisen tason. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi vielä kuitenkin tarkemmin ottaa kantaa siihen, missä opintojensa vaiheessa lähihoitajaopiskelija voi toimia lähihoitajan tehtävissä. Kuten ylempänä on esitetty, Attendo pitää perusteltuna ja yhdenmukaisena sitä, että lähihoitajaopiskelijan voi laskea lähihoitajana mitoitukseen, kun hän on suorittanut yhden vuoden opinnot (n. 40 opintosuoritus pistettä).
- Myös sairaanhoitajien lukumäärästä on toimilupaviranomaisten toiminnassa määrätty lisävaateita yksityisille palveluntuottajille. Sairaanhoitajien lukumäärästä tai työvuorojen sijoittelusta ei ole mainintaa lainsäädännössä tai laatusuosituksessa. Toimilupaviranomaiset ovat kuitenkin useissa tapauksissa katsoneet, että sairaanhoitajia pitää sijoittaa lisää esimerkiksi viikonloppujen työvuoroihin tai että 60-asukaspaikan yksikössä X heitä pitää olla yhteensä 4 kappaletta kun taas 60-asukaspaikan yksikössä Y riittää kahden sairaanhoitajan työpanos. Attendon näkemyksen mukaan työnantajan tulee pystyä päättämään, miten ja milloin toimintayksikön sairaanhoidolliset tehtävät on tarkoituksenmukaista suorittaa. Palvelutalojen käytännön toiminnassa on hyvin tavanomaista, että asukkaiden lääkitykseen liittyvät asiat järjestetään pääosin arkipäivisin.
- Edellä mainittu koskee myös yöhoitajia. Valvontaviranomaiset ovat yksityisiä palveluntuottajia koskevilla toimiluvissa antaneet ristiriitaisia päätöksiä suhteessa yöhoitajien lukumäärään. Voimassa olevassa lainsäädännössä, nyt laaditussa uudessa lainsäädännössä tai voimassa olevassa laatusuosituksessa ei ole otettu kantaa siihen, mikä on riittävä yöhoitajien määrä toimintayksiköissä. Aikaisemmin oli hyvin pitkälle mahdollista sanoa, että noin 30 asukasta kohden yksi yöhoitaja on riittävä. Asukkaat nukkuvat pääosin yönsä, eikä yöaikaan tavanomaisesti kohdistu kuin muutamia yksittäisiä työtehtäviä. Sittemmin valvontaviranomaiset ovat alkaneet omassa toiminnassaan sekä annetuissa toimiluvissa tiukentaa yöhoitajien määrää koskevia vaatimuksia. Tätä on perusteltu mm. tilateknisillä asioilla (vaikka tilat ja teknologia ovat samaan aikaan koko ajan kehittyneet), asukkaiden runsashoitaisuudella tai esitetyllä kysymyksellä siitä, mitä tapahtuu tilanteessa, jossa ryhmäkodissa oleva yöhoitaja tarvitsee apua yölliseen hoitotoimenpiteeseen (tällöin ei ole ollut riittävää, että toisessa ryhmäkodissa oleva yöhoitaja tulee auttamaan, koska viranomaisen näkemyksen mukaan on mahdollista, että hänellä on samaan aikaan työtehtävä käynnissä).
- Sairaanhoitajia koskien lakiluonnoksen sivulla 71 olevaa mainintaa siitä, että yksiköllä on aina oltava käytettävissä sairaanhoitajan työpanosta, on syytä täsmentää. Nykyinen muotoilu antaa harhaanjohtavan kuvan siitä, että toimintayksiköillä tulisi kaikkina vuorokaudenaikoina (esim. yöaikaankin) olla sairaanhoitajan työpanosta jollain tavalla käytettävissä (varallaolokorvauksella tai muulla järjestelyllä), vaikka lausekkeella Attendon ymmärryksen mukaan on tarkoitettu sitä, että toimintayksikössä ylipäätään tulee olla osana henkilöstöä myös sairaanhoitajia.

- Toimilupaviranomaisen vakiintunut käytäntö on koskenut myös yksityisten palveluntuottajien johtajia (toimintayksikön vastuuhenkilöitä) koskevia vaatimuksia. Attendon näkemyksen mukaan on tärkeä huomata, että kun pohditaan työvoiman saatavuutta, on samaan aikaan pohdittava myös kelpoisuusehdot täyttävien hyvin johtajien saatavuutta. Attendon kokemuksen mukaan hyvistä johtajista on nyt jo tietyillä paikkakunnilla todella kova pula, eikä toimilupaviranomaisen antamat linjaukset omaan vakiintuneeseen käytäntöönsä perustuen juurikaan helpota asiaa.

Johtajia koskevien vaateisiin liittyy kaksi erillistä asiaa:

- lainsäädännössä (sosiaalihuoltolaki) olevat johtajan kelpoisuusehdot ovat liian yleisellä tasolla; ja
- lainsäädännössä ei ole otettu kantaa siihen, että johtaja saisi johtaa esimerkiksi kahta palvelutaloa.

Johtajia koskevat liian yleiset lainsäädännössä olevat kelpoisuusehdot ovat johtaneet siihen, että toimilupaviranomaiset ovat alkaneet tehdä niistä omia linjauksiaan. Yksi tällainen keskeinen linjaus on ollut se, että esimerkiksi kokemus terveyskeskuksen vuodeosastolta tai kotihoidon palveluista ei ole sosiaalihuoltolaissa tarkoitettua alan kokemusta. Attendon näkemyksen mukaan toiminta vuodeosastolla tai kotihoidossa on nimenomaan sosiaalihuollon palveluihin liittyvää kokemusta, joka tulisi hyväksyä riittäväksi.

Attendon näkemyksen mukaan sama vastuuhenkilö voisi toimia kahden enintään 30-paikkaisen toimintayksikön vastuuhenkilönä, kunhan nämä toimintayksiköt sijaitsevat esimerkiksi samassa kunnassa/kaupungissa tai kohtuullisen välimatkan päässä toisistaan. Tätä Attendon perustelee muun muassa sillä, että jo nyt toimilupaviranomaisen vakiintuneessa lupakäytännössä on linjattu, että johtajan työpanoksen saa laskea 50 % osuudella mitoitukseen palvelutaloissa, joissa on vähemmän kuin 40 asiakasta. On Attendon näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista kysyä, että pitääkö tämä ”jäljellä oleva” 50 % käyttää nimenomaan tämän saman toimintayksikön hoidollisiin tehtäviin, vai voisiko tämän 50 % osoittaa toiseen yhtä pieneen samalla paikkakunnalla tai kohtuullisella etäisyydellä olevaan palvelutaloon esimies- ja johtamistehtäviin.

#### LAKILUONNOKSESSA EI OLE TEHTY VAIKUTUKSENARVIOINTIA TOIMILUPIIN LIITTYEN

Lakiluonnoksessa puuttuu kokonaan Attendon käsityksen mukaan pakollinen vaikutustenarviointi koskien yksityisten palveluntuottajien nykyisiä, uusia ja tulevia toimilupia koskien. Kysymys ja näiden arviointi on erittäin merkityksellinen yksityisille palveluntuottajille. Lakiluonnoksessa ei muun muassa oteta kantaa lainkaan seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisia mitoituksivaatimuksia valvontaviranomainen antaa siirtymäkauden aikana haettaviin toimilupiin? Attendon käsityksen mukaan toimilupaviranomaisen antaman mitoituksen tulee perustua – kuten nykyisikin – asiakkaiden hoitoisuuteen, hoitoisuudesta saatuihin tietoihin sekä palveluntuottajan, aluehallintoviraston ja sijoittajakunnan antamiin tietoihin. Tätä korostaa myös se lakiluonnoksen lähtökohta, jonka mukaan henkilöstömitoitus voi siirtymäkaudella alittaa 0,7:n, mikäli asiakkaiden hoidon tarve ei vielä edellytä sanottua mitoitusta.
- Lakiluonnoksessa ei ole otettu lainkaan kantaa yksityisten palveluntuottajien nykyisissä toimiluvissa oleviin tukipalveluiden indeksivaatimuksiin. Kuten jo aiemmin on todettu, ei tällainen toimilupiin ”betonoitu” indeksivaatimus tukipalveluiden osalta kannusta yksityisiä palveluntuottajia tekemään minkäänlaisia innovaatioita tai kehitystyötä. Kehitystyö on tähän mennessä johtanut siihen, että koneella tai muulla investoinnilla korvatus työntekijän tilalle on jouduttu palkkaamaan toimilupaan kirjatus mitoituksivaatimuksen johdosta toisen henkilöstöryhmän edustaja. Laissa ei oteta tältä osin kantaa myöskään siihen, voiko toimilupaviranomainen jatkossakin kohdistaa vain yksityisille palveluntuottajille antamissaan toimiluvissa olevia erillisiä indeksivaatimuksia tukipalveluita koskien ja tällä tavoin mahdollistaa julkisen ja yksityisen palveluntuottajan eriarvoisen kohtelun.
- Laissa ei ole onnistuneesti pyritty konkreettisella tasolla ratkaisemaan sitä, miten julkinen ja yksityinen palveluntuottaja saadaan samalle viivalle. Kuten aikaisemmin on todettu, eriarvoista kohtelua on nimenomaan aiheutunut juuri yksityisiä palveluntuottajia koskevissa toimiluvissa olevista toimiluvan erityisehdoista, joita julkisilla palveluntuottajilla ei ole. Lain vaikutustenarvioinnissa tätäkään ei ole käsitelty lainkaan.

Mäkelä Joni  
Attendo Suomi Oy - Johtaja, Lakiasiat & Lupahallinto