

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 mitoittamiseen laskettavista henkilöstöryhmistä asiakkaiden ja toiminnan tarpeita?

Lakiehdotuksessa tulisi täsmällisemmin arvioida sitä, millaiseksi henkilöstörakenne todellisuudessa muutoksen myötä muotoutuu. Kun nyt lakiin perustuen mahdollistetaan se, että myös hoiva-avustajia voidaan käyttää mitoituksen osana ja tätä varten suunniteltua melko lyhytkestoista koulutusta tullaan lisäämään, on todennäköistä, että koulutetun hoitohenkilökunnan käyttö tulee rajautumaan vain pakolliseen. Tämä oletettavasti johtaa siihen, että ainakin lähihoitajien määrä yksittäisessä yksikössä tulee laskemaan ja kustannuksiltaan halvempien hoiva-avustajien määrä lisääntymään. Tämä taas toisaalta aiheuttaa sen, että sinänsä tarpeellisesti lähihoitajia tulee palvelujen kysynnän kasvaessa riittämään useampiin yksiköihin.

Asian käänttöpuolena todennäköisesti on yksikkökohtaisesti sairaanhoitajien ja lähihoitajien kuormittuminen entisestään. Näkemykseni mukaan hallituksen esitysluonnoksessa ei ole tarkasteltu tämän dynamiikan vaikutusta. On selvää, että niin kunnan kuin yksityisten hoivakotien toimintaa ohjaa talous, jonka vuoksi mahdollisuudet halvemman työvoiman käyttöön, tullaan hyödyntämään. Pitäisin siis mahdollisena, että varsinaisen hoitohenkilökunnan määrä saattaa jopa vähentyä muutoksen myötä. Vaikka sinänsä hoiva-avustajat ovat jo nyt olleet suosituksen mukaan mahdollisia, ei niiden käyttö vakiintumattomuuden vuoksi ole ollut niin laajaa. Tunnustaminen johtanee merkittävään kasvuun.

Tällä taas voi olla myönteisiä vaikutuksia esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien osalta. Kun samaan aikaan palkkatukea lisätään, saattaa muodostua tilanne, että yksiköissä työskentelee jatkossa enemmän lyhyen koulutuksen saaneita, palkkatuettuja pitkäaikaistyöttömiä. Tämän muutoksen vaikutuksia sosiaalihuollon asiakkaiden saamaan hoitoon tulisi arvioida varsinaisessa lakiehdotuksessa.

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?

Roolien sekoittaminen on ollut tarpeen erityisesti pienissä yksiköissä. Tällöin on voitu lisätä tuottavuutta keskittämällä erilaisia tehtäviä työntekijöille. Todennäköisenä seurauksena on se, että palvelujen kustannukset kasvavat, kun hoitohenkilöstöä ei voida käyttää välillisiin tukipalveluihin.

Kertooko esitysluonnoksessa ehdotettu tapa laskea mitoitus luotettavalla tavalla mitoituksen toteutumisesta?

Ei. Ehdotusta tulisi täydentää tarkemmalla ilmoitusvaatimuksella. Olisi syytä harkita voisiko palveluntuottajat (yksityiset ja julkiset) velvoittaa ilmoittamaan henkilöstönsä määrää jatkuvasti yleisessä tietoverkossa, verkkosivuillaan. Nyt malli, jossa pistemäisesti henkilöstön määrää tarkasteltaisiin, ei välttämättä ole kaikkein toimivin.

Onko esitysluonnoksessa ehdotettu tapa laskea mitoitus mielestänne käytännössä toimiva?

Viittaan edelliseen vastaukseen, jonka mukaan käytännön toteuttaminen tulisi rakentaa siten, että sosiaalipalveluja tuottavilla yksiköillä olisi velvollisuus esittää verkkosivuillaan henkilöstön määränsä joka tilanteessa. Lisäksi valvontaviranomaisten (erityisesti kuntien) tulisi valvoa tätä tarkemmin. Tässä tarkoituksessa myös yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia tulisi tarkentaa.

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

Siirtymäaikamalli ei ole toimiva. Siirtymäsääntely tulisi toteuttaa siten, että 1.8.2020 alkaen vaatimus olisi 0,5, ellei valvontaviranomainen arvioi tarvittavan korkeampaa mitoitusta. Edelleen 0,7 mitoituksen tulisi tulla voimaan vasta 1.4.2023. Nyt tilanne johtaa siihen, että 0,7 tulee laillisesti voimaan jo ensimmäisessä vaiheessa. Tämä tarkoittaa sitä, että kyse on kuntia ja sosiaalipalveluja tarjoavia yrityksiä velvoittavasta lainsäädännöstä, josta se voi riskiä ottamalla poiketa. Sen jälkeen jatkoarvioinnin varaan jää, pystyttiinkö poikkeaman puitteissa toimimaan. Mikäli ei, riskinotto ei ole kannattanut ja asiasta syntyy seuraamuksia. Jos taas lievemmat vaatimukset on pystytty toteuttamaan, riskinotto on kannattanut.

Asiassa on syytä muistaa, että perustuslain 2.3 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kuntalain 2.1 ja 6.2 §:n mukaan kunnan toimintaa on myös kaikki sopimukseen tai rahoitukseen perustuva kunnan toiminta. Käytännössä ehdotettu sääntely tarkoittaa sitä, että 1.8.2020 alkaen 0,7 tulee voimaan ja sitä pitäisi noudattaa, elleivät siirtymäehdot täyty. Talousarvion laadintaperiaatteiden (erityisesti varovaisuusperiaate) mukaan kuntien on

kuitenkin budjetoitava korkeamman vaatimuksen mukaan. Tähän ei käsitykseni mukaan ole varattu riittäviä resursseja valtion taholta, joten kustannukset tulevat jäämään kuntiin. On hyvin arveluttavaa säätää tällainen velvoite, johon ei ole varattu riittäviä resursseja. Se on myös kunnallisen rahoitusperiaatteen vastaista.

Siirtymäsäännös ei siten käsitykseni mukaan ole nyt toimiva. Epäilen lisäksi, että 0,7 toteuttamiseen pystytään myöskään kouluttamaan riittävästi henkilöstöä määräaikoihin mennessä, joten on suuri vaara, että peruspalvelujen toteuttaminen lain edellyttämällä tavalla toteutuu. Tällöin asiassa muodostuu myös yhteys perusoikeuksiin, sillä perustuslain 19.3 §:ssä perusoikeuden sisältö on määritelty säädettävien lakien kautta.

Nyt vaikuttaa siltä, että valmistelevan ministeriön poliittisen johdon aiemmat kannanotot ja poliittinen paine johtavat ”säätelyakrobatiaan”, joka ei ole hyvän lainsäädäntötavan mukaista. Kukaan ei oikeastaan tiedä sääntelyn perusteella mitä mitoitusta lainsäädäntö 1.8.2020-31.3.2023 edellyttää. Tältä osin sääntelyä on syytä yksinkertaistaa ja tarvittaessa varata lisärahoitusta toteutukseen.

Miten riittävä henkilöstön saatavuus voidaan turvata?

Sinänsä hallituksen esitysluonnoksen malli, jossa luodaan uusi halvempi hoiva-avustaja malli, on todennäköisesti ainoa mahdollinen henkilöstön saatavuuden turvaamiseen. Tämän muutoksen vaikutusta tulisi kuitenkin arvioida tarkemmin. Lisäksi tulisi arvioida sitä, että mikäli yksiköissä koulutetun hoitohenkilökunnan suhteellinen määrä laskee, miten se vaikuttaa näiden kuormitukseen sekä halukkuuteen siirtyä pois alalta.

Toimintakyvyn ja palvelutarpeen (hoitoisuuden) kansallinen arviointi- ja seurantamittaristo

Mitä RAI:n käyttöön otossa tulee ottaa huomioon?

RAI:n käyttöä tulisi säädellä tarkemmin. Lisäksi olisi syytä huomioida, ettei sitoutuminen yhteen kaupalliseen malliin johda kielletyn valtiontuen syntymiseen. Tässä yhteydessä vaatimuksen EU-oikeudellisia ulottuvuuksia olisi syytä arvioida tarkemmin sekä harkita vuoropuhelua komission kanssa oikeusvarmuusilmoituksen muodossa. Tällöin komissio voisi tutkia sen aiheuttaako sitoutuminen yhteen kaupalliseen arviointimenetelmään tilanteen, jossa kyseisen aineettoman oikeuden omistajaa tuetaan suhteessa muihin.

Lisäksi joko sosiaalihuoltolaissa tai vanhuspalvelulaissa tulisi säätää siitä, että palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä tulisi käyttää kyseistä menetelmää. Edelleen tulisi jotenkin ratkaista se, että kuinka usein palvelutarpeen arviointi tulisi uudistaa: mitkä ovat ne seikat, jotka johtavat kunnan muuttuessa myös uudelleenarviointiin.

Lisäksi on syytä tarkistaa edellyttääkö RAI-tiedon siirtely julkishallinnon ja yksityisten välillä jotain muuta sääntelyä. Edelleen on selvästi tarkennettava ketkä voivat tehdä ja kenen velvollisuutena on tehdä RAI-arviointeja.

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

Sinänsä hyödyntäminen on perusteltua, mutta se pitäisi viedä vielä yksilöllisemmälle tasolle ja määrittää kunkin asiakkaan hoidon tarve erikseen sekä laskea näiden pohjalta henkilöstön tarve.

Sisältyykö RAI:n käyttöön joitakin riskejä tai haasteita?

Mainittu EU-valtiontukiulottuvuus.

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

En pysty ottamaan tähän kysymykseen kantaa.

Muita huomioita

Mitä muuta haluatte tuoda esiin?

Aluehallintovirastot tai Valvira, riippuen siitä missä laajuudessa palveluntarjoaja toimii, päättää ennen toiminnan aloitusta toimiluvista. Näissä myös pääsääntöisesti otetaan kantaa henkilöstömitoitukseen. Mikäli sama palveluntarjoaja käynnistää uuden yksityisen toimintayksikön, päivitetään aiempaa lupaa. Tällöin kysymys on aina uuden luvan myöntämisestä niin aiemmille kuin uusille yksiköille. Tässä yhteydessä lupaehtojen on oltava lainmukaisia. Lainvalmistelussa olisi syytä pohtia tarkemmin, miten lupaviranomaisten tulee suhtautua nyt valmisteltuun lainsäädäntöön. Pitääkö lupaviranomaisen tarkastella myös muiden yksiköiden kuin uusimman henkilöstömitoitusta suhteessa uuteen lainsäädäntöön vai ei? Pitääkö mitoituksia muuttaa vai ei? Mikä ylipäättänsä on jatkossa lainsäädännön ja lupaviranomaisten määräämään henkilöstömitoituksen suhde?

Kokonaisuudessaan ensisijainen ongelma ikäihmisten ympärivuorokautisessa hoivassa näyttäisi suorittamamme tutkimuksen perusteella olevan se, ettei ns. palvelulupausta ole säädetty riittävässä määrin selkeytetty. Yksityisen palvelutuotannon (STVAL) ja palvelusetelien (palvelusetelilaki) laatu on sidottu vastaavaan mitä kunnalliselta edellytetään. Kuntalain mukaan laadun määrittely on jätetty valtuustojen toimivaltaan, joiden tekemistä laadunmäärittelyistä ei ole koottua tietoa. Käsitykseni mukaan ainakaan kaikki eivät ole laatua määritelleet. Henkilöstömitoitus tulisikin suhteuttaa tähän laadun määrittelyyn, eikä kaavamaisesti asiakasmäärään. Henkilöstömitoituksen ideana nimittäin pitäisi olla se, että sillä varmistetaan päätetyn laatutason toteutuminen.

Lainsäädäntöhankkeessa tulisi ottaa myös kantaa seuraamuksiin, joita mitoituksen laiminlyönnistä tai sen valvonnan laiminlyönnistä seuraa ja kenelle. Seuraamusjärjestelmä valvonnan laiminlyönnin osalta on muutenkin epäselvä. Valvontaviranomaiset voivat kyllä antaa huomautuksia ja kiinnittää huomiota, mutta entä jos valvontaviranomainen (lähinnä kunta) toimii virheellisesti. Tältä vuodelta

on olemassa aluehallintoviraston ratkaisu, jossa kunta oli antanut yksityiselle hoivapalveluyritykselle luvan aloittaa toimintansa ilman Valviran myöntämää toimilupaa vuonna 2018. Aluehallintovirasto antoi sinänsä selvästi virkavelvollisuuksien rikkomiseen viittaavasta toiminnasta huomautuksen, mutta ko. kunta ei ole vielä neljän kuukauden jälkeenkään käsitellyt asiaa toiminnasta päättäneen lautakunnan tai kunnanhallituksen pöytäkirjoissa.

Lausunnonantaja toimii Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella kuntaoikeuden tutkijatohtorina. Aiemmin hän on toiminut muun muassa viidessä kunnassa eri johtotehtävissä, kolmessa kunnanjohtajana ja yhdessä oman toimensa ohella vs. sosiaalijohtajana. Tänä vuonna hän on toteuttanut oikeustieteellistä tutkimusta hoivakriisin syntymisen oikeudellisista ulottuvuuksista yhdessä dosentti Anna Mäki-Petäjä Leinosen kanssa. Tässä lausunnossa esitetyt näkemykset perustuvat tuon tutkimuksen yhteydessä tehtyihin havaintoihin sekä käytännön kokemukseen kuntien toiminnasta.

Matti Muukkonen
tutkijatohtori, HTT, YTM, M.A. in Law, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden
laitos