Lausunto 18.2.2022

HYVINVOINTIALA

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Viite: HE 231 / 2021 vp

Kiitämme kuulemispyynnöstä ja lausumme kunnioittaen seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sosiaalihuoltolakia, ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia sekä yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia.

Hyvinvointiala HALI ry pitää välttämättömänä, että iäkkäiden henkilöiden palveluja vahvistetaan kuten hallitusohjelmakin edellyttää. Käsittelyssä olevan ikääntyneiden palvelujen ns. kakkosvaiheen uudistuksen päätavoitteita ovat 1) iäkkäiden kotihoidon turvaaminen 2) kotihoidon ja ympärivuorokautisen hoidon väliin joustavien asumis- ja palvelukokonaisuuksien muodostaminen ja henkilöstön riittävyyden ja palvelujen laadun nykyistä parempi varmistaminen ja mittaaminen. Nämä kaikki ovat kannatettavia ja välttämättömiä tavoitteita.

Ikääntyneiden palveluissa ollaan tilanteessa, että työvoiman saatavuuden ongelmat ovat viime vuosina johtaneet palveluiden saatavuuden heikkenemiseen ja osin jopa kriisiytymiseen. 1.10.2020 voimaan astuneet vanhuspalvelulain määräykset ympärivuorokautisen hoivan henkilöstön mitoituksesta ja käytöstä ovat pahentaneet tilannetta asiakkaiden ja kuntien näkökulmasta. Kunnat eivät pysty tarjoamaan tällä hetkellä riittävää määrää palveluita suhteessa asiakastarpeisiin.

Nyt käsittelyssä oleva HE 231/2021 tuo mukanaan edelleen tiukennuksia nykylainsäädäntöön ja saattaa kokonaisuutenaan vaikeuttaa tilannetta entisestään. Ongelmana on esimerkiksi se, että ikääntyneiden palveluita koskevia lakimuutoksia on toteutettu yksittäisinä ”hankkeina” eri aikoina ja kokonaisvaltainen ote ei ole ollut riittävä. THL:n seurantaluvut osoittavat jo nyt huolestuttavaa kehityksen suuntaa. Riskinä on se, että iäkkäät moni- ja muistisairaat ihmiset eivät saa niitä palveluja, joihin heillä olisi oikeus.

1. Sosiaalihuoltolakiin kohdistuvat ehdotukset

Sosiaalihuoltolain osalta muutosesitykset koskevat kaikkia asiakasryhmiä. Muuutosesitykset kohdistuvat mm. kotikäyntien suunnitteluun, teknologian hyödyntämiseen, työvoiman vajeeseen ja omavalvontaan (46 §). Palvelujärjestelmän muutosten osalta ehdotetaan lakiesityksessä, että kotipalvelu ja kotisairaanhoito yhdistetään kotihoidoksi (19 a §). Toiminnallisesti tämä on jo toteutettu laajalti. Hyvinvointiala HALI ry kannattaa näitä esityksiä.

Yöaikaisen kotihoidon (19 a § 3) osalta toteaa Hyvinvointiala HALI ry, että monet kunnat toteuttavat kotiin vietäviä palveluita jo nyt ympärivuorokautisesti. Ongelmallinen tilanne on pienissä kunnissa, joissa saattaa olla vain muutamia yöhoitoa tarvitsevia asiakkaita pitkien etäisyyksien päässä. Kokonaisuutenaan yöhoidon laajentaminen tulee lisäämään työvoiman tarvetta esityksen arvion mukaan noin 700 hoitajalla.

Tukipalvelut olisivat kotipalveluista erillisinä tuotettuja palveluja, jotka kohdistuvat ensisijaisesti kodin olosuhteisiin. Tukipalvelujen keskeinen tavoite olisi luoda ja ylläpitää asiakkaan kodissa edellytyksiä sille, että hän suoriutuu jokapäiväisen elämän toiminnoista mahdollisimman itsenäisesti ja tuntee olonsa turvalliseksi. Tehdyt esitykset jättävät edelleen tulkinnanvaraisuutta palveluiden määrittelyyn. Esityksessä on esitetty palveluluetteloita ja niiden osalta pidämme tärkeänä, että käytännön vaihtelevat tilanteet huomioidaan. Sisältyvätkö esimerkiksi kauppa- ja apteekkipalvelut tukipalveluihin?

Lakiehdotuksen mukaan tukipalveluiden saannin edellytykset ovat samat kuin kotihoidon saannin edellytykset. Kotihoidon koulutetusta henkilöstöstä on tällä hetkellä vakava puute ja tilanteen ei odoteta korjaantuvan lähitulevaisuudessa. Hyvinvointiala HALI ry pitää tarkoituksenmukaisena, että kotihoidosta erillisesti tuotettavia tukipalveluita voitaisiin tuottaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon ammattitutkintoa alemmalla koulutuksella soveltuvin osin. Vaatimuksena olisi tehtävän edellyttämä osaaminen. Esimerkiksi hoiva-avustajien käyttöä ja toimenkuvaa tulee yleisesti laajentaa.

Tukipalveluiden työntekijöiden osalta työnantaja arvioisi työntekijän osaamisen ja perehtyneisyyden suhteessa työtehtäviin työkokemuksen, työnantajan haastattelun ja koeajan arviointien perusteella. Työntekijän osaaminen voi olla eri tavoin hankittua, kuten aiemman koulutuksen tai esimerkiksi työnantajan antaman koulutuksen perusteella. Keskeistä on työntekijöiden osaamisen tunnistaminen ja valvovien viranomaisten valtakunnallisesti linjatut toimintamallit ilmoituksia hyväksyessään.

Lakiehdotuksen mukaan yhteisöllinen asuminen (21 b §) korvaa nykyisen ns. tavallisen palveluasumisen. Sinänsä kyse on palvelusta, joka perustuu asiakkaan palvelutarpeen arviointiin, asiakassuunnitelmaan ja hallintopäätökseen. Lakiehdotuksen mukaan palveluun olisi oikeutettu henkilö, joka tarvitsee hyvinvointialueen järjestämää asumista sen vuoksi, että hänen toimintakykynsä on alentunut korkean iän, sairauden, vamman tai muun vastaavan syyn vuoksi. Lisäksi edellytetään, että henkilön hoidon ja huolenpidon tarve on kohonnut toimintakyvyn alentumisen vuoksi. Yhteisöllisen asumisen palveluita voivat tuottaa eri toimijat ja lakiehdotuksen mukaan palvelut on erotettu asumisesta ja ovat siten palveluiden rekisteröinnissä erillisiä kokonaisuuksia.

Hyvinvointiala HALI ry esittää säännökseen seuraavaa tarkennusta: "*Palveluasumista järjestetään henkilölle, jonka toimintakyky on alentunut niin, että hän tarvitsee säännöllisesti hoitoa ja huolenpitoa sisältäviä ei-ympärivuorokautisia palveluja, ja joka tästä syystä tarvitsee kunnan apua asumisensa järjestämisessä 1 momentissa tarkoitetussa asunnossa*"

Säännöksessä ja sen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulee luoda kansalliset ja yhtenevät mittarit subjektiiviselle oikeudelle saada yhteisöllisen asumisen palveluja (esimerkiksi RAI -mittareiden perusteella). Näin voidaan varmistaa, että iäkkäitä moni- ja muistisairaita ihmisiä kohdellaan tasavertaisesti, eivätkä heidän kohteluunsa vaikuta nykyisessä määrin kunta- tai aluekohtaiset erot tai esimerkiksi eroavaisuudet kunnan SAS-työryhmän sijoituskriteereissä ja jopa yksittäisten henkilöiden päätökset. Kriteeristö ei saa kuitenkaan olla joustamaton; kyseessä on pääsääntöisesti erittäin iäkkäät henkilöt, joiden kohdalla on tarkasteltava kokonaistilannetta. Myös esimerkiksi maantieteelliset olosuhteet pienissä kunnissa voivat vaikuttaa palveluihin ja niiden järjestämiseen nyt ja myös hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa.

Lakiehdotuksen mukainen ympärivuorokautinen palveluasuminen (21 c §) vastaa nykyistä ns. tehostettua palveluasumista sekä sisällöltään että palveluiden kriteerien osalta. Erona yhteisölliseen asumiseen on se, että henkilökuntaa on paikalla ympäri vuorokauden. Hyvinvointila HALI ry kannattaa ehdotusta, että lain mukaan yhteisöllistä asumista ja ympärivuorokautista palveluasumista voitaisiin toteuttaa samaan rakennuskokonaisuuteen kuuluvissa tiloissa (46 c §). Liitto korostaa, että palvelun joustavan järjestämisen mahdollistamiseksi on henkilöstön käyttömahdollisuuksien oltava joustavia ja että numeerista ja tilanne-joustamatonta mitoitusta ei uloteta voimassa olevaa lainsäädäntöä laajemmaksi.

2. Vanhuspalvelulain muutosehdotukset

Vanhuspalvelulain muutosehdotusten tavoitteena on vahvistaa sosiaalihuoltolain muutoksia varsinkin ikääntyneiden osalta. Tämä on tarpeellista, sillä iäkkäät asiakkaat joutuvat käyttämään laajasti kotihoidon palveluita.

Vanhuspalvelulain osalta ehdotetaan, että THL:n seuranta ja sitä koskeva tietojen julkistus laajennetaan koskemaan myös kotihoitoa (VanPalL 24 a §). Yleisesti toteamme, että valvonnan tulee kohdistua kaikilta osiltaan yhdenmukaisesti julkisiin ja yksityisiin yksiköihin valvojatahosta riippumatta ja että toimintayksikkökohtaisten tietojen julkaiseminen sinänsä on palvelujen laadun ja valvonnan kannalta tarpeellista.

Kuitenkin THL:n tiedonsaantioikeus ja tietojen julkaiseminen tulisi rajoittua yksinomaan ja vain sen kysymyksen vastaamiseen/julkaisemiseen, että täyttyykö laissa säädetty vähimmäismitoitus toimintayksikössä kolmen viikon seurantajaksolla vai ei. Lisäksi korostamme, että tuottajien liike- ja ammattisalaisuuksia on suojattava hyvin laajassa merkityksessä. Esimerkiksi mitään kustannustietoja ei voida luovuttaa mm. pörssisääntelystä johtuen. Seurantayhteenvetotietoja tulee tarkastella ko. kunnan tai alueen näkökulmasta ja ne eivät ole välttämättä vertailukelpoisia keskenään valtakunnallisesti. Esimerkiksi vaihtelevat maantieteeliset tekijät, kuntakoko, kunnan taloustilanne jne. vaikuttavat taustatekijöinä. Pitkien matkojen alueilla voi suhteessa runsas työntekijämäärä johtaa harhaanjohtaviin tulkintoihin.

3. Asiakasmaksulakiin liittyvät kommentit

Vammaispalvelulain mukainen palveluasumiseen liittyvät erityispalvelut ovat vaikeavammaiselle henkilölle maksuttomia. Lain tarkoittamina maksuttomina erityispalveluina voidaan pitää kaikkia niitä palveluja ja tukitoimia, jotka edesauttavat henkilön selviytymistä kotona hakijan vamman vuoksi (Räty, Tapio: Vammaispalvelut. Vammaispalvelulain soveltamiskäytäntö 2017, s. 545.)

Käytännöt varsinkaan kotiin järjestettävän palveluasumisen suhteen eivät ole yhdenmukaisia. Lakiuudistus voi lisätä entisestään epätietoisuutta, milloin palvelut tulee järjestää maksuttomina. Kotihoitoa ja tukipalveluja koskevien säännösten perusteluissa on näin ollen tarve avata vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden keskinäistä suhdetta kotihoitoa ja tukipalveluja järjestettäessä.

Myös tukipalveluiden kuten asiointipalvelun yhteydessä saatetaan tarvita hoidollista osaamista yksittäisissä tehtävissä (esimerkiksi vaikeavammaiset).

Vammaisten palveluissa on välttämätöntä mahdollistaa kodin ulkopuolella liikkuminen ja esimerkiksi matkustaminen. Lain perusteluissa voitaisiin korostaa, että tukipalvelut tulee järjestää kodin ulkopuolellekin, vaikka henkilöllä olisi tarve hoidolliselle osaamiselle kodin ulkopuolella liikuttaessa. Hyvinvointialue ei siis voisi järjestää palveluja yksinomaan henkilön kotiin sillä perusteella, että tukipalveluissa ei ole riittävää osaamista.

4. Yksityisistä sosiaalipalveluista annettuun lakiin liittyvät kommentit

Lakiesityksen 27 §:n mukaan rekisteriin ei talleta tietoja sellaisista palvelun tuottajista, jotka tuottavat ainoastaan sosiaalihuoltolain 19 §:ssä tarkoitettuja tukipalveluita.

Em. tukipalveluiden osalta toteaa Hyvinvointiala HALI ry, että tukipalveluiden rekisteröinti valvovan viranomaisen rekisteriin on palveluiden arvonlisäverottomuuden edellytys. Tämä on tärkeä asia loppuasiakkaiden kannalta (lisätäänkö loppuasiakkaan maksettavaksi tulevaan laskuun arvonlisävero vai ei). Korostamme, että tämän lakiesityksen tavoitteena ei ole muuttaa asiakkaille tuotettavien palveluiden verokohtelua.

Tukipalvelujen laadun valvojana (ja rekisteriviranomaisena) toimii tällä hetkellä pääasiallisesti kunta. Tämän lakiluonnoksen perusteella jää epäselväksi toimijoiden lupa- ja ilmoitusmenettelyn yksityiskohdat sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023 lähtien.

Palveluiden sisältöjen tulee olla selkeitä, jotta ne voidaan rekisteröidä viranomaisen rekisteriin. Jos lakimuutokset toteutetaan nyt esitetyllä tavalla, olisi rekisterissä ilmeisesti jatkossa eriytettävä lapsiperheiden kotipalvelu ja muille asiakasryhmille tarjottava kotihoito? Lisäksi jo tehtyjen rekisteröintien osalta olisi termistö muutettava vastaamaan lakimuutoksessa esitettyjä käsitteitä?

Yksityisten tuottajien lupien osalta lain vaikutusarvioinnissa ei ole otettu huomioon sitä, että yksityisillä toimijoilla on nyt ns. tavallisen palveluasumisen lupia, joissa edellytetään 0,3 mitoitusta. Esimerkiksi näiden lupien osalta tulee tilannetta selkiyttää ja luoda järjestelmä, jossa yksityisiä ja julkisia toimijoita kohdellaan selkeästi tasavertaisella tavalla.

Lisäksi avoimeksi jää missä aikavälissä tällä hetkellä rekisterissä olevien toimijoiden rekisteritiedot muutetaan vastaamaan uudistunutta lainsäädäntöä ja mitä siirtymäaikoja noudatetaan. Miten menettelyt tulisivat muuttumaan jos aluehallintovirastojen lupa- ja valvontayksiköiden tehtävät siirretään valtakunnalliseen organisaatioon?

Hyvinvointiala HALI ry pitää yhden luvan järjestelmää tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon, että ympärivuorokautisen hoivan piirissä on aina jonkin verran myös terveydenhuollon tehtäviä.

Lainsäädännön tulee olla riippumatonta palvelun tuottajatahosta ja julkiselle ja yksityiselle toiminnalle tulee asettaa samat valtakunnalliset reunaehdot. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa jätetään kokonaan avoimeksi jää se, miten yksityisten palveluntuottajien toimiluvat suhtautuvat tilanteeseen ja tätä koskevat vaikutusarvioinnit puuttuvat. Nyt toimiluvat ovat yksityiskohtaisia ja sidottuja tiettyyn paikkaan ja tiettyihin asiakasmääriin.

Jos esimerkiksi 20 asiakkaan asumisyksikössä yhdellä asiakkaalla ilmenee ympärivuorokautisen palvelun tarvetta (hoiva-asuminen), onko yksiköissä (sekä julkisissa että yksityisissä) lisättävä omaa henkilöstöä yöaikaiseen toimintaan vai voidaanko palvelut tuottaa samassa kokonaisuudessa mahdollisesti toimivan hoiva-asumisen yksikön toimesta?

Julkisen ja yksityisen toiminnan tasavertaisen kohtelun osalta on puuttuva myös lupajärjestelmän ongelmiin kuten pitkiin käsittelyaikoihin mikäli lupaan tarvitsee tehdä muutoksia vaikkapa paikkamääriin liittyvien rajoitteiden vuoksi.

Kokonaisuutenaan tilannetta helpottaisi, jos toimilupiin sisällytettäisiin liukumat paikkamäärien suhteen. Nykyisin luvat ovat hyvin jäykkiä siten, että luvassa on esimerkiksi myönnetty enintään tasan 25 paikkaa tehostettua palveluasumista ja 25 paikkaan palveluasumista (mikäli asukashuoneita on yhteensä 50). Erilaisten asumisyksiköiden kokonaisuuksissa tulisi toimilupaa katsoa kokonaisuutena ja paikkamäärien tulisi olla eri palvelumuotojen välillä tarpeen mukaan joustavia samoin kuin työntekijämäärien. Näin käytettävissä olevat tilat ja henkilöstö saadaan tehokkaaseen käyttöön ja mahdollisimman moni tarvitsija voi saada palveluita.

Yksityisiä tuottajia koskeva lupa- ja ilmoitusmenettely on kokonaisuutenaan tarkastellen jäykkä ja epätasapuolistaa tilannetta verrattuna julkiseen toimintaan. Yksityisellä lupamuutokset voivat kestää kuukausia ja aiheuttaa merkittäviä kuluja, julkinen toimija voi toteuttaa muutoksia ilman näitä ja milloin vain. Ongelma on tiedostettu pitkään ja siihen on myös esimerkiksi Kilpailuvirasto kiinnittänyt huomiota, ilman että valtiovalta olisi puuttunut asiaan vakavasti.

Lisäksi valvontaviranomaiset tekevät omat, lakia tiukentavat tulkintansa, joita käytännössä sovelletaan siten, että yksityisille valvontaviranomaisen tulkinnat

muodostavat vaaditun tason kun taas julkisella puolella tason muodostaa lain vähimmäistaso. Hyvinvointiala HALI ry edellyttää, että valiokunta puuttuu edellä esitetettyihin asiakkaiden epätasa-arvoisuutta aiheuttaviin seikkoihin tämän lakiesityksen mietintöä laatiessaan.

5. Lopuksi

Iäkkäiden asumisen sisältävät palvelut ja kotiin vietävät palvelut ovat laaja kokonaisuus, joka on kunnissa tällä hetkellä aliresurssoitu sekä taloudellisesti että henkilöstön osalta. Hyvinvointialueille siirryttäessä rahoitetaan nämä palvelut alkuvuosina kuntien vuoden 2021 tilinpäätöksien ja vuoden 2022 talousarviosummien perusteella. Siirtymäkauden jälkeen pienenee valtion rahoitus edelleen suhteessa palvelutarpeen lisääntymiseen, sillä suunnitelmien mukaan hyvinvointialueille tultaisiin korvaamaan vain osa lisääntyvästä palvelutarpeesta. Hyvinvointiala HALI ry:n näkemyksen mukaan tämän lakiesityksen talousvaikutuksia tulee tarkentaa ja ikääntyneiden palveluiden kokonaisuuden rahoitusta tulee arvioida pitkällä tähtäimellä istuvan hallituksen toimesta perusteellisesti ennen hallituskauden päättymistä.

Eräänä kotihoidon haasteena tällä hetkellä on, että asiakkaat eivät saa heille jo tehtyjen palvelusuunnitelmien mukaisia palveluita oikea-aikaisesti ja määrältää suunnitelmien mukaisesti. Nyt käsittelyssä olevalla lakiesityksellä pyritään täsmentämään palveluiden suunnittelua ja toteuttamista. Tämä on hyvä tavoite ja lain toteutumisen valvontaan järjestämisen osalta tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota.

Työvoiman puutteen haasteellisen tilanteen osalta eivät riitä kuntien tai hyvinvointialueiden toimenpiteet, vaan asiaan on kiinnitettävä valtion taholta vakavaa huomioita ja tilanteen korjaamiseksi on osoitettava riittävät resurssit pikaisesti. Kyseessä on yhteiskunnallinen ongelma. Tämän lakiesityksen perusteluissa ei kiinnitetä tähän asiaan riittävästi huomiota, eikä osoiteta keinoja asian korjaamiseksi. Esitystä on täydennettävä mm. määrittelemällä keinot konkreettisesti ja parantamalla vaikutusarviointia tältä osin ennen kuin lakiesitystä voidaan viedä eteenpäin.

Sekä julkisen että yksityisen henkilöstön tehokas käyttö ja tuottavuuden kehittäminen ovat ensiarvoisen tärkeitä tekijöitä, jotta olemassa olevan henkilöstön panos saadaan mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön. Lakiesityksessä tulee ottaa velvoittavana huomioon, että mikäli julkinen sektori ei pysty järjestämään palvelua säädetyissä määräajoissa, tulee asiakkaalle

myöntää kuntapalvelun kustannustasoa vastaava palveluseteli tai palvelun saaminen yksityiseltä sektorilta tulee varmistaa ostopalvelusopimuksin. Kuntien odotusaikoja tulee valvoa valtakunnallisesti ja ylittäminen tulee sanktioida

Kotiin vietävien palveluiden toimiala on työvoimaintensiivinen palveluala. Työvoiman heikon saatavuuden vuoksi on alan palkkakehitys kovassa nousussa ja nämä palkkaliukumat sekä vuokratyövoiman käyttö tulee ottaa huomioon lakiesityksen vaikutusarviointien täsmentämisessä olemassa olevana tosiasiana. Myös yksityinen toiminta on julkisella kustannusvastuulla ja verovaroista korvattua, silloin kun kyse on kunnan järjestämisvastuulla olevista palveluista (ostopalvelu ja palveluseteli).

Työvoimatilanteen helpottamiseksi on myös mahdollisten alalta poistuneiden takaisin saaminen otettava nykyistä parempaan tarkasteluun. Koulutuksen ajantasaistaminen ja muut tarvittavat toimenpiteet vaativat valtion taloudellista panostusta.Toisena toimenpiteenä ehdotamme, että määräyksiä lievennettäisiin eri koulutustaustaisen henkilöiden käytön joustavoittamisen kautta. Esimerkiksi hoiva-avustajien käyttö tulee mahdollistaa nykyistä merkittävästi laajemmin.

Digitaalisten palveluiden käytön tehostamiseen tulee kiinnittää esitettyä enemmän huomiota.

Annamme mielellämme lausuntoon liittyviä lisätietoja, yhteyshenkilömme on johtava elinkeinoasiantuntija Aino Närkki, 0400 436 438.

Ulla-Maija Rajakangas

toimitusjohtaja

Hyvinvointiala HALI ry