18.2.2022

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HE 231/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 231/2021 vp). Valtiovarainministeriön kirjallisessa lausunnossa keskitytään esityksen taloudellisten vaikutusten ja henkilöstövaikutusten kysymyksiin.

Henkilöstövaikutukset

Valtiovarainministeriö pitää esityksen vaikutusarviointeja lähtökohtaisesti onnistuneina esimerkiksi henkilöstötarpeeseen liittyvien laskelmien osalta. Vaikutusarvioinneissa on laajalti käytetty ja kuvattu tutkimustietoa ja muuta tietopohjaa. Lisäksi esitys sisältää mm. yhteenvedon iäkkäiden palvelujen uudistuksista (ns. ikälaki 1 ja ikälaki 2) ja niiden aiheuttamista yhteisvaikutuksista kustannuksiin ja henkilöstön tarpeeseen (esityksen liite 4). Lisäksi esityksen liitteessä 3 on kuvattu kunnilta saatujen tietojen perusteella laadittu arviointi.

Eduskunnassa nyt käsiteltävänä oleva esitys (ns. ikälaki2) lisää sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön kysyntää mm. turva-auttamispalvelujen ja yöaikaisen kotihoidon järjestämisestä johtuen. Esityksen vaikutusten arvioinnin kohdissa 4.2.1.1 ja 4.2.1.2 henkilöstön lisätarvetta aiheutuu yökäyntejä sisältävän kotihoidon osalta 654 henkilötyövuotta. Lisäksi turva-auttamispalvelun kelpoisuusehtojen asettamisen arvioidaan aiheuttavan lisätarvetta 43 henkilötyövuotta. Näiden ammattilaisten arvioidaan olevan pääasiassa lähihoitajia, mutta myös sairaanhoitajien kasvava tarve tunnistetaan esityksessä. Esityksen liitteessä 4 on arvioitu ikääntyneiden palveluja koskevien muutosten yhteisvaikutus vuodelle 2023. Vaikutus olisi kaikkiaan 6 678 ammattilaista.

Suomessa on pulaa henkilöstöstä kaikissa sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnoissa, ja koronavirustilanne on entisestään heikentänyt alan ammattilaisten saatavuutta. Esityksen liitteen 3 mukaan kotihoidon henkilöstövaje on kuntien arvioimana ollut noin 2–5 prosenttia. Terveyden

ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tuoreen arvion[1] mukaan vanhuspalvelut kärsivät työvoimapulasta, ja ongelma näkyy selvimmin kotihoidossa. Tarkastelun perusteella 25 prosenttia kotihoidon yksiköistä tekee viikoittain töitä liian vähällä henkilöstöllä. Vaikeimmista henkilöstön saatavuusongelmista kärsivät kotihoidon yksiköt (joita on 6 %) tekivät töitä vajaalla henkilöstöllä joka päivä tai lähes joka päivä. Vanhusten ympärivuorokautisessa hoidossa 4 prosenttia yksiköistä on toiminut oman ilmoituksensa mukaan riittämättömällä henkilöstöllä viikoittain, koska koulutettua henkilöstöä ei ole ollut saatavissa. Ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoituksen nostamisen vuoksi lisähenkilöstötarve on suurempi ympärivuorokautisessa hoidossa kuin kotihoidossa. Henkilöstöpula heikentää palvelujen saatavuutta erityisesti kotihoidossa. Hiljattain julkaistun THL:n koronavirustilanteen vaikutuksiin liittyvän seurantaraportin[2] mukaan palvelujen saatavuus myös ympärivuorokautisissa asumispalveluissa on heikentynyt vuoden 2021 loppupuoliskolla jyrkästi.

Valtiovarainministeriö yhtyy esityksen vaikutusten arviointiin henkilöstön saatavuuden aiheuttamien riskien osalta. Esityksessä mainitut riskit näyttävät osin realisoituvan nytkin - ilman nyt ehdotettavaa velvoitteen kiristymistä – edellä mainituissa THL:n raporteissa kuvatulla tavalla. Henkilöstön riittävyyteen liittyvien riskien osalta tulisi huomioida myös hyvinvointialueiden tosialliset mahdollisuudet toimeenpanna esitys. Tästä syystä valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi sitä, että turva-auttamisavun tarpeen arvioinnin ja avun antaja voisi esityksestä poiketen olla myös jokin muu ammattihenkilö kuin sosiaali- tai terveydenhuollon ammattilainen. Tältä osin valtiovarainministeriön näkemys vastaa esityksen vaikutusten arvioinnissa edelleen todettua, jonka mukaisesti esityksessä ehdotetut kelpoisuusehdot estävät aiemmin kehitetyt hyvät käytännöt, jotka ovat mahdollistaneet esimerkiksi yöllä muutenkin väestöä auttamassa olevan henkilöstön hyödyntämisen eli esimerkiksi pelastusalan työntekijöiden tai kotihoidon yökäyntejä tekevien hoiva-avustajien käyttämisen. Em. ammattihenkilövaatimus myös heikentää hyvinvointialueiden tosiasiallista mahdollisuutta toimeenpanna esitys. Näin ollen, vaikka turva-auttamispalvelun kriteerit sinänsä vahvistavat palvelun laatua ja asiakas- ja potilasturvallisuutta, heikentävät sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saatavuusongelmat potilasturvallisuutta laajasti ja myös niiden toimintojen ja tehtävien osalta, joissa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö on välttämätön.

Esityksestä aiheutuvat kustannukset

Hyvinvointialueiden rahoituslain 9 §:n mukaisesti hyvinvointialueiden tehtävien laajentuminen tulee kompensoida täysimääräisesti. Eduskunnassa on kuitenkin käsiteltävä esitys rahoituslain 9 §:n muuttamiseksi (HE 10/2022 vp), joka mahdollistaa asiakasmaksujen ottamisen huomioon vähentävänä tekijänä, sillä ko. esityksen mukaisesti hyvinvointialueiden tehtävämuutokset huomioidaan jatkossa valtion rahoituksessa nettomenoperusteisesti.

[1] https://thl.fi/fi/-/vanhuspalvelujen-tyovoimapula-karjistyy-kotihoidossa-neljannes-yksikoista-tekee-joka-viikko-toita-riittamattomalla-henkilostolla
[2] https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/ajankohtaista/koronan-vaikutukset-yhteiskuntaan-ja-palveluihin#lakkaiden_henkiloiden_ymparivuorokautiset

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että eduskunnassa nyt käsiteltävänä oleva ns. ikälaki 2 on ensimmäinen hallituksen esitys, jossa asiakasmaksujen vähentäminen tehdään rinnalla käsiteltävän hyvinvointialueiden rahoituslain muutosesityksen HE 10/2022 mukaisesti niin, että laajentuvasta tehtävästä kertyvät asiakasmaksut vähennetään valtion rahoituksesta. Asiakasmaksuja on esityksessä arvioitu kertyvän turva-auttamispalvelun osalta yhteensä 1,1 milj. euroa. On mahdollista, että yöaikaisten käyntien lisääntyminen lisää myös käyntimääriin perustuvia säännöllisen kotihoidon maksuja, mitä ei ole hallituksen esityksessä otettu huomioon. Eduskunnassa on siis huomioitava, että lakiesityksillä HE 231/2021 vp ja HE 10/2022 vp on kytkös, joka vaikuttaa myös vuoden 2023 talousarvion budjetointiin, koska molemmat em. esitykset ovat ns. budjettilakeja.

Edellisen lisäksi, esityksen sivulla 56 todetaan, että laki lisää hyvinvointialueiden bruttokustannuksia 44,4 miljoonaa ja yksityisten palveluntuottajien kustannuksia 0,4 miljoonaa. Viimeksi mainitun oletetaan ilmeisesti tulevan hyvinvointialueiden kustannukseksi, koska luvussa 11.2 todetaan, että ”Hyvinvointialueiden rahoitusosuuteen lisätään tämän uudistuksen hyvinvointialueille aiheuttamat kustannukset (oma toiminta sekä yksityisiltä ostetut palvelut) eli 44,8 miljoonaa euroa”.

Näin ollen, huomioiden molemmat edellä kuvatut seikat, valtiovarainministeriö esittää täsmennettäväksi esityksen taloudellisten vaikutusten arviointia siten, että esityksestä hyvinvointialueille kohdistuvat nettokustannukset ovat yhteensä 43,7 milj. euroa vuoden 2021 tasossa arvioituna, mikä valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tulee lisätä hyvinvointialueiden rahoitukseen hallituksen esityksessä mainitun 44,8 milj. euron sijaan.

Valtiovarainministeriö pitää erinomaisena taloudellisten vaikutusten arvioinnissa olevaa alueellista tarkastelua (esimerkiksi taulukko 4; lisähenkilöstön tarve hyvinvointialueittain). Varsinkin euromääräisesti isoja velvoitteita laajennettaessa alueellinen tarkastelu on välttämätöntä hyvinvointialueiden alueellisen rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioimiseksi, mitä perustuslakivaliokuntakin edellyttää: Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 15/2018 vp, s. 21).

Piia Pekola
erityisasiantuntija
Valtiovarainministeriö, budjettiosasto