HYVINVOINTIALA

Lausunto

HE 127/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta

Hyvinvointiala Hali ry kiittää mahdollisuudesta lausua vanhuspalvelulain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä.

Lainsäädännön ennakoitavuus

Vanhuspalvelulakiin lisättiin vuonna 2020 muun ohella velvoite vähintään 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksesta asiakasta kohti iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä. Työntekijät lasketaan osaksi lakisääteistä vähimmäishenkilöstömitoitusta vain siltä osin, kun he tekevät välitöntä asiakastyötä. Vähimmäishenkilöstömitoitusta koskeva säännös säädettiin alun perin tulevaksi voimaan siirtymäaikana asteittain siten, että täysimääräinen 0,7 työntekijää/asiakas vähimmäismitoitus tulisi voimaan 1.4.2023. Sittemmin siirtymäaikaa on sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saatavuuden haasteitten takia pidennetty siten, että vähimmäismitoitus 0,7 työntekijää asiakasta kohti tulee voimaan 1.1.2028.

Nyt valiokunnassa käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan vanhuspalvelulakia jälleen muutettavaksi siten, että mitoituksen tulisi olla pysyvästi vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohden 1.1.2025 lähtien. Lainsäädännön ennakoitavuuden näkökulmasta on ongelmallista, että varautumista ja resursseja vaativia uudistuksia perutaan jo ennen niiden voimaantuloa. Erityisen haastavaa on, jos lainsäädäntöä, joka on vastannut tavoitteisiinsa ja ohjannut kehitystä toivottuun ja tavoiteltuun suuntaan, äkillisesti muutetaan. Hali pitää valitettavana myös sitä, että henkilöstömitoitusta koskevat jatkuvat muutokset ja niihin liittyvä keskustelu vie tilaa muulta vanhuspalveluiden saatavuutta ja kehittämistä koskevalta keskustelulta ja päätöksenteolta.

Riittävänä pidettävä henkilöstömitoitus

Laissa säädettyä henkilöstön vähimmäismitoitusta ei saa voimassa olevan lainsäädännön mukaan sellaisenaan noudattaa, jos yksittäisen asiakkaan palveluntarve tai yksikön olosuhteet edellyttävät korkeampaa mitoitusta. Myös ehdotetun uuden lain mukaan mitoituksen riittävyyttä on arvioitava suhteessa asiakkaiden palvelutarpeisiin. Sitä, että henkilöstömitoitus vastaa asiakkaiden yksilöllisiä palvelutarpeita, voidaan pitää hyvänä lähtökohtana. Se kuitenkin tarkoittaa, että riittävänä pidettävä henkilöstömitoitus voi vaihdella toimintayksiköittäin ja ajallisesti sen mukaan, millaisia asiakkaiden tarpeet ovat.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025, mutta sen toimeenpano on jo aloitettu usealla sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä vastaavalla hyvinvointialueella. Useilla alueilla on julkaistu hankintapyyntöjä, joissa edellytetään minimissään 0,6:n mitoitusta tai tulevan mitoituslainsäädännön huomioimista. Pidämme tätä hyvän hallinnon periaatteiden vastaisena.

Lakiesityksessä tunnistetaan mitoituksen laskemisen vaikutuksia perusoikeuksiin ja esimerkiksi siihen, onko mahdollista antaa asiakkaille riittävästi tukea itsemääräämisoikeutensa toteuttamiseen. Ehdotettu lainsäädäntö koskee erityisen haavoittuvassa asemassa olevia iäkkäitä henkilöitä ja heidän perusoikeuksiaan, mistä syystä toimeenpanosta vastaavien viranomaisten olisi ennen toimeenpanoon ryhtymistä odotettava, että lainsäädäntövaltaa asiassa käyttävä eduskunta on käsitellyt ja hyväksynyt säännökset.

HYVINVOINTIALA

Asiakkaan oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Vanhuspalvelulain muuttamista koskevan hallituksen esityksen perustelutekstien mukaan esitetty vähimmäismitoitus 0,6 ei riitä kaikissa yksiköissä vastaamaan asiakkaiden määrän ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelujen tarvetta. Kuvauksen mukaan uusi vähimmäismitoitus 0,6 riittäisi ympärivuorokautisen hoidon yksiköissä perustarpeiden toteuttamiseen, ja sitä voidaan pitää riittävänä, jos asiakkaat eivät ole vaikeasti muistisairaita tai somaattisesti vaativahoitoisia. Muutos vaikuttaisi hallituksen esityksen mukaan heikentävästi hoidon laatuun ja muun muassa mahdollisuuksiin tarjota asiakkaiden toimintakykyä ylläpitävää ja sosiaalista kanssakäymistä edistävää toimintaa. Uudistus vaikuttaisi myös ulkoilun järjestämiseen. Hali huomauttaa, että mikäli toimintakykyä ylläpitävää ja sosiaalista kanssakäymistä edistävää toimintaa ei voida tarjota, asiakkaiden palvelutarpeet todennäköisesti entisestään kasvavat. Henkilöstömitoitus, joka ei mahdollista näiden oikeuksien toteutumista, on näkemyksemme mukaan sekä voimassa olevan että esitetyn lain mukaan riittämätön.

Vaikutukset palvelurakenteeseen ja henkilöstön saatavuuteen

Hyvinvointialueiden laatimat suunnitelmat talouden tasapainottamiseksi nojaavat vahvasti palvelurakenteen muutokseen ikäihmisten asumispalveluissa siten, että ympärivuorokautisen palveluasumisen peittävyys laskisi. Toteutuessaan se tarkoittaa, että palveluihin pääsyn kriteerit tiukkenevat ja asiakkaiden palvelutarpeet sekä hoitoisuus ympärivuorokautisessa palveluasumisessa edelleen kasvavat. Iäkkäiden ympärivuorokautisen palveluasumisen asiakkaat tarvitsevat jo nykyisellään lähtökohtaisesti runsaasti tai erittäin runsaasti apua ja ohjausta päivittäisissä toiminnoissaan, ja asiakkaiden tarpeisiin nähden riittämätön henkilöstömitoitus voi lisätä muiden palveluiden tarvetta. Talouden tasapainottamisen näkökulmasta olennaista olisi katsoa, vastaako palvelurakenne kokonaisuudessaan ikäihmisten tarpeita, millaisia kustannuksia aiheutuu eri tavoin toteutetuista ja tuotetuista palveluista sekä toisaalta siitä, että ikäihmiset joutuvat odottamaan tarpeelliseksi arvioitua ympärivuorokautista palveluasumista esimerkiksi terveydenhuollon vuodeosastolla tai raskaiden, mutta tarpeisiin nähden riittämättömien kotiin annettavien palveluiden piirissä. Hali toteaa, että palveluiden oikea-aikaisella saatavuudella, kohdentamisella ja keskittämällä palveluja kustannustehokkaisiin yksiköihin, voitaisiin saavuttaa merkittävät säästöt heikentämättä palveluiden laatutasoa ja saatavuutta.

Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että henkilöstön riittävyyttä on turvattava palvelun rakenteen keventämisellä. Palvelun keventäminen toteutetaan lakiesityksen perusteluiden mukaan lisäämällä yhteisöllistä asumista nykyisestä noin 5000 asukkaasta 17000 asukkaalla. Lakiesityksen vaikutusarvioinnissa on oletettu, että noin 12% ympärivuokautisista asukkaista siirtyisi yhteisölliseen asumisen piiriin ja että THL:n arvion mukaan jopa 25% ympärivuorokautisista asukaista voisi sopia palveluntarpeensa perusteella yhteisölliseen asumiseen. Nykyinen henkilöstömitoitus 0,65 on asukaskohtainen vähimmäismitoitus, jonka perusteella keskimääräinen henkilöstömitoitus ikääntyneiden ympärivuorokautisessa asumispalveluyksikössä on vähintään 0,65. Mikäli 12-25 % ympärivuorokautisten asumispalveluiden asukkaiden hoidon vaativuus on alhaisempi kuin lakiesityksessä ehdotettu 0,60, ja heidät siirretään kevyempiin palvelumuotoihin, jäljellä olevien ympärivuorokautisten asukkaiden keskimääräinen hoitoisuus nousee.

Palveluntuottajat ovat tuoneet esiin, että nykyinen 0,65 henkilöstömitoitus on vaikuttanut positiivisesti henkilöstön työssä jaksamiseen, alan houkuttelevuuteen ja työvoiman saatavuuteen ikääntyneiden yksiköissä. Esitysluonnoksessa arvioidaan, että vähimmäismitoituksen pienentämisellä ja jo säädetyn 0,7 mitoituksen toteutumatta jättämisellä voi olla vaikutusta henkilöstön työtyytyväisyyteen ja motivaatioon. Hali on samaa mieltä arviosta. On olemassa riski siitä, että vähimmäishenkilöstömitoituksen alentaminen ehdotetun

mukaisesti lisää työntekijöiden kuormittumista työssä ja heikentää työvoimapulasta kärsivän alan veto- ja pitovoimaa.

Valvontaviranomaisten havaintojen perusteella ympärivuorokautiseen palveluasumiseen pääsyn kriteerit ovat tiukentuneet, ja sinne ohjautuvat asiakkaat ovat palvelun piiriin tulessaan entistä huonokuntoisimpia. Hoiva-alalta ei ole vapautumassa koulutettuja lähi- ja sairaanhoitajia muihin sote-palveluihin, sillä vaativassa työssä jokaista hoitajaa ja heidän osaamistaan tarvitaan. Henkilöstömitoituksen laskun myötä uhkana sen sijaan on, ettei hoitajien työaika kohdennu heidän osaamistaan vastaaviin työtehtäviin, mikäli hoiva-avustajien osuutta ja määrää hoivassa vähennetään. Aiempi mitoituksen nosto on toteutettu pitkälti hoiva-avustajia lisäämällä, ja on todennäköistä, että myös mitoituksen lasku tehdään hoiva-avustajien kautta. Hoiva-avustajat ovat hoivassa arvokkaita osaajia, mutta tätä tarvetta ei ole vielä tunnistettu tai ymmärretty hyödyntää muissa sote-palveluissa. Mitoituksen lasku ei vapauta henkilöstöä soten muihin toimintoihin, mutta laskun myötä ala voi menettää osaajia. Tämä voi johtaa kokonaisen, koulutetun työntekijäryhmän työttömyyden kasvuun.

Lain voimaantulo

Yksityisiin palveluntuottajiin kohdistuu tällä hetkellä suoria vaatimuksia ryhtyä toimenpiteisiin nykysopimusten tarkistamiseksi tulevan mitoituksen mukaisesti ja henkilöstöjärjestelyjen aloittamiseksi. Kuitenkin hallintolain luottamuksensuojan periaatteen mukaan viranomaisen toimien olisi suojattava vallitsevan oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia, eikä niitä voi perustaa edes ennakoitavissa olevaan oikeustilan muutokseen (OKV/397/10/2020, 9–10).

Vanhuspalvelulain muuttamista koskevan lain on esitetty tulevan voimaan hyvin pian hyväksymisen jälkeen ja on ymmärrettävää, että joitain toimeenpanoa valmistelevia toimenpiteitä tehdään jo ennen, kuin eduskunta on hyväksynyt lain. Perusteltua ja tarpeellista valmistautumista olisi esimerkiksi keskustelu siitä, miten hyvinvointialueet osana omavalvontaa varmistavat, että henkilöstön vähimmäismitoituksen muutoksesta huolimatta mitoitus edelleen vastaa lain tarkoittamalla tavalla asiakkaiden palvelutarpeita, ja miten palveluntuottajat arvioivat mitoituksen riittävyyttä. Tällainen vuoropuhelu auttaisi palveluntuottajia valmistautumaan esitettyyn muutokseen ja samalla sen varmistamiseen, ettei asiakkaan oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun vaarannu.