



[StV@eduskunta.fi](mailto:StV@eduskunta.fi)

## SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

**Asia: HE 4/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain muuttamisesta**

Pohjois-Suomen aluehallintovirastolta on pyydetty kirjallista lausuntoa Eduskunnan sosiaali- ja terveystalvliokuntaa 5.3.2020 varten koskien ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain muuttamista. Lausunto on pyydetty toimittamaan 5.3.2020 klo 14.00 mennessä.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että esitys sisältää nykyiseen voimassaolevaan lakiin nähden kaksi keskeistä uudistusta, jotka ovat henkilöstön mitoittaminen välittömään asiakastyöhön ympärivuorokautisissa (tehostettu palveluasuminen ja pitkäaikainen laitoshoido) vanhuspalveluissa sekä hoitoisuuden kansallisen seurantamittariston käyttöönotto palvelutarpeiden selvittämiseksi.

Aluehallintovirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

### **Määritelmät (3§)**

Aluehallintovirasto toteaa, että 3 §:ssä on selkeästi määriteltynä mitä tässä laissa tarkoitetaan toimintayksiköillä, välittömällä asiakastyöllä ja välillisellä asiakastyöllä.

### **Välittömään asiakastyöhön osallistuvat henkilöt ja henkilöstön mitoittaminen (3 a§ Välittömään asiakastyöhön osallistuvat henkilöt tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa ja 20§ Henkilöstö)**

Aluehallintovirasto toteaa, että 3 a §:ssä välittömään asiakastyöhön osallistuvat henkilöt tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa ovat hyvin määriteltynä.

Esityksen mukaan 20 §:ssä on määritelty toteutunut henkilöstömitoitus, joka tarkoittaa toimintayksikössä paikalla olevien välitöntä asiakastyötä tekevien lakiluonnoksen 3 a §:ssä tarkoitettujen työntekijöiden työpanosta suhteessa toimintayksikössä kolmen viikon seurantajakson aikana olevien asiakkaiden määrään. Välillistä työtä ei oteta huomioon henkilöstömitoituksessa.

Aluehallintovirasto toteaa, että henkilöstömitoitukseen laskettavista henkilöstöryhmistä on hyvä erottaa selkeästi välitön asiakastyö ja välillinen tukipalvelutyö. Valvontaviranomaiset käyttävät lupa- ja valvonta-asioissa jo tällä hetkellä tätä laskutapaa mutta on hyvä, että asiaa selkiytetään vielä entisestään lainsäädännön tasolla.

Aluehallintovirasto toteaa lisäksi, että hoitohenkilöstömitoitukseen tulee laskea tosiasiallisesti hoito- ja asiakastyöhön käytettävä työaika. On hyvä, että koulutettu hoitohenkilökunta voi keskittyä ensisijaisesti hoitotyöhön ja tukityöhön on erikseen resurssi.

Aluehallintovirasto kuitenkin toteaa, että hoitotyötä tekevien tulisi kuitenkin joissakin tilanteissa, ja asiakasturvallisuuden vaarantumatta, voida tehdä muutakin kuin välitöntä asiakastyötä silloin kun se on yksikön toiminnan ja kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Sallittaisiin tietyin osin tukityön ja -tehtävien tekeminen joidenkin tehtävien osalta silloin kun se toimintayksikön ja palvelukokonaisuuden kannalta on tarpeen ja mahdollista ilman, että asiakasturvallisuus vaarantuu. Tämä tulisi silloin huomioida henkilöstön määrän kokonaismitoituksessa ja toimintaa organisoitaessa myös työnjohdollisesti. Muutoin voi käydä niin, että suositaan suuria yksiköitä, joilla on käytettävissä tukipalveluhenkilöstöä ja usein myös ostopalveluita määrällisesti eri tavoin kuin pienemmissä yksiköissä.

Toteutuneen henkilöstömitoituksen laskemisessa ja käytettävästä laskukaavasta annettava uusi säännös on tärkeä. Määrittely selkiyttää nykytilannetta ja myös seurantaa ja valvontaa. Aluehallintovirasto pitää hyvänä, että myös mitoituksen mittaamisen ajanjakso on määritelty. Tulisiko lain toimeenpano-ohjauksella määritellä vielä erikseen mitkä ovat ne tilanteet, joissa voi poiketa siirtymäajalla määräaikaisen momentin voimassaoloaikana (31.2.2023 saakka) 0,7 vaatimuksesta aina jopa 0,5:n tasolle ja millä tavalla se tulee toimintayksikössä voida osoittaa. On hyvä myös huomioida, että tiukka henkilöstömitoitus, vähintään 0,7, saattaa johtaa jatkossa myös siihen, että siitä tulee maksiminormi, jota käytetään ja johon vedotaan. Mitoituksen kategorinen nostaminen tulee oletettavasti jatkossa suosimaan isoissa asutuskeskuksissa sijaitsevia suuria ja keskitettyimpiä yksiköitä, joissa pystytään kustannustehokkuuden näkökulmasta paremmin takaamaan vaadittava henkilöstömitoitus. Hoitajamitoitusvaade tulee todennäköisesti lisäämään käytännössä entisestään myös kotihoidon ja muiden palvelujen osuutta ikääntyneiden palvelujen järjestämisessä. Seuraavaksi lainsäädännössä tuleekin kiinnittää huomiota kotona tapahtuvaan hoivaan ja palveluihin, joka puolestaan luonnollisesti siirtää jatkossa valvontatarvetta enemmän kotiin annettaviin palveluihin.

Esitysluonnoksessa ehdotettu siirtymäaika 0,7 mitoituksen toteuttamiseen on pitkäkoko, mutta toisaalta jo tälläkin hetkellä on paikoitellen ja alueittain pulaa koulutetuista työntekijöistä. Henkilöstön saatavuus on jo tällä hetkellä kriittinen tekijä ja näkyy myös Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueella. Erityisesti tulisi arvioida sitä, kuinka muutos vaikuttaa kilpailuttamiseen ja palvelujen ostoon siirtymäajalla ja myöhemmin? Miten riittävä henkilöstön saatavuus voidaan

tosiasiallisesti turvata. Koulutuspaikkojen (erityisesti lähihoitajakoulutus) asteittainen lisääminen ja koulutuksen sisällöllinen tarkastelu ovat tarpeen. Pelkästään koulutusta lisäämällä asia ei ratkea, mikäli koulutukseen ei hakeuduta tai suuntaudutaan muualle kuin vanhustenhuoltoon. Koetaanko ala nuorempien ikäluokkien joukossa ylipäättään houkuttelevaksi. Tilanne voi joillakin alueilla olla käytännössä myös se, että aloituspaikkoihin ole enää oman maakunnan alueelta hakijoita riittävästi, koska ikäluokat ovat pienentyneet.

Työskentelyolosuhteisiin ja palkkaukseen vaikuttaminen ovat keskeisiä tekijöitä. Riittävä henkilöstömitoitus, tehtävien edellyttämä henkilöstörakenne ja työn sisällöllinen mielekkyys ja vaikuttamismahdollisuudet omaan työhön vaikuttavat hoiva-alan tehtäviin hakeutumisessa, ja alalla pysymisessä. Alan vetovoimaisuus voi lisääntyä vain työoloihin vaikuttamalla.

### **Toimintakyvyn ja palvelutarpeen (hoitoisuuden) kansallinen arviointi- ja seurantamittaristo (15 § Palvelutarpeiden selvittäminen)**

Kansalliseksi toimintakyvyn ja palvelutarpeen (hoitoisuuden) arviointi- ja seurantamittaristoksi on ehdotettu RAI-järjestelmää, koska on arvioitu, että sillä voidaan nykyisistä arviointivälineistä parhaiten vastata henkilöstömitoituksen ja asiakastarpeiden välisen yhteyden arviointiin.

Aluehallintovirasto toteaa, että on hyvä, että käytössä olisi yhtenäinen palvelutarpeen arviointiväline, jolla yhtenäisin perustein arvioidaan yksilöllistä palvelutarvetta. On myös tarkoituksenmukaista yhtenäistää toimintakyvyn mittaamista. Valvonnan näkökulmasta yhtenäisen ja kansallisen mittariston käyttö on myös perusteltua. Onko kuitenkin tarpeen laintasolla määritellä käytettävän tietyn asiakasryhmän palvelujen arviointiin tiettyä (kaupallista) arviointimittaristoa ja nimenomaan Rai-arviointia. Olisiko riittävä, että laissa säädettäisiin siitä, että toimintakykyä mittaava kansallisen hyväksyttävä mittarin valinta olisi THL:n tehtävä ja antaisi THL:lle oikeuden arvioida tarkoituksenmukaisimman mittarin käytön. THL ylläpitää RAI-välineiden suomalaisia versioita ja valvoo, että niitä käytetään määritysten mukaisesti.

Aluehallintovirasto toteaa, että yhtenäisen mittarin käyttö ja yhtenäisen vertailukelpoisen tiedon tuottamisen edellyttää järjestelmän hankintaa sekä lisäksi riittävää koulutusta sen käyttöön. Tällä hetkellä arviointeja nimenomaan Rai-arviointia käyttämällä tehdään valtakunnan tasolla vielä vain osalle ympärivuorokautisen hoidon asiakkaista. Tämä on tilanne myös Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueella. Todettakoon lisäksi, että vaikka ko. arviointijärjestelmä on kehittynyt, on sitä myös kritisoitu ja arvioitu mm., että se ei riittävästi huomioisi kaikilta osin muisti- ja neurologisia sairauksia sairastavien henkilöiden erityistarpeita. Tämä tulisi huomioida jatkokehittämisessä.

### **Muita huomioita**

Aluehallintovirasto toteaa, että esityksen tavoitteet ovat sinänsä hyviä mutta tulee kuitenkin arvioida, että saavutetaanko ikääntyneiden palvelujen hyvää laatua

#### **POHJOIS-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO**

tosiasiallisesti vielä tällä esityksellä. Tarvitaan jatkossa myös kotihoidon henkilöstömitoitus ja sen seurantamekanismi. Tullee myös pohtia, että voiko tiukka hoitajamitoitus ja toimintakyvyn mittaamisen väline palvelutarpeen määrittämisessä sementoida ikääntyneiden hoivan tietylle tielle. Olennainen osa laatua on myös henkilöstön riittävä osaaminen. Osaamisen tulee käytännössä vastata koulutustasoa jo valmistumisvaiheessa ja työtehtäviin siirryttäessä. Ammattitaidon ylläpitämisestä ja kehittämisestä tulee huolehtia sekä työnantajan että ammattihenkilöiden itse.

Aluehallintovirasto toteaa, että myös henkilöstön rakenne on merkittävä osa kokonaisuuden muodostumisessa. Pelkkä hoitohenkilöstön (ja koulutuspaikkojen) määrän mekaaninen lisääminen ei riitä turvaamaan laadukasta hoitoa ja hoivaa. Haasteena on, että kuinka saadaan koulutetut työntekijät liikkumaan alueille, joille tulee olemaan entistä haasteellisempaa saada osaavaa henkilöstöä. Myös toimintayksiköiden esimiespula tulee olemaan jatkossa todellinen, erityisesti mikäli esimiehet eivät pysty vastaamaan toiminnan asettamista vaatimuksista nimenomaan henkilöstöpulan vuoksi.

Aluehallintovirasto toteaa, että kustannusvaikutusten arviointi jää vielä osin epäselväksi. Laki tulee muuttamaan entisestään palvelurakennetta siten, että suuret toimijat ovat määräävässä asemassa. Kuinka pienet kunnat, jotka ovat käytännössä usein yhden palveluntuottajan varassa, jolta voivat ostaa palveluja, voivat tosiasiallisesti vaikuttaa kustannuksiin tai lisätä tarvittaessa omaa tuotantoa. Oman haasteensa aiheuttaa myös koulutetun henkilöstön rekrytointi ja saatavuus erityisesti haja-asutusalueilla.

Aluehallintovirasto toteaa lisäksi, että lain toimeenpanoa varten tulee järjestää riittävästi myös alueellista koulutusta ja informaatio-ohjausta. Valvonnan tarve kaikilla tasoilla (omavalvonta, viranomaisvalvonta) lisääntyy oletettavasti paljon erityisesti lain voimaantulon alkuvaiheessa. Kuntien velvollisuutta valvontaan tulisi entisestään korostaa. Kuntien valvontaresurssi ja myös valvontaosaaminen on tällä hetkellä epäyhtenäistä. Valvonnan tarve ei todennäköisesti vähene edes pidemmällä aikavälillä, vaan myös viranomaisvalvontaan tarvitaan lisäresursseja. Pelkällä minimimitoituksen asettamisella ja omavalvonnan korostamisella ei poisteta viranomaisvalvontatarvetta. Esityksestä ei käy riittävästi esille se, kuinka muutos tulee vaikuttamaan valvontaviranomaisten tehtäviin ja miten sitä resursoidaan. Aluehallintovirastot ovat toimittaneet loppuvuodesta 2019 STM:lle sen pyynnöstä yhteisen laskelman aluehallintoviraston valvontatehtävissä tarvitsemista lisäresursseista.

Johtaja



Hanna Toiviainen

Yksikön päällikkö, lakimies



Pirjo Mäkeläinen

POHJOIS-SUOMEN ALUEHALLINTOVIKASTO

puh. 0295 017 500  
kirjaamo.pohjois@avi.fi  
www.avi.fi/pohjois

Linnankatu 1-3  
PL 293  
90101 Oulu