

Sari Sarkomaa kok

Kirjallinen kysymys lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon ja muiden lausuntojen huomioon ottamisesta sekä ympärivuorokautisen hoivan sitovan hoitajamitoitusesityksen ja vanhushuolulain kokonaisuudistuksen valmistelusta, aikatauluista sekä rahoituksesta

Eduskunnan puhemiehelle

Lainsäädännön arviointineuvosto esittää hallituksen vanhushuolulakiin liittyvästä ympärivuorokautisen hoivan sitovasta hoitajamitoitusesityksestä antamassaan lausunnossa mittavan listan suosituksia korjata esityksessä tehtyjä arvioita sekä antaa muita huomioita esitykseen.

Riippumattoman ja itsenäisen arviointineuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä. Tavoitteena on lainvalmistelukulttuurin kehittäminen ja erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien laadun parantaminen.

Arviointineuvoston mukaan hallituksen on syytä tehdä vielä puuttuva vertailu siitä, miten erilaisen vaihtoehtojen avulla voidaan toteuttaa uudistuksen tavoitteen mukainen vanhusten oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin sekä millaiset vaikutukset eri vaihtoehtojilla on.

Arviointineuvosto toteaa lausunnossaan, että vahva poliittinen tavoitteen asetanta ei ole syy jättää muita vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia arvioimatta.

Lainsäädännön arviointineuvosto on lausunnossa huomauttanut hallitusta teknologian mahdollisuuksien arvioinnin unohtamisesta hoitajamitoitusvalmistelussa. Myös erilaisten seuranta- ja arviointimittareiden arviointeja on arviointineuvoston mukaan täydennettävä.

Esityksestä puuttuu lähes kokonaan kansainvälinen vertailu. Arviointineuvoston mukaan olisi pitänyt vähintään kertoa, mitä muiden maiden järjestelmistä tulisi päätellä Suomen näkökulmasta. Viisasta olisi katsoa mallia maista, joissa vanhusten palveluiden järjestämisessä ollaan onnistuttu.

Arviointineuvoston mukaan hallituksen esityksessä tulisi myös esittää taloudelliset vaikutukset erikokoisille yrityksille tai ainakin niiden suuruusluokka. Lisäksi arviointineuvosto katsoo, että viranomaisvaikutuksia on selostettu melko yleisellä tasolla. Niitä olisi syytä arvioida esitettyä seikkaperäisemmin.

Kirjallinen kysymys KK 441/2019 vp

Hoitajamitoitusesitys jättää kylmästi syrjään sen tosiasian, että hoitajista on huutava pula myös vanhusten kotipalveluissa. Hallituksen hoitajamitoitusesityksen perusteluissa kerrotaankin esityksen heikentävän kotihoidon hoitajien saatavuutta ja siten kotihoitoa tarvitsevien vanhusten asemaa. Myös lainsäädännön arviointineuvosto otti tämän huolen esille.

Arvioinnin kannalta lainsäädännön arviointineuvosto piti ongelmallisena sitä, että hallitus aikoo säätää tässä vaiheessa vain ympärivuorokautisen hoivan hoitajamitoituksesta. Tällöin vanhuspalvelulain uudistamisen kokonaisuutta on vaikea hahmottaa. Arviointineuvosto painottaa viisaasti, että vanhusten palveluiden kokonaisuutta olisi voitava arvioida.

Hoitajamitoitusesityksen täydentämisessä on edessä iso työ, mikäli hallitus aikoo noudattaa lainsäädännön arviointineuvoston suosituksia.

Onkin tärkeää saada vastaus lausunnolla olleen esityksen etenemisaikatauluista ja myös siitä, milloin valmistuu vanhuspalvelulain kokonaisuudistusta valmisteleavan työryhmän työ. Määräaika oli vuoden 2019 loppuun mennessä.

Vanhusten palveluiden epäkohdat kaipaavat ripeitä toimia. Eduskunnan on saatava käsiteltäväkseen sellainen vanhuspalvelulain kokonaisuudistus, joka turvaa kestävästi vanhuspalveluiden laadukkaan kokonaisuuden ja lisää hoitajia ympärivuorokautisen hoivan lisäksi kotihoitoon ja omaishoidon tueksi. Suomalaisten on voitava luottaa, että ikääntyessään jokainen saa hyvän hoidon, hoidon sekä inhimillisen kohtelun.

Hallituksen hoitajamitoitusesityksestä annetuissa lausunnoissa nähdään siirtymäajassa runsaasti ongelmia. Lausujat toteavat, ettei esitetyn sääntelyn perusteella saa selvyyttä, mitä mitoitusta lainsäädäntö siirtymäaikana 1.8.2020—31.3.2023 edellyttää.

Henkilöstömitoituksen laskutapa on usean lausujan mielestä epäselvä. Useiden kuntien lausunnoissa katsotaan, että esitysluonnoksessa tarvittava työvoiman lisäys on laskettu alakanttiin. Tähän viittaa myös Helsingin kaupungin lausunto, jossa vastataan edellä mainittuun kysymykseen laskentatavan luotettavuudesta yksiselitteisesti: "Ei kerro" [luotettavalla tavalla mitoituksen toteutumisesta]. Vaikuttaa siltä, että lakiluonnosta laadittaessa ei ole kaikilta osin ymmärretty, mitä ollaan säätämässä. Näin todetaan Helsingin kaupungin lausunnossa esitysluonnokseen.

Valtiovarainministeriö (VM) näki paljon huolenaiheita luonnoksessa lakiesitykseksi vanhusten hoidon sitovasta henkilöstömitoituksesta. Lausunnossaan VM katsoo muun muassa, että mitoituksen laskukaavan määrittelyn antaminen Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tehtäväksi vaatii tarkempaa perusoikeudellista tarkastelua ja sääntelyä. Esityksen mukaan THL määritteli henkilöstömitoituksen laskentakaavan ja seuraisi sen toteutumista. Ministeriön mukaan THL:n toimivalta mitoituksen laskemisessa voi olla ongelmallinen.

VM muistuttaa, että laki henkilöstömitoituksesta toisi kunnille merkittäviä laajenevia tehtäviä ja velvoitteita ja että toteutuneen henkilöstömitoituksen laskennalla voi olla huomattavia taloudellisia vaikutuksia kunnille. VM:n mukaan lakiesitysluonnos jättää auki olennaisia henkilöstömitoituksen laskemisen kannalta tärkeitä seikkoja, kuten mitä henkilöstöryhmiä mitoitukseen laskettaisiin ja millä perusteella työpanos huomioidaan mitoituksen laskemisessa.

Kirjallinen kysymys KK 441/2019 vp

VM:n mukaan THL:n toimivallan ongelmallisuutta korostaa se, että esityksen perustelujen mukaan niin sanottu välillinen työ olisi tulkittavissa kunnille uudeksi velvoitteeksi, mutta se tulisi näkyväksi ainoastaan THL:n tekemässä määrittelyssä.

VM:n mukaan lakiluonnoksessa esitetyille muutoksille ei ole varattu riittävää rahoitusta hallituksen vuoden 2020 valtion talousarvioesityksessä eikä julkisen talouden suunnitelmassa vuodelle 2023.

"Menokehityksen sisältä on hyvin haasteellista löytää rahoitusta luonnoksessa esitetyille merkittävästi muuttuneelle kustannusarviolle", VM:n lausunnossa muistutetaan.

VM:n mukaan kokonaiskustannukset ja kustannusvaikutukset tulisi tarkastella sekä julkisen talouden suunnitelman kaudelle (vuoteen 2023 asti) että myös vuoteen 2030 asti.

"Luonnoksen jatkovalmistelussa puuttuva rahoitusosuus on huomioitava siten, että esitysten sisältö vastaa hallituksen vahvistamaa käytettävissä olevaa valtion rahoituksen määrää. VM painottaa, että hallitusohjelman ja hallituksen kehyspäättöksen linjan tulee ohjata luonnoksen jatkovalmistelua sitovalla tavalla", lausunnossa sanotaan.

Rahoituksen riittävyys huolestuttaa myös oikeuskansleri Tuomas Pöystiä. Pöysti varoittaa lausunnossaan, että lakiesityksen tavoitteiden — laadukkaat palvelut palveluasumisen ja laitoshoidon asiakkaille ja asiakas- ja potilasturvallisuuden parantaminen — toteutuminen on vaarassa, mikäli kunnilla ja kuntayhtymillä ei ole taloudellisia mahdollisuuksia toteuttaa henkilöstömitoitusta esimerkiksi arvioitua suurempien kustannusten vuoksi tai siksi, ettei tarvittavaa henkilökuntaa ole saatavissa.

"Kuitenkin esityksessä ehdotetut vähimmäismitoitukset olisivat sitovia ja niiden noudattamatta jättäminen tarkoittaisi laissa asetetun velvoitteen laiminlyöntiä. Kuten esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestysperustelut, kohta 3.2) on todettu, on perustuslakivaliokunta vakiintuneesti korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on samalla huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan."

"Sen vuoksi kiinnitän painokkaasti huomiota siihen, että esityksen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi on huolehdittava siitä, että kunnilla ja kuntayhtymillä on käytettävissään tarvetta vastaavat resurssit lainmuutoksen käytännön täytäntöönpanoon ja että muutoksen edellyttämää henkilöstönlisäystä varten on riittävästi saatavissa ammattihenkilöitä", Pöysti painottaa lausunnossaan.

Myös Itä-Suomen yliopiston tutkijatohtori Matti Muukkonen kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että siirtymäajan mahdollistamasta mitoituksesta 0,5 huolimatta kuntien on kuitenkin talousarvion laadintaperiaatteiden mukaan budjetoitava toimintansa korkeamman vaatimuksen 0,7 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", Muukkonen muistuttaa.

Kirjallinen kysymys KK 441/2019 vp

Hän myös pitää epätodennäköisenä, että henkilöstöä ehdittäisiin määräaikaan mennessä kouluttaa riittävästi 0,7:n mitoituksen täyttämiseen.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos julkaisi sote-palveluiden arvioraportin joulukuussa 2019. THL:n mukaan sote-kustannukset kasvavat merkittävästi tulevina vuosina, mikä aiheuttaa suuren paineen kuntien taloudelle. Kuluja kasvattavat erityisesti ikääntymisestä johtuva palvelujen tarpeen kasvu. Myös paine isoihin rakennusinvestointeihin kasvaa, kun nykyinen rakennuskanta tulee tiensä päähän. THL kiinnittää huomiota myös siihen, että laitosvaltaiset palvelut kasvattavat niin ikään kustannuksia. Siksi ennalta ehkäiseviin palveluihin panostaminen kunnissa olisi tärkeää.

Ikäihmisten palvelut on turvattava, mutta uudistuksia on tehtävä niin, että kunnat pystyvät vastaamaan niille annettuihin velvoitteisiin. Hallitusohjelmassa sitoudutaan siihen, että kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita.

Talousarviossa vuodelle 2020 hoitajamitoitukseen ympärivuorokautisen hoivan yksiköissä on varattu vain 5 miljoonan euron määräraha. Vuodelle 2023 hallitus on varannut 70 miljoonan euron määrärahan. Ympärivuorokautisen hoivan hoitajamitoituksen resurssitarpeeksi on kuitenkin esimerkiksi Kuntaliiton mukaan arvioitu n. 4 400 uutta hoitajaa ja kustannuksiksi noin 230 miljoonaa euroa vuosittain.

Hallituksen tavoitteena on, että laki tulisi voimaan elokuussa 2020 ja sillä tavoitellaan 0,7:n hoitajamitoitusta vaiheittain. Käytännössä muutoksille annetaan siirtymäaika, joka kestää huhtikuuhun 2023. Hallituksen esittämä siirtymäaika on kuitenkin ristiriitainen siltä osin, että hallitus ei esitä julkisen talouden suunnitelmassa kunnille riittävää rahoitusta kattamaan laajentuvia tehtäviä, vaikka hallitusohjelmassa tähän sitoudutaan.

Mikäli kunnille ei korvata lakimuutoksesta aiheutuvia kustannuksia täysimääräisesti, tulee se johtamaan vanhuspalveluiden kokonaisuuden kannalta kestävämpään tilanteeseen, jossa kotona asumista tukevia palveluita ja kotihoitoa joudutaan karsimaan. Riskinä on myös, että ympärivuorokautisen hoivan sääntelyn kiristäminen ajaa kuntia tilanteeseen, jossa kotihoidon toimintatiedellytykset heikkenevät henkilöstön saatavuuden kiristyessä. Kotihoidon romuttaminen kasvattaisi kuntien vanhuspalveluiden kustannuspainetta entisestään.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitän asianomaisen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Mitä tarkoittaa kirjalliseen kysymykseen annettu vastaus (KKV 398/2019 vp), jossa todetaan, että lainsäädännön vaatimukset olisivat hyvin erilaiset, jos laki sitovasta vanhusten ympärivuorokautisesta hoitajamitoituksesta säädettäisiin kansanedustajan lakialoitteesta eikä hallituksen esityksestä,

milloin hallituksen esitys ympärivuorokautisen vanhustenhoivan sitovasta hoitajamitoituksesta annetaan eduskunnalle,

Kirjallinen kysymys KK 441/2019 vp

aikooko hallitus ottaa huomioon jatkovalmistelussaan kaikki lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossaan antamat suositukset,

milloin valmistuu vanhuspalvelulain kokonaisuudistusta valmistelevan työryhmän työ,

millaisella aikataululla lainsäädännön valmistelu on tarkoitus aloittaa,

miten hallitus varmistaa sen, ettei ympärivuorokautiseen hoivaan säädettävä hoitajamitoitus vaaranna muita palveluja, kuten vammaisten palveluja, vanhusten kotihoidon hoitajien saatavuutta ja siten kotihoitoa tarvitsevien vanhusten asemaa,

miten ja milloin hallitus aikoo korjata VM:n lausunnossaan esille nostaman epäkohdan siitä, että hallituksen sitovaan ympärivuorokautisen hoivan lakiesitykseen ei ole varattu riittävää rahoitusta hallituksen vuoden 2020 valtion talousarvioesityksessä eikä julkisen talouden suunnitelmassa vuodelle 2023,

miten huolehditaan siitä, että turvataan myös sitovan hoitajamitoituksen ulkopuolelle jäävien palveluiden, kuten vanhusten kotihoidon, vammaispalveluiden ja omaishoidon voimavarat,

miten hallitus varmistaa, että hoitajamitoitusesitys on kunnallisen rahoitusperiaatteen mukainen,

millaista henkilöstömitoitusta palvelunjärjestäjien on noudatettava henkilöstömitoitusta koskevan lain voimaantulon siirtymäaikana ja millaisia täsmennyksiä lakiesitykseen tehdään asian selkeyttämiseksi,

miten lausunnoissa epäselväksi arvioitua henkilöstömitoituksen laskutapaa on tarkoitus selkiyttää,

onko jatkovalmistelussa tarkoitus tarkentaa lausunnoissa alakannttiin arvioitua työvoiman lisätarvelaskelmaa,

miten lakiluonnoksessa täydennetään osin auki jääneet henkilöstömitoituksen laskemiseen vaikuttavat seikat, kuten mitä henkilöstöryhmiä mitoitukseen laskettaisiin ja millä perusteella työpanos huomioidaan mitoituksen laskemisessa,

mihin tutkimustietoon ja/tai asiantuntijaraporttiin perustuu hallituksen aie säätää tässä vaiheessa vain ympärivuorokautisen hoivan hoitajamitoituksesta,

milloin hallitus aikoo tehdä arviointineuvoston suositteleman vanhuspalveluiden kokonaisuuden arvioinnin,

milloin vanhuspalveluiden kokonaisuudistus on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi,

mitä muita toimia hallitus aikoo tehdä vanhusten palveluiden epäkohtien korjaamiseksi,

Kirjallinen kysymys KK 441/2019 vp

miten varmistetaan, että koulutettua henkilöstöä on riittävästi vastaamaan uuden vanhuspalvelulain ja väestön ikääntymisen tarpeita ja

mitä toimia hallitus tekee hoitotyön johtamisen laadun nostamiseksi ja hoitoalan houkuttelevuuden lisäämiseksi?

Helsingissä 13.1.2020

Sari Sarkomaa kok