

Jaana Huhta YTO/TOK
Satu Karppanen YTO/TOK

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Viite Lausuntopyyntö 12.6.2020; Vastine (ml. PeVL 15/2020 vp - HE 4/2020 vp)

**HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI IKÄÄNTYNEEN VÄESTÖN TOIMINTAKYVYN
TUKEMISESTA SEKÄ IÄKKÄIDEN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISTA ANNETUN LAIN
MUUTTAMISESTA; HE 4/2020 VP**

Sosiaali- ja terveysministeriö on toimittanut valiokunnalle erillisen lausunnon päivämäärällä 10.6.2020 sosiaali- ja terveysvaliokunnassa kuultujen asiantuntijoiden lausunnoista.

Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi tässä lausunnossa ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta annetun lakiehdotuksen (jäljempänä *vanhuspalvelulain muutosehdotus tai lakiehdotus*) muutostarpeita perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 15/2020 vp) perusteella.

Mainitut lausunnot muodostavat sosiaali- ja terveysministeriön vastineen asiassa.

RAI-arviointijärjestelmä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vanhuspalvelulakiin lisätään säännös palvelutarpeen selvittämisessä ja arvioinnissa käytettävästä kansallisesti yhtenäisestä seuranta- ja arviointijärjestelmästä. RAI-arviointijärjestelmän voidaan arvioida olevan parhaiten yhtenäistä palvelutarpeiden arviointia ja palvelujen laadun kehittämistä tukeva arviointiväline.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 121 §:n 2 momentissa säädetyistä lakivarauksista johtuu, että vanhuspalvelutehtävän sisältöön ja laajuuteen vaikuttavan arviointijärjestelmän perusteet on määriteltävä laintasoisesti. Sääntelyä on täydennettävä ja täsmennettävä olennaisesti. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lisäksi lakiehdotusta on valiokunnan mielestä syytä täydentää säännöksillä arviointijärjestelmän julkaisemisesta ja julkisuudesta sekä arviointijärjestelmän perusteiden saatavuudesta suomeksi ja ruotsiksi. Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että kunnan ja THL:n välisen oikeussuhteen perusteista on perustuslain 121 §:stä johtuvista syistä syytä ottaa nimenomainen säännös lakiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että perustuslakivaliokunnan edellyttämä sääntelyn olennainen täydentäminen ja täsmentäminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi niin, että ehdotetun 15 §:n 4 momentin sijaan lakiin lisättäisiin uusi 15 a §, jolloin lain nykyinen 15 a § siirtyisi 15 b §:ksi. Uusi pykälä voisi kuulua näin:

15 a §. RAI-arviointivälineistö

Edellä 15 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin luotettaviin toimintakyvyn arviointivälineisiin kuuluu RAI-arviointivälineistö. Se perustuu lisenssisopimukseen, jolla voittoa tavoittelematon interRAI -niminen kansainvälinen sosiaali- ja terveysalan tutkijoiden ja ammattilaisten yhteistyöjärjestö on myöntänyt Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle oikeuden järjestön kehittämän tekijänoikeudella suojatun arviointivälineistön maksuttomaan käyttöön ja alilisenssointiin Suomessa toimiville palvelujen järjestäjille ja tuottajille.

Kunnan on käytettävä edellä 1 momentissa tarkoitetun sopimuksen voimassa ollessa RAI-arviointivälineistöä iäkkään henkilön toimintakyvyn arvioinnissa, jos hän 15 §:n 1 momentissa tarkoitetun ammattihenkilön alustavan arvion mukaan tarvitsee säännöllisesti annettavia sosiaalipalveluja hoitonsa ja huolenpitonsa turvaamiseksi. Lisäksi kunnan on huolehdittava, että RAI-välineistöä käytetään myös silloin, kun iäkäs henkilö saa edellä tarkoitettuja kunnan järjestämiä palveluja ja hänen olosuhteissaan tapahtuu olennaisia muutoksia.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen on huolehdittava siitä, että kunnilla on maksutta käytettävissä RAI-arviointivälineistö ja saatavilla koulutusta välineistön käyttöön 1 momentissa tarkoitetun sopimuksen voimassa ollessa. Lisäksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen on huolehdittava siitä, että sopimusteksti sekä arviointivälineistön sisältö siltä osin, kuin sitä ei ole suojattu tekijänoikeudella, ovat julkisesti saatavilla suomeksi ja ruotsiksi.

Ehdotetun pykälän on tarkoitus täsmentää palveluntarpeiden selvittämistä koskevaa vanhuspalvelulain 15 §:ää. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan selvittämisen yhteydessä on arvioitava iäkkään henkilön toimintakyky monipuolisesti ja luotettavia arviointivälineitä käyttäen. Arvioinnissa on otettava huomioon iäkkään henkilön fyysinen, kognitiivinen, psyykinen ja sosiaalinen toimintakyky sekä hänen ympäristönsä esteettömyyteen, asumisensa turvallisuuteen ja lähipalvelujensa saatavuuteen liittyvät tekijät. Edellä mainitut arvioinnissa huomioon otettavat seikat määrittävät sitä, millaisia ominaisuuksia luotettavina pidettäviltä arviointivälineiltä voidaan edellyttää.

RAI-arviointivälineistö mahdollistaa toimintakyvyn arvioinnin 15 §:n 3 momentin mukaisesti, ja sen avulla saadaan kattava kuva toimintakyvyn kaikista osa-alueista. Tämän vuoksi ja koska RAI-arviointivälineistö perustuu korkeatasoiseen tieteelliseen tutkimukseen, se kuuluisi 15 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin luotettaviin arviointivälineisiin. Tämä todettaisiin ehdotetun pykälän 1 momentissa.

Ehdotetun pykälän 1 momentista käy lisäksi ilmi, että RAI-välineistön käyttö Suomessa perustuu interRAI -nimisen voittoa tavoittelemattoman kansainvälisen tutkijaorganisaation ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) väliseen lisenssisopimukseen. InterRAI -organisaatiossa on mukana useita suomalaisia alan ammattilaisia ja sen hallituksen varapuheenjohtaja on myös suomalainen. Sopimuksen mukaan THL:lla on oikeus käyttää tiettyjä RAI-järjestelmän osia ja luovuttaa edelleen niiden käyttöoikeus Suomessa toimiville palvelujen järjestäjille ja tuottajille alilisenssointisopimusten avulla. RAI-välineistön käyttö on maksutonta sekä THL:lle että sen kanssa alilisenssointisopimuksen tehneille toimijoille. RAI-järjestelmää ja perusteluja sen käytölle sekä interRAI -organisaatiota on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksen luvuissa 2.2.2 ja 3.2.1 sekä esityksessä ehdotetun 15 §:n 4 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 90-92).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta käyttää RAI-välineistöä iäkkään henkilön toimintakyvyn arvioinnissa. Velvollisuuden olemassaolo olisi varmuuden vuoksi sidottu edellä mainitun sopimuksen voimaansaoloon, vaikka on varsin epätodennäköistä, että käytännössä syntyisi tilanne, jolloin voimassa olevaa sopimusta ei olisi.

Velvollisuus koskisi ensinnäkin tilanteita, joissa ensi kertaa asiakkaaksi tulevan iäkkään henkilön arvioidaan tarvitsevan säännöllisiä sosiaalihuollon palveluja hoitonsa ja huolenpitonsa turvaamiseksi. Näillä palveluilla tarkoitetaan hoitoa ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon yksiköissä (tehostettu palveluasuminen ja hoito vanhainkodissa), säännöllistä kotihoitoa, ei-ylävuorokautista palveluasumista, omaishoitoa sekä perhehoitoa. Alustavan arvion tekisi 15 §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö, jonka tehtävänä on vastata palveluntarpeiden selvittämisestä.

Vanhuspalvelulain 15 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan iäkkään henkilön palveluntarpeiden selvittäminen on käynnistettävä myös silloin, kun hän jo saa kunnan järjestämiä säännöllisiä sosiaalipalveluja ja hänen olosuhteissaan tapahtuu olennaisia muutoksia. Myös tällaisessa tapauksessa iäkkään henkilön toimintakyky olisi arvioitava RAI-välineistön avulla. Tarkoitus on, että jos iäkäs henkilö saa kunnan järjestämät palvelut yksityisen palveluntuottajan ylläpitäältä toimintayksiköltä, arvioinnin tekisi RAI:n käyttöön perehtynyt toimintayksikön työntekijä. Kunnalla olisi velvollisuus huolehtia, että RAI-välineistöä käytetään myös näissä tapauksissa. Tämän velvollisuuden toteuttamiseksi kunta voisi esimerkiksi ostopalvelusopimuksen yhteydessä sitoutua tarjoamaan palveluntuottajalle mahdollisuuden RAI-välineistön käyttöön ja sen edellyttämään koulutukseen sekä palveluntuottajalle maksettavaan kustannusten korvaukseen.

Käytännössä RAI-arviointivälineistöä käytetään nykyisin kunnissa ja toimintayksiköissä huomattavasti laajemmin ja useammissa tilanteissa kuin ehdotetussa laissa edellytetään. Asiakkaiden toimintakykyä on sen avulla tarkasteltu useimmiten puolen vuoden välein ja joskus tätä useamminkin. Ehdotettu laki ei toisi tähän muutosta, vaan RAI:n käyttöä voitaisiin jatkaa entiseen tapaan, mutta lakisääteinen velvoite koskisi vain ehdotetussa pykälässä tarkoitettuja tilanteita.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin THL:n velvollisuuksista RAI-välineistön suhteen. Kunnilla pitää olla tosiasiallinen mahdollisuus käyttää RAI-välineistöä, jotta ne voivat toteuttaa pykälän 2 momentin mukaiset velvoitteensa. THL:lla olisi ehdotuksen mukaan velvollisuus huolehtia, että RAI-välineistö on kuntien käytettävissä maksutta.

Lisäksi sen tulisi järjestää välineistön asianmukaisen käytön edellyttämää koulutusta maksuttomana. Sitä vastoin RAI-välineistön käytössä tarvittavien tietojärjestelmäsovellusten hankkiminen ei kuuluisi THL:n vastuulle, vaan kunnat huolehtisivat siitä itse.

Pykälän 3 momentin mukaan THL:lla olisi lisäksi velvollisuus huolehtia interRAI-järjestön kanssa tekemänsä sopimuksen sisällön julkisesta saatavilla olost. Samoin sen tulisi huolehtia, että RAI-arviointivälineistön sisältö on mahdollisuuksien mukaan julkisesti saatavilla. RAI-järjestelmään kuuluu osia, jotka on suojattu tekijänoikeudella ja jotka ovat Suomessa vain THL:n ja sen myöntämien alilisenssien haltijoiden käytettävissä. Tällaisia suojattuja sisältöjä ovat muun muassa arvioinnissa käytettävät lomakkeet ja niiden käyttöä ohjaavat käsikirjat. Sen sijaan esimerkiksi arviointivälineisiin perustuvat luokitukset ja mittarit on mahdollista asettaa julkisesti saataville. THL:llä olisi velvollisuus huolehtia, että sopimusteksti ja arviointivälineistön julkistettavissa oleva sisältö on julkisesti saatavissa suomeksi ja ruotsiksi.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Perustuslakivaliokunta on arvioinut lakiesityksen henkilöstömitoitusta koskevaa siirtymäsäännöstä suhteessa kuntien rahoitusperiaatteeseen ja valiokunnan sitä koskevaan vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön.

Apulaisprofessori Pauli Rautiainen on lausunnoissaan perustuslakivaliokunnalle (26.2. ja 20.5.2020) katsonut, että niin sääntelyteknisesti kuin perusoikeuksia toteuttavan lainsäädännön asianmukaisen valvonnan järjestämisen kannalta olisi lakiesityksen sääntelyratkaisua selkeämpää, että henkilöstömitoitusta porrastetaan siirtymäkauden aikana esimerkiksi siten, että se olisi 0,55 vuonna 2020, 0,6 vuonna 2021, 0,65 vuonna 2022 sekä 0,7 vuonna 2023. Tämä olisi Rautiaisen mukaan linjassa sen tavan kanssa, miten perustuslakivaliokunta soveltaa perusoikeusrajoitusten yhteydessä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuskriteeriä.

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle 20.5.2020 esittänyt, että ehdotetun siirtymäsäännöksen sanamuotoa tulisi korjata vastaamaan paremmin esityksen tarkoitusta siten, että 0,7 henkilöstömitoituksen voimaantulo olisi yksiselitteinen. Toinen vaihtoehto olisi muuttaa esityksen rahoitusta siten, että rahoituksen taso vastaisi kunnille annettavaa lakisääteistä tehtävää jo 1.8.2020 alkaen. Tämä ei valtiovarainministeriön mukaan kuitenkaan poistaisi henkilöstön saatavuuteen liittyviä haasteita, koska mahdollinen valvontaviranomaisen tulkinta 0,7 mitoitustarpeesta voi olla vaikea toteuttaa myös henkilöstön saatavuudesta johtuen. Kolmantena vaihtoehtona lausunnossa nähdään vaihteellinen siirtymäsääntely, joka mahdollistaisi lakisääteisen henkilöstömitoituksen ja sen rahoituksen kasvattamisen vuosittain siirtymäajan kuluessa.

Oikeusministeriö on lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle 3.6.2020 viitannut valtiovarainministeriön edellä kuvattuun kantaan siitä, että esityksen tavoite olisi ollut saavutettavissa myös sääntelyllä, jossa mitoitusta ja rahoitusta nousevat asteittain kohti vuotta 2023. Myös oikeusministeriön arvion mukaan esimerkiksi tällainen ratkaisu poistaisi edellä kuvatut ehdotettuun siirtymäsäännökseen rahoitusperiaatteen kannalta liittyvät jännitteet. Oikeusministeriö on tuonut esiin myös vaihtoehdon, jonka mukaan ehdotetun mitoituksen pikaisemmasta voimaantulosta luopumatta saattaisi olla mahdollista

myös sääntely, jossa siltä osin, kuin kunnat päätyvät noudattamaan säädettäväksi ehdotettavaa hoitajamitoituksen pääsääntöä, rahoitus tähän turvattaisiin rahoitusperiaatteen edellyttämällä tavalla.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että ehdotettu siirtymäsääntely johtaa siihen, että ehdotettu 0,7 mitoitus tulee tosiasiasa osin voimaan jo 1.8.2020 mutta sitä vastaava valtion lisärahoitus on kuntien käytettävissä vasta 1.4.2023 alkaen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös alueelliset erot mitoituksen toteutumisessa ja työvoiman saatavuusongelmissa saattavat siten aiheuttaa epävarmuuksia rahoitusperiaatteen toteutumiselle yksittäisten kuntien osalta esitetyllä toimeenpanoaikataululla.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotuksen siirtymäsäännöstä on täsmennettävä siten, että siitä käyvät selkeästi ilmi henkilöstömitoituksen määräytymisen perusteet ja sen aiheuttamien kustannusten korvattavuus valtionosuusjärjestelmän puitteissa myös siirtymäaikana siten, että lakiehdotuksen mukaiset velvoitteet ja rahoitusperiaatteen edellyttämä rahoitus niiden toteuttamiseen ovat ajallisesti yhteneväisiä. Tällainen täsmentäminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavanlisen lain säätämisyjärjestyksessä. Täsmentäminen voidaan valiokunnan mukaan tehdä esimerkiksi sääntelyllä, jossa henkilöstömitoituksen alkaminen on yksiselitteistä, aikais- tamalla rahoituksen alkamista vastaamaan täsmennettyä henkilöstömitoitusta 1.8.2020 alkaen tai sääntelyllä, jossa henkilöstömitoitusta ja rahoitus nousevat asteittain.

Sosiaali- ja terveysministeriö on arvioinut valiokunnan esittämiä vaihtoehtoja siirtymäsäännöksen täsmentämiseksi ja toteaa niistä seuraavaa:

Sääntelyvaihtoehto, jossa 0,7 henkilöstömitoitusta tulisi kaikissa toimintayksiköissä voimaan heti, edellyttäisi rahoitusperiaatteen toteutumisesta samaan aikaan myös mainitun mitoituksen mahdollistavaa rahoitusta, joka on vuositasona 238,6 miljoonaa euroa sekä 4 417 työntekijän lisäystä henkilöstöön. Vuoden 2020 osalta se tarkoittaisi 59,65 miljoonaa euroa, jos laki tulisi voimaan 1.10.2020. Talousarviossa on varattuna 2,7 miljoonaa euroa. Sekä rahoitusta että henkilöstön määrää koskevaan edellytykseen liittyy merkittäviä haasteita, jotka tekevät tämän vaihtoehdon käytännössä mahdottomaksi. Myös perustuslakivaliokunta on esittänyt etenkin henkilöstön saatavuuden osalta huolta. Juuri näiden haasteiden vuoksi hallituksen esityksessä on ehdotettu sääntelyä, jossa tietyin edellytyksin olisi mahdollista siirtymäaikana noudattaa 0,7 alemmaa mitoitusta.

Toinen valiokunnan mainitsema vaihtoehto, jossa henkilöstömitoitusta säädettäisiin koko siirtymäajaksi 0,5 tasolle ilman muuta palvelujen laatuun ja henkilöstön riittävyyteen liittyvää arviointia ja mitoitusta nousisi 0,7 tasolle vasta siirtymäajan päättyessä, voisi sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan johtaa merkittävässä osassa eli yli 60 prosentissa toimintayksiköistä mitoituksen alenemiseen niissä jo nykyisin olevasta 0,6 tasosta tai sitä korkeammasta mitoituksesta. Toisaalta tämä vaihtoehto ei myöskään kannustaisi kuntia ja palveluntuottajia suuntautumaan ja varautumaan siirtymäajan päättyessä tulevaan korkeampaan mitoitukseen, mistä voisi aiheutua merkittäviä ongelmia 0,7 mitoituksen saavuttamisessa 1.4.2023 alkaen. Nämä seikat sisältäisivät vakavasti otettavan riskin kyseisissä yksiköissä olevien iäkkäiden henkilöiden perusoikeuksien heikentymisestä.

Perustuslakivaliokunnan toteamat siirtymäsäännökseen liittyvät ongelmat olisi sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan mahdollista ja selkeintä ratkaista säätämällä henkilöstömitoituksen voimaantulosta porrasteisesti sekä varaamalla siirtymäajalle tämän mukaiset kunnille maksettavat valtionosuudet. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että tällä vaihtoehdolla voitaisiin helpottaa myös henkilöstön saatavuutta hallitusti. Porrastettu mitoituksen nosto olisi myös rahoituksen kannalta paremmin toteutettavissa oleva ratkaisu.

Lain voimaantulo

Hallituksen esityksen mukaan laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.8.2020. Tämä olisi kuitenkin nyt muun muassa koronaviruspandemian vuoksi aiheutuneiden poikkeusolojen ja niihin liittyvien toimintaympäristön muutosten sekä esityksen käsittelyaikataulun pitkittymisen vuoksi toimeenpanon kannalta kunnille ja palveluntuottajille liian aikainen ajankohta. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että laki tulisi voimaan 1.10.2020.

Esityksen mukaan ympärivuorokautista henkilöstömitoitusta koskevat säännökset (3 §:n 3, 4 ja 5 kohta, 3 a § sekä 20 §:n 2 ja 3 mom.) tulisivat sovellettaviksi heti lain voimaan tullessa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että henkilöstömitoituksessa ympärivuorokautisen hoidon toimintayksiköissä otettaisiin lain voimaan tultua huomioon vain välitöntä asiakastyötä tekevät 3 a §:n 1 momentissa tarkoitetut työntekijät. Tällä arvioidaan olevan merkittävä vaikutus palvelun sisältöön ja laatuun sekä työntekijöiden työn muuttumiseen paremmin ammattitaitoa ja koulutusta vastaavaksi. Lisäksi ehdotetun 3 a §:n 2-4 momentin säännökset toimintayksikön henkilöstörakenteesta ja henkilöstön osaamisesta säädetty tulisivat heti sovellettaviksi.

Lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen mukaan RAI-arviointijärjestelmä olisi otettava käyttöön viimeistään siirtymäajan päättyessä 1.4.2023. Sen käyttöön ottoa valmisteleisiin toimiin ryhdyttäisiin kuitenkin jo lain voimaan tulon jälkeen, kuten edellä on todettu.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että perustuslakivaliokunnan edellyttämä henkilöstömitoitusta koskevan siirtymäsäännöksen täsmentäminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi porrastamalla mitoituksen nostaminen lain voimaantulon jälkeen kahdessa vaiheessa ennen siirtymäajan päättymistä. Uusi voimaantulo- ja siirtymäsäännös voisi kuulua näin:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 15 a §:ssä tarkoitetun arviointivälineistön käyttö on aloitettava viimeistään 1 päivänä huhtikuuta 2023.

Sen estämättä, mitä 20 §:n 2 momentissa säädetään, henkilöstömitoituksen on oltava 1 päivästä lokakuuta 2020 vähintään 0,5 työntekijää, 1 päivästä tammikuuta 2021 vähintään 0,55 työntekijää ja 1 päivästä tammikuuta 2022 vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohti.

Henkilöstömitoituksen voimaantulon osalta sosiaali- ja terveysministeriö esittää porrastettua mallia siten, että lain voimaantulosta alkaen mitoitus olisi kaikissa yksiköissä vähintään 0,5 työntekijää asiakasta kohti. Kustannus tästä 120 työntekijän lisäyksestä olisi 1,62 miljoonaa euroa (3 kk) vuodelle 2020. Mitoitus voisi voimassa olevien lupien perusteella olla myös tätä korkeampi. Tarkoitus on, että säännöksen perusteella ei myöskään voitaisi alentaa jo olemassa olevaa korkeampaa mitoitusta.

1.1.2021 alkaen mitoitus olisi vähintään 0,55, mikä tarkoittaisi 450 uutta työntekijää nykyiseen verrattuna koko vuodelle (12 kk), jonka kustannus on 24,3 miljoonaa euroa. Kehyksessä on valmiina 6,5 miljoonaa euroa, joten vuodelle 2021 tarvittaisiin kehykseen lisää määrärahaa 17,8 miljoonaa euroa.

Mitoitus nousisi 1.1.2022 vähintään 0,6 työntekijään asiakasta kohti, mikä tarkoittaisi 1259 uuden työntekijän tarvetta nykyiseen verrattuna ja 68 miljoonaa euroa. Kehyksessä on valmiina 6,5 miljoonaa euroa, joten lisärahoitusta vuoden 2022 kehykseen tarvitaan 61,5 miljoonaa euroa.

Siirtymäajan päättyessä 1.4.2023 edellytettäisiin vähintään 0,7 mitoitusta, joka tarkoittaa 4417 uutta työntekijää nykyiseen verrattuna, jonka kustannus on 178,9 miljoonaa euroa (9 kk). Tammi-maaliskuulle (3 kk) tarvittaisiin 0,6 mitoituksen kattamiseksi 17 miljoonaa euroa (3 kk:n osuus 68 miljoonasta eurosta).

Henkilöstön saatavuus

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota sääntelyn toteutettavuuteen. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetun hoitamitoituksen toteuttaminen voi olla joissain kunnissa haasteellista erityisesti saatavilla olevien henkilöstöresurssien niukkuudesta johtuen. Hallituksen esityksen mukaan riskinä on myös, että ainakin lyhyellä aikavälillä osa kotihoidon henkilöstöstä siirtyy ympärivuorokautisen hoidon palveluihin ja tämä aiheuttaa henkilöstövajetta kotihoitoon. Valiokunta kehottaa sosiaali- ja terveysvaliokuntaa kiinnittämään erityistä huomiota ammattitaitoisen ja pätevän henkilöstön saatavuuteen.

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa henkilöstön saatavuudesta hallituksen esityksen luvussa 4 sekä valiokunnalle annetussa lausunnossa 12.2.2020 esitettyyn. Arvio henkilöstön lisätarpeesta perustuu THL:n toukokuussa 2018 toimintayksiköille tekemään kyselyyn. Tämän jälkeen yksiköiden mitoitukset ovat saattaneet muuttua, mutta todennäköisesti on yhtä aikaa tapahtunut kaksi päinvastaista kehitystä. Niistä toinen on vähentänyt ja toinen pienentänyt lisätarvetta. Henkilöstön saatavuus on heikentynyt, minkä vuoksi suurimmat mitoitukset ovat saattaneet pienentyä. Toisaalta keväällä 2019 esiin nousseiden epäkohtien sekä niistä käydyn julkisen keskustelun ja valvontatoimien myötä pienimpiä mitoituksia on korjattu. Yksittäisten kuntien ja toimintayksiköiden tilanne ja kehitys vaihtelevat, joten tarvittavan lisähenkilöstön määrän luotettava arviointi edellyttää kaikki toimintayksiköt kattavaa ja yhdenmukaisella tavalla kerättyä seurantatietoa. THL:n aineisto vuodelta 2018 on tuorein tällainen aineisto, seuraavan kerran tiedot kerätään marraskuussa 2020.

Ministeriö toteaa, että edellä ehdotettu mitoituksen vaihteellinen voimaantulo helpotaisi osaltaan henkilöstön saamiseen liittyviä paineita, kun tarvittava henkilöstön määrä jakaantuu useammalle vuodelle.

Seurannan tarve

Perustuslakivaliokunta katsoo, että valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisilla valtioneuvoston yhteistoiminnassa tasavallan presidentin 16.3.2020 toteamilla poikkeusoloilla ja niiden johdosta säädetyillä rajoitustoimilla on merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen myös kuntien osalta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että valtioneuvosto seuraa ehdotetun mitoituksen kustannusvaikutuksia tarkoin ja ryhtyy tarvittaessa rahoitusperiaatteen toteutumisen edellyttämiin toimenpiteisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoituksen toimeenpanon seuranta on suunniteltu jatkossakin toteutettavaksi osana Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemää Vanhuspalvelujen tila -tutkimusta, jolla on seurattu vuodesta 2013 lähtien vanhuspalvelulain toteutumista. Seuranta on kattanut sekä ympärivuorokautisen hoidon että kotihoidon toimintayksiköt. Henkilöstömitoituksen kehittymistä, toimintakäytäntöjä ja johtamista vanhuspalveluissa on seurattu kyselyllä, joka on toteutettu yhteistyössä valvontaviranomaisten kanssa ja seuranta-tiedot on toimitettu valvontaviranomaisille valvonnan tueksi. Seuranta tehdään seuraavan kerran marraskuussa 2020.

Myös läikkäiden henkilöiden palvelujen uudistamistyöryhmä ehdotti henkilöstömitoituksen toimeenpanon seurantaa näin toteutettavaksi raportissaan (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:16). Ajantasainen seuranta turvaisi myös valvontaviranomaiselle tosiasiallisen mahdollisuuden seurata toimintayksiköiden henkilöstön toteutumaa ja havaita ennalta kriisiytyviä yksiköitä, joihin valvontakäyntejä tulisi kohdentaa. Uudistuksen toimeenpanon edetessä, esimerkiksi ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoitusta koskevan lainsäädäntöuudistuksen siirtymäkauden kuluessa, on arvioitava myös valvonnan resurssien riittävyttä.

Henkilöstön riittävyyttä koskevat tiedot on tarkoitus kerätä jatkossa vähitellen tiheystyvästi ja tietojen keruun automatisoinnin jälkeen tiedot voidaan kerätä jopa neljä kertaa vuodessa. Johtamisen ja toimintatapojen seuranta -kysely ja asiakastytytyväisyyskysely voitaisiin tehdä vuorotellen eli joka toinen vuosi. Vanhuspalvelulain uudistamisen toisessa vaiheessa on seurantaa tarkoituksena muutoinkin kehittää yhdessä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa tehdyn suunnitelman mukaisesti. RAI-välineistö tuo henkilöstörakenteen tarkastelun rinnalle ajantasaisen tiedon toimintayksikköjen asiakkaiden palvelutarpeesta, toimintakyvystä ja hoidon laadusta.

Valmistelua vanhuspalvelulain ja sosiaalihuoltolain muuttamiseksi jatketaan edellä mainitun iäkkäiden palvelujen uudistamistyöryhmän linjausten ja ehdotusten sekä niistä saadun lausuntopalautteen pohjalta. Tavoitteena on, että iäkkäiden henkilöiden palvelujen uudistettu kokonaisuus tulee voimaan nyt käsiteltävänä olevan esityksen siirtymäajan päättyessä. Jatkovalmistelussa selvitetään myös muun muassa mahdollisuutta kotihoidon riittävyyden tarkempaan sääntelyyn.

JAKELU	Eduskunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta
TIEDOKSI	Perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru Valtiosihteeri Eila Mäenpää Erityisavustaja Timo Lehtinen Erityisavustaja Laura Lindeberg Erityisavustaja Sampo Varjonen Kansliapäällikkö Kirsi Varhila Osastopäällikkö Tuija Kumpulainen Johtaja Taru Koivisto