STM 30.5.2023

Satu Karppanen

Jaana Huhta

Miten iäkkäiden henkilöiden palveluja on kehitetty ja iäkkäiden asemaa ja oikeuksia parannettu kuluneella hallituskaudella

Palveluja koskeva lainsäädäntö

Iäkkäiden ihmisten palvelujen uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa **säädettiin vähimmäishenkilöstömitoituksesta** iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisessa hoidossa. Lisäksi säädettiin toimintakyvyn ja palvelutarpeen arviointiin käytettävästä RAI-arviointivälineistöstä. Muutokset tulivat voimaan 1.10.2020, josta alkoi siirtymäaika niiden toteuttamiseen.

Iäkkäiden ihmisten palvelujen uudistuksen toisessa vaiheessa **parannettiin erityisesti kotiin annettavia palveluja ja asumispalveluja**. Uudistus tuli pääsääntöisesti **voimaan 1.1.2023** yhtä aikaa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen rakenneuudistuksen kanssa. Muutokset koskevat myös muita sosiaalipalvelujen asiakasryhmiä.

Kotiin annettavien palvelujen uuden lainsäädännön tavoitteena on varmistaa, että iäkkäät henkilöt voivat elää kodissaan turvallisesti ja saavat tarpeidensa mukaiset kotiin annettavat palvelut. Uudistuksen tarkoitus on myös parantaa kotihoidon henkilöstön riittävyyttä sekä toiminnan toteuttamista ja johtamista.

Asumispalveluiden uudistus mahdollistaa monimuotoisten asumis- ja palvelukokonaisuuksien luomisen niin, että iäkkäille henkilöille voidaan tarjota joustavia, yhteisöllisiä ja toimintakyvyn säilymistä tukevia asumis- ja palveluratkaisuja kotona asumisen ja nykyisen tehostetun palveluasumisen väliin.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa laajasti vaikeutuneen henkilöstötilanteen takia eduskunta päätti syksyllä 2022 siirtää iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoituksen **siirtymäajan pidentämisestä** niin, että mitoitus nousi 1.4.2023 alkaen 0,65 työntekijään asiakasta kohti ja se nousisi 0,7 työntekijään 1.12.2023. Laki tuli voimaan 1.2.2023.

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden työryhmä

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on iäkkäiden palvelujen lisäksi haasteita henkilöstön saatavuudessa laajemminkin ja riittävän henkilöstön varmistamiseksi päätettiin vuoden 2022 valtion talousarviota koskevassa neuvottelussa käynnistää sosiaali- ja terveysministeriön johdolla poikkihallinnollinen strateginen ohjelma, jonka tarkoituksena on löytää kestäviä ratkaisuja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuuden edellyttämän osaavan työvoimatarpeen kattamiseksi lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä alueelliset erot huomioiden.

Ohjelmassa luodaan edellytyksiä sekä etsitään ja yhteen sovitetaan lyhyen ja keskipitkän aikavälin konkreettisia ratkaisuja työpaikkojen ja työnhakijoiden kohtaannon parantamiseksi. Tämä tehdään muun muassa vaikuttamalla työn veto- ja pitovoimatekijöihin sekä kehittämällä johtamis- ja yhteistyörakenteita. Samalla selvitetään ja tehdään ehdotuksia siitä, miten voidaan varmistaa työperäisen maahanmuuton onnistunut toteutus toimialan tarpeisiin.

Pidemmällä aikavälillä ratkaisuja haetaan erityisesti ammatillista osaamista, sen kehittämistä ja ylläpitämistä sekä ammatillista liikkuvuutta lisäävistä keinoista. Lisäksi luodaan edellytyksiä tehtävärakenteen kehittämiseen ja osaamisen joustavaan hyödyntämiseen. Keinoina ovat myös palveluiden vaikuttavuuden lisääminen sekä työhyvinvoinnin ja sukupuolten tasa-arvon edistäminen.

Työryhmän toimikausi alkoi marraskuussa 2021 ja kestää nykyisen vaalikauden loppuun.

Palvelujen kehittäminen osana sote-uudistuksen toimeenpanoa

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhtenä keskeisenä perusteena on ollut väestön ikääntymisestä seuraaviin muutoksiin vastaaminen. Uudistus tuo isommat järjestäjät ja tuotantoalueet, mikä parantaa palvelujen saatavuutta mahdollistamalla muun muassa paremman henkilöstön kokonaissuunnittelun. Laajemmat alueet mahdollistavat osaamisen, rekrytoinnin ja sijaisten hankkimisen keskittämisen. Isommat alueet myös mahdollistavat palveluvalikoiman monipuolistamisen ja siten tarpeita vastaavan palvelun suuremmalle osalle iäkkäistä asiakkaista.

Osana Tulevaisuuden sote-keskus –ohjemaa toteutetaan Tulevaisuuden kotona asumista tukevat palvelut iäkkäille -hanke:

- Iäkkäät ovat merkittävä sote-palvelujen käyttäjäryhmä ja on tärkeää, että heidän palvelunsa järjestetään ja tuotetaan sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävällä tavalla osana sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuutta.
- Hankkeessa tuetaan hyvinvointialueita niiden iäkkäiden kotiin annettavien palvelujen kokonaisuuden kehittämisessä eli sote-uudistuksen toimeenpanossa.
- Hankkeella tuetaan kotiin annettavia palveluja koskevan lainsäädännön toimeenpanoa.
- Hankkeessa painotetaan erityisesti kotona asumisen tukea, mutta katsotaan myös iäkkäiden palveluja kokonaisuutena. Toimenpiteet kohdistuvat seuraaviin teemoihin:
    - Kotona asumista tukevat palvelut ovat asiakaslähtöisiä
    - Asiakas saa oikeat palvelut oikeaan aikaan
    - Riittävä ja osaava henkilöstö turvaa kotiin annettavien palvelujen laadun
    - Palvelujen laatu varmistetaan järjestelmällisellä seurannalla
- Tulevaisuuden kotona asumista tukevat palvelut iäkkäille –hankkeessa jaettiin **hyvinvointialueille valtionavustusta kehittämistyötä varten yhteensä 30 M euroa.**

Omaishoidon kehittäminen

Vuodesta 2023 lähtien hyvinvointialueiden rahoitusosuuteen lisätään kotihoidon riittävyyden turvaamiseen ja omaishoidon kehittämiseen tähtäävän lakiuudistuksen aiheuttamien uusien velvoitteiden johdosta pysyvä 37 miljoonan euron lisäys. Omaishoidon ja kotihoidon resursseja on perusteltua tarkastella yhdessä, sillä kotihoidon palvelut ovat tärkeä tuki monille omaishoitoperheille.

Omaishoidon kehittämisessä hallituksen Tulevaisuuden sote-keskusohjelmalla ja siihen liittyvillä valtionavustuksilla on merkittävä rooli. Tulevaisuuden sote-keskus -ohjelman omaishoitoa-koskevien kehittämistarpeiden kuvausta laajennettiin merkittävästi syksyn 2021 täydennyshaun yhteydessä. Lisäksi ohjelmassa kehitettävät yleiset peruspalvelut, neuvonta ja asiakasohjaus sekä ehkäisevä ja ennakoiva työ ovat merkittäviä myös omaishoitajien ja heidän perheidensä hyvinvoinnin kannalta. Ohjelmassa palveluja kehitetään alueellisista lähtökohdista eli hyvinvointialueiden hankkeissa kohdennetaan kehittämistoimia alueellisten tarpeiden mukaan. Omaishoitoa koskevia hankkeita on toistaiseksi käynnissä muutamissa maakunnissa.

Sote-uudistus lisää eri puolilla maata asuvien omaishoitajien ja hoidettavien yhdenvertaisuutta. Omaishoidon tuen kriteerit ja hoitopalkkiot on tullut yhtenäistää hyvinvointialueiden sisällä 1.1.2023 alkaen. Kun kriteerejä yhtenäistetään, on tärkeää varmistaa, että uudet kriteerit eivät heikennä omaishoidon tuen saatavuutta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos selvitti STM:n toimeksiannosta omaishoidon tuen myöntämisperusteiden nykytilannetta ja yhtenäistämismahdollisuutta sekä laatimaan ehdotuksen kansallisiksi omaishoidon tuen myöntämisperusteiksi. Ehdotus valmistui syyskuussa 2022. THL ehdottaa omaishoidon tuen myöntämisperusteiden yhtenäistämistä koko maassa. Ehdotuksen mukaan sopimusomaishoidosta maksettavaan palkkioon tulisi kolme luokkaa sen mukaisesti, kuinka sitovaa hoito on. Korkeimpaan eli sitovimman hoidon luokkaan, ehdotetaan yhtä vapaavuorokautta lisää. Lisäksi THL esitti uutta kevyen tuen luokkaa, jonka kohdentamisesta ja käytön laajuudesta päättäisi hyvinvointialue. THL:n ehdotuksessa omaishoitajien määrä kasvaa maltillisesti eikä sopimuksia jouduta irtisanomaan, mutta tuen menot nousevat. Selvityksestä erillinen muistio.

Kansallisen ikäohjelman kuusi vaikuttavuustavoitetta (1-6) ja hallituskaudella toteutetut toimenpidekokonaisuudet sekä niiden toteuttajatahot

1. **Ikääntyvien työikäisten toimintakyky on parantunut ja työurat ovat pidentyneet, erityisesti ikäihmisten palveluissa (vastuuministeriö STM)**
    - Henkilöstön saatavuuden ja alan vetovoimaisuuden turvaaminen iäkkäiden palveluissa Hyvä Veto –hanke (THL, TTL)
    - Työvoimatarpeiden ennakoinnin toimintamallin kehittäminen (TEM)
2. **Iäkkäät ovat toimintakykyisiä pidempään (vastuuministeriö STM)**
    - Elintapaohjauksen kehittäminen, erit. muistisairauksien ehkäisyyn (Tulevaisuuden sote-keskus -ohjelma)
    - Muistisairauksien varhaisen toteamisen kansallinen mallin kehittäminen Tulevaisuuden sote-keskuksiin (THL)
    - Ikääntyneiden ruokasuositukset käytäntöön (VRN)
    - Hyvinvointia kulttuurista ikäihmisille (TAIKE)

- Liikkuminen ja digitaidot, selvitykset ikäihmisten sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta ja koronapandemiaan liittyvä selvitys ikäihmisten digitaidoista ja medialukutaidosta (OKM)
- Luodaan toimintamalleja ikäystävällisyyden lisäämiseksi joukkoliikenteessä (LVM)

3. **Teknologia on lisännyt hyvinvointia (vastuuministeriö STM)**
    - Kotona asumisen teknologiat ikäihmisillä KATI –ohjelma (THL, VTT)
    - Kehitetään ennustemallia monialaisen palvelutarpeen arvioimiseksi tekoälyn avulla (THL, VTT)
    - Kehitetään iäkkäiden kotona asuvien palveluiden käytön tueksi keskustelevaa tekoälyä (chatbot) (VTT)
4. **Yhä useampi osallistuu vapaaehtoistoimintaan ja sen tekemistä tuetaan ikääntyvässä yhteiskunnassa (vastuuministeriö OM)**
    - Vapaa! –Fri! –hanke vapaaehtoistyön edistämiseksi ikääntyvässä yhteiskunnassa (OM)
5. **Asuminen ja asuinympäristöt ovat ikäystävällisiä (vastuuministeriö YM)**
    - Toteutetaan ikääntyneiden asumisen toimenpideohjelma 2020-2022 (YM)
6. **Palvelut toteutetaan sosiaalisesti, ekologisesti ja taloudellisesti kestävällä tavalla (vastuuministeriö STM)**
    - Asiakas- ja palveluohjauksen, kotihoidon ja omaishoidon kehittäminen (Tulevaisuuden sote-keskus -ohjelma)
    - Joustavan palvelun asumismalli iäkkäille (JOPA) -hanke (STM)
    - Omavalvonnan kehittäminen (STM)
    - Sijaishenkilöstön kehittäminen (STM)

Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi

- Hallituskauden aikana tehtiin voimassa oleva laatusuositus (2020-2023). Seuraavan laatusuosituksen (vuosille 2024 – 2027) valmistelu on aloitettu keväällä 2022 ja se on tarkoitus julkaista joulukuussa 2023. Suositus on poikkihallinnollinen ja liittyy kiinteästi ikäohjelman vaikuttavuustavoitteisiin.
- Laatusuositus tukee ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (nk. vanhuspalvelulaki 980/2012) toimeenpanoa ja siihen tehtyjä uudistuksia sekä hallitusohjelman linjauksia.
- Laatusuositus on tarkoitettu väestön ikääntymiseen varautumisen ja iäkkäiden palvelujen kehittämisen, arvioinnin ja toimeenpanon tueksi kuntien ja yhteistoiminta-alueiden päättäjille ja johdolle sekä valvonnan tueksi.

Linkki voimassaolevaan laatusuositukseen: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5457-1

Muutama nosto voimassaolevan laatusuosituksen suosituksista:

Iäkkäät ovat toimintakykyisempiä pidempään

- Kunnissa lisätään liikuntaan, ravitsemusneuvontaan, taiteeseen ja kulttuuriin, kaatumisten ehkäisyyn, rokotuskattavuuden parantamiseen ja muistisairauksien ennaltaehkäisyyn liittyvien vaikuttavaksi todettujen interventioiden toteuttamista

Digitalisaation ja teknologioiden hyödyntäminen

- Tiedon tarjoaminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa digitaalisista palveluista, teknologiasta, apuvälineistä ja tietoturvasta
- Luodaan käytänteet siitä, miten teknologia saadaan osaksi normaalitoimintaa ikääntyneiden palveluissa

Palveluiden tuottaminen ja järjestäminen sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävällä tavalla

- Iäkkäälle henkilölle annettava palvelu toteutetaan hänen itsemääräämisoikeuttansa kunnioittaen ja hänet kohdataan tasavertaisena toimijana

Vanhusasiavaltuutettu

Hallituskauden aikana on perustettu vanhusasiavaltuutetun tehtävä. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa todettiin, että yksi keino ikäystävällisyyden lisäämiseen olisi perustaa vanhusasiavaltuutetun tehtävä sekä toimisto. Vanhusasiavaltuutetun perustamista valmisteltiin oikeusministeriössä ja valtuutetun tehtävän perustaminen hyväksyttiin eduskunnassa kesäkuussa 2021.

Vanhusasiavaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, joka edistää ikääntyneiden edun ja oikeuksien toteutumista. Vanhusasiavaltuutetun tehtävä on varmistaa, että ikääntyneiden asema ja oikeudet otetaan huomioon lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

Asiakasmaksut

Asiakasmaksulakia on osittain uudistettu kuluvalla hallituskaudella. Asiakasmaksulakiin osittaisuudistuksessa tehdyillä muutoksilla laajennettiin palvelujen maksuttomuutta sekä kohtuullistettiin maksuja. Uudistuksen myötä maksuttomia palveluja ovat nykyisin myös esimerkiksi perusterveydenhuollon hoitajakäynnit sekä alaikäisten poliklinikkakäynnit. Erityisesti hoitajakäyntien maksuttomuudella on voitu vaikuttaa pienituloisten ja paljon palveluja tarvitsevien asiakkaiden asemaan. Lakiin lisättiin myös muita maksuttomia palveluja.

Myös asiakasmaksujen maksukattoon tehtiin laajennuksia, joilla parannettiin asiakkaan asemaa. Maksukatto, jonka suuruus on 692 euroa kalenterivuodessa, rajoittaa asiakkaalta perittävien, pääasiassa terveydenhuollon, maksujen kokonaismaksurasitusta. Maksukattoa kerryttäviin asiakasmaksuihin lisättiin uusina suun terveydenhuollon maksut sekä maksut tilapäisestä kotisairaanhoidosta ja kotisairaalahoidosta. Maksukattoa kerryttävät myös terapioista sekä etäpalveluista perittävät maksut. Jatkossa maksukattoa kerryttävät myös asiakasmaksut, joiden suorittamiseen on myönnetty toimeentulotukea. Maksukaton tasoa ei kuitenkaan korotettu, vaan se säilyi ennallaan.

Asiakkaan tulee vielä toistaiseksi itse seurata maksukaton täyttymistä, mutta tämän periaatteen muuttamiseksi tulevaisuudessa on ministeriössä jo tehty selvitys asiakasmaksulain jatkouudistamisen tueksi. Tehdyssä lakimuutoksessa korostettiin lisäksi kuntien velvollisuutta tiedottaa asiakkaita maksukatosta sekä asiakasmaksujen alentamisen mahdollisuudesta. Tämän seurauksena asiakkailla on aiempaa paremmin tietoa ja näin ollen myös mahdollisuus vaikuttaa maksuihinsa.

Asiakasmaksulakiin lisättiin osittaisuudistuksessa myös säännökset pitkäaikaisten asumispalvelujen maksuista. Muutos yhdenmukaisti eri puolilla Suomea asuvien asiakkaiden maksuja. Ennen lakimuutosta kukin kunta peri maksuja palveluasumisesta omien maksuperusteidensa mukaisesti. Maksut vaihtelivat tällöin suuresti eri kuntien välillä ja jopa kuntien sisällä. Asiakasmaksulain muutoksen seurauksena palveluasumisen maksut yhdenmukaistuivat valtakunnallisesti. Muutoksessa säädettiin uutena myös vähimmäiskäyttövarasta, joka asiakkaalle on jätettävä pitkäaikaisessa tehostetussa palveluasumisessa. Samalla perhehoidon vähimmäiskäyttövaraa korotettiin. Yhdenmukaistamisen seurauksena vaikutukset ovat vaihdelleet eri alueilla, riippuen ennen kaikkea kunnan aiemmin määräämistä maksuista.

Hyvinvointialueella on asiakasmaksulain 11 §:n nojalla edelleen velvollisuus alentaa maksua tai jättää se kokonaan perimättä, jos maksun periminen vaarantaa asiakkaan tai perheen toimeentulon tai lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamisen. Velvoittavuus koskee kaikkia sosiaalihuollon maksuja sekä pitkäaikaisia tuloihin perustuvia terveydenhuollon maksuja. Tasasuuruiset terveydenhuollon maksut puolestaan kerryttävät edellä mainittua maksukattoa. Asiakasmaksulain uudistuksessa korostettiin maksun alentamisen ja perimättä jättämisen ensisijaisuutta toimeentulotukeen nähden. Hyvinvointialueella on velvollisuus tiedottaa ja ohjata kuntalaisia maksun alentamiseen liittyen. Tavoitteena on, että asiakkaat eivät joutuisi turvautumaan toimeentulotukeen asiakasmaksuista selvitäkseen.

Itsemääräämisoikeuslainsäädäntö, koskee keskeisesti myös iäkkäitä henkilöitä

Asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuteen liittyvän lainsäädännön valmistelua on tehty virkatyönä ja laajassa sidosryhmäyhteistyössä hallituskauden aikana. Kyseinen lainsäädäntö tarpeen saattaa perustuslain ja ihmisoikeussopimusten edellyttämien vaatimusten mukaiseksi.

Hankkeen keskeisenä tavoitteena on tukea ja vahvistaa asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta ja varmistaa, että ihmisten perusoikeudet toteutuvat palvelujärjestelmässä. Samalla tuetaan palveluiden järjestämistä ja niitä antavaa henkilöstöä luomalla edellytykset oikeusvarmuudelle palvelutoiminnassa ja ehkäisemällä epävarmuudesta johtuvia negatiivisia vaikutuksia. Rajoitustoimia tulee käyttää vain viimeisenä vaihtoehtona ja painopistettä tulee siirtää itsemääräämisoikeuden edistämiseen ja palveluetiikan kehittämiseen. Hankkeen tavoitteena on edistää asiakkaan ja potilaan osallisuutta ja aktiivisuutta palveluiden käyttäjinä. Hankkeessa kehitetään yhteistyössä tärkeimpien sidosryhmien kanssa toimintatapoja, jotta asiakkaan ja potilaan osallisuus lisääntyy ja rajoitustoimenpiteiden käyttö vähenee. Hankkeen tavoitteena on myös varmistaa, että jos rajoitustoimia joudutaan käyttämään, oikeusturvakeinot ovat saavutettavia ja tehokkaita.

Hankkeen toteuttamisen välttämättömyyteen viitaten hankkeessa on jo toteutettu vuoden 2021 ja 2023 aikana kolme erillistä oikeudellista selvitystyötä, jotka käsittelevät ikääntyneiden itsemääräämisoikeutta, lasten itsemääräämisoikeutta ja itsemääräämisoikeutta päihdehuollon palveluissa. Selvitystyöt julkaistaan keväällä 2023 ja ne toimivat tausta-aineistona lainsäädäntötyön käynnistämiselle.

Mikäli hanke ei toteudu, nykyinen tilanne, jossa asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeutta rajoitetaan ilman lakiin perustuvia edellytyksiä, ja josta myös eduskunnan oikeusasiamies on jatkuvasti ja painokkaasti huomauttanut, jatkuu.