

Heinonen Jussi Oskari

Lähtettäjä: Sosiaali- ja terveysministeriö <noreply@lausuntopalvelu.fi>
Lähetetty: torstai 17. elokuuta 2023 9:17
Vastaanottaja: kirjaamo
Aihe: Lausuntopyyntö: Lausuntopyyntö luonnoksesta vanhuspalvelulain muuttamisesta annetun lain voi-maantulosäännöksen muuttamisesta

Arvoisa vastaanottaja,

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoanne aiheesta:
Lausuntopyyntö luonnoksesta vanhuspalvelulain muuttamisesta annetun lain voi-maantulosäännöksen muuttamisesta

Lausunto pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön oheisen linkin kautta.

Linkki suomenkieliseen versioon: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=9135a77e-9af8-44a0-9d15-2b91edb173a4>

Länk till svensk version: <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=9135a77e-9af8-44a0-9d15-2b91edb173a4&proposalLanguage=9ff64fe9-04da-4471-9f0c-3f2016e71b4f>

Lausunnon antaakseen vastaajan tulee rekisteröityä ja kirjautua lausuntopalvelu.fi:hin. Tarkemmat ohjeet palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelu.fi:n sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet. Voit pyytää tukea palvelun käyttöön osoitteesta lausuntopalvelu.om@gov.fi.

HUOM! Tämän viestin liitteenä saamanne linkki on organisaatio-/henkilökohtainen, joten ettehan jaa sitä edelleen. Kaikki annetut lausunnot ovat julkisia ja ne julkaistaan lausuntopalvelu.fi:ssä.

Tämä on lausuntopalvelu.fi:n lähettämä automaattiviesti.
Lausuntopalvelu.fi on oikeusministeriön ylläpitämä verkkopalvelu.

Bästa mottagare,

Sosiaali- ja terveysministeriö ber om ert utlåtande om:
Lausuntopyyntö luonnoksesta vanhuspalvelulain muuttamisesta annetun lain voi-maantulosäännöksen muuttamisesta

Vänligen lämna utlåtandet genom att svara på begäran om utlåtande i tjänsten utlåtande.fi. Utlåtandet kan lämnas via länken nedan.

Linkki suomenkieliseen versioon: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=9135a77e-9af8-44a0-9d15-2b91edb173a4>

Länk till svensk version: <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=9135a77e-9af8-44a0-9d15-2b91edb173a4&proposalLanguage=9ff64fe9-04da-4471-9f0c-3f2016e71b4f>

För att lämna in ett utlåtande ska man registrera sig och logga in i tjänsten utlåtande.fi. Närmare anvisningar om hur tjänsten kan användas finns på utlåtande.fi > Anvisningar > Bruksanvisning. Du kan be om hjälp för att använda tjänsten på adressen lausuntopalvelu.om@gov.fi.

OBS! Skicka inte vidare länken som är bifogad till detta meddelande, eftersom länken är person- eller organisationsspecifik. Alla utlåtanden som lämnas in är offentliga och publiceras i tjänsten utlåtande.fi.

Detta är ett automatiskt meddelande från tjänsten utlåtande.fi.
Utlåtande.fi upprätthålls av justitieministeriet.

Lausuntopyyntö luonnoksesta vanhuspalvelulain muuttamisesta annetun lain voi-maantulosäännöksen muuttamisesta

Johdanto

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoa liitteenä olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012, jäljempänä vanhuspalvelulaki) muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

Tausta

Vanhuspalvelulakiin lisättiin vuonna 2020 muun ohella velvoite vähintään 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksesta asiakasta kohti iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä. Mitoituksessa otetaan huomioon vain välitöntä asiakastyötä tekevä henkilöstö. Henkilöstömitoitusta koskeva säännös säädettiin tulevaisuuteen täysimääräisesti siirtymäajan jälkeen 1.4.2023, jotta kunnilla ja kuntayhtymillä sekä palveluntuottajilla olisi mahdollisuus varautua merkittävään henkilöstötarpeeseen sekä kustannusten kasvuun.

Voimaantulosäännöstä muutettiin keväällä 2023 voimaan tulleella lailla (223/2023) niin, että vähimmäismitoitus 0,7 työntekijää asiakasta kohti tulee voimaan 1.12.2023. Sitä ennen mitoituksen on oltava vähintään 0,65 työntekijää asiakasta kohti.

Väestön ikääntyessä eläköityminen ja palvelutarpeiden kasvu ovat edelleen aiheuttaneet kasvavia vaikeuksia henkilöstön saatavuudelle. Toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten sekä niistä seuranneen vaikeutuneen henkilöstötilanteen vuoksi on käynyt ilmeiseksi, että vähintään 0,7 työntekijän mitoitusta asiakasta kohti ei ole mahdollista saavuttaa kaikissa toimintayksiköissä edellä mainittuunkaan määräaikaan mennessä. Tämän vuoksi pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisen hoidon 0,7 henkilöstömitoituksen voimaantuloa siirretään alkamaan 1.1.2028, jotta sosiaali- ja terveyspalveluissa voidaan varmistaa tarvittava määrä henkilöstöä.

Tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vanhuspalvelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 4 momenttia. Voimassa olevan lain mukaan iäkkäiden henkilöiden

ympärivuorokautisen palveluasumisen toimintayksiköissä noudatettava henkilöstön vähimmäismitoitus on oltava 0,65 työntekijää asiakasta kohden ja 0,7 työntekijää asiakasta kohti 1.12.2023. Esityksen mukaan siirtymäaikaa pidennettäisiin niin, että henkilöstömitoitus nousisi vähintään 0,7 työntekijään asiakasta kohti 1.1.2028.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ennen 1.12.2023.

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää jakelussa mainittuja tahoja antamaan lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Myös jakelulistan ulkopuoliset tahot voivat halutessaan antaa lausuntonsa.

Vastausohjeet vastaanottajille

Lausunnot pyydetään jättämään osoitteessa lausuntopalvelu.fi. Lausunnossa tulee mainita säädösvalmisteluhankkeen tunniste VN/20973/2023.

Huomaattehan, että kaikki lausunnot ovat julkisia ja ne julkaistaan lausuntopalvelu.fi:ssä.

Aikataulu

Lausuntoaika on 17.8.-21.9.2023. Lausuntoaika on lainvalmistelun kiireellisyyden johdosta poikkeuksellisesti viisi viikkoa.

Valmistelijat

Valmistelijat ja lisätietojen antajat
Hallitusneuvos Jaana Huhta, STM, 21.8. jälkeen
Neuvotteleva virkamies Satu Karppanen, STM
Lausunnon antamiseen liittyvät tekniset kysymykset: Eeva Kankaanpää, assistentti, STM
etunimi.sukunimi@gov.fi

Liitteet:

[Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantu-losäännöksen muuttamisesta.docx](#)

[Utkast till ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av äldreomsorgslagen.docx](#)

Jakelu:

Attendo Oy
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Esperi

Etelä-Karjalan hyvinvointialue
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue
Etelä-Savon hyvinvointialue
Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Folkhälsan
Helsingin kaupunki
Hyvinvointiala HALI ry
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
Ihmisoikeuskeskus
Ikäinstituutti
Itä-Suomen aluehallintovirasto
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
Kainuun hyvinvointialue
Kanta-Hämeen hyvinvointialue
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue
Keski-Suomen hyvinvointialue
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue
KT Kunta- ja hyvinvointialueuetyöntajat
Kymenlaakson hyvinvointialue
Lapin aluehallintovirasto
Lapin hyvinvointialue
Lounais-Suomen aluehallintovirasto
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue
Mehiläinen
Muistiliitto
Oikeuskanslerinvirasto
Oikeusministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Pirkanmaan hyvinvointialue
Pohjanmaan hyvinvointialue
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue
Pohjois-Savon hyvinvointialue
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
Päijät-Hämeen hyvinvointialue
Saamelaiskäräjät
Satakunnan hyvinvointialue
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry
Tehy ry
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Terveys- ja sosiaalialan yrittäjät TESO ry
Työ- ja elinkeinoministeriö
Valtiovarainministeriö
Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto Valli ry
Vanhusasiavaltuutettu
Vanhustyön keskusliitto
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue

Varsinais-Suomen hyvinvointialue
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
Ympäristöministeriö

Lausuntopyyntö

1. Pidätkö luonnoksessa esitettyä siirtymäkauden muutosta kannatettavana riittävän henkilöstön turvaamiseksi tämänhetkisessä henkilöstötilanteessa?

- Kyllä
- Ei

Jos kyllä, voitte esittää muut asiaan liittyvät näkökohtanne riittävän henkilöstön turvaamiseksi.

Jos ei, voitte esittää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja muut asiaan liittyvät näkökohtanne riittävän henkilöstön turvaamiseksi.

2. Pidätkö luonnoksessa esitettyä siirtymäkautta riittävän pitkänä henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi?

- Kyllä
- Ei

Jos vastaatte ei, voitte esittää vaihtoehtoisia ratkaisuja siirtymäajan pituudeksi riittävän henkilöstön turvaamiseksi

3. Mitä vaikutuksia näette luonnoksessa esitetyn siirtymäajan aiheuttavan henkilöstömitoitukselle toimintayksiköissä?

- Mitoitus pysyy ennallaan
- Mitoitus laskee
- Vastausvaihtoehto

Voitte esittää muut asiaan liittyvät näkökohtanne siirtymäajan vaikutuksista henkilöstömitoitukseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Kankaanpää Eeva
Sosiaali- ja terveysministeriö

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöstä.

Laissa säädettyä iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisen palveluasumisen toimintayksiköissä asiakasta kohti noudatettavan 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksen siirtymäaikaa jatkettaisiin 1.1.2028 saakka. Ennen sitä edellytettäisiin vähintään 0,65 työntekijän henkilöstömitoitusta kyseisiin tehtäviin voimassa olevan lain mukaisesti.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ennen 1.12.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Ehdotus ja sen vaikutukset.....	8
3.1 Ehdotus.....	8
3.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
3.2.1 Taloudelliset vaikutukset	9
3.2.2 Työllisyysvaikutukset	13
3.2.3 Yritysvaikutukset	15
3.2.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	16
3.2.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	16
4 Muut toteuttamisvaihtoehdot	17
5 Lausuntopalaute.....	18
6 Voimaantulo	18
7 Toimeenpano ja seuranta	18
8 Suhde talousarvioesitykseen.....	19
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	19
LAKIEHDOTUS	25
ikäntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.....	25
LIITE	26
RINNAKKAISTEKSTI.....	26
ikäntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.....	26

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Iäkkäiden henkilöiden palvelujen sääntelyyn viime hallituskaudella tehtyjen muutosten tavoitteena on ollut toteuttaa iäkkäiden henkilöiden perustuslain mukaista oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveystalviin. Tavoitteena on ollut turvata iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon asiakkaille laadukkaat palvelut ja parantaa asiakas- ja potilasturvallisuutta varmistamalla riittävä hoidosta ja huolenpidosta vastaava henkilöstö tehtävien huolelliseen toteuttamiseen.

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalviuista annettuun lakiin (980/2012, jäljempänä vanhustalviuvelulaki) lisättiin vuonna 2020 muun ohella velvoite vähintään 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksesta asiakasta kohti iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä. Mitoituksessa otetaan huomioon vain välitöntä asiakastyötä tekevä henkilöstö.

Henkilöstömitoitusta koskeva säännös säädettiin tulevaksi voimaan täysimääräisesti 1.4.2023 päättyvän siirtymäajan jälkeen, jotta kunnilla ja kuntayhtymillä sekä palveluntuottajilla olisi mahdollisuus varautua merkittävään henkilöstötalviin sekä kustannusten kasvuun. Väestön ikääntyessä eläköityminen ja palvelutarpeiden kasvu ovat aiheuttaneet kasvavia vaikeuksia henkilöstön saatavuudelle. Toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi kävi ilmi, että 0,7 työntekijän mitoitusta ei ollut mahdollista saavuttaa kaikissa toimintayksiköissä laissa alun perin säädettyyn määräaikaan mennessä vaan henkilöstön saatavuutta ja riittävyttä varmistavien toimenpiteiden toteuttamiselle tarvittiin pidempi aika.

Edellä mainituista syistä vanhustalviuvelulakia muutettiin kyseisen voimaantulosäännöksen osalta keväällä 2023 siten, että 0,7 henkilöstömitoitusta sovelletaan 1.12.2023 lukien. Sitä ennen henkilöstömitoituksen oli oltava vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohti ja 1.4.2023 alkaen vähintään 0,65 työntekijää asiakasta kohti. Hallituksen esityksen (HE 298/2022 vp) valmistelussa arvioitiin tuolloin henkilöstömitoituksen toimeenpanoa vaikeuttaneen väestön ikääntymiseen liittyvien tekijöiden lisäksi erityisesti alkuperäisen lain eduskuntakäsittelyn aikana käynnistyneen COVID-19 pandemian, joka heikensi merkittävästi henkilöstön saatavuutta ja toimintayksiköiden rekrytointimahdollisuuksia. Sittemmin myös hyvinvointialueiden toiminnan valmistelu etenkin vuoden 2022 aikana työllisti kuntien henkilöstöä ja hidasti lain toimeenpanoa.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan ikäihmistalvi palveluja tarvitaan lähi-vuosikymmeninä selvästi nykyistä enemmän. Vaikka suurin osa ikäihmisistä pärjää itsenäisesti, avun tarve kasvaa erityisesti viimeisinä vuosikymmeninä. Osana hallitusohjelman tavoitetta yksilöllisistä ja tarpeenmukaisista palveluista hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus, jonka mukaan nykyinen 0,65 henkilöstömitoitus pidetään voimassa hallituskauden ajan ja ympärivuorokautisen hoivan 0,7 henkilöstömitoituksen voimaantuloa siirretään alkamaan 1.1.2028, jotta sosiaali- ja terveystalviuissa voidaan varmistaa tarvittava määrä henkilöstöä.

Lainsäädäntöä on edellisellä hallituskaudella uudistettu tukemaan henkilöstön riittävyttä ja pääministeri Orpon hallitusohjelmaan sisältyy useita toimenpiteitä, joiden avulla tarvittava henkilöstö iäkkäiden palveluissa on mahdollista varmistaa vuoteen 2028 mennessä. Vuoden 2023 alusta voimaan tulleet sosiaalihuoltolain (1301/2014) säännökset vuorokaudenajasta riippumattomasta kotihoidosta ja yhteisöllisestä asumisesta mahdollistavat hoidon ja huolenpidon porras-

tamisen siten, että ympärivuorokautiseen palveluasumiseen sijoittuvat jatkossa vain ne asiakkaat, joiden tilanne edellyttää henkilökunnan jatkuvaa läsnäoloa tai heidän hoitonsa ja huolenpitonsa edellyttää vaativaa osaamista, mukaan lukien saattohoito.

Hallituksen ohjelmassa on vahva painotus henkilöstön riittävyttä ja saatavuutta parantaviin toimiin. Tarvittavan henkilöstön turvaamiseksi käynnistetään hallituskauden mittainen Hyvän työn ohjelma. Hallitusohjelmaan sisältyy myös toimia iäkkäiden ihmisten toimintakyvyn ylläpitämiseen ja parantamiseen muun muassa järjestöjen ja kuntien työtä tukemalla sekä tukipalveluja ja päivätoimintaa edistämällä.

1.2 Valmistelu

Vuoden 2023 aikana sekä palvelujen järjestämisestä vastaavat tahot että palvelujen tuottajat ovat edelleen tuoneet esiin vaikeuksia henkilöstömitoituksen toimeenpanossa, vaikka henkilöstöä on toimintayksiköissä saatu lisättyä.

Hallitusohjelman valmistumisen ja julkistamisen jälkeen kesäkuussa käynnistettiin välittömästi hallituksen esityksen valmistelu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 17.8.-21.9.2023. Valmistelun kiireellisyyden vuoksi lausuntoaika oli ohjeaikkaa jonkin verran lyhyempi. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 56 taholta, minkä lisäksi muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi – palvelussa.

2 Nykytila ja sen arviointi

Vanhuspalvelulain 1.1.2023 voimaan tulleen muutetun 20 §:n 2 momentin (876/2022) mukaan toteutuneen henkilöstömitoituksen on oltava vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti sosiaalihuoltolain 21 c §:ssä tarkoitetun ympärivuorokautisen palveluasumisen toimintayksikössä, jolla on yhteiset toimitilat ja oma työvuorosuunnittelu ja joka toimii yhden esimiehen alaisuudessa. Toteutunut henkilöstömitoitus tarkoittaa toimintayksikössä paikalla olevien välitöntä asiakastyötä tekevien 3 a §:ssä tarkoitettujen työntekijöiden työpanosta suhteessa toimintayksikössä kolmen viikon seurantajakson aikana olevien asiakkaiden määrään. Välillistä työtä ei oteta huomioon henkilöstömitoituksessa.

Ympärivuorokautisen palveluasumisen käsite vastaa sisällöltään aiempaa tehostetun palveluasumisen käsitettä. Iäkkäiden palvelujen toisen vaiheen lakiuudistuksessa säädettiin iäkkäiden sosiaalihuollon pitkäaikaisen laitoshoidon lakkauttamisesta siirtymäajan jälkeen 31.12.2027. Edellä mainitun lain voimaantulosäännöksen mukaan 20 §:n 2 momentissa säädettyä henkilöstömitoitusta sovelletaan myös iäkkäiden pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköihin siirtymäajan aikana.

Keväällä 2023 voimaan tulleen vanhuspalvelulain muuttamisesta annetun lain muutetun voimaantulosäännöksen mukaan kyseistä henkilöstömitoitusta sovelletaan 1.12.2023 lukien. Sitä ennen henkilöstömitoituksen on oltava 1.4.2023 lukien vähintään 0,65 työntekijää asiakasta kohti.

Henkilöstöresurssien lisääminen ja toimijoita velvoittavan numeerisen vähimmäismitoituksen säätäminen todettiin vuonna 2020 välttämättömäksi hoidon laatua heikentävien ja asiakasturvallisuutta vaarantavien puutteiden vuoksi. Iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoitusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 4/2020 vp) on käsitelty yksityiskohtaisesti henkilöstön saatavuutta ja lisästarpeita.

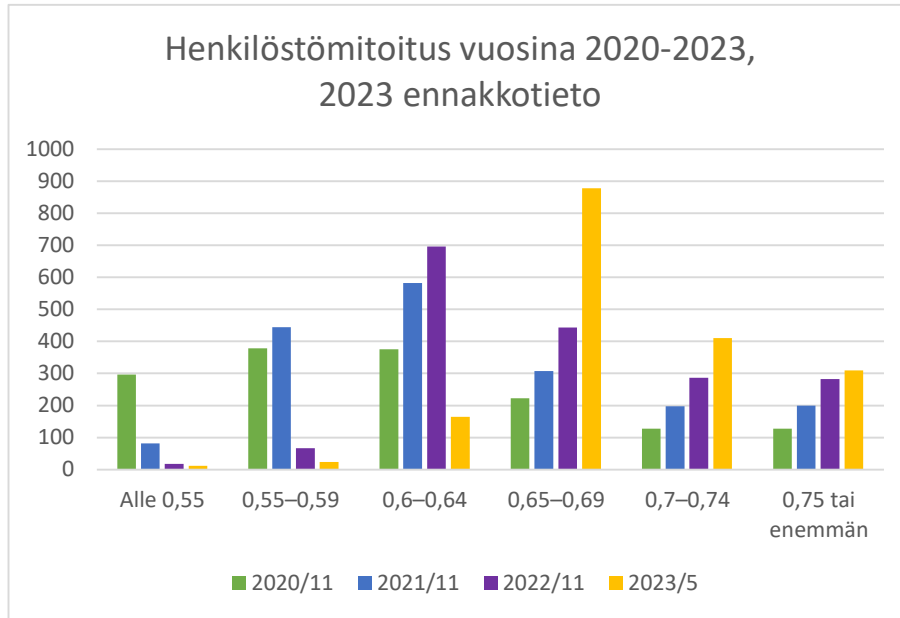
Ikääntyneen väestön määrä kasvaa voimakkaasti tulevina vuosina. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (jatkossa THL) ennakoii, että ikääntyneiden palveluja, kotihoitoa, yhteisöllistä asumista ja ympärivuorokautista palveluasumista, tarvitsevien iäkkäiden määrä kasvaa nykyisestä 33 000 asiakkaalla vuoteen 2027 mennessä. Neljän vuoden aikana uudet palvelujen käyttäjät ovat henkilöitä, jotka ovat sairastuneet edenneisiin pitkäaikais­sairauksiin. Suurin palvelun tarvetta aiheuttava tekijä ovat muistisairaudet. Toinen keskeinen tekijä palvelutarpeen kasvussa on aiempaa pidempi aika, jonka iäkkäät käyttävät palveluja. Eliniän kasvaessa on pidentynyt myös se aika, jolloin iäkkäät tarvitsevat säännöllistä kotihoitoa ja asumispalveluja. Tämä lisää iäkkäille suunnattuja palveluja tarvitsevien määrää.

Iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon lakisääteisellä henkilöstömitoituksella turvataan iäkkäiden henkilöiden oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä toteutetaan iäkkäiden henkilöiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa. Ympäri­vuorokautisen hoidon RAI-arvioiduista asiakkaista (kevät 2022, tiedot päivitetään myöhemmin) suurimmalla osalla (73 %) on dementia­diagnoosi ja kolmella neljästä asiakkaasta on keskimäärin vähintään keskivaikea kognitiivinen häiriö. Ympäri­vuorokautisen hoidon asiakkailla on kohtalaisesti tai runsaasti vaikeuksia suoriutua päivittäisissä toimissa kuten ruokailussa, henkilökohtaisessa hygieniassa tai wc:ssä käymisessä. Lisäksi yksiköiden asiakkaista oli masennusepäily keskimäärin useammalla kuin joka neljännellä (noin 28 % asiakkaista). Asiakkaiden keskimääräinen arkitoiminnoissa suoriutuminen on heikentynyt hieman viimeisen vuosikymmenen aikana. Asiakaskunnan toimintakyvyn heikentyminen on siten edellyttänyt aiempaa suurempaa henkilöstömäärää asiakasta kohti.

Riittävällä lakisääteisellä henkilöstömitoituksella turvataan myös henkilöstön hyvinvointia ja työssä jaksamista. Työterveyslaitoksen¹ tutkimusten mukaan eettinen kuormitus ja monet muut työn psykososiaaliset kuormitustekijät ovat iäkkäiden palveluissa muuta sosiaali- ja terveydenhuoltoa yleisempiä. Eettisen kuormituksen seurauksia vanhuspalveluiden työntekijöille olivat työstä poissaolot, mielenterveysongelmat, epäterveelliset ja epäsosiaaliset elämäntavat ja fyysiset oireet sekä heikentynyt työkyky. Eettistä kuormitusta aiheuttavia tilanteita ovat muun muassa työpaikan organisatoriset rajoitteet, jotka liittyivät esimerkiksi johtamiseen, työvuorojen järjestämiseen ja riittämättömiin resursseihin.

Toteutunut henkilöstömitoitus on noussut iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon yksiköissä vuosien 2020–2023 aikana. Vuonna 2020 mitoituksen 0,65 täytti 31 prosenttia yksiköistä, kolmessa vuodessa osuus on noussut 89 prosenttiin. THL arvioi ennakkotietojen perusteella, että toukokuun 2023 tilanteeseen verrattuna mitoituksen nostoon 0,7:ään tarvittaisiin vielä noin 1725 lisätyöntekijää (ei sisällä sijaistarvetta).

¹ <https://www.ttl.fi/tyoelaman-suunta/politiikkasuositukset/politiikkasuositus-vanhustyon-eettinen-kuormitus-vahenee-panostamalla-tyohyvinvointiin>



Kuvio 1. Henkilöstömitoituksen kehitys 2020-2023. Lähde: Vanhuspalvelujen tila –seuranta THL

Suurin osa kotihoidon ja ympärivuorokautisen hoidon henkilöstöstä on lähihoitajia (68 %). Seuraavaksi suurimmat henkilöstöryhmät ovat sairaanhoitajat (9 %) ja hoiva-avustajat (6 %). Vanhuspalvelulain muutoksilla pyrittiin kohdentamaan ammattilaisten työpanos tehokkaammin välittömään asiakastyöhön palkkaamalla lisää avustavaa henkilöstöä. Ympärivuorokautisessa hoidossa lähihoitajien työpanos kohdentuu lähes kokonaan (96 %) välittömään asiakastyöhön.

Vuonna 2020 voimaan tullut säännös henkilöstömitoituksen laskemisesta on aiempaa ohjeistusta tarkempi ja edellyttää työajan jakamisen välilliseen ja välittömään työhön, josta vain välitön asiakastyö otetaan mitoituskannassa huomioon. Laskentatavan tiukentumisesta huolimatta vuodesta 2020 henkilöstömitoitus on selvästi noussut ja 0,7 työntekijän mitoituksen täyttäneiden yksiköiden määrä on kasvanut. Toukokuussa 2022 niitä oli 28 prosenttia kaikista ympärivuorokautisen hoidon yksiköistä, mikä on enemmän kuin kertaakaan aiemmin.

Monet, osin samanaikaiset tekijät toimintaympäristössä ovat vaikeuttaneet henkilöstömitoituksen parantamista siten, että vähintään 0,7 työntekijän mitoitus olisi mahdollista saavuttaa lain edellyttämään määräaikaan tämän vuoden joulukuun alkuun mennessä.

Väestön ikääntymisen seurauksena myös muissa kuin iäkkäille suunnatuissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on kasvua palvelutarpeissa ja lisääntyviä vaikeuksia henkilöstön saataavuudessa.

Iäkkäille suunnatuissa palveluissa henkilöstöpulaa on kaikilla osa-alueilla kotihoidosta ympärivuorokautiseen palveluasumiseen. Kotihoidon toimintayksiköt ovat raportoineet lakisääteisen henkilöstömitoituksen noston aikana kasvavista rekrytointiongelmista, jotka realisoituvat muun muassa ylityinä. Vuonna 2022 kotihoidon yksiköistä 12 % raportoi päivittäisistä tai lähes päivittäisistä ylityistä ja lisäksi useampi kuin joka neljäs yksikkö (27 %) ilmoitti tekevänsä töitä vajaalla henkilöstöllä viikoittain tai useammin. Suurin osa iäkkäistä saa palvelunsa kotihoitona.

Kotihoidolla oli vuoden 2022 aikana asiakkaita 194 000 ja heille tehtiin koti- ja etäkäyntejä noin 40 miljoonaa kertaa. Käyntien määrä laski edellisestä vuodesta 2,2 miljoonalla käynnillä. Henkilöstövaje on vaikeuttanut osaltaan riittävän kotihoidon palvelun tuottamista.

COVID-19 –pandemia vaikeutti sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja henkilöstön saatavuutta monin tavoin kevästä 2020 lähtien. Pandemian aiheuttamat muutokset sosiaali- ja terveyspalveluissa vaikuttavat osin edelleen niin kasvaneena hoito- ja palveluvelkana kuin vaikeuksina henkilöstön saatavuudessa ja alalla pysymisessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisellä hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta on myös ollut oma vaikutuksensa henkilöstömitoituksen toimeenpanoon. Uudistuksen toimeenpano on vaatinut sekä kunnilta että hyvinvointialueilta resurssien kohdentamista järjestämisvastuun siirtymän valmistelutyöhön ja toiminnan uudelleenorganisointiin ja yhdenmukaistamiseen. Tämä työ jatkuu hyvinvointialueilla edelleen ja hidastaa myös henkilöstömitoituksen toteuttamisen edellyttämiä toimia.

Osin edellä mainittujen toimeenpanoa vaikeuttaneiden tekijöiden vuoksi henkilöstömitoituksen toimeenpano on viivästynyt eikä kaikkia lainsäädäntöön sisältyviä mahdollisuuksia henkilöstörakenteen monipuolistamiseen ole hyödynnetty. Lähihoitajien ja sairaanhoitajien lisäksi asiakkaiden tarpeisiin voidaan vanhuspalvelulain 3 a §:n 1 momentin mukaan vastata monien muiden sote-ammattilaisten osaamisella. Lisäksi sosiaalisen toimintakyvyn ylläpitämiseen sekä sosiaalista kanssakäymistä edistävään toimintaan voidaan hyödyntää myös muita kuin sote-ammattilaisia, esimerkiksi liikunta-, kulttuuri- tai taidealan ammattilaisia. Niiden osuus henkilöstöstä on vielä varsin pieni. Välilliseen työhön tulee pääsääntöisesti varata erillinen henkilöstö. Näin ei vielä kaikilta osin ole.

Edellä mainituista syistä vähintään 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksen toteuttaminen voimassa olevan lain aikataulussa ei ole katsottu olevan mahdollista. Henkilöstömitoituksen täysimääräisen toimeenpanon edelleen lykkääminen antaisi lisää aikaa henkilöstön saatavuuden varmistamiseen ja toimeenpanon jatkamiseen mm. hallitusohjelmaan kirjatulla toimenpiteillä. Myös koulutuspaikkojen lisäämisen vaikutukset alkavat näkyä työvoimassa vuodesta 2023 alkaen ja vahvemmin vasta 2024 alkaen.

Hoiva-avustajien lisäkoulutukset käynnistettiin syksyllä 2022 lisämäärärahan turvin. Tavoitteena on kouluttaa 2500 hoiva-avustajaa vuoteen 2025 mennessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö koulutuksesta vastaavana ministeriönä hallinnoi lisäkoulutuksia ja sieltä saadun tiedon mukaan koulutuksiin on löytynyt hyvin opiskelijoita. Koulutuksiin sisältyy myös mahdollisuus erilaisiin tukitoimiin, kuten kielikoulutukseen, opiskelijoiden tarpeita vastaavasti. (Tämän osalta konsultoidaan OKM:ä ja tarvittavat muokkaukset tehdään myöhemmin.)

Mitoituksen siirtäminen antaisi lisää aikaa myös 1.1.2023 voimaan tulleiden kotihoitoa ja asu- mispalveluja koskevien uudistusten henkilöstön riittävyttä parantaville vaikutuksille.

Henkilöstön riittävyttä voi myös osaltaan parantaa edellisellä hallituskaudella toteutetun iäkkäiden palvelujen uudistuksen tavoitteena oleva palvelurakenteen monimuotoistuminen. Vuorokaudenajasta riippumaton kotihoito mahdollistaa monipuolisten palvelujen tarjoamisen paitsi kotiin myös yhteisöllisen asumisen asiakkaille ja voi siten hidastaa ympärivuorokautisen palveluasumisen tarpeen ennakoitua kasvua. Kun kotihoidon käynnit jakautuvat tasaisemmin vuorokauden sisällä, asiakkaat saavat paremmin tarpeidensa mukaisesti ajoitetut palvelut. Työn tutkimus on lisäksi osoittanut, että aamun tuntien ruuhkahuipun tasoittuminen kotihoidossa vähentää kotihoidon henkilöstötarvetta.

Palvelurakennetta on 1.1.2023 lähtien vahvistettu myös sosiaalihuoltolain 21 b §:ssä säädettyllä yhteisöllisellä asumisella. Lakimuutoksen voimaan tullessa vastaavaa palvelua (tavallinen palveluasuminen) käytti noin 5000 iäkästä asiakasta. Tavoitteena on uudistaa palvelurakennetta ottamalla yhteisöllinen asuminen laajemmin käyttöön hyvinvointialueilla. Tämä edellyttää henkilöstön saatavuuden turvaamista myös näitä palveluja käyttävien tarpeisiin. Säättämällä mitoituksen nostosta vasta 1.1.2028 alkaen helpotetaan yksilöllisten palvelujen saatavuutta yhteisöllisen asumisen asiakkaille.

Säättämällä ympärivuorokautisen hoidon mitoituksen nostolle pidempi siirtymäaika helpotetaan henkilöstön saatavuutta myös kotihoidossa ja turvataan kotihoidon palvelujen riittävä tuotanto.

Jatkossa kehittämistä on kohdennettava myös muihin hallitusohjelmaan kirjattuihin iäkkäiden palvelujen henkilöstön riittävyttä ja palvelujen saatavuutta lisääviin toimiin.

Yhtä aikaa henkilöstömitoituksen kanssa vuonna 2020 säädettiin RAI-arviointivälineistön käyttämisestä iäkkään henkilön toimintakyvyn arvioinnissa silloin, kun iäkkään henkilön arvioidaan tarvitsevan säännöllisesti annettavia sosiaalipalveluja hoitonsa ja huolenpitonsa turvaamiseksi. RAI-järjestelmä on 1.4.2023 lähtien kattavasti käytössä kaikissa iäkkäiden palveluissa ja koko maassa, joten se mahdollistaa palvelujen kohdentamisen paremmin asiakkaiden tarpeiden mukaan. Kokonaisuudessaan edellä kuvattujen iäkkäiden palvelujen uudistusten tavoitteena on paremmin asiakkaiden tarpeita vastaava palvelurakenne, jonka myötä myös henkilöstömäärä saadaan paremmin optimoitua. On kuitenkin huomioitava, että palvelurakenteen muutos vaatii riittävästi aikaa.

Mitoituksen siirto antaisi lisääaikaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoiteltujen vaikutusten saavuttamiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tuo mukanaan isommat järjestäjät ja tuotantoalueet, mikä todennäköisesti mahdollistaa paremman henkilöstön kokonaisuunnittelun.

3 Ehdotus ja sen tavoitteet sekä vaikutukset

3.1 Ehdotus

Edellä kuvatuista syistä vähintään 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksen kattava toteuttaminen laissa nykyisellään säädettyssä aikataulussa ei ole mahdollista. Hallituksen esityksen tarkoituksena on säätää henkilöstömitoituksen toteuttamisen toteutettavissa olevasta aikataulusta siten, että henkilöstön saatavuutta ja riittävyttä lisääville toimille on käytettävissä riittävä ja uskottava aika.

THL:n Vanhuspalvelujen tila -seurannan ennakkotietojen mukaan toukokuun 2023 tilanteeseen verrattuna tarvitaan (ilman sijaistarpeen huomiointia) 272 henkilön laskennallinen lisätyöpanos mitoitukseen 0,65 ja 1 725 henkilön laskennallinen lisätyöpanos mitoitukseen 0,7. Esityksen mukainen mitoituksen 0,7 voimaantulon siirto vähentää tarvetta lisätä henkilöstöä noin 1 453 työntekijää vastaavan työpanoksen verran julkisella ja yksityisellä sektorilla yhteensä. Myös sijaisten lisäystarve vähenee. Riittävän lisäajan antaminen edellä kuvattujen henkilöstön saatavuutta ja riittävyttä turvaavien toimenpiteiden toteuttamiselle mahdollistaa vähintään 0,7 henkilöstömitoituksen saavuttamisen vuoden 2027 loppuun mennessä. Esityksen tavoitteena on osaltaan myös edistää ja turvata henkilöstön saatavuutta ja riittävyttä muissa iäkkäiden palveluissa sekä myös varmistaa henkilöstön saatavuutta laajemminkin sosiaali- ja terveystalouksissa.

Henkilöstömitoitusta koskevan vanhuspalvelulain muutoksen 1.12.2023 voimaan tulevaa voimaantulosäännöstä muutettaisiin siten, että lain 20 §:n 2 momentissa säädettyä vähintään 0,7 työntekijän henkilöstömitoitusta asiakasta kohti sovellettaisiin 1.1.2028 lähtien. Tämä olisi hie-man yli neljä vuotta voimassa olevaa aikataulua myöhemmin. Ennen 1.1.2028 edellytettäisiin vähintään 0,65 työntekijän henkilöstömitoitusta kyseisiin tehtäviin voimassa olevan lain mukai-sesti.

3.2 Pääasialliset vaikutukset

3.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Voimassa olevan vanhuspalvelulain mukaan iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon toteutu-neen henkilöstömitoituksen tulee olla vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti 1.12.2023 läh-tien. Laissa säädetyn vaiheistuksen mukaan henkilöstömitoituksen on pitänyt olla 1.4.2023 lu-kien vähintään 0,65 työntekijää asiakasta kohti.

Esityksessä henkilöstömitoituksen voimaantuloa siirrettäisiin siten, että vähimmäismitoitus 0,7 työntekijää asiakasta kohti tulisi voimaan 1.1.2028.

Mitoitus tulisi siis olemaan noin neljän vuoden ajan pienempi kuin nykyisen lain mukaan. Esi-tyksen vuoksi säästyy henkilöstökustannuksia, koska mitoituksen nostoon 0,65–0,7 tarvittava lisähenkilöstö voidaan palkata joulukuun 2023 sijasta vasta loppuvuodesta 2027. Hyvinvointi-alueille mitoituksen toteuttamista varten osoitettava rahoitus ja sen muutokset on kuvattu lu-vussa Suhde talousarvioesitykseen. Yksityisten palveluntuottajien tuottamien palvelujen osalta lopulliset kustannusvaikutukset hyvinvointialueille ja yksityisille palveluntuottajille riippuvat siitä, miten henkilöstömitoituksesta ja palvelujen hinnoista on ostopalvelusopimuksissa sovittu ja sovitaan.

Henkilöstömitoituksen säätämisen yhteydessä vuonna 2020 on arvioitu koko mitoituksen nos-ton taloudelliset vaikutukset, joiden pohjalta kuntien ja hyvinvointialueiden saamaa rahoitusta on lisätty. Hyvinvointialueiden rahoituksessa otetaan huomioon myös kustannustason muutos. Se tehdään hintaindeksillä², jonka on tarkoitus huomioida esimerkiksi henkilöstökustannuksiin vaikuttavat muutokset. Tässä esityksessä arvioidaan mitoituksen voimaantulon siirron (ajan-kohdasta 1.12.2023 ajankohtaan 1.1.2028) vaikutukset. Taloudelliset vaikutukset on arvioitu vastaavalla tavalla kuin henkilöstömitoituksen säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 4/2020 vp ja mitoituksen voimaantulon siirtoa koskevassa hallituksen esityksessä HE 298/2022 vp. Lähtötilanne eli muun muassa henkilöstön lisätarve on päivitetty toukokuun 2023 mukaiseksi (ennakkotieto) ja kustannusvaikutukset arvioidaan vuosille 2023 ja 2024 (ko. vuo-sien tasossa).

THL:n Vanhuspalvelujen tila -seurannan ennakkotietojen mukaan toukokuun 2023 tilanteeseen verrattuna tarvitaan (ilman sijaistarpeen huomiointia) 272 henkilön laskennallinen lisätyöpanos mitoitukseen 0,65 ja 1 725 henkilön laskennallinen lisätyöpanos mitoitukseen 0,7. Esityksen

² Hyvinvointialueiden hintaindeksistä säädetään laissa hyvinvointialueiden rahoituksesta 617/2021 (8 §). Hyvinvointialueiden hintaindeksiä laskettaessa yleisen ansiotasoindeksin painokerroin on 0,60, kuluttajahintaindeksin 0,30 ja hyvinvointialueyönantajan sosiaaliturvamaksujen vuotuisen muutoksen 0,10. Kustannustason muutosta laskettaessa otetaan huomioon myös hyvinvointialueiden edellisen vuo-den laskennalliset kustannukset, palvelutarpeen muutos sekä toteutuneiden kustannusten jälkikäteen tarkistus.

vuoksi säästyvien henkilöstökustannusten määrä koskee siten 1 453 työntekijän työpanosta julkisella ja yksityisellä sektorilla yhteensä. Siitä julkisten osuus on 38 prosenttia ja yksityisten palveluntuottajien 62 prosenttia. Arvio lisähenkilöstön tarpeesta mitoitukseen 0,65/0,7 on las-
kettu toimintayksikkökohtaisesti ja perustuen niiden toteutuneisiin mitoituksiin³.

Taulukko 1. 0,65 ja 0,7 mitoitukseen tarvittavan lisähenkilöstön erotus julkisten ja yksityisten palveluntuottajien osalta (ilman sijaistarvetta) toukokuun 2023 tilanteeseen verrattuna (ennakotieto)

	Yhteensä	Julkiset palveluntuottajat	Yksityiset palveluntuottajat
Erotus mitoitusten 0,65 ja 0,7 välillä (vähennys henkilöstömäärän lisäyksessä)			
ero henkilöstötarpeessa mitoitusten 0,65 ja 0,7 välillä	1 453	551	902
% koko nykyisestä henkilöstöstä (välitön työ)	4 %	3 %	5 %
yksiköitä, joiden mitoitus on 0,65 ja 0,7 välillä, lkm	878	321	557

Taulukossa 2 on lisäksi taustatiedoksi kuvattu tarkemmin, kuinka paljon henkilöstöä tarvitaan ennakkotietojen mukaan lisää toukokuun 2023 tilanteeseen verrattuna sekä mitoitukseen 0,65 että 0,7 ja kuinka montaa toimintayksikköä lisästarve koskee. Mitoituksen nosto 0,65:een edellyttää henkilöstön lisäystä 11 prosentilta ja nosto 0,7:ään edellyttää lisäystä kaikkiaan 60 prosentilta iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon yksiköistä.

Taulukko 2. 0,65 ja 0,7 mitoitukseen tarvittava lisähenkilöstö julkisten ja yksityisten palveluntuottajien osalta toukokuun 2023 tilanteeseen verrattuna (ennakkotieto)

	Yhteensä	Julkiset palveluntuottajat	Yksityiset palveluntuottajat
Mitoitus 0,65			
henkilöstötarve	272	149	123
Sijaistarve	60	33	27
% koko nykyisestä henkilöstöstä (välitön asiakastyö)	0,8 %	0,9 %	0,7 %

³ Esimerkiksi 0,68 mitoituksen toteuttaneen toimintayksikön lisähenkilöstötarve = laskennallinen lisätyöpanos, jota tarvitaan nostamaan mitoitusta 0,02:lla. Lisätarve lasketaan välittömästä asiakastyöstä ja pyöristetään yksikkötasolla seuraavaan 0,5 laskennalliseen henkilöön. Kun yksiköiden pyöristetyt lisätarpeet summataan yhteen, saadaan välittömän asiakastyön kokonaislisästarve kaikille mitoituksen alittaville yksiköille.

mitoituksen alittavia yksiköitä, lkm	201	101	100
Mitoitus 0,7			
henkilöstötarve	1 725	700	1 025
Sijaistarve	380	154	226
% koko nykyisestä henkilöstöstä (välitön asiakastyö)	5 %	4 %	6 %
mitoituksen alittavia yksiköitä, lkm	1 079	422	657

Kustannusten laskennassa on käytetty kolmen ammattiryhmän palkkojen painotettua keskiarvoa suhteessa 48 prosenttia lähihoitajat, kaksi prosenttia sairaanhoitajat ja 50 prosenttia hoiva-avustajat. Yksiköihin tarvitaan monipuolista osaamista eli niihin on palkattava myös muita ammattiryhmiä, mutta voidaan olettaa, että työntekijöitä olisi palkattu suunnilleen näiden ammattiryhmien palkkoja vastaavilla palkkoilla.

Säästyvät henkilöstökustannukset on laskettu erikseen julkisten ja yksityisten palveluntuottajien palkkatietojen perusteella⁴. Käytettävissä ovat vuoden 2021 palkkatiedot⁵, joihin lisättiin sivukulut (24,05 %) ja lomarahat (5 %). Summat on nostettu vuosien 2023 ja 2024 tasoon käyttämällä peruspalvelujen hintaindeksiä (3,8 % 2021–2022) ja hyvinvointialueiden hintaindeksiä (3,52 % 2022–2023 ja 3,14 % 2023–2024)⁶. Näin laskettuna mitoituksen voimaantulon siirto vähentäisi julkisten ja yksityisten palveluntuottajien henkilöstökustannuksia yhteensä vuonna 2023 (1 kuukausi) 5,2 miljoonaa euroa ja koko vuoden 2024 aikana 64,5 miljoonaa euroa. Lisäksi säästyy poissaolojen vuoksi palkattavien sijaisten kustannuksia. Niiden kustannusten voidaan arvioida olevan vastaavasti vuonna 2023 1,1 miljoonaa ja vuoden 2024 aikana 14,2 miljoonaa euroa (22 prosenttia).

Koska säästyvät kustannukset on laskettu keskimääräisillä palkkatiedoilla, edellä kuvattu kuvaa yksityisten palveluntuottajien osalta potentiaalista henkilöstökustannusten säästöä, mutta todellinen kustannusvaikutus riippuu ostopalvelusopimuksissa sovittujen hintojen kehityksestä. Yksityiset palveluntuottajat myyvät lähes kaikki palvelut hyvinvointialueille, joten sekä hyvinvointialueiden että yksityisten palveluntuottajien todellisiin kustannusvaikutuksiin vaikuttaa se,

⁴ Myös alkuperäisessä laskelmassa kustannukset laskettiin erikseen julkisen ja yksityisen sektorin osalta. On kuitenkin mahdollista, että kovassa kilpailutilanteessa palkat eri sektoreilla tasaantuisivat.

⁵ Julkisen sektorin ammattikohtaiset palkat syksyltä 2021 perustuvat Tilastokeskuksen Kuntasektorin palkkatilastoon. Laskentaan tarvittavat tiedot (ml. tiedot sivukuluista ja sopimuskorotuksista) on saatu KT:lta. Tiedot koskevat toimialoja Ikääntyneiden hoitolaitokset ja Ikääntyneiden palveluasuminen (koodit 87101 ja 87301). Yksityisen sektorin palkkatiedot vuodelta 2021 on saatu Hyvinvointiala HALI ry:ltä (koskevat koko sosiaalialaa). Tilastokeskus julkaisee kuntien palkkatiedot vuodelta 2022 syyskuussa 2023.

⁶ Peruspalvelujen hintaindeksi on julkaistu Kuntatalousohjelmassa (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164342/VM_2022_57.pdf?sequence=11&isAllowed=y) ja hyvinvointialueiden hintaindeksi 2022–2023 vuoden 2023 talousarvioesityksessä (<https://budjetti.vm.fi/indox/sialto.jsp?year=2023&lang=fi&maindoc=/2023/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&open-node=0:1:3:79:81>). Indeksi 2023–2024 on saatu valtiovarainministeriöstä. Se on vielä alustava ja perustuu kesäkuun 2023 tilanteeseen.

miten henkilöstön määrästä ja palvelusopimusten hinnoista on sovittu ja sovitaan ostopalvelusopimuksissa.

Alueellisten vaikutusten kuvaamiseksi taulukossa 3 on esitetty erotus mitoitusten 0,65 ja 0,7 välillä eli miten suuri vähennys henkilöstömäärän lisäyksessä on eri hyvinvointialueilla.

Taulukko 3. Erotus mitoitusten 0,65 ja 0,7 välillä (julkiset ja yksityiset palveluntuottajat yhteensä (ilman sijaistarvetta) toukokuun 2023 tilanteeseen verrattuna (ennakkotieto) hyvinvointialueittain

Hyvinvointialue	ero henkilöstötarpeessa mitoitusten 0,65 ja 0,7 välillä	% koko nykyisestä henkilöstöstä (väli-tön asiakastyö)	yksiköitä, joiden mitoitus on 0,65 ja 0,7 välillä, lkm
Koko maa	1 453	4 %	878
Etelä-Karjala	39	5 %	20
Etelä-Pohjanmaa	60	4 %	40
Etelä-Savo	46	4 %	32
Helsinki	81,5	3 %	64
Itä-Uusimaa	27,5	5 %	9
Kainuu	29	5 %	15
Kanta-Häme	49,5	4 %	33
Keski-Pohjanmaa	24	5 %	15
Keski-Suomi	70	4 %	39
Keski-Uusimaa	43,5	5 %	29
Kymenlaakso	60,5	5 %	31
Lappi	57,5	4 %	35
Länsi-Uusimaa	91	4 %	55
Pirkanmaa	132,5	4 %	85
Pohjanmaa	54	4 %	35
Pohjois-Karjala	90	7 %	50
Pohjois-Pohjanmaa	117	4 %	75
Pohjois-Savo	80,5	4 %	53
Päijät-Häme	57,5	4 %	28
Satakunta	91	5 %	47
Vantaa ja Kerava	43	4 %	21
Varsinais-Suomi	108	3 %	67

Mitoituksen siirto usean vuoden päähän voi aiheuttaa sen, että osa 0,65:tä korkeamman mitoituksen yksiköistä saattaa laskea mitoitustaan. Tämä vähentäisi ympärivuorokautisten palveluiden henkilöstön kokonaismäärää, joten epäsuorasti lakimuutos saattaisi tuoda hieman arvioitua enemmän säästöä. Näiden yksiköiden osuutta ja siten vaikutuksia kustannuksiin ja henkilöstötarpeeseen ei ole mahdollista tarkkaan arvioida, mutta ainakaan kaikilta 0,65 mitoituksen ylittäneiltä yksiköiltä mitoituksen laskeminen ei onnistu. Esimerkiksi osassa yksiköistä asiakasrakenne edellyttää 0,65:tä korkeampaa mitoitusta. Lisäksi suuri osa yksiköistä on kooltaan niin pieniä, että mitoituksen asettaminen tarkalleen 0,65:een olisi edellyttänyt osa-aikaisten ja jopa tuntityöntekijöiden palkkaamista. Haastavassa henkilöstön saatavuustilanteessa osa-aikaisten työntekijöiden palkkaaminen ei välttämättä onnistu, joten todennäköisesti niiden on pitänyt palkata kokoaikaisia työntekijöitä. Näin ollen nämä yksiköt pysyivät edelleen nykyisessä 0,65:tä korkeammassa mitoituksessa. Lisäksi yksityisten palveluntuottajien osalta sopimukset saattavat rajoittaa sitä, miten niiden mitoitukset voivat muuttua sopimusaikana.

3.2.2 Työllisyysvaikutukset

Esityksen suora vaikutus on se, että muutos helpottaa työvoiman riittävyyttä ja saatavuutta väliaikaisesti, kun noin neljän vuoden ajan lakisääteinen vähimmäismitoitus on pienempi kuin se nykyisen vanhuspalvelulain mukaan olisi. Kuten taloudellisten vaikutusten osuudessa on kuvattu, mitoituksen voimaantumisen siirto vähentää tarvetta lisätä henkilöstöä noin 1 450 työntekijää vastaavan työpanoksen verran julkisella ja yksityisellä sektorilla yhteensä. Myös sijaisten lisästarve vähenee.

Iäkkäiden palvelujen henkilöstötarve kuitenkin lisääntyy kokonaisuudessaan tulevina vuosina, kun palvelujen tarve kasvaa väestön ikääntymisen myötä. Taulukossa 4 on kuvattu iäkkäiden palvelujen henkilöstömäärän arvioitu kehitys vuosina 2023-2027 siinä tapauksessa, että esityksessä ehdotettu 0,7 mitoituksen voimaantumisen siirto toteutuu eli vähimmäismitoitus jatkuu 0,65:nä vuoden 2027 loppuun asti. Tällöin henkilöstömäärän arvioidaan olevan 66 400 vuonna 2027. Mikäli 0,7 tulisi voimaan nykyisen lain mukaan 1.12.2023, olisi ympärivuorokautisten palvelujen henkilöstömäärätarve arviolta 71 500 vuonna 2027. On huomioitava, että taulukossa näkyvä henkilöstömäärän kasvu johtuu palvelutarpeen kasvusta eli se ei ole tämän esityksen vaikutusta.

Taulukko 4. Arvio henkilöstömäärän kehityksestä 2023-2027 sekä nykyisellä palvelurakenteella että mahdollisen yhteisöllisen asumisen lisääntymisen myötä

	Arvio henkilöstömäärästä vuonna 2023	Arvio henkilöstömäärästä vuonna 2027, jos 0,65 olisi voimassa 31.12.2027 asti
Nykyisellä palvelurakenteella		
Ympärivuorokautiset palvelut	56 400	66 400
Yhteisöllinen asuminen	1 600	1 900
Kotihoito	19 800	23 000
Yhteensä	77 800	91 300

Jos yhteisöllistä asumista lisättäisiin		
Ympärivuorokautiset palvelut	56 400	58 400
Yhteisöllinen asuminen	1 600	7 000
Kotihoido	19 800	21 900
Yhteensä	77 800	87 300

Palvelurakenne iäkkäiden palveluissa todennäköisesti muuttuu lähivuosina, kun 1.1.2023 voimaan tulleen lakimuutoksen toimeenpano etenee ja yhteisöllinen asuminen yleistyy. Tästä syystä taulukossa 4 on esitetty arvioitu henkilöstömäärän kehitys sekä nykyisellä palvelurakenteella että siinä tapauksessa, että yhteisöllinen asuminen lisääntyisi⁷. Kotihoidon ja ympärivuorokautisen palveluasumisen väliin sijoittuvan yhteisöllisen asumisen lisääntyminen osaltaan parantaisi henkilöstön riittävyyttä iäkkäiden palveluissa. Yhteisöllinen asuminen mahdollistaisi paremmin tarpeita vastaavan palvelun esimerkiksi osalle niistä asiakkaista, jotka nyt vaihtoehtojen puutteessa sijoitetaan ympärivuorokautiseen hoitoon. Myös kotihoidossa on asiakkaita, joiden palvelujen tarve on jo niin suuri, että he tarvitsisivat turvallisen asuinympäristön tai mahdollisuuden yöaikaiseen palveluun, mutta he eivät vielä tarvitse ympärivuorokautista palveluasumista. Tämä arvio perustuu RAI-tietoihin, joiden mukaan sekä ympärivuorokautisessa palveluasumisessa että kotihoidossa on palvelutarpeeltaan hyvin erilaisia asiakkaita. RAI-järjestelmä on ollut 1.4.2023 lähtien käytössä kattavasti kaikissa iäkkäiden palveluissa ja koko maassa⁸, joten se mahdollistaa palvelujen kohdentamisen paremmin asiakkaiden tarpeiden mukaan. Tällöin myös henkilöstömäärä saadaan paremmin optimoitua. On kuitenkin huomioitava, että palvelurakenteen muutos vaatii aikaa.

Palvelurakenteen muuttaminen on sisällytetty myös hallitusohjelmaan osana kokonaisuutta, jolla vahvistetaan hyvinvointialuetaloutta toimintoja tehostamalla, muuttamalla toimintatapoja sekä lisäämällä yhteistyöalueita koordinaatiota. Siihen liittyvinä toimenpiteinä mainitaan muun muassa palvelurakenteen kehittäminen ja yhteisöllisen asumisen lisääminen. Näiden toimien osalta alueiden rahoitusta ei kuitenkaan leikata etukäteen, vaan realisoituvat säästöt todennetaan jalkikäteistarkistuksen perusteella.

Henkilöstömitoituksen toimeenpanoa tehdään haastavassa henkilöstötilanteessa, jossa nykyisen työvoimapulan lisäksi haasteena on esimerkiksi henkilöstön eläköityminen. Kummassakin viime hallituskaudella annettussa iäkkäiden henkilöiden palvelujen uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä⁹ on työllisyysvaikutukset -luvussa kuvattu laajasti työvoiman saata-

⁷ THL on RAI-tietojen perusteella sekä ottaen huomioon yhteisöllisen asumisen lisärakentamiseen tarvittavan ajan arvioinut, että lähivuosina 12 prosenttia ympärivuorokautisen palveluasumisen ja 5 prosenttia kotihoidon asiakkaista voisi sijoittuakin yhteisölliseen asumiseen. Taulukon jälkimmäisessä osassa esitetyt henkilöstömäärät perustuvat siten paitsi oletettuun asiakasmäärien kehitykseen tulevana vuosina, myös em. siirtymään palveluiden välillä.

⁸ <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/rai-arviointivalineiston-kansallisen-kayton-toimeenpanon-tuki>

⁹ HE 4/2020 ja HE 231/2021.

vuotta eri näkökulmista: henkilöstön saatavuustilanteen kuvaus, alan koulutuksen kehitys, henkilöstön eläköityminen, osa-aikatyön yleisyys, muilla aloilla työskentelevien määrä ja ulkomaisen työvoiman käyttömahdollisuudet. Tiedot näistä teemoista eivät ole oleellisesti muuttuneet. Esimerkiksi Kevan uusimmat tiedot antavat edelleen samanlaisen kuvan kuntien henkilöstön eläköitymisestä¹⁰: Lisäksi esimerkiksi muilla aloilla työskentelevien määrä oli Kuntatyönantajien selvityksen mukaan vuonna 2018 samalla tasolla kuin vuonna 2017, jota koskevat tiedot hallituksen esityksessä 4/2020 julkaistiin.¹¹ Keskustelu alanvaihtoaikeista on tosin lisääntynyt julkisuudessa erityisesti vuodesta 2019 lähtien ja myös koronan on arveltu vaikuttavan. Tutkimusta ja selvityksiä on alanvaihtoaikeista, mutta alan vaihdosta tuoretta tutkittua tai tilastotietoa ei kuitenkaan ole¹². Henkilöstön saatavuudesta on tietoa muun muassa Ammattibarometrissa, joka julkaistaan kaksi kertaa vuodessa (www.ammattibarometri.fi). Sen mukaan sairaanhoitajista ja lähihoitajista on paljon pulaa koko maassa. Koulutuksen kehityksestä löytyy uusin tieto Opetushallinnon tilastopalvelusta¹³.

Mitoituksen voimaantulon siirto antaa lisää aikaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistuksen ja muiden uudistusten henkilöstön riittävyttä parantaville toimenpiteille ja vaikutuksille. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus toi isommat järjestäjät ja tuotantoalueet, mikä todennäköisesti mahdollistaa paremman henkilöstön kokonaissuunnittelun. Se taas todennäköisesti parantaa henkilöstön saatavuutta ja esimerkiksi mahdollistaa henkilöstölle enemmän valinnanmahdollisuuksia löytää itselle sopiva tehtävä. Aiemmat tutkimukset esimerkiksi yhteistoiminta-alueista ovat osoittaneet, että laajemmat alueet mahdollistavat osaamisen, rekrytoinnin ja sijaisten hankkimisen keskittämisen (Heinämäki 2010.). Henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden parantamiseen tähtäviä toimenpiteitä (esimerkiksi henkilöstörakenteen monipuolistaminen) on kuvattu Nykytilan kuvaus -luvussa.

Osalla toimintayksiköistä on 1.4.2023 lähtien voimassa ollut vähimmäismitoitusta (0,65) korkeampi mitoitus. Ennakkotietojen mukaan toukokuussa 2023 23 prosentilla toimintayksiköistä (N=410) mitoitus oli 0,70-0,74 ja 17 prosentilla (N=309) vähintään 0,75. Vanhuspalvelulain 20 §:n mukaan toimintayksikössä on oltava henkilöstö, jonka määrä, koulutus ja tehtävä rakenne vastaavat toimintayksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta ja joka turvaa heille laadukkaat palvelut. On kuitenkin olemassa riski, että 0,7 mitoituksen voimaantulon siirto usealla vuodella voi joissain toimintayksiköissä johtaa 0,65:ä korkeamman mitoituksen laskemiseen ja henkilöstön vähentämiseen.

3.2.3 Yritysvaikutukset

Yksityiset palveluntuottajat tuottavat 52 prosenttia iäkkäiden ympärivuorokautisesta hoidosta asiakasmäärästä laskettuna. Kuten taloudellisten vaikutusten osuudessa on kuvattu, mitoituksen voimaantulon siirto voisi helpottaa yksityisten palveluntuottajien henkilöstön lisäystarpeita noin 900 työntekijän työpanoksen verran, mikä on viisi prosenttia nykyisestä yksityisten palveluntuottajien välittömän asiakastyön henkilöstömäärästä.

Mitoituksen voimaantulon siirto helpottaa valtakunnallisesti henkilöstön saatavuutta ja tämä voi antaa yksityisille palveluntuottajille lisää aikaa henkilöstön saatavuutta parantavien toimenpiteiden tekemiseen.

¹⁰ <https://www.keva.fi/uutiset-ja-artikkelit/kuntien-tyovoimaennuste-2030-hoitajissa-sosiaalityonteki-joissa-ja-lastentarhanopettajissa-suurin-osaa-japula-nyt-ja-tulevaisuudessa/>.

¹¹ <https://www.kt.fi/uutiset-ja-tiedotteet/2020/sote-alan-henkiloston-alanvaihto-vahaista>

¹² Datahuone-hankkeessa ollaan käynnistämässä selvitys hoitajien alanvaihtoista.

¹³ www.vipunen.fi.

Yksityiset palveluntuottajat myyvät lähes kaikki palvelut hyvinvointialueille, joten esityksen todellisiin kustannusvaikutuksiin vaikuttaa se, miten henkilöstömitoituksesta ja palvelusopimusten hinnoista on sovittu ja sovitaan ostopalvelusopimuksissa.

3.2.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Vaikutukset hyvinvointialueiden toimintaan

Julkiset palveluntuottajat tuottavat 48 prosenttia iäkkäiden ympärivuorokautisesta hoidosta asiakasmääristä laskettuna. Kuten taloudellisten vaikutusten osuudessa on kuvattu, mitoituksen voimaantulon siirto helpottaa julkisten palveluntuottajien henkilöstön lisästarpeita noin 550 työntekijän työpanoksen verran, mikä on kolme prosenttia nykyisestä julkisten palveluntuottajien välittömän asiakastyön henkilöstömäärästä.

Mitoituksen voimaantulon siirto helpottaa henkilöstön saatavuutta ja antaa hyvinvointialueille lisää aikaa henkilöstön saatavuutta parantavien toimenpiteiden tekemiseen.

Mitoituksen voimaantulon siirto helpottaa hyvinvointialueiden iäkkäiden palvelujen järjestämistä. Kun ympärivuorokautisiin palveluihin tarvitaan vähemmän henkilökuntaa, on helpompaa saada järjestettyä riittävästi iäkkäiden ympärivuorokautisten palvelujen asiakaspaikkoja. Lisäksi henkilöstötilanteen paraneminen helpottaa myös muiden iäkkäiden palvelujen, esimerkiksi kotihoidon järjestämistä. Kun henkilöstön lisästarve pienenee ympärivuorokautisissa palveluissa, se vähentää myös painetta niiden ostopalvelukustannusten nousulle ja samalla hyvinvointialueiden iäkkäiden palvelujen kokonaiskustannusten nousulle.

Vaikutukset valvontaan

Iäkkäiden palveluja valvovat Valvira, aluehallintovirastot ja hyvinvointialueet.

Mitoituksen voimaantulon siirto saattaa vähentää hieman mitoitusta koskevan velvoitteen valvontaan liittyvien toimenpiteiden tarvetta voimassa olevaan aikatauluun verrattuna, kun henkilöstön lisäykselle kohti 0,7 työntekijän mitoituksen täyttämistä on käytettävissä pidempi aika. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023) tulee voimaan 1.1.2024. Laissa on muun ohella muassa säädetty palveluntuottajaa ja toimintaa koskevista edellytyksistä sekä palveluntuottajien ja palveluyksikköjen rekisteröinnistä. Nykyisin ympärivuorokautisten sosiaalipalvelujen tuottamiseen yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011) edellytetty lupamenettely poistuu. Kaikki valvontalain soveltamisalaan kuuluvat palvelut tulevat laissa säädetyn rekisteröinnin piiriin. Tietyin edellytyksin palveluyksikkö voi tulla myös ennakkotarkastuksen piiriin. Mitoituksen voimaantulon siirroilla voi olla vaikutuksia myös edellä mainitun rekisteröinnin ehtoihin tai ennakkotarkastuksen tarpeellisuuden arvioinnissa huomioon otettaviin seikkoihin.

3.2.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset asiakkaisiin, omaisiin, henkilöstön työhyvinvointiin ja palvelujärjestelmään kokonaisuutena

Henkilöstömitoituksen säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 4/2020 vp) on kuvattu tutkimustietoon perustuen, millaisia vaikutuksia henkilöstömitoituksen nostolla on asiakkaisiin, omaisiin ja henkilöstön työhyvinvointiin. Sen mukaan henkilöstömäärän nostolla on yleisesti positiivisia vaikutuksia asiakkaiden palvelujen laatuun ja henkilöstön työhyvinvointiin, mutta se ei pelkästään riitä, vaan myös esimerkiksi johtamisella voidaan merkittävästi vaikuttaa molempiin asioihin.

Koska vuonna 2020 säädetty henkilöstömitoitus ei toteudu alkuperäisessä eikä vuoden 2023 keväällä muutetussa aikataulussa, myös uudistuksella tavoiteltujen täysien asiakkaiden hoidon ja huolenpidon laatuun ja henkilöstön työhyvinvointiin tulevien vaikutusten toteutuminen siirtyy usealla vuodella. Voimaantulon siirtymisen vuoksi iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömäärä on laskennallisesti noin neljän vuoden ajan vähintään noin 1 450 työntekijän työpanosta vastaavaa määrää pienempi, kuin se olisi ilman siirtoa. Tämä on neljä prosenttia nykyisestä välittömän asiakastyön henkilöstön yhteismäärästä. Keskimäärin mitoituksen nosto 0,65:stä 0,7 merkitsisi toimintayksiköille noin yhden henkilöstötyöpanoksen lisäämistä. Eniten vaikutusta todennäköisesti olisi mahdollisuuksiin tarjota asiakkaiden toimintakykyä ylläpitävää ja sosiaalista kanssakäymistä edistävää toimintaa sekä toteuttaa sellaista yksilöllistä hoitoa ja huolenpitoa, johon korkeampi henkilöstömitoitus antaisi paremmat mahdollisuudet.

Mitoituksen voimaantulon siirto antaa lisäaikaa palvelurakenteen uudistamiselle, jota on kuvattu Työllisyysvaikutukset -luvussa. Mitoituksen voimaantulon siirto esimerkiksi helpottaa yhteisöllisen asumisen kehittämistä, kun henkilöstöä vapautuu ympärivuorokautisista palveluista muihin palveluihin. Palvelurakenteen monipuolistaminen mahdollistaa tarpeita vastaavan palvelun esimerkiksi osalle niistä asiakkaista, jotka nyt vaihtoehtojen puutteessa sijoitetaan ympärivuorokautiseen hoitoon. Myös kotihoidossa on asiakkaita, jotka saattaisivat hyötyä yhteisöllisestä asumisesta. Kokonaisuudessaan palvelurakenteen uudistamisen odotetaan johtavan paremmin asiakkaiden tarpeita vastaavaan palvelurakenteeseen, jonka myötä myös henkilöstömäärä saadaan paremmin optimoitua. On kuitenkin huomioitava, että palvelurakenteen muutos vie aikaa.

Mitoituksen voimaantulon siirto helpottaa jonkin verran henkilöstön saatavuustilannetta kokonaisuudessaan. Erityisesti siirto helpottaa henkilöstön riittävyttä ja palvelujen saatavuutta kotihoidossa, mutta todennäköisesti myös terveydenhuollossa. Henkilöstön saatavuusongelmat johtavat tavallisesti ylitöiden tekemiseen, vajaalla henkilöstöllä toimimiseen tai paikkojen sulkemiseen. Mitoituksen voimaantulon siirto saattaisi ainakin väliaikaisesti myös tuoda helpotusta tähän, millä olisi positiivisia vaikutuksia sekä asiakkaisiin että henkilöstöön. Mitoituksen voimaantulon siirto antaa myös lisäaikaa erilaisille henkilöstön riittävyttä ja saatavuutta parantaville toimille. Niihin sisältyy esimerkiksi henkilöstörakenteen monipuolistaminen, jonka myötä voidaan myös paremmin järjestää monipuolista asiakkaiden toimintakykyä ylläpitävää ja sosiaalista kanssakäymistä edistävää toimintaa.

Henkilöstömitoituksen säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä yhtenä riskinä tunnistettiin, että pääsy ympärivuorokautisiin palveluihin saattaisi vaikeutua. Palveluntuottajilta ja hyvinvointialueilta saatujen tietojen mukaan asiakaspaikkoja on jouduttu vähentämään henkilöstön saatavuusongelmien vuoksi. Mitoituksen voimaantulon siirto saattaisi helpottaa osaltaan ainakin lyhyellä aikavälillä ympärivuorokautisiin palveluihin pääsyä, kun 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksen toteuttamiseen on enemmän aikaa. Pitkäaikaispaikkojen lisäksi lisäaika voisi helpottaa painetta vähentää lyhytaikaishoidon paikkoja, jolloin esimerkiksi omaishoidon vapaat ja sairaalajakson jälkeinen kuntoutus voivat toteutua paremmin.

4 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Henkilöstömitoituksen säätämisen päätavoitteena on ollut toteuttaa iäkkäiden henkilöiden perustuslain mukaista oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin sekä turvata muita keskeisiä perusoikeuksia. Tavoitteena on ollut turvata iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon asiakkaille laadukkaat palvelut, jotka mahdollistavat arvokkaan ja mielekkään elämän. Tavoitteena on ollut myös parantaa asiakas- ja potilasturvallisuutta varmistamalla riittävä hoidosta ja huolenpidosta vastaava henkilöstö tehtävien huolelliseen toteuttamiseen. Nämä tavoitteet eivät ole muuttuneet, joten valmistelussa ei ole käsitelty esimerkiksi henkilöstömitoituksen ja sen laskutavan muuttamista.

Jos laissa säädetyn henkilöstömitoituksen toteuttaminen ei ole kaikissa toimintayksiköissä mahdollista, siihen tulisi kuitenkin valvonnassa hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti puuttua. Toisaalta valvonnalla tai siinä edellytetyillä toimilla ei voitaisi kuitenkaan korjata pääosin henkilöstön saatavuuden ongelmista johtuvaa tilannetta. Tässä suhteessa lainsäädännön muuttamiselle ei nähty olevan vaihtoehtoja.

Henkilöstömitoituksen säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 4/2020 vp) on käsitelty muun muassa henkilöstön palkkaamista terveydenhuollon ja sosiaalihuollon työvoimatarpeisiin ulkomailta ja henkilöstömitoituksen toteuttamisen eriyttämistä alueittain. Nämä vaihtoehdot eivät nykyisessäkään tilanteessa olisi ratkaisseet esillä olevaa ongelmaa.

Yhtenä vaihtoehtona olisi voinut olla se, että 0,7 mitoituksen voimaantuloa ei enää siirrettäisi voimassa olevasta 1.12.1023 voimaantuloajasta. Henkilöstömitoitus on siitä säätämisen jälkeen noussut koko ajan ja ennakkotietojen mukaan toukokuussa 2023 jo noin 40 prosenttia toimintayksiköistä täytti 0,7 mitoituksen. Todennäköisesti kuitenkin kaikki yksiköt eivät joulukuun alkuun mennessä saavuttaisi 0,7 mitoitusta ja toisaalta myös mitoituksen siirtämisellä tavoiteltu taloudellinen säästövaikutus jäisi tässä vaihtoehdossa saamatta.

Henkilöstömitoitusta olisi mahdollista myös lykätä lyhyemmän ajan kuin nyt ehdotettu siirtymäaika vuoden 2027 loppuun. Edellisen lykkäystä koskevan hallituksen esityksen lausuntokierroksella suurin osa lausujista ilmaisi näkemyksensä, että tuolloin säädetty kahdeksan kuukauden siirtymäaika oli liian lyhyt henkilöstön saatavuutta turvaavien toimien toteuttamiselle. Sen vuoksi nyt on päädytty esittämään huomattavasti pidempää aikaa.

Kun valmistelussa arvioitiin käytettävissä olevia keinoja, henkilöstön saatavuutta eniten turvaavaksi ja muita hallitusohjelman tavoitteita toteuttavaksi ratkaisuksi valikoitui hallitusohjelman mukainen vaihtoehto, jossa vähintään 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksen voimaantuloa siirrettäisiin edelleen vuoden 2027 loppuun.

5 Lausuntopalautte

Lausuntokierroksen palautte

Jatkovalmistelu

6 Voimaantulo

Ehdotetun lain on tarkoitus tulla voimaan ennen 1.12.2023.

7 Toimeenpano ja seuranta

Vanhuspalvelulaissa säädetyn henkilöstömitoituksen toimeenpano kuuluu vuoden 2023 alusta hyvinvointialueille sekä yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajille.

Vanhuspalvelulakiin on lisätty 1.1.2023 voimaan tullut säännös palvelujen laadun seurannasta (876/2022). Lain 24 a §:n 1 momentissa todetaan Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen velvollisuus seurata iäkkäille henkilöille tuotettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen laatua, oikeus saada seurantaa varten välttämättömät tiedot palvelujen järjestäjiltä ja tuottajilta sekä tietojen luovuttamisvelvollisuutta ja keräämistä koskeva velvollisuus. THL seuraa palvelujen laatua ja muun muassa henkilöstömitoituksen riittävyttä kaksi kertaa vuodessa ja jatkossa tiheämminkin. Seurannan avulla kertyy säännöllisesti koko maan kattavaa tietoa iäkkäiden palvelujen tilanteesta. Lisäksi THL toteuttaa asiakaskyselyjä joka toinen vuosi. Seurantatietoa voidaan hyödyntää esimerkiksi palvelujen hankinnassa ja valvonnassa.

Säännöllisen ja yhtenäisen seurantatiedon saaminen helpottaa myös valvontaviranomaisten tekemää valvontaa sekä hyvinvointialueiden ja palveluntuottajien omavalvontaa. Lisäksi se mahdollistaa tiedon saannin palvelujen laadusta myös iäkkäille henkilöille ja heidän läheisilleen.

Valtioneuvosto ja THL seuraavat henkilöstömitoitukseen tarkoitetun rahoituksen käyttöä ja henkilöstömitoituksen toteutumista siirtymäaikana vuosina 2023-2027.

8 Suhde talousarvioesitykseen

Voimassa olevan siirtymäsäännöksen mukaisesta henkilöstömitoituksesta johtuva hyvinvointialueiden rahoitustason korotus on vuoden 2023 talousarvioesityksessä 128,2 miljoonaa euroa. Summassa on huomioitu hyvinvointialueille osoitettu rahoitus vuoden 2023 talousarvioesityksen mukaisesti laskennalliseen 0,7 mitoitukseen perustuen jo 1.4.2023 lukien mitoituksen nostamiseen varautumiseksi. Esityksen mukaan täysimääräisen vähintään 0,7 henkilöstömitoituksen siirtymäaikaa jatkettaisiin vuoden 2027 loppuun. Mitoitus olisi siihen saakka voimassa olevan lain mukaisesti vähintään 0,65 työntekijää asiakasta kohti. Hyvinvointialueiden rahoitusta vähennettäisiin tätä vastaavasti vuosina 2024-2027. Lakisääteisen tehtävämuutoksen johdosta tehtävä rahoituksen vähennys olisi 89 miljoonaa euroa vuodessa. Koska 0,7 henkilöstömitoituksen toimeenpanoon (lakisääteinen velvoitteen muutos 0,65->0,7) 1.-31.12.2023 on varattu 7,12 milj.€:a momentille 28.89.31, tulee hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 9 §:ään perustuen kyseinen rahoitusosuus vähentää momentilta lisätalousarviossa.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Vanhuspalveluita koskevalla sääntelyllä on kiinteä yhteys perustuslain 19 §:ään, jossa säädetään oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perusoikeuksia koskevien esitöiden mukaisesti perustuslain 19 § turvaa jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle henkilölle subjektiivisen oikeuden sellaiseen tulotasoon ja sellaisiin palveluihin, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (HE 309/1993 vp).

Iäkkäillä henkilöillä on ollut ja on jatkossakin myös muun muassa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000), sosiaalihuoltolain ja vanhuspalvelulain säännösten perusteella oikeus hyvään ja laadukkaaseen hoitoon ja huolenpitoon sekä laissa säädettyyn palvelutarpeen selvittämiseen ja arviointiin. Iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään pääosin sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain nojalla. Esityksellä ei muuteta näitä säännöksiä eikä sillä puututa tältä osin iäkkäiden henkilöiden oikeuksiin.

Lakisääteisestä henkilöstömitoituksesta säätäminen on yksi keino, jonka tarkoitus on ollut turvata iäkkäiden henkilöiden oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sekä laadultaan hyviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon palveluissa. Lakisääteisellä henkilöstömitoituksella toteutetaan myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Sääntely toteuttaa myös perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellä mainittujen oikeuksien turvaamiseksi. Julkinen valta eli valtio on osoittanut ja osoittaa edelleen iäkkäiden henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen merkittävän taloudellisen panostuksen kunnille ja nykyisellään hyvinvointi-

alueille. Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta henkilöstömitoituksella turvataan myös perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta sekä 10 §:n säännöstä yksityiselämän suojasta siten kuin henkilöstömitoituksen säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 4/2020 vp) on vastaavassa luvussa tarkemmin kuvattu.

Henkilöstömitoituksesta säädettyä keskeisiksi ihmisoikeussopimuksiksi arvioitiin uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä Euroopan unionin perussopimukset mukaan lukien perusoikeuskirja. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 23 artikla velvoittaa turvaamaan ikääntyneille henkilöille heidän tarvitsemansa sosiaaliturvan, hoidon, huolenpidon ja mahdollisuuden osallistua yhteiskunnan eri toimintoihin sen täysivaltaisina jäseninä. Lisäksi artikla velvoittaa sopimuspuolia takaamaan laitoksissa asuville mahdollisuuden vaikuttaa saamaansa hoitoon. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 25 artiklassa unioni tunnustaa ikääntyneiden henkilöiden oikeuden ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään sekä oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen elämään. Myös YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sisältävät sääntelyn kannalta merkittäviä oikeuksia. Nämä kansainväliset sopimukset liittyvät edelleen myös tähän esitykseen.

Käytännön oikeuksien toteuttamisen tasolla lakisäateisen ja vaiheittain lisääntyvän henkilöstön vähimmäismitoituksen tavoitteena on ollut parantaa asiakas- ja potilasturvallisuutta varmistamalla riittävä hoidosta ja huolenpidosta vastaava henkilöstö. Kun yhden iäkkäiden oikeuksia parantavan toimenpiteen vaikutukset eivät toteutuisi alkuperäisen tai jonkin verran myöhennetyнкään aikataulun mukaisesti, valmistelussa on kiinnitetty huomiota siihen, miten siirtymäajan jatkamista ja toisaalta iäkkäiden palvelujen henkilöstömitoitukseen liittyvien yksilön oikeuksien toteutumista tulisi arvioida perustuslaissa turvattujen oikeuksien heikentämiskiellon sekä valtiontalouden resurssipäätösten valossa.

Perustuslain 22 §:n mukaisen julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen kääntöpuolena on kieltö heikentää perusoikeuksia. Perusoikeuden heikennyskieltö kieltää perusoikeuden toteuttamisessa jo saavutetun tason merkittävän heikentämisen. Perustuslakivaliokunnan kannanottoja heikennyskiellosta on olemassa muun muassa sivistyksellisten oikeuksien sekä sosiaaliturvaan, kuten lapsilisäjärjestelmään, liittyen. Lausunnossaan PeVL 14/2007 vp perustuslakivaliokunta korosti perustuslain sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta lakiehdotusten sisältämien perus- ja jatkokoulutuksen heikentämiskiellojen merkitystä. Lausunnossaan PeVL 25/2012 vp valiokunta totesi, että lapsilisäjärjestelmän olennainen tai merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi valiokunnan mielestä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista.

Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa on myös viitattu julkisen talouden rahoitusvaikeuksiin perusteena ainakin tiettyyn rajaan asti poiketa heikennyskiellosta. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiontalouden säästötavoitetta voidaan pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon (PeVL 25/2012 vp, s. 3). Sääntely ei kuitenkaan saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettuja velvoitteita.

Nyt käsiteltävänä olevan esityksen kannalta on keskeistä arvioida, onko kyseessä olevan sosiaalipalvelun toteutumisen laadulliseen tasoon positiivisesti vaikuttavan säännöksen siirtymäajan pidentäminen olennainen tai merkittävä heikennys, vai voidaanko sitä pitää vähäisenä. Tähän arviointiin vaikuttaa se, että esityksessä ei kuitenkaan ole kyse laissa säädetyn mitoituksen tason heikentämisestä tai kumoamisesta, vaan sen siirrosta toteutumaan esityksen mukaisesti myöhemmin, jolloin samalla voidaan varmistaa henkilöstön saatavuutta palveluissa.

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 25/2012 vp huolestuttavana sitä, että sääntelyn vaikutukset kohdistuivat voimakkaimmin pienituloisiin perheisiin. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä vaikutukset kohdistuisivat sinänsä haavoittuvassa oleviin eli iäkkäisiin henkilöihin, joiden välttämätöntä huolenpitoa sekä riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja turvaavan hoidon ja huolenpidon sekä muun ympärivuorokautiseen palveluasumiseen kuuluvan toiminnan laadullisen, henkilöstön määrän avulla tavoitellun, tason saavuttaminen lykkääntyisi ehdotuksen mukaisesti noin neljällä vuodella. Kuitenkin mitoituksen siirrolla on arvioitu voivan olla myös positiivisia vaikutuksia muun muassa henkilöstön ja palvelurakenteen uudistamisen näkökulmasta, joita on kuvattu luvussa 3.2.5.

Iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisen palveluasumisen henkilöstömitoituksen voimaantuloon ehdotetun lykkäämisen vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon, että kyseessä on kaavamainen vähimmäismitoitus. Asiakkaiden yksilöllinen hoidon ja huolenpidon tarve ja sen muuttuminen voivat muiden säännösten mukaan edellyttää myös korkeampaa mitoitusta. Vanhuspalvelulain 20 §:n 1 momentin mukaan iäkkäiden palvelujen toimintayksikössä on oltava henkilöstö, jonka määrä, koulutus ja tehtävä rakenne vastaavat toimintayksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta ja joka turvaa heille laadukkaat palvelut. Ympärivuorokautisissa palveluissa on säännöksen mukaan oltava riittävästi henkilöstöä kaikkina vuorokauden aikoina.

Perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet sekä asiakkaan oikeus asiakasturvallisuuteen sekä laadukkaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin edellyttävät joka tapauksessa yksilöllistä arviota asiakkaan palvelun tarpeesta. Iäkkään henkilön palvelutarve on aina arvioitava sosiaalihoitolain 36 §:n sekä vanhuspalvelulain 15 §:ssä mukaisesti ottaen huomioon etenkin lain 15 a §:ssä säädetyn RAI-arvioinnin kautta iäkkään henkilön toimintakyvystä sekä myös sen muuttumisesta saatu tieto. RAI-arviointijärjestelmän tunnuslukujen avulla voidaan arvioida myös palvelun laatua. Iäkkäiden palveluissa on näin ollen asiakkaan tarve ja siinä tapahtuneet muutokset otettava asianmukaisesti huomioon laissa säädettyä mitoituksen vähimmäistasoa korkeampanakin tasona.

RAI-arviointivälineistöä ja sen avulla tehtävää iäkkään henkilön toimintakyvyn arviointia koskeva säännös säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Sen tarkoituksena on vahvistaa iäkkään henkilön perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettuja oikeuksia, ja sen avulla saatu arviointitieto toimii yksilöllisen palvelu-, hoito- ja kuntoutussuunnitelman perustana, joten sillä voi olla vaikutusta myös yksilötasolla. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan palvelutarpeen selvittäminen ja arviointi voivat siten vaikuttaa myös iäkkään henkilön oikeuksien ja etujen toteutumiseen (PeVL 15/2020 vp, s. 3). RAI-arviointi mahdollistaa kaikissa iäkkäiden palveluissa palvelujen kohdentamisen paremmin asiakkaiden tarpeiden mukaan. Kokonaisuudessaan viime aikaisten iäkkäiden palvelujen uudistusten odotetaan johtavan paremmin asiakkaiden tarpeita vastaavaan palvelurakenteeseen, jonka myötä myös henkilöstömäärä saadaan paremmin optimoitua.

Iäkkäiden ympärivuorokautisessa palveluasumisessa sovellettava henkilöstön vähimmäismitoitus on viime keväänä muutetun säännöksen mukaisesti 1.4.2023 lähtien ollut vähintään 0,65 työntekijää asiakasta kohti. Tämän mitoituksen voidaan arvioida turvaavan perustuslain 19 §:n edellyttämän välttämättömän huolenpidon ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tason sekä turvaavan myös muita edellä mainittuja perusoikeuksia. Mainittu mitoitus pidettäisiin voimassa nyt ehdotetun, vuoden 2027 loppuun kestävänsä siirtymäajan.

Valvontaviranomaiset voivat ottaa asiakkaiden tarpeisiin nähden riittävän henkilöstömitoituksen huomioon yksityisten palveluntuottajien lupamenettelyssä. Sen ohella mitä vanhuspalvelulain 20 §:n 1 ja 2 momentissa on säädetty, myös yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 4

§:n 2 momentin mukaan henkilöstön lukumäärän tulee olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja asiakkaiden lukumäärään nähden. Lain 10 §:n 2 momentin mukaan lupaan voidaan liittää asiakas- turvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja palvelujen määrästä, henkilöstöstä, ti- loista, laitteista ja tarvikkeista sekä toimintatavoista. Lupamenettely poistuu vuoden 2024 alusta voimaan tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalain myötä ja samalla laki yksityisistä sosiaalipalveluista kumoutuu. Jatkossakin valvontaviranomaiset voivat tarvittaessa asettaa ympäri- vuorokautisten palvelujen rekisteröinnille ehtoja, jotka voivat koskea muun muassa henki- löstön riittävää määrää. Näin ollen myös mitoituksen täysimääräisen voimaantulon siirtymäai- kana voidaan valvonnassa ja muussa ohjauksessa kiinnittää huomiota laissa tarkoitettuun asiak- kaan tarpeiden mukaiseen henkilöstön määrään.

Ympäri- vuorokautisen hoidon piirissä olevat iäkkäät henkilöt ovat lähes poikkeuksetta laajan hoidon ja huolenpidon tarpeessa. Hoidon ja huolenpidon lisäksi iäkkäillä henkilöillä tulee olla myös mahdollisuuksia osallistua toimintakykyä ylläpitävään ja edistävään toimintaan sekä so- siaaliseen vuorovaikutukseen ja osallisuuteen, joilla tuetaan mielekäästä elämää ja sosiaalista hyvinvointia. Henkilöstön määrässä ja osaamisessa on myös tarpeen tunnistaa ja ottaa huomi- oon erityisiä tarpeita, jotka liittyvät esimerkiksi vammaisuuteen tai tarpeisiin käyttää vaihtoehtoisia kommunikaatiokeinoja. Myös nämä seikat voivat tulla kyseeseen, kun arvioidaan, onko ehdotetulla muutoksella merkitystä perusoikeuksien heikennyskiellon valossa. Kuitenkin mitoi- tuksen voimaantulon siirto antaisi myös lisäaika erilaisten henkilöstön riittävyttä ja saata- vuutta parantaville toimille. Niihin sisältyy esimerkiksi henkilöstörakenteen monipuolistami- nen, jonka myötä voidaan myös paremmin järjestää monipuolista asiakkaiden toimintakykyä ylläpitävää ja sosiaalista kanssakäymistä edistävää toimintaa.

Heikennyskiellon arvioinnin osalta on todettava, että vuonna 2020 säädetyn henkilöstömitoi- tusta koskevan velvoitteen siirtymäaika pidennettiin vuonna 2023 kahdeksalla kuukaudella ai- noastaan sen vuoksi, että tuolloin esityksessä mainituista olosuhteiden muutoksista ja muista seikoista johtuen velvoitetta ei katsottu voitavan käytännössä kattavasti toteuttaa. Hallitus katsoi tuolloin, että esitys voitiin perusoikeuksien heikentämiskiellon estämättä käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksikössä.

Tässä esityksessä täysimääräisen 0,7 henkilöstömitoituksen voimaantuloa ehdotetaan siirrettä- väksi edelleen vuoden 2027 loppuun saakka. Voimaantulon lykkäämisen perusteena on vastaa- vasti kuin aikaisemmassakin siirrossa ensisijaisesti tavoite varmistaa riittävän henkilöstön saa- tavuus sosiaali- ja terveyspalveluissa ja erityisesti iäkkäiden henkilöiden palveluissa kokonai- suudessaan. Tämä henkilöstöön liittyvä asiantila on olemassa nytkin riippumatta siitä, jatke- taanko siirtymäaika vai ei. Samalla lakisääteisen tehtävämuutoksen johdosta tehtävä rahoituk- sen vähennys hyvinvointialueille olisi 89 miljoonaa euroa vuodessa. Säästyvä määrä on osa hallitusohjelman mukaista säästötavoitetta.

Vaikka lainsäädännöllä ei voida enää tässä tilanteessa ratkaista henkilöstön riittävyyden liitty- viä ongelmia alkuperäisen tai nyt voimassa olevan siirtymäajan loppuun mennessä, esityksen tavoitteena on esityksessä kuvatuin tavoin minimoida siirtymäajan jatkamiseen liittyvät muu- tokset ja niistä aiheutuvat negatiiviset vaikutukset. Henkilöstön saatavuuden ja riittävyyden ti- lannetta ja siihen liittyviä toimenpiteitä on selostettu edellä nykytilaa kuvaavassa luvussa 2, minkä lisäksi on kuvattu mitoituksen nousua iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon toimin- tayksiköissä kohti laissa säädettyä vähintään 0,7 työntekijän tavoitetta asiakasta kohti jo voi- massa olevan siirtymäkauden aikana. Osalla toimintayksiköistä on 1.4.2023 lähtien voimassa ollut vähimmäismitoitusta (0,65) korkeampi mitoitus. Ennakkotietojen mukaan toukokuussa 2023 23 prosentilla toimintayksiköistä (N=410) mitoitus oli 0,70-0,74 ja 17 prosentilla (N=309) vähintään 0,75. Henkilöstöä on näin ollen yksiköissä aktiivisesti lisätty ja mitoitusta voitu nos- taan lain tasoa korkeammaksi. Kun nyt ehdotettu täysimääräisen vähimmäismitoituksen voi- maantulon siirtymäaika on merkittävästi pidempi ja samalla alueiden rahoitusta vähennetään,

on tunnistettu riski siitä, että siirto usealla vuodella voi joissain toimintayksiköissä johtaa säädetyn korkeamman mitoituksen laskemiseen ja henkilöstön vähentämiseen siirtymäaikana.

Voimassa olevan mitoituksen vähintään 0,65 työntekijää asiakasta kohti voidaan arvioida turvaavan perustuslain 19 §:n edellyttämän välttämättömän huolenpidon ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tason sekä toteuttavan myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Esityksen mukaan mainittu mitoitus pidettäisiin voimassa nyt ehdotetun, vuoden 2027 loppuun kestävä siirtymäajan. Huomioon on otettava, että kyseessä on vähimmäismitoitus, jota asiakkaiden RAI-arvioinnin perusteella arvioidun palvelun tarpeen perusteella sekä myös sen muuttumisen perusteella tulee tarvittaessa nostaa.

Esitys voitaisiin siten perusoikeuksien heikentämiskiellon estämättä käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 15/2020 vp - HE 4/2020 vp käsitellyt kunnille säädettyjen lisätehtävien edellyttämiä rahoituspäätöksiä. Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan. Sen mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että henkilöstömitoituksen ja sen toteuttamiseen liittyvien rahoitusratkaisujen yhteensovittamiseksi lain siirtymäsäännöstä oli 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. Tämä täsmentäminen oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksityksessä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotuksesta siirtymäsäännöstä selkeytettiin siten, että henkilöstömitoitus ja sen toteuttamiseen liittyvä rahoitus ovat nousseet asteittain lain voimaantulon jälkeen kahdessa vaiheessa.

lääkäiden henkilöiden ympärivuorokautisen hoidon järjestämisvastuu on siirtynyt 1.1.2023 hyvinvointialueille, joilla on hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 2 §:n mukaan itsehallinto alueellaan siten kuin mainitussa laissa säädetään.

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisveloitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta. Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus (PeVL 17/2021 vp).

Hyvinvointialueiden mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja selviytyä lakisääteisistä velvoitteista ovat kuntiakin rajallisemmat, sillä ratkaisevassa asemassa on nimenomaan valtion rahoitus.

tus. Lakiehdotuksen antamiseen liittyvät syyt ovat kuitenkin liittyneet ensisijaisesti muihin henkilöstömitoituksen toteuttamiseen liittyviin esteisiin kuin rahoituksen riittävyyteen. Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa ja oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että yhteiskunnan ajautuminen syvään taloudelliseen taantumaan, joka aiheuttaa julkisen talouden rahoitusvaikeuksia, voi ainakin tiettyyn rajaan asti muodostaa hyväksyttävän perusteen heikennyskiellosta poikkeamiselle. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi omassa lausuntokäytännössään korostanut, että on johdonmukaista ottaa huomioon kansantalouden ja julkisen talouden tila mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa.

Hyvinvointialueiden rahoitus on ollut vuonna 2023 vähintään 0,7 työntekijän mitoituksen tavoitteen aikatauluun nähden poikkeuksellisesti etupainotteista, koska mitoituksen voimaantuloa vuoden 2023 keväällä siirrettäessä nimenomaan tarkoituksena oli mahdollistaa täysimääräisen mitoituksen tason saavuttaminen budjettirajoitteen estämättä mahdollisimman kattavasti jo ennen siirtymäajan päättymistä. Tällä esityksellä rahoitusta hyvinvointialueilta kuitenkin leikataan esitetyn mukaista mitoituksen tasoa vastaavasti ehdotettuna siirtymäaikana siten kuin taloudellisia vaikutuksia koskevassa luvussa 3 sekä luvussa 8 Suhde talousarvioesitykseen on kuvattu. Kun nykyisen ja siirtymäkaudelle ehdotetun lakisääteisen vähimmäismitoituksen 0,65 työntekijää asiakasta kohden kuitenkin voidaan arvioida olevan riittävä kyseisissä palveluissa olevien iäkkäiden henkilöiden kyseessä olevien perusoikeuksien turvaamisen kannalta, voidaan myös siihen hyvinvointialueille myönnettävän rahoituksen arvioida olevan rahoitusperiaatteen näkökulmasta riittävä.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ikäntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ikäntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta annetun lain (876/2022) voimaantulosäännöksen 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 223/2023, seuraavasti:

Lain 20 §:n 2 momentissa säädettyä henkilöstömitoitusta sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2028. Sitä ennen henkilöstömitoituksen on oltava vähintään 0,65 työntekijää asiakasta kohti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä xx.xx.2023

Pääministeri

Petteri Orpo

Perhe- ja peruspalveluministeri **Kaisa Juuso**

Laki

ikäntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ikäntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta annetun lain (233/2023) voimaantulosäännöksen 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 223/2023, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

Lain 3 a §:n 1 momentti, 14 §:n 1 momentti sekä 14 a ja 15 b § tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2028.

Sen estämättä, mitä 3 a §:n 1 momentin 11 kohdassa säädetään, henkilöön, joka toimii kotiaivustajana tai hoitoapulaisena tämän lain voimaan tullessa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Lain 20 §:n 2 momentissa säädettyä henkilöstömitoitusta sovelletaan 1 päivästä joulukuuta 2023. Sitä ennen henkilöstömitoituksen on oltava vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohti ja 1 päivästä huhtikuuta 2023 vähintään 0,65 työntekijää asiakasta kohti.

Lain 20 §:n 2 momenttia sovelletaan pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköihin 31 päivään joulukuuta 2027.

Lain 24 a §:n 2 momentissa tarkoitettu asiakaskysely toteutetaan ensimmäisen kerran vuonna 2024.

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

Lain 3 a §:n 1 momentti, 14 §:n 1 momentti sekä 14 a ja 15 b § tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2028.

Sen estämättä, mitä 3 a §:n 1 momentin 11 kohdassa säädetään, henkilöön, joka toimii kotiaivustajana tai hoitoapulaisena tämän lain voimaan tullessa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Lain 20 §:n 2 momentissa säädettyä henkilöstömitoitusta sovelletaan 1 päivästä *tammikuuta 2028*. Sitä ennen henkilöstömitoituksen on oltava vähintään 0,65 työntekijää asiakasta kohti.

Lain 20 §:n 2 momenttia sovelletaan pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköihin 31 päivään joulukuuta 2027.

Lain 24 a §:n 2 momentissa tarkoitettu asiakaskysely toteutetaan ensimmäisen kerran vuonna 2024.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
