

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

HE 298/2022 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (vanhuspalvelulain) muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöstä. Laissa säädettyä iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä asiakasta kohti noudatettavan 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksen siirtymäaikaa jatkettaisiin vaiheittain 1.12.2023 saakka. Henkilöstömitoitusta koskevan vanhuspalvelulain muutoksen 1.1.2023 voimaan tulevaa voimaantulosäännöstä muutettaisiin siten, että lain 20 §:n 2 momentissa säädettyä vähintään 0,7 työntekijän henkilöstömitoitusta sovellettaisiin 1.12.2023 lähtien. Esityksen mukaan 1.4.2023 lukien edellytettäisiin kuitenkin vähintään 0,65 työntekijän henkilöstömitoitusta kyseisiin tehtäviin.

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan viimeistään 1.4.2023.

lääkäiden ympärivuorokautisen hoidon henkilöstön vähimmäismitoitus

Henkilöstöresurssien lisääminen ja toimijoita velvoittavan numeerisen vähimmäismitoituksen säätäminen iäkkäiden ympärivuorokautisessa hoidossa todettiin hallituskauden alussa välttämättömäksi hoidon laatua heikentävien ja asiakasturvallisuutta vaarantavien puutteiden vuoksi. Lääkäiden ympärivuorokautisen hoidon henkilöstön vähimmäismitoitusta koskevat säännökset tulivat voimaan 1.10.2020 ja mitoitus säädettiin portaittain nousevaksi siten, että henkilöstömitoituksen oli oltava 1.10.2020 lukien vähintään 0,5 työntekijää, 1.1.2021 lukien vähintään 0,55 työntekijää ja 1.1.2022 lukien vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohti. Vähimmäismitoitus 0,7 työntekijää asiakasta kohden säädettiin tulemaan voimaan 1.4.2023 päättyvän siirtymäajan jälkeen, jotta kunnilla ja kuntayhtymillä sekä palveluntuottajilla olisi mahdollisuus varautua henkilöstön lisäämiseen.

Vanhuspalvelulain 1.1.2023 voimaan tulevan muutetun 20 §:n 2 momentin (876/2022) mukaan kyseistä henkilöstömitoitusta sovelletaan sosiaalihuoltolain 21 c §:ssä tarkoitetun ympärivuorokautisen palveluasumisen toimintayksiköissä. Edellä mainitun lain voimaantulosäännöksen mukaan 20 §:n 2 momentissa säädettyä henkilöstömitoitusta sovelletaan myös iäkkäiden pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköihin 31.12.2027 asti kestävästä siirtymäajan aikana. Mainitun lakimuutoksen voimaantulosäännöksen 4 momentin mukaan 20 §:n 2 momentissa säädettyä henkilöstömitoitusta sovelletaan 1 päivästä huhtikuuta 2023. Sitä ennen henkilöstömitoituksen on oltava vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohti. Lakimuutoksessa ei muutoin puututtu henkilöstömitoitusta koskevan sääntelyn sisältöön.

Henkilöstömitoituksen toimeenpanon tilanne

Henkilöstön määrää on pystytty lain voimaantulon jälkeen lisäämään toimintayksiköissä lähes lain edellyttämällä tavalla. Kuitenkin etenkin tämän vuoden aikana sekä palvelujen järjestämisestä vastaavat tahot että palvelujen tuottajat nostivat esiin vaikeuksia henkilöstömitoituksen toimeenpanossa.

THL:n toukokuussa 2022 tekemän seurannan mukaan huolimatta tehdyistä henkilöstölisäyksistä tarvitaan kuitenkin edelleen 3 400 henkilön lisätyöpanos, jotta 0,7 mitoitusta saavutetaan. Puoli vuotta aiemmin, vuoden 2021 marraskuussa tehdyn arvion mukaan työpanosta olisi tarvittu 5 200 henkilön verran lisää.

Lain valmistelun ja säätämisen jälkeen on toimintaympäristössä tapahtunut muutoksia, jotka ovat erityisesti vaikeuttaneet ja hidastaneet henkilöstömitoituksen täysimääräistä toteuttamista. Erityisesti vuonna 2020 käynnistynyt COVID-19 – pandemia on vaikuttanut merkittävästi henkilöstön saatavuuteen ja toimintayksiköiden rekrytointimahdollisuuksiin. Kevästä 2022 alkaen pitkälle syksyyn jatkunut epävakaa työmarkkinatilanne keskeisten työntekijäjärjestöjen osalta on myös osaltaan vaikuttanut henkilöstön saatavuuteen. Hyvinvointialueiden toiminnan valmistelu vuoden 2022 aikana on työllistänyt kuntien sote-henkilöstöä ja hidastanut osaltaan lain toimeenpanoa.

Osin edellä mainituista toimeenpanoa vaikeuttaneista tekijöistä johtuen henkilöstömitoituksen toimeenpano on kesken eikä kaikkia lainsäädäntöön sisältyviä mahdollisuuksia henkilöstörakenteen monipuolistamiseen ole riittävästi hyödynnetty. Lähihoitajien ja sairaanhoitajien lisäksi asiakkaiden tarpeisiin on mahdollista vastata monien muiden laissa mainittujen sote-ammattilaisten osaamisella. Lisäksi etenkin sosiaalisen toimintakyvyn ylläpitämiseen voidaan hyödyntää myös esimerkiksi liikunta-, kulttuuri- tai taidealan ammattilaisia. Muiden edellä mainittujen lain mukaan

käytettävissä olevien henkilöstöryhmien osuus henkilöstöstä on ympärivuorokautisessa hoidossa vielä varsin pieni. Myöskään mitoitussääntelyn olennainen sisältö eli asiakkaan kanssa tehtävän välittömän asiakastyön ja välillisen työn, kuten siivoukseen sekä ruoka- ja pyykkihuollon, toisistaan erottaminen ja riittävän erillisen henkilöstön varaaminen välilliseen työhön, ei vielä kaikilta osin ole toteutunut.

Edellä kuvattujen seikkojen perusteella on arvioitu, että 0,7 työntekijän mitoitusta ei ole mahdollista saavuttaa kaikissa toimintayksiköissä säädettyyn määräaikaan mennessä. Tämän vuoksi hallituksen esityksen tavoitteena on säätää henkilöstömitoituksen toteuttamisen toteutettavissa olevasta aikataulusta nykyisessä tilanteessa siten, että henkilöstön määrä saataisiin kuitenkin nousemaan mahdollisimman nopeasti mahdollisimman lähelle alkuperäistä eduskunnan säätämää vähimmäismitoitusta.

Riittävän henkilöstömitoituksen voimassa oloa puoltavat myös muun muassa THL:n toteuttaman aikamittaushankkeen tulokset sekä valvontaviranomaisten havainnot. Mainitun hankkeen tulosten mukaan ympärivuorokautisen hoidon asiakkaat saivat henkilökunnan aikaa keskimäärin noin 117 minuuttia päivässä, josta 90 minuuttia oli sellaista, jossa asiakas oli läsnä. Mittaus toteutettiin syksyllä 2021, jolloin vähimmäismitoitus oli 0,55 työntekijää asiakasta kohden, mutta monet yksiköt ylittivät tosiasiallisesti 0,6 mitoituksen jo tuolloin. Kaikkein raskainta ympärivuorokautista hoitoa ja huolenpitoa tarvitsevat iäkkäät asiakkaat saavat siis henkilökunnan aikaa noin puolitoista tuntia päivässä. Aluehallintovirastojen valvontahavaintojen mukaan tällä hetkellä toteutuvalla välittömän asiakastyön mitoituksella pystytään vastaamaan lähinnä asiakkaiden perustarpeisiin.

Riittävää henkilöstön määrää asiakasta kohti edellyttää myös se, että iäkkäiden asiakkaiden toimintakyky on heikentynyt viimeisen vuosikymmenen aikana.

Kuten henkilöstömitoituksesta säädettäessä muun muassa sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (StVM 18/2020 vp) todettiin, riittävällä lakisääteisellä henkilöstömitoituksella sekä myös johtamisen kehittämällä turvataan myös henkilöstön hyvinvointia ja työssä jaksamista. Työn psykososiaaliset kuormitustekijät, kuten eettinen kuormitus, ovat iäkkäiden palveluissa muuta sosiaali- ja terveydenhuoltoa yleisempiä. Eettistä kuormitusta aiheuttavia tilanteita ovat työpaikan organisatoriset rajoitteet, jotka liittyvät esimerkiksi johtamiseen, työvuorojen järjestämiseen ja riittämättömiin resursseihin. Riittävä henkilöstömitoitus ja mahdollisuus tehdä työnsä osaamistaan hyödyntäen on siten myös vetovoimatekijä vanhustyöhön hakeutumiseen ja siellä pysymiseen.

Edellä todetut näkökohdat puoltavat osaltaan sitä, että riittävä henkilöstömitoitus on turvattava ripeästi eikä sen saavuttamista ole mahdollista lykätä pitkälle tulevaisuuteen.

Henkilöstömitoituksen toteutumiseen tarvittava henkilöstö

Lakisääteisen vähintään 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksen saavuttaminen edellyttää toukokuussa 2022 toteutuneeseen henkilöstömäärään noin 3 400 henkilötyövuoden lisäystä. Suurimmat palkkausmahdollisuudet koskevat välillisen työn keskittämistä erilliselle henkilöstölle (noin 1800 työntekijän vaikutus välittömään asiakastyöhön), jo lisätyn hoiva-avustajakoulutuksen vaikutuksia vuoden 2023 aikana (noin 800 työntekijää) ja jo lisätyn lähihoitajakoulutuksen vaikutuksia vuoden 2023 aikana (noin 500 työntekijää). Näiden toimien lisäksi vuoden 2023 aikana on edelleen mahdollista monipuolistaa henkilöstörakennetta ja tehostaa sijaisuusjärjestelyjä muilla sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisilla sekä suunnitella asiakkaiden sosiaalisen toimintakyvyn edistämistä myös kulttuuri-, taide- ja liikunta-alan henkilökunnalla (noin 300 työntekijää).

Vuoden 2023 alusta isommat järjestäjät sekä palvelujen monimuotoistuminen ja niiden kohdentamisen parantuminen voivat omalta osaltaan parantaa henkilöstön riittävyyttä jo vuoden 2023 aikana. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus mahdollistaa paremman henkilöstön kokonaissuunnittelun sekä varahenkilöstöjärjestelmien kehittämisen.

Henkilöstömitoituksen täysimääräisen voimaantulon lykkääminen antaisi vaikeassa henkilöstötilanteessa lisää aikaa toimeenpanon jatkamiseen. Myös jo lakiuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa päätettyjen koulutuspaikkojen lisäämisen vaikutukset alkavat näkyä työvoimassa vuodesta 2023 alkaen. Vuosina 2020-2021 lähihoitajaopiskelijoiden määrää on lisätty noin tuhannella. Lähihoitajien aloituspaikkalisäykset alkavat vaikuttaa 2023 tutkintomäärissä. Koulutuspaikkojen lisäämistä jatketaan edelleen. Mitoituslainsäädännön yhteydessä on päätetty yhteensä 5000 uuden lähihoitajan kouluttamisesta.

Sairaanhoitajatutkintoa suorittavien määrää on lisätty kaikkiaan noin tuhannella vuosina 2020-2022. Sairaanhoitajakoulutuksen aloituspaikkalisäykset alkavat vaikuttaa vuoden 2024 tutkintomäärissä, mutta osa opiskelijoista aloittaa työntekoa jo opiskeluaikana. Lisäksi hoiva-avustajien määrää on mahdollista lisätä merkittävästi toimintayksiköissä. Vuoden 2023 talousarviossa on varattu määrärahat 2500 hoiva-avustajan kouluttamiseksi vuosina 2022-2025. Ensimmäisten hoiva-avustajien koulutuslisäysten arvioidaan alkavan vaikuttaa jo vuoden 2023 aikana.

Mitoituksen siirto antaisi lisää aikaa myös iäkkäiden palveluiden toisessa vaiheessa tehtyjen uudistusten ja etenkin palvelurakenteen monimuotoistumisen henkilöstön riittävyttä parantaville vaikutuksille. Uudistus mahdollistaa paremmin asiakkaiden tarpeita vastaavan palvelurakenteen, jonka myötä myös henkilöstömäärä saadaan paremmin optimoitua.

Valmistelussa on näin ollen arvioitu, että vähintään 0,7 työntekijän taso on mahdollista saavuttaa vuoden 2023 loppupuolella.

Taloudelliset vaikutukset

Voimassa olevasta tehtävämuutoksesta johtuva hyvinvointialueiden rahoitustason korotus vuonna 2023 on noin 128 miljoonaa euroa. Se esitetään osoitettavaksi hyvinvointialueille alkuperäisen talousarvion mukaisesti, jotta hyvinvointialueet ja palveluntuottajat voivat panostaa henkilöstön saatavuuteen sekä johtamisen ja henkilöstön työhyvinvoinnin kehittämiseen. Määräraha kohdentuu hyvinvointialueille yleiskatteellisesti eli se ei ole korvamerkittyä, mutta valtioneuvosto ja THL tulevat seuraamaan henkilöstömitoitukseen tarkoitetun rahoituksen käyttöä ja henkilöstömitoituksen toteutumista.

Henkilöstön lisäämiseksi tehtävät toimet

Henkilöstön saatavuus vaikeutuu edelleen tulevaisuudessa väestön ikääntyessä. Sen vuoksi on huolehdittava siitä, että niukkenuvia resursseja kohdennetaan niitä eniten tarvitseville. Tämä edellyttää useita erilaisia toimenpiteitä riittävän työvoiman varmistamiseksi, kuten edellä on kuvattu. Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävät koulutusmäärät, työnjaon ja työn organisoinnin uudistaminen työpaikoilla, työhyvinvoinnin parantaminen eri keinoin sekä työperäisen maahanmuuton ja teknologisten ratkaisujen hyödyntäminen ovat kaikki tekijöitä, joilla voidaan varmistaa riittävä henkilöstön saatavuus ja tulevaisuuden työvoimatarpeisiin vastaaminen.

Edellä kuvattuja toimia edistävää työtä tehdään laajasti koko sosiaali- ja terveydenhuollon osalta myös Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden ohjelmassa. Ohjelman toimenpiteitä koordinoidaan ja rahoitusta ohjataan tietopohjan parantamiseen ja henkilöstötarpeiden ennakointiin, sote-ammattihenkilöitä koskevaan säädös- ja informaatio-ohjaukseen, hyvän työn edellytysten parantamiseen ja digiosaamisen kehittämiseen.

Lopuksi

Lakisääteisen henkilöstömitoituksen keskeinen tavoite on turvata iäkkäiden henkilöiden oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin sekä toteuttaa iäkkäiden henkilöiden yhdenvertaisuutta ja

osallisuutta yhteiskunnassa. Lainsäädäntö varmistaa osaltaan myös asiakas- ja potilasturvallisuutta ja hoidon laatua iäkkäiden palveluissa. Huolimatta lausuntokierroksella esiin tuoduista näkemyksistä esitetyn siirtymäajan riittämättömyydestä on tärkeää, että täysimääräinen vähimmäismitoitus toteutuu lakisääteisesti esityksen mukaisessa aikataulussa.

Jaana Huhta

hallitusneuvos

JAKELU Eduskunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta

TIEDOKSI Perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru
Valtiosihteeri Eila Mäkipää
Erityisavustaja Laura Lindeberg
Erityisavustaja Jenny Suominen
Kansliapäällikkö Veli-Mikko Niemi
Osastopäällikkö Annakaisa Iivari
Johtaja Taru Koivisto