

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VANHUSPALVELULAIN MUUTTAMISESTA HE 127/2024 VP

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNTA 15.10.2024

Satu Karppanen, neuvotteleva virkamies

Hallituksen esitys



- Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettua lakia siten, että toteutuneen henkilöstömitoituksen on oltava 1.1.2025 lähtien vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohti nykyisen 0,65 työntekijän sijaan. Esitys liittyy vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.
- Lisäksi luovuttaisiin vähimmäismitoituksen nostamisesta 0,7 työntekijään vuoden 2028 alusta lähtien.
- Esityksellä tavoitellaan julkisen talouden suunnitelmaan 2024-2027 verrattuna 45 miljoonan euron vuosittaista säästöä vuosille 2025-2027 ja 134 miljoonan euron vuosittaisia säästöjä vuodesta 2028 lähtien valtion rahoittamassa julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Muutoksen vaikutus henkilöstöön



- Esitys vähentäisi välitöntä asiakastyötä tekevää henkilöstöä noin 1000 henkilötyövuotta vuodesta 2025 lähtien ja noin 1600 henkilötyövuoden tarve jäisi toteutumatta vuodesta 2028 lähtien.
- Esityksessä ei oteta kantaa siihen, mitä välittömään työhön osallistuvia työntekijöitä voi vähentää niissä yksiköissä, joissa asiakasrakenne mahdollistaa mitoituksen alentamisen.
- Vanhuspalvelulain mukaan työnantajan on huolehdittava, että toimintayksikössä on asiakkaiden tarpeisiin ja määrään nähden riittävä määrä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä jokaisessa työvuorossa.
- On siten mahdollista, että vähennyksiä kohdentuu hoiva-avustajiin sekä viriketoiminnan ohjaajiin ja muihin vastaaviin asiakkaan sosiaalisen toimintakyvyn ylläpitoon osallistuviin työntekijöihin, jotka eivät ole sote-ammattihenkilöitä.

Asiakkaiden oikeuksien turvaaminen



- 20 §:n 1 momentin mukaan iäkkäiden palvelujen toimintayksikössä on oltava henkilöstö, jonka määrä, koulutus ja tehtävärakenne vastaavat toimintayksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta ja joka turvaa heille laadukkaat palvelut.
- Iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään pääosin sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain nojalla. Esityksellä ei muuteta näitä säännöksiä eikä sillä puututa muiltakaan osin iäkkäiden henkilöiden asemaan tai oikeuksiin.

Palvelun laadun ja asiakasturvallisuuden varmistaminen



- Esityksellä ei muutettaisi palvelujen sisällölle, laadulle tai turvallisuudelle asetettavia vaatimuksia. Henkilöstön vähimmäismitoituksen muutoksesta huolimatta jokaisen yksikön mitoituksessa olisi aina arvioitava ja otettava huomioon asiakkaiden yksilöllinen palvelutarve, palvelujen laatu ja asiakasturvallisuus.
- Talouden tasapainottamiseen tähtäävä säästötavoite ei edellytä eikä voikaan edellyttää mitoituksen laskemista vähimmäismitoitukseen kaikissa yksiköissä, vaan ainoastaan niissä yksiköissä, joissa se on asiakasrakenteen perusteella mahdollista. Esityksessä on arvioitu, että noin kolmasosa yksiköistä voisi alentaa mitoitustaan.
- Esityksestä ei yhdessä muiden lainsäädäntömuutosten kanssa aiheudu vastaavia kielteisiä yhteisvaikutuksia kuin suoraan henkilöiden palveluihin tai etuuksiin kohdistuvilla esityksillä voisi olla, koska esitys kohdistuu asiakkaiden palvelutarpeeseen perustuvaan ympärivuorokautisen palveluasumisen vähimmäishenkilöstömitoitukseen.

Valmistelu



- Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä STM:ssä.
- Vaikutusarviointien valmistelussa on ollut mukana edustajat VM:stä, THL:stä ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:stä.
- Lausuntokierros 18.6.-14.8. (8 viikkoa)
- Hallituksen esitysluonnokseen annettiin yhteensä 60 lausuntoa. Vastaajista järjestöjä (ml. työmarkkinajärjestöt) oli 19, hyvinvointialueita 17, kuntia 1, valtion viranomaisia 11, palveluntuottajia 5 ja muita lausunnonantajia 7.

Lausuntopalaute



- Lausunnoissa ehdotettuun henkilöstömitoituksen keventämiseen suhtauduttiin kaksijakoisesti. Kysymykseen vastanneista 22 lausujaa kannatti mitoituksen keventämistä ja 26 vastaajaa vastusti sitä.
- Suurin osa kysymykseen ratkaisun toimivuudesta talouden tasapainottamisessa vastanneista lausunnonantajista oli sitä mieltä, että ratkaisu ei ole toimiva talouden tasapainottamiseksi (30 vastausta ei/16 vastausta kyllä).
- Enemmistö (28 lausujaa) kysymykseen ratkaisun toimivuudesta henkilöstön saatavuuden ja riittävyys turvaamiseksi vastanneista katsoi, että ehdotettu muutos ei ole toimiva ratkaisu henkilöstön saatavuuden ja riittävyys turvaamiseksi.
- Monet lausujat kiinnittivät huomiota siihen, että muutos vaikuttaa monialaisen osaamisen hyödyntämiseen, sillä hoidollinen osaaminen tulee painottumaan mitoituksen ollessa pienempi.
- Useissa lausunnoissa nostettiin esiin yksityisten palveluntuottajien sopimusten ja rekisteröintien muuttamiseen liittyvät haasteet mitoituksen alentamista vaikeuttavina tekijöinä.

Lausuntopalaute: Hyvinvointialueet



- Pääosa lausuneista hyvinvointialueista kannatti luonnoksessa esitettyä muutosta (14).
- Suurin osa vastanneista hyvinvointialueista (12 kpl) katsoi ratkaisun olevan toimiva talouden tasapainottamiseksi ja pienempi osa (6 kpl) näki, että ratkaisu ei ole toimiva.
- Suurin osa vastanneista hyvinvointialueista (13 kpl) näki ratkaisun toimivana henkilöstön saatavuuden turvaamisessa ja pienempi osa (5 kpl) katsoi, että ratkaisu ei ole toimiva.

Lausuntopalaute: Valvontaviranomaiset



- **Eduskunnan apulaisoikeusasiamies** ei pidä luonnoksessa esitettyä muutosta kannatettavana. Hän ei näe perusteltuna, että julkisen talouden säästöt kohdennettaisiin erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin iäkkäisiin henkilöihin. Hän katsoo myös, ettei ehdotettu malli olisi toimiva asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja että kaavamainen vähimmäismitoitus on nykyisellä tasollaan ollut omiaan edistämään asiakkaiden yksilöllisen hoidon ja huolenpidon tarpeen mukaisten palvelujen toteutumista.
- **Valvira katsoo**, että 0,6 vähimmäismitoitusta voidaan pitää riittävänä, jos asiakkaat eivät ole vaikeasti muistisairaita tai somaattisesti vaativahoitoisia. Valvira pitää riskinä, että asiakkaiden todellista ohjauksen ja valvonnan tarvetta ja toimintakyvyssä tapahtuvia muutoksia ei oteta huomioon riittävän, vähimmäishenkilöstömitoituksen ylittävän henkilöstömitoituksen arvioinnissa.
- **Aluehallintovirastot** eivät kannata esitystä vaan katsovat, että se vaarantaa iäkkäiden henkilöiden välttämättömän huolenpidon ja riittävät sekä laadukkaat palvelut. Avien näkemyksen mukaan iäkkäiden ympärivuorokautisessa palveluasumisessa mitoitustarve on käytännössä pääsääntöisesti vähintään 0,65.

Lausuntopalaute: Oikeuskansleri



- Yleisen vähimmäismitoituksen lieventäminen osaltaan korostaa ajantasaisen yksilöllisen tarpeen arvioinnin merkitystä. Tämä on lähtökohtaisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta myönteinen ratkaisu, koska perustuslain 19 §:ssä ja kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa turvattujen oikeuksien kannalta keskeistä on nimenomaan se, että yksilöllä on oikeus yksilöllisen tilanteensa kautta arvioituihin riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.
- Riittävän onnistuneessa ja joustavassa yksilötason palvelutarpeen arviointiin perustuvassa järjestelmässä myös resursseja voidaan tehokkaasti ja tuottavuuskehitystä tukevalla tavalla kohdentaa yksilöllisen tarpeen perusteella ja tällä tavoin samalla turvata sosiaalisten perusoikeuksien riittävä toteutuminen.
- Käytännössä tämä tarkoittaa kuitenkin monilta osin ajattelu- ja toimintatapojen sekä niiden joustavuuden kehittämistä. Vain tällä tavoin henkilöstömitoitusta koskevien vaatimusten keventäminen ei myöskään johda erityisen haavoittuvassa asemassa olevien osalta ongelmalliseen palveluiden ja niiden laadun heikentämiseen.

Jatkovalmistelu/täydennys ja täsmennys



- Esityksen vaikutusarviointia ja säätämisyjärjestysperusteluja sekä vaikutuksia asiakkaisiin ja palveluntuottajiin on täydennetty lausuntopalautteen perusteella.
- On tarkennettu ja täsmennetty sitä, että talouden tasapainottamiseksi hyvinvointialueiden rahoituksesta vähennettävä osuus ei edellytä kaikkien yksiköiden mitoituksen alentamista vaan riittää, kun kevennetään niiden yksiköiden mitoitusta, joiden mitoitus ja asiakastarve on lähellä ehdotettua vähimmäismitoitusta. Tämä tarkoittaa noin kolmasosaa toimintayksiköistä.
- Lisäksi on täsmennetty myös edellisestä seuraavaa johtopäätöstä siitä, että tästä sääntelystä aiheutuva muutos ei kokonaisuudessaan ole niin merkittävä, että se heikentäisi olennaisesti mahdollisuuksia toteuttaa toimintakykyä ylläpitävää ja edistävää toimintaa.

Jatkovalmistelu/siirtymäsäännöksen kumoaminen



- Ehdotetaan kumottavaksi vanhuspalvelulain (876/2022) voimaantulosäännöksen 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1046/2023:
 - Lain 20 §:n 2 momentissa säädettyä henkilöstömitoitusta sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2028. Sitä ennen henkilöstömitoituksen on oltava vähintään 0,65 työntekijää asiakasta kohti.

Jatkovalmistelu/rekisteröinti



- Ehdotettu lisättäväksi siirtymäsäännös selkiyttämään yksityisten palveluntuottajien mahdollisuutta hyödyntää uutta sääntelyä asiakasrakenteen niin salliessa.
- Poiketen valvontalain sääntelystä palveluntuottaja voisi muuttaa ympärivuorokautisen palveluasumisen henkilöstömitoituksen vanhuspalvelulain lain 20 §:n mukaiseksi ilman hakemusta ja päätöstä rekisteröinnin muutoksesta. Palveluntuottajan olisi päivitettävä muutos valtakunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien ja palveluyksikköjen rekisteriin valvontalain mukaisesti. Muutos ja rekisteritietojen päivitys olisi tehtävä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2025.
- Em. menettely koskisi myös yksiköitä, joihin on asetettu vähimmäismitoitusta korkeampi henkilöstömitoitus viranomaisharkinnan perusteella asiakkaiden palvelutarpeista tai esimerkiksi toimintayksikön tiloista johtuen.
- Palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan tulisi omavalvonnallisesti varmistaa, että toimintayksikön henkilöstön määrä, koulutus ja tehtävärakenne vastaa kaikissa tilanteissa asiakkaiden palveluntarvetta ja varmistaa asiakas- ja potilasturvallisuuden toteutumisen.