


**Lausunto**

4.11.2022

 VN/27221/2022  
 VN/27221/2022-VM-16

Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö  
 17.10.2022 luonnoksesta hallituksen esitykseksi  
 laiksi vanhuspalvelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen  
 muuttamisesta

**Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi vanhuspalvelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012, nk. *vanhuspalvelulaki*) 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 siten, että 0,65 mitoituksen tulisi toteutua 1.4.2023.

*Valtiovarainministeriö lausuu seuraavaa:*

**Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna, että henkilöstömitoituksen siirtymäaikaa pidennettäisiin siten, että velvoite on tosiasiallisesti toimeenpantavissa** ottaen huomioon henkilöstömitoituksen toteutunut tilanne, ongelmat henkilöstön saatavuudessa ja vaihe, jossa järjestämisvastuu vasta siirtyy hyvinvointialueille ja samalla vuoden aikana tulee voimaan useita henkilöstön lisäystarpeita aiheuttavia tehtävämuutoksia.

*Määräraha-vaikutukset*

**Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna tarkentaa säädösmuutoksesta aiheutuvia kustannusvaikutuksia ja ottaa muutokset huomioon vuoden 2023 talousarviossa.** Voimassa olevassa vanhuspalvelulaissa säädettyssä 0,7:n henkilöstömitoituksen muutoksessa on kyse hyvinvointialueiden tehtävämuutoksesta, johon hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 9 §:ään (617/2021) perustuen on vuoden 2023 talousarvioesityksessä ehdotettu osoitettavaksi yhteensä 128,2 milj. euroa. Nyt ehdotetun mitoitussäätelyn muutoksen myötä hyvinvointialueiden yleiskatteisessa rahoituksessa tulisi vuoden 2023 talousarviossa huomioida sanottuun säännökseen perustuen vain lakisääteisen tehtävämuutoksen osuus.

Postiosoite  
 Postadress  
 Postal Address  
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite  
 Besöksadress  
 Office

Puhelin  
 Telefon  
 Telephone

Faksi  
 Fax  
 Fax

s-posti, internet  
 e-post, internet  
 e-mail, internet

PL 28  
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

Hallituksen esitysluonnoksessa arvioidaan, että mitoituksen kahdeksan kuukauden siirto säästäisi vuonna 2023 julkisella ja yksityisellä sektorilla henkilöstökustannuksia yhteensä 1 905 työntekijän työpanoksen osalta. Ympäri vuorokautisen hoivan mitoituksivaatimus on kokonaisuutena poikkeuksellisen suuri sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön kysyntään vaikuttava uudistus, suurempi kuin yksikään muu hallituskaudella tehty tai suunniteltu tehtävien laajennus tai muutos. Lisäksi toimintaympäristö on turbulентinen, johon mm. hyvinvointialueen järjestämisvastuun käynnistymisestä, koronaviruspandemiasta sekä ostopalvelutuottajien kanssa käytävistä sopimusmuutoksista. Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä on pulaa koko maassa ja kaikissa palveluissa, mutta henkilöstön saatavuudessa on lisäksi myös alueellisia eroja, jotka olisi korjattava. Siten hallituksen esitysluonnoksen mukaiseen henkilöstömitoituksen siirtymäaika sääntelyyn perustuen ei poikkeuksellisesti esitetä muutettavaksi ensi vuodelle talousarvioon asiaan ehdotetun rahoituksen kokonaismäärä. Lakisääteisestä tehtävämuutoksesta aiheutuvan määräraha vaikutuksen lisäksi momentilla otettaisiin huomioon rahoitusosuus henkilöstömitoituksen muutokseen valmistautumiseen.

Näistä edellä kuvatuista syistä aiheutuen **valtiovarainministeriö katsoo, että hallituksen esitysluonnoksessa esitetty valtion rahoitus vuodelle 2023 on esitetyssä muodossaan kertaluonteisena menettelynä hyväksyttävissä. Esitetystä rahoitusmekanismista ei muodostu ennakkotapausta, eikä se muodosta pysyvää toimintatapaa rahoittaa hyvinvointialueiden lakisääteisiä tehtävämuutoksia tai uusia tehtäviä.**

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia ja suhdetta talousarvioon koskevien lukujen keskinäisen johdonmukaisuuden tarkasteluun. Myös vaikutusarvioinneista olisi hyvä käydä ilmi, miten lakisääteisen tehtävämuutoksen ja tehtävään valmistautumisen määräraha jaotteluun on päädytty.

Yleisenä huomiona hallitusten esitysten valmisteluun ministeriö toteaa, että rahoitusperiaatteen toteutumisen tarkastelu edellyttäisi, että hallituksen esityksiin sisällytettäisiin alueittainen tarkastelu niille tehtävämuutoksista aiheutuvista kustannuksista ja toisaalta niille rahoituslain nojalla kohdentuvasta rahoitusosuudesta.

#### *Henkilöstön saatavuus*

Valtiovarainministeriö toteaa, että vaikka esitystä ja THL:n Vanhuspalvelujen tila -seurantatietoja verrataan aiemmin säädetyn veloitteen edellyttämään ja sen vaikutusarviointeihin, tulee hyvinvointialueiden toimeenpanossaan kyetä resursoimaan myös mahdollinen 0,6 mitoituksesta vielä puuttuva taso. Vaikka on todettu, ettei kyseisen mitoituksen edellyttämä lisästarve ole käsiteltävän esityksen vaikutusta, lisästarve on kuitenkin otettava toimeenpanossa huomioon. Siten esityksessä olisi perusteltua esittää arvio alueiden tarvitsemasta henkilöstön lisästarpeesta kokonaisuudessaan.

Valtiovarainministeriö kiinnittää myös huomiota jo alkuperäistä henkilöstömitoitusta säädettyä perustuslakivaliokunnassa käytyyn keskusteluun mitoituksivaatimusten alueellisesta (kunnittaisesta) toimeenpantavuudesta (vrt. PeVL 15/2020 vp). **Valtiovarainministeriö katsoo, että hallituksen esitysluonnokseen tulisi sisällyttää alueittainen tarkastelu siitä, mitä mitoituksen toimeenpano alueilta edellyttäisi.** Siten sen lisäksi tai sijaan, että esityksessä käsitellään henkilöstötarpeen muutosta suhteessa aiemmin ehdotettuun 0,7:n mitoitukseen (eli esitetään alueittain rekrytointitarpeen vähennyksenä, taulukko 3.), tulisi esityksessä tarkastella, paljonko alueittain on rekrytoitava uutta henkilöstöä 1.4.2023 ja edelleen 1.12.2023 mennessä suhteessa nykyhetkeen.

Esityksessä on kuvattu mitoituksen edellyttämiä henkilöstön saatavuutta parantavia toimenpiteitä. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että vaikka lähihoitajaopiskelijoiden koulutuspaikkoja on lisätty ja edelleen lisätään, koulutukseen ei ole riittävästi hakijoita. Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä jää epäselväksi, mihin arvio hoiva-avustajakoulutuksen kestosta kuudesta kuukaudesta vuoteen perustuu, kun aiemmin hoiva-avustajakoulutuksen valmistelussa on esitetty koulutuksen kestävän vuoden.

Esityksen mukaan ”THL:n Vanhuspalvelujen tila -seurannan perusteella nykyisin lähi- ja sairaanhoitajan tekemä välillinen työ vastaa noin 1 300 hoitajan työpanosta.” Tämä osoittaa tarvetta kannustaa hyvinvointialueita, palveluntuottajia ja toimintayksiköitä edelleen kehittämään sosiaali- ja terveydenhuollossa työskentelevän koulutetun henkilöstön työnjakoja. Samalla tulisi tarkastella työtehtäviä ja työnjakoja myös ikääntyneiden palveluissa. Ministeriö pitää tärkeänä, että ympärivuorokautisen hoidon yksiköissä välittömän ja välillisen asiakaspalvelun tehtävät laajasti ohjataan lain mahdollistamalla tavoin eri henkilöstöryhmien työtehtäviksi.

#### *Yritysvaikutukset*

Esityksessä on todettu, että siirtymäajan pidentäminen mahdollistaa sen, että haastavassa työvoiman saatavuustilanteessa sekä 0,7 työntekijän mitoituksella että palvelusopimuksen hinta voidaan keskinäisellä sopimuksella alentaa määrääjäksi. Esityksestä ei selviä, mihin arvio perustuu. Nyt hyvinvointialueilta saatu viesti yleensä sopimusten korotuspaineista on varsin vastakkainen. Lisäksi, kuten esityksessä todettu, henkilöstö on rekrytoitava varhaisessa vaiheessa. Ministeriö suhtautuu varauksella myös arvioon siitä, että mitoituksen muutos 0,65:een vähentäisi rekrytointiin käytettävää työaikaa ottaen huomioon nykyiset resurssi- ja rekrytointiongelmien.

#### *Yleisiä huomioita*

Ministeriö suhtautuu edelleen vakavasti ikääntyneiden palvelujen kehittämistarpeisiin. Valtiovarainministeriö pitää erittäin tarpeellisena edistää toimia, joilla hyvinvointialueet voivat käytettävissä olevien varojensa mukaisesti lisätä ikääntyneiden palvelujen kustannusvaikuttavuutta ja laatua. Samalla välttämättömiä ovat toimet, joilla edistetään henkilöstön pysyvyyttä ikäihmisten palvelujen työtehtävissä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyminen kuntakentältä hyvinvointialueille 1.1.2023 parantavaa edellytyksiä suunnitelmallisesti kehittää ikääntyneiden palvelujen rakenteita ja sisältöjä tasapainoisemmin.

Esityksessä on nostettu HE:n 4/2020 vp tunnistettuna riskinä esiin ympärivuorokautisiin palveluihin pääsyn vaikeutuminen. Esityksen mukaan palveluntuottajilta ja hyvinvointialueilta saatujen viestien mukaan asiakaspaikkoja on jouduttu vähentämään henkilöstön saatavuuden vuoksi ja on arvioitu, että mitoituksen siirto saattaisi helpottaa lyhyellä aikavälillä ympärivuorokautisiin palveluihin pääsyä. Valtiovarainministeriö toteaa, että hoivapaikkojen määrä ei ole nykyisin siis kasvanut palvelutarvetta vastaavasti. Tämän perusteella epäselväksi jää, mihin perustuu esitykseen sisältyvä arvio siitä, että nykyisellään asiakkaita palveluvalikoiman muiden vaihtoehtojen puuttuessa tosiasiasa sijoitettaisiin ympärivuorokautiseen hoitoon.

Toteuttamisvaihtoehtojen osalta esityksessä todetaan, että ”parhaaksi ratkaisuksi jäi” nyt ehdotettu malli. Esityksessä ei kuitenkaan käsitellä muita vaihtoehtoina arvioituja

toteutustapoja, kuten pitäisi. Valtiovarainministeriö katsoo, että vaihtoehtojen käsittely olisi tarpeen mm. huomioiden henkilöstön saatavuuteen liittyvät haasteet.

**Yhteenvedona valtiovarainministeriö toteaa kannattavansa velvoitteen siirtymäajan jaksottamista.** Jaksottamisesta huolimatta henkilöstön saatavuuteen ja siten alueiden tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saavuttaa esitettyjä mitoitusvaatimuksia, liittyy merkittävä epävarmuutta sekä 0,65 mitoituksen täyttymiseen 1.4.2023 että 0,7 mitoituksen täyttymiseen 1.12.2023. Henkilöstön saatavuus esimerkiksi hoiva-avustajien osalta ei parane niin nopeasti kuin hallituksen esityksessä arvioidaan. Samanaikainen voimakas eläköityminen vaikuttaa siihen, että suuri osa koulutetuista korvaa eläkkeille siirtyneitä eikä niinkään lisää hoitajien kokonaismäärää. Yhdistettynä henkilöstön saatavuusongelmiin kiristyvä henkilöstömitoitus – porrastuksen jaksottamisesta huolimatta - aiheuttaa asiakkaan ja palvelun järjestäjän näkökulmasta epätarkoituksenmukaisia hoitopäätöksiä. **Näistä syistä olisi perusteltua harkita vieläkin pidempää siirtymäaikaa, kuten myös THL on vanhuspalvelujen tilaa koskevassa selvityksessään ehdottanut.**

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Mika Niemelä

Jakelu STM Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Tiedoksi VM KAO Kunta- ja aluehallinto-osasto

**VN/27221/2022-VM-16**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: