

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att en lag om ändring av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre ändras.

Det föreslås att den i ikraftträdandebestämmelsen fastställda övergångsperioden för personaldimensioneringen på 0,7 anställda per klient som ska iakttas vid verksamhetsenheter för serviceboende med heldygnsvård för äldre personer förlängs fram till den 1 januari 2028. Dessförinnan förutsätts en personaldimensionering på minst 0,65 anställda för uppgifterna i fråga i enlighet med den gällande lagen.

Propositionen hänför sig till den andra tilläggsbudgetpropositionen för 2023 och till budgetpropositionen för 2024 och avses bli behandlad i samband med dem.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och senast den 1 december 2023.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
3 Målsättning	9
3.1 Förslag	9
3.2 De huvudsakliga konsekvenserna	9
3.2.1 Ekonomiska konsekvenser	9
3.2.2 Konsekvenser för sysselsättningen	14
3.2.3 Konsekvenser för företagen	16
3.2.4 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet	17
3.2.5 Andra samhälleliga konsekvenser	18
3.2.6 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna	20
4 Alternativa handlingsvägar	21
5 Remissvar	22
6 Ikraftträdande	26
7 Verkställighet och uppföljning	26
8 Förhållande till budgetpropositionen	27
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	28
LAGFÖRSLAG	37
Lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre	37
BILAGA	38
PARALLELLTEXT	38
Lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre	38

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Syftet med de ändringar i bestämmelserna om tjänster för äldre personer som gjordes under den förra regeringsperioden har varit att tillgodose äldre personers grundlagsenliga rätt till oundgänglig omsorg och tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Målet har varit att trygga högkvalitativa tjänster för klienter inom vård och omsorg för äldre personer dygnet runt, samt att förbättra klient- och patientsäkerheten genom att säkerställa att det finns tillräckligt med personal som ansvarar för vården och omsorgen så att uppgifterna ska kunna skötas omsorgsfullt.

Till lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (980/2012, nedan äldreomsorgslagen) fogades år 2020 bland annat en skyldighet om personaldimensionering om minst 0,7 anställda per klient i verksamhetsenheter för serviceboende med heldygnsomsg och långvarig institutionsvård för äldre personer. I dimensioneringen beaktas endast personal som deltar i det direkta klientarbetet.

Bestämmelsen om personaldimensionering var avsedd att träda i kraft fullt ut efter en övergångsperiod som löpte ut den 1 april 2023, så att kommunerna och samkommunerna samt tjänsteleverantörerna skulle ha möjlighet att förbereda sig på en betydande ökning av personalbehovet. När befolkningen åldras har pensionsavgångar och ökat servicebehov orsakat tilltagande svårigheter i tillgången till personal. På grund av förändringarna i omvärlden och verksamhetsmiljön framgick det att det inte är möjligt att uppnå dimensioneringen på 0,7 anställda vid alla verksamhetsenheter inom den tidsfrist som ursprungligen föreskrevs i lagen, utan att det behövdes en längre tid för att genomföra de åtgärder som säkerställer tillräcklig personal och tillgången till arbetskraft.

Av de orsaker som nämns ovan ändrades den aktuella ikraftträdandebestämmelsen i äldreomsorgslagen våren 2023 så att personaldimensioneringen på 0,7 anställda per klient ska tillämpas från och med den 1 december 2023. Dessförinnan skulle personaldimensioneringen vara minst 0,6 anställda per klient och från och med den 1 april 2023 minst 0,65 anställda per klient. Vid beredningen av regeringens proposition (RP 298/2022 rd) bedömdes det att genomförandet av personaldimensioneringen försvårades förutom av faktorer som hänför sig till befolkningens åldrande, av särskilt den covid-19-pandemi som började medan riksdagsbehandlingen av den ursprungliga lagen pågick och som avsevärt försämrade tillgången på personal och verksamhetsenheter rekryteringsmöjligheter. Senare sysselsatte också beredningen av välfärdsområdenas verksamhet kommunernas personal särskilt under 2022 och fördröjde verkställigheten av lagen.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering behövs det klart mer tjänster för äldre personer under de närmaste årtiondena än för närvarande. Även om största delen av de äldre klarar sig självständigt, ökar behovet av hjälp särskilt under de närmaste åren. Som en del av regeringsprogrammets mål om individuella tjänster och behovsenliga tjänster ingår i regeringsprogrammet att den nuvarande personaldimensioneringen på 0,65 ska bestå under regeringsperioden, och ikraftträdandet av personaldimensioneringen på 0,7 inom heldygnsomsg senareläggas till den 1 januari 2028 för att säkerställa att det finns tillräckligt med personal inom social- och hälsovårdstjänsterna.

Lagstiftningen har under den föregående regeringsperioden reviderats för att stödja tillräcklig personal och i regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering ingår flera åtgärder med hjälp av vilka den personal som behövs inom tjänsterna för äldre kan säkerställas före 2028. Socialvårdslagens (1301/2014) bestämmelser om hemvård oberoende av tid på dygnet och gemenskapsboende som trädde i kraft vid ingången av 2023 gör det möjligt att gradera vård och omsorgen så att endast de klienter placeras i serviceboende med heldygnsomsorg vars situation förutsätter kontinuerlig närvaro av personalen eller vars vård och omsorg förutsätter krävande kompetens, inklusive vård i livets slutskede.

Regeringsprogrammet har en kraftig betoning på åtgärder som förbättrar tillgången på arbetskraft och ger tillräcklig personal. För att trygga den personal som behövs pågår under regeringsperioden ett program för ett bra arbete. I regeringsprogrammet ingår också åtgärder för att upprätthålla och förbättra äldre personers funktionsförmåga bland annat genom att stödja organisationers och kommuners arbete samt genom att främja stödtjänster och dagverksamhet.

1.2 Beredning

Under 2023 har både de aktörer som ansvarar för ordnandet av tjänsterna och tjänsteproducenterna igen fört fram svårigheter med att genomföra personaldimensioneringen, trots att personalstyrkan har kunnat utökas vid verksamhetsenheterna.

När regeringsprogrammet hade beretts och offentliggjorts i juni inleddes beredningen av regeringspropositionen direkt som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet. Utkastet till regeringsproposition var ute på remiss från den 17 augusti till den 21 september 2023. På grund av den brådskande beredningen var remisstiden något kortare än vad som anges i anvisningarna. Utlåtanden begärdes av sammanlagt 57 instanser, och dessutom hade andra instanser möjlighet att lämna utlåtande i tjänsten utlåtande.fi.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Enligt 20 § 1 mom. i äldreomsorgslagen ska en verksamhetsenhet med tjänster för äldre ha en personal som till antal, utbildning och uppgiftsstruktur motsvarar antalet äldre personer som tillhandahålls service av verksamhetsenheten och det servicebehov deras funktionsförmåga medför, och som garanterar dem en högkvalitativ service. I tjänster med heldygnsomsorg ska det enligt bestämmelsen finnas tillräcklig personal alla tider på dygnet. Enligt det ändrade 20 § 2 mom. (876/2022) som trädde i kraft den 1 januari 2023 ska den faktiska personaldimensioneringen vara minst 0,7 anställda per klient vid en sådan verksamhetsenhet för serviceboende med heldygnsomsorg enligt 21 c § i socialvårdslagen som har gemensamma lokaler och egen arbetsskiftsplanering och som är underställd en och samma chef. Med faktisk personaldimensionering avses den arbetsinsats som utförs av de i 3 a § avsedda närvarande anställda som utför direkt klientarbete vid verksamhetsenheten, i förhållande till antalet klienter vid verksamhetsenheten under en uppföljningsperiod på tre veckor. Indirekt arbete beaktas inte i personaldimensioneringen.

På finska har begreppet *tehostettu palveluasuminen* ersatts med *ympäristöuudistuspalveluasuminen*, vilka motsvarar varandra till sitt innehåll som serviceboende med heldygnsomsorg. I lagförslaget om den andra fasen av reformen av tjänsterna för äldre föreskrevs det att långvarig institutionsvård inom socialvården för äldre ska avvecklas efter en övergångsperiod den 31 december 2027. Enligt ikraftträdandebestämmelsen i den ovannämnda lagen ska personaldimensioneringen enligt 20 § 2 mom. tillämpas också på verksamhetsenheter för långvarig institutionsvård för äldre under övergångsperioden.

Denna personaldimensionering ska tillämpas först den 1 december 2023 enligt den ändrade ikraftträdandebestämmelsen i den lag om ändring av äldreomsorgslagen som trädde i kraft våren 2023. Dessförinnan ska personaldimensioneringen vara minst 0,65 anställda per klient från och med den 1 april 2023.

År 2020 konstaterades att det var nödvändigt att öka personalresurserna och lagstifta om en numerisk minimidimensionering som förpliktar aktörerna, på grund av brister som försämrade kvaliteten på vården och äventyrade klientsäkerheten. I den regeringsproposition som gäller förslag till personaldimensionering inom heldygnsomsorgen för äldre (RP 4/2020 rd) behandlas i detalj tillgången på personal och behovet av en personalökning.

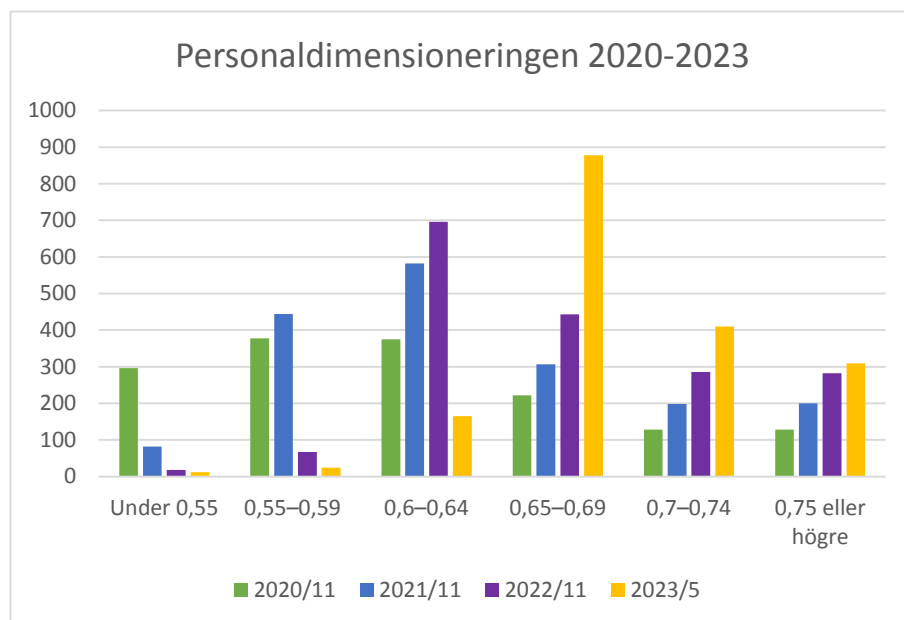
Den äldre befolkningens andel ökar kraftigt under de kommande åren. Institutet för hälsa och välfärd (THL) förutsåg att antalet äldre som behöver tjänster för äldre, hemvård, gemenskapsboende och serviceboende med heldygnsomsorg kommer att öka med 33 000 klienter till 2027. Under de fyra åren är de nya användarna av tjänsterna personer som insjuknat i framskridna långtidssjukdomar. Den största faktorn som leder till ökat servicebehov är minnessjukdomar. En annan viktig faktor för det ökade servicebehovet är att de äldre använder tjänsterna under längre tid än tidigare. När livslängden ökar, förlängs också den tid som de äldre behöver regelbunden hemvård och boendetjänster. Detta ökar antalet personer som behöver tjänster för äldre.

Genom en lagstadgad personaldimensionering av heldygnsomsorgen för äldre tryggas de äldres rätt till oundgänglig omsorg och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster samt förverkligas de äldres jämlikhet och delaktighet i samhället. Av de RAI-utvärderade klienterna i heldygnsomsorg (våren 2022) har största delen (73 %) fått en demensdiagnos och tre fjärdedelar av klienterna har i medeltal minst en medelsvår kognitiv störning. Klienter i vård med heldygnsomsorg har måttliga eller stora svårigheter att klara vardagsbestyr såsom måltider, personlig hygien och toalettbesök. Dessutom misstänks i genomsnitt fler än var fjärde klient (ca 28 % av klienterna) på enheterna lida av depression. Klienterna har i genomsnitt blivit något sämre på att klara av vardagsbestyren under det senaste årtiondet. Klienteletets försämrade funktionsförmåga har således krävt större mängd personal per klient än tidigare.

Med hjälp av en tillräcklig lagstadgad personaldimensionering tryggas också personalens välmående och ork i arbetet. Enligt Arbetshälsoinstitutets¹ undersökningar är etisk belastning och många andra psykosociala belastningsfaktorer vanligare inom tjänsterna för äldre än inom social- och hälsovården i övrigt. För de anställda inom äldreomsorgen innebär den etiska belastningen frånvaro från arbetet, psykiska problem, ohälsosam och asocial livsföring, fysiska symtom och försämrad arbetsförmåga. Situationer som leder till etisk belastning kan bland annat vara organisatoriska begränsningar på arbetsplatsen som gäller ledning, arbetsskiftsarrangemang och otillräckliga resurser.

Den faktiska personaldimensioneringen har ökat vid enheterna för heldygnsomsorg för äldre under 2020–2023. År 2020 uppfyllde 31 procent av enheterna dimensioneringen på 0,65. På tre år har andelen stigit till 89 procent. Institutet för hälsa och välfärd bedömde att jämfört med situationen i maj 2023 skulle det behövas ca 1725 anställda till (exkl. vikariebehov) för att höja dimensioneringen till 0,7.

¹ <https://www.ttl.fi/sv/politikrekommendation-den-etiska-belastningen-inom-aldreomsorgen-minskar-genom-satsningar-pa>



Figur 1. Personaldimensioneringens utveckling 2020–2023. Källa: THL:s uppföljning av äldreomsorgen.

Största delen av personalen inom hemvården och heldygnsomsorgen är närvårdare (68 %). Följande stora personalgrupper är sjukskötare (9 %) och omsorgsassistenterna (6 %). Genom ändringar i äldreomsorgslagen försökte man på ett effektivare sätt rikta in de anställdas arbetsinsats på direkt klientarbete genom att anställa assisterande personal. Inom heldygnsomsorgen är närvårdarnas arbetsinsats nästan helt (96 %) inriktad på direkt klientarbete.

Den bestämmelse om uträknandet av personaldimensioneringen som trädde i kraft 2020 är exaktare än tidigare anvisningar och kräver att arbetstiden delas in i indirekt och direkt arbete och av dessa beaktas endast direkt klientarbete i dimensioneringsberäkningen. Trots att beräknings sättet skärpts har personaldimensioneringen stigit klart sedan 2020 och antalet enheter som uppnått en dimensionering på 0,7 anställda har ökat. I maj 2023 uppgick de till 40 procent av alla enheter med heldygnsomsorg, vilket var mer än någon gång tidigare.

Flera faktorer som tidsmässigt delvis sammanfaller i omvärlden har gjort det svårare att förbättra personaldimensioneringen så att en dimensionering på minst 0,7 anställda kan uppnås inom den tidsfrist i början av december detta år som lagen förutsätter. En del av verksamhetsenheterna har ändå haft en högre personaldimensionering än den minimidimensionering (0,65) som varit i kraft sedan den 1 april 2023. I maj 2023 hade 23 procent av verksamhetsenheterna (N=410) en dimensionering på 0,70–0,74 och 17 procent (N=309) en dimensionering på minst 0,75.

Som en följd av att befolkningen åldras ökar servicebehovet också inom andra social- och hälsovårdstjänster än de som är riktade till äldre och svårigheterna med personaltillgången ökar.

I fråga om tjänster för äldre råder det personalbrist inom alla delområden från hemvården till serviceboende med heldygnsomsorg. Verksamhetsenheterna inom hemvården har rapporterat ökande rekryteringsproblem under tiden som den lagstadgade personaldimensioneringen höjts och dessa resulterar bland annat i övertidsarbete. År 2022 rapporterade 12 procent av enheterna inom hemvården om dagligt eller nästan dagligt övertidsarbete och dessutom meddelande fler än var fjärde enhet (27 %) att arbetet utförs med för lite personal varje vecka eller oftare. Största delen av de äldre som använder regelbunden service får den som hemvård. Under 2022 hade hemvården 194 000 klienter och det gjordes ca 40 miljoner hem- och distansbesök hos dem. Antalet besök sjönk från föregående år med 2,2 miljoner besök. Personalbrist har försvårat produktionen av tillräcklig hemvårdsservice.

Covid-19-pandemin försvårade verksamheten inom social- och hälsovården och tillgången på personal på många sätt efter våren 2020. De förändringar som pandemin orsakade inom social- och hälsovårdstjänsterna inverkar delvis ännu både som en ökad vård- och serviceskuld och som svårigheter i tillgången till personal och att få personal att stanna i branschen.

Överföringen av ansvaret att ordna social- och hälsovården till välfärdsområdena från ingången av 2023 har också påverkat genomförandet av personaldimensioneringen. Reformen har av både kommunerna och välfärdsområdena krävt att resurser riktas på beredningsarbetet inför överföringen av organiseringsansvaret och på omorganiseringen och harmoniseringen av verksamheten. Detta arbete fortsätter i välfärdsområdena och bromsar också de åtgärder som krävs för införandet av personaldimensioneringen. Den kraftiga prisstegring som inleddes av Rysslands invasion av Ukraina är också en utmaning när tjänsterna ska genomföras.

På grund av ovannämnda faktorer som försvårat personaldimensioneringen har genomförandet fördröjts och alla möjligheter till diversifiering av personalstrukturen som ingår i lagstiftningen har inte utnyttjats. Utöver närvårdare och sjukskötare kan kompetensen hos många andra yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården tillgodose klienternas behov enligt 3 a § 1 mom. i äldreomsorgslagen. För upprätthållande av klientens sociala funktionsförmåga och verksamhet som främjar den sociala interaktionen kan dessutom även andra än yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården användas, till exempel personer som arbetar med motion, kultur eller konst. Deras andel av personalen är fortfarande ytterst liten. För det indirekta arbetet bör i regel separat personal reserveras. Så fungerar det ännu inte till alla delar.

Av ovannämnda orsaker anses det inte möjligt att genomföra en personaldimensionering på minst 0,7 anställda enligt tidtabellen i gällande lag. En senareläggning av det fullständiga genomförandet av personaldimensioneringen ger tilläggstid att säkerställa tillgången till personal och fortsätta genomförandet bland annat med hjälp av åtgärder som anges i regeringsprogrammet (såsom programmet för ett bra arbete). Även effekterna av det ökade antalet utbildningsplatser börjar synas i arbetskraften från och med 2023 och tydligare först från och med 2024. Antalet utbildningsplatser utökades betydligt redan 2020 då det föreskrevs om dimensioneringen i lagen. För detta reserverades finansiering för utbildning av 5000 nya närvårdare och 700 sjukskötare. Det bör dock noteras att personalbehovet inom tjänsterna för äldre ökar i sin helhet under de kommande åren i och med att befolkningen blir äldre, vilket konstateras i avsnitt 3.2.2 (Konsekvenser för sysselsättningen).

Tilläggsutbildningar för omsorgsassistenterna inleddes hösten 2022 med hjälp av tilläggsanslag. Målet är att med finansiering från Servicecentret för kontinuerligt lärande och sysselsättning utbilda 1 500 nya omsorgsassistenterna under 2022–2025. På motsvarande sätt är målet att med undervisnings- och kulturministeriets statsandelsfinansiering utbilda 1000 omsorgsassistenterna under 2022–2024. Enligt preliminära uppgifter har utbildningsstarten gått bra och det har hittats studerande för utbildningarna.

Senareläggningen av dimensioneringen ger också tilläggstid för effekterna av de reformer av hemvården och boendetjänsterna som förbättrar tillgången på arbetskraft och ger tillräcklig personal och som trädde i kraft den 1 januari 2023.

Tillgången på arbetskraft och säkerställandet av tillräcklig personal kan också förbättras genom den diversifiering av servicestrukturen som var ett mål för reformen av tjänsterna för äldre under den förra regeringsperioden. Hemvård oberoende av tid på dygnet gör det möjligt att tillhandahålla mångsidiga tjänster, förutom i hemmet, också till klienter i gemenskapsboende och detta kan således bromsa den förutspådda ökningen av behovet av serviceboende med heldygnsoomsorg. När hemvårdsbesöken fördelas jämnare under dygnet, får klienterna tjänster som är bättre tidsanpassade enligt deras behov. En undersökning av arbetet har dessutom visat att om man inom hemvården lyckas jämna ut den topp som ruschen under morgontimmarna innebär, minskar personalbehovet inom hemvården. Också genom att ordna stödtjänster (bl.a. måltids-, städ- och klädvårdstjänster) enligt 19 § i socialvårdslagen är det möjligt att frigöra tid för yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården för de tjänster där det behövs yrkeskunskap. Med hjälp av stödtjänster som tillhandahålls tillräckligt tidigt kan man också stödja klienternas funktionsförmåga och därmed skjuta upp behovet av regelbunden hemvård.

Servicestrukturen har sedan den 1 januari 2023 också stärkts genom det gemenskapsboende som det föreskrivs om i 21 b § i socialvårdslagen. När lagändringen trädde i kraft användes motsvarande tjänst (vanligt serviceboende) av ca 5000 äldre klienter. Målet är att reformera servicestrukturen genom att ta i bruk gemenskapsboende i större utsträckning i välfärdsområdena. Detta förutsätter att tillgången till personal tryggas även för behoven hos de personer som använder dessa tjänster. Genom att föreskriva att dimensioneringen ska höjas först den 1 januari 2028 underlättar man tillgången på individuella tjänster för klienter i gemenskapsboende.

Genom att lagstifta om en längre övergångsperiod för höjningen av dimensioneringen inom heldygnsoomsorgen underlättas tillgången till personal också inom hemvården och tillräcklig produktion av hemvårdstjänster tryggas.

I fortsättningen måste utvecklingen också inriktas på sådana andra åtgärder i regeringsprogrammet som ger tillräcklig personal inom tjänsterna för äldre och ökar tillgången till tjänsterna, såsom genomförandet av programmet för ett bra arbete och andra åtgärder som nämns i kapitel 7.

Samtidigt som det infördes bestämmelser om personaldimensioneringen år 2020 föreskrevs det också om användningen av bedömningsverktyget RAI vid bedömningen av en äldre persons funktionsförmåga, när den äldre personen bedöms behöva regelbunden socialservice för tryggheten av sin vård och omsorg. RAI-systemet används heltäckande i alla tjänster för äldre och i hela landet från och med den 1 april 2023, varför det blir möjligt att rikta tjänsterna bättre enligt klienternas behov. Som helhet är målet med dessa reformer av tjänsterna för äldre en servicestruktur som bättre motsvarar klienternas behov och som gör det möjligt att också optimera antalet anställda. Det bör dock beaktas att ändringen av servicestrukturen kräver tillräckligt med tid.

Senareläggningen av dimensioneringen ger också tilläggstid för att nå de eftersträlvade effekterna av social- och hälsovårdsreformen. Reformen för med sig större anordnare och produktionsområden, vilket möjliggör en bättre helhetsplanering av personalen.

3 Målsättning

3.1 Förslag

Av ovannämnda orsaker är det inte möjligt att genomföra en fullständig personaldimensionering på minst 0,7 anställda enligt den nuvarande tidtabellen i lagen. Syftet med regeringspropositionen är att bestämma om tidtabellen för genomförandet av personaldimensioneringen så att det finns tillräckligt och rimligt med tid för de åtgärder som ökar tillgången på arbetskraft och säkerställer tillräcklig personal.

Enligt den uppföljning av äldreomsorgen som Institutet för hälsa och välfärd gjort behövs (exkl. vikariebehovet) jämfört med situationen i maj 2023 en kalkylmässig extra arbetsinsats på 272 personer för att uppnå en dimensionering på 0,65 och en kalkylmässig extra arbetsinsats på 1 725 personer för att uppnå en dimensionering på 0,7 anställda. Den i propositionen föreslagna senareläggningen av ikraftträdandet av dimensioneringen på 0,7 minskar behovet av att öka personalen med en arbetsinsats motsvarande cirka 1 453 anställda inom den offentliga och privata sektorn sammanlagt. Även behovet av att öka antalet vikarier minskar. När det ges tillräckligt med tilläggstid för att genomföra de åtgärder som tryggar tillräcklig personal och tillgången till arbetskraft blir det möjligt att nå en personaldimensionering på minst 0,7 vid utgången av 2027. Syftet med propositionen är för sin del att främja och trygga tillräcklig personal och tillgången till arbetskraft bland de övriga tjänsterna för äldre samt även att säkerställa tillgången till personal mer allmänt inom social- och hälsovårdstjänsterna.

Den ikraftträdandebestämmelse för ändringen av personaldimensioneringen i äldreomsorgslagen som träder i kraft den 1 december 2023 föreslås ändras så att den personaldimensionering på 0,7 anställda per klient som föreskrivs i 20 § 2 mom. i den lagen ska tillämpas från och med den 1 januari 2028. Detta skulle ske drygt fyra år senare än den gällande tidtabellen. Före den 1 januari 2028 förutsätts en personaldimensionering på minst 0,65 anställda för uppgifterna i fråga i enlighet med den gällande lagen.

3.2 De huvudsakliga konsekvenserna

3.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Enligt den gällande äldreomsorgslagen ska den faktiska personaldimensioneringen inom hetsygdomsorgen för äldre vara minst 0,7 anställda per klient från och med den 1 december 2023. Enligt de faser som anges i lagen ska personaldimensioneringen ha varit minst 0,65 anställda per klient från och med den 1 april 2023.

I propositionen föreslås att ikraftträdandet av personaldimensioneringen senareläggs så att minimidimensioneringen 0,7 anställda per klient träder i kraft den 1 januari 2028.

Dimensioneringen kommer således att vara mindre under cirka fyra år än enligt den gällande lagen. Som en följd av propositionen sparas personalkostnader in, eftersom den extra personal som behövs för att höja dimensioneringen från 0,65 till 0,7 kan anställas till och med först i slutet av år 2027 i stället för i december 2023. Den finansiering som anvisas välfärdsområdena för genomförandet av dimensioneringen och förändringarna i finansieringen beskrivs i avsnittet Förhållande till budgetpropositionen. I fråga om de tjänster som produceras av privata tjänsteproducenter beror de slutliga kostnadseffekterna för välfärdsområdena och de privata tjänsteproducenterna på hur man har kommit och kommer överens om personaldimensioneringen och priserna på tjänsterna i gällande avtal om köpta tjänster och i de avtal som ska ingås.

I samband med att lagstiftningen om personaldimensioneringen kom till år 2020 bedömdes de ekonomiska konsekvenserna av en höjning av dimensioneringen som helhet. Utifrån dessa har finansieringen till kommunerna och välfärdsområdena utökats. I finansieringen av välfärdsområdena beaktas också förändringar i kostnadsnivån. Det görs med ett prisindex², som till exempel ska beakta de förändringar som inverkar på personalkostnaderna. I denna proposition bedöms konsekvenserna av en senareläggning av ikraftträdandet av dimensioneringen (från den 1 december 2023 till den 1 januari 2028). De ekonomiska konsekvenserna har bedömts på motsvarande sätt som i regeringens proposition om införande av personaldimensioneringen RP 4/2020 rd och regeringens proposition om senareläggning av ikraftträdandet av dimensioneringen RP 298/2022 rd. Utgångsläget, således bland annat behovet av ytterligare personal, har uppdaterats i enlighet med maj 2023 och kostnadseffekterna uppskattas för 2023 och 2024 (enligt årsnivåerna).

Enligt den uppföljning av äldreomsorgen som Institutet för hälsa och välfärd gjort behövs (exkl. vikariebehovet) jämfört med situationen i maj 2023 en kalkylmässig extra arbetsinsats på 272 personer för att uppnå en dimensionering på 0,65 och en kalkylmässig extra arbetsinsats på 1 725 personer för att uppnå en dimensionering på 0,7 anställda. Beloppet av de personalkostnader som sparas på grund av propositionen gäller således en arbetsinsats av 1 453 anställda inom den offentliga och privata sektorn sammanlagt. Av denna summa utgör den offentliga sektorn 38 procent och de privata tjänsteproducenterna 62 procent. Bedömningen av behovet av tilläggspersonal för dimensioneringen 0,65/0,7 har beräknats per verksamhetsenhet och baserar sig på enheternas faktiska dimensioneringar³.

Tabell 1. Skillnaden i tilläggspersonal som behövs mellan dimensioneringen 0,65 och 0,7 i fråga om offentliga och privata tjänsteproducenter (exkl. vikariebehovet) jämfört med situationen i maj 2023.

	Totalt	Offentliga tjänsteproducenter	Privata tjänsteproducenter
Skillnaden mellan dimensioneringarna 0,65 och 0,7 (minskning i ökningen av antalet anställda)			
skillnad i personalbehov mellan dimensioneringarna 0,65 och 0,7	1 453	551	902
% av den totala nuvarande personalen (direkt arbete)	4 %	3 %	5 %

² Bestämmelser om prisindexet för välfärdsområdena finns i 8 § i lagen om välfärdsområdenas finansiering (617/2021). När prisindexet för välfärdsområdena räknas ut är viktcoefficien för det allmänna förtjänstnivåindexet 0,60, viktcoefficien för konsumentprisindexet 0,30 och viktcoefficien för den årliga förändringen i välfärdsområdesarbetsgivarens socialskyddsavgifter 0,10. När förändringen i kostnadsnivån räknas ut beaktas också välfärdsområdenas kalkylerade kostnader för det föregående året, förändringen i servicebehovet samt justeringen av de faktiska kostnaderna i efterhand.

³ Behovet av extra personal för en verksamhetsenhet som kommit upp t.ex. till en dimensionering på 0,68 = den kalkylmässiga extra arbetsinsats, som behövs för att höja dimensioneringen med 0,02. Det ökade behovet beräknas enligt det direkta klientarbetet och avrundas på enhetsnivå till följande 0,5 kalkylmässiga person. När enheternas avrundade ökade behov räknas samman, får man det totala behovet av en ökning inom det direkta klientarbetet för alla enheter som underskrider dimensioneringen.

antal enheter vars dimensionering ligger mellan 0,65 och 0,7	878	321	557
--	-----	-----	-----

I tabell 2 beskrivs dessutom som bakgrundsinformation närmare den extra personal som behövs jämfört med situationen i maj 2023 såväl för dimensioneringen 0,65 som för 0,7 och hur många verksamhetsenheter behovet gäller. En höjning av dimensioneringen till 0,65 kräver en personalökning vid 11 procent av enheterna och en höjning till 0,7 vid sammanlagt 60 procent av enheterna med heldygnssorg för äldre.

Tabell 2. Tilläggspersonal som behövs för dimensioneringen 0,65 och 0,7 i fråga om offentliga och privata tjänsteproducenter jämfört med situationen i maj 2023.

	Totalt	Offentliga tjänsteproducenter	Privata tjänsteproducenter
Dimensionering 0,65			
personalbehov	272	149	123
vikariebehov	60	33	27
% av den totala nuvarande personalen (direkt klientarbete)	0,8 %	0,9 %	0,7 %
antal enheter som underskrider dimensioneringen	201	101	100
Dimensionering 0,7			
personalbehov	1 725	700	1 025
vikariebehov	380	154	226
% av den totala nuvarande personalen (direkt klientarbete)	5 %	4 %	6 %
antal enheter som underskrider dimensioneringen	1 079	422	657

I kostnadsberäkningen har ett vägt medelvärde för de tre yrkesgruppernas löner använts enligt förhållandet 48 procent närvårdare, 2 procent sjukskötare och 50 procent omsorgsassistenter. Det behövs mångsidig kompetens vid enheterna och därför måste också andra yrkesgrupper anställas, men man får anta att de anställda kommer att anställas med löner som ungefär motsvarar de här yrkesgruppernas löner.

Besparingarna i personalkostnader har beräknats separat på basis av löneuppgifter för offentliga och privata tjänsteproducenter⁴. Till förfogande har man haft löneuppgifter för 2021⁵, till vilka fogades bikostnader (24,05 %) och semesterpenningar (5 %). Summorna har höjts till 2023 och 2024 års nivå med hjälp av prisindexet för basservice (3,8 % 2021–2022) och prisindexet för välfärdsområdena (3,52 % 2022–2023 och 3,14 % 2023–2024)⁶. Räknat på detta sätt minskar senareläggningen av ikraftträdandet av dimensioneringen de sammanlagda personalkostnaderna för offentliga och privata tjänsteproducenter med 5,2 miljoner euro år 2023 (en månad) och med 64,5 miljoner euro för hela 2024. Dessutom sparas det in på kostnader för vikarier som ska anställas på grund av frånvaro. Det kan antas att de här kostnaderna uppgår till motsvarande 1,1 miljoner euro år 2023 och 14,2 miljoner euro år 2024 (22 procent).

Eftersom de inbesparade kostnaderna har räknats utifrån genomsnittliga löneuppgifter, innebär beskrivningen ovan potentiella besparingar i personalkostnaderna för privata tjänsteproducenter, men den faktiska kostnadseffekten är beroende av hur priserna i avtalen om köpta tjänster utvecklas. Privata tjänsteproducenter säljer nästan alla tjänster till välfärdsområdena. Detta innebär att både välfärdsområdenas och de privata tjänsteproducenternas faktiska kostnadseffekter påverkas av vad som fastställts om antalet anställda och priserna i serviceavtalen i gällande avtal om köpta tjänster och i de avtal om köpta tjänster som ska ingås.

För att beskriva de regionala effekterna presenteras i tabell 3 skillnaden mellan dimensioneringarna 0,65 och 0,7, alltså hur stor minskningen i ökningen av antalet anställda är i de olika välfärdsområdena.

Tabell 3. Skillnad mellan dimensioneringarna 0,65 och 0,7 för offentliga och privata tjänsteproducenter sammanlagt (exkl. vikariebehov) jämfört med situationen i maj 2023 per välfärdsområde.

Välfärdsområde	skillnad i personalbehov mellan dimensioneringarna 0,65 och 0,7	% av den totala nuvarande personalen (direkt klientarbete)	antal enheter vars dimensionering ligger mellan 0,65 och 0,7

⁴ Också i den ursprungliga kalkylen justerades kostnaderna separat för den offentliga och den privata sektorn. Det är dock möjligt att lönerna i en stark konkurrenssituation jämnas ut inom olika sektorer.

⁵ De yrkesspecifika lönerna inom kommunsektorn från hösten 2021 har erhållits från Statistikcentralens lönestatistik för kommunsektorn. Uppgifter som behövs för beräkningen (inkl. uppgifter om bikostnader och avtalshöjningar) har fått från Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT. Uppgifterna gäller näringsgrenarna Boende med sjuksköterskevård för äldre och Boende med särskild service för äldre (koderna 87101 och 87301). Löneuppgifterna från den privata sektorn från 2021 kommer från Hyvinvointiala HALI ry (gäller hela socialområdet). Statistikcentralen publicerar kommunernas löneuppgifter för 2022 i oktober 2023.

⁶ Prisindex för basservicen har publicerats i kommuneconomiprogrammet (https://julkaisut.valtion-euvosto.fi/bitstream/handle/10024/164441/VM_2022_73.pdf?sequence=1&isAllowed=y) och prisindex för välfärdsområdena i budgetpropositionen för 2023 (<https://budjetti.vm.fi/indox/si-salto.jsp?year=2023&lang=sv&maindoc=/2023/tac/hallituksenEsitysRuotsi/hallituksenEsitysRuotsi.xml&opennode=0:1:3:79:81>). Indexet 2023–2024 har fått av finansministeriet. Det är ännu preliminärt och baserat på situationen i juni 2023.

Hela landet	1 453	4 %	878
Södra Karelen	39	5 %	20
Södra Österbotten	60	4 %	40
Södra Savolax	46	4 %	32
Helsingfors	80,5	3 %	63
Östra Nyland	27,5	5 %	9
Kajanaland	29	5 %	15
Egentliga Tavastland	49,5	4 %	33
Mellersta Österbotten	24	5 %	15
Mellersta Finland	71	4 %	40
Mellersta Nyland	43,5	5 %	29
Kymmenedalen	60,5	5 %	31
Lappland	57,5	4 %	35
Västra Nyland	92	4 %	56
Birkaland	133	4 %	83
Österbotten	54	4 %	35
Norra Karelen	90	7 %	50
Norra Österbotten	115	4 %	75
Norra Savolax	80,5	4 %	53
Päijänne-Tavastland	57	4 %	27
Satakunta	91	5 %	47
Vanda och Kervo	43	4 %	21
Egentliga Finland	109	3 %	69

En senareläggning av dimensioneringen med flera år kan leda till att enheter som har en högre dimensionering än 0,65 sänker sin dimensionering. Detta minskar det totala antalet anställda inom tjänster med heldygnsomsorg, varför lagändringen indirekt kan leda till något större besparingar än uppskattat. Andelen sådana enheter och deras inverkan på kostnaderna och personalbehovet kan inte bedömas exakt, men det är åtminstone inte möjligt att sänka dimensioneringen för alla enheter som överstiger 0,65. Vid en del enheter förutsätter klientstrukturen en dimensionering som är högre än 0,65. Dessutom är en stor del av enheterna så små att en dimensionering på exakt 0,65 skulle kräva deltidsanställning eller till och med timanställning. I situationer där det är svårt att få tag på personal lyckas det inte alltid att anställa personer på heltid, varför enheterna sannolikt har varit tvungna att anställa personer på heltid. Således torde dessa enheter ha kvar en dimensionering som är högre än 0,65. Dessutom kan avtalen för privata tjänsteproducenter begränsa hur dimensioneringarna får ändras under avtalstiden.

När propositionsutkastet var på remiss frågade man vad som händer med dimensioneringen under övergångsperioden då den lagstadgade minimidimensioneringen för personalen är 0,65. Majoriteten av remissinstanserna ansåg att personaldimensioneringen förblir oförändrad under

övergångsperioden. Några av dem som lämnade utlåtande ansåg dock att en förlängning av övergångsperioden kan leda till att dimensioneringen sänks. Dessutom fanns en rädsla för att propositionen försämrar de positiva effekterna av den reglering som visat sig vara uppmuntrande och att den vid några verksamhetsenheter kan leda till att en dimensionering som överskrider 0,65 sjunker och personalen minskar.

3.2.2 Konsekvenser för sysselsättningen

En direkt konsekvens av propositionen är att ändringen temporärt underlättar tillgången på tillräcklig arbetskraft, då den lagstadgade minimidimensioneringen under fyra år är lägre än vad den skulle vara enligt den gällande äldreomsorgslagen. Så som beskrivits i avsnittet om de ekonomiska konsekvenserna minskar senareläggningen av ikraftträdandet av dimensioneringen behovet av att öka personalen med en arbetsinsats motsvarande cirka 1 450 anställda inom den offentliga och privata sektorn sammanlagt. Även behovet av att öka antalet vikarier minskar.

Personalbehovet inom tjänsterna för äldre ökar dock i sin helhet under de kommande åren, när servicebehovet växer i och med att befolkningen blir äldre. I tabell 4 presenteras den uppskattade utvecklingen av personalmängden inom tjänsterna för äldre under 2023–2027, om den i propositionen föreslagna senareläggningen av ikraftträdandet av personaldimensioneringen på 0,7 går igenom, det vill säga att minimidimensioneringen förblir 0,65 fram till utgången av 2027. I detta fall uppskattas personalmängden uppgå till 66 400 år 2027. Om 0,7 trädde i kraft i enlighet med den nuvarande lagen den 1 december 2023, skulle det uppskattade personalbehovet inom tjänster med heldygnsomsorg uppgå till 71 500 år 2027. Det bör noteras att den ökande personalmängden i tabellen beror på växande servicebehov. Det är inte en konsekvens av denna proposition. Den föreslagna lagändringen underlättar dock tillgången på tillräcklig personal i situationer då den åldrande befolkningen orsakar ett betydande behov att öka personalstyrkan.

Tabell 4. Uppskattad utveckling av personalmängden 2023–2027 både med nuvarande servicestruktur och med eventuell utökning av gemenskapsboende

	Uppskattning av personalmängden 2023	Uppskattning av personalmängden 2027 om 0,65 gäller till och med den 31 december 2027
Med nuvarande servicestruktur		
Heldygnsomsorg	56 400	66 400
Gemenskapsboende	1 600	1 900
Hemvård	19 800	23 000
Totalt	77 800	91 300
Om gemenskapsboende utökas		

Heldygnsomsorg	56 400	58 400
Gemenskapsboende	1 600	7 000
Hemvård	19 800	21 900
Totalt	77 800	87 300

Servicestrukturen inom tjänsterna för äldre förändras sannolikt under de närmaste åren, när genomförandet av den lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2023 framskrider och gemenskapsboende blir vanligare. Av denna orsak har den uppskattade utvecklingen av personalmängden i tabell 4 presenterats både för den nuvarande servicestrukturen och i det fall att gemenskapsboendet utökas⁷. En utökning av gemenskapsboendet, som är en boendeform som befinner sig mellan hemvård och serviceboende med heldygnsomsorg, skulle förbättra tillgången på tillräcklig personal inom tjänsterna för äldre. Gemenskapsboende skulle på ett bättre sätt möjliggöra tjänster som motsvarar behoven till exempel för de klienter som nu i brist på alternativ placeras i vård med heldygnsomsorg. Inom hemvården finns också klienter som redan nu har ett så stort servicebehov att de skulle behöva en trygg boendemiljö eller möjlighet till service nattetid, men de behöver ännu inte serviceboende med heldygnsomsorg. Denna uppskattning bygger på RAI-uppgifter, enligt vilka det både inom serviceboendet med heldygnsomsorg och inom hemvården finns klienter som är väldigt olika i fråga om servicebehovet. RAI-systemet används heltäckande i alla tjänster för äldre och i hela landet⁸ från och med den 1 april 2023, varför det blir möjligt att rikta tjänsterna bättre enligt klienternas behov. På detta sätt blir personalmängden också bättre optimerad. En utökning av gemenskapsboendet skulle minska de relativa andelarna för serviceboende med heldygnsomsorg och hemvård. Det bör dock noteras att ändringen av servicestrukturen kräver tid.

En ändring av servicestrukturen ingår också i regeringsprogrammet som en del av den helhet genom vilken välfärdsområdenas ekonomi stärks genom att funktionerna effektiviseras, verksamhetssätten ändras och samordningen inom samarbetsområdena ökas. Som åtgärder för detta nämns bland annat utveckling av servicestrukturen och ökat gemenskapsboende. I fråga om dessa åtgärder skärs områdenas finansiering inte ned på förhand, utan de besparingar som realiseras genomförs på basis av justeringen i efterhand.

Personaldimensioneringen genomförs i en utmanande personalsituation, där till exempel personalens pensioneringar utgör en utmaning utöver den nuvarande bristen på arbetskraft. I de båda regeringspropositioner om reformen av servicen för äldre⁹ som kommit till under den förra regeringsperioden beskrivs utförligt i kapitlet om konsekvenser för sysselsättningen tillgången på

⁷ Institutet för hälsa och välfärd har preliminärt bedömt att 12 procent av klienterna i serviceboende med heldygnsomsorg och 5 procent av klienterna i hemvård ska kunna placeras i gemenskapsboende under de närmaste åren. Analysen har gjorts med hjälp av en analysmodell för socialutgifter och i den har RAI-uppgifter om klientstrukturen, servicestrukturuppgifter från uppföljningen av äldreomsorgen samt befolkningsprognosen använts. Behövliga bakgrundsantaganden har tagits fram i samarbete med ministerierna. Personalantalet i den senare delen av tabellen bygger på den förmodade utvecklingen av klientantalet under de kommande åren och dessutom på överföringen mellan tjänsterna.

⁸ <https://thl.fi/sv/web/thlfi-sv/forskning-och-utveckling/undersokningar-och-projekt/stod-for-verkstallande-av-nationell-anvandning-av-bedomningsverket-rai>

⁹ RP 4/2020 och RP 231/2021.

arbetskraft ur olika synvinklar: läget i fråga om tillgången till personal beskrivs, utvecklingen av utbildningen i branschen, pensionering av personalen, deltidsarbetets omfattning, antalet personer som arbetar inom andra branscher och möjligheterna att anlita utländsk arbetskraft. Det har inte skett någon väsentlig ändring i uppgifterna om dessa teman. Exempelvis de senaste uppgifterna från Kommunernas pensionsförsäkring (Keva) ger fortfarande en likadan bild av pensioneringarna av kommunal personal¹⁰. Dessutom var till exempel antalet anställda inom andra branscher enligt Kommunarbetsgivarnas utredning 2018 på samma nivå som 2017. Uppgifterna om detta publicerades i regeringens proposition 4/2020.¹¹ Diskussionen om avsikten att byta bransch har visserligen ökat i offentligheten särskilt sedan 2019 och även coronaviruset bedöms ha inverkat på detta. Det finns forskning och utredningar om avsikter att byta bransch, men det finns dock inga färskt evidensbaserade eller statistiska uppgifter om byte av bransch¹². Information om tillgången på personal finns bland annat i yrkesbarometern, som publiceras två gånger om året (www.ammattibarometri.fi). Enligt den råder det stor brist på sjukskötare och närvårdare i hela landet. Den senaste informationen om hur utbildningen utvecklats finns i Utbildningsförvaltningens statistikjänst¹³.

Senareläggningen av ikraftträdandet av dimensioneringen ger också tilläggstid för de åtgärder och effekter som reformen av ordnandet av social- och hälsovården och andra reformer ger när det gäller personaltillgången. Social- och hälsovårdsreformen förde med sig större anordnare och produktionsområden, vilket sannolikt möjliggör en bättre helhetsplanering av personalen. Det i sin tur förbättrar sannolikt tillgången till personal och ger till exempel personalen fler valmöjligheter att hitta en uppgift som passar dem själva. Tidigare undersökningar exempelvis om samarbetsområden har visat att större områden gör det möjligt att koncentrera kompetensen, rekryteringen och anskaffningen av vikarier (Heinämäki 2010). Åtgärder för att förbättra tillgången till arbetskraft och säkerställa tillräcklig personal (t.ex. diversifiering av personalstrukturen) beskrivs i avsnittet Nuläge och bedömning av nuläget.

En del av verksamhetsenheterna har haft en högre personaldimensionering än den minimidimensionering (0,65) som varit i kraft sedan den 1 april 2023. I maj 2023 hade 23 procent av verksamhetsenheterna (N=410) en dimensionering på 0,70–0,74 och 17 procent (N=309) en dimensionering på minst 0,75. Enligt 20 § i äldreomsorgslagen ska en verksamhetsenhet ha en personal som till antal, utbildning och uppgiftsstruktur motsvarar antalet äldre personer som tillhandahålls service av verksamhetsenheten och det servicebehov deras funktionsförmåga medför, och som garanterar dem en högkvalitativ service. Risken är dock att då ikraftträdandet av en personaldimensionering på 0,7 senareläggs med flera år kan den dimensionering som är över 0,65 vid några verksamhetsenheter sjunka och personalen minska. Så som konstateras i avsnittet om de ekonomiska konsekvenserna ansåg majoriteten av remissinstanserna att personaldimensioneringen förblir oförändrad under övergångsperioden.

3.2.3 Konsekvenser för företagen

De privata tjänsteproducenterna producerar 52 procent av heldygnsomsorg för äldre beräknat utifrån antalet klienter. Så som det beskrivs i avsnittet om de ekonomiska konsekvenserna kan en senareläggning av ikraftträdandet av dimensioneringen lätta på behovet av personalökningar

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

¹¹ <https://www.kt.fi/sv/nyheter-och-pessmeddelanden/2020/social-och-halsovardspersonal-byter-sallan-bransch>

¹² Inom projektet Datarum ska man utreda vårdarnas branschbyten.

¹³ www.vipunen.fi.

inom den privata tjänsteproduktionen med en arbetsinsats av cirka 900 anställda, vilket är fem procent av det nuvarande antalet anställda inom den privata tjänsteproduktionens direkta klientarbete.

Senareläggningen av ikraftträdandet av dimensioneringen gör det lättare att få personal på riks-nivå, vilket kan ge privata tjänsteproducenter tilläggstid att vidta åtgärder för att förbättra tillgången till personal.

Privata tjänsteproducenter säljer nästan alla tjänster till välfärdsområdena. Propositionens faktiska kostnadseffekter påverkas således av vad som fastställts om personaldimensioneringen och om priserna i serviceavtalen i gällande avtal om köpta tjänster och i de avtal som ska ingås.

För planeringen och förutsebarheten i fråga om företagens verksamhet är det problematiskt att en lag ändras upprepade gånger.

3.2.4 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Konsekvenser för välfärdsområdenas verksamhet

Offentliga tjänsteproducenter producerar 48 procent av heldygnsomsorgen för äldre räknat i antal klienter. Så som det beskrivs i avsnittet om ekonomiska konsekvenser underlättas, när dimensioneringen träder i kraft senare, behoven att utöka personalen hos offentliga tjänsteproducenter med en arbetsinsats av cirka 550 anställda, vilket utgör tre procent av det nuvarande nödvändiga personalantalet hos offentliga tjänsteproducenter.

Att senarelägga ikraftträdandet av dimensioneringen underlättar tillgången på personal och ger välfärdsområdena mer tid att vidta åtgärder som underlättar tillgången.

En senareläggning av när dimensioneringen träder i kraft gör det lättare för välfärdsområdena att ordna tjänster för äldre. När det behövs mindre personal för heldygntjänster är det lättare att ordna ett tillräckligt antal klientplatser för äldre som behöver heldygntjänster. Dessutom underlättar en bättre personalsituation även ordnandet av andra tjänster för äldre, till exempel hemvård. När behovet att utöka personalen minskar i heldygntjänsterna minskas även trycket på ökningen av kostnaderna för köptjänster av dem och samtidigt för ökning av välfärdsområdenas helhetskostnader för tjänster för äldre.

Med tanke på planeringen av välfärdsområdenas verksamhet och på förutsebarheten är det problematiskt att en redan stiftad lag ändras upprepade gånger.

Den finansiering och ändringarna i den som ska anvisas välfärdsområdena för genomförande av dimensioneringen beskrivs i kapitlet Förhållande till budgetpropositionen.

Konsekvenser för tillsyn

Tjänsterna för äldre övervakas av Valvira, regionförvaltningsverken och välfärdsområdena.

En senareläggning av när dimensioneringen träder i kraft kan minska lite på behovet av åtgärder som gäller tillsyn av dimensioneringsskyldigheten jämfört med den gällande tidtabellen när längre tid finns till förfogande för ökningen av personalen till uppfyllandet av dimensioneringen på 0,7 arbetstagare. Lagen om tillsynen över social- och hälsovården (741/2023) träder i kraft

den 1 januari 2024. I lagen föreskrivs bland annat om förutsättningar som gäller tjänsteproducenter och verksamhet samt om registrering av tjänsteproducenter och tjänsteenheter. Det tillståndsförfarande som nu för tiden krävs för produktion av social service dygnet runt i lagen om privat socialservice (922/2011) faller bort. Alla tjänster som omfattas av tillsynslagen kommer att omfattas av lagstadgad registrering. Under vissa förutsättningar kan också en tjänseenhet komma att omfattas av förhandsinspektion. En senareläggning av när dimensioneringen träder i kraft kan också påverka villkor för den ovannämnda registreringen eller de omständigheter som ska beaktas då behovet av en förhandsinspektion bedöms.

3.2.5 Andra samhällsliga konsekvenser

Konsekvenser för klienter, anhöriga, personalens arbetshälsa och servicesystemet som helhet.

I regleringen av personaldimensioneringen som följer av regeringens proposition (RP 4/2020 rd) har det utifrån forskningsdata beskrivits hurdana konsekvenser en höjning av personaldimensioneringen har för klienter, anhöriga och personalens arbetshälsa. Enligt dem ger en ökning av personalantalet allmänt taget positiva effekter på tjänsternas kvalitet för klienterna och på personalens arbetshälsa, men enbart en ökning räcker inte. Till exempel kan man också via ledarskap märkbart förbättra dessa båda. Dessutom inverkar en ökning av dimensioneringen till 0,7 arbetstagare per klient klart på klientsäkerheten.

Eftersom den personaldimensionering som det föreskrivits om 2020 inte förverkligas inom den ursprungliga tidtabellen, och inte heller inom den tidtabell som ändrades våren 2023, förskjuts de fulla effekterna på kvaliteten i vård och omsorg av klienterna samt på personalens arbetshälsa vilket eftersträvade med reformen att med flera år. På grund av att dimensioneringen träder i kraft senare är antalet anställda som arbetar inom heldygnsvården för äldre kalkylmässigt sett under fyra års tid minst ett antal som motsvarar arbetsinsatsen hos cirka 1 450 arbetstagare mindre än vad den skulle vara utan senareläggning. Detta är fyra procent av det totala antalet anställda i omedelbart klientarbete.

Eftersom dimensioneringen redan ökat under tre år och enheterna huvudsakligen har uppnått den lagstadgade minimipersonalen på 0,65 (figur 1) i nuläget har den haft en betydande effekt på klientsäkerheten och på tjänsternas kvalitet i sin helhet. Om ledningen är högklassig, arbetet är välorganiserat och personalstrukturen motsvarar klienternas servicebehov kan minimidimensioneringen 0,65 anses tillräcklig under övergångsperioden. Denna bedömning stöds även av tillsynsmyndigheternas ståndpunkter och information från THL:s undersökningar. Den största effekten skulle sannolikt utgöras av möjligheter att tillhandahålla verksamhet som upprätthåller funktionsförmågan och främjar socialt umgänge. THL har 2021 i tidsmättningsprojektet Aikamittaushanke¹⁴ undersökt hur mycket tid en anställd i heldygnsvården riktar till klienten och vad klienttiden innehåller. Dessutom undersöktes arbetstagarnas och förmännens synpunkter på vårdens tillräcklighet. I de tjänster som gäller heldygnsvård för äldre kunde man huvudsakligen fylla de grundläggande behoven, men man saknade särskilt stöd för social interaktion, rekreationsverksamhet och olika aktiviteter för äldre. Under den tid 2021 när enkäterna

¹⁴ Resultat från projektet har ännu inte publicerats, men tilläggsuppgifter om projektet finns på finska: <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/aikamittaus-ja-hyva-veto-hankekonaisuus?redirect=%2Ffi%2Ftutkimus-ja-kehittaminen%2Ftutkimukset-ja-hankkeet%2Ftutkimukset-ja-hankkeet-aiheittain%2Fikaantyminen-tutkimukset-ja-hankkeet>

genomfördes var den lagstadgade minimidimensioneringen 0,55. Även i THL:s enkät för klientnöjdhet 2022¹⁵ upplevde nästan en femtedel av de klienter som fick heldygnsjänster att det inte fanns någon tilltalande rekreativ verksamhet tillbuds och en femtedel att de inte har möjlighet till tillräcklig utevistelse. Under den tid när enkäten för klientnöjdhet genomfördes 2022 var den lagstadgade minimidimensioneringen 0,6.

Det ska även beaktas att lagstiftningen ålägger tjänsteproducenten att genom egenkontroll följa och bedöma hur personalen räcker till i förhållande till klienternas behov vid varje tillfälle. Dessutom ska det beaktas att det i propositionen är frågan om ändring av minimidimensioneringen, och när klientstrukturen så kräver måste dimensioneringen vara högre. Enligt 20 § 1 mom. i äldreomsorgslagen ska en verksamhetsenhet med service för äldre ha en personal som till antal, utbildning och uppgiftsstruktur motsvarar antalet äldre personer som tillhandahålls service av verksamhetsenheten och det servicebehov deras funktionsförmåga medför, och som garanterar dem en högkvalitativ service. Inom heldygnsjänster ska det enligt bestämmelsen finnas tillräcklig personal på verksamhetsenheten alla tider på dygnet.

Egenkontrollen och bedömningen av hur personalen räcker till samt ordnandet av tjänster och ledarskap även i övrigt stöds också av att det i och med att bedömningssystemet RAI tas i bruk nationellt och THL:s uppföljning utvidgas finns ett heltäckande informationsunderlag till förfogande. Materialet RAI producerar bland annat mångsidig information om klientstrukturen och tjänsternas kvalitet. Utöver informationen från RAI kommer till den kvalitetsrekommendation som är under beredning (2024–2027) även andra data som beskriver kvalitet (över 50 kvalitetsindikatorer) med vilka kvaliteten på tjänsterna för äldre intensifieras. Lagen om ordnandet förutsätter också att välfärdsområdena i det egna ledarskapet använder bland annat data som beskriver tjänsternas kvalitet. I anslutning till det kommer man i förordningen om minimiinformation att samla gemensamma kvalitetsmätare för alla välfärdsområdena. Dessutom stärktes genom lagändringar¹⁶ som trädde i kraft vid ingången av 2023 ledarskapet och egenkontrollen för uppföljning av hur personalen räcker till och för utveckling av arbetshälsan.

En senareläggning av när dimensioneringen träder i kraft ger mer tid för förnyelse av servicestrukturen vilket beskrivs i kapitlet Sysselsättningseffekter. En senareläggning av när dimensioneringen träder i kraft underlättar till exempel utvecklandet av gemenskapsboende när personal inom heldygnsjänster frigörs för andra tjänster. Att servicestrukturen görs mångsidigare möjliggör tjänster som motsvarar behoven till exempel för en del av de klienter som nu i brist på alternativ placeras i heldygnsvård. Även hemvården har klienter som kunde dra nytta av gemenskapsboende. I sin helhet förväntas en reform av servicestrukturen leda till att den bättre motsvarar klienternas behov, vilket också medför att antalet anställda kan optimeras bättre. Det ska ändå beaktas att ändringar i servicestrukturen tar tid.

Svårigheterna med att få personal för heldygnsjänster medför onödig belastning på övriga tjänster i servicekedjan och försämrar på så sätt möjligheterna att svara på klienters behov av tjänster eller vård och kan även öka belastningen på anhöriga. Att dimensioneringen träder i kraft senare underlättar i någon mån tillgången på personal i sin helhet. En senareläggning underlättar särskilt tillräcklig personal och tillgången på tjänster i hemvården, men sannolikt även inom hälso-

¹⁵ Kehusmaa S, Leppäaho S, Havakka P, Karttunen T (2022). Vanhuspalvelujen asiakastytytyväisyysskyselyn tulokset – Kerro palvelustasi -kysely 2022. Tutkimuksesta tiiviisti 57/2022. (Resultat av en enkät om klientnöjdhet med tjänster för äldre – enkäten Berätta om din tjänst 2022. Sammanfattning om undersökningen på finska). Institutet för hälsa och välfärd, Helsingfors. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-985-6>

¹⁶ Äldreomsorgslagen 21 § och 23 § och socialvårdslagen 46 a § och 47 §.

och sjukvården. Problemen med personaltillgången har påverkat möjligheterna att ordna hemvård¹⁷. En senareläggning av dimensioneringen underlättar således för sin del tillgången på hemvårdstjänster och inverkar på så sätt positivt på hemvårdens klienter och deras anhöriga då klienterna kan få tjänster som bättre motsvarar deras behov.

Problemen med personaltillgången leder vanligen till att man arbetar övertid, har för lite personal eller att platser stängs. En senareläggning av när dimensioneringen träder i kraft kan åtminstone temporärt även medföra lättnad i dessa omständigheter, vilket får positiva effekter både för klienter och personal. En senareläggning av när dimensioneringen träder i kraft ger också mer tid för åtgärder som förbättrar personalens tillräcklighet och personaltillgången. Här ingår också till exempel att göra personalstrukturen mångsidigare genom vilket man också bättre kan ordna mångsidig verksamhet som upprätthåller klienternas funktionsförmåga och främjar det sociala umgänget. För personalens del kan redan ett senareläggande av dimensioneringen 0,7 påverka arbetstillfredsställelsen och motivationen och därmed sektorns attraktionskraft.

I den regeringsproposition som föranledde reglering av personaldimensioneringen identifierades det som en risk att tillträde till heldygntjänster kan försämrats. Enligt information från tjänsteproducenter och välfärdsområden har man inte i takt med att befolkningen åldras kunnat utöka antalet klientplatser på grund av problem med personaltillgången. En senareläggning av när dimensioneringen träder i kraft kan för sin del åtminstone på kort sikt underlätta tillträdet till heldygntjänster då det finns mer tid att genomföra personaldimensioneringen 0,7 anställda. Utöver platserna för långtidsvård kan tilläggsstunden underlätta trycket på att skära ner antalet platser för korttidsvård varvid det går bättre att genomföra till exempel ledigheter för närståendevårdare och rehabilitering efter sjukhusperioder.

3.2.6 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Såsom det har konstaterats i kapitlet om lagstiftningsordning har propositionen ett viktigt samband med följande grundläggande och mänskliga rättigheter:

- Grundlagen 19 §: rätt till oundgänglig försörjning och omsorg (19 § 1 mom.) samt rätt till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster (19 § 3 mom.)
- Grundlagen 7 §: rätt till liv, personlig frihet och trygghet
- Grundlagen 6 §: rätt till jämlikhet.

Rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster (GL 19 § 3 mom.) innehåller även ett element av tryggnad av kvalitet och andra grundläggande rättigheter. Enheterna ska alltså ha tillräcklig personal för att förverkliga dem. Såsom ovan konstaterats har enheterna för heldygntjänster huvudsakligen uppnått den lagstadgade minimipersonalen på 0,65. Den har haft en betydande effekt på klientsäkerheten och på tjänsternas kvalitet i sin helhet. Såsom det konstaterats i tidigare kapitlet finns det risk för att en del av de enheter som har en dimensionering på över 0,65 sänker den. I dessa enheter kan en övergång till dimensioneringen på 0,7 äventyra tryggnaden av den oundgängliga omsorgen och tillräckliga tjänster för äldre personer som behöver en högre dimensionering än 0,65. Såsom det konstaterats i avsnittet om ekono-

¹⁷ Kotihoito 2022 (THL – Tilastoraportti 28/2023) <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/146641/Tilastoraportti%2028%202023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

miska konsekvenser ansåg huvudparten av de som yttrade sig på remissrundan att personaldimensioneringen förblir oförändrad under övergångsperioden. Om detta förverkligas är detta dock det faktum i propositionen som mest påverkar klienternas jämlikhet.

Problemen med att få personal har i vissa fall lett till svårigheter med att ordna tjänster dygnet runt. Då har en del av klienterna inte nödvändigtvis fått den tjänst som lämpar sig bäst, eller en del av klienterna har blivit tvungna att vänta på tjänsten oskäligt länge. På så sätt har det kunnat uppstå situationer där klientens rätt till tillräckliga social- och hälsovårds- och sjukvårdstjänster inte kunnat förverkligas fullt ut. Förslaget underlättar detta för sin del. Även ordnandet av hemvård underlättas vilket ökar möjligheterna att ordna hemvårdstjänster till dem som behöver dem.

Tillgodoseendet av rättigheterna enligt GL 19 § och GL 7 § förutsätter att tjänsten också innehåller möjligheter till socialt umgänge och delaktighet. Så som ovan konstaterats får en flytt av dimensioneringen 0,7 fullt ut som föreslås sannolikt konsekvenser för möjligheterna att erbjuda verksamhet som upprätthåller funktionsförmågan och främjar socialt umgänge. Utan verksamhet som upprätthåller funktionsförmågan kan äldres funktionsförmåga försvagas. Brist på verksamhet som främjar socialt umgänge kan, utöver olika sociala färdigheter, även försvaga en äldre persons kognitiva förmågor och leda till depression. Det är också behövligt att i uträkningen av antalet anställda och deras kunnande identifiera och beakta särskilda behov som hänför sig till exempel till funktionsvariationer eller till behov av att använda alternativa kommunikationsmetoder.

Det finns inte särskilda bestämmelser om rätt till självbestämmanderätt i grundlagen, men den är kopplad till bestämmelserna ovan. Självbestämmanderätten är även en väsentlig del av rätten till jämlikhet i enlighet med GL 6 §. Antalet anställda inverkar på om det är möjligt att ge klienterna tillräckligt stöd för att tillgodose deras självbestämmanderätt. Klienter som får heldygntjänster behöver ofta sådant stöd. Till det mest centrala när det gäller att stärka äldre personers självbestämmanderätt samt förhindra användning av begränsande åtgärder och miss-handel hör att verksamhetsenheterna har tillräcklig, yrkeskunnig och stadigvarande personal.

Enligt THL:s enkät om kundnöjdhet 2022 beaktas redan klientens åsikt väl i heldygntjänster och man får tillräcklig information om saker som gäller en själv. Sju procent var av helt eller av ganska olika åsikt om påståendet att ”mina önskemål beaktas i omsorgen och tjänsten” och 10 procent om påståendet ”jag och vid behov mina anhöriga informeras tillräckligt om saker som gäller mig”.

4 Alternativa handlingsvägar

Det huvudsakliga syftet med regleringen av personaldimensioneringen har varit att förverkliga äldre personers grundlagsenliga rätt till nödvändig omsorg och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster samt trygga andra centrala rättigheter enligt grundlagen. Syftet har varit att trygga högklassiga tjänster för klienterna inom heldygnsomsorgen för äldre, vilket möjliggör ett värdigt och meningsfullt liv. Ett syfte har också varit att förbättra klient- och patientsäkerheten genom att säkerställa tillräcklig personal som ansvarar för vård och omsorg för omsorgsfullt utförande av uppgifterna. Dessa mål har inte ändrats, så man har vid beredningen inte behandlat till exempel en ändring av personaldimensioneringen och sättet att räkna ut den.

Om förverkligandet av den lagstadgade personaldimensioneringen inte är möjlig att genomföra i alla verksamhetsenheter bör man vid tillsynen dock ingripa enligt rättsstatsprincipen. Å andra sidan kan man genom tillsyn eller genom åtgärder som förutsätts i den dock inte korrigera den situation som huvudsakligen beror på problem med personaltillgången, trots att till-synen i sig också varit relevant för genomförandet av dimensioneringen medan lagen är i kraft. Nästan alla

regionförvaltningsmyndigheter tog i sina utlåtanden upp att det ur tillsyns-myndighetens synvinkel inte är ändamålsenligt att sätta sådan reglering i kraft som det inte verkar realistiskt att genomföra, men vars genomförande man ändå bör övervaka. I detta avseende har man inte sett några alternativ till att ändra lagstiftningen.

I den regeringsproposition (RP 4/2020 rd) som föranlett regleringen av personaldimensioneringen har man behandlat bland annat anställning av personal för behov inom hälso- och sjukvård samt socialvård från utlandet och regional differentiering vid genomförandet av dimensioneringen. Dessa alternativ skulle inte heller i den nuvarande situationen ha löst det föreliggande problemet.

Ett alternativ kunde ha varit att tidpunkten för när dimensioneringen 0,7 ska träda i kraft inte mera flyttas fram från gällande tidpunkt, den 1 december 2023. Personaldimensioneringen har efter regleringen av den ökat hela tiden, och i maj 2023 uppfyllde redan cirka 40 procent av verksamhetsenheterna dimensioneringen på 0,7. Sannolikt kommer dock inte alla enheter att före 1 december uppnå dimensioneringen 0,7, och å andra sidan skulle den ekonomiska spareffekten som eftersträvats med flyttandet av dimensioneringen inte uppnås.

Det skulle också vara möjligt att skjuta upp personaldimensioneringen för en kortare tid än den övergångsperiod till utgången av 2027 som nu föreslås. På remissrundan för den regeringsproposition som gällde det tidigare uppskovet uttryckte största delen av de som uttalade sig åsikten att den övergångsperiod på åtta månader som då reglerades är för kort för att genomföra åtgärder som tryggar tillgången på personal. Därför har man nu kommit fram till att föreslå en betydligt längre tid.

När man vid beredningen bedömde de sätt som finns till förfogande valdes som den lösning som mest tryggar personaltillgången och uppfyller mål i regeringsprogrammet ett alternativ i enlighet med regeringsprogrammet där senareläggningen av när personaldimensioneringen på minst 0,7 anställda träder i kraft förlängs ytterligare till utgången av 2027.

5 Remissvar

Remissvar

Totalt 52 utlåtanden gavs om regeringens propositionsutkast. Av de svarande utgjorde organisationer (inkl. arbetsmarknadsorganisationerna) 17, välfärdsområden 15, 1 kommun, statliga myndigheter 10, tjänsteproducenter 6 och andra remissinstanser 3.

I begäran om yttranden bad man om synpunkter speciellt på huruvida man understöder den föreslagna ändringen av övergångsperioden för trygandet av tillräcklig personal i den nuvarande personalsituationen och om den föreslagna övergångstiden är tillräckligt lång för att trygga personaltillgången. Dessutom frågades det efter synpunkter på vilka konsekvenser man anser att den föreslagna övergångsperioden medför för personaldimensioneringen i verksamhetsenheterna när minimidimensioneringen är 0,65.

Den föreslagna förlängningen av övergångsperioden ansågs i remissvaren som ett i princip bra förslag och det understöddes av ca 80 procent av remissinstanserna. Alla välfärdsområden och tjänsteproducenter som lämnade ett remissvar understödde den föreslagna ändringen av övergångsperioden. Bland annat Birkalands välfärdsområde konstaterade i sitt utlåtande att övergångsperioden gör det möjligt för välfärdsområdet att granska och utveckla hela servicenätverket för äldre på ett mer ändamålsenligt sätt med beaktande av att slopandet av kommungränserna

gör det möjligt att granska hela området samtidigt med granskningen av serviceprocesserna för äldre, från basservicen till specialtjänsterna.

Regionförvaltningsverken konstaterar i sitt gemensamma utlåtande (Sydvästra Finland, Östra Finland, Västra och Inre Finland, Norra Finland och Lappland) att ur tillsynsmyndighetens synvinkel är det inte ändamålsenligt att sätta i kraft bestämmelser som verkar orealistiska att genomföra, men som ändå ska övervakas i fråga om genomförandet. Regionförvaltningsverkens åsikt är att dimensioneringen på 0,65 är tillräcklig under övergångsperioden under förutsättning att bland annat arbetsinsatsen av de yrkesutbildade personerna inom social- och hälsovården inriktas på det direkta klientarbetet, att det finns tillräckliga resurser för det indirekta klientarbetet, att det finns tillräckligt med yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården under varje arbetsskift, att personalstrukturen motsvarar klienternas servicebehov och att personalstrukturen för det direkta klientarbetet diversifieras till exempel genom att lägga till fysioterapeuter, ergoterapeuter och personer som arbetar inom idrotts- och kultur-sektorn för att realisera verksamhet som upprätthåller och främjar funktionsförmågan och främjar delaktighet och social interaktion. Å andra sidan betonade regionförvaltningsverken att eftersom funktionsförmågan hos klienterna i serviceboende med heldygnsomsorg är väldigt nedsatt, är det nödvändigt att det i lagstiftningen finns bestämmelser om minimidimensioneringen av personalen genom en fastställd miniminivå som behövs för produktionen av serviceboende med heldygnsomsorg.

Undervisnings- och kulturministeriet konstaterar i sitt utlåtande att det understöder regeringspropositionen om en senareläggning av personaldimensioneringen enligt förslaget. Ministeriet påpekar att de problem med kvaliteten på vården och klient- och patientsäkerheten som ligger bakom införandet av personaldimensioneringen fortfarande finns kvar, även om situationen blivit bättre sedan 2020 i och med lagstiftningen och att man kommit närmare den eftersträlvade personaldimensioneringen. Om närvårdarutbildningen konstateras det i utlåtandet att fastän det varit problem med ansökningen till utbildningen är examensgenomströmningen en av de bästa bland yrkesutbildningarna (ca 70 %). Också till utbildningarna för omsorgsassistenten har det hittats studerande och tilläggsutbildningarna har kommit igång bra.

Regionförvaltningsverket i Södra Finland anser att ikraftträdandet av dimensioneringen på 0,7 inte bör senareläggas. Regionförvaltningsverket betonar att de äldre klienternas rätt till ett innehållsmässigt meningsfullt liv med möjlighet att utöva sin självbestämmanderätt förutsätter tillräckligt med personal och detta tillgodoses bättre av en dimensionering på 0,7. Även äldreombudsmannen bedömer utifrån den utveckling som skett inom dimensioneringen att den föreslagna långa övergångsperioden inte behövs, utan uppmärksamheten behöver riktas mot tillgången till arbetskraft och arbetsförhållandena. Av remissinstanserna understöder inte heller SuPer och Tehy en förlängning av övergångsperioden utan anser det motiverat att personaldimensioneringen på 0,7 träder i kraft den 1 december 2023 i enlighet med den gällande lagstiftningen. Tehy och Talentia konstaterar i sina utlåtanden att klienter i heldygnsomsorg är särskilt utsatta och att det görs ekonomiska besparingar i servicen för de allra sköraste människorna inte är acceptabelt. Också Suomen Fysioterapeutit – Finlands Fysioterapeuter ry och Socialrättsliga sällskapet i Finland rf motsatte sig en förlängning av övergångsperioden.

Majoriteten av dem som lämnade remissvar, cirka 60 procent, ansåg att den föreslagna övergångsperioden är tillräckligt lång. En del av välfärdsområdena (Södra Österbotten, Kajanaland, Västra Nyland, Satakunta, Vanda-Kervo och Egentliga Finland) ansåg inte att övergångsperioden är tillräcklig. Detta motiverades bland annat med att bristen på personal inom både direkt och indirekt arbete är så stor att den föreslagna övergångsperioden på fyra år är alltför kort. Åsikten var dock att det borde ske en övergång från en fast personaldimensionering mot en dimensionering som är baserad på klienternas behov och som kan verifieras bland annat med hjälp av bedömningsverktyget RAI. En del av remissinstanserna förde också fram att kraven i

lagstiftningen redan nu kan förutsätta en dimensionering som är högre än 0,65. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården understöder en förlängning av övergångsperioden, men konstaterar i sitt utlåtande att den är lång och föreslår att man ska överväga om det går att förkorta den. Även Minnesförbundet anser att tilläggstid behövs för att förbättra personalsituationen, men att en övergångsperiod som pågår till den 1 januari 2028 för ikraftträdandet av dimensioneringen är alltför lång.

Merparten av remissinstanserna, omkring 70 procent av dem som svarade på begäran om utlåtande, anser att personaldimensioneringen förblir oförändrad under övergångsperioden. En del av dem som lämnade remissvar bedömer dock att en förlängning av övergångsperioden kan leda till att dimensioneringen sjunker (SuPer rf, Tehy, JHL, Talentia, Socialrättsliga sällskapet i Finland rf, Ikäinstituutin säätio). Talentia konstaterar i sitt utlåtande att om förslaget går igenom kommer det att försämra de positiva effekterna av den reglering som nu visat sig vara uppmuntrande. Också Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården bedömer att det är möjligt att en senareläggning med flera år av ikraftträdandet av en minimidimensionering på 0,7 anställda vid några verksamhetsenheter kan leda till att en dimensionering som är högre än 0,65 sjunker och personalen minskar. På samma sätt bedömer Regionförvaltningsverket i Södra Finland att dimensioneringen sjunker som en följd av den långa förlängningen av övergångsperioden. Riksdagens justitieombudsman för i sitt utlåtande fram att biträdande justitieombudsmannen har kännedom om att olika enheter redan har meddelat att de av ekonomiska orsaker inte har möjlighet att upprätthålla en redan uppnådd dimensionering, om lagändringen skjuts upp. Enligt biträdande justitieombudsmannen behöver man på ett bättre sätt än i förslaget trygga att det under övergångsperioden inom varje välfärdsområde finns tillgång också till sådana enheter med heldygnsomsorg där personaldimensioneringen är 0,7 och ännu högre om klienternas behov kräver det.

Vissa remissinstanser (bl.a. Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab och Mehiläinen) konstaterar i sina utlåtanden att en del av välfärdsområdena och tjänsteproducenterna redan har förberett sig på att dimensioneringen ska höjas till 0,7 och framför att de ändringar som krävs i lagstiftningen måste vara förutsebara. Också både HALI ry och Företagarna i Finland efterlyser förutsebarhet i lagstiftningen ur tjänsteproducenternas synvinkel.

Hyvil Ab kritiserar i sitt utlåtande att snabba anpassningsåtgärder i fråga om personalen eventuellt kan följa av en nedskärning av finansieringen för att svara mot den befintliga finansieringen, då risken blir att välfärdsområdena ytterligare förlorar de anställdas förtroende som en attraktiv arbetsgivare med kvarhållningskraft. Även SuPer rf för fram åsikten att den finansiering som reserverats för personaldimensioneringen ska bevaras så att verksamhetsenheterna sporras att försöka uppnå personaldimensioneringen på 0,7 så fort som möjligt.

I många remissvar konstaterades att för uppnående av en personaldimensionering på 0,7 bör andra åtgärder vidtas för att förbättra tillgången på tillräcklig personal, såsom utökad utbildning, ökad dragningskraft inom branschen, diversifiering av personalstrukturen och möjligheten att räkna in teknologiska lösningar i dimensioneringen samt effektiviserad internationell rekrytering. Exempelvis Institutet för hälsa och välfärd ansåg att för att uppnå en dimensionering på 0,7 krävs att tilläggstiden används på ett bra sätt och att åtgärderna vidtas så fort som möjligt. Det ansåg också att samtidigt som övergångsperioden förlängs och mångsidiga åtgärder som förbättrar personaltillgången vidtas bör välfärdsområdena börja utveckla strukturen på tjänsterna för äldre i enlighet med målsättningarna genom att öka gemenskapsboendet och hemvården oberoende av tid på dygnet.

Flera remissinstanser önskade att effekterna av de åtgärder som ska genomföras för att höja dimensioneringen ska bedömas under den påbörjade regeringsperioden. Enligt finansministeriets utlåtande är det tydligt att personalmängden inom äldreomsorgen inte kommer att öka de närmaste åren på grund av kraftiga pensionsavgångar, trots att de äldres servicebehov ökar. I utlåtandet konstateras att detta leder till att välfärdsområdena måste ändra på sin servicestruktur. Finansministeriet anser också att genomförandet av den gällande personaldimensioneringen behöver följas upp i fortsättningen och att innan personaldimensioneringen enligt förslaget blir strängare (0,7) från och med den 1 januari 2028, borde man separat bedöma välfärdsområdenas förutsättningar att fullgöra denna skyldighet. Justitiekanslern konstaterar i sitt utlåtande att den nu föreslagna långa övergångsperioden i sig inte garanterar någon lösning på personalbristen, utan det krävs uppföljning av åtgärderna för att förbättra personaltillgången för att det ska kunna säkerställas att situationen förbättras på lång sikt. Även Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården föreslår att effekten av de åtgärder som nämns i utkastet ska utvärderas redan under den pågående regeringsperioden.

Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT anser att man behöver bedöma bestämmelserna om personaldimensioneringen på nytt innan övergångsperioden löper ut och betonar att man måste granska om personalen inom social- och hälsovårdstjänsterna är tillräcklig också i sin helhet och inte bara som en fråga som gäller enskilda social- eller hälsovårdstjänster. Bland annat Helsingfors och Egentliga Tavastland föreslog att det under övergångsperioden ska göras en helhetsbedömning av hur tillgången till personal har utvecklats och utifrån den görs förslag och fattas beslut om fortsatta åtgärder för dimensioneringen. På samma sätt föreslår Vanhustyön keskusliitto – Centralförbundet för de gamlas välfärd i sitt utlåtande att vårdkedjorna för äldre och personer som behöver service ska bedömas och utvecklas som en helhet, så att också till exempel personalbehovet inom hemvården blir uppmärksammat. Närståendevårdarnas förbund önskar att vårdens funktionalitet och kvalitet och tillräckliga personalresurser beaktas ur ett övergripande perspektiv, så att inte en större del av omsorgen än tidigare faller på de närstående i brist på tillräckliga resurser.

I sitt utlåtande uppmärksammar justitiekanslern bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och behovet att precisera motiveringen till lagstiftningsordningen bland annat med avseende på bedömningen av förbudet att försämra de grundläggande fri- och rättigheterna. Även riksdagens biträdande justitieombudsman anser i sitt utlåtande att motiveringen till lagstiftningsordningen behöver preciseras ur ovannämnda synvinkel bland annat i ljuset av grundlagsutskottets senaste utlåtandepraxis.

Fortsatt beredning

Utifrån remissvaren har det under den fortsatta beredningen bedömts att den föreslagna tidtabellen för genomförandet av personaldimensioneringen inte behöver ändras i och med att majoriteten av remissinstanserna ansåg att den behövs för att få till stånd de personaleffekter som behövs och med beaktande av att målet med minimidimensioneringen är att förbättra klient- och patientsäkerheten och kvaliteten på vården. Under den fortsatta beredningen har man igen bedömt att det inte är möjligt att genomföra personaldimensioneringen senast den 1 december 2023 vid alla verksamhetsenheter, även om det skett en avsevärd förbättring av dimensioneringen. Största delen av dem som lämnade remissvar bedömde att den föreslagna nya övergångsperioden till slutet av 2027 är tillräcklig för att genomföra de förändringar som behövs och att det är möjligt att uppnå en dimensionering på 0,7 anställda fram till dess.

Under den fortsatta beredningen har konsekvensbedömningen och motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen kompletterats i enlighet med remissvaren. Utifrån remissvaren

har man kompletterat konsekvenserna för klienterna, personalens arbetshälsa och service-systemet. Dessutom har en beskrivning av effekterna på grundläggande och mänskliga rättigheter lagts till. I avsnitten om konsekvenserna för företagen och välfärdsområdena har man lagt till en anmärkning om att lagstiftningen bör vara förutsebar.

Många remissinstanser föreslog att åtgärderna för att trygga tillräcklig personal och tillgången till arbetskraft ska följas upp och utvärderas under övergångsperioden. Institutet för hälsa och välfärd följer upp och bedömer redan nu ur många olika synvinklar hur tjänsterna för äldre genomförs. I det program för ett bra arbete som ingår i regeringsprogrammet kommer man också att regelbundet följa genomförandet och effekterna av de olika delområden och åtgärder som ingår i programmet (bl.a. utökade utbildningar, internationell rekrytering, faktorer som gäller branschens dragningskraft). Under den fortsatta beredningen säkerställs att alla åtgärder för att trygga tillräcklig personal och tillgången till arbetskraft som nämns i propositionen följs upp och utvärderas som ett led i denna helhet.

6 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft så snart som möjligt och senast den 1 december 2023. Enligt den gällande lagen stiger dimensioneringen från den nuvarande dimensioneringen på 0,65 anställda per klient mot dimensioneringen 0,7 anställda per klient den 1 december 2023. Enligt förslaget ska den nuvarande dimensioneringen gälla under övergångsperioden 1.12.2023–31.12.2027.

7 Verkställighet och uppföljning

Verkställandet av den personaldimensionering som föreskrivs i äldreomsorgslagen hör från ingången av 2023 till välfärdsområdena och till producenter av privata socialtjänster.

Till äldreomsorgslagen har fogats en bestämmelse om uppföljning av tjänsternas kvalitet som trädde i kraft den 1 januari 2023 (876/2022). I lagens 24 a § 1 mom. konstateras Institutet för hälsa och välfärds skyldighet att följa kvaliteten på de social- och hälsovårdstjänster som produceras för äldre personer, rätt att av anordnare och producenter av tjänster få de uppgifter som är nödvändiga för uppföljningen samt om skyldigheten att lämna uppgifter och om skyldigheten att samla in uppgifter. THL följer tjänsternas kvalitet, klient- och personalstruktur och hur personaldimensioneringen förverkligas två gånger om året och i fortsättningen även oftare. Med hjälp av uppföljningen samlas regelbundet information om situationen avseende tjänster för äldre som gäller hela landet. Dessutom utför THL klientenkäter vartannat år. Upp-följningsdata kan utnyttjas till exempel vid upphandling av och tillsyn över tjänsterna.

Att uppföljningsdata fås regelbundet och enhetligt underlättar även den tillsyn som tillsynsmyndigheterna utövar samt välfärdsområdenas och tjänsteproducenternas egenkontroll. Dessutom möjliggör det att även de äldre personerna och deras närstående får information om tjänsternas kvalitet.

Statsrådet och THL följer användningen av den finansiering som avsetts för personaldimensioneringen och förverkligandet av den under övergångsperioden 2023–2027.

Regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering innehåller i kapitlet Ett fungerande och hållbart välfärdssamhälle flera åtgärder för förbättrande av tillgången till social- och hälsovårdstjänster för äldre, för att trygga en tillräcklig personal och personaltillgången samt för att säkerställa en trygg och effektiv läkemedelsbehandling. Enligt regeringsprogrammet ökas bland an-

nat anslaget för hälsofrämjande i kommunerna under social- och hälsovårdsministeriets budgetmoment och man påverkar allokeringen av anslaget till stöd för äldre personers funktionsförmåga, möjligheter att klara sig hemma och för deras närståendevårdare. Genom interaktionsstyrning uppmuntras välfärdsområdena att öka och förnya dagverksamheten och dagcentralsverksamheten i grupp för äldre personer. Utöver ett program för ett bra arbete ska antalet nybörjarplatser ökas särskilt inom de branscher och regioner där bristen på arbetskraft är som störst, karriärvägar utvecklas, kompetensutveckling möjliggörs, personalens möjlighet att fokusera på arbete som motsvarar deras egen kompetens ska stärkas och användningen av stödtjänster och omsorgsassistenterna utökas. Utvecklandet av servicehandledningen utvecklas så att den riktar till de äldre som behöver mycket tjänster. Vid utvecklandet av servicestrukturen ska uppmärksamhet fästas vid tryggandet av tillräckliga hemvårdstjänster i rätt tid och vid att gemenskapsboende och tjänster inom heldygnsoomsorg ska säkerställas enligt de individuella behoven. Också familjevården för äldre utökas. Det säkerställs att man drar nytta av alla i lagen godkända arbetstagargrupper för att en personaldimensionering som motsvarar kundernas behov av vård och omsorg ska uppnås. Det görs möjligt att på ett humant sätt utnyttja teknologier som underlättar omsorgsarbetet och ökar patientsäkerheten vid beräkningen av personaldimensioneringen. Som stöd för verkställandet uppdateras kvalitetsrekommendationerna för att trygga ett bra äldre och förbättra servicen och det läggs större vikt vid säkerställandet av vårdens och omsorgens verkningsfullhet i rekommendationerna. Regeringsprogrammets åtgärder stöder vid sidan av det andra möjligheten att genomföra dimensioneringen 0,7 innan övergångsperioden är slut.

8 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till den andra tilläggsbudgetpropositionen för 2023 samt till budgetpropositionen för 2024 och avses bli behandlad i samband med den.

Den höjning av välfärdsområdenas finansieringsnivå som följer av personaldimensioneringen enligt den gällande övergångsbestämmelsen utgör 128 200 000 euro i budgetpropositionen för 2023. I summan har man beaktat den finansiering som anvisats välfärdsområdena för 2023 enligt budgetpropositionen för förberedelser för höjning av den kalkylerade dimensioneringen 0,7 som grundar sig på dimensionering från och med den 1 april 2023. Senare har man ändrat detta med en lag (223/2023) baserad på regeringens proposition 298/2022, enligt vilken det tillämpas personaldimensioneringen på minst 0,7 anställda per klient från och med den 1 december 2023 dvs. åtta månader senare än den gällande tidtabellen. Enligt lagen förutsätts det ändå en personaldimensionering på minst 0,65 anställda per klient till uppgifterna i fråga.

Enligt propositionen fortsätter övergångsperioden för en fullständig personaldimensionering på minst 0,7 till utgången av 2027. Dimensioneringen ska till dess enligt den gällande lagen vara minst 0,65 anställda per klient. Enligt förslaget ska det belopp på 7 120 000 euro som reserverats på moment 28.89.31 för verkställandet av personaldimensioneringen på 0,7 (ändring av den lagstadgade skyldigheten $0,65 > 0,7$) för december 2023 minskas på det momentet enligt 9 § i lagen om välfärdsområdenas finansiering (617/2021). Minskningen ska göras i den andra tilläggsbudgeten för 2023.

Vad gäller finansieringsposten för december 2023 ska det beaktas att den minskning i finansieringen till välfärdsområdena på 7 120 000 euro som följer av den ovannämnda ändringen av den lagstadgade uppgiften är möjlig att göra om den föreslagna lagen godkänns och fastställs i tillräckligt god tid innan betalningsposten för december betalas ut till välfärdsområdena. Om ändå behandlingstiden för propositionen leder till att den gällande utbetalningen enligt lagen redan har verkställts för december 2023 blir det i riksdagen nödvändigt att samordna denna proposition och den andra tilläggsbudgeten för 2023 så att finansieringen (7 120 000 euro) inte minskas för december.

Välfärdsområdenas finansiering ska på motsvarande sätt minskas för 2024–2027 då dimensioneringen träder i kraft fullt ut senare. Den minskning av finansieringen som på grund av den ändringen i den lagstadgade uppgiften blir 89 000 000 euro per år.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Den reglering som gäller tjänster för äldre personer har ett fast samband med 19 § i grundlagen där det föreskrivs om rätt till oundgänglig försörjning och omsorg samt om det allmännas skyldighet att, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Enligt förarbeten som gäller de grundläggande rättigheterna tryggar 19 § i grundlagen var och en som befinner sig inom Finlands jurisdiktion subjektiv rätt till en sådan inkomstnivå och sådana tjänster genom vilka miniminivån för förutsättningarna för ett människovärdigt liv tryggas och ger var och en förutsättningar att delta i samhället som en fullvärdig medlem. Bestämmelsen omfattar till exempel ordnandet av den oundgängliga näring och det oundgängliga boende som behövs för bevarandet av hälsan och livskompetensen (RP 309/1993 rd, s. 73/II). För att oundgänglig försörjning ska kunna ordnas behövs i praktiken lagstiftning på en lägre nivå. I de tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv ingår bland annat vissa stödåtgärder för omvårdnad av barn, äldre personer, personer med funktionsnedsättning och personer med utvecklingsstörning samt akut sjukvård (RP 309/1993 rd, s. 74/I).

Reglering av den lagstadgade personaldimensioneringen är ett sätt vars syfte är att trygga äldre personers rätt till oundgänglig omsorg och tillräcklig samt social- och hälsovårdstjänster av god kvalitet inom vård och omsorg dygnet runt. Genom den lagstadgade personaldimensioneringen förverkligas även rätten till liv, personlig frihet, integritet och trygghet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen.

Regleringen förverkligar också det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande mänskliga rättigheterna tillgodoses för att trygga de ovannämnda rättigheterna. Det allmänna, det vill säga staten har anvisat och anvisar fortfarande en betydande ekonomisk satsning till kommunerna och numera till välfärdsområdena. Ur perspektivet för de grundläggande mänskliga rättigheterna tryggas även den jämlikhet som föreskrivs i 6 § och bestämmelsen om skydd för privatlivet i 10 § i grundlagen på det sätt som beskrivs närmare i motsvarande kapitel i den regeringsproposition (RP 4/2020) och som lett till regleringen av personaldimensioneringen.

Vid regleringen av personaldimensioneringen bedömdes den reviderade Europeiska sociala stadgan (FördrS 78–80/2002) samt Europeiska unionens grundfördrag inklusive stadgan om de grundläggande rättigheterna vara centrala fördrag om de grundläggande mänskliga rättigheterna. Enligt artikel 23 i den reviderade europeiska sociala stadgan (FördrS 78–80/2002) ska äldre garanteras den sociala trygghet, vård, omsorg och möjlighet att delta i samhällets olika funktioner som fullvärdiga samhällsmedlemmar som de behöver. Dessutom förpliktar artikeln fördragsstaterna att tillförsäkra äldre som bor på institutioner möjlighet att påverka sin vård. I artikel 25 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna erkänner unionen äldre personers rätt till ett värdigt och självständigt liv och rätt att delta i samhällslivet. Enligt artikel 9 i FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976, ESK-konventionen) erkänner konventionsstaterna rätten för var och en till social trygghet, däribland socialförsäkring. Enligt artikel 11 i konventionen erkänner konventionsstaterna rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj på samma sätt som avses i 19 § 1 mom. grundlagen med oundgänglig försörjning och omsorg. Tillfredsställande levnadsstandard omfattar tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bo-

stad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Enligt artikel 12 i konventionen erkänner konventionsstaterna rätten för var och en att åtnjuta bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa. Vid tolkningen av konventionens bestämmelser ska skyldigheterna i artikel 2.1 beaktas enligt vilka konventionsstaten åtar sig att genom egna åtgärder och internationellt bistånd och samarbete, framför allt på det ekonomiska och det tekniska området, till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga att rättigheterna i denna konvention gradvis förverkligas i sin helhet med alla lämpliga medel, i synnerhet genom lagstiftning. Artikel 9 i FN:s Internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976, MP-konventionen) garanterar var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. Artikel 17 i konventionen förutsätter liksom 10 § i grundlagen vars och ens rätt till lagens skydd mot ingripanden och angrepp mot privat- och familjeliv samt hem och korrespondens. Dessa internationella konventioner har fortfarande också samband med denna proposition.

Gällande förverkligandet av rättigheterna i praktiken har syftet med den lagstadgade minimipersonaldimensioneringen som ökas stegvis varit att förbättra klient- och patientsäkerheten genom att säkerställa tillräckligt med personal som ansvarar för vården och omsorgen. När konsekvenserna av en åtgärd som förbättrar äldres rättigheter inte förverkligas enligt den ursprungliga tidtabellen, och inte heller enligt en något försenad tidtabell, har man vid beredningen fäst uppmärksamhet vid hur förlängningen av övergångstiden, och å andra sidan tillgodoseendet av individens rättigheter som hänför sig till personaldimensioneringen inom tjänster för äldre bör bedömas i ljuset av förbudet att försämra de rättigheter som tryggas i grundlagen samt av resursbeslut som beror på statsfinanserna. Tillgodoseendet av rättigheterna enligt 19 § och förslaget reella konsekvenser för äldre personers rättigheter måste särskilt tas i betraktande.

Tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster

Grundlagsutskottet har ansett att bestämmelsen i 19 § 3 mom. i grundlagen dels syftar på social-, hälso- och sjukvårdens förebyggande uppgift och dels på utvecklandet av de samhälleliga förhållandena inom olika samhällssektorer i allmänhet för att utveckla befolkningens hälsa i en gynnsam riktning. Det handlar framför allt om att trygga tillgången till tjänsterna (GrUU 38/2022 rd, st.3). Men också andra bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, såsom bestämmelserna om jämlikhet och förbud mot diskriminering, inverkar indirekt på tillgången till och sättet att ordna tjänster (GrUU 63/2016 rd, s.2, GrUU 67/2014 rd, s. 3/II, se även RP 309/1993 rd, s. 75). Dessutom har man med den typ av regleringsförbehåll som används i 19 § 3 mom. i grundlagen, ("enligt vad som närmare bestäms genom lag"), velat understryka att lagstiftaren har en mera begränsad rörelsefrihet som är bunden vid huvudregeln i grundlagen (GrUB 25/1994 rd, s. 6/II).

Grundlagsutskottet har även konstaterat (GRUU 38/2022 rd, stycke 4–5) att det för den rätt till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som nämns i 19 § 3 mom. i grundlagen etablerats ett bestämt juridiskt innehåll och bestämda bedömningsgrunder. Bedömningen av huruvida servicen är tillräcklig utgår enligt dessa grunder från en nivå som ger "alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället" (RP 309/1993 rd, s. 75–76). Hänvisningen till att var och en har rätt till hälso- och sjukvårdstjänster förutsätter i sista hand "en individuell bedömning av om tjänsterna är tillräckliga eller inte" (se GrUU 30/2013 rd, s. 3/I). Rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tryggar i de allvarligaste situationerna den rätt till liv som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet i 7 § i grundlagen (se GrUU 65/2014 rd, s. 4/II). Grundlagsutskottet har betonat att även om den första meningen i 19 § 3 mom. i grundlagen inte tryggar något specifikt sätt att erbjuda tjänster, utgår grundlagen till denna del från att tjänsterna ska vara tillräckliga (se GrUU 26/2017 rd, s. 33 och 37–42, GrUU

12/2015 rd, s. 3, och GrUU 11/1995 rd, s. 2). Utskottet har uttryckligen betonat att bestämmelsen förpliktar det allmänna att garantera tillgången till tjänster (se GrUU 26/2017 rd, särskilt s. 45–46, och GrUU 54/2014 rd, s. 1/II). Bestämmelsen innebär således ett krav på ett tillräckligt utbud av tjänster för dem som bor i olika delar av landet (GrUU 26/2017 rd, s. 33).

Vid reglerandet av personaldimensioneringen för heldygnsomsorgen för äldre enligt äldreomsorgslagen fäste grundlagsutskottet dock uppmärksamhet vid möjligheterna att genomföra regleringen (GrUU 15/2020 rd, s. 7). Enligt utredning kan det i vissa kommuner vara svårt att genomföra den föreslagna vårdardimensioneringen, särskilt på grund av knappa personalresurser. Enligt propositionen finns det också en risk för att en del av hemvårdspersonalen åtminstone på kort sikt flyttar över till heldygnsvården och att detta orsakar personalbrist i hemvården. Social- och hälsovårdsutskottet bör fästa särskild uppmärksamhet vid tillgången på yrkeskunnig och kompetent personal. Utskottet anser det vara nödvändigt att statsrådet noga följer kostnadseffekterna av den föreslagna dimensioneringen och vid behov vidtar de åtgärder som genomförandet av finansieringsprincipen förutsätter (se även GrUU 8/2019 rd, s. 2). Social- och hälsovårdsutskottet betonade dessutom i sitt betänkande uppföljningen av verkställandet av dimensioneringen, som enligt regeringspropositionen hade planerats till att även i fortsättningen följas upp som ett led i den undersökning om situationen inom äldreomsorgen som sedan 2013 gjorts av Institutet för hälsa och välfärd för att bevaka genomförandet av äldreomsorgslagen. Uppföljningen har omfattat både verksamhetsenheter för heldygnsvård och för hemvård. Utvecklingen av personaldimensioneringen, verksamhetspraxis och ledning inom äldreomsorgen har följts upp genom en enkät som genomförts i samarbete med tillsynsmyndigheterna, och uppföljningsuppgifterna har sänts till tillsynsmyndigheterna som stöd för tillsynen. Uppföljningen görs nästa gång i november 2020. Enligt utredning är avsikten framöver att uppgifterna om personalstyrkan småningom ska samlas in oftare. Efter att datainsamlingen har automatiserats kan uppgifterna samlas in upp till fyra gånger per år. (ShUB 18/2020 rd, s. 7). Senare har det föreskrivits om THL:s uppföljningsskyldighet bland annat i 24 a § i äldreomsorgslagen som har trätt i kraft den 1 januari 2023, såsom det mer noggrant konstaterats ovan i 7 kap. De senaste uppgifterna om uppföljningen är från maj 2023.

Försämrande av de grundläggande fri- och rättigheterna

Skyldigheten för det allmänna att enligt 22 § i grundlagen se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses innebär också en begränsning av att rättigheterna försämrats. En försämring är möjlig enbart i begränsad utsträckning och under acceptabla förutsättningar. Såsom konstaterat föreligger människorättskonventionerna konventionsstaterna bestämmelsen att sträva efter den högsta nivån för rättigheterna inom ramarna för de maximala resurser staten har till förfogande. Det allmänna ska aktivt skapa faktiska förutsättningar för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tillgodoses. Staten ska genom lagstiftningsåtgärder, en ändamålsenlig finansiering och fördelning av resurserna samt ordnandet av verksamheten se till att tillräckliga social- och hälsojourer blir tryggade. Principen har sin bakgrund också i människorättskonventionerna och tolkningspraxis av dem. I en juridiskt icke-bindande allmän kommentar till artikel 12 i ESK-konventionen (General Comment No 14) konstaterar kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-kommittén) med hänvisning till bestämmelserna i artikel 2.1 (skyldigheten att vidta åtgärder för att rättigheterna gradvis förverkligas i sin helhet) att det, liksom i fråga om andra rättigheter enligt avtalet, finns ett starkt antagande om att åtgärder som försämrar hälsan inte är godtagbara. Staten har bevisbördan för att sådana införs först efter att man noggrant övervägt alla alternativ och att åtgärderna är godtagbara i förhållande till de rättigheter som avtalet ger som helhet inom ramen för statens totala tillgängliga resurser.

En försämring är ur individens synvinkel till sina verkningar rätt likartad som en inskränkning, vilket innebär att frågan om huruvida en försämring är tillåten kan bedömas utifrån de allmänna krav som ska uppfyllas för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna begränsas och som grundlagsutskottet har härlett ur hela komplexet av grundläggande fri- och rättigheter och ur rättigheternas karaktär av grundlagsfästa rättigheter. Till dessa hör kraven på att bestämmelser utfärdas genom lag, att lagen är exakt och noga avgränsad, att inskränkningarna är acceptabla och proportionella, att kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet inte inskränks, att rättsskyddet är adekvat och att de förpliktelser som gäller de mänskliga rättigheterna iakttas (GrUB 25/1994 rd, s.5). Enligt grundlagsutskottet är det också klart att en försämring inte får omintetgöra kärnan i skyldigheterna i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (t.ex. GrUU 14/2015 rd s. 3). I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har grundlagsutskottet i anslutning till bestämmelsen om tryggnad av den grundläggande försörjningen (19 § 2 mom. i grundlagen) ansett att det är helt i linje med den handlingsförpliktelse som åläggs lagstiftaren att den sociala tryggheten riktas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska tillgångar (GrUB 25/1994 rd, s. 11/I). Grundlagsutskottet har dessutom ansett att det i den mån det är fråga om grundläggande utkomstförmåner som direkt finansieras av det allmänna är logiskt att förmånerna dimensioneras med hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och den offentliga ekonomin (GrUU 34/1996 rd, s. 3/I). Med stöd av grundlagsutskottets tolkningar kan det konstateras att det är möjligt att försämringsgrundskyddsförmånerna åtminstone när den offentliga ekonomin har blivit sämre och rättigheten är direkt finansierad av det allmänna. Grundlagsutskottet har konstaterat att om det absolut måste skäras i de offentliga utgifterna har bestämmelserna om mänskliga rättigheter relevans när det gäller att allokera inbesparingarna och att bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter kan fungera såsom en sorts prioritetsordning vid beslut om budgetens innehåll. (GrUB 25/1994 rd, s. 33).

Grundlagsutskottet har i sitt färskta utlåtande (GrUU 1/2023 rd) om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om senareläggning av ikraftträdandet för funktionshindersservicelagen och vissa lagar som har samband med den (RP 9/2023 rd) bedömt en senareläggning av ikraftträdandet för en redan stiftad lag (GrUU 1/2023 rd, punkt 10). I den propositionen var det fråga om en betydande reviderad lagstiftning som påverkar ställningen och rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och som enligt grundlagsutskottet jämfört med nuläget förbättrar tillgodoseendet av rättigheterna enligt 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen för personer med funktionsnedsättning. Enligt utskottet talade orsaker som hänför sig till 22 § i grundlagen snarare för att lagen om funktionshindersservice ska träda i kraft enligt den ursprungliga tidsplanen än för att ikraftträdandet ska skjutas upp. Grundlagsutskottet påpekar dessutom att argumenten för att skjuta upp ikraftträdandet (omprövning av den bestämmelse om tillämpningsområdet som formulerats utifrån grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar och bristfällig konsekvensbedömning av lagarna) inte är helt oproblematiska grunder för att skjuta upp ikraftträdandet av en redan antagen lag. Utskottet anser dock att det inte kan påvisas att det gällande rättsläget innehåller så betydande konstitutionella problem att en relativt kortvarig senareläggning av den nya funktionshindersservicelagens ikraftträdande på denna grund inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Senareläggningen innebär inte heller att tjänster för personer med funktionsnedsättning helt och hållet lämnas oordnade, utan de ordnas fram till utgången av 2024 enligt den gällande lagstiftningen (GrUU 1/2023 (9)).

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt ovannämnda utlåtande att riksdagens lagstiftningsbehörighet omfattar behörighet att bedöma innehållet i lagstiftningen och att genom det lagstiftningsförfarande som föreskrivs i grundlagen ändra lagen också innan den träder i kraft. Grundlagsutskottet har tidigare i ett annat sammanhang påpekat att den lagstiftning som då föreslogs bli upphävd ännu inte var i kraft. I en sådan situation var det enligt utskottets mening inte fråga om sådana motiverade förväntningar baserade på lagstiftningen som absolut måste skyddas

(GrUU 1/2017 rd, s. 4). Med tanke på det nu aktuella förslaget är det också av betydelse att det är fråga om att senarelägga ikraftträdandet till en relativt nära framtid. Således finns det inte heller något absolut konstitutionellt hinder för den nu föreslagna ändringen av ikraftträdande-bestämmelserna på grund av skyddet för berättigade förväntningar (GrUU 1/2023 (10)). Grundlagsutskottet noterade också att det allmänt finns skäl att sträva efter konsekvens och stabilitet i lagstiftningen (GrUU 1/2017 rd, s. 2).

Bakgrunden till denna proposition är särskilt problem med personaltillgång och tillräcklig personal när man strävar efter att genomföra den lagstadgade minimidimensioneringen. Förslaget stöder för sin del också regeringens mål att balansera den offentliga ekonomin. I propositionen är det dock framför allt frågan om bestämmelsernas genomförbarhet, vilket utskottet påpekade på ovan nämnda sätt vid reglerandet av personaldimensioneringen (GrUU 15/2020 rd, s. 7). Grundlagsutskottet har också i andra sammanhang fäst uppmärksamhet vid knappa personalresurser vid bedömningen av förslagets genomförbarhet och dess konstitutionella betydelse (GrUU 38/2022 rd, stycke 8 och GrUU 45/2021 rd, stycke 18). Verkställandet och genomförbarheten av personaldimensioneringen enligt äldreomsorgslagen ur perspektivet personaltillgång och tillräcklig personal har utmanat samma faktorer som har förts fram i samband med regleringen av vårdgarantin och ändringarna i barnskyddslagen. Faktorer som har utmanat genomförandet av personaldimensioneringen beskrivs ovan i 2 kap. I dessa regleringssammanhang har grundlagsutskottet tidigare fäst uppmärksamhet vid att konsekvenserna följs upp (GrUU 15/2020 rd, GrUU 38/2022 rd).

Finlands offentliga servicesystem inom social- och hälsovården och finansieringen av det utmanas från år till år och i framtiden i tilltagande grad av att befolkningen åldras och av att servicebehoven ökar av andra skäl, vård-, service- och rehabiliteringsskulden som hopats av andra skäl, statsfinansernas svåra läge och särskilt personalbristen som snabbt blivit svårare, vilket i varierande grad märks i hela Finland, i alla yrkesgrupper och nästan i alla tjänster inom social-, hälso- och sjukvården. Det offentliga servicesystemet har i hela Finland svårigheter med att kunna ordna tjänsterna på det sätt som lagarna förutsätter.

I detta förslag är det av de orsaker som närmare beskrivs frågan om en senareläggning med cirka fyra år av den tidpunkt då den dimensionering som genomförts gradvis enligt lagen träder i kraft fullt ut. I förslaget är det inte fråga om en permanent försämring eller upphävning av den lagstadgade nivån på dimensioneringen, utan om en senareläggning av när den träder i kraft för att förverkligas fullt ut. Då kan man samtidigt genom flera olika åtgärder säkerställa personaltillgången i tjänsterna. Med tanke på den proposition som nu behandlas är det centralt att bedöma om en förlängning av övergångsperioden för bestämmelsen, som när den förverkligas påverkar den ifrågasatt socialtjänstens kvalitativa nivå positivt är en väsentlig eller betydande försämring, eller om den kan anses ringa. Övergångsperioden enligt förslaget är märkbart längre än uppskovet på åtta månader av den höjda dimensioneringen som trädde i kraft den 1 mars 2023 eller senareläggningen av den ovannämnda funktionshindersservicelagen med lite mer än ett år. I bedömningen måste man beakta förslagets konkreta konsekvenser för om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Dessa konsekvenser tas upp i 3.2.5 kap. om klientens rättigheter samt de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande GrUU 25/2012 rd det vara bekymmersamt att konsekvenserna av den reglering som föreslås i barnbidragslagen riktas starkast mot familjer med små inkomster. I det förslag som nu behandlas riktas konsekvenserna mot i och för sig sårbara personer, det vill säga äldre, för vilka uppnåendet av nivån på den kvalitet som eftersträvas i den verksamhet som gäller nödvändig omsorg och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster tryggas genom att vård och omsorg samt övrig verksamhet som hör till serviceboende med heldygnsomsg enligt förslaget skulle skjutas upp med cirka fyra år. De äldre personer som sköts

i heldygnsvård är nästan utan undantag i behov av omfattande vård och omsorg. Utöver vård och omsorg ska äldre personer också ha möjligheter att delta i verksamhet som upprätthåller och främjar funktionsförmågan samt till social växelverkan och delaktighet genom vilka man stöder ett meningsfullt liv och socialt välbefinnande. Även dessa omständigheter kan komma i fråga när man bedömer om en föreslagen ändring har betydelse med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna.

Vid konsekvensbedömningen av det föreslagna senareläggandet måste det beaktas att det är fråga om en schablonmässig minimidimensionering. Klienternas behov av individuell vård och omsorg och hur det ändras kan enligt andra bestämmelser kräva även en högre dimensionering. Enligt 20 § 1 mom. i äldreomsorgslagen ska en verksamhetsenhet med service för äldre ha en personal som till antal, utbildning och uppgiftsstruktur motsvarar antalet äldre personer som tillhandahålls service av verksamhetsenheten och det servicebehov deras funktionsförmåga medför, och som garanterar dem en högkvalitativ service. Inom heldygntjänster ska det enligt bestämmelsen finnas tillräcklig personal på verksamhetsenheten alla tider på dygnet.

Vid bedömningen av om regleringen är proportionerlig och godtagbar måste också övergångsperiodens positiva effekter på tillgången till tjänster för äldre, effekter för att trygga tillräcklig personal och för att förnya servicestrukturen tas i betraktande. Här ingår till exempel att göra personalstrukturen mångsidigare genom vilket man också bättre kan ordna mångsidig verksamhet som upprätthåller klienternas funktionsförmåga och främjar det sociala umgänget. Dessa konsekvenser beskrivs i 3.2.5 kap. Det bedöms således att övergångsperioden kan ge effekter även på kvaliteten av den service klienterna får och på tillträdet till tjänster. Dessa effekter ska vid sidan av annat följas under övergångsperioden. Uppföljningen av tjänster för äldre, inklusive uppföljning av dimensionering, genomförande och kvalitet grundar sig bland annat på THL:s lagstadgade skyldighet. Under övergångsperioden betonas uppföljningens betydelse ännu mer, och det går att rikta den utifrån uppgifter som fås om verkställandet. Man måste även beakta den situation som beskrivs ovan i 2 och 3 kap. att personaldimensioneringen överstigit den lagstadgade nivån i en rätt stor del av verksamhetsenheterna.

I bedömningarna ska också beaktas lagstiftningens betydelse som ett medel genom vilket äldre personers rättigheter tryggas vilket avses i propositionen. Äldre personer har enligt bestämmelser i bland annat lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000), socialvårdslagen och äldreomsorgslagen rätt till god och högklassig vård och omsorg samt till lagstadgad utredning och bedömning av servicebehovet. Social- och hälsovårdstjänster för äldre ordnas huvudsakligen med stöd av socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen. Bestämmelser i dessa lagar ändras inte genom förslaget och det ingriper inte heller till andra delar i äldre personers rättigheter. Det allmänna tryggar äldre personers rättigheter enligt 19 § i GL på många olika sätt. Såsom det beskrivs i kapitlet om nuläget och i kapitlet om konsekvensbedömning tryggas tjänster enligt äldre personers individuella servicebehov också genom andra förfaranden som ingår i lagstiftningen, såsom korrekt bedömning av servicebehovet genom att utnyttja det lagstadgade bedömningsverktyget RAI.

Rättigheterna enligt 19 § i grundlagen och klientens rätt till klientsäkerhet samt högklassiga tjänster inom social- och hälsovården förutsätter i varje fall en individuell bedömning av klientens servicebehov. En äldre persons servicebehov ska alltid bedömas enligt 36 § i socialvårdslagen och 15 § i äldreomsorgen med särskilt beaktande av den information om en äldre persons funktionsförmåga och även om ändringar i den som fås genom RAI-bedömningen enligt 15 a § i den lagen. Genom nyckeltalen i bedömningssystemet RAI kan man även bedöma tjänstens kvalitet. Klientens behov och de ändringar som skett i det ska i tjänster för äldre beaktas korrekt även som en högre nivå än den miniminivå som fastställts i lagen.

Bestämmelsen om bedömningsverktyget RAI och den bedömning av en äldre persons funktionsförmåga som ska göras med hjälp av det har stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Syftet med det är att befästa äldre personers rättigheter som avses i 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen och den information som fått av bedömningen med hjälp av verktyget fungerar som grund för en individuell service-, vård- och rehabiliteringsplan, så den kan få konsekvenser också på individuell nivå. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan utredningen och bedömningen av servicebehovet således också inverka på tillgodoseendet av äldre personers rättigheter och intressen (GrUU 15/2020 rd, s. 3). Bedömningen RAI gör det möjligt att i alla tjänster för äldre fördela dem bättre enligt klienternas behov. I sin helhet förväntas de senaste reformerna av tjänster för äldre leda till en servicestruktur som bättre motsvarar klienternas behov, vilket också medför att antalet anställda kan optimeras bättre.

Tillsynsmyndigheterna kan beakta en tillräcklig personaldimensionering enligt klienternas behov i tillståndsförfarandet för privata tjänsteproducenter. Vid sidan av bestämmelserna i 20 § 1 och 2 mom. i äldreomsorgslagen ska även enligt 4 § 2 mom. i lagen om privat socialservice antalet anställda vara tillräckligt med avseende på servicebehovet och antalet klienter. Enligt 10 § 2 mom. i den lagen kan tillståndet förenas med villkor som är nödvändiga för att trygga klientsäkerheten och som gäller mängden tjänster, de anställda, lokalerna, anordningarna och tillbehören samt arbetsmetoderna. Tillståndsförfarandet upphör vid ingången av 2024 då lagen om tillsynen över social- och hälsovården träder i kraft och samtidigt upphävs lagen om privat socialservice. Även i fortsättningen kan tillsynsmyndigheterna vid behov ställa upp villkor för registrering av tjänster dygnet runt som kan gälla bland annat ett tillräckligt antal anställda. Således kan man också under övergångsperioden innan dimensioneringen träder i kraft fullt ut i tillsyn och övrig styrning fästa uppmärksamhet vid det antal anställda som avses i lagen och som är tillräckligt enligt klienternas behov.

I beredningen har man även bedömt faktorer i senareläggningen som inverkar positivt på tillräcklig personal, tjänsternas kvalitet samt så att tjänste- och personalstrukturen blir mångsidigare. Läget som gäller personaltillgång och tillräcklig personal och åtgärder i samband med det beskrivs ovan i 2 kap. som beskriver nuläget. Dessutom beskrivs ökningen av dimensioneringen i verksamhetsenheter med heldygnsvård för äldre mot det lagstadgade målet på minst 0,7 anställda per klient redan under den gällande övergångsperioden. Man har således aktivt ökat personalen i en del av enheterna och dimensioneringen har kunnat höjas till en högre nivå än nivån enligt lagen. När den nu föreslagna övergångsperioden för när minimidimensioneringen träder i kraft fullt ut är märkbart längre och områdenas finansiering samtidigt minskas har man identifierat risken för att en senareläggning med flera år i vissa verksamhetsenheter leder till en sänkning av den uppnådda högre dimensioneringen och till att personalen minskas under övergångsperioden.

Den gällande dimensioneringen på minst 0,65 anställda per klient kan i ljuset av de ovan beskrivna omständigheterna bedömas trygga den oundgängliga omsorg samt den tillräckliga nivån på social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som förutsätts i 19 § i grundlagen samt även tillgodose rätten till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet som avses i 7 § 1 mom. i grundlagen. Enligt regeringens uppfattning är det inte frågan om någon väsentlig försämring av de grundläggande rättigheterna. Regeringen anser att man med den föreslagna ändringen inte ingriper i kärnområdet av grundrättigheten i fråga och inte heller omintetgör kärnan i de grundläggande och mänskliga rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 4-5, GrUU 14/2015 rd, s. 3). Regeringen uppfyller förslagets acceptabilitet vid bedömningen av de krav som ska beaktas bland annat i fråga om kraven på att bestämmelser utfärdas genom lag, att lagen är exakt och noga avgränsad, samt att inskränkningarna är acceptabla och proportionella.

Med beaktande av de ovan konstaterade omständigheterna som fortfarande tryggar äldre personers rätt till tjänster enligt behov i heldygnsvård blir förslaget inte enligt regeringens uppfattning problematisk med tanke på grundlagen.

Regeringen anser att lagförslaget således kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Beaktande av finansieringsprincipen

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 15/2020 rd – RP 4/2020 rd behandlat de finansieringsbeslut som krävs för de utökade uppgifterna för kommunerna. Grundlagsutskottet har enligt vedertagen praxis i fråga om kommunernas självstyrelse framhåvt att man vid bestämmandet om kommunernas uppgifter i enlighet med finansieringsprincipen ska se till att kommunerna har faktiska förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter. Utskottet har också ansett att de finansieringsuppgifter som anvisas kommunerna tack vare självstyrelsens grundlagsskydd inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning.

Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Enligt den artikeln ska de lokala myndigheternas ekonomiska resurser motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande att i syfte att samordna personaldimensioneringen och de finansieringslösningar som anknyter därtill bör precisera övergångsbestämmelsen så, att det tydligt framgår på vilka grunder personaldimensioneringen ska bestämmas och hur de kostnader som den medför ska ersättas inom ramen för statsandelssystemet också under övergångsperioden, så att skyldigheterna enligt lagförslaget och den finansiering som finansieringsprincipen kräver för att de ska kunna genomföras blir tidsmässigt samordnade. Denna precisering var ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På förslag av social- och hälsovårdsutskottet förtydligades övergångsbestämmelsen så att personaldimensioneringen och den finansiering som hänför sig till genomförandet av den har stigit i två etapper efter att lagen trädde i kraft.

Ansvar för att ordna heldygnsvård för äldre har den 1 januari 2023 överförs till välfärdsområdena, som enligt 2 § i lagen om välfärdsområden (611/2021) har självstyre inom sitt område enligt vad som föreskrivs i den lagen.

Med stöd av 121 § 4 mom. i grundlagen ingår bestämmelser om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner i lag. Grundlagsutskottet har ansett att till skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna i 22 § i grundlagen hör statens ansvar för att se till att de i 121 § 4 mom. avsedda områdena har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter. Grundlagsutskottet har dessutom ansett att tillgången till lagstadgade tjänster inte kan begränsas genom budgeten. Finansieringsprincipens betydelse i fråga om social- och hälso-tjänsterna framhävs av de skyldigheter som avses i 19 § 3 mom. respektive 22 § i grundlagen (GrUU 17/2021 rd).

Välfärdsområdenas möjligheter att anpassa sin ekonomi och klara av de lagstadgade skyldigheterna är också mer begränsade än kommunernas, eftersom uttryckligen den statliga finansieringen har en avgörande roll. Orsakerna till att lagförslaget lämnades har emellertid inte i första hand varit förknippade med bristande finansiering, utan med andra hinder i anslutning till ge-

nomförandet av personaldimensioneringen. Orsakerna till detta beskrivs närmare i framställningen ovan. I grundlagsutskottets ställningstaganden och i rättslitteratur har man dock ansett att det att samhället driver in i en djup ekonomisk recession som medför svårigheter i finansieringen för den offentliga ekonomin åtminstone till en viss gräns kan utgöra en acceptabel grund för att avvika från försämringsförbudet. Grundlagsutskottet har till exempel i sin egen utlåtan-depraxis betonat att det är konsekvent att ta samhällsekonomin och den offentliga ekonomin läge i beaktande vid dimensionering av sådana förmåner som det allmänna finansierar direkt.

Välfärdsområdenas finansiering år 2023 har genomförts med extrem framförhållning i förhållande till tidtabellen för målet för dimensioneringen på minst 0,7 anställda, eftersom den uttryckliga avsikten när dimensioneringen ikraftträdande skulle senareläggas våren 2023 var att möjliggöra att dimensioneringens nivå uppnås fullt ut utan hinder av budgetbegränsningar så heltäckande som möjligt redan före övergångsperiodens slut. I denna proposition föreslås det att personaldimensioneringen 0,7 i full skala flyttas fram ytterligare till utgången av 2027. Motivet för ett uppskjutande av när dimensioneringen träder i kraft är på motsvarande sätt som i den tidigare senareläggningen i första hand syftet att säkerställa tillräcklig tillgång till personal i social- och hälsovårdstjänsterna och särskilt i tjänsterna för äldre personer i sin helhet. Detta sakernas tillstånd som gäller personalen existerar också nu oberoende av om övergångsperioden fortsätter eller inte. Samtidigt blir minskningen av finansieringen på grund av ändring av den lagstadgade uppgiften 89 000 000 euro per år. Det stöder för sin del regeringsprogrammets mål att balansera den offentliga ekonomin. Ändringarna i finansieringen till välfärdsområdena under den föreslagna övergångsperioden som motsvarar den föreslagna nivån på dimensioneringen beskrivs i 3 kap. som gäller ekonomiska konsekvenser och i 8 kap. Förhållande till budgetpropositionen.

När det ändå på de sätt som beskrivs ovan kan bedömas att den nuvarande dimensioneringen och den föreslagna lagstadgade minimidimensionering på 0,65 anställda per klient som föreslås är tillräcklig för de äldre personerna i de ifrågakvarande tjänsterna vad gäller tryggheten av de grundläggande rättigheterna kan man också bedöma att den finansiering som ska beviljas välfärdsområdena är tillräcklig ur finansieringens synpunkt.

Enligt regeringens uppfattning uppfyller propositionen också de grunder som är av betydelse gällande grundlagens 121 §. På de grunder som nämns ovan kan lagförslaget enligt regeringens uppfattning stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om ändring av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (876/2022) 4 mom. i ikraftträdandebestämmelsen, sådant det lyder i lag 223/2023, som följer:

Personaldimensioneringen enligt 20 § 2 mom. ska tillämpas från och med den 1 januari 2028. Dessförinnan ska personaldimensioneringen vara minst 0,65 anställda per klient.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 9 oktober 2023

Statsminister

Petteri Orpo

Social- och hälsovårdsminister Kaisa Juuso

Lag

om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om ändring av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (876/2022) 4 mom. i ikraftträdandebestämmelsen, sådant det lyder i lag 223/2023, som följer:

Gällande lydelse

Personaldimensioneringen enligt 20 § 2 mom. ska tillämpas från och med den 1 december 2023. Dessförinnan ska personaldimensioneringen vara minst 0,6 anställda per klient och från och med den 1 april 2023 minst 0,65 anställda per klient.

Föreslagen lydelse

Personaldimensioneringen enligt 20 § 2 mom. ska tillämpas från och med den 1 januari 2028. Dessförinnan ska personaldimensioneringen vara minst 0,65 anställda per klient.

Denna lag träder i kraft den 20 .