

LAKIALOITE 85/2009 vp

Laki omaishoidon tuesta annetun lain ja tuloverolain muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteessa ehdotetaan muutettavaksi lakia omaishoidon tuesta. Omaishoito koostuisi omaishoidon tuen palkkiosta, jonka maksaisi Kansaneläkelaitos, sekä omaishoitoa tukevista palveluista ja vapaapäiväjärjestelyistä, jotka kirjattaisiin kunnan ja omaishoitajan ja hoidettavan välillä omaishoitotosopimukseen. Omaishoitotosopimus perustuisi hoito- ja palvelusuunnitelmaan. Edellytysten arviointi omaishoidon tuen saamiseksi ehdotetaan toteutettavaksi koko maassa yhdenmukaisella arviointitavalla, jonka yksityiskohdista päättäisi sosiaali- ja terveysmi-

nisteriö asetuksella. Omaishoidon tuen palkkioita ehdotetaan korotettavaksi, ja palkkio tulisi määritellä etuoikeutetuksi tuloksi sosiaalietuuksia määriteltäessä. Omaishoitajat ehdotetaan liitettäväksi työterveyspalvelujen piiriin. Lisäksi ehdotetaan muutoksia työttömyysturvalainsäädäntöön omaishoitajien osalta.

Lisäksi ehdotetaan, että omaishoidon tuen palkkio olisi osittain verovapaa ansiotulo, josta maksettaisiin ainoastaan pakolliset eläke- ja vakuutusmaksut, kuitenkin enintään 10 %.

PERUSTELUT

Johdanto

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 9 päivänä lokakuuta 2003 sosiaalineuvos Elli Aaltosen selvityshenkilönä laatimaan ehdotukset toimenpiteistä, joilla omaishoitoa voidaan kehittää. Selvityksessä tuli kiinnittää erityisesti huomiota omaishoidon tuen perusteisiin, määrään ja omaishoidon vapaajärjestelyjen kehittämiseen. Selvityshenkilön esitykset omaishoidon uudistamiseksi valmistuivat maaliskuussa 2004, ja ne sisältyvät julkaisuun "Valtakunnallinen omaishoidon uudistaminen — selvityshenkilön raportti" (Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita

2004:3). Tämä aloite pohjautuu suureksi osaksi selvityshenkilön mietintöön.

Yleisperustelut

Terveyden ja hyvinvointilaitoksen (THL) tutkimuksen mukaan Suomessa on noin 300 000 omaishoitajaa, joista omaishoitolain mukaisen kunnallisen omaishoidon tuen piirissä on vain noin 30 000. Omaishoitajat tekevät hoitotyötä pääasiallisesti ansiotyön sijasta. Lähes 60 prosenttia omaishoidon tukea saavista hoitajista on eläkkeellä, noin 25 prosenttia työssä ja loput joko työttöminä tai virkavapaalla.

Hoidettavista enemmistö on yli 65-vuotiaita. Lähes puolet hoidettavista tarvitsee apua vanhuuden vuoksi. Omaishoidossa olevista hoidettavista hyvin monet tarvitsevat runsaasti apua ympäri vuorokauden. Omaishoidon piirissä kaikkiaan olevista henkilöistä noin 60 000:n on arvioitu olevan pysyvästi tai ajoittain laitoshoitokuntoisia.

Omaishoitotilanne kestää usein vuosia. Vanhukset ovat asiakkaina lyhyemmän aikaa, tavallisesti vuodesta viiteen vuoteen, mutta vammaisasiakkailta omaishoito saattaa kestää jopa vuosikymmeniä.

Omaishoitolain mukainen omaishoidon tuki annetaan yleisimmin palkkiona. Tutkimusten mukaan omaishoidon tuen piiriin päässeet saavat ensisijaisesti palkkion ja vain vähäisessä määrin kunnan palveluja, vaikka palvelujen (mm. kodinhoitoapu, ohjaus ja neuvonta sekä kuntoutus) tulisi lain mukaan olla olennainen osa omaishoidon kokonaisuutta. Ne kotitaloudet, jotka eivät ole päässeet omaishoidon tuen piiriin, ovat tutkimusten mukaan saaneet jonkin verran kotihoitoa ja tukipalveluja sekä vähäisessä määrin sijaishoitoa, neuvontaa, ohjausta sekä kuntoutusta.

Omaishoidon ongelmana on omaishoidon tuen arvioinnin kirjavuus, sillä kunnat arvioivat omaishoidon tuen tarpeen hyvin erilaisilla tavoilla. Toinen merkittävä puute on hoito- ja palvelusuunnitelmien ylimalkaisuus, minkä vuoksi hoidon tueksi annetut palvelut ovat pääosin vähäisiä tai jopa olemattomia. Kolmas ongelma on, etteivät kunnat osoita talousarviossaan omaishoidon tukeen riittäviä määrärahoja, jolloin tuki saattaa loppua kesken vuoden, vaikka tuen tarve säilyy entisellään. Lisäksi taloustaantumien myötä monet kunnat ovat kustannuksia säästääkseen irtisanoneet hoitosopimuksia ja lopettaneet omaishoidon tuen maksamisen. Samoin uusien hoitosopimusten tekeminen on joissakin kunnissa lopetettu kokonaan säästösyistä.

Ongelmia on myös lakimääräisten vapaapäivien pitämisessä. Monet omaishoitajat eivät voi pitää kolmea lakisääteistä vapaapäiväänsä kuu-kaudessa sen vuoksi, ettei kunta lain velvoitteista huolimatta järjestä sopivaa sijaishoitoa hoi-

dettavalle vapaapäivien ajaksi. Myöskään yhä yleistynyt palvelusetelin käyttö vapaapäiväjärjestelynä ei toimi tyydyttävästi, ja palvelusetelin arvo jää usein niin alhaiseksi, että se riittää vain osaan niistä palveluista, joita lakimääräisten vapaapäivien viettäminen edellyttäisi.

Muita epäkohtia ovat omaishoidon tuen pienuus sekä omaishoidon tuen kohtuuton verotus. Olisi välttämätöntä, että omaishoidon erityisluonne otettaisiin verotuksessa huomioon ja omaishoidon tuki olisi siten osittain verovapaa ansiotulo, kuten esimerkiksi opintotuki on. Omaishoitajan työ tuottaa sekä kunnalle että valtiolle huomattavia säästöjä, ja se tulisi huomioida myös omaishoitajan verotuksessa.

Omaishoitajan saama omaishoidon tuki laske-taan omaishoitajan tuloksi varhaiseläkkeitä ja sosiaalietuuksia määriteltäessä. Tämä pienentää mm. varhaiseläkkeen tasoa. Omaishoidon erityisluonne huomioon ottaen tämä ei ole asianmukaista. Olisi tärkeää, että omaishoidon tuki luettaisiin etuoikeutetuksi tuloksi, jota ei otettaisi huomioon tulona omaishoitajan saamissa sosiaalietuuksissa, kuten esimerkiksi laskettaessa hänen varhaiseläkkeensä määrää tai määriteltäessä hänen oikeuttaan saada toimeentulotukea. Kun omaishoidon tukea ei lasketa tuloksi sosiaalietuuksia määriteltäessä, olisi monella varhaiseläkeläisellä nykyistä paremmat mahdollisuudet ryhtyä omaishoitajaksi, kun maksettava omaishoidon tuki ei vähentäisi hänen eläketuloaan.

Omaishoitaja ei käytännössä saa työttömyysturvaa omaishoidon tuen rinnalla siinäkin tapauksessa, että hoito ei ole sitovaa ja hän voisi samaan aikaan olla työmarkkinoiden käytettävissä. Työministeriö on antanut työvoimatoimikunnille omaishoitajien oikeudesta työttömyyskorvaukseen ohjeen, jonka mukaan on mahdollista maksaa työttömyyskorvausta omaishoitajalle näissä ei-ympäri vuorokautisissa omaishoitotilanteissa. Ministeriön ohjeesta huolimatta työvoimatoimikunnat ovat yleensä kategorisesti evänneet omaishoitajilta mahdollisuuden työttömyyskorvaukseen. Myös omaishoidon päättyessä hoitajia kohdellaan epäoikeudenmukaisesti, sillä työ ei täytä työttömyysturvalain mukaista

työssäoloehtoa, jolloin omaishoitaja joutuu pitkään karenssiin. Vaikkei omaishoitotyö ole työ-sopimuslain mukaista työtä, se on täysin verrat-tavissa palkkatyöhön työssäoloehtoa määritel-täessä.

Epäkohtana on myös pidettävä sitä, ettei omaishoitajalla ole oikeutta työterveyshuollon palveluihin. Käytännössä hänen tekemänsä työ on verrattavissa kunnan vanhustenhuollon työn-tekijöiden työhön, joskin omaishoitaja tekee yleensä pidempiä päiviä ja epäsäännöllisiä työ-aikoja. Omaishoitaja tarvitsee työterveyshuol-lon palveluja tukemaan terveyttään ja jaksamis-taan.

Lakialoitteella pyritään korjaamaan edellä mainittuja epäkohtia, samalla kun omaishoidon tuen rahoitus siirtyy kunnilta Kansaneläkelai-tokselle selvityshenkilö Elli Aaltosen esitysten mukaisesti.

Yksityiskohtaiset perustelut

4 §:n 3 momentti. Vapaapäiväjärjestelyihin eh-dotetaan erityistä tarkennusta siinä tapauksessa, että kunta järjestää omaishoitajien vapaan palve-luseteliä käyttäen. Ehdotetaan, että palvelusetel-in arvo olisi määrältään niin suuri, että hoidetta-va voi sen avulla ostaa tarvittavat palvelut ja hoi-taja voisi pitää vapaansa lyhentämättömänä kol-men vuorokauden pituisena.

5 §:n 1 ja 2 momentti. Omaishoidon tuen mää-rää tulee tarkistaa. Alimmaksi tuen määräksi eh-dotetaan 450 euroa kuukaudessa ja ympärivuo-rokautisessa hoidossa 850 euroa kuukaudessa.

5 §:n 3 momentti. Kunnat ovat maksaneet erityi-sen raskaissa, ympärivuorokautisissa hoitotilan-teissa jopa 1 300 euron kuukausipalkkioita. Jot-tei näiden sitovaa hoitotyötä tekevien omaishoi-tajien tuen määrä laskisi, on tärkeää, että kunnat voisivat maksaa edelleen kunnallista omaishoi-don tukea. Omaishoidon tuki olisi tällöin Kan-saneläkelaitoksen maksaman palkkion ja kun-nan maksaman omaishoidon tuen yhdistelmä.

5 §:n 4 momentti. Koska omaishoidon rahamää-räinen tuki aiheuttaa ongelmia mm. varhais- tai muulla eläkkeellä olevalle omaishoitajalle ja muutoinkin omaishoitajan hakiessa sosiaali-etuuksia, ehdotamme, että omaishoidon tuki lu-ettaisiin etuoikeutetuksi tuloksi sosiaalietuuk-sista päätettäessä. Näin voitaisiin lisätä kiinnos-tusta omaishoittoon, koska omaishoidon tuen palkkio on riittämätön normaaliin toimeentu-loon ja elämiseen.

7 §:n 1 momentti. Ehdotamme, että omaishoi-don tuki siirtyisi Kansaneläkelaitokselle, mutta kunnat huolehtisivat edelleen omaishoidon tu-keen liittyvistä palveluista ja vapaapäiväjärjes-telyistä, jotka kirjataan omaishoitosopimuk-seen. Ehdotuksen mukaan Kansaneläkelaitos te-kisi päätöksen rahamääräisestä omaishoidon tuesta ja ennen päätöksen tekoa Kansaneläelai-toksen tulisi saada omaishoitosopimus, jossa on sovittu hoidon tueksi annettavista palveluista ja vapaapäiväjärjestelyistä. Siirron yhteydessä Kansaneläkelaitoksen muut etuudet, kuten hoi-totuki ja vammaistuki, ehdotetaan pidettäväksi erillään omina itsenäisinä etuuksinaan eikä muu-toksia tältä osin ehdoteta.

8 §:n 1 momentti. Hakemuksen jättämisen jäl-keen Kansaneläkelaitos tekisi päätöksen omais-hoidon tuesta käyttäen apunaan omaishoitosopi-musta sekä yhtenäistä valtakunnallista arviointi-kriteeristöä, jonka yksityiskohdat vahvistettaisi-in sosiaali- ja terveysministeriön antamassa asetuksessa. Kansaneläkelaitoksen toteuttama arviointi tuen saamisen edellytyksistä varmistai-si kansalaisten tasa-arvoisen kohtelun omaishoi-don tuessa riippumatta siitä, missä kunnassa hoi-dettava ja hoitaja asuvat.

9 §. Omaishoitosopimuksen irtisanomista ja purkamista koskeva pykälä ehdotetaan muutet-tavaksi, koska omaishoitosopimukset muuttuvat hoito- ja palvelusuunnitelmasta tehtäviksi sopi-muksiksi, jotka ovat voimassa saman ajan kuin päätös omaishoidon tuen palkkiosta.

9 §:n 2 momentti. Omaishoitajalla tulee olla mahdollisuus saada työttömyysturvaa, jos hän

on työmarkkinoiden käytettävissä. Omaishoitajan mahdollisuudet saada työttömyysturvaa on selvennettävä lainsäädännöllä, koska työministeriön asiasta antamat ohjeet eivät ole osoittautuneet riittäviksi.

9 §:n 4 momentti. Ehdotus sisältää myös omaishoitajille oikeuden saada samanlaista työterveyshuoltoa kuin kunnan työntekijät. Omaishoitajat tekevät kunnan kannalta hyödyllistä ja hoitomenoja säästävää työtä. Näin ollen omaishoitajille tulee antaa samankaltaiset työterveyshuoltopalvelut kuin kunnan työntekijöille.

11 §. Kansaneläkelaitoksen omaishoitoa koskevista päätöksistä tulisi olla samanlainen valitusoikeus kuin Kansaneläkelaitoksen vammaistukea ja eläkkeensaajien hoitotukea koskevista päätöksistä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

omaishoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan omaishoidon tuesta 2 päivänä joulukuuta 2005 annetun lain (937/2005) 2 §:n 2 ja 4 kohta, 3 §:n 4 kohta, 4 §:n 3 momentti, 5 §:n 1 momentti ja 2 momentin johdantokappale, 7 §:n 1 momentti ja 2 momentin johdantokappale sekä 8—12 § sekä

lisätään 3 §:ään uusi 2 momentti, 5 §:ään uusi 4 ja 5 momentti ja 7 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

2) omaishoitosopimuksella hoitajan ja hoidon järjestämisestä vastaavan kunnan välistä sopimusta hoito- ja palvelusuunnitelmasta;

4) Omaishoidon tuella kokonaisuutta, joka muodostuu hoidettavalle annettavista tarvittavista palveluista, vapaasta ja omaishoitoa tukevista palveluista, jotka on kirjattu hoito- ja palvelusuunnitelmasta tehtävään omaishoitosopimukseen sekä Kansaneläkelaitoksen maksamista omaishoitajalle annettavasta hoitopalkkiosta;

3 §

Tuen myöntämisedellytykset

Kansaneläkelaitos voi myöntää omaishoidon tuen palkkiota, jos

4) omaishoito yhdessä muiden tarvittavien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kanssa on hoidettavan hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden kannalta riittävää ja hoito- ja palvelusuunnitelmasta on tehty sopimus kunnan ja omaishoitajan välille;

Oikeus omaishoidon tukeen määritellään Kansaneläkelaitoksessa yhtenäistä arviointinettelyä käyttäen siten kuin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa tarkemmin säädetään. Sosiaali- ja terveysministeriöllä on valtuus antaa arviointikriteereistä asetus Kansaneläkelaitosta ja kuntien keskusjärjestöä kuultuaan.

4 §

Omaishoitajalle järjestettävä vapaa

Kunnan on huolehdittava hoidettavan hoidon tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä hoitajan vapaan aikana. Edellä 1 momentissa tarkoitettujen vapaapäivien ja virkistysvapaan pitäminen eivät vähennä hoitopalkkion määrää. Mikäli hoidettavan hoidon järjestäminen tapahtuu palvelusetelillä, on setelin arvon oltava määrältään niin suuri, että hoidettava voi ostaa vapaapäiväjärjestelyyn tarvittavat palvelut hoitajan koko lakisääteisen vapaan ajaksi.

5 §

Hoitopalkkio

Palkkion taso määräytyy hoidon sitovuuden ja vaativuuden mukaan. Hoitopalkkio on 450 euroa kuukaudessa.

Jos omaishoitaja on hoidollisesti raskaan siirtymävaiheen aikana lyhytaikaisesti estynyt tekemästä omaa tai toisen työtä tai omaishoitotilanne on verrattavissa laitoshoitoon, palkkio on 850 euroa kuukaudessa edellyttäen, että hoitajalla ei ole tältä ajalta:

Kunnalla on mahdollisuus maksaa Kansaneläkelaitoksen maksaman tuen lisäksi kunnallista omaishoidon tukea. Tällaista lisätukea tulisi maksaa erityisesti raskaisiin ja vaativiin omaishoitohoitotilanteisiin.

Omaishoitopalkkio katsotaan sosiaalietuuksia määriteltäessä etuoikeutetuksi tuloksi.

7 §

Hoito- ja palvelusuunnitelma

Omaishoidon tuesta on kunnan laadittava yhdessä hoidettavan ja omaishoitajan kanssa hoito- ja palvelusuunnitelma, josta on tehtävä omaishoitosopimus kunnan ja omaishoitajan välille ennen hakemuksen jättämistä Kansaneläkelaitokselle. Omaishoitosopimukseen tulee liittää tiedot tämän lain mukaisista hoidettavan ja

hoitajan oikeuksia koskevista säännöksistä ja niiden soveltamisesta.

Lisäksi omaishoitosopimukseen tulee kirjata ainakin:

Omaishoitosopimus tulee tehdä ennen hakemuksen jättämistä Kansaneläkelaitokselle, ja se on hakemuksen liitteenä. Sopimus on voimassa niin kauan kuin 8 §:ssä mainittu päätös omaishoidon tuen palkkioista on voimassa.

8 §

Päätös omaishoidon tuen palkkioista

Kansaneläkelaitos päättää omaishoidon tuen palkkioista hakemuksen perusteella ja soveltaa päätöstä tehdessään valtakunnallisia arviointiperusteita, jotka on määritelty sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksessa.

Kansaneläkelaitoksen omaishoitosopimukseen tulee sisältää tiedot ainakin:

- 1) hoitopalkkion määrästä ja maksutavasta;
- 2) omaishoidon tuen kestosta;
- 3) hoitopalkkion maksamisesta hoidon keskeytyessä hoitajasta johtuvasta syystä tai hoidettavasta johtuvasta muusta kuin terveydellisestä syystä.

Päätös on voimassa toistaiseksi tai määräajan. Hoitotilanteen päättyessä omaishoidon tuen maksatus loppuu seuraavan kuukauden alusta lukien. Hoitaja on velvollinen ilmoittamaan Kansaneläkelaitokselle hoitotilanteen päättymisestä. Hoitaja voi irtisanoutua omaishoitajuudesta tekemällä siitä ilmoituksen Kansaneläkelaitokselle ja kunnalle. Mikäli omaishoitajuus palkkion maksamisen lopettamisen jälkeen jatkuu, voivat kunta ja hoitaja sopia hoidon tueksi annettavista palveluista.

9 §

Omaishoitajan työttömyys-, eläke- ja tapaturmavakuutusturva sekä omaishoitajan oikeus kunnan työterveyshuoltoon

Omaishoitaja ei ole työsopimuslain (55/2001) tarkoittamassa työsuhteessa omaishoitosopimuk-

seen tehneeseen kuntaan, hoidettavaan tai hoidettavan huoltajaan.

Omaishoitajalla on oikeus työttömyysturvainsäädännön mukaiseen työttömyysturvaan, mikäli hoito ei ole hoitajalle ympärivuorokautista ja hoitaja on työmarkkinoiden käytettävissä.

Työttömyysturvan työssäoloa laskettaessa luetaan työksi se aika, jonka henkilö on ollut omaishoitajana.

Omaishoitajalla on oikeus saada kunnalta samat työterveyshuoltopalvelut kuin kunta antaa omille työntekijöilleen.

Omaishoitajan eläketurvasta säädetään kunnallisessa eläkelaisissa (549/2003).

Omaishoidon tuesta hoitajan kanssa omaishoitosopimuksen tehneen kunnan on otettava tapaturmavakuutuslain (608/1948) 57 §:n 1 momentin mukainen vakuutus hoitajalle.

10 §

Palvelun järjestäjä

Omaishoitosopimukseen kirjatuihin palveluihin ja vapaapäiväjärjestelyistä vastaa se kunta, joka on tehnyt omaishoitajan kanssa omaishoitosopimuksen ja joka sosiaalihuoltolain (710/1982) 3 luvun mukaan on velvollinen järjestämään hoidettavalle sosiaalipalveluja.

11 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitetuissa asioissa on voimassa, mitä vammaistuen ja eläkkeensaajien hoitotuen muutoksenhausta säädetään.

12 §

Tarkemmat säännökset

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa asetuksella. Sosiaali- ja terveysministeriö antaa 3 §:ssä mainitun asetuksen arviointikriteereistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Kunnan on huolehdittava siitä, että hoito- ja palvelusuunnitelmat laaditaan ennen kuin haki- ja tekee hakemuksen omaishoidon tuesta Kansaneläkelaitokselle.

2.

Laki

tuloverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään 30 päivänä joulukuuta 1992 annettuun tuloverolakiin (1535/1992) uusi 91 a § seuraavasti:

91 a §

Omaishoidon tuki

Omaishoidon tukena maksettavat hoitopalkkiot ovat verovapaata ansiotuloa lukuun otta-

matta palkkiosta enakkoon pidätettävää sairaanhoitomaksun ja päivärahamaksun sekä työntekijäin eläkemaksun määrää.

Omaishoidon tukena maksettavasta hoito-
palkkiosta ennakonpidätys toimitetaan kuiten-
kin enintään 10 %:n suuruisena.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Helsingissä 29 päivänä syyskuuta 2009

Anneli Kiljunen /sd
Lauri Kähkönen /sd
Rakel Hiltunen /sd
Raimo Piirainen /sd
Satu Taiveaho /sd
Marko Asell /sd
Sirpa Paatero /sd
Maria Guzenina-Richardson /sd
Matti Ahde /sd
Tuija Nurmi /kok

Katja Taimela /sd
Reijo Laitinen /sd
Pauliina Viitamies /sd
Johanna Karimäki /vihr
Saara Karhu /sd
Matti Kauppila /vas
Pertti Virtanen /ps
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Pentti Tiusanen /vas