

*Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän*  
**kehittäminen**

---

## **TIIVISTELMÄ**

### **Julkaisun nimi** (myös ruotsinkielinen)

Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittäminen  
(Utvecklande av systemet med personlig hjälp)

### **Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)**

Työryhmä henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittämiseksi  
Puheenjohtaja: Kalle Könkkölä  
Sihteerit: Aini Kimpimäki ja Karoliina Korte

### **Tiivistelmä**

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 12.4.2002 työryhmän, jonka tehtävänä on ollut:

- 1) tehdä tarpeelliset ehdotukset avustajatoiminnan kehittämiseksi kuntien palvelunjärjestämiskustannuksia tasoittamalla ja tehdä ehdotus ehdotusten mahdollisesti edellyttämiksi säännösmuutoksiksi
- 2) selvittää ehdotusten kustannusvaikutukset ja tehdä ehdotus kustannusten rahoituksesta
- 3) tehdä valtion vuoden 2003 talousarvioesitystä koskevat ehdotukset 31.5.2002 mennessä

Työryhmän puheenjohtajana toimi Kalle Könkkölä Valtakunnallisesta vammaisneuvostosta, jäsenenä Jouko Narikka sosiaali- ja terveysministeriöstä, Liisa Aittoniemi Kansaneläkelaitoksesta ja Sami Uotinen Suomen Kuntaliitosta sekä sihteereinä Aini Kimpimäki ja Karoliina Korte sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Selvitystyön kuluessa on kuultu seuraavia asiantuntijoita: tutkija Marja-Liisa Heiskanen, Aulikki Rautavaara Stakesista, Pirkko Mahlamäki Vammaisfoorumista, Heli Sahala Suomen Kuntaliitosta ja Raija Koskinen valtiovarainministeriöstä.

Työryhmä päätyi esittämään henkilökohtainen avustajajärjestelmän kehittämistä kustannusten tasoitusjärjestelmän avulla. Työryhmä esittää, että avustajatuntien kustannuksista korvataan kunnille 20 tunnin ylittävältä osin 70 prosenttia. Korvauksen suorittaa keskitetysti Kansaneläkelaitos sille tarkoitukseen osoitetusta määrärahasta. Lisärahoitus avustajajärjestelmään osoitetaan siirtämällä arviomääräraha kuntien laskennallisista valtionosuuksista. Lisäksi työryhmä esittää, että valtio osoittaisi talousarviossaan lisärahaa järjestelmään 50 prosenttia sen arvioiduista kustannuksista.

### **Avainsanat:** (asiasanat)

avustajat, valtionosuudet, vammaispalvelut

### **Sarjan nimi ja numero**

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:9

### **Kieli** suomi

**Hinta** 10,15 euroa

### **Jakaja**

STM:n julkaisumyynti, PL 535, 33101 Tampere  
puh. 03-260 8158 ja 03-260 8535  
fax 03-260 8150, sähköposti: julkaisumyynti@stm.vn.fi

## **REFERAT**

### **Publikation (även den finska titeln)**

Utvecklande av systemet med personlig hjälpare  
(Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittäminen)

### **Förtattare (uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare)**

Arbetsgruppen för utvecklande av systemet med personlig hjälpare  
Ordförande: Kalle Könkkölä  
Sekreterare: Aini Kimpimäki och Karoliina Korte

### **Referat**

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte 12.4.2002 en arbetsgrupp med uppgift att:

- 1) lägga fram behövliga förslag till utvecklande av systemet med personlig hjälpare med hjälp av en utjämning av kommunernas kostnader för ordnande av servicen samt lägga fram förslag till lagändringar som förslagen eventuellt förutsätter
- 2) utreda förslagens kostnadseffekter och lägga fram förslag till finansiering av kostnaderna
- 3) lägga fram förslag gällande budgetpropositionen för år 2003 senast 31.5.2002

Arbetsgruppens ordförande var Kalle Könkkölä från riksomfattande handikapprådet, medlemmar var Jouko Narikka från social- och hälsovårdsministeriet, Liisa Aittoniemi från Folkpensionsanstalten och Sami Uotinen från Finlands Kommunförbund. Sekreterare var Aini Kimpimäki och Karoliina Korte från social- och hälsovårdsministeriet.

Arbetsgruppen har hört följande sakkunniga: forskare Marja-Liisa Heiskanen, Aulikki Rautavaara från Stakes, Pirkko Mahlamäki från Handikappforum, Heli Sahala från Finlands Kommunförbund och Raija Koski från finansministeriet.

Arbetsgruppen stannade för att föreslå att systemet med personlig hjälpare utvecklas med hjälp av ett system för utjämning av kostnader. Arbetsgruppen föreslår att ersättningen till kommunerna för kostnaderna för hjälparnas arbetstimmar utgör 70 procent av den del som överstiger 20 timmar. Folkpensionsanstalten betalar ersättningen från anslag som reserverats för detta ändamål. Tilläggsfinansiering för systemet med personlig hjälpare anvisas genom att överföra ett förslagsanslag från kommunernas kalkylerade statsandel. Arbetsgruppen föreslår vidare att staten reserverar i budgeten tilläggsmedel för systemet till ett belopp av 50 procent av de beräknade kostnaderna för systemet.

### **Nyckelord**

Handikappservice, hjälpare, statsandelar

### **Seriens namn och nummer**

Social- och hälsovårdsministeriets promemorior

**Pris** 10,15 euro

**Språk** Finska

### **Distribution**

Social- och hälsovårdsministeriets publikationsförsäljning,  
PB 536, 33101 Tammerfors, tfn 03-260 8158 och  
03-260 8535, fax 03-260 8150,  
e-post: [julkaisumyynti@stm.vn.fi](mailto:julkaisumyynti@stm.vn.fi)

## **SUMMARY**

### **Title of publication**

Development of a personal assistant system

### **Authors**

Working group on the development of a personal assistant system

Chairman: Kalle Könkkölä

Secretaries: Aini Kimpimäki, Karoliina Korte

### **Summary**

On April 12, 2002 the Ministry of Social Affairs and Health appointed a working group to:

- 1) make the necessary proposals for the development of the assistant activity by evening out the service system costs of the local authorities and make a proposal concerning the possible provisional changes required by the proposals
- 2) to establish the cost effects of the proposals and make a proposal on the financing of the costs
- 3) make proposals concerning the budget proposals for 2003 by May 31, 2002

Chairman of the working group was Kalle Könkkölä of the National Council on Disability, members were Jouko Narikka of the Ministry of Social Affairs and Health, Liisa Aittoniemi of the Social Insurance Institution and Sami Uotinen of the Association of Finnish Local and Regional Authorities and secretaries Aini Kimpimäki and Karoliina Korte of the Ministry of Social Affairs and Health.

During the course of the investigation experts have been heard: Researcher Marja-Liisa Heiska, Aulikki Rautavaara of the National Research and Development Centre for Welfare and Health, Pirkko Mahlamäki of the Disability Forum, Heli Sahala of Association of Finnish Local and Regional Authorities and Raija Koskinen of the Ministry of Finance.

The working group settled at proposing the development of a personal assistant system with the help of a cost equalisation system. The working group proposes that the local authorities be recompensed for 70 percent of the hourly assistant costs exceeding 20 hours. The compensation will be carried out concentratedly by the Social Insurance Institution from an appropriation allocated for this purpose. Additional funding for the assistant system will be allocated by transferring an estimated appropriation from the calculatory state subsidies of the local authorities. In addition to this the working group proposes that, in its budget, the government allocate additional funding to the system comprising 50 percent of its estimated costs.

### **Key words**

Assistants, services for the disabled, state subsidies

### **Title and number of series**

Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2002:9

**Price** 10.15 euro

**Language** Finnish

### **Distributory/Orders**

Ministry of Social Affairs and Health, Publications Sale, P.O.Box 536, FIN-33101 Tampere, Finland, tel. +358 3 260 8158 and +358 3 260 8536, fax +358 3 260 8150, e-mail [julkaisumyynti@stm.vn.fi](mailto:julkaisumyynti@stm.vn.fi)

## **Sosiaali- ja terveysministeriölle**

Sosiaali- ja terveysministeriö on 12.4.2002 tekemällään päätöksellä asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittämistä.

Työryhmän tuli

- 1) tehdä tarpeelliset ehdotukset avustajatoiminnan kehittämiseksi kuntien palvelunjärjestämiskustannuksia tasoittamalla ja tehdä ehdotus ehdotusten mahdollisesti edellyttämiksi säännösmuutoksiksi

- 2) selvittää ehdotusten kustannusvaikutukset ja tehdä ehdotus kustannusten rahoituksesta
- 3) tehdä valtion vuoden 2003 talousarvioesitystä koskevat ehdotukset 31.5.2002 mennessä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän puheenjohtajaksi Kalle **Könkkölän** Valtakunnallisesta vammaisneuvostosta, jäseniksi Jouko **Narikan** sosiaali- ja terveysministeriöstä, Liisa **Aittoniemen** Kansaneläkelaitoksesta, Sami **Uotisen** Suomen Kuntaliitosta ja sihteeriksi Aini **Kimpimäen** ja Karoliina **Kortteen** sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Selvitystyön kuluessa on kuultu asiantuntijoina tutkija Marja-Liisa **Heiskasta**, Aulikki **Rautavaaraa** Stakesista, Pirkko **Mahlamäkeä** Vammaisfoorumista, Heli **Sahalaa** Suomen Kuntaliitosta ja Raija **Koskista** valtiovarainministeriöstä. Työryhmä on lisäksi saanut kirjalliset lausunnot Invalidiliitolta ja Näkövammaisten keskusliitolta.

Työryhmä luovuttaa ehdotuksen, joka on muotoiltu hallituksen esityksen muotoon.

Neuvotteleva virkamies Sami Uotinen Suomen Kuntaliitosta on jättänyt eriävän mielipiteen henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittämistä selvittäneen työryhmän ehdotuksiin (LIITE).

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2002

Kalle Könkkölä

Liisa Aittoniemi

Sami Uotinen

Jouko Narikka

Aini Kimpimäki

Karoliina Korte

## **Työryhmän toimeksianto ja sen tausta**

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti huhtikuussa 2002 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittämistä.

Selvitystyön perusteella on valmisteltu ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamiseksi.

## **Toimeksiannon rajaus**

Työryhmälle annetun toimeksiannon mukaisesti henkilökohtaiseen avustajajärjestelmään liittyy nykyisin useita ongelmia. Työryhmän asettamispäätöksessä mainitaan ongelmina palvelun saatavuuden vaihtelu kunnittain, työoikeudellisen tieto- taidon puuttuminen, avustajien kouluttamattomuus ja niiden henkilöiden asema, jotka jäävät avustajajärjestelmän ulkopuolelle puutteellisen valmiutensa johdosta.

Työryhmä on työskentelyn aikana kuullut asiantuntijoita, jotka ovat lisäksi tuoneet esille muun muassa rahoituspohjan kehittämisen tarpeen, valtio-kunta suhteen tarkastelun, avustajapalveluiden kattavuuteen liittyvät ongelmat, vammaisen henkilön kodin ulkopuolisten toimintojen turvaamisen tärkeyden, eri-ikäisten vammaisten henkilöiden oikeudet ja toiveen oikeudesta avustajaan työssä olemisesta riippumatta.

Työryhmä on annetun selvitystyön ajan rajallisuuden vuoksi keskittynyt työssään kehittämisen kannalta olennaisena pidettävän kuntien palvelunjärjestämiskustannusten tasoittamisjärjestelmän luomiseen. Tästä huolimatta työryhmä pitää tarpeellisena myös henkilökohtaisen avustajajärjestelmän sisällöllistä kehittämistarvetta.

## **Työryhmän ehdotukset**

Työryhmä on päätenyt esittämään, että lakia vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) ja vastaavaa asetusta sekä lakia sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992) muutetaan siten, että

- Vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtainen avustajapalvelun kustannuksista korvataan kunnille 20 tuntia ylittävältä osin 70 prosenttia.

- Korvauksen suorittaa keskitetysti sille osoitetusta määrärahasta Kansaneläkelaitos, jolta kunnat hakevat korvauksen vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtainen avustajajärjestelmän aiheuttamiin suuriin kustannuksiin.

Kansaneläkelaitokselle osoitettaisiin erillinen määräraha, jonka suuruus olisi vuositasolla arviolta 8,1 miljoonaa euroa. Vastaavasti yli 20 tunnin henkilökohtaisen avustajan käytöstä aiheutuvia kustannuksia ei enää korvattaisi valtionosuusjärjestelmän mukaisina kustannuksina, mistä aiheutuisi vuositasolla arviolta 2,9 miljoonan euron säästö. Ehdotuksen lisäkustannukset olisivat näin ollen nettomääräisesti vuositasolla arviolta 5,2 miljoonaa euroa. Tästä osuudesta puolet katettaisiin vähentämällä kuntien yleisiä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia.

**Hallituksen esitys Eduskunnalle vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamiseksi**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi järjestelmää, jossa kunta korvaa vammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen liittyviä välttämättömiä kustannuksia. Muutoksena nykytilanteeseen olisi se, että kunnalle annettaisiin tasoituskorvaus valtion varoista niistä kustannuksista, jotka aiheutuvat tavanomaista laajemmasta vammaisen henkilön henkilökohtaisen avustajan käytöstä.

Tarkoituksena olisi, että valtio korvaisi kunnille 70 prosenttia sellaisista kustannuksista, jotka kohdistuvat yli 20 tuntia viikossa

käytettävän henkilökohtaisen avustajan käyttämiseen. Korvaus maksettaisiin Kansaneläkelaitoksen kautta. Uudistuksen nettomääräisistä lisäkustannuksista puolet katettaisiin vähentämällä vastaavasti kuntien yleistä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuutta.

Kansaneläkelaitoksen tulisi seurata yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton kanssa järjestelmän toteutumisen vaikutuksia.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2003.

**YLEISPERUSTELUT**

**1. Nykytila**

**1.1. Lainsäädäntö**

Vaikeavammaisen henkilön itsenäistä elämää voidaan tukea henkilökohtaisen avustajan avulla. Nykyinen avustajajärjestelmä perustuu vuonna 1988 voimaan tulleen vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) säännöksiin. Lain 9 §:ssä on avustajajärjestelmän perussäännös, jonka mukaan vammaiselle henkilölle korvataan hänen vammaansa tai sairautensa edellyttämän tarpeen mukaisesti kokonaan tai osittain kustannukset, jotka hänelle aiheutuvat henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta. Korvauksen maksaa kunta.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen 16 §:ssä on täsmennetty korvauksen saami-

sen edellytyksiä. Säännöksen mukaan korvauksen saamisen edellytyksenä on se, että henkilö tarvitsee runsaasti toisen henkilön apua kotona jokapäiväiseen elämään liittyvissä asioissa tai kodin ulkopuolella asioiden hoitamisessa, opiskelussa, harrastuksissa, työssä ja yleensä yhteiskunnallisessa osallistumisessa (asetus 759/1987). Korvauksen saamisen edellytykseksi on siten asetettu runsas toisen henkilön avun tarve.

Henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuviin kustannuksiin liittyvän korvauksen ja tuen tavoitteena onkin lain ja asetuksen perustana olevan hallituksen esityksen mukaan (HE 219/1986 vp) ehkäistä ja vähentää nimenomaan vaikeavammaisten henkilöiden laitoshuollon tarvetta ja tarjota joissakin tapauksissa vaihtoehto palveluasumiselle. Henkilökohtaista avustajaa on siten pidetty tarpeellisena erityisesti vaikeavammaisten henkilöiden osallistumis- ja toimin-

tamahdollisuuksien takaamiseksi.

Alusta lähtien järjestelmän tarkoituksena on ollut myös vammaisen henkilön valinnanvapauden ja itsenäisyyden kunnioittaminen. Tarkoituksena on ollut, että vammaisen henkilö itse palkkaa avustajansa. Toisaalta vammaiselta henkilöltä on edellytetty kykyä toimia työnantajana ja tiettyä omatoimisuutta.

Kunnat saavat korvausta valtiolta avustajajärjestelmään liittyvistä kustannuksista sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtionosuusjärjestelmän määräytymisperusteista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/1992). Käyttökustannusten valtionosuus on kunnalle määriteltyjen laskennallisten kustannusten ja omarahoitusosuu- den erotus. Valtion ja kuntien kustannusten- ja säilyttämisestä säädetään mainitun lain 18 §:ssä. Vuoden 2002 alusta kuntien rahoitusosuus on 74,7 prosenttia ja valtion osuus 25,3 prosenttia kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista.

## 1.2. Nykytilanteen arviointi

Avustajapalvelu kuuluu kunnan määrärahasidonnaisiin palveluihin, joihin vammaisella henkilöllä ei ole subjektiivista oikeutta. Palveluasumisen kautta myös henkilökohtainen avustaja voi kuitenkin tulla subjektiivisen oikeuden piiriin. Järjestelmä toimii yleensä niin, että vammaisen henkilö palkkaa kunnan kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti avustajansa itse ja saa korvauksen palkkausmenoihin ja muihin välttämättömiin kustannuksiin kunnalta.

Avustajapalvelun saajien määrä on yli kaksinkertaistunut 1990—2000 välisenä aikana. Henkilökohtainen avustaja oli vuonna 2001 käytettävissä 3 146 henkilöllä, jotka ovat suurelta osin vaikeasti liikuntavammaisia. Vuonna 2000 viiden suurimman kaupungin yhteisen tilaston mukaan henkilökohtainen avustaja oli 781 henkilöllä ja tästä aiheutuneet kustannukset olivat 9 622 euroa/asiakas eli yhteensä 7,570 miljoonaa euroa vuonna 2000. On arvioitavissa, että mikäli tuen saajien kasvu jatkuu maassamme entisenlaisena niin vuonna 2002 avustajajärjestelmästä ai-

heutuu noin 30 miljoonan euron kustannukset.

Avustajatoimintaan on katsottu sisältyvän ainakin seuraavia ongelmia:

- Palvelun saatavuus ja käyttö vaihtelevat paljon kunnittain. Kunnista 25 % ei järjestänyt avustajapalvelua vuonna 2000. Suuri osa vammaisista henkilöistä kokee saavansa avustajatunteja liian vähän.
- Kuntien ja vammaisten henkilöiden tietotaidoissa on puutteita avustajien työoikeudellisissa kysymyksissä, mistä johtuen nousee esille ristiriitaitilanteita ja ristiriitaisia käytäntöjä sekä tahattomia lainlyöntejä
- Avustajat ovat kouluttamattomia, heidän työoikeudellinen asemansa on heikko ja lisäksi työsuhteturva ja palkkataso ovat epäyhtenäisiä
- Henkilöt, joilla ei ole valmiutta tai halua ryhtyä työnantajiksi jäävät palvelun ulkopuolelle tästä syystä; esim. kehitysvammaiset ja psyykevammaiset jäävät avustajajärjestelmän ulkopuolelle.

## 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

### 2.1. Tavoitteet

Esityksen pääasiallinen tarkoitus on kehittää ja laajentaa henkilökohtaista avustajajärjestelmää edistämällä paljon henkilökohtaista apua tarvitsevien vammaisten henkilöiden itsenäistä elämää ja osallistumismahdollisuuksia. Samoin tarkoituksena on lisätä kansalaisten yhdenvertaisuutta parantamalla kuntien mahdollisuuksia lisätä avustajapalveluja tasoittamalla sen aiheuttama taloudellista rasitusta.

Vammaistyöryhmä'96 esitti avustajajärjestelmän laajentamiseen 16,8 milj. euron lisäpanostuksen suuntaamista. Työryhmän esitysten läpiviemiseen ei löytynyt ratkaisua lähinnä kustannusneutraalin rahoituksen aiheuttamien erilaisten näkemysten vuoksi. Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittäminen on sekä vammaisjärjestöjen että sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan kiireisimmin kehittämistä tarvitseva vammaispalvelu.

Esityksen tavoitteena on avustajajärjestelmän laajentamisen lisäksi ja sen motivoimiseksi tasata kunnille järjestelmän laajentamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Avustajatoiminnan laajentaminen olisi mahdollista säätämällä toiminta kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin mm. kuljetus- ja tulkkipalveluiden tavoin. Tämän ei katsota oleva vietävissä läpi tällä hetkellä.

Avustajajärjestelmän kunnille aiheuttamia suuria kustannuksia on tarkoituksenmukaista tasoitaa. Eräänä esimerkkinä on lastensuojelun suurten kustannusten tasoitusjärjestelmä, joka on järjestetty erityishuoltopiirin kautta. Tämän lastensuojelun suurten kustannusten tasoitusjärjestelmän ja Ruotsissa käytössä olevan avustajapalvelumallin kokemusten perusteella käsillä olevassa työryhmässä on kuitenkin päädytty sellaiseen henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuneiden kustannusten tasoitusjärjestelmään, jossa ylimääräisten kustannusten korvaaminen kunnille tapahtuisi Kansaneläkelaitoksen toimesta sille tähän käyttöön osoitetusta määrärahasta. Kansaneläkelaitoksen käyttämistä tukikanavana puoltaa tarve turvata tasoitusjärjestelmän yhtenäisyys koko maassa ja Kansaneläkelaitoksella jo olemassa oleva tieto henkilökohtaisia avustajia käyttävistä ryhmistä.

Esityksessä ehdotetut muutokset merkitsevät osauudistusta nykyiseen järjestelmään, johon liittyy myös sisällöllisiä kehittämistarpeita, minkä vuoksi muutostarpeita on pitemmällä aikavälillä tarpeen arvioida kokonaisuutena.

## 2.2. Keskeiset ehdotukset

Työryhmä ehdottaa seuraavia lainsäädäntötoimenpiteitä.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 9 a pykälä, joka toimisi vammaisten henkilöiden tavanomaista laajempaa henkilökohtaisen avustajan käyttöä tukevan korvausjärjestelmän yleissäännöksenä. Säännöksen mukaan kunnan vammaiselle henkilölle suorittamasta henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen liittyvien kustannusten korvauksesta suoritettaisiin kunnalle tasoituksena valtion kor-

vausta 70 prosenttia 20 avustajan viikkotunnin ylimenevältä osuudelta. Valtion korvaus kanavoitaisiin kunnille keskitetysti Kansaneläkelaitoksen kautta, mikä takaisi tasauskäytännön yhtenäisyyden koko maassa ja jo olemassa olevan verkoston sekä määräraha-järjestelmän hyväksikäytön.

Edelleen ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia siten, että osa edellä tarkoitettua valtion korvauksesta rahoitettaisiin vähentämällä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon yleistä valtionosuutta. Mainittu vähennys ehdotetaan käytännössä toteutettavaksi korottamalla laissa säädettyä kuntien omarahoitusosuutta kutakin kunnan asukasta kohden. Tasoitusjärjestelmä rahoitetaan siten sekä valtion talousarvioon kansaneläkelaitoksen asianomaisten momenttien kohdalle lisättävän erityismäärärahan avulla että kuntien valtionosuuksia uudelleen suuntaamalla.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi valtion talousarvion budjettimomentteja muutoin tarvittavissa määrin. Työryhmä ehdottaakin siirtomääräraha-järjestelmää, jossa mahdollinen määrärahan yli- tai alikäyttö voidaan tasoitaa vuosittain. Käyttämättä jäävän määrärahan siirtämistä on pidettävä perusteltuna, koska kyseessä on suurilta osin kuntien valtionosuuksista erotettu osuus.

Kansaneläkelaitoksen tulisi seurata yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton kanssa järjestelmän toteutumisen vaikutuksia.

## 3. Esityksen vaikutukset

### 3.1. Taloudelliset vaikutukset

Lakiehdotuksen mukaisista toimenpiteistä aiheutuu valtiolle ja kunnille erilaisia taloudellisia vaikutuksia. Ensinnäkin ehdotettava valtion erityinen korvaus yli 20 tuntia viikossa henkilökohtaista avustajaa käyttävien vammaisten henkilöiden kustannuksiin lisää avustajien käyttöä ja näihin kustannuksiin normaalisti maksettavaa valtionosuutta. Taloudellisten vaikutusten arvioinnin lähtökohtana on toisaalta, että erityisen valtion korvausjärjestelmän piiriin tulevat kustannukset eivät enää olisi normaalin valtionosuusjärjestelmän mukaisessa laskennassa

huomioon otettavia sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia. Lopuksi ehdotetaan, että uudesta korvausjärjestelmästä aiheutuvat lisäkustannukset katettaisiin osittain vähentämällä kuntien yleistä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuutta.

Nykyisen tilanteen perusteella voidaan arvioida, että henkilökohtaisen avustajajärjestelmän käytöstä aiheutuu kokonaisuutena vuositasolla noin 30 miljoonan euron kustannukset.

Ehdotusten jälkeen näiden kustannusten arvioidaan jakautuvan siten, että noin 20 miljoonaa euroa kohdistuu edellä mainitun enintään 20 viikkotunnin mukaisiin kustannuksiin ja lopun 10 miljoonan euron kyseisen rajan ylittävistä avustajan käytöstä aiheutuviin kustannuksiin. Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kokonaiskustannusten arvioidaan nousevan 32,5 miljoonaan euroon. Tästä arviolta 11,5 miljoonaa euroa kohdistuisi 20 tunnin tasausrajan ylittäviin kustannuksiin. Valtionosuus olisi yhteensä noin 8,3 miljoonaa euroa. Tästä määrästä noin 2,9 miljoonaa euroa kohdistuisi 20 tunnin tasausrajan ylittävään avustajan käyttöön. Tämä osuus tulisi ehdotettavan erityiskorvauksen piiriin ja se tulisi vähentää valtionosuudesta.

Korvausjärjestelmän käyttöönoton jälkeen 20 viikkotunnin ylittävistä henkilökohtaisen avustajan käytöstä aiheutuvien kustannusten yhteismääräksi arvioidaan 11,5 miljoonaa euroa vuositasolla. Valtion erityiskorvaus olisi ehdotettavan 70 prosentin osuuden mukaisesti näistä kustannuksista 8,1 miljoonaa euroa. Tarkoituksena on ehdottaa sisällytettäväksi valtion talousarvioon vastaavan suuruisen määräraha valtion korvauksia varten.

Edellä tarkoitettuihin tasausrajan ylittäviin kustannuksiin kohdistuvan valtionosuuden määräksi voidaan vastaavasti vuositasolla arvioida 2,9 miljoonaa euroa. Tämä osuus tulisi vähentää valtionosuusjärjestelmässä huomioon otettavista kustannuksista. Kun edellä mainituista korvausjärjestelmän 8,1 miljoonan euron kustannuksista vähennetään 2,9 miljoonan euron osuus, jää ehdotetun korvausjärjestelmän todelliseksi lisäkustannuksiksi vuositasolla noin 5,2 miljoonaa euroa. Ehdotuksen lähtökohtana olisi, että tästä menojen nettolisäyksestä puolet katettaisiin vähentämällä kuntien yleistä valtionosuutta,

jolloin jäljelle jäävä puolet lisäkustannuksista katettaisiin valtion rahoituksella.

Edellä mainittu vastuunjako edellyttäisi sitä, että valtionosuusjärjestelmän mukaista kuntien asukasta kohden laskettua omarahoitusosuutta tulisi vuositasolla korottaa noin 0,50 eurolla. Koska järjestelmän ehdotetaan kuitenkin tulevan voimaan heinäkuun alusta vuonna 2003, olisivat kustannusvaikutukset vuoden 2003 osalta arviolta puolet mainituista vuositason kustannuksista. Tällä perusteella kuntien omarahoitusosuutta ehdotetaan korotettavaksi 0,25 eurolla vuonna 2003 ja 0,50 eurolla vuodesta 2004 lukien.

Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän käyttö saattaa vuoden 2004 jälkeen lisääntyä jossain määrin muun muassa nyt ehdotettavien muutosten johdosta. Näitä vaikutuksia ei voida kuitenkaan tässä vaiheessa arvioida tarkemmin. Mikäli kustannusvaikutukset muodostuisivat oleellisesti edellä mainituista arvioista poikkeaviksi, voitaisiin myös omarahoitusosuuden korottamisen suuruutta tarvittaessa tarkistaa.

### **3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset**

Ehdotuksen sisältämä avustajapalvelu sisältyy jo nykyisin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettuun lakiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetulla lailla nämä tehtävät on säädetty kuntien järjestettäväksi.

Uutta järjestelmässä olisi Kansaneläkelaitoksen kautta kunnille suunnattava tukijärjestelmä, jolla uudelleen suunnattaisiin ja katettaisiin kunnille avustajajärjestelmästä aiheutuvia kustannuksia. Tarkoituksena on tehdä tästä tuki- ja tasausjärjestelystä mahdollisimman kevyt ja joustava. Tämän johdosta Kansaneläkelaitokselle ei kertyisi uudistuksesta merkittävästi uusia tehtäviä. Kunnissa avustajan tuntimääristä riippuen lisätyötä aiheuttaisi yli 20 tunnin palkkiosta saatavien lisäkorvausten seuranta ja laskutus. Vaikutukset eivät ole merkittäviä.

### **3.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan**

Vaikkeimmin vammaiset henkilöt kokevat runsaasti itsenäisen toiminnan ja osallistumisen esteitä. Esteet ja ongelmat vaikeuttavat heidän liittymistään yhteiskuntaan ja eikä heillä ilman erityisjärjestelyjä ole esim. ikäryhmänsä mukaisia valinnan mahdollisuuksia elämässään. Henkilökohtaista avustajapalvelua lisäämällä on mahdollisuus helpottaa vaikeimmin vammaisten kansalaisten mahdollisuuksia toimia ja osallistua yhteiskuntaan sen täysivaltaisina jäseninä.

Vaikeavammaisten henkilöiden tarpeista huolta pitävät perheenjäsenet voivat myöskin tuoda panoksensa yhteiskunnan kehittämi-

seen, jos vammaisten perheenjäsenten tarvitsemat palvelut voidaan järjestää riittävien ja turvallisten palvelujen avulla.

Avustajien määrän lisääminen tuo esimerkiksi koulutusuraansa suunnitteleville nuorille mahdollisuuden tutustua hoitoalaan toimimalla avustajana.

#### 4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu osin työryhmässä, osin virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä.

### YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

#### 1. Lakiehdotusten perustelut

##### 1.1. Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista

*9 a §. Henkilökohtaisen avustajan palkkion korvaaminen.* Uudessa pykälässä ehdotetaan säädettäväksi korvausjärjestelmästä, jolla kunnalle korvattaisiin valtion varoista niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat vammaisen henkilön tavanomaista laajemmasta henkilökohtaisen avustajan käytöstä. Pykälässä ehdotetaan, että valtio korvaisi kunnille 70 prosenttia niistä kustannuksista, jotka kohdistuvat yli 20 tuntia viikossa käytettävän henkilökohtaisen avustajan käyttämiseen.

Ehdotettava 70 prosentin osuus valtion korvaukselle perustuu siihen lähtökohtaan, että valtion korvauksen tulisi kattaa pääosa erityisen suurista henkilökohtaisen avustajan käyttöön liittyvistä kustannuksista. Toisaalta kuntien vastuulle jäävän rahoitusosuuden tulisi olla riittävän suuri, jotta valtion korvausjärjestelmää ei pyrittäisi käyttämään hyväksi perusteettomasti.

Edellä mainitun korvauksen suorittaisi kunnalle Kansaneläkelaitos keskitetysti. Tällä tavoin korvauskäytäntö muodostuisi mahdollisimman yhtenäiseksi ja keskitetyksi.

Tarkoituksena on kuitenkin päästä sellaiseen käytäntöön, jossa Kansaneläkelaitoksen päätöksenteko voisi perustua mahdollisimman pitkälle suoraan kunnan hakemuksessaan ilmoittamiin tietoihin. Pykälässä ehdotetaan erikseen säädettäväksi, että kunnan tulisi hakemuksessaan vakuuttaa, ettei mainittuihin tuntimääriin ole sisällytetty sellaisia kustannuksia, jotka kunta on velvollinen korvaamaan muun lain perusteella. Asian valvominen jäisi viime kädessä kuntien taloudesta vastaaville tilintarkastajille.

##### 1.2. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta

*45 a §. Kunnan omarahoitusosuuden korottaminen.* Pykälässä säädetään eräistä sellaisista kustannuseristä, joita vastaava osuus on vähennetty kuntien valtionosuudesta korottamalla kunnille säädettyä asukaskohtaista omarahoitusosuutta.

Tarkoituksena on, että tässä esityksessä ehdotettava kunnille suoritettava valtion korvaus määrätyn tuntimäärän ylittävästä henkilökohtaisen avustajan käytöstä aiheutuvista kustannuksista vähennettäisiin osittain kuntien yleisestä valtionosuudesta. Ehdotettavan vastuunjaon perusteella puolet edellä tarkoitetuista valtion korvauksista vastaavista kus-

tannuksista vähennettäisiin valtionosuudesta, jolloin valtion lisärahoitus kattaisi toisen puolikkaan korvausjärjestelmän aiheuttamista lisäkustannuksista. Tällä perusteella kunnan omarahoitusosuutta asukasta kohden ehdotetaan korotettavaksi 0,25 eurolla vuonna 2003 ja 0,50 eurolla vuodesta 2004 lukien.

Edellä mainitusta esityksestä johtuen ehdotetaan pykälän 1 momenttiin lisättäväksi

asianomaista korvausta tarkoittava uusi 3 kohta.

## **2. Voimaantulo**

Lakien ehdotetaan tulevan voimaan 1.7.2003.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## 1.

**Laki****vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3 päivänä huhtikuuta 1987 annettuun lakiin (380/1987) uusi 9 a § seuraavasti:

## 9 a §

*Henkilökohtaisen avustajan palkkion korvaaminen*

Kunnan vammaiselle henkilölle suorittamasta henkilökohtaisen avustajan käyttöön liittyvästä korvauksesta suoritetaan kunnalle valtion korvausta. Valtion korvaus on 70 prosenttia niistä kustannuksista, jotka kohdistuvat yli 20 tuntia viikossa toimivien hen-

kilökohtaisten avustajien käyttöön.

Korvauksen suorittaa hakemuksen perusteella Kansaneläkelaitos. Korvausta hakiesaan kunnan tulee vakuuttaa, ettei mainittuihin tuntimääriin ole sisällytetty niitä kustannuksia, jotka kunta on velvollinen korvaamaan muun lain perusteella.

Tämä laki tulee voimaan 1.7.2003.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

## 2.

**Laki****sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 3 päivänä elokuuta 1992 annetun lain (733/1992) 45 a §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa /2001, seuraavasti:

45 a §

*Kunnan omarahoitussuuden korottaminen*

Edellä 17 § :ssä säädettyä kunnan omarahoitussuutta asukasta kohden korotetaan seuraavasti:

- 1) asumistuen ja muiden ensisijaisten etuuksien yhteensovittamisen johdosta omarahoitussuutta korotetaan 7,74 eurolla vuonna 1998 ja 17,16 eurolla vuodesta 1999;
- 2) asumistuessa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen sekä työmarkkinatuen lapsikorotuksen tason korottamiseen liittyvän toimeentulotukimenojen vähenemisen joh-

dosta omarahoitussuutta korotetaan 0,65 eurolla vuodesta 2002; sekä

- 3) vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain ( / ) 9 a §:ssä tarkoitetun kunnille suoritettavan korvauksen johdosta 0,25 eurolla vuonna 2003 ja 0,50 eurolla vuodesta 2004.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2003.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä päivänä kuuta 200

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**



Sami Uotinen

31.5.2002

### **Eriävä mielipide henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittämistä selvittäneen työryhmän ehdotuksiin**

Suomen Kuntaliiton nimeämänä jäsenenä esitän eriävän mielipiteen työryhmän ehdottamaan henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kustannusten tasoitusjärjestelmään. En pidä kannatettavana luoda sosiaali- ja terveydenhuoltoon yleisestä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmästä erillisiä rahoitusjärjestelmiä. Tämä erityisesti silloin kun nämä järjestelmät rahoitettaisiin pääosin kuntien valtionosuuksien leikkauksilla ilman merkittävää aitoa valtion lisärahoitusta. Tämä tarkoittaisi sitä, että muiden palvelujen järjestämiseen käytettävissä oleva rahoituspohja supistuisi.

Edelleen pidän työryhmän työlle varattua määräaikaa alimitoitettuna toimeksiantoon nähden. Järjestelmän laajuuden ja mitoituserusteiden arviointi on muutoinkin vaikeaa. Käytännön ongelmia voi myös aiheutua ehdotetusta järjestelmän voimaantuloajasta kesken kalenterivuoden 1.7.2003. Järjestelmä aiheuttaisi myös kunnissa hallinnollista lisätyötä.

Sami Uotinen  
neuvotteleva lakimies