

Mikko Kautto ja Jarna Bach-Othman (toim.)

Työkyvyttömyys ja työllisyys – kokemuksia uudistuksista

Seminaariraportissa tarkastellaan sairauspäiväraha- ja työkyvyttömyysetuuksien käytön vähentämiseksi ja osatyökykyisten työllistymiseksi toteutettuja toimenpiteitä eri maissa. Johdannossa kartoitetaan lyhyesti ikääntyneiden työllisyyttä ja työstä poistumisikiä eri maissa. Tämän jälkeen esitetään yhteenveto OECD:n ”Sickness, Disability and Work” -projektin avaintuloksista sekä arvioituista hyvistä käytännöistä. Seuraavissa artikkeleissa esitellään kokemuksia Alankomaista, Tanskasta ja Ruotsista, jotka ovat esimerkkejä maista, joissa on viime vuosina toteutettu mittavia sairauspäivärahakäytäntöihin ja työkyvyttömyyseläkejärjestelmiin liittyviä uudistuksia. Edellä mainittujen maiden kokemukset ovat erityisen kiinnostavia Suomen näkökulmasta, sillä hallitus ja työmarkkinaosapuolet asettivat vuonna 2009 tavoitteeksi keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän nostamisen. Tavoitteen saavuttamiseen vaikuttaa miten työkyvyttömyyseläkkeelle siirrytään jatkossa. Raportin lopuksi tiivistetään kokemuksia ja kuvataan tuloksellisilta vaikuttavilta toimenpiteitä.

Ikääntyneiden työllisyysasteet ja työstä poistuminen

Monet OECD-maat pyrkivät lisäämään ikääntyneiden työllisyyttä turvatakseen riittävän työvoiman saannin ja eläkejärjestelmien pitkäaikaisen taloudellisen kestävyys. Kaikissa raportissa käsitellyissä maissa – Tanskassa, Ruotsissa, Alankomaissa ja Suomessa – ikääntyneiden työllisyysasteet ovat eurooppalaisittain suhteellisen korkeita. Näissä maissa on myös keski-

määrin pidemmät työvoimaan kuulumisen ja työllisen ajan odotteet kuin muissa EU-maissa. Työstäpoistumisiän vertailussa nämä maat eivät kuitenkaan pärjää yhtä hyvin. Erot lakisäätöisen eläkeiän ja todellisen työstäpoistumisiän välillä heijastavat suurelta osin mahdollisuuksia siirtyä varhain eläkkeelle. Maiden yhteinen huolenaihe onkin ollut työkyvyttömyyseläkkeiden käyttö yhtenä pääasiallisena varhaisen työstä poistumisen reittinä sekä etuudensaajien vähäinen osallistuminen ja paluu työelämään. Ikääntyneiden riittävän korkean työllisyysasteen turvaamisen lisäksi kaikki neljä maata joutuvat kamppailemaan astetta vaikeamman haasteen kanssa, joka koskee työelämän ulkopuolella tai marginaalissa olevien työllistymistä. Merkittävän osan tästä kohderyhmästä muodostavat osatyökykyiset ihmiset.

Uudistuskokemuksia OECD-maista

Työkyvyttömyyseläkejärjestelmiä ei yleisesti ottaen ole uudistettu yhtä paljon kuin muita etuusjärjestelmiä. Viime vuosina monissa maissa on kuitenkin alettu kiinnittää enenevässä määrin huomiota etuusjärjestelmien muutoksiin ja toteutettu monia uudistuksia. Tanska, Ruotsi ja erityisesti Alankomaat ovat maita, joissa on toteutettu tai ollaan toteuttamassa laajoja uudistuksia.

OECD-maiden uudistukset voidaan jakaa kolmeen ryhmään suurimpien haasteiden mukaan: 1) työllisyysuuntautuneiden sairauspäiväraha- ja työkyvyttömyyseläkejärjestelmien luominen, 2) työnantajien ja terveydenhuollon ammattilaisten kytkeminen osaksi ratkaisua sekä 3) palveluiden kohdentamisen ja oikea-aikaisuuden parantaminen. OECD:n sairaus- ja työkyvyttömyyseläkekatsauksen tuloksena voidaan yleisesti todeta, että päätoimijoiden eli työntekijöiden, työnantajien ja viranomaisten kannustimet ja vastuut eivät ole riittävällä tasolla. Eriytyneet järjestelmät, joissa on liian monia ja huonosti yhteen toimivia osia ovat suuri este parannuksille. Lisäksi ennaltaehkäisy, sairauspoissaoloihin ja terveydenhoitoon liittyvät käytännöt sekä varhainen puuttuminen ovat olennaisia sekä työntekijöiden että työttömien kannalta.

Vaikka maiden välinen tiedonvaihto sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksista sekä hyvien käytäntöjen kautta oppiminen on mahdollista, rajoituksena on kuitenkin hyvien vaikuttavuusarvioiden puute sekä pitkä ajallinen viive, jonka jälkeen uudistusten vaikutuksia ylipäättään on mahdollista mitata.

Työkyvyttömyysetuusjärjestelmän uudistukset Alankomaissa

Työkyvyttömyysetuuksia koskevaa keskustelua on Alankomaissa leimannut huoli etuudensaajien suhteellisen suuresta lukumäärästä ja tästä aiheutuvista kustannuksista. Työkyvyttömyysetuusmenot ovat Alankomaissa olleet pitkään selvästi yli EU15-maiden keskitason. Työkyvyttömyyseläkejärjestelmiä alettiin uudistaa jo yli kaksikymmentä vuotta sitten, mutta uudistustoimenpiteiden vaikutus eläkkeensaajien lukumäärän pysyvämpään pienenemiseen on alkanut näkyä vasta viime aikoina. Uudistukset ovat selkeästi merkinneet työkyvyttö-

myyseläkkeen myöntämisehtojen tiukennusta ja ne ovat uudistaneet merkittävästi myös työnantajien kannustimia ja työntekijöiden oikeuksia ja velvollisuuksia lyhyt- ja pitkäaikaisessa työkyvyttömyydessä. Työnantajat ovat nykyisin vastuussa työkyvyttömyyteen liittyvistä kustannuksista huomattavasti suuremmin kuin aikaisemmin.

Vaikka työkyvyttömyyseläkkeensaajien lukumäärä on laskussa ja työkyvyn arvioinnissa painotetaan entistä enemmän jäljellä olevaa työkykyä työkyvyn menetyksen sijaan, on osatyökykyisten työhön osallistuvuus laskenut 2000-luvun aikana. Uutena ongelmana on lisäksi nuorten työkyvyttömyyseläkehakijoiden lukumäärän räjähdysmäinen kasvu.

Osatyökykyisten työllisyyttä tukevat uudistukset Tanskassa

Työllistymisen edistäminen on ollut osa Tanskan työvoimapolitiikkaa vuodesta 1990 lähtien, mutta toimenpiteiden painopistealueet ovat vaihdelleet. Yksi painopistealueista on syntynyt sairauspoissaolojen lisääntymisen takia. Tanskassa hyväksyttiin hiljattain uusi sairausvakuutuslaki, joka sisältää useita aloitteita, joilla pyritään vahvistamaan yritysten, kuntien, työttömyysvakuutusrahastojen, lääkäreiden ja sairauspäivärahaa saavien työntekijöiden mahdollisuuksia säilyttää kytkös työmarkkinoihin.

Vuonna 2003 Tanskassa toteutettiin työkyvyttömyyseläkeuudistus. Uudistuksen tavoitteena oli, että työntekijät voisivat hyödyntää jäljellä olevaa työkykyään työmarkkinoilla ensisijaisesti normaaleissa työpaikoissa tai vaihtoehtoisesti erilaisissa tuetuissa töissä eli niin sanotuissa fleksjobeissa. Fleksjobien kohderyhmänä ovat alle 65-vuotiaat työntekijät, joiden työkyky on pysyvästi alentunut.

Fleksjobien lukumäärä on kasvanut Tanskassa merkittävästi mutta kuitenkin ilman näkyvää vastaavanlaista pudotusta työkyvyttömyyseläkkeiden määrässä. Joitakin vuosia sitten hallituksen asettama työmarkkinakomissio suositteli erityistoimenpiteitä kohdistettavaksi niille, joilla oli riski joutua työkyvyttömyyseläkkeelle. Lisäksi ehdotettiin, että fleksjob-järjestelmää kehitettäisiin enemmän osatyökykyisten tarpeita vastaavaksi siten, että tuen määrä kannustaisi työnantajia ja työntekijöitä lisäämään tehtyjen työtuntien määrää, mikäli suinkin mahdollista.

Sairauspoissaolojen vähentämiseksi tehdyt toimenpiteet Ruotsissa

Sairauspoissaolojen määrä on ollut Ruotsissa OECD-maiden korkeimpia viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana. Tämä suuntaus on kääntynyt laskuun vasta viime vuosina.

Sairauspoissaolojen määrän vähentämiseksi on 2000-luvun aikana toteutettu useita uudistuksia. Maan hallitus on painottanut niin sanottua työlinjaa ja varhaisen puuttumisen merkitystä. Vuonna 2008 otettiin käyttöön uusi sairauspäivärahakäytäntö, niin sanottu kuntoutusketju. Uudistuksen tavoitteena on aikaisempaa aktivoivampi sairauspäivärahakäytäntö, jonka avulla pyritään ehkäisemään pitkiä sairauspoissaoloja ja pysyvää työmarkkinoilta syrjäytymistä.

Työntekijän työkykyä arvioidaan uudessa prosessissa määräajoin tietyillä kriteereillä. Työkyvyttömyyseläke on voitu vuodesta 2008 lähtien myöntää ainoastaan, mikäli työkyky on alentunut pysyvästi eikä kuntoutustoimenpiteillä ole saavutettu toivottua tulosta.

Uudistuksen tavoitteet, sairauspoissaolojen määrän vähentäminen ja poissaolojen keston lyhentäminen, on saavutettu. Sairauspoissaolojen määrä on vähentynyt huomattavasti ilman, että työttömyysetuuksien lukumäärässä olisi havaittu vastaavaa kasvua.

Kirja on julkaistu vain englanniksi:

Disability and employment – lessons from reforms.
Finnish Centre for Pensions, Reports 2010:4.

Lisätietoja:

Mikko Kautto
Sähköposti: mikko.kautto@etk.fi
Puhelin: 010 751 2185

Aineistotilaukset:

aineistotilaukset@etk.fi
ISBN 978-951-691-132-1 (sid.)
ISBN 978-951-691-133-8 (PDF)
ISSN-L 1238-5948
ISSN 1238-5948 (painettu)
ISSN 1798-7490 (verkkójulkaisu)



Eläketurvakeskus
00065 ELÄKETURVAKESKUS
Puhelin 010 7511
Faksi (09) 148 1172

Pensionsskyddscentralen
00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN
Tfn 010 7511
Fax (09) 148 1172

Finnish Centre for Pensions
FI-00065 ELÄKETURVAKESKUS, FINLAND
Tel. +358 10 7511
Fax +358 9 148 1172

www.etk.fi
> Julkaisut