

MIKSI RUOTSALAISET OVAT SAIRAITA MUTTA SUOMALAISET TYÖTTÖMIÄ?

HELKA HYTTI

Viime aikoina on Ruotsista kysely paljon tietoja siitä, miten sairauspäivärahat ja työkyvyttömyyseläkkeet ovat kehittyneet Suomessa. Tausalla on näiden etuuksien nopea kasvu naapurimaassamme. Korvatut sairauspäivät ovat Ruotsissa enemmän kuin kaksinkertaistuneet vuoden 1997 jälkeen ja myös työkyvyttömyyseläkkeet ovat lisääntyneet huomattavasti. Kahden viime vuoden aikana sairauspäivärahoista, kuntoutusrahoista ja työkyvyttömyyseläkkeistä koituvat menot kasvoivat 25 miljoonan kruunun päivävahtia. Tällä hetkellä Ruotsissa arvioidaan, että 800 000 ihmistä on poissa työelämästä sairauden takia, kun poissaoloihin lasketaan karenssipäivät, työnantajan palkanmaksuaika, sairauspäivärahat ja työkyvyttömyyseläkkeet. Henkilömäärä on laskettu kokoaikaisena poissaolona, ja se vastaa 14:ää prosenttia työikäisestä väestöstä. Asiasta on käynnistynyt vilkas julkinen keskustelu, jonka vauhdittajana on ollut hallituksen nimittämän selvitysmiehen mietintö Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (SOU 2002).

Suomen sairauspäivärahoista tai työkyvyttömyyseläkkeistä ei ole ollut ruotsalaisille mitään dramaattista kerrottavaa. Tilastot osoittavat tosin korvattujen sairauspäivien lisääntyneet viidenneksellä vuoden 1997 jälkeen, mutta kasvu voidaan katsoa lähinnä tilanteen normalisoitumiseksi laman jälkeen. Myös perinteiselle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen on jonkin verran lisääntynyt Suomessa 1990-luvun pohjalukemien jälkeen. Kokonaisuudessaan työkyvyttömyyseläkkeiden määrä on Suomessa vähenemässä yksilöllisen varhaiseläkkeen asteittaisen poistumisen myötä. Näiden positiivisten tietojen vastapainoksi olen muistuttanut ruotsalaisia siitä, että vertailussa on myös otettava huomioon sosiaaliturvan tilanne kokonaisuudessaan. Suomessa avoin työttömyys on yli kaksinkertainen Ruotsiin verraten ja pitkäaikaistyöttömien tilanne on vaikea. Suomi

ja Ruotsi eroavat toisistaan myös siinä, että Ruotsissa ei ole Suomen työttömyyseläkeputken kaltaista järjestelmää.

Perusasetelma on tuttu pohjoismaisen mallin tuntijoille. Ruotsin pitkänä linjana on ollut sitoutuminen korkeaan työllisyysasteeseen, ja tähän on sopinut mm. sairauspoissaolojen suosiminen lopullisen työstä vetäytymisen sijasta. Suomessa on helpommin hyväksytty avoin työttömyys sekä pysyvä työmarkkinoilta vetäytyminen taloudellisenä välttämättömyytenä yhtäältä julkisten menojen tasapainottamisen tarpeen ja toisaalta rakennemuutoksen edistämisen nimissä. Nyt kuitenkin vaikuttaa siltä, että kummassakin maassa ongelmat ovat kärjistymässä. Ruotsissa sairaudesta johtuva työstä poissaolo ja Suomessa rakennetyöttömyys ovat korkeimmalla tasolla nykyisen kaltaisen sosiaaliturvan aikana.

Ajankohtainen tilanne haastaa monenlaisiin vertailuihin naapurimaiden välillä. Mikä selittää sosiaaliturvan käyttötapojen erilaistumista maissa, joiden etuusjärjestelmät ovat pitkälle samanlaisia? Miksi ruotsalaiset ajautuvat sairaisiksi ja työkyvyttömiksi, mutta suomalaiset köyhyysrajalla eläviksi pitkäaikaistyöttömiksi? Minkälaiset konkreettiset mekanismit ohjaavat sosiaaliturvan ja työmarkkinoiden erilaista yhteensovittamista Suomessa ja Ruotsissa? Voiko Suomi saavuttaa Ruotsin korkean työllisyysasteen ja matalan työttömyyden muuttamatta samalla malliaan muutenkin Ruotsin suuntaan? Mitä maiden vertailusta voidaan oppia?

Tässä katsauksessa selvitän toimeentuloturvan käytön eroja Ruotsissa ja Suomessa tuoreimpien tilastojen valossa sekä pohdin eriytyvään kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä sosiaaliturvajärjestelmien rakenteellisten ominaisuuksien näkökulmasta. Vertailujen taustaksi kuvaan aluksi lyhyesti Ruotsin ja Suomen järjestelmien keskeisiä eroja.

Sairaus- ja työkyvyttömyysturva

Kummassakin maassa työkyvyttömyyden arviointia koskevia sääntöjä tiukennettiin jonkin verran 1990-luvun loppupuoliskolla. Työkyvyttömyyden arvioinnin tiukentamisesta huolimatta Ruotsi piti koko 1990-luvun ajan kiinni kansainvälistäkin huomiota herättäneestä liberaalista sairaslomien myöntökäytännöstä (Esping-Andersen 1990; MISSOC 1995; MISSOC 2001). Ruotsissa pelkkä oma ilmoitus riittää poissaolon perustaksi seitsemänteen sairauspäivään asti, josta lähtien sairasloman jatkaminen edellyttää lääkärintodistusta. Suomessa työnantajat edellyttävät lääkärintodistusta työehtosopimukseen kirjatun menettelyn mukaan pääsääntöisesti ensimmäisestä sairauspäivästä lukien.

Myös työkyvyttömyyseläkkeiden myöntökäytäntöjen voidaan olettaa olevan tiukemmat Suomessa kuin Ruotsissa. Suomessa eläkeratkaisut tehdään keskitetysti eläkelaitosten keskushallinnossa ja hakemusten hylkäysosuus oli eri järjestelmissä 1990-luvun lopulla noin 20 prosentin luokkaa.

Ruotsissa ratkaisut tehdään hajautetusti alueellisella tasolla. Siirtyminen päivärahalta työkyvyttömyyseläkkeelle voi tapahtua hallinnollisella päätöksellä tai henkilön omasta hakemuksesta. Hylkäysosuudesta ei ole käytettävissä tilastoja, mutta se lienee huomattavasti pienempi kuin Suomessa, sikäli kuin tällaista tilastollista käsitettä on Ruotsissa ylipäänsä määritelty.

Sairauteen perustuvassa toimeentuloturvasa merkittävä ero Suomen ja Ruotsin välillä on se, että Ruotsissa sairauspäivärahan kestolle ei ole asetettu ylärajaa, kun taas Suomessa päivärahaa voi saada enintään vuoden ajan noin kolmen vuoden kuluessa, minkä jälkeen henkilö yleensä siirtyy työkyvyttömyyseläkkeelle. Ruotsin pitkät päiväraha-ajat voidaan näin rinnastaa Suomen työkyvyttömyyseläkkeisiin, vaikka samalla on otettava huomioon, että työkyvyttömyyden kriteerit ovat Ruotsin päivärahoissa ilmeisesti lievemmat kuin Suomen työkyvyttömyyseläkkeissä.

Ruotsissa sairauspäivärahaa koskevia säännöksiä muutettiin moneen otteeseen 1990-luvun aikana. Vuosina 1991–1993 säännöksiä tiukennettiin asteittain sekä työntekijöiden että työnantajien kannalta. Päivärahan tasoa madallettiin ja otettiin käyttöön ensimmäisen sairauspäivän karenssi sekä lakisääteinen sairausajan palkka 14

seuraavalta päivältä. Sairausajan etuuksien korvaustaso oli matalimmillaan vuosina 1996–1997, jolloin sekä lakisääteistä sairausajan palkkaa että sairauspäivärahaa maksettiin määrättyyn enimmäisrajaan asti 75 prosenttia palkasta. Vuonna 1998 korvaustaso nostettiin 80 prosenttiin. Samanaikaisesti myös sopimusperusteista työnantajien maksamaa turvaa parannettiin pitkissä poissaoloissa (SOU 1994:72; Lidwall & Skogman Thoursie 2000).

Työnantajan pakollinen palkanmaksuaika on pysynyt Ruotsissa 14 päivänä vuodesta 1992 alkaen lukuun ottamatta ajanjaksoa vuoden 1997 alusta huhtikuuhun 1998, jolloin työnantaja-periodi oli 28 päivää. Pakollisen sairausajan palkan päätyttyä työnantajat maksavat työehtosopimusten perusteella nykyisin 10 prosentin palkka-siivua sairauspäivärahan päälle siihen asti, kunnes sairauspäivien määrä ylittää 90 päivää. Tämän jälkeenkin työntekijät voivat saada sairauspäivärahan täydennystä kollektiivisten vakuutusten perusteella (Lidwall & Skogman Thoursie 2000).

Suomessa sairausajan turvaa heikennettiin useaan otteeseen 1990-luvulla. Sairauspäivärahan korvaustasoa madallettiin kolmeen kertaan vuosina 1992–1993 sekä edelleen vuonna 1996, jolloin etuuden perusteena olevasta työtulosta alettiin vähentää palkansaajien työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksu. Vähimmäispäiväraha muutettiin tarveharkintaiseksi vuonna 1996. Tällä hetkellä sairauspäiväraha korvaa enimmillään noin 70 prosenttia bruttoansioista (NOSOSKO 2002).

Suomessa sairauspäivärahalla on pitkä alkukarenssi, mutta tältä ajalta työnantaja maksaa täyttä palkkaa ensin työsopimuslain ja sen jälkeen työehtosopimusten perusteella. Vuodesta 1993 alkaen sairauspäivärahan karenssi pidennettiin Suomessa 9 arkipäivään aiempien 7 päivän sijasta. Muutoksen seurauksena Suomessa jää kokonaan työnantajan vastuulle melkein yhtä pitkä aika kuin Ruotsissakin. Palkkaetu sairausjakson alussa on Suomessa parempi kuin Ruotsissa, koska palkkaa maksetaan heti sairastumispäivästä lukien ja palkka on 100 prosenttia työssä ollessa maksetusta palkasta. Lakisääteisen palkanmaksun päätyttyä Suomessa maksetaan sairausajan palkkaa yleensä 1–2 kuukauden ajan työehtosopimusten perusteella. Tältä ajalta sairauspäiväraha maksetaan työnantajalle.

Työnantajien kannalta sairauspoissaolot nähdään yleensä kustannustekijänä. *Välittömiä eli työnantajien omalle vastuulle jääviä kustannuksia*

aiheutuu tuotannon menetyksistä, sairausajan palkoista ja mahdollisten sijaisten perehdyttämisestä. Työnantajien yhteisesti jakamia kustannuksia syntyy siitä, että sairauspäivärahat rahoitetaan kummasakin maassa suurelta osin työnantajien maksuilla. Suomessa rahoitus kulkee sairausvakuutusrahaston, Ruotsissa valtion budjetin kautta. Sairausajan palkoista työnantajalle aiheutuvat kustannukset ovat Suomessa edelleen huomattavasti suuremmat kuin Ruotsissa. Ruotsissa työnantajan vastuulle jää 80 prosenttia sairausajan palkasta sairastumisesta seuraavien kahden viikon ajalta sekä sen jälkeen 10 prosentin palkkasiivu noin kahden ja puolen kuukauden ajan (yhteensä 90 pv). Ilmeisesti näistä summista maksetaan myös palkan sivukulut. Suomessa työnantaja maksaa ensin täyden palkan sivukuluineen vajaalta kahdelta viikolta. Sen jälkeen työnantaja maksaa työehtosopimusten perustella täyttä palkkaa edelleen sivukuluineen yleensä noin 4–8 viikon ajan. Tältä ajalta työnantaja saa sairauspäivärahan, joka vastaa yleensä noin 70:tä prosenttia bruttopalkasta. Näin työnantajan maksettavaksi jää sairausloman kolmanesta viikosta lähtien suunnilleen määrä, joka vastaa bruttopalkkaa ilman sivukuluja.

Työkyvyttömyyseläkkeistä syntyy työntäjille välittömiä kustannuksia vain Suomessa. Niitä aiheuttavat työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisestä työntäjille yli 50 hengen yrityksissä koituvat omavastuut TEL-aloilla. Nykysäännösten mukaan työnantaja maksaa 50–800 hengen yrityksissä asteittain nousevasti tietyn prosentiosuuden työntekijälleen myönnettävän työkyvyttömyyseläkkeen pääoma-arvosta eläkerahastoon. Pääoma-arvo määräytyy vanhuuseläkeikään mennessä työntekijälle maksettavien eläkkeiden perusteella. Suurimmillaan työntäjän omavastuu on 80 prosenttia pääoma-arvosta. Valtion ja kuntien eläkejärjestelmissä on omat, TEL-järjestelmästä poikkeavat vastaavanlaiset säännökset.

Työnantajille sairausajan palkoista ja työkyvyttömyyseläkkeiden omavastuista koituvat kustannukset on yleensä koettu kaksitahoiseksi asiaksi. Toisaalta omavastuut kannustavat työnantajaa huolehtimaan työntekijöidensä terveydestä ja työkyvystä, mutta toisaalta ne samalla kannustavat työnantajia valikoiviin käytäntöihin työhönottotilanteissa.

Työttömyysturva

Ruotsin ja Suomen työttömyysturvan suurimpa-

na erona on se, että Ruotsissa työttömyysturvaan kuuluvat pelkästään ansiopäiväraha ja tasasuuruinen peruspäiväraha, mutta Suomessa turva koostuu ansio- ja peruspäivärahasta sekä työmarkkinatuesta. Työmarkkinatuki on Suomessa tarveharkintainen eli tulovähenteinen. Sen piiriin kuuluvat ensimmäisen kerran työmarkkinoille tulleet sekä ne, jotka ovat saaneet enimmäismääräisen ajan ansio- tai peruspäivärahaa eivätkä ole sen jälkeen onnistuneet täyttämään uudelleen ns. työssäoloehto. *Työttömyysturva uudistettiin Ruotsissa vuonna 1998 yhdistämällä vapaaehtoinen ansioturva ja lakisääteinen perusturva samaan lakiin ja tiukentamalla turvan ehtoja mm. työssäoloehdon osalta. Suomessa viime vuosikymmenen suurin muutos oli työmarkkinatukea koskeva uudistus vuonna 1994. Tämän jälkeen on toteutettu useita pienempiä uudistuksia, jotka useimmiten ovat merkinneet turvan ehtojen tiukentamista.*

Ansio- ja peruspäivärahat näyttävät päältä katsoen Ruotsissa ja Suomessa samanlaisilta etuuksilta, mutta käytännössä järjestelmät toimivat hyvin eri tavoin. Molemmissa maissa ansio- sekä peruspäivärahan saaminen edellyttää työssäoloehdon täyttämistä. Ruotsissa työssäoloehto voidaan korvata ”opiskeluehdolla”, eli oikeus päivärahaan syntyy myös tietyn ajan kuluttua opiskelun päättymisestä. Työssäoloehdon täyttymistä koskeva laskutapa vaikuttaa Ruotsissa ensinäkemältä suunnilleen yhtä tiukalta kuin Suomenkin vastaava säännös. Ruotsissa työedellytys täyttyy, jos henkilö on ollut tietyt tuntimääräiset ehdot täyttävässä ansiotyössä yhteensä vähintään puoli vuotta vuoden mittaisena aikana. Suomessa edellytetään 10 kuukauden ansiotyötä työttömyyttä edeltäneen kahden vuoden aikana. Ansiotyöksi luetaan molemmissa maissa myös palkkaperusteiset tukityöpaikat.

Maiden välillä on suuri ero siinä, miten työssäoloehdon tarkastelujakso tarkemmin määritellään. Ruotsissa ehtoa määrittävän vuoden mittaisen jakson keskelle voidaan jättää ”ylihyppäysaika” (överhoppningstid), joka enimmillään voi olla 7 vuoden mittainen. Ylihypsättävään aikaan lasketaan mm. sairastamiseen, alle 2-vuotiaan lapsen hoitamiseen ja työvoimapolitiittiseen koulutukseen kulunut aika (ks. Vår trygghet, 2002; Arbetslöshetsersättning, 2002). Suomessa tarkastelujaksona on aina kategorisesti kahden vuoden mittainen aika ennen työttömyyden alkamista.

Korvattavien työttömyyspäivien enimmäismäärä on Ruotsissa 300 päivää, ikääntyneillä 450

päivää. Korvausta maksetaan 5 päivältä viikossa kuten Suomessakin. Tämän jälkeen vaaditaan uuden työ- tai opiskeluedellytyksen täyttämistä. Turvan enimmäiskesto tuntuu lyhyeltä verrattuna Suomen 500 päivään. Näin varsinkin siitä syystä, että Ruotsissa ei ole Suomen työmarkkina-tukea vastaavaa etuutta, jolle kassa- tai peruspäivärahaa saanut pitkäaikaistyötön voisi ”pudota”.

Mihin siis joutuvat ruotsalaiset, jotka eivät onnistu työllistymään ennen korvattujen päivien enimmäismäärän täyttämistä? Työttömyyspäivärahan enimmäisaika ei Ruotsissa ensinnäkään ole täysin ehdoton. Työttömyyskassa voi työvoimatoimiston esityksestä jatkaa päivärahan maksua enintään toiset 300 päivää, mikäli työtä ei ole löytynyt eikä aktivointia katsota siinä vaiheessa aiheelliseksi. Toiseksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ja työttömyyspäivärahan kytkentä näyttää olevan Ruotsissa huomattavasti tiiviimpi kuin Suomessa. Viimeisenä varmistuksena on ”aktiivointitakuu”, joka toimii sateenvarjona erilaisille aktivointiohjelmille. Henkilö, jonka työttömyys on jatkunut vähintään 24 kuukautta, kuuluu takuun piiriin, kunnes saa työtä joko avoimilta tai tuetuilta työmarkkinoilta tai onnistuu koulutuksen kautta uudistamaan työssäolohehtonsa. Merkittävää on, että kassan jäsenille takuuseen kuuluu ansioturvan suuruisen toimeentulon säilyminen aktivoinnin aikana (Vår trygghet, 2002; Aktivitetsgaranti, 2002). Suomessa työssäoloehdon uusiminen tukityön avulla vaikeutui olennaisesti vuonna 1997, jolloin työssäoloehtoon alettiin vaatia enemmän kuukausia kuin tukityöpaikat yleensä tarjoavat.

Ruotsissa on myös vaadittu takarajoja ansioturvan kertymiselle ja pitkäaikaistyöttömien sulkemista kassajärjestelmän ulkopuolelle, mutta vaatimukset on torjuttu toteamalla, että kohtuullinen toimeentuloturva estää pitkäaikaistyöttömien marginalisoitumista ja pitää heidät työmarkkinakelpoisina. Lisäksi on todettu, että työmarkkinoiden ongelmien painoutuessa kysyntäpuolelle toimeentuloturvan heikentäminen ei vähennä työttömyyttä (Palme & Wennemo 1997; Benner & Bundgaard Vad 2000).

Ansiöpäivärahan korvaustaso on Ruotsissa selvästi korkeampi kuin Suomessa. Korvaus on 80 prosenttia etuuden perusteena olevasta palkasta eli samansuuruinen kuin sairauspäiväraha. Suomessa bruttokorvaustaso on keskimäärin 58 prosenttia (NOSOSKO 2002). Peruspäivärahaa maksettiin vuonna 2001 Ruotsissa 27 euroa,

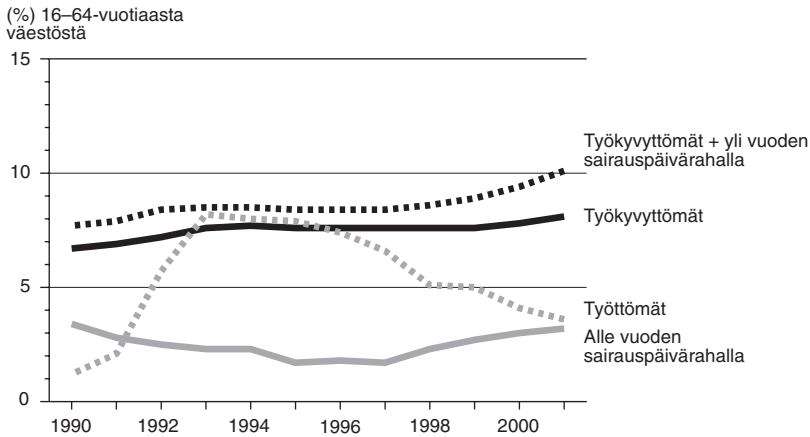
mutta Suomessa 21 euroa päivässä. Muita eroja maiden välillä ovat lapsikorotukset, joita maksetaan vain Suomessa, sekä ansiöpäivärahalle asetettu katto, jota sovelletaan vain Ruotsissa (MIS-SOC 2001).

TOIMEENTULOTURVA JA TYÖMARKKINAT – ERILAISIA VASTAUKSIA SAMANLAISIIN ONGELMIIN

Kuvioissa 1 ja 2 on esitetty sairauspäivärahaa ja työkyvyttömyyseläkettä saaneiden sekä rekisteröityjen työttömien määrät suhteessa työikäiseen väestöön erikseen Ruotsissa ja Suomessa vuosina 1990–2001 kunkin vuoden lopussa. Taulukossa 1 on esitetty vastaava Ruotsin ja Suomen välinen vertailu vuosilta 1996 ja 2001. Taulukko 2 kuvaa työttömien jakautumista ansio- ja perusturvan saajiin sekä aktiivitoimenpiteiden kohteena olleiden määrää vuoden 2000 aikana. Taulukossa 3 tuodaan lyhyesti esiin sukupuolinäkökulma sairauserusteisten etuuksien käyttöön Ruotsissa ja Suomessa. Lopuksi taulukossa 4 verrataan työvoimatutkimuksiin perustuvia työllisyys- ja työttömyysasteita sekä osa-aikatyössä olevien osuuksia kaikista työllisistä Suomessa ja Ruotsissa vuosilta 1996 ja 2000/2001. Rekisteröidyt työttömät tarkoittavat Kansainvälisen työjärjestön ILO:n määrittelemiä työttömiä, jotka Suomessa vastaavat työministeriön määritelmää. Rekisteröidyt työttömät kuvaavat Ruotsin ja Suomen universaaleissa järjestelmissä kohtuullisen hyvin paitsi ilmiön laajuutta myös työttömyys-turvan piirissä olevia henkilöitä.

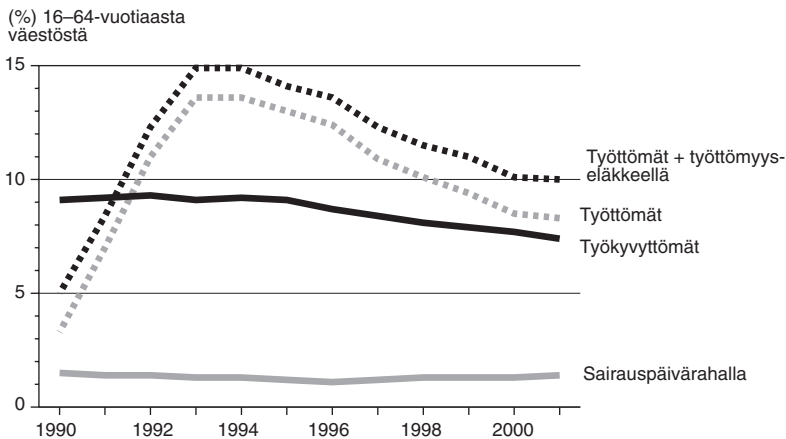
Vertailukelpoisuuden parantamiseksi on kuviossa 1 ja taulukossa 1 Ruotsin sairauspäivärahan saajat jaettu alle ja yli vuoden ajan päivärahaa saaneisiin. Yli vuoden päivärahaa saaneet on summattu työkyvyttömyyseläkkeen saajiin, koska nämä etuudet on yleensä rinnastettava Suomessa työkyvyttömyyseläkkeisiin. Vastaavasti Suomen työttömyyttä on kuvattu ottaen huomioon työttömien työnhakijoiden lisäksi myös työttömyyseläkkeen saajat. Vertailuissa on myös otettava huomioon, että Ruotsissa sekä sairauspäivärahoista että työkyvyttömyyseläkkeistä noin neljännes on osa-aikaisia etuuksia. Suomessa osa-aikaisten osuus on työkyvyttömyyseläkkeistä vain noin 2–3 prosenttia, ja sairauspäivärahoissa tätä mahdollisuutta ei ole lainkaan. Työkyvyttömyysetuuksia saavien määrät pienenevät Ruotsissa keskimäärin 12,5 prosenttia, jos luvut muun-

Kuvio 1. Sairauspäivärahan ja työkyvyttömyyseläkkeen saajat sekä työttömät prosentteina työikäisistä Ruotsissa vuosina 1990–2001 kunkin vuoden lopussa



Lähteet: RFV 2002a; RFV 2000b; RFV 2002c; ILO 2001 (vuoden 2001 luku arvioitu); Statistisk årsbok..., 1992–2002

Kuvio 2. Sairauspäivärahan ja työkyvyttömyyseläkkeen saajat sekä työttömät ja työttömyyseläkkeen saajat prosentteina työikäisistä Suomessa vuosina 1990–2001 kunkin vuoden lopussa



Lähteet: Kelan, Kelan ja Eläketurvakeskuksen yhteiset, Työministeriön ja Tilastokeskuksen tilastoaineistot

netaan vastaamaan kokoaikaisia etuuksia. Taulukossa 1 kokoaikaisiksi muunnetut luvut on esitetty sulkeissa.

Kuvioista 1 ja 2 näkyy Ruotsin ja Suomen sosiaaliturvajärjestelmien erilainen reagointi 1990-luvun kriisiin. Ruotsissa talouskriisi ja siitä tervehtyminen ovat heiluttaneet työttömyyden lisäksi myös sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksia saaneiden määriä. Suomessa lama vaikutti melko vähän sairauteen perustuvien etuuksien hyväksikäyttöön, mutta työttömyyden muutokset olivat sitäkin rajumpia.

Ruotsissa alle vuoden jatkuneiden sairausjak-

sojen määrä pieneni laman ja lainmuutosten yhteisvaikutuksesta vuoteen 1995 mennessä puoleen vuosikymmenen alun tasosta. Pitempään kuin vuoden kestäneet jaksot sen sijaan lisääntyivät jonkin verran laman alussa ja pysyivät sen jälkeen suunnilleen muuttumattomina usean vuoden ajan. Sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksien uusi kasvu alkoi vuoden 1997 jälkeen samanaikaisesti, kun työttömien määrä alkoi nopeasti vähetä (lukuun ottamatta vuotta 1999). Tällä hetkellä Ruotsissa on pitkäaikaisia päivärahan saajia sekä työkyvyttömyyseläkkeen saajia huomattavasti enemmän kuin 1990-luvun alussa. Alle vuo-

Taulukko 1. Työttömät sekä sairauspäivärahan ja työkyvyttömyyseläkkeen saajat suhteessa työikäiseen väestöön (%) Ruotsissa ja Suomessa vuosina 1996 ja 2001 vuoden lopussa

	Osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä, %			
	Ruotsi ¹		Suomi	
	1996	2001	1996	2001
Työttömät yhteensä	7,4	3,6	13,6	10,0
Rekisteröidyt työttömät	7,4	3,6	12,4	8,3
Työttömyyseläkkeellä			1,2	1,7
Sairauspäivärahalla, alle vuoden	1,8 (1,6)	3,2 (2,8)	1,1	1,4
Yli vuoden työkyvyttömänä yhteensä	8,4 (7,4)	10,1 (8,9)	8,7	7,4
Sairauspäivärahalla, yli vuoden	0,8 (0,7)	2,0 (1,8)	.	.
Työkyvyttömyyseläkkeellä	7,6 (6,7)	8,1 (7,1)	8,7	7,4

¹Suluissa kokoaikaiseksi poissaoloksi muunnetut luvut.
Lähteet: Ks. kuvat 1 ja 2

den jatkuneita päiväraajaksoja oli viime vuoden lopussa tilastollisesti yhtä paljon kuin 1990-luvun alussa, mutta tosiasiaa myös nämä tapaukset ovat lisääntyneet, kun otetaan huomioon, että tilastoista jäävät nykyisin pois kaikki sairausjaksot, jotka päättyvät ennen 14 päivän mittaisen työnantajakauden loppumista. Myös työttömien määrä on Ruotsissa edelleen korkeammalla tasolla kuin 1990-luvun alussa. (Kuvio 1.)

Suomessa sekä päivärahaa että työkyvyttömyyseläkettä saaneiden määrät pienenevät jonkin verran 1990-luvun alkupuoliskolla, mutta tämä ei juuri näy kuvion 2 mittakaavassa. Vuodesta 1996 alkaen sairauspäivärahaa saaneiden määrä kääntyi uudelleen kasvuun. Työkyvyttömyyseläkkeen saajien määrä sen sijaan väheni edelleen lähinnä yksilöllisen varhaiseläkkeen asteittaisen poistumisen takia. Tutkimuksissa on osoitettu, että laman vaikutukset työkyvyttömyyseläkkeelle hakeutumiseen olivat ristikkäisiä erilaisissa väestöryhmissä ja sosiaaliturvan suhteen erilaisissa tilanteissa elävillä ihmisillä (ks. Hytti 1998, 126–130; Gould 2001), mutta tämä ei tule näkyviin koko väestöä kuvaavissa tilastoissa. Yleiskuvana on ollut, että lama vähensi sairausperusteisten etuuksien käyttöä Suomessa ja sairauspäivärahaa saavien määrä on nyt palautunut suunnilleen lamaa edeltävälle tasolle. Sairausperusteista turvaa ei siis ole merkittävässä määrin käytetty työttömyyden hoitoon. Eri asia on, että työttömien joukosta on viime aikoina tietoisesti siirretty vajaakuntoisia ihmisiä heille kuuluvien etuuksien piiriin, mikä on osaltaan kasvattanut korvattujen sairauspäivien ja alkaneiden työkyvyttömyyseläkkeiden määrää.

Taulukon 1 mukaan Ruotsin ja Suomen välillä suurin ero on siinä, miten maat ovat onnistuneet vähentämään työttömyyttä viime vuosina. Vuodesta 1996 lähtien työttömien työnhakijoiden lukumäärä on puolittunut Ruotsissa 408 000:sta noin 200 000:een. Työikäisiin suhteutettuna työttömyys on vähentynyt 7,4 prosentista 3,6 prosenttiin. Suomessa työttömät työnhakijat ovat vähentyneet samana ajanjaksona 416 000:sta 282 000:een ja osuus työikäisistä on pienentynyt vastaavasti 12,4 prosentista 8,3 prosenttiin. Jos työttömiin luetaan myös työttömyyseläkkeellä olevat, on työttömyyden vähentyminen Suomessa vieläkin hitaampaa. Näin laskien työttömien osuus työikäisistä on pienentynyt vuodesta 1996 lähtien 13,6 prosentista 10,0 prosenttiin. (Taulukko 1.)

Työvoimapolitiikan onnistumisen kruunaa Ruotsissa vielä se, että jäljellä olevistakin työttömistä valtaosa elää taloudellisesti turvatussa asemassa ansioturvan saajina. Ruotsissa vain murtoosa työttömistä joutuu selviytymään perusturvan varassa, kun Suomessa osuus on noin puolet kaikista työttömyyspäivärahan saajista (taulukko 2). Vuoden 2000 aikana sai Suomessa joka kymmenes työikäinen jossakin vaiheessa työmarkkinatukea tai työttömyysturvan peruspäivärahaa, mutta Ruotsissa peruspäivärahaa sai vain yksi prosentti työikäisistä. Vastaavasti Ruotsissa 11 prosenttia ja Suomessa 9 prosenttia työikäisistä oli saanut ansiopäivärahaa vähintään yhden päivän ajan vuoden aikana. Suuret erot vähimmäisturva saavien määrässä selittyvät jonkin verran siitä, että Ruotsissa osa ensimmäisen kerran työmarkki-

Taulukko 2. Työttömät vuoden lopussa sekä työttömyyspäivärahoja saaneet ja aktivoidut vuoden aikana suhteessa vastaavaan väestöön Ruotsissa ja Suomessa vuonna 2000

	Lukumäärät, 1 000		% vastaavasta väestöstä	
	Ruotsi	Suomi	Ruotsi	Suomi
Rekisteröidyt työttömät vuoden lopussa ¹	231	289	4,2	8,7
Työttömyyspäivärahan saajat vuoden aikana ¹	677	603	12,3	18,1
Ansioturvan saajat	622	297	11,3	8,9
Peruspäivärahan saajat	55	43	1,1	1,3
Työmarkkinatuen saajat	.	287	.	8,6
Aktivoinnissa, keskimääräinen tilanne vuoden aikana ²	166	84	3,8	2,5

¹Prosentit 17–64-vuotiaasta väestöstä, paitsi Ruotsin peruspäivärahan saajat 20–64-vuotiaasta väestöstä.

²Prosentit työvoimasta.

Lähteet: ILO 2001; Työministeriö; NOSOSKO 2002

noille tulleista jää kokonaan työttömyysturvan ulkopuolelle. Suurempi selittäjä on kuitenkin ilmeisesti se, miten kassajärjestelmässä pysytään (ks. Vår trygghet, 2002). Ruotsi on myös säilyttänyt Suomeen nähden johtoasemansa aktiivisen työvoimapolitiikan toteuttajana. Ruotsissa keskimäärin 3,8 prosenttia mutta Suomessa 2,5 prosenttia työvoimasta oli vuoden 2000 aikana aktiivitoimenpiteiden piirissä (taulukko 2).

Onnistuneen työvoimapolitiikan vastapainoksi Ruotsi on viime vuosien aikana ohittanut selvästi Suomen sairausperusteisia etuuksia saavien määrässä. Ruotsissa 10,1 prosenttia työikäisistä sai vuonna 2001 joko työkyvyttömyyseläkettä tai yli vuoden kestänyttä sairauspäivärahaa, kun Suomessa työkyvyttömiä oli 7,4 prosenttia. Ruotsi on selvästi Suomea edellä, vaikka osa-aikaiset etuudet muunnettaisiin kokoaikaisiksi. Tällöin Ruotsin luvuksi saadaan 8,8 prosenttia työikäisistä, mutta Suomen luku pienenee enintään prosentin kymmenyksen. Lyhytaikaisen, alle vuoden kestäneen työkyvyttömyyden osalta Ruotsin ja Suomen ero on suhteellisesti vieläkin suurempi. Alle vuoden sairauspäivärahaa saaneita oli Ruotsissa 3,2 prosenttia työikäisistä. Tämä vastasi kokoaikaiseksi sairauspoissaoloksi muunnettuna 2,8:aa prosenttia. Suomessa sairauspäivärahalla oli väkeä puolet vähemmän. (Taulukko 1.)

Sairauspoissaolot ovat Ruotsissa lisääntyneet kaikissa väestöryhmissä ja kaikilla elinkeinoelämän osa-alueilla. Kasvu on ollut naisilla huomattavasti nopeampaa kuin miehillä. Aivan erityisen paljon ovat lisääntyneet kunta-alalla heikosti palkattujen, vähän koulutusta saaneiden ja epäit-

näistä työtä tekevien naisten poissaolot. Suurilla työpaikoilla poissaoloja on huomattavasti enemmän kuin pienillä. Poissaolot myös kasautuvat voimakkaasti samoille korkean ”sairastavuusriskin” työpaikoille. (SOU 2002.)

Ruotsi ja Suomi ovat jo aiemmin poikenneet toisistaan suuresti siinä, miten sairauspoissaolot ja työkyvyttömyyseläkkeet jakautuvat sukupuolen mukaan, mutta viime vuosina ero on edelleen kasvanut (taulukko 3). Sen, että miehet ovat Suomessa enemmän työkyvyttömyyseläkkeellä mutta naiset jonkin verran enemmän poissa työstä sairauden takia, on Suomessa tulkittu heijastavan työkyvyttömyyskriteerien suhteellisen tiukkaa lääketieteellistä soveltamista (ks. Naisten ja miesten työkyvyttömyys, 1993). Se, että Ruotsissa naisia on enemmän poissa työstä sairauden takia sekä työkyvyttömyyseläkkeen saajissa, ja tämän piirteen vahvistuminen edelleen heijastavat ilmeisesti enemmänkin naisten löyhempää työmarkkinoille sitoutumista ja erityisesti naisten suurempaa taipumusta olla työssä sekä etuuksilla osa-aikaisesti. Kunnallisilla palvelualueilla Suomessakin naisten sairauspoissaolot ovat alkaneet lisääntyä, ja samoin kuin Ruotsissakin ongelmat näyttävät liittyvän kiristyneeseen työtahtiin, rationalisointeihin ja johtamisen ongelmiin (Vahtera & al. 2002).

Ruotsissa ja Suomessa työvoimapolitiikan julkilausuttuna tavoitteena on ollut yhtäältä työttömyyden puolittaminen ja toisaalta työllisyysasteen nostaminen lähelle lamaa edeltänyttä tasoa. Tavoitteiden toteutumiselle on esitetty monia vaihtoehtoisia tilastollisia kriteereitä mm. sen

Taulukko 3. Naisten osuus (%) korvatuista sairauspäivärahopäivistä sekä työkyvyttömyyseläkkeen saajista Ruotsissa ja Suomessa 1996 ja 2001

	Ruotsi 1996	2001	Suomi 1996	2001
Naisille korvatut sairauspäivät, % kaikista korvatuista päivistä	59	63	52	52
Naiset, % kaikista työkyvyttömyyseläkkeen saajista	55	57	47	46

Lähteet: RFV 2002B; RFV 2002c; Tilasto Suomen eläkkeen saajista 1996 ja 2001; Kelan tilastolliset vuosikirjat 1996 ja 2001

kannalta, miten suhtaudutaan tuettuun työllisyyteen ja työvoiman ulkopuolelle siirrettyihin työtömiin. Työllisyysasteen nostamisessa Ruotsi on tavoitellut 80 prosentin, Suomi noin 70 prosentin tasoa. Yleisesti näyttäisi siltä, että Ruotsi on onnistunut Suomea paremmin työttömyyden vähentämisessä, kun taas Suomi on päässyt lähemmäksi työllisyyden lisäämiselle asetettua tavoitetta. Viime vuonna 16–64-vuotiaasta väestöstä laskettu työllisyysaste oli Ruotsissa 75 prosenttia ja Suomessa 69 prosenttia. (Suomen virallinen työllisyysaste lasketaan 15–64-vuotiaista, ks. taulukon 4 alaviite.) Nousua vuodesta 1996 oli Suomessa 5,9 ja Ruotsissa 3,7 prosenttiyksikköä. Vastaavasti työvoimasta laskettu työttömyysaste oli Ruotsissa laskenut 10,2 prosentista 5,1 prosenttiin, Suomessa 14,7 prosentista 9,2 prosenttiin (taulukko 4).

Työllisyyden eroista saadaan hieman erilainen kuva, jos maiden vertailu tehdään kokoaikaiseksi muunnetuilla työllisyysasteilla. EU:n työllisyysraportin mukaan Suomi on ohittanut Ruotsin näin lasketussa työllisyydessä ja sijoittui vuonna 2000 EU-maista kolmannelle tilalle Tanskan ja Portugalin jälkeen (Employment..., 2000). Vertailu osoittaa, että Ruotsin ja Suomen työllisyyden eroissa on tällä hetkellä ennen kaikkea kysymys työn erilaisesta jakautumisesta, ei niinkään tehdyn työn kokonaismäärästä.

Työn jakautumisen tai jakamisen näkökulma on seuraavassa myös keskeinen lähtökohtani, kun tulkitsen, miksi toimeentuloturvan käyttö painottuu Ruotsissa ja Suomessa eri tavoin toisaalta sairaus- ja työkyvyttömyysturvaan ja toisaalta työttömyysturvaan.

SAIRAUTTA VAI PIILOTYÖTTÖMYYYTÄ RUOTSISSA?

Ruotsin kehitystä tulkitseni yhtenä lähtökohtana on amerikkalais-ruotsalaisen tutkijaryhmän

vuonna 1995 esittämä kuvaus ruotsalaisen hyvinvointivaltion institutionaalisesta logiikasta. Tutkijoiden mukaan Ruotsin hyvinvointivaltio on toiminut implisiittisesti työtä jakavana järjestelmänä. Järjestelmä on toisaalta kannustanut kaikin tavoin ansiotyön tekemiseen, mutta toisaalta se on myös kannustanut rajoittamaan tehtyjen työtuntien määrää. Tämä toimintaperiaate on muotoutunut pienten palkkaerojen, korkean verotuksen ja työhön sidotun sosiaaliturvan yhteisvaikutuksesta. Seurauksena ovat olleet suuri työvoiman kokonaisuuskäyntä sekä työntekijöiden liikkuvuus vähäisen tuottavuuden aloilta suuren tuottavuuden aloille, kun palkansaaajat suuren tuottavuuden aloilla ovat olleet haluttomia lisäämään työpanostaan korkean verotuksen ja pienten palkkaerojen takia. Näissä oloissa myös aktiivinen työmarkkinapolitiikka oli menestyksekkästä, kun työtä oli oikeasti tarjolla. Ruotsin malli oli tutkijoiden mukaan kansainvälisesti ainutlaatuisen yhdistäessään tästyöllisyyden ja tasaisen tulojaon. Tutkijat suhtautuivat raportin laatimisen aikaan kuitenkin epäillen tämän mallin sopeutumiskykyyn muuttuneessa kansainvälisessä ympäristössä (Freeman & al. 1995; ks. myös Hytti 1998, 147–151; Kosonen 1998).

Epäilyistä huolimatta Ruotsi on pitkälti pitänyt aiemmin muotoutuneen mallin mukaisiin linjauksiin. Ruotsin mallin toimivuutta 1990-luvun kriisin jälkeen on luonnehdittu ” pärjäilynä ” vastakohtaksi Tanskan innovatiivisille, uutta etsiville ratkaisuille. Mats Bennerin ja Torben Bundgaard Vadin mukaan (2000) Ruotsissa säilytettiin hyvinvointivaltion ”kulta-ajan” instituutiot ja toimintaperiaatteet pääosin muuttumattomina. Ruotsin sosiaalidemokraattinen hallitus on ollut tähän vahvasti sitoutunut. Tavoitteena on ollut työttömyyden alentaminen 4 prosenttiin ja työllisyysasteen nostaminen 80 prosenttiin, ilman että samalla purettaisiin työmarkkinoiden sääntelyä, heikennettäisiin työsuhdeturvaa, huonon-

Taulukko 4. Työllisten osuus työikäisestä väestöstä, osa-aikatyöllisten osuus kaikista työllisistä sekä työttömien osuus työvoimasta Ruotsissa ja Suomessa 1996 ja 2001

	Ruotsi		Suomi	
	1996	2001	1996	2001
Työlliset, % 16–64 vuotiaasta väestöstä ¹	71,6	75,3	62,9	68,8
miehet	73,2	77,0	65,3	71,1
naiset	69,9	73,5	60,5	66,4
Osa-aikatyössä olevat, % työllisistä ²	24,0	21,8	11,2	11,9
miehet	8,0	9,1	7,4	7,4
naiset	41,5	35,7	15,3	16,7
Työttömät, % työvoimasta ³	10,2	5,1	14,7	9,2
miehet	10,7	5,4	14,4	8,7
naiset	9,6	4,7	15,0	10,8

Lähteet:

¹Ruotsin luvut: OECD 2002 ja 2000; Suomen luvut: Tilastokeskus. Suomen työllisyysaste poikkeaa virallisen tilaston työllisyysasteesta, joka lasketaan 15–64-vuotiaasta väestöstä.

²Eurostat 2001 ja 1997; Sarake ”2001” koskee vuotta 2000.

³OECD 2002 ja 2000.

nettäisiin työttömyysturvan ehtoja tai muutettiin olennaisesti työmarkkinapolitiikkaa. Nykymuotoista työttömyysturvaa puolustetaan lähinnä vaatimuksilta, joiden mukaan ansioturva ei saisi enää jatkaa ”loputtomasti” aktiivitoimien kautta. Benner ja Bundgaard Vad (2000) toteavat myös Ruotsin hallituksen onnistuneen hyvin kustannusten ja julkisten menojen kontrolloinnissa, mutta huonommin työpaikkojen luomisessa.

Toimeentuloturvan käyttötavat ovat olleet Ruotsissa osa työmarkkinaliikkuvuuteen ja ansio-työssä olon maksimointiin tähtäävää politiikkaa. Työmarkkina- ja hyvinvointipolitiikan muotoilu on ollut Ruotsissa kuten Suomessakin pitkälti työntekijöitä ja työnantajia edustavien intressiryhmien käsissä, vaikkakin valtio on ollut politiikan käytännön toteuttaja. Yritykset saatiin Ruotsissa mukauttamaan oma henkilöstöpolitiikkansa yleisen strategian mukaiseksi mm. siitä syystä, että liikkuvuudesta ja tilapäisistä poissaoloista koituneet kustannukset ovat olleet valtion ja yleisten sosiaaliturvarahastojen kannettavina (Olofsson & Petersson 1994). Liikkuvuutta on toteutettu universalismin periaatteen mukaisesti ensisijaisesti siten, että vähemmän tuottavat ja huonokuntoisemmatkin työntekijät ovat onnistuneet työllistymään ja liikkumaan yleensä ”normaaleilla työmarkkinoilla”, kun heistä potentiaalisesti koituvat erityiskustannukset ovat jääneet valtiovalan tai yleisten sosiaaliturvarahastojen kannettaviksi.

Miksi sitten painopiste työttömyysturvan ja sai-

rauserusteisen turvan välillä on Ruotsissa muuttunut? Seuraavassa nojaan 1990-luvun alun muutosten osalta Ruotsissa tehtyihin tutkimuksiin, mutta aivan viime aikojen kehityksestä voin tehdä vain epävarmoja ja välillisiä johtopäätöksiä ottaen huomioon, että järjestelmien muutokset on toteutettu muuttamatta suuremmin aiemmin vakiintuneiden toimintastrategioiden johtavia periaatteita.

Sairauspäivärahojen nopea väheneminen Ruotsissa 1990-luvun alkupuoliskolla johtui ruotsalaisten arvioiden mukaan laman ja lainsäädännön muutosten yhteisvaikutuksista. Karenssipäivä ja madaltunut korvaustaso vähensivät työntekijöiden halukkuutta sairauslomalle jäämiseen. Samaa suuntaan vaikutti myös pelko työpaikan menetyksestä. Pitkät sairauspoissaolot vähensivät osittain myös siitä syystä, että monilla poissaolo muuttui työttömyydeksi, kun työpaikat hävisivät pitkään sairauslomalla olleiden alta (SOU 1994; Lidwall & Skogman Thoursie 2000). Vajaakuntoisten työttömien uudelleen työllistyminen vaikeutui, kun työnantajat tiukensivat jossakin määrin rekrytointikäytäntöjään. Yleisesti sairauspoissaolojen väheneminen pienensi Ruotsissa työvoiman kokonaisyksyntää. Tämän arvioitiin kasvattaneen työttömien määrää vuonna 1995 noin 100 000 hengellä (Karlsson & al. 1997; ks. myös Hytti 1998, 140–143).

Ruotsalaisista selvityksistä on vaikea saada kuvaa, mitkä ovat ruotsalaisten omasta mielestä keskeisimmät syyt sairauspoissaolojen uuteen kasvuun. Esittämieni tilastojen perusteella työttö-

myyden vähenemisen voi suurelta osin päätellä korvautuneen sairauspoissaolojen kasvulla (vrt. kuvio 1 ja taulukko 1). Näin sairauspoissaolojen kasvu voidaan tulkita lisääntyneeksi piilotyöttömyydeksi. Tähän suuntaan meneviä arvioita en ole ruotsalaisista raporteista juuri havainnut.

Ruotsalaisten käsityksiä sairauspoissaolojen taustalla olevista ongelmista voidaan ehkä parhaiten koota yhteen ja tulkita käymällä läpi selvitysmies Jan Rydthin toimenpide-ehdotuksia (SOU 2002). Rydthin ohjelman mukaan mm. kuntoutusta tulee edelleen tehostaa; työterveyshuollon roolia työkyvyn arvioinnissa ja kuntoutuksen aloittamisessa tulee vahvistaa; yritysten sairauspoissaolotiedot tulee sisällyttää henkilöstötaseisiin ja saattaa näin julkiseksi tiedoksi; työnantajaperiodi tulee pidentää 60 päivään, mutta samalla pienyrityksiä tulee suojata ylisuurilta kustannuksilta; pitkäaikaissairaille tulee luoda ”täydentävät työmarkkinat” mm. tehostamalla sosiaaliturvaviranomaisten ja työnvälityksen yhteistyötä sekä velvoittamalla suuria työnantajia järjestämään työtä vajaakuntoisille; sairausvakuutuksen korvaamien päivien enimmäismäärä tulee rajoittaa pääsääntöisesti enintään 365 päivään; sairausvakuutuksessa tulee vahvistaa vakuutusperiaatetta, ja se tulee irrottaa valtion budjetista. Ehdotuksiin on luonnollisesti otettu jo voimakkaasti kantaa puolesta ja vastaan, ja keskustelu kiihtyy syksyllä valtiopäivävaalien edellä.

Lista antaa monipuolisen kuvan ongelmien luonteesta, mutta toisaalta se ei ole mitenkään ristiriidassa piilotyöttömyyttä koskevan oletuksen kanssa. Keskeisinä asioina nousevat esiin vajaakuntoisten heikko asema työpaikoilla ja työmarkkinoilla, työnantajien saaminen entistä enemmän vastuuseen sairauspoissaoloista sekä organisatoriset puutteet erityisesti sairauspoissaolojen pitkittymisen ehkäisemisessä. Tämä ei kuitenkaan kerro paljoa siitä, miksi sairauspoissaolot alkoivat lisääntyä juuri vuoden 1997 jälkeen.

Vuonna 1998 toteutettiin sairaus- ja työttömyysturvassa uudistuksia, joiden voi olettaa vaikuttaneen sairauspäivärahojen käyttöön sekä järjestelmien väliseen työnjakoon. Ensinnäkin sairausvakuutuksen työnantajaperiodi palautettiin lyhytaikaiseksi jääneen pidennyksen jälkeen takaisin 14 päivään. Toiseksi sairauspäivärahan korvaustaso nostettiin 75 prosentista 80 prosenttiin, ja lisäksi parannettiin sopimuspohjaista turvaa pitkissä poissaoloissa. Valtaosalla palkansaajista korvaustaso on nyt kolmannen sairausviikon alus-

ta lähtien 90 prosenttia, kun lakisääteisen turvan lisäksi huomioon otetaan työnantajan maksama 10 prosentin palkkasiivu sekä sopimuspohjaiset vakuutukset. Sairausturva parani siis erityisesti pitkissä poissaoloissa, mikä varmasti on osaltaan vaikuttanut siihen, että pitkään päivärahalta oleiden määrä on kasvanut eniten (Lidwall & Skogman Thoursie 2000, 21, 24).

Työttömyysturvan uudistamisen vaikutuksia sairauspäivärahojen käyttöön ja järjestelmien työnjakoon on vaikeampi arvioida. Ainakin voidaan olettaa, että lisääntyneet sairauspoissaolot ovat tarjonneet mahdollisuuden vähentää työttömyyttä siinä määrin, kuin sairauslomalla olevien tilalle tarvitaan sijaisia. Näin on ehkä myös helpotettu työvoimaviranomaisten työtä tilanteessa, jossa aktivointitoimenpiteiden tehostamisen ja siihen liittyvän toimeentuloturvatakuun takia paineet löytää työllistettävälle tukityöpaikkoja tai muuta tilapäistä työtä ovat entisestään kasvaneet. Toisaalta pitkäaikaistyöttömiä on saatettu siirtää entistä herkemmin sairausvakuutuksen piiriin pois työvoimaviranomaisten vastuulta. Vuotta 1999 koskevan selvityksen mukaan 18 prosenttia yli vuoden sairauspäivärahaa saaneista oli taustaltaan työttömiä (RFV 2000).

Ruotsin nykysäännösten mukaan sairauspoissaolo on yleensä työttömyyttä edullisempi vaihtoehto työsuhteessa oleville palkansaajille. Näin on siitä huolimatta, että Ruotsissa sairaus- ja työttömyyspäivärahojen korvaustaso on yleensä pyritty pitämään samana. Työntekijän näkökulmasta olennaista lienee kuitenkin se, että julkinen ja sopimuspohjainen turva tarjoavat sairauspoissaolon aikana yhdessä paremman korvaustason työttömyyspäivärahaan verrattuna. Sairauspäiväraha on työttömyysetuutta turvallisempi myös siitä syystä, että työsuhte yleensä jatkuu. Tämä saattaa olla usein edullista myös työnantajalle, koska tällöin työntekijä on edelleen ”reservissä”. Lisäksi irtisanomisia ehkäisee kansainvälisestäikin hyvä työsuhdeturva. Toisaalta on huomattava, että sairauspäivärahojen ja työkyvyttömyyseläkkeiden liikakäyttöä pyrittiin estämään saattamalla 1990-luvun loppupuolella voimaan tiukennetut työkyvyttömyyden arviointikriteerit (Palme & Wennemo 1997; Stendahl 2000). Tiukennetut käytännöt ovat kuitenkin saaneet väistyä etuuk-sien ekspansiivisen käytön tieltä. Ruotsin sosiaalivakuutuslaitoksen selvityksen mukaan on jopa tavallista, että lääkärit jatkavat sairaslomia puhelimitse (Sjukskrivning i onödan, 2002).

Ruotsin työnantajien kiinnostusta sairauspoissaolojen vähentämiseen on yleensä kuvattu laimeaksi. Vaikka työnantajat rahoittavat sairausvakuutuksen melkein kokonaan, ei työnantajalle vielääkään koidu kovin paljoo välittömiä kustannuksia työntekijöidensä sairaustapauksista. Paljon sairastavien työntekijöiden palkkaamisesta työnantajille koituvaa taloudellista riskiä on lisäksi vielä pienennetty erityissäännöksin. Työnantaja voi saada korvauksen näille työntekijöille maksamistaan sairausajan palkoista, jos työntekijä on hankkinut asiasta etukäteen päätöksen (Vår trygghet, 2002).

Sairauspoissaolot ovat olleet Ruotsissa myös jouston välineitä työmarkkinoilla. Varsinkin ennen 1990-luvun alun lainmuutoksia poissaolojen avulla sopeutettiin tuotantoa kysynnän vaihteluihin (Esping-Andersen 1990, 156–157; SOU 1994, 52–62; Björklund & Freeman 1995). Vaikka työnantajille sairaustapauksista koituvat omavastuut ovat nyt suuremmat, lienee realistista olettaa, että tämä tendenssi jatkuu ainakin jossakin määrin. Toisaalta tämän tyyppisillä järjestelyillä ei olettaisi olevan kysyntää kunnallisilla palveluilla, joilla sairauspoissaolot ovat lisääntyneet eniten.

SUOMI VASTAAN RUOTSIN

Suomessa viitataan mielellään Ruotsin esimerkkiin, kun asetetaan tavoitteita työllisyysasteen nostamiselle. Keskustelussa ei yleensä tule esiin, että Ruotsin ja Suomen työllisyysasteiden eroissa on ennen kaikkea kysymys työn erilaisesta yhteiskunnallisesta jakautumisesta. Suomessa ansiotyöhön osallistuu suhteellisesti pienempi määrä työikäisiä kuin Ruotsissa, mutta työssä olevien työpanos on työtunneilla mitattuna keskimäärin suurempi kuin Ruotsissa. Sosiaaliturvajärjestelmällä ja sillä, miten etuudet sovitetaan yhteen verotuksen ja työmarkkinalainsäädännön kanssa, on tärkeä rooli näiden erojen synnyttämisessä. Menestyksestä osa-aikaeläkekokeilua lukuun ottamatta Suomessa sosiaaliturva ja työmarkkinat rakentuvat edelleen ajatukselle kokoaikaisesta työhön osallistumisesta. Mitä siis tavoite työllisyyden nostamisesta lähemmäksi Ruotsin tasoa tarkemmin tarkoittaa? Onko tarkoitus, että Suomessa työssäoloaste nousee Ruotsin tasolle ilman, että samanaikaisesti edistetään vapaaehtoisuuteen perustuvien osa-aikaisten työmarkkinoiden ke-

hittymistä? Suomessa pitäisi miettiä, mitä hyviä ja huonoja puolia on osa-aikaisilla etuuksilla. Ilmeisesti niitä tarvitaan, jos myös työmarkkinoilla halutaan lisätä vapaaehtoisen osa-aikatyön määrää.

Suomalaisin silmin katsottuna yksi kaikkein suurimpia sosiaaliturvan eroja maiden välillä on tällä hetkellä se, miten työttömien toimeentulosta on huolehdittu. Kun meillä on pidetty tärkeänä, että työttömät eivät onnistuisi tukityöllä keinoitekoisesti jatkamaan ansioturvaa, takaa Ruotsin järjestelmä ansioturvan jatkumisen lähes määräämättömän ajan sitoen työttömän samalla kuitenkin aktivointitoimenpiteiden kautta tiiviisti pyrkimykseen päästä takaisin ansiotyöhön (ks. myös SOU 2000, 71–72). Meillä vaaditaan edelleen työttömyysturvan ehtojen kiristämistä, vaikka tähänastisen politiikan seurauksena kymmenentuhannelle ihmiset ovat pudonneet ansioturvalta tarveharkintaiselle työmarkkinatuella ja joutuneet tätä kautta syvenevän köyhyyden kierteeseen (ks. Ritakallio 2001; Haapola 2002; Hytti & Ylönen 2001). Ero ajattelutavassa ja käytännön politiikassa on Ruotsin ja Suomen välillä melkoinen myös, kun ajatellaan, miten hallitsevaksi Suomessa on noussut keskustelu vähimmäisturvan kannustinloukuista. Vähemmän on ruotsalaisen keskustelun tapaan tuotu esiin, että ongelmat ovat kysynnän puolella ja että siksi on kohtuullista, että myös pitkäaikaistyöttömät saavat nauttia samanlaista yhteiskunnallista osallisuutta kuin muutkin kansalaiset.

Maiden välisestä vertailusta nousee väistämättä esille myös kysymys siitä, voisivatko sairauserusteiset etuudet lähteä hallitsemattomaan kasvun myös Suomessa tilanteessa, jossa varhaiseläkkeistä ollaan asteittain luopumassa. Mielestäni tätä vaaraa ei ole nykyjärjestelmien rajoissa. Suomessa ensinnäkin työnantajalla on työehtosopimukseen perustuva suuri valta kontrolloida sairauspoissaoloja vastineeksi sairausajan palkanmaksusta. Pääsääntöisesti tarvitaan lääkärintodistus jo ensimmäisestä poissaolopäivästä. Ruotsissa työntekijän oikeus määrittää itse sairasloman tarpeensa sairauden alkuvaiheessa on jo sinänsä signaali käyttäjä omaa vapautta poissaolojen suhteen. Työkyvyttömyyseläkkeissä Suomen keskitetty ratkaisujärjestelmä pitää todennäköisesti ratkaisulinjan tiukempaan kuin Ruotsin hajautettu järjestelmä.

Suomessa sairauserusteisten etuuksien liika käyttöä ehkäisee tehokkaasti myös se, että työn-

antajille koituu huomattavia välittömiä kustannuksia sairauspoissaoloista ja työkyvyttömyyseläkkeistä. Sairausajan palkat ja työkyvyttömyyseläkkeistä työnantajille koituvat omavastuut takaavat Suomessa sen, että työnantajat ovat kiinnostuneita pitämään huolta työntekijöidensä terveydestä ja työkyvystä. Järjestelmän kääntöpuoli on, että jokainen vähänkin terveysongelmaiselta näyttävä työnhakija on työnantajan silmissä kustannusriski. Sairausajan alussa olevan työnantaja-periodin pidentämistä kahteen kuukauteen nykyisestä 14 päivästä on Ruotsissa vastustettu juuri tällä perusteella. Vastustajien mukaan muutos nostaisi Ruotsissa samalla myös rekrytointikynnystä. Suomen kokemusten perusteella on syytä olettaa, että väite pitää paikkansa. Näiden tekijöiden merkityksestä työttömien uudelleen työllistymisen esteenä on keskusteltu Suomessa lähinnä ikääntyneiden työttömien yhteydessä, vaikka sairastelevan työntekijän palkkaamisesta työnantajalle koituvan riskin luulisi olevan vielä suurempi, jos työhön otettu henkilö on esim. nelikymppinen.

Viime vuosikymmenen kriisin jälkeen Ruotsi on pitkälti onnistunut palaamaan aiemmin viitoitetulle tielleen täystyöllisyyden, sosiaalisen turvallisuuden ja aktiivisen työvoimapolitiikan yhdistävänä

nä pohjoismaisena hyvinvointivaltiona. Yhtenä hintana tästä on ollut sairauspoissaolojen lisääntyminen valtiontalouden vakautta uhkaavalle tasolle. Suomessa on nähty merkkejä sosiaalipolitiikan pysyvemmästä suunnanmuutoksesta lamaa edeltäneeseen aikaan verrattuna (Julkenen 2001). Pohjoismaisesta mallista etäännyttämiseen viittaa mm. tarveharkintaisten etuuksien huomattava lisääntyminen työttömien toimeentuloturvasa. Suomen ja Ruotsin erilaiset kehityskulut heijastuvat myös sosiaalimenojen kansantuoteosuudessa, joka Suomessa on tällä hetkellä hieman EU:n keskitasoa matalampi (25 %), mutta Ruotsissa kansainvälistä huippuluokkaa (32 %, ks. NOSOSKO 2002). Ruotsi on monessa suhteessa pystynyt pitämään Suomea paremmin kiinni universalismin periaatteesta. Tähän periaatteeseen kuuluu, että vähemmän tuottavat ja heikommin pärjäävät ihmiset integroidaan mahdollisimman pitkälle ”normaaleille” työmarkkinoille ja sosiaaliturvan yleisiin järjestelmiin. Vaikka periaate lyhyellä aikavälillä voi näyttää tuhlailvalta, se kuitenkin ylläpitää yhteiskunnallista koheesiota ja estää syrjäytymistä ja sosiaalisten ongelmien kasautumista. Suomessa on kyseenalaista, miten hyvin tätä laajennettua universalismin määritelmää on onnistuttu toteuttamaan.

KIRJALLISUUS

- Aktivitetsgaranti. Faktablad, juli 2002. [Www.ams.se](http://www.ams.se)
- Arbetslöshetsersättning. Ekonomiskt stöd för dig som är arbetslös. Faktablad juli 2002. [Www.ams.se](http://www.ams.se)
- Benner, Mats & Bundgaard Vad, Torben: Sweden and Denmark Defending the Welfare State. P. 511–553. In: Scharpf, Fritz W. & Schmidt, Vivien A. (eds.): *Welfare and Work in the Open Economy. Diverse responses to common challenges. VOL II.* Oxford University Press, 2000
- Björklund, Anders & Freeman, Richard B.: Att utjämna inkomster och avskaffa fattigdom – den svenska modellen. S. 44–62. I: Freeman, Richard B. & Swedenborg, Birgitta & Topel, Robert (red.): *NBER-rapporten: Valfärdsstat i omvandling. Amerikanskt perspektiv på den svenska modellen.* Stockholm: SNS Förlag, 1995
- Employment in Europe 2000. Employment and Social Affairs. Luxembourg: European Communities, 2000
- Esping-Andersen, Gösta: *The three worlds of welfare capitalism.* Cambridge: Polity Press, 1990
- Eurostat: Labour force survey. Results 1996. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997

Eurostat: Labour force survey. Results 2000. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001

Freeman, Richard B. & Swedenborg, Birgitta & Topel, Robert: Ekonomiska problem i Sveriges välfärdsstat – inledning, sammanfattning och slutsatser. S. 7–43. I: Freeman, Richard B. & Swedenborg, Birgitta & Topel, Robert (red.): *NBER-rapporten: Valfärdsstat i omvandling. Amerikanskt perspektiv på den svenska modellen.* Stockholm: SNS Förlag, 1995

Gould, Raija: Työttömyys ikääntyneiden työkyvyttömyyseläkekäytännössä 1990-luvulla. *Sosiaaliläketieteellinen Aikakauslehti* 38 (2001): 2, 172–185

Haapola, Ilkka: Toimeentulokiasiakkaiden syrjäytymisriskit 1990-luvun Suomessa. *Paneelitutkimus vuosien 1990–1992 uusista tuensaajista.* Julkaisuja 2002:8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2002

Hytti, Helka: Varhainen eläkkeelle siirtyminen – Suomen malli. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 32. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1998

Hytti, Helka & Ylönen, Vesa: Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen päällekkäisyys (1/2). *Kansaneläkelaitoksen tilastokatsaus T2:27* (2001): 4, 2–10

ILO: *Yearbook of labour statistics* 2001. Geneva: International Labour Office, 2001

Julkunen, Raija. Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001

Karlsson, Hans & Klingstedt, Mikael & Rylander, Ola: Utvecklingen av den ersatta ohälsan 1985–1996. I: Markland, Staffan (red.): Risk- & friskfaktorer – sjukskrivning och rehabilitering i Sverige. Riksförsäkringsverket redovisar 6, 7–30. Stockholm 1997

Kosonen Pekka. Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Vastapaino, 1998

Lidwall, Ulrik & Skogman Thoursie, Peter: Sjukfrånvaro och pension – en beskrivning och analys av utvecklingen under de senaste decennierna. Riksförsäkringsverket analyserar 2, 2000

MISSOC. Social protection in the member states of the union. Situation on July 1st 1995 and evolution. Directorate-General Employment, Industrial Relations and Social Affairs, European Commission, 1995

MISSOC. Social protection in the EU Member States and the European Economic Area. Situation on 1 January 2001. Employment and social affairs, European Commission 2001

Naisten ja miesten työkyvyttömyys. Erot eläkkeiden hylkäämisessä. Tasa-arvojulkaistuja. Sarja A: Tutkimuksia 2. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 1993.

NOSOSKO: Social trykthed i de nordiske lande. Omfang udgifter og finansiering 2000. København: Nordisk Socialstatistisk Komité. Käsikirjoitus heinäkuu 2002

OECD: Employment outlook. Paris: OECD, 2000

OECD: Employment outlook. Paris: OECD, 2002

Olofsson, Gunnar & Petersson, Jan: Sweden: policy dilemmas of the changing age structure in a 'work society'. P. 183–246. In: Naschold, Frieder & Vroom, Bert de (eds.): Regulating employment and welfare. Company and national policies of labour force participation at the end of work life in industrial countries. Berlin: de Gruyter, 1994

Palme, Joakim & Wennemo, Irene: Swedish Social Security in the 1990s: Reform and Retrenchment. CWR Working Paper 9, 1997

RFV: Långtidssjukskrivna – bakgrund, diagnos och

återgång i arbete. Riksförsäkringsverket analyserar 11, 2000

RFV: Antal sjukskrivna (pågående sjukfall) 31 december. www.rfv.se/stat/arsstat/sjukh/sjpag 2.7.2002a

RFV: Sjukpenning. www.rfv.se/stat/socfakt/sjukh/sjukp 2.7.2002b

RFV: Förtidspension/sjukbidrag www.rfv.se/stat/socfakt/sjukh/forti 2.7.2002c

Ritakallio, Veli-Matti: Multidimensional poverty in the aftermath of the recession: Finland in 1995 and 2000. P. 411–432. In: Kalela, Jorma & Kiander, Jaakko & Kivikuru, Ulla-Maija & Loikkanen, Heikki A. & Simpura, Jussi (eds.): Down from the heavens, up from the ashes. The Finnish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research. VATT-julkaisuja 27:6. Helsinki: VATT, 2001

Sjukskrivning i onödan? Socialförsäkring 95 (2002), 4–7

SOU: Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. Statens offentliga utredningar 72. Stockholm 1994

SOU: Valfärd vid vägskalet. Utvecklingen under 1990-talet. Delbetänkande av Kommittén Valfärdsbokslut. Statens offentliga utredningar 3. Stockholm 2000

SOU: Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet. Statens offentliga utredningar 5. Stockholm 2002

Statistisk årsbok för Sverige 1992–2002. Stockholm: Statistiska centralbyrån, 1992–2002

Stendahl, Sara: Sick in the 80s: unemployed in the 90s? P. 251–284. In: Jun-Young, Kim & Svensson, Per-Gunnar (eds.): Domain Linkages and Privatization in Social Security. Aldershot: Ashgate, 2000

Vahtera, Jussi & Kivimäki, Mika & Ala-Mursula, Leena & al.: Sairaustilasto ja hyvinvointi. S. 16–28. Teoksessa: Vahtera, Jussi & Kivimäki, Mika & Virtanen, Pekka (toim.): Työntekijöiden hyvinvointi kunnissa ja sairaaloissa: tutkittua tietoa ja haasteita. Helsinki: Työterveyslaitos, 2002

Vår trygghet. Våra sociala rättigheter 2002. Helsingfors: Folksam, 2002.