

Työnantajan kustannusvastuu työkyvyttömyys- eläkkeistä

Työkyvyttömyys lyhentää työuria. Mikä vaikutus työkyvyttömyysriskiin on ollut työnantajien vastuulla työntekijöidensä työkyvyttömyyseläkkeiden rahoituksesta?

Tomi Kyyrä
Tutkimusprofessori
VATT
tomi.kyyra@vatt.fi

Juha Tuomala
Erikoistutkija
VATT
juha.tuomala@vatt.fi

Tuuli Ylinen
Tohtoriopiskelija
Aalto-yliopisto ja UNU-WIDER
tuuli.ylinen@aalto.fi

Työurien pidentäminen on ollut jo pitkään esillä Suomen yhteiskunnallisessa keskustelussa. On puhuttu urien pidentämisestä niin alku- ja loppupäästä kuin keskeltäkin. Työkyvyttömyys on merkittävin syy työuran aikaiselle päätymiselle. Vuoteen 2004 asti oli jopa yleisempää jäädä työkyvyttömyyseläkkeelle kuin siirtyä suoraan vanhuuseläkkeelle. Sitten tilanne on parantunut, kuten kuvioista 1 havaitaan. Entistä useampi siirtyy nykyisin suoraan vanhuuseläkkeelle ja aiempaa pienempi osuus poistuu

Artikkeli perustuu Kyyrän, Tuomalan ja Ylisen (2012) laajaan raporttiin, joka on laadittu yhteistyössä Eläketurvakeskuksen kanssa. Raportissa kootaan yhteen tutkimustietoa työkyvyttömyyseläkkeistä sekä omavastuu- ja maksuluokkamalleista.





Tomi Kyrä (vas.), Juha Tuomala ja Tuuli Ylinen tähdentävät, että työnantajan eläkemaksujen sitominen omien työntekijöiden eläketapauksiin on hyvä periaate. Maksujen määrätymisen yksityiskohtia on kuitenkin syytä hioa ajan kanssa.

Työnantajille tuli TEL-lakiin velvollisuus maksaa osa työntekijöidensä työkyvyttömyys- eläkkeiden kustannuksista.

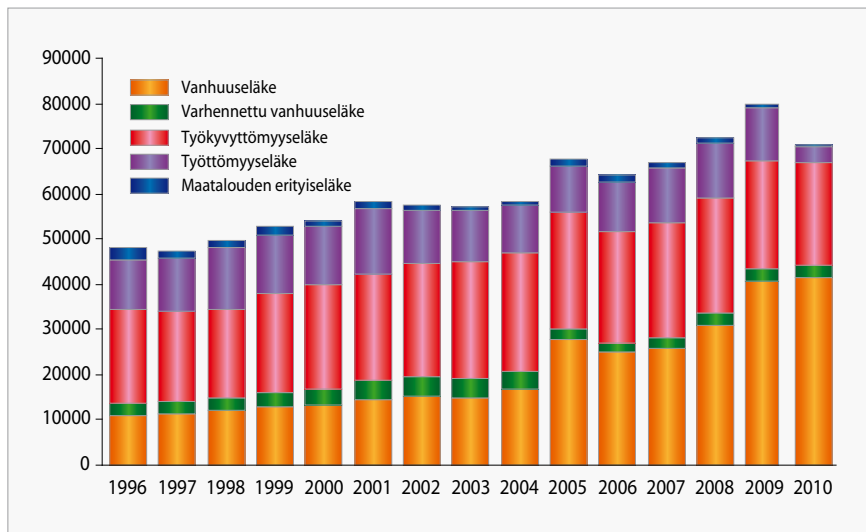
työkyvyttömyyseläkkeen kautta. Tosin kuvio antaa hieman turhan ruusuisen kuvan kehityksestä, sillä vanhuuseläkkeelle jäävien osuuden kasvu johtuu osittain vanhuuseläkkeen alaikärajan laskemisesta ja työttömyyseläkkeen lakkauttamisesta. Joka tapauksessa työkyvyttömyyseläke on edelleen yleisin varhaiseläke ja siten avainasemassa, kun työuria yritetään pidentää loppupäästä.

Työkyvyttömyyseläkkeiden määrään voivat vaikuttaa jossain määrin työntekijät itse, mutta myös työnantajat. Suomessa suuret työnantajat ovatkin poikkeuksellisella tavalla olleet velvollisia kustantamaan työntekijöidensä työkyvyttömyyseläkkeistä tietyn osan. Tämän *omavastuuperiaatteen* on ajateltu olevan paitsi oikeudenmukainen, toimivan myös kannustimena työnantajille pyrkiä vähentämään työkyvyttömyyseläkkeitä erilaisilla ennaltaehkäisevillä toimilla. Omavastuuperiaate on viime vuosina kokenut suuria uudistuksia. Selkeä eläkkeiden määrään linkittyvä kustannusperusteinen kannustin on saattanut heikentyä, kun vuonna 2006 voimaan tulut *maksuluokkamalli* korvasi pitkään voimassa olleen *omavastuumallin*.

Omvastuuperiaate työeläkelain alusta asti

Jo Suomen ensimmäiseen eläkelakiin, Työntekijäin eläkelakiin (TEL) vuodelta 1962, otettiin mukaan työntekijän vanhuuden turvan lisäksi myös turva työkyvyttömyyden varalle. Ja jo tällöin uutta lakia valmisteltaessa tiedostettiin hyvin työkyvyttömyyden ja erityisesti eläkkeen hienoudet ja hankaluudet. Kuten voi hyvin kuvitella, täysin työkykyisen ja täysin työkyvyttömän ihmisen väliin mahtuu monta erilaista ja hankalasti määriteltävissä olevaa tapusta, joten eläkkeiden myönnön täytyy perustua

Kuvio 1. Vuosina 1996–2010 työeläkkeelle siirtyneet eläkelajin mukaan.



Lähde: Eläketurvakeskus.

tapauskohtaiseen harkintaan, ja paineita sekä myöntämiseen että hylkäämiseen on monenlaisia. Tämä ongelma huomioitiin eläkelaitosten sääntelyn lisäksi myös asettamalla työnantajille omavastuukustannus, jolla pyrittiin vaikuttamaan työkyvyttömyyseläkkeiden määrään. Suurimmat työnantajat olivat velvollisia maksamaan työntekijöilleen myönnettyjen työkyvyttömyyseläkkeiden kustannukset eläkelaitokselle¹. Keskisuurilla työnantajilla vastuu oli osittainen, ja pienimpiin sitä ei sovellettu ollenkaan (Pentikäinen 1997, 58).

Syynä omavastuulle olivat siis paitsi oikeudenmukaisuus – työnantajan, jonka palveluksesta jäädään tavallista useammin työkyvyttömäksi, eläkekustannukset ovat suuremmat – myös kannustinvaikutukset: työnantajalle syntyy kannustin punnita kustannuksia työkyvyttömyyseläkkeen ja työkykyä ylläpitävien järjestelyjen välillä.

Erikoista on, ettei muualla maailmassa ollut TEL:n syntyäaikoina omavastuumallia tai vastaavaa järjestelmää. Omavastuuta työkyvyttömyyseläkkeissä voitaneen siksi pitää suomalaisena ke-

sintönä. Pieniä järjestelmän hienosäätöjä lukuun ottamatta omavastuukäytäntö säilyi hyvin samanlaisena 1960-luvulta aina vuoteen 2006 asti, jolloin siirryttiin maksuluokkiin. Muualla Euroopassa omavastuuta käytetään vain Alankomaissa, eikä muualtakaan löydy läheisesti vastaavia malleja. Tosin viime aikoina kiinnostus omavastuuperiaatteeseen on lisääntynyt maailmalla. Esimerkiksi Autor ja Duggan (2010) sekä Burkhauser ja Daly (2011) ovat ehdottaneet omavastuiden sisällyttämistä Yhdysvaltain työkyvyttömyyseläkejärjestelmään. Taustalla on työkyvyttömyyden aiheuttamien kustannusten hallitsematon nousu Yhdysvalloissa ja rohkaisevat havainnot Alankomaista.

Pitkäikäisestä omavastuumallista maksuluokkiin

Euroopassa on kehitetty kansainvälisesti yhdenmukaisia tilinpäätösstandardeja ja 1990-luvulta lähtien, ja uudet IFRS-standardit² tuli ottaa Euroopan unionin alueella käyttöön viimeistään vuoden

Tilinpäätösstandardien muuttuminen aiheutti siirtymisen yrityskohtaisiin työkyvyttömyyseläkkeiden maksuluokkiin.

2005 tilinpäätöksessä. IFRS-standardit olisivat käsitelleet omavastuujärjestelmää siten, että yritykset olisivat joutuneet tekemään tulevista eläkemenoista huomattavan suuruiset varaukset kirjantapitoonsa, mikä vaikuttaisi negatiivisesti yritysten kannattavuuteen. Tästä syystä – pakon edessä – omavastuujärjestelmää päätettiin muokata, vaikka sen toimivuuteen ja selkeyteen oltiin oltu tyytyväisiä.

Omavastuun periaate haluttiin jollakin tapaa säilyttää, mutta haasteena oli saada se soveltumaan uusiin tilinpäätösstandardeihin. Ratkaisuksi keksittiin yrityskohtaiset *maksuluokat*: yrityksen työntekijöiden työkyvyttömyyseläkkeet määrittäisivät yrityksen maksuluokan ja sitä kautta tulevan maksutason. Näin rakennetut eläkemaksut voidaan IFRS:ssä tulkita lopullisena kuluna, eikä velkakirjausta tarvita (Mustonen 2009; Pörssisäätiö 2005).

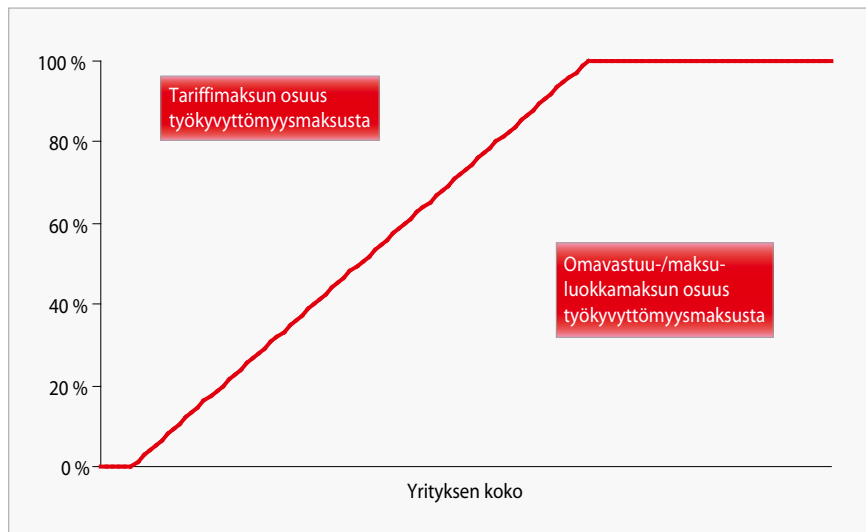
Järjestelmä on jälleen suomalainen erikoisuus; hollantilainen malli lienee ainoa verrattavissa oleva. Järjestelmän käytännön toteutus poikkeaa hyvin paljon aikaisemmasta. Maksuluokkamalli on teknisesti hyvin monimutkainen, täynnä yksityiskohtia ja erittäin raskas eläkeyhtiöille, jotka joutuvat ylläpitämään pitkiä historiatietoja asiakasyrityksistään maksuluokkien määrittelyä varten.

Omavastuumallissa työnantajayrityksen koko vaikutti sen työkyvyttömyyseläkemaksujen rakenteeseen. Pienimmät yritykset maksoivat vain ennalta

¹ Joissakin yhteyksissä omavastuuta vastaavaa käytäntöä kutsutaan myös kokemuseräiseksi hinnoitteluksi (experience rating).

² IFRS = International Financial Reporting Standards, Kansainväliset tilinpäätösstandardit.

Kuvio 2. Työnantajan koon vaikutus työkyvyttömyysmaksun osiin.



määrätyn maksun (nk. tariffimaksun), joka oli tietty osuus työntekijöiden palkoista. Suuryrityksiksi luettavat yritykset taas eivät maksaneet kiinteää tariffimaksua täysimääräisesti, mutta ne olivat velvollisia maksamaan osan työkyvyttömyyseläkkeelle jäävien työntekijöidensä eläkkeiden todellisista kustannuksista. Tariffimaksun osuus väheni ja toteutuneiden eläkkeiden kustannusosuuden merkitys kasvoi lineaarisesti yrityksen koon suhteessa (kuvio 2). Suurimmat yritykset maksoivat siis toteutuneiden eläkkeiden kustannukset täysimääräisinä mutta eivät lainkaan tariffimaksua. Tämä työntekijöiden toteutuneiden eläkkeiden kustannus vastasi tulevan eläkkeen pääoma-arvo³ eläkkeelle jäämisestä vanhuuseläkeikään asti.

Ostavastuumallista maksuluokkamalliin siirryttäessä merkittävin muutos oli toteutuneen eläkkeen kustannuksen ja työnantajan kustannuksen välillä olleen suoraviivaisen yhteyden katoaminen. Uudessa mallissa kullekin yritykselle las-

ketaan oma riskisuhde, jolla verrataan kyseisen yrityksen toteutunutta työkyvyttömyyseläkemenoa kaikkien työeläkejärjestelmän piirissä olevien yritysten keskiarvoon, kun ikä- ja palkkarakenteen vaikutus otetaan huomioon. Siinä missä omavastuumallissa kustannus eläkkeestä näkyi heti eläkkeen myöntövuonna työnantajan kustannuksissa, maksuluokkamallissa tietyn vuoden riskisuhde vaikuttaa vasta *tuleviin* maksuihin.

Myös maksuluokkamallissa yritykset maksavat kiinteää tariffimaksua. Mutta sen rinnalle tuli maksuluokkamaksu, joka on yrityksen työkyvyttömyyshistorian perusteella määräytyvä osuus työntekijöiden palkoista. Käytännössä maksuluokkamaksu saadaan kertomalla kiinteä tariffimaksu riskisyyttä kuvaavalla kertoimella. Keskimääräisen riskin yrityksillä tämä kerroin on 1, eli käytännössä ne maksavat pelkkää tariffimaksua. Riskin laskiessa tai kasvaessa kerroin pienee tai kasvaa: riskiluokkia on 11, ja niitä vastaavat maksukertoimet liikkuvat 0,1:stä jopa 5,5:een.

Vastaavasti kuten omavastuumallissa, pelkän tariffimaksun ja maksuluokkamaksun suhde muuttui lineaarisesti yrityskoon kasvaessa (kuvio 2). Pienimmät yritykset hyötyvät siis varsin vähän alhai-

Maksuluokkamallissa yritysten eläkemaksut eivät ole enää suoraan verrannollisia toteutuvaan eläkemenoon.

sesta työkyvyttömyysriskistä, ja vastavasti ne kärsivät vain vähän, jos niiden riskitaso on keskimääräistä korkeampi. Suurimmat yritykset taas kokevat maksuluokkavaikutuksen täysimääräisenä, mutta huomionarvoista on, ettei itse maksu ole enää suoraan verrannollinen yrityksen todelliseen eläkemenoon.

Ylinen (2010) on arvioinut järjestelmän muutoksesta mahdollisesti koituvia kustannusvaikutuksia simuloimalla työkyvyttömyyseläkekustannuksia yrityksille omavastuu- ja maksuluokkamallin säännöillä. Simulointi vahvistaa epäilyksen, että mallin myötä selkeä linkki maksujen ja toteutuneiden eläkkeiden välillä heikkenee. Seuraavalla sivulla annettu esimerkki (ks. laatikko) valaisee, miten yhden eläkkeen kustannusvaikutus muuttuu mallien välillä. Simulointituloksista nähdään, kuinka suurimmilla yrityksillä yhden työkyvyttömyyseläkkeen ennaltaehkäiseminen ei välttämättä vaikuta yrityksen laskennalliseen riskisuhteeseen tarpeeksi, jotta maksuluokka muuttuisi ja kustannussäästöä ilmenisi.

Ostavastuulla vaikutus työkyvyttömyyseläkkeisiin

Maksuluokkamallista on sen tuoreuden takia vielä hyvin vähän tutkimustuloksia. Mutta myös aikaisemman omavastuumallin kannustinvaikutuksia on tutkittu yllättävän vähän työnantajien näkökulmasta; tutkimukset keskittyvät usein

³ Eläkkeen pääoma-arvo on summa, joka keskimäärin vastaa työntekijän eläkettä 63 vuoden (aikaisemmin 65 vuoden) vanhuuseläkeikään asti. Summa riippuu luonnollisesti työkyvyttömyyseläkkeelle jäävän työntekijän iästä. Lisäksi siinä otetaan huomioon keskimääräinen kuolleisuus ja työllisyyden palaamisen todennäköisyys.

Omastuu- ja maksuluokkamallit (ks. Ylinen 2010)

Omastuu- ja maksuluokkamallin eroja voidaan havainnollistaa yksinkertaisella esimerkillä. Oletetaan, että 57-vuotias työntekijä jää työkyvyttömyyseläkkeelle suuryrityksestä, jonka työkyvyttömyyseläkemaksut koostuvat täysimääräisesti omastuu- tai maksuluokkaosasta. Jos henkilön vuosieläke on 15 000 € vuodessa, eläkkeen pääoma-arvo, eli työkyvyttömyyseläke-etuuksien arvioitu summa vanhuuseläkkeeseen asti, on noin 70 000 €.

Omastuomallissa työnantajayrityksen kustannus tästä eläkkeestä olisi tuo 70 000 € eläkkeen alkamisvuonna. Maksuluokkamallissa sen sijaan tämä eläkkeen arvo vaikuttaisi eläkkeen alkamisvuoden laskennalliseen riskisuhteeseen, joka taas vaikuttaa *tulevaisuuden* maksuluokkiin.

Tämä yksittäinen eläke ei välttämättä vielä riitä nostamaan yritystä korkeampaan maksuluokkaan, jolloin sille ei koituisi lainkaan lisäkustannusta. Jos yritys taas nousisi korkeampaan maksuluokkaan (tämä riippuu siitä, kuinka lähellä alkuperäinen riskisyys oli kahden maksuluokan välistä rajaa), voisi kustannusvaikutus olla yhteensä jopa yli 500 000 €. Tämä kustannus jakautuisi kahdelle vuodelle, ja se toteutuisi 2–3 vuoden päästä eläkkeen alkamisesta. Näin suuri kasvu kustannuksissa johtuu tässä esimerkkiyrityksen suuresta koosta – maksuluokkamaksu on osuus yrityksen palkkasummasta. Pienemmällä suuryrityksellä, jonka palkkasumma on pienempi, maksuluokan nousun euromääräinen kustannusvaikutus on vähäisempi. Kustannukseen vaikuttavat myös eläkkeen suuruus ja työntekijän ikä.

työeläkejärjestelmän *työntekijälle* luomiin kannustimiin poistua työelämästä työkyvyttömyyseläkkeelle.

Korkeamäen ja Kyyrän (2012) tutkimus osoittaa, että työntekijän työkyvyttömyyseläkkeen odotettu kustannus omastuomallissa laskee todennäköisyyttä siirtyä työstä sairauslomalle ja sairauslomalta työkyvyttömyyseläkkeelle. Omastuu vaikuttaisi siis kannustavan panostamaan enemmän kuntoutustointintaan tai muihin työjärjestelyihin työkyvyttömyyseläkkeiden ehkäisemiseksi. Toisaalta suurissa yrityksissä vahva varallisuusasema vaikuttaa *kasvattavan*

työkyvyttömyysriskiä. Tällaiset yritykset pystyvät ehkä paremmin kestämaan omastuiden aiheuttamat kustannukset, jolloin kannustinvaikutus voi heiketä.

Aikaisemman omastuujärjestelmän kannustinvaikutuksista on siis jonkin verran myönteisiä tutkimustuloksia⁴.

⁴ Työttömyyseläkkeiden omastuun vaikutusta on myös tutkittu (Hakola ja Uusitalo 2005), mutta työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeiden omastuiden vertailu on haasteellista, sillä taustalla olevat päätökset ovat varsin erilaisia. Kun irtisanomisesta päättää työnantaja, työkyvyttömyyseläkkeen myöntää lääkäri. Lisäksi työkyvyttömyyseläkepääätös riippuu työntekijän terveydentilasta, johon työnantaja voi vaikuttaa vain välillisesti.

Omastuujärjestelmä alentaa todennäköisyyttä siirtyä työkyvyttömyyseläkkeelle.

Suomalaista maksuluokkamallia vastavasta hollantilaisesta järjestelmästä on todettu, että vaikka järjestelmän kustannusten asettamat kannustinvaikutukset ovat merkittäviä, vaatisi eläkkeiden ennaltaehkäisyä lisääminen, että yritykset tuntisivat järjestelmän toiminnan paremmin (Koning 2009). Koska suomalainen malli on teknisesti varsin monimutkainen, lienee hyvin mahdollista, etteivät työnantajat ole täysin tietoisia työkyvyttömyyseläkemaksuun vaikuttavista tekijöistä.

Uuden Työntekijän eläkelain (TyEL) voimaantulo vuonna 2007 antaa mahdollisuuden tutkia suomalaisen maksuluokkamallin kannustavuutta. Uudistuksen myötä Lyhytaikaisia työsuhteita koskevan eläkelain (LEL) piirissä olleet henkilöt ja heidän työnantajansa tulivat ensi kertaa omastuuperiaatteen piiriin.⁵ LEL kattoi rakennus-, metsä-, maatalous- ja satama-alat, joilla lyhyet työsuhteet ovat tyypillisiä. Näillä aloilla ei koskaan sovellettu omastuomallia, vaan työnantajat maksoivat pelkästään kiinteää tariffimaksua. TyEL:n myötä myös nämä alat siirtyivät maksuluokkamalliin, joskin vaihteittain mutkikkaiden siirtymäsäännösten puitteissa.

Mikäli maksuluokkamallin kannustimet toimivat, suurtyönantajien riskisuhteiden ja työkyvyttömyyseläkkeiden

⁵ TyEL yhdisti TEL:n, LEL:n ja TaEL:n (Taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelaki).

”Maksuluokkamalli on voinut jossain määrin vähentää työkyvyttömyyseläkkeitä, mutta kiistatonta näyttöä tästä ei saatu.”

määrän olisi pitänyt kääntyä laskuun entisillä LEL-aloilla. Kyyrän ja Tuomalan (2012) tutkimuksessa etsittiin näyttöä tällaisista kannustinvaikutuksista. He eivät havainneet oleellisia muutoksia yritysten riskisuhteissa. Mutta yksilötason tarkasteluissa löydettiin viitteitä siitä, että työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen on saattanut vähentyä tapauksissa, joissa eläke olisi todennäköisesti nostanut työnantajan kustannuksia merkittävästi maksuluokkamaksun kautta. Tutkimuksen mukaan maksuluokkamalli on voinut jossain määrin vähentää työkyvyttömyyseläkkeitä, mutta kiistatonta näyttöä tästä ei saatu. On mahdollista, että selkeämpi kannustinvaikutus nähdään vasta pidemmällä aikavälillä, kun yritykset oppivat monimutkaisen mallin toiminnan ja siirtymäkauden kuluessa kokevat vähitellen työkyvyttömyysriskitasonsa todellisen kustannusvaikutuksen.

Työnantajavastuiden vaikutus voi myös vaihdella ajoittain, joten tutkimustuloksia ei välttämättä voi yleistää muille aloille. Työsuhteiden lyhyden vuoksi entisten LEL-alojen työnantajilla saattaa olla sekä heikommat kannustimet että huonommat mahdollisuudet huolehtia työntekijöidensä hyvinvoinnista ja terveydestä. Lyhyet työsuhteet voivat myös antaa työnantajalle paremmat mahdollisuudet vältellä kustannusvastuutaan. Nämä seikat saattavat syödä maksuluokkamallin tehoa entisillä LEL-aloilla.

Lopuksi

Pitkäikäinen työkyvyttömyyseläkkeiden omavastuumalli on kokenut melkoisen myllerryksen kansainvälisten tilinpäätösstandardien vuoksi. Nykyisen järjestelmän monivaiheisen maksuluokkien määrittämisen vuoksi sen kannustavuutta on vaikea määrittää. Vaikka tuoreet tutkimustulokset eivät anna selkeää näyttöä maksuluokkien kannustinvaikutuksesta entisillä LEL-aloilla, näiden tulosten perusteella on liian varhaista vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä. On myös syytä muistaa, että työkyvyttömyys on monitahoinen ongelma, eikä työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuteen voida vaikuttaa pelkästään työnantajien kustannuksien kautta. Työeläkejärjestelmän kestävyys – ja työntekijöiden hyvinvoinnin – takia on tärkeää löytää muitakin kanavia, joilla vähentää työkyvyttömyyseläkkeiden määrää. ■

KIRJALLISUUS

- Autor, D. & Duggan, M. (2010), Supporting Work: A Proposal for Modernizing the U.S. Disability Insurance System, The Center for American Progress and the Hamilton Project.
- Burkhauser, R. & Daly, M. (2011), The Declining Work and Welfare of People with Disabilities: What Went Wrong and a Strategy for Change, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Hakola, T. & Uusitalo, R. (2005), Not So Voluntary Retirement Decisions? Evidence from a Pension Reform, *Journal of Public Economics*, 89, 2121–2136.
- Koning, P. (2009), Experience Rating and the Inflow into Disability Insurance, *De Economist*, 157, 315–335.
- Korkeamäki, O. & Kyyrä, Tomi (2012), Institutional Rules, Labour Demand and Retirement through Disability Programme Participation, *Journal of Population Economics*, 25, 439–468.
- Kyyrä, T. & Tuomala, J. (2012), The Effects of Experience Rating on Disability Retirement. Julkaisematon käsikirjoitus, VATT.
- Kyyrä, T. & Tuomala, J. & Ylinen, T. (2012), Työkyvyttömyyseläkkeet ja työnantajan omavastuuperiaate. Julkaisematon käsikirjoitus, ETK.
- Mustonen, P. (2009), Haastattelu 23.6.2009. Haastattelijana Tuuli Ylinen, VATT.
- Pentikäinen, T. (1997), Muistelua ja kommentteja työeläkejärjestelmästä, teoksessa Varoma, P. (toim.): Eläkepolitiikka 2000-luvulle, Helsinki: Eläketurvakeskus ja Työeläkelaitosten liitto 1997, 8–161.
- Pietiläinen, S. (2009), Haastattelu 26.6.2009. Haastattelijana Tuuli Ylinen, VATT.
- Pörssisäätiö (2005), Miten tilinpäätös muuttuu? Opas IFRS-standardien vaikutuksista, Helsinki: Pörssisäätiö.
- Uimonen, M. (2009), Haastattelu 7.7.2009. Haastattelijana Tuuli Ylinen, VATT.
- Ylinen, T. (2010), Työkyvyttömyyseläkkeet ja työnantajan omavastuuperiaate TEL:sta TyEL:iin, VATT Valmisteluraportit, nro 4.