

# Työkyvyttömyys- politiikka ja työllisyys

– muuttuuko Suomen  
malli muiden  
Pohjoismaiden  
suuntaan?



Väestön nopean ikääntymisen takia Suomessa on alettu etsiä uudenlaisia toimintamalleja työvoiman riittävyyden ja hyvinvoinnin jatkuvuuden varmistamiseksi. Tärkeänä osajoukkona käytettävissä olevissa työvoimareserveissä ovat vajaakuntoiset ja osittain työkyvyttömät, joilla myös sosiaaliturva on usein heikompi kuin muilla.

Helka Hytti  
Johtava tutkija  
Kela

helka.hytti@kela.fi

Työkyvyttömien ja vajaakuntoisten mahdollisuudet käyttää jäljellä olevaa työkykyään työmarkkinoilla ovat nousseet nopeasti yhteiskunnallisen mielenkiinnon kohteeksi. Syynä kiinnostukseen on ennen kaikkea tavoite estää väestön ikääntymisestä johtuvaa työpanoksen vähenemistä mm. luopumalla kaksijakoisuudesta kokoaikaisen työn ja sosiaaliturvalla elämisen välillä. Vallitsevan joko/tai-mallin tilalle halutaan löytää uudenlaisia ratkaisuja siten, että vähäinenkin työpanos voisi sosiaaliturvaan ja työvoimapolitiisiin tukiin yhdistettynä tuottaa lisää hyvinvointia yksilöille ja yhteiskunnalle.

Suomessa käytävän keskustelun pohjaksi tarvitaan myös kansainvälistä vertailevaa tietoa. Käyttökelpoisen viitekehyksen eri maiden vertailulle antaa OECD:n (2003,

2005) "Disability Survey", jonka meneillään olevaan kierrokseen Suomikin osallistuu. Järjestön tavoitteena on tarkastella vajaakuntoisille suunnattua sosiaaliturva- ja työvoimapolitiikkaa ottamalla huomioon yhtäältä eri politiikkalohkojen vajaakuntoisille ja vammaisille tarjoamat mahdollisuudet ja toisaalta sen, minkälaisia kannustimia järjestelmä sisältää suhteessa työntekijöihin ja työnantajiin.

OECDn (2007) mukaan sosiaaliturva- ja työvoimapolitiikat ovat monissa maissa lähentyneet toisiaan 2000-luvulla erityisesti siinä, miten etuusjärjestelmissä ja työvoimapalveluissa suhtaudutaan osittaisen työkyvyttömyyden ongelmaan. Poliitiikkaa muuttaneissa maissa painopistettä on siirretty rahaetuuksista tuettuun työllistämiseen ja muihin aktiivitoimiin. Keskeiseksi kysymykseksi nousee, johtavatko muutokset työllisyyden ja yhteiskunnallisen osallisuuden lisääntymiseen vai näkyvätkö seuraukset työmarkkinoilla heikossa asemassa olevien ryhmien entistä korkeampina köyhyysriskeinä.

### Osittain työkyvyttömille tarjolla olevat etuudet ja kohdennetut toimenpiteet

Muut Pohjoismaat ovat Suomelle läheisin viiteryhmä. Taulukossa 1 vertaillaan Pohjoismaiden lainsäädäntöä osittaista työkyvyttömyyttä korvaavien rahaetuuksien ja vajaakuntoisille kohdennettujen toimenpiteiden kannalta. Toimeentuloturvan tarkastelu kattaa sairauspäivärahat ja työkyvyttömyyseläkkeet. Eläkkeistä selostetaan lisäksi samanaikaisesti sallittujen ansiotulojen määrä (vapaasumma) ja mahdollisuudet kokeilla työhön paluuta jättämällä eläke lepäämään.

Lainsäädännön vertailu osoittaa Pohjoismaiden välillä huomattavia eroja. Suomessa osaetuksia sekä kohdennettuja toimenpiteitä on niukimmin tarjolla. Vuoden 2007 alussa käyttöön otettu osapäiväraha palvelee lähinnä työhön paluun kokeilemista kevennetyin työjärjestelyin eikä sitä voi rinnastaa työkyvyn aleneman mukaan määriteltyihin osaetuksiin. Työkyvyttömyyden asteen mukaan määräytyvä osaetus on Suomes-

Taulukko 1. Osittain työkyvyttömille tarkoitetut toimeentuloetuudet sekä erikseen vajaakuntoisille suunnatut työvoimapolitiittiset toimenpiteet Pohjoismaissa vuonna 2005.

| Etuus/toimenpide   | Suomi   | Ruotsi   | Norja   | Tanska  |
|--|---|--|---|---|
| <b>Sosiaaliturvan osittain työkyvyttömille tarjoamat toimeentuloturvaetuudet<sup>1</sup></b> |   |  |   |   |
| Sairauspäiväraha   | Työhön paluun kokeilu (enintään 72 pv), työkyky-arvio kuten kokopäivärahassa                  | Työkyvyn alenema mukaan: koko, ¾, ½, ¼   | Työkyvyn alenema 5 %-yksikön välein, min 20 %                                     | Tunti-tunnilta -periaate  |
| Työkyvyttömyyseläke  | Työkyvyn alenema työeläkkeissä vähintään 2/5 mutta alle 3/5, kansaneläkkeistä osaetus puuttuu | Työkyvyn aleneman mukaan: koko, ¾, ½, ¼  | Työkyvyn alenema 5 %-yksikön välein, min 50 %                                     | Ei lainkaan osaeläkettä, sen sijaan joustotyö   |
| Mahdollisuus ansaita työtuloja eläkeaikana   | Ansaintaraja työeläkkeessä 2/5 ja 3/5 eläkepalkasta kansaneläkkeessä 589 euroa/kk             | Työpanos enintään 1/8 normaalityöajasta  | Ansaintaraja vastaa täyden kansaneläkkeen määrää                                  | Ansaintaraja on, tieto määrästä puuttuu   |
| Mahdollisuus jättää eläkelepäämään   | Täysi kansaneläke enintään 5 v., joista 2 ensimmäistä oikeuttaa ylimpään vammaistukseen       | Enintään 2 vuotta, joista 3 kk päällekkäin palkan kanssa   | Enintään 5 vuotta   | Ilman aikarajaa   |
| <b>Vajaakuntoisille kohdennetut toimenpiteet työvoimapolitiikassa<sup>2</sup></b>            |   |  |   |   |
| Toistaiseksi jatkuva suoja-työ tms. ( <i>sheltered work</i> )                                | Sosiaalihuoltolain nojalla järjestetty suojatyö   | 1. Sosiaalisesti sekä lääketieteellisesti vajaakuntoisille tarkoitettu työ (OSA)<br>2. Työ valtiollisessa Samhall-osaakeyhtiössä | Suojatuissa oloissa tehty, julkisin varoin tai kuntoutusrahojen kautta tuettu työ | 1. Joustotyö (flexjob) niille, joilla ei ole oikeutta täyteen eläkkeeseen<br>2. Eläkkeellä olevien tuettu työ |
| Määräaikainen palkkasubventio avoimilla työmarkkinoilla ( <i>employment incentives</i> )     | –   | Enintään 4 vuotta, subventio max 80 % tai 100 % vaikeasti vammaisille  | Tukea erilaisille vajaakuntoisten ryhmille normaaleissa työsuhteissa              | Työkokemuksen hankkimiseen ammatillisen koulutuksen päättymisen jälkeen                                       |
| Suorat määräaikaiset työllistämistoimet julkisin varoin ( <i>direct job creation</i> )       | –   | –  | Työkokemuksen hankkimista työsuhteissa, joita ei ilman tukea olisi olemassa       |   |

<sup>1</sup> Kela; ETK; Försäkringskassan; Rikstrygdeverket/NAV; NOSOSKO; Øverbye 2006.

<sup>2</sup> Eurostat 2006; 2007.

sa käytössä vain työeläkkeissä. Työeläke myönnetään täytenä, jos ansaintakyky on alentunut vähintään 3/5:lla ja osaeläkkeenä, jos alenema on vähintään 2/5 mutta alle 3/5.

Suomessa vajaakuntoisten työllistämisen on tähän asti hoidettu "mainstream"-periaatteella, joten työvoimahallinto ei ole tarjonnut erikseen vajaakuntoisille kohdennettuja toimenpiteitä lainkaan. Niihin rinnastettavaa suojatyön luonteista toimintaa järjestetään kuitenkin kunnallisina palveluina sosiaalihuoltolain nojalla. Yleisten ohjelmien puitteissa on vajaakuntoisten työllistymistä pyritty vii-

me vuosina lisäämään. Vuoden 2006 työmarkkinauudistus mahdollisti jopa pysyvän työllistämisen enintään 50 prosentin tuella. Seurantatietoa tukien käytöstä ei ole toistaiseksi ollut saatavissa.

*Tanskassa* toimeentuloturvan avulla huolehditaan vain täysin työkyvyttömiä toimeentulosta työvoimapolitiikan vastatessa niistä henkilöistä, joiden työkyky on alentunut pysyvästi (vähintään 50 %). Osittain työkyvyttömillä on subjektiivinen oikeus palkkatuella avoimilla työmarkkinoilla tehtävään, työehtosopimusten normit täyttävään "joustotyöhön". Sitä ennen on kuitenkin

käytävä läpi kaikki mahdollisuudet työkyvyn palauttamiseksi hoidon tai kuntoutuksen avulla. Tanskalaiseen tapaan etuus- ja työvoimapolitiikan periaatteissa korostuu korkea solidaarisuus yhdistettynä pitkälle menevään aktiivisuusvelvoitteeseen etuuden saamiseksi.

*Ruotsissa ja Norjassa* osittain työkyvyttömiä tuetaan sekä etuusjärjestelmien että työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kautta. Sairauspäiväraha ja työkyvyttömyyseläke on porrastettu useaan eri asteeseen ansaintakyvyn mukaan, ja tuetussa työllistämässä on tarjolla useita eri vaihtoehtoja. Va-

jaakuntoisia työllistetään Ruotsissa kahdella eri periaatteella: avoimille työmarkkinoille palkkatuen avulla ja suoja työhön, josta valtaosa on valtiollisessa Samhall-osakeyhtiössä tehtyä työtä. Norjassa toimenpiteiden kirjo on laajempi. Tarjolla on suoja työtä, palkkasubventiota ja suurin työllistämistoimin luotuja työpaikkoja.

Työn ja etuuksien yhteensovittamisen kannalta on tärkeää tietää myös se, kuinka paljon etuuksien saajat voivat ansaita työtuloja etuutta menettämättä, ja miten nämä ansaintarajat riippuvat etuuden porrastuksesta työkyvyttömyyden asteen mukaan. Suomessa täyttä työeläkettä saava voi eläkkeen pienentymättä saada ansiotuloja enintään 2/5 eläkkeen perusteena olevasta tulosta, minkä jälkeen eläke muuttuu osatyökyvyttömyyseläkkeeksi. Vastaavasti osaeläke lakkaa kokonaan työtulojen ylittäessä 2/5 eläkepalkasta. Täysimääräistä kansaneläkettä saavilla henkilöillä ansaintaraja on kiinteä 589 euroa kuukaudessa. Kun henkilö on oikeutettu sekä kansan- että työeläkkeeseen, voi syntyä ristiriitainen tilanne ja kannustinongelma. Tässä ryhmässä, johon kuuluu noin 40 % kaikista työkyvyttömistä, mahdollisuus yhdistää työtuloja ja eläkettä määräytyy sen eläkelain säännösten mukaan, joka on eläkkeensaajalle epäedullisempi.

Ruotsissa täyden etuuden saajalle sallitaan pieni työpanos, joka vastaa 1/8 normaalityökykyisen työpanoksesta eli noin viiden tunnin viikoittaista työskentelyä. Osaetuksissa sallitaan ansiotyötä työkyvyttömyyden asteen osoittama määrä. Norjassa täyden työkyvyttömyyseläkkeen saajat voivat ansaita työtuloja kansaneläkkeen verran. Lisäansiota sallitaan myös

Tanskassa, mutta niiden määrästä ei ole tarkempaa tietoa.

Kaikkissa Skandinavian maissa eläke voidaan jättää tietyin ehdoin myös lepäämään työhön paluun kokeilemiseksi. Sitä vastoin Suomen lain mukaan eläkkeen jättäminen lepäämään ansiotyön kokeilemiseksi on mahdollista vain täysimääräistä, toistaiseksi myönnettyä kansaneläkettä saaville työkyvyttömille eli henkilöille, jotka eivät ole aiemmin olleet käytännöllisesti katsoen lainkaan mukana työelämässä. Eläke voi olla lepäämässä enintään 5 vuotta, joista kahden ensimmäisen aikana henkilöllä on oikeus ylimpään vammaistukeen. Yllättävää ei liene, että kansaneläkkeensä lepäämään jättäneiden määrä ei lain seitsemän voimassaolo vuoden aikana ole vielä yltänyt sataankaan tapaukseen. Työeläkkeessä ei lepäämään jättämisen mahdollisuutta ole, mutta eläke voidaan keskeyttää enintään vuoden ajaksi.

## Osittain työkyvyttömille kohdennettujen etuuksien ja toimenpiteiden käyttöasteet

Suomen työkyvyttömyyspolitiikan poikkeavuus muista Pohjoismaista näkyy selkeästi myös järjestelmien väestöön suhteutetuissa käyttöasteissa taulukossa 2. Työkyvyttömyysetuuksiin sisältyvät sairauspäivärahat henkilövuosiksi muunneltuna ja vuoden lopussa eläkettä saaneet. Päivärahoja ja eläkkeitä tarkastellaan yhdessä, koska järjestelmien käyttöä erikseen valaisevat tilastot eivät ole vertailukelpoisia Ruotsin sairauspäivärahoista puuttuvan enimmäiskeston takia. Taulukosta 2 on myös huomattava, että Ruotsissa ja Norjassa sama henkilö voi olla yhtä aikaa työkyvyttömyysetuuden saajana ja työllistettynä. Tanskassa ryhmät ovat toisensa poissulkevia.

Taulukko 2. Työkyvyttömyysetuuksien saajat sekä vajaakuntoisille kohdennetuille toimenpiteille osallistuneet Pohjoismaissa vuonna 2005.

|  | Suomi   | Ruotsi  | Norja   | Tanska  |
|--|---------|---------|---------|---------|
| <b>Sairauspäivärahan ja työkyvyttömyyseläkkeen saajat yhteensä<sup>1</sup></b> | 322 700 | 783 900 | 404 500 | 272 300 |
| niistä: osaetuksilla, %  | 4.9     | 29.8    | 23.6    | 1.6     |
| Sairauspäivärahan ja työkyvyttömyyseläkkeen saajat, % 16–64 -vuotiaista        | 9.4     | 13.6    | 13.6    | 7.7     |
| täyttä etuutta   | 8.9     | 9.5     | 10.4    | 7.6     |
| osaetuutta   | 0.5     | 4.0     | 3.2     | 0.1     |
| <b>Työvoimapolitiittiset toimenpiteet, tukityö<sup>2</sup> yhteensä</b>        | 38 800  | 147 000 | 23 000  | 72 500  |
| Vajaakuntoisille kohdennettu tukityö   | 3 000   | 83 500  | 20 400  | 39 300  |
| % kaikesta tukityöstä  | 7.7     | 56.8    | 88.7    | 54.2    |
| Tukityössä olevat, % 16–64 -vuotiaista   | 1.1     | 2.5     | 0.8     | 2.1     |
| Vajaakuntoiset   | 0.1     | 1.4     | 0.7     | 1.1     |
| suoja työtä  | 0.1     | 0.5     | 0.3     | 1.0     |
| palkkasubventiolla tuettu työ  | 0.0     | 1.0     | 0.1     | 0.1     |
| suurin työllistämistoimin järjestetty työ                                      | 0.0     | 0.0     | 0.3     | 0.0     |
| Muu tuettu työllistäminen  | 1.0     | 1.1     | 0.1     | 0.9     |
| <b>Työllisyysaste, % 15–64 -vuotiaista<sup>3</sup></b>                         | 68.4    | 72.5    | 74.8    | 75.9    |

<sup>1</sup> Sairauspäivärahapäivät henkilövuosina ja työkyvyttömyyseläkkeet vuoden lopussa.

<sup>2</sup> Eurostatin (2006; 2007) käsitteistö ja tilastot.

<sup>3</sup> www.epp.eurostat.ec.europa.eu

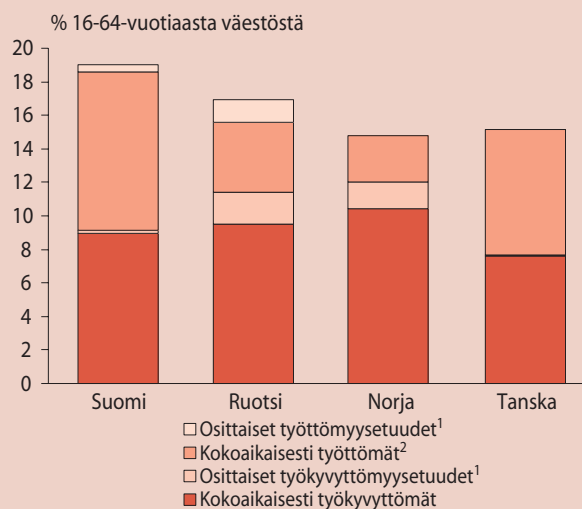
Taulukko 2 osoittaa, että Suomessa vajaakuntoisille kohdennettuja erillisiä ohjelmia käytetään niukasti sekä sosiaaliturvan että työvoimapolitiikan puolella. Suomessa osaetuksilla oli vain 4,9 prosenttia kaikista työkyvyttömyysetuuksien saajista ja vastaavasti vajaakuntoisille kohdennetun tukityön osuus oli vain 7,7 prosenttia tuetusta työllisyydestä. Tanskan toimeentuloturvasa osaetuksien käyttö on vielä harvinaisempaa kuin Suomessa, mutta näiden etuuksien puuttumista kompensoi se, että työllistämistoimenpiteistä yli puolet (54,2 %) oli kohdennettu osatyökyvyttömille. Ruotsissa ja Norjassa etuuksien käyttöä on tietoisesti pyritty ohjaamaan osaetuuksiin, ja kummankin maan tilastot myös osoittavat politiikan johtaneen tältä kannalta toivottuun tulokseen. Vuonna 2005 osaetuksia oli kaikista työkyvyttömyysetuuksista Ruotsissa lähes 30 % ja Norjassakin vajaa neljäsosa. Tuetusta työllistämisestä Ruotsissa 57 % ja Norjassa peräti 89 % kuului yksinomaan vajaakuntoisille tarkoitetun työllistämisen piiriin.

Taulukon 2 mukaan osittaisia työkyvyttömyysetuuksia eniten suosivat maat, Ruotsi ja Norja, sijoittuvat kärkitilalle myös työkyvyttömyysetuuksien kokonaiskäyttöä kuvaavalla mittarilla. Osittaista sairauspäivärahaa tai työkyvyttömyyseläkettä sai Ruotsissa peräti 4,0 prosenttia ja Norjassakin noin 3 prosenttia työkäisistä.

Työvoimapolitiikan puolella vajaakuntoisille kohdennetussa tukityössä oli Ruotsissa 1,4, Tanskassa 1,1 ja Norjassa 0,7 prosenttia työkäisistä. Suomessa osuus oli häviävän pieni, vain 0,1 prosenttia. Muille kuin vajaakuntoisille suunnatuilla työllistämistoimenpiteillä oli Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa suunnilleen yhtä suuri osuus eli noin prosentti työkäisistä. Norjassa osuus oli promillen luokkaa. Vertailu ei ainakaan viittaa siihen, että ero vajaakuntoisten työllistämässä Suomen ja muiden välillä olisi pelkästään luokitteluista johtuva eli että naapurimaissa kohdennettuihin toimenpiteisiin osallistuvat olisivat Suomessa yleisillä ohjelmilla työllistettyinä. Tähän viittaa myös Hytin (2006) selvitys, jonka mukana työnhakijarekisterin vajaakuntoisuuskoodin omaavia työnhakijoita osallistui ”mainstream”-periaatteella toimiviin aktiiveihin työvoimapolitiittisiin ohjelmiin Suomessa ja Ruotsissa jokseenkin yhtä paljon (0,3 ja 0,4 % työkäisistä vuonna 2004).

Osittain työkyvyttömille kohdennettujen sosiaaliturvaetuuksien käyttöä arvioitaessa keskeiseksi kysymykseksi nousee se, miten vastaavassa asemassa olevat vajaakuntoiset sijoittuisivat toimeentuloturvasa ja työmarkkinoilla, jos osaetuksia ei olisi tarjolla. Avaavatko osaetuedet Ruotsissa ja Norjassa tien järjestelmien leväperäiseen käyttöön sellaisissakin tapauksissa, joissa terveysongelmista kärsivät ihmiset muutoin pysyisivät kokoaikaisessa työssä, ja johtaako vastaavasti suunnattujen etuuksien ja toimenpiteiden puuttuminen Suomessa vajaakuntoisten lisääntyvään ansiotyöstä syrjäytymiseen ja työmarkkina-aseman heikkenemi-

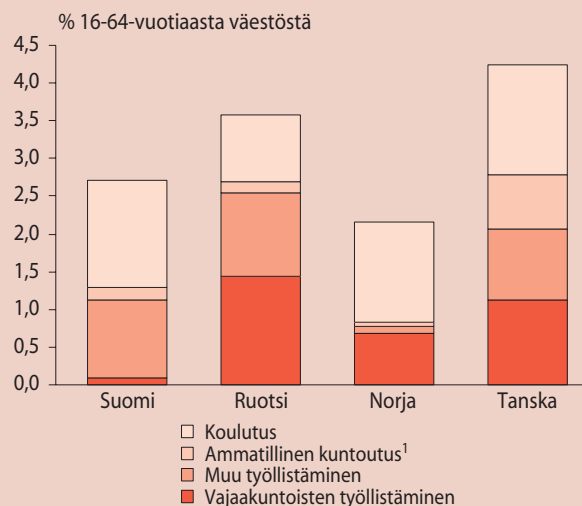
Kuvio 1. Työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuva työstä poissaoloaste Pohjoismaissa vuonna 2005, % työkäisistä.



<sup>1</sup> Kokoetuksiksi muunnettuna.

<sup>2</sup> Ml. Suomen työttömyyseläkkeen saajat sekä Tanskan jälkipalkalle työttömyydestä siirtyneet.

Kuvio 2. Vajaakuntoisille kohdennetuille ja muille työvoimapolitiittisille toimenpiteille osallistuneet Pohjoismaissa vuonna 2005, % työkäisistä.



<sup>1</sup> Tiedot eivät ole vertailukelpoisia.

seen? Näiden kysymysten taustaksi kuviossa 1 tarkastellaan kokonaisuutena työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuvaa ”ansiotyöstä poissaoloa” ottaen huomioon myös osittaisista etuuksista johtuva poissaolo. Vastaavasti kuviossa 2 on esitetty vajaakuntoisille kohdennettu tukityöllistäminen kaikkien työ-

voimapolitiittisten toimenpiteiden osana. Työkyvyttömyysetuuksien kokonaiskäytöstä ja työttömyysturvan osaetudet on tehty maiden välillä vertailukelpoiseksi muuntamalla osaetudet täysiksi eli koetuksiksi.

Kuviot 1 ja 2 yhdessä taulukossa 2 esitettyjen työllisyysasteiden kanssa viittaavat siihen, että Suomessa osittain työkyvyttömillä kohdennetun etuus- ja työvoimapolitiikan puuttuminen on, ainakin Ruotsiin verrattuna, pikemminkin ohjannut vajaakuntoisia pitkäaikaistyöttömyyteen ja syrjäytymiseen kuin pitänyt ihmisiä kokoaikaisesti työn syrjässä kiinni. Suomessa työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuva nettomääräinen ”kokonaispoissaoloaste” oli 19 % työikäisistä, kun osuus Ruotsissa oli 17,0 %, Tanskassa 15,5 % ja Norjassa 14,8 %. Työmarkkinasyillä eli työttömyyden tai työttömyydestä johtuvien varhaiseläkkeiden perusteella työstä poissaolo muodosti Suomessa ja Tanskassa noin puolet ”kokonaispoissaolosta”, kun osuus Ruotsissa oli noin kolmannes ja Norjassa viidennes työkyvyttömyydestä ja työmarkkinasyistä johtuvan poissaolon yhteismäärästä.

Olettamusta, jonka mukaan vajaakuntoiset syrjäytyvät Suomessa enemmän kuin Ruotsissa pitkäaikaistyöttömyyteen, voidaan tarkentaa vertaamalla maita yhtäältä työvoimatilastojen ja työnhakijarekistereiden välisten erojen sekä toisaalta työttömien työnhakijoiden työkykyä koskevien tutkimus- ja tilastotietojen valossa. Työvoimatutkimusten mukaan aktiivisesti työtä hakevia työttömiä oli, päätoimiset opiskelijat poisluettuna, vuonna 2005 Ruotsissa 247 000 ja Suomessa 173 000. Samana vuonna kansainvälisen standardin mukaisesti määriteltyjä rekisteröityjä kokoaikaisia työttömiä (joihin siis opiskelijat eivät sisälly loma-aikoinakaan) oli Ruotsissa 241 000 ja Suomessa 275 000. Ruotsissa eron kutistuminen vain muutamaan tuhanteen opiskelijoiden poistamisen jälkeen osoittaa, että maassa ei ollut juuri

lainkaan aktiivista työnhausta vetäytyneitä pitkäaikaistyöttömiä.

Suomessa noin 100 000 henkilön ero rekisteröityjen työttömien ja työvoimatutkimuksen aktiivisesti työtä hakevien työttömien (pl. opiskelijat) välillä vastasi noin kahta kolmasosaa työministeriön tilastoimasta ”vaikeasti työllistettävien” määrästä, joka vuonna 2005 oli 161 900. (Vuonna 2007 määrä oli pienentynyt 124 800:aan). Muualla on osoitettu, että nimenomaan rakennetyöttömyyden piiriin kuuluvissa pitkäaikaistyöttömissä on Suomessa ollut paljon ihmisiä, joiden työkyky on merkittävästi alentunut ja joita usein on jouduttu myös viranomaisitoimin ohjaamaan työkyvyttömyyseläkkeen hakijoiksi (Holm, Jalava ja Ylöstalo 2006; Hytti ja Hartman 2008).

### Rakenteellisia esteitä purettava

Suomen sosiaaliturvan ja työvoimapolitiikan suuri ero muihin Pohjoismaihin verrattuna on se, että suoraan osittain työkyvyttömillä ja vajaakuntoisille kohdennettuja etuuksia ja toimenpiteitä on Suomessa politiikan eri lohkoilla tarjolla vain niukasti, joissakin tapauksissa ei lainkaan. Suomessa lisäksi myös työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan yhteensovittamiseen liittyvät kannustinrakenteet toimivat monella tavalla ristiriitaisesti ja usein päinvastoin kuin muissa Pohjoismaissa. Ristiriitaisuudet koskevat erityisesti työmarkkinoilla heikossa tai marginaalisessa asemassa olevia ryhmiä, joiden työllistämiseen kuitenkin esim. EU:n työllisyysohjelman mukaan tulisi erityisesti panostaa.

Muista Pohjoismaista Suomi poikkeaa erityisesti sosiaaliturvan sisäänrakennettujen, työnantajiin kohdistuvien negatiivisten ja positiivisten kannustimien suhteen. On vaikea kuvitella, että esimerkiksi laajamittainen, palkkasubventiolla tuettu työllistämien voisi onnistua, jos työnantajat tuista huolimatta näkevät vajaakuntoisen työllistämisen itselleen taloudellisena riskinä sosiaaliturvasta koituvien välittömien kustannusten takia. Pitkäaikaissairaista ja vajaakuntoisista suomalaisille työnantajille koituvia ”potentiaalisia riskejä” ovat lähinnä runsaasta sairastelusta mahdollisesti koituvat, keskimääräistä suuremmat sairausajan palkkakustannukset, joita ovat lakisääteinen palkanmaksu ensimmäisten noin 10 arkipäivän ajalta ja sen jälkeen sopimusperusteiset palkat sairauspäivärahan ylittävältä osalta. Suurten työnantajien kannalta uhkana ovat – viime vuosien lainmuutoksista huolimatta – edelleenkin vajaakuntoisista ja pitkäaikaissairaista myöhemmin mahdollisesti koituvat työkyvyttömyyseläkkeiden omavastuut.

Sosiaaliturva asettamat rakenteelliset esteet ovat merkittäviä erityisesti sellaisten pitkäaikaissairaiden työllistämiseksi, jotka ovat saaneet hylkäyksen työkyvyttömyyseläkettä koskevaan hakemuksensa oltuaan ensin sairauspäivärahalta laissa säädetyn enimmäisajan tai jotka yrittävät palata työelämään määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen (kuntoutustuen) päätyttyä. Heidän tapauksessaan työnantajan riskiä nostaa se, että kyseisellä henkilöllä ei ole oikeutta sairauspäivärahaan saman sairauden pe-

Osittain työkyvyttömillä ja vajaakuntoisille on Suomessa kohdennettu etuuksia ja toimenpiteitä huomattavasti vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa.

rusteella ennen kuin hän on ollut vuoden ajan työkykyinen "saman sairauden estämättä". Käytännössä tämä merkitsee, että myöskään tällaisen henkilön palkannut työnantaja ei ole oikeutettu saamaan sairauspäivärahaa sopimuspohjaisen palkanmaksun ajalta. Tilastollisten selvitysten mukaan näyttääkin siltä, että eläkehyökkäyksen jälkeen työssä jatkaminen on käytännössä mahdollista vain niille henkilöille, joilla on hylkäyspäätöksen saadessaan työsuhde voimassa (Hytti 2006). Gouldin ym. (2007) mukaan näistäkin henkilöistä oli yksityisen sektorin eläkkeen hakijoita koskevassa tarkastelussa vuoden kuluttua enää vain puolet ansiotyössä.

Muissa Pohjoismaissa sairausajan lakisääteiseen palkanmaksuun eli yksinomaan työnantajan vastuulle jäävään 2–3 viikon periodiin on säädetty poikkeuksia sellaisista työntekijöistä, jotka joutuvat olemaan usein poissa työstä sairautensa takia. Tanskassa myös palkkasubventiolla suojatyötä tarjoavat työnantajat on vapautettu lakisääteisestä työnantajaperiodista. Työnantajan vastuuta erityisesti työmarkkinoilla heikossa kilpailuasemassa olevien pienituloisten osalta vähentää Tanskassa ja Norjassa myös se, että sairauspäivärahan korvausaste on pienituloisille sata prosenttia eikä näin ollen heidän osaltaan sopimuspohjaista turvaa jää maksettavaksi (Hytti 2004). Myös Ruotsissa työnantajalle itselleen koituvat vastuut sairausajan turvasta ovat selvästi pienemmät kuin Suomessa varsinkin yksityisen sektorin työntekijöillä (Hytti ja Hartman 2008).

Suomessa sairausvakuutus- ja työsopimuslait eivät sisällä minkäänlaisia poikkeuksia tai kevennyksiä työnantajien vastuista vajaakuntoisten palkkaamisen yhteydessä. Toisaalta työnantajien sopimuspohjaiset palkanmaksuvelvollisuudet kevenivät Suomessa äitiydestä koituvien kustannusten osalta tämän vuoden alusta lukien, kun äitiyspäivärahan korvausaste nostettiin 90 prosenttiin äitiys-

vapaana korvattavan 56 arkipäivän ajalta. Yhtenä perusteluna lainmuutokselle oli äitiydestä johtuvan syrjinnän vähentäminen samalla, kun eri sopimusaloille kuuluvien tasa-arvoa parannettiin sosiaalisten oikeuksien kannalta. Vastaavan lainmuutoksen tarpeellisuudesta sairauspäivärahoissa ei ole käyty keskustelua.

Vajaakuntoisia koskevan toimeentuloturvan ja työvoimapolitiikan yksi keskeinen ero Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä on järjestelmien erilainen logiikka työnantajiin kohdistuvien kannustimien kannalta. Muissa Pohjoismaissa järjestelmien punaisena lankana voidaan nähdä se, että työnantaja maksaa vain tuottavasta työstä, ja yhteiskunta tai työnantajat kollektiivisesti vastaavat lopusta toimeentulosta joko osatunouden tai palkkasubvention muodossa. Suomen järjestelmä sen sijaan yrittää kannustaa työnantajia pitämään myös työkunnoltaan vähemmän tuottavat työntekijät kokoaikaisesti työssä. Suomessa ilmeisesti myös työnantajat itse ovat halunneet säilyttää heille sairauspoissaoloista ja työkyvyttömyyseläkkeistä koituvat suhteellisen korkeat omavastuut, jotta yhteiskunnan kokonaiskustannukset ja siten myös järjestelmistä työnantajille yhteisvastuullisesti vakuutusmaksuina koituvat kustannukset pysyisivät kurissa. Voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin heikossa työmarkkina-asemassa olevien syrjintää voidaan perustella etuuksien ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden liikakäytön hillitsemisellä, ja päteekö tällainen logiikka ylipäätään enää vähenevän työvoiman oloissa, kun työnantajien tarve pitää kiinni työntekijöistään joka tapauksessa kasvaa.

### Suomen työkyvyttömyyspolitiikan suunta – mitä opittavaa muista Pohjoismaista?

Muut Pohjoismaat ovat Suomelle luontevin vertailukohde vajaakuntoisille suunnatun toimeentuloturvan ja työvoi-



Helka Hytti katsoo, että työkyvyttömyyspolitiikan uudistamisessa on mahdollisuus päästä "win-win"-tilanteeseen parantamalla vajaakuntoisten asemaa sekä sosiaaliturvassa että työmarkkinoilla.

mapolitiikan kannalta. Eri Pohjoismaista tuskin voidaan valita yhtä "parhaan käytännön" maata, jonka esimerkkiä muiden tulisi seurata. Tanskan malli näyttää edellä esitetyn vertailun perusteella vahvimmalta sikäli, että työkyvyttömyys-etuuksien käyttöaste on pysynyt kurissa ja toisaalta vajaakuntoisille, joilla on vielä työkykyä jäljellä, on taattu yhteiskunnan toimin myös mahdollisuus jäljellä olevan työkyvyn käyttämiseen voimia vastavalla tavalla.

Toisaalta Tanskan mallista ei ole tietoa, kuinka hyvin vajaakuntoisten työntekijöiden tarpeet todellisuudessa tulevat huomioiduksi voimakkaasti subventoiduissa suojatyöpaikoissa. Kärsivätkö vajaakuntoiset esim. leimautumisesta työpaikoilla ja missä määrin he tuntevat itsensä pakotetuiksi suojatyöhön osittaisen työkyvyttömyysetuuden puuttumisen takia? Tanskan mallin soveltamiselle perusedellytys lienee myös se, että työllisyys on korkealla tasolla järjestelmään siirryttäessä. Vaikean rakennetyöttömyy-



## KIRJALLISUUS

Eurostat/European Commission (2006), Labour Market Policy Database Methodology, Revision of June 2006. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-BF-06-003/EN/KS-BF-06-003-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BF-06-003/EN/KS-BF-06-003-EN.PDF)

Eurostat (2007), Labour Market Policy 2007 Edition. Statistical Books. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Gould, R. & Grönlund, H. & Korpiluoma, R. & Nyman, H. & Tuominen, K. (2007), Miksi masennus vie eläkkeelle? Työkyvyttömyyksen neuvottelukunta. Eläketurvakeskuksen raportteja 2007:1.

Holm, P. & Jalava, J. & Ylöstalo, P. (2006), Työttömien työkyky vuonna 2005 – Vertailuja palkansaajiin. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja n:o 195. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 2006: 308.

Hytti H (2004), Suomalainen työssäolo ja toimeentuloturva pohjoismaisessa vertailussa, julkaisussa: Talouskasvu ja julkistalous ikääntyneen väestön oloissa. Tulevaisuusselonteon liiteraportti 4. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32, 2004:111–169.

Hytti H (2006), Suomen ja Ruotsin työkyvyttömyyspolitiikat OECD:n viitekehkeksessä, Työpoliittinen Aikakauskirja 4/2006, 7–22.

Hytti, H. & Hartman, L. (2008), Integration vs compensation – Välfärdsstrategier kring arbetsoförmåga i Sverige och Finland. Tulossa sivuille [www.ifau.se](http://www.ifau.se).

OECD (2003), Transforming Disability into Ability. Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People, Paris: OECD.

OECD (2005), OECD Thematic Review on Reforming Disability Policies to Improve Work Incentives. DELSA/ELSA/RD(2005)3. Paris: OECD.

OECD (2007), New Ways of Addressing Partial Work Disability, OECD Thematic Review on Sickness, Disability and Work Issues Paper and Progress Report. [www.oecd.org/els/disability](http://www.oecd.org/els/disability).

Øverbye, E. (2006), Activation Policy in the Nordic Countries, teoksessa NOSOSCO (2006), Social Protection in the Nordic Countries 2004. Scope, Expenditure and Financing. NOSOSCO Nordic Social Statistical Committee 28:2006. <http://www.nom-nos.dk/Nosthemes/06e.pdf>

den vallitessa tuskin voidaan taata työpaikkoja kaikille pysyvästi osatyökyvyttömille ihmisille.

Ruotsissa ja jossakin määrin ilmeisesti myös Norjassa työkyvyttömyysetuoksissa ja vajaakuntoisten työllistämisessä on havaittavissa järjestelmien ylikäyttöä, mutta tämä ei välttämättä tarkoita sitä, että järjestelmien joidenkin piirteiden omaksuminen Suomeen levittäisi "Ruotsin tautia" myös meille. Ruotsissa osittaisten sairausetuoksien "ylikäyttö" on ollut lähes pelkästään naisten ongelma, ja se liittyy mitä suurimmassa määrin Ruotsin työmarkkinoiden muutoinkin osa-aikatyötä suosiviin rakenteisiin. Ruotsissa kaikki yhteiskunnalliset toimijat, työnantajat mukaan lukien, ovat sopeuttaneet toimintaansa osa-aikamalliin sopivaksi, ja tämä koskee myös tapaa, jolla osaetuksia käytetään (Hytti ja Hartman 2008). Suomessa vastaavat etuoksien hyväksikäyttöä suuntaavat mekanismit suurelta osin puuttuvat, koska naisten osa-aikatyön markkinoita

ei ole koskaan meillä samassa mielessä syntyntykään.

Naapurimaissa havaittavista ongelmista huolimatta voisimme ottaa heiltä oppia ennen kaikkea siinä, miten työkyvyttömyyspolitiikka voidaan rakentaa työmarkkinoilla heikossa asemassa olevien ihmisten yhteiskunnallisen osallisuuden ja jäljellä olevan työkyvyn käyttämisen tukemiseksi. Poliitiikan painopisteen siirtäminen on Suomessa välttämätöntä kahdestakin syystä: työvoimareservejä löytyy lähinnä heikossa työmarkkina-asemassa olevista ryhmistä, ja näissä samoissa ryhmissä ovat myös suurimmat hyvinvointivajeet. Vaarana on, että tarvittavat muutokset jäävät puolitiehen ja järjestelmien keskinäiset suhteet ja kannustinrakenteet ristiriitaisiksi. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat myös sosiaaliturvan ja työvoimapolitiikkaan palvelurakenteiden vahvistaminen sekä osittain työkyvyttömiä työttömyysturvan järjestäminen niissä tapauksissa, joissa etuutta täydentävää vajaakuntoiselle sopivaa työtä ei ole saatavilla. ■