

Jenni Blomgren ja Helka Hytti
**Työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä aiheutuva
työelämästä poissaolo sekä aktiivitoimenpiteille osallistuminen
Pohjoismaissa 2005 ja 2010**

Kirjoittajat

Jenni Blomgren, VTT, erikoistutkija
Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Helka Hytti, VTT, dosentti

© Kirjoittajat ja Kelan tutkimusosasto

Työpapereita-sarjan julkaisut ovat keskustelun avauksia tai alustavia tutkimusraportteja.

www.kela.fi/tutkimus

ISSN 2323-9239

Helsinki 2013

Sisältö

Tiivistelmä	4
Taulukot.....	5
Kuviot	5
1 Johdanto.....	6
1.1 Tutkimuksen tavoite	6
1.2 Työllisyys ja työttömyys Pohjoismaissa 2005 ja 2010	7
2 Käsitteet, tilastoaineistot ja käytetyt mittarit	9
3 Työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuva työelämästä poissaolo – nykytilanne ja viimeaikaiset politiikan muutokset	11
3.1 Poissaoloa tukevat järjestelmät	11
3.1.1 Työkyvyttömyysetuudet	13
3.1.2 Rekisteröidyt työttömät vs. työttömyysturvan ja työvoimatutkimuksen työttömät	16
3.2 Kokonaispoissaoloaste 2005 ja 2010.....	19
3.2.1 Yleiskuva Pohjoismaiden eroista ja kehityssuunnista 2005–2010	20
3.2.2 Työkyvyttömyydestä johtuva poissaolo	22
3.2.3 Työttömyydestä johtuva poissaolo.....	24
4 Aktiiveille työvoimapolitiittisille toimenpiteille osallistuminen	27
4.1 Aktiivien toimenpiteiden lajit ja kohdentaminen	27
4.1.1 Ammatillinen kuntoutus.....	32
4.2 Aktiiveille toimenpiteille osallistuminen suhteessa työikäisiin	33
5 Yhteenveto ja johtopäätöksiä	35
5.1 Tavoite, aineistot ja mittarit.....	35
5.2 Tulokset	35
5.2.1 Suomi	36
5.2.2 Ruotsi	37
5.2.3 Tanska	38
5.2.4 Norja.....	39
5.3 Lopuksi	40
Lähteet.....	41

Tiivistelmä

Tutkimuksessa tarkastellaan työkyvyttömyysetuuksien, rekisteröidyn työttömyyden sekä aktiiveille työvoimapolitiittisille toimenpiteille osallistumisen yleisyyttä Pohjoismaiden työikäisissä väestöissä vuosina 2005 ja 2010. Lisäksi kuvataan kunkin maan etuus- ja työvoimapolitiittisten järjestelmien pääpiirteet ja tärkeimmät uudistukset 2000-luvun aikana. Tarkastelu perustuu pääasiassa Pohjoismaisten sosiaaliturvaviranomaisten, pohjoismaisen sosiaalilastokomitean NOSOSKO:n sekä Eurostatin tilastollisiin tietokantoihin, joista kerättiin sekä järjestelmäkuvauksia että tilastotietoja.

Työkyvyttömiä ja työttömiä yhteismäärä eli työikäiseen väestöön suhteutettu ”kokonaispoissaoloaste” oli kumpanakin vuonna Pohjoismaiden korkein Suomessa, vaikka se pienienkin jonkin verran 2005–2010 (19,1 % → 17,8 % työikäisistä). Poissaolo oli vähentynyt eniten Ruotsissa (17,0 % → 12,2 % työikäisistä). Tanskassa sekä Norjassa poissaoloaste oli tarkasteluvuosina noin 13–14 % tuntumassa. Aktiiveille työvoimapolitiittisille toimenpiteille osallistuneiden määrä oli koko tutkimusjakson ajan suurin Tanskassa (4,1 % → 5,4 % työikäisistä). Suomi poikkesi muista maista siinä, että meillä aktivointi painottui suhteellisesti enemmän työvoimapolitiittiseen koulutukseen ja vähemmän tuettuun työllistämiseen. Merkittävää oli myös se, että Suomesta edelleenkin puuttuivat suoraan vajaakuntoisille suunnatut työllistämistoimet, vaikka tämän kohderyhmän osuus muissa maissa oli yli puolet kaikesta tuetusta työllistamisestä.

Yleiskuvana oli, että Suomi on sekä järjestelmien rakenteellisen kehittämisen että niiden tilastollisten käyttöasteiden suhteen pysynyt tutkimusajanjaksolla jokseenkin paikoillaan, kun kaikissa muissa Pohjoismaissa muutokset ovat olleet suuria yleensä usealla osa-alueella. Yhteisenä piirteenä muille Pohjoismaille on ollut työkyvyttömyysetuuksien ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden hallinnollinen lähentäminen ja jopa osittainen yhteen sulauttaminen. Vielä ei ole käytettävissä riittävästi tietoa siitä, missä määrin järjestelmien työnjaon muutokset ovat auttaneet tehostamaan työmarkkinoilla heikossa asemassa olevien palvelua ja palauttamaan heitä takaisin työelämään. Selvää kuitenkin on, että muiden Pohjoismaiden uudenlaista lähestymistapaa tulisi Suomessakin tarkoin seurata.

TAULUKOT

- Taulukko 1.** Työvoimaosuudet, työllisyys- ja työttömyysasteet sukupuolen ja ikäryhmän mukaan sekä osa-aikatyössä olevien osuudet työllisistä Pohjoismaissa 2005 ja 2010.
- Taulukko 2.** Kokonaispoissaoloasteen laskennassa käytettäviä työkyvyttömyyden ja työttömyyden määrittelyyn liittyviä käsitteitä. Pohjoismaiden tilanne vuonna 2010.
- Taulukko 3.** Työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuva työelämästä poissaolo Pohjoismaissa 2005 ja 2010, osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).
- Taulukko 4.** Työkyvyttömyysetuuksien saajat etuuden asteen mukaan Pohjoismaissa 2005 ja 2010, osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).
- Taulukko 5.** Työttömyydestä johtuva työmarkkinoilta poissaolo Pohjoismaissa 2005 ja 2010, osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).
- Taulukko 6.** Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden pääryhmät ja niissä pelkästään vajaakuntoisille suunnatut toimet.
- Taulukko 7.** Työvoimapolitiittisille toimenpiteille osallistuminen Pohjoismaissa 2005 ja 2010, keskimääräinen osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).
- Liitetaulukko 1.** Tilastotietojen lähteet ja laskelmien periaatteet.
- Liitetaulukko 2.** Työkyvyttömyyden ja työttömyyden takia menetetyt henkilötyövuodet sekä toimenpiteillä olleiden lukumäärät, 16–64-vuotiaat, Pohjoismaat 2005 ja 2010.

KUVIOT

- Kuvio 1.** Työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuva työelämästä poissaolo Pohjoismaissa vuosina 2005 ja 2010, osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).
- Kuvio 2.** Työkyvyttömyysetuuksien saajat etuuden asteen mukaan Pohjoismaissa 2005 ja 2010, osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).
- Kuvio 3.** Työttömyydestä johtuva työmarkkinoilta poissaolo Pohjoismaissa 2005 ja 2010, osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).
- Kuvio 4.** Työvoimapolitiittiseen kolutukseen ja tuettuun työllistämiseen sekä ammatilliseen kuntoutukseen osallistuneet Pohjoismaissa vuosina 2005 ja 2010, keskimääräinen osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tavoite

Suomalaisessa talous-, sosiaali- ja työvoimapolitiisessa keskustelussa viitataan usein muiden Pohjoismaiden kokemuksiin ja nykytilaan. Suomen tilanne nähdään yleensä muita Pohjoismaita synkempänä heikomman talouskehityksen, väestön nopeamman ikääntymisen ja matalamman työllisyysasteen takia. Toisaalta työnteon lisäämistä elinkaaren eri vaiheissa pohditaan Suomen lisäksi muissakin Pohjoismaissa tarjoamalla lääkkeiksi paitsi yleisen eläkeiän nostamista, myös erilaisia tapoja lisätä työelämään osallistumista koko työikäisessä väestössä. Näissä pohdinnoissa erityisesti työkyvyttömyyden ja työttömyyden vähentäminen sekä aktiivisten työvoimapolitiisten toimenpiteiden tarjoamat mahdollisuudet ovat keskeisiä aiheita.

Tässä katsauksessa tavoitteenamme on selvittää, miten eri Pohjoismaat eroavat toisistaan työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä aiheutuvan työstä poissoolon sekä aktiiveille työvoimapolitiisille toimenpiteille osallistumisen suhteen ja missä määrin havaitut erot näyttävät heijastavan sosiaaliturvan ja työvoimapolitiikan rakenteellisia eroja maiden välillä. Työkyvyttömyys- ja työvoimapolitiikan yhteistarkastelu on kansainvälisissä vertailuissa tärkeää siitä syystä, että työkyvyttömyyden ja työttömyyden riskeille eniten alttiina olevat henkilöt ovat huomattavassa määrin samoja, työmarkkinoilla heikossa asemassa olevia ihmisiä, jotka järjestelmien rakenteeseen liittyvistä syistä saattavat päätyä asuinmaasta riippuen työllisiksi, työttömiksi tai työkyvyttömiksi tai he voivat kuulua useampaan kuin yhteen näistä kategorioista samanaikaisesti. Yksittäisten ihmisten elämäntilanteiden sekä eri maiden harjoittaman politiikan arvioinnissa tarvitaan aiempaa kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa, jossa työkyvyttömyyttä ja työttömyyttä tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena. (OECD 2003; 2008; 2010.)

Jäljempänä esitetyissä tilastollisissa tarkasteluissa selvitämme työkyvyttömyyden ja työttömyyden yleisyyttä sekä aktiivien työvoimapolitiisten toimenpiteiden käyttöä Pohjoismaiden työikäisessä väestössä vuosina 2005 ja 2010. Selvitämme, miten työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuva työelämästä poissaolo sekä toimenpiteille osallistuminen ovat erikseen ja yhteensä kehittyneet mainitulla aikavälillä 2005–2010 ja kuinka muutokset eri maiden lainsäädännössä näyttävät vaikuttaneen havaittuun kehitykseen. Pohjoismaista tarkasteluissa mukana ovat Suomi, Ruotsi, Norja ja Tanska.¹ Erityisesti kiinnitämme huomiota Ruotsissa tapahtuneisiin muutoksiin ja niiden vertailuun Suomen tilanteen kanssa.

¹ Islanti rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle lähinnä vertailukelpoisten aineistojen puuttumisen takia. Joiltakin osin tätä tutkimusta vastaavia tietoja on saatavissa julkaisuista NOSOSKO 2007 ja 2011.

Tutkimus on tietyllä tavalla jatkoa aiemmille Hytin (2004; 2006; 2008) sekä Hytin ja Hartmanin (2008) laatimille pohjoismaisille vertailuille, joissa keskeinen idea on ollut eri maiden työkyvyttömyys- ja työttömyysturvajärjestelmien sekä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden institutionaalisten rakenteiden tarkastelu huomioon ottaen myös järjestelmien tilastolliset käyttöasteet suhteessa työikäiseen väestöön. Näin tehden voidaan saada jonkinlainen käsitys maiden eroista ”institutionaalisen logiikan” suurissa linjoissa sekä ainakin jossakin määrin arvioida, minkälaiset järjestelmien erot ovat voineet vaikuttaa käyttöasteiden eroihin maiden välillä. Tässä tutkimuksessa lähestymistapamme on kuitenkin aiempiin verrattuna kaavamaisempi siten, että tässä etuudet ja toimenpiteet sekä niiden käyttöasteet on kuvattu suppeammin ja esimerkiksi työntekijöiden, työnantajien ja julkishallinnon viranomaisten kannustimet etuuksien käyttöön sivuutetaan lähes kokonaan (ks. Hytti 2004; 2008; Hytti ja Hartman 2008).

Tämän tutkimuksen aikajänteen eli vuosien 2005 ja 2010 valintaan vaikutti yhtäältä tarve saada käyttöön tuorein mahdollinen aineisto, joka kattaisi tarvittavat tiedot kaikista maista. Toisaalta halusimme valita lähtöajankohdaksi vuoden 2005, joka oli yleensä se ajankohta, jota edellä mainitut aiemmat raportit koskivat tai johon niiden tarkastelut päättyivät. Tarkastelun rajoittamista vain kahteen em. vuoteen ei voida pitää täysin tyydyttävänä ratkaisuna sikäli, että näiden kahden vuoden väliin osuu vuosien 2008–2009 finanssikriisi, jolla oli voimakkaita vaikutuksia työmarkkinoihin ja sitä kautta myös sosiaaliturvajärjestelmien käyttöasteisiin.

Varsinaista tutkimusongelmaa eli työkyvyttömyydestä tai työttömyydestä johtuvaa työelämästä poissaoloa koskevien tarkasteluiden taustaksi on aluksi paikallaan kuvata lyhyesti eri Pohjoismaiden työllisyystilanne tutkittavina vuosina. Onko Suomi lähentynyt muita Pohjoismaita vai loitontunut niistä, ja onko kehitys ollut samanlaista eri väestöryhmissä?

1.2 Työllisyys ja työttömyys Pohjoismaissa 2005 ja 2010

Taulukossa 1 esitetään vertailukelpoisista työvoimatutkimuksista saatua tietoa eri maiden työllisyys- ja työttömyystilanteesta vuosina 2005 ja 2010. Työvoimatutkimusten mukaan työvoimassa olevien osuus työikäisistä oli Tanskassa vertailun korkein sekä vuonna 2005 (79,8 %) että 2010 (79,4 %), joskin vuonna 2010 Ruotsi oli noussut työvoimaosuudessa lähes Tanskan rinnalle samalla kun työikäisten työvoimaosuudet olivat Suomessa ja Norjassa jonkin verran laskeneet. Suomessa työikäisten työvoimaosuus on edelleen selvästi muita maita jäljessä: vuonna 2010 työvoimaan kuului Suomessa noin neljä–viisi prosenttiyksikköä pienempi osuus työikäisistä kuin Ruotsissa, Norjassa ja

Tanskassa. Erityisen suuri oli miesten työvoimaosuuden erotus Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä; suomalaisnaisten työvoimaosuus jää vähemmän jälkeen muiden maiden tasosta.

Taulukko 1. Työvoimaosuudet, työllisyys- ja työttömyysasteet sukupuolen ja ikäryhmän mukaan sekä osa-aikatyössä olevien osuudet työllisistä Pohjoismaissa 2005 ja 2010.

	Suomi		Ruotsi		Norja		Tanska	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Työvoimassa, % 15–64-vuotiaista								
Molemmat sukupuolet	74,7	74,5	78,7	79,1	78,3	78,1	79,8	79,4
Naiset	72,8	72,5	76,3	76,2	74,9	75,5	75,9	76,0
Miehet	76,6	76,4	80,9	81,9	81,6	80,6	83,6	82,6
Työllisyysaste, % 15–64-vuotiaista								
Molemmat sukupuolet	68,4	68,1	72,5	72,1	74,8	75,3	75,9	73,3
Naiset	66,5	66,9	70,4	69,6	71,7	73,3	71,9	71,1
Miehet	70,3	69,4	74,4	74,6	77,8	77,3	79,8	75,6
Työllisyysaste, % ikäryhmittäin								
15–24-vuotiaat	40,5	38,8	38,7	38,8	53,4	51,4	62,3	58,1
25–54-vuotiaat	81,7	81,6	83,9	84,0	83,2	84,7	84,5	82,8
55–64-vuotiaat	52,7	56,2	69,4	70,4	65,5	68,6	59,5	58,4
65–74-vuotiaat	5,1	7,6	9,8	13,2	12,8	18,1	10,0	9,7
Työttömyysaste, % 15–64-vuotiaasta työvoimasta								
Molemmat sukupuolet	8,5	8,5	7,9	8,8	4,4	3,6	4,9	7,6
Naiset	8,7	7,7	7,8	8,6	4,2	3,0	5,3	6,5
Miehet	8,3	9,3	8,0	8,9	4,6	4,2	4,5	8,5
Osa-aikatyötä tekevät, % työllisistä								
Molemmat sukupuolet	13,7	14,6	24,7	27,0	28,2	28,4	22,1	26,3
Naiset	18,6	19,6	39,6	41,0	44,2	42,9	33,0	38,4
Miehet	9,2	10,0	11,5	14,5	13,8	15,4	12,7	15,1

Lähde: Eurostat, Labour Force Survey.

Vastaavasti suomalaisten 15–64-vuotiaiden työllisyysaste (työllisten osuus työikäisistä) jää jälkeen muista vertailun maista. Työllisyysasteen muutokset vuodesta 2005 vuoteen 2010 ovat olleet muissa maissa varsin vähäisiä, mutta Tanskassa, jonka työllisyysaste oli vielä vuonna 2005 vertailun korkein, on tapahtunut vuonna 2008 alkaneen talouskriisin seurauksena selkeää laskua erityisesti miesten työllisyysasteessa. Ikäryhmittäinen tarkastelu paljastaa, että erityisesti nuorimpien (15–24-vuotiaat) ja vanhimpien (55–64-vuotiaat) työikäisten työllisyysasteet ovat Suomessa verrattain matalia. 55–64-vuotiaiden suomalaisten työllisyys vuonna 2010 jää jälkeen erityisesti vertailussa Ruotsiin ja Norjaan; myös 65–74-vuotiaiden työllisyysaste on Suomessa huomattavan matala verrattuna muihin Pohjoismaihin. Nuorimpien suomalaisten työllisyys jää jälkeen erityisesti vertailussa Norjaan ja Tanskaan. Tanskassa nuorten integrointi työmarkkinoille on onnistunut hyvin – nuorten työllisyysasteet ovat Tanskassa poikkeuksellisen korkeita. Ikääntyneiden työllisyysasteet ovat Tanskassa kuitenkin lähes

yhtä matalia kuin Suomessa – osittain samankaltaisen ikääntyneille työttömille tarjolla olevan erityis-
turvan takia (ks. jäljempänä luku 3). Ikääntyneiden työllisyysasteessa Suomi on tosin ottanut muiden
Pohjoismaiden etumatkaa jonkin verran kiinni vuodesta 2005 vuoteen 2010.

Suomalaisten 15–64-vuotiaiden keskimääräinen työttömyysaste oli työvoimatutkimuksen mukaan
8,5 prosenttia sekä vuonna 2005 että 2010, mutta keskiarvon taakse kätkeytyy sukupuolten välinen
erisuuntainen kehitys: naisilla työttömyysaste on laskenut, miehillä kasvanut. Samaan aikaan tans-
kalaisten työttömyysaste on kasvanut alle 5 prosentista 7,6 prosenttiin – erityisesti tanskalaismiesten
työttömyysaste on noussut lähelle Suomen tasoa. Vuonna 2010 Ruotsi ohitti Suomen työttömyysas-
teen, joten Suomi on menettänyt aikaisemman selvän ykkössijansa pohjoismaisen työttömyystilas-
ton kärjessä. Norja sen sijaan on edelleen omaa luokkaansa – työttömyysaste oli vain 3,6 prosenttia
vuonna 2010.

Suomen matala työllisyysaste johtuu vain osittain korkeasta työttömyysasteesta, sillä myös työvoi-
maan osallistuminen on vähäisempää kuin muissa vertailun maissa. Vaikka Ruotsin työttömyysaste
oli vuonna 2010 hieman suurempi kuin Suomen, työvoimaan osallistuminen oli Ruotsissa huomattavasti
yleisempää ja siten myös työllisyysaste oli Suomea korkeampi. Osittain Suomen työvoi-
maosuuden ja työllisyysasteen eroa muihin vertailun maihin selittää ero osa-aikatyön tekemisessä.
Osa-aikatyötä tekee Suomessa vain noin 15 prosenttia työllisistä, mutta yli neljännes muiden vertai-
lumaiden työllisistä (taulukko 1). Suomalaisnaiset poikkeavat erityisen paljon muiden vertailumai-
den naisista: osa-aikatyötä tekevien naisten osuudet ovat Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa noin kak-
sinkertaiset Suomeen verrattuna. Suomessa siis ollaan pikemminkin kokonaan ansiotyön ja työ-
markkinoiden ulkopuolella sen sijaan, että tehtäisiin osa-aikaista ansiotyötä esimerkiksi työn ja per-
heen yhteensovittamisen helpottamiseksi.

2 Käsitteet, tilastoaineistot ja käytetyt mittarit

Jäljempänä tässä selvityksessä käytetyt tilastotiedot perustuvat pohjoismaisten tilastoviranomaisten
ja sosiaaliturvalaitosten sekä Eurostatin tietokantoihin ja julkaisuihin. Tietolähteet ja laskelmien pe-
riaatteet esitetään kootusti liitetaulukossa 1. Etuuksien ja toimenpiteiden käyttö sekä rekisteröity
työttömyys esitetään suhteessa koko työikäiseen väestöön eikä tiettyihin tarkasti rajattuihin riski-
väestöihin, kuten työvoimaan. Koko väestöön suhteutettujen lukujen käyttöä puoltaa se, että näin
saadaan viitteitä eri järjestelmien välillä mahdollisesti esiintyvistä substituutiosta (esim. sairaus-

perusteiset etuudet vs. työttömyysturva tai vajaakuntoisten ja osatyökykyisten työllistäminen vaihtoehtona passiivisille työkyvyttömyysturvan rahaetuuksille).

Työkyvyttömyyttä ja työttömyyttä käsitellään tutkimuksessa lähtökohtaisesti toisistaan poikkeavalla tavalla. *Työkyvyttömyysetuuksien saajia* koskevat tiedot perustuvat eri toimeentuloturvajärjestelmissä määriteltyyn juridiseen työkyvyttömyyteen, joka voi olla luonteeltaan työkyvyn vajavuuden mukaan koko- tai osa-aikaista sekä edelleen arvioidulta kestoaltaan toistaiseksi jatkuvaa tai ajallisesti rajoitettua eli määräaikaista. Työkyvyttömyysetuuksista tarkasteluissa ovat mukana sairauspäivärahat sekä työkyvyttömyyseläkkeet ja niitä vastaavat pitkäaikaisetuudet (ks. taulukko 2, s. 12).

Työttömyydestä on kaikissa maissa tarjolla kolmeen eri tarkoitukseen kerättyjä tilastotietoja: työvoimahallinnon rekisteröimät työttömät työnhakijat, työvoimatutkimuksen määrittelemät aktiivisesti työtä hakevat työttömät sekä työttömyysturvajärjestelmistä etuuksia saavat työttömät. Tämän tutkimuksen tavoitteiden kannalta lähtökohdaksi sopivat parhaiten työvoimahallinnon rekisteröimät kokoaikaisesti työttömät työnhakijat. Tällöin mukaan tulevat myös aktiivisesta työhausta luopuneet työvoimatoimiston asiakkaana olevat pitkäaikaistyöttömät mutta ulkopuolelle jäävät kokoaikaisesti työttömät päätoimiset opiskelijat. Eurostatin käytännön mukaan pitkäaikaistyöttömissä ovat mukana myös Suomen työttömyyseläkkeen saajat sekä Tanskan työttömyysvakuutuksen varhaiseläkkeen eli ”jälkipalkan” saajat (ks. taulukko 2).

Osittaista työelämästä poissaoloa koskeva tieto perustuu työttömyyden sekä työkyvyttömyyden osalta sosiaaliturvatilastoista saatuun osaetuuksien määrään. Työttömyydestä mukaan tulee siten vain korvausten piiriin kuuluva vastentahtoinen osa-aikainen työttömyys.

Aktiivisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä koskevat tiedot perustuvat tässä tutkimuksessa kokonaisuudessaan Eurostatin Labour Market Policy (LMP) -tietokantaan (ks. Eurostat 2010a–d). Tilasto kattaa toimenpiteitä, jotka on suunnattu henkilöille, joilla on vaikeuksia työmarkkinoilla selviytymisessä. Eurostatin tilastossa nämä toimenpiteet on huomioitu jonkin verran laajemmin kuin kansallisissa työvoimahallinnon rekistereissä. LMP-tietokannasta saadaan maittain vertailukelpoiset tiedot varsinaisista työvoimapolitiittisista toimenpiteistä, kuten työvoimakoulutuksesta, tuetusta työllistämisestä ja ammatillisesta kuntoutuksesta, sekä työttömyysturvan ”passiivietuuksista”, kuten työttömyyspäivärahoista ja työmarkkinasynin maksetuista varhaiseläkkeistä. Tietokannasta saadaan tietoja myös erilaisista työvoimapalveluista, kuten ohjauksesta ja neuvonnasta sekä työnhakusuunnitelmiin laatimisesta. Nämä tiedot tuskin ovat kansainvälisesti vertailukelpoisia ja jäävät tästäkin syystä tutkimuksen ulkopuolelle. Poikkeuksena on Ruotsin vuonna 2010 käyttöön ottama ”johdatus työelämään” -toimenpidekokonaisuus, jonka tarkastelu toimii esimerkkinä siitä, minkälaisia yhdys-

siteitä voidaan kehittää työkyvyttömyysetuuksien päättymisen ja työvoimahallinnon aktivointitoimenpiteille siirtymisen välille.

Tutkimuksen keskeisenä *tilastollisena mittarina* on keskimääräinen poissaoloaste tai toimenpiteille osallistumisen aste. Mittari kuvaa keskimääräistä tilannetta yhtä kalenteripäivää kohti laskettuna. Mittarin laskentatavassa peruseriaatteena on kustakin järjestelmästä koottujen tilastotietojen muuntaminen henkilövuosiksi (ks. liitetaulukko 1), jolloin esim. kuukausittain ja päiväkohtaisesti määritellyt tiedot saadaan keskenään yhteismitallisiksi. Jakamalla sen jälkeen eri etuuksien saamiseen tai toimenpiteille osallistumiseen kuluneet yhteenlasketut henkilövuodet keskiväestöllä saadaan kunkin etuuden keskimääräinen käyttöaste tietyn kalenterivuoden aikana tutkittavassa väestössä. Poikkeuksen keskiväestöperiaatteesta tekivät tässä tutkimuksessa työkyvyttömyyseläkkeet ja niitä vastaavat etuudet eri Pohjoismaissa. Näissä etuuksissa väestöosuudet kuvaavat käyttöastetta vuoden lopussa.

Osaetuuksista laskettiin henkilövuodet brutto- sekä nettoperiaatteella, jolloin nettomääräinen etuuden käyttöaste antaa paremman lähtökohdan eri maiden kokonaispoissaolon vertailuun. Henkilövuosiin perustuvia etuuksien käyttöasteita on hyödynnetty mm. Euroopan komission sekä eri maiden sisäisissä sosiaalimenolaskelmissa ja -ennusteissa sekä sosiaaliturvaa käsittelevien toimikuntien raporteissa (esim. SOMERA 2002).

3 Työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuva työelämästä poissaolo

– nykytilanne ja viimeaikaiset politiikan muutokset

3.1 Poissaoloa tukevat järjestelmät

Eri Pohjoismaissa on karkeasti samantyyppisiä työkyvyttömyys- ja työttömyysajalta toimeentuloa turvaavia etuusjärjestelmiä. Yksityiskohdiltaan ja määräytymisperusteiltaan maat poikkeavat kuitenkin monelta osin paljonkin toisistaan. Työkyvyttömyyteen vastataan jokaisessa maassa sairauspäivärahoilla, työkyvyttömyyseläkkeillä ja niitä vastaavilla pitkäaikaisilla työkyvyttömyysetuuksilla sekä kuntoutuksella. Työttömyyteen vastataan työvoimahallinnon palveluilla, työttömyysturvalla ja työmarkkinasyyihin perustuvilla eläkkeillä sekä aktivointitoimenpiteillä. Muutoksia on viime vuosina tapahtunut etenkin Ruotsin ja Norjan työkyvyttömyysetuuksissa, mutta Suomessa ja Tanskassa muutokset ovat olleet vähäisempiä. Taulukossa 2 kuvataan tarkemmin tässä tutkimuksessa poissaoloasteen laskennassa huomioon otettuja työkyvyttömyysetuuksia sekä työttömien ryhmiä. Vastavasti myöhemmin taulukossa 6 (s. 29) on kuvaus aktiivitoimenpiteille osallistumisen laskennassa mukana olevista toimenpiteistä kussakin Pohjoismaassa.

Taulukko 2. Kokonaispoissaoloasteen laskennassa käytettäviä työkyvyttömyyden ja työttömyyden määrittelyyn liittyviä käsitteitä. Pohjoismaiden tilanne vuonna 2010.

Työkyvyttömiä määrittely etuuden mukaan				
	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Sairauspäiväraha	Koko- ja osapäivärahassa sama työkyvyn käsite. Osapäiväraha työssä pysymisen ja työhön paluun tukemiseksi. Työaika 40–60 % aiemmasta. Määrä 50 % täydestä sairauspäivärahasta.	Työkyvyn aleneman mukaan kokopäiväraha, $\frac{3}{4}$, $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{4}$.	Työkyvyn alenema 5 prosenttiyksikön välein, min 20 %.	Lähtökohtana ensin täysi työkyvyttömyys, osapäivärahassa työkyvyn alenema tunti tunnilta-periaatteella.
Työkyvyttömyyseläke tai vastaava etuus	Toistaiseksi myönnetyt <i>työkyvyttömyyseläkkeet</i> ja määräämiskäiset <i>kuntoutustuet</i> . Osaeläke vain työeläkkeissä. Työkyvyn alenema kokoeläkkeessä vähintään $\frac{3}{5}$. Osaeläkkeessä vähintään $\frac{2}{5}$ mutta alle $\frac{3}{5}$.	<i>Aktivointikorvaus</i> (aktivitetsersättning, 19–29-vuotiaille), määräämiskäiset etuus. <i>Sairauskorvaus</i> (sjukersättning, 30–64-vuotiaille), pysyvä etuus. Molemmat myönnetään työkyvyn aleneman mukaan kokoeläke, $\frac{3}{4}$, $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{4}$.	<i>Pysyvä työkyvyttömyyseläke</i> (uførepensjon). Ei määräämiskäisiä eläkkeitä. Työkyvyn alenema 5 prosenttiyksikön välein, min 20 %	<i>Työkyvyttömyyseläke</i> (førtidspension). Kriteerinä pysyvä täysi työhön kykenemättömyys.
Työttömien määrittely rekisteröinnin ja etuuden mukaan				
	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Rekisteröidyt työttömät Eurostat LMP-tietokannassa	17–64-vuotiaat työvoimatoimistossa rekisteröityneet työttömät, jotka etsivät työtä ja voivat aloittaa kokoaikatyön välittömästi tai jotka odottavat työn alkamista.	18–64-vuotiaat työvoimatoimistossa rekisteröityneet työttömät, jotka etsivät työtä ja ovat käytettävissä työhön.	Työvoimatoimistossa rekisteröityneet työnhakijat, joilla ei ollut työtä kuukauden kahteen viimeiseen viikkoon ja jotka olivat työhön kykeneväisiä ja käytettävissä työhön.	Tanskasta puuttuu keskitetty työnhakijarekisteri, mistä syystä rekisteröidyt työttömät on koottu erilaisista, lähinnä etuus oikeuksiin perustuvista osaryhmistä.
Osa-aikaiset työttömät	Soviteltu työttömyyspäiväraha niille, jotka tekevät vastentahotoista osa-aikatyötä tai lyhennettyä työaika tai ovat työttömyysaikana korkeintaan 2 viikkoa kestävässä kokoaikatyössä.	Osittainen työttömyyspäiväraha kompensoi työttömyyden vuoksi menetettyjä tuloja.	Osittaista työttömyys-etuutta niille, jotka työttömyyden vuoksi työskentelevät alle 50 % normaalista työajastaan (NAV) – mutta LMP ei tilastoi tätä.	-
Työttömyyseläke/jälkipalkka (efterløn)	Työttömyysturvan lisäpäivien jälkeinen eläke ikääntyneille pitkäaikaistyöttömille (poistumassa; vuoden 1949 jälkeen syntyneiltä).	-	-	<i>Jälkipalkka</i> (efterløn): eli ansiosidonnaisen työttömyysturvan varhaiseläke 62–66-vuotiaille. LMP-tietokannassa tilastoitu vain työttömyydestä jälkipalkalle siirtyneet.

Lähteet: Pohjoismaisten sosiaaliturvalaitosten sivut, ks. liitetaulukko 1; Eurostat 2010a–d.

Sosiaaliturvan ja etuuksien määräytymisestä Pohjoismaissa työkyvyttömyyden ja työttömyyden ajalta saa tarkemmin tietoa esimerkiksi Pohjoismaisen sosiaaliturvakomitean NOSOSKO:n vuosikirjoista (esim. NOSOSKO 2007; 2011).

3.1.1 Työkyvyttömyysetuudet

Sairauspäivärahaa maksetaan jokaisessa vertailun maassa pääsääntöisesti enintään vuoden pituiselta ajalta. Ruotsissa ja Tanskassa on lisäksi erilaisia pidennykseen oikeuttavia erityisehtoja. Norjassa samaa asiaa hoitaa ns. selvitystuki (ks. selostus jäljempänä tässä luvussa). Suomessa yli vuoden mittainen (300 arkipäivää lauantait ml.) korvauspäivien kertymä voi syntyä saman sairauden perusteella lähinnä osasairauspäivärahaa saaneilla². Kaikissa neljässä maassa sairauspäiväraha voidaan maksaa täytenä tai osapäivärahana. Ruotsissa ja Norjassa sairauspäiväraha maksetaan porrastettuna työkyvyn aleneman mukaan. Ruotsissa portaita on neljä, mutta Norjassa porrastus määritellään jopa viiden prosenttiyksikön välein. Tanskassa osapäiväraha määräytyy tunti tunnilta -periaatteella. Suomessa järjestelmä poikkeaa muista Pohjoismaista siinä, että osa- ja kokopäivärahassa käytetään samaa työkyvyttömyyden määritelmää.

Sairauspäivärahajärjestelmissä on tapahtunut viime vuosina muutoksia lähinnä Ruotsissa ja Suomessa. Ruotsissa sairauspäivärahan kestolle ei ennen vuotta 2008 ollut lainkaan ehdotonta ylärajaa. Vuonna 2008 otettiin käyttöön vuoden pituinen maksimiaika, jonka jälkeen päivärahakautta voidaan vielä pidentää enintään 550 päivän ajaksi. Viime vuosikymmenen puolivälistä lähtien sairauspäivärahan saamisen ehtoja on Ruotsissa muutenkin tiukennettu ja korvausastetta laskettu. Suomen tärkein muutos on viime vuosina ollut osapäivärahan voimaantulo vuonna 2007 ja laajennus vuonna 2010. Tavoitteena on työhön paluun tukeminen ja porrastus on yksinkertainen: osapäiväraha on puolet täydestä päivärahasta, ja työaika on 40–60 prosenttia aiemmasta. Aluksi osasairauspäivärahaa voitiin myöntää vasta 60 varsinaisen sairauspäivärahapäivän jälkeen, mutta vuoden 2010 alusta lähtien sitä on voitu myöntää heti sairausajan omavastuuajan (1+9 päivää)³ jälkeen enintään 72 arkipäivältä. Näitä osapäivärahoja ei lasketa mukaan 300 korvauspäivän enimmäismäärään, minkä seurauksena päivärahapäivien enimmäismäärä saman sairauden perusteella voi nousta Suomessakin yli vuoden mittaiseksi.

Päivärahan enimmäismaksuajan rajoittamisen lisäksi Ruotsissa on panostettu myös työkyvyttömyyseläkkeelle johtavan prosessin entistä tiukempaan kontrollointiin. Työkyvyn arvioinnissa on aiempaa tiukemmin otettu huomioon tietyt vaiheistukset ns. *rehabiliteringskedjan* etenemisessä: ensimmäiset 90 päivää työkykyä arvioidaan suhteessa omaan työhön. Sen jälkeen aina 180. päivään asti otetaan huomioon muu sopiva työ, jota oma työnantaja voi tarjota, minkä jälkeen tarkastellaan

² Vuoden 2011 heinäkuusta alkaen henkilön on ollut mahdollista saada päivärahaa 300 päivän täyttymisen jälkeen enintään 50 lisäpäivältä, mikäli palkansaaja tai yrittäjä on palannut työhön vähintään 30 päivän ajaksi ja hän tulee uudelleen työkyvyttömäksi saman sairauden perusteella.

³ Kaikissa Pohjoismaissa sairauspäivärahan alkamista edeltää palkansaajilla lakisääteinen työnantajakautta, jonka ajalta työnantaja yksin vastaa työntekijän toimeentuloturvasta (ks. NOSOSKO 2011). Suomessa sairauspäivärahan omavastuuajan yhteneväinen työehtosopimuslain mukainen työnantajan lakisääteisen palkanmaksuperiodin kanssa. Lakisääteisen työnantajakautta jälkeen kaikissa Pohjoismaissa voidaan maksaa sairausajan palkkaa työehtosopimusten perusteella (ks. NOSOSKO 2011). Ruotsissa työnantajakautta on vuodesta 1993 alkaen edeltänyt yksi kokonaan työntekijän vastuulle jäävä omavastuupäivä.

voidaanko jäljellä olevaa työkykyä hyödyntää jossakin muussa kuin oman työnantajan tarjoamassa työssä. Lopuksi vuoden kuluttua työkykyä tarkastellaan suhteessa yleisillä työmarkkinoilla satavilla olevaan työhön. Sairauspoissaolotodistuksia kirjoittavien lääkäreiden tueksi on kehitetty myös tiettyjä ohjeellisia sääntöjä siihen, kuinka pitkään sairauslomaa voidaan myöntää erilaisten sairauksien perusteella. Myös Suomessa käynnistettiin muutamaa vuotta Ruotsin jälkeen samantapaisia prosessien hallintaan ja työkyvyttömyyden varhaiseen ehkäisyyn liittyviä toimia (ks. Kuuva 2011, 12–15).

Työkyvyttömyyseläkkeissä ja niitä vastaavissa pitkäaikaisetuksissa Pohjoismaat poikkeavat monella tavalla toisistaan. Eroa on ennen kaikkea siinä, luetaanko etuus sairausvakuutuksen vai eläkevakuutuksen piiriin kuuluvaksi, minkälaisia osaetuksia on tarjolla ja miten niitä käytetään sekä miten yhteistyö työvoimahallinnon ja kuntoutusjärjestelmien kanssa on järjestetty. Näissä etuuksissa suurimmat muutokset on 2000-luvulla koettu Ruotsissa ja Tanskassa.

Ruotsissa aiempi työkyvyttömyyseläke (*förtidspension*) irrotettiin jo vuonna 2003 vanhuuseläkejärjestelmästä ja siirrettiin kokonaisuudessaan sairausvakuutusjärjestelmän osaksi. Samalla etuus muutettiin iän mukaan eriytetyksi sairaus- ja aktivointikorvaukseksi (*sjuk- och aktivitetsersättning* eli *S/A-ersättning*) siten, että alle 30-vuotiaille suunnattu aktivointikorvaus on aina määräaikainen etuus, kun sitä vastoin yli 30-vuotiaiden sairauskorvaus voitiin vuoteen 2010 asti myöntää joko määräaikaisena tai pysyvänä. Etuudet eroavat toisistaan myös siinä, että aktivointikorvauksessa työkyvyttömyyden kriteerit ovat lievemmät mutta aktiivisuusvelvoitteet tiukemmat kuin yli 30-vuotiaiden sairauskorvauksessa. Suomen järjestelmään verrattuna aktivointikorvaus kattaa ilmeisesti myös paljon sellaisia nuoria, jotka Suomessa saisivat nuoren kuntoutusrahaa mutta eivät olisi kansaneläkelain tarkoittamalla tavalla työkyvyttömiä (ks. Koskenvuo ym. 2010). Erona on, että Suomessa aktivointi ylittää vain niihin nuoriin, jotka ovat aloittaneet kuntoutuksen ennen 20 vuoden täyttämistä, kun taas aktiivisiin toimenpiteisiin osallistumisen velvoite Ruotsissa kattaa kaikki alle 30-vuotiaat. Uudistusten yhtenä seurauksena voidaan todeta, että Suomi on tällä hetkellä ainoa Pohjoismaa, jossa työkyvyttömyyseläkkeitä myönnetään edelleen myös määräaikaisena etuutena (lukuun ottamatta Ruotsin aktivointikorvausta nuorille⁴).

Tanska uudisti työkyvyttömyyseläkkeensä vuonna 2003 samanaikaisesti Ruotsin kanssa. Tanskassa eläke myönnetään vain täyden työkyvyttömyyden perusteella sen jälkeen, kun mahdollisuudet kuntoutumiseen tai tuetussa joustotyössä (*fleksjob*) selviytymiseen on perusteellisesti selvitetty. Työkyvyttömyyseläke on Tanskassa aina pysyvä etuus. Vuoden 2013 alusta Tanskassa astui voimaan huomattavia lainmuutoksia koskien työkyvyttömyyseläkkeen sekä siihen sidoksissa olevan jousto-

⁴ Alle 30-vuotiaiden aktivointikorvausta ja sen tuottamia tuloksia on kuvattu julkaisussa *Tio år med aktivitetsersättning* (Försäkringskassan 2012a).

työn ehtoja sekä ko. etuuksien piiriin kuuluvien palveluita. Uudistusten tarkoituksena on suunnata yhteiskunnan tukitoimet kaikkein heikoimmassa asemassa oleville – kuten mm. OECD oli suositellut (OECD 2008).

Myös Norjassa selvitetiin perusteellisesti työkyvyttömyyseläkejärjestelmän uudistustarpeita 2000-luvun ensivuosisikymmenellä. Lopputuloksena oli, että pysyvä työkyvyttömyyseläke (*uførepensjon*) jäi vanhuuseläkejärjestelmän yhteyteen, mutta vuonna 2004 voimaan tullut määräaikainen työkyvyttömyyseläke (*tidsbegrenset uførestønad*) irrotettiin eläkejärjestelmästä ja yhdistettiin vuonna 2010 sosiaalivakuutuksen ja työvoimahallinnon kuntoutusrahojen kanssa yhdeksi etuudeksi, jonka nimeksi tuli selvitystuki (*arbeidsavklaringspenge*). Tätä etuutta voidaan maksaa enintään neljän vuoden ajan niille, joiden työkyky on alentunut vähintään 50 prosentilla ja jotka tarvitsevat apua saadaakseen työtä tai pystyäkseen jatkamaan työssään. Selvitystuen käyttäjien tilastointi on Norjassa vielä puutteellista ja vaikeasti verrattavissa muiden Pohjoismaiden järjestelmiin, eikä sitä näistä syistä oteta huomioon tämän selvityksen laskelmissa. Norjan NAV:in etuusohjeiden mukaan⁵ selvitystukea voidaan maksaa työelämään valmentavien toimenpiteiden tai lääketieteellisen hoidon sekä seurannan ajalta. Lisäksi etuutta voidaan maksaa mm. erilaisilta odotusajoilta ennen ja jälkeen toimenpiteen, ajalta jolloin valmistellaan aktivointisuunnitelmaa, työnhaun ajalta kolmen kuukauden ajan toimenpiteiden päättymisestä sekä kahdeksan kuukauden ajan sillä aikaa kun eläkehakemusta käsitellään. Yleensä selvitystukea voidaan maksaa enintään neljä vuotta, mutta poikkeuksiakin tästä voidaan tehdä.

Ruotsissa aktivointi- ja sairauskorvaukset sekä Norjassa työkyvyttömyyseläkkeet on porrastettu vastaavalla tavalla kuin sairauspäivärahatkin. Suomessa työkyvyttömyyseläkkeen portaita on vain kaksi eli täysi ja osaeläke, joista osaeläke koskee vain työeläkejärjestelmää. Tanskassa ei myönnetä lainkaan osatyökyvyttömyyseläkkeitä, vaan eläkkeen kriteerinä on aina täysi työhön kykenemättömyys. Jonkinlaisena osatyökyvyttömyyseläkkeen vastineena toimii Tanskassa joustotyö (*fleksjobb*), jota käsittelemme työvoimapolitiittisten toimenpiteiden yhteydessä.

Ruotsissa, kuten Norjassakin, yksi merkittävistä vuosikymmenen vaihteen uudistuksista oli määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen eli yli 30-vuotiaille maksettavan määräaikaisen sairauskorvauksen lakkauttaminen. Määräaikainen sairauskorvaus poistettiin käytöstä asteittain sitä mukaan kun vuoden 2009 lopussa voimassa olleissa sairauskorvauksissa määräaika kului umpeen.⁶ Sairauskorvauk-

⁵ Ks. www.nav.no.

⁶ Joulukuussa 2009 yli 30-vuotiaille maksettavia sairauskorvauksia oli voimassa yhteensä 63 000. Näistä noin 32 000 oli henkilöitä, joilla korvaus oli päättymässä vuoden 2010 aikana. Työvoimahallinnon raportin (Arbetsförmedlingen 2012) mukaan vuoden kuluttua toimenpiteen aloittamisesta 17 % mukana olleista henkilöistä oli ansiotyössä tai opiskelemassa, 47 % oli edelleen työhallinnon asiakkaana ja huomattavalla osalla terveys oli siinä määrin huono, että he olivat palanneet sairausvakuutuksen asiakkaidiksi.

sen päätyttyä kyseisen etuuden saajat siirrettiin työvoimahallinnon vastuulle, jolloin heille ja muille pitkään työelämästä poissa olleille, joiden etuus sairausvakuutuksessa päättyi, perustettiin erillinen toimenpidekokonaisuus *arbetslivsintroduktion*. Johdatus työelämään kestää enintään 3 kuukautta, minkä jälkeen henkilö voi siirtyä esim. jollekin muulle toimenpiteelle, työttömäksi työnhakijaksi tai palata sairausvakuutusetuudelle.

Mainittakoon lisäksi, että Ruotsissa toteutettiin työkyvyttömyyseläkkeiden (*S/A-ersättning*) vähentämiseksi viime vuosikymmenen lopulla toinenkin varsin radikaali työkyvyttömyysetuuksien saajia aktivoiva toimenpide. Siinä työkyvyttömyyseläkkeellä oleville henkilöille annettiin ajallisesti rajoittamaton oikeus siirtyä työelämään ja jättää eläkkeensä kokonaan tai osittain lepäämään työnteon ajaksi. Huhtikuussa 2012 tätä järjestelyä käytti hyväksensä 8650 henkilöä, joista 40 prosenttia oli jättänyt eläkkeen kokonaan lepäämään (Försäkringskassan 2012b).

3.1.2 Rekisteröidyt työttömät vs. työttömyysturvan ja työvoimatutkimuksen työttömät

Tässä selvityksessä käytetään työttömyydestä johtuvan työelämästä poissaolon mittaamiseen Eurostatin kustakin maasta keräämiä tietoja rekisteröidyistä työttömistä, työttömyysturvan osaetuuksista sekä pitkäaikaistyöttömille suunnatuista työmarkkinasyyhin perustuvista eläkkeistä (ks. taulukko 2, s. 12). Rekisteröidyt työttömät on koottu Eurostatin tietokannasta, josta selviää myös kussakin maassa käytetty rekisteröidyn työttömän määrittely. Tällä mittarilla työttömäksi määrittymisen ehtona on kaikissa Pohjoismaissa se, että henkilö on rekisteröitynyt työvoimatoimistossa kokoaikatyötä hakevaksi työttömäksi työnhakijaksi ja on työmarkkinoiden käytettävissä.

Muita tärkeitä työttömiä koskevia määrittelyjä ovat ensinnäkin työvoimatutkimuksen työttömät, joihin luetaan aktiivisesti työtä hakevat kokoaikaisesti työttömät henkilöt, jotka voivat ottaa työtä vastaan kahden viikon sisällä, sekä toiseksi työttömyysturvajärjestelmistä työttömyysetuuksia saavat henkilöt. Verrattuna työvoimatutkimuksen työttömyysmäärittelyyn (jossa aktiivinen työnhaku on keskeinen työttömyyden kriteeri), rekisteröidyn työttömyyden etu mittarina tämän tutkimuksen tavoitteiden kannalta on se, että mukaan tulevat lasketuiksi myös pitkäaikaistyöttömät, jotka ovat luopuneet aktiivisesta työhausta (Suomessa työttömyysturvan lisäpäivillä olevat sekä työttömyyseläkeläiset, Tanskassa jälkipalkkaa odottavat ja työttömyydestä jälkipalkalle siirtyneet). Etuna on myös se, että mukaan eivät tule kokoaikatyötä hakevat työtä vailla olevat päätoimiset opiskelijat, jotka taas työvoimatutkimuksessa luokittelevat yleensä työttömiksi.

Myös työttömyyden määrittely työttömyysetuuksia saavien kautta olisi epätyytyttävää, sillä kaikki rekisteröidyt työttömät eivät välttämättä ole oikeutettuja työttömyysturvaetuuksiin – työttömyys-

turvan saajat sen sijaan ovat etuussäännöistä johtuen myös rekisteröityjä työttömiä. Työttömyys-etuuksien saajien määrä voidaankin lähtökohtaisesti olettaa aina tosiasiallisten työttömien määrää pienemmäksi mm. erilaisten karenssi- ja kattavuussäännösten takia. Kuitenkin työttömyysturvan määräytymisehdot, joissa on keskeisiä eroja maiden välillä, voivat osaltaan vaikuttaa rekisteröityjen työttömien määrään sekä maiden työllisyys- ja työttömyysasteiden eroihin. Mikäli esimerkiksi on etukäteen tiedossa, että työttömyyskorvauksen saaminen on epätodennäköistä, työttömäksi jäänyt saattaa jättää kokonaan ilmoittautumatta työvoimatoimistoon eikä siten rekisteröidy lainkaan työttömäksi (ns. *discouraged worker effect*).

Seuraavassa kuvaillaan lyhyesti kunkin Pohjoismaan työttömyysturvajärjestelmiä ja niissä tapahtuneita keskeisiä muutoksia tutkimusajanjakson kuluessa.

Yleisesti Pohjoismaiden työttömyysturva on – Norjan pakollista vakuutusta lukuun ottamatta – poikennut useimpien muiden Euroopan maiden käytännöistä siinä, että oikeus ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan on perustunut vapaaehtoiseen työttömyyskassojen jäsenyyteen. Ansiosidonnaisen turvan saamiseksi on Suomen, Ruotsin ja Tanskan kassajärjestelmässä vaadittu kaksi ehtoa: tietyn ajan jatkunut kassan jäsenyys sekä sen rinnalla ns. työssäoloehdon täyttäminen. Niille henkilöille, jotka eivät ole kassan jäseniä mutta ovat täyttäneet työssäoloehdon, on Suomessa sekä Ruotsissa maksettu työttömän ja hänen puolisonsa muista tuloista riippumatonta työttömyysturvan peruspäivärahaa, jonka enimmäiskesto on sama kuin ansiopäivärahassakin. Suomessa on tämän lisäksi maksettu työmarkkinatukea niille työttömille, jotka ovat joko pudonneet ansio- tai peruspäivärahalta enimmäisajan täyttymisen takia tai jotka eivät esimerkiksi uusina työmarkkinoille tulijoina ole vielä ehtineet täyttää työssäoloehto. Tanskassa ei ole lainkaan pelkästään työssäoloehdon täyttämiseen perustuvaa peruspäivärahaa. Sen sijaan kassajärjestelmän ulkopuolella oleville työttömille maksetaan Suomen työmarkkinatukea muistuttavaa, perheen muista tuloista riippuvaa sosiaalitukea. Norjan järjestelmää pidetään usein esimerkkinä universaalista ansiotulovakuutuksesta työttömyyden varalta, mutta siitäkin on huomattava, että kynnys turvan piiriin pääsemiseksi on suhteellisen korkea.

Suomessa ansiosidonnaista ja peruspäivärahaa voidaan maksaa 500 arkipäivältä, mutta työmarkkinatuessa maksimiaikaa ei ole. Pitkään työttömänä olleilta tuen saajilta edellytetään kuitenkin tuen jatkumisen ehtona suostumista tarjottuihin työllistämistä tai aktivointitoimenpiteisiin. Vuonna 2006 tätä aktivointivelvoitetta tiukennettiin, minkä seurauksena huomattava määrä työmarkkinatuen saajia putosi ainakin tietyn karenssin ajaksi pois tuen piiristä ja siten myös pienensi rekisteröityjen työttömien määrää. Myös vuodesta 2009 voimaantullut irtisanomisten yhteydessä toteutettu ”muutosturva” on ilmeisesti vähentänyt rekisteröityjen työttömien määrää – tässä tapauksessa positiivisin työntekijäin työllistämistä edistävin keinoin. Välillisesti rekisteröityjen työttömien määrää on voi-

nut vähentää myös puolison tulojen huomioon ottaminen työmarkkinatuen tarveharkinnassa. Kun korvaus maksettiin vähennettynä tai sitä ei maksettu lainkaan puolison tulojen ylittäessä tietyn rajan, saattoi tieto tuen tarveharkinnasta vaikuttaa työttömäksi ilmoittautumiseen vähentäen siten rekisteröityjen työttömien kokonaismäärää. Vuoden 2013 alusta lähtien puolison tulot eivät enää vaikuta työmarkkinatuen saamiseen.

Ruotsissa ansiosidonnaista sekä peruspäivärahaa voidaan maksaa maksimissaan 300 päivältä (450 päivältä alle 18-vuotiaiden lasten vanhemmille). 2000-luvulla, erityisesti aikavälillä 2006–2010, on työttömyysturvaan tehty useita heikennyksiä, joiden julkilausuttuna tavoitteena on ollut lisätä työvoiman tarjontaa eli parantaa työttömien työllistymishalukkuutta (Räisänen ym. 2012). Työttömyyskorvauksen saamisen ehtoja on tiukennettu mm. siten, että etuuden saamista edeltävää karenssiaikaa on pidennetty, työssäoloehto on kiristetty ja osa-aikaisen työttömyyskorvauksen maksimikesto on lyhennetty. Työttömyyskassojen rahoitusta on muutettu sillä seurauksella, että kassojen jäsenmaksut ovat huomattavasti kasvaneet, samoin niiden väliset erot jäsenmaksujen suuruudessa. Työttömyyskassojen jäsenmäärät ovatkin tämän seurauksena laskeneet jyrkästi. Ansiosidonnaisen työttömyyskorvauksen saaminen puolestaan on sidottu työttömyyskassan jäsenyyteen.

Järjestelmämuutosten seuraukset ovat Ruotsissa olleet dramaattiset. Kun vuonna 2006 vielä 80 prosenttia työttömistä sai työttömyyskorvausta, sitä sai enää 40 prosenttia työttömistä vuonna 2011, ja vain neljällä prosentilla kokopäivätyöstä työttömäksi jääneistä ansiosidonnainen korvaus nousi 80 prosenttiin edeltävistä tuloista, minkä pitäisi periaatteessa olla työttömyysetuuden korvaustaso ainakin matalilla palkkatasoilla (SO 2012). Sen sijaan henkilöt, jotka eivät täytä etuuden maksamisen edellyttämää työssäoloehto, jäävät Ruotsissa täysin ilman työttömyyskorvausta. Tämä kaikki on merkinnyt huomattavaa muutosta Ruotsissa aiemmin vallinneeseen ajattelutapaan, jonka mukaan työttömyysturva on enemmänkin ”uudelleensijoittumisvakuutus” (*omställningsförsäkring*) kuin osa yleistä sosiaalivakuutusta. Työttömyysvakuutuksen kattavuuden merkittävä pieneneminen on työvoimaviranomaisten mukaan johtanut siihen, että mahdollisuudet käyttää työttömyysturvaa työvoiman liikkuvuuden ja uudelleen sijoittumisen edistämiseen ovat olennaisesti heikentyneet (Arbetsförmedlingen 2010, 8).

Tanskassa on ainoastaan vapaaehtoiseen työttömyyskassan jäsenyyteen perustuva ansiosidonnainen työttömyysturvajärjestelmä. Ne työttömät, jotka eivät ole vakuuttaneet itseään, voivat hakea kunnallista toimeentulotukea, joka työttömien osalta muistuttaa määräytymisperusteiltaan melko pitkälle Suomen työmarkkinatukea. Aktiivisempaan työnhakuun kannustamisen takia Tanskan työttömyysturvan aikaisempaa neljän vuoden maksimimaksuaikaa lyhennettiin vuodesta 2010 alkaen kahteen vuoteen.

Norjassa työttömyysvakuutus on osa sosiaalivakuutusjärjestelmää eli kaikki kuuluvat työttömyysvakuutuksen piiriin. Etuuden saamisen ehtona on kuitenkin se, että hakijan työttömyyttä edeltävät työtulot ylittävät tietyn minimitulorajan. Esimerkiksi vuonna 2010 oikeus päivärahaan edellytti, että edellisen vuoden työtulo oli ollut vähintään 109 322 kr tai kolmen edellisen vuoden tulo vähintään 218 643 kr ja että työaika oli työttömyyden takia pienentynyt vähintään puoleen entisestä (NOSOS-KO 2011, 38). Norjassa ei ole lainkaan perusturvaluonteista työttömyyskorvausjärjestelmää. Henkilöt, jotka eivät ole oikeutettuja työttömyyskorvaukseen, joutuvat siis hakeutumaan muun toimeentulon piiriin.

Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa on myös mahdollisuus saada osittaista työttömyysetuutta tilanteissa, joissa työn puuttumisen takia tehdään vastentahtoisesti osa-aikaista tai katkeilevaa lyhytkestoista työtä⁷. Suomessa ja Tanskassa on lisäksi ikääntyneille suunnattu työmarkkinasyyin myönnettävä varhaiseläke: Suomessa ennen vuotta 1950 syntyneille työttömyyseläke, joka tosin 65 vuoden yläikärajan takia lakkaa kokonaan vuonna 2015 sekä Tanskassa työttömyysvakuutuksen vapaaehtoinen varhaiseläke eli jälkipalkka. Jälkipalkalle voivat siirtyä suoraan työelämästä tai työttömyysturvan kautta yli 62-vuotiaat työttömyyskassan pitkäaikaiset jäsenet (ks. taulukko 2, s. 12). Eurostatin tilastossa ovat mukana vain sellaiset jälkipalkan saajat, jotka ovat olleet työttöminä ennen jälkipalkalle siirtymistä.

3.2 Kokonaispoissaoloaste 2005 ja 2010

Tässä luvussa tarkastellaan työkyvyttömyys- ja työttömyysperusteista työelämästä poissaoloa⁸ suhteutettuna työikäisen väestön kokoon eri Pohjoismaissa. Millaisina erot vuosien 2005 ja 2010 välillä näyttäytyvät, kun niitä peilataan edellisessä luvussa esitettyihin järjestelmien muutoksiin? Huomataan esimerkiksi substituutiota siten, että työkyvyttömyysetuuksien ehtoja kiristettäessä ihmisiä olisi siirtynyt työttömyysturvan puolelle? Aluksi tarkastelemme tilanteesta muodostuvaa kokonaiskuvaa, minkä jälkeen siirrymme tarkempaan työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuvan poissaolon tarkasteluun.

⁷ Tässä tutkimuksessa työttömyysturvan osatuetut ovat kuitenkin mukana vain Suomesta ja Ruotsista, koska Norjasta tietoja ei ollut saatavilla.

⁸ Poissaoloon ei lasketa mukaan työvoimapolitiisiin palveluihin ohjattuja, kuten Ruotsin ”*arbetslivsintroduktion*”-toimenpiteelle osallistuvia eikä aktiivirahoilla toimenpiteitä odottavia, kuten Norjan selvitystuella olevia. Ks. luku 3.1.

3.2.1 Yleiskuva Pohjoismaiden eroista ja kehityssuunnista 2005–2010

Taulukkoon 3 on koottu tiedot työkyvyttömyys- ja työttömyyssyistä johtuvasta työelämästä poissaolosta neljässä Pohjoismaassa vuosina 2005 ja 2010. Taulukon tietojen perusteella on lisäksi kuvioon 1 (s. 21) piirretty työkyvyttömyys- ja työttömyysetuuksilla olevien henkilöiden kumulatiiviset osuudet työikäisistä. Työstä poissaoloa eritellään työttömyys- ja työkyvyttömyysperusteiseen poissaoloon tarkemmin myöhemmissä luvuissa huomioiden kehitys myös etuuksien osittaisuuden mukaan. Tarkastelun pohjana ovat absoluuttiset lukumäärät esitetään tarkemmin liitetaulukossa 2.

Taulukko 3. Työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuva työelämästä poissaolo Pohjoismaissa 2005 ja 2010, osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).

	Suomi		Ruotsi		Norja		Tanska	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Työkyvyttömyys yhteensä, % (netto)	9,2	8,9	11,4	7,7	11,7	10,7	7,6	8,5
Kokoaikaista työkyvyttömyyseläkettä tai sairauspäivärahaa saaneet	8,9	8,5	9,5	6,5	10,1	9,3	7,6	8,4
Osatyökyvyttömyyseläkettä ja osasairauspäivärahaa saaneet kokoaikaisiksi muunnettuna ^a	0,2	0,3	1,9	1,2	1,5	1,3	0,1	0,1
Työttömyys yhteensä, % (netto)	9,9	8,9	5,5	4,5	2,8	2,4	6,7	5,0
Kokoaikainen työttömyys: rekisteröidyt työttömät sekä työttömyyseläke (Suomi) ja jälkipalkka (Tanska) ^b	9,5	8,6	4,2	3,9	2,8	2,4	6,7	5,0
Osa-aikaisia työttömyysetuuksia saaneet kokoaikaisiksi muunnettuna ^c	0,4	0,3	1,3	0,7	.	.	.	.
Yhteensä, % (netto)	19,1	17,8	17,0	12,2	14,5	13,0	14,3	13,5
Yhteensä työkyvyttömiä tai työttömiä, tuhatta (netto)	655,8	619,3	978,5	732,1	431,0	413,2	504,1	481,2

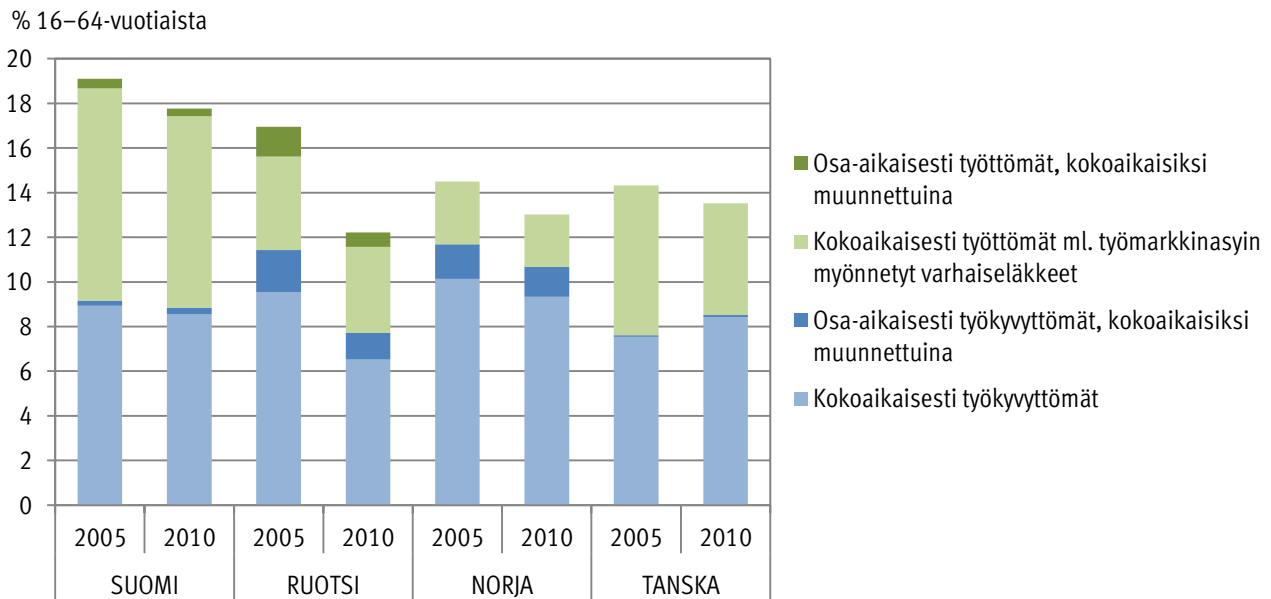
^aOsatyökyvyttömyys- ja osasairauspäivärahaetuudet on muunnettu työkyvyttömyyden asteen mukaan vastaamaan kokoaikaisia etuuksia. Suomessa, Norjassa ja Tanskassa osaetuuksien on oletettu vastaavan puolta kokoaikaisesta etuudesta. Ruotsin osaetuksissa työkyvyn alenema on otettu laskelmissa huomioon tilastoista saatavalla tarkemmalla asteikolla (3/4, 1/2, 1/4).

^bTanskan jälkipalkka tarkoittaa työttömyysvakuutuksesta pitkäaikaisille kassan jäsenille maksettavaa varhaiseläkettä (ks. luku 3.1).

^cOsittaisten työttömyysetuuksien (vain Suomessa ja Ruotsissa) on oletettu vastaavan puolta kokoaikaisesta etuudesta.

Lähteet ja laskelmat: ks. liitetaulukko 1.

Kuvio 1. Työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuva työelämästä poissaolo Pohjoismaissa vuosina 2005 ja 2010, osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).



Lähteet ja laskelmat: ks. liitetaulukko 1.

Tarkastelu osoittaa, että työkyvyttömien ja työttömien yhteismäärä suhteessa työikäiseen väestöön oli sekä vuonna 2005 että 2010 selvästi korkein Suomessa. Nettomääräinen kokonaispoissaoloaste oli noina vuosina Suomessa lähes viidennes työikäisistä (19,1/17,8 %). Norjassa ja Tanskassa osuus oli 13–14 prosentin tasolla. Sekä Suomessa, Norjassa että Tanskassa yhteenlaskettu osuus laski noin 1–1,5 prosenttiyksikön verran vuosien 2005 ja 2010 välillä; Ruotsissa sen sijaan osuus laski lähes viiden prosenttiyksikön verran. Vuonna 2010 Ruotsissa olikin vertailtavista maista matalin työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuva työelämästä poissaoloaste (12,2 %), kun vielä vuonna 2005 osuus oli Suomen jälkeen toiseksi korkein (17,0 %). Ruotsissa sekä työkyvyttömien että rekisteröityjen työttömien osuudet ovat pienentyneet. Edellä luvussa 3.1 kuvatut kiristykset Ruotsin etuusjärjestelmissä näyttävät siis selvästi vaikuttaneen tilastojen perusteella saatavaan kuvaan työelämästä poissaoloasteesta. Ruotsissa ei myöskään nähdä ainakaan väestötasolla substituutiovaikutuksia siten, että kiristyneen työkyvyttömyysetuuspolitiikan myötä ihmisiä olisi siirtynyt työttömiksi työnhakijoiksi – mikä voi osittain johtua siitä, että maassa on samanaikaisesti kiristetty myös työttömyysturvan ehtoja. Tanskassa näyttäisi sen sijaan tapahtuneen jonkin verran siirtymää työttömyyden ja työkyvyttömyyden välillä siten, että työkyvyttömien osuuden kasvaessa työttömien osuus on samana aikana pienentynyt.

3.2.2 Työkyvyttömyydestä johtuva poissaolo

Taulukossa 4 sekä kuviossa 2 tarkastellaan tarkemmin työkyvyttömyysetuuksia saavien väestöosuuksia keskimääräisen päivän aikana etuuslajin ja työkyvyttömyyden asteen mukaan. Etuuksien käyttöä selvitetään brutto- sekä nettomääräisesti, jolloin netto-osuuksien laskennassa osittaiset etuudet on muunnettu vastaamaan kokoaikaisia etuuksia. Brutto- ja netto-osuuksien välinen erotus on erityisen suuri Ruotsissa ja Norjassa, joissa käytetään muita maita enemmän sekä osatyökyvyttömyyseläkettä että osittaista sairauspäivärahaa.

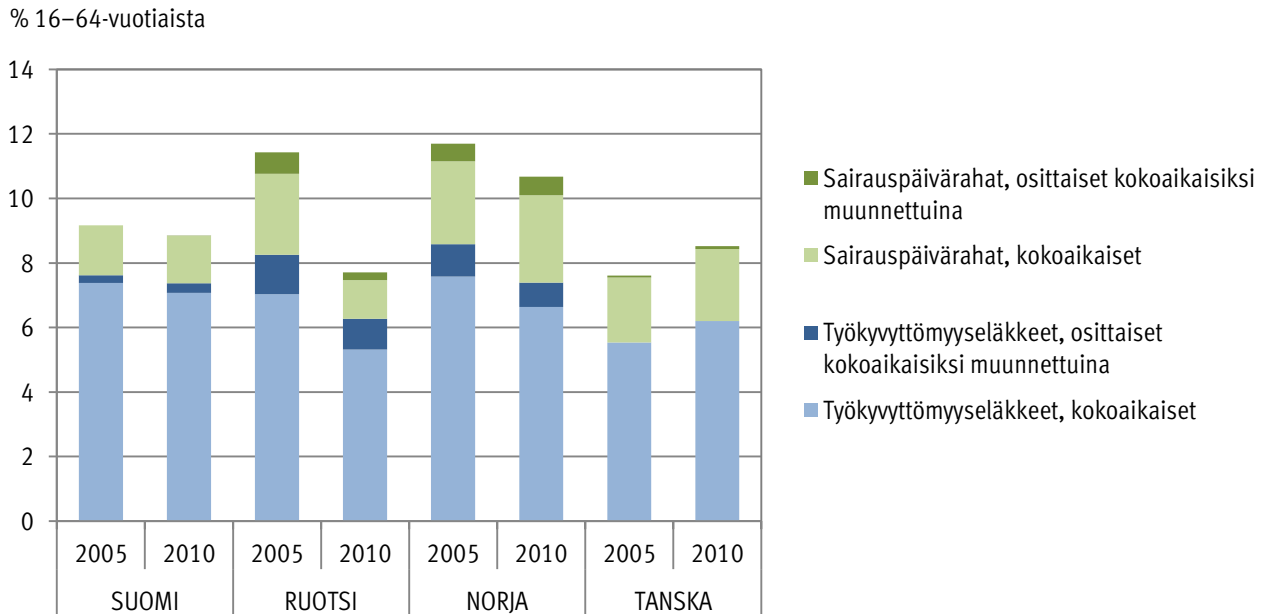
Taulukko 4. Työkyvyttömyysetuuksien saajat etuuden asteen mukaan Pohjoismaissa 2005 ja 2010, osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).

	Suomi		Ruotsi		Norja		Tanska	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Työkyvyttömyysetuuksien saajat yhteensä, % (brutto)	9,4	9,2	13,6	9,1	13,2	12,0	7,7	8,6
Työkyvyttömyyseläkkeen saajat, brutto yhteensä	7,8	7,7	9,6	7,4	9,6	8,2	5,5	6,2
Kokoaikainen työkyvyttömyyseläke	7,4	7,1	7,0	5,3	7,6	6,6	5,5	6,2
Osatyökyvyttömyyseläke, brutto	0,5	0,6	2,6	2,1	2,0	1,5	.	.
Osatyökyvyttömyyseläke, netto (kokoaikaisiksi muunnetut) ^a	0,2	0,3	1,2	1,0	1,0	0,8	.	.
Sairauspäivärahan saajat henkilövuosina, brutto yhteensä	1,6	1,5	3,9	1,7	3,7	3,9	2,1	2,4
Kokoaikainen sairauspäiväraha	1,6	1,5	2,5	1,2	2,6	2,7	2,0	2,2
Osittainen sairauspäiväraha, brutto	.	0,0	1,4	0,5	1,1	1,1	0,1	0,2
Osittainen sairauspäiväraha, netto (kokoaikaisiksi muunnetut) ^a	.	0,0	0,7	0,2	0,5	0,6	0,1	0,1
Työkyvyttömyysetuuksien saajat yhteensä, % (netto)	9,2	8,9	11,4	7,7	11,7	10,7	7,6	8,5
Kokoaikaiset etuudet	8,9	8,5	9,5	6,5	10,1	9,3	7,6	8,4
Osaetuudet muunnettuna kokoaikaisiksi ^a	0,2	0,3	1,9	1,2	1,5	1,3	0,1	0,1
Yhteensä työkyvyttömiä, tuhatta (brutto)	322,7	319,2	783,9	545,1	393,6	380,9	270,1	306,3
Yhteensä työkyvyttömiä, tuhatta (netto)	314,7	308,4	659,4	461,8	347,5	338,6	267,9	303,1
Naisten osuus (%) etuudensaajista								
Sairauspäivärahat ^b	56,4	58,2	63,0	61,1	58,2	59,0	52,9	54,2
Työkyvyttömyyseläkkeet	46,8	47,7	59,5	59,0	57,3	56,8	52,7	53,8

^a Osatyökyvyttömyys- ja osasairauspäivärahaetuudet on muunnettu työkyvyttömyyden asteen mukaan vastaamaan kokoaikaisia etuuksia. Suomessa, Norjassa ja Tanskassa osaetuuksien on oletettu vastaavan puolta kokoaikaisista etuuksista. Ruotsin osaetuuksissa työkyvyn alenema on otettu laskelmissa huomioon tilastoista saatavalla tarkemmalla asteikolla (3/4, 1/2, 1/4).

^b Suomi ja Tanska: osuus etuutta saaneista henkilöistä; Ruotsi ja Norja: osuus päivärahapäivistä. Lähteet ja laskelmat: ks. liitetaulukko 1.

Kuvio 2. Työkyvyttömyysetuuksien saajat etuuden asteen mukaan Pohjoismaissa 2005 ja 2010, osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).



Lähteet ja laskelmat: ks. liitetaulukko 1.

Yleiskuvana Pohjoismaiden eroista työkyvyttömyyden esiintyvyyden suhteen voidaan todeta, että työkyvyttömyysetuuksia saaneiden kokonaismäärä oli vuonna 2010 suurin Norjassa, jossa keskimäärin 12 % työikäisistä sai työkyvyttömyyseläkettä tai sairauspäivärahaa. Vertailussa seuraavilla sijoilla olivat jokseenkin tasoissa Suomi (9,2 %) ja Ruotsi (9,1 %) ja niiden perässä Tanska, jossa työkyvyttömyysetuuksia sai keskimäärin 8,6 % työikäisistä. Erot Pohjoismaiden välillä tasoittuvat selvästi ja järjestyskin vaihtuu siirryttäessä bruttomääräisistä nettomääräisiin työkyvyttömyysetuuksien käyttöasteisiin. Kun osaetuedet muunnetaan vastaamaan kokoetuksia, säilyttää Norja edelleen johtavan asemansa eniten työkyvyttömyysetuuksia käyttävänä Pohjoismaana (10,7 % työikäisistä), minkä jälkeen kakkoseksi sijoittuu Suomi 8,9 %:n käyttöasteella, seuraavaksi Tanska (8,5 %) ja vähiten etuuksia käyttäväksi maaksi jää Ruotsi, jossa työkyvyttömyysetuuksien nettomääräinen käyttöaste oli vuonna 2010 niinkin matala kuin 7,7 %.

Suomen osalta taulukossa 4 on silmiinpistävä se, että työkyvyttömyysetuuksien käyttöasteessa ei ole tapahtunut juuri mitään muutoksia vuosien 2005 ja 2010 välillä. Suomen tilastoon ilmestyy vuonna 2010 uutena etuutena osasairauspäiväraha, mutta sen käyttö on vielä hyvin pientä eikä vaikuta kokonaistilanteeseen millään tavalla – vuonna 2010 osasairauspäivärahaa sai keskimäärin vain 0,02 prosenttia työikäisistä.

Kuten edellä kävi jo ilmi, Ruotsin muutos on varsin radikaali: sekä sairauspäivärahaa saaneiden että työkyvyttömyyseläkkeillä olleiden osuus työikäisistä on pienentynyt noin kaksi prosenttiyksikköä, jolloin kokonaisosuus on laskenut lähes neljä prosenttiyksikköä (ks. myös kuvio 1, s. 21). Työkyvyttömyysetuuksien käytön väheneminen on kohdistunut suunnilleen samassa suhteessa koko- sekä osaetuksiin. Tulokset osoittavat, että Ruotsissa viime vuosikymmenen lopulla toteutetut tiukennukset työkyvyttömyyseläkkeiden sekä sairauspäivärahojen myöntökäytännöissä (ks. luku 3.1) ovat olleet varsin tehokkaita, kun mittarina käytetään työkyvyttömyysetuuksilla olevien väestöosuutta. Etuuksien ehdoissa tapahtuneiden muutosten lisäksi toinen tärkeä syy käyttöasteen pienenemiselle on se, että määräaikaisen sairauskorvauksen (*sjukersättning*) saajia alettiin vuoden 2010 alusta lähtien siirtää työvoimahallinnon vastuulle varta vasten tähän tarkoitukseen perustetulle ”johdatus työelämään” -toimenpiteelle (ks. luku 3.1).

Tanskassa työkyvyttömyysetuuksien käyttö on vastoin yleistä pohjoismaista trendiä jonkin verran kasvanut erityisesti eläkkeiden osalta. Kasvu on tapahtunut samanaikaisesti työvoimapolitiikan puolella jatkuvasti suosiotaan kasvattaneen ”joustotyön” kanssa (ks. luku 4.2). Poikkeuksellisen voimakas kasvu varsinkin joustotyön osalta on saanut Tanskan lainsäätäjät reagoimaan vuoden 2013 alusta siten, että sekä työkyvyttömyyseläkkeen että joustotyön ehtoja on tiukennettu. Nämä etuudet pyritään nyt kohdentamaan entistä paremmin heikossa sosiaalisessa asemassa oleville ja vähäiset edellytykset työmarkkinoilla pärjäämiseen omaaville. (Beskæftigelsesministeriet 2013.)

Norjassa sairauspäivärahoja saavien osalta ei ole tapahtunut juuri muutosta, mutta työkyvyttömyyseläkkeen saajien osuus on laskenut 1,2 prosenttiyksiköllä. Muutos johtunee ennen kaikkea siitä, että vuonna 2010 luodun uuden etuuden, selvitystuen, piiriin siirrettiin kuntoutusetuuksia saaneiden lisäksi määräaikaisella työkyvyttömyyseläkkeellä olleet. Toistaiseksi myönnettyjen eli pysyvien työkyvyttömyyseläkkeiden saajamäärissä ei sen sijaan ollut tapahtunut merkittäviä muutoksia.

3.2.3 Työttömyydestä johtuva poissaolo

Taulukossa 5 ja kuviossa 3 (s. 25) tarkastellaan työttömyysperusteisen työelämästä poissaolon yleisyyttä työikäisessä väestössä vastaavalla tavalla kuin edellä sairausperusteisista etuuksista. Rekisteröidyn työttömyyden osalta muutokset heijastelevat suurelta osin taloudellisia suhdanteita, mutta toisaalta niihin voivat vaikuttaa myös suhdanteista riippumattomat toimeentulojärjestelmien muutokset. Tulkinnan kannalta tässä tutkimuksessa käytettyjä rekisteröityjen työttömien määriä on syytä vertailla myös taulukossa 1 (s. 8) esitettyihin työvoimatutkimuksen menetelmillä laskettuihin työttömyyslukuihin.

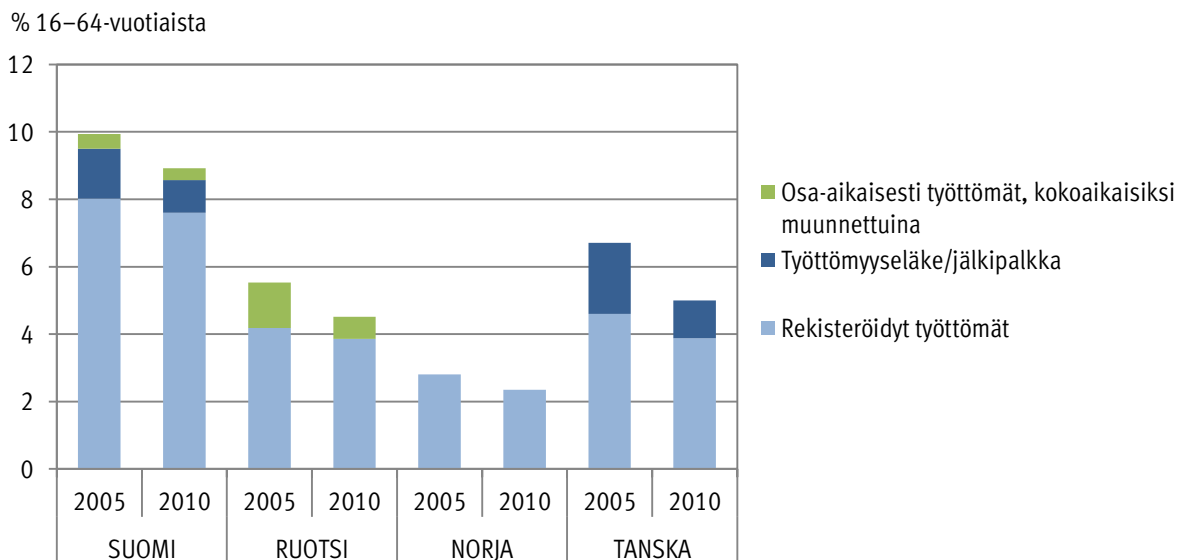
Taulukko 5. Työttömyydestä johtuva työmarkkinoilta poissaolo Pohjoismaissa 2005 ja 2010, osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).

	Suomi		Ruotsi		Norja		Tanska	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Työttömyys yhteensä, % (brutto)	9,9	8,9	5,5	4,5	2,8	2,4	6,7	5,0
Kokoaikainen työttömyys: rekisteröidyt työttömät sekä työttömyyseläke ja jälkipalkka ^a	9,5	8,6	4,2	3,9	2,8	2,4	6,7	5,0
Rekisteröidyt työttömät	8,0	7,6	4,2	3,9	2,8	2,4	4,6	3,9
Työttömyyseläke (Suomi) ja jälkipalkka (Tanska)	1,5	1,0	.	.	.	.	2,1	1,1
Osittaisten työttömyysetuuksien saajat, brutto	0,9	0,7	2,7	1,3	.	.	.	.
Osittaiset työttömyysetuudet kokoaikaisiksi muunnettuina ^b	0,4	0,3	1,3	0,7	.	.	.	.
Työttömyys yhteensä, % (netto)	9,9	8,9	5,5	4,5	2,8	2,4	6,7	5,0
Yhteensä työttömiä, tuhatta (brutto)	355,9	323,1	396,8	309,2	83,5	74,6	236,2	178,1
Yhteensä työttömiä, tuhatta (netto)	341,1	310,9	319,1	270,3	83,5	74,6	236,2	178,1
Naisten osuus (%)								
Rekisteröidyt työttömät	47,7	41,7	45,3	44,6	45,3	37,5	55,4	41,7
Työttömyyseläke ja jälkipalkka	53,2	58,4	.	.	.	.	59,6	48,8
Osittaiset työttömyysetuudet	71,2	67,0	70,2	69,2	.	.	.	.

^a Tanskan järjestelmän jälkipalkka on ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta maksettava varhaiseläke, jota voivat saada 62 vuotta täyttäneet pitkäaikaiset kassan jäsenet. Suomen työttömyyseläkkeen lukumäärätiedot Suomen eläkkeensaajat -tilastosta (ETK/Kela).

^b Osittaisten työttömyysetuuksien (vain Suomessa ja Ruotsissa) on oletettu vastaavan puolta kokoaikaisesta etuudesta.

Lähteet ja laskelmat: ks. liitetaulukko 1.

Kuvio 3. Työttömyydestä johtuva työmarkkinoilta poissaolo Pohjoismaissa 2005 ja 2010, osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).

Lähteet ja laskelmat: ks. liitetaulukko 1.

Kaikissa vertailun maissa työttömyysperusteinen työelämästä poissaolo on tässä käytettyjen mitta-
reiden mukaan jonkin verran vähentynyt vuodesta 2005 vuoteen 2010. Suomi erottuu muista maista
varsin korkealla rekisteröityjen työttömien osuudellaan. Vaikka Ruotsin työvoimatutkimuksen työt-
tömyysaste (8,8 %, ks. taulukko 1, s. 8) ohitti Suomen työttömyysasteen (8,5 %) vuonna 2010, tilan-
ne näyttää täysin erilaiselta, kun maita verrataan rekisteröityjen työttömien väestöosuuden perus-
teella. Taulukosta 5 ilmenee, että kokoaikaisten rekisteröityjen työttömien ja työttömyyseläkkeen
saajien yhteismäärä suhteessa työikäisiin oli kumpanakin vuonna Suomessa kaksinkertainen Ruot-
siin verrattuna (8,6 % vs. 3,9 % vuonna 2010), vaikka työvoimatutkimuksessa maiden työttömyysas-
teet olivat lähes samat (8,5–8,8 % vuonna 2010). Ero maiden välisessä suhteellisessa asemassa näissä
kahdessa eri tilastolähteessä selittyy pääasiassa kahdesta tekijästä. Ensinnäkin, työvoimatutkimuksen
luvuissa mukana olevat kokoaikaiset opiskelijat nostavat työttömyysastetta luultavasti enemmän
Ruotsissa kuin Suomessa ottaen huomioon, että Ruotsissa suurempi osuus työttömistä on nuoria.
Toiseksi Suomessa rekisteröityihin työttömiin kuuluu huomattava määrä ikääntyneitä työnhausta
luopuneita ja työttömyyseläkkeellä olevia työttömiä, jotka eivät sisälly työvoimatutkimuksen lukui-
hin ja jotka Ruotsista puuttuvat lähes kokonaan.

Ruotsissa osatyöttömyysetuuksilla olevien osuuden vähenemisellä on lisäksi merkittävä vaikutus tau-
lukossa 5 ja kuviossa 3 näkyvään kokonaistilanteeseen. Muutokset Ruotsin työttömyysetuusjärjestel-
mässä toivatkin huomattavia kiristyksiä osatyöttömyyskorvauksen enimmäismaksuaikoihin.

Norjassa rekisteröityjen työttömien osuus työikäisistä on hieman pienentynyt, mikä on linjassa
myös työvoimatutkimuksen työttömyysasteen laskun kanssa (vrt. taulukko 1). Taulukon 5 ja ku-
vion 3 esityksestä poiketen myös Norjassa on tosiasiasa mahdollisuus osa-aikaiseen työttömyys-
etuuteen, mutta tätä etuutta ei jostain syystä tilastoida Eurostatin LMP-tietokannassa, johon esitetyt
luvut pohjautuvat.

Tanskassa, samoin kuin Ruotsissakin, on rekisteröityjen työttömien osuus työikäisistä (ml. jälki-
palkka) kehittynyt eri suuntaan kuin työvoimatutkimuksen työttömyysaste (6,7 % → 5,0 / 4,9 % →
7,6 %). Yhtenä tekijänä tässä on se, että Tanskassa nuorten työllisyys ja työttömyys painottuvat koko
työikäistä väestöä koskevissa luvuissa muita Pohjoismaita enemmän ja erityisesti nuorten työttö-
myysaste (ml. opiskelijat) kasvoi voimakkaasti ajanjaksolla 2005–2010 vuosien 2008–2009 finanssi-
kriisin seurauksena. Myös jälkipalkalla olleiden osuuden huomattava pieneneminen lähinnä etuu-
den suuruutta määrittävien ehtojen tiukentumisen myötä⁹ on vaikuttanut siihen, että työttömyys-
perusteinen työelämästä poissaolo on Tanskassa huomattavasti vähentynyt tarkastelujakson aikana.

⁹ Ks. www.bm.dk.

Yhteenvetona kokonaispoissaoloasteesta eli työkyvyttömyys- ja työttömyysperusteisesta työelämästä poissaolosta voidaan sanoa, että suurimmat muutokset vuosien 2005 ja 2010 välillä ovat tapahtuneet Ruotsissa, jossa erityisesti työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien käyttö on vähentynyt. Suomessa muutos aikavälillä 2005–2010 on vähäinen – sekä työkyvyttömyys- että työttömyysperusteisesti työstä poissaolevien osuudet ovat hieman pienentyneet. Myös Norjassa muutos on ollut varsin pieni, joskin Norja poikkeaa mm. Suomesta siinä, että Norjassa ollaan useammin työkyvyttömiä mutta huomattavasti harvemmin työttömiä kuin Suomessa. Tanskassa kokonaismuutos on sikäli erikoinen, että rekisteröity työttömyys yhdessä jälkipalkan käytön kanssa on vähentynyt mutta sairausperusteisten etuuksien käyttö on kasvanut. Työttömyysperusteisten etuuksien väheneminen on kompensoinut sairausperusteisten etuuksien käyttöasteen nousun siten, että kokonaispoissaoloaste eli työkyvyttömiä ja työttömien yhteenlaskettu osuus työikäisistä on kuitenkin pienentynyt (kuvio 1, s. 21).

4 Aktiiveille työvoimapolitiittisille toimenpiteille osallistuminen

4.1 Aktiivien toimenpiteiden lajit ja kohdentaminen

Kaikissa Pohjoismaissa on 1990-luvulta lähtien työkyvyttömyys- sekä työvoimapolitiikan tavoitteena ollut aktiivisten, työnteon ensisijaisuutta ja ammatillisten valmiuksien parantamista korostavien vaihtoehtojen nostaminen ensisijaisiksi rahallisen kompensaation sijasta. Tätä suuntausta kutsutaan yleisesti aktivointipolitiikaksi, millä viitataan nimenomaan yksilötasoisiin, työvoiman tarjontaa lisääviin ja tarjolla olevan työvoiman kvalifikaatioita parantaviin toimiin. Vakiintuneen linjauksen mukaan aktivointipolitiikka jaetaan sosiaaliseen ja työvoimapolitiittiseen aktivointiin. Näistä vain jälkimmäinen kuuluu tämän tutkimuksen piiriin.

Eri maissa harjoitetun politiikan ”aktiivisuusasteen” vertailussa on syytä ottaa huomioon, että pelkkä jaottelu ”passiivisiin” rahaetuuksiin ja ”aktiivisiin” työvoimapolitiittisiin ja kuntouttaviin toimenpiteisiin ei vielä kerro kaikkea kunkin maan työvoima- ja sosiaalipolitiikan aktiivisuuden asteesta. Passiivisten rahaetuuksien saamisen ehtona voi olla monenlaisia ehtoja, kuten vaatimuksia esimerkiksi koulutukseen hakeutumisesta tai aktiivisesta osallistumisesta aktivointi- tai kuntoutussuunnitelman tekoon. Kaikissa Pohjoismaissa henkilön toimeentulo aktiivisen toimenpiteen aikana muodostuu joko jonkinlaisesta aktiivisuusrahasta, jonka suuruus yleensä vastaa työttömyyskorvausta mahdollisine lisineen, tai palkkatuesta, joka voidaan maksaa työnantajalle tai aktivointiin osallistuvalla työntekijällä. Vajaakuntoisten työntekijöiden kyseessä ollessa palkkatuen pohjana oleva palkkaus on Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa yleensä työehtosopimusten mukaista (Eurostat 2010a ja c–d), mistä yhteiskunta korvaa työnantajalle kokonaan tai osittain työntekijän tuottavuuden vajauk-

sesta johtuvaa työpanoksen alenemaa vastaavan osan. OECD (2003 ja 10) on kutsunut mm. Pohjoismaiden toimintatapaa vajaakuntoisten työllistämiseksi anti-diskriminaatio -strategiaksi, koska siinä perimmäisenä tavoitteena on saattaa vajaakuntoiset työllistämisen suhteen ikään kuin samalle viivalle muiden työntekijöiden kanssa.

Tässä luvussa vertaamme Pohjoismaita sen mukaan, kuinka suuri osuus kunkin maan työikäisistä osallistui aktiiveille työvoimapolitiittisille toimenpiteille vuosina 2005 ja 2010. Tarkasteluista on huomattava, että näkökulma poikkeaa perinteisestä työvoimapolitiikan ”aktiivointiasteesta”, jossa keskimääräinen aktiivitoimilla olevien määrä jaetaan aktiivitoimenpiteisiin osallistuvien henkilöiden ja passiivisilla rahaetuksilla olevien henkilöiden summalla.

Taulukossa 6 (s. 29) esitetään työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin liittyvä järjestelmäkuvaus eriteltynä Eurostatin tilaston pääluokkien mukaan. Taulukossa on erityisesti nostettu esiin vajaakuntoisille (*disabled*) henkilöille kohdennetut työllistämistoimenpiteet kunkin pääluokan sisällä.¹⁰

Ruotsi on tunnetusti ollut aktiivisen työvoimapolitiikan uranuurtaja Euroopassa. Johtavana periaatteena oli 1950-luvulta alkaen ”*työlinja*”, jossa työn tai koulutuksen tuli aina olla ensisijalla passiivisiin rahaetuuksiin verrattuna. Toinen keskeinen vaatimus työlinja-politiikassa on ollut eri kansalaisryhmissä laajalti hyväksytty periaate oikeudesta työhön niillekin, joiden työ- ja toimintakyky on rajoittunutta terveydellisten tai sosiaalisten ongelmien takia (Socialförsäkringsutredningen 2005, 9–10). Termiä ”*aktiivointi*” alettiin Ruotsissa käyttää vasta 1990-luvun alussa tarkoittamaan erilaisen, yhteiskunnan marginaalissa elävien tai syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden integrointia yhteiskuntaan ja työmarkkinoille (Øverbye 2006).

Ruotsissa sekä muissakin Pohjoismaissa valtaosa aktiivisille toimenpiteille osallistujista saa toimenpiteen aikana toimeentulonsa em. aktiivisuusrahasta tai työnantajille maksettavasta palkkatuesta. Vajaakuntoisten työllistämiseksi normina on pääsääntöisesti työehtosopimusten määrittämä palkka, josta valtio korvaa työnantajalle työntekijän toiminta- tai työkyvyn vajavuuden asteesta riippuvan osuuden. Pitkäaikaistyöttömille suunnatuista tuista vain osa perustuu työehtosopimusten mukaiseen palkkaukseen (ks. ; Eurostat 2010d; Sibbmark 2011).

¹⁰ Tässä tutkimuksessa käytämme termiä ”vajaakuntoinen” (engl. disabled) kansainvälisen käytännön mukaan, vaikka Suomessa on yleisesti siirrytty käyttämään termiä ”osatyökykyinen”.

Taulukko 6. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden pääryhmät ja niissä pelkästään vajaakuntoisille suunnatut toimet.

Pääryhmä ^a	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
	Pääryhmään kuuluvat vajaakuntoisille kohdennetut toimenpiteet			
1. Työmarkkinapalvelut		Johdatus työelämään, max 3 kk (siirtymiset sairausvakuutuksesta)		
2. Työvoimapolitiittinen koulutus				
3. Työn vuorottelu ja työn jakaminen				
4. Avoimille työmarkkinoille työllistäminen		Palkkatuki (max 4 v)	Palkkatuki (ilman aikarajaa)	Työllistämisen tuki vastavalmistuneille vammaisille, max 1 v
5. Tuettu työ ja kuntoutus				
5.1 Tuettu työ suljetuilla työmarkkinoilla	Sosiaali- huoltolain nojalla järjestetty suojatyö	Julkinen suojatyö (OSA) Suojatyö valtiollisessa SAMHALL-osakeyhtiössä ”Trygghetsanställning”	Työssäoppimista suojatyössä Suojatyötä taloudellisella tuella	Joustotyö (fleksjob): pysyvää palkkatuettua työtä osatyökykyisille, joita ei voida kuntouttaa <u>Skånejob</u> : palkkatuettua kevyttä työtä varhaiseläkeläisille
5.2 Ammatillinen kuntoutus	Kelan, työeläkelaitosten ja muiden vakuutuslaitosten järjestämä ammatillinen kuntoutus	Ammatillinen kuntoutus	Valmiuksien hankkimista suojatyössä ”Arbeidsmarkedsbedrifter” Ammatillinen kuntoutus	Ammatillinen kuntoutus ja varhaiskuntoutus
6. Suora työpaikkojen luominen				

^aPääryhmät noudattavat Eurostatin LMP-tietokannan numerointia. Eurostat luokittelee työmarkkinainterventiot ensin kolmeen pääryhmään: työmarkkinapalveluihin (1), työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin (2–6) ja työstä poissaolevien toimeentulon tukemiseen (7–8), johon kuuluvat työttömyysturva sekä työmarkkinasyyihin perustuvat varhaiseläkkeet. Työvoimapolitiittiset toimenpideryhmit sisältävät kussakin maassa erilaisia yksittäisiä toimenpiteitä, jotka voivat olla *main stream* -periaatteella kaikille mahdollisia tai ne voivat olla vain tietyille erityisryhmille kohdennettuja. Taulukossa on merkitty erikseen kuhunkin pääryhmään kuuluvat pelkästään vajaakuntoisille henkilöille kohdennetut (*targeted*) toimet.

Lähde: Eurostat, LMP-tietokanta; Eurostat 2010a–d.

Avoimelle sektorille työllistettyjen vajaakuntoisten henkilöiden työnantajille voidaan Ruotsissa kompensoida enimmillään 100 prosenttia palkoista ja sivukuluista neljän vuoden ajalta, jos kyseessä on toimintakyvyltään vakavasti vammaisen tai pitkäaikaissairas henkilö. Työehtosopimuksia vastaavat ehdot koskevat myös valtiollista, vajaakuntoisia työllistävää Samhall-korporaatiota sekä julkisten työnantajien psyykkisesti ja sosiaalisesti vaikeavammaisille järjestämää suojatyötä (OSA). Näissä molemmissa työnantajan saama korvaus voi nousta enimmillään 100 prosenttiin työllistämisen kokonaiskuluista. Työnantajan korvausosuus palkasta ja sivukuluista neuvotellaan aina yksilöllisesti, jolloin mukana neuvottelussa ovat työnantajan ja työntekijän lisäksi myös työvoimaviranomaisten ja ammattiliiton edustajat (ks. Sibbmark 2011).

Mielenkiintoinen piirre Ruotsissa viime vuosina toteutetussa sosiaaliturva- ja työvoimapolitiikan myllerryksessä on se, että vajaakuntoisille kohdennetut toimenpiteet näyttävät olleen kaikkein muuttumattomin osa viime vuosikymmenten aikana harjoitettua politiikkaa. Keskeiset vajaakuntoisille kohdennetut toimenpiteet ovat olleet voimassa vuosista 1980/86 alkaen. Ainoa 1980-luvun jälkeen voimaantullut merkittävä tälle ryhmälle suunnattu työllistämistoimenpide on *trygghetsanställning* (vuodesta 2006), jossa suojatyötä tarjoava työnantaja toimii samantapaisiin ehdoin kuin Samhall mutta ei ole korporaation osa.

Edellä jo kuvattiin Ruotsin toteuttamaa varsin poikkeuksellista sosiaaliturvauudistusta, jossa työkyvyttömyysetuusjärjestelmän ja työvoimahallinnon työnjakoa muutettiin vuodesta 2010 lähtien siten, että aiemmin määräaikaista työkyvyttömyysetuutta (*sjukersättning*) saaneet siirrettiin työvoimahallinnon asiakkaiden ilman aktiivisuusvelvoitetta. Tavoitteena oli näiden henkilöiden kokonaistilanteen läpikäynti moniammatillisen tiimin avulla, ja sen jälkeen ohjaaminen eteenpäin heidän tarpeita vastaaviin palveluihin, työhön tai opiskeluun tai selvittelyn jälkeen takaisin sairausperusteisille etuuksille. Nämä hallinnollisella toimenpiteellä järjestelmää vaihtaneet henkilöt eivät ole määritelmällisesti aktivoitavana, eivätkä he myöskään sisälly tämän selvityksen aktiivitoimenpiteille osallistuvien henkilöiden kokonaismäärään.

Pitkäaikaistyöttömille suunnatuissa toimenpiteissä tapahtui Ruotsissa merkittäviä muutoksia viime vuosikymmenen lopulla. Aiemmin voimassa ollut *aktivitetsgaranti*, joka mahdollisti työttömyysturvan uusintamisen korvauspäivien enimmäismäärän täyttymisen jälkeen, poistettiin ja tilalle tuli uusi pitkään työelämästä poissaolleille kohdennettu kolmivaiheinen toimenpidekokonaisuus *jobb- och utvecklingsgaranti*. Toimenpidekokonaisuuden vaihe yksi koostuu korkeintaan 150 päivää kestävästä ohjatuista ja tehostetuista työnhakuaktiiviteeteista. Vaihe kaksi käsittää esimerkiksi työkokeiluja, työharjoittelua ja koulutusta. Jos henkilö ei ole onnistunut työnhaussa vaiheen kaksi kestänyttä maksimissaan 450 päivää, alkaa vaihe kolme, jossa henkilölle järjestetään pysyvää yleishyödyllistä (kol-

mannen sektorin) työtä. Samaan tapaan kolmivaiheisena toimenpidekokonaisuutena on järjestetty myös Ruotsin nuorisotakuu. (Eurostat 2010d; Sibbmark 2011.)

Suomessa käytetään muihin Pohjoismaihin verrattuna hyvin vähän pelkästään vajaakuntoisille tai muille erityisryhmille kohdennettuja toimenpiteitä. Tältä kannalta Suomen aktivointipolitiikkaa voidaan luonnehtia *main stream* -politiikaksi, jossa myös erityisryhmien työllistämistarpeet pyritään hoitamaan yleisten työvoimapolitiittisten ohjelmien puitteissa. Toisaalta Suomessa on jo vuodesta 2006 lähtien ollut käytössä vaikeasti työllistettäville suunnattu erillinen työllistämismääräraha, josta myönnettävillä tuilla kannustetaan yksityisiä yrityksiä palkkaamaan vaikeasti työllistyviä pitkäaikaistyöttömiä, nuoria, vajaakuntoisia ja ikääntyviä (Eurostatin LMP-tilaston pääryhmä 4).

Suomen osalta ainoa suoraan vajaakuntoisille työnhakijoille kohdennettu toimenpideryhmä Eurostatin tilastossa on ollut kuntien sosiaalihuoltolain nojalla teettämä suojatyö, johon osallistuneiden määrä on pysytellyt vuosittain noin 3000 henkilössä. Suomi on toisaalta ainoa Pohjoismaa, jonka työllistämistukien valikoimassa on Eurostatin pääryhmään ”suora työpaikkojen luominen” (pääryhmä 6) kuuluvia toimenpiteitä. Nimellä viitataan sellaisten työpaikkojen perustamiseen, joita ei ilman työllistämistukia olisi lainkaan olemassa. Toisin sanoen kysymys on varsinaisten työmarkkinoiden kannalta ylimääräisistä, yleishyödyllisiä tarkoituksia palvelevista työpaikoista, joilla valtio, kunnat tai järjestöt työllistävät pitkäaikaistyöttömiä tai muuten työmarkkinoilla vaikeassa asemassa olevia henkilöitä. Työllistäminen tapahtuu 10 kuukauden jaksoissa.

Tanskaa on yleisesti pidetty aktivointipolitiikan mallimaana. Sen työmarkkinapolitiikalle on viime vuosina ollut leimallista laaja aktivointi yhdistettynä työttömyysetuuksien ehtojen kiristämiseen. Työmarkkinareformit ovat painottaneet yhä varhaisempaa ja intensiivisempää aktivointia sekä aktiivisuuden lisäämistä sellaisille väestöryhmille, joilla on muitakin kuin työttömyyteen liittyviä ongelmia. Sallittua passiiviaikaa ennen aktiivitoimenpiteisiin osallistumista on lyhennetty ja työttömien sanktiointia lisätty sekä alle 25-vuotiaiden työttömyyskorvausta pienennetty. Kaikilla työttömillä on oikeus ja velvollisuus osallistua aktivointitoimenpiteisiin. Aktivointia korostavan politiikan on todettu pureen erityisesti rakenteelliseen työttömyyteen ja taanneen sen, että työttömät tekevät kaikkensa löytääkseen työtä (Räisänen ym. 2012).

Tanskassa on tarjolla kolmenlaisia vajaakuntoisille kohdennettuja työllistämistoimenpiteitä: ns. joustotyö (*fleksjob*) ja ennen aikaiseläkkeellä olevien työhön osallistumisen tuki (*skånejob*) sekä vastavalmistuneille vammaisille nuorille suunnattu työllistämistuki avoimilla työmarkkinoilla. Suojatyöhön lukeutuva joustotyö on ollut Tanskassa huippusuosituttua, minkä vuoksi kritiikki sen oletettua liikakäyttöä kohtaan on jatkuvasti kasvanut mm. OECD:n taholta (OECD 2010, 76–78). Joustotyö

on nimensä mukaisesti pitänyt sisällään monenlaisia mahdollisuuksia keventää työtehtäviä työkyvyn alenemisen takia ilman että vajaakuntoisen palkka ja työsuhte-edut olennaisesti pienenisivät täysin työkykyiseen verrattuna. Joustotyöhön henkilö on voinut hakeutua, kun mitkään hoito- tai kuntoutusyrietykset eivät ole tuottaneet tulosta ja kun tilan ennustetaan olevan pysyvä. Joustotyötä tekevät voivat saada myös tähän tarkoitukseen räätälöityä erillistä työttömyysturvaa siltä ajalta, jolloin he joutuvat odottamaan sopivan työn löytymistä.

Vajaakuntoisille kohdennettujen työllistämistukien lisäksi Tanskassa on tarjolla myös avoimelle sektorille suunnattuja palkkatukia, joiden tavoitteena on tuen piiriin kuuluvien työntekijöiden taitoja ja kvaifikaatiotason nostaminen sekä käytännön työkokemuksen hankkiminen.

Norjan aktivointi- ja työllistämispoliitiikan asettamista yhteiseen tarkastelukeyhykseen Ruotsin, Suomen ja Tanskan kanssa vaikeuttaa se, että maassa harjoitetun työvoimapolitiikan lähtökohdat – täystyöllisyys ja monin paikoin esiintyvä työvoimapula – luonnollisesti määrittävät pitkälti, minkälaisia etuus- ja toimenpidekokonaisuuksia maassa on kehitetty työmarkkinoilla ongelmia kohdanneille ihmisille. Ristiriita yksittäisen ihmisen työhön sijoittumisen vaikeuksien ja yhteiskunnassa vallitsevan työvoimapolitiikan välillä on varmaankin vaikuttanut siihen, että Norjassa työmarkkinaongelmat nähdään enemmän kuin muissa Pohjoismaissa terveysongelmien näkökulmasta. Vajaakuntoisille henkilöille on Norjassa tarjolla palkkatukia avoimilla työmarkkinoilla sekä tukityöpaikkoja suljetulla sektorilla.

4.1.1 Ammatillinen kuntoutus

Kuten taulukosta 6 ilmeni, Eurostatin LMP-tietokanta ja siihen liittyvä käsitteistö pitävät yhtenä kategoriana sisällään myös ammatillisesti suuntautuneen kuntoutuksen. Kaikkien Pohjoismaiden osalta näytti siltä, että ammatillinen kuntoutus oli kokonaisuudessaan otettu mukaan Eurostatin kuvausjärjestelmään riippumatta siitä, kenen järjestämisvastuulla kuntoutus oli. Esimerkiksi Suomesta tilasto kattoi Kelan, työeläkelaitosten sekä tapaturma- ja liikennevakuutuksen vastuulla olevan ammatillisen kuntoutuksen. Toisaalta voidaan olettaa, että ammatillinen kuntoutus on järjestelmien hajanaisuuden ja niiden kattaman toimenpiteiden kirjon takia muuallakin kuin Suomessa yksi vaikeimmin tilastoitavista ja vertailtavista asioista sekä maiden välillä että ajallisesti saman maan sisällä.

4.2 Aktiiveille toimenpiteille osallistuminen suhteessa työkäisiin

Kuinka suuria työttömien ja vajaakuntoisten määriä aktivointi sitten on koskenut tutkimusvuosien aikana eri Pohjoismaissa? Taulukossa 7 ja kuviossa 4 esitetään työvoimapolitiittisille toimenpiteille osallistuneiden osuus työkäisistä eri Pohjoismaissa vuosina 2005 ja 2010.

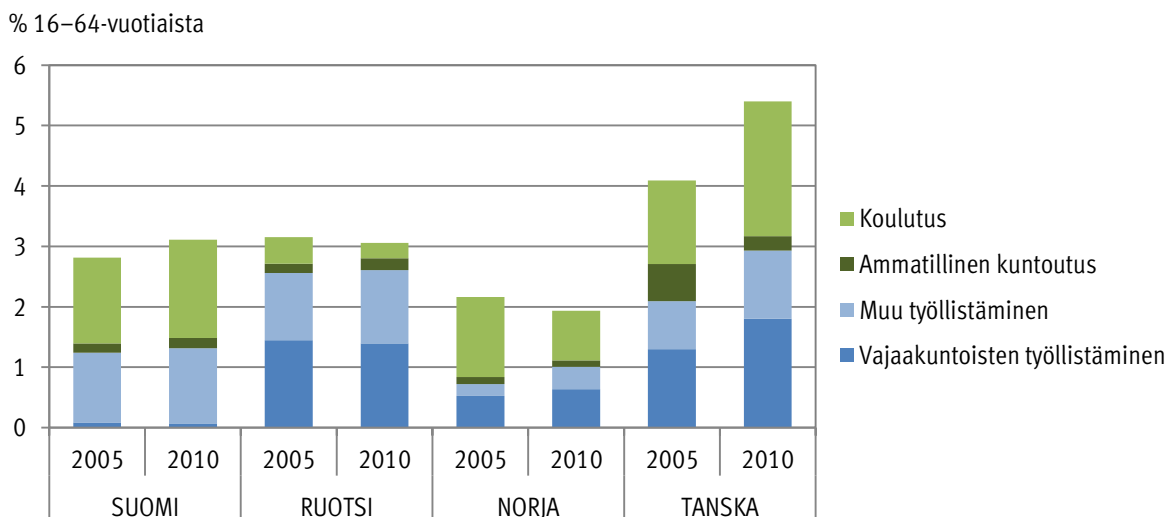
Taulukko 7. Työvoimapolitiittiseen koulutukseen, tuettuun työllistämiseen sekä ammatilliseen kuntoutukseen osallistuneet Pohjoismaissa 2005 ja 2010, keskimääräinen osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).

	Suomi		Ruotsi		Norja		Tanska	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Tukityössä yhteensä	1,2	1,3	2,6	2,6	0,7	1,0	2,1	2,9
Vajaakuntoisille suunnattu työllistäminen yhteensä	0,1	0,1	1,4	1,4	0,5	0,6	1,3	1,8
Palkkatuki (ml. Norjan suora työllistämistuki)	0,0	0,0	1,0	0,8	0,0	0,1	0,1	0,2
Suojatyö	0,1	0,1	0,5	0,6	0,3	0,4	1,2	1,6
Suora työllistämistuki, muu kuin suojatyö	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	0,0
Muu kuin vajaakuntoisille kohdennettu työllistäminen	1,2	1,2	1,1	1,2	0,2	0,4	0,8	1,1
Koulutus	1,4	1,6	0,4	0,3	1,3	0,8	1,4	2,2
Ammatillinen kuntoutus	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,6	0,2
Yhteensä	2,8	3,1	3,2	3,1	2,2	1,9	4,1	5,4
Yhteensä henkilöitä, tuhatta	96,7	108,5	182,0	183,4	64,3	61,5	144,0	192,1

Huom. Tanskan luvut ammatillisesta kuntoutuksesta vuonna 2005 eivät ilmeisesti ole vertailukelpoisia muiden maiden tai Tanskan vastaavien lukujen vuodelta 2010 kanssa.

Lähteet ja laskelmat: ks. liitetaulukko 1.

Kuvio 4. Työvoimapolitiittiseen koulutukseen ja tuettuun työllistämiseen sekä ammatilliseen kuntoutukseen osallistuneet Pohjoismaissa vuosina 2005 ja 2010, keskimääräinen osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä (%).



Huom. Tanskan luvut ammatillisesta kuntoutuksesta vuonna 2005 eivät ilmeisesti ole vertailukelpoisia muiden maiden tai Tanskan vastaavien lukujen vuodelta 2010 kanssa.

Lähteet ja laskelmat ks. liitetaulukko 1.

Tanskassa aktivointi kohdistui molempina vuosina huomattavasti suurempaan osaan työikäistä väestöä kuin muissa maissa. Vuonna 2010 osuus nousi jo yli viiden prosentin johtuen erityisesti koulutukseen tai vajaakuntoisten työllistämiseen osallistuneiden määrän kasvusta. Vajaakuntoisten työllistäminen nousi tutkimusperiodilla 1,3 %:sta 1,8 %:iin suhteessa työikäiseen väestöön. Kasvun moottorina oli alati lisääntyvä joustotyön käyttö. Vuonna 2010 joustotyössä oli jo keskimäärin 1,6 % työikäisistä, mikä puoltaa vahvasti sitä, että mm. OECD:n esittämä kritiikki toimenpiteen liialliseksi paisuneesta käytöstä on ollut oikeutettua. Muissa maissa muutokset vajaakuntoisille tarjolla olevien työllistämistoimenpiteiden käyttöasteissa olivat vähäisiä.

Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä on huomattava ero siinä, että Suomessa ei edelleenkään ole käytössä suoraan vajaakuntoisille kohdennettuja toimenpiteitä, kun taas Ruotsissa ja Tanskassa vajaakuntoisten työllistäminen koskee noin puoltatoista prosenttia työikäisistä. Huomionarvoista on, että muiden kuin vajaakuntoisille suunnattujen työllistämistoimien piirissä oli kuitenkin Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa suunnilleen yhtä suuri osuus eli runsas prosentti työikäisistä. Suomi ja Ruotsi poikkeavat toisistaan myös siinä, että vaikka kuviossa 4 esitettyihin toimenpiteisiin osallistuneiden yhteismäärä on samalla tasolla, on Suomessa korostettu koulutusta mutta Ruotsissa vajaakuntoisten työllistämistä.

Toimenpiteille osallistuneiden osuus luonnollisesti heijastelee osittain myös työttömyyden yleisyyttä eri maissa. Norjassa työvoimapolitiittinen aktivointi on vähäistä – siellä aktivointitoimenpiteitä ei ylipäätään juuri tarvita matalan työttömyysasteen takia. Erityisesti muuhun kuin vajaakuntoisille suunnattuun työllistämiseen osallistuneiden osuus on Norjassa pieni. Norjakin tosin näyttää siirtäneen toimenpiteissä painotusta koulutuksesta kohti työllistämistä.

Taulukossa 7 ja kuviossa 4 on esitetty myös ammatilliseen kuntoutukseen osallistuneiden väestöosuudet vuodelta 2010. Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa osallistujien määrä suhteessa työikäisiin oli suunnilleen samalla tasolla eli noin 0,2 % työikäisistä, Norjassa suunnilleen prosentin kymmenyksen verran matalampi eli noin 0,1 % työikäisistä. Tulos on Norjan osalta jossakin määrin kummallinen, kun otetaan huomioon Norjan vahva kuntoutusorientaatio rahaetuuksien puolella (vrt. selvitystuki).

5 Yhteenveto ja johtopäätöksiä

5.1 Tavoite, aineistot ja mittarit

Tutkimuksessa vertailtiin työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä aiheutunutta työelämästä poissaoloa sekä aktiiveille työvoimapolitiittisille toimenpiteille osallistumista Pohjoismaissa vuosina 2005 ja 2010. Kustakin aihepiiristä kuvattiin ensin taustalla olevia järjestelmiä vuonna 2010 sekä harjoitetun politiikan keskeisiä muutoksia 2000-luvun alusta lähtien. Sen jälkeen tarkasteltiin järjestelmien käyttöasteita ja niiden muutoksia vuosien 2005 ja 2010 välillä.

Keskeisinä tutkimusaineistoina olivat Pohjoismaisten sosiaaliturvaviranomaisten, pohjoismaisen sosiaalitalastokomitean NOSOSKO:n sekä Eurostatin tilastolliset tietokannat. Näistä lähteistä kerättiin sekä järjestelmäkuvauksia että niihin liittyviä tilastotietoja. Tutkimus kattoi Pohjoismaista Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan. Islanti jäi tarkastelun ulkopuolelle lähinnä aineistojen puuttumisen takia.

Työelämästä poissaoloa pyrittiin kuvaamaan kussakin maassa ja kaikissa tutkituissa ilmiöissä (työkyvyttömyys, työttömyys, aktiiveille toimenpiteille osallistuminen) samoilla – tai ainakin vertailukelpoisilla – tilastollisilla mittareilla. Pääperiaatteena oli etuuden tai toimenpiteen keskimääräinen käyttö suhteessa työikäiseen väestöön yhtä kalenteripäivää kohti laskettuna. Poikkeuksena tästä laskentatavasta olivat kuitenkin työkyvyttömyyseläkkeet ja niitä vastaavat etuudet, joiden osalta käyttöaste kuvasi vuoden lopun tilannetta.

Työkyvyttömyydestä sekä työttömyydestä johtuvaa poissaoloastetta laskettaessa otettiin huomioon myös osa-aikainen työkyvyttömyys ja työttömyys. Osaetuudet huomioitiin poissaoloastetta laskettaessa ensinnäkin sellaisenaan eli bruttolukuina ja toiseksi kokoaikaisiksi etuuksiksi muunnettuina eli nettona. Nettomääräisten etuuksien käyttöasteiden hyvänä puolena oli se, että tällöin kaikki etuuksia koskevat luvut olivat periaatteessa yhteenlaskettavissa, jolloin voitiin laskea esimerkiksi työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuva ”kokonaispoissaoloaste”. Sen sijaan on huomattava, että työvoimapolitiittisille toimenpiteille osallistujia ei voida laskea yhteen etuuksien käyttöasteiden kanssa.

5.2 Tulokset

Tulosten perusteella eri Pohjoismaat eroavat huomattavasti toisistaan sekä lainsäädännön muutosten että etuuksien ja toimenpiteiden käyttöasteiden suhteen. Suomi ja Ruotsi sijoittuivat kahteen ääripäähän sekä järjestelmissä toteutettujen rakenteellisten muutosten että työelämästä poissaoloa

mittaavien indikaattoreiden muutosten kannalta. Suomessa muutokset olivat vähäisiä kummastakin näkökulmasta, Ruotsissa taas varsin suuria ja radikaaleja. Ruotsin lisäksi myös Norjassa tapahtui suuria rakenteellisia muutoksia lähinnä Kansanvakuutuslaitoksen ja työvoimahallinnon organisaatioiden yhdistämisen seurauksena. Oma mielenkiintoinen tapauksensa on kehitys Tanskassa, jossa tutkimusajanjakson aikana tapahtuneet lainmuutokset olivat vähäisiä mutta työelämästä poissaoloa ja aktiivitoimenpiteille osallistumista kuvaavat indikaattorit nousivat huomattavasti aiempien lainmuutosten kasautuvien vaikutusten seurauksena (työkyvyttömyyseläkkeet ja joustotyö 2003).

5.2.1 Suomi

Suomessa lainsäädännölliset muutokset työkyvyttömiä turvassa olivat tutkimusajanjaksolla melko vähäisiä – ainakin, jos vaikutuksia arvioidaan muutoksia hyödyntäneiden ihmisten lukumäärällä (esim. osasairauspäiväraha, eläkkeiden lepäämään jättäminen). Työttömyysturvassa muutoksia oli enemmän, ja ne vaikuttivat sekä rekisteröityjen työttömien määrää lisäävästi että vähentävästi. Yksi huomattava muutos tutkimuskaudella on ollut työttömyyseläkkeen asteittainen lakkaaminen, ja ikääntyvien työttömien lisäpäivärahaoikeuden asteittainen laajentaminen 65 ikävuoden täyttämiseen asti. Tässä kuitenkin on kysymys enemmänkin järjestelmien välisestä muutoksesta eikä siirrolla ilmeisesti ole ollut vaikutusta rekisteröityjen työttömien ja työttömyyseläkkeen saajien yhteismäärään, joka yleensä on ollut tässä tutkimuksessa Pohjoismaisten vertailujen lähtökohtana Suomen osalta. Rekisteröityjen työttömien määrään on Suomessa vaikuttanut ainakin jossakin määrin myös yli 500 päivää työttömänä olleille työmarkkinatuen saajilla vuonna 2006 voimaan tullut tiukka aktiivointivelvoite sekä irtisanomisten yhteydessä toteutettu muutosturva vuonna 2009.

Suomessa oli vuonna 2010 Pohjoismaiden korkein työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuva kokonaispoissaoloaste: keskimäärin lähes 18 % työikäisistä oli poissa työelämästä jommankumman syyn takia, missä laskua viisi vuotta aikaisempaan ajankohtaan oli 1,3 prosenttiyksikköä. Vuoden 2010 luvusta tasan puolet oli työkyvyttömyys- ja puolet työttömyysetuuksista johtuvaa työelämästä poissaoloa. Aktiiveille työvoimapolitiittisille toimenpiteille osallistui vuonna 2010 keskimäärin 3,1 % työikäisistä suomalaisista, mistä puolet oli työvoimakoulutuksessa, 1,3 prosenttiyksikköä tukityössä ja 0,2 prosenttiyksikköä ammatillisessa kuntoutuksessa. Suomen työvoimapolitiittisten toimenpiteiden valikoimassa ei ollut edelleenkään erikseen vajaakuntoisille kohdennettuja työllistämistoimenpiteitä kuntien järjestämää suojatyötä lukuun ottamatta.

5.2.2 Ruotsi

Ruotsi koki vuosien 2005 ja 2010 välillä Pohjoismaiden radikaaleimmat muutokset työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuvassa poissaoloasteessa. Työvoimapolitiittisille toimenpiteille osallistumisessa sen sijaan Ruotsin tilanne oli pysynyt kokonaisuudessaan melko vakiintuneena – kuitenkin niin, että painopistettä oli siirretty entistä enemmän tuettuun työllistämiseen työvoimapolitiittista koulutusta vähentäen. Nettomääräiseksi muunnettu poissaolo suhteessa työikäisiin oli pudonnut viidessä vuodessa 17,0 %:sta 12,2 %:iin. Merkittävää oli, että laskua oli sekä työkyvyttömyysetuukseen että rekisteröidyn työttömyyden esiintyvyydessä suhteessa työikäisiin. Työkyvyttömyydessä tosin pudotus oli huomattavasti rajumpi (11,4 %:sta 7,7 %:iin) kuin rekisteröidyssä työttömyydessä (5,5 %:sta 4,5:een %:iin).

Ruotsissa työkyvyttömyysetuuksien käyttöasteen alenemiseen vaikutettiin lähinnä kolmea kautta. Ensinnäkin, työkyvyttömyyseläkkeelle johtavaa virtaa hillittiin tiukentamalla prosessia mm. siten, että sairauspoissaolon pidentyessä henkilön oli asteittain oltava valmis hyväksymään muutakin kuin entiseen ammattiinsa kuuluvaa työtä sekä ohjeistamalla sairauslomia kirjoittavia lääkäreitä poissaolojen pituudesta eri sairausryhmissä (OECD 2009). Toiseksi, Ruotsissa puututtiin suoraan voimassa olleiden eläkkeiden (sairauskorvausten) määrään siirtämällä määräaikaisen sairauskorvauksen saajat asteittain vuoden 2010 alusta lähtien työvoimahallinnon vastuulle tähän tarkoitukseen varta vasten perustetulle ”johdatus työelämään” -toimenpiteelle. Kolmanneksi, voimassa olevat etuudet vähenivät useilla tuhansilla myös siitä syystä, että aktivointi- ja sairauskorvausten saajille annettiin rajoittamaton oikeus mennä ansiotyöhön ja jättää eläkkeensä kokonaan tai osittain lepäämään työntöön ajaksi. OECD:n mukaan tämä oli eräällä tavalla vaihtoehto Hollannissa toteutetulle laajamittaiselle operaatiolle, jossa kaikkien työkyvyttömyyseläkkeen saajien työkyky arvioitiin uudelleen (OECD 2010, 17).

Ruotsia koskevissa tuloksissa yllättävää oli se, että rekisteröityjen työttömien määrä suhteessa työikäisiin oli jonkin verran pienentynyt vuodesta 2005 vuoteen 2010 vaikka etukäteen olisi voitu olettaa sairausperusteisten etuuksien rajun vähentämisen näkyvän työvoimahallinnon puolella rekisteröityjen työttömien samanaikaisena lisääntymisenä. Ilmeisesti tässäkin vaikuttaa useita tekijöitä. Ensinnäkin, sairausvakuutuksesta työvoimahallinnon asiakkaiksi siirretyt ohjattiin sinne viranomaistoimin ja hallitusti siten, että heidän tilannettaan alettiin selvittää moniammatillisen asiantuntijajoukon toimesta ilman että asiakkaalla itsellään olisi varsinaista aktiivisuusvelvoitetta. Toiseksi, samanaikaisesti työkyvyttömyysetuuksien ehtojen tiukennuksen kanssa kiristettiin myös työttömyysturvan ehtoja ja madallettiin etuuksien tasoa, mikä ilmeisesti yhdessä työttömyysturvan työs-

säoloehdotta koskevan vaatimuksen kanssa tehokkaasti ehkäisi siirtymisiä työkyvyttömyysturvalta työttömiksi työnhakijoiksi.

Ruotsin mallin ehkä suurimpana periaatteellisenä muutoksena tutkimusajanjaksolla voidaan ehkä pitää työttömyysturvan ja aktiivisen työvoimapolitiikan välisen suhteen muuttumista. Perinteinen ruotsalainen ajattelu, jonka mukaan työttömyysturva on nähtävä ennen kaikkea työmarkkinaliikkuvuutta ja rakennemuutosta tukevana ”uudelleensijoittumisvakuutuksena”, on muuttunut kyseenalaiseksi etuuksien tason madaltumisen ja turvan kattavuuden romahtamisen seurauksena.

Kiinnostava piirre viime vuosien muutoksissa on myös Ruotsin mallin suuri vakaus vajaakuntoisten työllistämistä koskevan politiikan suhteen. Sekä toimenpiteiden lajit että niille osallistuneiden keskimääräinen osuus työikäisistä olivat pysyneet käytännöllisesti katsoen muuttumattomina.

5.2.3 Tanska

Tanska näytti olevan vertailun maista ainoa, jossa oli ainakin väestötasolla havaittavissa siirtymää (rekisteröidystä) työttömyydestä työkyvyttömyysetuuksille. Tanskassa sekä työkyvyttömyyseläkkeiden että vajaakuntoisille kohdennettujen toimenpiteiden (erityisesti ”*fleksjob*”) käyttöaste oli noussut huomattavasti tutkimusajanjaksolla (ks. OECD 2008, 76–77). Tässä tutkimuksessa määritelty työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuva kokonaispoissaoloaste oli Tanskassa kylläkin pienentynyt 14,3 %:sta 13,5 %:iin rekisteröityjen työttömien vähenemisen takia, mutta vastapainoksi keskimääräinen työkyvyttömyysetuuksien käyttöaste oli noussut jokseenkin yhtä paljon (7,6 %:sta 8,5 %:iin). Suhteellisesti eniten Tanskassa oli kuitenkin muuttunut työvoimapolitiittisten toimenpiteiden käyttö. Tuetun työllistämisen piiriin kuului vuonna 2005 keskimäärin 2,1 % työikäisistä ja heistä edelleen 1,3 prosenttiyksikköä oli vajaakuntoisille suunnatuilla toimenpiteillä. Vuonna 2010 vastaavat väestöön suhteutetut käyttöasteet olivat 2,9 % ja 1,8 %. Työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuneiden määrä suhteessa työikäisiin oli puolestaan noussut 1,4 %:sta 2,2 %:iin.

Tanska on ollut jo pitkään se Pohjoismaa, josta Suomi on yrittänyt löytää hyviä käytäntöjä työvoimapolitiikan aktivointiin. Toisaalta Tanska on myös maa, joka hallinnollisilta käytännöiltään ja järjestelmien rakenteen puolesta poikkeaa eniten muista Pohjoismaista (kuntatasolle hajautetut järjestelmät, tasasuuruiset etuudet, ei osaetuuksia). Kunnilla on myös merkittävä portinvartijan rooli siinä, suositaanko etuuksia ja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä koskevassa päätöksenteossa aktivointia vai passiivisia rahaetuksia.

Joustotyön osalta kuntien kannustimet ovat OECD:n (2008, 76–79) mukaan kuitenkin toimineet osittain alkuperäisen tarkoituksensa vastaisesti, mistä on ollut seurauksena joustotyössä ja työkyvyttömyysetuuksilla olevien samanaikainen kasvu. Kuntien on ollut edullista ohjata vajaakuntoisia joustotyöhön, koska kunnan valtiolta saama korvaus on ollut suurempi aktiivitoimenpiteistä kuin työkyvyttömyysetuuksista. Käytännössä tämä on johtanut siihen, että suhteellisen hyväkuntoiset ihmiset sijoittuivat joustotyöhön kun taas ne osatyökykyiset, jotka tuettua työtä olisivat kipeimmin tarvinneet, ”parkkeerattiin” *fleksjob*-järjestelmään kuuluvalla erillisellä työttömyysturvalle (*waiting benefit*). Tämän tutkimuksen tulokset puoltavat vahvasti OECD:n päätelmiä. Samaa mieltä ovat olleet myös Tanskan lainsäätäjät, jotka vuoden 2013 alusta ovat muuttaneet työkyvyttömyyseläkkeen sekä joustotyön ehtoja OECD:n suositusten mukaisiksi (Beskaeftigelsesministeriet 2013).

5.2.4 Norja

Norja oli tämän tutkimuksen tavoitteiden sekä toteutustavan kannalta jossakin määrin erikoistapaus. Norjassa ilmeisesti enemmän kuin muissa maissa työmarkkinaongelmat nähdään yhteydessä terveyteen ja työkykyyn. Täystyöllisyyden ja työvoimapulan maassa ei rakenteellista työttömyyttä ole päässyt syntymään ja tästä syystä myös työvoimapolitiisissa toimenpiteissä painottuvat lähinnä vajaakuntoisten ja maahanmuuttajien ongelmat. 2000-luvun ensivuosisikymmenellä Norjassa toteutettiin suuri hallinnollinen reformi, jossa työvoimahallinto ja kansanvakuutusvirasto yhdistettiin yhdeksi virastoksi NAV:iksi. Tämä on ilmeisesti kehittänyt norjalaista ajattelutapaa edelleen kokonaisvaltaisempaan suuntaan.

Käytännön esimerkki sosiaaliturva- ja työvoimapolitiisten näkökulmien yhdistämisestä on vuosikymmenen vaihteessa voimaantullut *arbeidsavklaringspenge* eli selvitystuki. Selvitystuki tarjoaa toimeentuloa sekä ilmeisesti myös koordinoitua, henkilön yksilöllisistä tarpeista lähtevää palvelua monissa sellaisissa ongelmatilanteissa, joissa henkilö esimerkiksi Suomessa joutuisi asioimaan edestakaisin eri viranomaisten kanssa (Kela, työeläkelaitos, työvoimatoimisto, työttömyyskassa).

Tämän tutkimuksen kannalta selvitystuki muodostaa ongelman Norjan ja muiden maiden tulosten vertailtavuuden kannalta. Ilmeisesti selvitystuella on paljon osatyökyvyttömiä ja vajaakuntoisia henkilöitä, jotka muissa maissa kuuluisivat sairausperusteisten etuuksien piiriin tai olisivat työvoimatoimiston rekistereissä työttöminä työnhakijoina. Näistä syistä Norjan tuloksiin kannattaa suhtautua varauksellisesti, ja väestöön suhteutettuja käyttöasteita on pidettävä alalikiarvoina.

Tämän tutkimuksen tilastollisissa vertailuissa työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuva työikäisiin suhteutettu kokonaispoissaoloaste oli Norjassa pienentynyt viiden vuoden aikana 14,5 %:sta 13,0 %:iin. Työkyvyttömyysetuuksissa nettomääräiset käyttö suhteessa työikäisiin oli 11,7 % vuonna 2005 ja 10,7 % vuonna 2010. Rekisteröityjä työttömiä Norjassa oli tutkimusvuosina vain noin 2,8–2,4 % työikäisistä. Tuetussa työssä olevien osuus työikäisistä oli Norjassa jonkin verran kasvanut ja työvoimapolitiittisessa koulutuksessa olevien osuus vastaavasti pienentynyt tutkimusjaksolla.

5.3 Lopuksi

Tutkimuksen pohjoismaisissa vertailuissa yksi keskeinen tulos oli se, että Suomessa muutokset niin työkyvyttömyyden, työttömyyden kuin työvoimapolitiittisille toimenpiteille osallistuvien määränkin suhteen olivat tutkimusajanjaksolla melko vähäisiä. Yksi keskeinen syy tähän lienee se, että Suomi on järjestelmien rakenteen sekä niiden välisen työnjaon kannalta pysynyt jokseenkin paikoillaan, kun taas kaikissa muissa Pohjoismaissa oli koettu ainakin jollakin osa-alueella varsin suuria muutoksia. Vaikka Suomessa järjestelmiä on kehitetty ja lainsäädäntöä muutettu, ovat muutokset olleet työelämästä poissaolon ja aktivointipolitiikan kannalta kuitenkin melko pieniä ottaen huomioon työkyvyttömiä ja työttömien suuren määrän suhteessa ikääntyvään väestöömme.

Tuloksista voidaan sanoa, että ne ovat linjassa OECD:n vuonna 2008 julkaiseman Suomea koskevan maa-arvion kanssa (OECD 2008, 80–81). Arvioinnin mukaan ajatus, että vajaakuntoisia ja pitkäaikaissairaita voitaisiin ja tulisi integroida huomattavasti nykyistä tiiviimmin työmarkkinoille, on levinnyt Suomessa kovin hitaasti. Suomessa työkyvyttömyys- ja työmarkkinapolitiikan liikkeellepanevana voimana on ollut työkyvyttömyyden ehkäisy, työkyvyn ylläpito ja sitä kautta eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen. Tässä lähestymistavassa ovat varsinaiset työikäisiä koskevat järjestelmien muutokset jääneet vähäisiksi, mikä on osaltaan OECD:n mielestä pienentänyt potentiaalia luoda uudenlaista integroitumista edistävää työmarkkinapolitiikkaa.

Muilla Pohjoismailla yhteisenä piirteenä oli työkyvyttömyysetuuksien ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden hallinnollinen lähentäminen ja jopa osittainen yhteen sulauttaminen. Tanskassa tämä kehitys oli alkanut jo aikaisemmin, kun taas Ruotsi ja Norja toimeenpanivat omia ratkaisujaan vuosikymmenen vaihteessa. Nähtäväksi jää, mihin muiden Pohjoismaiden uudistukset pidemmällä tähtäimellä johtavat ja missä määrin maat kykenevät jatkossakin reagoimaan muuttuvan taloudellisen ja demografisen ympäristön aiheuttamiin paineisiin. Suomessa olisi syytä huolellisesti seurata naapurimaiden kehitystä, mikä antaisi ainakin uusia näkökulmia oman toimintamallimme arviointiin.

Lähteet

Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens återrapportering 2012. Tidiga och aktiva insatser för sjukskrivnas återgång i arbete. 7c-Arbetslivsintroduktion. Stockholm: Arbetsförmedlingen, 2012.

Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2010. Stockholm: Arbetsförmedlingen, Ura 7, 2010.

Beskæftigelsesministeriet. Reform af førtidspension og fleksjob. København: Beskæftigelsesministeriet. Saatavissa: <www.bm.dk>. Viitattu 3.4.2013.

Eurostat. Labour market policy database methodology, Revision of June 2006. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

Eurostat. Labour market policy, 2007 edition. Eurostat statistical books. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

Eurostat. Labour market policy statistics. Qualitative report, Denmark 2010. Eurostat LMP database, 2010a.

Eurostat. Labour market policy statistics. Qualitative report, Finland 2010. Eurostat LMP database, 2010b.

Eurostat. Labour market policy statistics. Qualitative report, Norway 2010. Eurostat LMP database, 2010c.

Eurostat. Labour market policy statistics. Qualitative report, Sweden 2010. Eurostat LMP database, 2010d.

Eurostat. Labour market policy – expenditure and participants, Data 2010, 2012 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Försäkringskassan. Tio år med aktivitetsersättning. En studie av situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga. Stockholm: Försäkringskassan, 2012a. Saatavissa: <www.forsakringskassan.se>.

Försäkringskassan. Försäkringskassans uppföljning av sjukförsäkringsreformen. Stockholm: Försäkringskassan, Delredovisning – juni, 2012b.

Hytti Helka. Suomalainen työssäolo ja toimeentuloturva pohjoismaisessa vertailussa. Julkaisussa: Kautto Mikko, Sinko Pekka, toim. Talouskasvu ja julkistalous ikääntyneen väestön oloissa. Tulevaisuusselonteon liiteraportti 4. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32, 2004: 111–169. Saatavissa: <<http://vnk.fi/julkaisukansio/2004/j32-taloukasvu-ja-julkistalous/pdf/fi.pdf>>.

Hytti Helka. Why are Swedes sick but Finns unemployed? Int J Soc Welfare 2006; 15: 131–141.

Hytti Helka. Työkyvyttömyyspolitiikka ja työllisyys – muuttuuko Suomen malli muiden Pohjoismaiden suuntaan? Talous ja Yhteiskunta 2008; (1): 27–33.

Hytti Helka, Hartman Laura. Integration vs kompensation. Välfärdsstrategier kring arbetsförmåga i Sverige och Finland. Uppsala: IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Rapport 10, 2008.

Koskenvuo Karoliina, Hytti Helka, Autti-Rämö Ilona. Alle 25-vuotiaiden nuorten työkyvyttömyys- ja kuntoutusetuuksien käyttö ajalla 1995–2008. Kuntoutus 2010; (2): 34–43.

Kuuva Niina. Takaisin työhön vai työkyvyttömyyseläkkeelle? Työkykyä palauttavat prosessit. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 5, 2011.

NAV. Ytelsler ved sykdom. Oslo: NAV. Saatavissa: <www.nav.no>. Viitattu 9.3.2013.

NOSOSKO. Social tryghed i de nordiske lande 2005. Omfang, udgifter og finansiering. København: Nordisk Socialstatistisk Komité, 2007.

NOSOSKO. Social tryghed i de nordiske lande 2009/10. Omfang, udgifter og finansiering. København: Nordisk Socialstatistisk Komité, 2011.

OECD. Transforming disability into ability. Policies to promote work and income security for disabled people. Paris: OECD, 2003.

OECD. Sickness, disability and work. Breaking the barriers. Vol. 3: Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands. Paris: OECD, 2008.

OECD. Sickness, disability and work. Breaking the barriers. Sweden. Will the recent reforms make it? Paris: OECD, 2009.

OECD. Sickness, disability and work. Breaking the barriers. A synthesis of findings across OECD countries. Paris: OECD, 2010.

Räisänen Heikki, Alatalo Johanna, Krüger Henriksen Kristian, Israelsson Torbjörn, Klinger Sabine. Labour market reforms and performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland. Helsinki: TEM, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 19, 2012. Saatavissa: <http://www.tem.fi/files/32993/TEMjul_19_2012.web.pdf>.

Sibbmark Kristina. Arbetsmarknadspolitisk översikt 2010. Uppsala: IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Rapport 24, 2011.

SO / Arbetslöshetskassornas samorganisation. Lägesbeskrivning av arbetslöshetsförsäkringen våren 2012. Stockholm: SO.

Socialförsäkringsutredningen. Vad är arbetslinjen? Samtal om socialförsäkring Nr 4. Stockholm: Socialförsäkringsutredningen, 2005.

SOMERA-toimikunta. Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. SOMERA-toimikunnan taustaraportti. Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisuja 21, 2002.

Øverbye Einar. Aktiveringspolitikk i de nordiske land. Julkaisussa: NOSOSKO. Social tryghed i de nordiske lande 2004. Omfang, udgifter og finansiering. København: Nordisk Socialstatistisk Komité, 2006.

TILASTOLÄHTEET

Danmarks Statistik. Statistisk Årbog 2006. København: Danmarks Statistik, 2006.

Danmarks Statistik. Statistisk Årbog 2007. København: Danmarks Statistik, 2007.

Danmarks Statistik. Statistisk Årbog 2011. København: Danmarks Statistik, 2011.

Danmarks Statistik. Statistisk Årbog 2012. København: Danmarks Statistik, 2012.

Eläketurvakeskuksen tilastotietokanta verkossa. Saatavissa: <tilastot.etk.fi>.

Eläketurvakeskus. Katsaus eläketurvaan vuonna 2010. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen tilastoraportteja 4, 2011.

Eurostatin tilastotietokanta verkossa. Saatavissa: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>>.

Försäkringskassanin tilastotiedot verkossa. Saatavissa: <statistik.forsakningskassan.se>.

Gould Raija, Nyman Heidi, Lampi Jukka. Osatyökyvyttömyyseläkkeen toimivuus työeläkejärjestelmässä. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 7, 2008.

Kelan Kelasto-tilastotietokanta verkossa. Saatavissa: <www.kela.fi/kelasto>.

NAV:in tilastotiedot verkossa. Saatavissa: <<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse>>.

NOSOSKO. Social tryghed i de nordiske lande 2005. Omfang, udgifter og finansiering. København: Nordisk Socialstatistisk Komité, 2007.

NOSOSKO. Social tryghed i de nordiske lande 2009/10. Omfang, udgifter og finansiering. København: Nordisk Socialstatistisk Komité, 2011.

Liitetaulukko 1. Tilastotietojen lähteet ja laskelmien periaatteet.

Aihealue	Tietojen lähteet	Muunnos henkilövuosiksi	Osaetuuksien muunnos nettohenkilövuosiksi
Työkyvyttömyyseläkkeet			
Suomi	Eläketurvakeskuksen tilastotietokanta (tilastot.etk.fi); osaeläkkeet: Gould et al. 2008; ETK 2011	Vuoden lopussa eläkkeellä olleiden määrän oletetaan vastaavan henkilövuosia	Osaetuuksilla olevat * 0,5
Ruotsi	Försäkringskassanin tilastotiedot (statistik.forsakringskassan.se)	Vuoden lopussa eläkkeellä olleiden määrän oletetaan vastaavan henkilövuosia	Osaetuuksien saajien määrä kerrotaan osaetuuden asteella (tilastoissa eroteltu 75 %, 50 % ja 25 %)
Norja	NAV:in tilastotiedot (http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/)	Vuoden lopussa eläkkeellä olleiden määrän oletetaan vastaavan henkilövuosia	Osaetuuksilla olevat * 0,5
Tanska	Danmarks Statistik (2007): Statistisk Årbog 2007 (2005 tiedot), Danmarks Statistik (2012): Statistisk Årbog 2012 (2010 tiedot)	Vuoden lopussa eläkkeellä olleiden määrän oletetaan vastaavan henkilövuosia (huom. Tanskan tilastoista luvut saadaan seuraavan vuoden 1. päivän tilanteena)	-
Sairauspäivärahopäivät			
Suomi	Kelasto-tietokanta (www.kela.fi/kelasto)	Sairauspäivärahopäivien vuosikertymä / 300 (päivärahaa maksetaan 6 pv/vko)	Osaetuuksille lasketut bruttohenkilövuodet * 0,5
Ruotsi	Försäkringskassanin tilastotiedot (statistik.forsakringskassan.se)	Sairauspäivärahopäivien vuosikertymä / 365 (päivärahaa maksetaan 7 pv/vko)	Osaetuuksia koskevien bruttohenkilövuosien määrä kerrotaan osasairauspäivärahan asteella (tilastoissa eroteltu 75%, 50% ja 25%)
Norja	NAV:in tilastotiedot (http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/); osasairauspäivärahojen osuus: NOSOSKO 2007	Sairauspäivärahopäivien kertymä / 260 (päivärahaa maksetaan 5 pv/vko)	Osaetuuksille lasketut bruttohenkilövuodet * 0,5
Tanska	Danmarks Statistik (2006): Statistisk Årbog 2006 (2005 tiedot), Danmarks Statistik (2011): Statistisk Årbog 2011 (2010 tiedot); osasairauspäivärahojen osuus: NOSOSKO 2007, NOSOSKO 2011	Sairauspäivärahopäivien kertymä / 365 (päivärahaa maksetaan 7 pv/vko)	Osaetuuksille lasketut bruttohenkilövuodet * 0,5
Rekisteröidyt työttömät			
Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska	Eurostat, LMP indicators, Persons registered with Public Employment Services (http://epp.eurostat.ec.europa.eu)	Työttömien määrän vuosikeskiarvon oletetaan vastaavan henkilövuosia	Ks. osittaiset työttömyysetuudet (Suomi ja Ruotsi)
Osittaiset työttömyysetuudet (vain Suomi ja Ruotsi)			
Suomi, Ruotsi	Eurostat, Labour market policy (LMP) (http://epp.eurostat.ec.europa.eu)	Työttömien määrän vuosikeskiarvon oletetaan vastaavan henkilövuosia	Osaetuuksia saavat * 0,5
Työttömyyseläke (Suomi); jälkipalkka (Tanska)			
Suomi	ETK:n tilastotietokanta (tilastot.etk.fi)	Vuoden lopussa eläkkeellä olleiden määrän oletetaan vastaavan henkilövuosia	-
Tanska	Eurostat, Labour market policy (LMP) (http://epp.eurostat.ec.europa.eu)	Vuosikeskiarvon oletetaan vastaavan henkilövuosia	-
Työvoimapolitiittiset toimenpiteet			
Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska	Eurostat, Labour market policy (LMP) (http://epp.eurostat.ec.europa.eu)	Keskimääräinen toimenpiteille kullakin hetkellä osallistuneiden määrä (kuukausien lopputilanteiden keskiarvo), ks. tarkemmin Eurostat 2006	-
Keskiväestö 15–64-v.	Eurostat, Population	-	-

Liitetaulukko 2. Työkyvyttömyyden ja työttömyyden takia menetetyt henkilötyövuodet sekä toimenpiteillä olleiden lukumäärät, 16–64-vuotiaat, Pohjoismaat 2005 ja 2010.

	Suomi		Ruotsi		Norja		Tanska	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Työkyvyttömyys								
Työkyvyttömyysetuuksien saajat yhteensä <i>bruttohenkilövuosina</i>	322 715	319 156	783 918	545 102	393 605	380 892	270 067	306 316
Työkyvyttömyyseläkkeen saajat, brutto yhteensä	269 428	267 248	556 789	442 812	284 993	258 654	194 889	220 582
Kokoaikainen työkyvyttömyyseläke	253 461	246 448	405 789	318 363	225 218	210 458	194 889	220 582
Osatyökyvyttömyyseläke, brutto	15 967	20 800	151 000	124 449	59 775	48 196	.	.
Osittainen sairauspäiväraha, netto (kokoaikaisiksi muunnetut) ^a	7 984	10 400	70 781	57 198	29 888	24 098	.	.
Sairauspäivärahan saajat henkilövuosina, brutto yhteensä	53 287	51 908	227 129	102 290	108 612	122 238	75 178	85 734
Kokoaikainen sairauspäiväraha	53 287	51 166	144 681	72 242	76 245	85 811	70 818	79 390
Osittainen sairauspäiväraha, brutto	.	742	82 448	30 048	32 366	36 427	4 360	6 344
Osittainen sairauspäiväraha, netto (kokoaikaisiksi muunnetut) ^a	.	371	38 158	14 034	16 183	18 214	2 180	3 172
Työkyvyttömyysetuuksien saajat yhteensä <i>nettohenkilövuosina</i>	314 732	308 385	659 409	461 837	347 534	338 581	267 887	303 144
Kokoajaista työkyvyttömyyseläkettä tai sairauspäivärahaa saaneet henkilötyövuosina	306 748	297 614	550 470	390 605	301 463	296 269	265 707	299 972
Osatyökyvyttömyyseläkettä ja osasairauspäivärahaa saaneet kokoaikaisiksi muunnettuina ^a	7 984	10 771	108 939	71 232	46 071	42 312	2 180	3 172
Työttömyys								
Työttömät yhteensä <i>bruttohenkilövuosina</i>	355 947	323 110	396 814	309 243	83 479	74 643	236 176	178 073
Kokoaikainen työttömyys: rekisteröidyt työttömät sekä työttömyyseläke (Suomi) ja jälkipalkka (Tanska) ^b	326 258	298 751	241 434	231 313	83 479	74 643	236 176	178 073
Rekisteröidyt työttömät	275 325	264 813	241 434	231 313	83 479	74 643	161 801	137 910
Työttömyyseläke (Suomi) ja jälkipalkka (Tanska)	50 933	33 938	.	.	.	.	74 375	40 163
Osittaisia työttömyysetuuksia saaneet, brutto	29 689	24 359	155 380	77 930	.	.	.	.
Osittaisia työttömyysetuuksia saaneet, netto (kokoaikaisiksi muunnettuina) ^c	14 845	12 180	77 690	38 965	.	.	.	.
Työttömät yhteensä <i>nettohenkilövuosina</i>	341 103	310 931	319 124	270 278	83 479	74 643	236 176	178 073
Työkyvyttömyys ja työttömyys yhteensä, brutto								
Työkyvyttömyys ja työttömyys yhteensä, netto (kokoaikaisia vast.)	678 662	642 266	1 180 732	854 345	477 084	455 535	506 243	484 389
	655 834	619 315	978 533	732 115	431 013	413 224	504 063	481 217
Toimenpiteille osallistuneita								
Tukityössä yhteensä	42 534	45 798	147 845	156 130	21 496	31 905	73 601	104 260
Vajaakuntoisille suunnattu työllistäminen yhteensä	3 019	2 439	83 522	83 506	15 609	20 167	45 663	64 071
Palkkatuki (ml. Norjan suora työllistämistuki)	0	0	57 438	46 738	0	2 286	3 584	6 000
Suojatyö	3 019	2 439	26 084	36 768	7 813	12 411	42 079	58 071
Suora työllistämistuki, muu kuin suojatyö	0	0	0	0	7 796	5 470	0	0
Muu kuin vajaakuntoisille kohdennettu työllistäminen	39 515	43 359	64 323	72 624	5 887	11 738	27 938	40 189
Koulutus	48 798	56 786	25 326	15 492	39 412	26 064	48 675	79 305
Ammatillinen kuntoutus	5364	5878	8 866	11 731	3 436	3 483	21 701	8 569
Keskiväestö 16–64-vuotiaat, Eurostat	3 433 452	3 484 445	5 771 086	5 992 765	2 972 447	3 173 111	3 518 783	3 558 733

^a Osatyökyvyttömyys- ja osasairauspäivärahaetuudet on muunnettu työkyvyttömyyden asteeseen vastaamaan kokoaikaisia etuuksia. Suomessa, Norjassa ja Tanskassa osatuetukset vastaavat puolta kokoaikaisesta etuudesta. Ruotsin osatuetuksissa työkyvyn alenema on otettu laskelmissa huomioon tilastoista saatavalla tarkemmalla asteikolla (3/4, 1/2, 1/4).

^b Tanskan järjestelmän jälkipalkka tarkoittaa työttömyysvakuutuksesta pitkäaikaisille kassan jäsenille maksettavaa varhaiseläkettä, jonka alaikäraja vuonna 2010 oli 62 vuotta. Tässä tutkimuksessa ovat mukana vain työttömyydestä jälkipalkalle siirtyneet.

^c Osittaisien työttömyysetuuksien (vain Suomessa ja Ruotsissa) on oletettu vastaavan puolta kokoaikaisesta etuudesta.

Lähteet ja laskelmat: ks. liitetaulukko 1.