

Työterveyslaitos

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
00102 Eduskunta

StV@eduskunta.fi

Viite: Lausuntopyyntö Sosiaali- ja terveysvaliokunta, HE 181/2022 vp

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNTA, HE 181/2022 VP

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain sekä työeläkelakien muuttamisesta
<https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+181/2022>

Työterveyslaitos pitää ehdotettuja muutoksia kannatettavina.

Työterveyslaitos pitää tärkeänä, että sosiaalivakuutuslainsäädäntöä kehitetään kaikki, eri elämäntilanteissa ja erilaisissa työ- ja sen muutostilanteissa olevat, työikäiset huomioiden.

Työterveyslaitos pitää tärkeänä esityksessä mainittua tavoitetta kehittää osasairauspäivärahan käyttömahdollisuuksia, että sairastuneen henkilön työelämässä pysymistä ja paluuta kokoaikaiseen työhön voitaisiin tukea nykyistä paremmin. Kokoaikaisen työstä poissaolon vähentäminen niissä tilanteissa, joissa osa-aikatyö on henkilön terveydentilan ja toipumisen kannalta mahdollinen, on kannatettavaa.

Työikäisten työkykyä ja työllistymistä tukevilla monialaisilla etuuksilla ja palveluilla pyritään tukemaan työssä jatkamista, kuntoutumista, kouluttautumista ja työllistymistä. Tulokset, muiden muassa vaikutukset työllisyyteen, syntyvät monen toimijan yhteistyön tuloksena palveluprosessissa, johon myös sosiaaliturvan kautta tuleva etuusjärjestelmä vaikuttaa. Tästä syystä Työterveyslaitos pitää tärkeänä, että myös nyt ehdotettujen kuntoutuksen säädösmuutosten toimeenpano suunnitellaan huolellisesti, riittävän pitkäaikaiseksi ja useita eri toimijajoukkoja mukaan ottavaksi. Esityksen perusteluissa mainittujen sosiaalivakuutuslaitosten järjestelmien ja asiantuntijoiden lisäksi toimeenpano tulisi suunnitella ja siihen tulisi osallistaa systemaattisesti työpaikkojen eri toimijat, yrittäjät, työterveyshuollon edustajat, kuntoutuksen ammattilaiset, työllisyyden hoidon asiantuntijat sekä TE-toimistoissa että kunnissa, jotta uudistuksissa tavoitellut vaikutukset mm. ansiotulon, palveluiden ja etuuksien sujuvasta yhteensovittamisesta ja työhön osallistumisen lisääntymisestä toteutuisivat myös työikäisen näitä palveluja ja etuuksia tarvitsevan henkilön näkökulmasta.

Perustelut

1. Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta

Osasairauspäivärahan edellytyksenä olevaa kokoaikatyön määrittelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kokoaikatyöllä tarkoitetaan pääsääntöisesti työtä, jossa säännöllinen työaika on vähintään 30 tuntia viikossa. Lisäksi ehdotetaan, että osa-aikaisen työn aloittaminen jo sairauspäivärahan omavastuuajalla ei estäisi omavastuuajan kulumista ja osasairauspäivärahan saamista. Osasairauspäivärahan enimmäisaikaa ehdotetaan pidennettäväksi 150 arkipäivään.

Osa-aikaisen työn aloittamisen omavastuuajalla voidaan tutkimusnäytön perusteella olettaa lisäävän työelämään osallistumista sekä vähentävän myöhempää sosiaaliturvaetuuksien käyttöä. Verrattuna täyteen poissaoloon, omavastuuajan alusta lähtien aloitetun osa-aikatyön havaittiin nopeuttavan kokoaikaiseen työhön paluuta tutkimuksen kohteena olleiden tuki- ja liikuntaelinpotilaiden keskuudessa.¹ Hyöty saavutettiin ilman, että oireet tai niistä aiheutuneet haitat olisivat lisääntyneet.^{2 3} Lisäksi osa-aikainen työnteke osasairauspäivärahan käytön yhteydessä on väestötason tutkimuksissa nopeuttanut henkilöiden kokoaikaiseen työhön paluuta, vähentänyt täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä sekä lisännyt työssä vietettyä kokonaisaikaa pidemmällä tähtäimellä, useiden vuosien ajaksi eteenpäin.^{4 5 6 7} Se on myös lisännyt osatyökyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä,^{4 6} mikä on myönteistä, sillä osatyökyvyttömyyseläkeläiset tyypillisesti jatkavat osittain työelämässä ja heidän työuransa ovat verrattain pitkiä.⁸ Osasairauspäivärahan käytön täyden sairauspäivärahan sijaan havaittiin myös säästävän sosiaaliturvakustannuksia, erityisesti eläke- ja työeläkekuntoutuskuluja.⁹ Varhaisen osa-aikaisen työnteon työkyvyttömyyden yhteydessä voidaan olettaa lisäävän myöhempää työssäkäyntiä ja säästävän sosiaaliturvakustannuksia vahvistamalla työelämään kiinnittymistä ja kannustamalla osa-aikaisiin ratkaisuihin myös tulevaisuudessa, joissa paluu kokoaikaiseen työhön ei ole mahdollista.

Tutkimusnäyttöä, jonka perusteella voitaisiin arvioida vaikutuksia osasairauspäivärahan edellytyksenä olevan kokoaikatyön määritelmän muuttamisesta vähintään 30 tuntiin viikossa tai osasairauspäivärahan enimmäisajan pidentämisestä 150 arkipäivään, on puutteellisesti.

¹ Viikari-Juntura E, Kausto J, Shiri R, ym. Return to work after early part-time sick leave due to musculoskeletal disorders: a randomized controlled trial. *Scand J Work Environ Health* 2012;38:134–43.

² Viikari-Juntura E, Martimo K-P, Kausto J, ym. Osasairausvapaa sairausloman vaihtoehtona tuki- ja liikuntaelinten sairauksissa. Loppuraportti hankkeesta ”Osasairausvapaa ja työjärjestelyt liikuntaelinten sairauksissa: satunnaistettu vertailututkimus ja kustannus-vaikuttavuusanalyysi”. Työympäristötutkimuksen raporttisarja nro 68. Helsinki: Työterveyslaitos, 2011.

³ Shiri R, Kausto J, Martimo KP, Kaila-Kangas L, Takala EP, Viikari-Juntura E. Health-related effects of early part-time sick leave due to musculoskeletal disorders: a randomized controlled trial. *Scand J Work Environ Health* 2013;39:37–45.

⁴ Kausto J, Solovieva S, Virta LJ, Viikari-Juntura E. Partial sick leave associated with disability pension: propensity score approach in a register-based cohort study. *BMJ Open* 2012;2:e001752.

⁵ Kausto J, Viikari-Juntura E, Virta LJ, Gould R, Koskinen A, Solovieva S. Effectiveness of new legislation on partial sickness benefit on work participation: a quasi-experiment in Finland. *BMJ Open* 2014;4:e006685.

⁶ Viikari-Juntura E, Virta LJ, Kausto J, ym. Legislative change enabling use of early part-time sick leave enhanced return to work and work participation in Finland. *Scand J Work Environ Health* 2017;43:447–56.

⁷ Hartikainen E, Solovieva S, Viikari-Juntura E, Leinonen T. Working life expectancy and working years lost among users of part- and full-time sickness absence in Finland. *Scand J Work Environ Health*, published online 2022. doi:10.5271/sjweh.4054

⁸ Leinonen T, Viikari-Juntura E, Solovieva S. Has the share of the working life expectancy that is spent receiving a partial or full disability pension changed in Finland over the period 2005–2018? A longitudinal register-based study. *BMJ Open* 2022;12:e061085.

⁹ Viikari-Juntura E, Leinonen T, Virta LJ, ym. Early part-time sick leave results in considerable savings in social security costs at national level: an analysis based on a quasi-experiment in Finland. *Scand J Work Environ Health* 2019;45:203–8.

Esityksessä mainittu oletus siitä, että muutosten kautta lisääntyvä osasairauspäivärahan käyttö korvaisi suurelta osin täyttää sairauspäivärahan käyttöä vaikuttaa kuitenkin realistiselta ottaen huomioon, että lääkärin lausunto työkyvyttömyydestä osasairauspäivärahan saamisen edellytyksenä säilyisi.

Kaiken kaikkiaan sairausvakuutuslain osasairauspäivärahaa koskevien muutosten voidaan olettaa edistävän hallituksen esityksessä mainittua tavoitetta vähentää kokoaikaista työstä poissaoloa niissä tilanteissa, joissa osa-aikatyö on henkilön terveydentilan ja toipumisen kannalta mahdollinen, ja sitä kautta tukea työelämässä pysymistä ja paluuta kokoaikaiseen työhön. Vaikutusten sairastuneiden henkilöiden työuriin ja sosiaaliturvakuluihin odotetaan olevan keskimäärin myönteisiä. Se, missä määrin osasairauspäivärahan käyttö lisääntyisi ehdotettujen muutosten myötä, riippuu osittain työnantajien mahdollisuuksista tarjota osa-aikaista työtä.

Osasairauspäivärahan käytön mahdollisuuksien edistämisen puolesta puhuu myös se, että osasairauspoissaolojen käytöllä on ollut myönteisiä vaikutuksia muissa Pohjoismaissa, joissa sairauden aikainen osa-aikainen työnteko on ollut joustavampaa ja yleisempää kuin Suomessa.¹⁰ Esitetyt muutokset ovat askel kohti yleisempää pohjoismaista mallia, jossa osasairauspoissaolojen käyttöä hyödynnetään huomattavasti enemmän kuin nykytilanteessa Suomessa.

2. Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaetuuden myöntämisedellytyksiä ehdotetaan muutettavaksi työstä estymisen ja odotus- ja väliajan kuntoutusrahan osalta sekä työterveyshuoltolain mukaisen työkokeilun ajalta maksettavan kuntoutusrahan osalta. Samalla esitetään tehtäväksi pienempiä muutoksia kuntoutusrahan takautuvaa hakuaikaa ja ammatillisen kuntoutuksen vastuunjakoa koskien.

Ehdotetut muutokset Kansaneläkelaitoksen maksaman kuntoutusrahan edellytyksiin lisäävät osatyökykyisen henkilön kuntoutumisen ja työllistymisen tukena henkilön toimeentulon ennustettavuutta. Näiden henkilöiden kohdalla työelämään osa-aikaisesti osallistuminen voi olla, kuten kuntoutumisen aikana, määräaikaista, mutta tosiasiallisesti myös pysyvämpi työelämään osallistumISRatkaisu. Ehdotettujen muutosten mukaan kuntoutusrahan maksaminen ei enää jatkossa edellyttäisi työelämän ulkopuolella olevan henkilön 6 §:ssä tarkoitetun ammatillisen kuntoutuksen ajalta sitä, että henkilö on kuntoutuspäivänä kokonaan estynyt tekemästä työtään yhdessä toisen muutosesityksen kanssa, jolloin henkilölle tulisi oikeus kuntoutusrahaan ammatillisen kuntoutuksen odotus- ja väliajalta, jos kuntoutuja ei saa tuolta ajalta toimeentuloa työstä.

Työterveyslaitoksen mielestä ehdotettu muutos 18 § Kuntoutusraha lakisääteisen kuntoutuksen ajalta pykälän 3 momenttiin, jossa esitetään lisättäväksi työterveyshuoltolain nojalla järjestetyn työkokeilun ajalta maksettavaa kuntoutusrahaa, on tärkeä lisäys. Kuten kuntoutusrahan myönnön edellytyksissä kuvataan, tämä työterveyshuollon järjestelmä työkokeilu on työpaikan työkyvyn varhaisen tuen piiriin kuuluva toimenpide ja tällä hetkellä yksi harvoista varhaisen ammatillisen kuntoutuksen mahdollisista toimenpiteistä. Näin

¹⁰ Leinonen T, Solovieva S, Viikari-Juntura E. Työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvät etuudet ja järjestelmät. Teoksessa Alasalmi J ym. Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33, 117–54.

tehdään myös selkeämpi ero muissa tilanteissa järjestettäviin työkokeiluihin. Toimenpide osin tunnetaan työpaikoilla ja työterveyshuolloissa huonosti ja on tällä hetkellä vähän käytetty, kuten esityksen etuuskustannusten kehittymisarviostakin on todettavissa: ”Työterveyshuoltolain mukaisen työkokeilun ajalta maksettavan kuntoutusrahan maksamisedellytysten täsmennystä koskevan ehdotuksen arvioidaan vähentävän kuntoutusrahan saajia noin 100 henkilöllä ja säästävän kustannuksia vuositasolla enintään noin 100 000 euroa vuodessa.”

Perusteluissa nostettiin myös esiin, että työntekijöiden ja työnantajien sekä työterveyshuollon ja muiden terveydenhuollon ammattilaisten tietoisuuden lisäämisen tarve työhön paluun ja työelämässä pysymisen tukitoimista olisi tärkeää. Tästä syystä näiden muutosten toimeenpanoon liittyvässä vuorovaikutuksessa ja viestinnässä omaa toimenpanoa tukevaa viestintää tulisi suunnata myös näille kohderyhmille. Siinä tulisi korostaa yksittäisten muutosten rinnalla työkyvyn tuen ja kuntoutuksen kokonaisuuden toimenpiteitä sekä sitä, miltä osin nyt ehdotettu yksittäinen muutos palvelee kokonaisuutta.

3. Eri työeläkelakien rinnakkaiset muutokset

Työeläkekuntoutuksen edellytyksiä ehdotetaan muutettaviksi kuntoutuksen hakijan työelämään vakiintumisen arvioinnin osalta. Lisäksi työeläkelakeihin ehdotetaan lisättäväksi säännökset kuntoutusrahan ja kuntoutuskorotuksen keskeyttämisestä. Sekä työeläkelakeihin että Kansaneläkelaitoksen soveltamaan etuuslainsäädäntöön lisättäisiin säännökset, jotka mahdollistaisivat kuntoutusrahaetuuksien regressiperinnän työeläkelaitoksien ja Kansaneläkelaitoksen välillä.

Työeläkekuntoutuksen osalta ehdotettavat muutokset yksinkertaistavat ja selkeyttävät toimeenpanoa työeläkelaitoksissa. Työeläkekuntoutuksen edellytysten soveltaminen helpottuu siltä osin, että kuntoutuksen hakijan riittävä yhteys työelämään voitaisiin jatkossa todeta luonteeltaan konkreettisten ehtojen täyttymisen perusteella. Aikaisempaan nähden nämä säädökset ovat myös helpommin hahmotettavia ammatillisilla, jotka tekevät ammatillisen kuntoutustarpeen arvioita asiakkaidensa kanssa terveydenhuollossa, työterveyshuollossa ja kuntoutuspalveluissa.

Uudistuksen toimeenpanon seurannassa tulee kiinnittää huomiota työeläkelakien mukaisen ammatillisen kuntoutuksen kuntoutushakemusten hylkäysten määrän muutokseen. Tällä hetkellä työeläkelaitokset hylkäävät 38 % niille osoitetuista kuntoutushakemuksista. Toistaiseksi ei ole käytettävissä tutkimustietoa siitä, miten näiden henkilöiden ammatillinen kuntoutusprosessi etenee hylkäyspäätöksen jälkeen.

Tässä kokonaisuudessa ehdotetut muutokset lakiin Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista 6 § ja ehdotettu muutos työntekijän eläkelaki 25 § ”Oikeus työeläkekuntoutukseen....” olisivat kuitenkin luomassa tämän kohdejoukon, eli työeläkelakien mukaisen ammatillisen kuntoutuksen hylkypäätöksen saaneiden, osalta nykyistä selkeämmän työnjaon ja yhteistoimintatavan sosiaalivakuutustoimijoille. Näiden säädösten toimeenpanon jälkeen voisi odottaa, että sen sijaan, että työeläkelaitoksen hylkäävä päätös oikeudesta ammatilliseen kuntoutukseen käynnistäisi systemaattisesti muutoshakuprosessin, jatkossa nämä henkilöt voisivat ohjautua Kelan ammatillisen kuntoutuksen hakijoiksi.

Tässäkin kohdassa esityksen perusteluissa todetaan, että muutoksien toimeenpano edellyttää työeläkealalla koulutusta, ohjeistusta ja mahdollisesti muutoksia työeläkelaitoksien omiin tietojärjestelmiin. Toimeenpanon onnistuminen edellyttää myös sosiaalivakuutustoimijoiden, Kansaneläkelaitos mukaan lukien, yhteisten käytänteiden tarkistamista ja tähän liittyvää toimenpanon tukemista. Perusteluissa nostettiin myös esiin työntekijöiden ja työnantajien sekä työterveyshuollon ja muiden terveydenhuollon ammattilaisten tietoisuuden lisääminen työhön paluun ja työelämässä pysymisen tukitoimista. Näistä syistä toimeenpanon tuessa tarvitaan sosiaalivakuutustoimijoiden koulutuksen viestintää ja vuorovaikutusta sekä työpaikkojen, työterveyshuollon ja ammatillisen kuntoutuksen toimijoiden koulutusta.

Antti Koivula
pääjohtaja

Taina Leinonen
johtava tutkija

Pirjo Juvonen-Posti
johtava asiantuntija