

Työttömyys ja työkyvyttömyys kietoutuvat yhteen – työttömien työkykyä tuettava varhaisessa vaiheessa

Työkyvyttömät työttömät ovat syyperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän väliinpuotoajia

Suomalainen sosiaaliturvamalli rakentuu vahvasti syyperusteisuuden pohjalle. Erillisiä etuuksia on kehitetty esimerkiksi työttömyyden, sairauden ja työkyvyttömyyden varalle. Siksi myös sosiaaliturvaa tarvitsevia pyritään lokeroimaan selkeisiin ryhmiin, jotta etuutta voidaan maksaa jollakin etuuslaissa määritellyllä syyllä – esimerkiksi joko työkyvyttömyyden tai työttömyyden perusteella.

Ihmisten tilanteet ovat kuitenkin yksilöllisiä ja usein monitahoisempia kuin etuuksien lakiperusteet, eikä selkeä lokerointi siksi aina onnistu. Yksi usein esiin nostettu etuusjärjestelmän väliinpuotoajien ryhmä ovat niin sanotut tosiasiallisesti työkyvyttömät työttömät, joiden tilannetta ratkotaan myös sosiaaliturvaa uudistavassa komiteassa. Edes ryhmän määrittely ei kuitenkaan ole helppoa (Blomgren & Hiljanen 2020). Tilannetta määrittää usein työttömyys- ja sairauspäivärahaetuuksien välillä vuorottelu sekä työkyvyttömyyseläkkeen hakeminen ilman, että eläkeoikeutta kuitenkaan myönnetään, jolloin etuuskierteet helposti jatkuvat (Perhoniemi ym. 2018; 2020b).

Sosiaaliturvan tarvisijan kannalta tilanne ei useinkaan ole selkeä, sillä heikko työmarkkina-asema ja etenkin pitkäaikaistyöttömyys ovat usein yhteydessä heikentyneeseen terveydentilaan ja alentuneeseen toimintakykyyn. Työhön kykenemättömyydelle tai työllistymisvaikeuksille ei kuitenkaan aina ole löydettävissä diagnosoitavaa terveydellistä syytä, jonka perusteella voitaisiin maksaa työkyvyttömyysetuutta. Terveysongelmista kärsivän työttömän näkemys omasta tilanteestaan voi poiketa viranomaisten käsityksestä. Osatyökykyisen työttömän työkyky ei sosiaalivakuutuksen näkökulmasta ole välttämättä heikentynyt siinä määrin, että syntyisi oikeus esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeeseen.

Tässä tilanteessa olevien henkilöiden tukemiseksi ja tilanteen ratkaisemiseksi tarvittaisiin monenlaisia etuuksia ja palveluita, mutta heille on vaikea löytää oikeaa paikkaa etuusjärjestelmässä.

Työttömyyden ja työkyvyttömyyden riskit kietoutuvat yhteen monin tavoin

Myös useissa TITA-hankkeessa tehdyissä tutkimuksissa on havaittu työttömyyden ja työkyvyttömyyden vahva yhteen kietoutuminen sekä osin siitä johtuva eri sosiaaliturvaetuuksien välillä vuorottelu (ks. taulukko). Muidenkin tutkimusten perusteella tiedetään, että työttömillä on

- Työttömyys lisää riskiä sairauspäivärahakauden pitkittymiseen ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen mutta myös hylkäävään eläkepäätökseen.
- Hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäätöksen jälkeen toimeentulon lähteenä on usein työttömyysturva.
- Etenkin pitkäaikainen työttömyys linkittyy usein heikentyneeseen terveydentilaan ja alentuneeseen toimintakykyyn, mikä vaikeuttaa työllistymistä.
- Työttömien työllistyvyys varmistamiseksi on panostettava heidän työkykynsä varhaiseen tukemiseen, ja sille on luotava selkeät rakenteet ja vastuut.

muuta väestöä enemmän terveys- ja työkykyongelmia. Tämä voi johtua yhtäältä siitä, että heikko terveys vaikeuttaa työllistymistä, mutta toisaalta myös siitä, että työttömyys voi etenkin pitkittyessään aiheuttaa ja pahentaa terveysongelmia (esim. Heponiemi ym. 2008).

Työttömyyden ja työkyvyttömyyden yhteen kietoutumisen ongelma etuusjärjestelmässämme on ollut keskustelussa jo vuosikymmeniä (ks. esim. Gould 1985). Viime vuosien aikana ongelma on korostunut, sillä eläkkeelle pääseminen ennen vanhuuseläkeikää on vaikeutunut. Etenkin ikääntyneillä pitkäaikaistyöttömillä on usein työkyvyn ongelmia, ja kun erilaisia varhaiseläkereittejä on kuttanut ja työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen kriteerit ovat tiukkoja, jää ainoaksi vaihtoehdoksi usein työttömyysetuudella eläminen.

Nykyään korostetaan yhä enemmän osittaisenkin työkyvyn tukemista ja hyödyntämistä sekä kuntoutusta työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen sijaan. Tämä on linjassa yleisen kansainvälisen kehityksen kanssa (OECD 2010). Kääntöpuolena on se, että osittaista työkykyä on hankala hyödyntää, jos ei ole tarjolla työpaikkoja, joihin osittainen työkyky riittäisi. Mitä pidempään työttömyys jatkuu, sitä epätodennäköisempää on työllistyminen – etenkin jos työttömyyteen yhdistyy heikentynyt työkyky.

TITA-hankkeessa saatuja tuloksia koskien työttömyyden ja työkyvyttömyyden yhteen kietoutumista:

- Työttömyystaustaisten henkilöiden alkaneet sairauspäiväraha-kaudet ovat pidempiä kuin muilla (Blomgren & Jäppinen, käsikirjoitus)
- Työttömillä on muita suurempi todennäköisyys hakea työkyvyttömyyseläkettä (Perhoniemi, Blomgren & Laaksonen 2020a)
- Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvillä on muita useammin työttömyystaustaa, ja työttömyys ennustaa myöhempää työkyvyttömyyseläkettä jo vuosia aikaisemmin (Laaksonen & Blomgren 2020)
- Työttömillä on muita ryhmiä suurempi riski saada eläkehakemukseen hylkäävä päätös (Perhoniemi, Blomgren & Laaksonen 2020a)
- Työttömien työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen on vähentynyt enemmän kuin muiden, osin hakemisaltiuden laskun myötä ja osin hylkäysosuuden kasvun myötä (Perhoniemi, Blomgren & Laaksonen 2020a)
- Eläkehakemukseen hylkäävän päätöksen saaneen elanto muodostuu seuraavien vuosien aikana useimmin työttömyysetuudesta, ja harva palaa töihin (Perhoniemi, Blomgren & Laaksonen 2018; 2020b; 2020c)
- Kuntatasolla työttömyyden kasvaminen vähentää sairauspäiväraha-kausia ja työkyvyttömyyseläkkeitä, mikä johtuu työkyvyttömyyden osittaisesta kanavoitumisesta työttömyyteen (Blomgren, Laaksonen & Perhoniemi, käsikirjoitus)

Tilastoissa työkyvyttömyys voi osin piilottaa työttömyyteen

Kuntatason tietoja tarkastelevassa tutkimuksessamme (Blomgren, Laaksonen & Perhoniemi, käsikirjoitus) havaitsimme, että kun kunnan työttömyysaste väestötasolla kasvaa, sairauspoissaoloaste pienenee ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen vähenee. Tämä johtuu pitkälti siitä, että työllisyyden heikentyessä työkykyongelmista kärsivät siirtyvät usein työttömiksi ja työttömyysturvan piiriin, jolloin työkyvyttömyysetuuskien käyttö vähenee. Yksilötasolla havaittava työttömyyden ja työkyvyttömyyden yhteys näkyy siis väestötasolla niin, että ihmiset, joiden työmarkkina-asema on epävakaa ja työkyky alentunut, vuorottelevat työttömyys- ja työkyvyttömyysetuuskien välillä suhdanteiden mukaan.

Työkyvyttömyysetuuskien käytön yleinen väheneminen on yhteiskunnan näkökulmasta hyvä asia. Kuitenkin käänköpuolena saattaa olla se, että työkyvyttömyys on osin kanavoitunut työttömyyteen ja työttömien joukossa on siten paljon henkilöitä, joiden terveydentila todellisuudessa estää työllistymisen.

Työttömien palvelutarve jää usein piiloon

Pitkään työttömänä olleen tilanne on usein vaikea etenkin silloin, kun heikentynyt työkyky yhdistyy osaamisen vajeisiin, sosiaalisiin haasteisiin ja elämänhallinnan ongelmiin. Liian usein paljastuu, ettei kasautuviin ongelmiin ole tartuttu riittävän ajoissa. Työttömien työkykyongelmat ja palvelutarpeet jäävät usein piiloon, eivätkä he välttämättä itsekään hakeudu aktiivisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden piiriin.

Nykyisessä, osin siiloutuneessa etuus- ja palvelujärjestelmässä ei ole selvää, kenelle työttömien työkyvyn seuranta ja tukeminen kuuluvat. Mukana on useita toimijoita. Työttömän työ- ja toimintakyvyn arvioinnin koordinoitavastuu on periaatteessa työvoimahallinnolla. Kuitenkaan työkykyä ja sen kehittymistä ei työvoimapaalveluissa aina seurata etenkin niissä tilanteissa, joissa henkilöt on määritelty ns. työttömyysturvan etuusasiakkaisiksi, joita ei yritetäkään kuntouttaa kohti työelämää. Työttömien sosiaali- ja terveyspalveluista puolestaan vastaa kunta, jonka vastuulla on järjestää esimerkiksi työttömien terveystarkastuksia. Kuitenkin tiedetään, että ne eivät useinkaan toteudu, eivätkä toteutuessaankaan riittävästi tue työttömän työkykyä.

Työttömien työkyvyn heikkenemisen seuranta on kaikkiaan puutteellista. Työterveyshuolto ja työnantaja esimerkiksi seuraavat aktiivisesti työssäkävien sairauspäiväraha-kausien pitkittymistä, mutta työttömillä ei vastaavaa seurantarjestelmää ole, jolloin työkykyä tukevia toimia ei huomata aloittaa ajoissa. Tarkemmissa selvittelyissä työttömillä havaitaankin usein hoitamattomia terveysongelmia (Kerätär & Karjalainen 2010).

Mistä ratkaisuja?

Sosiaaliturvajärjestelmän kannustavuuteen, palveluiden ja etuuskien yhteensovittamiseen sekä osatyökykyisten työttömien työkyvyn tukemiseen etsitään parhaillaan ratkaisuja mm. sosiaaliturvan uudistamiskomiteassa ja STM:n Työkykyohjelmassa. Yksinkertaisia ratkaisuja ei kuitenkaan ole, sillä työttömyyden ja työkyvyttömyyden yhteen kietoutuminen on monimutkainen ongelma. Lisäksi niiden välimaastossa olevien elämäntilanteet voivat olla hyvin erilaisia. Aivan eri tilanteissa ovat esimerkiksi ne, joiden työkyky on heikentynyt pitkän työuran jälkeen, ja ne, jotka eivät ole oikein koskaan päässeetkään työmarkkinoille.

Useiden tutkimusten tulosten perusteella johtopäätös on kuitenkin sama: työttömien työkyvyn heikkenemiseen ja työkykyongelmiin tulisi puuttua paljon nykyistä varhaisemmassa vaiheessa, jos työttömien työllistymistä halutaan aidosti tukea sekä ehkäistä heidän pysyvää siirtymistään työvoiman ulkopuolelle. Työkykyongelmista kärsivät työttömät pitäisi pystyä tunnistamaan ja heidät pitäisi ohjata hakemaan heitä oikea-aikaisesti tukevia etuuksia ja kuntouttavia palveluita. Sosiaaliturvaa nyt uudistettaessa yksi kantava perusajatus on työn ensisijaisuus, jolloin myös etuus- ja palvelujärjestelmän tulee pyrkiä ohjaamaan ihmisiä työllisyyteen etuuksilla olon sijaan.

Toisaalta olisi pystyttävä tunnistamaan ne henkilöt, jotka eivät terveydellisistä tai muista syistä käytännössä pysty työllistymään työmarkkinoille. Ratkaisuna ei kuitenkaan aina voi olla työkyvyttömyysetuus kuten työkyvyttömyyseläke. Koska työkyky määritellään suhteuttamalla asiakkaan jäljellä olevaa toimintakykyä asiakkaan oman työn tai muun tarjolla olevan työn vaatimuksiin, muodostaa työkykyisyys pitkän jatkumon täydestä työkyvystä täyteen työkyvyttömyyteen. Keskellä on laaja harmaa

alue, eikä ole itsestään selvää, missä kohden työkyky on heikentynyt siinä määrin, että henkilöllä on oikeus työkyvyttömyysetuuksiin.

Jos eläkkeitä myönnetään nykyistä löysemmin kriteerein, vähenee työnteon kannustavuus ja etuuskulut kasvavat. Jos eläkkeiden myöntämistä kiristetään, yhä useampi joutuu väliinputoajan asemaan.

TITA-hankkeessa saatujen tulosten mukaan on ilmeistä, että suuri osa työkyvyttömyyseläkehakemukseen hylkävään päätöksen saaneista ei työllisty vaan elää seuraavien vuosien aikana muilla etuuksilla. On selvää, että tämä ei ole optimaalista inhimillisten ja taloudellisten resurssien käyttöä, ja tilanteeseen tulisi löytää kestäviä ja sosiaalisesti oikeudenmukaisia ratkaisuja.

Tarvittavia toimenpiteitä

- Työttömien ja muiden heikosti työmarkkinoille kiinnittyneiden terveyttä tulee seurata ennakoiden, ja työkykyä tulee tukea jo työkykyongelmien varhaisessa vaiheessa.
- Viimeistään siirryttäessä työkyvyttömyysetuuksille (esimerkiksi sairauspäiväraha tai kuntoutustuki) tarvitaan koordinoitua tukea ja työkyvyn seurantaa. Tämä edellyttää selkeää vastuunjakoja ja yhteistyötä eri toimijoiden välillä.
 - Keskeisiä toimijoita ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmä, työvoimahallinto, kuntoutustoimijat, Kela, työnantajat ja eläkevakuuttajat.
- Etuudet ja palvelut tulee sovittaa yhteen haasteellisia elämäntilanteita paremmin tukeviksi kokonaisuuksiksi. Tulevaisuuden sote-keskuksiin on järjestettävä työelämän ulkopuolella olevien työkyvyn tukeen liittyvää osaamista ja resursseja.
- Työkyky on pitkä jatkumo täyden työkykyisyyden ja täyden työkyvyttömyyden välillä, ja etuus- ja palvelujärjestelmää sekä työn kannustimia tulee kehittää tästä näkökulmasta.
- Kykyä työhön pitää myös tarkastella laajemmin kuin terveydellisenä käsitteenä vaikeasti työllistettävien tilanteen ratkomiseksi.
- Etuusjärjestelmän pistemäisen räätälöinnin sijaan (esim. pitkäaikaistyöttömien eläketuki) sosiaaliturvauudistuksessa on pyrittävä selkeään ja kestäväan, pitkäaikaiseen kokonaisratkaisuun.

Lisätietoja

Tutkimuspäällikkö Jenni Blomgren, Kela (etunimi.sukunimi@kela.fi)

Lähteet

TITA-hankkeen julkaisut:

Blomgren, J. & Jäppinen, S. (käsikirjoitus): Incidence and length of sickness absence spells among hierarchical occupational classes, entrepreneurs and the unemployed: a zero-inflated negative binomial analysis including 1.6 million Finns. Käsikirjoitus, lähetetty julkaistavaksi tieteel-

liseen lehteen. Konferenssiabstrakti julkaistu: Blomgren, J. & Jäppinen, S.: [Incidence and length of sickness absence in the employed and non-employed Finnish population](#). European Journal of Public Health 2017; 27 (Suppl. 3): 310.

Blomgren, J., Laaksonen, M. & Perhoniemi, R. (käsikirjoitus): Changes in unemployment affect sickness absence and disability retirement rates: a municipality-level panel study. Käsikirjoitus, lähetetty julkaistavaksi tieteelliseen lehteen. Konferenssiabstrakti julkaistu: Blomgren, J. & Laaksonen, M.: [Do changes in unemployment affect disability benefit rates? A municipality-level panel study](#). European Journal of Public Health 2018; 28 (Suppl. 4): 167.

Laaksonen, M & Blomgren, J. (2020): [The level and development of unemployment before disability retirement: A retrospective study of Finnish disability retirees and their controls](#). International Journal of Environmental Research and Public Health 2020; 17, 10.3390/ijerph17051756.

Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2018): [Mitä hylkävän työkyvyttömyyseläkepäätöksen jälkeen? Työttömyys-, sairauspäiväraha- ja kuntoutusrahaetuudet sekä uudet eläkepäätökset neljän vuoden seurannassa](#). Yhteiskuntapolitiikka 2018; 83(2): 117–131.

Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2020a): [Determinants of disability pension applications and awarded disability pensions in Finland, 2009 and 2014](#). Scandinavian Journal of Public Health 2020; 48(2): 172–180.

Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2020b): [Sources of income following a rejected disability pension application: a sequence analysis study](#). Disability and Rehabilitation 2020; 42(15): 2161–2169.

Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2020c): [Harva työkyvyttömyyseläkettä hakenut palaa töihin, vaikka hakemus hylättäisiin](#). TITA Policy Brief 2/2020.

Muut lähteet:

Blomgren, J. & Hiljanen, I. (2020): [Työtön vai työkyvyttön?](#) Kelan Tutkimusblogi 5.11.2020.

Gould, R. (1985): [Työkyvyttömyys – erivapaus työstä vai työttömyydestä?](#) Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1985:1. ETK, Helsinki.

Heponiemi, T., Wahlström, M., Elovainio, M., Sinervo, T., Aalto, A.-M., & Keskimäki, I. (2008): [Katsaus työttömyyden ja terveyden välisiin yhteyksiin](#). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 14/2008. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.

Kerätär, R. & Karjalainen, V. (2010): [Pitkäaikaistyöttömillä on runsaasti hoitamattomia mielenterveyshäiriöitä](#). Suomen Lääkärilehti, 65(45): 3683-3690

OECD (2010): [Sickness, disability and work: breaking the barriers](#). A synthesis of findings across OECD countries. OECD Publishing, Paris.

TITA-tutkimusten toteuttamista on rahoittanut Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvosto (hanke: Tackling Inequalities in Time of Austerity / Eriarvoisuuden torjuminen niukkuuden aikana, päätösnum: 293103 ja 314250).

