

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

## **Työkyvyttömyysetuuksien uudistukset ja kehitys Alankomaissa, Norjassa, Ruotsissa ja Virossa**

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

## Sisällysluettelo

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Johdanto.....                                                                | 4  |
| 2. Työkyvyttömyysetuusjärjestelmien vertailu .....                              | 5  |
| 2.1. Historiallinen kehitys.....                                                | 5  |
| 2.2. Yleiskuva muutoksista viimeisten 20 vuoden aikana.....                     | 6  |
| 2.3. Hallinnolliset muutokset .....                                             | 6  |
| 2.4. Etuusmuutokset .....                                                       | 8  |
| 2.5. Nuorille räätälöity etuus .....                                            | 9  |
| 2.6. Etuudensaajien ja työnantajien kannusteiden muutokset.....                 | 12 |
| 2.7. Etuudensaajien määrien, työkyvyttömyysmenojen ja työllisyyden kehitys..... | 13 |
| 2.8. Nuorten osuus etuudensaajista .....                                        | 16 |
| 3. Alankomaat .....                                                             | 18 |
| 3.1. Historiaa .....                                                            | 18 |
| 3.2. Merkittävimmät uudistukset v. 1993–2006 .....                              | 18 |
| 3.3. Nykyiset työkyvyttömyyseläkejärjestelmät .....                             | 20 |
| 3.3.1. IVA-etuus .....                                                          | 21 |
| 3.3.2. WGA-etuus.....                                                           | 21 |
| 3.3.3. Nuorten Wajong-työkyvyttömyyseläkejärjestelmä.....                       | 23 |
| 3.4. Uudistusten vaikutuksia .....                                              | 23 |
| 3.4.1. Etuudensaajien määrien kehitys .....                                     | 23 |
| 3.4.2. Kannusteiden muutokset ja työllisyyden kehitys .....                     | 26 |
| 3.4.3. Eläkemenojen kehitys.....                                                | 27 |
| 3.4.4. Diagnoosien kehitys.....                                                 | 27 |
| 4. Ruotsi .....                                                                 | 29 |
| 4.1. Työkyvyttömyyseläkejärjestelmä vuoteen 2003 saakka .....                   | 29 |
| 4.2. Vuosien 2003 ja 2005 uudistukset .....                                     | 30 |
| 4.3. Vuoden 2008 ja myöhemmät muutokset.....                                    | 31 |
| 4.4. Nykyinen järjestelmä .....                                                 | 32 |
| 4.4.1. Sairausajan palkka ja sairauspäiväraha .....                             | 32 |
| 4.4.2. Pitkäaikaiset työkyvyttömyysetuudet: sairaus- ja aktivointikorvaus ..... | 33 |
| 4.4.3. Työskentely etuudella.....                                               | 34 |
| 4.5. Uudistusten vaikutuksia .....                                              | 35 |
| 4.5.1. Etuudensaajien määrät.....                                               | 35 |
| 4.5.2. Etuusmenot suhteessa BKT:hen ja keskimääräinen etuus.....                | 37 |
| 4.5.3. Diagnoosien kehitys.....                                                 | 38 |
| 4.5.4. Työkyvyttömyys ja työllisyys.....                                        | 39 |
| 5. Norja.....                                                                   | 41 |
| 5.1. Sairausvakuutus- ja työkyvyttömyysetuudet vuoteen 2010 saakka .....        | 41 |
| 5.2. Vuoden 2010 määräaikaisten etuuksien uudistus.....                         | 42 |
| 5.3. Vuoden 2015 työkyvyttömyyseläkeuudistus .....                              | 43 |
| 5.4. Nykyinen järjestelmä .....                                                 | 45 |
| 5.5. Uudistusten vaikutuksia .....                                              | 47 |
| 5.5.1. Etuudensaajien määrät.....                                               | 47 |
| 5.5.2. Etuusmenot suhteessa BKT:hen .....                                       | 50 |

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| 5.5.3. Diagnoosien muutos .....                               | 50 |
| 5.5.4. Työkyvyttömyys ja työskentely.....                     | 51 |
| 6. Viro .....                                                 | 53 |
| 6.1. Työkyvyttömyyseläkkeet vuosina 1991–2015 .....           | 53 |
| 6.2. Vuoden 2016 uudistus .....                               | 54 |
| 6.3. Nykyinen järjestelmä .....                               | 55 |
| 6.4. Uudistusten vaikutuksia .....                            | 57 |
| 6.4.1. Etuudensaajien määrät.....                             | 57 |
| 6.4.2. Työkyvyttömyyseläkemenot ja keskimääräinen etuus ..... | 58 |
| 6.4.3. Työkyvyttömyys ja työllisyys.....                      | 60 |
| Lähteitä .....                                                | 61 |
| Liite .....                                                   | 64 |

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

## 1. Johdanto

Tässä muistiossa tarkastellaan **Alankomaiden, Norjan, Ruotsi ja Viron** lakisääteisiä työkyvyttömyysetuusjärjestelmiä, niiden uudistuksia ja sitä miten uudistusten tavoitteiden toteuttamisessa on onnistuttu.<sup>1</sup>

Muistioon valituissa maissa on tehty erityisesti viimeisten 20 vuoden aikana merkittäviä uudistuksia ja muutoksia pitkäaikaisten työkyvyttömyysetuuksien hallintoon, etuuksien määräytymiseen sekä etuuksiin liittyvien osapuolten kannusteisiin ja velvollisuuksiin. Uudistusten taustalla voidaan nähdä yhteisenä tekijänä kaikissa maissa etuudensaajien lukumäärien ja siten usein myös menojen voimakas kasvu useiden vuosikymmenten ajan (ks. kuvio 1.). Uudistuksiin on ollut luonnollisesti myös muita, usein maakoh- taisia syitä. Näistä erityisesti vanhuuseläkejärjestelmien uudistukset, pohdinta työkyvyttömyysetuuden luonteesta sekä halu lisätä etuudensaajien työskentelyä ja osallisuutta ovat myös olleet useiden uudis- tuksen taustalla.

Tässä muistiossa on tarkasteltu vain lakisääteisiä järjestelmiä. Monessa maassa työmarkkinoilla sovitta- vien lisäeläkejärjestelmien kautta tulevat tai muuten lakisääteisten etuuksien ohella maksettavat täy- dentävät etuudet voivat kuitenkin olla merkittävässä roolissa, erityisesti mitä korkeammista tuloluokista on kyse. Lakisääteisten järjestelmien etuustasot ja siten osaltaan myös etuusmenot heijastelevat tätä seikkaa. Suomen osalta tämä on hyvä huomioida, kun tarkastellaan em. lukuja, koska Suomen työeläke- järjestelmässä työkyvyttömyyseläkkeitä ei ole etuustason suhteen rajoitettu.

Toinen vertailua jonkin verran hankaloittava seikka on järjestelmien vaihteleva kattavuus. Tämä koskee erityisesti tapaturmavakuutuksen ja työkyvyttömyyseläkkeiden erillisyyttä tai yhtenäisyyttä. Osassa maita lakisääteinen työkyvyttömyysetuusjärjestelmä pitää sisällään myös työtapaturmien ja ammatti- tautien perusteella myönnettäviä etuuksia, vaikka niiden ehdot tai määrät voivat poiketa normaalista työkyvyttömyysetuudesta. Näin on vertailumaista Alankomaissa, Norjassa ja Virossa. Suomessa ja Ruot- sissa työtapaturmavakuutus on järjestetty erillisessä vakuutuksessa. Näin tilastoihin tulevat em. maiden osalta mukaan myös työtapaturman tai ammattitaudin perusteella maksettavat etuudet, kun Suomen ja Ruotsin osalta ne jäävät ulkopuolelle.<sup>2</sup>

Itse työkyvyttömyysetuudet voivat myös erota päällisin puolin toisistaan. Tässä vertailussa tarkastellaan pääasiassa pitkäaikaisesti myönnettäviä työkyvyttömyysetuuksia, vaikka niiden nimet eroaisivat toisis- taan esimerkiksi niin, että toisissa käytetään eläkkeen nimikettä ja toisissa nimike voi olla raha-, korvaus- tai tukimuotoinen. Olennaista on, että etuus myönnetään pitkän tai pysyvän työkyvyttömyyden perus- teella ja sitä edeltää useimmiten lyhytaikaisempi etuus, kuten sairauspäiväraha.

Muistio jakautuu kahteen osaan. Luvussa 2 vertaillaan mukana olevien maiden järjestelmiä, uudistuksia, etuudensaajien lukumäärien kehitystä sekä etuusmenoja ja työllistymistä. Luku 3 koostuu maaliitteistä,

<sup>1</sup> Muistiossa on vertailukuvioissa myös Suomi mukana, mutta varsinaista maakuvausta ei ole kirjoitettu.

<sup>2</sup> Työtapaturman perustella myönnettävät eläkkeet ovat yleensä kuitenkin huomattavasti harvinaisempia kuin normaalissa tapauksessa myönnettävät eläkkeet, ja niillä ei ole siten kokonaisuuden kannalta kuitenkaan suurta merkitystä. Esimerkiksi Norjassa työtapaturman tai ammattitaudin perusteella kokonaan tai osittain myönnettävät työkyvyttömyyseläkkeet muodos- tivat vuonna 2020 noin 2,9 prosenttia kaikista maksussa olevista työkyvyttömyyseläkkeistä (NAV 2023).

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

joissa voi tutustua tarkemmin vertailumaiden uudistuksiin johtaneisiin syihin, maakohtaiseen tilastotietoon sekä kunkin maan järjestelmien voimassa oleviin yksityiskohtaisiin sääntöihin.

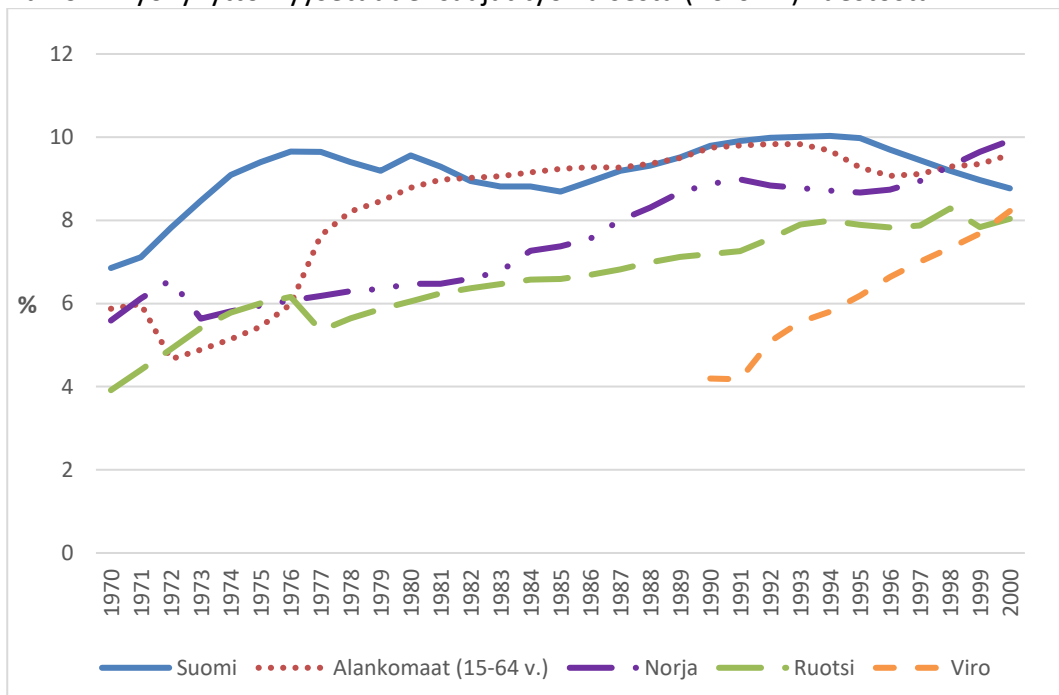
Muistion tiedot pohjautuvat sekä monikansallisten järjestöjen (mm. OECD) julkaisuihin ja tietokantoihin mutta myös kunkin maan kansallisiin tietolähteisiin ja julkaisuihin. Tilastotieto ja vertailut ulottuvat pääsääntöisesti vuosien 2000–2020 välille vertailukelpoisen tilastotiedon rajoitusten vuoksi. Voimassa olevien järjestelmien kuvaukset ovat uusimman tiedon mukaisia.

## 2. Työkyvyttömyysetuusjärjestelmien vertailu

### 2.1. Historiallinen kehitys

Kuviossa 1 alla on esitetty työkyvyttömyysetuudensaajien osuus työikäisestä väestöstä 1970-luvun alusta 2000-luvuun alkuun. Työkyvyttömyysetuudensaajien määrät kasvoivat tuolla ajanjaksolla 4–7 prosentista 8–10 prosenttiin. Maakohtaisesti tarkasteltuna Suomi poikkeaa jonkin verran muista vertailumaista verrattain aikaisella nousulla 1970-luvulla ja sen jälkeen suhteellisen tasaisena pysyneenä kehityksenä. Samantyyppinen kehitys on havaittavissa myös Alankomaiden osalta. Ruotsissa ja Norjassa työkyvyttömyys yleistyi verrattain tasaista tahtia aina 2000-alkuun saakka. Virossa aikasarja on hieman lyhyempi alkaen itsenäisyyden saavuttamisesta 1990-luvun alussa. Tuolloin Virossa oli työkyvyttömyyseläkkeitä huomattavasti vähemmän kuin muissa vertailumaissa, mutta niiden yleisyys kasvoi nopeaa tahtia ja saavutti Ruotsin tason jo vuonna 2000.

Kuvio 1. Työkyvyttömyysetuudensaajat työikäisestä (20-64v.) väestöstä



Lähde: OECD 2010

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

## 2.2. Yleiskuva muutoksista viimeisten 20 vuoden aikana

Vertailumaiden tässä muistiossa tarkastellut uudistukset ajoittuvat noin 20 vuoden ajanjaksolle viimeisimpänä tarkasteltuna uudistuksena ollen Viron vuoden 2016 uudistus. Osaltaan aiemmilla uudistuksilla on ollut vaikutuksensa myös myöhempiin muutoksiin, kuten Alankomaissa, jossa muutokset aloitettiin jo käytännössä 90-luvun alkuvuosina, mutta joita jatkettiin myöhemmin pääosin samalla linjalla aina 2000-luvun puoliväliin saakka.

Uudistussyistä merkittävä on ollut käytännössä kaikissa vertailumaissa edellä mainittu etuudensaajien suuriksi paisuneet määrät. Alankomaissa kysymys nousi ehkäpä ensimmäisenä esiin etuudensaajien osuuden noustessa lähelle 10 prosenttia jo 90-luvun alussa. Vaikka Ruotsissa ja Norjassa kehitys oli samansuuntaista, suurimmat muutokset työkyvyttömyysetuusjärjestelmiin tehtiin vasta vanhuuseläkejärjestelmäuudistusten jälkeen, kun vanhat työkyvyttömyyseläkkeet eivät enää sopineet hyvin yhteen uusittujen vanhuuseläkejärjestelmien kanssa. Näin Ruotsissa suuri työkyvyttömyyseläkeuudistus toteutettiin vuonna 2003 ja Norjassa 2015.

Myös Virossa työkyvyttömyyseläkkeitä uudistettiin koko eläkejärjestelmän uudistuksen yhteydessä vuonna 2001, mutta ehkäpä merkittävämpi muutos tapahtui kuitenkin vasta vuonna 2016, kun työkyvyttömyyseläkkeet siirrettiin eläkejärjestelmästä työttömyysvakuutuksen piiriin. Myös tässä uudistuksessa yhtenä suurimpana motiivina oli kuitenkin etuudensaajien määrän kasvun taittaminen, mutta osaltaan myös työelämään osallistumisen ja aktivointitoimenpiteiden lisääminen niillä, joilla arvioitiin olevan työkykyä jäljellä.

Työkyvyttömyyseläkejärjestelmien muutokset ovat siten käytännössä tarkoittaneet etuustyyppin ja sen määräytymisen muutoksia vanhuuseläkejärjestelmäuudistusten yhteyksissä samalla, kun etuuden organisointia ja hallinnointia on myös uudistettu. Merkittävänä uudistusperiaatteena on ollut myös osatyökykyisten työkyvyn tukeminen ja työskentelyn kannusteiden parantaminen. Myös työnantajien kohdalla kannusteita on pyritty parantamaan työkyvyttömyyden ehkäisyyn ja kuntoutuksen suhteen sekä myös osatyökykyisten palkkaamiseen. Osassa vertailumaita nuorten lisääntyneisiin työkyvyttömyyseläkkeisiin on pyritty löytämään ratkaisuja mm. eriyttämällä järjestelmiä tai soveltamalla nuoriin erilaisia sääntöjä.

## 2.3. Hallinnolliset muutokset

Vertailumaissa työkyvyttömyyseläkkeisiin liittyneet hallinnonuudistukset ovat tarkoittaneet useimmiten hallinnon keskittämistä isompiin yksittäisiin organisaatioihin sekä joissain tapauksissa etuuden siirtämistä eläkevakuutuksesta toisen sosiaalivakuutuslajin piiriin, kuten työttömyys- tai sairausvakuutukseen.

Alankomaissa vanhan työkyvyttömyyseläkejärjestelmän (WAO) hallinto oli vuoteen 2002 saakka alakohdistaisten vakuutuskassojen ja siten työmarkkinaosapuolten hallinnoinnissa. Hallintoa kohtaan esitettiin pitkään kritiikkiä mm. tehottomuudesta ja kyseenalaisin perustein myönnettyistä eläkkeistä. Hallituksella oli 1990-luvulla tavoitteena yksityistää työkyvyttömyys- ja työttömyysetuuksien hallinto, mutta tästä luovuttiin ja lopulta työkyvyttömyysetuuksien, kuten myös muiden palkansaajien sosiaaliturvaetuuksien hallinto keskitettiin uuteen valtiolliseen palkansaajien sosiaalivakuutuslaitokseen UWV:hen

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

(Uitevoeringsinstituut Werknemersverzekeringen). Uudistuksen jälkeen UWV:n tehtäväksi muodostui käytännössä työnantajan kuntoutustoimenpiteiden riittävyyden arviointi ja lopullisen työkyvyttömyyseläkepäättöksen tekeminen. Myös etuus maksettiin jatkossa UWV:n toimesta. (Bannink et al. 2013).

Ruotsissa työkyvyttömyyseläkkeiden hallinto siirrettiin vuonna 2003 eläkejärjestelmästä osaksi sairausvakuutusta. Tavoitteena oli keskittää kaikki sairauteen ja työkyvyn heikkenemiseen liittyvät etuudet saman organisaation piiriin riippumatta sairauden tai työkyvyttömyyden kestosta. Myös työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitus siirtyi osaksi sairausvakuutusta.

Hallintouudistuksia jatkettiin vuonna 2005, kun 21 alueellista ja suhteellisen itsenäistä vakuutuskassaa sekä valtakunnallinen Riksförsäkringsverket (RFV) yhdistettiin uudeksi valtakunnalliseksi Försäkringskassan -sosiaalivakuutuslaitokseksi. Uudistuksen tavoitteena oli sairausvakuutuksen hallinnon tehokkuuden parantaminen sekä käytäntöjen yhdistäminen siten, että sairausetuuksien myönnytyksissä ilmenneet terveydellisiin syihin perustumattomat erot tasaantuisivat. (Hägglund & Skogman Thoursie 2010).

Norjassa toteutettiin kattava, koko sosiaalivakuutusta koskeva hallinnon uudistus vuonna 2006 yhdistämällä työvoimavirasto (Arbeidsmarkedsetaten), kansanvakuutusta hoitava virasto (Trygdeetaaten) ja osa kunnallisista sosiaalipalveluista uuden valtiollisen sosiaalivakuutusorganisaation (Nye arbeids- og velferdsforvaltningen – NAV) alaisuuteen. Uudistuksen myötä kansanvakuutuksen hallinto, ml. eläkkeet, keskitettiin käytännössä täysin NAV:ille.

Hallintouudistuksessa tavoiteltiin asiakkaiden kannalta yksinkertaisempia ja paremmin heidän tarpeisiinsa kohdistuvia palveluita sekä lopulta kokonaisuudessaan tehokkaampaa sosiaaliturvan toimeenpääntä ja hallintoa. Hallinnon uudistus oli osaltaan taustalla myös määräaikaisten työkyvyttömyysetuuksien uudistuksessa vuonna 2010. Aiemmin eri virastojen hallinnoimat erilliset määräaikaiset työkyvyttömyysetuudet yhdistettiin NAV:in hallinnoimaksi uudeksi yhtenäiseksi etuudeksi (arbeidsavklaringspenger). (Regjeringen 2006).

Viron työkyvyttömyyseläkkeisiin liittyvä hallinnonuudistus vuonna 2016 muistutti osaltaan Ruotsin uudistusta. Työkyvyttömyyseläkkeet siirrettiin pois eläkevakuutuksesta, tosin työttömyysvakuutukseen eikä sairausvakuutukseen kuten Ruotsissa. Taulukkoon 1. alla on koottu vertailumaissa tehdyt hallintouudistukset.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Taulukko 1. Työkyvyttömyysetuuksien hallintomuutokset vertailumaissa

|                                | <b>Alankomaat 1996, 2002</b>                                                                                                                                                                                          | <b>Norja 2006</b>                                                                                                                                                                                | <b>Ruotsi 2003,2005</b>                                                                                                                                     | <b>Viro 2016</b>                                                 |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Keskittämistoimenpiteet        |                                                                                                                                                                                                                       | Työvoimatoimistot, kansanvakuutus, osa kunnallisia sosiaalipalveluja yhdistettiin NAV-sosiaalivakuutuslaitokseksi. Kaikkien työkyvyttömyysetuuksien hallinto siten saman organisaation piirissä. | Alueelliset kassat ja valtiollinen viranomainen (RFV) yhdistettiin. Kaikki sairauteen ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet saman organisaation vastuulle. |                                                                  |
| Työkyvyttömyysetuuksien siirto | Sairauskassojen päiväraha poistettiin työntekijöiltä. Sen korvasi työnantajan maksama sairausajan palkka.<br><br>Työkyvyttömyyseläkkeiden hallinto alakohtaisilta kassoilta uudelle valtiolliselle virastolle UWV:lle |                                                                                                                                                                                                  | Työkyvyttömyysetuudet eläkejärjestelmästä sairausvakuutukseen.                                                                                              | Työkyvyttömyysetuudet eläkejärjestelmästä työtömyysvakuutukseen. |
| Rahoitusmuutokset              | Sektorikohtainen sairausvakuutusmaksu poistui, työnantajat kustansivat suoraan sairausajan palkan maksun aina 2 vuoteen saakka                                                                                        |                                                                                                                                                                                                  | Eläkevakuutusmaksurahoituksesta sairausvakuutusmaksurahoitukseen                                                                                            | Sosiaalivakuutusmaksurahoituksesta valtion budjettirahoitukseen  |

## 2.4. Etuusmuutokset

Työkyvyttömyyseläkejärjestelmien uudistusten yhtenä merkittävänä piirteenä on ollut etuuden määrittämisen muuttuminen lähes kaikissa vertailumaissa. Käytännössä tämä on tarkoittanut siirtymistä eläketyyppisestä etuudesta päivärahatyyppiseen etuuteen. Aiemmin käytössä olleessa eläketyyppisessä etuudessa työkyvyttömyysetuus määrytyi vanhuuseläkejärjestelmän sääntöjen mukaan. Etuus laskettiin siten yleensä työkyvyttömyyteen saakka kertyneen eläkkeen ja vanhuuseläkeikään saakka lasketun tulevan ajan osuuden summana. Etuuden nimi perustui myös eläke-nimikkeeseen (förtidspension, uførepension).



SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Eläkeuudistusten yhteydessä 2000-luvun alussa Ruotsissa ja kymmenkunta vuotta myöhemmin Norjassa vanhuuseläkkeen laskenta muutettiin työuran parhaiden vuosien perusteella laskettavasta eläkkeestä koko työuran perusteella määräytyvään eläkkeeseen. Vanhuuseläkkeen laskenta muodosti laskentaperusteen myös työkyvyttömyyseläkkeille, ja uuden vanhuuseläkelaskennan myötä myös työkyvyttömyyseläkkeitä oli joko sovitettava uuteen eläkejärjestelmään tai irrotettava niiden määräytyminen vanhuuseläkkeistä.

Molemmissa maissa päädyttiin irrottamaan etuuden määräytyminen vanhuuseläkkeen laskennasta. Muutosta perusteltiin sillä, että työkyvyttömyysetuuden tuli heijastaa paremmin vakuutetun sen hetkistä tilannetta ja tuloja, eikä niinkään työkyvyttömyystapahtumaan suhteutettuna ehkä jo kaukaisia tuloja tai yleensä vakuutusajan pituutta. Vakuutuksen luonne nähtiin siten riskiperusteisena, kun vanhuuseläke oli muuttunut enemmän koko työuran kattavaksi säästämisjärjestelmäksi. Norjassa ongelmaksi koettiin myös joustavan vanhuuseläkeiän ja työkyvyttömyyseläkkeen tulevan ajan pääteiän yhteensovittaminen. (Regjeringen 2011; Regeringen 2001).

Ruotsissa ja Norjassa siirryttiin siten etuuden määräytymisen suhteen eläketyyppisestä päivärahamuotoiseen kiinteään prosenttimäärään ennen työkyvyttömyyttä ansaituista tuloista. Etuus laskettiin samalla periaatteella kuin sairauspäiväraha tai kuntoutusraha. Etuudensaajan kannalta uuden määräytymisen ajateltiin olevan myös helpommin ymmärrettävä ja toisaalta järjestelmän osalta hallinnointi tuli helpommaksi, kun määräytyminen yhtenäistyi muiden työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien kanssa. Samalla etuuksien nimet muutettiin eläkkeistä korvauksiksi tai turvaksi (sjukersättning, aktivitetsersättning, uføretrygd) heijastamaan niiden erillisyyttä eläkejärjestelmästä ja toisaalta antamaan myös mielikuvan siitä, että kyseessä ei välttämättä ollut ns. lopullinen pysäkki eläkkeen tapaan.

Alankomaissa pitkäaikaisen työkyvyttömyysetuuden määräytymiseen ei tehty uudistusten yhteydessä samankaltaisia rakenteellisia uudistuksia. Etuus määräytyi myös ennen uudistuksia päivärahatyyppisesti. Virossa vuoden 2016 uudistuksen yhteydessä etuuden määräytyminen muuttui sen sijaan radikaalisti. Aiemmin vanhuuseläkkeen laskentaan perustunut työkyvyttömyyseläke muutettiin täysin työkyvyttömyyttä edeltäneistä ansioista riippumattomaksi tasamääräiseksi työkykyisyysrahaksi, ja etuuden voimassaolo rajoitettiin enimmillään viiteen vuoteen kerrallaan. Ruotsin käytäntöä sovellettiin myös siinä, että etuuden nimenmuutoksella haluttiin osaltaan viestiä etuuden luonteen muuttumisesta työkyvyttömyyseläkkeestä (töövöimetuspension) työkykyisyysetuudeksi (töövöimetoetus). Etuuden siirtäminen työttömyysvakuutukseen tarkoitti myös siirtymistä sosiaalivakuutusmaksurahoituksesta valtion budjettirahoitukseen.

## 2.5. Nuorille räätälöity etuus

Etuuden määräytymismuutosten lisäksi uudistuksissa kiinnitettiin huomiota nuoriin työkyvyttömyysetuudensaajiin. Ruotsissa työkyvyttömyysetuus jaettiin nuorten ja vanhempien etuuksiin kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2003. Tarkoituksena oli välttää nuorten kohdalla pysyviä eläkkeitä ja syrjäytymistä rajoittamalla etuus aina määräajaksi, enintään kolmeksi vuodeksi, sekä tarjoamalla tukea kuntoutukseen ja aktiiviseen elämään mm. henkilökohtaisen käsittelijän/virkailijan avulla sekä kustantamalla erilaisia aktiviteetteja. Nuorten pitkäaikainen työkyvyttömyysetuus nimettiin aktivointikorvaukseksi, ja sitä oli mahdollista saada 19-vuotiaasta lähtien aina 30-vuotiaaksi saakka joko

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

terveydellisten syiden perusteella todetun työkyvyttömyyden johdosta, mutta myös pelkästään sairauden tai vamman vuoksi ja ilman työkyvyn arviointia pitkittyneen koulunkäynnin loppuun suorittamiseen. Nuorten etuus määräytyi suurelta osin samoin perustein kuin vanhemmillakin, mutta nuorilla yleiset vähimmäismääräiset etuudet (garantiersättning) haluttiin porrastaa iän mukaan nouseviksi, niin, että taso olisi aluksi matalampi mutta nousisi vähitellen vanhempien tasolle, jotta etuuden määrä seuraisi paremmin terveiden nuorten ansiokehitystä.

Myös Norjassa nuorille sovellettiin etuuden laskennassa erillisiä laskentasääntöjä jo ennen vuoden 2015 muutoksia, ja tätä periaatetta jatkettiin uudistuksessa, vaikka varsinaista erillistä etuutta tai järjestelmää ei Ruotsin tapaan muodostettukaan. Nuorille myönnettiin käytännössä korkeammat vähimmäisetuudet sillä perusteella, että heidän aikansa työkyvyttömyyseläkkeellä oli yleensä pidempi ja suurin osa ei ollut ennen sairastumista tai vammautumista ylipäänsä ehtinyt työelämään, ja ilman erillissääntöjä heidän etuutensa olisi jäänyt normaalille vähimmäistasolle (Regjeringen 2011).

Alankomaissa nuorilla, ei työelämään kiinnittyneillä, on ollut jo vuodesta 1998 oma työkyvyttömyyseläkejärjestelmänsä, Wajong, josta maksetaan vain tasamääräisiä, vähimmäispalkkaan sidottuja eläkkeitä. Järjestelmää on uudistettu tiheään tahtiin erityisesti 2010-luvulla lähinnä voimakkaasti kasvaneiden etuudensaajien määrien vuoksi. Nykyisin oikeus nuorten järjestelmän (Wajong) työkyvyttömyysetuuteen edellyttää käytännössä täyttä ja pysyvää työkyvyttömyyttä, joskin etuudensaajat voivat (v.2021 lähtien) työskennellä vähäisessä määrin ilman, että he menettävät oikeutensa eläkkeeseen. Ruotsista poikkeavasti Wajong-etuutta voi saada vanhuuseläkeikään saakka. Vertailumaista Virossa (ja Suomessa pääsääntöisesti) ei ole erillisiä sääntöjä nuorille.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Taulukko 2. Työkyvyttömyysetuuksien määräytymisen peruseriaatteen vertailumaissa

|                                    | Alankomaat                                                                                                                                                                                                 | Norja                                                                                                                  | Ruotsi                                                                                                                                                                                             | Suomi                               | Viro                                           |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------|
| <b>Etuuden nimi</b>                |                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                    |                                     |                                                |
| - toistaiseksi myönnetty           | Täysin työkyvyttömiä etuus (IVA)                                                                                                                                                                           | Työkyvyttömyystuki (Uføretrygd)                                                                                        | Sairauskorvaus (Sjukersättning)                                                                                                                                                                    | Työkyvyttömyyseläke (työeläke)      | -                                              |
| - määräaikainen                    | Osatyökykyisten tai määräaikaista täysin työkyvyttömiä etuus (WGA)                                                                                                                                         | Työkykyisyysraha (Arbeidsavklaringspenger)                                                                             | Nuorten aktivointikorvaus (aktivitetsersättning)                                                                                                                                                   | Kuntoutustuki (työeläke)            | Työkykyisyysetuus (Töövõime-toetus)            |
| <b>Etuuden määräytyminen</b>       |                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                    |                                     |                                                |
| - toistaiseksi myönnetty           | 75 % edeltäneen vuoden palkasta                                                                                                                                                                            | 66 % työkyvyttömyyttä edeltäneistä 3 parhaan vuoden keskiarvosta                                                       | 64,7 % työkyvyttömyyttä edeltäneiden 3 parhaan vuoden keskiarvosta                                                                                                                                 | Ansaittu eläke + tulevan ajan osuus | -                                              |
| - määräaikainen                    | 75–70 % edeltäneen vuoden palkasta enintään 2 vuoden ajan<br><br>Myöhemmin 70 % työkyvyn laskennallisesta alenemasta, jos työskentelee riittävästi<br><br>Jos ei työskentele: 28–50,75 % vähimmäispalkasta | 66 % työkyvyttömyyttä edeltäneen vuoden tuloista                                                                       | -                                                                                                                                                                                                  | Ansaittu eläke + tulevan ajan osuus | Tasamääräinen: täysi 490 e/kk<br>osa: 279 e/kk |
| <b>Nuorten säännöt/järjestelmä</b> | Wajong-järjestelmä: ennen 18-ikävuotta tulleen vamma tai sairaus.<br>Etuus: 75 % ikäluokkakohtaisesta vähimmäispalkasta vanhuuseläkeikä saakka.                                                            | Alle 26-vuotiaana työkyvyttömäksi tulleen korotettu vähimmäismäärä: enimmillään n. 32 000 e/v. kun muilla n. 27 000 e. | Aktivointikorvaus: 19–29-vuotiaille max. 3 v. kerrallaan.<br>Etuus: 64,7 prosenttia työkyvyttömyyttä edeltäneistä 1–3 parhaan vuoden keskiarvosta.<br>Mahdollinen takuukorvaus iän mukaan nouseva. | -                                   | -                                              |

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

## 2.6. Etuudensaajien ja työnantajien kannusteiden muutokset

Järjestelmämuutoksissa huomiota on kiinnitetty enenevässä määrin työskentelyn kannusteiden kasvatamiseen erityisesti niiden kohdalla, joilla työkykyä on arvioitu olevan jäljellä. Tavoitteena on ollut mm. osatyökykyisten työllisyyden nostaminen ja toisaalta työskentelyn tai muun aktiivisen osallistumisen myötä etuudensaajien parantunut työkyky ja terveys. Myös työnantajien kannusteita osatyökykyisten palkkaamiseen sekä työkyvyn ennaltaehkäisyyn ja kuntoutukseen on pyritty lisäämään useassa vertailumaassa.

Alankomaissa kannusteisiin kiinnitettiin huomiota jo 1990-luvulla, ja pääsääntöisesti tämä tarkoitti erityisesti aluksi työnantajien vastuun lisäämistä työkyvyttömyysetuuksien kustannuksista. Työnantajan sairausajan palkanmaksuvelvollisuutta pidennettiin vuonna 1996 yhteen vuoteen ja edelleen vuonna 2004 kahteen vuoteen. Sairauspäiväraha on Alankomaissa siten siirretty työnantajien maksettavaksi, ja ainoastaan niille, joilla työnantajaa ei ole, maksaa sosiaalivakuutuslaitos sairauspäivärahan. Vuonna 1998 työkyvyttömyyseläkemaksu muuttui osaltaan riskiperusteiseksi: mitä enemmän yrityksen työntekijöitä joutui työkyvyttömyysetuudelle, sitä korkeammaksi nousivat työkyvyttömyyseläkemaksut.

Vuonna 2002 voimaan tulleessa portinvartijalaissa määrätään työntekijän sairausajalle tarkat ajankohdat, jolloin kuntoutukseen liittyvät toimenpiteet ja raportointi tulee olla suoritettu. Jos näin ei ole, voidaan työnantaja velvoittaa maksamaan sairausajan palkkaa enintään yhden lisävuoden verran. Työntekijälle laki asetti veloitteen osallistua aktiivisesti kuntoutukseen ja muihin työhön paluuta tukeviin toimenpiteisiin kuten työtehtävien muuttamiseen. Jos työntekijän ei arvioitu näin tehneen, oli palkanmaksu tässä tapauksessa mahdollista keskeyttää.

Vuoden 2006 Alankomaiden työkyvyttömyyseläkeuudistuksessa painopiste siirtyi enemmän etuudensaajien työskentelyn kannusteiden parantamiseen. Vertailumaista Alankomaissa onkin nykyisin ehkäpä voimakkaimmat kannusteet työskentelyyn: osatyökykyisillä etuutta käytännössä leikataan, jos etuudensaaja ei työskentele vähintään arvioidun työkyvyn mukaisesti. (ks. taulukko 2. yllä tai Alankomaiden maakuvaus).

Norjassa vuoden 2015 työkyvyttömyyseläkeuudistuksen yksi päätavoite oli työskentelyn kannusteiden lisääminen ja siten työllisyyden lisääminen niiden osalta, joilla työkykyä arveltiin olevan jäljellä. Käytännössä tämä tarkoitti työkyvyttömyysetuuden ja työskentelyn yhdistämisen helpottamista siten, että työpanoksen lisääminen tulisi aina nostamaan käteen jääviä tuloja. Työtulojen lisääntyessä etuus leikkaantui ”lineaarisesti” eli tasaisella prosentilla pois ilman, että oikeutta eläkkeeseen tarkistettaisiin uudelleen.

Ruotsissa työskentelyn lisäämisen ja työhön paluun kannusteiden lisääminen on näkynyt pääosin sairauspäivärahajärjestelmän muutoksissa. Vuonna 2008 voimaan tulleen kuntoutusketjun mukaisesti oikeutta sairauspäivärahaan arvioidaan aikaa myöten tiukentuvilla kriteereillä: Aluksi työkykyä verrataan omaan työhön, jonka jälkeen sairauspoissaolon jatkuessa vertauskohde laajenee muihin saman työnantajan töihin ja lopulta koko työmarkkinoilla saatavilla oleviin töihin. Työkyvyttömyyseläkkeiden osalta samana vuonna myös määräaikainen työkyvyttömyyseläke (sairauskorvaus) poistettiin ja työkyvyn heikkenemisen edellytettiin olevan entistä pysyvämpää (stadigvarande). Työskentelyn ja etuuden

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

yhdistämistä helpotettiin mm. ns. portaattomalla vähennyksellä (käytännössä lineaarisella vähennyksellä) niillä, joille etuus oli myönnetty lievemmin kriteerein ennen heinäkuuta 2008.

Ruotsissa ollaan kuitenkin aivan viime vuosina jonkin verran lievennetty työkyvyttömyyden ehtoja. Näin esimerkiksi sairauskorvaus voidaan nykyisin myöntää myös alle 30-vuotiaille, jos on selvää, että työkyvyn menetys on pysyvää. Ikääntyneillä työkyvyttömyyttä arvioidaan puolestaan vuodesta 2022 lähtien suhteessa omaan työkyvyttömyyteen edeltäneeseen työhön, eikä enää kaikkiin työmarkkinoilla saatavilla oleviin töihin nähden.

Virossa vuoden 2016 uudistuksen yhtenä päätavoitteena oli kasvattaa terveydellisistä ongelmista kärsivien osallistumista työmarkkinoille. Tätä tavoiteltiin mm. asettamalla osatyökykyisille merkittäviä aktiivisuusvaatimuksia. Osaetuuden saamiseksi vaadittiin terveydellisten vaatimusten lisäksi, että hakija oli yleensä työmarkkinoiden käytettävissä, ts. joko työnhakijaksi rekisteröitynyt, töissä tai opiskelija.<sup>3</sup>

Virossa etuuden hallinnoinnin siirtäminen eläkevakuutuksesta työttömyysvakuutukseen mahdollisti myös aiempaa tehokkaammat työvoimapalvelut ja aktiiviset työmarkkinapolitiikkatoimet. Uusia keinoja osatyökykyisten työskentelyn kasvattamiseen olivat esimerkiksi neuvontapalvelut, tuettujen töiden lisääminen, liikkumiseen suunnitellut tuet, ammatillisen kuntoutuksen tehostaminen sekä työnantajille palkkatuet ja sosiaalivakuutusmaksuhelpotukset. (Vörk et al. 2015).

## 2.7. Etuudensaajien määrien, työkyvyttömyysmenojen ja työllisyyden kehitys

Kuvion 2 mukaisesti vertailumaissa etuudensaajien määrien kehitys on ollut vaihtelevaa vuosien 2000 ja 2020 välillä. Alankomaissa 1990-luvun loppupuolelta alkaneet ja 2006 huipentuneet muutokset käänsivät etuudensaajien määrät laskuun vuosina 2002–2003, ja noin miljoonasta etuudensaajasta määrät laskevat noin 20 prosentilla 800 000 etuudensaajaan vuoteen 2020 mennessä.

Ruotsissa kehitys on ollut pääasiassa samansuuntaista, kuin Alankomaissa. Lukumäärät lähtivät laskuun noin viisi vuotta myöhemmin, v. 2007–2008. Ruotsissa tehtiin erityisen merkittäviä muutoksia luonnollisesti uuden työkyvyttömyysetuusjärjestelmän käyttöönoton myötä vuonna 2003, mutta myös vuonna 2008, kun sairauspäiväraha-oikeutta tiukennettiin ns. kuntoutusketjulla. Samalla myös määräaikainen sairauskorvaus poistui ja työkyvyttömyyskriteereitä tiukennettiin. Muutosten myötä uusien työkyvyttömyysetuuksien (sairaus- ja aktivointikorvaus) lukumäärät romahtivat noin 73 000:sta noin 12 500:aan vuosien 2004–2010 aikana.

Norjassa ja Virossa työkyvyttömyysetuudensaajien määrät ovat sen sijaan kehittyneet nousujohteisesti pääasiassa koko tarkastelujakson ajan. Uudistuksilla ei näyttäisi siten olleen suoraan etuudensaajien lukumääriä vähentävää vaikutusta.

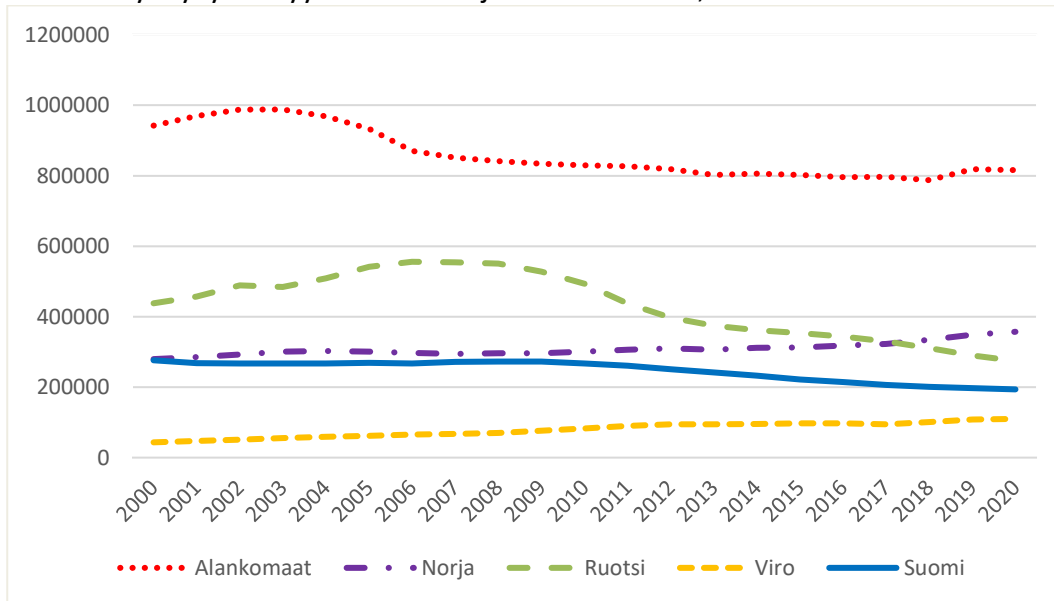
---

<sup>3</sup> Myös lapsen tai omaisen hoito sekä tietyt muut olosuhteet kelpaavat kriteerin täyttämiseen (ks. Viron maakuvaus).

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

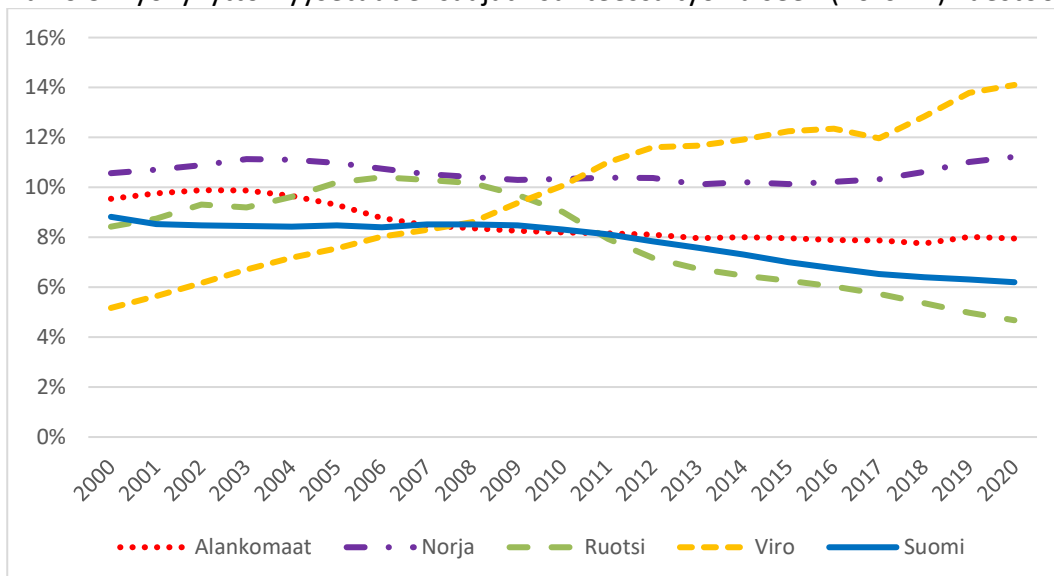
Kuvio 2. Työkyvyttömyysetuudensaajat v. 2000–2020, lkm.\*



\*Pitkäaikaiset uudet, mukana ei ole sairauspäivärahan tai kuntoutusrahan saajia

Kuvio 3 alla osoittaa, että kehitys on pitkälti samankaltaista, kun etuudensaajien määrät suhteutetaan työikäisen väestön (20–64 v.) määriin. Huomattavin muutos on havaittavissa kuitenkin Viron kohdalla, jossa etuudensaajien suhteellinen osuus on noussut 20 vuodessa noin 5 prosentista 14 prosenttiin. Vaikka etuudensaajien määrät ovat nousseet tänä aikana, osa kehityksestä selittyy myös muita maita heikommalla työikäisen väestömäärän kehityksellä, joka on itse asiassa laskenut vertailujaksolla, kun muissa maissa työikäisten määrät ovat Suomea lukuun ottamatta kuitenkin nousseet.<sup>4</sup>

Kuvio 3. Työkyvyttömyysetuudensaajat\* suhteessa työikäiseen (20-64v.) väestöön, %



\*Pitkäaikaiset uudet, mukana ei ole sairauspäivärahojen tai kuntoutusrahojen saajia.

Lähteet: oecd.stat, kansalliset lähteet

<sup>4</sup> EE: -7,0 %, NL: +3,9 %, SE: +12,9 %, NO: +20,3 %, FI: 0,0% (lähde: oecd.stat)

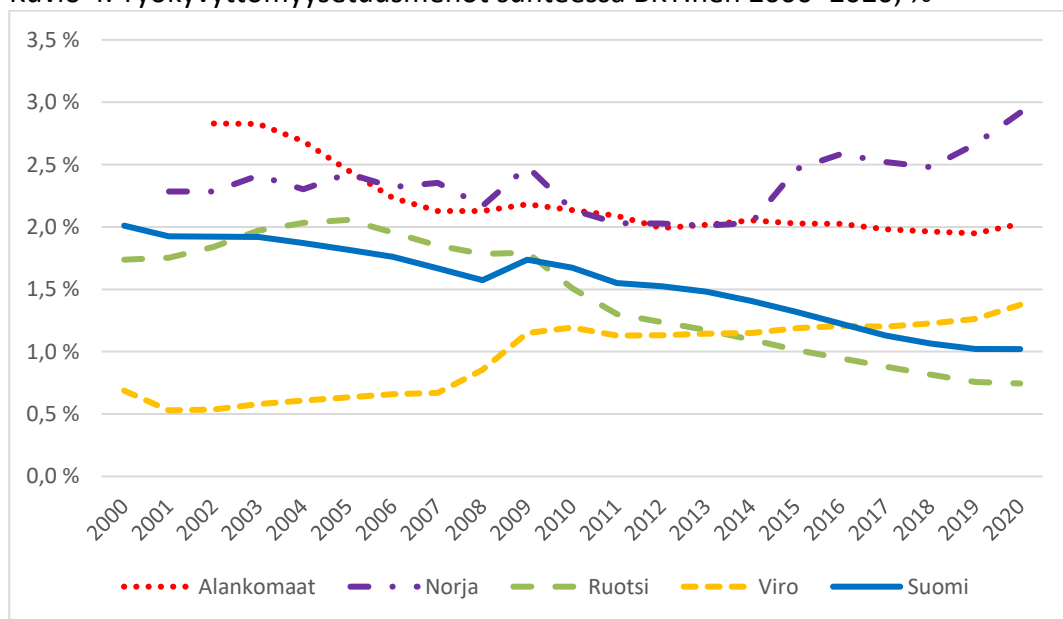
SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Etuusmenot suhteessa bruttokansantuotteeseen ovat luonnollisesti kehittyneet osaltaan samankaltaisesti kuin etuudensaajien määrät. Huomattavin muutos on havaittavissa Ruotsin kohdalla, jossa etuusmenot ovat laskeneet vuoden 2005 huipputasolta noin 2 prosentista noin 0,7 prosenttiin. Etuudensaajien lukumäärän lisäksi kehitykseen on vaikuttanut myös etuudensaajien rakenteen muutos, kun nuorten suhteellinen osuus, ja samalla siten myös matalien, usein pelkästään vähimmäismääraisten etuuk-sien osuudet kaikista etuuksista ovat kasvaneet.

Myös Virossa etuuk-sien taso on ollut suhteellisen matala, joka selittää osaltaan etuusmenojen verrattain matalaa tasoa, vaikka etuudensaajien määrät ovatkin korkeat. Vuonna 2020 keskimääräinen työkyvyttö-myysetuus oli Virossa noin 22 prosenttia keskipalkasta (ks. maakuvauksesta etuustaso tarkemmin). Ta-louden kehitys vaikuttaa luonnollisesti myös bruttokansantuotteeseen suhteutettujen etuuk-sien kehi-tykseen. Virossa tämä on nähtävissä erityisesti vuosien 2008–2009 finanssikriisin suhteen, samoin myös Norjassa ja Suomessa suhteellisissa menoissa on merkittävä nousu näinä vuosina. Norjassa etuusmenot ovat jatkaneet nousua käytännössä vuodesta 2014 lähtien, toisin kuin Suomessa, jossa etuusmenojen kehitys on ollut tasaisen laskevaa finanssikriisin jälkeen. Norjan nykyinen lähes 3 prosentin taso on ver-tailumaista selkeästi korkein, ja on myös OECD-maista korkeimpien joukossa. (OECD SOCX tietokanta).

Kuvio 4. Työkyvyttömyysetuusmenot suhteessa BKT:hen 2000–2020, %\*



\*NL, NO 2000-2001 vuosien tiedot puuttuvat vertailukelpoisten tilastojen saatavuuden johdosta

Lähteet: oecd.stat, kansalliset lähteet

Useimmissa vertailumaissa uudistusten yhtenä tavoitteena on ollut erityisesti osatyökykyisten työskentelyn lisääminen ja yleisesti työkyvyttömyysetuuksia saavien parantunut työllisyys. Kun tarkastellaan miten työllisyys on kehittynyt niillä, jotka kokevat työkyvyttömyyttä (tässä OECD:n raporttiin perustuen, maakuvauksissa myös maakohtaisia lähteitä), voidaan todeta, että työllisyys on kehittynyt positiivisesti vertailumaissa Norjaa lukuun ottamatta, vaikkakin muutos ei ole ollut kovinkaan suurta muualla kuin Virossa. Yleisesti ottaen noin vajaa puolet vertailumaiden työkyvyttömyyttä kokevista työskenteli vuonna 2019. Työllisyyskehitys on kuitenkin terveiksi itsensä kokeviin verrattuna jäänyt Alankomaita lukuun

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

ottamatta jonkin verran jälkeen. Työllisyysaste-erot ovat siten pääasiassa pysyneet ennallaan tai hieman kasvaneet. (taulukko 3.)

Taulukko 3. Työllisyysasteen kehitys ja työllisyysaste-erot, %

|            | Työllisyysaste työkyvyttömyyttä kokevilla, % |      | Työllisyysaste-ero terveisiin, % yksikköä |           |
|------------|----------------------------------------------|------|-------------------------------------------|-----------|
|            | 2008                                         | 2019 | 2012-2015                                 | 2016-2019 |
| Alankomaat | 43                                           | 46   | 29                                        | 26        |
| Norja      | 44                                           | 43   | 32                                        | 33        |
| Ruotsi     | 50                                           | 51   | 23                                        | 26        |
| Viro       | 42                                           | 52   | 26                                        | 27        |
| Suomi      | 43                                           | 45   | 23                                        | 23        |
| OECD ka.   | 38                                           | 42   | 27                                        | 27        |

Lähde: OECD (2022)

Työkyvyttömyyttä kokevien työttömyysaste on sen sijaan jonkin verran noussut vuosien 2008 ja 2019 välillä. Erityisen selvää kehitys on ollut Ruotsin ja Suomen kohdalla, joissa työttömyysaste työkyvyttömyyttä kokevilla on noussut 7–8 prosenttiyksikköä. Ruotsissa työttömyysaste-ero on myös kasvanut merkittävästi terveisiin nähden. (taulukko 4.)

Taulukko 4. Työttömyysasteen ja työttömyysaste-erot, %

|            | Työttömyysaste työkyvyttömyyttä kokevilla, % |      | Työttömyysaste-ero terveisiin, %-yksikköä |           |
|------------|----------------------------------------------|------|-------------------------------------------|-----------|
|            | 2008                                         | 2019 | 2012–2015                                 | 2016–2019 |
| Alankomaat | 5                                            | 7    | 6                                         | 5         |
| Norja      | 5                                            | 9    | 5                                         | 7         |
| Ruotsi     | 11                                           | 18   | 9                                         | 15        |
| Viro       | 9                                            | 10   | 3                                         | 5         |
| Suomi      | 13                                           | 21   | 11                                        | 13        |
| OECD ka.   | 14                                           | 15   | 9                                         | 9         |

Lähde: OECD (2022)

## 2.8. Nuorten osuus etuudensaajista

Vertailumaissa nuorten työkyvyttömyyseläkkeet ovat yleistyneet vuosien 2000–2020 välillä. Maakohtaiset erot ovat kuitenkin merkittäviä, ja viime vuosina nouseva kehitys on osoittanut jonkin verran taittumista. Kuviossa 5 on esitetty nuorten etuudensaajien osuuksien kehitys kaikista työkyvyttömyyseläkeensaajista vuosina 2000–2020. Huomattavin muutos etuudensaajien ikärakenteessa on tapahtunut Ruotsissa, jossa nykyisin noin joka kymmenes etuudensaaja on 16–29-vuotias.

Suomessa ja Norjassa osuus on noussut 3–3,5 prosentin tasolta 6–8 prosenttiin, eli nuorten osuudet ovat molemmissa maissa noin kaksinkertaistuneet. Alankomaissa Wajong-järjestelmän etuudensaajien määrien voimakkaan kasvun myötä nuorten osuus kasvoi lähes 12 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Tuona vuonna tehdyn uudistuksen jälkeen uusia etuudensaajia on ollut seuraavina vuosina vain noin

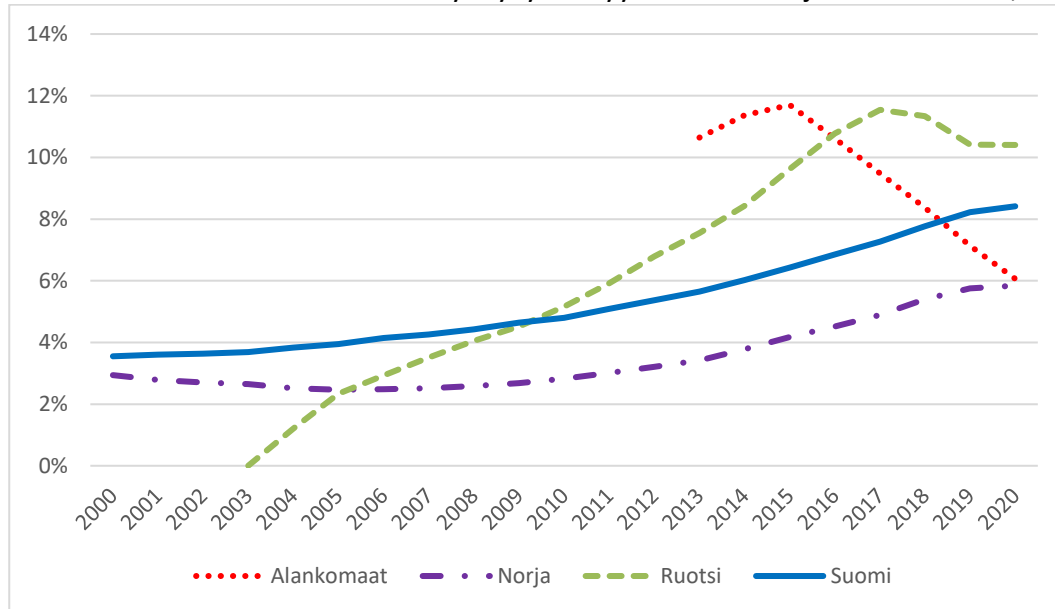


SU/Antti Mielonen

20.2.2023

kolmannes aiemmista vuosista, ja etuudensaajien määrät ovat siten lähteneet voimakkaaseen laskuun. Vuonna 2020 Alankomaissa oli nuoria etuudensaajia noin 6 prosenttia kaikista etuudensaajista.

Kuvio 5. 16–29-vuotiaiden osuus työkyvyttömyyseläkkeensaajista 2000–2020, %\*



\*Viron osalta tilastoa ei saatavilla. Alankomaiden saatavilla oleva vertailukelpoinen tilasto koskee vuosia 2013–2020 ja alle 27-vuotiaita. Lähteet: cbs.nl, nav.no, forsakringskassan.se, etk.fi

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

### 3. Alankomaat

#### 3.1. Historiaa

Alankomaiden palkansaajien työkyvyttömyyseläkejärjestelmän perusta luotiin vuoden 1967 uudistuksessa. Tuolloin erilliset tapaturmavakuutus- ja työkyvyttömyyseläkejärjestelmät yhdistettiin yhdeksi palkansaajien työkyvyttömyyseläkejärjestelmäksi (WAO), josta maksettiin työkyvyttömyyseläkkeitä riippumatta siitä oliko niiden syynä työtapaturma, ammattitauti vai muista syistä aiheutunut työkyvyttömyys. WAO järjestelmässä työntekijä oli käytännössä välittömästi täysin vakuutettu, etuustaso oli korkea, enimmillään jopa n. 80 prosenttia edeltävästä palkasta. Eläkkeen myöntökriteeri oli myös matala (väh. 15 % tke-aste), jonka lisäksi työkyvyttömyyttä tarkasteltiin suhteessa sopivaan työhön. Huomioon otettiin siis henkilön aiempi työ ja koulutus, ja työkyvyn tarkastelussa huomioitiin myös subjektiiviset kokemukset omasta terveydestä ja työkyvystä. (DeJong & de Vos 2005; Bannink et al. 2013; Fultz 2015).

Vanhaa järjestelmää hallinnoivat, ja pitkälti myös valvoivat, työmarkkinajärjestöt sektorikohtaisten kassojen kautta. Työnantajilla oli myös kannuste hankkiutua heikossa taloudellisessa tilanteessa eroon erityisesti vanhemmista työntekijöistä työkyvyttömyysetuuksien kautta, koska työnantajat joutuivat muussa tapauksessa tehdyn irtisanomisen myötä maksamaan erorahaa sitä pidempään mitä pidempi oli työntekijän työura. Työkyvyttömyysetuuden myöntäminen ei sen sijaan johtanut työnantajalla ylimää räisiin kustannuksiin. Työntekijöillä oli puolestaan kannuste siirtyä työkyvyttömyysetuudelle työttömyysetuuden sijaan, koska sairauspäiväraha ja sen jälkeinen työkyvyttömyyseläke oli korkeatasoisempi, eikä sen kestolla ei ollut samanlaisia rajoitteita. Työkyvyttömyysetuudensaajalle ei kohdistunut myöskään työnhakuvelvoitteita. Osatyökykyisille työttömille myönnettiin myös helposti täysi eläke, vaikka työkyvyttömyysaste olisi ollut vain 15 prosenttia. Työkyvyttömyyseläkejärjestelmä toimi siten osaltaan erityisesti vanhempien työntekijöiden eräänlaisena varjotyöttömyysjärjestelmänä. (Koning & Lindeboom 2015; Fultz 2015.)

Järjestelmän ominaisuuksien, kannustinvaikutusten sekä 1980-luvun alkupuolen heikon talouskehityksen johdosta etuudensaajien määrä suhteessa työikäisen väestön määrään kohosi nopeaa tahtia 5 prosentin tasolta noin kaksinkertaiseksi 1990-luvun alkuun mennessä ja tke-menot muodostivat enimmillään yli 4 prosenttia BKT:sta. 2000-luvun alkuun tultaessa työkyvyttömyyseläkkeensaajien määrä läheni jo miljoonan henkilön rajapyykkiä, jonka ylittämistä pidettiin poliittisesti kestäättömänä. (de Jong & de Vos 2005).

#### 3.2. Merkittävimmät uudistukset v. 1993–2006

Työkyvyttömyyseläkejärjestelmään kohdistui jo 1980-luvulla etuustasojen leikkauksia. Näillä ei ollut kuitenkaan juurikaan vaikutusta etuudensaajien määriin. Vuonna 1993 voimaan tulleen lakimuutoksen myötä myös etuudensaajien määrät alkoivat laskea, vaikkakin vain väliaikaisesti. Suurin muutos tehtiin työkyvyn arviointiperiaatteessa: vuoden 1994 jälkeen työkykyä voitiin arvioida myös suhteessa muihin kuin vain työntekijän oman koulutus- tai työhistorian mukaisiin tehtäviin. Uusi työkykymäärittäminen

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

ulotettiin myös takautuvasti alle 45-vuotiaiden maksussa oleviin etuuksiin, jolloin monien eläke joko lakkautettiin tai muutettiin osaetuudeksi.

Vuonna 1996 vanha sairauspäivärahajärjestelmä lakkautettiin. Vanhassa järjestelmässä eri alojen vakuutuskassat maksoivat päivärahat työnantajien alakohtaisten vakuutusmaksujen rahoittamana. Uudistuksessa yritykset veloitettiin maksamaan työntekijöille palkkaa sairauden ajalta enintään vuoden verran ja samalla myös järjestämään vähimmäistasoinen työterveyspalvelu sekä poissaoloseuranta.

Vuonna 2004 palkanmaksuvelvollisuus pidennettiin kahteen vuoteen. Näin vastuu ja kustannukset työntekijöiden sairausajan toimeentulosta siirtyivät vakuutuskassoilta yksittäisten yritysten harteille. Tavoitteena oli lisätä edelleen työnantajien kannusteita sairausajanpoissaolojen vähentämisessä ja tällä tavoin myös vähentää alkavien työkyvyttömyyseläkkeiden määriä. Sairauspoissaolot vähenivätkin vuoden 1990 tasosta 25 prosenttia vuoteen 2000 mennessä. Työkyvyttömyyseläkkeiden määrät eivät sen sijaan lähteneet laskuun, päinvastoin, etuuksien määrät kasvoivat aina 2000-luvulle saakka. (de Jong & de Vos 2005.)

Työnantajien kannusteita työkyvyttömyyden ehkäisyyn lisättiin myös vuonna 1998, kun alle viisi vuotta kestäneiden työkyvyttömyyseläkkeiden rahoittamisen kustannukset muuttuivat riskiperusteiseksi: Mitä enemmän yrityksen työntekijöitä oli työkyvyttömyyseläkkeellä, sitä korkeammaksi yrityksen riskiperusteinen tke-maksu nousi. Vuonna 2003 täysimääräinen riskiperusteisuus rajoitettiin kuitenkin vain suurille työnantajille, mutta vuodesta 2006 lähtien tarkastelujakso pidennettiin 10 vuoteen. Pidempään työkyvyttömänä olleiden eläkkeet rahoitettiin jatkossakin erillisen ja yhtenäisen maksun kautta.

Vuonna 2003 työnantajien kannusteita palkata työkyvyttömyys- tai sairauspäivärahaan oikeutettuja sekä ikääntyneitä työttömiä lisättiin ns. no-risk-menettelyllä. Menettelyn mukaisesti tällaisen työntekijän palkatessaan, työnantaja ei ole velvollinen työntekijän uudelleen sairastuessa maksamaan sairausajan palkkaa tai työkyvyttömyystapauksessa maksamaan riskiperusteista tke-maksua. Sosiaalivakuutuslaitos UWV vastaa tällöin työntekijän sairausajan kustannuksista. Työnantajan no-risk-turva kestää enintään viisi vuotta työsuhteen alusta laskien.

Myös työkyvyttömyyseläkkeiden organisointi ja hallinto koki 1990-luvun puolivälin jälkeen merkittäviä muutoksia. Työkyvyttömyyseläkkeiden sekä sairaus- ja työttömyyspäivärahojen hallinto oli ollut vanhaan työmarkkinajärjestöjen hallinnoimien alakohtaisten vakuutuskassojen piirissä. 1990-luvun alkupuolella asetetun parlamentaarisen komitean raportin mukaan hallinto oli kuitenkin tehotonta ja sen valvonta olematonta. Reaktiona tähän vakuutuskassat päätettiin yksityistää ja valvonta järjestää parlamentin alaisen valvontaorganisaation piirissä. Yritykset olisi veloitettu vakuuttamaan työntekijänsä työkyvyttömyyden ja työttömyyden varalta yksityisissä kassoissa. Yksityistäminen peruutettiin kuitenkin vuonna 1999, kun erityisesti työkyvyttömyyden arviointi sekä työttömyysvakuutuksen yleinen toimivuus yksityisten vakuuttajien hallinnoimina nähtiin ongelmallisina. Lopputulemana työntekijöiden ansioturvaan liittyvien vakuutusten (työkyvyttömyys, työttömyys) hallinto keskitettiin uuteen valtiolliseen sosiaalivakuutuslaitokseen UWV:hen (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) ja sen valvonta sosiaali- ja työministeriön alaisen viraston (IWI) harteille vuonna 2002. (Bannink et al. 2013; de Jong & de Vos 2005.)

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Pitkäaikaissairauspoissaolojen ja työkyvyttömyyseläkkeiden vähentämiseen tähtääviä uudistuksia jatkettiin edelleen vuonna 2002, kun ns. portinvartijalaki tuli voimaan (Wet verbetering poortwachter). Laissa säädetään sekä työnantajan, työntekijän että työterveyshuollon velvollisuuksista tarkan aikataulun mukaan työntekijän sairauspoissaolon aikana. UWV arvioi kahden vuoden sairauspoissaolon jälkeen ovatko osapuolet tehneet vaadittavat toimenpiteet, jotta työntekijä voisi palata takaisin töihin. Jos UWV arvioi työnantajan laiminlyöneen velvollisuuksiaan, voitiin sairausajan palkanmaksuvelvollisuutta jatkaa edelleen enintään yhdellä vuodella. Jos puolestaan työntekijä ei ollut osallistunut kuntoutustoimenpiteisiin tarvittavalla tavalla, voitiin palkanmaksu keskeyttää. Jos kahden vuoden sairauspoissaolon jälkeen UWV arvioi, että osapuolet olivat tehneet voitavansa mutta työntekijä ei ollut kuntoutunut, voitiin työkyvyttömyyseläke myöntää, jos työkyvyttömyyden aste oli tarpeeksi korkea. (Ks. liite portinvartijalain aikataulusta).

Viimeisin merkittävä työntekijöiden työkyvyttömyyseläkkeitä koskeva uudistus tehtiin vuonna 2006, kun vanha WAO-järjestelmä muuttui WIA-järjestelmäksi (Wet werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen). Uudistuksen merkittävimpänä tavoitteena oli parantaa erityisesti osatyökykyisten työllistymistä ja kuntoutumista, mutta toisaalta myös turvata paremmin niiden toimeentulo, joiden paluu työelämään oli hyvin epätodennäköistä. Uudessa järjestelmässä etuudet jaettiin siten kahteen kategoriaan:

- Osatyökykyisten tai tilapäisesti täysin työkyvyttömien WGA, jossa fokus oli kuntoutuksessa, työkyvyn seurannassa ja työskentelyn kannusteissa. Etuuden myöntökriteeriä tiukennettiin vanhan WAO-järjestelmän 15 prosentin työkyvyttömyysasteesta 35 prosenttiin.
- Pysyvästi ja täysin työkyvyttömien IVA-järjestelmä, joka takasi aiempaa paremman tulotason niille, joiden paluu työelämään ei ollut enää todennäköistä

(Koning & Lindeboom 2015).

### 3.3. Nykyiset työkyvyttömyyseläkejärjestelmät

Alankomaissa on kaksi lakisääteistä työkyvyttömyyseläkejärjestelmää: palkansaajien järjestelmä ja nuorten järjestelmä.

Palkansaajien työkyvyttömyyseläkejärjestelmästä käytetään lyhennettä WIA (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen), ja sen kautta ovat vakuutettuja käytännössä kaikki palkansaajat sekä tietyissä tapauksissa myös työttömät henkilöt, mutta eivät kuitenkaan yrittäjät.

Työkyvyttömyyseläkettä edeltää useimmiten maksimissaan kahden vuoden sairausaika, jonka aikana työnantaja on velvollinen maksamaan sairausajan palkkaa vähintään 70 prosenttia sairautta edeltäneestä palkasta sekä selvittämään henkilön kuntoutusmahdollisuudet ja mahdolliset työtehtävien muutokset työhön paluun edistämiseksi. Työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa työntekijää sairauden perusteella kahden vuoden sairauspoissaolon aikana. Jos henkilön työsuhde on määräaikainen ja päättyy sairausajan kuluessa, maksaa UWV sairauspäivärahan (Ziektewetuitkering) lopulta ajalta.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Jos henkilö ei ole palanut töihin kahden vuoden sairausajan jälkeen, UWV arvioi ovatko sekä työnantaja että työntekijä tehneet parhaansa työntekijän kuntoutumiseksi ja työhön paluun edistämiseksi. Jos työnantajan kuntoutustoimenpiteet ovat olleet puutteellisia, työnantajalle voidaan määrätä pidennetty, enintään yhden vuoden lisä palkanmaksuvelvollisuuteen. Myös työntekijältä edellytetään yhteistyötä ja osallistumista kuntoutustoimenpiteisiin, muuten palkkaa voidaan alentaa tai sen maksaminen lakkauttaa. (Ks. aikataulu tarkemmin liitteessä.).

Jos kaikki tarvittavat toimenpiteet on tehty työnantajan sekä työntekijän osalta, eläke voidaan myöntää, jos UWV arvioi työkyvyttömyyden asteeksi vähintään 35 prosenttia. Työkyvyttömyys määritellään työkyvyttömyyttä edeltäneen palkkatason ja jäljellä olevan työkyvyn mahdollistamien työpaikkojen (myös osa-aikaiset) palkkatason suhteena.

WIA jakaantuu kahteen osaan, joista ensimmäinen osa koskee ainoastaan täysin ja pysyvästi työkyvyttömiä työntekijöitä (Regeling Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten, IVA) ja toinen osa koskee osittain tai tilapäisesti työkyvyttömiä työntekijöitä, jotka voivat vielä uudelleen työllistyä (Werkherstattingsregeling voor Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten, WGA).

### 3.3.1. IVA-etuus

IVA-etuus myönnetään sairausajan palkanmaksun jälkeen, jos työkyvyttömyysaste on vähintään 80 prosenttia ja työkyvyttömyys on hyvin suurella todennäköisyydellä pysyväluonteista.

IVA-työkyvyttömyyseläkettä maksetaan vanhuuseläkeikään saakka ja etuuden määrä on 75 prosenttia henkilön työkyvyttömyyttä edeltäneen vuoden keskimääräisestä palkasta. Toukokuussa maksetaan lisäksi lomaraha, jonka määrä on kahdeksan prosenttia vuosimääräisestä etuudesta ja syyskuussa 186 euron (v. 2022 taso) nettomääräinen työkyvyttömyysavustus työkyvyttömyydestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

Eläkkeen laskennassa käytetyllä palkalla on enimmäismäärä, joka on 5 579 e/kk vuoden 2023 alusta lähtien. IVA-etuus voi siten olla enintään 4 185 e/kk. Enimmäismääriä tarkastetaan kaksi kertaa vuodessa tammi- ja heinäkuun alussa. Eläkkeellä voi tehdä vähäisessä määrin työtä. Työtulot leikkaavat etuutta heti ensimmäisestä ansaitusta eurosta lähtien 70 prosentilla, ja pitkään jatkuneen työskentelyn jälkeen työkyky arvioidaan uudelleen, jos työtulot ylittävät 20 prosenttia sairautta edeltäneistä tuloista.

### 3.3.2. WGA-etuus

35–80-prosenttisesti työkyvyttömät henkilöt sekä 80–100-prosenttisesti työkyvyttömät, joiden työkyvyn oletetaan paranevan, kuuluvat WGA-järjestelmän piiriin. WGA-järjestelmässä periaatteena on kannustaa ja tukea etuudensaajan työskentelyä oman työkykynsä puitteissa. Tämä tarkoittaa, että etuus yhteensovitetaan työtulojen kanssa niin, että etuudensaajan kokonaistulot kasvavat yleensä aina lisääntyneen työpanoksen myötä, ja toisaalta jos henkilö ei työskentely työkykyään vastaavasti, etuustulot pienenevät ajan myötä.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

WGA-etuutena voidaan myöntää jokin kolmesta eri korvauksesta riippuen työkyvyttömyyden kestosta ja henkilön työskentelystä:

- **Ansiosidonnaista korvausta** (loongerelateerde uitkering) maksetaan vähintään 3 ja enintään 24 kuukautta. Korvauksen pituus riippuu työhistorian pituudesta.<sup>5</sup> Vähimmäisvaatimuksena on sairautta edeltäneen 36 viikon aikana vähintään 26 viikkoa työskentelyä. Työskentelyksi lasketaan ne viikot, jolloin työskentelyä vähintään 1 tunti viikossa.

Ansiosidonnainen korvaus on ensimmäisen kahden kuukauden ajalta 75 prosenttia työkyvyttömyyttä edeltäneen vuoden palkasta (sama enimmäisraja kuin IVA:ssa). Kolmannesta kuukaudesta lähtien etuus on 70 prosenttia. Jos etuudensaaja työskentelee, vähentävät työtulot ansiosidonnaista korvausta ensimmäiset kaksi kuukautta 75 prosentilla ja tämän jälkeen 70 prosentilla. Etuudensaajan kokonaistulot kasvavat siten jonkin verran työtulojen kasvaessa, vaikka etuutta leikataan.

- **Palkkalisää** (loonaanvullingsuitkering) voidaan maksaa ansiosidonnaisen korvauksen loputtua, jos henkilö on vähintään 35 prosenttisesti työkyvytön ja sen hetkiset työtulot ovat vähintään 50 prosenttia arvioidusta työkyvystä. Palkkalisää voidaan maksaa myös, jos henkilö on täysin (yli 80 %) mutta tilapäisesti työkyvytön.

Jos tulot ovat 50–100 prosenttia arvioidun työkyvyn mukaisesta palkasta, on palkkalisä 70 prosenttia työkyvyttömyyttä edeltäneen palkan ja UWV:n arvioiman työkyvyn mukaisen palkan erotuksesta. Tällä tulovälillä lisätulot eivät siis vähennä etuuden määrää.

Jos työtulot nousevat yli 100 prosenttiin työkyvyn mukaisesta palkasta, vähentää ylimenevä osa etuutta 70 prosentilla. UWV tarkastelee työtuloja kuukauden välein ja jos tulot ovat säännöllisesti yli 65 prosenttia ennen työkyvyttömyyttä ansaitusta palkasta, voidaan etuus lakkauttaa vuoden kuluessa.

- **Jatkokorvausta** (vervolguitkering) maksetaan, jos henkilö on ansiosidonnaisen korvauksen jälkeen edelleen vähintään 35 prosenttisesti työkyvytön, mutta tulot jäävät alle 50 prosentin jäljellä olevan työkyvyn mukaisesta palkasta. Jatkoetus on 28–50,75 prosenttia lakisääteisestä vähimmäispalkasta riippuen työkyvyttömyysasteesta.<sup>6</sup> Mitä suurempi on työkyvyttömyysaste, sitä suurempi on osuus vähimmäispalkasta. UWV tarkastelee työtuloja kuukauden välein. Jos tulot nousevat yli 50 prosentin arvioituun työkykyyn nähden, voidaan henkilölle jälleen myöntää palkkalisä.

---

<sup>5</sup> Alle 10 vuoden työskentelyhistoria kerryttää korvausta 1 kuukauden kutakin työskentelyvuotta kohden. Jos työhistoriaa on yli 10 vuotta, kertyy korvausta 1 kuukausi kutakin ennen vuotta 2016 tehtyä työvuotta kohden ja 0,5 kuukautta tämän jälkeen tehtyä vuotta kohden.

<sup>6</sup> Bruttomääräinen vähimmäispalkka on 21-vuotiaille ja vanhemmille 1 934 e/kk, 20-vuotiaille 1548 e/kk, 19-vuotiaille 1 161 e/kk ja 18-vuotiaille 967 e/kk v. 2023. (Rijksoverheid.nl)

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Työkyvyttömyyden jatkuessa ja tulojen pysyessä samana henkilö on oikeutettu saamaan jatko-korvausta tai palkkalisää enintään vanhuuseläkeikään saakka.

### 3.3.3. Nuorten Wajong-työkyvyttömyyseläkejärjestelmä

Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) -järjestelmästä myönnetään työkyvyttömyyseläkkeitä Alankomaissa asuville nuorina työkyvyttömiksi tulille henkilöille. Uusimpien sääntöjen myötä eläkkeeseen on oikeus vain lähes työkyvyttömillä henkilöillä, mutta toisaalta jos työkykyä on jäljellä edes vähäisessä määrin, voi eläkkeensaaja ansaita työtuloja ilman että hän menettää eläkeoikeutensa.

Työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää seuraavien edellytysten täyttyessä:

- hakija on täyttänyt 18 vuotta ja hän on sairaudesta tai vammasta johtuen todettu pitkäaikaisesti joko kokonaan tai lähes täysin työkyvyttömäksi ennen 18 vuoden ikää tai
- hakija on 18–30-vuotias, joka on sairaudesta tai vammasta johtuen todettu pitkäaikaisesti joko kokonaan tai lähes täysin työkyvyttömäksi ja hän on työkyvyttömyyden toteamista edeltävänä vuonna opiskellut vähintään kuusi kuukautta.

Wajong-eläkeoikeus lakkaa, jos jokin seuraavista toteutuu:

- etuudensaaja kykenee työskentelemään pysyvästi vähintään niin, että tulot ylittävät 75 prosenttia ikäkohtaisesta vähimmäispalkasta
- etuudensaaja muuttaa pois maasta
- etuudensaaja täyttää vanhuuseläkeiän
- etuudensaaja on ollut vankeusrangaistuksessa yli kuukauden ajan
- etuudensaaja ei noudata sääntöjä esim. olosuhde- tai tulomuutosten ilmoittamisesta.

UWV arvioi työkyvyttömyyden ja maksaa eläkkeen. Eläkkeen määrä on 75 prosenttia ikäkohtaisesta vähimmäispalkasta, jos etuudensaajalla ei ole työkykyä. Eläke on enintään 70 prosenttia vähimmäispalkasta, jos etuudensaajalla arvioidaan olevan työkykyä jäljellä, mutta korkeintaan niin, että hän ei pysty ansaitsemaan yli 75 prosenttia vähimmäispalkasta. Tällöin ansaittu työtulo vähentää etuutta 70 prosentilla.

## 3.4. Uudistusten vaikutuksia

### 3.4.1. Etuudensaajien määrien kehitys

1993 työkyvyttömyyskriteerien tiukennusten myötä uusien palkansaajien tke-järjestelmän (WAO) etuudensaajien lukumäärät laskivat noin kolmanneksella 100 000:sta 64 000:een vuoteen 1995 mennessä. Työkyvyttömyyskriteerit koettiin kuitenkin monien mielestä liian ankariksi, ja sosiaali- ja työministeriö

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

joutui ohjeistamaan sosiaalivakuutusta löysentämään kriteereitä. Työkyvyttömyysetuuksien myöntömäärät lähtivät siten jälleen nousuun 1990-luvun loppua kohden, ja korkein taso saavutettiin vuonna 2001 kun uusia etuuksia myönnettiin 104 000 (Van Sonsbeek & Gradus 2011).

Vuosien 1998–2006 uudistusten ja työkyvyttömyyden uudelleenarviointien myötä palkansaajien eläkejärjestelmän työkyvyttömyysetuuksien saajien määrät kääntyivät kuitenkin vähitellen laskuun vuosittu-hannen vaihteen jälkeen. OECD:n (2008) mukaan muutoksen syitä ovat olleet useat merkittävät uudis-tukset tuolla välillä, jotka siirsivät vastuun työkyvyttömyyden ehkäisystä ja sen kustannuksista pääosin työnantajille, tiukensivat työkyvyttömyyседелlytyksiä sekä yksityistivät sairauspäivärahajärjestelmän.<sup>7</sup>

Van Sonsbeek ja Gradus (2011) ovat tarkastelleet aiempien tutkimusten tuloksia siitä, miten eri uudis-tukset ovat vaikuttaneet etuudensaajien määriin. Suurin vaikutus etuudensaajien määriin on havaittu erityisesti Portinvartijalain myötä käyttöön otetulla tiukalla kuntoutusaikataululla ja tarkasti määritel-lyillä eri osapuolten vastuilla sekä sairausajan palkanmaksuvelvollisuuden asteittaisella pidentämisellä. Uuden WIA-järjestelmän käyttöönotto vuodesta 2006 lähtien on myös vaikuttanut merkittävästi uusien etuuksien vähentymiseen pääasiassa tiukennetun työkyvyttömyyskriteerin kautta. Vuonna 1998 tulleealla riskiperusteisella työkyvyttömyysmaksulla on ollut tutkimusten mukaan myös pienehkö vaikutus alka-vien etuuksien määriin. Etuudensaajien kokonaismäärien laskussa osansa on ollut myös vanhojen, mak-sussa olevien eläkkeiden edellytysten uudelleen arviointi vuosina 2004–2009 nykyisillä tiukemmilla kri-teereillä.

Nuorina työkyvyttömiksi tulleiden (Wajong) työkyvyttömyyseläkkeet ovat sen sijaan yleistyneet merkit-tävästi samalla kun työeläkejärjestelmien (WAO/WIA) määrät ovat laskeneet. Wajong-järjestelmiin teh-tiin kuitenkin merkittäviä muutoksia vuosina 2010 ja 2015, ja erityisesti viimeisimmästä uudistuksesta lähtien myönnettyjen etuuksien lukumäärät ovat pudonneet merkittävästi, noin kolmannekseen vuosien 2006–2015 määristä. Merkittävin syy pudonneisiin määriin on työkyvyttömyysehtojen tiukentamisessa niin, että vuodesta 2015 lähtien ainoastaan käytännössä lähes täysin ja pysyvästi työkyvyttömät ovat oikeutettuja eläkkeeseen.

Kuviossa 6 on esitetty etuudensaajien lukumäärien kehitys vuosina 2000–2020 järjestelmittain. Palkan-saajien eläkejärjestelmän etuudensaajien määrät ovat laskeneet niin, että vuonna 2020 maksussa olevia etuuksia oli jo alle puolet 2000-luvun alun huippuvuosista eli noin 350 000. Nuorten Wajong-eläkkeiden saajien määrät ovat sen sijaan kasvaneet samassa ajassa lähes kaksinkertaiseksi 125 000:sta yli 240 000 etuudensaajaan. Palkansaajien etuuksien vähentyminen ja yrittäjien WAZ-järjestelmän sulkeminen ovat kuitenkin johtaneet etuudensaajien määrien laskuun 2000-luvun alkupuolen huippuvuosista noin 200 000 henkilöllä. Yhteensä etuudensaajia on siten nykyisin noin 800 000. Kuvion 7 mukaisesti etuu-densaajien suhteellinen määrä on vastaavasti laskenut 10 prosentin huippulukemasta vuonna 2002 noin 7,8 prosenttiin vuonna 2020.

---

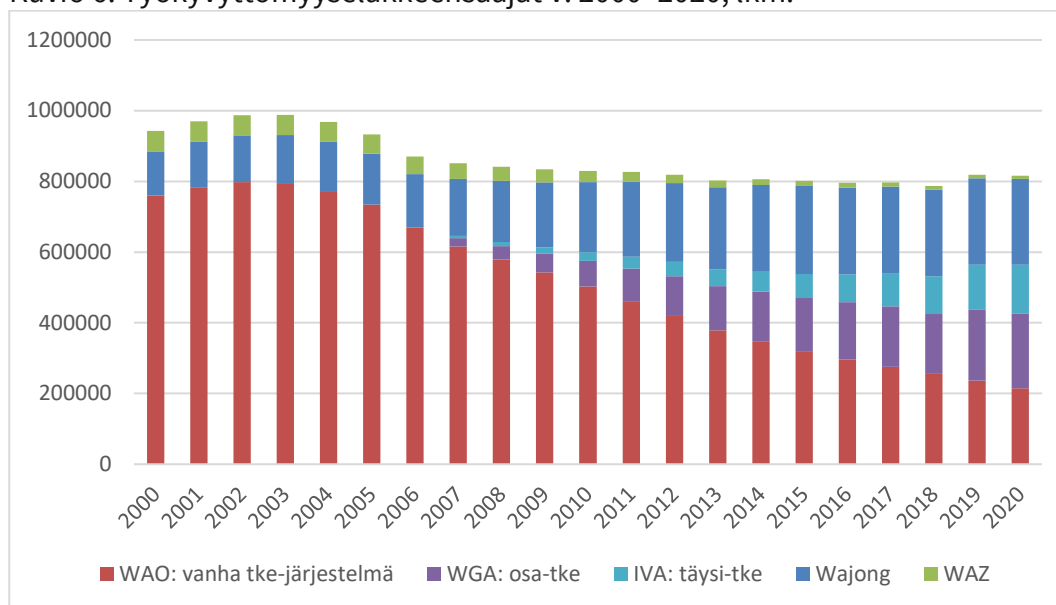
<sup>7</sup> Huomionarvoista on myös yrittäjien työkyvyttömyyseläkejärjestelmän (WAZ) lakkauttaminen vuonna 2004, josta lähtien yrittäjien työkyvyttömyyseläkkeiden määrät ovat alkaneet laskea. Yrittäjillä ei ole nykyisin pakollista työkyvyttömyyseläkejär-jestelmää.



SU/Antti Mielonen

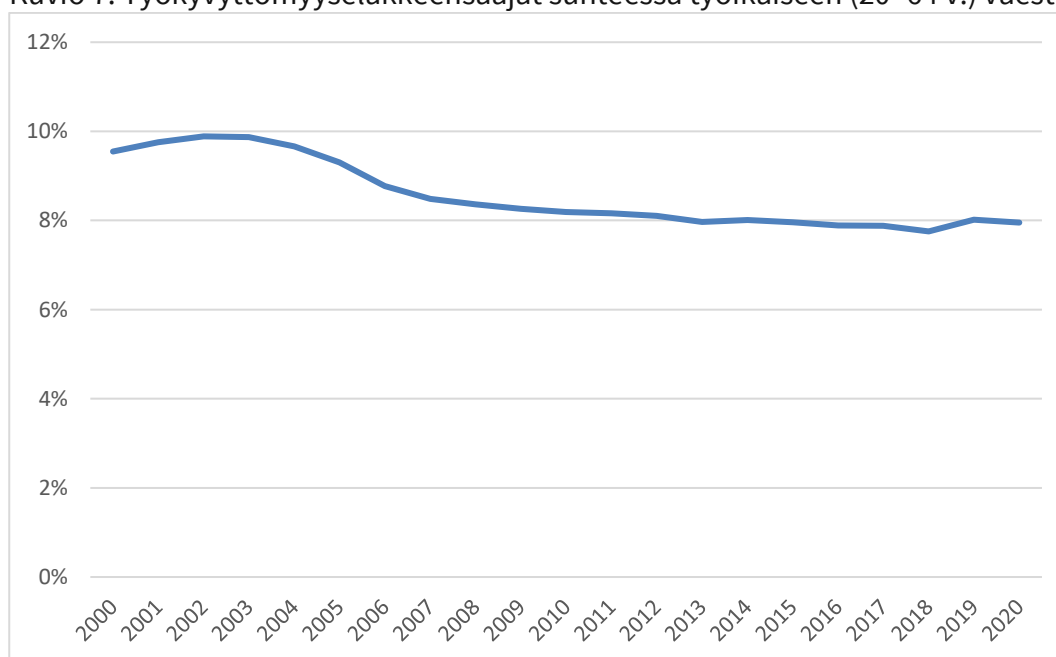
20.2.2023

Kuvio 6. Työkyvyttömyyseläkkeensaajat v. 2000–2020, lkm.



Lähde: UWV

Kuvio 7. Työkyvyttömyyseläkkeensaajat suhteessa työikäiseen (20–64 v.) väestöön v. 2000–2020, %



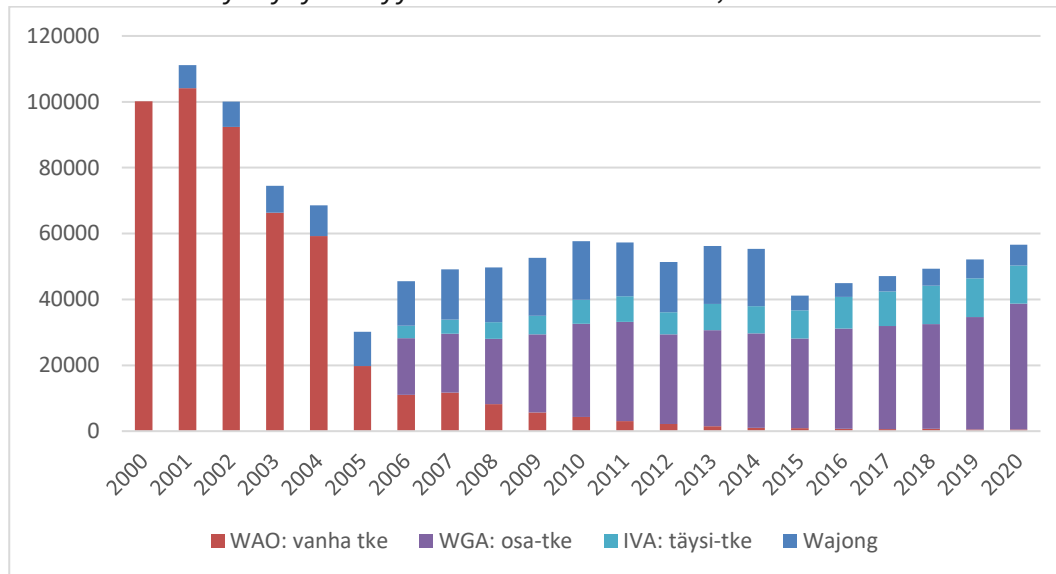
Lähteet: OECD, UWV

Uusien etuuksien myöntömäärät on esitetty kuviossa 8. Huippuvuonna 2001 uusia etuusia myönnettiin yli 110 000. Uusien etuuksien myönnoissä tapahtui romahdus vuonna 2005, kun niitä myönnettiin enää noin 30 000. Tästä eteenpäin uusia etuusia on myönnetty noin 40 000–50 000 vuosittain trendin ollessa kuitenkin jonkin verran nouseva viimeisen kymmenen vuoden ajan.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Kuvio 8. Uudet työkyvyttömyyseläkkeet v. 2000–2020, lkm.



Lähteet: OECD, UWV

### 3.4.2. Kannusteiden muutokset ja työllisyyden kehitys

Alankomaiden nykyisessä järjestelmässä työnantajan erittäin suuri vastuu työntekijän kuntouttamisessa ja toimeentulossa on herättänyt jonkin verran kysymyksiä siitä, ovatko työnantajien (taloudelliset) riskit työntekijöiden terveyden suhteen kasvaneet liian suuriksi. Tästä yhtenä indikaattorina on pidetty tilapäisten ja ei-tyypillisten työsuhteiden merkittävää kasvua. Aiemmin tällaisten työsuhteiden osalta työnantaja ei ollut velvollinen maksamaan sairausajan palkkaa tai kuntouttamaan, eikä riskiperusteinen tk-maksu koskenut tilapäisiä työsuhteita. Vuonna 2016 sairausajan palkanmaksu ja kuntoutusvelvollisuus ulotettiin kuitenkin myös näihin työsuhteisiin, vaikka työnantajat olivat uudistusta vastaan.

Toinen kritiikkiä herättänyt piirre järjestelmässä on ollut tehokkaiden kannustimien piirissä olevien etuudensaajien vähäinen määrä kaikista etuudensaajista. Täydellä mutta määräaikaisella etuudella olevien etuudensaajien osuus, jotka eivät ole kannusteiden piirissä, on ollut ennustettua suurempi (jopa n. 50–70 % uusista etuudensaajista)<sup>8</sup>. Tämän lisäksi noin neljänneksellä etuudensaajista, eli osatyökykyisillä, jotka ovat kannusteiden piirissä, lisätyöskentelyn kannuste on matala, koska lisätulot vähentävät etuuden määrää n. 70 prosentilla. Myös työkyvyttömyysasteen määräytymistä ja kuinka paljon osa-tke:n saajan veloitetaan työskentelevän, jotta säilyisi palkkalisän piirissä, on kritisoitu monimutkaiseksi ja vaikeaksi ymmärtää. (Fultz 2015).

Osatyökykyisten työllisyyskehitys on kuitenkin ollut 2010-luvulla positiivista, joskaan ei kovin merkittävää. OECD:n (2022) mukaan Vuonna 2008 työkyvyttömyydestä raportoivien työllisyysaste oli 43 prosenttia kun vuonna 2019 se oli 46 prosenttia. OECD:n keskiarvo oli 44 prosenttia. Terveiden ja

<sup>8</sup> Ryhmä koostuu suurelta osin mielenterveyden ongelmista kärsivistä (Fultz 2015).

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

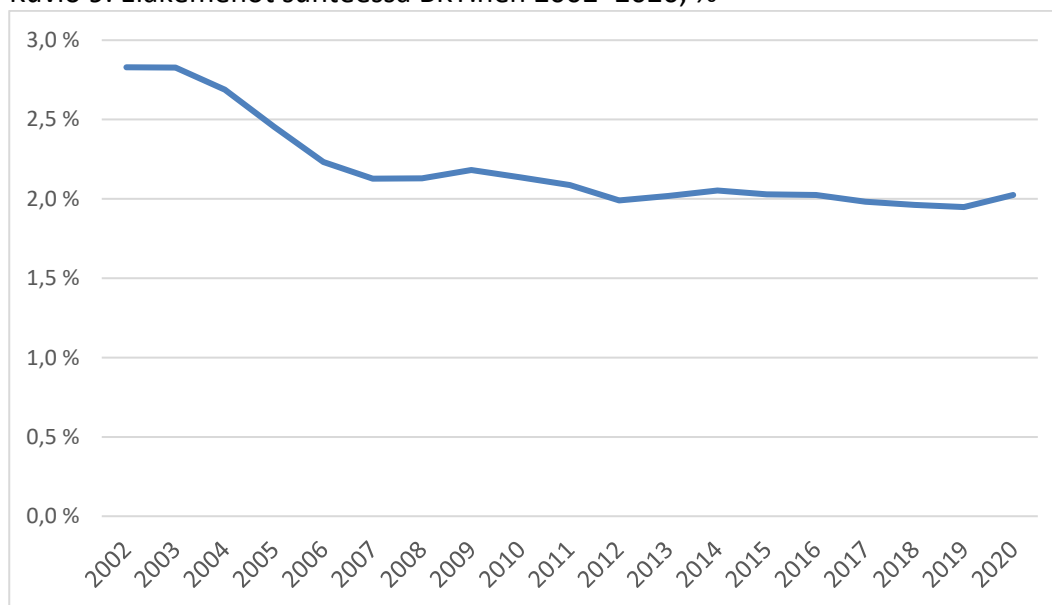
terveysongelmista kärsivien ero työllisyysasteissa on vastaavasti pudonnut jonkin verran, 29 prosentista 26 prosenttiin.

Työkyvyttömyydestä raportoivilla työttömyysaste oli 7 prosenttia vuonna 2019 kun vuonna 2008 se oli 5 prosenttia. Hienoisesta noususta huolimatta työttömyysaste on OECD-maiden kuudenneksi matalin. Työttömyysasteiden ero terveeksi itsensä kokeviin nähden on madaltunut vuosien 2012–2015 keskimääräisestä 6,2 prosenttiyksiköstä 4,6 prosenttiyksikköön vuosina 2016–2019. Työttömyysaste-ero oli Alankomaissa OECD-maiden 10. matalin OECD:n keskiarvon ollessa 8,6 prosenttiyksikköä vuosina 2016–2019.

### 3.4.3. Eläkemenojen kehitys

Kuviossa 9 on esitetty Alankomaiden työkyvyttömyysmenot suhteessa bruttokansantuotteeseen. Työkyvyttömyysmenot ovat madaltuneet vuosien 2002 ja 2020 välissä noin 2,8 prosentista 2,0 prosenttiin. Taustalla on palkansaajien työkyvyttömyyseläkkeensaajien määrien voimakas lasku. Vaikka nuorten eläkkeet ovatkin yleistyneet, ovat ne kuitenkin vähimmäispalkkaan sidottuja ja siten matalampia kuin ansiosidonnaiset etuudet.

Kuvio 9. Eläkemenot suhteessa BKT:hen 2002–2020, %



Lähteet: UWV, OECD.stat

### 3.4.4. Diagnoosien kehitys

Työkyvyttömyyden syyt ovat nuorten kohdalla lähes täysin mielenterveyden häiriöitä. Palkansaajien järjestelmässä<sup>9</sup> psyykkisten syiden osuus on selkeästi matalampi. Kuvion 10 mukaisesti molemmissa

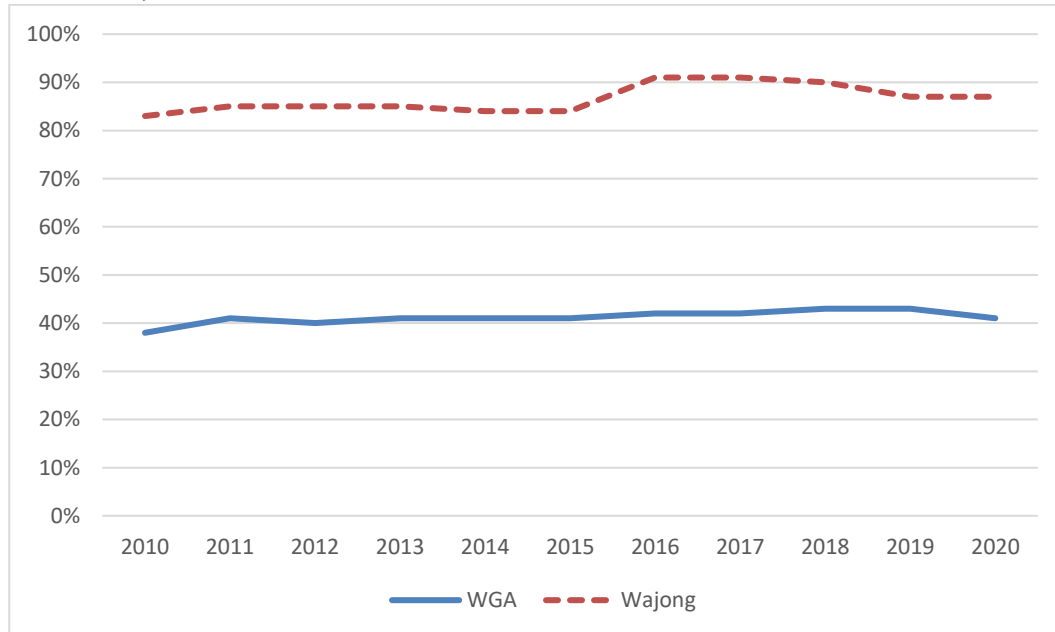
<sup>9</sup> Tässä tarkasteltu vain WGA etuudensaajia

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

järjestelmissä psyykkisten syiden osuudet ovat viimeisten kymmenen vuoden aikana pysyneet käytännössä ennallaan. Nuorten Wajong-järjestelmässä psyykkisten syiden osuus on vaihdellut 80 ja 90 prosentin välillä vuosina 2010–2020. Palkansaajien järjestelmässä osuus on ollut noin 40 prosenttia.

Kuvio 10. Mielenterveyden häiriöt uusien tke-tapausten päädiagnooseina v.2010–2020, osuus uusista etuuksista, %



Lähde: UWV

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

## 4. Ruotsi

### 4.1. Työkyvyttömyyseläkejärjestelmä vuoteen 2003 saakka

Vuodesta 1962 aina vuoteen 2003 saakka työkyvyttömyyseläkejärjestelmä oli osa lakisääteistä eläkejärjestelmää. Työkyvyttömyyseläke (förtidspension) määräytyi periaatteessa samalla tavalla kuin vanhuuseläke. Eläke muodostui siten ansaitusta eläkkeestä sekä mahdollisesta tulevan ajan osuudesta. Eläke voitiin myöntää 16–64-vuotiaalle, jonka työkyky oli sairauden tai vamman vuoksi heikentynyt pysyvästi (varaktigt) vähintään neljäsosalla. Ne, joilla työkyvyn arvioitiin paranevan näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa, voitiin myöntää määräaikainen, enintään kolmen vuoden pituinen kuntoutustuki (sjukbidrag).

Eläke muodostui työeläkkeestä (ATP) sekä mahdollisesta kansaneläkkeestä (folkpension). Niillä, joilla työeläkettä ei ollut kertynyt tai sitä oli hyvin vähän, oli oikeus myös eläkelisään (pensionstillskott). ATP-työeläke laskettiin eläkepisteiden perusteella. Eläkepiste laskettiin kultakin vuodelta ansaittujen tulojen ja ns. hintaperusmäärän (prisbasbeloppet) suhteesta. Jotta eläkepisteitä karttui, tuli vuositulojen olla vähintään 27 prosenttia hintaperusmäärästä. Eläkkeen perusteena olevat tulot olivat myös rajoitettu enintään 7,5 kertaa hintaperusmäärään.

Täysi ATP-eläke oli mahdollinen, jos pistevuotiaa oli vähintään 30. Mukaan luettiin tulevat vuodet eläketapahtumavuodesta 64 vuoden ikään saakka. ATP-eläke oli siten 60 prosenttia keskimääräisistä eläkepisteistä kerrottuna hintaperusmäärällä. Keskimääräiset eläkepisteet laskettiin 15 parhaan vuoden keskiarvona. Näihin voitiin laskea myös tulevan ajan eläkepisteet, jotka muodostuivat työkyvyttömyyttä edeltäneiden 4 vuoden 2 parhaan keskiarvona tai eläketapahtumaa edeltäneiden kaikkien eläkepistevuosien parhaan 50 prosentin keskiarvona. (Regeringen 2001)

ATP-eläkkeen lisäksi työkyvyttömyyseläkkeeseen laskettiin kansaneläkeosa, joka muodostui asumisen ja siviilisäädyn perusteella. Täyden kansaneläkeosan sai joko 40 vuoden asumisajalla (ml. tuleva aika) 16–64 vuoden ikäisenä tai 30 vuoden ATP-eläkepisteillä. Jos vakuutusajaa tai pisteitä oli tätä vähemmän, vähennettiin täyttä määrää vastaavasti. Täyteen tulevaan aikaan oli oikeus, jos asumisaikaa oli Ruotsissa 16 vuoden jälkeen eläketapahtumaan saakka vähintään 4/5 mahdollisesta ajasta. Kansaneläkeosaan oli oikeus vähintään 3 vuoden vakuutusajalla tai ATP-pisteillä. Täysi kansaneläkeosa oli yksinasuvilla 90 prosenttia hintaperusmäärästä ja naimisissa olevilla 72,5 prosenttia. Vuonna 2001 määrät olivat 2 768 SEK/kk (n. 300 e/kk) ja 2 229 SEK/kk eli n. 300e/kk ja 240 e/kk).

Jos työkyvyttömyyseläkkeensaajan ATP-eläke jäi matalaksi tai sitä ei ollut lainkaan, maksettiin eläkelisää. Eläkelisä oli 100 prosenttisesti ATP-eläkevähenteinen ja sen määrä oli enimmillään 113 prosenttia hintaperusmäärästä (3 472 SEK/kk eli n. 380 e/kk v. 2001.).

Työkyvyttömyyseläkkeen kriteereitä on muutettu useaan otteeseen vanhan järjestelmän puitteissa. 1970-luvulla eläkkeen edellytyksiä lievennettiin niin, että erityisesti ikääntyneet saivat mahdollisuuden päästä työttömyyden jälkeen jo 60-vuotiaana työkyvyttömyyseläkkeelle ilman erityisiä terveydellisiä vaatimuksia. Ikääntyneillä sovellettiin myös lievempiä kriteerejä, ns. äldre-reglerna, eläkeoikeuden

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

suhteen. Niiden mukaisesti työkyvyttömyyttä tarkasteltiin suhteessa omaan tai vastaavaan työhön eikä muun tyyppisiin töihin. (SOU 2021:69).

Työkyvyttömyyseläkejärjestelmän etuudensaajien määrät suhteessa työikäisiin henkilöihin lisääntyivät 1970-luvun puolesta välistä 1990-luvun alkuun noin 5 prosentista 7 prosenttiin. Kun myös sairauspäivärahasaajien määrät olivat kasvussa ja talous syöksyi lamaan, aloitettiin menojen leikkaukset ja etuuksien edellytysten tiukennukset sekä työkyvyttömyyseläkkeissä että sairausvakuutuksessa. Tiukennusten ja leikkausten linja jatkui käytännössä myös koko 90-luvun ajan. Varsinainen työkyvyttömyyseläkkeiden kokonaisuudistus jäi kuitenkin tehtäväksi pitkään valmistellun vanhuuseläkejärjestelmän uudistuksen jälkeen 2000-luvun vaihteessa. (OECD 2009.)

#### 4.2. Vuosien 2003 ja 2005 uudistukset

Vuoden 1999 vanhuuseläkeuudistuksessa eläkkeen määräytyminen ulotettiin koko työuran pituudelle aiemmin voimassa olleen 15 vuoden parhaan vuoden sijaan. Työkyvyttömyyseläkejärjestelmä perustui vanhaan ATP-järjestelmään, ja uuden vanhuuseläkejärjestelmän käyttöönoton myötä myös työkyvyttömyyseläkejärjestelmä oli tarpeen uudistaa.

Vuonna 2003 voimaan tulleessa uudistuksessa työkyvyttömyyseläkkeet irrotettiin eläkejärjestelmän piiristä ja siirrettiin osaksi sairausvakuutusta. Näin kaikki sairauteen ja työkyvyn heikkenemiseen liittyvät etuudet hoidettiin jatkossa saman organisaation piirissä riippumatta sairauden tai työkyvyttömyyden kestosta. Myös työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitus siirtyi osaksi sairausvakuutusta.

Työkyvyttömyyseläke muuttui ikäsidonnaisiksi korvauksiksi ja eläke-nimikkeestä luovuttiin. Vuodesta 2003 eteenpäin myönnettiin siten sairauspäivärahan jälkeen joko pysyvä tai määräaikainen sairauskorvaus (sjukersättning) 30–64-vuotiaille tai määräaikainen aktivointikorvaus (aktivitetsersättning) 19–29-vuotiaille. Nuorten erillistä ja vain määräaikaista etuutta perusteltiin mm. sillä, että näin voitiin ottaa paremmin huomioon nuorten vielä mahdollisesti muuttuva ja kehittyvä työkyky sekä tukea nuorten työkykyä ja kiinnittymistä yhteiskuntaan juuri heille suunnatuilla aktivointitoimenpiteillä (SOU 2021). Aktivointikorvaus voitiin myöntää myös 19 vuotta täyttäneille, vammasta tai sairaudesta kärsiville koululaisille joko peruskoulun tai lukion suorittamiseen ilman työkyvyn arviointia.

Etuuksien nimenmuutos liittyi siihen, että etuudet eivät olleet enää osa eläkejärjestelmää, mutta myös siihen, että uutta etuutta ei välttämättä koettaisi pysyvänä tilana toisin kuin eläkettä. Tähän liittyi myös työkyvyn säännöllinen, vähintään kolmen vuoden välein tapahtuva työkyvyn uudelleenarviointi aktivointikorvauksissa sekä osaltaan myös toistaiseksi myönnettyissä sairauskorvauksissa. (IFAU 2018; SOU 2021). Tässä vaiheessa myös määräaikainen, enintään kolmen vuoden mittainen sairauskorvaus oli mahdollista myöntää silloin, jos työkyky oli heikentynyt vähintään vuodeksi mutta parantuminen oli mahdollista. Työkyvyttömyyskriteerit säilyivät vanhan järjestelmän mukaisina (25 %, 50 %, 75 % ja täysi työkyvyttömyys).

Etuuksien määräytyminen muutettiin myös päivärahatyyppiseksi: Etuus laskettiin jatkossa sairautta edeltäneiden vuosien keskimääräisistä tuloista kiinteänä prosenttiosuutena. Täysi etuus määriteltiin 64 prosentiksi ennen työkyvyttömyyttä olleista tuloista. Näin etuuden nähtiin paremmin heijastavan

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

riskiperusteisen vakuutuksen periaatetta, jonka mukaisesti järjestelmän etuuksien tulisi perustua pääsääntöisesti vakuutetun tulonmenetykseen työkyvyn heikentymisen johdosta, eikä niinkään heijastella vakuutusajan pituutta tai vakuutusmaksujen maksuaikaa. Sinänsä etuuden taso muodostui kuitenkin käytännössä samaksi kuin vanhassa järjestelmässä. Jos ansiosidonnainen etuus jäi matalaksi, järjestelmästä maksettiin myös asumisperusteista takuukorvausta. (Regeringen 1998.).

Vuoden 2005 hallintouudistuksessa 21 alueellista ja itsenäistä vakuutuskassaa sekä valtakunnallinen Riksförsäkringsverket yhdistettiin uudeksi Försäkringskassan -sosiaalivakuutuslaitokseksi. Uudistuksen tavoitteena oli paitsi parantaa sairausvakuutuksen hallinnon tehokkuutta, yhtenäistää käytäntöjä ja siten vähentää alueellisia eroja sairausetuuksien (ml. työkyvyttömyyseläkkeet) myönnöissä ja käsittelyssä, jotka eivät näyttäneet perustuvan terveydellisiin eroihin. (Hägglund & Skogman Thoursie 2010).

#### 4.3. Vuoden 2008 ja myöhemmät muutokset

Vaikka vuoden 2003 työkyvyttömyyseläkeuudistus ja vuoden 2005 hallintouudistus olivat merkittäviä ja pitkälle meneviä uudistuksia, voidaan kuitenkin sanoa, että vuoden 2008 sairauspäivärahamuutokset sekä työkyvyttömyysetuustiukennukset olivat käytännössä yhtä merkittäviä uudistuksia.

Hallituksen tavoitteena oli sairauspäivärahamuutoksilla vähentää järjestelmän ja etuudensaajien passiivisuutta sekä lisätä kuntoutustoimenpiteitä jo verrattain aikaisessa vaiheessa sairauspoissaoloa ja näin vähentää uusia työkyvyttömyyseläkkeitä. Käytännössä sairauspäivärahaan lisättiin kiinteät ajankohdat, jolloin työkykyä tarkasteltiin uudelleen ja aina laajemmalla työtehtäväskaalalla.<sup>10</sup> Samalla sairauspäivärahaan tuli yhden vuoden maksimiaika, jota tosin oli mahdollista pidentää tietyissä tapauksissa aina 550 päivään. Ruotsi oli tuolloin kansainvälisesti katsoen poikkeava käytännössä rajattomalla sairauspäivärahaikäytännöllään. Kannustavuutta työelämään palaamiseen lisäsi myös etuustason vähittäinen madaltuminen sairauspoissaolon pitkittyessä. Tilanne oli ollut käytännössä päinvastainen ennen uudistusta. Nyt työnantaja maksoi sairausajan palkkaa ensin 14 päivää, jonka jälkeen sairauspäiväraha korvasi ensimmäisen vuoden ajalta 80 prosenttia edeltävistä tuloista ja tämän jälkeiseltä, mahdolliselta pidennetyltä sairauspäiväraha-ajalta 75 prosenttia tuloista ja lopuksi mahdollisesti myönnettävä ansiosidonnainen sairaus- tai aktivointikorvaus 64 prosenttia edeltäneistä tuloista.

Vuoden 2008 uudistuksessa tiukennettiin myös ehtoja sairauskorvauksen suhteen. Määräaikainen sairauskorvaus poistettiin ja jatkossa etuuden sai vain pysyvän työkyvyttömyyden perusteella, kun kuntoutusmahdollisuudet olivat selvitetty ja läpikäyty. Myös työkyvyttömyyden määritelmää tiukennettiin: aiemmin vaaditusta toistaiseksi (varaktigt) heikentyneestä työkyvystä siirryttiin pysyvään (stadigvarande) työkyvyn menettämisen käsitteeseen. Niille, joiden etuus oli myönnetty ennen uudistusta, tuli oikeus ns. portaattomaan vähennykseen (steglös avräkning) eli työskentelyn ja etuuden lineaariseen yhdistämiseen ilman, että oikeus eläkkeeseen olisi arvioitu uudelleen. Menettelyllä oli tarkoitus tukea niiden henkilöiden paluuta työmarkkinoille, joilla arveltiin olevan riittävästi työkykyä työskentelyyn, mutta

---

<sup>10</sup> 15–90 sairauspäivän ajalta oikeus päivärahaan oli, jos työntekijä ei kyennyt hoitamaan omaa työtä tai muita tilapäisiä työtehtäviä omalla työnantajalla. 91–180 päiväraha-oikeus oli, jos työntekijä ei kyennyt muihin työtehtäviin samalla työnantajalla. 181 päivästä eteenpäin työkykyä verrattiin kaikkeen normaaliin työtehtäviin koko työmarkkinoilla, jos erityisiä tämän estäviä syitä ei ollut.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

jotka olivat päässeet aiempien lievempien ehtojen perusteella toistaiseksi myönnetylle sairauskorvaukselle. Tämän muutoksen arvioitiin koskevan noin 400 000 henkilöä (Hägglund & Skogman Thoursie 2010).

Vuoden 2008 uudistusten jälkeen on tehty joitain verrattain pieniä muutoksia, mutta järjestelmä on pääosin säilynyt ennallaan. Vuonna 2017 myös nuorille, alle 30-vuotiaille tuli oikeus toistaiseksi voimassa olevaan täyteen sairauskorvaukseen, jos työkyvyttömyyden pysyvyys ja vakavuus oli selvää. Vuoden 2022 syyskuussa lievennettiin 60 vuotta täyttäneiden ehtoja sairauskorvauksen saamiseen. Työkykyä verrataan ikääntyneillä jatkossa siihen työhön, jota he ovat tehneet edeltäneen 15 vuoden aikana, ei kaikkeen työmarkkinoilla saatavilla oleviin töihin.

#### 4.4. Nykyinen järjestelmä

##### 4.4.1. Sairausajan palkka ja sairauspäiväraha

Työnantaja maksaa lyhyen sairauspoissaolon ajalta palkkaa 14 päivältä. 7 päivää ylittävä poissaolo vaatii lääkärintodistuksen. Sairausajan palkka on omavastuun (karensavdraget) jälkeen 80 prosenttia palkasta.

Vakuutuskassa maksaa 15. päivän sairauspoissaolosta alkaen sairauspäivärahaa (sjukpenning)<sup>11</sup>, jos työntekijän työkyky ei ole palautunut niin, että hän voi tehdä normaalin työpäivän. Työkyvyn tulee tällöin olla alentunut vähintään 25 prosentilla.

Työkykyä arvioidaan kiinteiden aikajaksojen puitteissa ns. kuntoutusketjun (rehabiliteringskedjan) mukaisesti:

- Ensimmäisen 90 päivän aikana työkykyä arvioidaan suhteessa vakuutetun omaan tai muuhun oman työnantajan tarjoamaan tilapäiseen työhön. Jos vakuutetun työkyky on alentunut vähintään neljänneksen, on hän oikeutettu sairauspäivärahaan.
- 91–180 päivän aikana sairauspäiväraha voidaan myöntää, jos vakuutettu ei voi palata mihinkään oman työnantajan tarjoamaan työhön.
- 181–365 päivän jälkeen vakuutetun työkyvyn tulee olla alentunut vähintään neljänneksellä kaikkeen normaaliin työmarkkinoilla saatavilla olevaan työhön nähden. Tähän voidaan tehdä seuraavissa tilanteissa poikkeus, jolloin työkykyä arvioidaan edelleen suhteessa oman työnantajan tarjoamiin töihin:
  - vakuutetun oletetaan suurella todennäköisyydellä voivan palata vanhaan työpaikkaansa vanhalla työmäärällä ennen 366. päivää tai
  - jos on erityisiä syitä, joiden perusteella vakuutetun arvioidaan voivan palata omaan työpaikkaansa ennen 550. sairauspäivärahapäivää tai
  - jos vakuutetulla on vakava sairaus tai hän saa kuntoutusta onnettomuuden jälkeen tai

---

<sup>11</sup> Vakuutetulle voidaan maksaa sairaspäivärahan sijasta kuntoutuskorvausta (rehabiliteringsersättning), jos hän osallistuu kuntoutukseen.



SU/Antti Mielonen

20.2.2023

- jos hoito tai kuntoutus on myöhästynyt koronapandemian vuoksi tai
- jos vakuutettu on täyttänyt 63 vuotta tai enemmän.

Täysi sairauspäiväraha on ensimmäisen vuoden ajalta noin 80 prosenttia sairautta edeltäneistä tuloista. Tämän jälkeen etuus laskee 75 prosenttiin, jos kyse ei ole vakavasta sairaudesta. Sairauspäivärahan perusteena olevalla palkalla on 525 000 kr/vuosi katto (n. 4 350 e/kk v. 2023). Lakisääteisen sairauspäivärahan lisäksi lähes kaikilla työntekijöillä on oikeus työehtosopimusten perusteella muodostuvaan lisäkorvaukseen, jolloin korvaustaso muodostuu enimmillään n. 90 prosenttiin palkasta.<sup>12</sup>

Sairauspäivärahaa voidaan maksaa myös 25-, 50- tai 75-prosenttisena suhteessa täyteen korvaukseen työkyvystä riippuen.

#### 4.4.2. Pitkäaikaiset työkyvyttömyysetuudet: sairaus- ja aktivointikorvaus

Sairauspäiväraha-ajan jälkeen, jos työkyky on alentunut pitkäaikaisesti, voidaan maksaa joko aktivointikorvausta (aktivitetsersättning) tai sairauskorvausta (sjukersättning) iästä riippuen.

**Aktivointikorvausta** maksetaan 19–29-vuotiaalle, jonka työkyky on sairauden tai muun ruumiillisen tai henkisen suorituskyvyn heikkenemisen vuoksi alentunut ja työkyvyttömyyden arvioidaan kestävän vähintään vuoden ajan. Aktivointikorvaus myönnetään aina määräajaksi, joka voi olla enintään kolme vuotta kerrallaan. Työkyvyn aleneman tulee olla vähintään neljäsosa kaikkeen työmarkkinoilla tarjottavaan työhön, myös tuettuun työhön.

Aktivointikorvaukseen vaaditaan vähintään yhden vuoden vakuutushistoria.<sup>13</sup> Korvauksen määrä riippuu työkyvyttömyysasteesta ja ansaintakyvystä. Täysi korvaus on 64,7 prosenttia vakiintuneesta ansiotasosta, kuitenkin bruttona enintään 21 230 kr/kk (n. 2 000 e/kk). Jos työkyvyn alenema on osittainen, lasketaan korvauksen määrä suhteessa työkyvyttömyysasteeseen. Osittainen korvaus on siten 25 %, 50 % tai 75 % täydestä määrästä. Vakiintunut ansiotaso (antagande inkomst) voidaan laskea kolmella tapaa:

1. Kolmen vuoden keskiarvo viimeisen kahdeksan vuoden ajalta ennen työkyvyttömäksi tuloa
2. Kahden vuoden keskiarvo eläketapahtumaa välittömästi edeltävältä kolmen vuoden ajalta
3. Työkyvyttömyyttä edeltävän sairauspäivärahan perusteena ollut tulo

Näistä kolmesta valitaan vakuutetun kannalta korkein.

**Sairauskorvaus** voidaan myöntää vähintään vuoden vakuutushistoria perusteella 30–64-vuotiaalle henkilölle, jonka työkyky on alentunut pysyvästi vähintään 25 prosentilla kaikkeen työmarkkinoilla saatavilla olevaan työhön, myös tuettuun. Tästä lievennyksenä niillä vakuutetuilla, joilla on enintään viisi vuotta vanhuuseläkeikään, työkykyä arvioidaan suhteessa edeltäneen 15 vuoden aikana tehtyyn työhön. Sairauskorvaus voidaan nykyisin myöntää myös 19 vuoden iästä lähtien, jos vakuutettu on menettänyt

<sup>12</sup> ks. lisätietoa: <https://www.ersattningskollen.se/>

<sup>13</sup> Vakuutusaikaa kertyy työskentelyn tai asumisen perusteella.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

täysin ja pysyvästi työkykynsä. Sairauskorvaus myönnetään vain toistaiseksi, mutta työkykyä tarkastellaan joka kolmas vuosi. 65-vuotiaana sairauskorvaus muuttuu vanhuuseläkkeeksi.

Korvauksen määrä lasketaan huomioiden vakiintunut ansiotaso eli työkyvyttömyyttä edeltäneiden vuosien parhaan kolmen vuoden keskiarvon perusteella. Täysi korvaus on 64,7 prosenttia vakiintuneesta ansiotasosta. Parhaiden kolmen vuoden laskemisessa tarkasteltujen vuosien määrä riippuu vakuutetun iästä:

- 46 vuoteen asti: 8 vuotta
- 47–49 vuotta: 7 vuotta
- 50–52 vuotta: 6 vuotta
- 53 vuodesta alkaen: 5 vuotta.

Sairauskorvauksella on sama kuukausittainen katto kuin aktivointikorvauksella eli 21 230 kruunua (v. 2023).

Jos sairaus- tai aktivointikorvauksen määrä jää alhaiseksi, voidaan vakuutetulle myöntää täydentävää takuukorvausta (garantiersättning). Korvaus voidaan myöntää joko osittaisena tai täytenä. Määrään vaikuttaa vakuutetun ikä ja asumishistoria Ruotsissa.

Vähimmäisasumisaika on 3 vuotta, ja täyden takuukorvauksen saa, tuleva aika mukaan lukien, 40 vuoden asumishistorialla. 19-vuotiaalla täysi takuukorvaus on 10 850 kruunua kuukaudessa (n. 1 000 euro/kk) ja 30 vuotta täyttäneellä 12 163 kruunua (1 100 eur) kuukaudessa (v. 2023).<sup>14</sup>

#### 4.4.3. Työskentely etuudella

Sairauskorvauksen ja työtulojen yhdistäminen toteutuu eri tavoin riippuen siitä, milloin sairauskorvaus on myönnetty. Vanhoissa, ennen 1.7.2008 myönnettyissä sairauskorvauksissa etuudensaaja voi ansaita työkyvyttömyysetuuden tasosta riippuvan vapaan tulon ilman että etuutta vähennetään. Jos tulot ylittävät rajan, vähennetään etuutta 50 prosentilla ylittävistä ansioista (steglös avräkning) ilman, että oikeutta etuuteen tarkistetaan. Vuonna 2022 vapaa tulo oli täysin työkyvyttömällä 48 300 kr vuodessa (n. 4 800 eur), 75 prosenttisella korvauksella 125 580 kr (n. 12 000 eur), 50 prosenttisella korvauksella 202 860 kr (n. 19 500 eur) ja 25 prosenttisella 280 144 kr (n. 27 000 eur).

Kun sairaus- tai aktivointikorvaus on myönnetty 1.7.2008 jälkeen ja etuudensaaja työskentelee enemmän kuin hänen työkykynsä aleneminen edellyttäisi, voi etuuden jättää lepäämään, jos sitä on maksettu vähintään vuoden ajan. Tällöin vakuutettu säilyttää oikeutensa etuuteen, vaikka sitä ei lepäämään jättämisen aikana maksetakaan. Työtulon lisäksi vakuutetulle maksetaan myös verovapaasti 25 prosenttia lepäämään jätetystä etuudesta. Etuuden voi jättää lepäämään enintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan.

---

<sup>14</sup> Ks. tarkemmin <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/sjuk/funktionsnedsattning-eller-langvarig-sjukdom>

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

1.7.2008 jälkeen myönnetyn täyden sairauskorvauksen saaja voi työskennellä myös vähäisessä määrin ilman etuuden leppäämään jättämistä. Vähäisessä määrin tarkoittaa korkeintaan 5 tuntia viikossa ja korkeintaan kahdeksasosaa normaalista ansioista.

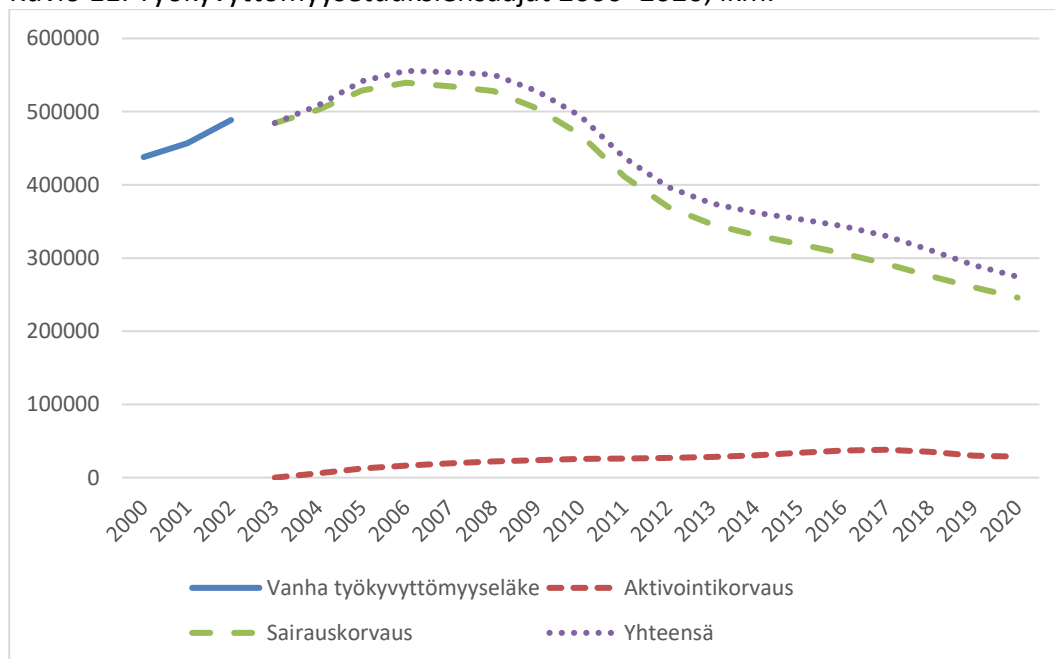
## 4.5. Uudistusten vaikutuksia

### 4.5.1. Etuudensaajien määrät

Kuviossa 11 on esitetty työkyvyttömyysetuuksien lukumäärien kehitys vuosina 2000–2020. Sairauskorvausten ja aktivointikorvaustensaajien määrät ovat laskeneet voimakkaasti vuodesta 2008 lähtien. Huippuvuosina 2007–2008 etuudensaajia oli kokonaisuudessaan yli 550 000 kun vuoden 2020 alussa lukema oli enää noin puolet tästä, n. 275 000. Vähennys on tapahtunut käytännössä täysin sairauskorvauksissa, joiden lukumäärät ovat laskeneet yli 50 prosentilla. Aktivointikorvausten määrät nousivat sen sijaan tasaisesti aina vuoteen 2017 asti, jolloin niitä oli maksussa ennätysmäärä eli n. 38 000. Viime vuosina myös aktivointikorvausten määrät ovat lähteneet laskuun, ja vuoden 2020 alussa maksussa olevia aktivointikorvauksia oli n. 28 500.

Kuvion 12 mukaisesti työikäisten henkilöiden määriin suhteutettuna etuudensaajia (vanha työkyvyttömyyseläke sekä aktivointi- ja sairauskorvaukset) on enää noin 4,5 prosenttia, kun enimmillään 2006–2007 lukema oli lähes 10,5 prosenttia, joka oli kansainvälisestikin korkea lukema.<sup>15</sup>

Kuvio 11. Työkyvyttömyysetuuksiensaajat 2000–2020, lkm.



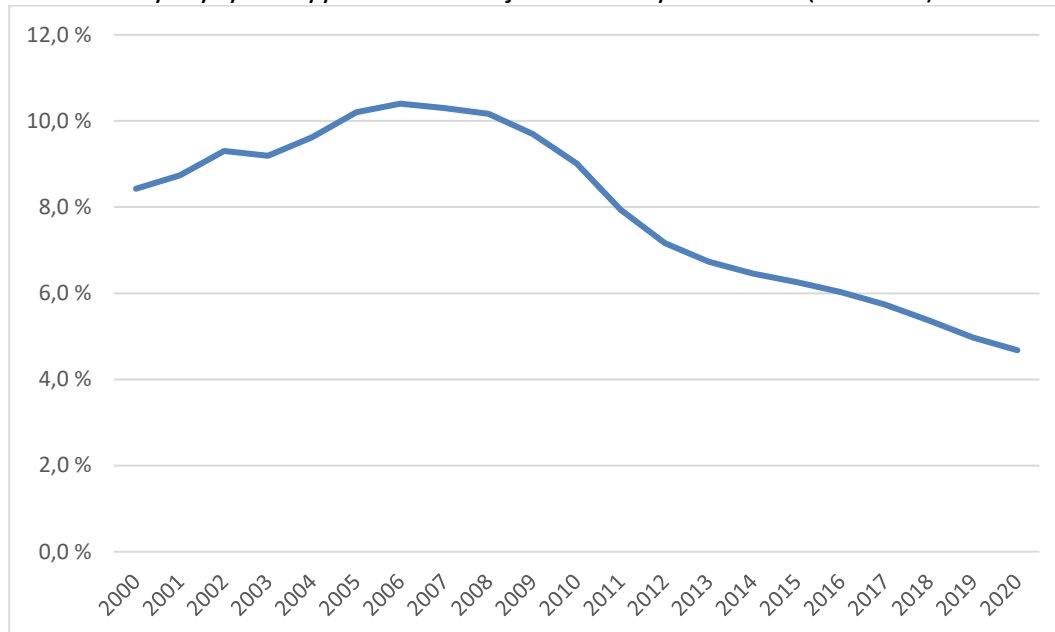
Lähde: forsakringskassan.se

<sup>15</sup> Vuonna 2007 työkyvyttömyysetuudensaajia oli OECD-maissa keskimäärin noin 6 prosenttia työikäisestä väestöstä. OECD (2010).

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Kuvio 12. Työkyvyttömyyseläkkeensaajien osuus työikäisestä (20–64 v.) väestöstä



Lähteet: OECD SOCX database, OECD.stat

Maksussa olevien työkyvyttömyysetuuksien määrien kehitys riippuu sekä etuudelta poistuvien että alkavien etuuksien määristä. Vuosina 2005–2011 etuudelta poistuvien määrät kasvoivat vuosittain. Pääsyy etuudelta poistumisen määrien kasvuun on ollut lisääntynyt vanhuuseläkkeelle siirtyminen. Vuonna 2004 voimaan tullut työkyvyttömyyden tarkistaminen joka kolmas vuosi sekä vuoden 2008 sääntömuutokset, joiden myötä määräaikainen sairauskorvaus poistui ja työkyvyttömyyskriteereitä tiukennettiin, ovat myös vähentäneet uusien sairauskorvausten määriä vuosina 2005–2010. Försäkringskassanin tiukentunut linja sääntöjen tulkinnassa on myös lisännyt etuushakemusten hylkäysten määriä merkittävästi vuodesta 2015 lähtien (SOU 2021).<sup>16</sup>

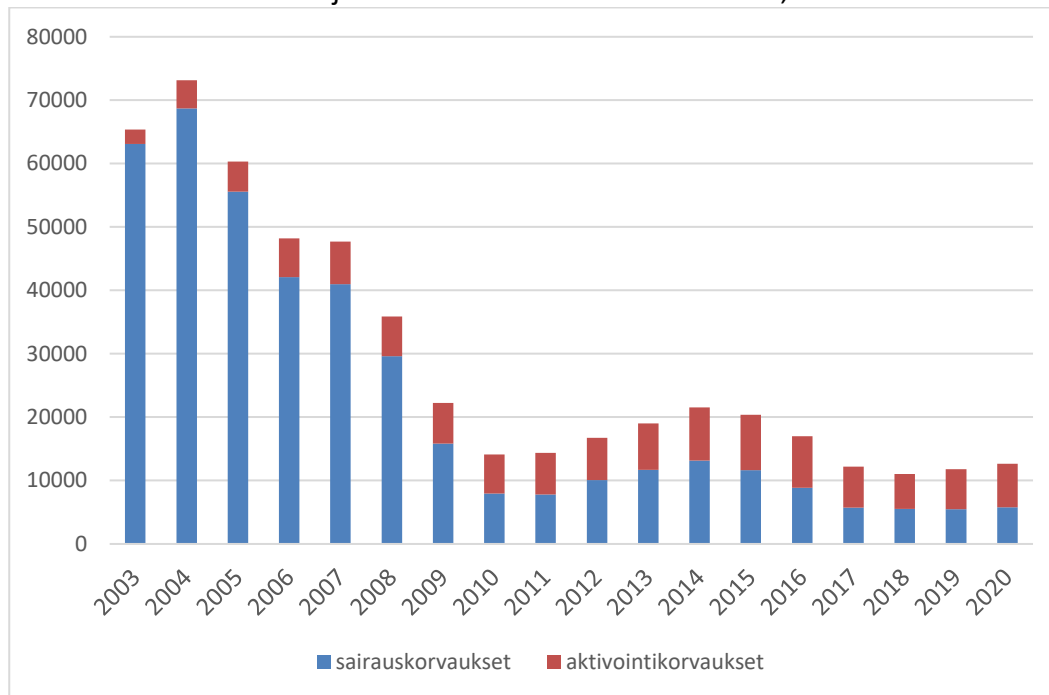
Kuviossa 13 on esitetty uusien sairaus- ja aktivointikorvausten lukumäärien kehitys vuosina 2003–2020. Huippuvuoden 2004 noin 73 000 uudesta etuudensaajasta on tultu erittäin paljon alaspäin. Vuonna 2020 uusia etuuksia myönnettiin enää noin 12 600. Etuudensaajien romahdus on koskenut käytännössä vanhempien vakuutettujen sairauskorvauksia. Näiden vähentymisen myötä aktivointikorvausten osuus uusista etuuksista on noussut jo 54 prosenttiin kun 2000-luvulla osuus oli noin 10–20 prosenttia.

<sup>16</sup> Hylkäysprosentti on vaihdellut voimakkaasti vuosien 2011–2020 välillä. Vuonna 2011 hylättiin 62 prosenttia hakemuksista, seuraavina vuosina hylkäysprosentti tippui noin 40 prosenttiin ja vuosien 2015–2020 aikana se nousi aluksi lähes 70 prosenttiin ja 2020 se oli 62. Hallituksen selvityksessä (SOU 2021) on kritisoitu Försäkringskassania näin paljon vaihtelevasta hylkäysprosentista.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Kuvio 13. Uudet sairaus- ja aktivointikorvaukset 2003–2020, lkm.



Lähde: forsakringskassan.se

#### 4.5.2. Etuusmenot suhteessa BKT:hen ja keskimääräinen etuus

Koska etuudensaajien määrät ovat pudonneet merkittävästi 2000–2020, on luonnollista, että tämä on heijastunut myös etuusmenoon. Kuviossa 14 on esitetty etuusmenot suhteessa bruttokansantuotteen. Kuvion mukaisesti vuonna 2000 työkyvyttömyyseläkemeno (förtidspension, sjukbidrag) muodostivat noin 1,7 prosenttia BKT:sta. Huippuvuonna 2005 menot ylittivät 2 prosenttia, josta ne ovat laskeneet nopeaa tahtia alle 1 prosentin, ollen vuonna 2020 enää noin 0,7 prosenttia BKT:hen suhteutettuna.

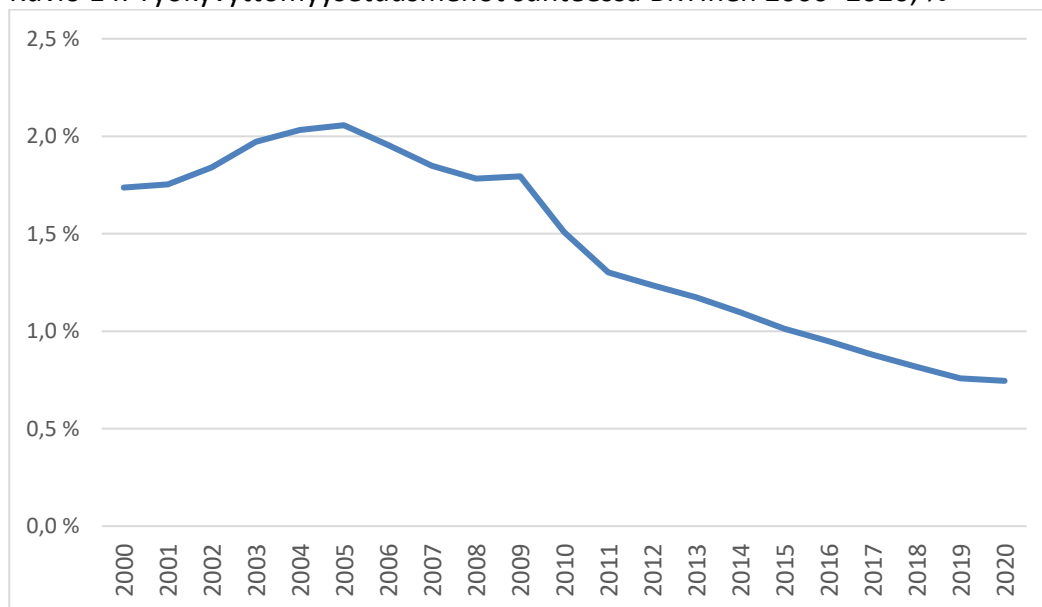
Menoihin vaikuttaa osaltaan myös etuuksien jakauma aktivointi- ja sairauskorvauksiin sekä osa- tai täyttä korvausta saaviin. Täyden korvauksen osuus sairauskorvauksissa on pysynyt verrattain vakaana, noin 70 prosentissa tarkasteluajanjaksolla 2003–2020. Aktivointikorvauksissa täyttä korvausta saavien osuus on aina ollut korkea ja se on jopa noussut hieman viimeisinä vuosina ollen reilut 90 prosenttia kaikista aktivointikorvauksista vuonna 2020. Kokonaisuutena (aktivointi- ja sairauskorvaukset yhteensä) osaetuutta saavien osuus on hieman laskenut tarkasteluajanjaksolla.

Aktivointikorvauksissa on huomattavasti enemmän takuukorvausta saavia kuin sairauskorvauksissa ja keskimääräinen etuus siten matalampi. Aktivointikorvauksissa pelkkää takuukorvausta saavien osuus on noussut tarkasteluajanjaksolla 70 prosentista 90 prosenttiin. Myös sairauskorvausten saajien kohdalla takuukorvausta saavien osuus on noussut 10 prosentista noin 25 prosenttiin. Vuoden 2020 lopussa aktivointikorvaustensaajien keskimääräinen etuus oli noin 9 000 kr/kk (n. 850 e/kk) ja sairauskorvaustensaajilla noin 10 000 kr/kk (n. 950 e/kk). (Försäkringskassan 2021; SOU 2021.)

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Kuvio 14. Työkyvyttömyysetuusmenot suhteessa BKT:hen 2000–2020, %

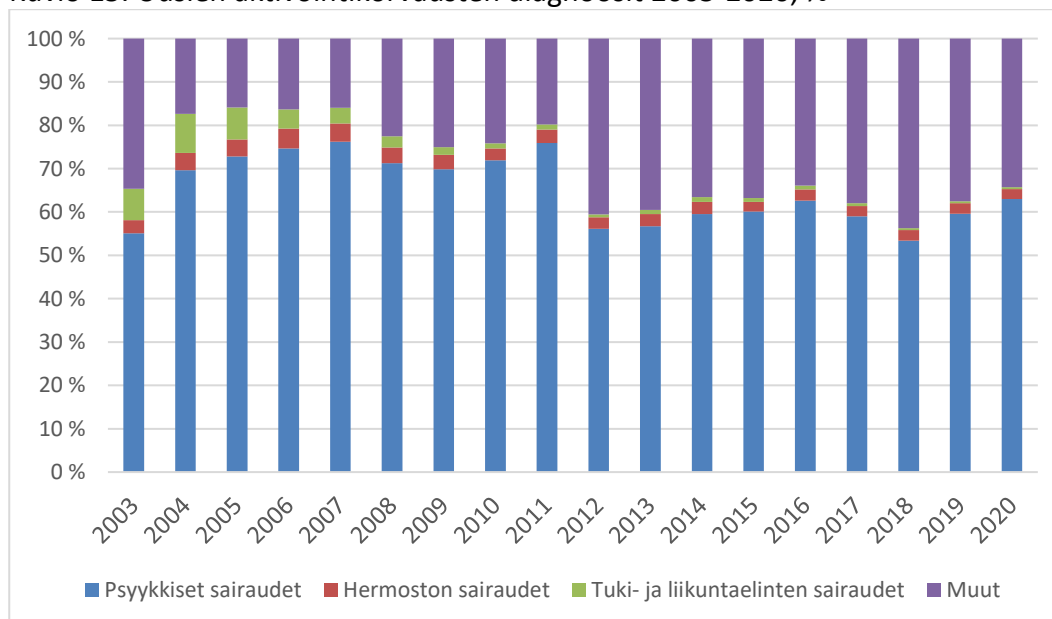


Lähde: OECD SOCX; OECD.stat

#### 4.5.3. Diagnoosien kehitys

Aktivointikorvauksissa psyykkisten syiden osuus diagnosoiduista etuuksista on ollut aina yleisin diagnoosi. Aktivointikorvaus voidaan myöntää myös ilman diagnoosia pitkittyneen koulunkäynnin perusteella. Kuvion 15 mukaisesti näiden aktivointikorvausten osuus kaikista myönnetyistä aktivointikorvauksista on noussut nykyisin noin 50 prosenttiin kaikista myönnetyistä aktivointikorvauksista.

Kuvio 15. Uusien aktivointikorvausten diagnoosit 2005-2020, %



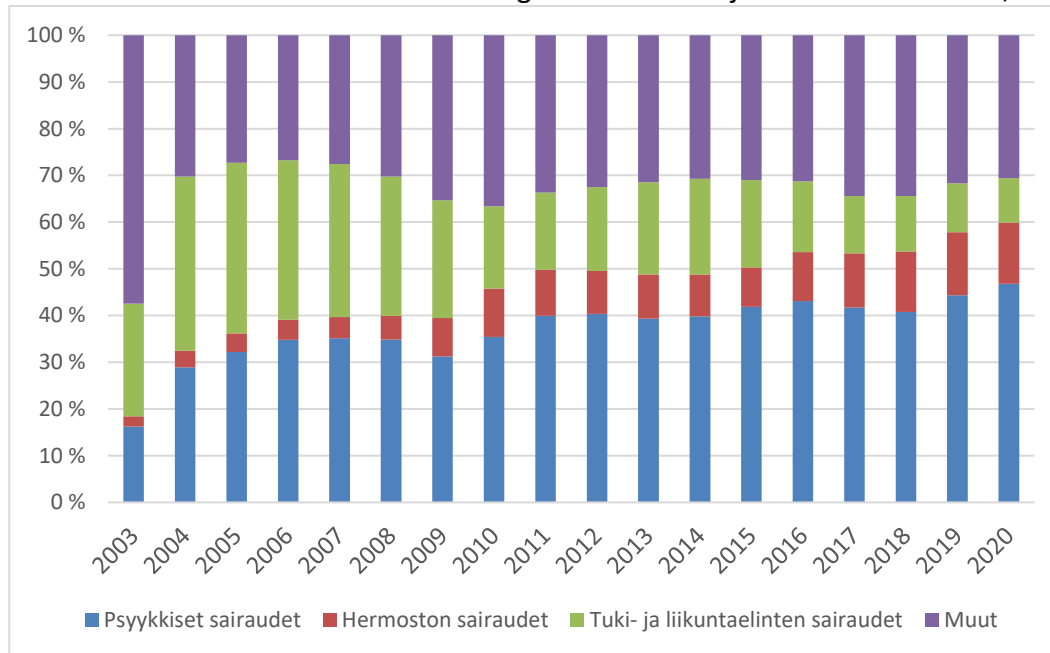
Lähde: forsakringskassan.se

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Uusissa sairauskorvauksissa yleisimmäksi diagnoosiksi ovat nousseet psyykkiset syyt vuodesta 2006 lähtien. Vuonna 2020 niiden osuus kaikista diagnooseista oli lähes 47 prosenttia. Aiemmin yleisimmän diagnoosin, liikunta- ja tukielinten sairauksien, osuus on kuvion 16 mukaisesti pudonnut lähes 40 prosentin tasolta alle 10 prosenttiin.

Kuvio 16. Uusien sairauskorvausten diagnoosit miehillä ja naisilla 2003–2020, %



Lähde: forsakringskassan.se

#### 4.5.4. Työkyvyttömyys ja työllisyys

Ruotsissa työkyvyn heikkenemisestä kärsiviä (oman ilmoituksen mukaan) oli hallituksen selvityksen (SOU 2021) perustella noin 13 prosenttia 16–64-vuotiaasta väestöstä vuonna 2019. Osuus on puolittunut 1990-luvun alusta. Myös OECD:n mukaan (2022) Ruotsissa työkyvyttömyydestä kärsivien osuus 15–69-vuotiaista oli noin 10 prosenttia. Luku on OECD-maiden viidenneksi matalin.<sup>17</sup>

Ruotsissa työkyvyttömyydestä kärsivien työllisyysaste oli OECD:n mukaan noin 50 prosenttia vuonna 2019. Lukema on säilynyt käytännössä samana vuoteen 2008 verrattuna. Työkyvyttömyydestä kärsivien työllisyysaste oli OECD-maiden kuudenneksi korkein. Työllisyysaste-ero niihin, jotka eivät koe työkyvyttömyyttä oli vuonna noin 26 prosenttiyksikköä vuosina 2016–2019. Lukema on hieman kasvanut vuosista 2012–2015, jolloin se oli noin 23 prosenttiyksikköä, mutta on edelleen matalampi kuin OECD:n keskiarvo, joka oli n. 27 prosenttiyksikköä.

Työttömyysaste niillä, jotka ovat raportoineet kärsivänsä työkyvyttömyydestä oli 18 prosenttia vuonna 2019. Työttömyys on siten noussut merkittävästi vuodesta 2008, jolloin se oli 11 prosenttia. OECD:n

<sup>17</sup> Figure 2.1. Keskiarvo vuosilta 2016–2019. Suomen vastaava luku oli noin 24 %, vain Latvialla oli korkeampi, n. 26 %.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

keskiarvo oli 15 prosenttia. Työttömyysaste-ero terveeksi itsensä kokeviin on kasvanut viime vuosina: vuosina 2012–2015 ero oli noin 9 prosenttiyksikköä, kun vuosina 2016–2019 ero oli kasvanut noin 16 prosenttiyksikköön. Työttömyysaste-ero oli Ruotsissa OECD-maiden neljänneksi korkein.



SU/Antti Mielonen

20.2.2023

## 5. Norja

Norjassa työkyvyttömyyseläkkeiden viimeiset suuret uudistukset tapahtuivat vuosina 2010 ja 2015. Myös tätä ennen ja jälkeen järjestelmään on luonnollisesti tehty pienempiä muutoksia, mutta seuraavassa keskitytään näihin kahteen uudistukseen ja niiden jälkeen voimassa olevaan nykyiseen järjestelmään. Lopuksi tarkastellaan uudistusten vaikutuksia mm. etuudensaajien määriin ja etuusmenoihin.

### 5.1. Sairausvakuutus- ja työkyvyttömyysetuudet vuoteen 2010 saakka

Sairauden tai vamman aiheuttaman työkyvyttömyyden vuoksi palkansaajalla oli oikeus sairauspäivärahaan enintään vuoden ajalta. Työnantaja maksoi sairauspäivärahan (sykepenger) 16. ensimmäiseltä päivältä. Tämän jälkeen työkyvyttömyyden jatkuessa sairauspäivärahan maksu siirtyi sosiaalivakuutuslaitos NAV:ille. NAV muodostettiin vuonna 2006 yhdistämällä sosiaalivakuutusta aiemmin hoitaneet organisaatiot (työvoimatoimistot: Aetat, muu sosiaalivakuutus: Trygdeetaaten ja osa kunnallisista sosiaalipalveluista) yhden valtiollisen sosiaalivakuutusorganisaation (Nye arbeids- og velferdsforvaltningen – NAV) alaisuuteen.

Jos työkyvyttömyys jatkui vuoden jälkeen, oli vakuutetulla mahdollisuus kuntoutusrahaan (rehabiliteringspenger), jos työkyky oli edelleen heikentynyt vähintään 50 prosenttia, hän osallistui lääkinnälliseen kuntoutukseen ja työkyvyn parantuminen arvioitiin mahdolliseksi. Etuuden määrä oli 66 prosenttia työkyvyttömyyttä edeltäneistä tuloista, kuitenkin niin, että yli 6 kertaa perusmäärän (grunobeløp) ylittäviä tuloja ei huomioitu. Kuntoutusrahaa maksettiin yleensä enintään vuoden ajan. Poikkeustapauksissa maksuaikaa voitiin pidentää lisävuodella.

Jos vakuutettu osallistui ammatilliseen kuntoutukseen, oli hänellä oikeus ammatilliseen kuntoutusrahaan (atftøringspenger) ja siihen mahdollisesti liittyvien kustannusten kattamiseksi maksettavaan kuntoutustukeen (atftøringsstønad). Ammatilliseen kuntoutusrahaan edellytettiin vastaavasti kuin kuntoutusrahaan vakuutetun työkyvyn heikentymistä vähintään 50 prosentilla sairauden tai vamman vuoksi, mutta lisäksi edellytettiin, että ansaintakyky oli pitkäaikaisesti heikentynyt tai että ammatin- tai työnvalintamahdollisuudet olivat heikentyneet ja ammatillinen kuntoutus oli tarpeellista työmahdollisuuksien parantamiseksi. Etuuden maksuajalla ei ollut periaatteessa enimmäisaikaa muuten kuin alle 26-vuotiailla koulutukseen osallistuvilla (3 vuotta). Ammatillinen kuntoutusraha määräytyi pääsääntöisesti samalla tavoin kuin kuntoutusraha (66 prosenttia ennen sairautta tai ammatin/työn valintamahdollisuuden heikentymistä ansaituista tuloista).

Vuodesta 2004 aina vuoteen 2010 saakka pitkäaikaisesti mutta ei kuitenkaan pysyvästi työkyvyttömille ja kuntoutusmahdollisuudet läpikäyneille oli mahdollista myöntää määräaikainen työkyvyttömyyseläke (tidsbegrenset uførestønad). Etuuden tarkoitus oli osaltaan vähentää pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen saajien määriä ja tukea työhön paluuta etuudensaajien tilanteen aktiivisella seuraamisella erityisesti nuoremmilla henkilöillä. Etuus myönnettiin 1–4 vuodeksi kerrallaan ja se määräytyi (tarkoituksella työkyvyttömyyseläkkeestä poikkeavasti) vastaavasti kuin kuntoutusrahat. Myös nimenvallinnalla haluttiin viestiä etuuden määräaikaisuudesta. Työkyvyttömyysedellytys oli sama kuin kuntoutusrahaetuksissa eli 50 prosenttia.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Työkyvyttömät 18–67-vuotiaat vakuutetut<sup>18</sup> olivat oikeutettuja työkyvyttömyyseläkkeeseen (uførepensjon), jos heidän työkykynsä oli pitkäaikaisesti (n. 4–5 vuotta) heikentynyt vähintään 50 prosentilla ja kuntoutusmahdollisuudet oli läpikäyty ja selvitetty. Työkyvyttömyyseläke koostui peruseläkkeestä (grunnpensjon), lisäeläkkeestä (tillegspensjon) sekä mahdollisesta lisäosasta (særtillegg), jos lisäeläke jäi matalaksi. Peruseläke määräytyi asumisen perusteella, ja täyden määrän sai 40 vuoden asumisajalla (16–66-vuotiaana ml. mahdollinen tuleva-aika eläketapahtumasta 66-vuoden ikään). Täysi vuosimäärä oli yksinasuvalla 100 prosenttia perusmäärästä (v. 2010 perusmäärä n. 75 000 NOK eli n. 781 e/kk) ja avo- tai avioliitossa asuvalla 85 prosenttia perusmäärästä.

Lisäeläkkeen määräytyminen oli verrattain monimutkaista ja se laskettiin eläkepisteiden perusteella, kuten vanhuuseläkkeessä. Yhden vuoden eläkepisteiden määrä laskettiin perusmäärän ylittävistä vuosituloista jaettuna kyseisen vuoden perusmäärällä. Lisäeläkeoikeuteen vaadittiin vähintään 3 eläkepistettä ja täyden lisäeläkkeen sai 40 eläkepisteellä. Eläkepisteitä ei kertynyt yli 12 kertaa perusmäärän ylittäviltä tuloilta ja 6–12 kertaa perusmäärään olevat tulot huomioitiin vain kolmasosalla. Ansaitun eläkkeen ohella lisäeläkkeeseen kuului tulevan ajan osuus, joka määräytyi kolmen työkyvyttömyyttä edeltäneen vuoden eläkepisteiden keskiarvon perusteella tai 17 ikävuoden jälkeisen ajan ansioiden parhaimman 50 prosentin vuosien perusteella, riippuen kumpi laskentatapa oli vakuutetulle parempi. Lisäeläke laskettiin lopulta 20 parhaan eläkepistevuoden keskiarvon perusteella, ml. tulevan vuoden eläkepisteet. 20 parhaan vuoden keskimääräinen eläkepistemäärä kerrottiin lopulta perusmäärällä ja saadusta kruunumäärästä otettiin 42 prosenttia, jotta saatiin lopullinen lisäeläkkeen määrä.

Työkyvyttömyyseläkkeeseen myönnettiin lisäosa, jos lisäeläkettä ei ollut kertynyt tai sitä oli kertynyt vähemmän kuin lisäosan määrä. Lisäosan määrään vaikutti siviilisäätö ja puolison mahdolliset tulot niin, että normaalissa tapauksessa lisäosa oli enimmillään 100 prosenttia perusmäärästä. Täyteen määrään vaadittiin myös vähintään 40 vuoden vakuutusaika. Lisäeläke vähensi myös lisäosaa täydellä määrällä.

Työkyvyttömyyseläkkeeseen oli myös mahdollista saada lapsilisää (barnetillegg), jos eläkkeensaajalla oli alle 18-vuotiaita lapsia sekä puolisolisää (ektefellettillegg), jos etuudensaaja huolehti alle 60-vuotiaasta puolisoistaan. (Regjeringen 2006; Regjeringen 2011.)

## 5.2. Vuoden 2010 määräaikaisten etuuksien uudistus

Vuoden 2010 maaliskuussa määräaikaiset työkyvyttömyysetuudet: kuntoutusraha (rehabiliteringspenger), ammatillinen kuntoutusraha (attføringspenger) ja määräaikainen työkyvyttömyyseläke (tidsbegrenset uførestønad) lakkautettiin. Nämä kaikki kolme etuutta korvattiin uudella määräaikaisella työkyvynarviointirahalla (arbeidsavklaringspenger).

Työkyvynarviointirahan edellytyksenä oli tilapäinen (enintään 4-v.) työkyvyn heikkeneminen vähintään 50 prosentilla kaikkeen työhön nähden<sup>19</sup> ja että henkilö osallistui ammatilliseen tai lääkinnälliseen

<sup>18</sup> Asumista tai töitä Norjassa vähintään 3 vuotta ennen työkyvyttömyyttä.

<sup>19</sup> Ottaen huomioon henkilön iän, ammattitaidon, koulutuksen, työhistorian ja työpaikkojen järkevän maantieteellisen sijainnin.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

kuntoutukseen tai oli kuntoutuksen jälkeen NAV:in seurannassa ja työkyvyn parantuminen oli mahdollista. Työkyvyn heikkenemiseen tuli oleellisesti olla heikentynyt sairauden tai vamman vuoksi, mutta myös muita syitä heikkenemiseen huomioitiin.

NAV:in tuli puolestaan huolehtia riittävän aikaisesta ja säännöllisestä etuudensaajan työkyvyn seurannasta yksilöllisen tarvekartoituksen, työkykyarvioinnin sekä aktivointisuunnitelman toimeenpanon kautta. Etuudensaajan tuli puolestaan osallistua kuntoutukseen kykyjensä mukaisesti, jotta oikeus etuuteen säilyisi. Vastaavasti kuin kuntoutusrahoissa, etuuden määrä asetettiin samalle tasolle, eli 66 prosenttiin työkyvyttömyyttä aiemmin olleisiin tuloihin nähden, mutta etuuden ja työtulojen yhteensovitysta helpotettiin. (Regjeringen 2008; Mandal et al. 2015).

Hallituksen tiedonannossa (Regjeringen 2006) ja myöhemmässä lakiesityksessä (Regjeringen 2008) uutta yhtenäistä etuutta perusteltiin osaltaan sosiaalivakuutuksen hallinno uudistuksen myötä tarpeettomaksi käyneeseen jakoon eri virastojen (Aetat, trygdeetaaten) hallinnoimiin erillisiin työkyvyn heikentymiseen liittyviin etuuksiin. Uuden NAV-organisaation myötä etuus kenttää voitaisiin yksinkertaistaa kansalaisten kannalta sekä myös tehostaa hallintoa ja vapauttaa resursseja kulloinkin myönnettävän etuuden arvioinnista siihen, mitä tarpeita ja palveluita etuudensaajalle tulisi tarjota.

Kolmen etuuden korvaaminen yhdellä tulisi vapauttamaan resursseja myös etuudensaajan työkyvyn tarkempaan arvioimiseen, seuraamiseen ja tukemiseen. Uusi etuus sopi paremmin myös Norjassa jo 90-luvun alussa lanseerattuun ns. työlinjan mukaiseen politiikkaan, jossa työn vastaanottaminen ja tekeminen tulisi olla kannattavaa mahdollisimman monille mm. verotuksen ja muiden tukien näkökulmasta sekä toisaalta myös yksilön tulisi rajoitteistaan huolimatta voida osallistua työhön mahdollisuuksiensa mukaisesti. Uuden etuuden tavoitteena oli siten saada etuudensaajia nopeammin ja enemmän takaisin työhön tai työelämään liittyvään toimintaan ja että yksilön omat oikeudet ja velvollisuudet olisivat selvemmin määriteltyjä (Regjeringen 2008).

Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli myös pitkään jatkuneen työkyvyttömyysetuuksien saajien määrien kasvun taittaminen. Vuodesta 1996 vuoteen 2003 kuntoutusrahasaajien määrät lähes kolminkertaistuivat 21 000:sta 61 000:een ja ammatillisen kuntoutusrahasaajien määrät lähes kaksinkertaistuivat 30 000:stä 55 000:een. Työkyvyttömyyseläkkeensaajien määrät (toistaiseksi ja määräaikaiseksi myönnetty) olivat myös nousseet vuosina 1996–2009 yli 50 prosentilla noin 220 000:sta 340 000:een. Vaikka osasyynä määrien kasvuun nähtiin väestön ikääntyminen, arvioitiin kehitykseen vaikuttaneen myös muut tekijät, kuten sairauspäivärahasaajien määrien ja työttömyysasteen muutokset (kasvu), aktivointitoimenpiteiden ja etuudensaajien seurannan vähäisyys sekä noin kuusi vuotta voimassa olleen määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen suuret myöntämismäärät (NAV 2015, 2012; Regjeringen 2011; Mandal et al. 2015).

### 5.3. Vuoden 2015 työkyvyttömyyseläkeuudistus

Vuoden 2011 eläkeuudistuksen myötä vanhuuseläkkeen määräytyminen muuttui merkittävästi. Eläke laskettiin jatkossa koko työuran tuloista toisin kuin vanhassa järjestelmässä, jossa työuran parhaimmat 20 vuotta olivat eläkkeen laskennan perustana. Samalla eläkeikä muuttui joustavaksi niin, että sen sai ottaa valintansa mukaan 62–75 ikävuoden välillä. Koska työkyvyttömyyseläke laskettiin

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

vanhuuseläkkeen mukaan, aiheutti uusi vanhuuseläke siten muutospaineen myös työkyvyttömyyseläkkeen määräytymiselle. Myös joustavaksi muuttuva vanhuuseläkeikä aiheutti vaikeuksia työkyvyttömyyseläkkeen kannalta, erityisesti tulevan ajan pääteidän suhteen. Uuden vanhuuseläkejärjestelmän voimaantulo oli siten yksi pääsivistä vuonna 2015 voimaantulleelle työkyvyttömyyseläkeuudistukselle (Regjeringen 2011).

Vanhassa järjestelmässä ongelmana koettiin myös työskentelyn ja etuuden yhdistäminen. Ennen uudistusta täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä olevat saivat ansaita enintään yhden perusmäärän verran (n. 10 000 euroa v. 2015) vuodessa ilman, että eläkettä vähennettiin tai oikeutta siihen tarkistettaisiin. Jos tulot ylittivät tämän määrän, työkyky arvioitiin uusien tulojen perusteella ja kokonaistulot eivät välttämättä juurikaan nousseet. Myös osaeläkkeellä olevilla työkyvyn uudelleenarviointi tehtiin tulojen ylittäessä arvioidun työkyvyn mukaiset tulot. Eläkkeen myöntämisen jälkeen etuudensaaja sai ylipäänsä työskennellä vasta vuoden odotusajan jälkeen. Näin ollen kannusteet työskentelyn ja eläkkeen yhdistämiseen olivat heikot. (Regjeringen 2011).

Hallitus perusteli uudistusta siten paitsi uuteen vanhuuseläkejärjestelmään sopeutumisella, mutta myös työlinjan mukaisen politiikan jatkamisella ja vahvistamisella: Ikääntyvä yhteiskunta edellytti kaikkien panna, myös osatyökykyisten, jotta sosiaalivakuutuksen kestävyys voitaisiin taata. (Regjeringen 2011).

Uudistuksessa työkyvyttömyyseläkkeen määräytyminen muutettiin vanhuuseläkeperusteisesta pistejärjestelmästä päivärahatyyppiseksi, jossa etuus määräytyi työkyvyttömyyttä edeltäneiden muutamien vuosien keskimääräisten tulojen mukaisesti. Aiempien tulojen, mahdollisesti hyvin kaukaistenkin, ei ajateltu sopivan etuuden luonteeseen, jonka mukaisesti sen oli tarkoitus turvata pääsääntöisesti vakuutetun sen hetkinen toimeentulon taso. Etuus laskettiin siten kiinteänä prosenttina edeltäneistä ansioista täyden etuuden ollessa 66 prosenttia ja osaetuksien ollessa työkyvyttömyysasteen mukainen osa täydestä etuudesta.

Etuuden saamisen raja pidettiin myös edelleen 50 prosentissa, mutta työkyvynarviointirahalta tulevilla sallittiin 40 prosentin työkyvyttömyysaste, koska tämä oli myös työkyvynarviointirahan vähimmäisvaatimus tietyissä tilanteissa. Täyteen etuuteen edellytettiin myös, samoin kuin vanhassa järjestelmässä, vähintään 40 vuoden asumisaika Norjassa laskettuna 67 vuoden ikään saakka. Etuuden nimi muutettiin eläkkeestä (uførepensjon) työkyvyttömyysturvaksi (uføretrygd), jolla haluttiin korostaa määräytymisen eriytymistä eläkkeestä.

Työkyvyttömyysetuus maksettiin jatkossakin 67 ikävuoteen saakka kuten vanhassa eläkkeessä. Tällä haluttiin korostaa sitä, että uuden vanhuuseläkejärjestelmän alin mahdollinen eläkeikä (62 vuotta) ei olisi normi-ikä työstä poistumiselle, vaan työuran jatko olisi toivottavaa myös tämän jälkeen. Vanhuuseläke 62 vuoden iässä työkyvyttömyysetuuden jälkeen jäisi hallituksen mukaan usein myös (liian) matalaksi. Vanhuuseläkkeen ottaminen alle 67 vuoden iässä edellytti lisäksi riittävän suurta eläkekarttumaa, eikä 62 vuoden eläkeikää voinut siten pitää varsinaisesti yleisenä eläkeikänä. (Regjeringen 2011.)

Työn ja etuuden yhdistämisen helpottamiseksi yhden vuoden odotusaika ennen työkokeilua poistettiin. Tämän lisäksi tuloraja etuuden vähentämisen suhteen (vapaa tulo) laskettiin täyden työkyvyttömyyden tapauksessa 1G:stä 0,4 G:hen, mutta ylimenevä tulo ei enää aiheuttanut työkyvyttömyyden uudelleen

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

arviointia kuten vanhassa järjestelmässä.<sup>20</sup> Osaetuudella vapaa tulo määräytyi henkilökohtaisesti työkyvyn perusteella, eli oli käytännössä korkeampi kuin 0,4 G. Vapaan tulon ylimenevät tulot vähensivät etuutta aina kiinteällä prosenttimäärällä (kompensasjonsgrad), joka laskettiin yksinkertaisesti etuuden perusteen korvausasteesta.<sup>21</sup> Etuutta leikattiin siten ns. lineaarisesti, mutta jos tulot ylittivät 80 prosenttia työkyvyttömyyttä edeltäneistä tuloista, etuus lakkautettiin.

Työn ja etuuden yhteensovittamista helpotettiin myös sillä, että työkyvyttömyysetuutta alettiin verottaa ansiotuloina ilman erityisiä vähennyksiä sosiaalivakuutusmaksuihin. Etuustulojen verotaso oli siten uudistuksen jälkeen lähtökohtaisesti korkeampaa, mutta etuuden ja ansiotulojen yhdistäminen oli läpinäkyvämpää. Jotta uudistuksen jälkeen nettomääräinen etuus ei madaltuisi, bruttomääriä korotettiin vastaavasti.

#### 5.4. Nykyinen järjestelmä

Kun alle 70-vuotias työntekijä ja kansanvakuutusjärjestelmän vakuutettu joutuu olemaan pois töistä sairauden tai vamman vuoksi, maksetaan aluksi **sairauspäivärahaa** (sykepenging) enintään vuoden verran. Tästä ensimmäiset 16 päivää on työnantajan vastuulla ja pidemmältä ajalta etuuden maksaa NAV. Sairauspäiväraha on 100 prosenttia 6 G:n alittavista vuosituloista (n. 66 000 e). Sairauspäivärahaa voi saada myös osittaisena. Tällöin työkyvyn aleneman tulee olla vähintään 20 prosenttia.

Jos työkyky on vuoden sairauspäivärahakauden jälkeen edelleen heikentynyt NAV:in arvioin mukaan vähintään 50 prosentilla<sup>22</sup> kaikkeen työhön nähden, mitattuna pääsääntöisesti kykynä tehdä työtunteja suhteessa täyteen 37,5 tunnin työviikkoon, ja lisäksi

- omaan tai toiseen työhön palaamisen arvioidaan olevan mahdollista ammatillisen tai lääkinnällisen kuntoutuksen ja/tai hoidon avulla ja
- hakija on 18–67-vuotiaan ja on ollut vähintään 5 vuotta kansanvakuutusjärjestelmässä vakuutettu,

on henkilön mahdollista saada **työkyvynarviointirahaa** (arbeidsavklaringspenger).

Työkyvynarviointirahaa maksetaan periaatteessa niin kauan kuin ammatillinen tai lääkinnällinen kuntoutus kestää. Etuutta voidaan kuitenkin maksaa enintään 3 vuotta kerrallaan mutta tähän voidaan myöntää enimmillään 2 vuoden jatkoaika. Työkyvynarviointirahansaajalla on velvollisuus osallistua aktiivisesti kuntoutukseen ja työkyvyn selvittämiseen. Jos etuudensaaja ei näin tee, voidaan hänen etuutensa maksu lakkauttaa tai sitä voidaan madaltaa.

---

<sup>20</sup> Siirtymäajalla 2015–2018 vanhaa työkyvyttömyysetuutta saaneiden vapaa tulo nostettiin kuitenkin noin kaksinkertaiseksi 60 000 NOK:iin, jotta vanhan järjestelmän mukaisesti työskentelevillä tulotaso ei madaltuisi uudistuksen myötä.

<sup>21</sup> Vähennysprosentti oli lähtökohtaisesti aina 66 prosenttia, myös osa-tke tapauksissa, mutta jos ennen työkyvyttömyyttä ansaitut tulot ylittivät 6G:tä (maksimi etuuden perusteen tulo), oli myös vähennysprosentti matalampi. Matalatuloisilla vähennysprosentti oli mahdollisesti suurempi kuin 66 prosenttia. (ks. esim. Regejeringen 2011, s.128).

<sup>22</sup> Ammattitauti- tai työtapaturmatapauksissa riittää 30 prosentin työkyvyttömyysaste.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Työkyvynarviointirahan täysi määrä on 66 prosenttia työkyvyttömyyttä edeltäneen (käytännössä sairauspoissaolon alkamisesta laskettuna) vuoden tuloista, enintään kuitenkin 6G:n tuloista laskettuna. Tämä tarkoittaa, että etuus on enintään noin 43 500 euroa (v. 2022). Jos aiemmat tulot ovat olleet matalat, tai niitä ei ole ollut, maksetaan etuutena kuitenkin vähimmäismäärä, joka on 25 vuotta täyttäneillä 2 G:n verran (n. 22 000 e/v) ja tätä nuoremmilla 66 prosenttia 2G:stä. Tämän lisäksi alle 18-vuotiaan lapsen huoltajalle maksetaan lapsilisää 35 NOK (n. 3,4 e) arkipäivää kohden.

Jos etuudensaaja työskentelee tai kykenisi työskentelemään NAV:in arvion mukaan, etuutta maksetaan vain suhteessa työkyvyn alentumiseen. Työkykyä mitataan työtunneilla. Jos etuudensaaja työskentelee yli 60 prosenttisesti, ei etuutta pääsääntöisesti enää makseta.

Henkilö on oikeutettu **työkyvyttömyyseläkkeeseen** (uføretrygd), jos seuraavat ehdot täyttyvät:

- on 18–67-vuotias
- ollut vähintään 5 vuotta ennen sairastumista kansanvakuutuksen jäsen
- työ- ja ansaintakyky on heikentynyt pysyvästi vähintään 50 prosenttia<sup>23</sup>
- kuntoutusmahdollisuudet on selvitetty ja läpikäyty.

NAV arvioi työkyvyn suhteessa ennen työkyvyttömyyttä ansaittuihin tuloihin ja työkyvyttömyyden toteamisen jälkeiseen ansaintakykyyn. Huomioon otetaan henkilön ikä, ammattitaito, koulutus, työkokemus ja työpaikkojen maantieteellinen sijainti.

Täysi työkyvyttömyyseläke on 66 prosenttia etuuden perusteesta. Etuuden peruste määräytyy työkyvyttömyyttä edeltäneiden 5 vuoden 3 parhaan vuoden keskiarvona, indeksoituna maksuvuoden tasolle. Etuuden määräytymisessä otetaan huomioon vain alle 6 G:n jäävät vuosiansiotulot (n. 66 000 e/v. v. 2022). Etuuden määrään vaikuttaa myös vakuutusaika kansanvakuutusjärjestelmässä. Täyden etuuden saa 40 vuoden vakuutusajalla. Vakuutusaikaan lasketaan Norjassa asumis- tai työskentelyaika 16 vuoden iästä työkyvyttömyysvuoteen saakka sekä aika tästä eteenpäin 66 vuoden täyttämismuuteen saakka.

Jos työkyvyttömyyseläkkeen määrä jää matalaksi, maksetaan kuitenkin aina vähimmäismääräinen etuus. Vähimmäismäärä riippuu siviilisäädystä ja iästä. Jos henkilö asuu yhdessä toisen aikuisen kanssa, on vähimmäismäärä täyden työkyvyttömyyden tapauksessa 2,28 G:tä vuodessa (n. 25 000 e/v. v. 2022). Jos henkilö asuu yksin, maksetaan vähimmäisetuutena 2,48 G:tä vuodessa (n. 27 200 e/v. v. 2022). Jos etuudensaaja täyttää nuoren etuudensaajan edellytykset:

- oli alle 26-vuotias sairastuessaan pysyvästi tai
- on alle 36-vuotias ja työskennellyt alle 50 prosenttia 26 ikävuoden jälkeen sekä oli alle 26-vuotias sairastuessaan pysyvästi, on hän oikeutettu korotettuun vähimmäismäärään.

Jos nuori työkyvytön henkilö asuu yhdessä toisen aikuisen kanssa, on määrä 2,66 G:tä (n. 29 185 e/v. v. 2022) ja yksinasuvalle vähimmäismäärä on 2,91 G:tä (n. 31 930 e/v). Nuoren etuudensaajan korkeampaa etuutta voidaan maksaa 20 vuoden iästä lähtien ja sen määrää madalletaan vastaavasti, jos vakuutusajaa on alle 40 vuotta.

---

<sup>23</sup> Työkyvynarviointirahakauden jälkeen riittää 40 prosenttia ja ammattitauti- tai työtapaturman kohdalla 30 prosenttia.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Työkyvyttömyyseläkkeeseen maksetaan jokaisesta huollettavasta lapsesta lapsilisää 40 prosenttia perusmäärästä (1 G). Tätä määrää vähennetään, jos vakuutusaikaa on 40 vuotta tai vähemmän.

Työkyvyttömyyseläkkeellä saa ansaita vapaasti ilman, että työkyvyttömyysoikeutta tarkistetaan. Etuuden määrä riippuu kuitenkin ansaituista työtuloista. Täysin työkyvytön voi ansaita 0,4 G:n (n. 4 400 e/v.) verran vuodessa ennen kuin etuutta leikataan. Tämän ylittävät ansiot leikkaavat eläkettä tietyllä kiinteällä prosentilla (kompensasjonsgrad). Osatyökyvytön voi ansaita 0,4 G:n sekä työkykynsä mukaisen määrän, ennen kuin etuutta leikataan vastaavalla kiinteällä prosentilla.

Leikkausprosentti määräytyy ennen työkyvyttömyyttä ansaittujen tulojen ja täyden työkyvyttömyysetuuden suhteena, myös osatyökyvyttömyyseläkkeensaajilla. Lähtökohtaisesti leikkausprosentti on 66, mutta jos tulot ovat olleet yli 6 G:n, on leikkausprosentti matalampi. Nuorilla leikkausprosentti voi nousta yli 66 prosentin, koska työkyvyttömyysetuus suhteessa edeltäviin tuloihin on usein korkeampi vähimmäisetuuden kanssa. Työkyvyttömyyseläke lakkaa kuitenkin, kun tulot ylittävät 80 prosenttia edeltäneistä tuloista. Tällöin sen voi kuitenkin jättää lepäämään enimmillään viideksi vuodeksi, jotta eläkeoikeus säilyisi.

Työkyvyttömyyseläke kartuttaa vanhuuseläkettä etuuden perusteella. Täysi työkyvyttömyyseläke muutetaan 67 vuoden iässä automaattisesti vanhuuseläkkeeksi. Osaetuudella vanhuuseläke tulee hakea itse, mutta sen voi ottaa 62 vuoden iässä yhdessä vanhuuseläkkeen kanssa. Tällöin eläkkeiden yhteisosuudet eivät voi ylittää 100 prosenttia. (Nav.no; Nav Rettskilder.)

## 5.5. Uudistusten vaikutuksia

### 5.5.1. Etuudensaajien määrät

Kuviossa 17 on esitetty etuudensaajien määrien kehitys vuosina 2000–2020. Vuodesta 2000 vuoteen 2020 työkyvyttömyysetuudensaajien määrät kasvoivat verrattain tasaisesti aina vuoteen 2011 saakka, jolloin kokonaismäärä lähenteli jo puolta miljoonaa henkilöä. Tästä eteenpäin määrät laskivat hieman, kunnes ne kääntyivät jälleen nousuun vuonna 2019, ja vuoden 2020 lopussa etuudensaajia oli 20 vuoden tarkastelujakson ennätysmäärä, reilut 480 000 henkilöä.

Norjan väestökehitys on vaikuttanut merkittävästi etuudensaajien määriin viimeisten 20 vuoden aikana. Suurten ikäluokkien ikääntyessä ovat myös työkyvyttömyysetuudensaajien määrät nousseet, koska työkyvyttömyys yleistyy iän myötä (ks. esim. Nav 2012). Norjassa toisaalta väestö on kasvanut merkittävästi erityisesti 18–66-vuotiaiden osalta mm. maahanmuuton johdosta, jonka myötä kasvaneista etuudensaajien määristä huolimatta heidän osuutensa työikäisestä väestöstä ei ole juurikaan noussut 2010-luvun jälkeen, kuten kuvio 18 osoittaa. On tosin huomioitava, että suhteellinen taso on kuitenkin erittäin korkea verrattuna suurimpaan osaan OECD-maista ja myös tämän vertailun maihin.

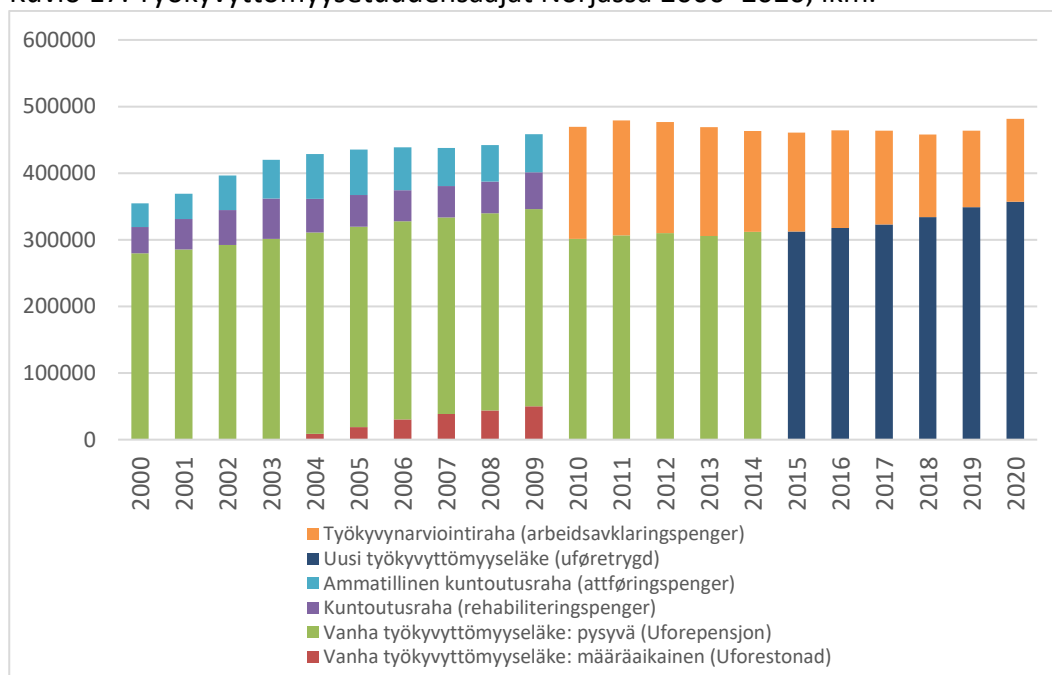
SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Etuusjärjestelmän muutos vuonna 2004 ei myöskään johtanut (toivottuun) laskevaan kehitykseen etuudensaajien määrien suhteen. Määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen lyhytaikainen voimassaolo vuosina 2004–2010 johti kokonaisuutena tarkastellen lisääntyneeseen etuudensaajien joukkoon. Erityisesti nuorille tarkoitettu etuus myönnettiin hieman lievemmin ehdoin kuin pysyvä eläke ja etuudensaajat jatkoivat useimmiten määräaikaiselta etuudelta pysyvälle eläkkeelle, kun määräaikainen etuus loppui. (Nav 2012).

Vuoden 2010 uudistuksen<sup>24</sup> jälkeen etuudensaajien määrät jonkin verran vähentyivät vuosina 2011–2015. Nav:in (2015) mukaan tähän on ollut pääsääntöisesti syynä vähentyneet lyhytaikaiset sairauspoissaolot ja parantunut työllisyys. Osaltaan myös uuden työkyvynarviointirahan toimeenpanoon laitettut lisäresurssit lisäsivät myös etuudelta poistuneiden määrää näinä vuosina. Vuoden 2015 uudistuksen jälkeen varsinaisen työkyvyttömyyseläkkeen (uføretrygd) saajien määrät ovat kasvaneet noin 310 000 etuudensaajasta lähes 50 000 henkilöllä noin 360 000 etuudensaajaan vuoteen 2020 mennessä. Uudistus ei siten ole vähentänyt toistaiseksi myönnettyjen työkyvyttömyysetuuksien määriä, mikä ei tosin ole ollut uudistuksen päätavoitteenakaan. Samalla ajanjaksolla kuitenkin työkyvynarviointirahansaajien määrät ovat vähentyneet noin 24 000 henkilöllä, joten kokonaisuudessaan työkyvyttömyysetuudensaajien määrät ovat kasvaneet hieman vuosina 2015–2020, mutta toisaalta ovat karkeasti samalla tasolla kuin kymmenkunta vuotta sitten.

Kuvio 17. Työkyvyttömyysetuudensaajat Norjassa 2000–2020, lkm.



Lähde: nav.no

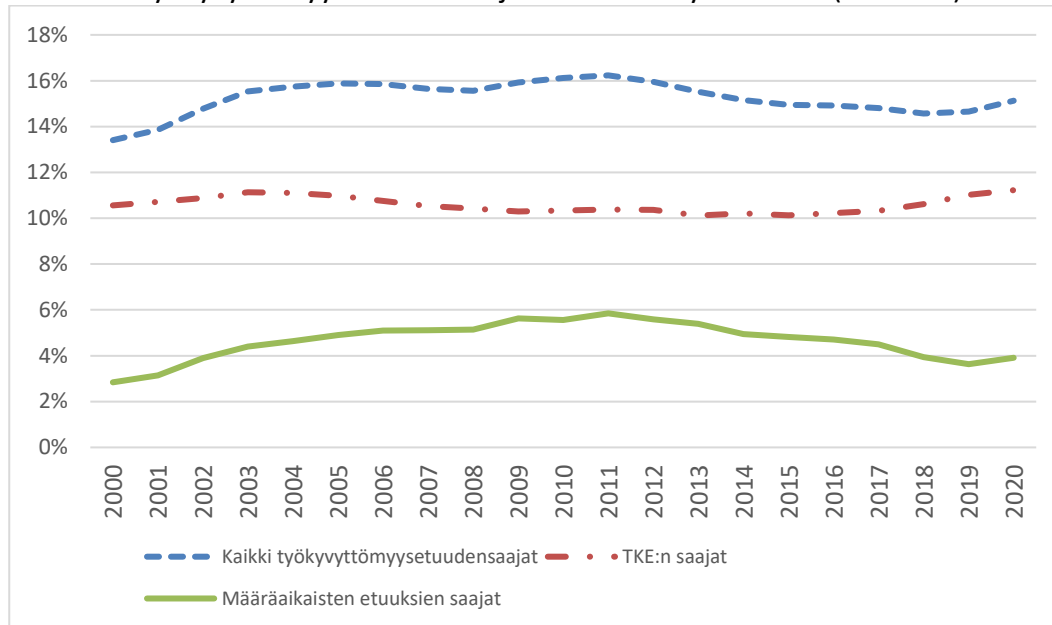
<sup>24</sup> Kuntoutusrahaetuudet sekä määräaikainen työkyvyttömyyseläke lakkautettiin ja etuudensaajat siirrettiin uuden työkyvynarviointirahan piiriin.



SU/Antti Mielonen

20.2.2023

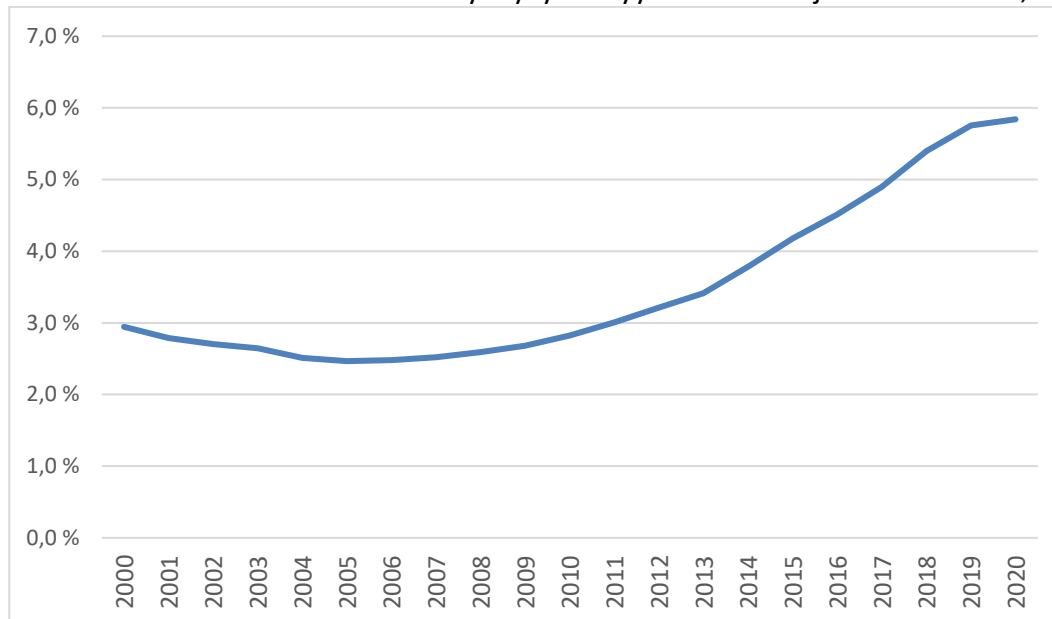
Kuvio 18. Työkyvyttömyysetuudensaajat suhteessa työikäiseen (20–64 v.) väestöön, %



Lähteet: nav.no, OECD.stat

Norjassa, kuten muissa tämän vertailun maissa, nuorten työkyvyttömyyseläkkeet ovat yleistyneet merkittävästi. Kuvion 19 mukaisesti viimeisten 20 vuoden aikana 18–29-vuotiaiden osuus kaikista työkyvyttömyyseläkkeensaajista on kaksinkertaistunut noin 3 prosentista 6 prosenttiin.

Kuvio 19. 18–29-vuotiaiden osuus työkyvyttömyysetuudensaajista 2000–2020, %.



Lähde: nav.no

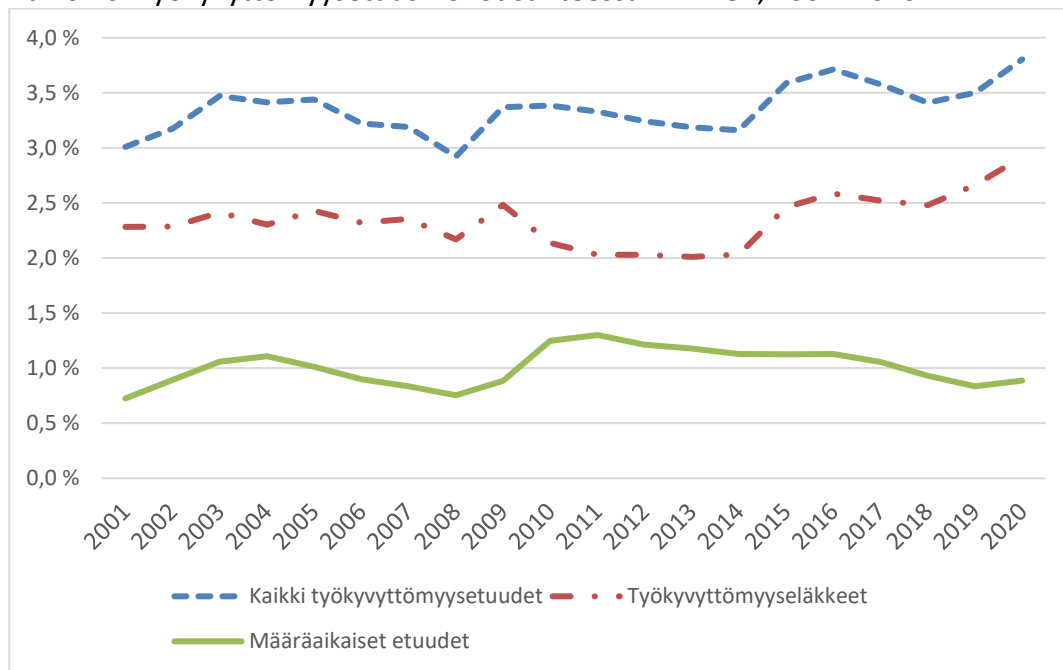
SU/Antti Mielonen

20.2.2023

### 5.5.2. Etuusmenot suhteessa BKT:hen

Etuusmenojen suhteellinen kehitys riippuu etuudensaajien lukumääräistä, etuustasoista sekä BKT:n kehityksestä. BKT:n kehitys on luonnollisesti vaihdellut viimeisten 20 vuoden aikana, mutta pääasiassa se on kehittynyt positiivisesti lukuun ottamatta finanssikriisin vuosia 2008–2009 sekä 2020 koronakriisiä (SSB 2023). Etuudensaajien määrät ovat kuitenkin samalla nousseet merkittävästi, kuten edellä esitettiin. Samalla myös (bruttomääräiset) etuustasot ovat kasvaneet, erityisesti vuoden 2015 uudistuksen myötä. Kokonaisuutena etuusmenot suhteessa BKT:hen ovat kuvion 20 mukaisesti nousseet vuosien 2001–2020 aikana noin 3 prosentista lähes 4 prosenttiin. Erityisen paljon ovat nousseet varsinaisten työkyvyttömyyseläkkeiden kustannukset, n. 2,3 prosentista lähes 3 prosenttiin. Määräaikaisten etuuksien menot ovat sen sijaan pysyneet alle 1 prosentin suhteessa BKT:hen samalla ajanjaksolla.

Kuvio 20. Työkyvyttömyysetuusmenot suhteessa BKT:hen, 2001–2020.



Lähde: nav.no, OECD.stat

### 5.5.3. Diagnoosien muutos

Kuvion 21 mukaisesti työkyvyttömyyseläkkeen yleisin pääasiallinen syy on vaihtunut vuosien 2001–2017 aikana<sup>25</sup> tuki- ja liikuntaelinten sairauksista psyykkisiin syihin ja käyttäytymisen häiriöihin (psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser), joiden osuus on noussut yli kolmannekseen kaikista alkaneista työkyvyttömyyseläkkeistä. Vastaavasti tuki- ja liikuntaelinten sairauksien osuus on pudonnut noin neljännekseen. Vuosina 2014–2017 muutosvauhti kuitenkin tasaantui, ja uusien eläkkeiden diagnoosien jakauma säilyi pitkälti samana.

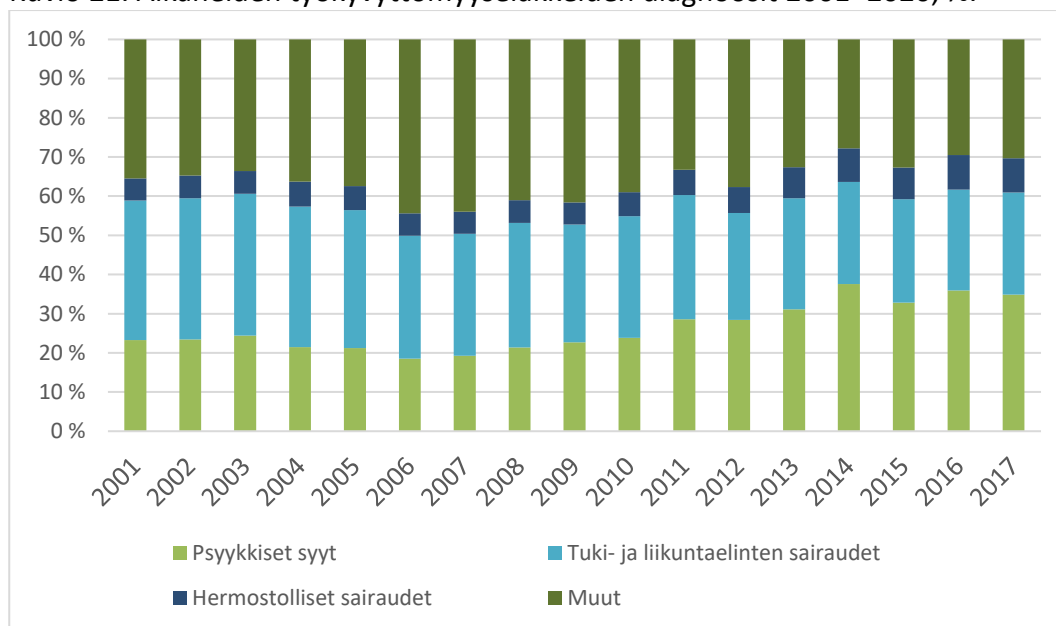
<sup>25</sup> NAV:illa ei ole saatavilla tuoreempia tilastoja muistion kirjoittamisajankohtana.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Diagnoosijakauma riippuu voimakkaasti iästä. Nuorilla (18–29 v.) psyykkiset syyt olivat eläkkeen peruste noin kahdella kolmasosalla uusista eläkkeensaajista, kun muilla osuus oli noin kolmannes (v. 2017). Psyykkisten syiden osuus laskee tasaisesti iän myötä ja vastaavasti tuki- ja liikuntaelinten sairauksien osuus nousee. Kun työkyvyttömyyseläkkeiden yleisyys on laskenut vanhemmissa ikäluokissa, joissa suurin osa diagnooseista on ollut tuki- ja liikuntaelinten sairauksia, ovat samalla nuorempien ikäluokkien osuudet painottuneet aiempaa enemmän. Näin psyykkisten syiden osuus myös maksussa olevista eläkkeistä noussut jo yli 37 prosentin.

Kuvio 21. Alkaneiden työkyvyttömyyseläkkeiden diagnoosit 2001–2020, %.



Lähde: nav.no

#### 5.5.4. Työkyvyttömyys ja työskentely

OECD:n (2022) mukaan Norjassa työkyvyttömyydestä kärsivien osuus suhteessa kaikkiin 15–69-vuotiaisiin oli keskimäärin 15 prosenttia vuosina 2016–2019. Lukema on hieman OECD:n keskiarvoa (16 %) matalampi.

Työllisyysaste niillä, jotka olivat raportoineet työkyvyttömyyttä, oli 43 prosenttia vuonna 2019. Osuus on pudonnut prosenttiyksiköllä vuodesta 2008 ja on lähellä OECD:n keskiarvoa (42 %). Työllisyysaste-ero niihin, jotka eivät koe työkyvyttömyyttä, oli keskimäärin 33 prosenttiyksikköä vuosina 2016–2019. Ero pysyi käytännössä samana verrattuna vuosiin 2012–2015 ja on hieman korkeampi kuin OECD:n keskiarvo (27 prosenttiyksikköä).

Työttömyysaste niillä, jotka olivat raportoineet työkyvyttömyydestä oli OECD:n mukaan 9 prosenttia vuonna 2019, kun vuonna 2008 se oli 5 prosenttia. Työttömyysasteen ero niihin, jotka eivät kärsineet työkyvyttömyydestä, oli keskimäärin 7 prosenttiyksikköä vuosina 2016–2019, kun vuosina 2012–2015 se oli 5,1 prosenttiyksikköä.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

NAV:in (2022) mukaan työkyvyttömyyseläkeoikeutetuista (ei määräaikaiset) vuosien 2008–2014 välillä noin 18–17 prosentilla oli rekisteröity työsuhde. Vuoden 2015 aikana osuus nousi nopeasti 19 prosenttiin, mutta on sen jälkeen pudonnut jälleen noin 17 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Työskentelyn yleisyys työkyvyttömyyseläkkeensaajilla ei siten näytä olevan juurikaan muuttunut vuosien 2008–2020 välillä.

Työskentelyn yleisyydessä on suuri ero täyttä ja osaetuutta saavien välillä: Täyttä etuutta saavista työsuhhteessa oli vuonna 2008 noin 6,5 prosenttia, josta osuus putosi noin 4 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Osaetuutta saavista työsuhhteessa oli noin 65 prosenttia vuonna 2008, josta osuus nousi edelleen noin 74 prosenttiin vuoteen 2016 mennessä mutta on laskenut tästä kuitenkin noin 72 prosenttiin syyskuuhun 2021 mennessä.

Saman NAV:in raportin mukaan osaetuuksien yleisyys ei ole kasvanut vuoden 2015 tavoitteista huolimatta. Vuonna 1996 täyttä etuutta sai 78 prosenttia kaikista etuudensaajista, kun vuonna 2021 osuus oli noussut 84 prosenttiin. Raportin mukaan syynä tähän on nuorten kasvanut osuus eläkkeensaajista (suurin osa täysiä tke:itä) sekä naisten yleistyneet tädet eläkkeet.

Myös aiemman NAV:in raportin (2016) mukaan vuoden 2015 työkyvyttömyyseläkeuudistuksella on ollut vain vähäisiä vaikutuksia etuudensaajien työskentelyyn. Raportin mukaan työsuhhteessa olevien ja täyden työkyvyttömyyseläkkeen saavien työtunnit lisääntyivät uudistuksen jälkeen 7,5 prosenttia (1 tunti viikossa). Osaetuudella työskentelevien työtunnit eivät kuitenkaan lisääntyneet havaittavasti. Raportin johtopäätösten mukaan täyttä etuutta saavilla kannusteet työskentelyyn ovat siten parantuneet jonkin verran, mutta osaetuudella ei ole havaittavia muutoksia.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

## 6. Viro

### 6.1. Työkyvyttömyyseläkkeet vuosina 1991–2015

Virossa työkyvyttömyysjärjestelmää uudistettiin useaan otteeseen 1990-luvun aikana. Itsenäisyyden saavuttamisen myötä vuonna 1991 säädetyssä Viron omassa eläkelaissa työkyvyttömyyseläkkeiden kattavuutta lisättiin luopumalla aiemmin vaaditusta vähimmäisvakuutusajasta. Eläkkeen oli tarkoitus muodostua vähimmäispalkan ja työkyvyttömyyttä edeltäneiden ansioiden summana, mutta tämä todettiin nopeasti liian kalliiksi talouden kriisiytymisen vuoksi vuonna 1992, ja etuus määräytyi jatkossa vain työkyvyttömyyden vakavuuden perusteella kolmiportaisella asteikolla ilman ansioperustetta. Uuden eläkelain säätämisen myötä vuodesta 1993 lähtien työkyvyttömyyseläkkeen määräytyminen eriytyi vanhuuseläkkeen määräytymisestä, jossa myös vakuutusajan pituus vaikutti etuuden tasoon. (Leppik 2002.)

Järjestelmä pysyi pääosin ennallaan vuosina 1993–2000. Vuonna 2001 koko eläkejärjestelmän muutoksen yhteydessä myös työkyvyttömyyseläkkeet uudistettiin ja sovitettiin yhteen eläkejärjestelmän kanssa. Uusi eläkejärjestelmä koostui kolmesta pilarista: pakollisesta etuusperusteisesta ja jakojärjestelmäperusteisesta pilarista, pakollisesta maksuperusteisesta ja rahastoivasta pilarista sekä yksilöllisistä vapaaehtoisista järjestelyistä. Ensimmäinen pilari piti sisällään vanhuus- ja perhe-eläkkeiden lisäksi myös työkyvyttömyyseläkkeet.

Uudistuksessa siirryttiin enemmän vakuutusperiaatteen mukaiseen suuntaan myös työkyvyttömyyseläkkeissä ottamalla etuudessa huomioon myös henkilön työuran pituus sekä ansiot. Samalla tavoin rahoitus jakautui vakuutusperiaatteen mukaiseen sosiaalivakuutusmaksulla rahoitettavaan etuuteen sekä perusturvan takaavaan budjettirahoitteiseen kansaneläkkeeseen.

Työkyvyttömyyseläke (töövõimetuspension) voitiin siten myöntää työeläkejärjestelmästä 16 vuotta täytäneelle, jos hakija täytti sekä vakuutusaika- että työkyvyttömyysvaatimukset. Jos hakija täytti työkyvyttömyysvaatimuksen mutta ei vakuutusaikavaatimusta, oli hän oikeutettu kansaneläkkeeseen. Vakuutusaikavaatimusta sovellettiin 25 ikävuodesta lähtien niin, että se nousi yhdellä vuodella aina kahta ikävuotta kohti, jolloin 60–62-vuotiaalta vaadittiin 14 vuoden vakuutusaika. Järjestelmä piti sisällään myös työtapaturmavakuutuksen. Mikäli työkyvyttömyyden syy oli työtapaturma tai ammattitauti, ei työkyvyttömyyseläkkeessä ollut vakuutusaikavaatimuksia.

Toisin kuin ennen vuotta 2001, työkyvyttömyyseläke myös lakkasi vanhuuseläkeiässä. Uudistuksen yhteydessä vanhuuseläkeiän ylittäneet työkyvyttömyysetuudensaajat siirrettiin siten vanhuuseläkkeelle.<sup>26</sup>

Eläkkeen myöntäminen pohjautui lääketieteelliseen arvioon vakuutetun terveydentilasta. Toisin kuin vanhassa järjestelmässä, jossa työkyvyttömyys arvioitiin kolmiportaisella asteikolla, uudessa järjestelmässä työkyvyttömyyseläke voitiin myöntää 40–100 prosenttisesti pysyvästi työkyvyttömälle henkilölle, määrääjäksi ja enintään vanhuuseläkeikään asti.

---

<sup>26</sup> Tämän vuoksi kuviossa 1. on pudotus työkyvyttömyyseläkkeensaajien määrissä vuonna 2000.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Eläke määräytyi työkyvyttömyysastetta vastaavana prosenttiosuutena eläkeperusteesta. Eläkkeen perusteena käytettiin eläketapahtumaan mennessä karttunutta vanhuuseläkettä tai laskennallista vanhuuseläkettä 30 vakuutusvuoden mukaan, riippuen kumpi näistä antoi suuremman eläkkeen määrän. Mikäli eläke jäi matalammaksi kuin täysi kansaneläke, korotettiin se täyden kansaneläkkeen tasoon. Työkyvyttömyyseläke oli siten käytännössä vain osittain ansiosidonnainen ja useimmat alle 50-vuotiaat saivat vähimmäismäärän (Leppik 2002).

Huomionarvoista on myös, että täyden työkyvyttömyyseläkkeen tai osatyökyvyttömyyseläkkeen saajan työssäkäyntiä ei rajoitettu eivätkä ansiotulot vaikuttaneet eläkkeen määrään.

## 6.2. Vuoden 2016 uudistus

Virossa työkyvyttömyyseläkkeensaajien suhteellinen osuus työikäisestä väestöstä kaksinkertaistui 1990-luvun alun ja 2001 eläkeuudistuksen välissä. Vuonna 2001 etuudensaajien osuus putosi kerralla 8 prosentista reiluun 5 prosenttiin, kun osa vanhan järjestelmän ikääntyneistä eläkkeensaajista siirrettiin vanhuuseläkkeelle. Kertapudotuksen jälkeen etuudensaajien määrät jatkoivat kuitenkin nousuaan, ja vuonna 2010 osuus oli noussut lähes 10 prosenttiin.<sup>27</sup>

Leppikin (2002) mukaan eläkkeensaajien määrien kasvuun 1991–2000 syitä olivat vakuutusaikavaatimuksen poistaminen, sairauspäivärahaoikeuden rajaaminen 8–12 kuukaudesta 4–6 kuukauteen, vanhuuseläkeiän nostaminen vuodesta 1994 lähtien sekä työmarkkinasyyt (kasvanut työttömyys ja löysät perusteet etuuden myöntämiselle).

OECD (2012) on myös arvioinut etuudensaajien lukumäärien kasvun syitä vuosina 2001–2010. Kehitys on ollut osittain selitettävissä väestön ikääntymisellä. Viron osalta OECD mainitsee kuitenkin myös kansainvälisesti vertaillen erittäin korkean omakohtaisesti koetun työkyvyttömyyden.<sup>28</sup> Tämän on ajateltu johtuvan osittain elintapojen epäterveellisyydestä mutta myös kommunistisen ajan huonoista työskentelyolosuhteista. Ammattitaitovaatimusten suuri muutos kommunismin jälkeen sekä varhaiseläkeväylien vähentäminen ja eläkeiän nostaminen ovat myös osaltaan lisänneet työkyvyttömyysetuuksien kysyntää. Työkyvyttömyysetuuksien onkin nähty toimivan osittain työttömyysetuuksina erityisesti ikääntyneen väestön keskuudessa.

Järjestelmän ongelmana on myös ollut varsin vähäinen siirtyminen etuudelta työelämään. Tähän on nähty syynä paitsi aktivointitoimenpiteiden vähäisyys mutta myös työnantajien vähäiset velvollisuudet tukea osatyökykyisten työllistymistä. Yhtenä ongelmana OECD on nähnyt myös hallinnon hajanaisuuden ja järjestelmään liittyvien toimijoiden heikon keskinäisen koordinoinnin (Sosiaalivakuutuslaitos, Sairausvakuutuskassa, Työttömyyskassa).

<sup>27</sup> OECD (2012) REDUCING POVERTY IN ESTONIA THROUGH ACTIVATION AND BETTER TARGETING. ECONOMICS DEPARTMENT WORKING PAPERS No. 1008.

<sup>28</sup> OECD (2010) kuvio 1.1. mukaan Virossa työkyvyttömyyttä kokevia oli eniten OECD-maista, n. 23 prosenttia 20–64-vuotiaista.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Edellä mainittujen tekijöiden valossa vuonna 2012 käynnistetyn ja heinäkuussa 2016 voimaantulleen työkyvyttömyyseläkejärjestelmäuudistuksen tavoitteiksi asetettiin:

- Työkyvyttömyyseläkkeensaajien määrien nousuvauhdin taittaminen lähitulevaisuudessa ja kääntyminen laskuun pidemmällä aikavälillä
- Terveydellisistä ongelmista kärsivien kasvanut osallistuminen työmarkkinoille paremman tuen ja toimenpiteiden sekä palveluiden myötä
- Osatyökykyisten helpompi työn löytäminen
- Kustannussäästöt

(Lähde: Centar 2022)

Uudistuksesta muodostui varsin radikaali ja kattava. Työkyvyttömyysetuuksien hallintoa muutettiin niin, että aiemmin Sosiaalivakuutuslaitoksen (Sotsiaalkindlustusamet) hallinnoimat työkyvyttömyyseläkkeet siirrettiin työttömyysvakuutuksen piiriin Viron työttömyyskassaan (Eesti Töötukassa). Etuuden nimi muuttui samalla työkyvyttömyyseläkkeestä (töövõimetuspension) työkykyisyysetuudeksi (töövõime-toetus). Määräytyminen yksinkertaistettiin muuttamalla etuus tasamääräiseksi, joka erosi vain täyden työkyvyttömyyden tai osatyökyvyttömyyden suhteen. Vakuutusaikaa ei enää vaadittu, ainoastaan asuminen tai oleskeluoikeus Virossa.

Etuuteen tuli jatkossa vaikuttamaan vähentävästi myös ansiotulot, mutta toisaalta osatyökykyisille asetettiin merkittäviä aktiivisuusvaatimuksia terveydellisten vaatimusten täyttämisen lisäksi. Työkyvyn arviointia puolestaan muutettiin työkyvyttömyyden mittaamisesta jäljellä olevan työkyvyn arvioinnin suuntaan.

Myös työvoimapalveluita ja aktiivisia työmarkkinapolitiikkatoimia pyrittiin lisäämään useilla tavoilla. Näihin kuuluivat mm. neuvontapalvelut, tuettujen töiden lisääminen, liikkumiseen suunnitellut tuet, ammatillisen kuntoutuksen tehostaminen, sekä uudet työnantajapalvelut ja palkkatuet tukemaan yritysten osatyökykyisten työllistämistä. (Vörk et al. 2015).

### 6.3. Nykyinen järjestelmä

Työntekijän joutuessa olemaan pois töistä tilapäisen sairauden vuoksi, maksaa työnantaja sairausajan palkkaa toisesta päivästä viidenteen päivään saakka.<sup>29</sup> Tästä eteenpäin sairauden jatkuessa aina 182. päivään saakka maksaa Viron sairausvakuutuskassa (Eesti Haigekassa) sairauspäivärahaa. Sairausajan etuus on työnantajan maksaman etuuden osalta 70 prosenttia työntekijän sairautta edeltävän puolen vuoden keskimääräisestä palkasta ja sairausvakuutuskassan maksaman etuuden osalta 70 prosenttia sairautta edeltäneen vuoden keskimääräisestä sosiaalivakuutusmaksun perusteena olleesta palkasta.

Pitkäaikaisen sairauden kohdalla 16 vuotta täyttänyt ja alle eläkeikäinen virolainen tai Virossa asuva oleskelulupa-oikeutettu henkilö tai työskentelyluvan saanut turvapaikanhakija voi hakea Viron työttömyyskassan (Eesti Töötukassa) myöntämää työkykyisyysetuutta (töövõimetoetus).

---

<sup>29</sup> COVID19 tilanteen johdosta voimassa tilapäisesti 30.6.2023 saakka. Tämän jälkeen työnantaja maksaa korvauksen 4.–8. päivältä ja sairausvakuutuskassa tämän jälkeen.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Työkykyisyyssrahan edellytyksenä on työttömyyskassan tekemä työkykyarvio. Arvioitaessa työkykyä ja oikeutta työkykyisyysetuuteen vaaditaan lääkärin lausunto vakuutetun terveydentilasta ja mahdollisuudesta osallistua työelämään. Työkykyisyyttä arvioidaan henkilön fyysisten ja psyykkisten kykyjen perusteella usean eri kategorian kuten. mm. liikumis- ja oppimiskyvyn perusteella. Jokaisesta alueesta arvioidaan sairauden tai vamman aiheuttaman rajoitteen vakavuus viisiportaisella asteikolla ja lopuksi piste-määrät lasketaan yhteen, jonka perusteella tehdään arvio jäljellä olevasta työkyvystä.

Työkyky määritellään arvion perusteella kolmiportaisella asteikolla:

- henkilö ei ole estynyt työskentelemään
- henkilö on osittain estynyt työskentelemään terveydellisten syiden ja niihin liittyvien rajoitusten johdosta
- henkilö on täysin estynyt työskentelemään terveydellisten syiden ja niihin liittyvien rajoitusten johdosta

Jos henkilöllä ei todeta olevan lainkaan työkykyä jäljellä, on hän oikeutettu täyteen työkykyisyyssrahaan. Etuus voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan ja sitä maksetaan vanhuuseläkeikään saakka.

Jos todetaan osittainen työkyky, henkilö on oikeutettu osittaiseen työkykyisyyssrahaan, jos hän täyttää lisäksi jonkin seuraavista aktiivisuusehdoista:

- työskentelee työsuhteessa tai on yrittäjä tai opiskelija
- hakee töitä rekisteröityneenä työnhakijana
- hoitaa alle kolmevuotiasta lasta tai vaikeasti vammaista perheenjäsentä
- saa vastentahtoisesti (esim. psykiatrasta) hoitoa
- suorittaa jotakin tuomiota
- osallistuu pakolliseen asepalvelukseen.

Mikäli osittain työkykyinen henkilö ei osallistu hänelle osoitettuihin työnhaku- tai aktivointitoimenpiteisiin tai ei ota vastaan soveltuvaa työtä, hänen etuutensa voidaan lakkauttaa ensin kymmeneksi päiväksi ja osallistumattomuuden toistuessa 30 päiväksi.

Alentuneen työkyvyn parantamiseksi, työskentelyn ja työnsaamisen tukemiseksi työkykyisyyssrahaan oikeutettu voi saada etuuden lisäksi myös palveluita, joita ovat esimerkiksi kuntoutus, avustaminen työhaastatteluissa ja työskentelyssä sekä työvälineiden ja työmatkojen korvaukset. Työnantaja, jonka palveluksessa on työkyvyltään alentunut henkilö, voi puolestaan saada neuvontaa, korvausta henkilön koulutamisesta ja apua työtilojen muuttamiseen henkilölle sopivaksi. Työnantaja voi myös saada palkkatukea sekä helpotusta sosiaalivakuutusmaksuihin, mikäli palveluksessa on osittain työkyvyttömiä henkilöitä.

Päivittäinen täysi työkykyisyyssraha on 16,33 euroa eli kuukaudessa 489,90 euroa (v. 2023 huhtikuuhun saakka). Mikäli työkyky on osittaista, on etuus 57 prosenttia täydestä etuudesta eli 9,3 euroa päivässä ja 279,24 euroa kuukaudessa.



SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Mikäli henkilön kuukausibruttotulot ylittävät 90 kertaa päivittäisen työkykyisyysrahan eli 1 470 euroa, etuuden määrä laskee 50 senttiä jokaista rajan ylittävää euroa kohden. Mikäli henkilön tulot ylittävät 2028 euroa, hän ei enää saa osittaista etuutta, ja mikäli tulot ylittävät 2 450 euroa, hän ei saa täyttä etuutta. (Eesti Töötukassa 2023.).

## 6.4. Uudistusten vaikutuksia

### 6.4.1. Etuudensaajien määrät

Vuoden 2001 uudistuksen myötä etuudensaajien määrät putosivat aluksi radikaalisti, n. kolmasosalla vuosien 2000–2001 välillä. Tähän oli kuitenkin syynä uuden työkyvyttömyyseläkkeen rajaaminen vain työikäisille ja vanhuuseläkeikäisten työkyvyttömyyseläkkeensaajien siirtäminen vanhuuseläkkeelle. Kuten kuvio 22 osoittaa, seuraavina vuosina eläkkeensaajien määrät jatkoivat jo ennen uudistusta olleen mukaista kasvuaan.

Kuten edellä mainittiin, nousevat etuudensaajien määrät ovat olleet selitettävissä paitsi väestön ikääntymisellä mutta myös yhteiskunnan rakenteiden suurella murroksella 1990-luvun taitteessa. Myös varhaiseläkeväylien vähentäminen ja eläkeiän nostaminen ovat lisänneet työkyvyttömyysetuuksien kysyntää, ja työkyvyttömyysetuudet ovat toimineet jossain määrin työttömyysetuuksina.

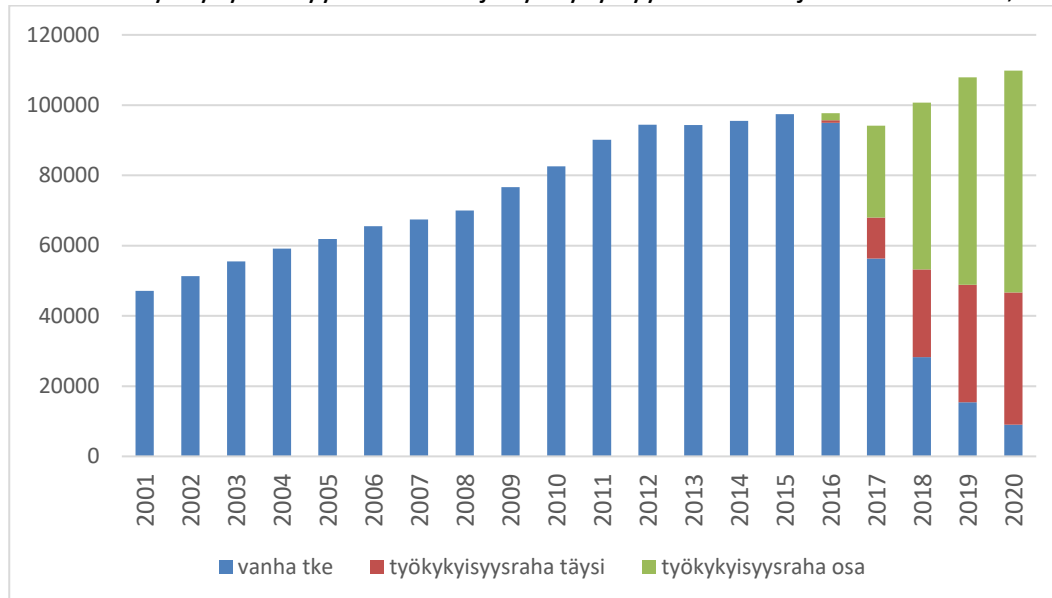
Vuoden 2016 uudistus ei ole etuudensaajien määrissä tarkastellen näyttänyt tuovan muutosta kasvutrendiin, kun tarkastellaan määrien muutosta aina vuoteen 2020 saakka. On tosin huomioitava, että ai-  
van viime vuosina kasvu näyttäisi taittuvan ja tarkasteluajanjakso on verrattain lyhyt ja pitää sisällään jonkin verran myös vanhoja työkyvyttömyyseläkkeitä. Uudistuksen vaikutuksista tehdyn selvityksen (Centar 2022) mukaan uudistus olisi kuitenkin täyttänyt sille asetetut tavoitteet etuudensaajien määrien suhteen. Selvityksen mukaan etuudensaajien määrät olisivat ilman uudistusta olleet reilut 20 prosenttia korkeammat vuonna 2020, kun tavoite on ollut kasvun taittaminen ja pidemmällä ajanjaksolla 10–15 prosentin vähennys.

Kuten kuvio 23 osoittaa, suhteessa työikäiseen (20–64v.) väestöön etuudensaajien määrät ovat nousseet noin vajaasta 6 prosentista vuonna 2001 nykyiselle noin 14 prosentin tasolle. Suhteellisen osuuden kasvuun on myös osaltaan vaikuttanut työikäisen väestön väheneminen vertailujaksolla noin 840 000 henkilöstä 780 000 henkilöön (OECD.stat).

SU/Antti Mielonen

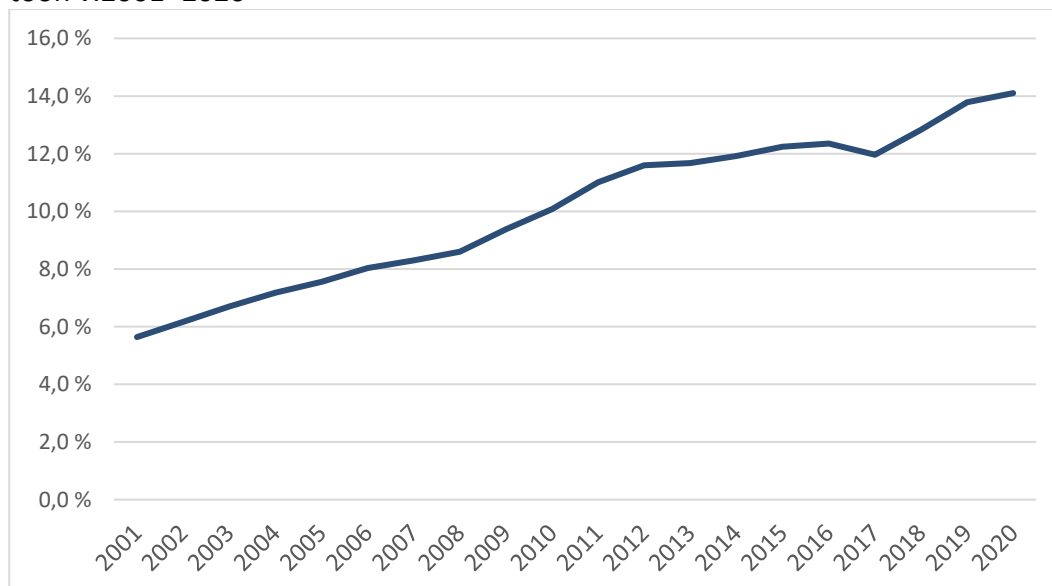
20.2.2023

Kuvio 22. Työkyvyttömyyseläkkeen- ja työkykyisyysrahan saajat v.2001–2020, lkm.



Lähteet: Statistics Estonia, Eesti Töötukassa

Kuvio 23. Työkyvyttömyyseläkkeen- ja työkykyisyysrahan saajat suhteessa työikäiseen (20-64v.) väestöön v.2001–2020



Lähteet: OECD, Statistics Estonia, Eesti Töötukassa

#### 6.4.2. Työkyvyttömyyseläkemenot ja keskimääräinen etuus

Työkyvyttömyyseläkemenojen kehitys on ollut nousevaa koko tarkastellun ajanjakson ajan. Etuusmenot suhteessa BKT:hen ovat nousseet kuvion 24 osoittamana noin 0,5 prosentin tasolta vuonna 2000 lähes kolminkertaisiksi vuoteen 2020 mennessä, jolloin ne muodostivat lähes 1,4 prosenttia BKT:sta.

SU/Antti Mielonen

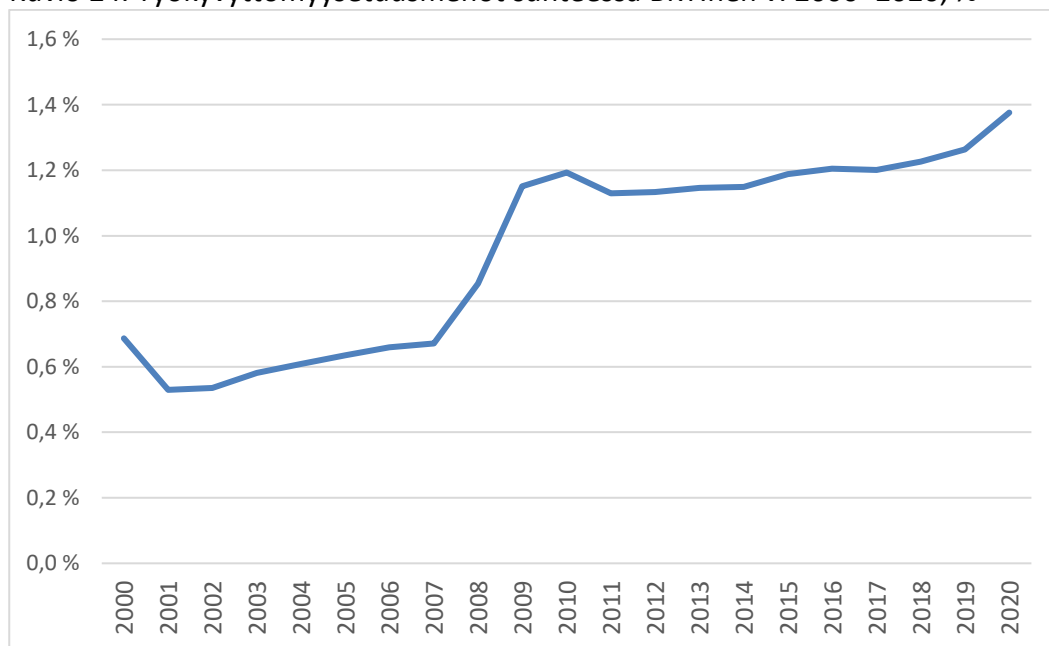
20.2.2023

Etuudensaajien määrien nouseva kehitys selittää luonnollisesti myös menojen kehitystä, mutta huomattavaa vuosien 2000–2020 välillä on erityisesti finanssikriisin yhteydessä 2008 tapahtunut hyppy suhteellisten menojen tasossa. Taustalla on Viron BKT:n lähes 15 prosentin romahdus vuonna 2009 (Maailmanpankki 2023).

Menot suhteessa BKT:hen eivät ole kuitenkaan kansainvälisesti vertaillen vielä kovinkaan korkeat. Esimerkiksi tässä vertailussa mukana olevista maista Norjan tke-menot ovat yli kaksinkertaiset Viroon verrattuna. Menojen kokonaistasoon vaikuttaa luonnollisesti myös etuuksien keskimäärät. Kuviossa 25 esitettyjen keskimääräisten etuuksien mukaisesti Virossa etuustaso on verrattain matala, keskimääräisen työkykyisyysrahan ollessa vuonna 2020 noin 320 euroa/kk eli noin 22 prosenttia keskimääräisestä palkasta (Statistics Estonia 2022).

Uudistuksen tavoitteena olleet kustannussäästöt näyttäisivät siten tilastojen valossa olevan toistaiseksi saavuttamatta. Centarin (2022) raportin mukaan, vaikka työkyvyttömyysmenot ovat euromääräisesti kasvaneet 260 miljoonasta eurosta vuonna 2016 noin 377 miljoonaan euroon vuonna 2020, on uudistus myös tässä suhteessa onnistunut, koska ilman uudistusta kustannusten olisi arvioitu nousseen noin 445 miljoonaan euroon.

Kuvio 24. Työkyvyttömyysetuusmenot suhteessa BKT:hen v. 2000–2020, %

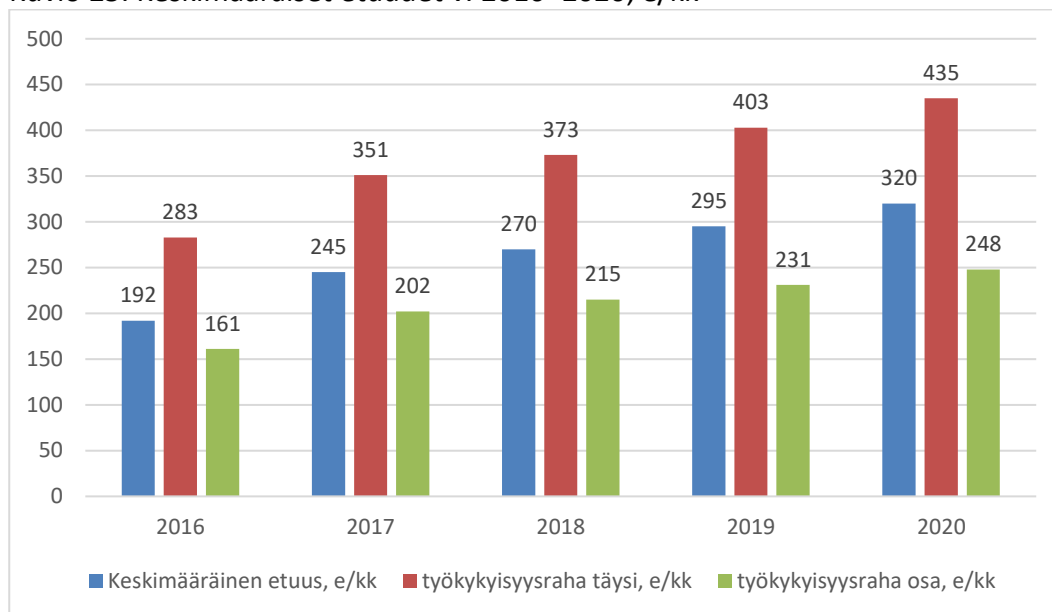


Lähteet: OECD SOCX, Eesti Töötukassa

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Kuvio 25. Keskimääräiset etuudet v. 2016–2020, e/kk



Lähde: Eesti Töötukassa

#### 6.4.3. Työkyvyttömyys ja työllisyys

OECD:n (2022) mukaan Virossa työkyvyttömyydestä raportoivien osuus suhteessa kaikkiin 15–69-vuotiaisiin oli keskimäärin 23 prosenttia vuosina 2016–2019. Lukema on OECD:n keskiarvoa (16 %) merkittävästi korkeampi ja se on OECD-maista kolmanneksi korkein ainoastaan Suomen (24 %) ja Latvian (26 %) lukujen ollessa korkeammat.

Työllisyysaste niillä, jotka olivat raportoineet työkyvyttömyyttä, oli 52 prosenttia vuonna 2019. Osuus on kasvanut 10 prosenttiyksiköllä vuodesta 2008 ja oli vuonna 2019 jo OECD:n neljänneksi korkein. Työllisyysaste-ero niihin, jotka eivät koe työkyvyttömyyttä, oli keskimäärin 26 prosenttiyksikköä vuosina 2016–2019. Ero pysyi käytännössä samana verrattuna vuosiin 2012–2015 ja on lähellä OECD:n keskiarvoa (27 prosenttiyksikköä).

Työttömyysaste niillä, jotka olivat raportoineet työkyvyttömyydestä oli OECD:n mukaan 10 prosenttia vuonna 2019, kun vuonna 2008 se oli 9 prosenttia. Työttömyysasteen ero niihin, jotka eivät kärsineet työkyvyttömyydestä, oli keskimäärin 4,5 prosenttiyksikköä vuosina 2016–2019, kun vuosina 2012–2015 se oli 3 prosenttiyksikköä.

OECD:n mukaan työkyvyttömyydestä raportoineiden työllisyysaste on siten selvästi noussut vuoden 2016 uudistuksen jälkeen. Toisaalta myös ei-työkyvyttömyyttä raportoineiden työllisyys on noussut, ja ero työllisyysasteissa näiden ryhmien välillä on pysynyt käytännössä samana. Centarin mukaan osatyökykyisten työllisyysaste on noussut 44 prosentista 61 prosenttiin vuosina 2016–2021, kun uudistuksen tavoitteena oli vähintään 50 prosentin työllisyys. Täysin työkyvyttömien työllisyysaste on puolestaan pudonnut noin 25 prosentista 19 prosenttiin. Centarin johtopäätösten mukaan tämä tosin heijastelee paremmin arvioitua työkykyä ja on osoitus reformin toimivuudesta.

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

## Lähteitä

Bannink, D. et al. (2013) The Reform of Dutch Disability Insurance: A Crisis-induced Shift of Preferences and Possibilities [https://www.researchgate.net/publication/290945968\\_The\\_reform\\_of\\_Dutch\\_disability\\_insurance\\_A\\_crisis-induced\\_shift\\_of\\_preferences\\_and\\_possibilities](https://www.researchgate.net/publication/290945968_The_reform_of_Dutch_disability_insurance_A_crisis-induced_shift_of_preferences_and_possibilities)

Centar (2022) Töövõime toetamise süsteemi loomise ja juurutamise makromajandusliku mõju hindamine. <https://centar.ee/tehtud-tood/toovoime-toetamise-susteemi-loomise-ja-juurutamise-makromajandusliku-moju-hindamine>

De Jong, P.R. & De Vos, E.L. (2005) Lessons from the Dutch experience. <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2005-2-page-183.htm>

Eesti Töötukassa (2023) Work capability. <https://www.tootukassa.ee/en/vahenenud-toovoime/toovoime-hindamine>

Fultz, E. (2015) Disability Insurance in the Netherlands: A Blueprint for U.S. Reform? <https://www.cbpp.org/research/retirement-security/disability-insurance-in-the-netherlands-a-blueprint-for-us-reform>

Försäkringskassan (2021) Socialförsäkringen i siffror 2021. <https://www.forsakringskassan.se/download/18.3dc760f6179960511041308/1628676456116/socialforsakringen-i-siffror-2021.pdf>

Försäkringskassan (2022) <https://www.forsakringskassan.se/download/18.7fc616c01814e179a9f6ea/1669898185165/sjukersattning-och-aktivitetsersattning-vagledning-2013-3.pdf>

Hägglund, P. & Skogman Thoursie, P. (2010) Reformerna inom sjukförsäkringen 2006–2010: Vilka effekter kan vi förvänta oss? <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2010/r10-17-reformerna-inom-sjukforsakringen-under-perioden-2006-2010.pdf>

IFAU (2018) Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv. <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2018/r-2018-20-drivkrafter--och-mojligheter-till-ett-forlangt-arbetsliv.pdf>

Koning, P. & Lindeboom, M. (2015) The Rise and Fall of Disability Insurance Enrollment in the Netherlands. <https://www.jstor.org/stable/24292127>

Maaailmanpankki (2023) World Bank national accounts data. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=EE>

Mandal et al. (2015) Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning? Et samarbeidsprosjekt mellom SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av->

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

[nav/navs-tiltak-og-virkemidler-rapportarkiv/hvordan-fungerer-arbeidsavklaringspenger-som-ytelse-og-ordning](#)

Nav.no Rettskilder. Rundskriv til ftrl kap 12 – Uføretrygd. [https://lovdata.no/nav/rundskriv/r12-00#KA-PITTEL\\_2-15](https://lovdata.no/nav/rundskriv/r12-00#KA-PITTEL_2-15)

NAV (2012) Hvorfor blir det flere uførepensjonister? Arbeid og velferd Nr 1 // 2012. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/hvorfor-blir-det-flere-uforepensjonister>

NAV (2015) Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne? Arbeid og velferd // 3 // 2015. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeidsavklaringspenger-helt-forskjellig-fra-forloperne>

NAV (2016) Jobber de uføretrygdde mer etter uførereformen i 2015?. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/jobber-de-uforetrygdde-mer-etter-uforereformen-i-2015>

NAV (2022) Utviklingen i uføretrygd per 31. desember 2021. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/uforetrygd/uforetrygd-statistikknotater>

NAV (2023) Uføretrygdde hvor hele eller deler av uførheten skyldes yrkesskade. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/uforetrygd/uforepensjonister-med-yrkesskadefordeler>

OECD (2008), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers (Vol. 3) – Denmark, Ireland, Finland and the Netherlands*, OECD Book.

NAV.no Uføretrygd. <https://www.nav.no/uforetrygd>

OECD (2010) *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: A Synthesis of Findings across OECD Countries*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264088856-en>

OECD (2022) *Disability, Work and Inclusion: Mainstreaming in All Policies and Practices*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1eaa5e9c-en>

OECD SOCX database [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_DET](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_DET)

OECD SOCR database <https://www.oecd.org/els/soc/recipients-socr-by-country.htm#programme-level>

OECD.stat [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA\\_TABLE1](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE1)

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

Regeringen (2021) SOU 2021:69 En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet, Volym 1. Betänkande av Utredningen om sjuk- och aktivitetsersättningen samt förmåner vid rehabilitering.

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/08/sou-202169/>

Regeringen (1998) Reformerad förtidspension, m.m. Regeringens proposition 1997/98:111

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/1998/03/prop.-199798111/>

Regeringen (2001) Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension.

Prop. 2000/01:96 <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2001/03/prop.-20000196/>

Regjeringen (2006) St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-9-2006-2007-/id432894/>

Regjeringen (2008) Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-4-2008-2009-/id531652/>

Regjeringen (2011) Prop. 130 L (2010 – 2011) Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-130-l-2010--2011/id644804/>

Riksrevisionen (2005) Förtidspension utan återvändo. Granskningsrapport 2005:14. <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2005/fortidspension-utan-atervando.html>

SSB.no (2023) Bruttonasjonalprodukt (BNP). Årlig volumendring. <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/faktaside/norsk-okonomi>

Statistics Estonia (2022) *"In 2021, average monthly gross wages and salaries rose by 6.9%"* <https://www.stat.ee/en/node/258660>

Van Sonsbeek, J-M. % Gradus, R. Estimating the Effects of Recent Disability Reforms in The Netherlands <https://www.jstor.org/stable/43772846>

Vörk, A. et al. (2015) ESPN Flash Report - Estonia- Work capacity reform – change in the assessment criteria. [https://www.researchgate.net/publication/281970266 ESPN Flash Report - Estonia- Work capacity reform - change in the assessment criteria/citations](https://www.researchgate.net/publication/281970266_ESPN_Flash_Report_-_Estonia-Work_capacity_reform_-_change_in_the_assessment_criteria/citations)

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen - UWV <https://www.uwv.nl/particulieren/>

SU/Antti Mielonen

20.2.2023

## Liite

### Portinvartijalain aikataulu

#### **Viikko 1**

Työntekijä ilmoittaa työnantajalle poissaolon. Työnantajan on ilmoitettava sairauspoissaolo työterveyteen.

#### **Viikko 6**

Työterveyshuolto/lääkäri tekee työnantajan ja työntekijän kanssa keskustelujen perusteella ongelmavertailun, josta ilmenee, miksi työntekijä ei voi työskennellä, mitkä hänen paranemismahdollisuutensa ovat ja milloin hänen arvioidaan kykenevän palaamaan työhön.

#### **Viikko 8**

Työnantaja laatii kuntoutussuunnitelman keskusteltuaan työntekijän kanssa. Suunnitelma sisältää toimenpiteet, joilla työhön paluu mahdollistuu joko nykyisessä tai toisessa työssä. Työnantaja nimeää asiantuntijan ja aloitetaan kuntoutusraportin pitäminen, jos sairauspoissaolo vaikuttaa pitkäaikaiselta.

#### **6 viikon välein**

Keskustelut työnantajan ja työntekijän välillä kuntoutuksen etenemisestä. Keskusteluista raportoidaan tarpeen vaatiessa myös lääkärille.

#### **Viikko 42**

Työnantaja ilmoittaa tapauksesta UWV:lle.

#### **Viikko 46–52**

Työnantaja ja työntekijä laativat arvioinnin ensimmäisen vuoden kuntoutuksesta, jonka pohjalta tehdään mahdolliset muutokset kuntoutussuunnitelmaan.

#### **20 kuukauden jälkeen**

Jos työntekijä ei ole täysin työkykyinen, työnantaja laatii kuntoutusraportin työntekijän kanssa neuvotteltuaan. Raportissa on kaikki tehdyt toimenpiteet ja saavutetut tulokset kuntoutuksen suhteen.

#### **Viikko 87**

Jos kuntoutus ei ole johtanut työhön paluuseen, työntekijä täyttää UWV:lta saamansa työkyvyttömyyseläkehakemuksen. UWV arvioi kuntoutusraportin perusteella, onko kaikki mahdollinen tehty työntekijän kuntouttamiseksi ja aloittaa siinä tapauksessa työkyvyttömyyseläkeoikeuden arvioinnin.

Jos työntekijän työkyky on arvioinnin mukaan heikentynyt vähintään 35 prosenttia, on työntekijä oikeutettu työkyvyttömyysetuuteen. Jos työkyvyn heikkenemisen arvioidaan olevan kuitenkin väliaikainen, myönnetään WGA-etuus, jonka mukaisesti työntekijä on edelleen velvoitettu osallistumaan ammatilliseen kuntoutukseen mutta tällöin kuntoutusta hallinnoi UWV työnantajan sijaan.

#### **Viikko 104–156**

Jos UWV:n mukaan työnantaja ei ole tehnyt vaadittavia toimenpiteitä työntekijän kuntouttamiseksi ja työhön paluun mahdollistamiseksi, työnantaja voidaan velvoittaa maksamaan sairausajan palkkaa sairauden kolmannenkin vuoden ajan.

Lähde: <https://www.arboportaal.nl/onderwerpen/wet-verbetering-poortwachter>