

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 16/2011 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av sjukförsäkringslagen och av lagen om företagshälsovård

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 oktober 2011 Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av sjukförsäkringslagen och av lagen om företagshälsovård (RP 75/2011 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (AjUU 6/2011 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Virpi Korhonen och medicinalråd Kristiina Mukala, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Pirkko Sihvonen, Folkpensionsanstalten
- rehabiliteringsdirektör Tiina Johansson, Centralförbundet för mental hälsa rf
- överläkaren för företagshälsovården Pirjo Anttila, Kesko Abp
- utvecklingschef Mia Ilkka-Moll, Osuuskauppa Suur-Savo
- expert Johan Åström, Finlands Näringsliv rf
- sakkunnigläkare Kari Haring, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- jurist Jarmo Pätäri, Akava rf
- juridisk ombudsman Harri Hellstén, Företagarna i Finland.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att sjukförsäkringslagen och lagen om företagshälsovård ändras. När det gäller sjukförsäkringslagen ska villkoret för utbetalning av sjukdagpenning efter 90 sjukdagpenningdagar vara att den försäkrade lämnar Folkpensionsanstalten ett utlåtande från företagshälsovården. Avsikten är att bestämmelsen ska tillämpas på alla försäkrade i arbetstagarställning.

Utlåtandet ska innehålla en bedömning av arbetstagarens återstående arbetsförmåga och en utredning av arbetstagarens möjligheter att fortsätta i arbetet. Det är företagshälsovårdsläkaren som ska bedöma arbetstagarens återstående arbetsförmåga. Arbetsgivaren ska tillsammans med arbetstagaren och företagshälsovården utreda arbetstagarens möjligheter att fortsätta i arbetet.

Folkpensionsanstalten ska för sin del säkerställa att arbetstagarens återstående arbetsförmåga och möjligheter att fortsätta i arbetet har blivit utredda senast när sjukdagpenningen för de 90 vardagar som räknas in i maximitiden har blivit utbetald.

För att Folkpensionsanstalten ska få information om långvarig sjukfrånvaro i tid, föreslås det att ansökan om sjukdagpenning ska göras inom två månader från arbetsoförmågans början. För närvarande ska ansökan göras inom fyra månader.

Arbetsgivaren ska anmäla arbetstagarens sjukfrånvaro till företagshälsovården senast när frånvaron har fortgått en månad. Enligt lagen om företagshälsovård ska det höra till den lagstad-

gade företagshälsovårdens uppgifter att utarbeta utlåtanden om arbetstagares återstående arbetsförmåga och möjligheter att fortsätta i arbetet.

Syftet med propositionen är att inom ramen för ett samarbete mellan arbetstagare, arbetsgivare och företagshälsovården få processen för bedömning av arbetsförmåga att fungera bättre. Avsikten är att förbättra möjligheterna att på ett tidigare stadium än vad som är möjligt i dag ingripa i långvariga perioder av arbetsoförmåga. Målet är att de försäkrade ska ha en längre arbetshistoria, och därför effektiviseras de åtgärder som påverkar arbetstagarnas möjligheter att återfå sin arbetsförmåga och underlättar deras återgång till arbetet efter sjukfrånvaro.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juni 2012.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Det är ett allmänt erkänt faktum att arbetskarriärerna i Finland behöver förlängas. En avgörande metod för att göra det är att minska antalet nya sjuk- eller invalidpensioner. Genom så tidiga ingrepp i fall av långvarig sjukfrånvaro som möjligt minskar sannolikheten för pensionering före den lagfästa arbetspensionsåldern.

Social- och hälsovårdsutskottet tillstyrker propositionen för att den ger bättre möjligheter att ta tag i fall av långvarig sjukfrånvaro på ett tidigare stadium. Den bidrar också till en smidigare samrådsprocess mellan arbetstagaren, arbetsgivaren och företagshälsovården för att bedöma arbetsförmågan och till att insatserna för att återställa arbetsförmågan får större effekt. Det underlättar för arbetstagaren att återgå till arbetet efter en sjukfrånvaro.

Förebyggande åtgärder som stöder arbetshälsan och rättidig vård och rehabilitering är A och O när det gäller att förebygga arbetsoförmåga. På arbetsplatserna behövs det rutiner för hur man ska förebygga långvarig sjukfrånvaro och underlätta återgången till arbetet efter sjukledighet. I början av 2011 trädde en lagändring i kraft (RP 67/2010 rd) som gav företagshälsovården ökat ansvar för arbetshälsoprocessen och arbets-

givaren bättre incitament för att ordna med förebyggande företagshälsovård. Ett villkor för högre ersättning är att arbetsgivaren, arbetstagarna och företagshälsovården kommer överens om vilka rutiner som ska följas på arbetsplatsen och i företagshälsovården för att upprätthålla, följa upp och sätta in tidigt stöd för arbetsförmågan. Det föreslagna förfarandet, alltså att det för sjukdagpenning efter 90 sjukdagpenningdagar krävs ett utlåtande från företagshälsovården om arbetstagarens återstående arbetsförmåga och en utredning som upprättas gemensamt av arbetstagaren och företagshälsovården om arbetstagarens möjligheter att fortsätta arbeta, är en konsekvent fortsättning på den ovan nämnda reformen och stöder målen i den.

Ett gott samarbete och en samsyn mellan parterna spelar en stor roll för att förebygga arbetsoförmåga och stödja en återgång till arbetet. För de arbetsplatser som har ett genuint intresse av att värna sina anställdas arbetsförmåga och fungerande modeller för att hjälpa anställda som förlorat arbetsförmågan att återgå till arbetet spelar lagförslaget ingen större roll. Lagen får störst betydelse på de arbetsplatser där ingenting har överenskommit om tillvägagångssättet. Lagens absoluta bakre gräns på 90 dagar förpliktar ar-

betsgivaren, arbetstagaren och företagshälsovården att se tillsammans på möjligheterna att återgå till arbetet och med vilka metoder det ska ske.

Det är viktigt att man på arbetsplatserna inser lagens betydelse som en del i ett större sammanhang som syftar till att förlänga arbetskarriärerna genom att förebygga arbetsoförmåga och främja en återgång till arbetet. Därför får 90-dagarsgränsen inte heller bli en huvudregel för att lämna utlåtande. Med hänsyn till orsakerna till en arbetstagares arbetsoförmåga och arbetsplatsens möjligheter att ordna arbete som svarar mot arbetsförmågan är det bra om villkoren för en återgång till arbetet klarläggs så snabbt som möjligt i ett samlat perspektiv när arbetstagarens arbetsoförmåga är ett faktum. Utlåtandet bör dessutom grunda sig på en faktisk bedömning av arbetstagarens återstående arbetsförmåga och möjligheter att återgå till arbetet, för utlåtandet är i sig till ingen nytta om det har upprättats bara för att uppfylla lagens bokstav. Också efter utlåtandet är det viktigt att arbetsgivaren och företagshälsovården håller kontakt med den sjukskrivna arbetstagaren. Syftet är ju att arbetstagaren ska kunna återgå till arbetet.

Utskottet poängterar att informationen om reformen spelar en viktig roll. Reformen är förknippad med en rad fataljer som kan betyda förlorade eller fördröjda förmåner om de lämnas obeaktade. Ansökningstiden för sjukdagpenning förkortas från fyra till två månader. Det är motiverat med tanke på lagens syfte, men det gäller att informera arbetsgivare och försäkrade om ändringen så grundligt att ingen går miste om sina förmåner. Inte minst när det gäller de försäkrade bör en skälighetsprövning göras med beaktande av att tanken bakom den förkortade ansökningstiden är att påverka företagshälsovårdens och arbetsgivarens agerande. Om den försäkrade inte omfattas av företagshälsovård spelar ansökningstiden inte en lika stor roll.

Enligt propositionen ska arbetstagaren lämna in ett utlåtande från företagshälsovården senast när sjukdagpenning har betalats ut i 90 dagar. Om fataljen inte iakttas betyder det att utbetalningen av dagpenningen avbryts och därför är det viktigt att arbetstagarna är medvetna om sin

nya skyldighet och att arbetstagaren har kommit överens med företagshälsovården om vilka rutinerna är. Folkpensionsanstaltens allmänna råd och information har en nyckelroll här. Det är motiverat att den försäkrade alltid innan utbetalningen av sjukdagpenning avbryts ges tillfälle att komma med en förklaring till varför han eller hon inte har lämnat in nödvändigt utlåtande från företagshälsovården. På detta sätt kan man försäkra sig om att sjukdagpenningen betalas ut utan avbrott om det inte beror på arbetstagaren att utlåtandet inte har blivit inlämnat.

För att propositionen ska nå sitt syfte är det angeläget att företagshälsovården har adekvata resurser och en tillräckligt stor och behörig personal för att tillhandahålla tjänsterna. Det kräver utbildning som stärker företagshälsovårdspersonalens kompetens inte minst i rehabiliteringsfrågor. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet noterar i sitt utlåtande att det redan nu råder brist på kompetent yrkesutbildad personal och att det skiljer stort mellan regionerna i fråga om tillgången på personal. En del arbetstagare har fortfarande inte tillgång till företagshälsovård, trots att det är en lagfäst skyldighet för arbetsgivaren att ordna sådan. Tillsammans gör de här faktorerna det svårt att uppfylla lagens syfte och diskriminerar en del arbetstagare jämfört med andra.

Det krävs en långvarig och systematisk insats för att förlänga arbetskarriärerna och förebygga arbetsoförmåga och många olika metoder för att alla ska ha en möjlighet att vara med i arbetslivet efter egen förmåga. Det handlar dels om att förändra attityder, dels om att påverka saker och ting genom lagstiftning. Utskottet ser det som viktigt att förstahandsalternativet alltid är en återgång till arbetet och insatser för att stödja den. Informationen ska alltid stödja en återgång till arbetet. Sjuk- eller invalidpension ska alltid vara sistahandsalternativet.

För att stödja arbetstagarnas återgång till arbetet och förebygga långvarig sjukfrånvaro är det viktigt att klarlägga om det finns möjligheter att betala partiell sjukdagpenning också till deltidsanställda. I servicesektorn finns det gott om anställda som på grund av sitt deltidskontrakt

inte har rätt till partiell sjukdagpenning, även om det skulle vara ett lämpligt sätt att stödja deras återgång till arbetet.

I sitt program utfäster sig regeringen att effektivisera samarbetet och rapporteringen mellan aktörerna i hälsovårds-, socialförsäkrings- och rehabiliteringssektor för att upprätta ur klienternas synvinkel målinriktade och funktionella vård- och servicekedjor. FPA:s, företagshälsovårdens, arbetsgivarnas, arbetstagarernas, den övriga hälsovårdens och Arbetskraftsmyndigheternas roller och samarbete måste tydliggöras. Det är absolut nödvändigt eftersom det fortfarande finns stora brister i rehabiliteringen. Enligt lagen ska FPA utreda den försäkrades rehabiliteringsbehov senast när sjukdagpenning har betalats ut i 60 dagar. Lagens krav uppfylls inte i praktiken. På det hela taget är rehabiliteringen splittrad och ansvaret oklart. En rättidig och lämplig rehabilitering är emellertid i många fall ett nödvändigt villkor för att återställa arbetsförmågan och möjliggöra en återgång till arbetet.

Förslaget förbättrar för de arbetstagare som omfattas av företagshälsovård. Lagen gäller således inte de som inte har en anställning eller som inte har ordnat med företagshälsovård för sig. Den omfattar till exempel inte arbetslösa, studerande och företagare. FPA tänker dra i gång ett projekt med benämningen Kyky i början av nästa år för att erbjuda dem som behöver rehabilitering service som stöder en återgång till arbetet. Servicen är avsedd för klienter som inte omfattas av företagshälsovård. Dessutom utvecklar Arbetskraftsförvaltningen sin service till de arbetslösa. Regeringen lyfter i sitt program fram behovet av adekvata resurser för bedömning av

de arbetslösas arbetsförmåga och av att kunna hänvisa dem till nödvändiga tjänster och yrkesinriktad rehabilitering. Det är viktigt att insatserna för att bedöma arbetsförmågan, förebygga långvarig sjukfrånvaro och ordna rehabilitering täcker in hela befolkningen.

Mentala problem var orsaken till 33,1 procent av de nya sjuk- och invalidpensioner som beviljades 2009. Pensioner på grund av mentala problem beviljas i regel klart yngre människor än pensioner på grund av sjukdomar i stöd- och rörelseorganen. Därför utgör pensioner på grund av mentala problem en majoritet bland arbetspensioner som beviljas som sjuk- eller invalidpension. För att arbetsförmåga som beror på mentala problem ska kunna förebyggas måste företagshälsovården bli mycket bättre på att identifiera symtom på depression redan på ett tidigt stadium, då det är lättare att behandla den. De som är sjukskrivna för mentala problem behöver bättre rehabiliteringsmöjligheter och kraftfulla åtgärder som hjälper dem att återgå till arbetet. För att det ska lyckas måste företagshälsovården och den specialiserade sjukvården samarbeta bättre.

Social- och hälsovårdsutskottet vill att man noga bevakar vilka effekter lagändringarna får för företagshälsovården på arbetsplatserna och för sjukfrånvarofrekvensen och antalet nya sjuk- och invalidpensioner.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar.

Helsingfors den 29 november 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Anneli Kiljunen /sd
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Sanni Grahn-Laasonen /saml
Arja Juvonen /saf
Laila Koskela /saf
Merja Kuusisto /sd

Sanna Lauslahti /saml
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd
Annika Saarikko /cent
Hanna Tainio /sd
Ulla-Maj Wideroos /sv
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Esko Salo.