

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 15/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain 6 ja 7 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain 6 ja 7 §:n muuttamisesta (HE 128/2013 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (TyVL 9/2013 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Pekka Humalto, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Mikko Ryyänen, Kela
- koulutuspoliittinen suunnittelija Sari Kokko, Vammaisfoorumi ry
- ylilääkäri Jan Schugk, Elinkeinoelämän keskusliitto
- ekonomisti Ilkka Kaukoranta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- sosiaali- ja terveystieteellinen asiamies Riitta Työläjä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- ylilääkäri Jukka Kivekäs, Keskinäinen Työeläkevakuutusyhtiö Varma.

Lisäksi Akava ry on antanut kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sairausvakuutuslakia ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annettua lakia. Sairausvakuutuslain mukaisen osasairauspäivärahan maksamisen enimmäisaikaa pidentettäisiin nykyisestä enintään 72 arkipäivästä 120 arkipäivään. Laissa määriteltäisiin osasairauspäivärahaoikeuden edellytyksenä olevan ko-koaikatyöajan määrä, jolloin oikeus osasairaus-

päivärahaan voisi täytyä myös osa-aikatyötä tekemällä. Osasairauspäivärahan edellytyksenä olisi lisäksi, että osa-aikatyöskentely on suunniteltu kestämaan yhdenjaksoisesti vähintään 12 arkipäivää.

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaisen ammatillisen kuntoutuksen myöntöedellytyksiä ehdotetaan tarkistettaviksi siten, että ne mahdol-

listaisivat muiden laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä varhaisen ammatillisen kuntoutuksen myöntämisen työelämään vakiintumattomille sekä työkykyä tukevan kuntoutuksen työelämässä vakiintuneesti oleville henkilöille. Ammatillisen kuntoutuksen mahdollisimman oikea-aikaisen aloittamisen varmistamiseksi lakiin sisältyvästä viittaussäännöksestä julkisesta

työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ehdotetaan samalla luovuttavaksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Osasairauspäiväraha

Osasairauspäiväraha on työterveyshuollon keinovalikoimaan kuuluva etuus, joka on tehokas keino lisätä kiinnittymistä työelämään ja ehkäistä työkyvyttömyyttä. Etuuden nykyinen 72 arkipäivän enimmäiskesto on osoittautunut joidenkin sairauksien, kuten mielenterveyden häiriöiden ja tuki- ja liikuntaelinsairauksien, kohdalla liian lyhyeksi toipumisajaksi kokoaikaiseen työhön palaamiseksi. Tästä syystä on perusteltua pidentää enimmäisaikaa 120 arkipäivään. Koska osasairauspäiväraha mahdollistaa osittaisen työnteon sairaudesta huolimatta, lyhentää se työkyvyttömyysaikaa ja voi joidenkin sairauksien kohdalla merkitä myös nopeampaa toipumista sairaudesta. Pitkä poissaolo työelämästä kasvattaa työkyvyttömyyden riskiä, ja riskin pienentämiseksi on syytä tukea varhaista työhön paluuta silloin, kun työkykyä kuitenkin on jäljellä sairaudesta huolimatta. Vastaavaa mahdollisuutta osittaisen työkyvyn käyttöön tulisi valiokunnan näkemyksen mukaan selvittää sairastuneiden opiskelijoiden osalta, joilla opinnoissa osittain mukana oleminen saattaisi edistää kuntoutumista, vaikka sairausloma vielä jatkuu.

Sairauslomalta osa-aikaiseen työskentelyyn paluuta suunniteltaessa on valiokunnan näkemyksen mukaan tärkeää yhteistyössä työterveyshuollon kanssa varmistaa, että työn kuormittavuus on sopivassa suhteessa sairastuneen työkykyyn ja voimavaroihin. Osa-aikaisen työskentelyn sairauden aikana tulee perustua potilaan hoitoon ja kuntoutukseen liittyviin näkö-

kohtiin. Jotta mahdollisuus osasairauspäivärahaan lisäisi työhön osallistumista, edellyttää se töiden tosiasiallista keventämistä, työaikojen ja työtehtävien järjestelyjä ja esimiesten sitoutumista osatyökykyisyyden huomioon ottamiseen työpaikalla samoin kuin osa-aikaisten työtehtävien tarjonnan lisäämistä.

Valiokunta pitää myönteisenä, että etuuden piiriin pääsevät nyt myös kahdessa tai useammassa osa-aikaisessa työsuhteessa työskentelevät, jotka eivät sairautensa vuoksi jaksakaan koko-aikaisesta työskentelystä, mutta ovat mahdollisesti kykeneviä työhön lyhentämällä työaikaa kussakin työsuhteessa tai työskentelemällä yhdessä osa-aikaisessa työssä. Uudistus parantaa näin silpputöitä tekevien asemaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että osasairauspäivärahan käyttöönotto ja sen käytön jatkuva lisääntyminen eivät ole vähentäneet täysiaikaisten sairauspäivärahojen määrää. Osa-sairauspäivärahaa käytetään täyden sairauspäivärahajakson jälkeen, mutta ei sen sijasta. Osa-sairauspäivärahan käyttöä koskeneen selvityksen mukaan täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle jäämisen riski kuitenkin pieneni, sen sijaan osatyökyvyttömyyseläkkeelle jäämisen riski kasvoi. Valiokunta pitää tärkeänä, että osasairauspäivärahan käytön yhteyttä työkyvyttömyyseläkkeisiin ja sairauspäivärahajaksojen kestoon seurataan. Lainmuutoksen vaikutukset myös työhön osallistumiseen tulee selvittää sekä osasairauspäivärahaan jo aiemmin oikeutettujen että uusien osa-aikatyötä tekevien etuudensaajien osalta.

Ammatillinen kuntoutus

Kelan ammatillisen kuntoutuksen myöntöedellytyksistä ehdotetaan poistettavaksi tällä hetkellä vaihtoehtoisena edellytyksenä oleva työkyvyttömyyden uhka. Mainittu edellytys lisättiin lakiin, jotta ammatillinen kuntoutus työkyvyttömyyden uhan vuoksi käynnistettäisiin lähtökohteisesti samoilla perusteilla työeläke- ja kansaneläkejärjestelmässä. Työkyvyttömyyden uhkaa koskeva edellytys on kuitenkin kiristänyt soveltamiskäytäntöä ja vaikeuttanut etenkin nuorten pääsyä ammatilliseen kuntoutukseen ja johtanut kuntoutushakemusten mittavaan hylkäysmäärään. Valiokunta toteaa, että vinoutuneen tulkinnan vuoksi on perusteltua selkeyttää lakia, jotta myös työikäisten nuorten ja aikuisten, jotka eivät ole kiinnittyneet työelämään, pääsy ammatilliseen kuntoutukseen lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla varmistettaisiin.

Valiokunta pitää erittäin myönteisenä, että hallituksen esityksellä selkeytetään soveltamiskäytännössä ongelmalliseksi osoittautuneita myöntöperusteita muiltakin osin. Jotta opiskelijoiden mahdollisuus ammatilliseen kuntoutukseen paranisi, määritellään opiskelukyvyyn heikentyminen yhdeksi perusteeksi arvioitaessa tarvetta ammatillisen kuntoutuksen käynnistämiseen. Lisäksi lakia muutetaan niin, että työ- tai opiskelukyvyyn ja ansiomahdollisuuksien heikentymistä arvioitaessa korostetaan aiempaa vahvemmin asiakkaan kokonaistilannetta. Tämänhetkisessä soveltamiskäytännössä on ongelmana, että se painottaa myöntämisedellytysten arviointia hyvin sairauskeskeisesti. Vaikka pääsääntöisesti työ- tai opiskelukyvyyn heikentyminen johtuu sairaudesta, voi toisinaan olla tilanteita, joissa pelkkä sairaus ei yksinään aiheuta olennaista heikentymistä, mutta henkilön kokonaistilanne, sairaus mukaan lukien, on sellainen, että työ- tai opiskelukyky ja ansiomahdollisuudet ovat olennaisesti heikentyneet.

Valiokunta korostaa, että soveltamiskäytännössä asiakkaan kokonaistilanteen arviointi tulee aina tehdä, jos sairausperuste ei ole riittävä kuntoutuksen myöntämiseen. Tällöin kuntoutuksen voi päästä myös silloin, kun työ- ja opiskelukyvyyn tai ansaintamahdollisuuksien heikenty-

miseen vaikuttavat esimerkiksi psyykkinen tai sosiaalinen toimintakyky, elämäntilanne sekä taloudelliset ja sosiaaliset seikat.

Valiokunta pitää kuntoutuksen vaikuttavuuden näkökulmasta tärkeänä, että lakiin tehtävien muutosten jälkeen ammatillinen kuntoutus voidaan aloittaa aiempaa varhemmin eli silloin, kun henkilön kokonaistilanteen perusteella on arvioitavissa hänen työ- tai opiskelukykynsä taikka ansiomahdollisuuksiensa olennaisesti heikentyvän lähivuosina, vaikka otettaisiin huomioon hoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen mahdollisuudet. Esimerkiksi etenevissä sairauksissa on tärkeää huomioida sairauden ennuste ja sen vaikutus työkykyyn riittävän varhaisessa vaiheessa.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu työkyvyttömyyden uhkaan liittyvän myöntökriteerin poistaminen laista on osaltaan selkeyttämässä kuntoutuksen kenttää, kun työeläke- ja kansaneläkejärjestelmän ammatillisen kuntoutuksen kohde-ryhmät entistä selkeämmin eriytetään. Lisäksi on hyvä, että lakiehdotuksella selkeytetään myös Kansaneläkelaitoksen velvollisuutta järjestää kuntoutus silloinkin, kun ammatillista kuntoutusta on järjestetty työvoimahallinnon toimesta. Koska työvoimaviranomaisten tarjoama kuntoutus on harkinnanvaraista, on sen hakeminen viivytänyt kuntoutuksen oikea-aikaista aloittamista ja siten sen vaikuttavuutta sekä aiheuttanut asiakkaan pallottelua viranomaiselta toiselle. Valiokunta katsoo, että kuntoutusjärjestelmämme hajanaisuuden edelleen vähentämiseksi sekä kuntoutusvastuiden selkeyttämiseksi olisi tarpeen arvioida kuntoutusjärjestelmämme toimivuutta ja eri kuntoutusten vaikuttavuutta kokonaisuutena. Arvion tulisi johtaa kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistukseen.

Valiokunta katsoo, että uudistuksen soveltamiskäytäntöä sekä sen työuravaikutuksia tulee seurata ammatillisen kuntoutuksen kokonaisuudessa ja erityisesti yhdessä työeläkelaitosten ja TE-toimistojen kanssa.

Lopuksi

Hallituksen esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työryhmässä, jon-

ka tehtävänä on laatia ohjelma osatyökykyisten työllistymisen edistämiseksi. Osasairauspäivärahaa ja ammatillista kuntoutusta koskevat muutosehdotukset tukevat hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita työhön osallistumisen lisäämisestä ja työurien pidentämisestä. Lisäksi ammatillista kuntoutusta koskeva muutos edistää nuorten yhteiskuntatakuun toteutumista. Valiokunta pitää myönteisenä, että sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla vielä lisää

kannusteita osatyökykyisten työhön osallistumisen lisäämiseksi sekä nuorten kuntoutusmahdollisuuksien parantamiseksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muutamattomina.

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Juha Rehula /kesk
jäs. Johanna Jurva /ps
Laila Koskela /ps
Merja Kuusisto /sd
Sanna Lauslahti /kok
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd
Lasse Männistö /kok

Annika Saarikko /kesk
Hanna Tainio /sd
Anu Urpalainen /kok
Erkki Virtanen /vas
vjäs. Juho Eerola /ps
Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.