

Kuntoutumista ja työhönpaluuta tukevat järjestelmät ja toimet Euroopassa

Euroopan työterveys- ja työturvallisuusviraston (EU-OSHA) tekemässä tutkimuksessa tarkastellaan Euroopassa tällä hetkellä käytössä olevia kuntoutumista ja työhönpaluuta tukevia järjestelmiä. Siinä analysoidaan tekijöitä, jotka vaikuttavat näiden järjestelmien kehittämiseen ja toteuttamiseen ja jotka edesauttavat järjestelmän onnistumista, 28 jäsenvaltiossa ja neljässä Euroopan vapaakauppajärjestöön (EFTA) kuuluvassa maassa. Eri puolilla Eurooppaa käytössä olevien järjestelmien tarkastelun lisäksi tutkimuksessa on hyödynnetty myös työhönpaluuta tukevia ohjelmia koskevista tapaustutkimuksista saatua tietoa.

Väestörakenteen muutokset

EU:n työvoima ikääntyy. Väestö ikääntyy, ja elinajanodote on kasvanut 77,7 vuodesta 80,6 vuoteen vuosina 2002–2013.¹ Myös 55–64-vuotiaiden osuus työikäisistä on kasvanut 16 prosentista 20 prosenttiin vuosina 2000–2015.²

Ikääntyneellä on suurempi terveysongelmien vaara, ja terveysongelmat voivat johtaa toimintakyvyn rajoittumiseen ja työkyvyttömyyteen. Krooniset sairaudet yleistyvät, ja tuki- ja liikuntaelinsairauksien ja mielenterveysongelmien kaltaisia työperäisiä terveysongelmia pidetään pääsyyinä pitkiin sairauspoissaoloihin ja työkyvyttömyyseläkkeisiin.

Kolmannes 55–64-vuotiaista kärsii pitkäaikaissairaudesta tai terveysongelmista.³

Pitkäaikainen sairauspoissaolo johtaa usein työttömyyteen. Se on myös merkittävin työmarkkinoilta poistumista ennustava tekijä, joka ennakoii myös työkyvyttömyyseläkkeelle⁴ tai varhaiseläkkeelle⁵ jäämistä. Nämä aiheuttavat taloudellisia kustannuksia valtiolle, työpaikoille ja yhteiskunnille.

Eläkeiän nousu, työuran pidentyminen, työvoiman ikääntyminen ja pitkäaikaissairauksien yleistyminen ikääntyneiden keskuudessa pakottavat työpaikat ja kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät parantamaan sairauspoissaolojen hallintaa.

Riskien ehkäiseminen työpaikalla on erityisen tärkeää työntekijän suojelemiseksi ja työtapaturmien ja ammattitautien ehkäisemiseksi.

Jos tapaturmia sattuu tai ammattitaitteja todetaan, kuntoutumista ja työhönpaluuta tukevilla toimilla voidaan auttaa työkyvyn palauttamisessa ja tukea työntekijän työhönpaluuta ja työssä pysymistä.

Maailman terveysjärjestö WHO on määritellyt *kuntoutuksen* potilaan ihanteellisen fyysisen, sensorisen, henkisen, psyykkisen ja sosiaalisen toimintatason palauttamiseksi.⁶

Ammatillisella kuntoutuksella pyritään auttamaan fyysisistä tai henkisistä ongelmista kärsiviä tai toimintarajoitteisia henkilöitä voittamaan työhön pääsyyn, työssä pysymiseen ja työhön palaamiseen liittyvät esteet.

Työhönpaluulla tarkoitetaan koordinoituja toimia, joilla pyritään säilyttämään työpaikka ja estämään ennen aikainen työelämästä poistuminen. Se käsittää kaikki menettelyt ja toimet, joilla pyritään suojelemaan ja edistämään työntekijöiden terveyttä ja työkykyä sekä vammaan tai sairauden vuoksi alentuneesti työkykyisten henkilöiden työhön paluuta.⁷

Yleiset suuntaukset

Tutkimuksen mukaan kansalliset kuntoutumista ja työhönpaluuta tukevat järjestelmät EU- ja EFTA-maissa ovat hyvin moninaisia taustoiltaan, toimenpiteiltään ja niihin osallistuvilta sidosryhmiltään. Kaksi järjestelmän päätyyppiä ovat

1. lähinnä toimintarajoitteisille henkilöille kohdistetut järjestelmät, joissa keskitytään syrjinnän torjuntaa ja tasa-arvon edistämistä työssä koskevien toimien toteuttamiseen
2. kaikille työntekijöille kohdistetut järjestelmät, joissa keskitytään varmistamaan sosiaaliturvajärjestelmien kestävyys ja toteuttamaan varhaisia toimenpiteitä sekä varhaista sairauden hallintaa.

Kuntoutumista ja työhönpaluuta tukevien järjestelmien tehokkuuden osatekijät

Kuntoutumista ja työhönpaluuta tukevien järjestelmien kehittämisen taustalla on kaikille Euroopan maille yhteinen syy: sairauspoissaoloista ja työkyvyttömyysetuuksista aiheutuvat kustannukset, jotka rasittavat sosiaaliturvajärjestelmää. Monet maat ovat huolissaan sosiaaliturvajärjestelmiensä kestävämmästä. Ne ovatkin toteuttaneet toimia eläkejärjestelmien, työkyvyttömyysetuuksien ja sairauspoissaolojen hallinnan uudistamiseksi.

Kuntoutumista ja työhönpaluuta tukevien järjestelmien tehokkuuteen on vaikuttanut tutkimuksissa maissa kaksi päätekijää: se,

1 Eurostat (2015), *Healthy life years (from 2004 onwards)*, päivitetty viimeksi 13.5.2015, 11.1.2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/health/statistics-illustrated>

2 Fotakis, C. ja Peschner, J. (2015), *Demographic change, human resources constraints and economic growth – The EU challenge compared to other global players*, Working Paper 1/2015, 13.1.2016, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13727&langId=en>

3 Eurostat (2015), *People having a long-standing illness or health problem, by sex, age and labour status (%)*, päivitetty viimeksi 23.3.2015, 8.1.2016, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Self-perceived_health_statistics

4 OECD (2010), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers – A Synthesis of Findings Across OECD Countries*, 13.1.2016, http://ec.europa.eu/health/mental_health/eu_compass/reports_studies/disability_synthesis_2010_en.pdf

5 Aranki, T. ja Macchiarelli, C. (2013), *Employment duration and shifts into retirement in the EU*, European Central Bank Working Paper Series No 1517, Euroopan keskuspankki, Frankfurt am Main. Saatavana osoitteessa <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1517.pdf>

6 WHO (2016), "Rehabilitation", 11.1.2016, <http://www.who.int/topics/rehabilitation/en/>
7 ISSA (2013), *ISSA Guidelines on Return to Work and Reintegration*, 13.1.2013, <https://www.issa.int/excellence/guidelines/return-to-work>

onko järjestelmä avoin kaikille, ja se, onko koordinoitimekanismi käytössä.

Maissa, joissa *järjestelmä on avoin kaikille*, kuntoutumista ja työhönpaluuta tukevat menettelyt ja toimet kattavat kaikki terveysongelmista kärsivät työntekijät. Kaikilla keskipitkällä tai pitkällä sairauslomalla olevilla on oikeus saada ammatillista kuntoutusta ja tukea työhön paluussa.

Järjestelmä on paljon todennäköisemmin tehokas, jos siinä käytetään kuntoutukseen ja työhönpaluuseen osallistuvien eri toimijoiden välisiä koordinoitimekanismeja. Koordinointia voidaan tehdä esimerkiksi yleislääkäreiden, työterveyslääkäreiden ja kuntoutuspalveluiden tarjoajien sekä työnantajan välillä yksilöllistä kuntoutussuunnitelmaa laadittaessa, työpaikalla tehtäviä muutoksia suunniteltaessa ja työhön paluun yhteydessä.

Työnantajan osallistuminen on erityisen tärkeää, mutta maiden välillä on paljon eroa siinä, missä määrin työnantaja osallistuu prosessiin. Tähän vaikuttavat sairauspoissaolojen hallintaan liittyvät työnantajan vastuut, joista on säädetty kansallisessa lainsäädännössä.

Onnistumisen avaintekijät

Onnistuneilla työhönpaluuta tukevilla järjestelmillä on paljon yhteistä lainsäädännölliseltä, institutionaaliselta ja poliittiselta kannalta:

- **Lainsäädäntö tai toimenpidekehys kattaa kaikki työhönpaluun näkökohdat.** Siinä joko säännellään kaikkia prosessin vaiheita tai määritellään selkeitä koordinoitimekanismeja prosessin eri vaiheisiin osallistuvien toimijoiden välillä.
- **Koordinointi on tehokasta kaikilla työhönpaluuta tukevien järjestelmien kehittämisen kannalta olennaisilla politiikan aloilla** työllisyyden, työterveyden ja työturvallisuuden, koulutuksen, kansanterveyden, sosiaaliturvan ja vakuutusasioiden alalla toimivien päättäjien välillä **sekä työhönpaluuta tukeviin järjestelmiin osallistuvien sidosryhmien välillä.**
- **Järjestelmän soveltamisala on laaja** eli järjestelmä on kaikille avoin ja **kohdennettu kaikille** terveysongelmista kärsiville työntekijöille.
- **Toimia toteutetaan jo varhaisessa vaiheessa** eli heti sairauspoissaolon alkaessa.
- **Toimet sovitetaan työntekijöiden tarpeisiin ja työkykyyn, ja niihin sisältyy yksilöllisten työhönpaluuta koskevien suunnitelmien laatiminen.**
- Sairauspoissaolojen hallinnassa käytetään monialaista toimintamallia, ja toimia koordinoidaan lääketieteen ammattilaisten ja muiden alojen ammattilaisten välillä **monialaisissa työryhmissä.**
- **Palveluohjaajat** auttavat työntekijöitä prosessin eri vaiheissa ja tukevat työntekijöiden kanssakäymistä eri sidosryhmien, myös työnantajien, kanssa.
- **Työterveyspalveluihin** sekä säännölliseen terveydenseurantaan tarjotaan mahdollisuus.
- **Työnantajalla on merkittävä vastuu** työhönpaluussa työpaikan mukauttamisen, yksilöllisten työhönpaluuta koskevien suunnitelmien laadinnan ja sairauspoissaoloista maksettavien korvausten suhteen. **Työntekijällä on velvollisuus osallistua työhönpaluuta tukeviin toimiin.**
- **Työnantajalle annetaan taloudellista tukea työhönpaluun toteutukseen.** Näin työnantaja tuetaan yksilöllisten toimintasuunnitelmien ja työhönpaluuta tukevien toimenpiteiden

laatimisessa sekä työpaikalla tehtävien mukautusten suunnittelussa. Lisäksi niille annetaan työergonomian arviointiin ja työergonomisiin muutoksiin liittyvää teknistä tukea ohjeasiakirjojen tai konsulttien tarjoaman neuvonnan muodossa.

Järjestelmän rakenteen parempi tuntemus, toimijoiden vastuutehtävät, selkeät menettelyt ja tukipalveluihin ohjaaminen ovat välttämättömiä järjestelmän onnistuneen toiminnan kannalta.

Politiikan kehittämisen kannalta olennaiset tulokset

Tutkimustulosten perusteella politiikan kehittämisessä on otettava jatkossa huomioon seuraavaa:

- **Järjestelmän tulisi olla laaja ja kaikille avoin.** Se tulisi kohdistaa kaikille terveysongelmista kärsiville työntekijöille.
- Kuntoutusta ja työhönpaluuta tukevien järjestelmien pitäisi olla osa kestävästä työelämästä tukevaa **yhdennettyä poliittista kehystä.** Tämä edellyttää koordinoitua eri politiikan alojen, kuten työllisyyden, koulutuksen, työterveyden ja työturvallisuuden, kansanterveyden, sosiaaliturvan, vakuutusasioiden ja ammatillisen koulutuksen, välillä.
- **Koordinoidut järjestelmät:** keskipitkän tai pitkän sairauspoissaolon jälkeinen työhönpaluu on monimutkainen prosessi, joka edellyttää eri alojen yhdistettyjä toimia.
- Eri alojen välinen **yhdistetty budjetointi** voi lisätä resurssitehokkuutta.
- **Taloudellinen ja tekninen tuki:** mikroyrityksille ja pienyrityksille annettavalla ulkopuolisella teknisellä ja/tai taloudellisella tuella voidaan auttaa työnantajia laatimaan yksilöllisiä toimintasuunnitelmia ja määrittämään työhönpaluuta tukevia toimenpiteitä työhön palaavia varten.

Tutkimustarpeet

Lisätutkimusta tarvitaan erityisesti seuraavilla kolmella alalla: olemassa olevien kansallisten työhönpaluuta tukevien järjestelmien vaikutusten, toteutettavuuden ja kustannustehokkuuden arviointi; työhönpaluuta tukevien järjestelmien tehokkuus ja sovellettavuus mikroyrityksissä ja pienyrityksissä sekä ikääntyneiden työntekijöiden, naisten, pitkäaikaisella (yli vuoden kestäväällä) sairauslomalla olevien henkilöiden ja mielenterveysongelmista kärsivien henkilöiden työhönpaluuseen liittyvät erityistarpeet.

Lisätietoa

Raportti on saatavilla englanniksi Euroopan työterveys- ja työturvallisuusviraston verkkosivustolla osoitteessa <https://osha.europa.eu/fi/tools-and-publications/publications/rehabilitation-and-return-work-analysis-eu-and-member-state/view>

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisu- ja tiedustelu, 2017.

© Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto 2017

Jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.



Julkaisu- ja tiedustelu