

Jakelussa mainitut

Tuloksellisuustarkastuskertomus 2/2013 Kuntoutus työurien pidentäjänä

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa seurattavia asioita olivat:

- Miten kuntoutuksen vaikutusten seuranta ja valtakunnallista koordinoitua ja ohjausta on kehitetty sosiaali- ja terveysministeriön toimesta?
- Mitkä ovat kuntoutuksen tulokset erityisesti työurien pidentämisessä ja työkyvyttömyyseläkkeiden vähentämisessä?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti asiakirjoihin tutustumalla ja kirjallisella selvityksellä, joka pyydettiin sosiaali- ja terveysministeriöltä. Lisäksi haastateltiin Kansaneläkelaitoksen kuntoutukselta vastaavia henkilöitä.

2 Jälkiseurannan havainnot

Kuntoutuksen vaikutusten seurannan ja valtakunnallisen koordinoinnin sekä ohjauksen kehittäminen

Tarkastuksessa havaittiin, että maamme kuntoutusjärjestelmä on palveluiden tarvitsijan kannalta monimutkainen ja sen rahoitus jakaantuu usealle eri organisaatiolle. Kansanterveystyön ja kuntoutuksen välillä on yhteistyötä, johon kuntoutus sisältyy, suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo kansanterveystyötä toimialueellaan. Kuntoutuksen valtakunnallinen ohjaus, koordinoitua ja seuranta oli säädetty sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan kuntoutusasiain neuvottelukunnan tehtäväksi. Tarkastuksen perusteella kuntoutuksen valtakunnallista ohjausta ja koordinoitua ei ollut kuitenkaan viime vuosina ollut juuri lainkaan. Paikalliskäytön perusteella voitiin arvioida, että alueilla pidettäisiin tarpeellisenä ministeriön antamaa yhteistä ohjeistusta muun muassa kuntoutuksen järjestäjien vastuista, koulutusta ja hyvien kuntoutuskäytäntöjen levittämistä. Tarkastuksessa todettiin, että kuntoutuksen vaikuttavuuden seuranta oli valtakunnan tasolla puutteellisesti järjestetty, eikä edes kuntoutukseen käytettävistä rahamääristä ollut luotettavaa seurantatietoa.

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu selvityksessään, että kuntoutuksen kehittämisessä sosiaali- ja terveysministeriön ensisijaisena tehtävänä on kuntoutusta koskevien lainsäädäntömuutosten valmistelu. Ministeriön mukaan kuntoutusjärjestelmä on rakentunut vuosikymmenien kuluessa monen erillisen instituution muodostamaksi kokonaisuudeksi. Kuntoutuksen kokonaisuus on monialainen ja koostuu useista suhteellisen itsenäisistä osajärjestelmistä, joita rahoitetaan eri tavoin. Kuntoutus ei ole yhtenäinen järjestelmä, jota ministeriön mielestä voisi seurata ja koordinoita yhtenäisin perustein. Kun-

toutuksen vaikutusten seurantaan rajoittavat eri järjestelmistä saatavat tilastot ja tiedot. Ministeriön mukaan eri tahojen vastuulle kuuluvien kuntoutusmuotojen vaikutusten seuranta ja yhtenäisiä, vertailukelpoisia tietojärjestelmiä on tarpeen edelleen parantaa. Sosiaalivakuutusjärjestelmistä rahoitetun kuntoutuksen vaikutuksia ja tuloksia seurataan muun muassa Eläketurvakeskuksen ja Kelan toimesta.

Kelan kuntoutuksen kehittämissuunnitelman yhtenä tavoitteena on luoda toimiva raportointijärjestelmä kuntoutuksen tuloksellisuuden osoittamiseksi. Raportointijärjestelmä on tarkoitus saada toteutetuksi vuoden 2016 aikana. Järjestelmää varten kerätään kuntoutujilta ja palveluntuottajilta mittaustietoa mm. toimintakyvystä, kuntoutuksen tavoitteiden toteutumisesta ja kuntoutuksen oikea-aikaisuudesta. Näihin tietoihin yhdistetään tietoja Kelan, Väestörekisterikeskuksen ja ETK:n rekistereistä. Rekisteriseurannan avulla saadaan tietoa kuntoutujan elämäntilanteesta ennen ja jälkeen kuntoutuksen koskien työssäoloa, opiskelua, työttömyyttä sekä sairauspäivärahojen ja työkyvyttömyyseläkkeen saamista. Kehitteillä olevan kuntoutuksen tuloksellisuuden rekisterin tietoja hyödynnetään vuosittaisessa tuloksellisuuden raportoinnissa, tilastoinnissa ja tieteellisessä tutkimuksessa.

Kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä annettu laki kumottiin, jolloin alueelliset ja paikalliset asiakasyhteistyöryhmät sekä valtakunnallinen kuntoutusasiain neuvottelukunta lakkasivat. Sen tilalle tuli laki työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014). Kyseessä on yhteistoimintamalli, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kela arvioivat ja suunnittelevat palvelujen yhteensovittamista tarvitsevien työttömien palvelutarpeet sekä vastaavat työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Ministeriö viittaa työkykyongelmien hallinnasta vastaavien toimijoiden yhteistyötä koskeneeseen tutkimukseen (ETK 03/2015), jossa havaittiin toimijoiden välisen yhteistyön ja tiedonkulun josain määrin parantuneen viime aikoina.

Osatyökykyisten työllistymistä ja työssä jatkamista edistävässä toimintamallissa osatyökykyiselle nimetään henkilökohtainen koordinaattori, joka yhdessä osatyökykyisen kanssa räätälöi käytettävissä olevista keinoista, etuuksista ja palveluista osatyökykyisen tarpeita vastaavan kokonaisuuden. Toimintamallin (2013–2015) toimivuutta ja vaikutuksia selvitetään erillisellä tutkimuksella, joka valmistuu syksyn 2015 aikana.

Työssä olevien kuntoutukseen ohjaamisesta säädetään hyvän terveyshuoltokäytännön periaatteista, työterveyshuollon sisällöstä sekä ammattihenkilöiden ja asiantuntijoiden koulutuksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (708/2014). Jos työpaikalla tai työterveysyhteistyössä ei ole mahdollista tukea riittävästi työntekijän työkykyä, hänet on tarvittaessa ohjattava hoitoon tai ammatilliseen, lääkinnälliseen tai sosiaaliseen kuntoutukseen. Työterveyshuollon on sovittava yhteen työkykyyn ja työhön paluuseen liittyviä hoitoa ja kuntoutusta.

Ministeriö toteaa, että Sipilän hallituksen tarkoitus on toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusuudistus sekä kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistus. Julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin sisältyvän kuntoutuksen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta itsehallintoalueille. Edellä mainittujen uudistusten yhteydessä on mahdollista luoda uudenlaiset yhteisö-rakenteet kuntoutusta järjestäville ja rahoittaville tahoille yli hallinnonala- ja sektorirajojen. Samassa yhteydessä on mahdollista arvioida uudet tarvittavat valtakunnalliset ohjausmekanismit sekä koordinaation toteuttaminen kuntoutuksen vastuutahojen kesken. Ministeriön mukaan kuntoutuksen kokonaisuus tulisi jakaa nykyistä ohjattavammiksi ja hallittavammiksi osa-alueiksi esimerkiksi elämänkaarimallin mukaan. Tähän tähdätään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusuudistuksissa sekä hallituksen kärkihankkeissa. Kuntoutusjärjestelmäuudistuksen tavoitteena on, että tarpeen mukaiset kuntoutuspalvelut toteutetaan saumattomana osana hoidon, koulutuksen, työllistymisen ja työhön paluun prosesseja.

Jälkiseurannan perusteella voidaan arvioida, että kuntoutuksen valtakunnallisen vaikutusten seurannan, koordinoinnin ja ohjauksen kehittämisen osalta on tapahtunut jossain määrin tarkastuksen kannanottojen suuntaista kehitystä. Kuitenkin kuntoutuksen valtakunnallisen vaikutusten seurannan (myös kustannus seurannan), koordinoinnin ja ohjauksen osalta on edelleen kehittämistarpeita. Sosi-

aali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusuudistus (SOTE) sekä kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistus voivat tuoda ratkaisuja edellä mainittuihin kuntoutuksen ongelmiin ja kehittämistarpeisiin.

Kuntoutuksen tulokset erityisesti työurien pidentämisessä ja työkyvyttömyyseläkkeiden vähentämisessä

Tarkastuksessa havaittiin, että sosiaali- ja terveysministeriö ei ole itse tehnyt tai teettänyt kuntoutusta koskevaa seurantatutkimusta. Ministeriön käsitys työkykyä ylläpitävän kuntoutuksen tuloksista perustui muun muassa Kansaneläkelaitoksen tutkimusosaston ja muiden tutkimuslaitosten tekemiin vaikuttavuusmittauksiin. Tarkastuksessa saatiin näyttöä siitä, että kuntoutus alkaa useissa tapauksissa liian myöhään. Tarkastuksessa arvioitiin Kelan järjestämän ammatillisen ASLAK- ja TYK-kuntoutuksen vaikutuksia työkyvyttömyyseläkealkavuuteen aluetasolla. Lakisääteisen TYK-kuntoutuksen työkyvyttömyyttä ehkäisevistä vaikutuksista saatiin heikkoa tilastollista näyttöä. Harkinnanvaraiseen kuntoutukseen kuuluvalla Aslak-kuntoutuksella (ammattillisesti syvennetty lääketieteellinen kuntoutus) ei ole ollut työkyvyttömyyttä ehkäisevää vaikutusta. Aineiston perusteella näytti siltä, että varhaisella hoitoonohjauksella työkyvyttömyyden riskiä voidaan merkittävästi vähentää.

Ministeriö toteaa selvityksessään, että pääsy Kelan ammatilliseen kuntoutukseen helpottui vuoden 2014 alussa. Kuntoutusta myönnettäessä otetaan huomioon aikaisempaa laajemmin henkilön sairauden tai vamman lisäksi myös muut henkilön elämäntilanteeseen vaikuttavat asiat. Lain Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (15.7.2005/566) muutos, joka tuli voimaan vuoden 2014 alusta, mahdollistaa ammatillisen kuntoutuksen myöntämisen aikaisempaa varhaisemmassa vaiheessa erityisesti nuorille ja muille työelämään kiinnittymättömille henkilöille. Kelan seurantatietojen mukaan lakimuutoksen jälkeen ammatillisen kuntoutuksen saajien määrä on kasvanut ja hylkäävien päätösten osuus vähentynyt. Lakimuutoksen vaikutuksia työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuteen on ministeriön mukaan vielä liian aikaista arvioida. Ministeriön mukaan Kelan ja työeläkelaitosten velvollisuutta selvittää kuntoutusmahdollisuudet ennen työkyvyttömyyseläkepäättöksen antamista on korostettu. Lakimuutosten vaikutuksia työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuteen seurataan.

Työeläkekuntoutuksen tuloksia työurien pidentämisessä ja työkyvyttömyyseläkkeiden vähentämisessä seurataan ja raportoidaan vuosittain. Viimeisin raportti koskee vuotta 2014 (ETK 05/2015). Raportin mukaan viimeisen kymmenen vuoden aikana työhön palanneiden työeläkekuntoutujien osuus on vakiintunut yli 60 prosentin tasolle, kun se vuonna 1992 oli runsaat 40 prosenttia. Myös täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden osuus on pienentynyt 9 prosenttiin, kun se vuonna 1992 oli 32 prosenttia. Ministeriön mukaan pitkäaikaisseurannan perusteella työeläkekuntoutuksen tulokset työurien pidentämisessä ovat selvästi parantuneet. Työeläkekuntoutuksen vaikuttavuustutkimuksen (ETK 01/2012) mukaan työeläkekuntoutukseen osallistuminen nosti työsuhteessa jatkamisen todennäköisyyttä lyhyen aikavälin seurannassa verrattaessa hylkäävän kuntoutuspäätöksen saaneisiin tai kuntoutuksen keskeyttäneisiin. Myönteisen kuntoutuspäätöksen saaneista puolet oli työelämässä viiden vuoden kuluttua päätöksestä.

Kelan järjestämä ASLAK-kuntoutus ja lakisääteinen ammatillinen TYK-kuntoutus uudistettiin vuonna 2015 AURA-kuntoutukseksi, jonka piti alkaa vuonna 2016. Hallituksen vuotta 2016 koskevien säästötoimenpiteiden johdosta AURA-kuntoutusta ei toteuteta. Kela tulee järjestämään kuitenkin ns. KIILA-kuntoutusta (ammattillinen työkykyä tukeva kuntoutus) vuoden 2016 alusta.

Jälkiseurannan perusteella voidaan arvioida, että tarkastuksen jälkeen on tapahtunut tarkastuksen kannanottojen suuntaista kehitystä: muun muassa ammatillista kuntoutusta voidaan nykyisin myöntää aikaisempaa varhaisemmassa vaiheessa. Myönteistä kehitystä on myös se, että työeläkekuntoutuksen tuloksia työurien pidentämisessä ja työeläkkeiden vähentämisessä arvioidaan vuosittain. Tarkastuksen havainto siitä, että Aslak-kuntoutuksella ei ollut työkyvyttömyyttä ehkäisevää vaikutusta, on saattanut osaltaan vaikuttaa siihen, että kyseinen kuntoutusmuoto on lopetettu ja korvattu toisentyypisellä.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa selvitettiin kuntoutuksen vaikutuksia työurien pidentämiseen, työkyvyttömyyseläekavuuteen sekä kuntoutuksen ohjausjärjestelmää ja vaikutusten seuranta.

Jälkiseurannan perusteella on todettavissa, että kuntoutuksen tulosten ja vaikutusten seuranta on parantunut jossain määrin. Kuntoutuksen valtakunnallinen ohjaus ja koordinointi tullaan uudistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusuudistuksen (SOTE) sekä kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistuksen valmistuttua. Jälkiseurannassa saatujen tietojen perusteella myös kuntoutuksen tuloksellisuuden parantamista koskevissa toimenpiteissä on edistytty tarkastuksen kannanottojen suuntaisesti.

Tarkastusvirasto tulee jatkossa seuraamaan kuntoutuksen vaikutuksia ja tuloksia sekä kuntoutuksen valtakunnallista ohjausta osana normaalia hallinnonalojen seuranta ja riskianalyysijä. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Johtava tuloksellisuustarkastaja Matti Ojala

JAKELU Sosiaali- ja terveysministeriö
Kansaneläkelaitos