

3/2020

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Reitti vaikuttavuusperustaiseen ohjaukseen SOTE- ja työllisyyspalveluissa

Laura Pitkänen, asiantuntija, NHG

Paulus Torkki, apulaisprofessori, Helsingin yliopisto

Helena Tolkki, asiantuntija, NHG

Mikko Valtakari, asiantuntija, MDI

Riikka-Leena Leskelä, tutkimusjohtaja, NHG

”Vaikuttavuus SOTE- ja työllisyyspalveluiden ohjaamisessa” -hankkeessa on rakennettu konkreettinen ohjausmalli ja reittiopas eri toimijoille vaikuttavuusperustaiseen toimintaan

Sote-palveluissa järjestämisvastuussa ovat kunnat, sote-kuntayhtymät ja sairaanhoitopiirit – työllisyyspalveluissa valtio ja kunnat. Järjestäminen ja tuottaminen pitävät sisällään eri tehtäviä silloinkin, kun niitä ei ole erotettu toisistaan organisaatorakenteessa.

Ohjaaminen on organisaatorajat ylittävää johtamista, joka muuttaa resurssit toiminnaksi, tässä tapauksessa julkiseksi palveluiksi. Ohjaus koostuu erilaisista keinoista, joita yhdistelemällä järjestäjä pyrkii pääsemään toivottuihin päämääriin. Näitä ohjauskeinoja ovat normiohjaus, resurssiohjaus, informaatio-ohjaus ja dialogiin perustuva ohjaus.

Julkiset palvelut pyritään aina rakentamaan ja niitä pyritään ohjaamaan niin, että palvelut olisivat mahdollisimman vaikuttavia sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta. Vaikuttavuus on palvelutuotannolla aikaansaatu muutos asiakkaan tilassa: sote-palveluissa vaikuttavuus on myönteinen muutos asiakkaan terveydessä, toimintakyvyssä tai hyvinvoinnissa; työllisyyspalveluissa vaikuttavuus tarkoittaa käytännössä työllistymistä. Kustannusvaikuttavuus huomioi vaikutuksien aikaansaamiseksi tarvittut resurssit.

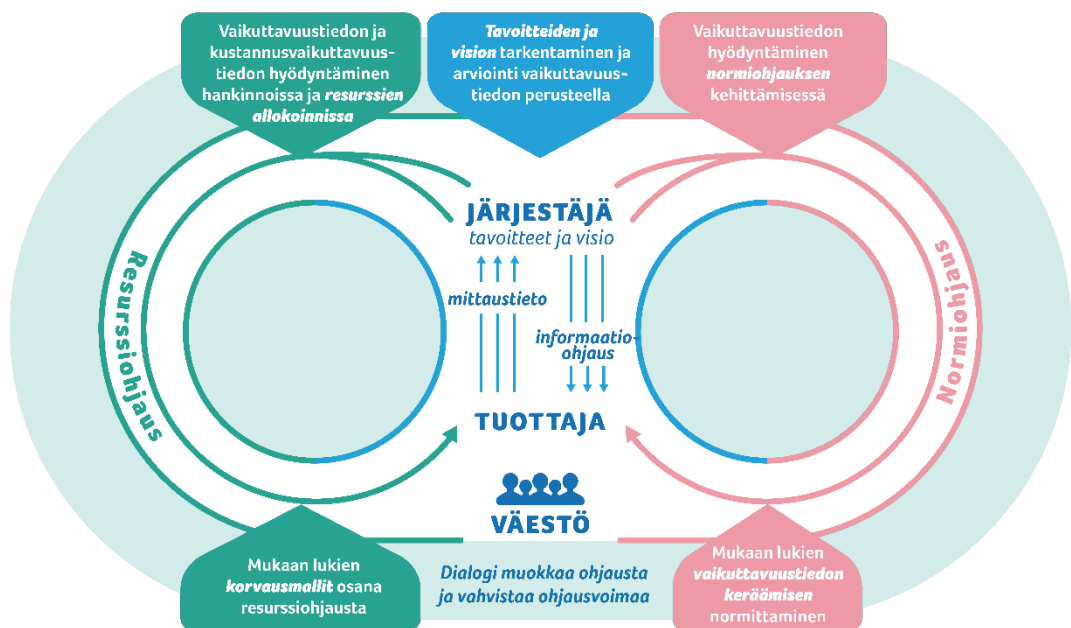
Käytännössä vaikuttavuutta ei kuitenkaan juurikaan seurata, jolloin vaikuttavuusperustainen ohjaaminen ja johtaminen jäävät hatariksi. Syitä on monia. Vaikuttavuus jää helposti yleisen periaatteen tasolle, koska sitä on vaikea määritellä yksiselitteisesti. Tämän seurauksena tavoitteiden konkretisointi on vaikeaa eikä selkeää ohjenuoraa ole. Järjestäjillä ei myöskään

ole riittävästi tietoa tuotettujen palveluiden todellisista kustannuksista, jolloin kustannusvaikuttavuutta ei voida arvioida.

Hankkeen tavoitteena oli kuvata, mitä vaikuttavuuden ohjaus on, mistä järjestäjän vaikuttavuusperustaiseen ohjausmalli koostuu ja miten malli toteutetaan sote- ja työllisyyspalveluissa.

Tieto toimii ohjausmallin moottorina

Vaikuttavuuden ohjaaminen perustuu kustannus- ja vaikuttavuustietoon. Tiedon jakaminen toimii tehokkaana ohjausmekanismina jo itsessään (informaatio-ohjaus), mutta lisäksi kustannus- ja vaikuttavuustieto toimii perustana resurssiohjauksessa budjettiallokaatioiden määrittäjänä ja korvausmallien perustana. Normiohjauksella on vaikea suoraan säädellä vaikuttavuutta, mutta tiedon normittamisen avulla voidaan varmistaa, että vertailukelpoista vaikuttavuustietoa kertyy. Toisaalta tärkeää on, etteivät normit hankaloita vaikuttavuuteen tähtäävää toimintaa. Järjestäjän tehtävänä on pitää moottori käynnissä eli asettaa tavoitteet, normittaa vaikuttavuustiedon keräämistä, arvioida tietoa, ylläpitää vaikuttavuustietovarantoa, hyödyntää tietoa resurssien allokoinnin ja hankintojen perustana sekä normiohjauksen kehittämisessä ja lopulta myös uudelleenarvioida tavoitteita ja visiota vaikuttavuustiedon valossa (kuva 1).

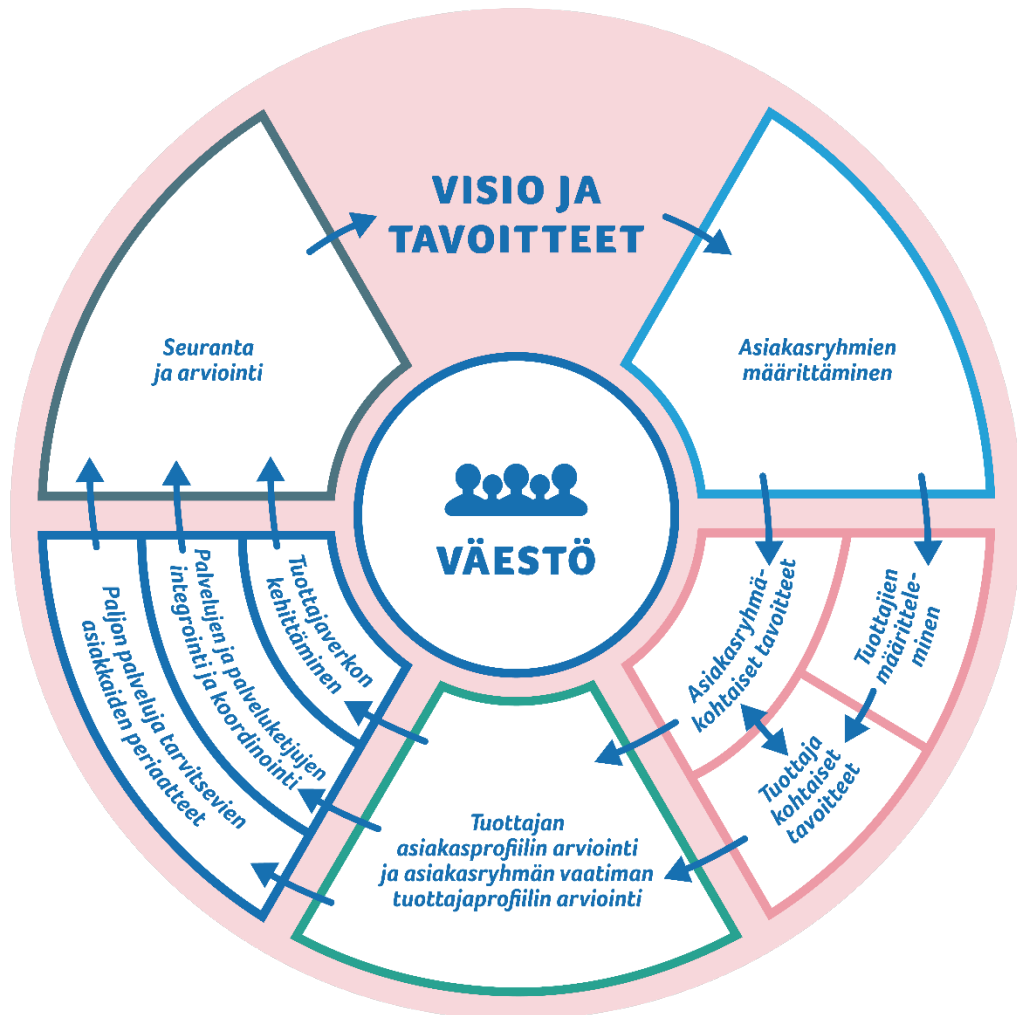


Kuva 1. Asiakkailta ja tuottajilta kerätty vaikuttavuustieto toimii vaikuttavuusperustaisen ohjauksen moottorina. Sen perusteella jaetaan tietoa ja arvioidaan muita ohjauskeinoja. Siksi ohjauskeinoja (normi, resurssi ja informaatio) ei voida kuvata ylhäältä alas suuntautuvina nuolina.

Ohjauksessa sovitetaan asiakasryhmien tavoitteet tuottajien mittareiksi

Ohjauksen prosessi on syklinen (kuva 2). Ensin järjestäjä asettaa tavoitteet. Vaikuttavuustavoitteet määrittävät asiakasryhmien kautta, sillä kulloinkin relevantti vaikuttavuus riippuu asia-

kasryhmän tarpeista, joten seuraava vaihe on asiakasryhmien määrittely. Esimerkkinä yleisistä tavoitteista työkäisillä tavoite on työkykyisenä ja työllisenä säilyminen, vakavasti sairaalla henkiin jääminen, pitkäaikaissairaalalla hyvä elämänlaatu sairaudesta huolimatta, ikään-tyneillä hyvä toimintakyky ja itsenäinen asuminen ja lapsilla ja nuorilla kouluttautuminen, harastaminen ja sosiaalisten suhteiden rakentaminen.



Kuva 2. Ohjauksen prosessissa järjestäjä asettaa tavoitteet ja jakaa väestön asiakasryhmiin, joiden palveluita se ohjaa tuottajien kautta. Asiakasryhmät ja tuottajat kulkevat prosessissa näin rinta rinnan. Seurannan perusteella sekä tuotantoa että tavoitteita arvioidaan uudelleen.

Järjestäjä ei kuitenkaan ole kosketuksissa asiakkaisiin, joten vaikutukset tapahtuvat välillisesti palveluiden tuottajien kautta. Hankelin vaihe ohjausprosessissa onkin sovittaa yhteen asiakasryhmien tavoitteet ja tarvitsemat palvelut sekä palveluita tuottavat organisaatiot. On tunnistettava, ketkä osallistuvat tietyn asiakasryhmän palveluiden tuottamiseen, eli keitä koskevat asiakasryhmälle määritetyt tavoitteet. Vastaavasti on tunnistettava, mitä asiakasryhmiä yksittäinen tuottaja palvelee ja siten määrittää, millä mittareilla tuottajan suoriutumista arvioidaan. Koska monet keskeisen asiakasryhmät tarvitsevat useita palveluita, on järjestäjän myös tärkeä ratkaista, miten näiden asiakasryhmien palveluiden koordinointi ja palveluketjujen integrointi alueella toteutetaan ja millä mittareilla niitä seurataan. Tämän jälkeen kaikki mittarit kytketään ohjauskeinoihin. Lopulta prosessi palaa arvioinnin ja seurannan kautta tavoitteiden päivittämiseen ja ohjauskeinojen sisällön tarkistamiseen. Hankkeen raportissa ohjausprosessi ja ohjauksen työkalut, eli yksittäisen asiakasryhmän ohjauksen vaiheet on kuvattu yksityiskohtaisesti.

Reittiopas vaikuttavuusperustaiseen ohjaukseen

Hankkeessa laadittiin suositukset sekä kansallisille että alueellisille tahoille vaikuttavuusperustaisen ohjausmallin rakentamiseen.

Kansallisella tasolla tärkeimmät toimenpiteet ovat 1) vision ja tavoitteiden konkretisointi, 2) vaikuttavuuden tietopohjan rakentamisen tukeminen tekemällä määrittelytyötä, 3) vaikuttavuustiedon käytön edistäminen ja 4) rahoitusjärjestelmän ja resurssiohjauksen kehittäminen (kuva 3). Kansallisen tason toimenpiteissä keskeistä on vaikuttavuudella ohjaamisen edellytysten parantaminen. Tähän kuuluu kansallinen tiedon keruun ja sisällön määrittely, jotta alueilta kertyvä tieto on vertailukelpoista kansallisesti ja kansainvälisesti. Vaikuttavuustiedon käyttöä edistetään tuottamalla ja levittämällä vaikuttavuustietoa ja tukemalla alueellisia pilotteja, joissa opetellaan vaikuttavuustiedon keräämistä ja hyödyntämistä. Pidemmällä aikavälillä kansallisella tasolla tulee myös kehittää palveluiden rahoitusjärjestelmää vaikuttavuutta tukeväksi. Monia asiakasryhmien palvelut hajaantuvat paitsi monelle tuottajalle, myös monen järjestäjän maksettavaksi. Ohjaus on monimutkaista eivätkä rahoittajien kannustimet tue kustannusvaikuttavuuden maksimointia kokonaisuuden tasolla.



Kuva 3 Kansallisen tason reittiopas pitää sisällään toimenpiteet vaikuttavuusperustaisen ohjaamisen tukemiseksi. Reitti etenee vision ja tavoitteiden konkretisoinnista rahoitusjärjestelmän ja resurssiohjauksen kehittämiseen. Välipysäkeillä kyttyin tulee tietopohjan rakentamiseen ja vaikuttavuustiedon käytön edistämiseen liittyviä tekijöitä.

Järjestäjien reittiopas rakentuu pitkälti vaikuttavuuden ohjausprosessin (kuva 2) perusteella. Järjestäjänkin on syytä aloittaa vision ja tavoitteiden konkretisoinnista. Seuraava askel on vaikuttavuustiedon tietopohjan rakentaminen kansallisella tasolla määritettyjen periaatteiden mukaisesti ja tiedon keruun organisointi omalla alueella. Tämän jälkeen siirrytään asiakassegmentoinnin ja tuottajaverkoston yhteen sovittamiseen ja ohjausmallien rakentamiseen. Ympyrä muodostuu arvioinnin ja seurannan kautta tavoitteiden ja vision sekä ohjauksen ja kannustimien jatkuvaan päivittämiseen.

Kansalliset toimenpiteet helpottavat vaikuttavuusperustaisen ohjauksen toteuttamista ja malli voidaan integroida hallintoreformien keskeiseksi periaatteeksi. Se poikkeaa kuitenkin

monesta muusta ohjausmallista siinä, että se ei lähtökohtaisesti vaadi tuekseen organisatiouudistuksia. Se ei perustu organisaatorakenteisiin vaan asiakasryhmien tarpeista käsin toimimiseen.

Lisätietoja:

Tutkimusjohtaja Riikka-Leena Leskelä, Nordic Healthcare Group

Lisätietoja: riikka-leena.leskela@nhg.fi

Apulaisprofessori Paulus Torkki, Helsingin yliopisto

Lisätietoja: paulus.torkki@helsinki.fi

Asiantuntija Mikko Valtakari, MDI

Lisätietoja: mikko.valtakari@mdi.fi

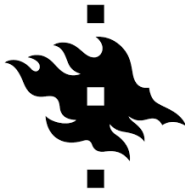
Vaikuttavuus SOTE- ja työllisyyspalveluiden ohjaamisessa -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Muutosjohtaja Kari Hakari

Valtiovarainministeriö

kari.hakari@vm.fi



MDI

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi