

Ikääntyneiden pitkäaikaispalvelujen maakunnallisen harmonisoinnin vaikutuksia selvitettiin laskennallisesti

Nordic Healthcare Group, Aalto-yliopisto

Palvelujen myöntämisperusteiden harmonisoinnilla voidaan lisätä yhdenvertaisuutta palvelujen saannissa ja tukea samalla palvelurakenteen keventymistä

Sote-palveluja ollaan siirtämässä isompien järjestäjien, eli maakuntien vastuulle. Toteutessaan tämä myös johtaisi palvelujen myöntämisperusteiden yhtenäistämiseen maakunnittain.

Selvityksen päätavoitteena oli arvioida ikääntyneiden pitkäaikaispalvelujen yhdenmukaistamisen, eli harmonisoinnin, vaikutuksia palvelujen käyttöön ja kustannuksiin maakunnissa. Lisäksi tarkasteltiin jo tapahtunutta palvelujen harmonisoitumista niissä maakunnissa, joissa toimii jo nykyisin yksi maakunnallinen järjestäjäorganisaatio.

Palvelujen peittävyyksissä on tällä hetkellä eroja maakuntien ja kuntien välillä. Tämä johtuu ainakin osittain erilaisista palvelujen myöntämisen kriteereistä. Koska eroja on, kriteerien harmonisoinnilla olisi merkittäviä vaikutuksia palvelujen peittävyksiin. Kustannusvaikutukset riippuvat kunkin maakunnan lähtötilanteesta sekä asetettavasta tavoitetasosta: Selvityksessä tarkastellun esimerkkipalvelurakenteen mukaisesti toteutettuna harmonisointi tuottaisi nykyisellä väestörakenteella noin puolen miljardin euron vuosittaiset kustannussäästöt koko maan tasolla yhteen laskettuna. Laskelma on kuitenkin vain teoreettinen, koska se perustuu mallinnettuihin kustannuksiin ja lisäksi se edellyttäisi todellisuudessa mittavaa kehitystyötä palvelurakenteiden keventämiseksi.

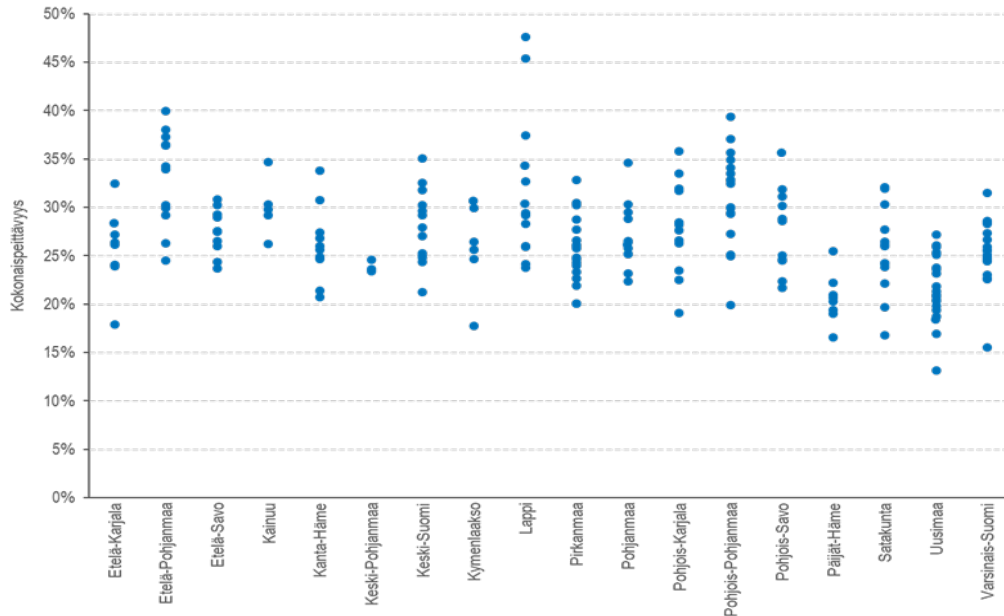
Palvelujen myöntämisperusteiden harmonisointi on ensimmäinen askel ikääntyneiden palvelujen kehittämisessä maakunnallisesti. Se tarkoittaisi nykyistä yhdenvertaisempaa palveluihin pääsyä ja palvelurakenteiden harmonisoitumista, jonka havaittiin jo osittain tapahtuneen palveluun yhdenmukaistaneissa maakunnissa. Lisäksi samaan aikaan on pyrittävä lisäämään palvelujen vaikuttavuutta ja keventämään palvelurakennetta monin eri tavoin.

Selvityksessä hyödynnettiin olemassa olevaa tilastoaineistoa, kerättiin kvalitatiivista tietoa harmonisoinnista sekä luotiin laskennallinen malli ja erilaisia skenaarioita harmonisoinnin vaikutusten arvioimiseksi.

Kuntien ja maakuntien palvelurakenteissa on suuria eroja – kuntayhtymissä näitä eroja on jo saatu kavennettua

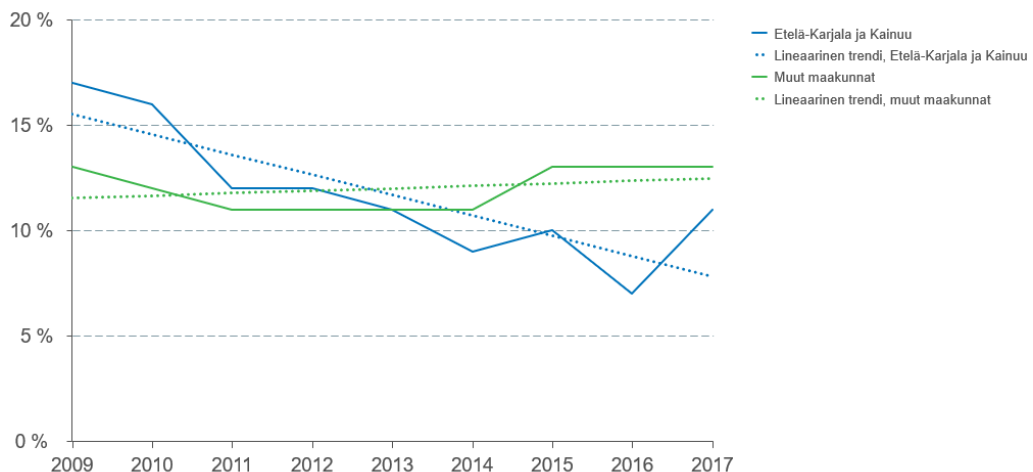
Tällä hetkellä ikääntyneiden pitkäaikaispalvelujen (omaishoito, säännöllinen kotihoito ja ympärivuorokautinen hoito) kokonaispeittävyys vaihtelee maakunnittain 20 - 33 %:n välillä. Kunnittain tarkasteltuna vaihteluväli on vieläkin suurempi, noin 15 - 40 % (Kuva 1). Tämä asettaa ikääntyneet eriarvoiseen asemaan palvelujen saannissa ja luo haastavan lähtökohdan maakunnissa toteutettavalle harmonisoinnille.

Kuva 1. Pitkäaikaispalvelujen kokonaispeittävyys eri kunnissa



Erojen taustalla on erilaisten palvelujen myöntämisperusteiden lisäksi useita muita tekijöitä (mm. erot sairastavuudessa, toimintakyvyssä ja maantieteellisissä olosuhteissa). Tiedetään kuitenkin, että palvelujen myöntämisperusteissa on kuntakohtaisia eroja ja että selvityksessä tarkastellut maakunnalliset kuntayhtymät ovat aloittaneet toimintojen yhdistämisen yhtenäistämällä palvelujen myöntämisen perusteet. Selvityksessä myös havaittiin, että kuntayhtymien palvelurakenteet ovat yhdenmukaistuneet kuntayhtymän toiminnan alkamisen jälkeen. Pisin kokemus harmonisoinnista on Eksotella ja Kainuun sote:lla, joissa kriteerien yhdenmukaistamisesta on kulunut jo useita vuosia. Näillä alueiden keskimääräinen kuntien välinen kokonaispeittävyysien hajonta on pienentynyt selvästi verrattuna muihin maakuntiin (Kuva 2).

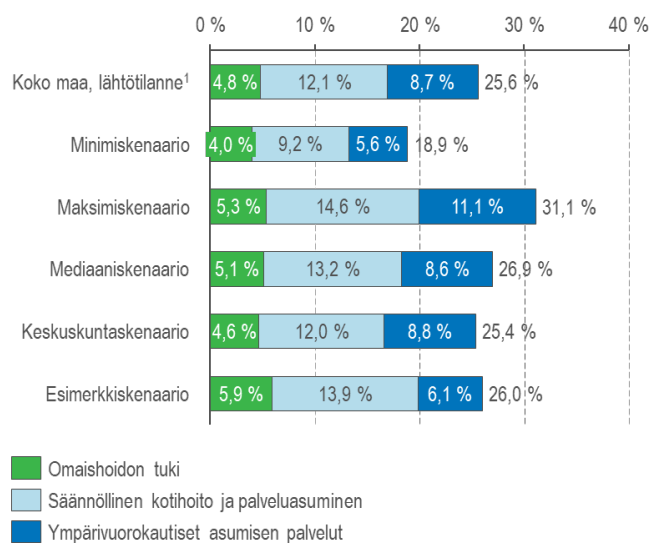
Kuva 2. Harmonisointumisen Etelä-Karjalassa ja Kainuussa muihin alueisiin verrattuna vuosina 2009-2017. Yksikkönä palvelujen kokonaispeittävyys variaatiokertoimien keskiarvo eri alueilla.



Harmonisoinnin vaikutukset riippuvat lähtötilanteesta sekä harmonisoinnissa asetettavasta tavoitetasosta

Harmonisoinnin vaikutuksia arvioitiin viiden laskennallisen skenaarion avulla. Minimi- ja maksimiskenaarioilla pyrittiin hahmottamaan vaikutusten teoreettisia ääriarvoja, kun taas keskuskunta- ja mediaaniskenaarioiden avulla tutkittiin harmonisoitumista johonkin maakunnan keskimääräistä tasoa lähellä olevaan palvelurakenteeseen. Näissä neljässä skenaariossa maakuntakohtaisina harmonisoinnin tavoitetasoina käytettiin jonkin kyseessä olevan maakunnan kunnan vuoden 2017 toteutunutta palvelurakennetta. Näiden lisäksi luotiin yhdessä asiantuntijaryhmän kanssa kunnianhimoinen esimerkkiskenaario, jonka tarkoituksena oli analysoida valtakunnallisesti yhtenäisen ja palvelurakenteen keventämiseen tähtäävän harmonisoinnin vaikutuksia. Skenaarioiden vaikutukset eri pitkäaikaispalvelujen peittävyysiin sekä kokonaispeittävyYTEEN koko maan tasolla näkyvät kuvassa 3. Huomionarvoista on se, että koko maan tasolla arvioituna asiantuntijoiden määrittelemä tavoitteellinen esimerkkiskenaario itse asiassa kasvattaisi hieman palvelujen kokonaispeittävyttä, vaikka se tuottaisi merkittävät – noin puolen miljardin, eli 9 %:n – kustannussäästöt.

Kuva 3. Pitkäaikaispalvelujen peittävydet eri skenaarioissa.



1) 75 vuotta täyttäneet, 2017 vuoden mallinnuksen pohjalta

Kunnittain ja maakunnittain toteutetun skenaariolaskennan perusteella voidaan sanoa, että harmonisointi voi tapauksesta riippuen muuttaa merkittävästi palvelurakenteita ja siten aiheuttaa merkittäviä kustannusvaikutuksia erityisesti yksittäisille kunnille, mutta myös maakunnille. Harmonisoinnin vaikutukset riippuvat kunkin kunnan ja maakunnan lähtötilanteesta sekä asetettavasta tavoitetasosta. Koko maan tasolle summattuna vaikutukset jäävät useimmissa skenaarioissa huomattavasti yksittäisiä maakuntia pienemmiksi, koska maakunnissa tapahtuu eri suuntaisia muutoksia.

Keskuskunnan tai keskimääräisen kustannustason mukaan valittu harmonisoinnin tavoitetaso tuottaisi merkittäviä kustannusvaikutuksia osalle maakunnista

Mikäli harmonisointi tehtäisiin kustannuksiltaan maakunnan keskimääräisen palvelurakenteen mukaan tai tavoite asetettaisiin maakunnan suurimman kaupungin palvelurakenteen mukaan, vaikutukset palvelurakenteisiin sekä kustannuksiin olisivat vähäisiä koko maan tasolla yhteen laskettuna. Maakuntatasolla sen sijaan näissäkin skenaarioissa nähtiin kohtalaisen suuria vaikutuksia – jopa 10 % kasvuja ja laskuja suhteessa nykytilanteeseen.

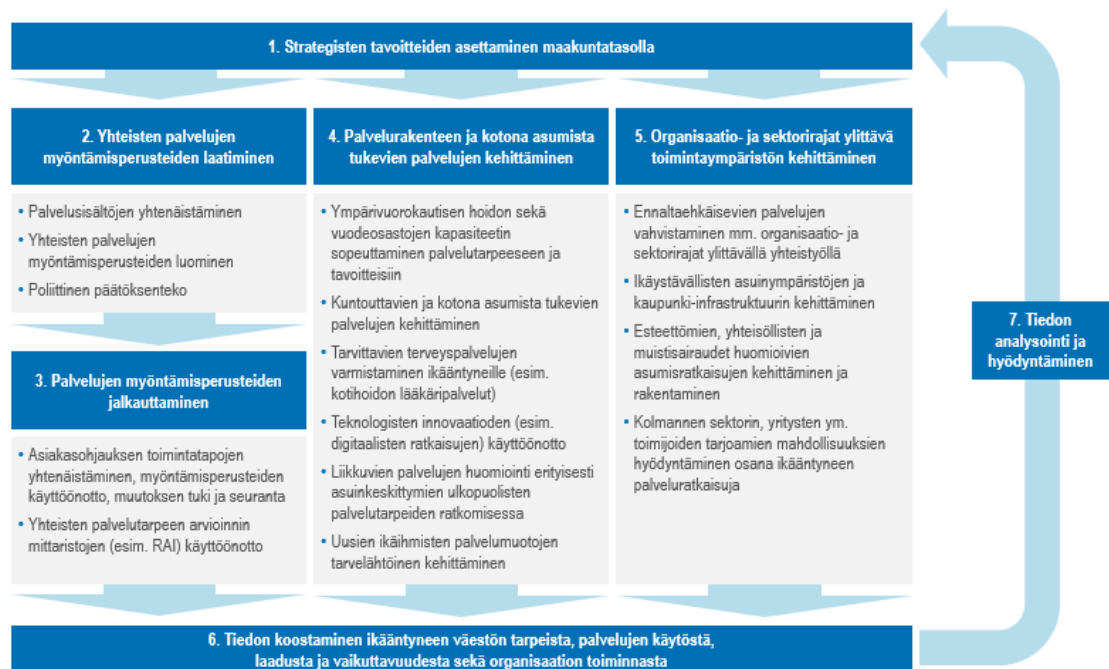
Suurimmat kustannusvaikutukset syntyisivät palvelurakenteen kevenymisestä

Teoreettisia minimi- ja maksimiskenaariota lukuun ottamatta suurin kustannusvaikutus oli siis esimerkkiskenaariolla, jossa palvelujen peittävydet harmonisoituisivat kohti asiantuntijoiden määrittämää tavoitteellista palvelurakennetta. Tässä skenaariossa kustannukset laskisivat lähes kaikissa maakunnissa. Säästö syntyisi ympärivuorokautisen hoidon vähenemisen seurauksena – kyseessä on siis skenaario, jossa palvelurakenne kevenisi huomattavasti. Säästöjen aikaan saaminen edellyttäisi todellisuudessa kuitenkin mittavaa kehitystyötä kevyempien palvelumuotojen lisäämiseksi ja monipuolistamiseksi.

Palvelujen myöntämisperusteiden harmonisointi on ensimmäinen askel ikääntyneiden palvelujen maakunnallisessa kehittämisessä

Palvelujen myöntämisperusteiden harmonisointi on keino toteuttaa ikääntyneiden palveluille ja palvelurakenteelle asetettuja tavoitteita asiakkaan näkökulmasta yhdenvertaisesti. Hankkeessa tunnistettiin seitsemän askelta ikääntyneiden palvelujen kehittämisessä maakunnallisesti (kuva 4).

Kuva 4. Hankkeessa tunnistetut seitsemän askelta ikääntyneiden palvelujen kehittämiseksi maakunnallisissa



Ensimmäisenä askeleena on visioiden tavoitteiden määrittely, jonka jälkeen määritetään yhtenäiset palvelujen myöntämisperusteet, jotka tukevat tavoitteita. Myöntämisperusteet on myös vietävä käytäntöön – vasta sitten ne vaikuttavat asiakkaiden arkeen.

Harmonisointi parantaa aina asiakkaiden yhdenvertaisuutta – mikä on jo sinällään arvokas lopputulos

Myöntämisperusteiden yhtenäistämisen ja jalkauttamisen rinnalla on kuitenkin tehtävä paljon muuta kehittämistä, joka tukee palvelurakenteen muutosta kohti tavoitetilaa. Palvelutarjontaa on suunnattava kohti kotiin vietäviä palveluja: ympärivuorokautisen hoidon kapasiteettia on määrätietoisesti sopeutettava ja vastaavasti kotona asumista tukevia palveluja vahvistettava. Tämä tarkoittaa myös uusien palvelujen, kuten liikkuvien palvelujen ja digitaalisten palvelujen hyödyntämistä sekä uudenlaisten palvelumuotojen kehittämistä. Ikääntyneiden palvelujen kehittämistyön rinnalla kulkee asuinympäristöjen ja asumisratkaisujen kehittäminen, mikä edellyttää yhteistyötä yli kunnan toimialojen sekä muiden toimijoiden, kuten järjestöjen kanssa.

Kaikista palvelujen myöntämisperusteiden harmonisointiin, palvelurakenteeseen ja palvelujen kehittämiseen sekä toimintaympäristöön liittyvistä asioista tulisi kertyä johtamisen kannalta olennaista tietoa tietokantoihin. Esimerkiksi yhtenäisten myöntämisperusteiden jalkauttamisen johtaminen edellyttää, että myönnettyjä palveluja ja päätöksessä käytettyjä perusteita pystytään jollain tavalla seuraamaan. Viimeinen askel on tietokantoihin kertyvän tiedon jalostaminen johtamisen kannalta merkitykselliseksi tiedoksi ja tiedon pohjalta tavoitteiden toteutumisen arviointi ja päätösten tekeminen tavoitteiden päivittämisestä tai uusiin toimenpiteisiin ryhtymisestä.

Lisätietoja:

Tutkimusjohtaja Riikka-Leena Leskelä, Nordic Healthcare Group
riikka-leena.leskela@nhg.fi

Projektipäällikkö Teemu Tupala, Nordic Healthcare Group
teemu.tupala@nhg.fi

Dosentti Miika Linna, Aalto-yliopisto
mika.linna@aalto.fi

IKÄPIHA - Ikääntyneiden pitkäaikaispalvelujen harmonisointi maakunnissa on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Budjettineuvos Tero Tyni, valtiovarainministeriö
tero.tyni@vm.fi



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi