

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Taloustieteiden tiedekunta

**KUSTANNUSLASKENTA JA -VAIKUTTAVUUS
AIKUISSOSIAALITYÖN AKTIVOINTIPALVELUISSA
ERÄÄSSÄ SUOMALAISESSA KUNNASSA**

Laskentatoimi,
pro gradu -tutkielma
10.1.2010

Laatija: Anne-Mari Ulfves

Ohjaaja: Antti Rautiainen

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO TALOUSTIETEIDEN TIEDEKUNTA

Tekijä Anne-Mari Ulfves	
Työn nimi Kustannuslaskenta ja -vaikuttavuus aikuissosiaalityön aktivointipalveluissa eräässä suomalaisessa kunnassa	
Oppiaine Laskentatoimi	Työn laji Pro gradu -tutkielma
Aika 10.1.2010	Sivumäärä 159
<p>Tiivistelmä – Abstract</p> <p>Tässä pro gradu -tutkielmassa tutkittiin aikuissosiaalityössä käytettyjen työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden kustannuksia ja vaikutuksia. Tutkimus toteutettiin kuvailevana case-tutkimuksena, jossa oli häivähdys myös eksploratiivisuutta. Työn tarkoituksena oli kuvata ja vertailla keskenään erilaisia aikuissosiaalityön asiakaspolkuja ja niissä tehtyjä toimenpiteitä. Empiirinen aineisto työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden kustannuksista ja vaikutuksista hankittiin pääosin haastatteleamalla kohdekunnassa sosiaalitoimen johtajia ja työntekijöitä. Lisäksi osa kustannuksista selvitettiin erilaisista kirjallisista tai sähköisistä lähteistä.</p> <p>Kustannuksia ja vaikutuksia tarkasteltiin sekä yleisellä tasolla että asiakaspoluittain. Vaikutusten mittaajana käytettiin ns. elämänlaatumittaria ja saatuja tuloksia tarkasteltiin yhdessä kustannusten kanssa kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta SKV-indeksin avulla. Kustannusten ja vaikutusten arvioinnilla selvitettiin, mitä aktivointitoiminta maksaa kunnalle ja edistävätkö työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteet työllistymistä. Lisäksi kustannusvaikuttavuuden osalta arvioitiin, millaisia erityispiirteitä aikuissosiaalityö asettaa kustannusten ja vaikutusten mittaamiselle.</p> <p>Tutkimustulokset osoittivat, että sekä yleisellä tasolla että asiakaspolkujen osalta aikuissosiaalityön palveluja käyttävät asiakkaat tulivat sekä kunnalle että valtiolle halvemmiksi kuin passiivisesti työmarkkinatukea saavat asiakkaat. Kunnan kannattaa siis panostaa aktivointiin eikä ainoastaan tyytyä rahoittamaan puolta passiivisesti maksetusta työmarkkinatuesta. Ensisijaiset työllistymistä edistävät palvelut olivat kalliimpia ratkaisuja kuntataloudelle kuin pikemmin niitä tukevaksi tarkoitettu kuntouttava työtoiminta. Lisäksi havaittiin, että kuntouttava työtoiminta on kuntatalouden kannalta halvempaa tai lähes samanhintaista kuin karenskien rahoittaminen. Asiakaspolkujen osalta havaittiin, että työmarkkina- ja toimeentulotukimenot olivat suurimmat kulu-erät työttömyyden hoidossa. Kustannusten osalta voidaan kuitenkin todeta, etteivät ne käyttäydy sosiaalityössä välttämättä oletusten mukaisesti. Työttömän taloudellisen tilanteen tarkastelu osoitti, että aktivointiaikana työttömän taloudellinen tilanne paranee ja rahaa voidaan käyttää ainakin yhtenä motivointikeinona työllistymisen edistämiseksi.</p> <p>Saatujen tulosten pohjalta voidaan todeta, että tutkituilla työllistämistoimenpiteillä saavutetaan harvoin työllistymistavoitetta. Vaikuttavuus esimerkkiasiakaspolkujen osalta ei ollut kovinkaan hyvä. Tulosten perusteella aktivointi ei välttämättä auta kaikkia, joten aktivointi kannattaa suunnata niille, joiden työllistymispotentiaali on suurin tai joiden sosiaalisia riskejä tukitoiminnalla voidaan parhaiten pienentää.</p>	
Asiasanat Aikuissosiaalityö, kustannuslaskenta, kustannusvaikuttavuus, suoritusmittaus, työllistäminen	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopisto / Taloustieteiden tiedekunta	

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	1
1.1 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	1
1.2 TUTKIMUKSEN TARKOITUS JA METODOLOGISET VALINNAT	3
1.2.1 Tutkimustehtävä	3
1.2.2 Tutkimuksen metodologiset valinnat	4
1.2.3 Tutkimuksen rajaus ja rakenne	11
1.3 Aiempi tutkimus aiheesta	12
1.3.1 Sosiaalialan tutkimukset	12
1.3.2 Laskentatoimen tutkimukset	15
1.3.3 Sosiaalialalla toteutetut laskentatoimen tutkimukset	18
2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	21
2.1 TYÖTTÖMYYS	21
2.1.1 Työttömien toimeentuloturva	22
2.1.2 Työvoimapolitiittiset ja muut työllistymistä edistävät aktivointitoimenpiteet	28
2.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT JULKISEN HALLINNON MUUTOKSEN AJURINA	33
2.3 JULKISEN SEKTORIN JOHDON LASKENTATOIMI JA KUSTANNUSLASKENTA	35
2.3.1 Kustannuslaskennan tehtävät	36
2.3.2 Tuotekustannuslaskenta	37
2.3.3 Kustannuslaskennan tulevaisuus kuntasektorilla	38
2.3.4 Vaihtoehtoiskustannukset	39
2.4 SOSIAALIPALVELUJEN TALOUDELLINEN ARVIOINTI JA KUSTANNUSVAIKUTTAVUUS	41
2.4.1 Suoritusmittarit – tehokkuus, vaikuttavuus ja taloudellisuus	43
2.4.2 Arviointimallit	44
2.4.3 Taloudellinen arviointi	46
2.4.4 Kustannusvaikuttavuuden arviointi	46
2.4.5 Sosiaalinen kustannusvaikuttavuusindeksi ja elämänlaatumittari	49
3 EMPIIRINEN OSUUS	52
3.1 CASE-KUNNAN KUVAUS	52
3.1.1 Sosiaalityö kohdekunnassa	52
3.1.2 Aikuissosiaalityö ja työllistäminen kohdekunnassa	54
3.2 TARJOTUT AKTIVOINTITOIMENPITEET JA NIIDEN KUSTANNUKSET	58
3.2.1 Tarjotut toimenpiteet kohdekunnassa	58
3.2.2 Aktivoinnista aiheutuvat henkilöstö- ja työpajakustannukset kunnalle	67
3.2.3 Aktivointitoimenpiteiden kustannukset kunnalle	72
3.2.4 Yhteenvedo aktivointitoimenpiteiden kustannuksista	85
3.2.5 Työttömän saamat tulot työllistymistä edistävissä toimenpiteissä	91

3.3 VAIHTOEHTOISTEN ASIAKASPOLKUJEN KUVAUS	95
3.3.1 Asiakaspolku 1 – Työelämävalmentautuja.....	97
3.3.2 Asiakaspolku 2 – Avoimille työmarkkinoille työllistyjä	102
3.3.3 Asiakaspolku 3 – Työelämävalmentautuja II	106
3.3.4 Asiakaspolku 4 - Eläköityjä.....	112
3.3.5 Asiakaspolku 5 – Väilyömarkkina-asiakas.....	116
3.3.6 Asiakaspolku 6 – Kouluttautumaton	119
3.4 YHTEENVETO ASIAKASPOLKUJEN KUSTANNUKSISTA.....	122
3.4.1 Asiakaspolujen kokonaiskustannukset.....	122
3.4.2 Asiakkaiden saamat taloudelliset tuet tarkasteluajanjakson aikana.....	128
3.4.3 Asiakaspolujen kustannukset kuukausitasolla tarkasteltuna.....	129
3.4.4 Asiakkaiden saamat taloudelliset tuet kuukausitasolla	137
4 ASIAKASPOLKUJEN VAIKUTTAVUUS JA KUSTANNUSVAIKUTTAVUUS	140
5 KESKUSTELUA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	145
LÄHTEET	154
LIITTEET	160

KUVALUETTELO

KUVIO 1 Aikuissosiaalityön polut	10
KUVIO 2 Työllistämisen ja aktivointitoimenpiteiden paradoksi.....	13
KUVIO 3 Työmarkkinatuen saajat ryhmittäin	24
KUVIO 4 Vaihtoehtokustannusten määrittely.....	40
KUVIO 5 Esimerkki palkkatuella työllistetyn henkilön palkkalaskelmasta.....	81
KUVIO 6 Kunnalle aiheutuvat kokonaiskustannukset eri toimenpiteistä	87
KUVIO 7 Yksilön tulot kuukausitasolla tarkasteltuna	92
KUVIO 8 Asiakaspolku 1: passiivilistalla ja tarjottu aikuissosiaalityön palveluja	99
KUVIO 9 Asiakaspolku 2: passiivilistalla ja tarjottu sosiaalityön palveluja.....	104
KUVIO 10 Asiakaspolku 3: passiivilistalla ja tarjottu aikuissosiaalityön palveluja	109
KUVIO 11 Asiakaspolku 4: passiivilistalla, ei aikuissosiaalityön palveluja.....	113
KUVIO 12 Asiakaspolku 5: passiivilistalla, ei aikuissosiaalityön palveluja.....	117
KUVIO 13 Asiakaspolku 6: passiivilistalla, ei aikuissosiaalityön palveluja.....	120
KUVIO 14 Työttömyydestä aiheutuneet kokonaiskustannukset yhteiskunnalle asiakkaittain.....	124
KUVIO 15 Valtiolle ja kunnalle aiheutuvat kustannukset asiakaspoluittain.....	126
KUVIO 16 Kunnalle aiheutuvat kustannukset asiakaspoluittain.....	127
KUVIO 17 Yksilön saamat taloudelliset etuudet koko tarkasteluajalta	128
KUVIO 18 Asiakaspolkujen vertailukelpoiset kustannukset kuukausitasolla.....	131
KUVIO 19 Kunnalle aiheutuneet kustannukset kuukausitasolla.....	133
KUVIO 20 Valtiolle aiheutuvat kustannukset kuukausitasolla	136
KUVIO 21 Asiakkaiden saamat vertailukelpoiset taloudelliset etuudet.....	137

TAULUKOT

TAULUKKO 1 Sosiaalityöntekijän palkkakustannukset kunnalle	69
TAULUKKO 2 Etuuskäsittelijän palkkakustannukset kunnalle	71
TAULUKKO 3 Passiivilistalla olevasta henkilöstä aiheutuvat kustannukset kunnalle.....	74
TAULUKKO 4 Kuntouttavasta työtoiminnasta aiheutuvat kustannukset kunnalle	78
TAULUKKO 5 Työelämävalmennuksesta aiheutuvat kustannukset kunnalle.....	80
TAULUKKO 6 Palkkatuetusta työllistämisestä aiheutuvat kustannukset kunnalle	81
TAULUKKO 7 Keskeytyksestä aiheutuneet kustannukset kunnalle, kun toimeentulotukea ei alenneta	83
TAULUKKO 8 Keskeytyksestä aiheutuneet kustannukset kunnalle, kun toimeentulotukea alennetaan -20 % ..	84
TAULUKKO 9 Keskeytyksestä aiheutuneet kustannukset kunnalle, kun toimeentulotukea alennetaan -40 % ..	85
TAULUKKO 10 Yhteenveto eri toimenpiteiden aiheuttamista kustannuksista kunnalle	89
TAULUKKO 11 Työttömän saamat taloudelliset etuudet eri toimenpiteissä	93
TAULUKKO 12 Asiakaspolku 1: Arvioidut kustannukset 33 kuukauden ajalta	102
TAULUKKO 13 Asiakaspolku 2: Arvioidut kustannukset 35 kuukauden ajalta	105
TAULUKKO 14 Asiakaspolku 3: Arvioidut kustannukset 35 kuukauden ajalta	111
TAULUKKO 15 Asiakaspolku 4: Arvioidut kustannukset 16 kuukauden ajalta	115
TAULUKKO 16 Asiakaspolku 5: Arvioidut kustannukset 35 kuukauden ajalta	118
TAULUKKO 17 Asiakaspolku 6: Arvioidut kustannukset 35 kuukauden ajalta	121
TAULUKKO 18 Asiakaspolkujen kokonaiskustannukset	123
TAULUKKO 19 Asiakkaan saamat taloudelliset tuet koko tarkasteluajalta.....	129
TAULUKKO 20 Asiakaspolkujen vertailukelpoiset kustannukset kuukausitasolla	132
TAULUKKO 21 Kunnalle aiheutuneet kustannukset kuukausitasolla.....	134
TAULUKKO 22 Valtiolle aiheutuneet kustannukset kuukausitasolla	136
TAULUKKO 23 Asiakkaiden saamat taloudelliset tuet.....	138
TAULUKKO 24 Asiakkaiden elämänlaatumittarin osatekijät sosiaalityöntekijöiden arvioimina	141

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Tämä pro gradu -työ käsittelee aikuissosiaalityön ja siihen kiinteästi liittyvien työllistämistä edistävien palvelujen kustannuksia ja kustannusvaikuttavuutta eräässä suomalaisessa kunnassa. Pro gradu -työ toteutetaan osana laajempaa tutkimusta aikuissosiaalityön kustannusvaikuttavuuden mittaamisesta yhdessä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen (Koske) kanssa.

Tutkimus on ajankohtainen, koska maailmantalouden ajautuminen taantumaan on pakottanut useat yritykset lomauttamaan ja irtisanomaan työntekijöitä kasvavissa määrin. Työvoimatoimiston tarjoamia työllistämistoimenpiteitä tarvitsevia on siis yhä enemmän ja pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisy on yksi tärkeimmistä tulevaisuuden tavoitteista. Tutkimuksen kannalta onkin tärkeää, että näiden toimenpiteiden vaikutuksia työllistymiseen ja aiheutuneita kustannuksia seurataan. Tutkimus on ajankohtainen myös siksi, että työmarkkinatukilainsäädäntöä muutettiin vuoden 2006 alusta. Työmarkkinatukiudistuksen tavoitteena on nostaa työllisyysastetta, turvata tulevaisuuden työvoimatarpeet ja alentaa korkeaa työttömyyttä sekä pitkällä tähtäimellä alentaa työttömyyden hoidon julkisia menoja. (Työministeriön tiedotteita 2005.) Ensimmäisiä työmarkkinatukiudistuksen vaikutuksia voidaan nyt alkaa arvioida, joten tutkimus on luonteeltaan kartoittava. Viime aikoina työmarkkinatukilainsäädännön uudistusta on käsitelty useasti eri medioissa ja esille on noussut kritiikkiä uudistuksen keinoista pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi.

Työttömyys aiheuttaa kunnalle ja työttömälle kustannuksia sekä suoraan että välillisesti (Rautiainen 2004, 70, 117), joten on tärkeää tarkastella työttömyyttä pienentävien tukitoimenpiteiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä näiden aiheuttamia kustannuksia lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Kustannusvaikuttavuutta tarkasteltaessa ei mitata pelkästään kustannuksia käytettyinä euromäärinä, vaan myös palvelujen vaikutuksia yksilön elämänlaatuun tarkastellaan. Yksilön kannalta on tärkeää myös selvittää tukitoimenpiteiden vaikutuksia yksilön taloudelliseen tilanteeseen.

Tutkimuksen tavoitteena (tutkimustehtävänä) on tuottaa tietoa työllistämis- ja aktivointitoimenpiteiden vaihtoehtoisista kustannuksista ja palvelujen vaikutuksista. Kustannusnäkökulman tarkoituksena on selvittää, millaisia menoja työllistämistoiminnan eri palvelut aiheuttavat kunnalle ja toisaalta kuvailla näiden tukitoimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta suhteuttamalla kustannukset asetettuihin tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen. Tarkastelussa keskitytään pääsääntöisesti muuttuvien kustannusten tarkasteluun ja vaikutuksia tarkastellaan työllistymistavoitteen näkökulmasta.

Tutkimuksessa tarkastellaan kustannuksia sekä yksilön että kuntatalouden näkökulmasta. Lisäksi tutkimuksessa käsitellään lyhyesti myös asiakaspolkujen kustannuksia yhteiskunnallisella tasolla, joka tarkoittaa kustannusten huomioimista sekä kunnallisella että valtiollisella tasolla erikseen. Työmarkkinatukilainsäädännön uudistuksessa lisättiin kunnalle velvollisuus rahoittaa puolet passiivisesti maksetusta työmarkkinatuesta. Tästä johtuen tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaisia kustannuksia kunnalle syntyy näiden työllistämis- ja aktivointitoimenpiteiden tarjoamisesta, ja toisaalta verrata syntyneitä kustannuksia passiivisen työmarkkinatuen rahoittamiseen. Tutkimuksessa pyritään myös selvittämään onko työllistämisen ja aktivointitoiminta kunnalle taloudellisesti edullisempi ratkaisu kuin passiivisen työmarkkinatuen rahoittaminen. Kustannustarkastelu ulotetaan myös yksilötasolla tarkastelemalla sitä, kuinka aktivointiin osallistuminen muuttaa yksilön taloudellista tilannetta ja voidaanko rahaa käyttää motivoijana työllistämispalveluissa.

Aikuissosiaalityön ja sen kustannustehokkuuden analysoinnin ja kehittämisen ongelmana on ollut mm. hyvien kustannusvaikuttavuuden mittareiden käsitetty puute sosiaalialalla (Rautiainen 2009a, 1). Kustannusvaikuttavuutta on tutkittu, mutta usein enemmän terveydenhuollon (Melin & Linnakko 2003) tai nuorten (Sjöblom 2000) näkökulmasta. Toimintakykyä tai elämänlaatua mittaavia mittareita, joissa myös kustannukset olisivat huomioitu, on tutkittu suomalaisissa laskentatoimen tutkimuksissa melko vähän. Tästä johtuen kustannusvaikuttavuutta pyritään tässä tutkimuksessa mittaamaan pitkäjänteisemmin ja aikuissosiaalityön näkökulmasta. Kustannusvaikuttavuutta mitataan sosiaalisen kustannusvaikuttavuusindeksin (ks. Rautiainen 2009a) avulla, jota varten on kehitetty vaikutuksia mittaava ns. elämänlaatumittari (ks. Ulfves, Lääperi, Rautiainen & Närhi 2009). Sosiaalista kustannusvaikuttavuusindeksiä ei ole aiemmin kokeiltu kohdekunnassa, joten tutkimus tarkastelee myös näiden mittareiden toimivuutta käytännössä. Samalla saadaan tietoa nimenomaan aikuissosiaalityön kustannusten ja kustannusvaikuttavuuden mittaamisen ongelmista. Kustannuslaskennan ongelmien lisäksi ei

ole myöskään ilmeistä, mikä on hyvä vaikutus eri asiakas- tai ikäryhmien kannalta (vrt. Sjöblom 2000, 35.)

1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja metodologiset valinnat

1.2.1 Tutkimustehtävä

Aiemmin johdannossa on jo sivuttu tutkimuksen tehtävää ja huomattu muun muassa aiemman tutkimuksen vähäisyys aikuissosiaalityön kustannuslaskennan ja kustannusvaikuttavuuden alueella, mutta on hyvä tarkentaa työn tutkimustehtävä konkreettisten kysymysten muotoon. Tämä pro gradu -tutkielma pyrkii vastaamaan aikuissosiaalityössä käytettävien työllistämisen ja aktivointitoimenpiteiden kustannuskysymykseen laskentatoimen näkökulmasta huomioiden myös sosiaaliset lähtökohdat tarkastelulle.

Tutkimuskysymys 1:

Millaisia kustannuksia eri työllistämisen ja aktivointitoimenpiteet aiheuttavat kunnalle?

Tutkimuskysymys 2:

Mitä erityispiirteitä aikuissosiaalityö asettaa kustannusten ja kustannusvaikuttavuuden mittaamiselle?

Tutkimuskysymys 3:

Millaisia kustannusvaikutuksia työllistämistoimenpiteillä saavutetaan muun muassa yksilön työllistymisen näkökulmasta tarkasteltuna eräässä suomalaisessa kohdekunnassa?

Pro gradu -tutkielma painottuu jonkin verran ensimmäisen tutkimuskysymyksen käsittelyyn, mutta myös vaikutuksia ja aikuissosiaalityön erityispiirteitä käsitellään empiirisessä osiossa. Toimenpiteiden vaikutukset on tärkeä ottaa huomioon, kun verrataan toimenpiteiden kustannuksia toisiinsa. Välttämättä kallein vaihtoehto ei aina johda parhaiten työllistymistavoitteen saavuttamiseen, eikä toimenpiteitä ole mielekäästä vertailla keskenään pelkästään kustannuserojen pohjalta, jos ei tiedetä toimenpiteillä saavutettavia tuloksia.

Tätä tutkielmaa voidaan pitää johdon laskentatoimen tutkimuksena, koska se pyrkii kehittämään aikuissosiaalityön työllistämis- ja aktivointipalvelujen kustannuslaskentaa ja suoritusmittausta. Toisaalta tutkielma edustaa myös julkisen sektorin laskentatoimen tutkimusta ja työhön kiinteästi liittyvät myös New Public Management -teorian argumentit kustannusvaikeuden lisäämisestä kunnallisessa toiminnassa (Mamia 2006). Kustannuslaskennan avulla toimenpiteitä voidaan perustella myös taloudellisesti kannattavilla argumenteilla, eikä ainoastaan sosiaalisista lähtökohdista. Vaikka aikuissosiaalityötä pidetään jokseenkin hankalasti mitattavana laskentakohteena, ei sitä pitäisi jättää tutkittamatta sen takia, että kustannusten selvittämistä pidetään vaikeana tai sosiaalisista näkökohdista tarkasteltuna epätarkoituksenmukaisena.

1.2.2 Tutkimuksen metodologiset valinnat

Ontologiset ja epistemologiset käsitykset ovat tutkimuksessa erityisen keskeisiä mutta myös ongelmallisia. Ontologiassa on kyse siitä, millaiseksi tutkimuskohde syvemmin ymmärretään, eli millainen on ilmiön luonne ja mikä on todellista. Epistemologiassa käsitykset koskevat tiedostamisen ja tiedonsaannin ongelmia, eli millainen suhde vallitsee tutkijan ja tutkittavan kohteen välillä sekä mikä asema arvoilla on ilmiöiden ymmärtämisessä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2006, 121.) Tietoinen ja ontologinen ratkaisu on erilainen kuin arkipäivän ajattelutottumukset. Jotta ratkaisu käy tutkimuksen perusratkaisuksi, on se perusteltava hyvin, kohdennettava tarkasti tutkimuskohteeseen ja oltava menetelmällisesti mahdollinen. (Hirsjärvi ym. 2006, 122.)

Tieteellisen tutkimuksen tarkoituksena on kumuloida jäsentynyttä tietovarantoa todennettavalla tavalla. Toisin sanoen tämä tarkoittaa sitä, ettei uutta tietoa muodosteta nollapohjalta, vaan perustana on aina jokin aikaisempi tietämys. Lisäksi tiedon esitystavan tulisi olla looginen, järjestelmällinen ja ymmärrettävä. Osana tieteellisen tutkimuksen yleisiä periaatteita on todennettavuus-vaatimus, jonka mukaan tieteessä tulee olla yhteiset ja yleiset pelisäännöt siitä, milloin tietovaranto voidaan hyväksyä lisääntyneeksi. Yleensä tähän liittyy vaatimus tulosten julkisuudesta ja toistettavuudesta. (Salmi & Järvenpää 2000, 265.)

Tutkimusstrategia eli tutkimusote

Tutkimusote eli metodologinen lähestymistapa voidaan määritellä tutkimuksenteon yleiseksi lähestymistavaksi (Järvenpää & Pellinen 2005, 4). Tutkimusotteen valintaan vaikuttavat tutkijan oletukset tiedon hankinnan kohteesta ja todellisuudesta sekä mahdollisuudet hankkia tietoa tutkimuskohteesta. (Rautiainen 2004, 17.) Tutkimuksen lähestymistavat jaotellaan yleensä määrällisiin (kvantitatiivinen) ja laadullisiin (kvalitatiivisiin) tutkimuksiin. Laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan tutkimusta, jonka tuloksia ei ole saavutettu tilastollisin menetelmin. Tutkimuskohteina on usein tutkittavien henkilöiden elämä, kokemukset, käyttäytyminen ja tunteet kuin myös organisaation toiminta, sosiaaliset liikkeet, kulttuuriset ilmiöt ja vuorovaikutus kansallisuuksien kesken. (Strauss & Corbin 1990, 11.)

Laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on kuvata todellista elämää ja tulokseksi saadaan mahdollisia selityksiä johonkin aikaan ja paikkaan rajoittuen. Kvalitatiivisen tutkimuksen tarkoituksena voidaan pitää pyrkimystä löytää tai paljastaa tosiasioita, eikä niinkään todentaa olemassa olevia totuusväittämiä (Hirsjärvi ym. 2006, 152.) Osa laadullisen tutkimuksen datasta voi olla kvantitatiivista, kuten tutkittavan henkilön taustatiedot, mutta keskeisen osa tutkimuksen analyysia on tulkitsevaa. Laadullisen tutkimuksen analyysin keskeinen vaatimus on tulkinnessa käytettävien menetelmien ei-matemaattinen luonne. Analyysin tavoitteena on löytää käsitteitä ja riippuvuussuhteita, jotka voidaan myöhemmin liittää teoreettiseen selitysmalliin. (Strauss & Corbin 1990, 11.)

Tämä pro gradu -tutkielma edustaa laadullista tutkimusta, joka pyrkii kokonaisvaltaiseen tiedon hankintaan kohdeorganisaatiossa. Kohdeorganisaation valinta tapahtui Koske-hankkeen puolesta ja se on yksi Koske-hankkeessa tutkittavista kohdekunnista. Empiirinen aineisto kerätään todellisissa tilanteissa haastatteleamalla sosiaalityöntekijöitä. (Hirsjärvi ym. 2006, 155.) Empiirinen aineisto koostuu kahdesta erillisestä ryhmähaastattelusta, joista ensimmäisessä haastatellaan sosiaalitoimen johtavassa asemassa työskenteleviä henkilöitä ja toisessa haastattelussa haastatellaan sosiaalityöntekijöinä työskenteleviä henkilöitä. Tutkimus pyrkii paljastamaan kohdekunnassa tehtyjen aikuissosiaalityön toimenpiteiden kustannuksia ja tarjottujen palvelujen vaikutuksia. Saatuja tutkimustuloksia ei kuitenkaan voida yleistää laajempaan kohdejoukkoon. Tutkimus toimiikin eräänlaisena keskustelun herättäjänä ja toivottavasti saa aikaan samankaltaisten selvitysten toteuttamista myös muissa kunnissa.

Tutkimusstrategiat tai -otteet voidaan jakaa usealla eri tavalla. Robson (1995) jakaa tutkimusstrategiat kolmeen ryhmään: kokeet, survey-tutkimus ja case-tutkimus (Hirsjärvi ym. 2006, 125). Case-tutkimusta voidaan käyttää eri tavoin laskentatoimen tutkimuksessa. Scapens (2004, 257–259) jaottelee case-tutkimustavat kuvaileviin, havainnollistaviin, kokeellisiin, eksploratiivisiin ja selittäviin tutkimuksiin. Tämä pro gradu -tutkielma muistuttaa kuvailevaa ja havainnollistavaa case-tutkimusta, jossa on häivähdyksinä myös eksploratiivisuutta. Työn tarkoituksena on kuvata ja vertailla keskenään erilaisia aikuissosiaalityön asiakaspolkuja ja niissä tehtyjä toimenpiteitä.

Case-tutkimus tutkimusotteena

Tämä pro gradu -tutkielma edustaa perinteistä case- eli tapaustutkimusta (ks. Chua 1986; Yin 1984), jossa pyritään löytämään yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa kohdeorganisaation aikuissosiaalityön kustannuksista ja toimenpiteiden vaikutuksista (ks. Hirsjärvi ym. 2006).

“The basic idea is that one case (or perhaps a small number of cases) will be studied in detail, using whatever methods seem appropriate. While there may be a variety of specific purposes and research questions, the general objective is to develop as full an understanding of that case as possible.” (Punch 2005, 144.)

Case-tutkimus pyrkii ymmärtämään tarkasteltavaa tapausta syvällisesti omassa ympäristönsään tunnistamalla sen kompleksisuuden ja sen kontekstin. Case-tutkimuksella on myös holistinen fokus pyrkiessään säilyttämään ja ymmärtämään casen kokonaisuudessaan. Tästä johtuen case-tutkimus on pikemminkin tutkimusstrategia kuin -metodi. (Punch 2005, 144.)

”The case study then is not a specific technique; it is a way of organizing social data so as to preserve the unitary character of the social object being studied” (Goode & Hatt 1952, 331).

Case-tutkimus on osa tieteellistä metodologiaa, mutta sen tavoitteena ei ole ainoastaan tieteellisen tutkimuksen kehittäminen. Yksittäiset tai harvat havaintokohteet edustavat huonosti havaintojen perusjoukkoa ja pienestä otantajoukosta muodostetut yleistyksiset voivat olla kyseenalaisia. Kuitenkin yksittäinen case-tutkimus voi toimia havainnon analyysin, vahvistamisen, yksityiskohtaisen selvittelyn tai vastakohtien tutkimuksen käynnistäjänä. Case-tutkimuksen arvo nähdäänkin teorian etsimisen tai sen parantamisen välineenä, monimutkaisten ilmiöiden jatkotutkimuksien tarjoajana sekä yleistettävyyden rajojen määrittäjänä. Case-tutkimuksen tarkoituksena ei ole luoda yleismaailmallisia selityksiä, vaan kuvailla kyseessä olevaa tutki-

muskohdetta. Välilliset kokemukset ovat tärkeä perusta toimintojen ja odotusten määrittäjänä. Perusteltuihin yleistyksiin tähtäävän case-tutkimuksen kriteerit ovat vielä kehittelemättä, mutta case-tutkimuksen hyöty tieteelle voidaan nähdä kykynä kuvata tarkastelukohteen kokemuksia. Laadullisen case-tutkimuksen metodit perustuvatkin pitkälti henkilökohtaisten ja yksityiskohtaisten kokemusten kuvailuun. (Stake 2005, 460.)

Case-tutkimus on käsite, joka voi pitää sisällään useita erilaisia tutkimuksia. Yhtäläisyyksistään huolimatta tutkimukset voivat erota toisistaan tutkimustapojen tarkoituksien, tutkimusprosessin, vahvuuksien ja heikkouksien sekä tutkimuksen arvioinnin hyvyyskriteerien pohjalta. Lukan (1999) mukaan tutkija ei pysty hyödyntämään valitsemaansa tutkimustapaa parhaalla mahdollisella tavalla, ellei hän tiedosta erilaisten case-tutkimusten muotojen eroa. Casen tarkastelu voi olla jäsentävää ja analysoivaa, jonka avulla pyritään luomaan viitekehys tai analysoidaan tutkittavia tapauksia jo olemassa olevan viitekehysten avulla. Toisaalta tarkastelu voidaan toteuttaa useasta, toisiaan täydentävästä erilaisesta näkökulmasta. Kolmantena vaihtoehtona on case-havaintojen yleistäminen teorioiden yli. (Salmi & Järvenpää 2000, 265.) Näille tutkimustavoille on kuitenkin yhtenäistä se, että case-tutkimuksessa teorioilla on keskeinen rooli tutkimusotteessa (Yin 2002, 3). Case-tutkimuksen tarkoituksena ei ole ainoastaan kuvailla tarkasteltavaa tapausta, vaan analysoinnin tulisi perustua aiempiin teorioihin ja kirjallisuuteen (Chua 1996, 227). Näin ollen tutkimuksenteon tarkoituksena on tiedon kumuloituminen eri välinein ja eri näkökulmista. Tutkimuksessa käytettävien teorioiden määrä voi vaihdella, mutta case-lähestymistavalle tyypillistä on tutkittavan kohteen tarkasteleminen usean eri teorian näkökulmasta. (Salmi & Järvenpää 2000, 267.)

Case-tutkimus voidaan toteuttaa joko yhden tai useamman tapauksen tarkastelulla. Useamman casen tapauksessa puhutaan myös field- eli kenttätutkimuksesta. Case- ja field-tutkimuksen ero on määrittelykysymys ja sellaisena luonteeltaan häilyvä (Pihlanto 1992; Järvenpää & Pellinen 2005, 5) Ne voidaan erotella (mm. Bruns & Kaplan 1987; Kasanen & Suomi 1987; Lukka 1988; Järvenpää & Pellinen 2005, 5) tai pitää niitä suunnilleen samana asiana (Lumijärvi 1990; Järvenpää & Pellinen 2005, 5).

Tässä pro gradu -työssä tarkastelun kohteeksi olisi voitu valita joko työttömät asiakkaat tai kunnan työllistämisen ja aktivointitoiminta. Tutkielmassa päädyttiin laajempaan ja johdon laskentatoimen kannalta yleisempään tarkasteluun eli tarkastelemaan erään suomalaisen kunnan työllistämisen ja aktivointitoimintaa. Kunnan työllistämisen ja aktivointitoimintaa voidaan pitää

yhtenä yksikkönä, jossa on useita asiakkaita. Valittaessa tarkastelun kohteeksi useampia tapauksia, on usein hyödyllistä valita joko samankaltaisia tai vastakkaisia tapauksia (Yin 2002, 5.) Tätä vastakkaisten tapausten -ajatusta sovelletaan myös tässä tutkimuksessa, kun tarkasteltavan yksikön asiakkaiksi on valittu sekä aikuissosiaalityön työllistämis- ja aktivointipalveluja että pelkkää toimeentulotukea saavia asiakkaita.

Onnistuneen case-tutkimuksen ominaispiirteiksi on esitetty, että sen pitäisi olla kiinnostava ja tarjota uusia näkökulmia, havaintoja ja syvällisiä tulkintoja yksittäisestä tutkimuskohteesta. Lisäksi tutkimuksen tulisi olla uskottava kokonaisuus, jossa tulosten uskottavuus ja mielenkiinto on kyetty osoittamaan ongelman ja tulosten kytkennällä tärkeisiin aiheisiin ja osoittamaan saatujen tulosten mahdollinen käyttötapa teorian tai käytännön kehittämisessä (Lukka 1999, 132.) Case-tutkimuksessa on tyypillistä, että samasta aineistosta voi tulla useampi perusteltu tulkinta. Case-tutkimuksessa onkin ollut tapana huomauttaa, etteivät tulokset ole yleistettävissä tai siihen on ainakin syytä suhtautua varovaisesti. (Järvenpää & Pellinen 2005, 6–7.) Hyvä case-tutkimus analysoi havaintoja yksityiskohtaisesti ja monessa dimensiossa. Tämä on välttämätöntä, jotta monitasoisesta ilmiöstä ja vaikeasti hallittavasta yksityiskohtien määrästä voidaan jäsenellä mahdollisia teoreettisia selityksiä. (Salmi & Järvenpää 2000, 270.)

Case-tutkimuksen tulosten ja johtopäätösten esittämisessä tulee huomioida systemaattisen esittämisen vaatimukset. Lukijalle on mahdollistettava tulosten ja niiden perusteella tehtyjen johtopäätösten seuraaminen ja arviointi. Case-tutkimuksen vaikeudeksi muodostuu helposti tutkijan ajautuminen liialliseen subjektivismiin, jolloin tulkinnat voivat olla mielivaltaisia tai yleistyksen perusteettomia. Lisäksi vaarana on vain omaa argumentointia puoltavien näkökohtien epätasapuolinen poimiminen havainnoista. (Salmi & Järvenpää 2000, 272–273.)

Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmää voidaan kuvailla sarjaksi tapoja ja käytäntöjä, joilla kerätään havaintoja. Menetelmien valintaa ohjaa yleensä se, minkälaista tietoa etsitään ja keneltä sitä kysytään. Eri tutkimusstrategiat eroavat toisistaan siinä suhteessa, kuinka paljon ne sallivat joustavuutta menetelmien valinnassa. (Hirsjärvi ym. 2006, 172–173.) Käytännössä menetelmät koostuvat tiedon hankinnan, järjestelyn ja muokkauksen tekniikoista sekä johtopäätöksien ja tulkintojen keinoista. Menetelmät ovat yleensä valmiita toimintamalleja (Järvenpää & Pellinen 2005, 4.)

Case-tutkimuksessa yleisimmin käytettyjä tiedonhankinnan keinoja ovat haastattelu ja osallistuva havainnointi (Smith 2003, 135). Tietoa kerätäkseen tutkijan on mentävä tutkittavaan organisaatioon ja keskusteltava monien ihmisten kanssa heidän työhönsä ja kokemusmaailmaan liittyvistä seikoista. Kysymysten avulla haastattelija pystyy suuntaamaan haastateltavan huomion sellaisiin asioihin, joihin hän ei välttämättä muutoin kiinnittäisi huomiota. (Järvenpää & Pellinen 2005, 18.) Case-tutkimuksessa kerätty aineisto pyritään järjestämään ja luokittelemaan sillä tavoin, että johtopäätökset voidaan tehdä systemaattisesti. Tutkimuksen analysointimenetelminä käytetään sovittamista vaihtoehtoihin selittäviin viitekehyksiin, prosessianaalyyisia, vertailevaa case-tutkimusta tai triangulointia. (Salmi & Järvenpää 2000, 273.)

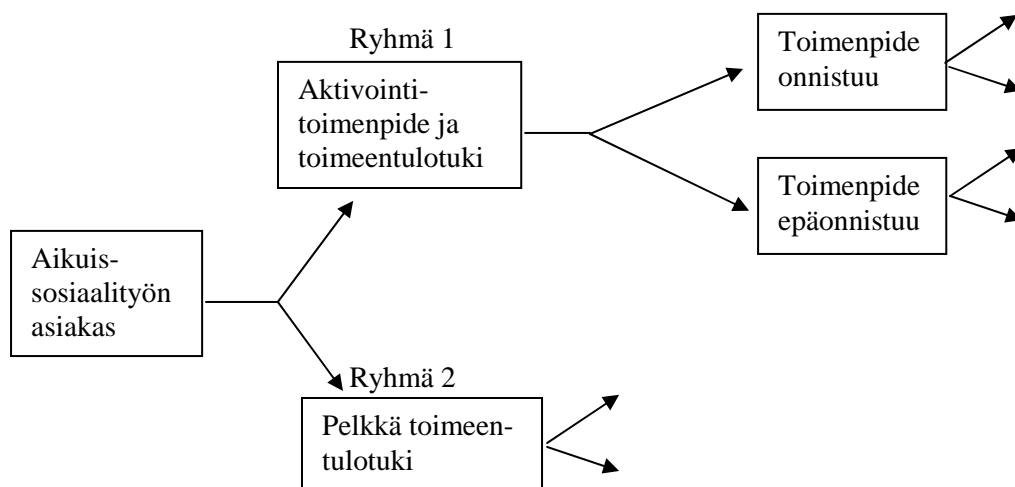
Tämän pro gradu -tutkielman empiirinen aineisto hankitaan pääosin haastatteluin. Työllistämistoiminnan kustannuksia ja vaikuttavuutta pyritään selvittämään haastattelemalla kohde-kunnassa sosiaalitoimen johtajia ja työntekijöitä kahdessa erillisessä ryhmähaastattelutilanteessa. Ryhmät jaetaan haastateltavien henkilöiden aseman perusteella. Ensimmäisessä haastattelussa haastatellaan johtavassa asemassa työskenteleviä sosiaalitoimen esimiehiä ja toisessa haastattelussa keskitytään käytännön sosiaalityötä tekeviin työntekijöihin. Haastateltavina on yhteensä viisi henkilöä. Haastattelujen yhteydessä pyritään ymmärtämään kohde-kunnan toimintaa laajasti, jotta pystyttäisiin arvioimaan eri polkujen kustannuksia ja vaikutuksia sekä mahdollisesti jopa erilaisten vaihtoehtojen todennäköisyyttä. Haastattelujen avulla rakennetaan kuva sosiaalitoimen tarjoamista palveluista kyseissä kunnassa. Haastattelut toteutetaan puolistrukturoituna haastatteluna ja haastattelut kestävät noin puolesta tunnista puoleentoista tuntiin. Haastattelukysymykset ovat samoja molemmille ryhmille, jolloin vastausten perusteella pyritään löytämään myös mahdollisia näkemyseroja johdon ja työntekijöiden välillä. Haastattelujen avulla ei pyritä tekemään yleistyksiä aihealueesta, vaan pikemminkin ymmärtämään aikuissosiaalityön työllistämisen- ja aktivointitoiminnan kenttää, sen haasteita ja kehitystarpeita. Lisäksi osa aiheutuneista kustannuksista, kuten työmarkkinatuki- ja toimeentulotukimenot pyritään selvittämään erilaisista kirjallisista tai sähköisistä lähteistä. Tarkoituksena on rakentaa eräänlainen palveluvalikko, jossa työllistämistoimintaan käytettyjä palveluja arvioidaan syntyneiden kustannusten ja saavutettujen vaikutusten osalta. Lisäksi tässä tutkimuksessa tarkastellaan, kuinka eri työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteet vaikuttavat yksilön taloudelliseen tilanteeseen.

Pro gradu -tutkielman ohella, osana laajempaa tutkimushanketta THL:n ja Kosken tutkijat rakentavat esimerkkiasiakaspolkuja aikuissosiaalityön asiakkaista haastattelemalla sosiaalityön-

tekijöitä. Näitä asiakaspolkuja käytetään myös pro gradu -tutkielman lähdeaineistona. Näiden asiakaspolkujen pohjalta selvitetään asiakaskohtaiset kustannukset ja arvioidaan sosiaalityön panosten ja tuotosten välistä suhdetta. Asiakaspolut tukevat yksilönäkökulmaa, jonka avulla pyritään havainnollistamaan tiettyjä, mahdollisesti useinkin toistuvia tapahtumia ja tapahtumaketjuja.

Tutkimusasetelmassa verrataan tukitoiminnan kustannuksia ja kustannusvaikuttavuutta kuuden erilaisen aikuissosiaalityön asiakkaan välillä. Vertailu tapahtuu tehtyjen toimenpiteiden ja saavutettujen vaikutusten perusteella. Asiakkaat voidaan luokitella kahteen ryhmään aikuissosiaalityön työllistämisen- ja aktivointipalvelujen saamisen ja saamattomuuden perusteella (ks. kuvio 1), vaikka tarkastelu tapahtuukin asiakkaittain. Ensimmäiseen ryhmään kuuluu sellaisia henkilöitä, jotka saavat aikuissosiaalityön palveluja ja toimeentulotukea. Toiseen ryhmään kuuluvat saavat ainoastaan toimeentulotukea. Haastatteluiden tarkoituksena on selvittää, edistävätkö aikuissosiaalityön työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteet työllistymistä, ja toisaalta paraneeko asiakkaiden elämänlaatu, mikäli häneen kohdistetaan aktivointitoimenpiteitä. Kustannustarkastelussa tulee huomioida työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden kustannuksien lisäksi myös ennakoitua säästöä tulevaisuudessa. Esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan avulla voidaan katkaista päihdekierre, jolloin oletettavaa on, että erikoissairaanhoidon tarve ja siitä aiheutuvat kustannukset laskevat kyseisen henkilön kohdalla työjakson aikana (Johtava sosiaalityöntekijä, haastattelu 11.11.2008).

KUVIO 1 Aikuissosiaalityön polut (Rautiainen 2009a).



Rautiainen (2009a) hahmottelee aikuissosiaalityöhön suunnatun kustannusvaikuttavuusmittarin, jota käytetään ja jonka toimivuutta samalla tarkastellaan tässä pro gradu -työssä. Mittarin tarkoituksena on mitata työllistymis- ja aktivointitoimenpiteiden avulla saavutettavaa asiakkaan elämänlaadun muutosta suhteessa kunnalle syntyneisiin kustannuksiin. Kuviossa 1 ylöspäin menevä nuoli kertoo positiivisista vaikutuksista ja alaspäin menevä nuoli negatiivisista vaikutuksista. Kustannusten ja vaikutusten arviointiin ja havainnollistamiseen mittarin avulla tarvittiin kohdekunnan case-dataa. Koska tutkimuksessa tarkastellaan aikuissosiaalityön palvelujen vaikutuksia ja verrataan tilannetta niihin, jotka eivät saa kyseisiä palveluja, voidaan siinä nähdä myös vertailevan case-tutkimuksen tai toimintatutkimuksen (ks. Lewin 1946) piirteitä. Käytännössä aikuissosiaalityön palveluja saavat aiheuttavat oletettavasti enemmän kustannuksia toimenpiteen toteuttamishetkellä, joten tarkastelua tulee laajentaa mahdollisiin myöhempiin kustannussäästöihin tilanteessa, jossa toimenpide on onnistunut. Toisaalta rajoituksia tutkimuksen toteuttamiselle saattaa aiheuttaa se, että menneisyyteen kohdistuvaa aineistoa on dokumentoitu heikosti case-organisaatiossa.

1.2.3 Tutkimuksen rajaus ja rakenne

Tämän tutkimuksen rajauksen osalta voidaan todeta, että tarkastelu keskittyy pääasiassa kuntataloudelle aiheutuneisiin työllistämis- ja aktivointitoimenpiteiden kustannuksiin, mutta myös valtiontaloudelle aiheutuneet kustannukset huomioidaan asiakaskohtaisessa tarkastelussa. Kustannusten määrittämisellä selvitetään, onko työllistämis- ja aktivointitoiminta edullisempaa kunnalle kuin työttömien pitäminen passiivisesti maksetulla työmarkkinatuella. Lisäksi työllistämis- ja aktivointitoimenpiteiden kustannusten määrittelyllä halutaan herättää kunnat suunnittelemaan näitä toimenpiteitä mahdollisimman kustannustehokkaasti. Työllistämis- ja aktivointitoimenpiteiden kokonaiskustannusten hahmottamiseksi myös valtion osuus kyseisistä menoista täytyy huomioida asiakaskohtaisessa tarkastelussa. Nämä kustannukset käsitellään lyhyesti tulos-osiossa, mutta niiden rahoituslähteitä ei tässä tutkimuksessa käydä läpi. Tähän tutkimukseen on haluttu ottaa mukaan myös yksilönäkökulma, jotta löydettäisiin taloudellisia perusteluja työllistämis- ja aktivointitoimenpiteisiin lähtemiselle. Yksilönäkökulma perustuu pitkälti asiakaspolkujen tarkasteluun ja sitä kautta löydettyihin havaintoihin. Taloudellisia motivaatiotekijöitä pyritään löytämään tarkastelemalla muutoksia yksilön saamisissa tuissa aktiivoinnin aikana ja sitä kautta löytämään perusteluja aktivointiin lähtemiselle. Yksilönäkökulmaan liittyy myös vaikuttavuusnäkökulman tarkastelu tulososiossa, jotta saadaan evidenssiä toimenpiteiden vaikutuksista työllistymiseen.

Tutkimusraportin rakenne on seuraava: aluksi käsitellään aiheeseen liittyviä aiempia sosiaalialan ja laskentatoimen tutkimuksia. Näiden avulla pyritään hahmottamaan tutkimuskenttää ja aiempia tuloksia. Seuraavassa kappaleessa siirrytään teoreettisen viitekehyksen tarkasteluun, jonka tarkoituksena on valaista tutkimuksen kannalta keskeisiä käsitteitä ja teorioita. Tutkimuksen sosiaalisen näkökulman kannalta keskeisiä aihealueita ovat työttömyyteen liittyvät taloudelliset etuudet sekä työllistämisen ja aktivointitoimenpiteiden vaihtoehdot ja sisältö. Kuntatalouden erityispiirteitä pyritään hahmottamaan New Public Management -teorian pohjalta ja itse kunnan kustannuslaskentaa lähestytään tuote- ja vaihtoehtokustannuslaskennan avulla. Sosiaalisen ja taloudellisen näkökulman yhdistäminen käydään läpi taloudellisen arvioinnin ja kustannusvaikuttavuuden käsitteiden avulla. Lisäksi esitellään vaikutusten mittaamisessa käytetty elämänlaatumittari ja sosiaalinen kustannusvaikuttavuusindeksi. Empiirisessä osiossa avataan kohdekunnan sosiaalityötä ja siihen liittyvää työllistämisen ja aktivointitoimintaa tehtyjen haastattelujen pohjalta. Sen jälkeen määritellään työllistämisen ja aktivointitoimenpiteiden aiheuttamat kustannukset kunnalle, ja saatuja kustannuksia sovelletaan case-yksikön kuuteen asiakaspolkuun. Tulososiossa näitä kustannuksia käydään läpi kunta- ja valtiontalouden näkökulmasta ja samalla tarkastellaan myös yksilönäkökulmasta yhteiskunnan rahoittamia sosiaalietuuksia ja toimenpiteiden vaikutuksia elämänlaatumittarin avulla. Lopuksi saadut tulokset suhteutetaan laskentatoimen tutkimuskenttään ja keskustellaan tutkimuksen johtopäätöksistä ja mahdollisista jatkotutkimuksen aiheista.

1.3 Aiempi tutkimus aiheesta

1.3.1 Sosiaalialan tutkimukset

Työmarkkinatukiuudistusta käsittelevissä tutkimuksissa on nähtävissä ensimmäisten tutkimusten positiivisten tulosten (Tuomaala 2007) jälkeen myös kriittisiä tuloksia (Ollikainen 2008; Suikkanen 2008; Hämäläinen, Tuomala & Ylikännö 2009). Viimeaikaisissa sosiaalialan työllistämisen ja aktivointitoimenpiteitä käsittelevissä tutkimuksissa on noussut esiin kriittisiä näkökantoja työmarkkinatukiuudistuksen tavoitteista ja niiden toteutumisesta.

Vuonna 2007, vuosi työmarkkinatukiuudistuksen jälkeen, Tuomaala julkaisi tutkimuksen aktivointiuudistuksen vaikutuksista. Keskeisinä tutkimustuloksina esitettiin, että aktivointiuudis-

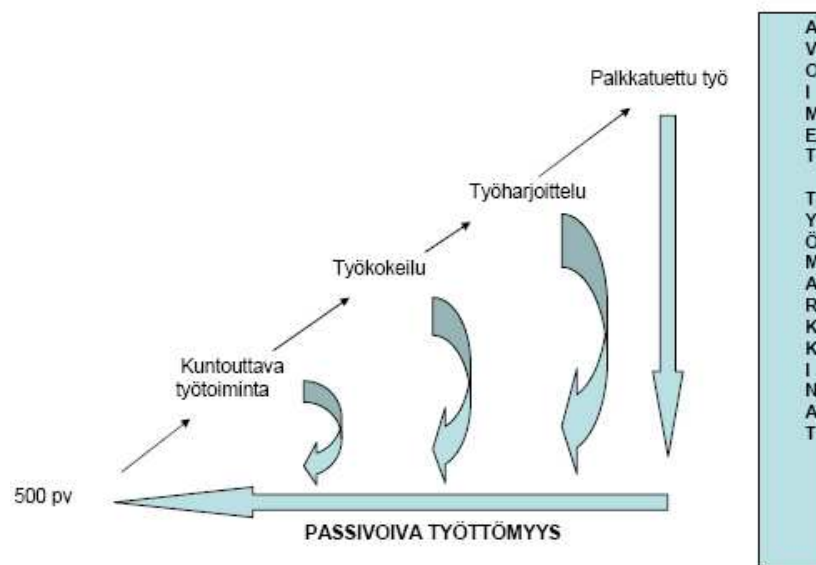
tukselle asetetut tavoitteet täyttyivät. Työmarkkinatuen saajat aktivoituivat ja työmarkkinatuen saajien määrä pieneni. Lisäksi Tuomaala otti kantaa kuntien rahoitusmalliin todeten, ettei kuntien rahoitusasema heikentynyt uudistuksen jälkeen. (Tuomaala 2007.)

Sen sijaan Anne-Mari Ollikainen (2008) on arvioinut kriittisesti tuetun työllistämisen haasteita ja mahdollisuuksia omassa tutkimuksessaan.

”Pitkäaikaistyöttömät ja osatyökykyiset henkilöt on tuomittu pyörimään elinkautisen rangaistuksen ajaksi työllistymistä tukeviin palveluihin. Työllistymistä tukevat toimenpiteet seuraavat toisiaan, mutta siirryttäessä avoimille työmarkkinoille palveluista muodostuva ketju katkeaa, ja asiakas putoaa väliin odottamaan uudelleen pitkäaikaistyöttömyyden syntä – ellei ole pudonnut jo aikaisemmissa vaiheissa.”

Tätä kierrettä havainnollistaa alla oleva kuvio 2. Ollikainen kritisoi voimakkaasti työllistämispalveluissa havaittujen epäkohtien väheksymistä. Palvelutoiminnan taloudellisen kannattavuuden korostaminen on helposti johtamassa työllistämispalvelujen asiakaslähtöisen tarkastelun sivuuttamiseen. (Ollikainen 2008, 53–54.)

KUVIO 2 Työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden paradoksi (Ollikainen 2008).



Työelämän valmentautuminen näyttäytyy aktiivisena toimintana varsinkin jos palveluntuottaja on onnistunut tuotteistamaan sen houkuttelevaksi ja tehokkaaksi, mutta harvoin kysytään valmentautumisen suunnasta ja tavoitteista. Työhönvalmennuksella voidaan tarkoittaa lähes

mitä tahansa pitkäaikaistyöttömille suunnattua toimintaa, jonka tavoitteet vaihtelevat hyvästä elämästä pysyvään työpaikkaan. (Ollikainen 2008, 53.)

”Valmentautuminen tyristyy itsetarkoitukselliseksi puuhasteluksi, jonka ainoa tavoite on pitää asiakkaansa poissa pahanteosta ja laiskottelusta” (Ollikainen 2008, 53).

Ollikaisen mukaan laadukkaan palveluprosessin läpivienti edellyttää, että asiakas on palveluun tullessaan paitsi tietoinen palvelun sisällöstä myös motivoitunut ja sitoutunut asiakkuuteen. Ongelmaksi koetaan se, että usein tarjonta määrittelee asiakkuutta enemmän kuin asiakkaan yksilölliset, elämäntilanteesta nousevat tarpeet ja tavoitteet. Asiakkaiksi ohjautuu henkilöitä, joilla oikeastaan ei ole mahdollisuuksia työllistyä. Ollikainen ihmettelee, miksi työhönvalmentajat ottavat vastaan ”väärin” asiakkaita, ja käyttävät aikansa tehtävissä, jotka eivät kuulu työhön? (Ollikainen 2008, 53–54.)

”Asiakasohjauksen näkökulmasta surullisimpia ovat ne tilanteet, joissa ostettuihin palveluihin on löydettävä asiakkaat – kolmessa tunnissa arvontakonetta ja keppiä laiskoille käyttäen” (Ollikainen 2008, 53).

Ollikainen mainitsee työhönvalmennuksen ongelmaksi myös sen, että se työskentelee pitkälti niiden asiakkaiden kanssa, jotka eivät lukuisista toimenpiteistä huolimatta ole löytäneet paikkaansa avoimilta työmarkkinoilta (Ollikainen 2008, 54).

”Asiakkaat kiertävät kehää aktivointitoimenpiteestä toiseen välillä porkkanoita naukkaillen ja keppejä väistellen. Kun asiakkaan kanssa on tehtävä jotain, tarjoaa työhönvalmennus tähän hyvän, asiakaslähtöisen mahdollisuuden, jonka tuloksena saadaan jälleen yksi A4 todentamaan asiakkaan heikentynyttä työkykyä ja räätälöityjen palvelujen tarvetta.” (Ollikainen 2008, 54.)

Ollikainen kritisoi myös toimenpiteiden laadunarvioinnin nykyistä tilaa. Laadunarviointi keskittyy tällä hetkellä yksittäisten tavoitteiden saavuttamisen arviointiin. Sen sijaan laatua ei tarkastella prosessina, jossa toisiaan seuraavat tavoitteelliset vaiheet niveltäisivät kokonaisuudeksi. Työhönvalmennuksen osalta työharjoittelupaikan löytäminen ei itsessään saisi olla riittävä tavoite, vaan vasta sitten, kun paikka on muuttunut työsuhteeksi, tavoite olisi saavutettu. Toimenpidekeskeinen laadunarviointi houkuttelee jättämään asiakkaan yksin juuri siinä vaiheessa, kun tukea eniten tarvittaisiin. (Ollikainen 2008, 54–56.)

Yksi tuoreimpia työmarkkinatukiudistusta käsitelleistä tutkimuksista on keväällä 2009 julkaistu tutkimus, joka arvioi työmarkkinatukiudistuksen vaikutuksia työttömien työllistymi-

seen ja aktivointitoimiin osallistumiseen. Tutkimus toteutettiin sekä tilastollisin menetelmin että haastattelututkimuksena. Tilastollisten menetelmien avulla selvitettiin työmarkkinatuki-uudistuksen vaikutuksia työttömien työllistymiseen ja työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumiseen. Haastattelututkimuksen avulla saatiin syvällisempi kuva uudistuksen vaikutuksista sekä työllistymisen esteistä sellaisten kohderyhmän jäsenten kohdalla, joilla työttömyys oli jatkunut aktivoinnista huolimatta. Haastateltavina toimivat työttömät, sosiaalityöntekijät sekä Kelan ja työvoimahallinnon työntekijät. (Hämäläinen ym. 2009, 9.)

Tutkimuksen mukaan työvoimapolitiittiset toimenpiteet, tukityöllistäminen ja muut toimenpidemuodot lisääntyivät, mutta aktivointiuudistuksella ei ollut suoria työllisyysvaikutuksia. Toimenpiteisiin osallistumisesta huolimatta monille työttömille avoimille työmarkkinoille työllistyminen oli käytännössä mahdoton tehtävä. Lisääntynyt aktivoinnin uhka ei edistänyt työttömien hakeutumista avoimille työmarkkinoille. Työllistymisen esteiksi nähtiin osaamisen puute, ikä, mielenterveys- ja päihdeongelmat, yleinen taloudellinen tilanne sekä sairaudet ja ylivelkaantuminen. Näiden esteiden purkamiseen eivät riitä kovemmat sanktiot tai toimenpiteiden uhka, vaan väliintuloon tarvitaan pitkäaikaistyöttömän ohjaamista, tukemista ja kuntouttamista. Tutkimuksessa todetaan, että työmarkkinatuki-uudistuksella ei ollut suoranaisia uhkavaikutuksia, vaikka toimenpiteistä kieltäytyminen katkaisee työmarkkinatuen saannin. Sanktioiden lisäämisen todetaan aiheuttavan ihmisissä vain ahdistusta ja masennusta sekä aitoa vihaa päättäjiä ja viranomaisia kohtaan. (Hämäläinen ym. 2009.)

Näin ollen voidaan todeta, että työmarkkinatuki-uudistuksen onnistumisen arviointi on saanut osaltaan sekä myönteistä että kielteistä palautetta. Nykyinen taloudellinen tilanne toiminee myös uusien tutkimusten alullepanijana ja testaa työmarkkinauudistuksen toimivuuden pitkäaikaistyöttömien määrän kasvaessa. Aktivoinnin rahoittamisen rajalliset resurssit ovat jo nyt mediassa esillä ja tulevaisuus näyttää, miten aktivoinnin aktiivisuus pystytään säilyttämään.

1.3.2 Laskentatoimen tutkimukset

Kuntatalouden tutkimukset ovat pitkälti keskittyneet johdon laskentatoimen arviointiin kunnallisissa yksiköissä, mutta selkeästi sosiaalitoimen kustannuslaskentaan liittyviä tutkimuksia on vähemmän. Näille tutkimuksille yhteistä on kuitenkin yrityselämästä omaksuttujen taloudellisuus-, tuottavuus- ja vaikuttavuusnäkökulmien sovittaminen osaksi julkisen hallinnon uudistamista. Tähän uudistamisprosessiin liittyy kiinteästi New Public Management -suuntaus

(Hood 1995; Lapsley 2004; Lapsley 2008), jonka tarkoituksena on kustannusvaikuttavuuden lisääminen, asiakaslähtöisyyden parantaminen ja kilpailutuksen hyödyntäminen kunnallisessa toiminnassa (Mamia 2006).

Vinnarin ja Näsin (2008, 97) mukaan julkiselle sektorille tyypillistä on se, että julkisten palvelujen tarve on suurempaa kuin saatavilla olevat resurssit niiden tarjoamiseen. Resurssien niukkuus ja voimavarojen kohdentaminen aiheuttaa ongelmia kaikkialla julkisella sektorilla. Palvelujen tuotanto pyritään rahoittamaan verovaroin, mutta toisaalta veroprosenttiakaan ei voida äärettömästi korottaa. Tämä lähtökohta toimii perusteena myös sosiaalitoimen työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden tarkemmalle kustannusseurannalle. Tiukkojen talousnäkymien vuoksi sosiaalitoimen resursseja ei voida välttämättä kasvattaa, joten toimenpiteiden kustannustehokkuuteen täytyy kiinnittää huomiota (Rautiainen 2009a). Rajallisten resurssien ja kasvavan palvelutarpeen ongelmia on pyritty viime aikoina ratkaisemaan ottamalla käyttöön ratkaisuja suoraan liike-elämästä. Ratkaisua on haettu erityisesti New Public Management (NPM) -teoriasta. (Vinnari & Näsi 2008, 97.) NPM on kuitenkin monitahoinen ilmiö, jonka suunnittelu ja käyttöönotto on monimutkaista ja haastavaa. NPM:n käyttöönotossa tulee huomioida johtamisjärjestelmät, muutoksen mekanismi ja rajoitteet (kuten ammattiryhmien asenteet ja sosiaaliset instituutiot). (Lapsley 2008, 77–78.)

NPM:n käyttöönotolla pyritään keventämään julkisen sektorin rakennetta ja pienentämään sen kustannuksia. Ns. uudistettu julkinen sektori (New Public Sector) pyrkii siirtymään perinteisestä tuottajalähtöisestä ilmapiiristä kohti asiakaslähtöistä palvelutuotantoa. Toimintaa pyritään edistämään kannustimien ja tulosperusteisen arvioinnin avulla. (Lapsley 2004, 242.) Valtion taloutta koskevat kriisit ja valtiollisten instituutioiden haasteet ovat nostaneet esiin tarpeen yrittäjämäisempään johtamiseen, joka tarjoaa uusia innovatiivisia ratkaisuja palvelujen tuotantoon. (Lapsley 2008, 81.) Toiminnan onnistuneisuuden arviointi perustuu saavutettuihin tuloksiin ja tulosvastuuseen. Keskeistä NPM-ajattelun omaksumisessa on tulosvastuun jakaminen organisaation alemmille tasoille ja näiden suorituksen mittaaminen. (Hood 1991.)

Oman haasteensa NPM:n käyttöönotolle asettavat kuntatoiminnassa vahvasti vaikuttavat ammatilliset ryhmät. Näillä ryhmillä on oma ammatillinen kieli ja näkemys kunnan ilmapiiristä ja missioista. Nämä ryhmät suhtautuvat muutokseen yleensä konservatiivisesti ja sitä kautta hidastavat julkisen hallinnon rakenteiden uudistamista. Omista asenteista pidetään tiukasti kiinni, eikä muutosta nähdä ratkaisuna. (Abbott 1988; Lapsley 2008, 90.) Esimerkiksi tämän

pro gradu -tutkielman aikana oli sosiaalitoimen työntekijöiden näkemyksissä nähtävissä asennetta, jonka mukaan kustannuksia erilaisille palveluille ei voida (eikä haluta) määrittää, koska ne riippuvat pitkälti asiakkaan ominaisuuksista ja elämäntilanteesta.

Ammattiryhmien asenteiden lisäksi haasteita NPM:n omaksumiselle aiheuttavat suoritusmittauksen tekniset ongelmat. Yhtenä riskinä voidaan pitää ajautumista ns. kululoukku (cost trap) -tilanteeseen, jossa perusteltu päätös johtaa kohtuuttomaan tulokseen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla käytetty tilaaja-tuottajamalli voi johtaa säästöihin tietyllä osa-alueella, mutta lisätä kustannuksia toisella osa-alueella. NPM:n ytimeen kuuluva yksityistäminen voi siis aiheuttaa ongelmia kokonaistehokkuuden kanssa, mikäli kapasiteettirajoituksia, laskentakohteen laajuutta ja julkisen sektorin kompleksisuutta ei huomioida suoritusmittauksessa. (Rautiainen 2009b.)

Näsi, Hokkanen ja Latvanen (2001, 122) ovat tutkineet johdon laskentatoimen hyväksikäyttöä ja kehittämistarpeita kunnallisissa toimintayksiköissä. Sosiaali- ja terveystoiminnan kohteina olivat vanhusten kotihoito ja palvelukodit. Tutkimuksen mukaan johdon laskentatoimen ja kustannuslaskennan puute julkisessa hallinnossa koetaan usein monen epäkohdan syyksi ja yhteiseksi syntipukiksi. Haastatteluissa ilmeni se, että ylimmät poliittiset ja virkamiespäättäjät sekä sektorijohto vastasivat taloudellisen näkökulman tarkastelusta, mutta toiminnalliset ratkaisut jäivät toimintayksiköjen omaksi asiaksi. Tutkimuksen mukaan sosiaali- ja terveystoimen kotihoitopalvelut nähdään tuotteina, joiden tuottamiselle voidaan asettaa palvelutasoon perustuvat määrätavoitteet. Tällöin palvelujen ja resurssien tarvetta koskevalla laskentatoimen informaatiolla on käyttöä, kun tavoitteita asetetaan, budjettia suunnitellaan tai valvonnan tukena. Kuitenkin tutkimuksessa korostetaan sitä, että toiminnan luonnetta, ohjausta ja tuottavuuden mittaushaasteita koskevassa päättelyssä on kuitenkin syytä olla varovainen ja varauksellinen. Palvelut ovat kuitenkin ihmisten tuottamia ja palvelujen saajana tai kohteenakin on ihminen. Ihmiset eivät ole koneita ja tämä täytyy ottaa huomioon kun asetetaan suoritustavoitteita. (Näsi ym. 2001, 125–126.)

Johdon laskentatoimen kehitystarpeita arvioitaessa on huomioitava, että julkisen hallinnon yksiköt ovat keskenään erilaisia ja niissä laskentatoimen tarpeet ja mahdollisuudet ovat niin ikään erilaiset. Päätöksentekotasosta ja yksikön toiminnan luonteesta riippuen toiminnan ja talouden ohjaus vaihtelee puhtaasti poliittisesta ohjauksesta rutiiniohjaukseen. Jos toiminnan tavoitteita ei voida yksiselitteisesti määrittellä, on poliittinen ohjaus ainut soveltuva ohjaus-

tyyppi. Johdon laskentatoimella ja laskelmilla on eri ohjaustyypeissä erilainen rooli. Johdon laskentatoimen kehitystarpeet ja laskentajärjestelmät on suunniteltava jokaiselle yksikölle sen luonteen ja tarpeiden mukaan. Toisin sanoen kaikille sopiva standardiratkaisu ei ole toimiva kunnan erilaisissa toimintayksiköissä. Näille yksiköille yhtenäistä on kuitenkin se, että jokainen yksikkö tarvitsee vaihtoehtolaskelmia toimintavaihtoehtojen edullisuuden vertailussa. Ratkaisut oman tuotannon, ulkoistamisen ja ostopalvelujen välillä perustuvat näihin laskelmiin. (Näsi ym. 2001, 122–128.)

Erilaisten vaihtoehtolaskelmien ja yksikkökustannusten rinnalla tulee kuitenkin muistaa, että sosiaali- ja terveystoimen palvelujen kohdalla perinteisiä tunnuslukuja tulee tulkita harkitusti. Esimerkiksi sellaiset tunnusluvut kuin hoitopäivän hinta tai vuosimenot/sosiaalityön asiakas saavat erilaisen tulkinnan, koska kuntien välisessä vertailussa tunnusluvut voidaan tulkita siten, että kunta säästää sosiaaliapua tarvitsevien asiakkaiden kustannuksella. Yksikkökustannuksia pitäisi pikemminkin kasvattaa kuin minimoida. (Näsi ym. 2001, 129.) Toisaalta kustannustehokkaasti järjestettyä palvelutuotantoa ei tulisi aina tulkita siten, että kunta säästää. Onhan toiminta voitu järjestää niin onnistuneesti, että se toimii paremmin ja halvemmin kuin vertailtavilla kunnilla.

1.3.3 Sosiaalialalla toteutetut laskentatoimen tutkimukset

Sosiaalialan kustannuslaskennasta ja palvelujen tuotteistamisesta löytyy useita tutkimuksia 1990- ja 2000-luvulta. Näille tutkimuksille tyypillistä on, että ne ovat pirstaloituneet tietyn näkökulman tai kohdeorganisaation tutkimiseen, mutta tutkimustuloksia ei ole pyritty yleistämään tai tutkimuksilla ei ole haettu olemassa olevien totuusväittämien todentamista.

Yleisesti ottaen sosiaalitoimea ei ole tutkittu laskentatoimen näkökulmasta yhtä paljon kuin esimerkiksi kunnallista terveystoimea, mutta toisaalta sosiaalitoimen taloudelliseen tutkimukseen ollaan jo hiljalleen heräämässä. Sosiaalitoimen palveluista esimerkiksi kotihoidosta tai vanhusten palveluasumisesta löytyy tutkimuksia, mutta tutkimuksia aikuissosiaalityön työllistämisen- tai aktivointipalveluista ainakaan taloudellisesta näkökulmasta ei ole kovin paljon. Sen sijaan esimerkiksi kotihoidon tuotteistamistutkimuksista saadaan hyviä näkökulmia myös aikuissosiaalityön tutkimukseen. Yhtenä kehitysmahdollisuutena voidaankin nähdä tuotteistamisen ulottaminen myös sosiaalitoimen palveluihin, jolloin pystytään täsmentämään palvelutarjonnan sisällön, kohderyhmän, laadun ja kustannusten ominaisuuksia. Tuotteistuksen

avulla palvelutuotantoa pystyttäisiin kehittämään vastaamaan paremmin asiakastarpeita ja muita vaatimuksia, mutta samalla se toimisi myös oman toiminnan tarkasteluprosessina. (Karinharju 2004, 4–7.)

Melin ja Linnakko (2003) ovat pyrkineet selvittämään sosiaali- ja terveystoimen peruspalvelujen tuotteistuksen ja kustannuslaskennan nykytilannetta kunnissa ja kokoamaan niistä esimerkkien avulla ns. hyviä käytäntöjä. Hyvien käytäntöjen avulla he haluavat tarjota kunnille välineitä, joiden avulla ne voivat parantaa oman tuotantonsa tehokkuutta ja markkinoiden toimivuutta sosiaali- ja terveystaloudessa. Siltikään tutkimus ei tarjoa kustannuslaskennan kehittämisen yleisopasta, vaan tarjoaa vain virikkeitä kuntien omatoimiselle kustannuslaskennan ja tuotteistuksen kehittämiseksi. Melinin ja Linnakon (2003) tutkimus aloitettiin kyselyllä yli 10 000 asukkaan kunnille, jossa pyrittiin selvittämään sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuslaskennan ja tuotteistuksen tilaa kunnissa ja kuntayhtymissä. Kyselyn tuloksena selvisi, että suuret kunnat ja kuntayhtymät ovat kehittäneet kustannuslaskentaa ja tuotteistusta enemmän kuin pienet, ja että kustannuslaskenta ja tuotteistus ovat selvästi yleisempiä terveydenhuollossa kuin sosiaalipalveluissa. (Melin & Linnakko 2003, 8.) Näiden tuloksien pohjalta voidaan sosiaalipalvelujen kustannuslaskennan kehittämistä ja tuotteistusta pitää tärkeänä tutkimuskohteena, joka toivottavasti tarjoaa tulevaisuudessa työvälineitä varsinkin pienille kunnille, jotka painivat taloudellisten ongelmien kanssa.

Stefan Sjöblom (2000) on tutkinut kustannusvaikuttavuuden arvioimiseen liittyviä ongelmia sosiaalityössä ja erityisesti nuoriin kohdistuvissa palveluissa. Yleisellä tasolla raportin tarkoituksena on ollut luoda kehikko kustannuksiin vaikuttavista tekijöistä ja kustannustason vaikutuksista loppusuoritteisiin (Sjöblom 2000, 1). Sjöblom tarkastelee sekä projektin sisäistä että yhteiskunnallista kustannusvaikuttavuutta suhteessa yhteiskunnan tarjoamaan perustoimeentulotukeen. Tutkimustulokset osoittavat, että kustannusvaikuttavuuden arviointi on suhteellisen pitkälle mahdollista kompleksisissa, vaikutuksiltaan monitahoisissa palvelukokonaisuuksissa. Arviointi edellyttää kuitenkin suhteellisen rajattua tavoiteperusteista lähestymistapaa. Saatuihin tuloksiin liittyy useita epävarmuustekijöitä, joita ei otettu huomioon tutkimuksessa. Esimerkiksi pitkäaikaisvaikutuksia ei pystytty tutkimaan rajallisen tietopohjan takia, joten varsinaisen kustannusvaikuttavuuskriteerin muodostaa se ajanjakso, jolloin palveluohjelma on kustannuksiin verrattuna vaikuttava. Lisäksi tutkimuksessa huomattiin, että nuorten omat käsitykset palveluohjelmien paremmuudesta eivät olleet yhdenmukaisia kustannusvaikuttavuusanalyysin avulla saadun palvelujen paremmuusjärjestyksen kanssa. (Sjöblom 2000, 31–35.)

Työllisyyskoulutuksen kokonaistaloudellisuutta on tutkittu Pohjois-Karjalan työpoolia (Kurvinen ja Sihvonen 2007) ja Honkalampisäätiön toimintaa (Ylipaavalniemi 2003) koskevissa tutkimuksissa. Ensimmäisessä tutkimuksessa verrattiin työpooliin osallistuvien työttömien aseman muuttumista suhteessa muihin toimintaan osallistumattomiin työttömiin. Tutkimuksen tarkoituksena oli laskea projektin takaisinmaksuaika perustuen erilaisiin työllistymisen todennäköisyyksiin. Tulos oli, että projekti maksoi itsensä takaisin tämän laskelman mukaan kahdessa vuodessa jo pelkästään työttömyysturvan säästöjen muodossa. (Kurvinen & Sihvonen 2007.)

Honkalampisäätiön työllistämisyksiköiden toiminnan kustannushyötyä laskettiin VATES-säätiön kehittämän sovelluksen pohjalta. Jokaisesta työllistämistoimenpiteeseen osallistuneesta tehtiin yksilökohtainen arvio koskien henkilön vaihtoehtoista kehitysuraa. Samantyyppistä yksilökohtaista arviota sovelletaan myös Rautiaisen (2009a) kehittämässä elämänlaatumittarissa, joka tosin on keskimäärin helpompikäyttöisempi kuin VATES-säätiön sovellus. VATES-säätiön sovelluksessa käytetty laskenta perustui lukuisille oletuksille, mutta tulosten oikeellisuutta pyrittiin tarkastamaan herkkyyksianalyysillä. Tutkimuksessa todettiin, että julkisen talouden kannalta työllistämisyksiköllä saavutetut rahamääräiset säästöt ylittivät kustannukset 17 prosentilla, tosin pitkän aikavälin vaikutuksia ei tutkimuksessa ollut huomioitu. Tutkija huomautti, että pelkästään kuntasektorin kannalta asiaa tarkasteltaessa tulos voisi olla toinen. Arvioinnin perustuminen yksilökohtaisiin arviointeihin teki siitä myös toteutuksellisesti raskaan. (Ylipaavalniemi 2003.)

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Työttömyys

Työttömyyteen vaikuttavat monet eri asiat ja työllisyyteen tähtääminen vaatii muiden ongelmien ratkaisua ennen kuin työtön ihminen voidaan sijoittaa työllistämis- tai aktivointitoimenpiteisiin. Työttömyyteen vaikuttavat mm. päihde- ja velkaongelmat sekä mielenterveyteen liittyvät ongelmat, kuten paniikkihäiriö, masennus, ahdistus ja unihäiriöt. Esimerkiksi osalla aikuissosiaalityön asiakkaista saattaa olla niin suuria velkoja, ettei työllistymistä avoimille työmarkkinoille koeta varteenotettavana vaihtoehtona, koska suuri osa ansioista menisi ulosottoon tai edes asiakkaan elinikä ei riittäisi velan maksuun. Kuinka siis pystytään motivoimaan tällaista asiakasta työllistymään? Lisäksi motivaatio-ongelmat, kuten aikaansaamattomuus, alan vaihdon tuntuminen mahdottomalta ja työttömyyteen tottuminen, asettavat omat rajoitteensa työllistymiseen kannustamiselle. Myös koulutuksen puute ja fyysinen työkyvyttömyys saattavat olla esteitä työllistymiselle. (Aktivoinnin palveluohjaus 2006, 14.)

Kilpailuttaminen ja tehokkuuden tavoittelu on tullut arkipäiväiseksi puheenaiheeksi ja toiminnan ohjenuoraksi sosiaali- ja terveydenhuollossa. Aktiiviseen ja kannustavaan sosiaalipolitiikkaan se liittyy sen takia, että osana tätä kehitystä on myös ryhdytty tarkastelemaan tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Ei riitä, että toimitaan taloudellisesti pienillä kustannuksilla, on osoitettava, että panosten ja tuotosten suhde on edullinen ja sijoitettu euro tuottaa riittävästi suoritteita. Näin ollen toimintaprosesseja on jouduttu arvioimaan uudelleen ja etsimään tehokkaampia toimintamalleja. Vaikuttavuuden korostaminen on liittännyt taloudellisuuden ja tuottavuuden rinnalle kysymyksen, mikä vaikutus tehdyillä toimilla on. Ei riitä, että touhutaan ahkerasti, työllä pitää olla vaikutusta. Vaikutus voi näkyä esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn paranemisena, eliniän pitenemisena, terveyserojen kaventumisena tai yksinkertaisesti asiakastyytyväisyytenä. (Lehto 2008, 65–68.)

Sosiaaliturva lepää talouskasvun varassa. Jos kasvu hidastuu, työttömyys saa vauhtia ja sosiaalimenot lähtevät nousuun. Hidasta talouskasvua seuraa verotulojen kasvun pysähtyminen. Sosiaalimenot kasvavat samalla, kun rahoituspohja rapistuu. Menojen kasvu ja tulojen pieneeminen ajavat sosiaalipolitiikan ongelmiin. Sosiaaliturvan rahoitus on sitä varmemmalla

pohjalla, mitä nopeammin talous kasvaa. Suuri osa sosiaalimenoista on sidottu ansiotason muutoksiin, mutta sidonnaisuus on vain osittaista. Reipas talouskasvu nostaa ansiotasoa ja sitä kautta verotuloja nopeammin kuin sosiaalimenoja. Tässäkin tapauksessa on huomattava, että sosiaalimenojen kasvua vauhdittaa ikärakenteen muutos. Verojen kasvupaineita riittää myös nopean kasvun oloissa, vaikkei tehtäisi yhtään menoa lisäävää päätöstä. (Lehto 2008, 68.)

Aktiivisesta ja kannustavasta sosiaalipolitiikasta puhuttaessa on yleensä tarkoitettu sitä, että ansiotyön tulee olla kannustavaa. Ajatusmallin taustalla katselee rationaalinen ja hyötyä tavoitteleva ihminen, homo economicus. Ihmisten oletetaan tavoittelevan taloudellista ja usein nimenomaan välitöntä taloudellista hyötyä. Hieman ristiriitaisesti ihmisen ajatellaan olevan ahne, mutta myös laiska. Kannusteiden riittämättömyydestä huolissaan olevat pelkäävät ihmisten arvostavan vapaa-aikaa jopa niin, että he ovat valmiita tinkimään aineellisesta elintasostaan kohtalaisen paljon. Sen takia sosiaaliturvan omavastuu on oltava riittävän suuri lorpvailun ja väärinkäytösten estämiseksi. Tutkimustulokset osoittavat, että taloudellisten kannustimien merkitys on pieni juuri siinä ryhmässä, johon sen oletetaan tiukimmin purevan. Pitkäaikaistyöttömistä monet ovat rakentaneet itselleen elämäntavan, johon kuuluu aineellinen niukkuus, mutta siihen on sopeuduttu eikä heitä houkutella eikä liioin huolita takaisin työelämään yksinomaan taloudellisia kannusteita lisäämällä. Ihmiset eivät ajattele ainoastaan taloudellisia hyötyjä, vaan kulttuurin perusarvot vaikuttavat siihen, miten ihminen arvostaa työtä ja vapaa-aikaa. (Lehto 2008, 71–72.)

Myöskään koulutus ei toimi tehokkaana työttömyyden katkaisijana kaikissa tilanteissa. Jos työttömyyden perusteella annettava koulutus korvaa vain puuttuvaa työn kysyntää, jäävät sen tulokset heikoksi. Tehokkuus paranee vain, jos vaihtoehtona on työllistyminen. Silloin koulutukseen tulevat ne, jotka sitä aidosti haluavat. (Lehto 2008, 76.)

2.1.1 Työttömien toimeentuloturva

Suomessa toimeentuloturva perustuu ns. pohjoismaiseen malliin, jonka mukaan kaikki maassa asuvat ovat oikeutettuja vähintään perustoimeentulon takaaviin etuuksiin vanhuuden, työkyvyttömyyden, huoltajan menetyksen, sairauden ja työttömyyden varalta sekä äitiyden ja pienten lasten hoidon ajalta. (Niemelä & Salminen 2006, 23.) Seuraavassa käsitellään ainoastaan työttömyyteen liittyviä toimeentuloturvan etuuksia, joita ovat työttömyysturva ja kunnallinen toimeentulotuki.

Työttömien toimeentulo turvataan pääasiassa työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella (Työttömyysturvalaki 1 luku 2 §). Työttömyyspäiväraha jakautuu ansiosidonnaiseen päivärahaan ja peruspäivärahaan. Henkilöt, jotka ovat saaneet ansiosidonnaista tai peruspäivärahaa enimmäisajan (500 päivää) tai joilla ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan, saavat työmarkkinatukea. Kansaneläkelaitos huolehtii peruspäivärahasta ja työmarkkinatuesta ja työttömyyskassat ansiosidonnaisesta päivärahasta. (Niemelä & Salminen 2006, 28.) Käytännössä suurin osa pitkäaikaistyöttömistä kuuluu työmarkkinatuen piiriin, joten muita työttömyysturvan etuuksia ei käsitellä tässä laajemmin.

Työttömien toimeentuloturva voidaan täydentää kunnallisella toimeentulotuella. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto, joka täydentää muuta toimeentuloturva, kuten työttömyysturva. Työttömyys, asumismenot ja pienituloisuus ovat tuen tarpeen tärkeimpiä syitä. (Niemelä & Salminen 2006, 34–35.)

Työmarkkinatuki työttömän taloudellisena etuutena

Työmarkkinatuki on työttömyysturvaan kuuluva tuki, jolla turvataan työttömän työnhakijan toimeentulo sinä aikana, kun hän hakee työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille (Tuomaala 2007, 1). Vuonna 2009 täysi työmarkkinatuki on 25,63 euroa päivässä ja sitä maksetaan viideltä päivästä viikossa. Lisäksi on mahdollista saada lapsikorotusta alle 18-vuotiaista lapsista. Korotuksen määrä on 4,86–9,19 euroa päivässä riippuen lasten lukumäärästä. (Kela 2009.)

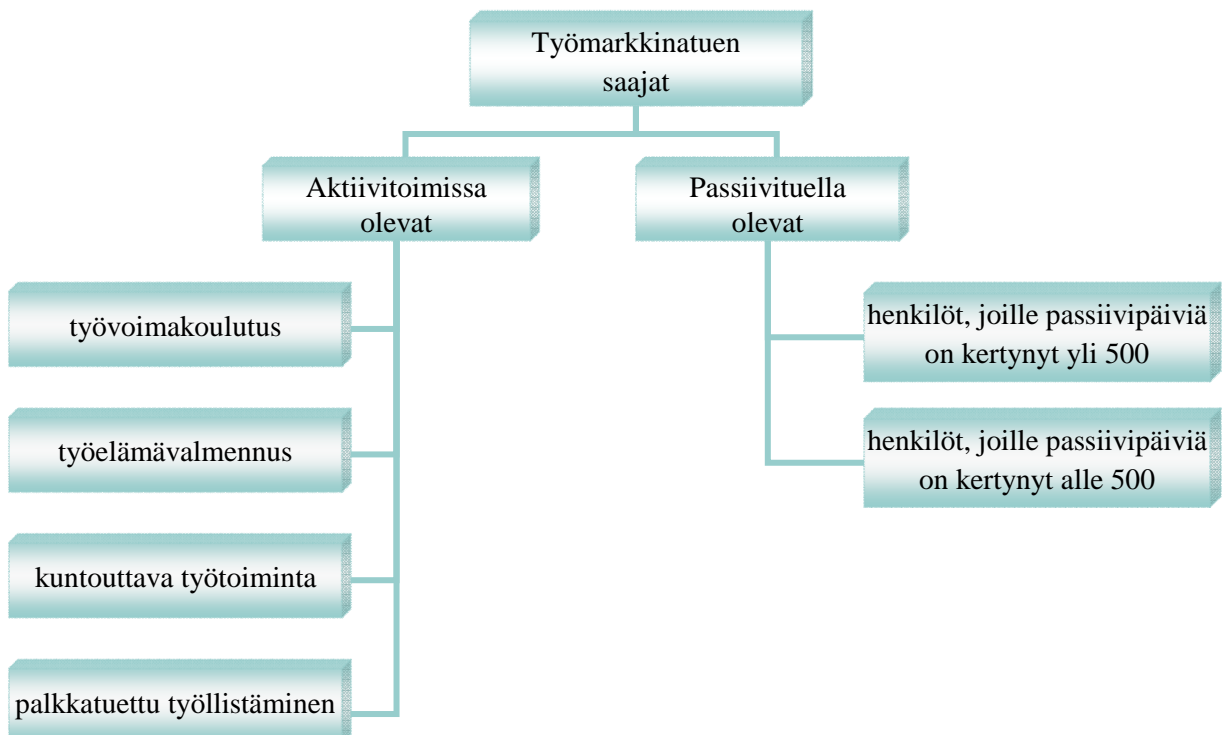
Työmarkkinatukea voi saada 17–64-vuotias työtön työnhakija, joka on työskennellyt alle 10 kuukautta viimeisen kahden vuoden ja neljän kuukauden aikana. Mikäli työtön on työskennellyt pidempään, on hän oikeutettu ansiosidonnaiseen tai peruspäivärahaan, eli ns. työttömyyspäivärahaan. Työmarkkinatukea saa myös sellainen henkilö, joka on saanut enimmäisajan työttömyyspäivärahaa (yli 500 päivää). Työmarkkinatukea voi saada myös sellainen työnhakija, joka osallistuu työvoimakoulutukseen, työharjoitteluun tai vastaaviin työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin tai kuntouttavaan työtöimintaan. (Kela 2009.)

Nuorten osalta työmarkkinatukioikeuteen on asetettu rajoituksia. Jos 17-vuotiaalla hakijalla ei ole ammatillista koulutusta, hänelle voidaan maksaa työmarkkinatukea vain, jos hän on työvoimakoulutuksessa tai työharjoittelussa. 18–24-vuotiaalle hakijalle, jolla ei ole ammatillista

koulutusta, voidaan maksaa työmarkkinatukea edellisen lisäksi myös, jos hän ei ole kieltäytynyt työvoimatoimiston tarjoamasta työstä tai koulutuksesta eikä ole jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen. (Kela 2009.)

Työmarkkinatukea voi siis saada sekä työllistymistä edistäviin aktivointitoimiin osallistumisen ajalta että passiivisesti. Kuviossa 3 työmarkkinatuen saajat on jaoteltu ryhmiin sen mukaan osallistuvatko he aktiivitoimiin vai maksetaanko heille työmarkkinatukea passiivisesti. Passiivisesti työmarkkinatukea saavat voidaan edelleen jakaa ryhmiin passiivipäiväkertymän mukaan, joka vaikuttaa aktivointitoimenpiteiden tarjoamiseen. Pitkään työttömänä olleille otetaan käyttöön uusi aktiivikausi, joka alkaa viimeistään, kun työmarkkinatukea on maksettu 500 työttömyyspäivältä. Aktiivikauden aikana työvoimatoimisto tarjoaa työnhakijalle palveluja ja toimenpiteitä tehostetusti. (Tuomaala 2007, 1.)

KUVIO 3 Työmarkkinatuen saajat ryhmittäin (Tuomaala 2007).



Työmarkkinatuen uudistus

Työmarkkinatukea uudistettiin vuoden 2006 alusta. Työmarkkinatukiudistuksen päätavoitteiksi asetettiin työllisyysasteen nostaminen ja työttömyyden alentaminen. Pitkällä tähtäimellä tavoitteena oli myös alentaa työttömyyden hoidon julkisia kokonaismenoja. Näiden päämäärin saavuttamiseksi valmisteltiin tehokkaampaa, kannustavampaa ja tasapainoisempaa toimeentulotukietuuksien ja aktivointiohjelmien kokonaisuutta. Käytännössä työmarkkinatukiudistuksella haluttiin aktivoida työmarkkinatuen saajia osallistumaan erilaisiin työllistymistä ja elämänhallintaa lisääviin toimenpiteisiin. Aktivointitoimenpiteisiin osallistumisen tukemiseksi työmarkkinatuki muutettiin vastikkeelliseksi tietyn työttömyysajan jälkeen. Näillä toimenpiteillä pyrittiin katkaisemaan ja tyrehdyttämään työmarkkinatuen saajien ajautumista pitkittyneeseen työttömyyteen. Työmarkkinatukiudistuksen avulla pyrittiin myös poistamaan etuus- ja rahoitusjärjestelmistä sellaisia epävirallisia ohjaavia vaikutuksia, jotka antavat mahdollisuuden toimia vastoin etuusjärjestelmän tavoitteita sekä työttömyyden alentamistavoitetta. (Tuomaala 2007, 1.)

Työmarkkinatukiudistuksessa keskeisimpänä kohderyhmänä ovat olleet pitkään passiiviaikaista työmarkkinatukea saaneet henkilöt. Työmarkkinatukiudistuksessa aktivointia pyrittiin lisäämään erityisesti niiden työmarkkinatuen saajien osalta, joille passiivista tukea oli kertynyt vähintään 500 päivältä. (Tuomaala 2007, 7–11.) Lisäksi työmarkkinatukiudistuksessa asetettiin työssäoloehto sanktioksi, mikäli työtön henkilö keskeyttää tai kieltäytyy työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. Kieltäytyminen tai keskeyttäminen johtaa työmarkkinatukioikeuden menettämiseen. Oikeuden työmarkkinatukeen voi saada uudelleen vasta sen jälkeen, kun on ollut työssäoloehdon mukaisessa työssä, koulutuksessa tai työvoimapolitiisessa toimenpiteessä vähintään viisi kuukautta. (Työttömyysturvalaki 8 luku 4a §.)

Uudistuksen yhteydessä työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitukseen rakennettiin tasapainomalli, jossa yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden työmarkkinatuen rahoitusvastuu jaettiin puoliksi kuntien ja valtion kesken. Aikaisemmin työmarkkinatukimenot rahoitettiin kokonaan valtion varoista. Uudistuksen myötä kunnille tuli taloudellinen intressi aktivoida passiiviaikaista työmarkkinatukea saaneet työttömät. Kun henkilö on aktivointitoimenpiteessä, työmarkkinatuen maksaminen kuuluu kokonaan valtiolle. Sen sijaan jos henkilö saa passiivisesti maksettua työmarkkinatukea (ns. passiivilista), joutuu kunta maksamaan Kellalle 50 prosenttia kyseisistä työmarkkinatuista. (Tuomaala 2007, 11.)

Työmarkkinatukimenot 2007–2008

Kelan maksamat työmarkkinatukietuudet ovat pienentyneet viime vuosina. Vuonna 2008 työmarkkinatukea maksettiin yhteensä 645 miljoonaa euroa, joka oli 8,7 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2007. Vuonna 2007 työmarkkinatukimenot olivat 706 miljoonaa euroa, joka puolestaan oli 11 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2006, jolloin menot olivat 793 miljoonaa euroa. (Kela 2009.) Kuntien osuus työmarkkinatukimenoista pieneni 35 miljoonaa euroa vuonna 2007 verrattuna aiempaan vuoteen. Prosentuaalisesti se vastasi 22 % kaikista työmarkkinatukimenoista vuonna 2007. Työllisyyden hyvä kehitys sekä työttömien aktivointi säästivät kuntien työmarkkinatukimenoja vuonna 2007 (Kela 2008.), mutta nykyinen taloudellinen synkentänee näitä tilastoja vuodesta 2008 alkaen.

Vuonna 2008 työmarkkinatuen saajia oli 183 485 henkilöä (Kela 2009). Työmarkkinatuen saajien määrä laski 9,4 prosenttia vuodesta 2007, jolloin saajia oli 202 554 (Kela 2008). Vuonna 2006 työmarkkinatuen saajia oli 224 418 henkilöä, joten työmarkkinatuen saajien määrä on laskenut myös vuosien 2006–2007 välillä (Kela 2008).

Työmarkkinatukimenoissa ei ole huomioitu maksettujen työttömyyspäivärahojen menoja, jotka luultavasti ovat kasvaneet lisääntyneiden irtisanomisten ja lomautusten takia. Nykyisen taloudellisen tilanteen vaikutukset tulevat näkymään työmarkkinatukitilastoissa vasta, kun 500 päivää on täyttynyt näillä ansiosidonnaisella tai peruspäivärahalla olevilla henkilöillä. Sen sijaan työmarkkinatukimenot tulevat kasvamaan jo tämän vuoden aikana, mikäli nuorten tai muiden työttömyyspäivärahaan oikeuttamattomien työttömyys lisääntyy nykyisen taantuman aikana.

Toimeentulotuki työttömän taloudellisena etuutena

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen ja tilapäinen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotukilaki lähtee siitä, että jokaisella on velvollisuus kykyjensä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä puolisonsa ja lastensa elatuksesta. Toimeentulotuen tarkoituksena on tukea henkilöä toteuttamaan tätä vastuuta. Mikäli henkilön tulot ja varat eivät riitä välttämättömään toimeentuloon, on hän oikeutettu saamaan toimeentulotukea. Tällaiseksi tuen saajaksi määritellään henkilö,

joka on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllä, yrittäjätoiminnalla tai muiden toimeentuloa turvaavien etuuksien avulla. Toimeentulotuen myöntää se kunta, jonka alueella henkilö oleskelee vakituisesti. Lisäksi työikäinen toimeentulotuen hakija on velvollinen ilmoittautumaan työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi, ellei tähän ole estettä. (Kuntatiedon keskus 2008.)

Toimeentulotuen tukilajit

Toimeentulotuki koostuu kolmesta eri tukilajista, joita ovat perus-, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Kunnat päättävät toimeentulotuen perusteista. Perustoimeentulotuen rahoitukseen osallistuvat kunnat ja valtio yhtä suurin osuuksin. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rahoituksesta vastaa kunta. (Kuntatiedon keskus 2008.)

Perustoimeentulotuki sisältää perusosan sekä muut perusmenot. Perusosa on tarkoitettu kattamaan ravinto- ja vaatemenot sekä vähäiset terveydenhuoltomenot. Se kattaa myös puhtaudesta, paikallisliikenteen maksuista, harrastus- ja virkistystoiminnasta ja muusta jokapäiväisestä toimeentulosta aiheutuvia menoja. Muita perusmenoja ovat lain mukaan asumismenot, taloussähköstä aiheutuvat menot, kotivakuutusmaksu sekä vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. (Kuntatiedon keskus 2008.)

Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon erityismenot, joita ovat lasten päivähoitomenot, muut kuin perustoimeentulotukeen sisältyvät asumisesta aiheutuvat menot (esim. takuuvuokra) sekä henkilön tai perheen erityistarpeisiin tai -olosuhteisiin liittyvät, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. (Kuntatiedon keskus 2008.)

Ehkäisevän toimeentulotuen menoja ei ole eritelty, mutta sen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. (Kuntatiedon keskus 2008.)

Toimeentulotuen rahoittaminen

Työmarkkinatukilain uudistus vaikutti myös toimeentulotuen rahoituksen muuttumiseen. Lukuun ottamatta harkinnanvaraista toimeentulotukea, kuntien maksama toimeentulotuki irrotet-

tiin valtiosuusjärjestelmästä, ja myös toimeentulotuen rahoitus jaettiin tältä osin puoliksi valtion ja kuntien kesken. Aluksi rahoitusmalli ei vaikuta kustannusten jakautumiseen, mutta palkitsee myöhemmin niitä kuntia, joissa pystytään edistämään työllistymistä. (Tuomaala 2007.)

Työttömyysturvan riittävyttä on kritisoitu, koska puolet toimeentulotukea saavista on työttömiä (Niemelä & Salminen 2006, 35), joka viittaa siihen, että useimmiten työmarkkinatuki tai muu työttömyysturva ei selvästikään riitä elantokustannusten kattamiseen. Näin ollen toimeentulotuen tilapäisyyden tavoite ei selvästikään toteudu, jos puolet toimeentulotukiasiakkaista on työttömiä ja usein myös pitkäaikaisia toimeentulotuen saajia.

2.1.2 Työvoimapolitiittiset ja muut työllistymistä edistävät aktivointitoimenpiteet

Työhallinnon työvoimapolitiittisilla palveluilla (ts. työllistämispalvelut) ja työllistymistä edistävillä aktivointitoimilla tuetaan henkilöasiakkaan sijoittumista avoimille työmarkkinoille ja koulutukseen. Aktivointisuunnitelmaa tehtäessä työvoimapolitiittiset palvelut ja työllistymistä edistävät aktivointitoimet ovat työttömän työnhakijan ensisijaisia palveluja. Kuntouttava työtoiminta toi vuoden 2001 alussa uuden työvoimatoimiston ja kunnan yhdessä harkitseman työllistyvyyttä tukevan palvelun pitkään työttömänä olleiden asiakkaiden palveluvalikoimaan. (Lindqvist, Oksala & Pihlman 2001, 28.)

Työvoimapolitiittisilla palveluilla työ- ja elinkeinohallinto pyrkii tehostamaan työmarkkinoiden toimintaa ja korostamaan aktiivisia toimenpiteitä passiivisen työttömyysturvan sijaan (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009). Työvoimapolitiittisia toimenpiteitä ovat palkkatuettu työllistäminen, työkokeilu sekä työelämävalmennus ja työharjoittelu. Toimenpiteen järjestäjänä voi olla valtion virasto tai laitos, kunta, kuntayhtymä, yhteisö, säätiö tai yksityinen elinkeinonharjoittaja. (Laki julkisesta työvoimapalvelusta 8 luku 1 §.)

Toisin kuin työvoimapolitiittiset palvelut, kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen on kunnan vastuulla. Mikäli työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, ettei asiakkaalle voida tarjota työtä tai työllistymistä edistäviä toimenpiteitä kolmen kuukauden sisällä, aktivointisuunnitelmaan tulee sisällyttää kuntouttavaa työtoimintaa. Käytännössä työ- ja elinkeinotoimisto sekä kunnan sosiaalitoimi harkitsevat yhdessä asiakkaan kanssa aktivointisuunnitelmaan sisältyvien palvelujen ja toimenpiteiden sisällöstä. Kuntouttavalla työtoiminnalla tavoitellaan sitä, että asiakas voisi

jatkossa sijoittua työvoimapoliittisten palvelujen tai työllistymistä edistävien aktivointitoimien avulla työmarkkinoille tai koulutukseen. Toisin sanoen kuntouttavaa työtoimintaa voidaan siis tarjota, kun katsotaan, ettei asiakkaan työ- ja toimintakyky riitä vielä työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistumiseen. Lisäksi kuntouttava työtoiminta on hyvä vaihtoehto silloin, kun halutaan selvittää asiakkaan työ- ja toimintakykyä, koska keskeyttämisestä ei aiheudu samanlaisia sanktioita kuin työvoimapoliittisissa palveluissa. Lisäksi kuntouttavaa työtoimintaa voidaan toteuttaa muutamina päivinä viikossa lyhyemmillä työpäivillä. (Lindqvist ym. 2001, 22–28.)

Työhallinnon ja kunnan järjestämien työllisyyttä edistävien palvelujen lisäksi pitkäaikaistyöttömille voidaan kirjata aktivointisuunnitelmaan myös muita palveluja, joilla pyritään tukemaan työllistymiseen tähtäävien palvelujen onnistumista. Tällaisia palveluja ovat mm. kunnan sosiaali- ja terveystoimen palvelut, koulutuspalvelut ja muut ammatillisen kuntoutuksen palvelut. (Lindqvist ym. 2001, 19.) Seuraavassa käydään lyhyesti läpi työhallinnon tarjoamat keskeisimmät työvoimapalvelut sekä kunnan järjestämä kuntouttava työtoiminta.

Kuntouttava työtoiminta

Velvollisuus kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä on säädelty lailla kuntouttavasta työtoiminnasta. Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on parantaa asiakkaiden valmiuksia siirtyä joko suoraan työelämään tai työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin (Lindqvist ym. 2001, 47–48). Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on tarjota pitkäaikaistyöttömälle työllistymispolku, joka johtaa lopulta avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. Aluksi pitkäaikaistyötön voi osallistua kuntouttavaan työtoimintaan, jonka jälkeen hän kykenee siirtymään työelämävalmennukseen. Tämän jälkeen hänelle voidaan tarjota palkkatukityötä, joka lopulta johtaa avoimille työmarkkinoille siirtymiseen. (Aktivoinnin palveluohjaus 2006, 21.) Kuitenkin käytännössä tämä tavoite toteutuu harvoin ja kuntouttavaa työtoimintaa pidetäänkin enemmän toimenpiteenä, joka selvittää asiakkaan toimintakykyä, eli sitä onko hänestä osallistumaan työhallinnon toimenpiteisiin tulevaisuudessa vai onko työ- ja toimintakyky käytännössä menetetty (Junnilainen 2009).

Työllistymisen lisäksi kuntouttavalla työtoiminnalla pyritään parantamaan työttömien elämänhallinnan taitoja, kuten opettamaan päivärytmiä ja harjoittamaan työelämän rutiineja pehmeällä tavalla. Kuntouttava työtoiminta voi luoda väylän työelämään, auttaa toimintakyvyn

palauttamisessa tai jäljellä olevan toimintakyvyn ylläpitämisessä. Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on estää pitkään jatkuvan työttömyyden kielteiset vaikutukset asiakkaan toimintakykyyn. Tällaisia vaikutuksia ovat esimerkiksi syrjäytyminen ja elämänhallinnan menettäminen (Lindqvist ym. 2001, 13, 47–48.)

Lain mukaan kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen on kunnan vastuulla. Lisäksi kunnan on osallistuttava yhdessä työvoimatoimiston kanssa aktivointisuunnitelmien laatimiseen. (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 2 luku 2-6 §.) Aktivointisuunnitelman tarkoituksena on selvittää, mitä palveluja tai toimia tarvitaan asiakkaan työllistymisen edistämiseksi (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 3 luku 8 §). Käytännössä kuntouttavan työtoiminnan sisällön yksityiskohtainen suunnittelu jää paikallistasolle eli sosiaalitoimelle, työvoimatoimistolle ja asiakkaalle itselleen (Lindqvist ym. 2001, 47.)

Pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistämiseksi on ensisijaisesti selvitettävä mahdollisuus osallistua työvoimapoliittisiin toimiin, kuten työharjoitteluun, työelämävalmennukseen tai työvoimapoliittiseen koulutukseen. Mikäli työkyky ei mahdollista näihin toimenpiteisiin osallistumista, voidaan ohjata asiakasta työ- tai toimintakykyä parantaviin palveluihin ja miettiä kuntouttavan työtoiminnan aloittamista (Lindqvist ym. 2001, 22.)

Kuntouttavaa työtoimintaa ei määritellä työssäoloehto kartuttavaksi ajaksi (Lindqvist ym. 2001, 58). Kuntouttava työtoiminta räätälöidään asiakkaan tarpeiden mukaisesti ja kerrallaan se voi kestää 3–24 kuukautta. Kuitenkin asiakas voi osallistua vuoden aikana enintään 230 päivänä kuntouttavaan työtoimintaan. Kuntouttavaan työtoimintaan on osallistuttava 1–5 kertaa viikossa ja työpäivän pituus on 4–8 tuntia. (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 4 luku 13–14§.) Kuntouttavan työtoiminnan toimintapaikkoja ovat kunnat, järjestöt, yhdistykset tai muut kolmannen sektorin toimijat. Kunta voi myös ostaa palveluja näiltä toimijoilta. Sen sijaan kuntouttavaa työtoimintaa ei voi suorittaa yrityksissä. (Lindqvist ym. 2001, 46.)

Lakia sovelletaan nyt alle 25-vuotiaisiin asiakkaisiin lyhyemmän työttömyysjakson jälkeen kuin 25 vuotta täyttäneisiin. Alle 25-vuotiaat ovat kuntouttavan työtoiminnan piirissä noin 8,5–12 kuukauden työttömyyden jälkeen, kun taas 25-vuotiaat tai vanhemmat tulevat kyseisen toiminnan piiriin vasta noin 2–2,5 vuoden työttömyyden jälkeen. Tällä hetkellä lain velvoitta-

vuus perustuu ikään.¹ Alle 25-vuotiailla ei ole oikeutta kieltäytyä kuntouttavasta työtoiminnasta ilman hyväksyttävää syytä. Kieltäytyminen voi johtaa nuorten kohdalla toimeentulotuen pienentämiseen 20–40 prosentilla. Tällä ikään perustuvalla jaottelulla on haluttu katkaista nuorten työttömyys ja syrjäytyminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja riittävän tehokkaasti. (Lindqvist ym. 2001, 14.)

Kuntouttavasta työtoiminnasta maksetaan asiakkaalle joko työmarkkinatukea ilman tarveharkintaa tai toimeentulotukea. Lisäksi kunta maksaa asiakkaalle ylläpitokorvausta tai toimintarahaa 8,00 euroa päivässä vuonna 2009. (Lindqvist ym. 2001, 53–55.) Kunnalla on velvollisuus korvata kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla aiheutuneet matkakulut halvimman matkustustavan mukaisesti. (Toimeentulotukilaki 2 luku 10 a §.)

Kunnalla on oikeus saada kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä valtion korvauksena työllisyysmäärärahoista 10,09 euroa päivää ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti. Korvaus maksetaan jälkikäteen niiltä päiviltä, joina henkilö osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan. (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 8 luku 24 §.)

Työelämävalmennus ja työharjoittelu

Työelämävalmennus ja työharjoittelu ovat työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on perehdyttää työelämään, selvittää sopivia ammatteja, työtehtäviä ja työpaikkoja sekä edistää työhön sijoittumista ja ammattitaitoa. Työharjoittelu on tarkoitettu alle 25-vuotiaille työttömille nuorille, joilla ei vielä ole ammatillista koulutusta. Työelämävalmennukseen sen sijaan voi päästä yli 25-vuotias tai jo ammatillisen koulutuksen saanut henkilö. Työharjoittelun tai työelämävalmennuksen järjestäjänä voi olla valtio, kunta, yritys tai muu yhteisö, säätiö tai yksityinen elinkeinonharjoittaja. Sen sijaan kotitalous ei voi olla työharjoittelun tai työelämävalmennuksen järjestäjänä. (Työ- ja elinkeinotoimisto 2/2009.)

Työelämävalmennus tai työharjoittelu kestää korkeintaan 10 kuukautta. Päivittäinen kesto voi olla enintään kahdeksan tuntia ja vähintään neljä tuntia, viikoittainen kesto enintään viisi päivää. Työelämävalmennus ja työharjoittelu kerryttävät työssäoloa ja näin ollen osallistu-

¹ ks. HE 194/2009 vp, jossa on pohdittu kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymisen sanktiointia myös yli 25-vuotiaille.

malla kyseiseen toimenpiteeseen voidaan työmarkkinatukioikeus saada takaisin. Työelämävalmennusta tai työharjoittelua ei kuitenkaan lueta työsuhteeksi, joten työtön ei ole työsuhteessa työelämävalmennuksen järjestäjään eikä työ- ja elinkeinotoimistoon. Koska kyseessä ei ole työsuhde, ei aikaa oteta huomioon myöskään työttömyyspäivärahan työssäoloehto laskettaessa. (Työ- ja elinkeinotoimisto 2/2009.)

Työelämävalmennuksen ja työharjoittelun ajalta työtön on oikeutettu työmarkkinatukeen ilman tarveharkintaa (Työttömyysturvalaki 7 luku 3-7 §). Työmarkkinatukea maksetaan toimenpiteeseen osallistumisen ajalta, vaikka henkilöllä olisi voimassa karenssi työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieltäytymisen tai sen keskeyttämisen, koulutuksesta kieltäytymisen tai sen keskeyttämisen, työstä kieltäytymisen tai eroamisen tai työmarkkinoilta poissaolon johdosta. Lisäksi hän saa ylläpitokorvausta 8,00 euroa jokaiselta työelämävalmennukseen osallistumaltaan päivältä. Tarvittaessa työtön voi hakea myös toimeentulotukea toimenpiteen ajaksi, mikäli ensisijaiset etuudet eivät riitä turvaamaan riittävää toimeentuloa. (Työ- ja elinkeinotoimisto 2/2009.)

Palkkatuettu työllistäminen

Palkkatuetulla työllistämisellä pyritään ensisijassa työllistämään pitkäaikaistyöttömiä, vajaakuntoisia, alle 25-vuotiaita nuoria ja työttömiä, joita uhkaa pitkäaikaistyöttömyys tai syrjäytyminen työmarkkinoilta. Palkkatuetun työllistämisen tavoitteena on parantaa työnhakijan ammattitaitoa ja työmarkkina-asemaa sekä edistää pitkäaikaistyöttömien pääsyä avoimille työmarkkinoille. Mikäli työtön ei työllisty avoimille työmarkkinoille tai ei sijoitu koulutukseen, työ- ja elinkeinotoimisto voi myöntää työnantajalle palkkatukea työttömän palkkakustannuksiin. Työnantaja voi saada palkkatukea enintään 10 kuukautta kerrallaan. Poikkeuksen tähän muodostavat oppisopimuskoulutus, jolloin palkkatukea saa koko oppisopimuksen ajan, ja vaikeasti työllistyvän, vajaakuntoisen tai työnsuunnittelijan palkkaus, jolloin palkkatukea voi saada enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan. Lisäksi sosiaalinen yritys voi saada palkkatukea 36 kuukautta, jos palkkaa vajaakuntoisen työttömän. (Työ- ja elinkeinotoimisto 1/2009.)

Palkkatuki myönnetään työsopimussuhteessa tehtävään työhön tai oppisopimuskoulutukseen. Työnantaja maksaa työllistetylle palkkaa ja saa vastavuoroisesti valtiolta palkkatukea palkkakustannuksiin. Työnantajan tulee noudattaa työläinsäädännön ja alan työehtosopimuksen määräyksiä. Lisäksi työnantajan on sitouduttava maksamaan työehtosopimuksen mukaista tai ta-

vanomaista ja kohtuullista palkkaa. Palkkatuella työttömiä voivat työllistää valtion virastot ja laitokset, kunnat, yritykset ja muut yksityisen sektorin työnantajat. Yksityisen sektorin työnantajiksi luetaan mm. yhdistykset, säätiöt ja kotitaloudet sekä sosiaaliset yritykset. (Työ- ja elinkeinotoimisto 1/2009.)

Palkkatuki muodostuu perustuesta ja lisäosasta. Perustuen vähimmäismäärä on noin 550 euroa kuukaudessa ja lisäosa on enintään 60 prosenttia perustuen määrästä. Vaikeasti työllistyvän osalta lisäosan määrä voi olla enintään 90 prosenttia perustuen määrästä. Palkkatuen perusosan saaminen edellyttää työnantajalta, että tukityöllistetyn osaamisessa ja ammattitaidossa arvioidaan olevan puutteita tai hänen tuottavuutensa tarjolla olevassa työtehtävässä arvioidaan alentuneen työttömyyden keston, vajaakuntoisuuden tai muun syyn johdosta. Mikäli tämä puute on todettu osaamis- ja ammattikartoituksessa sekä palvelutarpeen arvioinnissa, ja yritys on sitoutunut parantamaan tukityöllistetyn osaamista koulutuksen avulla tai muutoin, on yritys oikeutettu palkkatuen lisäosaan. Lisäosan voi saada ilman edellä mainittuja edellytyksiä, jos yritys palkkaa vaikeasti työttömän, vajaakuntoisen tai oppisopimukseen tulevan. Sosiaaliset yritykset ja muut kuin yritykset saavat myös lisäosan ilman rajoituksia. (Työ- ja elinkeinotoimisto 1/2009.)

Palkkatuen maksaminen täysimääräisenä edellyttää, että tuella palkattavan työaika on vähintään 85 prosenttia alan normaalista työajasta. Jos työaika on lyhyempi, palkkatuki suhteutetaan työaikaan ja maksetaan vähennettynä. Poikkeuksen muodostaa kuitenkin vaikeasti työllistävät, joiden osalta palkkatuki voidaan kuitenkin maksaa täysimääräisenä myös osaaikatyön osalta. (Työ- ja elinkeinotoimisto 1/2009.)

2.2 New Public Management julkisen hallinnon muutoksen ajurina

Tietoyhteiskunnan hallinnon kehittämispit lähtivät liikkeelle 1970-luvulla Yhdysvalloista ja Iso-Britanniasta. Ne saivat ohjelmallisen muodon New Public Management (lyhennys NPM) -suuntauksesta (Hood 1991), joka on uusliberalistisen ajattelun julkishallinnollinen muoto. Teollisen yhteiskunnan vakaaseen yhteiskuntakehitykseen sopinut hallinto- ja ohjausmalli ei enää toiminut nopeasti muuttuvassa tietoyhteiskunnassa. Vaadittiin pienempää ja joustavam-

paa julkista hallintoa. (Möttönen & Niemelä 2005, 34.) Suomessa julkisen hallinnon uudistus käynnistyi 1980-luvulla perustuen juuri tähän NPM-teoriaan (Juhila 2008, 56).

NPM-teoriassa katsotaan, että julkista hallintoa tulee kehittää soveltamalla yritys-elämässä käytössä olevia johtamis-, toiminta- ja organisointitapoja, koska yksityistä sektoria pidetään julkista sektoria kehittyneempänä ja tehokkaampana. Kilpailu nähdään tekijänä, jonka vuoksi yksityinen voittaa julkisen sektorin tehokkuusvertailussa. Tästä seuraa, että siirtämällä julkista toimintaa kilpailun piiriin eli markkinoille ja soveltamalla kilpailuperusteisia toimintamalleja julkisella sektorilla, saadaan aikaan toimivampi, tehokkaampi ja halvempi julkinen sektori. (Möttönen & Niemelä 2005, 34–35.)

NPM:n valossa tehtyjä julkishallinnon uudistuksia ovat mm. päätöksenteon hajauttaminen (esim. kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistus 1993), keskushallinnon yksinkertaistaminen (esim. virastojen yhdistämiset), menojen tiukempi kontrolli (esim. tulosohjaus ja nettobudjetointi), sekä virastojen liikelaitostaminen, yhtiöittäminen ja yksityistäminen. Lisäksi uudistukset näkyvät toimintojen ulkoistamisena (esim. ostopalvelut kuntien kiinteistönpidossa), virastojen toimintaa tukevan tiedon keräämisen ja jakamisen rationalisointina (esim. valtion uusi kirjanpitojärjestelmä ja henkilötietojärjestelmät), aluehallinnon keventämisenä (esim. uusi läänijako), valtion henkilöstöhallinnon hajauttamisena (esim. uudet palkkausjärjestelmät) ja asiakaslähtöisyyden parantamiseen tähtäävinä uudistuksina (esim. TQM ja ISO 9000). (Mamia 2006.)

NPM korostaa ns. 3E-mallia, jossa pyritään julkista hallintoa uudistamaan taloudellisuuden (economy), tuottavuuden (efficiency) ja vaikuttavuuden (effectiveness) näkökulmasta. Ongelmaksi kuitenkin koetaan tulosten mittaamisen vaikeus. Tämä onkin yksi keskeinen kritiikin kohde. Suoritusmittareina on pyritty käyttämään tasapainotettua tuloskorttia (BSC) sekä erilaisia standardeja (ISO 9000 jne.). (Mamia 2006.)

Kun yritystoiminnan ja kilpailukyvyn periaatteet ovat tunkeutuneet osaksi hyvinvointivaltion organisoiminnan tapoja, ovat myös sosiaalityöntekijät eräänlaisen tulosvastuun kohteina. Heidän toimintaansa, sen tehokkuutta ja tuloksellisuutta tarkkaillaan entistä enemmän. Toiminnan jatkuva tehostaminen ja taloudellinen tehokkuus ovat uudistusopin keskeisin lähtökohta. Julkishallinnon on kyettävä tuottamaan samoilla tai niukkenevilla resursseilla entistä tehokkaammin ja entistä tuloksellisempia palveluja. (Juhila 2008, 56.)

2.3 Julkisen sektorin johdon laskentatoimi ja kustannuslaskenta

Kustannuslaskenta-ajattelu on levinnyt liike-elämän tuotantotoiminnasta myös julkiselle sektorille, ja siellä myös vaikeasti mitattaviin monitahoisiin palvelutoimintoihin. Asiantuntevasti käytettynä kustannuslaskenta on tärkeä julkishallinnon työkalu, joka auttaa varmistamaan palvelujen kannattavuuden ja valmistelevaan taloudellisesti kestäviä hallinnollisia päätöksiä. (Pellinen 2006, 11.) Sisäisen kustannuslaskennan kehittämistarpeen keskeisin alkusysäys oli 1990-luvun alussa, jolloin kunnat heräsivät yleiseen kustannustietoisuuteen koetun laman myötä. Kuntien taloudellinen tilanne koheni laman jälkeen hetkellisesti (Vatanen, Leino & Mäntylä 2002, 1), mutta tämän hetkinen maailmanlaajuinen taloudellinen taantuma on jälleen asettamassa uusia haasteita kustannusten hallinnalle. Tämä vaikuttaa voimakkaasti julkiseen sektoriin ja edellyttää kuntien kehittävän entistä enemmän ja entistä tehokkaammin sisäisen kustannuslaskennan osaamistaan (Vatanen ym. 2002, 1).

Myös sosiaali- ja terveystaloukselta on vaadittu kustannustietoisuuden ja tehokkuuden parantamista. Ongelmaksi on kuitenkin koettu alan riittämätön tuotteistus ja kehittymätön kustannuslaskenta. Kustannuksia on laskettu kuntien palvelutuotantoyksiköissä ainakin 1990-luvun alusta lähtien, mutta kustannuslaskenta on keskittynyt erikoissairaanhoidon lopputuotteisiin ja välipanoksiin. Sen sijaan sosiaalitoimen työllistymis- ja aktivointipalvelujen kustannuslaskentaa on toteutettu vähemmän. Syynä tähän voidaan pitää laskentaresurssien puutetta ja sitä, ettei näitä palveluja koeta sellaisiksi palveluiksi, joita voitaisiin ulkoistaa ostettavaksi kunnan ulkopuolisilta tuottajilta. (Melin & Linnakko 2003, 7.) Kaikesta huolimatta sisäisen kustannuslaskennan tarve on hyväksytty myös sosiaalitoimessa. Sisäisen kustannuslaskennan avulla saavutettava tieto nähdään keinona vaikuttaa toimintaan ja parantaa toiminnan ohjattavuutta. (Peltomaa, Hokkanen, Pylväs, Röynä, Salminen & Teräväinen 1997, 4.)

Kustannuslaskennan tärkeyttä voidaan perustella sillä, että sen avulla pyritään mittaamaan oman toiminnan tuottavuuden ja taloudellisuuden kehittymistä (Peltomaa ym. 1997, 5). Kustannuslaskenta antaa päätöksenteolle perustan tarjoamalla tietoa kunkin vaihtoehdoisen toimenpiteen kustannusvaikutuksista (Pellinen 2006, 75). Kunnan kustannuslaskennan tavoitteena voidaan nähdä sisäisen kustannustietoisuuden kehittäminen, suoritteiden yksikkökohtaisten kustannusten laskeminen ja kustannusten vertaaminen. Kustannuslaskenta on yksi osatekijä, joka vaikuttaa tulevien toiminnallisten päätösten ja muutosten suunnitteluun sekä toimeenpa-

noon. Kustannuslaskentajärjestelmän avulla voidaan arvioida sisäistä tuloksellisuutta ja kehittää nykyistä palvelurakennetta kustannustehokkaammaksi sekä vastaamaan paremmin sosiaalisen asiakkaiden tarpeita. (Peltomaa ym. 1997, 5.)

2.3.1 Kustannuslaskennan tehtävät

Johdon laskentatoimella ja kustannuslaskennalla voidaan nähdä olevan kaksi keskeistä tehtävää kuntatalouden ohjaamisessa. Ensinnäkin se auttaa kunnan johtoa analysoimaan oman tuotannon kannattavuutta, hinnoittelemaan itse tuotetut palvelut ja tuotteet, tekemään tuotantopäätöksiä sekä päättämään tarjottavasta palveluvalikoimasta ja mahdollisesta tuotannon osittaisesta tai täydellisestä ostamisesta kunnan ulkopuoliselta tuottajalta. Toiseksi johdon laskentatoimi tuottaa tietoa pitkän ja lyhyen aikavälin suunnittelua, valvontaa ja toimintakyvyn mittausta varten. (Melin & Linnakko 2003, 14–15.) Sisäinen kustannuslaskenta nähdään siis eräänlaisena työvälineenä, jolla pystytään toteuttamaan parempaa tulosvastuuta ja tulosjohtamista. Päätöksenteon avuksi tarvitaan uusia, yrityselämän puolelta tultuja työvälineitä, jotka tukevat kunnan ja sen sisäisten yksiköiden tulostavoitteiden asettamista, toiminnan analysointia, tavoitteiden toteutumisen seurantaan sekä taloudellisesti merkittäviä päätöksiä. (Peltomaa ym. 1997, 4.)

Tuloksellisuus on noussut myös julkisella sektorilla keskeiseksi toiminnan mittariksi. Tuloksellisuus ei koostu pelkästään palvelukyvyn ja vaikuttavuuden mittaamisesta, vaan halutaan myös mitata kustannusvaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuottavuutta. Näitä tuloksellisuutta kuvaavia tunnuslukuja on vaikea laskea ilman kustannuslaskennan tuottamaa tietoa toiminnan kustannuksista. (Peltomaa ym. 1997, 4.) Toisaalta paradoksaalista on se, että kustannusten kohdistamisessa on kuitenkin tyydytty kustannusten jakoon vain vastuualuille ja kustannuspaikoille. Sen sijaan kustannusten kohdistamista suoraan palveluille ei ole pidetty tarpeellisena. (Melin & Linnakko 2003, 14–15.)

Säädetyt lait ovat asettaneet kunnan laskentatoimelle omat vaatimuksensa kustannusten seuraamiseen. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksusta (1993) sallii enintään palvelujen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruuden maksujen perimisen. Näin ollen lain soveltaminen on edellyttänyt kunnilta tuotekohtaisen kustannuslaskennan kehittämistä tietyillä osa-alueilla. Kuntataloudessa on kuitenkin myös sellaisia yksiköitä, joissa palveluista ei peritä asiakasmaksuja. Näiden palvelujen yksikkökustannusten selvittäminen on jäänyt vähemmälle

verrattuna esimerkiksi terveydenhuollon yksikkökustannushankkeiden määrään. Kustannuslaskennan perustana olevan tuote-käsitteen määrittelyä on pidetty sosiaalitoimessa monimutkaisena, koska tarjottuun palvelukokonaisuuteen sisältyy useita eri toimintoja yhtäaikaaisesti. Näin ollen on ajateltu, etteivät yksittäiset suoritteet tai palvelut voi olla tuotelaskennan kohteena itsenäisinä yksiköinä. (Peltomaa ym. 1997, 4.)

Lyhyesti sanottuna kustannuslaskennan tehtävänä on siis selvittää, mitkä kustannukset ovat aiheutuneet tietyistä toiminnoista ja tiettyjen toimenpiteiden ja suoritteiden aikaansaamisesta. Aiheuttamisperiaate on keskeinen ajatus kustannusten käsittelyssä ja niiden osoittamisessa laskentakohteille, eli kunnan eri yksiköille. Yleisesti ottaen kustannuslaskennassa ei ole olemassa yhtä oikeaa tapaa tai lainsäädännöllistä ohjetta, jota kunnan tulisi noudattaa. (Melin & Linnakko 2003, 15.)

2.3.2 Tuotekustannuslaskenta

Tuote on asiakkaille tarkoitettu tavara, palvelu tai näiden yhdistelmä, jonka avulla asiakkaan tietty tarve tyydytetään joko välittömästi asiakkaan käyttämänä tai välillisesti palveluprosessiin kuuluvana välivaiheena. Sosiaalialalla tuote on useimmiten asiakkaan saama palvelu, jota asiakas käyttää sosiaalisen toimintakykynsä edistämiseksi ja ylläpitämiseksi (Kivistö 2003, 8.)

Tuotekohtaista kustannuslaskentaa tarvitaan kuntataloudessa palveluyksiköiden vertailussa, resurssien uudelleenarvioinnissa ja toimintatapojen rationalisoinnissa. Lisäksi laskentaa tarvitaan myös laatuprojekteissa, poliittisessa päätöksenteossa, yksikön johtamisen tukena sekä henkilöstön kustannustietoisuuden ja tehokkuuden lisäämisessä. Myös lainsäädäntö asettaa omat vaatimuksensa kunnallisen tuotekustannuslaskennan kehittämiseksi. (Hakari 2003; Karinharju 2004, 7.)

Julkishallinnon palvelutuotantoon ja kehittämishankkeisiin kohdistuva laskenta edellyttää erilaisia lähtökohtia kuin perinteinen valmistavan yrityksen tuotekustannuslaskenta. Kustannuslaskennan ensisijaisena kohteena on aina tuotanto, jossa odotetaan syntyvän palveluja ja tietoa. Siksi tuotannon riittävää hahmottamista voidaan pitää kustannuslaskennan lähtökohtana. Lisäksi tuotannolla voidaan tarkoittaa yksittäistä hanketta tai jatkuvaksi tarkoitettua toimintaa. (Pellinen 2006, 23–25.) Sosiaalitoimessa tuotantona voidaan pitää asiakkaille tarjottavia sosi-

aalityön ja aktivoinnin palveluja, joiden tarkoituksena on toimeentulon varassa elävän elämälaadun parantaminen tai parhaassa tapauksessa työllistäminen. Työllistämisen- ja aktivointipalvelut voidaan nähdä joko yksittäisinä toimenpiteinä tai asiakaskohtaisina elämänpolkuina, joissa erilaiset tukitoimet seuraavat toisiaan.

Usein tuotannossa pystytään nopeasti mukauttamaan toimintatapoja ja palveluja markkinoiden ja yhteiskunnan kulloistenkin vaatimusten ja arvostusten mukaan. (Pellinen 2006, 25). Sosiaalitoimessa toimintatapojen muuttaminen on sidoksissa lainsäädännön vaatimuksiin ja toisaalta valtion ja kunnan tarjoamaan sosiaalipalvelujen rahoitukseen. Lisäksi myös yleinen taloudellinen tilanne ja yhteiskunnasta nousevat vaatimukset asettavat omat haasteensa työllistämisen- ja aktivointipalvelujen sisällölle ja kohdentamiselle.

2.3.3 Kustannuslaskennan tulevaisuus kuntasektorilla

Vuonna 1997 Lahden sosiaali- ja terveystieteiden keskuslaitos asetti työryhmän selvittämään sosiaalitoimen kustannuslaskentaa. Yhtenä kantavana ajatuksena oli, että kustannuslaskennan tulisi olla jatkuva prosessi, ei kertaluonteinen erillisselvitys. (Peltomaa ym. 1997, 8.) Tämän ajatuksen tulisi ohjata myös tulevia sosiaalityön yksikkökustannushankkeiden toteuttamista. Kustannusten kohdentamista yksittäisille palveluille tulisi pitää myös kuntataloudessa tavoiteltavana tietona, eikä pelätä sitä, mitä laskelmat saattavat paljastaa. Toisaalta se ei riitä, että yksikkökustannukset selvitetään tutkimushankkeessa, vaan hankkeen jälkeen kunnan tulisi aktiivisesti kehittää omia keinoja kustannusten hallintaan ja jatkuvaan seurantaan.

Tulevaisuudessa jokaisen kunnallisella sektorilla työskentelevän tulisi tietää yksikkönsä kustannukset ja omat vaikutusmahdollisuudet kustannuksiin. Kun yksikkökohtaisia toiminnallisia, laadullisia ja taloudellisia tavoitteita asetetaan, tulisi kustannustarkastelulla olla olennainen rooli tavoitteita määritettäessä. Toisaalta tulee muistaa, ettei kustannustarkastelu yksin luo hyvää palvelua ja toimintaa. Kustannusnäkökulman lisäksi toiminnassa tulee myös huomioida vaikuttavuusaspekti, eli millä tavalla asiakas kokee tarjotun palvelun. Yksikkötason kustannusten lisäksi tulisi myös tarkastella kokonaiskustannuksia kunnan näkökulmasta. Eli mikä on palvelun tuottamisesta aiheutunut kustannus ilman tuloja ja valtionosuuksia kunnalle. (Peltomaa ym. 1997, 8.) Lahdessa toteutetusta selvityksestä on kulunut jo yli kymmenen vuotta, mutta silti selvityksessä esitetyt ajatukset ovat vielä ajankohtaisia ja monissa kunnissa ei kustannuslaskenta vielä toimi tarpeeksi yksityiskohtaisella tasolla.

2.3.4 Vaihtoehtoiskustannukset

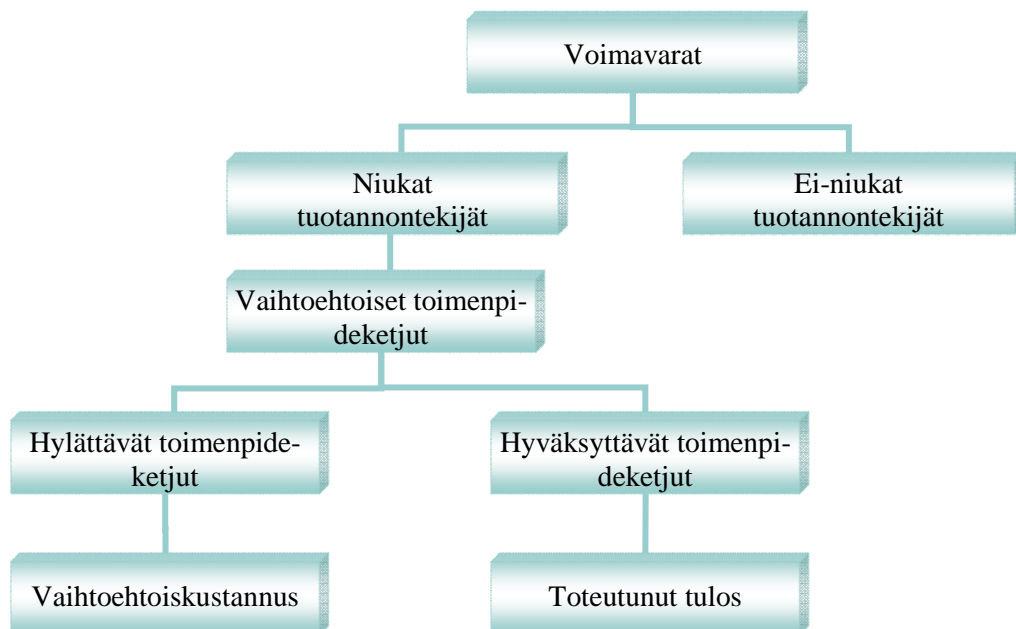
Terveystaloustieteessä Sintonen ja Pekurinen (2006) lähtevät siitä, että terveyden tuottamisessa pätee taloustieteen peruslähtökohta, jonka mukaan käytetyt voimavarat ovat rajallisia suhteessa ihmisten moninaisiin ja ilmeisesti rajattomiin haluihin ja tarpeisiin. Voimavara on niukka, jos sen kysyntä nollassa hinnalla ylittää sen tarjonnan. Niukkuuden vallitessa ei kaikkia työllistymisen kannalta hyödyllisiä toimia voida toteuttaa rajoituksitta, vaan joudutaan tekemään valintoja ja asettamaan prioriteetteja. (Sintonen & Pekurinen 2006, 10.) Tämä sama taloustieteen peruslähtökohta pätee myös aikuissosiaalityön työllistämisen- ja aktivointipalvelujen tuottamisessa, koska työllistämismäärärahat ja henkilöstön työpanokset ovat rajallisia ja toisaalta myös työllistämispaikeista on pulaa.

Tulevaa toimintaa koskevien valintojen kustannuksia on mahdollista hahmottaa vaihtoehtoiskustannusten avulla. Vaihtoehtoiskustannuksilla tarkoitetaan tietyn valinnan seurauksena menetettyä tulosta, joka toisin valitsemalla olisi voitu saavuttaa. (Pellinen 2006, 59.) Toisin sanoen vaihtoehtoiskustannuksilla tarkoitetaan niiden hyötyjen raha-arvoa, jotka valinnan seurauksena menetetään (Pellinen 2006, 203). Aikuissosiaalityössäkin voimavarojen käyttöön liittyy aina vaihtoehtoiskustannus (ks. kuvio 4). Olennainen kysymys on, onko vaihtoehtoiskustannus pienempi vai suurempi kuin voimavarojen varsinaisella käytöllä saavutettu työllistymishyöty. Esimerkiksi jos työllistymisen- tai aktivointipalveluna tarjotaan kuntouttavaa työtoimintaa työharjoittelun sijaan, vaihtoehtoiskustannuksilla tarkastellaan työharjoittelusta saatujen hyötyjen raha-arvoa ja verrataan niitä kuntouttavasta työtoiminnasta saatujen hyötyjen raha-arvoon. Mikäli kuntouttavasta työtoiminnasta saatu hyöty on suurempi, on valinta ollut oikea ainakin taloudellisesta näkökulmasta katsottuna.

Kuvion 4 mukaisesti voidaan sosiaalitoimen työllistymisen- ja aktivointitoimenpiteiden voimavaroiksi lukea sosiaalityöntekijöiden työaika, tarjolla olevien työpajapaikkojen ja muiden työllistymistä tukevien työpaikkojen määrä, saatavilla olevan rahoituksen määrä sekä muut välilliset palvelut, kuten mielenterveys- ja päihdepalvelut sekä terveystarkastukset. Oikeastaan kaikki edellä mainitut voimavarat voidaan lukea niukoiksi tuotantontekijöiksi, koska niitä ei ole rajoittamattomasti tarjolla, vaan sosiaalitoimessa joudutaan tekemään valintoja tarjottavien palvelujen suhteen. Kaikille asiakkaille ei voida tarjota työpajapaikkaa, koska niitä ei riitä kaikille. Palveluihin varattu rahoitus asettaa omat rajoituksensa esimerkiksi tukipalvelujen, kuten mielenterveys- ja päihdepalvelujen tarjontaan. Lisäksi yksi suurimmista rajoitteista

on sosiaalityöntekijöiden määrä ja käytettävissä oleva työaika. Asiakkaita ei välttämättä pystytä tapaamaan niin usein kuin olisi tarvetta, koska asiakasmäärät saattavat olla niin suuria yhdellä sosiaalityöntekijällä. Edellä mainittujen voimavarojen erilaisen kohdistamisen kautta syntyy erilaisia toimenpideketjuja, joiden kustannuksia tulisi selvittää. Esimerkiksi mitä tulee maksamaan työttömän pitäminen passiivisesti maksetun työmarkkinatuen varassa verrattuna aktivointipalvelun tarjoamiseen tai saavutetaanko tukipalvelujen (mielenterveys- ja päihdepalvelut) avulla suurempi hyöty kuin pelkän työllistämisen- tai aktivointitoimenpiteen tarjoamisella.

KUVIO 4 Vaihtoehtokustannusten määrittely (Pellinen 2006, 205).



Vaihtoehtokustannusten tarkkaan määrittämiseen liittyy käytännössä vaikeita ongelmia. Vaihtoehtokustannusten käsitteeseen ei ole liittynyt sellaista tarkistettavuuteen perustuvaa objektiivisuutta kuin mitä rahavirtojen tai tuotannon mittauksiin perustuvilla kustannuskäsitteillä on. Bohr (1988, 1990) on kehitellyt ajatusta vaihtoehtokustannuksiin perustuvasta kustannuslaskennasta ja pyrkinyt samalla ratkaisemaan niiden määrittämiseen ja tarkistettavuuteen liittyviä ongelmia. Koska vaihtoehtokustannuslaskennassa on kyse päätöksenteossa avustavien kustannusten määrittelystä, kustannukset ovat määritettävissä vasta sitten, kun tiedetään, mitä tavoitetta pyritään edistämään ja mitä vaihtoehtoja tavoitteeseen pääsemiseksi on käytössä. Taloustieteen näkökulmasta kustannuksilla tarkoitetaan laajasti ottaen kaikkia niitä uhrauksia, joita valinnan ja sen toimeenpanon seurauksena aiheutuu. Jokaisesta päätöksestä

aiheutuu sekä välittömiä että välillisiä kustannuksia. Päätökseen välittömästi liittyvät rahamaksut on helppo erottaa. Välillisiä rahamaksuja sen sijaan voi aiheutua a) tulevista menoista, jotka aiheutuvat päätöksen toteuttamisesta; b) menoista, jotka aiheutuvat toimintamahdollisuuksien rajautumisesta; ja c) tulevista menoista, jotka aiheutuvat toimintamahdollisuuksien rajautumisesta. (Pellinen 2006, 203–204.)

2.4 Sosiaalipalvelujen taloudellinen arviointi ja kustannusvaikuttavuus

Sintonen & Pekurinen (2006) korostavat terveydenhuollossa tehokkaimpien toimenpiteiden priorisointia. Tätä ajatusmallia voidaan soveltaa myös sosiaalipalveluihin. Aikuissosiaalityössä ei ole yhdentekevää, miten välttämättömät valinnat työllistämisen ja aktivointitoimenpiteiden välillä tehdään. Valinnat pitäisi tehdä annettujen rajoitusten mukaan siten, että työllistämisen ja aktivointitoimenpiteiden tavoitteet saavutetaan niin täydellisesti kuin mahdollista. Tosin sanoen pitäisi valita sellaiset toimenpiteet, joilla tehokkaimmin saavutetaan työllistymistavoite. Omat rajoitukset tehokkaimpien toimenpiteiden valinnalle asettaa se, että saatavilla oleva tieto vaihtoehtoisten toimenpiteiden työllistämisaikutuksista tai kustannuksista on puutteellista ja epävarmaa. Siksi on tärkeää, että toimenpiteiden vaikutuksia ja kustannuksia pyritään selvittämään ja mittaamaan, jotta vaihtoehtojen joukosta voidaan valita tehokkaimmat toimenpiteet. (Sintonen & Pekurinen 2006, 57.)

Taloudelliset vaikutukset

Työllistämisen ja aktivointipalvelujen hyödyt ja haitat eivät realisoidu samanaikaisesti. Osa hyödyistä ja haitoista realisoituu lyhyen ajan sisällä toimenpiteen suorittamisesta. Osa hyödyistä on taas sellaisia, että ne näkyvät vasta usean vuoden päästä. Lyhytaikaiset vaikutukset ovat tuloja ja menoja, jotka syntyvät lyhyen ajan sisällä ja voidaan kohdistaa ajallisesti tietylle vuodelle. Sen sijaan pitkäaikaiset vaikutukset ovat tuloja ja menoja, jotka syntyvät pitkän ajan kuluessa ja näkyvät vasta usean vuoden viiveellä. Näiden tulojen jaksottaminen eri vuosille on vaikeaa. (Kallio, Meklin & Tammi 2008, 13.)

Taloudelliset vaikutukset voidaan jakaa myös välittömiin ja välillisiin vaikutuksiin. Välittömät vaikutukset syntyvät suoraan suoritetusta tukitoimenpiteestä, kun taas välilliset vaikutuk-

set ovat taas seurausta siitä, että alkuperäinen toimenpide saa aikaan tietyn muutoksen kohde-ryhmässä, josta seuraa muille henkilöille tai ryhmille tulojen tai menojen muutos. Näitä kutsutaan ulkoisvaikutuksiksi tai kerrannaisvaikutuksiksi. Työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteillä on myös välillisiä, ei-rahamääräisiä vaikutuksia, joiden suuruuden ja kohdentumisen määrittäminen on vaikeaa. Esimerkiksi jokainen pysyvästi työelämään kuntoutunut asiakas vähentää tulevaisuudessa odotettavissa olevaa työvoimavajetta ja tuo valtiolle ja kunnalle verotuloja. (Kallio ym. 2008, 13.)

Kustannusvaikutuksista on periaatteessa helpoimmin arvoitettavissa markkinahintaisten voimavarojen käyttö. Tällaisia voimavaroja ovat esimerkiksi terveydenhuolto- ja muiden palvelusektorien käyttämät voimavarat. Niiden arvotuksessa voidaan pitää lähtökohtana markkinahintaa. Henkilöstövoimavarat voidaan arvottaa bruttopalkalla sosiaalikuluneen. Käytetty pääoma (tilat, koneet, laitteet) tulee myös ottaa huomioon. (Sintonen & Pekurinen 2006, 264.)

Vaikutusten arviointi

Sosiaalipalveluja ei voida arvioida pelkästään ns. kovien, rahamääräisten arviointimenetelmien avulla (Sjöblom 2000, 1). Varsinaisten hoito- ja tukitoimenpiteiden ohella sosiaalipalvelujen tärkeimpinä työsuuntina ovat keskustelu ja neuvottelu. Neuvonnalla ja ohjauksella voidaan päästä vuorovaikutukseen, joka saa aikaan toivottuja muutoksia asiakkaan käyttäytymisessä. (Lumijärvi 1994, 14.) Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömän ”houkuttelemisen” työllistämisen- tai aktivointitoimenpiteeseen vaatii sosiaalityöntekijältä toimenpiteen tarjoamisen lisäksi myös asiakkaan kanssa keskustelua ja asiakkaan tarpeiden ymmärtämistä. Asiakkaita joudutaan usein kannustamaan ja etsimään heitä kiinnostavia työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteitä keskustelun kautta ennen kuin toimenpiteeseen lähteminen onnistuu.

Sosiaalipalvelujen hyödyn tai arvon ilmaisemista rahana on pidetty monimutkaisena ja hankalana, jolloin laatuaspektien merkitys korostuu arvioinnin mittarina (Sinkkonen & Kinnunen 1994; Sjöblom 2000, 1). Palvelun laadulla tarkoitetaan palvelun sopivuutta asiakkaan tarpeisiin, jolloin arviointi ei Lumijärven (1994, 25) mukaan voi olla ensisijaisesti neutraalia ja objektiivista ihmisen tilanteen kuvaamista. Toisaalta nykyään myös sosiaalialan taloudellista arviointia pidetään yhtä mahdollisena kuin muutakin taloudellista arviointia (Taloudellinen arviointi sosiaalialalla 2004). Sosiaaliala vain asettaa omat rajoituksensa tulosten tulkinnalle eikä kustannusten määrittäminen ole niin yksinkertaista kuin valmistavassa teollisuudessa.

2.4.1 Suoritusmittarit – tehokkuus, vaikuttavuus ja taloudellisuus

Laskentatoimessa mittauksen kohde jaetaan kolmeen käsitteeseen, joita ovat vaikuttavuus, tehokkuus ja taloudellisuus. Vaikuttavuus (effectiveness) liittyy asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Toimenpide on vaikuttavaa silloin, kun se johtaa tavoiteltuun tulokseen. (Pellinen 2005, 69–70.) Esimerkiksi työmarkkinatukiudistuksen tavoitteiden mukaisesti työllistämistä tai aktivointitoimenpide on vaikuttava silloin, kun se johtaa työttömän työllistymiseen tai johonkin muuhun haluttuun tavoitteeseen ja pitkällä tähtäimellä vähentää työttömyyden hoidon julkisia menoja (Työministeriön tiedotteita 2005).

Tehokkuus (efficiency) liittyy haluttujen tuotosten ja niiden saavuttamiseen tarvittavien voimavarojen käytön suhteeseen. Toiminta on sitä tehokkaampaa, mitä enemmän tuotoksia saadaan samoilla voimavaroilla tai mitä vähemmällä voimavaroilla haluttu määrä tuotoksia pystytään luomaan. (Pellinen 2005, 70.) Sosiaalitoimessa tuotosten sijaan voidaan puhua asiakkaille tarjottavista palveluista ja tukitoimista, mutta näiden tehokkuuden mittaaminen on hieman kyseenalaista. Tehokkuutta ei tulisi määritellä vain sen mukaan, kuinka paljon voimavaroja menee tietyn palvelun tarjoamiseen, vaan tehokkuus tulisi toisaalta sitoa osaksi vaikuttavuuden tarkastelua.

Taloudellisuus (economy) huomioi panostekijöinä käytettyjen voimavarojen hinnan. Toiminta on sitä taloudellisempaa, mitä enemmän tuotoksia saadaan aikaan tietyllä rahamäärällä tai mitä pienemmällä rahamäärällä tietty tuotosten määrä saadaan aikaan. (Pellinen 2005, 70.) Sosiaalitoimessa taloudellisuutta voidaan tarkastella sen mukaan kuinka paljon palveluja pystytään tarjoamaan sosiaalitoimen asiakkaille valtion ja kunnan tarjoaman sosiaalipalvelujen rahoituksen avulla. Toisaalta jos palveluja tuotetaan liukuhihnalta mahdollisimman paljon, voidaan miettiä sitä, saavutetaanko massatuotannolla haluttu työllistymistavoite vai pitäisikö asiakkaiden erilaiset tarpeet kuitenkin ottaa huomioon palvelutarjonnassa. Asiakkaiden elämäntilanne ja muut henkilökohtaiset ominaisuudet vaikuttavat asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen ja toisaalta myös palvelun tarjoamisen seuraukset tulisi huomioida etukäteen.

Tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus ovat abstrakteja ilmiöitä, joiden mittaamiseen on vakiintunut joukko yleisesti käytettyjä mittareita (Pellinen 2005, 71). Tällaiset mittarit on alun perin kehitetty yrityselämän tarpeisiin, mutta niitä voidaan soveltaa myös sosiaalitoimeen ja työllistymistä edistäviin palveluihin. Sosiaalipalvelujen tuottamat hyödyt ovat vaikeammin

määriteltävissä ja vaikutukset saattavat näkyä vasta pitkän ajan kuluttua, mutta tämä ei saisi olla esteenä suoritusmittauksen kehittämiseksi.

2.4.2 Arviointimallit

Tuloksellisuuden eri osa-alueiden arviointiin ei ole muodostunut yhtenäistä käytäntöä. Arviointimalleja on useita erilaisia, ja arvioinnin käytännön toteutus vaihtelee suuresti sekä kuntien että palvelualueiden välillä. Arviointi on ollut lähinnä kvantitatiivista ja painottunut tuottavuuden ja yksikkökustannusten seurantaan. Vaikuttavuuden moniulotteisuus on usein este laajempien arviointimallien toteuttamiselle käytännössä ja sen arvioimisen edellytyksenä on kvantitatiivisten ja kvalitatiivisten tutkimusotteiden yhteensovittaminen. (Sjöblom 2000, 5.)

Arviointia voidaan tehdä myös ei-taloudellisesta näkökulmasta. Kustannusanalyysi on yksi ei-taloudellisen arvioinnin muoto, ja se keskittyy vain toimenpiteiden kustannusten selvittämiseen ja analysointiin. Tämän lähestymistavan heikkoutena on se, että pelkkä kustannusten tarkastelu jättää huomioitta sen, mitä toimenpiteillä saavutetaan. Tästä näkökulmasta toimenpiteiden paremmuuden ratkaisee ainoastaan hinta: mitä halvemmalla saadaan, sitä parempi. Laatuaspekti jää kokonaan tarkastelun ulkopuolelle. (Sintonen & Pekurinen 2006, 250.)

Vartiainen (1994) mukaan palvelujen ominaisuuksien ja prosessien erittely on tyypillistä palveluorganisaatioiden toiminnan tutkimukselle. Palvelutason määrittely on yksi käytetyimmistä palvelutoiminnan analyysin näkökulmista. Lähestymistapana se kiinnittää huomiota palvelujen määrälliseen kattavuuteen ja tuotantomenetelmiin. Tutkimus liittyy tällöin toimintatapoihin ja prosesseihin, joten analyysi kohdistetaan pääasiassa toimintatapojen ja metodien arviointiin. Tutkimuksessa arvioidaan siis sitä, millaisia metodeja tulisi käyttää, jotta toiminnassa päästäisiin haluttuihin tuloksiin. (Sjöblom 2000, 5.) Aikuissosiaalityön kustannusvaikuttavuushankkeessa voidaan tämän pohjalta pyrkiä löytämään vastausta siihen, millaisia työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteitä tulisi käyttää, jotta niiden avulla pitkäaikaistyöttömät työllistyisivät tai pääsisivät muuhun haluttuun tavoitteeseen.

Taloudellisessa arvioinnissa haetaan yleensä joko kustannus-hyöty tai kustannusvaikuttavuussuhteeltaan edullisimmat toimintavaihtoehdot. Edullisuutta arvioidaan sen mukaan, kuinka tehokkaasti eli taloudellisesti toimintavaihtoehdolla päästään haluttuun tavoitteeseen tai sen suuntaisiin muutoksiin eli vaikutuksiin. (Sjöblom 2000, 14.) Työllisyys-hankkei-

den arviointien ongelmaksi nousee esiin niiden lyhytjänteisyys ja varsinaisen vaikuttavuuden arvioinnin puute (Aro ym. 2007; Kallio ym. 2008). Selvitysten tavoitteena on osoittaa kohtuullisen nopealla ajanjaksolla syntyvät myönteiset tulokset lähinnä toiminnan rahoittajille. Sen sijaan koko yhteiskunnan ja koko yksilön työssäoloajalle kohdentuvien tutkimusten tekemistä vaikeuttavat rekisterien ja tilastojen puutteet. (Itkonen 2008, 18.)

Aikuissosiaalityön arvioinnissa kohdatut ongelmat

Aikuissosiaalityön aktivointitoimenpiteiden tavoitteet ovat moniulotteisia. Niillä pyritään mm. työpaikkojen järjestämiseen, työharjoittelun kautta työkokemuksen kartuttamiseen ja elämänhallinnan parantamiseen. Toivotut vaikutukset ovat sekä välittömiä että välillisiä. Kustannustarkastelussa on keskityttävä tärkeimpiin välittömiin suoritteisiin ja vaikutuksiin. Tutkimuksen perimmäisenä kysymyksenä tulisikin arvioida sitä, kuinka pitkälle arvioinnin tarkkuudessa päästään ja minkälainen osa kustannustarkastelulla on kokonaisarvioinnissa. (Sjöblom 2000, 19).

Aktivointitoimenpiteiden sisällöt eroavat, joten toimenpiteiden kustannuksia tai niiden vaikutuksia ei ole mielekästä tarkastella kokonaisvaltaisesti. Aktivointitoimenpiteitä on käsiteltävä erillisinä kokonaisuuksina. Tämän tutkielman empiirisessä osiossa käsitellään seuraavia työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteitä: kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja palkattu työ. Näiden työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden muuttuvia kustannuksia ja vaikutuksia pyritään selvittämään haastatteleamalla sosiaalityöntekijöitä ja rakentamalla konkreettisia esimerkkejä aktivointitoimenpiteistä yksittäisten asiakaspolkujen kautta. Tutkimusasetelma on saanut vaikutteita Sjöblomin (2000) nuorten työllistymistukipalvelujen kustannusvaikuttavuustutkimuksesta.

Sjöblom (2000, 35) havaitsi nuorten työllistämisen- ja aktivointipalvelujen kustannusvaikuttavuuden arviointitutkimuksessa, että nuorten käsitykset poikkesivat melkoisesti kustannusvaikuttavuusanalyysiin perustuvasta paremmuusjärjestyksestä. Jos toimintaa muutetaan kustannusten kannalta tehokkaammaksi, on mahdollista, että nuorten motivaatio laskee ja kustannusvaikuttavuus muuttuu pitkällä aikavälillä negatiiviseksi. Tämä johtuu siitä, että muutos vaikuttaa negatiivisesti nuorten arvostamiin asioihin, kuten palkkatasoon tai koulutuksen mielekkyyteen. Kyseessä on siis tyypillinen responsiivisuusongelma. (Sjöblom 2000, 35.)

2.4.3 Taloudellinen arviointi

Taloudellista arviointia on tehty suhteellisen vähän sosiaalipalveluissa ja myös aikuissosiaalityössä, koska monet sosiaaliset interventiot ovat monimutkaisia ja kustannusten sekä vaikutusten systemaattinen arviointi on vaikeaa. Lisäksi sosiaalialalla työskentelevät saattavat suhtautua taloustieteilijöihin ja heidän tutkimusmenetelmiin epäillen. Usein sosiaalialan tutkimuksissa tyydytään pelkkien kustannusten tarkasteluun, kun varsinainen taloudellinen arviointi vertailee sekä kustannuksia että vaikutuksia. Tämä lisää entisestään sosiaalialalla työskentelevien kriittisyyttä taloudellista näkökulmaa kohtaan (Taloudellinen arviointi sosiaalialalla 2004, 7.) ja vaikeuttaa tulevien tutkimusten toteutusta.

Taloudellisessa arvioinnissa tarkastellaan eri vaihtoehtojen vaikuttavuutta ja edullisuutta yhtäaikaaisesti. Sen tarkoituksena on tunnistaa, mitata ja vertailla vaihtoehtoisten toimenpiteiden kustannuksia ja vaikutuksia (Taloudellinen arviointi sosiaalialalla 2004, 9). Vaihtoehtojen arviointikriteerinä pidetään siten tehokkuutta, eli sitä, että toiminnan tavoitteet saavutetaan mahdollisimman pitkälle annettujen rajoitusten mukaisesti. Taloudellisessa arvioinnissa pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: ”mitä saavutetaan?” ja ”mitkä ovat kustannukset?”. Sen jälkeen punnitaan saavutettavaa hyötyä suhteessa kustannuksiin. Taloudellisen arvioinnin keskeisiä menetelmiä ovat kustannus-hyötyanalyysi, kustannus-vaikuttavuusanalyysi, kustannus-utiliteettianalyysi ja kustannusten minimointianalyysi. (Sintonen & Pekurinen 2006, 250–252.) Koska pro gradu -tutkielmassa käytetään kustannus-vaikuttavuusanalyysiä, ei tästä kohdasta esitellä tarkemmin muita taloudellisen arvioinnin menetelmiä.

2.4.4 Kustannusvaikuttavuuden arviointi

Kustannusvaikuttavuusajattelun taustalla on tavoiteperusteinen arviointi ja tehokkuusmallit. Tavoitemalli edustaa keskeisimpiä ja perinteisimpiä arvioinnin lähestymistapoja. Sen lähtökohdaksi on oletettavissa, että tavoitteet ovat ensisijaisia ja muusta toiminnasta erotettavissa olevia. Arviointi perustuu siihen, kuinka arvioitavalle toiminnalle asetetut tavoitteet on saavutettu. Tavoitteiden saavuttamisen aste on toiminnan onnistuneisuuden kriteeri. Taustalla on siis nähtävissä rationaalisen päätöksenteon malli. Rationaalisuusedellytyksen lisäksi tavoitemalli edellyttää, että kaikki päämäärät, tavoitteet tai halutut tulokset pystytään täsmentämään, arvioinnin kriteerit voidaan johtaa asetetuista tavoitteista ja niille voidaan kehittää mittarit tavoitteiden saavuttamisen toteutukseksi. Lisäksi toiminnan tavoitteiden ja käytettävien keinojen on

oltava syy-seuraussuhteessa ja oletus siitä, että toiminta on menestyksestä, kun kaikki tai valtaosa tavoitteista on saavutettu, on tosi. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 83.)

Tavoitemallit eroavat tehokkuusmalleista siinä, etteivät kustannukset sisälly niihin erillisenä osana. Sen sijaan tehokkuusmallien arvioinnin lähtökohtana on kustannusten ja seurausten ilmaiseminen rahamääräisenä. Tehokkuusmallien etuna on panosten, tuotosten ja vaikutusten yhdistäminen, eli voidaan tarkastella niiden välisiä suhteita. Kun panokset ja tuotokset ovat kvantifioitavissa, mallit tuottavat melko täsmällisiä kuvauksia. Mikäli toiminnot ovat vaikeasti kvantifioitavissa, voidaan hyödyllistä tietoa tuottaa ns. korvikemittareiden avulla. Kuitenkin on tärkeää muistaa, että mitä monitahoisempi palvelutoiminta on kyseessä, sitä vaikeammaksi vaikuttavuuden kokonaisvaltainen arviointi muodostuu. Siksi on tärkeää tarkastella tuloksia myös muiden arviointikriteerien pohjalta. (Sjöblom 2000, 14–16.)

Kustannusvaikutusten arvioinnin ongelmat

Sjöblom (2000, 15) jakaa kustannusvaikutusten arvioinnin ongelmat neljään kategoriaan, joita ovat tilastointiin, mittaristoon, vertailtavuuteen ja vaikutusten rajaamiseen liittyvät ongelmat. Tilastointiin liittyvät ongelmat ovat yleisiä kunnallisessa palvelutoiminnassa, koska meno- ja suorittepuolen kustannusten seuraaminen tapahtuu yleensä hyvin karkealla tasolla. Eri menolajien ja osatoimintojen menojen suhteuttaminen oikeisiin osasuoritteisiin on ongelmallista. Toiseksi monimutkaisissa palvelutoiminnoissa ongelmaksi muodostuu loppu- ja osasuoritteiden tarkka rajaus sekä suoritteiden määrittäminen toiminnan tavoitteista käsin. Kustannusvaikuttavuuden seuranta edellyttää, että osasuoritteiden vaikutuksia loppusuoritteeseen voidaan kontrolloida. Vertailuongelmat johtuvat usein mittariston epätarkkuuksista, mutta myös toiminnan laadulliset vaikutukset ja niiden vaikutukset kustannuskehitykseen pitkittäisanalyseissä ja eri palveluntuottajien välisissä vertailuissa tuottavat ongelmia. Vaikutusten rajaaminen on ongelmallista, koska aina ei voida sulkea pois varsinaisen kohderyhmän ulkopuolisia vaikutuksia.

Kustannusvaikuttavuus-analyysi

Aikuissosiaalityön työllistämis- ja aktivointitoimenpiteitä voidaan pitää kustannuslaskennan näkökulmasta vaikeasti rajattavana ja abstraktina mittauskohteena. Laajojen ja pitkävaikutteisten hankkeiden kohdalla joudutaan usein suhteuttamaan hyvin erilaatuisia ja merkityksel-

tään suuria hyötyjä niiden vaatimiin uhrauksiin ja niistä aiheutuviin haittavaikutuksiin. Suuri osa välittömistä taloudellisista kustannuksista on suhteellisen helposti mitattavissa, mutta toimenpiteen hyödyt ja haitat voivat olla laadultaan hyvin erilaisia ja vaikeasti erotettavissa yksittäiseen hankkeeseen liittyväksi. Lisäksi monet välilliset hyödyt, uhraukset ja haitat voivat olla pitkävaikutteisia ja vaikeasti arvioitavia. Tällaisten tilanteiden arvioinnissa voidaan käyttää hyväksi joko kustannus-hyöty -analyysiä tai kustannusvaikuttavuus-analyysiä. (Pellinen 2006, 57–58.)

Kustannusvaikuttavuus-analyysi on eräs johdon laskentatoimen menetelmä, joka toimii parhaiten erilaisten tulevaisuuden toimintavaihtoehtojen vertailussa (Itkonen 2008, 15). Kustannusvaikuttavuus-analyysissä kustannukset mitataan rahassa, mutta hyödyt arvioidaan sellaisinaan, muuttamatta niitä rahamääräisiksi (Pellinen 2006, 59). Kustannusvaikuttavuus-analyysissä pitää päätöksentekotilanteessa olla aina jokin vertailukohde, johon toimenpidettä verrataan. Tämä vertailukohta voi olla myös ”ei tehdä mitään” -vaihtoehto. (Sintonen & Pekurinen 2006, 266.) Toimenpiteen kustannusvaikuttavuus riippuu siitä, pystytäänkö tietyt tavoitteet saavuttamaan sen avulla tehokkaammin kuin muilla toimenpiteillä. (Sjöblom 2000, 14.) Aikuissosiaalityön työllistämisen ja aktivointipalvelujen hyödyt voidaan siis arvioida esimerkiksi asiakkaan työllistymisen tai elämänlaadun paranemisen kautta. Palvelusta on hyötyä, jos se vaikuttaa asiakkaan elämään jollakin tavalla elämäntilannetta parantamalla. Lisäksi edellytyksenä on, että palvelut voidaan asettaa paremmuusjärjestykseen sen mukaan, mikä palvelu täyttää parhaiten asetetut tavoitteet. Kuitenkin on tärkeää ymmärtää, että sosiaalisten kustannusvaikutusten mittaaminen on hankalaa, sillä toimenpiteen vaikutus henkilön elämänlaatuun tai toisaalta yhteiskunnalle kertyviin kustannuksiin tai verotuloihin ei ole suoraviivaista (Rautiainen 2009a, 1–2).

Kustannusvaikuttavuus-analyysi etenee seuraavien perusvaiheiden kautta: tavoitteiden määrittely, vaihtoehtojen määrittely, vaikuttavuuden mittareiden valinta, ennakoitujen kustannukset, päätöksentekokriteerien valinta ja valintamallin määrittely. (Pellinen 2006, 59). Tutkimusprosessin näkökulmasta kustannusvaikuttavuus-analyysin toteuttaminen on vaativaa. Prosessi voidaan jakaa viiteen eri vaiheeseen: 1) analyysi-asetelman rakentaminen, 2) ilmiön kuvaus, 3) arviointi ja arvottaminen, 4) tuloksen laskeminen ja 5) johtopäätöstä tukevien tarkastelujen tekeminen. (Itkonen 2008, 15.)

Kustannusvaikuttavuus-analyysin rajoitteena on oletus siitä, että kaikki vertailtavat vaihtoehdot ovat hyväksyttäviä ja kysymys on ainoastaan tehokkaimman vaihtoehdon löytämisestä. Ainoastaan kustannus-hyöty -analyysin avulla voidaan selvittää, onko tehokkain vaihtoehto myös hyväksyttävä. (Sintonen & Pekurinen 2006, 253.) Kustannusvaikuttavuus-analyysi ei siis pysty selittämään tiettyjä tuloksia tai vaikutuksia. Se ei myöskään kerro mitään toimenpiteiden distributiivisista vaikutuksista, eli siitä, kuka hyötyy ja kuka häviää ja kuinka paljon. (Sjöblom 2000, 14.) Lisäksi kustannusvaikuttavuusnäkökulman soveltaminen yksikön toiminnan arviointiin vaikeutuu silloin, kun vaikutuksiin sisältyy ei-rahamääräisiä arvoja. Tällainen tilanne on usein julkisten hyvinvointipalvelujen vaikutusten ja hyötyjen kohdalla (ks. Sjöblom 1991). Vaikutuksia joudutaan kuvaamaan määrää tai laatua kuvaavilla suureilla tai koettuna subjektiivisen laatuna (ks. Murray 1987). Julkisten palvelujen kehittämisessä vaikutusten suhteuttaminen kustannustekijöihin painottaa maksajan näkökulmaa. Tämä tarkoittaa sitä, että palvelujen tuottamat hyvinvointihyödyt saadaan aikaan mahdollisimman kustannustietoisesti. Samalla se kuitenkin usein sulkee tarkastelun ulkopuolelle kysymyksen palvelutason riittävydestä suhteessa asiakkaiden tarpeisiin. (Lumijärvi 1994, 24.)

Kustannusvaikuttavuus-analyysi ei anna päätöksentekijöille valmista lopputulosta, vaan lisäksi joudutaan käyttämään harkintaa eri tekijöiden ja niiden välisten suhteiden kuvailemisessa ja tulosten tulkinnassa (Pellinen 2006, 59). Lisäksi kun kyse on ihmisille tuotettavasta palvelusta, jonka tavoitteena on työttömyyden katkaiseminen tai ainakin elämänlaadun parantaminen, tulisi tulosten tulkinnassa käyttää taloudellisen näkökulman lisäksi myös eettisesti hyväksyttävää lähestymistapaa.

2.4.5 Sosiaalinen kustannusvaikuttavuusindeksi ja elämänlaatumittari

Tässä tutkimuksessa työllistämiseen ja aktivointiin liittyvien toimenpiteiden vaikutuksia mitataan elämänlaatumittarilla, joka on rakennettu kyseistä aikuissosiaalityön hanketta varten². Elämänlaatumittarin tarkoituksena on mitata asiakkaan elämänlaatua ennen työllistämiseen liittyviä aktivoititoimia sekä niiden jälkeen. Elämänlaatumittarista saadut vaikuttavuusmuutokset ja toimenpiteiden kustannukset yhdistetään myöhemmin Rautiaisen (2009) kehittämään sosiaaliseen kustannusvaikuttavuusindeksiin (SKV-indeksi), joka paljastaa toimenpiteiden

² Mallin kehittämisestä ovat vastanneet Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Jyväskylän yksikön Raija Lääperi ja Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen aikuissosiaalityön hankkeen Kati Närhi.

kustannusvaikuttavuuden. SKV-indeksissä tietyn toimenpiteen saavutettu elämänlaatu jaetaan toimenpiteiden todennäköisillä tulevilla kustannuksilla.

Elämänlaatumittarilla mitattuja vaikutuksia ovat tässä tarkastelussa aikuissosiaalityön asiakkaan sosiaalisiin suhteisiin ja taitoihin, talouteen ja työllistymiseen liittyvät muutokset tarkastelun aikana. Lähestymistavan ideana on mitata sitä, kuinka julkisten palvelujen avulla saadaan aikaan muutoksia pitkäaikaistyöttömän motivaatiossa, elämönhallinnassa, osaamisessa ja työllistettävyydessä. (Ulfves ym. 2009) Toisin sanoen mittarilla tarkastellaan asiakkaan työllistymistä määrittäviä elämänlaadun tekijöitä. Elämänlaatua kuvataan mallissa kahdeksalla eri alueella asteikolla 1–5, jossa 1=huono ja 5=hyvä (ts. skaala 8–40 pistettä):

- 1) Asiakkaan yhteisöllisyys (sosiaaliset suhteet yms.)
- 2) Asiakkaan sosiaaliset taidot
- 3) Asiakkaan terveydentila
- 4) Asiakkaan työvalmius
- 5) Asiakkaan mahdollisuus tehdä elämäänsä koskevia valintoja (voimaantumisen)
- 6) Asiakkaan taloudellinen tilanne
- 7) Asiakkaan mahdollisuus työllistyä välityömarkkinoille
- 8) Asiakkaan mahdollisuus työllistyä avoimille markkinoille (työllistymispotentiaali)

Alun perin mittarin kehittämisen taustalla oli oletus, että elämänlaatua mitataan aikuissosiaalityön asiakkaan kokemana. Koska case-organisaation aikuissosiaalityön asiakkaita ei saatu mukaan haastatteluihin tietosuojasäädöksiensä ja asiakkaiden haluttomuuden takia, mittarin eri ulottuvuuksia arvioivat selvityksessä sosiaalityöntekijät ns. aktivoitujen asiakkaiden osalta. Selvityksessä oletettiin, että sosiaalityöntekijät pystyvät arvioimaan näitä asiakaskohtaisia ominaisuuksia, mutta tässä tulee kuitenkin tiedostaa sosiaalityöntekijän tulkinnan aiheuttamat ongelmat mittarin osa-alueille. Asiakasta koskevat arviot ovat sosiaalityöntekijöiden mielipiteitä ja oletuksia asiakkaasta, eikä asiakkaan omaa arvioita ole saatavilla. Näin ollen mittarin luotettavuus kärsii hieman. (Ulfves ym. 2009)

Kyseistä elämänlaatumittaria käytetään vaikuttavuuden osoittajana laaditussa sosiaalisessa kustannusvaikuttavuus (SKV) -indeksissä (Ulfves ym. 2009). SKV-indeksi pyrkii yhdistämään yksilön kokemat vaikutukset ja kunnalle koituvat kustannukset tai näiden muutokset. (Rautiainen 2009a, 1.) Tarkoituksena on kohdistaa sosiaalityön panostukset asiakaskohtaisesti oikeisiin, parhaiten hyödyttäviin toimenpiteisiin ja ratkaisuihin. SKV-indeksi havainnollistaa

kustannusvaikutusten mittaamista sekä yksilö- että yhteiskunnallisten kustannusten tasot yhdistäen. Elämänlaatu ja kustannukset ovat indeksissä tarkoitettu olemaan positiivisia lukuja, ts. ideana on minimoida hyvän elämänlaadun kustannusta joko yleisesti tai tapauskohtaisesti. (Rautiainen 2009a, 9.).

$$\text{SKV-indeksi} = \frac{\text{Sosiaalinen elämänlaatu (=elämänlaatumittari)}}{\text{Kustannus (=toimenpiteen kustannus + todennäköinen tuleva kustannus)}}$$

Kustannusvaikuttavuutta voidaan tarkastella myös muutoksen kautta. Kun SKV-indeksi keskittyy tarkastelemaan kustannusvaikuttavuutta tietyllä hetkellä, muutostarkastelussa kustannusvaikuttavuuden muutosta verrataan tarkasteluhetken 1 ja 2 välillä. Muutostarkastelussa SKV-indeksin ideana on edelleen minimoida elämänlaadun parantamisen kustannukset. Tällaisella ”muutosSKV-indeksillä” voidaan verrata eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksia, jos tulevat kehityspolut ja vaihtoehtojen tyypilliset kustannukset ovat arvioitavissa edes suunnitteen samantyyppisellä tarkkuudella. Lisäksi vertailuissa voidaan eri palveluja pyrkiä yhteismitallistamaan esimerkiksi rahamäärien ja palveluun käytetyn ajan mukaan. Tulevaisuudessa voidaan asiakkaiden palvelupolkuja tarkastella määrällisesti käytetyn ajan ja kustannusten yhteyden arvioimiseksi, kunhan tilastotietoa saadaan kerrytettyä. (Rautiainen 2009a, 10.)

$$\text{MuutosSKV-indeksi} = \frac{\text{Sosiaalinen elämänlaadun muutos}}{\text{Kustannus (= toimenpiteen lisäkustannus + todennäköinen tuleva lisäkustannus)}}$$

Kun eri asiakastyypin tilanteista saadaan laajemmin tietoa sekä vaikutuksista että kustannuksista, voidaan SKV- tai muutosSKV-indeksin tai muun vastaavan kustannusvaikuttavuusmittarin avulla paljastaa, mille asiakastyypeille tietty toimenpide parhaiten tuottaa elämänlaadun parannusta verrattuna kunnan panostukseen. Tietoa siitä, mille ryhmille tietty toimenpide on vaikuttava, voidaan pitää tärkeänä aikuissosiaalityön toimenpiteiden suunnittelussa, priorisoinnissa ja kustannusvaikuttavuuden kehittämisessä. (Rautiainen 2009a, 11.)

3 EMPIIRINEN OSUUS

3.1 *Case-kunnan kuvaus*

Case-organisaatio on keskisuuri suomalainen kunta, jossa asuu vajaat 18 000 asukasta. Työttömiä on ollut kyseisessä kunnassa prosentuaalisesti hieman enemmän kuin keskimäärin Suomessa tarkasteluajanjaksolla 2005–2007. Toisaalta huomionarvoista on se, että työttömyys on vähentynyt kohdekunnassa viime vuosina samaa tahtia kuin koko maassa. Vuonna 2005 työttömiä oli 12 prosenttia kunnan työvoimasta, mutta työttömyys on vähentynyt reilun prosentin vuosivauhtia. Vuonna 2007 työttömyysprosentti oli laskenut jo alle 10 prosenttiin. Vuoden 2008 tietoja ei ollut vielä saatavissa, ja ottaen huomioon nykyisen taloudellisen tilanteen, voi työttömyysprosentteissa olla jonkin verran kasvua vuonna 2008. (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2009.)

Sen sijaan pitkäaikaistyöttömyys on selkeästi vaikeampi ongelma kohdekunnassa kuin koko maassa keskimäärin. Vuosina 2005–2006 pitkäaikaistyöttömiä on ollut yli neljännes kaikista työttömistä, mutta vuonna 2007 heidän määrä on lähtenyt kasvuun, kun taas koko maassa pitkäaikaistyöttömien määrä on koko ajan vähentynyt. Vuonna 2007 pitkäaikaistyöttömiä kaikista työttömistä oli kohdekunnassa noin 2,5 prosenttia enemmän kuin koko maassa keskimäärin. (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2009.) Nämä tilastot omalta osaltaan kannustavat kohdekuntaa entisestään parantamaan työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden vaikutuksia ja tuovat lisämielenkiintoa pitkäaikaistyöttömyyden aktivointitoimenpiteiden tutkimukselle.

Taloudellisista tuista tietoa on ainoastaan toimeentulotukimenoista kunnan budjetissa. Toimeentulotuen saajien määrä on kasvanut viime vuosina. Vuonna 2005 ja 2006 toimeentulotukea sai 719 ruokakuntaa ja vuonna 2007 luku oli kasvanut 730 ruokakuntaan. (Kunnan talousarvio 2008)

3.1.1 Sosiaalityö kohdekunnassa

Kohdekunnassa sosiaalityön toiminta-ajatuksena on edistää yksilön ja perheen fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista hyvinvointia ja tukea asiakkaiden itsenäistä selviytymistä. Sosiaalityö

jakautuu lapsiperhetyöhön ja perusturvatyöhön. Sosiaalityön osalta on pyritty siirtämään rutiininomaiset sosiaalityön ja toimeentuloturvan tehtävät etuus- ja palvelusihteereille, jolloin sosiaalityöntekijöille jää enemmän aikaa paneutua itse sosiaalityön tehtäviin. (Kunnan tilinpäätös 2007, 28–29.) Toiminnallisia muutoksia sosiaalityössä pyritään kehittämään osallistamalla seudulliseen aikuissosiaalityönhankkeeseen ja siitä saatuja ideoita pyritään juurruttamaan omaan perusturvatyöhön (Kunnan talousarvio 2008, 21).

Nykyistä työllisyystilannetta arvioidaan kohdekunnassa varovaisesti. Puheet taantumasta aiheuttavat myös sosiaalitoimessa huolta.

”Puhe taantumasta aiheuttaa huolta ja kuntatalous toisaalta. Että mitenhän meillä sitten... esimerkiksi toimeentulotukimenot, tuleeko se kasvamaan ja miten. Tuleeko asiakkaiden määrä nousemaan... ja vähän niitä merkkejä, mitä 90-luvun alussa oli, että isoja omakotitaloja on rakennettu ja on lainaa ja tuleeko työtöntä. Silloinhan jos pääasiallinen lainanmaksaja jää työttömäksi, niin silloin ollaan kyllä aika äkkiä meillä. Että tällaisia uhkakuvia on kyllä ihan oikeasti.”, toteaa johtava sosiaalityöntekijä.

Lisäksi sosiaalityöntekijän 2 mukaan tulottomien osuus on kasvamassa ja sellaisten työttömien, jotka ovat menettäneet oikeutensa työmarkkinatukeen. Näihin uhkakuviin on varauduttu ainoastaan keskustelun tasolla. Johtava sosiaalityöntekijä toteaa, ettei uhkakuviin pystytä oikein muuten varautumaan. Myöskään talousarviota tehtäessä ei tällaisiin uhkakuviin varauduta, vaan katsotaan, mitä käytäntö tuo tullessaan. (Johtava sosiaalityöntekijä, haastattelu 11.11.2008.)

Kohdekunnassa ei ole kirjattua strategiaa, mutta työmarkkinatukiudistuksen myötä kuntaan on perustettu uutena toimintamuotona palveluohjaus. Sen seurauksena sosiaalityö jaettiin aikuissosiaalityöhön ja lapsiperhetyöhön. Lisäksi perustettiin moniammatillinen ohjausryhmä, jossa strategiaa käytännössä toteutetaan. Ohjausryhmässä on edustajia yrittäjistä, järjestöistä, kunnan sosiaalitoimesta ja henkilöstöhallinnosta sekä työpajalta ja työvoimahallinnosta.

”Ohjausryhmä kokoontuu muutaman kerran vuodessa, ehkä nelisen kertaa vuodessa ja siellä mietitään tätä strategiaa, että miten... käydään aina tilannekatsaus, että mitä on tapahtunut ja minkälaisia toimenpiteitä palveluohjaajan käytössä on ja minkälainen niitten vaikuttavuus on ja mikä on rahatilanne... ja on mietitty mitä ois niitä sellaisia kohteita, missä näitä pitkäaikaistyöttömiä voisi työllistää.”, toteaa sosiaalitoimen johtaja.

Tulevaisuuden painopistealueet sosiaalityössä ovat palveluohjauksen vahvistaminen ja perusturvatyön tehostaminen aikuissosiaalityön uusien innovaatioiden tukemana. Perusturvatyön

kehittämisen onnistumista mitataan nuorten asiakkaiden sijoittumisella työelämään ja koulutukseen sekä pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden osalta sijoittumisella aktivointitoimenpiteisiin. Kohdekunnassa perusturvatyön tavoitteeksi on asetettu tulottomien nuorten määrän vähentäminen ja pitkäaikaistyöttömien aktivointitoimenpiteisiin sijoittumisen kasvattaminen. Näihin tavoitteisiin pyritään palveluohjausta tehostamalla, joka tarkoittaa etuuskäsittelijän toimen vakinaistamista ja etuussihteerin tehtäväkuvan muuttamista kohti palveluohjauksen roolia. Työttömät nuoret ohjataan työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin tai koulutukseen. Mahdollisimman moni pitkäaikaistyötön henkilö ohjataan aktivointitoimenpiteisiin yhteistyössä työvoimaneuvojan ja etuuskäsittelijän kanssa. (Kunnan talousarvio 2008, 21.)

Johtavalla sosiaalityöntekijällä on myös tulevaisuuteen kohdistuvia toiveita sosiaalityön kehittämiseksi. Hän toivoisi, että ensisijaisia etuuksia korotettaisiin sen verran, etteivät ihmiset tarvitsisi toimeentulotukea niin paljon. Lisäksi kuukausittaisten toimeentulotukihakemusten ratkaisun voisi siirtää muun viranomaisen ratkaistavaksi.

”Meillä asiakkaat vähenis, että meille ei enää tulisi semmosta kuukausittaista [toimeentulotukihakemusten ratkaisua]. Että se ois aina tavallaan jotain harkintaa ja poikkeustilanteita, kuten se on joskus aiemmin ollu... Se on oma henkilökohtainen toive, silloin asiakkaat vähenee, ja silloin näihin aktivointitoimenpiteisiin on paljon enemmän aikaa ja... varsinaiseen sosiaalityöhön.”, toivoo johtava sosiaalityöntekijä.

”Nythän meillä on paljon asiakkaina sellaisia, jotka saa esimerkiksi työmarkkinatukea tai muun etuuden... ja sit hakee joka kuukausi sitä täydennystä kunnan toimeentulotuesta. Sillähän vain paikataan sitä ensisijaisen etuuden pienuutta ja se ei ehkä ole toimeentulotuen alkuperäinen tarkoitus.”, jatkaa sosiaalitoimen johtaja.

3.1.2 Aikuissosiaalityö ja työllistäminen kohdekunnassa

Tarkasteltavassa kunnassa aikuissosiaalityössä on 2,5 sosiaalityöntekijää. Heidän tehtäväkuvansa on laaja ja asiakkaina ovat kaikki sellaiset henkilöt, jotka tarvitsevat sosiaalityön apua ja heillä ei ole alle 18-vuotiaita lapsia. Työnkuvaan kuuluu mm. vanhushuoltoa, päihdehoitoa ja toimeentulotukihakemusten käsittelyä. Osittain toimeentulotukihakemusten käsittelyssä avustaa palvelusihteerä, joka tekee aikuisasiakkaiden rutiininomaisia toimeentulotukipäätöksiä. Sen sijaan sosiaalityöntekijä tekee sellaisia päätöksiä, joissa tarvitaan harkintaa ja muita toimenpiteitä kuin pelkkää rahanjakoa. (Johtava sosiaalityöntekijä, haastattelu 11.11.2008.)

Kohdekunnassa pitkäaikaistyöttömät on jaettu kahteen ryhmään: passiivilistalla oleviin ja tulottomiin. Palveluohjaajat työskentelevät passiivilistalla olevien työttömien parissa, kun taas

sosiaalityöntekijät keskittyvät tulottomien parissa työskentelyyn. Käytännössä kuitenkin tarjotut toimenpiteet ovat samoja molemmissa kohderyhmissä: kuntouttavaa työtoimintaa, työelämävalmennusta ja palkkatukityötä. (Sosiaalityöntekijä 1, haastattelu 15.12.2008.)

Työllistämisen tai aktivointitoiminnan osuus koko aikuissosiaalityöstä on kasvanut viime vuosina. Johtavan sosiaalityöntekijän mukaan aktivointitoiminnan osuus aikuissosiaalityössä on noin 30–40 prosenttia, ja on kasvanut sen jälkeen, kun puolet työmarkkinatukikustannuksista siirtyi kunnan maksettavaksi.

”Mun mielestä meillä tehdään enemmän, kyllä se nouseva suunta on. Sosiaalityö suuntautuu siihen enemmän kuin aikaisemmin ja sitten palveluohjaaja antaa oman työpanoksensa ihan uutena, pelkää aktiivisempaan työhön.”, toteaa johtava sosiaalityöntekijä. ”Mut se voi olla muutakin kuin näihin palkkatuella työllistymiseen tai kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamiseen tai työpajalle. Se voi olla koulutukseen, opiskeluun ohjaamista, tai elämänhallinnan ohjausta.”, lisää sosiaalitoimen johtaja.

Kuitenkin kysyttäessä ajankäytöstä sosiaalityöntekijöiltä, ei saatu selkeitä vastauksia.

”[Ajankäyttöä] ei pysty [arvioimaan]. Jos se on semmonen henkilö, joka on ollut meillä 10 vuotta asiakkaana ja siinä on kaikkea kokeiltu, työelämävalmennusta ja kuntouttavaakin ja sitten yritetään palkkatukitoihin. Siinä on mennyt enemmän aikaa kuin semmoiselle, joka heti ensimmäisellä kerralla on päässyt palkkatukitoihin tai suoraan työkkäristä. On käynyt vain täältä hakee toimeentulotukea.”, mainitsee sosiaalityöntekijä 2.

Selkein ero aktivointitoimenpiteiden ja työllistämispalvelujen välillä on se, että ihmistä voidaan aktivoida muuhunkin kuin pelkää työllistymiseen. Esimerkiksi aktivointitoimenpiteiden avulla voidaan tavoitella asiakkaiden elämänlaadun ja arjen hallinnan parantamista, vaikka mahdollisuudet itse työllistymiseen voivat olla olemattomia. (Johtava sosiaalityöntekijä, haastattelu 11.11.2008.) Työllistymiseen tähtäävillä toimenpiteillä voidaan tavoitella aluksi työllistymiseen tai toimenpiteisiin lähtemisen esteiden poistamista. Taustalla voi olla erilaisia ongelmia, jotka täytyy ratkaista. Joskus ongelmana voi olla se, ettei yksinkertaisesti ole töitä, sopivaa koulutusta tai ne eivät vastaa toisiaan. Sitten on myös päihde- tai mielenterveysongelmia sekä perhesyitä, jotka ovat estäneet työllistymisen. (Sosiaalitoimen johtaja, haastattelu 11.11.2008.)

”Päihdeiden käytön vähentäminen on varmaan yksi ja se on ehkä tota elämänhallintaa... ihmisen ihmissuhteisiin vaikuttaminen, kun on työtä, on paremmalla mielellä ja vaikuttaa tällä tavalla sosiaalisiin suhteisiin. Varmaan ihan sosiaalistaminen myös, pois sieltä yksinäisyydestä.”, toteaa johtava sosiaalityöntekijä.

”Niin... Joskus on ihan perushygienian opetusta, vaatteiden pesua ja ruuanlaiton opetusta ja tän tyyppistä, jos ne taidot on jääneet oppimatta tai hävinneet jonnekin. Ihan alkutekijöistä joissakin tilanteissa...”, lisää sosiaalityötoimen johtaja.

Aktivoinnin ongelmiksi kaikki haastateltavat mainitsevat työllistämipaikkojen rajallisen määrän ja niiden sisällön.

”Siihen miten saadaan aktivoitua, voi vaikuttaa ihan alueellisetkin erot, miten löytyy niitä paikkoja. Välillä on ongelma löytää niitä. Esim. jos asiakas on ollut hyvin usein työpajalla, eikä hän halua enää mennä sinne, pitäis löytää uusi työpaikka. Esim. kuntouttavan työtoiminnan paikkoja se vähän rajoittaa, jos on pelkästään kunnan paikat käytössä. Ois hyvä jos muuallekin pystyis laittaa kuntouttavaan työtoimintaan.”, kertoo sosiaalityöntekijä 1.

Sosiaalityöntekijä 2 jatkaa: ”Niin ihan työelämävalmennukseenkin se vaikuttaa, jos ollaan liikaa yhden kortin varassa, kun ei sinne loputtomasti ihmisiä mahdu ja sitten joutuu jonottamaan vuoroaan. Taas toisaalta yksi ihminen ei voi olla jatkuvasti siellä. Että jos olisi valikoimaa enemmän, olisi mahdollisuuksiakin enemmän.”

Työllistyminen avoimille markkinoille nähdään melko hankalana pitkäaikaistyöttömien kohdalla. Lisäksi sosiaalityöntekijät kokivat hankalaksi arvioida pitkän aikavälin työllistymistä, koska tätä ei seurattu kunnassa mitenkään. Työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteet nähdään lyhytkestoisina työllistämisyksinä eikä niinkään pysyvään työllistämiseen tähtäävinä toimenpiteinä.

”Semmonen tuntuma, että aika vähän varmaan sinne avoimille työmarkkinoille, mutta sitten on taas näitä tukityöllistämipaikkoja.”, kertoo sosiaalityöntekijä 1.

Sosiaalityöntekijä 2 on samoilla linjoilla todetessaan, että työllistyvät ovat ihan yksittäisiä, jos palkkatukityöpaikkoja ei oteta huomioon.

”Jos ajatellaan, että joksikin aikaa. Sitä, että se jatkuisi lopputyöiän, on tosi mahdotonta edes arvioida. Asiakkuudet voi olla pätkissä ja siinä on kaikenlaisia väliin tulevia muuttujia niin paljon. Jos ajattelee lyhyellä tähtäyksellä kuinka moni työllistyy, niin, jos pidetään sellaista vuoden jaksoa. Kyllä mä luulisin, että sellainen neljännes, ehkä vähän enemmänkin.”, kertoo johtava sosiaalityöntekijä.

Työllistymisen ongelmaksi koetaan päihteet, mielenterveysongelmat kuin myös avioerot ja oman motivaation puute. Lisäksi nuorilla ongelmia aiheuttavat myös asenneongelmat.

”No ainakin nää, jotka on kuntouttavassa työtoiminnassa, jossa aika vähän tarjontaa, kyllä siinä on pitkäaikainen alkoholihistoria aika monella tai lähes kaikilla. Mielenterveysongelmat, mutta ei niin pahat, että ollaan vielä eläkkeellä. On jotain masennusta ja tuota, varmaan rikokuntuneita perheitä, kyllä siellä eronneet miehet varmaan on aika iso joukko. Meillä on kol-

me eri ikäryhmää, siinä on nuoret, keski-ikäiset ja yli 50-vuotiaat. Niissä on varmaan hyvin-kin eroja. Siellä ei välttämättä se päihdeongelma ole sitten, ainakaan nuorempien ryhmässä se hallitseva piirre.”, toteaa johtava sosiaalityöntekijä ja jatkaa vielä: ”Tai ei ainakaan sillä hetkellä kovin akuutti [päihdeongelma]. Ja onhan näillä, jotka kuntouttavaan työtoimintaan lähtevät, on jotain hallintaa jo, että pystyy lähtemään ja sitoutumaan johonkin.”

”Yksi yleinen piirre on ammattikoulutuksen tai yleensä koulutuksen puute. Ei ole ammattia. Ja naiset, jotka ovat pitkään olleet kotona hoitamassa lapsia ja sillä tavalla syrjäytyneet ja jääneet jälkeen työelämän kehityksestä ja ehkä on jäänyt koulutuskin hankkimatta ja on nuorena tehnyt lapsia ja hoitanut näitä useita vuosia kotona.”, jatkaa sosiaalitoimen johtaja.

”Miust semmosta asenneongelmaa nuorilla. Se on kyllä sellainen, että, tässä elämässä pärjää kyllä, ei kannata töitä tehdä... Hulluhan se töitä tekee, että mielummin niinku on mielenkiintoista muuta. Minusta tää on nuorten, kyllähän jollakin vanhemmalla, mutta erityisesti nuorissa. Tietysti siinä sitten mietitään, että mikä tän taustalla on, se että on todennut, että ei nää oo oikein mun kohdalla onnistunut, että mä annan nyt periksi ja mä luon sitten tämmösen oman elämänfilosofian. Sitä on tosi vaikea muuttaa. Siinä joutuu näitä motivointikeskusteluja, elämänarvoja ja näitä niinku siihen perheessä saatuun kasvatukseen ja siihen tukeen, mitä on aikaisemmin aikuisilta saanut ja mitä saa, niin siihen joudutaan ja yritetään puuttua. Että ois rinnalla aikuismalleja, jotka näkee toiminnan ja työn ja itsensä elättämisen tavoittelemisen arvoisena asiana.”, kertoo johtava sosiaalityöntekijä.

Sosiaalitoimen johtaja on samoilla linjoilla todetessaan, että nämä ihmiset tyytyvät vähään. Heille riittää, kun saavat työmarkkinatuen ja kenties täydennystä siihen toimeentulotuesta.

Kohdekunnassa ei ole käytössä järjestelmää, jossa sosiaalityön asiakkaiden toimenpiteiden vaikutuksia seurattaisiin (Sosiaalitoimen johtaja, haastattelu 11.11.2008). Aikaisemmin asiakasta ja hänelle annettuja toimenpiteitä seurattiin Excel-taulukossa, mutta kun uuteen tietojärjestelmään siirryttiin, väheni myös asiakkaiden seuranta ohjelman rajoitusten vuoksi. Uuden järjestelmän avulla ei pystytä seuraamaan, onko henkilö työllistynyt toimenpiteiden avulla. (Johtava sosiaalityöntekijä, haastattelu 11.11.2008) Jos henkilö työllistyy, eikä asioi enää sosiaalityössä, ei asiakkaasta tiedetä tämän jälkeen mitään. Esimerkiksi ei tiedetä sitä, onko kyseinen henkilö enää paikkakunnalla tai saanut eläkepäätöksen. (Sosiaalitoimen johtaja, haastattelu 11.11.2008)

Kohdekunnan budjetissa työllistämiseen on varattu reilu miljoona euroa, josta kunnan osuus on puolet ja toinen puoli tulee valtiolta työllistämistukena. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan yksiköihin voidaan työllistää 35 henkilötyövuotta vuosittain ja lisäksi erityisprojektiin samalla rahalla 16 henkilötyövuotta. Kunta maksaa myös järjestöjen kuntalisää, johon on varattu 40.000,00 euroa ja kyseisellä rahasummalla järjestöt voivat työllistää 13 henkilötyövuotta. Järjestöjen kuntalisä tarkoittaa sitä, että järjestöt voivat saada 250,00 euroa kuukaudessa järjestötukea kunnalta, mikäli työllistävät työttömän henkilön. (Sosiaalitoimen johtaja, haastattelu 11.11.2008)

3.2 Tarjotut aktivointitoimenpiteet ja niiden kustannukset

3.2.1 Tarjotut toimenpiteet kohdekunnassa

Tarkasteltavassa kunnassa pitkäaikaistyöttömiä aktivoidaan erilaisin toimenpitein. Tarjotut toimenpiteet riippuvat hyvin paljon myös pitkäaikaistyöttömän henkilökohtaisesta motivaatiosta, työkyvystä ja terveydestä. Esimerkiksi päihdeongelmat asettavat omat haasteensa työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden onnistumiselle. Työttömille tarjottavia työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteitä kohdekunnassa ovat työelämävalmennus, työharjoittelu, palkkatuettu työllistäminen ja kuntouttava työtoiminta. Yleensä paremman työkyvyn omaavat työttömät ovat kohdekunnassa töissä palkkatuella kunnan työpaikalla, järjestössä tai työpajalla. Sen sijaan sellaiset henkilöt, joiden työkyky on heikompi, aktivoidaan useammin kuntouttavaan työtoimintaan tai työharjoitteluun. Tulevaisuudessa kunnassa ollaan aloittamassa työttömien välitys yrityksiin erityisen pajatoiminnan kautta. Yritykset pystyisivät tilaamaan työntekijän työvoimapankista avustaviin tehtäviin tai kausiluonteisiin tehtäviin. (Sosiaalitoimen johtaja, haastattelu 11.11.2008)

Työllistämisen- ja aktivointitoiminta edellyttää yhteistyötä usean toimijan kanssa. Sosiaalityöntekijät toimivat yhteistyössä ainakin työhallinnon sekä päihde- ja terveydenhoidon edustajien kanssa. Sosiaalityöntekijät kokevat, että yhteistyö toimii hyvin työvoimatoimiston ja päihdehuollon kanssa, mutta kysyttäessä työttömille tarjottavista kursseista ja työvoimapolitiittisista koulutuksista sosiaalityöntekijät myöntävät, ettei heillä ole tietoa niistä.

”Yleisesti ottaen [yhteistyö] toimii joka suuntaan hyvin.”, toteaa sosiaalityöntekijä 2.

Tähän sosiaalityöntekijä 1 lisää: ”Toimii hyvin... [Mutta] ...Meillä ei ole tietoa näistä kaikista kursseista ja työvoimapolitiittisista koulutuksista. Kyllä se on enemmän työvoimatoimiston asia, mutta... Se on toisaalta vähän vaikeaa, kun meidän pitää aktivoida, mutta meillä ei ole käytettävissä niitä kaikkia tietoja, mitä mahdollisuuksia on tarjolla.”

Seuraavaksi puretaan haastattelujen avulla kerätty aineisto itse aktivointitoimenpiteistä, eli kuntouttavasta työtoiminnasta, työelämävalmennuksesta ja työharjoittelusta sekä palkkatuetusta työllistamisestä.

Kuntouttava työtoiminta

”Kyllä mä tossa katon, kun mä ite tuun töihin, niin meiän vakiasiakas on kuntouttavassa työtoiminnassa tuolla metsätöissä, se niin pirteänä ajelee polkupyörällä, aina menossa karsiimaan näitä [puita]. – Sitten meillä kerran hankittiin jotain kalusteita tänne, niin siinä sitten asiakas oli kuntouttavassa työtoiminnassa ja hirveän innokas, kun toi pöytää tonne mun huoneeseen ja esitteli sit sitä. Kyllä nää on semmosia. Se on kuitenkin, jotenkin voi tuntea olevansa hyödyksi jossain ja saa tehdä jotakin. Kyllä mä ihan pidän tätä hyvänä.”, toteaa johtava sosiaalityöntekijä.

Kuntouttava työtoiminta tarkoittaa käytännössä sitä, että ihmiset ovat muutamina päivinä viikossa, muutamia tunteja kerrallaan jossain kunnan yksikössä työtoiminnassa mukana.

”Kuntouttavaan työtoimintaan jää sellaiset henkilöt, jotka ei oo esimerkiksi kykeneviä työharjoitteluun tai tukityöllistämiseen tai muuhun tällaiseen toimintaan. Ne on sit niitä viimesijaisia keinoja, melkein.”, mainitsee sosiaalitoimen johtaja ja jatkaa: ”Siinä on ongelmana se, että siinä ei ole jatkuvuutta, kun on vaan muutamana päivänä viikossa muutamia tunteja. Jos ihmisellä on esim. päihdeongelma, se voi vaatia aina uuden aloituksen, kun tulee kuntouttavaan työtoimintaan.”

Myös sosiaalityöntekijöillä on oma näkemyksensä kuntouttavasta työtoiminnasta.

”Kun laki tästä kuntouttavasta työtoiminnasta tuli 2001 syksyllä, niin jotenkin kovasti elätelin toivoa ja mulla oli idea ja näkemys, että tää johtaa semmoseen polkuun... mutta käytännössä se on semmoinen ympyrä kuin polku... sovitaan jatkosta, tai sitten ei oikein tule sitä jatkoa... Tietenkin on yksittäisiä ihmisiä, jotka ovat päässeet eteenpäin, mutta yleisesti ottaen valitettavasti on, että on vaikea sitä jatkoo löytää. Ja jos jatkoo löytyy, niin se on sitä kuntouttavaa jatkoa. Ehkä lisätään päiviä, ehkä työtunteja päivässä, mutta ei ole oikein semmosta, mikä ohjeistais eteenpäin.”, kertoo sosiaalityöntekijä 2.

Tähän sosiaalityöntekijä 1 jatkaa, että on myös sellaisia henkilöitä, jotka ovat päässeet työelämävalmennukseen kuntouttavan työtoiminnan jälkeen. Sosiaalityöntekijän 2 mukaan niitä voisi tosin olla enemmänkin kuin muutama.

Kysyttäessä kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksista, sosiaalityöntekijä 2 vastaa, että hyvin vaikea sanoa, mitä ne vaikutukset ovat työttömälle. Näitä vaikutuksia on vaikea saada selville ja toisaalta vaikutukset vaihtelevat työttömien keskuudessa.

”Mä luulen, että aika moni kokee jo sen, kyllähän siinä yritetään tarjota, että niitä mahdollisuuksia avautuisi, mutta ehkä aika moni sitten kuitenkin on tyytyväinen, jos saa sen sovitun jakson käytyä.”, vastaa puolestaan johtava sosiaalityöntekijä.

Sosiaalityöntekijöiden käyttämä aika kuntouttavassa työtoiminnassa olevaan ihmiseen koostuu lähinnä ennen itse toimenpiteen aloittamista tapahtuvista toiminnoista. Työaika menee asiakkaan motivointiin ja toimenpiteen suunnitteluun. Sosiaalityöntekijät eivät osanneet arvioida käyttämäänsä työtuntimäärää asiakasta kohden, mutta johtava sosiaalityöntekijä arvioi, että prosessiin menee 5 tuntia.

”Ja tietysti jo ennen kuin asiakas on kuntouttavassa työtoiminnassa, niin silloin sosiaalityöntekijä tai palveluohjaaja, ja siinä on usein ihan työryhmä, joka tekee sen aktivointisuunnitelman. Siihen käytetään jo työaika. Ja varmaan useita tunteja yhtä henkilöä kohden. Sillä tavalla se aiheuttaa jo kustannuksia siinä vaiheessa, kun sitä suunnitellaan. Ja taas kun haetaan valtiolta korvausta siihen [kuntouttavaan työtoimintaan], niin se taas aiheuttaa toimistotyötä ja tämmöistä. Sen ympärillä on tietynlainen byrokratia, että se pyörii.”, kertoo puolestaan sosiaalitoimen johtaja.

Tähän johtava sosiaalityöntekijä lisää vielä: ”Kokemuksen perusteella, aika paljon pitää tehdä... Neuvottelut, kokoontumisia muutama, asiakkaan kanssa valmistelut ja motivoit useammalla kerralla ja markkinoit, että on olemassa tämmöinen kuntouttava työtoiminta, ja että lähtisit muutamana päivänä kattomaan. Kyllä sitä varmaan sellainen viisi tuntia tehdään töitä.”

Sosiaalityöntekijän 1 näkemys ajankäytöstä on hyvin samansuuntainen, kuin johtavalla sosiaalityöntekijällä ja sosiaalitoimen johtajalla:

”Se on niin asiakaskohtaista... Jos on toimeentulotukiasiakas, niin hoidetaan asiat toisista, niin siinä on yleensä aktivointisuunnitelmaa tekemässä palveluohjaaja, asiakas ja työvoimatoimistosta ihminen ja tarvittaessa muita. Ei välttämättä olla mukana ollenkaan. Ja sitten taas, jos se on esimerkiksi minun asiakas, voi olla että tehdään paljon pohjatyötä ja keskustellaan hänen kanssaan, jotta päästäisiin siihen pisteeseen, että pidetään yhteinen pala-veri ja sinne tulee mukaan työvoimatoimiston ihminen, asiakas ja yleensä palveluohjaaja on siinäkin mukana. Mutta se ei ole mikään semmonen jäykkä malli, vaan vähän tilanteen mukaan, mikä siinä on mielekästä. Sitä on taas vaikea arvioida ja sitten ajatella sitä pohjatyötä, mitä on tehty, että päästään siihen tilanteeseen... ei mitään tunteja voi hahmottaa tai mistä määristä puhuttais.”

Kuntouttavaa työtoimintaa perustellaan elämänhallinnan ja arjen rutiinien tavoittelemisella. Lisäksi joillekin se tarjoaa myös uusia mahdollisuuksia.

”[Kuntouttavaa työtoimintaa käytetään] ihmisen aktivoimiseen vaan, että saataisiin jotakin aukenemaan, jotakin mahdollisuuksia. Ehkä sitä kautta innostumaan ja kokeilemaan jotakin työtä, että voisiko tää olla se, johon jatkossa voisi alkaa enempi yrittämään. Näiden polkujen avaamista ja lisäpassivoitumisen estämistä... Työllistymiselle ei [kuntouttavalla työtoiminnalla] ole pitkällä tähtäimellä isoja vaikutuksia. Sen mitä itse tiedän, ketä ihmisiä siellä kuntouttavassa työtoiminnassa on. Kyllä se ei pitkän tähtäimen työllisyysmahdollisuuksia pysty antamaan. Mutta sosiaalisille suhteille varmaan voi olla ja elämänhallinnalle.”, kertoo johtava sosiaalityöntekijä.

”Parhaimmillaan jos se onnistuu, niin henkilö ensin kuntouttavassa työtoiminnassa löytää sellaisen alan, jos kokeilee vaikka useampia, josta saattaisi olla kiinnostunut, jos on sen ikäinen, että lähtee vaikka vielä työharjoitteluun ja sitten vaikka opiskelemaan... Mutta näitä taitaa olla vähän harvemmin, näitä onnistumisia.”, täydentää sosiaalitoimen johtaja.

Sosiaalityöntekijä 1 on jälleen samoilla linjoilla: ”Jos on vuorokausirytmii ihan pielessä, sillä voidaan kohentaa sitä ja yleensäkin kunnon parantamista. Ja varmaan se on vähän semmonen kokeiluluontoinenkin, miten asiakas jaksaa, jos on esimerkiksi mielenterveysongelmia. Niin päästään aloittamaan pienemmällä tuntimäärällä tai vähemmän päiviä viikossa kuin työelämävalmennuksessa. Semmonen, että siinä pitää olla viisi päivää viikossa 6 tuntia, niin kuntouttavassa voi olla yhden päivän viikossa, 4 tuntia päivässä, niin siinä on se mahdollisuus aloittaa pienemmällä määrällä, niin sitä voidaan silloin vähän testata miten se asiakas jaksaa sitten lisää niitä päiviä.”

Muille kunnan palvelujen käytölle kuntouttavan työtoiminnan arvioitiin sekä lisäävän että vähentävän palvelukäyttöä.

”Muita palveluja, joita tarjotaan, voidaan ajatella, että esimerkiksi päihdepalvelujen tarve vähenee sinä aikana. Silloin kun käy kuntouttavassa työtoiminnassa, ei ole lähdössä kuntoutushoitoihin, ehkä. Jotkut voivat käyttää päihdehoitajan palveluja, avopalveluja, mutta ei laitokuntoutusta. Se hillitsee sitä juomista kuitenkin.”, mainitsee sosiaalitoimen johtaja.

Sen sijaan sosiaalityöntekijällä 2 on hieman erilainen näkemys: ”Eihän siitä semmosta tarkkaa käsitystä ole, mutta jotenkin voi olettaa, jos henkilö lähtee kuntouttavaan työtoimintaan ja silloin yleensä huomataan, että henkilöllä on päihdeiden kanssa ongelmia, niin se herkemmin ohjataan päihdehuollon piiriin, eli siinä käy juuri toiste päin, että päihdepalvelujen määrä kasvaakin.”

Sosiaalityöntekijä 1 on taas samoilla linjoilla sosiaalitoimen johtajan kanssa todetessaan, että kuntouttavan työtoiminnan aikana alkoholin käyttö voi pienentyä, kun on mielekästä tekemistä eikä tarvitse olla kotona turhautuneena. Lisäksi hänen mielestään tapaturmia sattuu vähemmän tällöin, vaikkakaan tästä ei ole olemassa mitään tilastotietoa.

Kuntouttavasta työtoiminnasta aiheutuvia kustannuksia ei seurata kovin tarkasti kunnassa.

”Kuntouttavan työtoiminnan laskut on täällä meillä, ne lähetetään meille, tiedetään ketkä on ollut kuntouttavassa työtoiminnassa, ja kuinka paljon valtiolta anotaan niitä korvauksia. Ne vaan mapitetaan meille tuolla. Se on se tän seuranta. Sitten me nähdään ne Kelan listat, josta nähdään paljonko me maksetaan [työmarkkinatukea]. Sitä seurataan oikeastaan tän palveluohjaajan työnkin arvioimiseksi, onko sillä semmosia vaikutuksia, että tuo listalla olijoiden määrä vähenisi.”, kertoo johtava sosiaalityöntekijä.

Kuntouttavan työtoiminnan ongelmakohtiksi koetaan rajallinen paikkojen määrä ja niiden yksipuolisuus. Lisäksi aktivoitavat kokevat matkakorvaukset ja ylläpitokorvauksen tai toimintarahan liian pieniksi.

”Sillä, mitä kuntouttavan työtoiminnan paikkoja on tarjolla, sillä on merkitystä. Että pääseekö ihminen sellaiseen paikkaan, jonka kokee itelle sopivaksi ja minne haluaisi mennä... Että aina sitä työpajaa, eikä teillä oo muuta tarjota. Se on kyllä semmonen [ongelma].”, mainitsee johtava sosiaalityöntekijä ja lisää vielä: ”Ajattelin, että pitäis tossa käydä neuvonpitoa, että me yleensä kunnassa eri yksiköissä niinkun hyväksyttäis se, että ei me kaikki olla niin hirveen tehokkaita aina, ei me muutenkaan olla vakinaisetkaan aina yhtä tehokkaita (naurua). Mutta ihmisillä on eritasoista osaamista, ja että se hyväksyttäis ihan kautta linjan. Että jos joku tykkää kirjastossa olla, niin musta siellä on varmasti jonkunlaista työtä. Ja oon ihan meiän omassakin yksikössä miettinyt, että meiän perhetyöhön esimerkiksi, että miten sinne voitaisiin kuntouttavaan työtoimintaan ottaa ihmisiä. Mutta tätä kritiikkiä tulee. Ja sitten tulee kränää siitä, että matkakorvaukset ovat liian pieniä ja se toimintaraha on niin mitätön. Että nää on niitä esteitä, ja sitten pitkät matkat.”

Sosiaalityöntekijän 1 mukaan ainakin terveydentila voi vaikuttaa kuntouttavan työtoiminnan epäonnistumiseen. Mielenterveysongelmat, kuten paniikkihäiriö, vaikuttavat siihen, että aktiivointitoiminta keskeytyy. Lisäksi myös allergiset oireet ja selkävaivat saattavat olla syynä keskeytykseen. Lisäksi keskeyttämiseen vaikuttaa myös kuntouttavan työtoiminnan paikka, jossa työtön on ollut.

”Jos puhutaan kunnan työpajasta, mulla on ainakin se näkemys, että siellä ollaan hirveen joustavia ja jos joku jättää tulemasta, niin yritetään tavoittaa ja selvittää, mistä on kysymys. Yritetään pystyä neuvottelemaan ja sopimaan, että jatkuisi se homma. Mutta paljon se on asiakkaastakin kiinni. Jos ei ole sitä motivaatiota, ei se mikään joustavuus eikä neuvottelu eikä yritys tuota sitä tulosta.”, kertoo sosiaalityöntekijä 1.

Sosiaalityöntekijä 2 lisää tähän vielä: ”Omista asiakkaistani näkisin, että päihdeongelma on sellainen, että hirveesti vaikuttaa. Mutta jos päihdeongelmaa on, yleensä se vähentää sitä motivaatiota, ja sitten jos asiakkaalla ei ole motivaatiota olla kuntouttavassa työtoiminnassa, hän jotenkin kokee, ettei saa siitä itselleen mitään. Helposti hommat menevät pieleen, siitä ei oikein tule mitään, vaikka hänelle puhuisi kuinka kauan ja yrittäisi selittää miksi kannattaisi. Hänen innostumisensa ei riitä siihen.”

Työelämävalmennus / työharjoittelu

Sosiaalityöntekijät kuvailevat työelämävalmennusta ja työharjoittelua eri asioiksi, vaikka toimenpiteinä ovat samantyyppisiä. Eroavaisuudet johtuvat erilaisesta lähtötilanteesta. (Sosiaalityöntekijä 2, haastattelu 15.12.2008.) Nuorten kohdalla prosessia alkaa yleensä toimeentulotukiasiakkuudesta.

”Nuorta on tavattu ja todettu tilanne, että ei voi olla tekemättä mitään ja nostella täysiä toimeentulotukia. Pitää lähteä selvittämään työharjoittelua ja häntä ohjataan työvoimatoimistoon. Ja tarvittaessa neuvotellaan yhdessä niin, että siinä on työvoimatoimiston ihminen mukana, jos tuntuu siltä, että se homma ei lähde oikein etenemään tai tulee mutkia matkaan tai muuta. Se on niin laidasta laitaan. Jotkuthan ovat ihan omatoimisesti etsineet esimerkiksi harjoittelupaikan ja toiset tarvitsevat vähän enemmän semmosta tuuppausta, ja vähän enem-

mänkin tuuppausta, ja jotkin vielä vähän enemmän tämmöstä apua siinä.”, kertoo sosiaalityöntekijä 2.

Nuorten kohdalla taloudellinen tilanne ei välttämättä parane aktivointitoimiin osallistumalla ja se koetaan osittain rajoitteeksi.

”Ja kyllä joillakin vaikuttaa siihen motivaatioon se, ettei nuori saa yhtään sen enempää, vaikka se lähtee työharjoitteluun, mitä se sais toimeentulotukea samalta ajalta. Että se ei taloudellisesti muuta asiakkaan tilannetta, kun se ei saa sitä ylläpitokorvaustakaan.”, mainitsee sosiaalityöntekijä 1.

Työharjoittelu nähdään kuitenkin nuorten kohdalla mahdollisuuksien avaajaksi ja vaikutuksiltaan positiiviseksi toimenpiteeksi.

”Ja kyllähän se sitten muutenkin, kun ajattelee sitä vaihtoehtoa, että on vaan kotona tekemättä mitään niin kyllähän se rytmittää sitä päivää ja antaa sellasta jämakkyttä ja sellasta sisältöä, sosiaalisia suhteita nuorille ja muuta. Eihän se oo pelkästään vaan ne eurot.”, toteaa sosiaalityöntekijä 2.

Sosiaalityöntekijä 1 mukaan nuoret pääsevät vielä eteenpäin työharjoittelun kautta. He saattavat päästä palkkatöihin sitä kautta tai aloittavat koulun tai pääsevät oppisopimuskoulutukseen. Myös johtava sosiaalityöntekijä on samoilla linjoilla omassa haastattelussaan:

”Se on kyllä minusta sillä tavalla hirveen hyvä nuorten tapa ihan kunnolla nähdä se työ, mihin mahdollisesti joskus haluaisi hakeutua. Että se on tärkein. Että se on jollain lailla isompi asia kuin kuntouttava työtoiminta. Että siinä ollaan yleensä nuorten ihmisten kanssa, joilla on vielä paljon mahdollisuuksia. Että se on... Se ei oo pelkästään työllistymiselle ja sosiaalisuudelle... Se on myös opintoihin pääsemiselle tärkeä väylä. Sehän on ihan yleistä, että nuoret peruskoulutuksen ja ylioppilastutkinnonkin jälkeen jäävät, haluavat työharjoitteluun ennen kuin lähtevät jatko-opintoihin.”

Työharjoittelun epäonnistumiseen vaikuttavat päihteet, mielenterveysongelmat ja oma motivaatio. Lisäksi paniikkihäiriö sekä diagnosoituna että diagnosoimattomana lisää epäonnistumisen riskiä, koska koetaan, että on vaikea käydä missään (Sosiaalityöntekijä 1, 15.12.2008).

Nuorten työllistymismahdollisuudet nähdään hyvinä. Johtava sosiaalityöntekijä arvioi, että 70–80 % nuorista löytää jonkinlaisen opiskelu- tai työpaikan työharjoittelun kautta ja keskeyttäminen on melko satunnaista.

”Niin ja jos keskeyttää, niin sitten voi saada karenssin, että se on jo pelote, ettei sitä juurikaan moni keskeytä. Jos ei ole ihan ylipääsemättömiä ongelmia työharjoittelussa.”, toteaa sosiaalitoimen johtaja.

”Nuorten kohdalla, masennus esimerkiksi. Ettei jaksa. Ja sitten yrittää siinä saada itensä motivoitumaan siihen työharjoitteluun, niin se on joskus vaikeeta. Mutta voihan sen... keskeyttää esimerkiksi kun saakin kesken jonkun opiskelupaikan. Ihan tämmöisiä positiivisia syitä keskeyttää. Tai pääsevät kesken työharjoittelun vakipaikkaan tai parempaan paikkaan, määrääkaiseen tai johonkin.”, johtava sosiaalityöntekijä lisää.

Työelämävalmennus kohdistuu yli 25-vuotiaisiin työttömiin. Työelämävalmennuksen paikkoja on enemmän kuin kuntouttavan työtoiminnan paikkoja.

”Niitä [työelämävalmennuspaikkoja] on sekä meidän kunnan työpajassa ja paikkoja muuallakin. Yhdistyksissä ja kolmannen sektorin puolella on niitä paikkoja. Siinä se [työelämävalmennus] eroaa kuntouttavasta, että kuntouttavan työpaikkoja on vaan kunnan toimipisteissä.”, kertoo sosiaalityöntekijä 1.

Aktivointitoimenpiteenä työelämävalmennus on kaksijakoinen. Työttömyyskorvausta saaneille keskeyttäminen voi katkaista oikeuden työttömyyskorvaukseen, kun taas tulottomille työelämävalmennus on keino purkaa karenssi ja palauttaa oikeus työttömyyskorvaukseen.

”Jos ajattelee niitä ihmisiä, joilla pyörii työttömyyskorvaus. Jos sit lähtis tarjoamaan jotain ja siinä on sitten jotain ongelmaa, että jos asiakas ei voikkaan suorittaa työelämävalmennusta, niin on vaarana, että hän tippuu työttömyysturvalta pois. Sit siinä vähän niinku tulee vähän erilainen lopputulos, mikä oli tarkoitus ja ajatus alunperin.”, kertoo sosiaalityöntekijä 1.

Lisäksi hän lisää, että sosiaalityöntekijät työskentelevät muutoinkin enemmän sellaisten asiakkaiden kanssa, jotka ovat jo saaneet kolmen tai viiden kuukauden karenssin.

”On kokonaan tulottomia. He eivät ole siellä listallakaan. Ja sitten yritetään sitä järjestää yhteisiä neuvotteluja, missä mietitään, mihin se asiakas voisi lähteä. Onko se työelämävalmennus, vai kuntouttava työtoiminta, vai mahdollisuus päästä palkkatukityöhön. Se riippuu siitä ehdostakin, mitä siinä suunnitellaan. Jos on 5 kk:n ehto, niin työelämävalmennus auttaa siinä ehdon poistamisessa, mutta siihen 3 kk:n ehtoon auttaa vain koulutus tai palkkatukityö. Eli että pääsisi takaisin ensisijaisen etuuden piiriin.”

Sosiaalityöntekijä 1 kertoo tarjoavansa työelämävalmennusta sellaiselle henkilölle, joka on saamassa viiden kuukauden karenssia ja menettämässä työttömyyskorvauksen.

”Silloin se on yksi tavoite sen oikeuden palauttaminen ja sitten se rahallisestikin kannattaa, kun siitä saa sen ylläpitokorvauksen. Ja kyllähän se muutenkin jäsentää sitä arkea. Monta kertaa lähetään tosiaan puhumaan siitä, että kannattaa aloittaa, ja pikku hiljaa saa sen 5 kk täyteen. Jos on semmonen ihminen, että on ne molemmat ehdot 5 kk ja 3 kk, työelämäval-

mennuksella helpottaa sitä, että saattaa päästä jatkamaan sillä palkkatukityöllä sen jälkeen ja saa sen jälkeen molemmat ehdot pois. Monta kertaa sen palkkatukityön saaminen on helpompaa, kun menee siihen työelämävalmennuksen kautta.”

Sosiaalityöntekijä 2 kuvailee työelämävalmennusta vaativammaksi toimenpiteeksi kuin kuntouttavaa työtoimintaa, koska henkilön on pystyttävä olemaan siellä viitenä päivänä viikossa.

”Sillä tavalla, jos voi yleistää, että ne, jotka lähtevät työelämävalmennukseen, on siinä tilanteessa vahvempia, koska pystyvät tekemään sen 5 päivää viikossa töitä. Kuntouttavaan työtoimintaan päädyttään sen takia, kun ei niitä päiviä voi olla niin paljoa, kun ne valmiudet, kyvyt ja mahdollisuudet ovat rajallisemmat.”

Työllistymismahdollisuudet nähdään työelämävalmennuksessakin rajallisina.

”Joku asiakas voi olla kymmeniä vuosia tässä asiakkaana ja pyörii koko ajan tässä. Pikku pätkän työelämävalmennuksessa, ja taas on tässä uudelleen tulottomana asiakkaana. Taas sitä yritetään työelämävalmennukseen ja sitten loppuu työelämävalmennusmahdollisuus, kun tulee 18 kk täyteen ja sitten yritetään kuntouttavaan työtoimintaan.”, toteaa sosiaalityöntekijä 2 ja jatkaa: ”Kyllä [työllistyminenkin on mahdollista], jos on omaa aktiivisuutta, ja motivaatiota löytyy ja sattuu olemaan oikeassa paikassa oikeaan aikaan, niin hyvinkin saattaa päästä vaikka mihin.”

Tähän sosiaalityöntekijä 1 vielä lisää: ”Kyllähän työvoimatoimisto tarjoaa niitä paikkoja niille varmaan suoraankin ilman, että me ollaan siinä mitenkään tekemisissä. Mutta ne, jotka ovat meidän asiakkaina, vähemmän näkee, että ois päässyt avoimille markkinoille, mutta on niitä joitakin.”

Kustannusten seuraaminen on tämänkin toimenpiteen osalta rajallista.

”No tää Kelan lista. Ja sitten, ei sitä ehkä kustannuksia seurata. Ei sitä kustannuksia. Ei sitä edes saa niin yksityiskohtaisesti. Ei meillä ole mitään sellaista järjestelmää.”, johtava sosiaalityöntekijä toteaa.

”Niin ja kun meille ei siitä aiheudu muita kustannuksia kuin tämä työpanos, mitä sosiaalityöntekijä tai palveluohjaaja käyttää siihen.”, täydentää sosiaalitoimen johtaja. ”Mutta jos ajattelee sitä helpotusta, mitä työharjoittelussa olijat aiheuttavat toimeentulotukeen, niin ei sitä pysty seuraamaan.”, lisää johtava sosiaalityöntekijä vielä.

Palkkatuettu työllistäminen

Palkkatuettu työllistäminen aiheuttaa kunnalle kustannuksia, mutta itse sosiaalitoimen kustannusrakenteeseen se ei vaikuta. Kuitenkin palkkatuettu työllistäminen vaikuttaa positiivisesti sosiaalityön asiakkuuksiin.

”Meille siitä ei aiheudu juuri mitään kustannuksia sosiaalityöhön. Mutta se on tää kunnan osuus tästä palkkatuetusta työstä, se on vuosittain noin 550.000,00 euroa, netto.”, kertoo sosiaalitoimen johtaja.

”Meillähän siitä on hyötyä sillä tavalla, että, ihmisiä, jotka on työllistymistuella töissä, on meillä asiakkaina, ja sillä tavalla sitten asiakkuus aika usein varmaan ihan loppuu. Mutta kylähän sen voi ajatella, että se sillä tavalla vähentää muiden palvelujen käyttöä kuitenkin, pitäisi sen rahan antamisen, niin muutenkin. Kyllä sen perheen elämä kohenee siinä.”, lisää johtava sosiaalityöntekijä.

”Koska siinä saa ihan normaalin palkan. Tai no työaika on 60 %, että ei ihan täyttä, mutta kuitenkin sellaisen, ettei sitten ole enää oikeutta toimeentulotukeen useinkaan. Ja sitten on mahdollista, että jos työllistymisjakso kestää riittävän pitkään, niin sitten pääsee kenties pois passiivilistalta ja se on sitten jo merkittävä säästö. Jos hän pääsee esimerkiksi ansiosidonnaiselle päivärahalle, niin saattaa olla sitten useita vuosia se säästö.”, jatkaa sosiaalitoimen johtaja.

”Mun mielestä palkkatukityö on sillä tavalla erilainen, että se avaa pitempiä polkuja eteenpäin. Monta kertaa jos on pitkäaikaistyötön, voi saada sitä palkkatukea pitemmäksi aikaa, ja silloin se työsuhdekin on paljon pidempi kuin jossain vaikka työelämävalmennuksessa... Ja on oikeasti sellainen ihminen, joka kykenee ja pystyy olemaan ainakin joissakin paikoissa. Yritetään, että se jatkuisi niin pitkään, että saisi sen ansiosidonnaisen päivärahoituksen takaisin. Sillä saattaa päästä parempaan tilanteeseen kuin on työelämävalmennuksen jälkeen mahdollista.”, kertoo sosiaalityöntekijä 2.

Johtava sosiaalityöntekijä on samoilla linjoilla: ”Koska siinä on se sosiaalinen asema sillä perheellä, on niinku parempi, jos työllistymistuella pääsee. Niin erilainen kuin näihin kahteen aikaisempaan ryhmään verrattuna.”

Palkkatukityöllistämisen vaikutukset nähdään sosiaalitoimessa pitkälti positiivisina: taloudellisen tilanteen paranemisena, mahdollisen pitempiaikaisen työsuhteen saamisena ja toimeentulotukiasiakkuuden mahdollisena päättymisenä.

”Vaikutukset ovat varmaan hyvin positiivisia.”, sosiaalitoimen johtaja toteaa. ”Niin ja taloudelliseen elämään varmaan ihan ratkaisevan iso vaikutus. Ja kyllä varmaan jatkossa aika monet voi päästä ihan vakityöhön ainakin kunnassa siihenkin yksikköön, missä on ollut, jos vaan vapautuu jotain... Ja se on työnantajan näkökulmasta tosi hyvä. Siinä tulee riittävän pitkä se semmonen, että nähdään pärjääkö tämä ihminen, miten pärjää. Siinä on motivaatio aika korkea. Siinä ei vapaaehtoisesti haluta yleensä jäädä [toimeentulotuelle]. Siinä yritetään etsiä, mutta kuinka monelle ei sitten löydy muuta vaihtoehtoa.”, jatkaa johtava sosiaalityöntekijä.

Sosiaalityöntekijät näkevät myös toisen puolen palkkatuetussa työllistämässä.

”Osa ihmisistä on senkin jälkeen toimeentulotukiasiakkaana, vaikka ois saanut sen palkkatukityöpaikan.”, toteaa sosiaalityöntekijä 1. ”Varsinkin jos menee ulosottoa. Se tarkoittaa sitä, että edelleen on toimeentulotuen asiakas.”, jatkaa sosiaalityöntekijä 2.

Johtava sosiaalityöntekijä pohtii vielä toimeentulotukiasiakkaiden osuutta, kun työllistämiskausi on loppunut ja päätyy karkeasti arvioimaan, että muutamat kymmenistä palautuvat toimeentulotuelle.

Mahdollisuus työllistymiseen avoimille markkinoille palkkatukijakson jälkeen nähdään vaihtelevana. Lisäksi valintaa rajoittaa myös hankittu ammatti.

”Se riippuu niin alasta. Jos on sellanen vaikka toimistotyöntekijä, joita on paljon työttömänä, niin työllistymismahdollisuudet on huonot. Mutta sitten taas, jos on vaikka lastentarhaopettaja tai lähihoitaja, niin sitten on erittäinkin hyvät työllistymismahdollisuudet. Se on ihan tää markkinatilanne.”, kertoo sosiaalitoimen johtaja.

”Ja tässä vois sanoa, että se alakohtainen vaihtelu on oikeastaan isoa. Ne ihmiset on kuitenkin jo jonkun ammatin, niinku, niillä on se joku ammatti-identiteetti. Ne ei voi mihin tahansa siitä enää harva avautua, et kuitenkin sitä oman alan töitä etitään.”, lisää johtava sosiaalityöntekijä.

Palkkatukityöllistämisen epäonnistumiseen vaikuttavat samat tekijät, kuin muidenkin toimenpiteiden kohdalla. Vaikeat mielenterveys- ja päihdeongelmat ovat kaikkein pahimpia. (Sosiaalitoimen johtaja, haastattelu 11.11.2008.)

3.2.2 Aktivoinnista aiheutuvat henkilöstö- ja työpajakustannukset kunnalle

Sosiaalityöntekijän palkka

Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaan sosiaalityöntekijän peruspalkka on noin 2.370,00 euroa kuukaudessa (KVTES 2007–2009, 158) ja viikoittainen työaika on 37 tuntia (KVTES 2007–2009, 54–55).

Sosiaalityön asiantuntijatehtävät

Tähän ryhmään kuuluvien päätehtävät muodostuvat itsenäisestä alan teoreettiseen hallintaan ja käytännön asiantuntemukseen perustuvasta sosiaalityön kehittämis-, suunnittelu- ja asiakastyöstä.

Pätevyys: Viranhaltijalta/työntekijältä edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa.

Peruspalkka (04SOS04A)	1.3.2008	1.9.2008	1.9.2009
	2 262,68 €	2 316,98 €	2 372,59 €

Tähän ryhmään kuuluvat esim. erityissosiaalityöntekijä, sosiaalityöntekijä, lastenvalvoja, koulukuraattori ja johtava/vastaava sosiaalityöntekijä. (KVTES 2007–2009, 158.)

Tilastokeskus on tilastoinut sosiaalityöntekijöiden palkkoja ja vuonna 2007 sosiaalityöntekijän peruspalkka³ oli keskimäärin 2.305,00 euroa, joka vastaa kohtalaisen hyvin kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Tilastokeskuksen mukaan sosiaalityöntekijän säännöllisen työajan ansion⁴ keskiarvo oli 2.552,00 euroa vuonna 2007. (Tilastokeskus 2009.) Näissä laskelmissa käytetään sosiaalityöntekijän palkkana säännöllisen työajan ansiota, koska case-kunnassa sosiaalityöntekijöillä on useita työvuosia takana. Näin ollen palkkakustannuksissa tulee huomioida myös erilaiset lisät, jotka perustuvat ikään, ammattitaitoon tai muuhun vastaavaan.

KVTES:n mukaan tehtäväkohtaista palkkaa tai siihen rinnastettavaa kuukausipalkkaa korotettiin 2,4 prosentin yleiskorotuksella 1.9.2008 ja 1.9.2009 (KVTES 2007–2009, 9), joten nämä korotukset täytyy huomioida myös palkkakustannusta laskettaessa. Sosiaalityöntekijän säännöllisen työajan ansioksi saadaan 2.675,97 euroa.⁵

Tämän lisäksi palkkakustannuksissa täytyy huomioida henkilöstösivukulut, joiden rahoitusvastuu kuuluu työnantajalle. Näitä henkilöstösivukuluja ovat työnantajan sosiaaliturvamaksu⁶, työeläkevakuutusmaksu⁷, työttömyysvakuutusmaksu⁸, tapaturmavakuutusmaksu⁹ ja ryhmähenkivakuutusmaksu¹⁰. Työeläke- ja työttömyysvakuutuksen maksuista osan työnantaja perii työntekijöiltään. Tapaturma- ja ryhmähenkivakuutuksen rahoittaa työnantaja yksin. (Tomperi

³ Peruspalkka perustuu tehtäväkohtaiseen vähimmäispalkkaan, jossa huomioidaan tehtävään liittyvä lisävastuu, työpaikan sijaintiin perustuva kalleusluokka tai mahdollinen henkilön epäpätevyysalennus. Peruspalkkaan ei sisälly henkilökohtaista lisää, määrävuosisisää tai muita vastaavia vuosisidonnaisia palkanosia. Peruspalkka määräytyy viranhaltijan tai työntekijän tehtävien ja työehtosopimuksissa mainittujen edellytysten perusteella. (Tilastokeskus 2009.)

⁴ Säännöllisen työajan ansioon luetaan kultakin palkanmaksujaksolta peruspalkka, tehtävän, ammattitaidon ja palvelusvuosien perusteella maksettavat lisät, työpaikan sijainnin ja olosuhteiden perusteella maksettavat lisät, työaikalisät, toimihenkilöiden tulos- ja suoritusperusteinen palkanosa, työntekijöiden suoritusperusteiset ansiot ja luontoisetujen verotusarvo. Säännöllisen työajan ansio ei sisällä kertaluonteisia palkkaeriä, kuten lomarahaa ja tulospalkkioita. (Tilastokeskus 2009.)

⁵ Palkka yleiskorotusten jälkeen: $2.552,00\text{€} * 1,024 * 1,024 = 2675,93\text{€}$.

⁶ Työnantajan sosiaaliturvamaksuprosentti on kunnalla 3,851 % (Verohallinto 2009).

⁷ Työnantajan osuus työeläkevakuutusmaksusta on KuEL:n mukaan 15,7 % (Verohallinto 2009).

⁸ Työnantajan osuus työttömyysvakuutusmaksusta riippuu yrityksen palkkasummasta. Jos palkat ovat yhteensä enintään 1.788.000,00 euroa, työttömyysvakuutusmaksu on 0,65 % ja 1.788.000,00 euroa ylimenevistä palkoista 2,7 % (Verohallinto 2009).

⁹ Lakisääteinen tapaturmavakuutus vaihtelee 0,3–7,5 % välillä työn vaarallisuuden mukaan (Yrittäjäsuomi 2009). Case-kunnan talousarvion mukaan tapaturmavakuutusmaksu on 0,579 % (Kunnan talousarvio 2009).

¹⁰ Ryhmähenkivakuutusmaksu on keskimäärin 0,074 % vuonna 2009 (Ilmarinen 2009).

2003, 89.) Myös sosiaalityöntekijälle maksettu lomaraha¹¹ aiheuttaa palkkakustannuksia kunnalle. Sosiaalityöntekijästä aiheutuvat palkkakustannukset kunnalle on koottu yhteenvedoksi taulukkoon 1.

TAULUKKO 1 Sosiaalityöntekijän palkkakustannukset kunnalle (€/kk).

Sosiaalityöntekijän palkkakustannukset	
Sosiaalityöntekijän palkka (kokonaisansio)	2 675,97 €
Lomaraha (6 %)	160,56 €
Henkilöstösivukulut (yht. 22,9 %)	
työnantajan sotu-maksu 3,851 %	103,05 €
työeläkemaksu 15,70 %	420,13 €
työttömyysvakuutusmaksu 2,70 %	72,25 €
tapaturmavakuutusmaksu 0,579 %	15,49 €
ryhmähenkivakuutusmaksu 0,074 %	1,98 €
Palkkakustannukset kunnalle	3 449,43 €

Taulukon 1 perusteella lasketaan sosiaalityöntekijän tuntikohtainen henkilöstömeno, jota tarvitaan myöhemmin yksittäisten työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden kustannusten laske-
misessa. Sosiaalityöntekijästä aiheutuva tuntikohtainen henkilöstömeno on 23,31 euroa¹².

¹¹ Lomarahan suuruus on:

- 6 %, jos työntekijä on ollut omassa kunnassa palvelussuhteessa yhtäjaksoisesti vähintään 6 kuukautta ja hänellä on siihen mennessä ollut vähintään 15 vuotta henkilökohtaisen lisän vuosisidonnaiseen osaan oikeuttavaa palvelusaikaa.
- 5 %, työntekijän palvelussuhde on kunnassa jatkunut yhtäjaksoisesti vähintään 1 vuoden tai työntekijä on ollut omassa kunnassa palvelussuhteessa yhtäjaksoisesti 6 kuukautta ja hänellä on palvelusaikaa vähintään 5 vuotta.
- 4 % muissa tapauksissa (KVTES 2007–2009, 82–83, 101.)

¹² tuntikohtainen henkilöstömeno = $\frac{\text{palkkakustannukset (€/kk)}}{\text{viikottainen työaika (h /vko) * (vkoa/kk)}} = \frac{3.449,43 \text{ €/kk}}{37 \text{ h/vko} * 4 \text{ vko/kk}}$
= 23,31 €/h

Etuuskäsittelijän palkka

Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaan sosiaalitoimessa etuuskäsittelijän palkka määräytyy toimistoalan palkkaryhmän mukaan. Etuuskäsittelijän peruspalkka on noin 1.730,00 euroa kuukaudessa (KVTES 2007–2009, 158) ja viikoittainen työaika on 36 tuntia ja 15 minuuttia (KVTES 2007–2009, 54–55).

Toimistoala - Palkkaryhmä I

Toimistotyön esimiestehtävät ja muutoin vaativimmat ja vastuullisimmat toimistotyöt, jotka edellyttävät itsenäistä työskentelyä. Tehtävässä edellytetään yleensä ammattikorkeakoulututkintoa tai aikaisempaa opistoasteista tutkintoa.

Peruspalkka (01TOI010)	1.3.2008	1.9.2008	1.9.2009
	1 654,04 €	1 693,74 €	1 734,39 €

Tähän ryhmään voivat kuulua esimerkiksi toimistonhoitajan, pääkirjanpitäjän/itsenäisen kirjanpitäjän, itsenäisen palkkakirjanpitäjän/palkanlaskijan, arkistonhoitajan ja muut vaativuudeltaan näihin rinnastettavat toimistotehtävät. (KVTES 2007–2009, 149–150.)

Tilastokeskuksen mukaan etuuskäsittelijän peruspalkka vuonna 2007 oli keskimäärin 1.815,00 euroa kuukaudessa ja säännöllisen työajan ansion keskiarvo oli 2.019,00 euroa kuukaudessa (Tilastokeskus 2009). Palkkakulujen yhtenäisyyden vuoksi myös etuuskäsittelijän palkkana käytetään säännöllisen työajan ansiota, jota korotetaan vuosien 2008 ja 2009 yleiskorotuksilla (2,4 % / vuosi) (KVTES 2007–2009, 9). Etuuskäsittelijän palkka on siis 2.117,07 euroa kuukaudessa. Palkkakustannuksiin lasketaan lisäksi edellä mainitut henkilöstösivukulut sekä lomarahat.

TAULUKKO 2 Etuuskäsittelijän palkkakustannukset kunnalle (€/kk).

Etusksittelijän palkkakustannukset	
Etusksittelijän palkka (kokonaisansio)	2 117,07 €
Lomaraha (6%)	127,02 €
Henkilöstösivukulut (22,9 %)	
työnantajan sotu-maksu 3,851 %	81,53 €
työeläkemaksu 15,70 %	332,38 €
työttömyysvakuutusmaksu 2,70 %	57,16 €
tapaturmavakuutusmaksu 0,579 %	12,26 €
ryhmähenkivakuutusmaksu 0,074 %	1,57 €
Palkkakustannukset kunnalle	2 728,99 €

Taulukkoon 2 on koottu etuuskäsittelijän palkan kokonaiskustannukset kunnalle. Kyseisen taulukon perusteella lasketaan sosiaalityöntekijän tuntikohtainen henkilöstömeno, jota tarvitaan myöhemmin yksittäisten työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden kustannusten laskemisessa. Sosiaalityöntekijästä aiheutuva tuntikohtainen henkilöstömeno on 18,82 euroa¹³.

Työpajakustannukset

Vuonna 2008 kohdekunnan työpajan menot olivat 332.000,00 euroa ja saadut tulot 183.000,00 euroa, joten kunnan kustannuksiksi jäi todellisuudessa menojen ja tulojen erotus, eli 149.000,00 euroa vuodessa. Työpajalla oli 183 aktiivinnissa olevaa henkilöä vuonna 2008 ja yhden päivän aikana työpajalla oli keskimäärin 60 henkilöä. Yksi henkilö vietti työpajalla keskimäärin 3,2 kuukautta. (Kohdekunnan työpajan johtajan henkilökohtainen tiedonanto 18.3.2009.)

¹³ Ks. edellinen viite (11), etuuskäsittelijän tuntikohtainen henkilöstömeno lasketaan samalla kaavalla, mutta palkkakustannus on 2728,99 euroa ja työaika 36 h 15 min.

Annettujen tietojen pohjalta työpajakustannus voidaan laskea kahdella eri tavalla (ks. liite 1), mutta saatu päiväkohtainen kustannus eroaa toisistaan riippuen laskentatavasta¹⁴. Tästä johtuen työpajakustannuksena käytetään näiden kahden laskentatavan keskiarvoa, jolloin työpajan päiväkohtainen meno on 10,84 euroa¹⁵. Tämä saatu kustannus on vain esimerkki työpajakustannuksen määrästä, joten todellinen työpajakustannus saattaa vaihdella eri kuntien välillä ja toisaalta ulkopuoliselta ostettuna palveluna kustannus on melko varmasti suurempi.

3.2.3 Aktivointitoimenpiteiden kustannukset kunnalle

Seuraavaksi lasketaan passiivisesti maksetun työmarkkinatuen, kuntouttavan työtoiminnan, työelämävalmennuksen ja palkkatuetun työllistämisen aiheuttamat kustannukset kunnalle. Samassa tarkastellaan myös työllistymistoimenpiteestä kieltäytymisen tai keskeyttämisen johdosta aiheutuvia sanktioita. Sanktiot jaetaan kolmeen ryhmään sen mukaan, kuinka paljon toimeentulotukea pienennetään sanktiona keskeytyksestä tai kieltäytymisestä.

A) Työmarkkinatukea passiivisesti saavat, eli ns. passiivilista

Työttömän henkilön ollessa passiivilistalla hän ei ole työllistämisen- tai aktivointitoimenpiteiden piirissä ja harvoin sosiaalityön asiakkaana. Kustannuksia syntyy henkilölle maksettavasta työmarkkinatuesta, asumistuesta ja mahdollisesta toimeentulotuesta. Kunnan näkökulmasta katsottuna asumistuesta ei synny kustannuksia, koska Kela maksaa valtion varoista kyseisen etuuden. Sen sijaan työmarkkinatuen uudistuksen jälkeen passiivisesti maksetuista työmarkkinatukikustannuksista kunnalla on velvollisuus maksaa puolet Kelalle. Myös toimeentulotuen rahoittamisesta kunta ja valtio vastaavat puoliksi. Toimeentulotukikustannuksissa on huomioitu ainoastaan perusosan maksaminen, koska täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea myönnetään vain erityistapauksissa. Näiden kahden tuen huomioiminen yleismallissa ei ole perusteltua ja toisaalta myönnetty summat ovat usein pieniä.

¹⁴ Mikäli laskentaperusteena käytetään yhden päivän aikana työpajalla työskentelevien henkilöiden määrää (ks. liite 1, laskentatapa 1), saadaan päiväkohtaiseksi kustannukseksi 9,85 € / henkilö / päivä. Jos taas laskentaperusteena käytetään yhden henkilön keskimääräistä aikaa työpajalla (ks. liite 1, laskentatapa 2), saadaan päiväkohtaiseksi kustannukseksi 11,83 € / henkilö / päivä.

¹⁵ Työpajan keskimääräinen päiväkohtainen kustannus = $(9,85 \text{ €} + 11,83 \text{ €}) / 2 = 10,84 \text{ €}$.

Työmarkkinatukea maksetaan passiivilistalla 21,5 päivältä kuukaudessa ja vuonna 2009 työmarkkinatuki on 25,63 euroa / päivä, jolloin kunnan kuukausikohtainen osuus työmarkkinatukimenoista on seuraava:

$$\text{Työmarkkinatuki } (21,5 \text{ pv} * 25,63 \text{ €}) * 50 \% = 551,05 * 50 \% = 275,52 \text{ €}$$

Toimeentulotuen perusosaa maksetaan vuonna 2009 korkeintaan 417,45 euroa kuukaudessa. Käytännössä toimeentulotuen määrään vaikuttavat esimerkiksi henkilön asumis- ja terveysmenot sekä henkilöt tulot. Tässä tarkastelussa oletetaan, että henkilön tulot muodostuisivat työmarkkina- ja asumistuesta, ja menot asunnon vuokrasta ja vähäisistä ravinto-, vaate- ja terveydenhuoltomenoista (ks. liite 3), jolloin henkilö olisi oikeutettu 146,50 euron perustoimeentulotukeen. Toimeentulotuen rahoittamiseen osallistuvat valtio ja kunta yhtä suurin osuuksin, joten kunnan kuukausikohtaisiksi toimeentulotukimenoiksi saadaan:

$$\text{Toimeentulotuki } 146,50 * 50 \% = 73,25 \text{ €}$$

Kunnan henkilöstömenoja tarkasteltaessa kustannukset ovat oletettavasti pieniä, koska työtön ei saa aktivointitoimenpiteitä eikä myöskään aikuissosiaalityön palveluja ainakaan työttömyyden takia. Käytännössä kustannuksia syntyy vain toimeentulotukihakemusten käsittelystä. Tarkasteltavassa kunnassa toimeentulotuen käsittely on pyritty siirtämään sosiaalityöntekijöiden vastuulta etuuskäsittelijälle, joten kustannukset syntyvät heidän työajan käytöstä. Sosiaalityöntekijöiden arvion mukaan toimeentulotuen käsittelyyn menee noin puolesta tunnista tuntiin hakemusta kohden. Seuraavissa laskelmissa käytetään hakemusten keskimääräisenä käsittelyaikana 45 minuuttia per hakemus.

Toimeentulotukihakemusten käsittelyyn käytetyn ajan kustannukset voidaan laskea seuraavan kaavan mukaan:

$$\frac{\text{etuuskäsittelijän palkkakustannukset}}{\text{keskimääräinen työaika kuukaudessa}} * \text{toimeentulotukihakemuksen käsittelyaika}$$

eli kohdekunnassa toimeentulotukihakemuksen käsittely maksaa:

$$\frac{2.728,99 \text{ €}}{(36,25 * 4) \text{ h}} * 0,75 \text{ h}^{16} = 14,12 \text{ €}$$

Taulukkoon 3 on vielä koottu passiivilistalla olevan henkilön aiheuttamat kustannukset kunnalle kuukausitasolla. Kustannukset on eritelty taulukossa menolajeittain.

TAULUKKO 3 Passiivilistalla olevasta henkilöstä aiheutuvat kustannukset kunnalle (€/kk).

Passiivilistan kustannukset kunnalle	
työmarkkinatuki	275,52 €
toimeentulotuki	73,25 €
sosiaalityöntekijän käyttämä aika	ei käytetä
toimeentulotukihakemuksen käsittely	14,12 €
kustannukset yhteensä	362,89 € / kk

Passiivisesti maksettu työmarkkinatuki ei oikeastaan ole aktivointitoimenpide, jolla tähdättäisiin työllistymiseen, vaan passiivilistalle ”joudutaan” kun yli 500 päivää työttömänä ollut henkilö on menettänyt oikeutensa työttömyyspäivärahaan ja on siirtynyt työmarkkinatuen piiriin. Tästä johtuen passiivilistan vaikutuksia on hankala määritellä. Toisille se voi olla elämänlaatua parantava tekijä ja toiset kokevat sen taas negatiivisesti. Esimerkiksi henkilö, joka on menettänyt työmarkkinaoikeutensa ja pudonnut pelkälle toimeentulotuella, työssäoloehdon täyttäminen ja paluu passiivilistalle on selkeä taloudellisen tilanteen parantaja. Toisille taas se voi merkitä työttömyyden jatkumista ja työllistymismotivaation laskua.

B) Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttava työtoiminta on aktivointitoimenpide, joka osaltaan pyrkii parantamaan vähintään henkilön elämänhallintaa ja kenties myös työllistymismahdollisuuksia. Kuntouttava työtoi-

¹⁶ 0,75 h = 45/60 minuuttia

mintu ei pura työmarkkinatuella asetettua työssäoloehdot, mutta toimeentulotuen karenssin sillä voi purkaa. Kun henkilö on kuntouttavassa työtoiminnassa, hän saa työmarkkinatukensa ilman tarveharkintaa ja usein myös asumistukea. Nämä tuet Kela maksaa yksin valtion varoista. Näin ollen kuntatalouden kannalta aktivointitoimenpiteessä olevat työmarkkinatuensaajat vähentävät kunnan osuutta työmarkkinatuen rahoittamisesta.

Aktivointitoiminnan aikainen työmarkkinatuki ei siis aiheuta kunnalle kustannuksia, mutta toisaalta kuntouttavassa työtoiminnassa mukana olevien työmarkkinatuki on niin alhainen, että sitä joudutaan usein täydentämään toimeentulotuella. Toimeentulotuen perusosaa voi tässäkin tilanteessa saada maksimissaan 417,45 euroa kuukaudessa vuonna 2009, mutta tarkastelussa oletetaan, että henkilön menot ovat samat kuin passiivilistan kohdalla (ks. liite 3). Tässä tarkastelussa henkilö ei saa perustoimeentulotukea, koska tulot ylittävät menot (ks. liite 3), joten tarvetta toimeentulotuen myöntämiselle ei ole eikä kunnalla synny tässä tilanteessa toimeentulotukimenoja.

Työmarkkinatuki	551,05 €	*	0 %	=	0,00 €
Toimeentulotuki	0,00 €	*	50 %	=	0,00 €

Lisäksi kuntouttavaan työtoimintaan lähtevälle työttömälle maksetaan ylläpitokorvausta¹⁷ tai toimintarahaa¹⁸ 8,00 euroa päivässä. Lain mukaan henkilö voi osallistua kuntouttavaan työtoimintaan 1–5 päivänä viikossa ja 4–8 tuntia päivässä. Keskimäärin henkilö on 15 päivänä kuukaudessa kuntouttavassa työtoiminnassa (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta). Sen takia toteutuneiden toimintapäivien laskemisessa käytetään 15 päivää, toisin kuin muissa aktivointitoimenpiteissä. Kunta vastaa toimintarahan rahoittamisesta. Kuntouttavassa työtoiminnassa kunta laskuttaa valtiolta toteutuneista toimintapäivistä 10,09 euroa¹⁹ päivältä riippumatta siitä, onko työtön saanut ylläpitokorvausta vai toimintarahaa. Mikäli työtön saa ylläpitokorvausta, syntyy kunnalle tuloa 10,09 euroa jokaista toteutunutta toimintapäivää kohden. Sen sijaan jos toimeentulotuella oleva työtön saa toimintarahaa, syntyy kunnalle tuloa ainoastaan erotuksen verran (10,09 € - 8,00 €), eli 2,09 euroa. Seuraavassa tarkastellaan kunnalle aiheutuvia kuukausittaisia kustannuksia koskien ylläpitokorvausta ja toimintarahaa:

¹⁷ Ylläpitokorvausta maksetaan työmarkkinatuella olevalle henkilölle ja sen rahoittaa valtio.

¹⁸ Toimintarahaa maksetaan toimeentulotuella olevalle henkilölle ja sen rahoittaa taas kunta.

¹⁹ Valtio maksaa kunnalle korvausta kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä 10,09 euroa / henkilö / toteutunut toimintapäivä. Kunta saa kyseisen korvauksen valtionosuutena riippumatta siitä onko työtön saanut ylläpitokorvausta vai toimintarahaa.

Tilanne 1: Kunnalle aiheutuvat kustannukset, kun työmarkkinatuella oleva saa ylläpito-
korvausta:

Maksettu ylläpitokorvaus	15 pv * 0,00 €	=	0,00 €
Valtiolta saatu valtionosuus (<i>tuloa</i>)	15 pv * (-) 10,09 €	=	- 151,35 €
Kustannukset (+) / Tuotot (-) kunnalle			- 151,35 €

Tilanne 2: Kunnalle aiheutuvat kustannukset, kun toimeentulotuella oleva saa toimintarahaa:

Maksettu toimintaraha	15 pv * 8,00 €	=	120,00 €
Valtiolta saatu valtionosuus (<i>tuloa</i>)	15 pv * (-) 10,09 €	=	- 151,35 €
Kustannukset (+) / Tuotot (-) kunnalle			- 31,35 €

Molemmissa tilanteissa kunta saa enemmän tuloja kuin joutuu maksamaan ylläpitokorvauksesta tai toimintarahasta, mutta työmarkkinatuella oleva henkilö tuo kunnalle noin neljä kertaa enemmän tuloja kuin toimeentulotuella oleva henkilö. Toimeentulotuella olevan henkilön aktivointia voidaan perustella sillä, että kyseinen henkilö siirtyy aktiivoinnin ajaksi työmarkkinatuella ja hän saattaa saada purettua sosiaalityöntekijän antaman karenssin toimeentulotuella²⁰.

Kuntouttavaan työtoimintaan lähtevän henkilön on mahdollista saada myös matkakorvausta aktiivoinnin aikana syntyneistä matkakustannuksista halvimman käytettävissä olevan kuluneuvon mukaan. Yleensä korvausta maksetaan seutulipun hinnan mukaan, joka vaihtelee tarkasteltavan maakunnan alueella 75,00–125,00 euron välillä (Matkahuolto 2009). Matkakorvauksen maksaa kunta. Tässä käytetään keskimääräisenä seutulipun kuukausikohtaisena kustannuksena seuraavaa:

Matkakorvaus keskimäärin / kk	105,00 € / kk
-------------------------------	---------------

Kunnalle aiheutuu myös henkilöstömenoja, koska kuntouttava työtoiminta edellyttää yleensä useampia käyntejä sosiaalityöntekijän luona. Näissä tapaamisissa pyritään löytämään sopivaa kuntouttavaa työtoimintaa, johon pitkäaikaistyötön voisi osallistua, ja toisaalta myös motivoi-

²⁰ Kuntouttavalla työtoiminnalla voi purkaa sosiaalityöntekijän antaman karenssin (alennettu toimeentulotuki), mutta mikäli henkilö on saanut myös 5 kuukauden työssäoloehdon työmarkkinatuen saamiselle, ei kuntouttava työtoiminta pura tätä työssäoloehdotusta.

da henkilöä lähtemään kyseiseen toimintaan mukaan. Näin ollen aktivointitoimenpide aiheuttaa kunnalle kustannuksia ennen kuin työtön on saatu kannustettua osallistumaan itse toimenpiteeseen. Kustannuksia kunnalle aiheuttavat sosiaalityöntekijän käyttämä työaika, mahdolliset terveystarkastukset ja muut terveydenhuollon palvelut. Tässä kohdassa tarkastellaan ainoastaan sosiaalityöntekijän käyttämää aikaa, koska muut muuttujat ovat hyvin riippuvaisia yksilön ominaisuuksista ja terveydentilasta.

Kohdekunnan sosiaalityöntekijät eivät pystyneet tai halunneet arvioida keskimääräistä aikaa, mikä menee kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisessa. Yleisen kustannuksen laskemiseksi joudutaan siis käyttämään arviota sosiaalityöntekijän käyttämästä työajasta. Tässä laskelmassa on oletettu, että sosiaalityöntekijä käyttää yhden tunnin kuukaudessa kuntouttavassa työtoiminnassa olevan asiakkaan asioiden hoitamiseen, eli vuodessa työtunteja kului noin 12. Käytännössä asiakastapaamisia ei varmastikaan ole joka kuukausi, mutta toisaalta yhden kuukauden aikana voidaan asiakasta tavata useamminkin, joten tunti per kuukausi -oletus lienee pätevä.

$$\text{Sosiaalityöntekijän palkkakustannus} \quad 3.449,43 \text{ €/kk} / (37 \text{ h} * 4) = 23,31 \text{ €/h}$$

Lisäksi kunnalle aiheutuu toimintarahan ja matkakorvausten käsittelystä kustannuksia, jotka tässä yksinkertaisuuden vuoksi luetaan samaan kustannuslajiin kuin toimeentulotukihakemusten käsittelystä aiheutuvat henkilöstökustannukset. Toimintarahan ja matkakorvausten myöntäminen vie kuukausittain puolesta tunnista tuntiin etuuskäsittelijän aikaa, joten siitä syntyvä kustannus on siis:

$$\begin{aligned} &\text{Toimintarahan ja matkakorvausten käsittelykustannukset, keskimäärin 45 min / kk:} \\ &(2.728,99 \text{ €} / 36,25 \text{ h} * 4) * 0,75 \text{ h} = 14,12 \text{ €} \end{aligned}$$

Kun työtön osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan, aiheuttaa työpajan ylläpitäminen tarkasteltavalle kunnalle kustannuksia noin 10,84 euroa päivässä, joten kuukausitasolla kustannuksia syntyy keskimäärin:

$$\text{Työpajan ylläpitokustannukset} \quad 10,84 \text{ €} / \text{pv} * 15 \text{ pv} / \text{kk} = 162,60 \text{ €} / \text{kk}$$

TAULUKKO 4 Kuntouttavasta työtoiminnasta aiheutuvat kustannukset kunnalle (€/kk).

Kuntouttavan työtoiminnan kustannukset kunnalle		
	Työmarkkinatuella	Toimeentulotuella
työmarkkinatuki	0,00 €	0,00 €
toimeentulotuki	0,00 €	0,00 €
ylläpitokorvaus tai toimintaraha	0,00 €	120,00 €
valtion maksama kuty-korvaus ²¹ (-) (tuloa kunnalle)	- 151,35 €	- 151,35 €
matkakorvaus	105,00 €	105,00 €
sosiaalityöntekijän käyttämä aika	23,31 €	23,31 €
hakemuksen käsittely	14,12 €	14,12 €
työpajan ylläpitokustannukset	162,60 €	162,60 €
kustannukset yhteensä	153,68 € / kk	273,68 € / kk

Kuntouttavassa työtoiminnassa olevan henkilön aiheuttamat kustannukset kunnalla on vielä koottu taulukkoon 4. Kyseisessä taulukossa kuntouttavasta työtoiminnasta syntyvät kustannukset on eritelty menolajeittain myöhempään vertailua varten. Lisäksi kustannustarkastelu jaetaan kahteen eri tilanteeseen sen mukaan, onko kuntouttavaan työtoimintaan osallistuva henkilö lähtötilanteessa työmarkkinatuella vai toimeentulotuella. Tämä vaikuttaa ylläpitokorvauksen ja toimintarahen käsittelyyn.

C) Työelämävalmennus

Työelämävalmennus on aktivointitoimenpide, jota voidaan tarjota useimmille pitkäaikaistyöttömille, mikäli kunnalla on tarjota paikkoja työelämävalmennuksen suorittamiseen. Koska kyse on työllistämistoimenpiteestä, työmarkkinatukikustannukset kuuluvat Kelalle ja kunta vastaa ainoastaan mahdollisen toimeentulotuen maksamisesta yhdessä valtion kanssa. Asiakkaan oletetaan saavan toimeentulotukea samoin menoin kuin muissakin aktivointitoimenpi-

²¹ Valtio maksaa kunnalle korvausta kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä toteutuneilta toimintapäiviltä 10,09 euroa jokaisesta kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvasta henkilöstä.

teissä, mutta koska tulot ovat pienemmät, saa asiakas toimeentulotukea 146,50 euroa (ks. liite 3). Näiden sosiaalisten etuuksia maksamisesta aiheutuu kunnalle kustannuksia seuraavasti:

Työmarkkinatuki	551,05 €	*	0 %	=	0,00 €
Toimeentulotuki	146,50 €	* 5	0 %	=	73,25 €

Työelämävalmennukseen osallistuva saa myös Kelan ylläpitokorvausta 8,00 euroa päivässä, jonka rahoittamisesta vastaa valtio. Kunnalle ei siis aiheudu kustannuksia tästä, mutta myöhemmän yksilön tulojen tarkastelun kannalta ylläpitokorvaus mainitaan jo tässä.

Maksettu ylläpitokorvaus	21,5 pv	*	0,00 €	=	0,00 €
--------------------------	---------	---	--------	---	--------

Tämän lisäksi toimenpiteeseen lähteminen edellyttää suurella todennäköisyydellä sosiaalityöntekijän työpanosta neuvottelujen ja motivoinnin roolissa. Edelleen käytetään oletusta, että sosiaalityöntekijä käyttää keskimäärin 12 tuntia vuodessa tällaisen asiakkaan asioiden hoitoon, jolloin keskimääräiseksi kuukausikustannukseksi saadaan tunnin työpanos. Tietysti täytyy muistaa, että todellisuudessa asiakaskohtaiset erot voivat olla suuria. Toiset ihmiset tarvitsevat enemmän tukea ja motivointia kuin toiset.

Sosiaalityöntekijän tuntikustannus	23,31 € / h
------------------------------------	-------------

Työelämävalmennuksessa työttömän taloudellinen tulo muodostuu työmarkkina- ja asumistuesta, joiden rinnalla on usein myös toimeentulotukea. Toimeentulotukihakemusten käsittely aiheuttaa tässäkin aktivointitoimenpiteessä henkilöstökustannuksia kunnalle.

Toimeentulotukihakemuksen käsittely, 45 min / kk	14,12 €
--	---------

Työelämävalmennus tapahtuu yleensä kunnan tai ulkopuolisen palveluntuottajan ylläpitämässä työpajassa, joten työpajan kustannukset on tässä huomioitava. Työpajan ylläpitäminen aiheuttaa kunnalle kustannuksia noin 10,84 euroa päivässä, joten kuukausikustannus on:

Työpajan ylläpitokustannukset	10,84 €/ pv	*	21,5 pv / kk	=	233,06 € / kk
-------------------------------	-------------	---	--------------	---	---------------

TAULUKKO 5 Työelämävalmennuksesta aiheutuvat kustannukset kunnalle (€/kk).

Työelämävalmennuksen kustannukset kunnalle	
työmarkkinatuki	0,00 €
toimeentulotuki	73,25 €
sosiaalityöntekijän käyttämä aika	23,31 €
toimeentulotukihakemuksen käsittely	14,12 €
työpajan ylläpitokustannukset	233,06 €
kustannukset yhteensä	343,74 € / kk

Työelämävalmennuksessa oleva henkilö aiheuttaa kunnalle kuukausitasolla kustannuksia menolajeittain eriteltynä taulukon 5 mukaisesti. Lisäksi kustannuksia kunnalle voi aiheutua esimerkiksi asiakaskohtaisista terveystarkastuksista, päihdehoidoista ja mielenterveyspalveluista. Näitä kustannuksia ei kuitenkaan huomioida näissä laskelmissa, koska ne riippuvat asiakkaiden erityispiirteistä. Esimerkiksi päihdeongelmaiselle pitkäaikaistyöttömälle aktivointitoimenpiteeseen lähteminen vaatii usein päihdehoitajalla käyntejä, joita taas muut aikuissosiaalityön asiakkaat eivät välttämättä tarvitse.

D) Palkkatuettu työllistäminen

Palkkatuettu työllistäminen poikkeaa muista aktivointitoimenpiteistä, koska siinä työtön työnhakija työllistyy palkkatöihin ja hänelle maksetaan tehdystä työstä palkkaa työmarkkinatuen sijaan. Työttömälle maksettuun palkkaan työnantajalla on mahdollisuus hakea palkkatukea TE-keskukselta. Kunnan näkökulmasta palkkatuettu työ aiheuttaa kunnalle kustannuksia, jos kunta itse työllistää työttömän tai se järjestää ns. välimarkkinatyötä. Kun kunta työllistää työttömän työnhakijan kunnan töihin, maksaa kunta palkan tukityöllistetylle henkilölle. Jos henkilö työllistyy 3. sektorille tai muualle kunnan töiden ulkopuolelle, kunta voi tukea toimintaa esimerkiksi myöntämällä kunta- tai järjestölisää työnantajalle, jolloin työnantajan palkanmaksukyky paranee.

Palkkatuella työllistetylle henkilölle ei makseta työmarkkinatukea eikä yleensä myöskään toimeentulotukea, koska palkka on riittävän suuri kattamaan elämisestä aiheutuvat menot.

Kunnalle ei siis synny työmarkkina- eikä toimeentulotukimenoja. Sen sijaan kunnalle syntyy palkkatuetusta työllistämisestä palkkakuluja, joista seuraavassa on yksi todellinen esimerkki:

KUVIO 5 Esimerkki palkkatuella työllistetyn henkilön palkkalaskelmasta (Kunnan henkilöstöhallinto 2009).

Palkkalaskelma		
palkka	1.473,12 € / 85 % ²²	= 1.252,16 €
lomaraha	4 %	= 50,09 €
sivukulut	24,4 %	= 317,76 €
yhteensä		<u>1.620,01 €</u>
TE-keskuksen maksama palkkatuki kunnalle		790,56 €
21,5 pv * 36,77 € =		
Kunnalle jäävät palkkakulut		<u>829,45 €</u>

Palkkatuella työllistetyt pitkäaikaistyöttömät ovat yleensä täysin työkykyisiä ja koulutettuja ihmisiä, joille ei vain ole löytynyt vakituista työtä. Palkkatuettu työllistäminen tapahtuu yleensä työvoimaneuvojan kautta, joten kyseiset henkilöt tarvitsevat harvoin aikuissosiaalityön palveluja.

TAULUKKO 6 Palkkatuetusta työllistämisestä aiheutuvat kustannukset kunnalle (€/kk).

Palkkatuetun työllistämisen kustannukset kunnalle	
palkkakulut	829,45 €
työmarkkinatuki	ei makseta
toimeentulotuki	ei makseta
sosiaalityöntekijän käyttämä aika	ei käytetä
toimeentulotukihakemuksen käsittely	ei käytetä
kustannukset yhteensä	829,45 € / kk

²² Palkkatuetussa työllistämässä työaika on aina korkeintaan 85 % normaalista työajasta, joten palkkaa maksetaan myös 85 % normaalista palkasta.

Kunnalle ei siis synny henkilöstömenoja palkkatukitoimenpiteistä. Kunnalle aiheutuvat kokonaiskustannukset muodostuvat käytännössä pelkästään palkkatuella työllistetyn henkilön palkan maksamisesta. Palkkatuella työllistetyn henkilön aiheuttamat kustannukset on koottu taulukkoon 6.

E) Karenssit

Mikäli henkilö kieltäytyy osallistumasta työllistämistä tai aktivointitoimenpiteeseen tai keskeyttää sen ilman hyväksyttävää syytä, hän menettää työmarkkinatukioikeutensa sanktiona menettelytavastaan. Lisäksi henkilön toimeentulotukea saatetaan pienentää 20–40 prosenttia riippuen keskeytysten tai kieltäytymisten toistuvuudesta. Tällä menettelyllä tavoitellaan sitä, etteivät työttömät keskeyttäisi työllistämistä tai aktivointitoimenpiteitä, tai eivät voisi kieltäytyä niistä ilman taloudellisia menetyksiä.

Tilanne 1: henkilö putoaa passiivilistalta, mutta toimeentulotukea ei alenneta

Mikäli aktivointitoimenpiteessä oleva henkilö keskeyttää toimenpiteen, katkeaa hänellä oikeus työmarkkinatukeen kokonaan ja hän niin sanotusti putoaa pois passiivilistalta. Työvoimautakunta voi asettaa henkilölle työssäoloehdon, joka hänen on täytettävä ennen kuin oikeus passiivisesti saatuun työmarkkinatukeen palaa. Näissä tapauksissa kyseinen henkilö saa ainoastaan toimeentulotukea, josta kunnalle aiheutuu kustannuksia seuraavasti:

$$\text{Toimeentulotuki} \quad 417,45 \text{ €} \quad * \quad 50 \% \quad = \quad 208,73 \text{ €}$$

Aktivointitoimenpiteiden keskeytykset aiheuttavat myös lisääntyneen sosiaalityön tarpeen, koska sosiaalityöntekijä tapaa asiakasta useammin ja pyrkii motivoimaan asiakasta uudelleen aloittamaan aktivointitoimenpiteen. Lisäksi toimeentulotukihakemusten käsittely saattaa siirtyä sosiaalityöntekijälle, koska päätösten käsittely vaatii enemmän harkintaa kuin perustoimeentulotuen myöntäminen. Tässä tilanteessa voidaan olettaa, että sosiaalityöntekijän käyttämä työaika kaksinkertaistuu perustilanteeseen nähden. Lisäksi sosiaalityöntekijä tekee toimeentulotukihakemuksen ratkaisun, joten työajaksi voidaan olettaa kolme tuntia kuukaudessa.

Tästä saadaan kunnalle aiheutuvaksi henkilöstömenoksi:

$$\begin{aligned} \text{Sosiaalityöntekijän työaika} & 23,31 \text{ € / h} * 2 \text{ h} & = & 46,62 \text{ €} \\ \text{Toimeentulotukihakemuksen käsittely} & 23,31 \text{ € / h} * 1 \text{ h} & = & 23,31 \text{ €} \end{aligned}$$

TAULUKKO 7 Keskeytyksestä aiheutuneet kustannukset kunnalle (€/kk), kun toimeentulotukea ei alenneta.

Tilanne 1: Aktivointitoimenpiteen keskeytyksen kustannukset	
työmarkkinatuki	ei makseta
toimeentulotuki	208,73 €
sosiaalityöntekijän käyttämä aika	46,62 €
toimeentulotukihakemuksen käsittely	23,31 €
kustannukset yhteensä	278,66 € / kk

Taulukosta 7 voidaan tarkastella aktivointitoimenpiteen keskeyttäneen henkilön aiheuttamia kustannuksia kunnalle kuukausitasolla. Aiheutuneet kustannukset on eritelty taulukossa menolajeittain.

Tilanne 2: henkilö putoaa passiivilistalta ja toimeentulotukea alennetaan 20 prosenttia

Henkilö kieltäytyy tai keskeyttää aktivointitoimenpiteen, jolloin työmarkkinatukioikeus katkeaa ja sanktiona sosiaalityöntekijä alentaa toimeentulotukea 20 prosentilla. Kunnalle aiheutuvat toimeentulotukikustannukset pienevät siis 20 prosentilla:

$$\text{Alennettu toimeentulotuki} \quad (417,45 \text{ €} * 80 \%) * 50\% \quad = \quad 166,98 \text{ €}$$

Sosiaalityöntekijän työpanosta voidaan pitää jokseenkin samansuuruisena kuin tilanteessa A:

$$\begin{aligned} \text{Sosiaalityöntekijän työaika} & 23,31 \text{ € / h} * 2 \text{ h} & = & 46,62 \text{ €} \\ \text{Toimeentulotukihakemuksen käsittely} & 23,31 \text{ € / h} * 1 \text{ h} & = & 23,31 \text{ €} \end{aligned}$$

TAULUKKO 8 Keskeytyksestä aiheutuneet kustannukset kunnalle (€/kk), kun toimeentulotukea alennetaan – 20 %:a.

Tilanne 2: Aktivointitoimenpiteen keskeytyksen kustannukset, kun toimeentulotukea alennetaan -20 %:a.	
työmarkkinatuki	ei makseta
toimeentulotuki (-20 %)	166,98 €
sosiaalityöntekijän käyttämä aika	46,62 €
toimeentulotukihakemuksen käsittely	23,31 €
kustannukset yhteensä	236,91 € / kk

Aktivointitoimenpiteen keskeyttäneet henkilön aiheuttamat kokonaiskustannukset kunnalle on koottu taulukkoon 8. Kyseisiä kustannuksia tarkastellaan taulukossa kuukausitasolla.

Tilanne 3: henkilö putoaa passiivilistalta ja toimeentulotukea alennetaan 40 prosenttia

Kun henkilö kieltäytyy tai keskeyttää toistuvasti aktivointitoimenpiteen, sosiaalityöntekijä voi alentaa toimeentulotukea 40 prosentilla sanktiona. Lisäksi kyseinen henkilö menettää työmarkkinatukioikeutensa. Kunnan kannalta kustannukset alenevat edelleen verrattuna kahteen aiempaan tilanteeseen, mutta toisaalta henkilön taloudellinen tilanne heikkenee ja toimeentulotuen alentaminen saattaa entisestään heikentää motivaatiota lähteä aktivointiin tai pahentaa päihdeongelmaa. Tässä tarkastelussa ei kuitenkaan kiinnitetä huomiota pitkän aikavälin välillisiin kustannuksiin, joita saattaa syntyä edellä mainituista tilanteista. Kunnan osuus alennetusta toimeentulotuesta on siis seuraava:

$$\text{Alennettu toimeentulotuki} \quad (417,45 \text{ €} * 60 \%) * 50\% \quad = \quad 125,24 \text{ €}$$

Sosiaalityöntekijän työmäärä saattaa kasvaa tässä tilanteessa entisestään, koska ei ole kenenkään edunmukaista, että henkilö yrittää selvitä alle 150 eurolla kuussa. Tämä tilanne saattaa pahentaa aikuissosiaalityön asiakkaan elämäntilannetta, koska rahat eivät riitä välttämättä vuokranmaksuun ja ”huono kierre” saattaa pahentua. Oletetaan, että sosiaalityöntekijä käyttää kolme tuntia kuukaudessa asiakkaan kanssa neuvotteluun ja tämän lisäksi yhden tunnin toi-

meentulotukihakemusten käsittelyyn. Joten kunnalle aiheutuvat henkilöstökulut sosiaalityöntekijän käyttämästä työajasta ovat seuraavat:

Sosiaalityöntekijän työaika	23,31 € / h * 3 h =	69,93 €
Toimeentulotukihakemuksen käsittely	23,31 € / h * 1 h =	23,31 €

TAULUKKO 9 Keskeytyksestä aiheutuneet kustannukset kunnalle (€/kk), kun toimeentulotukea alennetaan -40 %:a.

Tilanne C: Aktivointitoimenpiteen keskeytyksen kustannukset, kun toimeentulotukea alennetaan -40 %:a	
työmarkkinatuki	ei makseta
toimeentulotuki (-40 %)	125,24 €
sosiaalityöntekijän käyttämä aika	69,93 €
toimeentulotukihakemuksen käsittely	23,31 €
kustannukset yhteensä	218,48 € / kk

Aktivointitoimenpiteen keskeyttäneen henkilön aiheuttamia kustannuksia voidaan tarkastella taulukosta 9. Kyseisessä taulukossa kustannuksia on tarkasteltu kuukausitasolla menolajeittain.

3.2.4 Yhteenveto aktivointitoimenpiteiden kustannuksista

Seuraavassa pylväsdiagrammissa (ks. kuvio 6) on eritelty kunnalle aiheutuneet kustannukset työllistämis- ja aktivointitoimenpiteistä menolajeittain sekä toimenpiteistä kieltäytymisen tai keskeyttämisen takia asetetuista karensseista²³. Kyseisiä kokonaiskustannuksia tarkastellaan diagrammissa kuukausitasolla.

Työllistämis- ja aktivointitoimenpiteissä selkeästi suurin menoero kunnalle on työpajan ylläpitämiseen tai sen palvelujen ostamiseen liittyvät menot. Tässä tarkastelussa työpajakustan-

²³ Kustannusten laskenta perustuu jossain määrin tiettyihin oletuksiin, joten näiden oletusten muuttuessa saattavat saadut tulokset muuttua hieman. Tällaisia oletuksia olivat esimerkiksi henkilöstökustannukset.

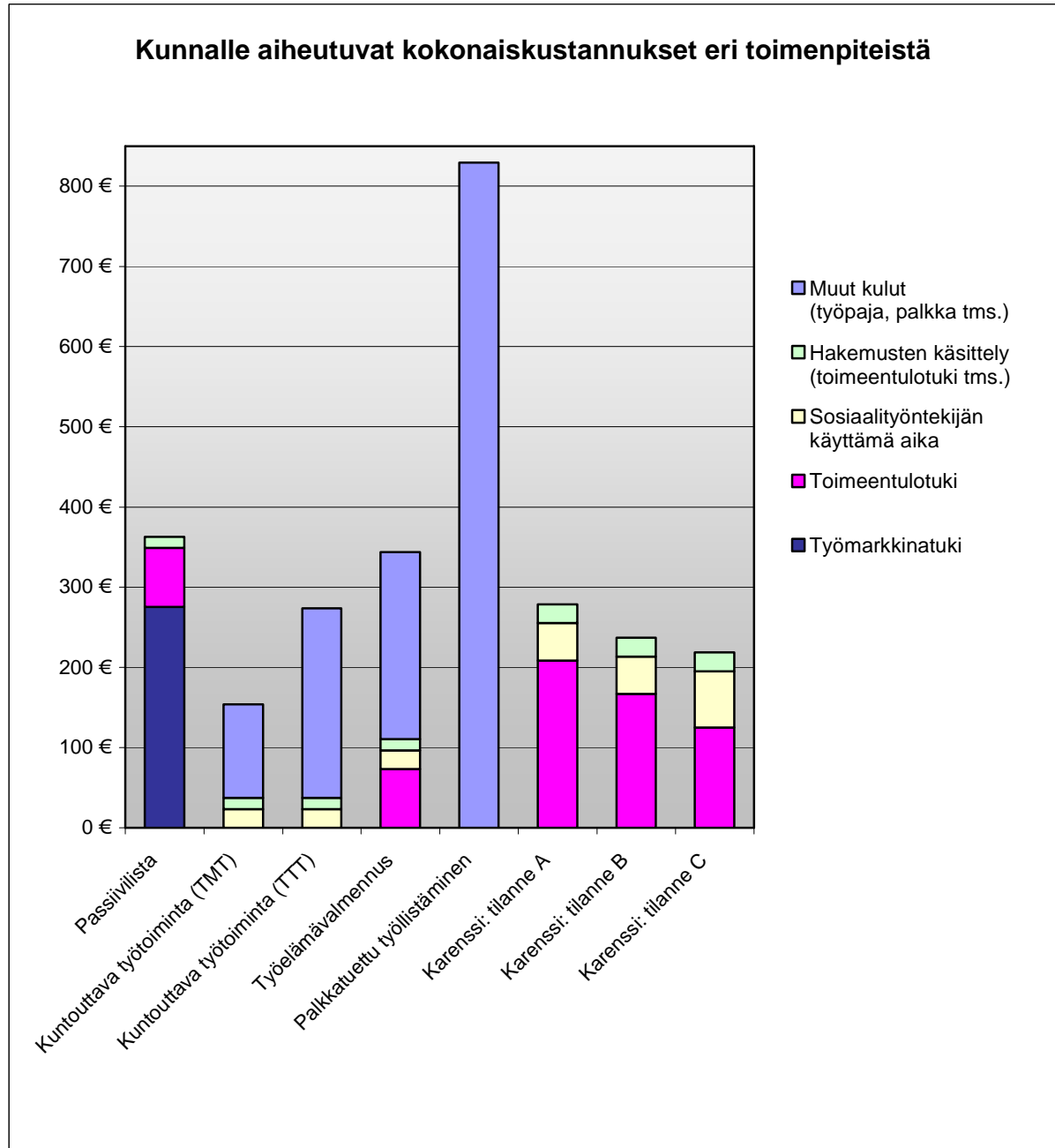
nukset olivat 10,84 euroa, mikä on suhteellisen alhainen hinta. Mikäli työpajatoiminta hankitaan ulkopuoliselta palveluntuottajalta, voi työpajakustannus nousta jo 30,00–40,00 euroon. Tällöin työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteet olisivat kalliimpi vaihtoehto kunnalle kuin passiivisen työmarkkinatuen rahoittaminen. Tässä tarkastelussa kuitenkin työllistymistä edistävät toimenpiteet ovat kannattavia myös kustannusnäkökulmasta. Ainoa poikkeus tähän on palkkautettu työllistäminen, jonka kustannukset ylittävät passiivisen työmarkkinatuen rahoittamisen kustannukset.

Kuntouttava työtoiminta on tässä tarkastelussa kuntatalouden kannalta halvin vaihtoehto, koska aktivoitavat työttömät viettävät keskimäärin vähemmän työpäiviä työpajalla kuin muissa työllistämisen- tai aktivointitoimenpiteissä olevat. Lisäksi saatu työmarkkina- ja asumistuki sekä ylläpito- ja matkakorvaus ovat kokonaisuudessaan niin suuria, ettei perustetta toimeentulotuen myöntämiselle synny. Todellisuudessa yksilön menot kuitenkin vaihtelevat, joten luultavasti on myös sellaisia henkilöitä, jotka tarvitsevat toimeentulotukea kuntouttavan työtoiminnan aikana. Mielenkiintoinen havainto on myös se, että kuntouttava työtoiminta on työmarkkinatuella (käytetään jatkossa lyhennystä TMT) olevalle henkilölle kuntatalouden kannalta halvempi vaihtoehto kuin mikään karenssi. Myöskään toimeentulotuella (käytetään jatkossa lyhennystä TTT) olevalle kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen on lähes samanhintaista kuin karenssit. Tämän perusteella voidaan pohtia sitä, olisiko kunnilla mahdollisuus käyttää kuntouttavaa työtoimintaa porkkanana sellaiselle henkilölle, jota uhkaa työmarkkinatuen menettäminen ja toimeentulotuen leikkaaminen. Käytännössä kustannukset olisivat samat tai jopa pienemmät, mutta yksilön kannalta aktivointitoimenpiteen tarjoaminen sanktion sijaan olisi varmasti motivoivampaa.

Työelämävalmennus, joka on yleisimmin tarjottu työvoimapolitiittinen toimenpide, on kalliimpi vaihtoehto kuin työllistymistä tukeva kuntouttava työtoiminta. Kuntatalouden näkökulmasta katsottuna kunnan kannattaisi siis toteuttaa aktivointia kuntouttavan työtoiminnan avulla, koska se aiheuttaisi vähemmän kustannuksia ja toisaalta sanktiot keskeyttämisestä eivät olisi niin ankaria työttömille kuin työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä. Kuitenkin esimerkiksi viiden kuukauden työssäoloehdon täyttäminen vaatii nimenomaan työvoimapolitiittista toimenpidettä, jotta työmarkkinatukioikeus palautuisi, joten kaikkiin tilanteisiin ei kuntouttava työtoiminta sovi. Lisäksi kuntouttava työtoiminta ei käytännössä johda avoimille markkinoille työllistymiseen, joten työllistymistavoitteen kannalta se ei saisi olla kunnan ensisijainen työ-

listämis- tai aktivointitoimenpide ainakaan sellaisille, joilla työkyky riittäisi vaativampaankin työskentelyyn.

KUVIO 6 Kunnalle aiheutuvat kokonaiskustannukset eri toimenpiteistä (€/kk).



Palkkatuettu työllistäminen on tässä tarkastelussa selkeästi kallein vaihtoehto, koska palkkakustannukset on suurempia kuin muissa toimenpiteissä maksetut taloudelliset etuudet. Vaikka kustannusnäkökulmasta palkkatuettu työllistäminen ei vaikuta houkuttelevalta vaihtoehdolta,

voidaan sitä perustella työllistymisnäkökulmasta. Palkkatuetussa työssä henkilöt ovat työkykyisiä, ja heillä on jo valmiuksia työllistyä avoimille markkinoille. Varsinkin nykyisessä taloudellisessa tilanteessa, kuntien kannattaisi edistää nimenomaan palkkatuettua työllistämistä, koska tälläkin hetkellä työttöminä tai lomautettuina on useita tuhansia ihmisiä, joilla työ- ja toimintakyky on vielä täysin kunnossa. Lisäksi palkkatuettu työllistäminen vähentää muiden taloudellisten etujen, kuten työmarkkinatuen tai toimeentulotuen tarvetta.

Lopuksi tarkastellaan vielä työvoimapoliittisten toimenpiteiden keskeyttämisestä tai niistä kieltäytymisestä asetettuja karensseja ja niiden kustannuksia. Karenssitilanteissa sosiaalityöntekijöiden neuvontaan ja toimeentulotukihakemusten käsittelyyn käytetty aika lisääntyy verrattuna muihin tilanteisiin. Toisaalta työmarkkinatukimenoja ei ole ja toimeentulotukea voidaan leikata, joten menoerät kunnalla ovat pienempiä kuin työvoimapoliittisissa toimenpiteissä. Kuitenkin, kuten aiemmin havaittiin, eivät karenssit ole halvin vaihtoehto kunnalle, vaikka niin voisi olettaa. Tästä johtuen kuntien tulisikin harkita kuntouttavan työtoiminnan käyttämistä keppinä tai porkkanana karenssien sijaan. Toisaalta karenssit ovat kuitenkin edullisempi vaihtoehto kuin työvoimapoliittiset toimenpiteet, mutta niiden käyttämiseen ei kuitenkaan tulisi pyrkiä vain kuntatalouden kustannusten minimoimiseksi. Vaikuttavuusnäkökulmasta tarkasteltuna ne vähentävät pitkäaikaistyöttömien motivaatiota osallistua myöhemmin aktivointiin ja yksilönäkökulmasta tarkasteltuna heikentävät yksilön taloudellista tilannetta ja pitkittävät työttömyyttä. Lisäksi ne saattavat lisätä kunnan menoja muilla palvelusektoreilla, kuten lisääntyneenä terveydenhuoltopalvelujen sekä päihde- ja mielenterveyspalvelujen tarpeena.

Työvoimapoliittisista ja aktivointitoimenpiteistä sekä karensseista on koottu vielä yhteenveto taulukkoon 10. Taulukkoon on koottu kunnalle syntyneet kustannukset menolajeittain eriteltynä. Muut kulut -sarakeessa on erityyppisiä kustannuksia, jotka olivat tyypillisiä ainoastaan kyseiselle toimenpiteelle, joten tarkastelun helpottamiseksi ne on sijoitettu yhteen sarakkeeseen. Kyseiseen sarakkeeseen sijoitetut kustannukset on selitetty alaviitteessä.

TAULUKKO 10 Yhteenvedo eri toimenpiteiden aiheuttamista kustannuksista kunnalle (€/kk).

Toimenpide	Työmarkkinatuki	Toimeentulotuki	Sosiaalityöntekijän käyttämä aika	Toimeentulotukihakemuksen käsittely	Muut kulut	Yhteensä
Passiivilista	275,52 €	73,25 €	ei käytetä	14,12 €	0,00 €	362,89 €
Kuntouttava työtoiminta, TMT	0,00 €	0,00 €	23,31 €	14,12 €	116,25 € ²⁴	153,68 €
Kuntouttava työtoiminta, TTT	0,00 €	0,00 €	23,31 €	14,12 €	236,25 € ²⁵	273,68 €
Työelämävalmennus	0,00 €	73,25 €	23,31 €	14,12 €	233,06 € ²⁶	343,74 €
Palkkatuettu työllistäminen	ei makseta	ei makseta	ei käytetä	ei käytetä	829,45 € ²⁷	829,45 €
Karenssi: tilanne A	ei makseta	208,73 €	46,62 €	23,31 €	0,00 €	278,66 €
Karenssi: tilanne B	ei makseta	166,98 €	46,62 €	23,31 €	0,00 €	236,91 €
Karenssi: tilanne C	ei makseta	125,24 €	69,93 €	23,31 €	0,00 €	218,48 €

²⁴ Sisältää työpajakustannukset, matkakustannukset ja saadun valtionosuuden toteutuneista toimintapäivistä.

²⁵ Sisältää työpajakustannukset, toimintarahan, matkakustannukset ja saadun valtionosuuden toteutuneista toimintapäivistä.

²⁶ Sisältää työpajakustannukset.

²⁷ Sisältää palkkakulut.

Toimenpiteistä aiheutuneiden kustannusten vertailu prosentuaalisesti

Jos eri toimenpiteistä syntyneitä kustannuksia vertaillaan passiivilistan kustannuksiin prosentuaalisesti, voidaan kustannuserot hahmottaa selkeämmin. Kuntouttava työtoiminta on selkeästi halvin ratkaisu kunnalle, silloin kun kyseiseen toimenpiteeseen osallistuu henkilö, joka on jo työmarkkinatuella. Tällöin kuntouttava työtoiminta aiheuttaa kustannuksia 58 % vähemmän kuin passiivilistan rahoittaminen. Myös toimeentulotuella oleva henkilö kannattaa aktiivoida kuntouttavaan työtoimintaan, koska se aiheuttaa kunnalle kustannuksia 25 % vähemmän kuin passiivilista. Toisaalta tässä tilanteessa toimenpiteen hintaa ei kannata verrata passiivilistaan, koska henkilö on ainoastaan toimeentulotuen varassa. Henkilö voi saada maksimissaan perustoimeentulotukea 417,45 euroa kuukaudessa, josta kunta rahoittaa puolet. Jos kuntouttavaan työtoimintaan lähtemistä verrataankin toimeentulotukikustannuksiin, maksaa toimenpide 31 % enemmän kuin pelkän toimeentulotuen rahoittaminen. Näin ollen pelkästään kustannuksiin pohjautuen ei kunnan kannattaisi tarjota kuntouttavaa työtoimintaa työmarkkinatukioikeuden menettäneille. Kuitenkin tässä tarkastelussa on otettava huomioon sosiaaliset lähtökohdat ja toisaalta yksilön taloudellisen tilanteen vahvistamispyrkimykset. Kenenkään ei tulisi olla pelkän toimeentulotuen varassa. Toisaalta vanha rahoitusmalli, jossa kunta rahoitti yksin toimeentulotukimenot, olisi tällaisessa tilanteessa motivoinut kuntaa tehokkaammin kannustamaan toimeentulotukiasiakkaita aktiivitoimenpiteisiin.

Työvoimapoliittiset toimenpiteet ovat kalliimpia kuin näitä pikemmin tukevaksi toimenpiteeksi tarkoitettu kuntouttava työtoiminta. Tässä voidaan pohtia sitä, onko työllistymistä edistävät toimenpiteet arvostettu oikein? Vaikka työelämävalmennus on kalliimpi ratkaisu kunnalle kuin kuntouttava työtoiminta, maksaa se silti kunnalle 5 % vähemmän kuin passiivisesti maksettu työmarkkinatuki. Näin ollen voidaan todeta, että työllistymisen edistäminen on kuntataloudenkin kannalta järkevää.

Selkeä poikkeus edellä mainittuihin toimenpiteisiin on palkkatuettu työllistäminen, joka on tässä tarkastelussa selkeästi kallein vaihtoehto. Mikäli henkilö palkataan kuntaan töihin palkkatuella, aiheuttaa se kustannuksia 129 % enemmän kuin passiivisen työmarkkinatuen rahoittaminen, mutta vaikuttavuusnäkökulmasta katsottuna palkkatuettu työllistäminen on toimenpiteistä lähimpänä tavoitetta avoimille markkinoille työllistymisestä ja toisaalta palkkatuella työllistetyn henkilön työpanosta voidaan pitää merkittävänä työnantajalle.

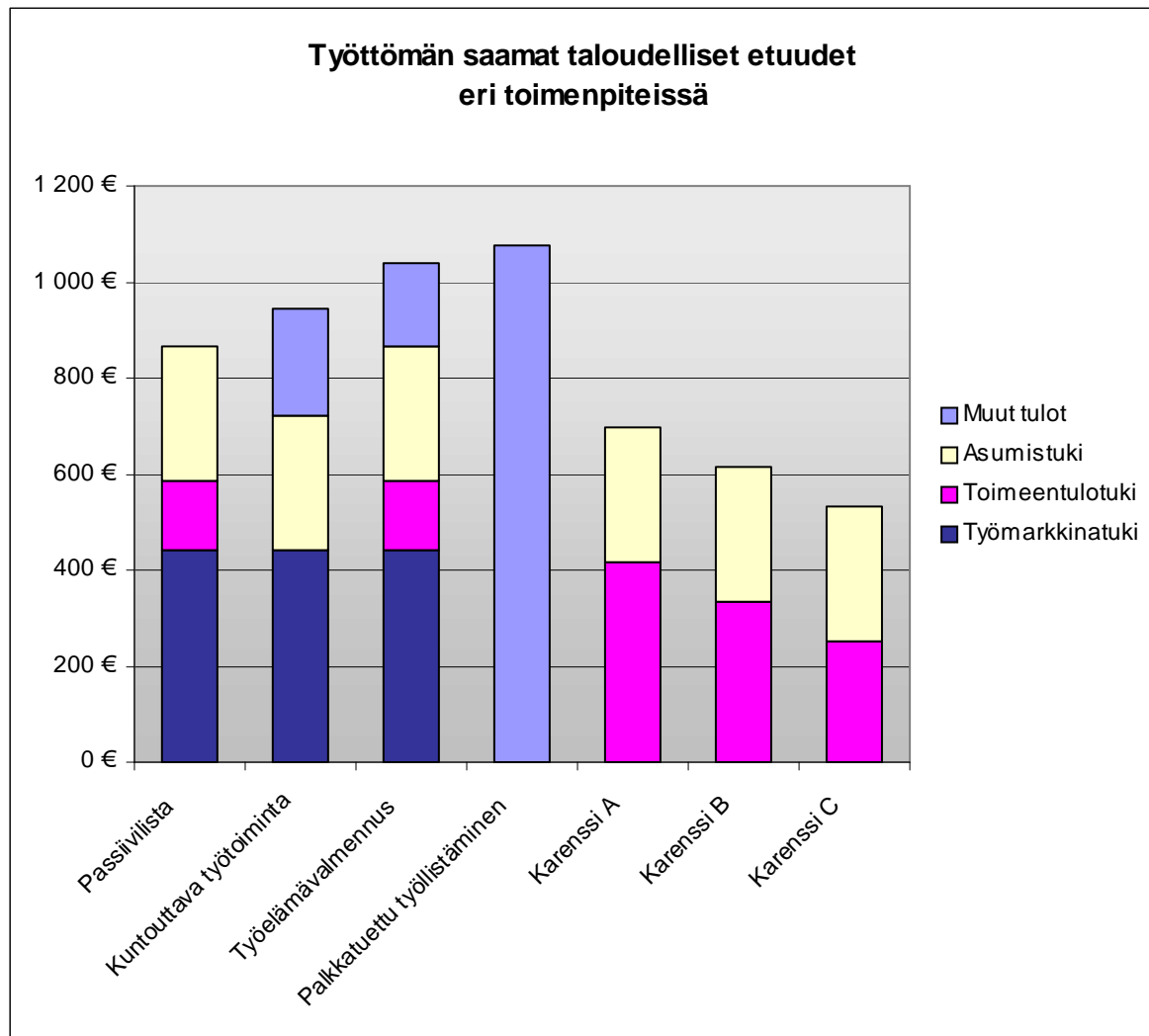
Lopuksi tarkastellaan vielä karensseja, vaikka niitä ei voidakaan pitää työllistymistä edistävinä toimenpiteinä. Työvoimapolitiittisen toimenpiteen keskeyttämisen tai siitä kieltäytymisen johdosta työtön voi menettää oikeutensa työmarkkinatukeen. Tällöin kunnalle aiheutuu kustannuksia 23 % vähemmän kuin passiivisesti maksetun työmarkkinatuen rahoittamisesta. Mikäli työmarkkinatukioikeuden menettämisen lisäksi toimeentulotukea pienennetään 20 %, maksaa tämä karenssi kunnalle 35 % vähemmän kuin passiivilista, mutta on silti kalliimpi vaihtoehto kuin kuntouttavan työtoiminnan tarjoaminen työmarkkinatukioikeuden omaavalle henkilölle. Viimesijainen karenssin muoto on työmarkkinatukioikeuden menettäminen ja toimeentulotuen pienentäminen 40 %. Tätä sanktiomuotoa käytetään ainoastaan, kun kieltäytymiset tai keskeyttämiset ovat toistuvia. Tällöin kunnalle aiheutuu kustannuksia 40 % vähemmän kuin passiivisen työmarkkinatuen rahoittamisesta ja tämä sanktiomuoto aiheuttaa vähiten kustannuksia, mutta toisaalta vaikutukset ovat luultavasti vain negatiivisia alentuneen motivaation, syrjäytymisriskin ja taloudellisten ongelmien takia. Eikä toimenpide välttämättä kannusta edes keppi-vaikutuksen avulla työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin lähtemistä.

3.2.5 Työttömän saamat tulot työllistymistä edistävässä toimenpiteissä

Seuraavaksi käsitellään yhteiskunnan rahoittamia taloudellisia etuuksia yksilötasolta tarkasteltuna. Toisin sanoen siis tuloja, joita työtön saa ollessaan passiivilistalla, työvoimapolitiittisessa tai aktivointitoimenpiteessä tai karenssissa (ks. taulukko 11). Tarkastelussa on oletettu, että asumiskustannukset ja siihen saatava asumistuki on kaikissa tapauksissa yhtä suuri (ks. liite 2). Toimeentulotuen perusosan määrä lasketaan henkilön tulojen ja menojen erotuksena (ks. liite 3). Näissä esimerkeissä on oletettu, että henkilön tulot muodostuvat asumistuesta ja mahdollisesta työmarkkinatuesta sekä toimeentulotuesta, ylläpitokorvauksesta ja matkakorvauksista. Eli henkilö ei saa muita tuloja, eikä hänellä ole oikeutta täydentävään tai ehkäisevään toimeentulotukeen.

Työttömän taloudellisen tilanteen kannalta palkkatuettu työllistäminen ja työelämävalmennus ovat kannattavimmat toimenpiteet. Sinänsä mielenkiintoista on, etteivät palkkatuetusta työllistämisestä saadut tulot ole kovin paljon suurempia kuin työelämävalmennuksesta (ks. kuvio 7). Tätä havaintoa selittää se, ettei palkkatuessa työssä yleensä saa muita taloudellisia etuuksia, kun taas työelämävalmennukseen osallistuessaan työtön säilyttää oikeuden asumistukeen ja toimeentulotukeen.

KUVIO 7 Yksilön tulot kuukausitasolla tarkasteltuna (€/kk).



Myös kuntouttavaan työtoimintaan osallistuessaan työtön saa enemmän tuloja kuin passiivilistalla ollessaan, koska hän saa 8 euroa päivässä ylläpitokorvausta tai toimintarahaa ja mahdollista matkakorvausta syntyneistä matkakustannuksista. Voidaan siis todeta, että työvoimapolitiisiin tai aktivointitoimenpiteisiin kannattaa osallistua, mikäli työtön haluaa parantaa taloudellista tilannettaan verrattuna passiivilistalla saatuun tuloon. Toisaalta tässä tulee esiin kysymys, että riittääkö 79–300 euron lisätulo motivoimaan työttömän osallistumaan toimenpiteisiin, vai arvostaako hän vapaa-aikaansa enemmän.

Sen sijaan työvoimapolitiisista toimenpiteistä kieltäytymisestä tai niiden keskeyttämisestä johtuvat karenssit alentavat tuntuvasti työttömän tuloja. Karenssit pienentävät henkilön kuukausituloja 170–340 euroa riippuen sanktion kovuudesta, joten näiden toimenpiteiden vaiku-

tus henkilön taloudelliseen tilanteeseen on ankara ja osaltaan motivoi tai pikemminkin painostaa henkilöä purkamaan karensia.

TAULUKKO 11 Työttömän saamat taloudelliset etuudet eri toimenpiteissä (€/kk).

	Asumis- tuki ²⁸	Työmarkkina- tuki ²⁹	Toimeen- tulotuki ³⁰	Muut tulot	Yhteensä
Passiivilista	279,58 €	440,84 €	146,50 €	0,00 €	866,92 €
Kuntouttava työtoiminta	279,58 €	440,84 €	0,00 €	232,50 € ³¹	952,92 €
Työelämä- valmennus	279,58 €	440,84 €	146,50 €	172,00 € ³²	1 038,92 €
Palkkatuettu työllistäminen	0,00 €	0,00 €	0,00 €	1 074,35 € ³³	1 074,35 €
Karenssi A	279,58 €	0,00 €	417,45 €	0,00 €	697,03 €
Karenssi B	279,58 €	0,00 €	333,95 €	0,00 €	613,53 €
Karenssi C	279,58 €	0,00 €	250,47 €	0,00 €	530,05 €

Yksilön saamia kuukausituloja voidaan tarkastella myös prosentuaalisesti, jolloin eri toimenpiteiden väliset erot tulevat selkeämmin näkyviin. Tässä tarkastelussa palkkatuettu työllistäminen parantaa parhaiten yksilön taloudellista tilannetta verrattuna passiivilistalla saatuun tuloon. Palkkatuetussa työllistämässä henkilö ansaitsee 24 % enemmän kuin passiivilistalla. Käytännössä tämä tarkoittaa lähes 300,00 euron lisätuloja kuukaudessa verrattuna passiivilistan tuloihin. Tämän havainnon perusteella voitaneen rahaa pitää yhtenä motivointikeinona, kun henkilö osallistuu palkkatuettuun työllistämiseen. Lisäksi palkkatuetun työllistämisen etuna on se, että työtön saa palkkaa eikä hänen tarvitse hakea muita tukia. Kohdekunnan sosiaalityöntekijöiden mukaan työmarkkina- ja toimeentulotuesta riippumattomuus on tärkeä seikka monelle työttömälle.

²⁸ Asumistuki on verovapaata tuloa (Kela 2009). Ks. liite 2 asumistuen määrän laskeminen.

²⁹ Työmarkkinatuki on veronalaista tuloa, josta peritään 20 % ennakonpidätys tai sosiaalietuuden verotusta varten annetun muutosverokortin mukainen ennakonpidätys (Kela 2009).

³⁰ Toimeentulotuki on verovapaata tuloa (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2009).

³¹ Sisältää ylläpitokorvauksen/toimintarahaa 8,00 €/pv ja matkakorvauksen 7,50 €/pv.

³² Sisältää ylläpitokorvauksen 8,00 €/pv.

³³ Sisältää palkkatulot. Ks. liite 4 palkkatulon laskeminen ja ennakonpidätys.

Palkkatuetussa työllistämässä yksilön saama palkka kuitenkin vaihtelee hyvin paljon riippuen tehtävästä ja työnantajasta. Esimerkiksi yhdistykset saattavat maksaa hyvin pientä palkkaa tukityöllistetyille, jolloin työtön saattaa loppujen lopuksi ansaita vähemmän kuin passiivilistalla ollessaan. Eli palkkatuettu työllistäminen ei välttämättä aina paranna työttömän taloudellista tilannetta, vaikkakin tässä tarkastelussa se on selkeästi paras vaihtoehto.

Tässä tarkastelussa on oletettu, että yksilö hakee edelleen toimeentulotukea aktivointitoimenpiteissä ollessaan, mikäli hänen on sitä mahdollisuus saada. Todellisuudessa toimeentulotuki jätetään usein hakematta aktivointitoimenpiteissä ollessa, koska toimeentulotukihakemus tulee täyttää joka kuukausi erikseen ja toisaalta toimeentulotuen varassa eläminen saatetaan kokea nöyryyttävänä.

Yksilön taloudellista tilannetta parantavat myös osallistuminen työelämävalmennukseen ja kuntouttavaan työtoimintaan verrattuna passiivilistalla saatuun tuloon, koska työtön saa ylläpitokorvausta tai toimintarahaa toimenpiteeseen osallistuessaan. Lisäksi kuntouttavassa työtoiminnassa henkilölle korvataan myös aiheutuneet matkakustannukset. Työelämävalmennus on yksilön kannalta taloudellisesti kannattavampi vaihtoehto kuin kuntouttava työtoiminta, mikäli henkilö hakee myös toimeentulotukea. Tällöin yksilön kuukausikohtaiset tulot kasvavat noin 20 % verrattuna passiivilistalla saatuihin tuloihin, kun taas kuntouttavassa työtoiminnassa yksilön tulot kasvavat vain 10 %. Käytännössä työelämävalmennuksessa henkilö ansaitsee kuukaudessa siis 172,00 euroa enemmän ja kuntouttavassa työtoiminnassa 79,00 euroa enemmän kuin passiivilistalla ollessaan. Kuntouttavassa työtoiminnassa henkilö ei yleensä saa toimeentulotukea, vaikka muuten kuntouttavaa työtoimintaa tuetaan paremmin kuin työelämävalmennusta.

Yllä olevassa yksilön tuloja kuvaavassa taulukossa (taulukko 11) ei ole huomioitu tilannetta, jossa henkilö osallistuu työelämävalmennukseen, mutta jättää toimeentulotuen hakematta. Käytännössä kuitenkin näinkin tapahtuu, mikäli työtön pystyy elämään ilman toimeentulotukea. Tällöin työelämävalmennus parantaa yksilön taloudellista tilannetta ainoastaan vajaat kolme prosenttia verrattuna passiivilistalla saatuihin tuloihin. Kuukausitasolla tämä tarkoittaa noin 25,00 euron lisätuloja verrattuna passiivilistaan. Tästä johtuen kuntouttava työtoiminta on usein rahallisesti motivoivampi vaihtoehto kuin työelämävalmennus. Sinänsä mielenkiintoista on se, ettei kuntouttava työtoiminta ole yhtä voimakkaasti työllistymiseen tähtäävä toi-

menpide kuin esimerkiksi työelämävalmennus tai työharjoittelu eikä se pura mahdollista työssäolohtoa, mutta silti se on taloudellisesti houkuttavampi vaihtoehto työttömälle.

Rahallisesti suurin muutos tapahtuu silloin, kun henkilö osallistuu työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen sen jälkeen, kun on pudonnut passiivisesti maksetun työmarkkinatuen saajien joukosta tai ei saa työmarkkinatukea sen harkinnanvaraisuuden vuoksi ja elää ainoastaan toimeentulotuen varassa. Tällöin henkilö on usein saanut myös työssäoloehdon, joka osaltaan painostaa osallistumaan työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Tilanteessa, jossa henkilö ei saa työmarkkinatukea, mutta on oikeutettu edelleen täyteen toimeentulotukeen, henkilö ansaitsee 20 % vähemmän kuin passiivilistalla. Käytännössä tämä tarkoittaa noin 170 euroa pienempää tuloa. Mikäli henkilö on menettänyt oikeutensa työmarkkinatukeen ja toimeentulotukea on pienennetty 20 %, ovat henkilön tulot 30 % pienemmät kuin passiivilistalla. Kuukausitasolla henkilö ansaitsee siis 250 euroa vähemmän. Ankarimman sanktion saadessaan henkilöltä leikataan toimeentulotukea 40 % työmarkkinatuen menettämisen lisäksi, jolloin henkilön tulot putoavat 40 % verrattuna passiivilistan tilanteeseen. Käytännössä henkilö saa siis 340 euroa vähemmän kuin passiivilistalla.

Vaikuttavuusnäkökulmasta tarkasteltuna työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteillä saavutetaan harvoin työllistymistavoitetta. Kuntouttava työtoiminta nähdään käytännössä mahdollisuutena kokeilla eri aloja, työllistymispolun alkuna tai työ- ja toimintakyvyn riskittömänä selvittämisenä. Se on hyvä mahdollisuus asiakkaille, joiden voimavarat eivät vielä riitä muihin työllistämistoimenpiteisiin. Negatiivisena vaikuttavuusnäkökulmana voidaan nähdä asiakkaiden haluttomuus siirtyä kuntouttavasta työtoiminnasta muiden työllistämispalvelujen pariin, koska se koetaan taloudellisesti edullisemmaksi saatujen matkakorvausten takia. Näin ollen se osaltaan alentaa vaikuttavuusnäkökulmasta työllistymistavoitteen saavuttamista, koska kuntouttavasta työtoiminnasta harvoin työllistytään avoimille työmarkkinoille.

3.3 Vaihtoehtoisten asiakaspolkujen kuvaus

Kohdekunnan aikuissosiaalityön pitkäaikaistyöttömistä asiakkaista valittiin kuusi asiakasta, joista rakennettiin asiakaspolut. Asiakaspolkujen tarkoituksena on kuvata muutamia mahdollisia pitkäaikaistyöttömien elämänpolkuja ja tehtyjä aktivointitoimenpiteitä sekä niistä synty-

neitä kustannuksia ja vaikutuksia. Asiakaspolut ovat vain esimerkkejä mahdollisista toimenpiteistä ja syntyneistä vaikutuksista, joten tapahtumaketjuista ei voida vetää johtopäätöksiä, jotka koskisivat suurempaa pitkäaikaistyöttömien joukkoa. Sosiaalityössä jokainen asiakas muodostaa omanlaisen asiakaspolun, johon vaikuttavat tarjottujen toimenpiteiden lisäksi myös yksilön henkilökohtaiset ominaisuudet, motivaatio ja mahdolliset terveysongelmat.

Aikuissosiaalityön pitkäaikaistyöttömien asiakaspolut rakennettiin haastattelemalla kohde-kunnan sosiaalityöntekijöitä. Haastattelut tapahtuivat Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Raija Lääperin ja Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen Kati Närhen toimesta. Esimerkkiasiakkaiden valintaa rajattiin muutamilla kriteereillä, joita olivat seuraavat: asiakkaan tuli olla 35–50 -vuotias mies, koulutustaustana peruskoulu tai toisen asteen tutkinto eikä asiakkaalla ollut kotona asuvia alle 18-vuotiaita huollettavia lapsia. Lisäksi esimerkkiasiakkaat oli tarkoitus jakaa kahteen ryhmään työllistymistä edistävien palvelujen mukaan. Kolmessa ensimmäisessä asiakaspolussa pitkäaikaistyöttömät saivat aikuissosiaalityön työllistymistä edistäviä palveluja, eli ns. aktivointitoimenpiteitä toimeentulotukityön ohella. Asiakaspoluissa 4–6 pitkäaikaistyöttömät saivat ainoastaan passiivisesti maksettua työmarkkinatukea, mutta eivät saaneet aikuissosiaalityön palveluja. Toisaalta asiakkaat 5 ja 6 saivat kuitenkin työvoimahallinnon kautta työllistymistä edistäviä palveluja. Tästä johtuen jaottelu aktivointitoimenpiteitä saaneiden ja passiivista työmarkkinatukea saaneiden välille muodostui osin keinotekoiseksi, joten asiakkaita päädyttiin vertailemaan vain keskenään.

Asiakaspolkujen vertailulla halutaan selvittää, edistävätkö aktivointitoimenpiteet työllistymistä, ja toisaalta paraneeko asiakkaiden elämänlaatu, mikäli häneen kohdistetaan aktivointitoimenpiteitä. Lisäksi asiakaspolkujen avulla arvioidaan kustannuksia eri asiakkaiden kohdalla erityisesti kuntatalouden näkökulmasta tarkasteltuna. Kustannuksia ei pystytty selvittämään tarkasti, koska niistä ei ollut olemassa kustannuslaskentajärjestelmää, joten asiakaspolkujen kustannukset on kerätty sosiaalityöntekijöiden avulla. Toimeentulotukikustannukset on määriteltä yhtenä kokonaissummana koko tarkasteluajalta. Sen sijaan työmarkkinatuki on laskettu kuukausittain 21,5 päivän mukaan, joka on kerrottu Kelan ilmoittamalla päiväkohtaisella työmarkkinatuen määrällä tarkasteluvuosina³⁴. Mikäli asiakas sai alle kuukauden ajalta työmarkkinatukea, kerrottiin työmarkkinatuen määrä todellisten päivien lukumäärällä.

³⁴ Vuonna 2006 työmarkkinatuki oli 23,50 € / päivä, vuonna 2007 23,91 € / päivä ja vuonna 2008 24,51 € / päivä.

Jotta asiakaspolkujen kustannuksia voitaisiin verrata keskenään, on kustannuksista laskettu keskimääräinen kuukausikustannus. Asiakkaan kokonaiskustannukset jaetaan niiden kuukausien lukumäärällä, joina asiakas on saanut työttömyyteen liittyviä taloudellisia etuuksia tai palveluja. Lisäksi kuukausitason kustannuksia tarkastellaan yhteiskunnallisella tasolla, joka tarkoittaa syntyneiden kustannusten huomioimista sekä valtion että kunnan osalta.

3.3.1 Asiakaspolku 1 – Työelämävalmentautuja

Tausta

Kyseisellä asiakkaalla on ammattikoulutausta, mutta hän ei ole työskennellyt oman alan työtehtävissä eikä avoimilla markkinoilla. Sen sijaan hän on tehnyt työllistämistyötä. Kyseisestä henkilöstä on tullut sosiaalityön asiakas heti valmistumisen jälkeen ja hän on ollut sosiaalityön asiakkaan lähemmäs 20 vuotta.

Tehdyt toimenpiteet

Asiakkaan tarkasteluajanjakson toimenpiteet ja kustannukset on koottu kuvioon 8 niin sanotuksi elämänpoluksi. Tarkastelun lähtötilanteessa asiakas oli juuri keskeyttänyt työelämävalmennuksen. Hän oli palautunut passiivilistalle, jolloin hänelle maksettiin työmarkkinatukea ja toimeentulotukea. Koska kyseinen henkilö oli keskeyttänyt työelämävalmennuksen, sosiaalityöntekijä alensi hänen toimeentulotukeaan 20 prosentilla seuraavana kahtena kuukautena. Lisäksi häneltä evättiin takautuvasti oikeus työmarkkinatukeen tarkastelun lähtötilanteen jälkeisinä kolmena kuukautena, ja hän tuli täyttää viiden kuukauden työssäoloehto saadakseen oikeuden työmarkkinatukeen takaisin. Tältä ajalta asiakas sai ainoastaan toimeentulotukea. Hänen oli osoitettava aktiivisuutta ja osallistuttava aktivointitoimenpiteeseen, jotta viiden kuukauden työssäoloehto saatiin purettua. Kun tarkastelun lähtötilanteesta oli kulunut seitsemän kuukautta, tuli kyseinen henkilö nykyisen sosiaalityöntekijän asiakkaaksi ja sosiaalityöntekijä käynnisti eläkeselvittelyn. Asiakkaalle tehtiin eläkeselvittelyyn liittyvä terveystarkastus, jonka maksoi työvoimatoimisto.

Asiakas ei kuitenkaan päässyt ns. eläkeputkeen, joten seuraavan vuoden alussa hän aloitti työelämävalmennuksen ja sai aktivoinnin ajalta työmarkkinatukea. Neljä kuukautta myöhemmin henkilö keskeytti työelämävalmennuksen, jolloin myös työmarkkinatukioikeus katkesi. Sosi-

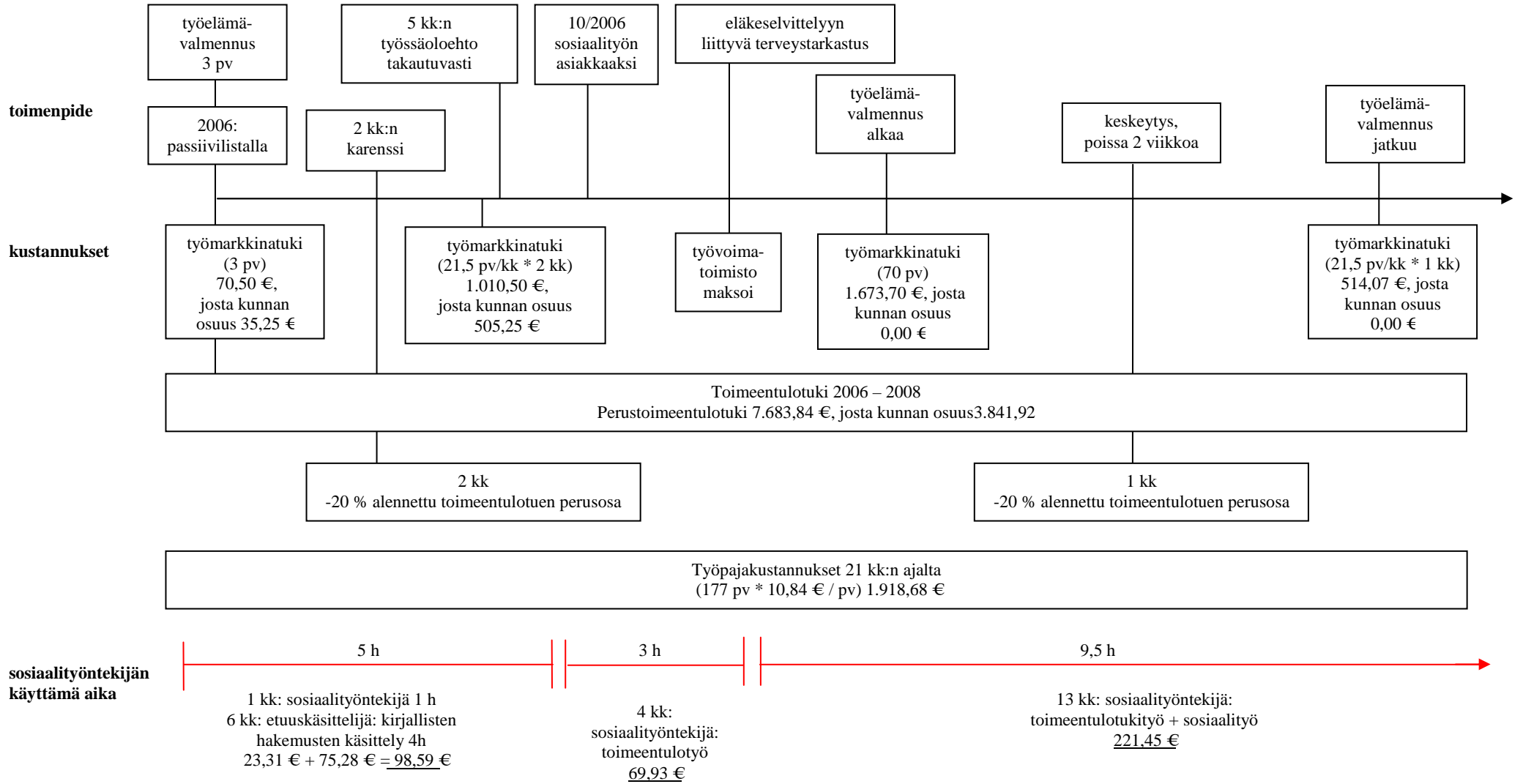
aalityöntekijä alensi jälleen toimeentulotukea 20 prosentilla sanktiona työelämävalmennuksen keskeyttämisestä.

Kun keskeytyksestä oli kulunut kaksi viikkoa, palasi kyseinen henkilö työelämävalmennukseen ja sai jälleen työmarkkinatukea. Oltuaan neljä viikkoa työelämävalmennuksessa hän jälleen keskeytti työelämävalmennuksen ja työmarkkinatuki katkesi. Sosiaalityöntekijä alensi toimeentulotukea 20 prosentilla seuraavina kahtena kuukautena sanktiona keskeytyksestä. Kuuden viikon päästä keskeytyksestä asiakas palasi takaisin työelämävalmennukseen ja sai jälleen työmarkkinatukea.

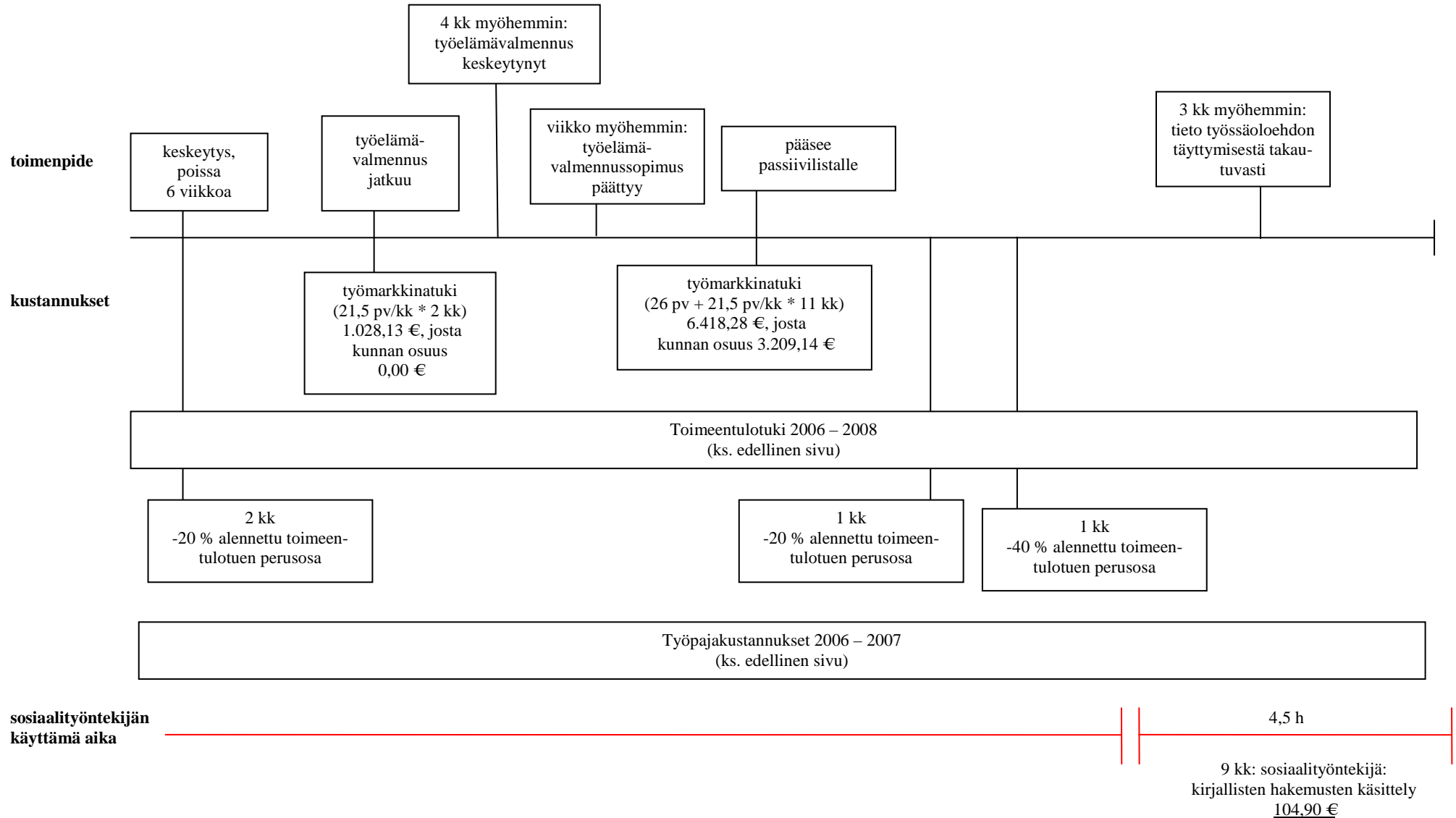
Neljä kuukautta myöhemmin sosiaalityöntekijä sai kuulla, että työelämävalmennus oli jälleen katkennut asiakkaan kohdalla, joten hän alensi toimeentulotukea yhden kuukauden osalta 20 prosentilla ja jatkuvien keskeytysten vuoksi toisen kuukauden osalta 40 prosentilla. Kuitenkin kolme kuukautta myöhemmin sosiaalityöntekijä sai tietää, että viiden kuukauden työssäoloehto olikin täyttynyt asiakkaan kohdalla, eikä työelämävalmennus ei ollutkaan katkennut kolme kuukautta aiemmin, vaan se oli päättynyt. Näin ollen kyseinen henkilö oli täyttänyt työssäoloehdon ja palautui passiivilistalle saaden jälleen passiivisesti maksettua työmarkkinatukea. Tarkastelun päättymishetkellä asiakas oli edelleen passiivilistalla ja sai työmarkkinatukea ja toimeentulotukea.

Kun tarkastellaan asiakkaan saamien toimenpiteiden vaikutuksia, voidaan sanoa, että kyseisen henkilön osalta aktivointi oli onnistunut ainakin osittain. Asiakas oli täyttänyt työssäoloehdon onnistuneesti ja oli edelleen passiivisesti maksetun työmarkkinatuen parissa ainakin seuraavat 500 päivää. Toisaalta aktivoinnin avulla ei kuitenkaan saavutettu lopullista tavoitetta, eli työllistymistä avoimille markkinoille, joten toimenpiteen vaikutuksia voidaan myös kritisoida. Vaikutuksiltaan toimenpidettä voitaisiin pitää, ainakin työllistymisnäkökulmasta, plusmiinusnolla-tilanteena, koska asiakkaan tilanne ei huonontunut, mutta ei toisaalta parantunutkaan. Huonoin skenaario tässä tilanteessa olisi ollut se, ettei asiakas olisi pystynyt täyttämään viiden kuukauden työssäoloehto ja hän olisi jäänyt pelkän toimeentulotuen varaan.

KUVIO 8 Asiakaspolku 1: passiivilistalla ja tarjottu aikuissosiaalityön palveluja (1).



KUVIO 8 Asiakaspolku 1: passiivilistalla ja tarjottu aikuissosiaalityön palveluja (2).



Aiheutuneet kustannukset

Toimeentulotuki

Asiakkaalle maksettiin 33 kuukauden tarkasteluajanjakson aikana perustoimeentulotukea yhteensä 7.683,84 euroa. Näistä toimeentulotukikustannuksista valtio maksoi kunnalle hakemuksen perusteella jälkikäteen puolet takaisin valtionosuuksina. Näin ollen kunnan ja valtion osuudet toimeentulotukikustannusten rahoittamisesta olivat 3.841,92 euroa tarkasteluajanjaksolla.

Työmarkkinatuki

Toimeentulotuen lisäksi asiakas sai työmarkkinatukea työelämävalmennuksen aikana yhteensä 3.215,90 euroa, jonka Kela maksoi kokonaisuudessaan. Nämä aktivointiaikana Kelan maksamat taloudelliset tuet rahoitettiin valtion varoista. Asiakkaan ollessa passiivilistalla, työmarkkinatuen kustannukset olivat yhteensä 7.499,28 euroa. Työmarkkinatukilain uudistuksen jälkeen kunnalle siirtyi vastuu rahoittaa puolet passiivisesti maksetuista työmarkkinatukimeinoista, joten kunnalle kertyi passiivisesti maksetusta työmarkkinatuesta kustannuksia yhteensä 3.749,64 euroa.

Työpajakustannukset

Kohdekunnassa työpajan ylläpitäminen maksoi 10,84 euroa päivässä jokaista työpajalla aktivointitoimenpiteessä olevaa henkilöä kohden. Tarkasteluajanjakson aikana kyseinen asiakas oli työpajalla yhteensä 177 päivää, joten kunnalle aiheutui työpajakustannuksia 1.918,68 euroa.

Henkilöstömenot

Kunnalle aiheutui henkilöstömenoja sosiaalityön palvelujen tarjoamisesta 494,87 euroa. Sosiaalityöntekijä oli käyttänyt työaikaansa asiakkaaseen yhteensä 18 tuntia 33 kuukauden aikana. Työ oli koostunut sosiaali- ja toimeentulotukityöstä sekä kirjallisten hakemusten käsittelystä. Lisäksi etuuskäsittelijä oli käyttänyt kuuden kuukauden aikana työaikaansa neljä tuntia kirjallisten hakemusten käsittelyyn.

TAULUKKO 12 Asiakaspolku 1: Arvioidut kustannukset 33 kuukauden ajalta.

	Kokonais- kustannukset	josta valtion osuus	josta kunnan osuus
Työmarkkinatukikustannukset aktiivitoimenpide	3 215,90 €	3 215,90 €	0,00 €
Työmarkkinatukikustannukset passiivilista	7 499,28 €	3 749,64 €	3 749,64 €
Toimeentulotukikustannukset	7 683,84 €	3 841,92 €	3 841,92 €
Työpajakustannukset	1 918,68 €	0,00 €	1 918,68 €
Sosiaalityön henkilöstökustan- nukset	494,87 €	0,00 €	494,87 €
Muut kustannukset	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Yhteensä	20 812,57 €	10 807,46 €	10 005,11 €

Kokonaiskustannukset

Asiakkaasta aiheutuneet kokonaiskustannukset on koottu taulukkoon 12, jossa kustannukset on eritelty menolajeittain. Asiakkaan kokonaiskustannuksiksi saatiin 20.812,56 euroa 33 kuukauden tarkasteluajanjakson aikana. Asiakkaasta syntyi yhteiskunnalle kustannuksia noin 630,00 euroa kuukaudessa³⁵. Valtio osallistui työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoittamiseen ja sen osuus kokonaiskustannuksista 10.807,46 euroa. Valtiolla aiheutuva kuukausikohmainen kustannus oli noin 330,00 euroa. Kunnan osuus kokonaiskustannuksista oli 10.005,11 euroa tarkastusajanjaksolta ja kuukausitasolla tämä tarkoitti noin 300,00 euron menoa.

3.3.2 Asiakaspolku 2 – Avoimille työmarkkinoille työllistyjä

Tausta

Toinen asiakaspolku kuvaa aikuissosiaalityön asiakasta, jolla on ammattikoulutausta ja hän on ollut toimeentulotukiasiakkaana yli 15 vuotta. Hänen työttömyytensä alkoi kymmenisen vuotta sitten, kun hän irtisanoutui työtehtävistään. Tämän jälkeen hän on ollut reilun vuoden tuki-työllistettynä kunnan tarjoamissa työtehtävissä sekä puoli vuotta määräaikaisessa työsuhteessa.

³⁵ Kuukausikohtainen kustannus saadaan, kun 20.812,57 euroa jaetaan 33 kuukaudella.

sa. Passiivilistalla kyseinen henkilö on ollut muutaman vuoden. Hänen työllistymisprofiilia kuvaa se, ettei hän halua ns. välityömarkkinoille, vaan ainoastaan avoimien työmarkkinoiden työ kelpaa. Hänestä tuli aikuissosiaalityön asiakas pari vuotta sitten.

Tehdyt toimenpiteet

Toimenpiteiden tarkastelua helpottaa asiakkaasta rakennettu elämänpolku (ks. kuvio 9). Tarkastelun lähtötilanteessa kyseinen henkilö oli passiivilistalla ja sai työmarkkinatukea. Toimeentulotukea hän oli hakenut ainoastaan yhdelle kuukaudelle kyseisenä vuonna, yhteensä 776,44 euroa. Henkilö oli passiivilistalla 13 kuukautta, jonka jälkeen hänestä tuli aikuissosiaalityön asiakas. Työvoimatoimisto pyrki yhteistyössä sosiaalityöntekijän kanssa aktivoimaan kyseistä henkilöä tarjoamalla työvoimapolitiittista kurssia. Asiakas ei kuitenkaan lähtenyt kursseille, joten hänelle asetettiin kahden kuukauden karenssi, jolloin hän ei saanut työmarkkinatukea. Tällöin asiakas sai vain toimeentulotukea noin kahden tuhannen euron edestä. Kuukausi karenssiin asettamisesta asiakas työllistyi avoimille markkinoille ja poistui aikuissosiaalityön asiakkuudesta. Kustannusten seuranta päättyi kyseiseen hetkeen, koska työtulojen perusteella saatavia kunnan verotuloja ei pystytä seuraamaan. Sosiaalityöntekijä arveli kuitenkin, että kyseinen henkilö oli edelleen työllistyneenä avoimilla markkinoilla tarkastelun lopputilanteessa 35 kuukautta myöhemmin tarkastelun alkamisesta, koska hän ei ollut palannut aikuissosiaalityön asiakkaaksi. Toisaalta mahdollista on myös se, että henkilö on muuttanut toiselle paikkakunnalle, ja siksi hänestä ei ole työllistymisen jälkeiseltä ajalta tietoja kohdekunnan sosiaalityöntekijöillä.

Aiheutuneet kustannukset

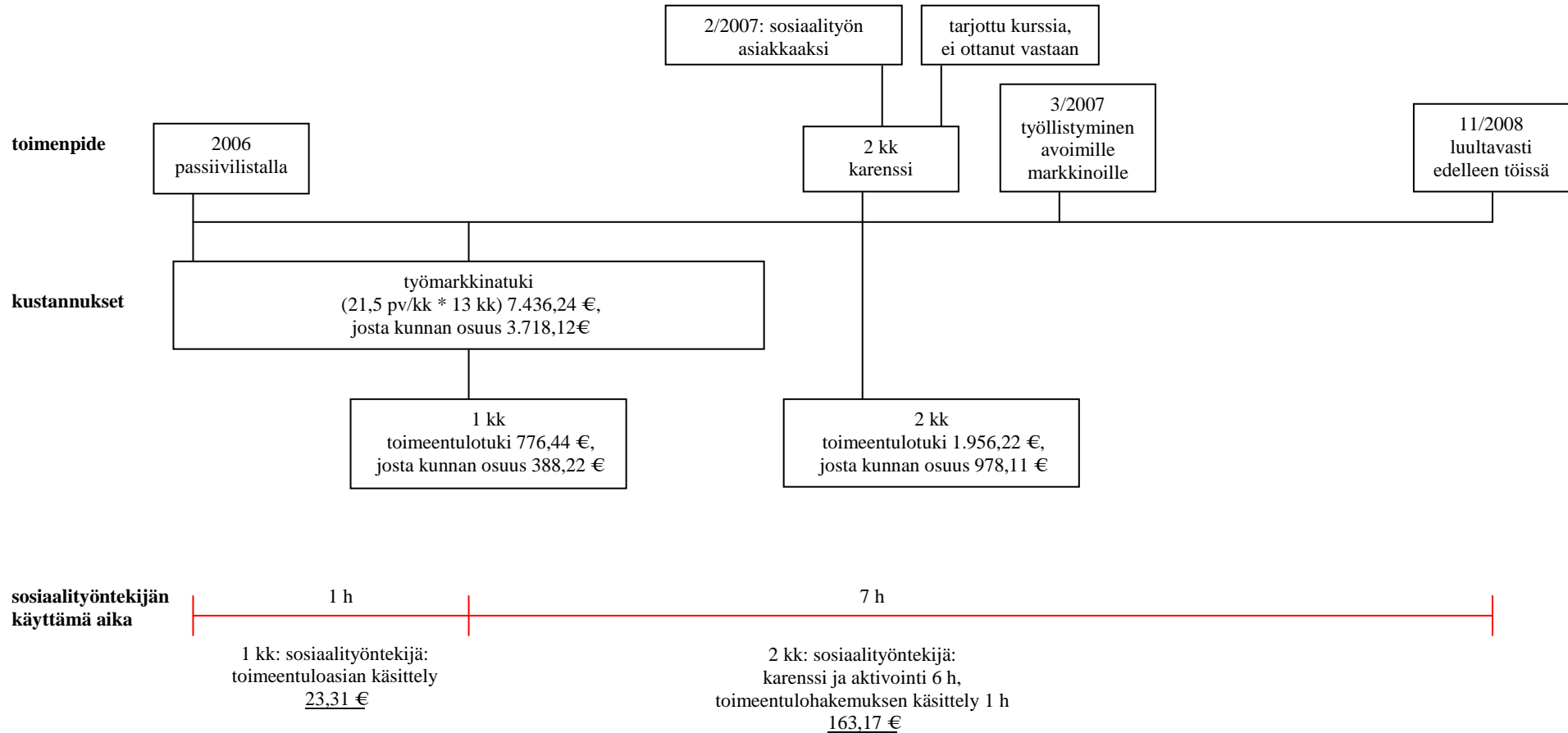
Toimeentulotuki

Asiakkaalle maksettiin 15 kuukauden tarkasteluajanjakson aikana perustoimeentulotukea kolmen kuukauden ajalta, yhteensä 2.732,66 euroa. Nämä kustannukset valtio ja kunta jakoivat puoliksi. Kunnalle syntyi kustannuksia maksetuista toimeentulotuista 1.366,33 euroa.

Työmarkkinatuki

Asiakas sai passiivisesti maksettua työmarkkinatukea 13 kuukauden ajalta yhteensä 7.436,24 euroa. Passiivisesti maksetun työmarkkinatuen rahoittamisesta kunta ja valtio vastasivat yhtä suurin osuuksin. Kunnan osuus työmarkkinatukimenoista oli 3.718,12 euroa.

KUVIO 9 Asiakaspolku 2: passiivilistalla ja tarjottu sosiaalityönpalveluja.



Henkilöstömenot

Kunnalle aiheutui henkilöstömenoja 186,48 euroa sosiaalityöntekijän käyttämästä työajasta asiakkaan auttamiseen. Sosiaalityöntekijä käytti kaksi tuntia toimeentulotukiasian käsittelyyn ja asiakkaan aktivointiin kuusi tuntia, eli yhteensä kahdeksan työtuntia.

Kokonaiskustannukset

Asiakkaasta aiheutuneet kokonaiskustannukset on koottu taulukkoon 13. Asiakkaan kokonaiskustannuksiksi saatiin 10.355,38 euroa 15 kuukauden tarkasteluajanjakson aikana. Tarkasteltavan työttömyysjakson aikana asiakkaasta syntyi yhteiskunnalle kustannuksia noin 690,00 euroa kuukaudessa³⁶. Valtion osuus kokonaiskustannuksista oli 5.084,45 euroa, joka tarkoitti kuukausitasolla 340,00 euron menoa. Kunnan osuus kokonaiskustannuksista oli 5.270,93 euroa ja kuukausitasolla tarkasteltuna se tarkoitti 350,00 euron kustannuksia.

TAULUKKO 13 Asiakaspolku 2: Arvioidut kustannukset 35 kuukauden ajalta.

	Kokonais- kustannukset	josta valtion osuus	josta kunnan osuus
Työmarkkinatukikustannukset aktiivitoimenpide	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Työmarkkinatukikustannukset passiivilista	7 436,24 €	3 718,12 €	3 718,12 €
Toimeentulotukikustannukset	2 732,66 €	1 366,33 €	1 366,33 €
Työpajakustannukset	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Sosiaalityön henkilöstökustannukset	186,48 €	0,00 €	186,48 €
Muut kustannukset	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Yhteensä	10 355,38 €	5 084,45 €	5 270,93 €

Tässä tarkastelussa on tärkeää huomioida, että henkilö työllistyi avoimille markkinoille jo 15 kuukauden jälkeen tarkastelun aloittamisesta ja jos oletetaan, että henkilö asuu edelleen kohdekunnassa, niin hän on tuonut verotuloja kunnalle 20 kuukauden ajan tarkasteluajanjaksolla. Tätä tuloerää ei ole huomioitu näissä laskelmissa.

³⁶ Kuukausitason kustannukset on laskettu jakamalla kokonaiskustannukset 15 kuukaudella.

3.3.3 Asiakaspolku 3 – Työelämävalmentautuja II

Tausta

Kolmas asiakaspolku on kuvaus aikuissosiaalityön asiakkaasta, jolla on ammattikoulututkinto metallipuolelta, ja hänellä on ollut useita työsuhteita valmistumisen jälkeen 1980-luvulla. Viimeisin ja pisin työsuhte kesti noin kolme vuotta 1980–1990-lukujen vaihteessa, joka lopulta päättyi tuotannollisista ja taloudellisista syistä. Lisäksi hän on ollut palkkatukityössä puolen vuoden ajan 1990-luvun puolivälissä ja 1990-luvun lopulla. Sosiaalityön asiakkaaksi hän tuli kuusitoista vuotta sitten ja asiakkuudessa on ollut välillä katkoksia. Asiakas ei hae aktiivisesti työtä, mutta hän olisi valmis tekemään jotain mielekästä työtä toisinaan. Asiakas ei koe työttömyyttä ongelmaksi, vaan tulee toimeen vähällä. Työllistymisen esteitä sosiaalityöntekijän mukaan ovat asiakkaan motivaation puute, päihteiden käyttö, ammattitutkinnon suorittamisesta kulunut pitkä aika ja vähäinen työkokemus.

Tehdyt toimenpiteet

Tarkastelun lähtötilanteessa (ks. kuvio 10) kyseinen henkilö oli passiivilistalla ja hänelle maksettiin työmarkkinatukea ja toimeentulotukea. Neljä kuukautta myöhemmin asiakkaalle tehtiin aktivointisuunnitelma ja seuraavassa kuussa hänen oli tarkoitus lähteä kuntouttavaan työtoimintaan työpajalle. Hän ei kuitenkaan mennyt kyseiseen toimenpiteeseen, mutta hänelle ei asetettu karenssia kieltäytymisen vuoksi. Kun kieltäytymisestä oli kulunut kolme kuukautta, asetettiin hänelle kuitenkin viiden kuukauden työssäoloehto, jolloin työmarkkinatuen saaminen loppui ja hän sai pelkästään toimeentulotukea. Kuukautta myöhemmin asiakkaasta tuli sosiaalityön asiakas, jolloin sosiaalityöntekijä alensi asiakkaan toimeentulotukea kahden kuukauden osalta 20 prosentilla kieltäytymisen johdosta. Kaksi kuukautta myöhemmin asiakkaalla oli tapaaminen työvoimatoimistossa, mutta hän ei tullut tapaamiseen. Sanktiona tästä sosiaalityöntekijä alensi jälleen toimeentulotukea kahden seuraavan kuukauden osalta 40 prosentilla.

Seuraavan vuoden alussa asiakkaalla oli uusi tapaaminen työvoimatoimistossa, jolloin päätettiin aloittaa työelämävalmennus, jotta työssäoloehto saataisiin täytettyä. Tammikuun lopussa asiakas aloitti työelämävalmennuksen työpajalla, mutta hän keskeytti sen jo kymmenen päivän jälkeen. Työelämävalmennuksen ajalta asiakkaalle maksettiin työmarkkinatukea, jonka li-

säksi asiakas sai toimeentulotukea. Työelämävalmennuksen keskeyttämisen jälkeen työmarkkinatuki katkaistiin ja asiakas jäi jälleen pelkän toimeentulotuen varaan. Sosiaalityöntekijä alensi toimeentulotukea 20 prosentilla sanktiona työelämävalmennuksen keskeyttämisestä.

Seuraavassa kuussa asiakkaalla oli neuvottelu työvoimatoimistossa, jossa sovittiin päihdehoitajalla käynneistä. Asiakas kävi päihdehoitajan luona kahdesti kahden kuukauden aikana. Kunnalle aiheutui kustannuksia päihdehoitajan palkasta sekä otetuista verinäytteistä. Kuukautta myöhemmin asiakkaalla oli jälleen tapaaminen työvoimatoimistossa, jossa sovittiin uusista käynneistä päihdehoitajalla ja akupunktiossa. Lisäksi sovittiin työelämävalmennuksen uudelleenaloittamisesta. Asiakas aloitti työelämävalmennuksen kunnan työpajalla seuraavan kuukauden puolivälissä ja hänen oli tarkoitus olla siellä kuukauden pituinen jakso. Asiakkaalle kertyi kuitenkin poissaoloja yli puolet kyseiseltä ajalta, jolloin työvoimatoimikunta antoi lausunnon, jonka mukaan viiden kuukauden työssäoloehto meni nolliille. Tämä tarkoitti sitä, että asiakkaan oli aloitettava työssäolopäivien kerryttäminen alusta. Työelämävalmennuksen aikana asiakas sai valtion maksamaan työmarkkinatukea niiltä päiviltä, jolloin hän on ollut työpajalla (10 päivää). Muutoin hän sai edelleen vain toimeentulotukea. Lisäksi asiakas kävi akupuntiohoidoissa kunnan terveystieteiden keskuksessa viisi kertaa kahden kuukauden aikana.

Asiakkaalla oli jälleen tapaaminen työvoimatoimistossa, jossa sovittiin uusista päihdehoitajalla käynneistä ja työelämävalmennuksen uudelleenaloittamisesta. Neuvottelussa keskusteltiin myös akupuntiohoidossa käynneistä, mutta asiakas ei halunnut jatkaa niitä. Asiakas aloitti kuukauden mittaisen työelämävalmennuksen kunnan työpajalla, mutta hänellä oli poissaoloja viimeisellä viikolla neljä päivää. Asiakas sai työmarkkinatukea 23 läsnäolopäivältä. Tämän lisäksi hän sai edelleen toimeentulotukea työmarkkinatuen rinnalla.

Asiakas aloitti jälleen kaksi kuukautta myöhemmin kuukauden mittaisen työelämävalmennuksen kunnan työpajalla, mutta hänelle kertyi jälleen poissaoloja viimeiseltä viikolta viisi päivää. Asiakas sai toimeentulotuen lisäksi työmarkkinatukea läsnäolopäiviltä (20 päivää). Työvoimatoimikunta antoi asiasta lausunnon, jonka mukaan työssäoloehto meni jälleen nolliille poissaolojen vuoksi, ja päivien kerryttäminen viiden kuukauden työssäoloehdon purkamiseksi oli jälleen aloitettava alusta. Lisäksi sosiaalityöntekijä alensi toimeentulotukea 20 prosentilla sanktiona poissaoloista.

Kaksi kuukautta työelämävalmennuksen keskeyttämisestä, asiakkaalla oli tapaaminen sosiaalitoimistossa ja asiakkaan kanssa päätettiin pitää tauko aktivoinnissa. Seuraavassa kuussa asiakkaalla oli uusi tapaaminen sosiaalitoimistossa, jossa sovittiin aika tapaamiseen työvoimatoimiston kanssa. Loppukuusta asiakas meni tapaamiseen työvoimatoimistoon, jossa sovittiin tavoitteeksi, että asiakas aloittaa työelämävalmennuksen seuraavan vuoden alussa viiden kuukauden työssäoloehdon purkamiseksi.

Aiheutuneet kustannukset

Toimeentulotuki

Asiakkaalle maksettiin perustoimeentulotukea 8.932,60 euroa 35 kuukauden tarkasteluajanjakson aikana. Perustoimeentulotuen kustannuksista valtio ja kunta vastasivat yhtä suurin osuuksin. Tämän lisäksi asiakas sai myös täydentävää toimeentulotukea 66,00 euroa, jonka rahoittamisesta kunta vastasi yksin. Näin ollen toimeentulotukikustannukset olivat kokonaisuudessaan 4.998,60 euroa, josta kunnan osuus oli 4.532,30 euroa.

Työmarkkinatuki

Työelämävalmennuksen aikana asiakas sai työmarkkinatukea yhteensä 1.568,64 euroa, joka maksettiin Kelan kautta valtion varoista. Työmarkkinatuet laskettiin todellisten läsnäolopäivien mukaan, joten poissaolot pienensivät työmarkkinatukea. Lisäksi asiakas sai passiivisesti maksettua työmarkkinatukea tarkastelun alkuvaiheessa arviolta 10.175,52 euroa. Kunta joutui rahoittamaan puolet näistä työmarkkinatukimenoista, joten kunnalle kertyi kustannuksia 5.087,76 euroa.

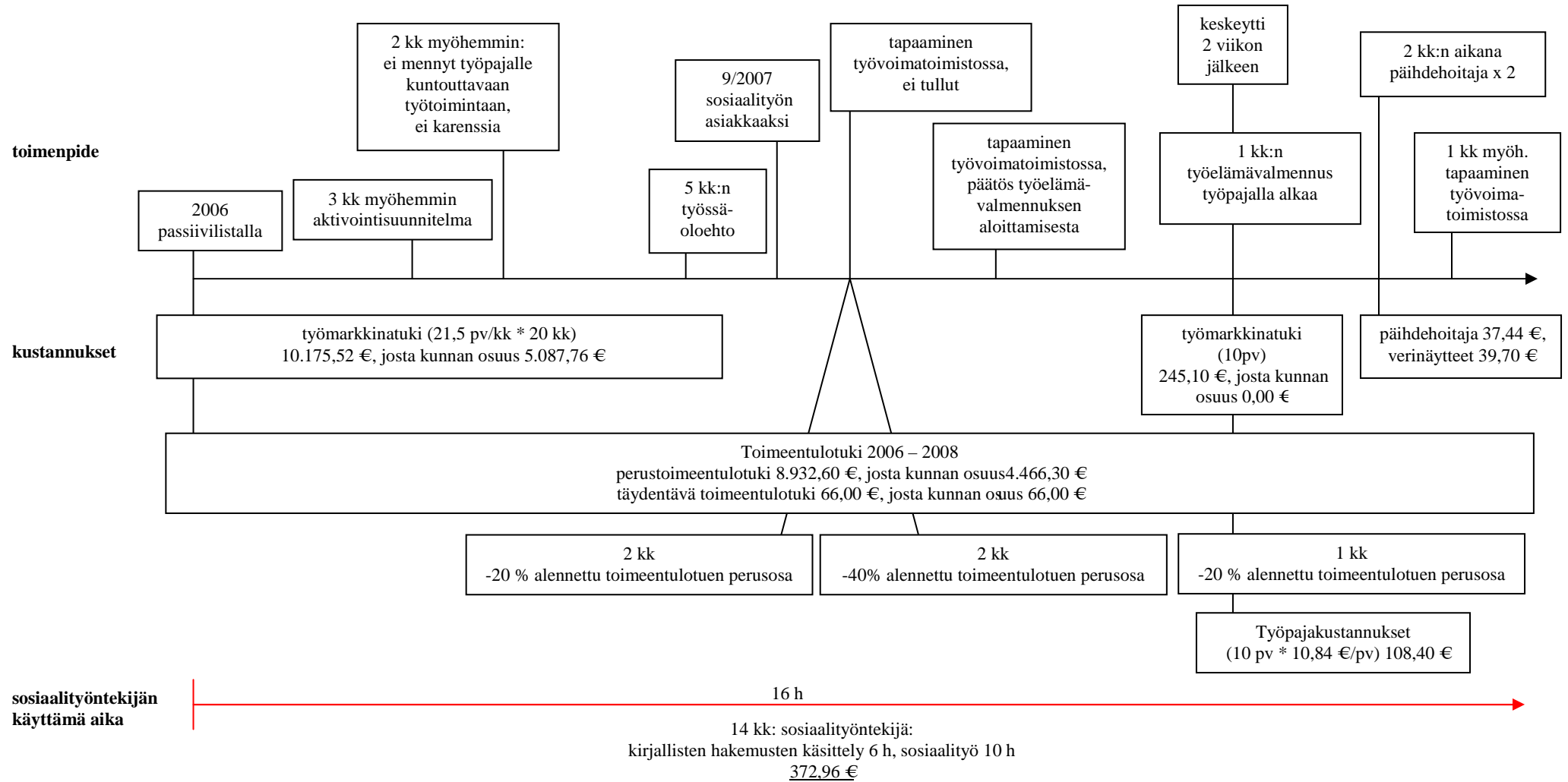
Työpajakustannukset

Työpajan ylläpitäminen maksoi kunnalle 10,84 euroa päivässä jokaista työpajalla aktivointitoimenpiteessä olevaa henkilöä kohden. Tarkasteluajanjakson aikana kyseinen asiakas oli työpajalla yhteensä 53 päivää, joten kunnalle aiheutui kustannuksia 574,52 euroa.

Henkilöstömenot

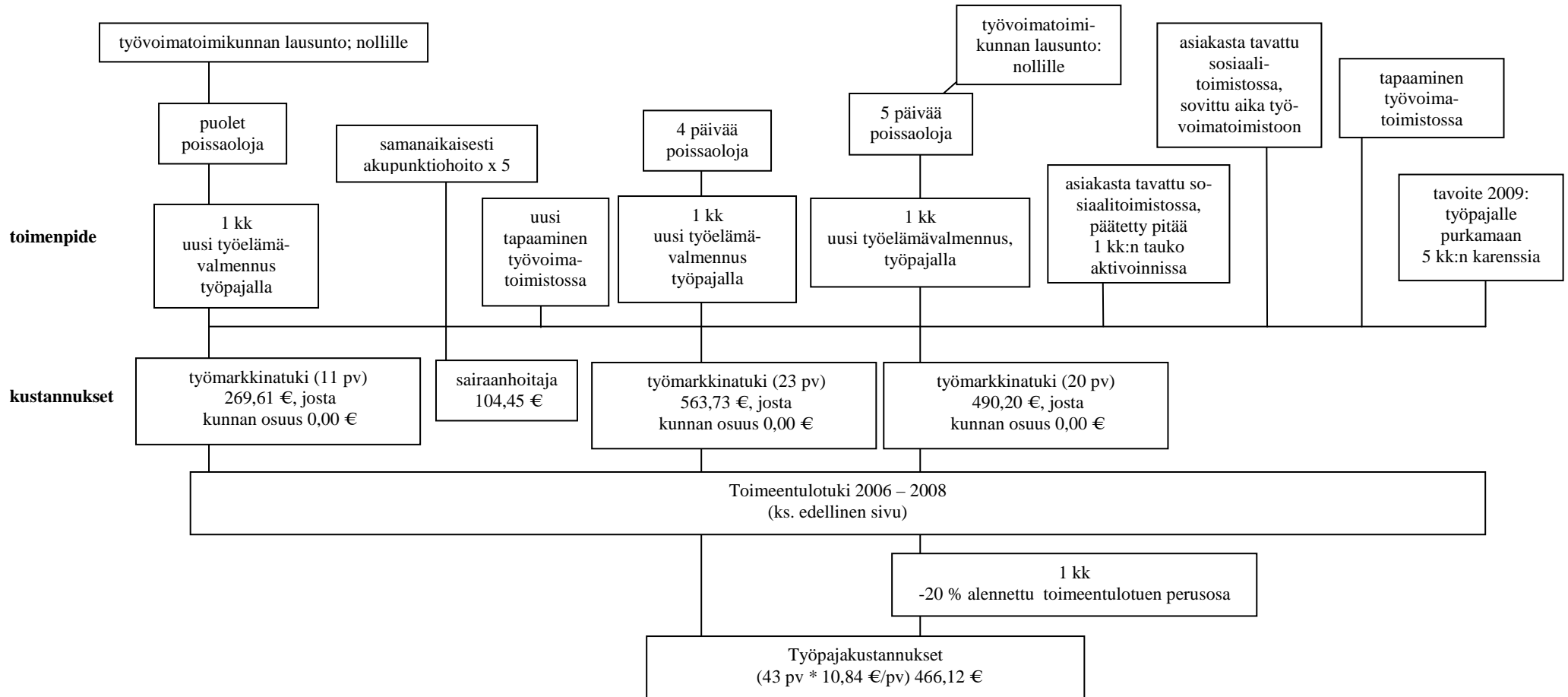
Henkilöstömenoja kunnalle aiheutui sosiaalityöntekijän käyttämän ajan lisäksi myös päihdehoitajan ja sairaanhoitajan tapaamisista. Tarkastellaan aluksi sosiaalitoimesta aiheutuvia menoja kunnalle, jotka olivat 372,96 euroa. Tarkasteluajanjakson aikana sosiaalityöntekijä käytti

KUVIO 10 Asiakaspolku 3: passiivilistalla ja tarjottu aikuissosiaalityön palveluja (1).



Asiakaspolku jatkuu seuraavalla sivulla

KUVIO 10 Asiakaspolku 3: passiivilistalla ja tarjottu aikuissosiaalityön palveluja (2).



sosiaalityöntekijän käyttämä aika



työaikaansa kirjallisten hakemusten käsittelyyn yhteensä kuusi tuntia ja sosiaalityöhön kymmenen tuntia, eli yhteensä 16 tuntia.

Muut kustannukset

Päihde- ja akupunktiohoidot on tässä luokiteltu muihin kustannuksiin, ja niistä aiheutui kunnalle yhteensä 181,59 euron kustannus. Päihdehoitaja oli kunnan palkkalistoilla ja hänestä aiheutuvat kulut työnantajalle kaikkine sivukuluineen olivat 18,72 euroa per tunti. Lisäksi verinäytteen otto maksoi kyseisen kunnan terveystieteiden keskuksessa 19,85 euroa per kerta. Asiakas kävi päihdehoitajalla kaksi kertaa, joten päihdehoitajalla käynneistä kunnalle syntyi kustannuksia päihdehoitajan palkasta 37,44 euroa ja verinäytteistä 39,70 euroa. Lisäksi asiakas sai akupunktiohoitoja, jotka teki kunnan mielenterveystoimiston sairaanhoitaja. Sairaanhoitajasta aiheutui kunnalle kustannuksia 20,89 euroa tunnilta, eli akupunktiohoitokustannukset olivat yhteensä 104,45 euroa.³⁷

TAULUKKO 14 Asiakaspolku 3: Arvioidut kustannukset 35 kuukauden ajalta.

	Kokonaiskustannukset	josta valtion osuus	josta kunnan osuus
Työmarkkinatukikustannukset aktiivitoimenpide	1 568,64 €	1 568,64 €	0,00 €
Työmarkkinatukikustannukset passiivilista	10 175,52 €	5 087,76 €	5 087,76 €
Toimeentulotukikustannukset	8 998,60 €	4 466,30 €	4 532,30 €
Työpajakustannukset	574,52 €	0,00 €	574,52 €
Sosiaalityön henkilöstökustannukset	372,96 €	0,00 €	372,96 €
Muut kustannukset	181,59 €	0,00 €	181,59 €
Yhteensä	21 871,83 €	11 122,70 €	10 749,13 €

Kokonaiskustannukset

Asiakkaan kokonaiskustannuksiksi saatiin 21.871,83 euroa (ks. taulukko 14), jotka syntyivät siis 35 kuukauden tarkasteluajanjakson aikana. Asiakkaasta syntyi yhteiskunnalle kustannuk-

³⁷ Akupunktiohoitokustannukset = 5 x 20,89 € = 104,45 €.

sia noin 625,00 euroa kuukaudessa. Aiheutuneista kustannuksista valtio rahoitti 11.122,70 euroa, joka tarkoitti kuukausitasolla noin 320,00 euron kustannuksia. Kunnan osuus kokonaiskustannuksista oli 10.749,13 euroa ja kuukausitasolla tämä oli noin 305,00 euroa.

3.3.4 Asiakaspolku 4 - Eläköityjä

Tausta

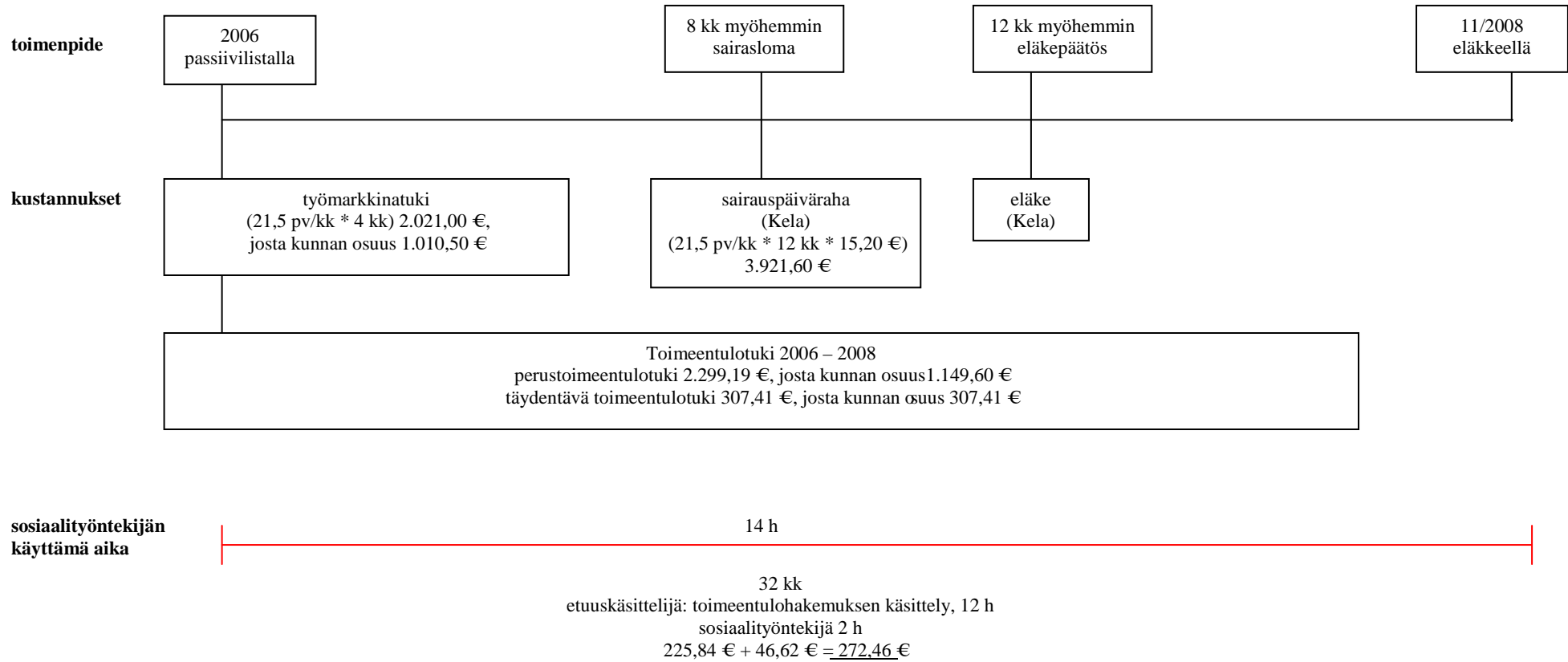
Kyseinen asiakas ei saanut aikuissosiaalityön palveluja, mutta sai passiivisesti maksettua työmarkkinatukea. Hänen sosiaalityön asiakkuus koostuu ainoastaan toimeentulotukityöstä, joka käytännössä tarkoitti kuukausittaisten toimeentulotukihakemusten käsittelyä. Koska asiakas ei ollut aikuissosiaalityön asiakkaana työttömyytensä vuoksi, sosiaalityöntekijät eivät tienneet hänen taustastaan kovinkaan paljoa.

Tehdyt toimenpiteet

Tarkastelun lähtötilanteessa (ks. kuvio 11) kyseinen henkilö oli passiivilistalla ja sai työmarkkina- ja toimeentulotukea. Asiakas oli passiivilistalla neljä kuukautta, jonka aikana hän sai myös toimeentulotukea. Tämän jälkeen asiakas jäi sairauslomalle, jolloin työmarkkinatuen sijasta hän sai Kelan maksamaa sairauspäivärahaa. Henkilön työttömyys jatkui, vaikka hän oli sairauslomalla vuoden ajan. Henkilö sai myös toimeentulotukea joka kuukausi.

Sairasloman päätyttyä asiakas sai eläkepäätöksen ja siirtyi eläkkeelle, jolloin työttömyys katsottiin päättyneeksi ja samalla kustannustarkastelu päättyi tähän. Kela maksoi hänelle joka kuukausi eläkettä, jonka rahoituksesta vastasi valtio. Sinänsä mielenkiintoista oli, että eläkkeen lisäksi asiakas oli hakenut toimeentulotukea joinakin kuukausina, yhteensä kuuden kuukauden ajalta. Henkilö oli saanut myös täydentävää toimeentulotukea tarkasteluajanjakson aikana. Vaikka eläkkeen määrä ei ole tiedossa, toimeentulotuen hakeminen viittaa siihen, ettei työmarkkinatuelta siirtyminen eläkkeelle ole parantanut henkilön taloudellista tilannetta. Näin ollen pitkittynyt työttömyys vaikuttaa asiakkaan koko elämänkaaren aikaisiin tuloihin. Työttömyyden takia henkilölle kertynyt eläke on pieni ja riippuvuus toimeentulotuesta ei katkea myöskään työttömyyden päättymisen jälkeen.

KUVIO 11 Asiakaspolku 4: passiivilistalla, ei aikuissosiaalityön palveluja.



Aiheutuneet kustannukset

Toimeentulotuki

Asiakkaalle maksettiin perustoimeentulotukea 2.299,19 euroa 32 kuukauden tarkasteluajanjakson aikana. Toimeentulotuesta otetaan huomioon ainoastaan 16 kuukauden aikana maksetut toimeentulotuet 1.672,14 euroa³⁸, koska tarkastelu koski työttömyydenaikaisia menoja. Asiakas sai lisäksi täydentävää toimeentulotukea 307,41 euroa, jonka rahoittamisesta kunta vastasi yksin. Täydentävä toimeentulotuki on laskettu työttömyydenaikaiseksi menoksi. Työttömyyden ajalta syntyneet toimeentulotukimenojen kustannukset olivat yhteensä 1.979,55 euroa, josta kunnan osuus oli 1.143,48 euroa. Eläkkeellä oloajalta kunta joutui rahoittamaan toimeentulotukea 313,53 euron edestä.

Työmarkkinatuki

Asiakas sai passiivisesti maksettua työmarkkinatukea yhteensä 2.021,00 euroa. Kunta rahoitti tästä puolet, joten kunnan kustannukset olivat yhteensä 1.010,50 euroa. Passiivilistalla ollessa henkilö ei ole aktivointitoimenpiteiden kohteena, joten työmarkkinatuki ei oikeastaan voi katketa.

Henkilöstömenot

Kunnalle aiheutui henkilöstömenoja 272,46 euroa tämän asiakkaan kohdalla, vaikka hän ei ollut aikuissosiaalityön palvelujen parissa. Henkilöstömenoja aiheutui toimeentulotukihakemusten käsittelystä, joita ratkaisi yleensä etuuskäsittelijä, mutta poikkeustapauksissa myös sosiaalityöntekijä. Toimeentulotukihakemusten käsittelyyn oli mennyt aikaa yhteensä 14 tuntia, joista etuuskäsittelijän työaika oli 12 tuntia ja sosiaalityöntekijän käyttämää aikaa kaksi tuntia. Koska tässä tarkastellaan ainoastaan työttömyyden aikaisia menoja, niin henkilöstömenoiksi lasketaan 198,15 euroa³⁹.

Muut menot (sairauspäiväraha)

Sairaslomalla asiakas sai Kelan maksamaa sairauspäivärahaa, joka oli 15,20 euroa päivältä kyseisenä tarkasteluajana. Sairauspäivärahamenot olivat yhteensä 3.921,60 euroa, jonka rahoituksesta vastasi valtio.

³⁸ Työttömyydenaikaiset toimeentulotuet lasketaan seuraavalla kaavalla: (2.299,19 € / 22 kk) * 16 kk.

³⁹ Työttömyydenaikaiset henkilöstömenot lasketaan seuraavalla kaavalla: (272,46 € / 22 kk) * 16 kk.

Kokonaiskustannukset

Asiakkaan kokonaiskustannukset 16 kuukauden tarkasteluajanjaksolla olivat 8.120,30 euroa sosiaalityön näkökulmasta (ks. taulukko 15). Kustannuksissa huomioitiin myös Kelan maksama sairauspäiväraha. Tarkastelu päättyy eläkepäätöksen saamiseen, koska henkilön status oli muuttunut työttömästä eläkeläiseksi. Tosiasiassa eläkkeellä ollessaan henkilö oli silti aiheuttanut kustannuksia yhteiskunnalle maksetun eläkkeen ja toimeentulotuen muodossa. Nämä kustannukset on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, koska tarkastelu koski vain työttömyydenaikaisia kustannuksia.

TAULUKKO 15 Asiakaspolku 4: Arvioidut kustannukset 16 kuukauden ajalta.

	Kokonais- kustannukset	josta valtion osuus	josta kunnan osuus
Työmarkkinatukikustannukset	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Työmarkkinatukikustannukset passiivilista	2 021,00 €	1 010,50 €	1 010,50 €
Toimeentulotukikustannukset	1 979,55 €	836,07 €	1 143,48 €
Työpajakustannukset	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Sosiaalityön henkilöstökustannukset	198,15 €	0,00 €	198,15 €
Muut kustannukset (sairauspäiväraha)	3 921,60 €	3 921,60 €	0,00 €
Yhteensä	8 120,30 €	5 768,17 €	2 352,13 €

Kuukausitasolla tarkasteluna henkilöstä aiheutui noin 970,00 euron kustannukset yhteiskunnalle. Valtion osuus kustannuksista oli 5.768,17 euroa ja kuukausitasolla tämä tarkoitti noin 630,00 euron menoa. Kunnan osuus kustannuksista oli 2.352,13 euroa, joka tarkoitti noin 340,00 euroa kuukausitasolla tarkasteltuna. Todellisuudessa valtion osuus kustannuksista on ollut suurempi, koska se on rahoittanut eläkkeen, jota tässä ei ole siis huomioitu.

3.3.5 Asiakaspolku 5 – Välityömarkkina-asiakas

Tausta

Asiakas kuuluu passiivisesti maksettua työmarkkinatukea saavaan asiakasryhmään. Asiakkaalla on perus- ja ammattikoulututkinto, ja hänen työhistoriansa koostuu yksittäisistä työjaksoista, työelämävalmennuksesta sekä työvoimapolitiittisista kursseista ja palveluista. Hänestä tuli sosiaalityön asiakas neljä vuotta sitten. Asiakkaalla ei ole mitään erityistä syytä, miksi hänen tarvitsisi käydä sosiaalityöntekijällä, joten hänen sosiaalityön asiakkuutensa koostuu ainoastaan etuussihteerin toimeentulotukihakemusten käsittelystä. Hänellä on työnhaku kunnossa, eikä eläkeasia ole selvityksen alla. Asiakkaalla ei ole päihdeongelmaa, hän ei ole tuloton ja hän on työkyntoinen. Kyseessä on ns. välityömarkkina-asiakas, jolle ei vain ole löytynyt töitä avoimilta työmarkkinoilta.

Tehdyt toimenpiteet

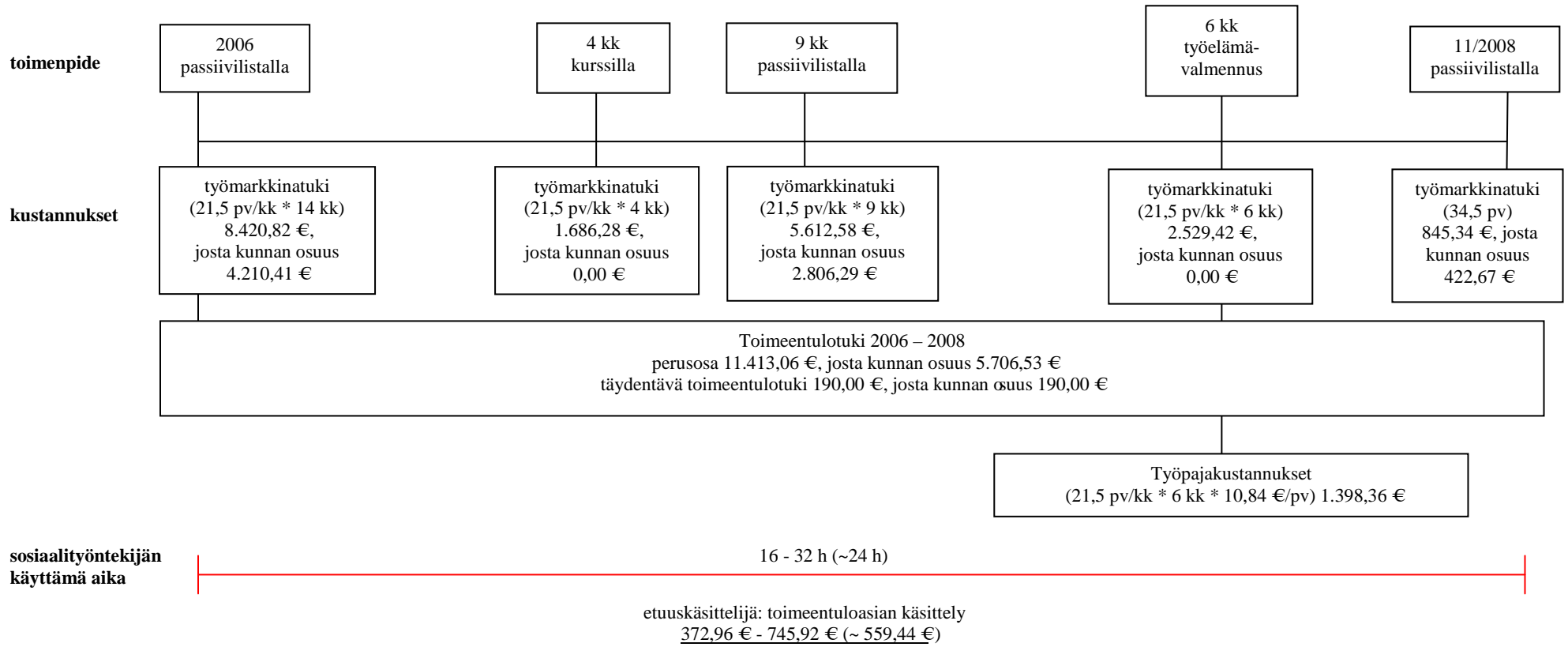
Tarkastelun lähtötilanteessa (ks. kuvio 12) asiakas oli passiivilistalla ja sai työmarkkinatukea ja toimeentulotukea. Asiakas sai passiivisesti maksettua työmarkkinatukea seuraavat 15 kuukautta, jonka jälkeen hän osallistui työvoimapolitiittiselle kurssille kolmen kuukauden ajaksi. Tältä ajalta asiakas sai työmarkkinatukea, jonka rahoitti valtio yksin, koska kyseinen kurssi luetaan aktivointitoimenpiteeksi. Tämän lisäksi asiakas sai edelleen toimeentulotukea. Kurssin päätyttyä asiakas palasi passiivilistalle ja sai jälleen passiivisesti maksettua työmarkkinatukea ja sen lisäksi toimeentulotukea. Asiakas sai passiivisesti maksettua työmarkkinatukea seuraavat kymmenen kuukautta, jonka jälkeen hän osallistui seuraavaan työllistämiseen tähtäävään aktivointitoimenpiteeseen. Asiakas osallistui neljä kuukautta kestävään työelämävalmennukseen, jonka aikana hän sai työmarkkina- ja toimeentulotukea. Työelämävalmennuksen päätyttyä asiakas palasi jälleen passiivilistalle ja sai edelleen passiivisesti maksettua työmarkkinatukea ja toimeentulotukea. Tarkastelun loppuhetkellä asiakas oli edelleen passiivilistalla.

Aiheutuneet kustannukset

Toimeentulotuki

Toimeentulotuen perusosaa maksettiin asiakkaalle 11.413,06 euroa 35 kuukauden tarkasteluajanjakson aikana (ks taulukko 16). Maksetun perustoimeentulotuen kustannuksista valtio ja

KUVIO 12 Asiakaspolku 5: passiivilistalla, ei aikuissosiaalityön palveluja.



kunta vastasivat yhtä suurin osuuksin. Tämän lisäksi asiakas sai myös täydentävää toimeentulotukea 190,00 euroa, jonka kunta maksoi kokonaisuudessaan itse. Toimeentulotuesta aiheutuvia kustannuksia syntyi yhteensä 11.603,06 euroa, josta kunnan osuus oli 5.896,53 euroa.

Työmarkkinatuki

Vaikka asiakas ei ollut sosiaalityöntekijän asiakas, oli hän osallistunut aktivointitoimenpiteisiin työvoimatoimiston kautta. Asiakas sai aktivointitoimenpiteen aikana työmarkkinatukea yhteensä 4.215,70 euroa, jonka rahoittamisesta vastasi valtio. Suurimman osan tarkasteluajanjaksosta asiakas oli kuitenkin passiivilistalla, joten suurimmat kustannukset aiheutuivat siis passiivisesti maksetuista työmarkkinatuista. Passiivisesti maksettujen työmarkkinatukien kustannus oli yhteensä 14.878,74 euroa, josta kunnan osuus oli 7.439,37 euroa.

Työpajakustannukset

Työpajan ylläpitäminen maksoi kunnalle 10,84 euroa päivässä jokaista työpajalla aktivointitoimenpiteessä olevaa henkilöä kohden. Tarkasteluajanjakson aikana kyseinen asiakas oli työpajalla yhteensä 129 päivää, joten kunnalle aiheutui työpajakustannuksia 1.398,36 euroa.

TAULUKKO 16 Asiakaspolku 5: Arvioidut kustannukset 35 kuukauden ajalta.

	Kokonais- kustannukset	josta valtion osuus	josta kunnan osuus
Työmarkkinatukikustannukset aktiivitoimenpide	4 215,70 €	4 215,70 €	0,00 €
Työmarkkinatukikustannukset passiivilista	14 878,74 €	7 439,37 €	7 439,37 €
Toimeentulotukikustannukset	11 603,06 €	5 706,53 €	5 896,53 €
Työpajakustannukset	1 398,36 €	0,00 €	1 398,36 €
Sosiaalityön henkilöstökustannukset	559,44 €	0,00 €	559,44 €
Muut kustannukset	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Yhteensä	32 655,30 €	17 361,60 €	15 293,70 €

Henkilöstömenot

Kunnalle aiheutui myös henkilöstömenoja 559,44 euroa toimeentulotukihakemusten käsittelystä. Etuuskäsittelijä käytti tarkasteluajanjaksolla keskimäärin 24 tuntia työaikaansa asiakkaan toimeentulotukihakemusten käsittelyyn.

Kokonaiskustannukset

Asiakkaan kokonaiskustannuksiksi saatiin 32.655,30 euroa (ks. taulukko 16) 35 kuukauden tarkasteluajanjaksolta. Asiakkaasta syntyi yhteiskunnalle kustannuksia noin 935,00 euroa kuukaudessa⁴⁰. Aiheutuneista kustannuksista valtio rahoitti 17.361,60 euroa, joka tarkoitti kuukausitasolla noin 495,00 euron menoa. Kunnan osuus kokonaiskustannuksista oli 15.293,70 euroa ja kuukausitasolla tämä oli noin 440,00 euroa.

3.3.6 Asiakaspolku 6 – Kouluttautumaton**Tausta**

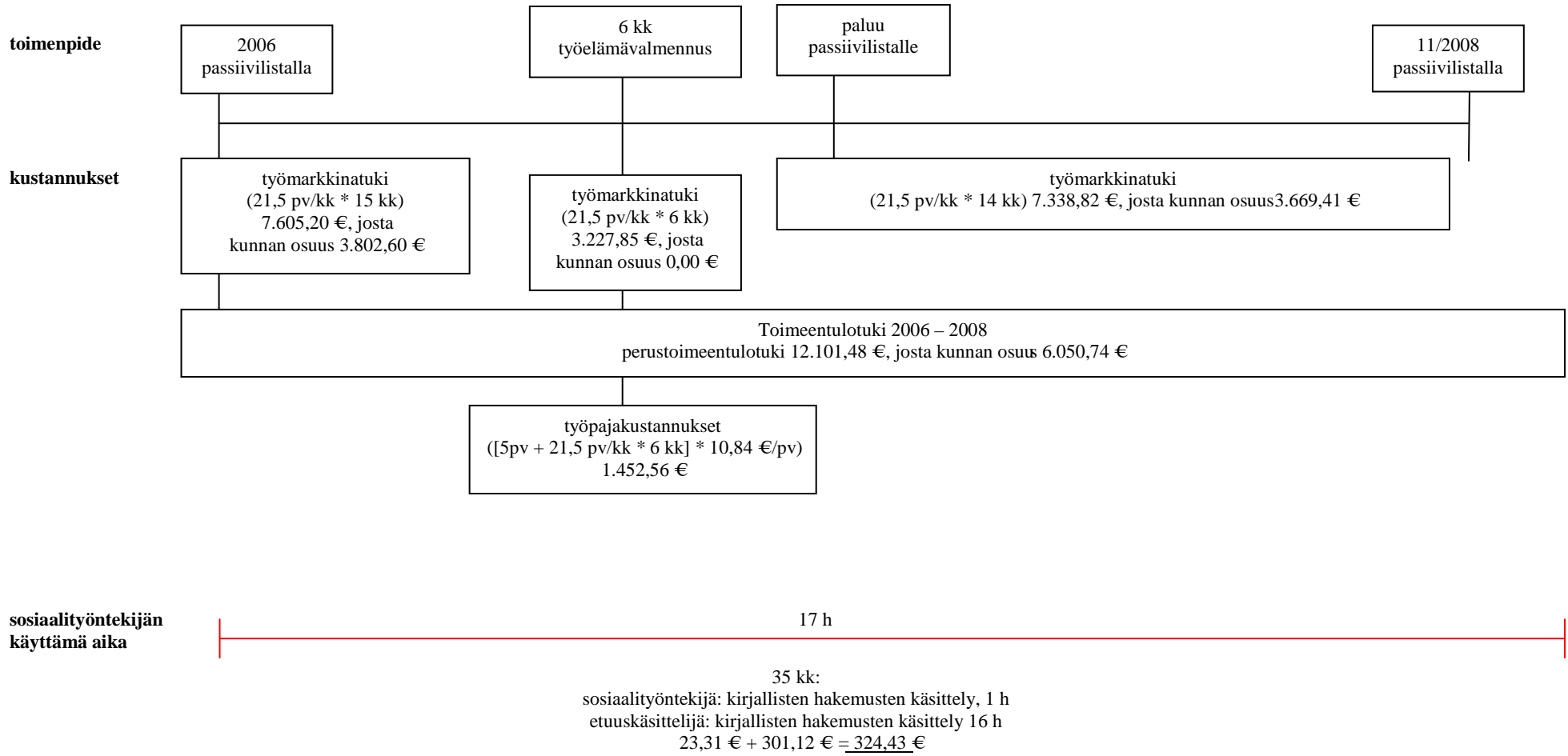
Asiakas kuuluu passiivisesti maksetun työmarkkinatuen asiakasryhmään. Asiakkaalla ei ole ammatillista koulutusta, eikä sosiaalityöntekijällä ole tietoa hänen työtaustastaan. Kyseinen henkilö tuli sosiaalityön asiakkaaksi 14 vuotta sitten, mutta mahdollisista katkoksista asiakkuudessa ei ole tietoa. Hänen sosiaalityön asiakkuus koostuu ainoastaan etuuskäsittelijän toimeentulotukihakemusten käsittelystä.

Tehdyt toimenpiteet

Tarkastelun lähtötilanteessa (ks. kuvio 13) kyseinen asiakas oli passiivilistalla ja sai työmarkkina- ja toimeentulotukea. Asiakas oli passiivilistalla seuraavat 15 kuukautta, jonka jälkeen hän osallistui kuusi kuukautta kestäväan työelämävalmennukseen. Työelämävalmennuksen aikana hän sai työmarkkina- ja toimeentulotukea. Työelämävalmennuksen päätyttyä asiakas palasi passiivilistalle ja hänelle sai jälleen passiivisesti maksettua työmarkkinatukea ja toimeentulotukea. Tarkastelun loppuhetkellä asiakas oli edelleen passiivilistalla.

⁴⁰ Kuukausikustannukset lasketaan jakamalla kokonaiskustannukset 35 kuukaudella (1/2006 – 11/2008).

KUVIO 13 Asiakaspolku 6: passiivilistalla, ei aikuissosiaalityön palveluja



Aiheutuneet kustannukset

Toimeentulotuki

Toimeentulotuen perusosaa maksettiin asiakkaalle 12.101,48 euroa 35 kuukauden tarkastelu-ajanjakson aikana. Maksetun perustoimeentulotuen kustannuksista valtio ja kunta vastasivat yhtä suurin osuuksin. Kunnalle aiheutui siis kustannuksia yhteensä 6.050,74 euroa.

Työmarkkinatuki

Vaikka asiakas ei ollut aikuissosiaalityön palvelujen käyttäjä, hän oli osallistunut työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamaan aktivointitoimenpiteeseen, eli työelämävalmennukseen. Asiakkaalle maksettiin tältä ajalta työmarkkinatukea 3.227,85 euroa, jonka rahoittaminen kuului valtiolle. Passiivilistalla ollessaan asiakas sai passiivisesti maksettua työmarkkinatukea yhteensä 14.944,02 euroa, jonka rahoittamisen valtio ja kunta jakoivat puoliksi, joten kunnalle tästä aiheutui kustannuksia yhteensä 7.472,01 euroa.

TAULUKKO 17 Asiakaspolku 6: Arvioidut kustannukset 35 kuukauden ajalta.

	Kokonais- kustannukset	josta valtion osuus	josta kunnan osuus
Työmarkkinatukikustannukset aktiivitoimenpide	3 227,85 €	3 227,85 €	0,00 €
Työmarkkinatukikustannukset passiivilista	14 944,02 €	7 472,01 €	7 472,01 €
Toimeentulotukikustannukset	12 101,48 €	6 050,74 €	6 050,74 €
Työpajakustannukset	1 452,56 €	0,00 €	1 452,56 €
Sosiaalityön henkilöstökustan- nukset	324,43 €	0,00 €	324,43 €
Muut kustannukset	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Yhteensä	32 050,34 €	16 750,60 €	15 299,74 €

Työpajakustannukset

Työpajan ylläpitäminen maksoi kunnalle 10,84 euroa päivässä jokaista työpajalla aktivointitoimenpiteessä olevaa henkilöä kohden. Tarkasteluajanjakson aikana kyseinen asiakas oli työpajalla yhteensä 134 päivää, joten kunnalle aiheutui työpajakustannuksia 1.452,56 euroa.

Henkilöstömenot

Asiakkaan toimeentulotukihakemusten käsittely aiheutti kunnalle henkilöstömenoja 324,43 euroa. Toimeentulotukihakemuksia käsiteltiin yhteensä 17 tunnin ajan, josta etuuskäsittelijän työaika kului 16 tuntia ja sosiaalityöntekijän työaika yksi tunti.

Kokonaiskustannukset

Asiakkaan kokonaiskustannuksiksi saatiin 32.050,33 euroa 35 kuukauden tarkasteluajanjaksolta (ks. taulukko 17). Asiakkaasta syntyi yhteiskunnalle kustannuksia noin 920,00 euroa kuukaudessa⁴¹. Aiheutuneista kustannuksista valtio rahoitti 16.750,60 euroa, joka kuukausitasolla tarkoitti noin 480,00 euron menoa. Kunnan osuus kokonaiskustannuksista oli 15.299,74 euroa ja kuukausitasolla noin 440,00 euroa.

3.4 Yhteenveto asiakaspolkujen kustannuksista

Seuraavaksi tarkastellaan asiakaspolkujen kustannuksia kahdella tasolla: ensiksi kokonaiskustannuksia ja sitten keskenään vertailukelpoisia kuukausikohtaisia kustannuksia. Samalla tarkastellaan myös asiakkaiden saamia tuloja sekä tarkasteluajalta että kuukausitasolla. Lopuksi kustannusvaikuttavuutta tarkastellaan sosiaalisen kustannusvaikuttavuusmittarin avulla asiakaspolkujen 1–3 osalta.

3.4.1 Asiakaspolkujen kokonaiskustannukset

Asiakaspolkujen kustannuksia tarkasteltaessa huomioon on otettu ainoastaan työttömyydestä aiheutuvat välittömät kustannukset valtiolle ja kunnalle (ks. taulukko 18). Näin ollen esimerkiksi asiakkaan työllistyttyä, ei kustannustarkastelussa ole huomioitu verotuloina saatua rahavirtaa kuntaan ja valtioon päin. Lisäksi jos asiakas siirtynyt työttömyydestä eläkkeelle, ei näi-

⁴¹ Kuukausikohtaiset kustannukset saadaan jakamalla kokonaiskustannukset 35 kuukaudella.

tä eläkekustannuksia ole huomioitu kustannustarkastelussa, koska euromääräisiä tietoja ei ollut saatavissa. Ja toisaalta, koska tarkastelu keskittyi työttömyyden aikaisiin aikuissosiaalityön kustannusten tarkasteluun, eivät nämä kustannukset ole välttämättömiä tästä näkökulmasta.

TAULUKKO 18 Asiakaspolkujen kokonaiskustannukset.

	Työmarkkina- tuki	Toimeentulo- tuki	Työpaja	Henkilöstö- menot	Muut menot	Yhteensä
Asiakas 1	10 715,18 €	7 683,84 €	1 918,68 €	494,87 €	0,00 €	20 812,57 €
Asiakas 2	7 436,24 €	2 732,66 €	0,00 €	186,48 €	0,00 €	10 355,38 €
Asiakas 3	11 744,16 €	8 998,60 €	574,52 €	372,96 €	181,59 €	21 871,83 €
Asiakas 4	5 942,60 € ⁴²	1 979,55 €	0,00 €	198,15 €	0,00 €	8 120,30 €
Asiakas 5	19 094,44 €	11 603,06 €	1 398,36 €	559,44 €	0,00 €	32 655,30 €
Asiakas 6	18 171,87 €	12 101,48 €	1 452,56 €	324,43 €	0,00 €	32 050,34 €

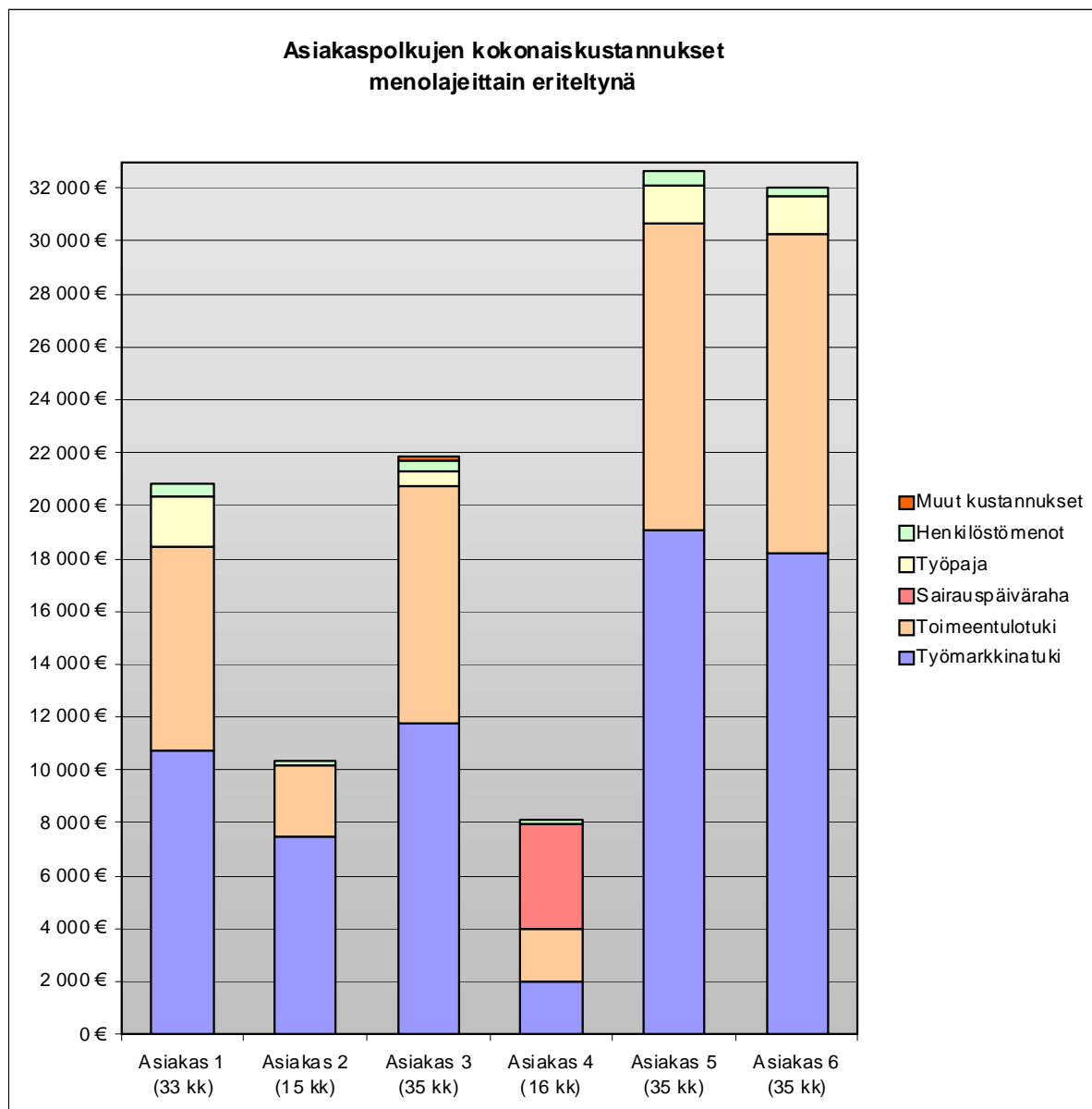
Seuraavaan pylväsdiagrammiin (ks. kuvio 14) on koottu edellä läpikäytyjen asiakaspolkujen asiakaskohtaiset kokonaiskustannukset. Kokonaiskustannukset on jaoteltu kuviossa menolajeittain erivärisin pylväin. Asiakaspolkujen kokonaiskustannukset eivät ole vertailukelpoisia keskenään, koska tarkasteluajanjakso vaihtelee 15 kuukaudesta 35 kuukauteen, mutta se osoittaa asiakkaista syntyneet todelliset kustannukset työttömyyden aikana.

Pylväsdiagrammista (kuvio 14) nähdään, että työmarkkina- ja toimeentulotukimenot ovat suurin kuluerä työttömyyden hoidossa. Asiakkaan 4 kohdalla työmarkkinatuen määrä on suhteellisesti pienempi kuin muilla asiakkailta, mutta tämä johtuu pitkälti siitä, että asiakkaalle maksettiin sairauspäivärahaa vuoden ajan, jolloin työmarkkinatukioikeutta ei ollut. Sairauspäivärahaa voidaan pitää eräänlaisena työmarkkinatuen korvikkeena sairauden ajalta. Myös työpajan ylläpidosta aiheutuu merkittäviä kustannuksia kunnalle. Asiakkaiden 2 ja 4

⁴² Työmarkkinatukikustannuksiin on luettu myös sairauspäiväraha niiltä kuukausilta, jolloin työmarkkinatukea ei ole saatu.

kustannusten pienuutta voidaan selittää osittain sillä, etteivät he osallistuneet työpajatoimintaan. Henkilöstö- ja muut kulut ovat vain pieni osa kokonaiskustannuksia.

KUVIO 14 Työttömyydestä aiheutuneet kokonaiskustannukset yhteiskunnalle asiakkaittain.



Passiivilistalla olleet asiakkaat 5 ja 6 aiheuttivat enemmän työmarkkina- ja toimeentulotukimenoja kuin aikuissosiaalityön palveluja saavat asiakkaat. Työmarkkinatuen määrään voidaan olettaa vaikuttaneen se, että asiakkaat 5 ja 6 saivat sitä passiivisesti suurimman osan ajasta ja toisaalta he suorittivat määrätyt aktivointitoimenpiteet keskeytyksittä, joten työmarkkinatuki ei katkennut missään vaiheessa. Sen sijaan henkilöstömenoissa ei näyttäisi olevan suuria ero-

ja, mikä ilmeisesti johtuu siitä, että passiivilistalla olleet henkilöt saivat toimeentulotukipäättöksiä joka kuukausi.

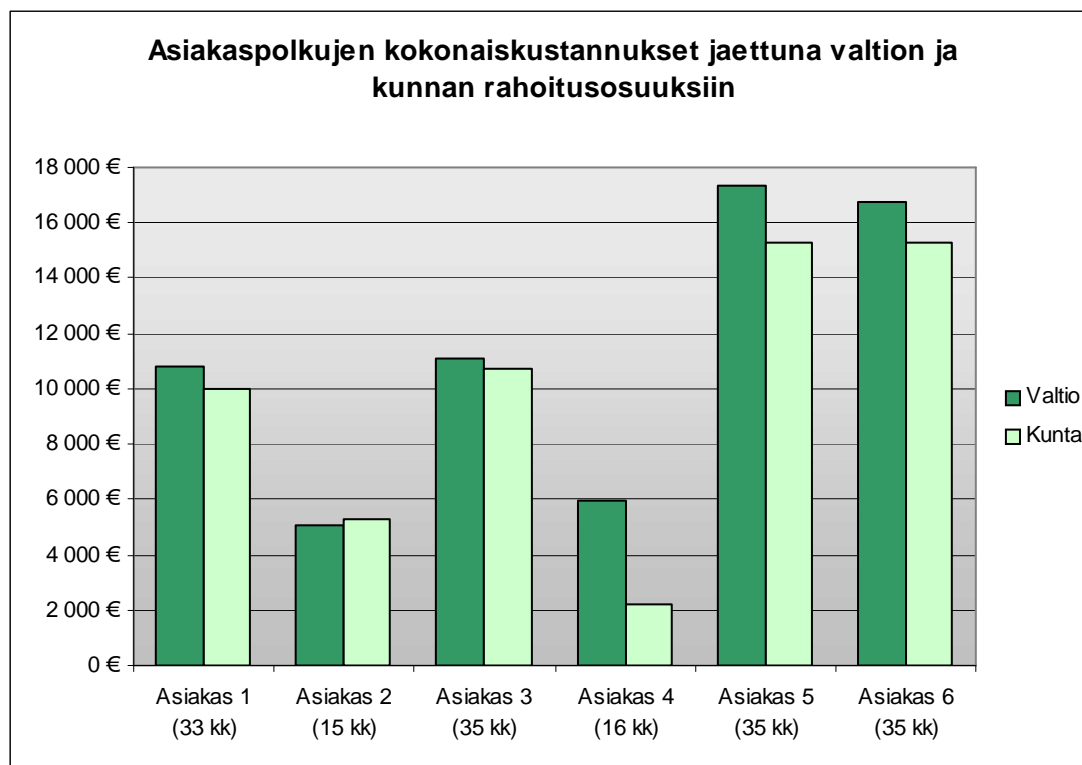
Asiakkaista 2 ja 4 aiheutuneet kustannukset olivat pienempiä kuin muilla asiakkailla, mutta tätä voinee selittää lyhyemmällä tarkasteluajan jaksolla. Asiakkaalla 2 tämä johtuu siitä, että kyseinen asiakas työllistyi avoimille markkinoille ennen tarkasteluajanjakson loppua, joten kustannuksia syntyi vain 15 kuukauden ajalta. Asiakas 4 taas pääsi eläkkeelle kesken tarkasteluajanjakson, joten kustannuksia syntyi vain 16 kuukauden ajalta. Myös toimeentulotuen suhteellinen osuus on pienempi kuin muilla asiakkailla, koska asiakas 2 haki toimeentulotukea vain kolmen kuukauden ajan ja asiakkaalla 4 tarkastelu päättyi eläkepapereiden saantiin, vaikkakin toimeentuloasiakkuus jatkui myös eläkkeellä.

Kunnan ja valtion osuus aiheutuneista kustannuksista

Asiakaspolkujen kustannuksia voidaan tarkastella myös yhteiskunnallisella tasolla jakamalla aiheutuneet välittömät kustannukset kunnan ja valtion rahoitusosuuksiin (ks. kuvio 15). Asiakkailla 1, 2, 5 ja 6 valtion rahoitusosuus on hieman suurempi kuin kunnan. Tämä selittyy sillä, että valtio maksaa työmarkkinatuen kokonaan aktivointitoimenpiteiden aikana. Kyseiset asiakkaat käyttivät selkeästi enemmän ja pitkäjaksoisemmin aktivointi- ja työllistämispalveluja kuin asiakkaat 3 ja 4. Toisaalta eroa kunnan ja valtion kustannuksissa tasoittanee kunnan vastuu työpajakustannusten rahoittamisesta.

Asiakas 2 on ainut, jolla kunnan rahoitusosuus on suurempi kuin valtion. Tämä selittyy sillä, ettei asiakas osallistunut aktivointiin, joten työmarkkina- ja toimeentulotukimenot ovat jakautuneet tasan kunnan ja valtion välillä koko tarkasteluajan. Ero syntyneekin siitä, että kunta joutuu yksin rahoittamaan toimeentulotukiasioiden ja karensien käsittelystä aiheutuvat henkilöstömenot. Tässä on kuitenkin tärkeää huomata, että myös valtiolle syntyy välillisiä kustannuksia Kelan työmarkkinatukeen liittyvistä hallinnollisista toimenpiteistä, joita ei kuitenkaan ole näissä laskelmissa huomioitu.

KUVIO 15 Valtiolle ja kunnalle aiheutuvat kustannukset asiakaspoluittain.

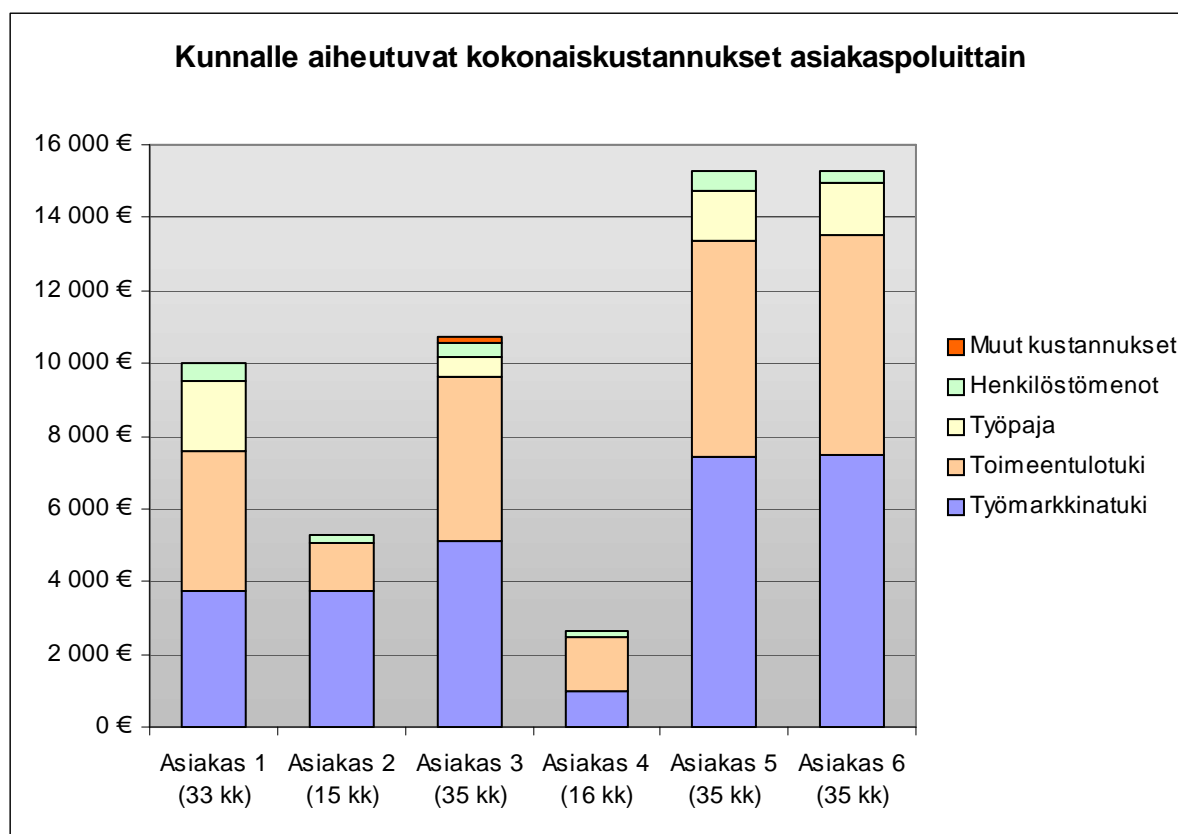


Asiakkaan 4 kohdalla valtion rahoitusosuus on kolme kertaa suurempi kuin kunnan. Valtion suuri rahoitusvastuu johtuu sairauspäivärahasta, jonka maksaminen kuuluu Kelalle ja sitä kautta rahoitetaan valtion varoista. Kunnan kannalta tämä on ollut taloudellisessa mielessä halvin ratkaisu, koska sen ei ole tarvinnut osallistua sairauspäivärahan rahoittamiseen, mutta toisaalta yksilön elämänlaadun tai yhteiskunnan kannalta sairausloma tuskin lienee tavoiteltava ratkaisu työttömille?

Kokonaiskustannukset kuntatalouden kannalta tarkasteluna

Asiakaspolkujen kustannuksia voidaan tarkastella vielä lähemmin kuntatalouden kannalta. Kuviossa 16 on eritelty kunnalle aiheutuneet kustannukset eri menolajeihin. Asiakkaille 1, 2, 5 ja 6 on yhteistä se, että työmarkkina- ja toimeentulotukimenot ovat lähes yhtä suuret kaikilla, ja samalla suurimmat menoerät kunnalle. Aktivointi ei kuitenkaan selkeästi pienennä työmarkkinatukimenoja, ainakaan verrattuna toimeentulotukimenoihin.

KUVIO 16 Kunnalle aiheutuvat kustannukset asiakaspoluittain.



Myös työpajakustannusten osuus on kohtalaisen suuri. Asiakkaalla 3 työpajakustannusten pienuutta selittänee useat keskeyttämiset ja toisaalta työssäoloehdon täyttämättä jättäminen. Kyseinen asiakas ei saanut suoritettua viiden kuukauden aktivointia työpajalla loppuun, kun taas muut asiakkaat (1, 5 ja 6) sen suorittivat.

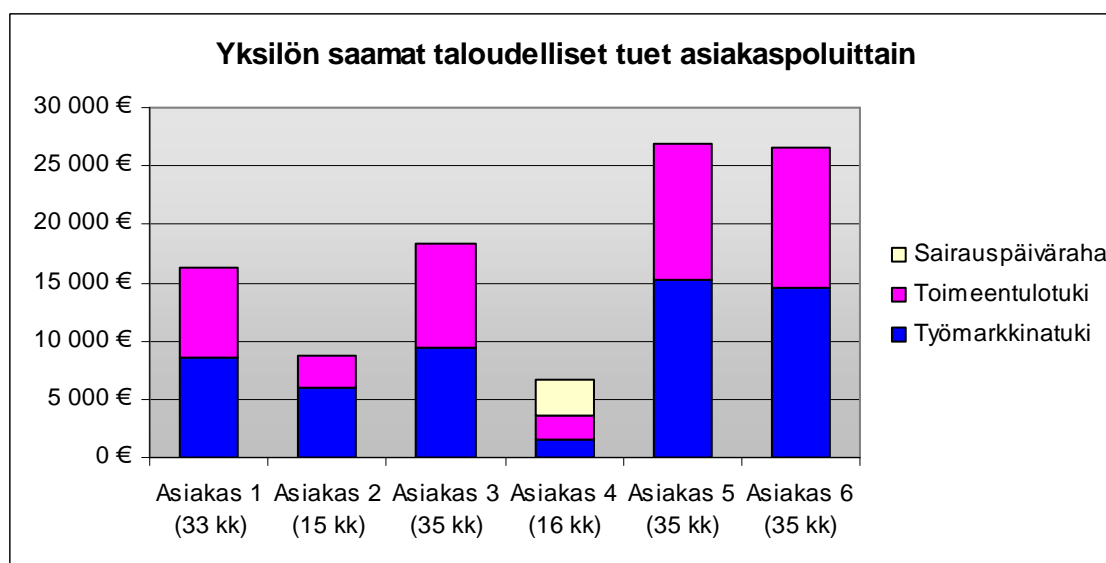
Asiakkaan 4 kohdalla kustannusten pienuus johtuu pitkälti sairauspäivärahasta, jonka rahoittaminen kuului valtiolle. Asiakas sai sairauspäivärahaa 12 kuukauden ajan 16 kuukauden tarkasteluajanjakson aikana, joten kunnan kustannukset ovat huomattavasti pienempiä sairauslomalla olevan työttömän osalta verrattuna muihin. Sairauspäiväraha selittänee osaltaan myös toimeentulotuen suuruutta. Kyseinen asiakas on tarvinnut toimeentulotukea sairauspäivärahan rinnalla, koska sairauspäiväraha on pienempi kuin työmarkkinatuki.

3.4.2 Asiakkaiden saamat taloudelliset tuet tarkasteluajanjakson aikana

Asiakaspolkujen kokonaiskustannusten tarkastelun yhteydessä käydään läpi myös asiakkaiden saamat taloudelliset tuet tarkasteluajanjakson aikana (ks. kuvio 17). Asiakkaiden saamat taloudelliset tuet eivät ole vertailukelpoisia keskenään, koska tarkasteluajanjakso vaihtelee asiakkailla. Sen sijaan myöhemmin tarkastellaan taloudellisia etuuksia kuukausitasolla (ks. kuvio 21), jolloin vertailu on mahdollista tehdä.

Asumistuki ja kansaneläke on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, koska tietoa asumistuen tai eläkkeen määrästä ei ollut saatavilla. Näin ollen asiakkaan tuloiksi lasketaan vain saadut työmarkkina- ja toimeentulotuet sekä sairauspäiväraha. Työmarkkinatuki ja sairauspäiväraha ovat veronalaisia etuuksia, joten niistä on toimitettu 20 % ennakonpidätys. Taloudellisista etuuksista on koottu myös yhteenvetotaulukko (ks. taulukko 19), josta on nähtävissä etuudet euromääräisinä.

KUVIO 17 Yksilön saamat taloudelliset etuudet koko tarkasteluajalta.



Asiakkaiden saamia tuloja ei tässä kohtaa voida vielä vertailla keskenään, mutta tulolähteen rakennetta voidaan silti analysoida. Asiakkailla 5 ja 6 työmarkkinatuki muodosti suurimman tulonlähteen, mutta toisaalta myös toimeentulotuki oli melkein yhtä suuri tulonlähde. Työmarkkinatuen suuruus johtunee siitä, että he suorittivat vaaditut aktivointitoimenpiteet keskeytyksittä ja näin ollen säilyttivät oikeutensa työmarkkinatukeen koko tarkasteluajanjakson

ajan. Sen sijaan asiakkailta 1 ja 3 toimeentulotuen ja työmarkkinatuen osuus oli lähes yhtä suuri. Tätä selittänee se, että aktivointitoimenpiteiden keskeytys on katkaissut välillä oikeuden työmarkkinatukeen.

TAULUKKO 19 Asiakkaan saamat taloudelliset tuet koko tarkasteluajalta.

	Työmarkkinatuki	Toimeentulotuki	Sairauspäiväraha	Yhteensä
Asiakas 1	8 572,14 €	7 683,83 €	0,00 €	16 255,97 €⁴³
Asiakas 2	5 948,99 €	2 732,66 €	0,00 €	8 681,65 €⁴⁴
Asiakas 3	9 395,33 €	8 998,60 €	0,00 €	18 393,93 €
Asiakas 4	1 616,80 €	2 606,60 €	3 137,28 €	7 360,68 €⁴⁵
Asiakas 5	15 275,55 €	11 603,06 €	0,00 €	26 878,61 €
Asiakas 6	14 537,49 €	12 101,48 €	0,00 €	26 638,97 €

Asiakkaalla 2 työmarkkinatuki oli keskeinen tulolähde ja hän haki ainoastaan kolmena kuukautena toimeentulotukea. Tämä asiakas oli ainoa, joka ei ollut riippuvainen toimeentulotuesta kuukausittaisena tulonlähteenä. Asiakkaan 4 kohdalla sairauspäiväraha muodosti suurimman tulolähteen, jonka ohella hän myös sai toimeentulotukea. Kyseinen asiakas oli ainoa, jolla työmarkkinatuen osuus oli pienempi kuin toimeentulotuen, mutta tämä selittynee sillä, että asiakas oli sairauslomalla vuoden ennen eläkkeelle jäämistä.

3.4.3 Asiakaspolkujen kustannukset kuukausitasolla tarkasteltuna

Asiakaspolkujen kokonaiskustannukset eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään, koska asiakaspolkujen 2 ja 4 kohdalla tarkasteluajanjakso oli lyhyempi kuin muilla asiakaspoluilla. Tästä johtuen näiden kahden asiakaspolun kustannukset näyttävät huomattavasti pienemmiltä kuin muiden asiakaspolkujen kustannukset. Mikäli asiakaspolkuja halutaan verrata keskenään, täytyy saadut kustannukset muuttaa keskimääräisiksi, jotta tarkasteluajanjakson pituuden vai-

⁴³ Poikkeava tarkasteluajanjakso 3/2006 – 11/2008 (33 kuukautta).

⁴⁴ Poikkeava tarkasteluajanjakso 1/2006 – 3/2007 (15 kuukautta).

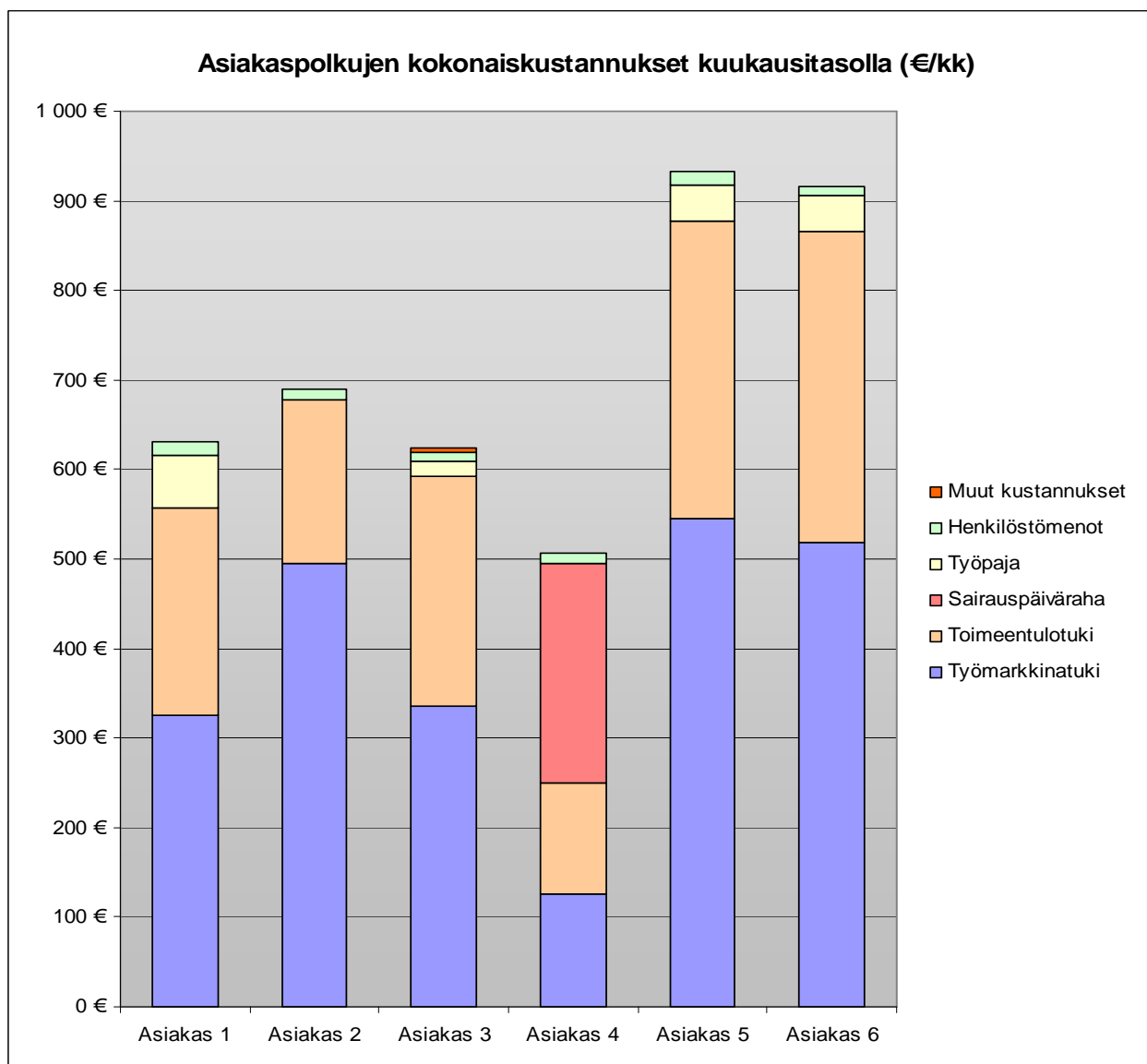
⁴⁵ Poikkeava tarkasteluajanjakso 4/2006 -7/2007 (16 kuukautta).

kutus saadaan eliminoitua. Asiakaspolkujen vertailtavuus toteutetaan laskemalla kustannuksista keskimääräiset kuukausikohtaiset kustannukset (ks. taulukko 20)⁴⁶.

Alla olevasta pylväsdiagrammista (ks. kuvio 18) nähdään, että asiakkaat 5 ja 6 ovat yli 200 euroa kalliimpia kuin muut. Tämä on sinänsä mielenkiintoista, koska tutkimuksen alussa oletettiin, että asiakkaat, jotka käyttävät aikuissosiaalityön palveluja, tulevat kalliimmiksi kuin passiivilistalla olevat asiakkaat. Tässä tarkastelussa ero johtuu pitkälti työmarkkina- ja toimeentulotuen suuruudesta, koska asiakkaat 5 ja 6 saivat molempia etuuksia keskeytyksittä koko tarkasteluajan. Näissä yksittäistapauksissa passiivilistalla olevat henkilöt tulivat kunnalle kalliimmiksi kuin aikuissosiaalityön palveluja saavat asiakkaat, mutta toisaalta tästä havainnosta ei voida tehdä mitään suurempia yleistyksiä. Kuitenkin havainnon perusteella voidaan pohtia, pärjääkö nykyisessä työllistämisyhteistyössä hyvin sellainen henkilö, joka suorittaa vaaditut työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteet, vaikka ei oikeasti haluaisi tulla työllistetyksi? Suorittamalla vaaditut työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteet henkilö säilyttää jatkuvasti oikeutensa työmarkkinatukeen ja näissä esimerkeissä myös toimeentulotukeen, eikä tulotaso putoa missään vaiheessa. Nykyinen järjestelmä mahdollistaa, että pienehköihin tuloihin tottunut työtön voi halutessaan pysytellä työmarkkinoiden ja sosiaalisen valvonnan ulottumattomissa, kunhan ei herätä huomiota järjestelmässä toimenpiteiden keskeytyksillä. Esimerkkiasiakkaiden 5 ja 6 kohdalla epäselväksi jäi, onko toimeentulotukea myönnettäessä perehdytty asiakkaan taloudelliseen tilanteeseen, vai perustuvatko ratkaisut vain siihen, että edellisessäkin kuussa oli myönnetty toimeentulotukea. Nykyisessä järjestelmässä resurssit kohdistettaneen niille, jotka eivät selviydy edes työllistämisen- tai aktivointitoimenpiteistä ja heitä rankaistaan keskeytyksistä sekä työmarkkinatuen että toimeentulotuen pienennyksin. Tässä voidaan kysyä, onko järkevää suunnata resurssit sellaisiin henkilöihin, joiden työ- ja toimintakyky ei selvästikään riitä työmarkkinoiden vaatimuksiin, vai pitäisikö enemmän panna näihin passiivilistalla oleviin työttömiin, jotka vuodesta toiseen nostavat työmarkkinatukea ja suorittavat vaaditut toimenpiteet, mutta eivät löydä tai halua löytää avoimilta työmarkkinoilta töitä?

⁴⁶ keskimääräinen kuukausikustannus (€ / kk) = $\frac{\text{kokonaiskustannukset (€)}}{\text{tarkasteluajanjakson pituus (kk)}}$

KUVIO 18 Asiakaspolkujen vertailukelpoiset kustannukset kuukausitasolla (€/kk).



Työmarkkinatukikustannuksia tarkasteltaessa asiakkaat 2, 5 ja 6 aiheuttavat suurimmat menot. Tämä johtunee ainakin asiakkaiden 5 ja 6 kohdalla siitä, että he saivat työmarkkinatukea koko tarkasteluajanjakson ajan. Lisäksi asiakas 2 oli passiivisesti maksetun työmarkkinatuen varassa kahta kuukautta lukuun ottamatta koko tarkasteluajan ennen työllistymistään. Asiakas 2 aiheutti suhteellisesti enemmän kustannuksia mitä kokonaiskustannustarkastelu antoi ymmärtää. Toisaalta hän oli kuitenkin ainut, joka saavutti työllistymistavoitteen.

Asiakas 4 oli kustannustarkastelussa halvin asiakas, mikä johtunee sairauspäivärahan pienyydestä ja työpajatoimintaan osallistumattomuudesta. Sen sijaan aikuissosiaalityön asiakkaista 1

ja 3 olivat kustannuksiltaan, kuten myös toimenpiteiltään jokseenkin samankaltaisia. Heillä työmarkkinatuen osuus oli pienempi, koska keskeytykset aiheuttivat karensseja, jolloin työmarkkinatukioikeus katkesi. Lisäksi karenssin tehosteena käytetyt toimeentulotuen leikkaukset (20–40 %) ovat myös pienentäneet toimeentulotukimenoja verrattuna asiakkaisiin 5 ja 6.

TAULUKKO 20 Asiakaspolkujen vertailukelpoiset kustannukset kuukausitasolla (€/kk).

	Työmarkkinatuki	Toimeentulotuki	Työpaja	Henkilöstömenot	Muut menot	Yhteensä
Asiakas 1	324,70 €	232,84 €	58,14 €	15,00 €	0,00 €	630,68 €
Asiakas 2	495,75 €	182,18 €	0,00 €	12,43 €	0,00 €	690,36 €
Asiakas 3	335,55 €	257,10 €	16,41 €	10,66 €	5,19 €	624,91 €
Asiakas 4	371,41 € ⁴⁷	123,72 €	0,00 €	12,38 €	0,00 €	507,51 €
Asiakas 5	545,56 €	331,52 €	39,95 €	15,98 €	0,00 €	933,01 €
Asiakas 6	519,20 €	345,76 €	41,50 €	9,27 €	0,00 €	915,73 €

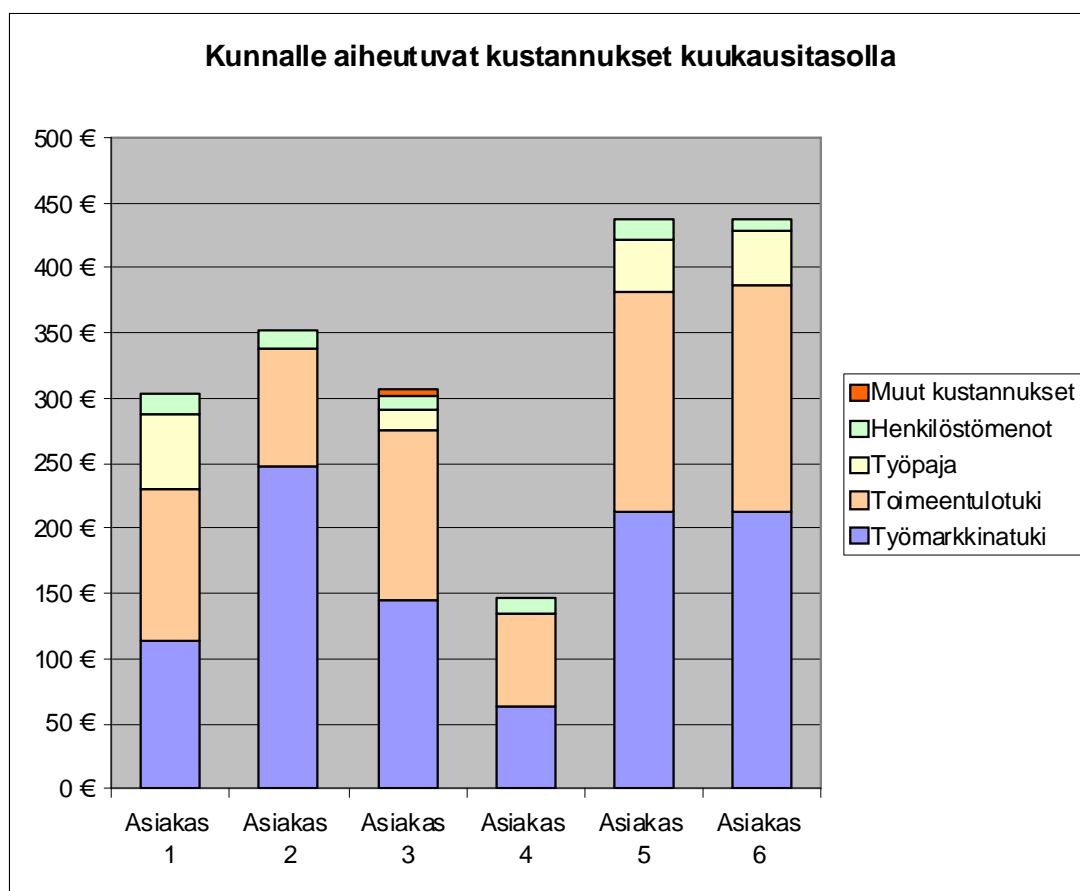
Kulurakenteesta on nähtävissä, että itse sosiaalityön aiheuttamat henkilöstökustannukset ovat pienet. Tässä voitaisiinkin pohtia, että pitäisikö kuntien panostaa enemmän sosiaalityöhön esimerkiksi lisäämällä sosiaalityöntekijöiden määrää, jotta asiakkaita voitaisiin tavata useammin ja paneutua asiakkaan tilanteeseen pitkäjänteisemmin ainakin sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla työkyky on kunnossa. Sosiaalityöntekijöiden haastattelussa (15.12.2008) kävi ilmi, ettei heillä ole tarpeeksi aikaa paneutua pitkäaikaistyöttömien tilanteeseen, vaan aika käytetään tuottomien ihmisten asioiden hoitoon. Toisaalta sosiaalityöntekijöiden määrää ei kannattane lisätä, jos nykyisten työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden sisältöä ja vaikuttavuutta ei saada paremmaksi, koska muutoin tämä johtaa ainoastaan kasvaneisiin henkilöstökuluihin, mutta työttömyydessä ei tapahdu muutoksia. Tarkempi erittely asiakaspolkujen vertailtavista kustannuksista on taulukossa 20, johon on koottu aiheutuneet kustannukset kuukausitasolla.

⁴⁷ Asiakkaan 4 kohdalla työmarkkinatuki sisältää maksetun sairauspäivärahan niiltä kuukausilta, kun asiakas ei saanut työmarkkinatukea.

Kokonaiskustannukset kunta- ja valtiontalouden kannalta tarkasteluna

Kunta- ja valtiontalouden kustannuksia tarkastellaan tässä erikseen, koska vertaileva yhteen-
vetotaulukko näyttäisi täysin samalta kuin kokonaiskustannuksissa esitetty pylväsdiagrammi
(ks. kuvio 15). Aluksi tarkastellaan kunnalle aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia asiakas-
poluittain (ks. kuvio 19).

KUVIO 19 Kunnalle aiheutuneet kustannukset kuukausitasolla (€/kk).



Asiakkaat 5 ja 6 ovat kunnalle lähes 100 euroa kalliimpia kuin kallein aikuissosiaalityön palveluja saava asiakas (asiakas 2). Sinänsä mielenkiintoista on myös se, ettei asiakas 2 todellisuudessa ehtinyt saada aktivointitoimenpiteitä, koska työllistyi avoimille työmarkkinoille aktivoinnin alkaessa. Käytännössä asiakkaita 5 ja 6 tuleekin verrata asiakkaisiin 1 ja 3, jolloin eroa syntyy peräti 150 euroa kuukaudessa. Asiakas 4 on edelleen edullisin kunnalle, koska kunnan ei tarvitse osallistua sairauspäivärahan rahoittamiseen.

Työmarkkinatuki on kuukausitasolla vertailtuna kunnan suurin menoerä, lukuun ottamatta jälleen asiakasta 4. Asiakkaat 5 ja 6 saivat 50–100 euroa enemmän työmarkkinatukea kuin asiakkaat 1 ja 3, mutta tämä ero selittyyneen jälleen työmarkkinatuen keskeytyksillä, joita asiakkailla 1 ja 3 oli. Toisin sanoen kunnan kustannukset pienentyvät, kun henkilöt saavat karenssin, vaikka tämä ei liene työmarkkinatukisanktioiden pääasiallinen tarkoitus.

Toimeentulotukimenojen osalta on erikoista, että myös näissä menoissa asiakkaat 5 ja 6 ovat kalleimmat kunnalle. Näin ollen ei voida olettaa, että aikuissosiaalityön palveluja saavat asiakkaat (1, 2 ja 3) olisivat kalliimpia kunnalle kuin passiivilistalla olevat (4, 5 ja 6). Ero toimeentulotukimenoissa johtunee edelleen karenssin aiheuttamista toimeentulotuen leikkauksista asiakkaiden 1 ja 3 kohdalla.

TAULUKKO 21 Kunnalle aiheutuneet kustannukset kuukausitasolla (€/kk).

	Työmarkkinatuki	Toimeentulotuki	Työpaja	Henkilöstömenot	Muut menot	Yhteensä
Asiakas 1	113,63 €	116,42 €	58,14 €	15,00 €	0,00 €	303,19 €
Asiakas 2	247,87 €	91,09 €	0,00 €	12,43 €	0,00 €	351,39 €
Asiakas 3	145,36 €	129,49 €	16,41 €	10,66 €	5,19 €	307,11 €
Asiakas 4	63,16 €	71,47 €	0,00 €	12,38 €	0,00 €	147,01 €
Asiakas 5	212,55 €	168,47 €	39,95 €	15,98 €	0,00 €	436,95 €
Asiakas 6	213,49 €	172,88 €	41,50 €	9,27 €	0,00 €	437,14 €

Työpajamenoissa asiakas 1 on aiheuttanut eniten menoja kunnalle, mikä selittyyneen useilla työelämävalmennusjaksoilla, joilla yritettiin täyttää viiden kuukauden työssäoloehto. Sen sijaan asiakkaan 3 kohdalla työpajamenot ovat aika pienet, vaikka hänelläkin oli useita työelämävalmennusjaksoja. Menojen pienuus johtuu siitä, että asiakas 3 keskeytti jakson aina melko pian aloittamisen jälkeen. Myös passiivilistalla suoritettujen työelämävalmennusten osuus kunnan kustannuksista on lähes 40 euroa, joten aktivointitoimenpiteet maksavat myös passiivilistalla olijoiden osalta kunnalle käytännössä yhtä paljon. Kustannuseroja syntyy enemmän, mikäli aktivointia tapahtuisi enemmän esimerkiksi aikuissosiaalityön palveluja saavien kesken. Kohdekunnassa on kuitenkin aktivointitoimenpiteen jälkeen pidetty taukoa aktivoin-

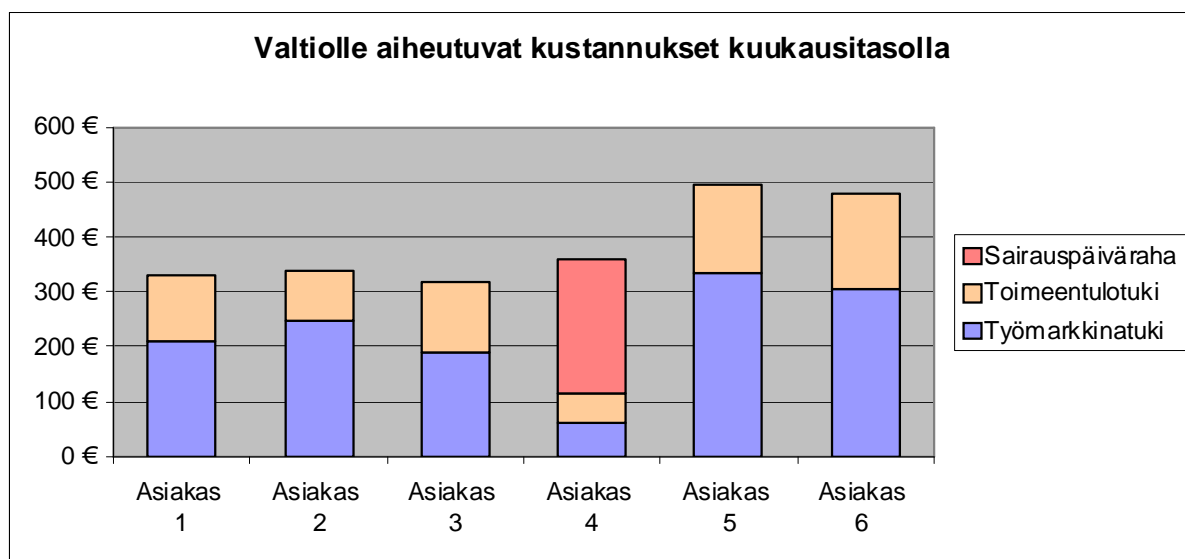
nista. Käytännössä tavoitteena on siis suorittaa kyseinen aktivointijakso onnistuneesti, mutta sen jälkeen ei asiakasta enää aktivoida ennen kuin on uuden aktivointikauden aika (sen jälkeen kun 500 päivää passiivisesti maksettua työmarkkinatukea on maksettu).

Henkilöstömenoissa ei näy suurta eroa vertailuryhmien kesken, erot ovat 9–16 euroa. Käytännössä jokaisen asiakkaan kohdalla henkilöstömenot koostuvat kuukausittaisten toimeentulotukihakemusten käsittelystä ja asiakkaiden 1, 2 ja 3 kohdalla sosiaalityöntekijöiden tapaamisesta. Koska sosiaalityöntekijät ratkaisivat myös toimeentulotukiasiat tapaamisen yhteydessä, voidaan pohtia sitä, tulisiko myös passiivilistalla olevien asiakkaiden toimeentulotukiasioiden yhteydessä pyrkiä jonkinlaiseen asiakaskontaktiin ja työllistymistä edistävien toimenpiteiden aktiivisempaan suunnitteluun ja käyttöön. Näiden asiakaspolkujen osalta on ilmeistä, että passiivilistalla olevat asiakkaat maksavat kunnalle enemmän, ja toisaalta he lienevät myös työkykyisempiä kuin aikuissosiaalityön asiakkaat, koska pystyvät suoriutumaan määräytyistä aktivointitoimenpiteistä onnistuneesti ilman aikuissosiaalitoimen palveluja. Sekä kuntatalouden että työttömien taloudellisen tilanteen kannalta näiden ihmisten aktivointia kannattaisi lisätä, jotta he eivät nostaisi täysiä työmarkkinatukia yli 500 päivää ennen ensimmäistään toimenpidettä työllistymisen edistämiseksi.

Kokonaiskustannukset valtiontalouden kannalta tarkasteluna

Valtiontalouden kannalta työmarkkinatukimenot ovat selkeästi suurin yksittäinen erä pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Valtiontaloudelle aiheutuvat kustannukset on koottu taulukkoon 22 ja samaisista kustannuksista on myös havainnollistava pylväsdiagrammi kuviossa 20. Valtiontalouden kokonaiskustannustarkastelussa asiakas 4 muodostaa jälleen poikkeuksen pitkän sairasloman takia. Koska valtio maksaa yksinään sairauspäivärahan, on asiakas 4 huomattavasti kalliimpi valtiolle kuin kunnalle. Työmarkkinatukimenojen suuruutta selittää se, että valtio rahoittaa työmarkkinatuen maksamisen yksin silloin, kun työtön on työllistämistä tai aktivointitoimenpiteessä. Myös toimeentulotuen rahoittaminen aiheuttaa valtiolle menoja, jotka käytännössä syntyvät riippumatta siitä, onko henkilö aktivoinnissa vai ei.

KUVIO 20 Valtiolle aiheutuvat kustannukset kuukausitasolla (€/kk).



Edelleen näille kaikille asiakkaille on yhtenäistä se, että passiivilistalla olevat asiakkaat ovat myös valtiolle kalliimpia kuin vertailuryhmä (asiakkaat 1, 2 ja 3). Eroa syntyy lähes 200 euroa kuukaudessa. Selitys tälle lienee se, että passiivilistalla olevien asiakkaiden työmarkkinatuen toimeentulotuen maksatuksessa ei ole ollut keskeytyksiä, toisin kuin asiakkailla 1, 2 ja 3. Nykyinen järjestelmä siis palkitsee hiljaisesti sellaisia henkilöitä, jotka suorittavat vaaditut aktivointitoimenpiteet moitteetta, vaikka todellista työllistymismotivaatiota ei näissä toimenpiteissä luultavasti pystytä mittaamaan..

TAULUKKO 22 Valtiolle aiheutuneet kustannukset kuukausitasolla (€/kk).

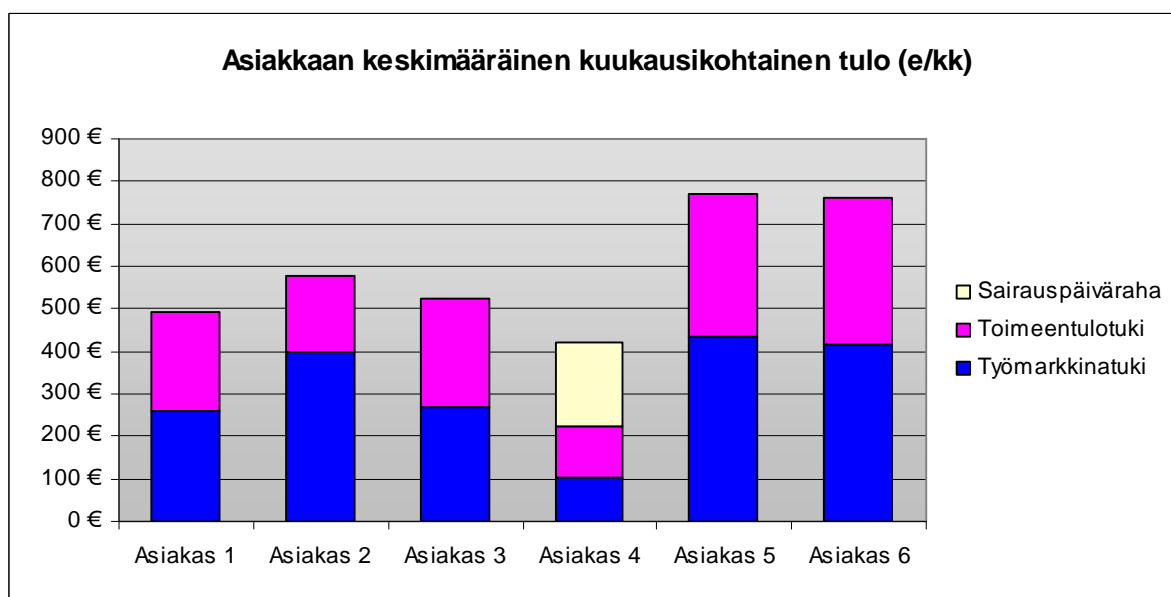
	Työmarkkinatuki	Sairauspäiväraha	Toimeentulotuki	Työpaja	Henkilöstömenot	Yhteensä
Asiakas 1	211,08 €	0,00 €	116,42 €	0,00 €	0,00 €	327,50 €
Asiakas 2	247,87 €	0,00 €	91,09 €	0,00 €	0,00 €	338,96 €
Asiakas 3	190,18 €	0,00 €	127,61 €	0,00 €	0,00 €	317,79 €
Asiakas 4	63,16 €	245,10 €	52,25 €	0,00 €	0,00 €	360,51 €
Asiakas 5	333,00 €	0,00 €	163,04 €	0,00 €	0,00 €	496,04 €
Asiakas 6	305,71 €	0,00 €	172,88 €	0,00 €	0,00 €	478,59 €

Loppujen lopuksi toimeentulotukimenot ovat huomattavasti vähäisempiä valtion menoissa kuin kunnan, mikä edelleen johtunee aktivointiajan työmarkkinatuen rahoitusrakenteesta. Asiakkailla 5 ja 6 toimeentulotukimenot ovat noin 50 euroa enemmän kuin asiakkailla 1 ja 3. Asiakkailla 2 ja 4, jotka eivät ole niin tavanomaisia pitkäaikaistyöttömien tai aikuissosiaalityön asiakkaiden tapauksia, toimeentulotukimenot ovat hieman pienempiä kuin muilla asiakkailla (noin 15–50 euroa pienemmät menot).

3.4.4 Asiakkaiden saamat taloudelliset tuet kuukausitasolla

Asiakkaiden saamia taloudellisia etuuksia vertaillaan seuraavaksi. Kuukausikohtaisia tuloja havainnollistetaan kuviossa 21 ja tarkemmat euromääräiset tiedot on koottu taulukkoon 23. Asiakkaiden saamat kokonaistulot on muutettu kuukausikohtaisiksi tuloiksi⁴⁸, jotta asiakkaita voitaisiin vertailla keskenään.

KUVIO 21 Asiakkaiden saamat vertailukelpoiset taloudelliset etuudet (€/kk).⁴⁹



⁴⁸ Kuukausikohtainen tulo (€/kk) = kokonaistulot (€) tarkasteluajanjakso (kk).

⁴⁹ Asiakkaan 4 kohdalla saatu työmarkkinatuki ja sairauspäiväraha on huomioitu kuukausikohtaisiksi tuloiksi yhtä aikaa, vaikka todellisuudessa asiakas ei voi saada molempia etuuksia yhtä aikaa. Toisaalta jos ainoastaan toinen etuus olisi huomioitu tarkastelussa, olisi se vääristänyt asiakkaan taloudellista tilannetta verrattuna muihin asiakkaisiin. Todellisuudessa asiakkaan tulot ovat jakautuneet seuraavasti: Työmarkkinatuella (4kk) tulot olivat noin 435 euroa kuussa ja sairauslomalla (12 kk) noin 385 euroa kuukaudessa. Näiden lisäksi asiakas sai myös toimeentulotukea.

Passiivilistalla olevat asiakkaat 5 ja 6 saavat eniten tuloja, mikä lienee odotusten mukaista (ks. kuvio 21). Kyseiset asiakkaat saivat lähes 200 euroa enemmän kuin esimerkiksi asiakkaat 1 ja 3. Tämä perustunee siihen, ettei asiakkailla 5 ja 6 katkaistu työmarkkinatukioikeutta eikä toimeentulotukea leikattu, koska he ovat suoriutuneet aktivointitoimenpiteistä onnistuneesti. Toimeentulotuen määrä, joka on 330–345 euroa asiakkailla 5 ja 6, on erikoisen suuri. Jos ajatellaan, että kyseessä on yhden hengen talous, niin asiakkailla 5 ja 6 on ilmeisesti kohtalaisen suuret kuukausittaiset menot, koska myönnetty toimeentulotuki on noin suuri.

TAULUKKO 23 Asiakkaiden saamat taloudelliset tuet (€/kk).

	Työmarkkinatuki	Toimeentulotuki	Sairauspäiväraha	Yhteensä
Asiakas 1	259,76 €	232,84 €	0,00 €	492,60 €
Asiakas 2	396,60 €	182,18 €	0,00 €	578,78 €
Asiakas 3	268,44 €	257,10 €	0,00 €	525,54 €
Asiakas 4	101,05 €	123,72 €	196,08 €	420,85 €
Asiakas 5	436,44 €	331,52 €	0,00 €	767,96 €
Asiakas 6	415,36 €	345,76 €	0,00 €	761,12 €

Mielenkiintoista on myös se, että asiakkaalla 3 on paremmat tulot kuin asiakkaalla 1, vaikkei asiakas 3 saanut viiden kuukauden työssäoloehdot täytettyä ja aktivointi edelleen jatkuu tarkasteluajanjakson päätyttyä. Asiakas 3 sai hieman enemmän työmarkkina- ja toimeentulotukea kuin asiakas 1. Työmarkkinatuen suurempi määrä perustuu siihen, että asiakas 3 on saanut passiivisesti maksettua työmarkkinatukea vuoden ja kahdeksan kuukautta tarkastelun alussa ennen kuin sai työssäoloehdon. Sen sijaan asiakas 1 sai työssäoloehdon kolme kuukautta tarkasteluajanjakson alkamisesta. Tästä johtuu, että asiakkaalla 3 on suurempi työmarkkinatukitulo, vaikka aktivointiaikana työmarkkinatuet ovat huomattavasti asiakasta 1 pienempiä. Toimeentulotuen määrään on hankala löytää selkeää syytä, koska asiakkailla 1 ja 3 on lähes samankokoiset toimeentulotuen leikkaukset, mutta yhtenä selityksenä voisi olla se, että asiakkaalla 3 on suuremmat toimeentulotukeen oikeuttavat menot verrattuna asiakkaaseen 1.

Asiakkaalla 4 on lähes puolet pienemmät tulot kuin muilla samaan vertailuryhmään kuuluvilla asiakkailla 5 ja 6. Lisäksi myös aikuissosiaalityön palveluja saavilla asiakkailla 1, 2 ja 3 on

100–200 euroa suuremmat tulot kuin asiakkaalla 4. Tästä voidaan todeta, että sairausloma ja sairauspäivärahalla oleminen on työttömän taloudellisen tilanteen kannalta heikoin ja ei-toivottavin vaihtoehto. Asiakkaan 4 kohdalla on hieman erikoista, että myönnetty toimeentulotuki on 100–200 euroa pienempi kuin muilla, vaikka sairauspäivärahakin on pienempi.

4 ASIAKASPOLKUJEN VAIKUTTAVUUS JA KUSTANNUSVAIKUTTAVUUS

Asiakaspolkujen kustannusvaikuttavuuden laskemiseksi aktivointiajan kustannuksia tarkastellaan vielä erikseen tässä. Koska elämänlaatumittaria käytettiin ainoastaan sosiaalityöntekijöiden asiakkaisiin (asiakaspolut 1–3), voidaan kustannusvaikuttavuus laskea vain näiden asiakkaiden kohdalta.

Työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden vaikutukset arvioitiin elämänlaatumittaria⁵⁰ käyttäen ja tulokset on nähtävissä taulukosta (24). Vaikuttavuuden mittausta toteutettiin haastattelemalla kohdekunnan sosiaalityöntekijöitä ja haastattelujen tekijöinä olivat aikuissosiaalityöhankkeen Kati Närhi ja THL:n Raija Lääperi. Sosiaalityöntekijät arvioivat toimenpiteiden vaikuttavuutta esimerkkiasiakkaiden elämänlaatuun (ks. taulukko 24). Vaikuttavuuden mittaaminen perustui siihen, että aluksi arvioitiin asiakkaan elämänlaatuun vaikuttavia tekijöitä kahdeksalla osaluueella Likertin asteikolla 1–5. Toinen mittaus tapahtui aktivointijakson jälkeen, jolloin jälleen arvioitiin elämänlaatuun vaikuttavia tekijöitä samoin perustein. Vaikutusten muutosta tarvitaan SKV-indeksissä, kun lasketaan kustannusvaikuttavuutta.

Asiakkaan 1 kohdalla vaikuttavuus oli lähellä plusmiinusnolla-tilannetta (+2), koska asiakkaan alku- ja lopputilanne olivat sama; passiivilistalla. Toisaalta asiakas sai lopulta suoritettua vaaditun aktivointijakson, joten lyhyellä aikavälillä asiakas saavutti asetetun tavoitteen, vaikkei se johtanutkaan työllistymiseen.

Asiakas 2 on esimerkki avoimille työmarkkinoille työllistyneestä työttömästä, joten vaikuttavuus on hänen kohdalla hyvä (+8). Toisaalta työllistämisen- tai aktivointipalvelujen vaikuttavuutta työllistymiseen ei voida arvioida, koska kyseinen asiakas kieltäytyi näistä. Työllistyminen tapahtui pikemminkin sanktioiden uhalla kuin aktivoinnin vaikuttavuudesta. Toisaalta itse toimintaa voidaan pitää vaikuttavana, koska yksilö saatiin toimimaan halutulla tavalla sanktioiden uhalla. Tämän perusteella myös sanktiokeinot ovat vaikuttavia itse aktivoinnin ohella, ja joillekin sanktiot voivat toimia tehokkaampana työllistymiseen tähtäävänä keinona kuin itse aktivointi.

⁵⁰ ks. 2.4.5 Sosiaalinen kustannusvaikuttavuusindeksi ja elämänlaatumittari

Asiakas 3 edustaa pitkäaikaistyötöntä, jonka aktivointi erityisesti työllistymisen näkökulmasta voidaan kyseenalaistaa. Asiakas oli alkutilanteessa passiivilistalla, mutta aktivoinnin johdosta hän menetti oikeutensa työmarkkinatukeen ja tarkastelun lopputilanteessa asiakas edelleen yritti saada työmarkkinatukioikeutta takaisin. Näin ollen palvelujen vaikuttavuus on pikemminkin negatiivinen, koska tilanne huononi entisestään. Aktivointiin käytettiin rahaa, mutta tulokseksi saatiin entistä huonompi tilanne asiakkaalle. Aktivoinnin epäonnistumiseen lienee vaikuttanut päihteiden käyttö, jonka takia hänellä ei ollut riittävää työ- tai toimintakykyä aktiivisista suoriutumiseen.

TAULUKKO 24 Asiakkaiden elämänlaatumittarin osatekijät sosiaalityöntekijöiden arvioimina (Ulfves ym. 2009).

Osa-alueet	Asiakas 1		Asiakas 2		Asiakas 3	
	ennen 10/06	jälkeen 11/07	ennen 2/07	jälkeen 3/07	ennen 9/07	jälkeen 11/08
yhteisöllisyys/sosiaaliset suhteet	3	3	4	5	4	4
sosiaaliset taidot	3	3	3	4	3	3
terveydentila	2	2	5	5	4	4
työvalmius	3	3	4	4	1	1
mahdollisuus tehdä itse omaa elämäänsä koskevia valintoja	2	3	5	5	3	3
taloudellinen tilanne	1	2	5	5	1	1
mahdollisuus työllistyä väli-työmarkkinoille	3	3	5	5	2	2
mahdollisuus työllistyä avoimille työmarkkinoille	1	1	5	5	1	1
Muut vaikutukset					(+) päivärytmin säännöllisyys, päivien sisältö	
Elämänlaatumittarin piste-määrä (muutos)	18	20 (+2)	30	38 (+8)	19	19 (+0)

Yhtenä ratkaisuna voisi olla pitkäaikaistyöttömien jakaminen ns. asiakasryhmiin esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn, motivaation tai elämänlaatumittarin perusteella, jolloin pystyttäisiin paremmin kohdentamaan asiakasryhmille sopivia palveluja. Kaikille asiakasryhmille ei ehkä

kannata tarjota työllistymiseen tähtääviä palveluja, vaan muut elämänhallintaa parantavat palvelut saattaisivat olla vaikuttavampia. Mikäli alentunut työ- ja toimintakyky on esteenä työllistymiselle, voitaisiin tällaisten asiakkaiden kohdalla harkita muita elämänlaatua parantavia palveluja, joiden avulla esimerkiksi päihde- tai mielenterveysongelmaa pyrittäisiin ratkaisemaan. Nykyisen järjestelmän ongelmana voidaan pitää sitä, että näille ”moniongelmaisille” työttömille pyritään tarjoamaan liikaa kerralla. Yhdellä aktivointikerralla pyritään työllistämään, poistamaan päihdeongelmaa ja kenties opettamaan muita arkielämän taitoja, jolloin henkilön työ- ja toimintakyky ei yksinkertaisesti riitä tavoitteeseen pääsyyn, vaan tuloksena on jälleen yksi epäonnistuminen, josta rangaistaan alentamalla taloudellisia etuuksia ja vaaditaan lisääaktivointia.

Lopuksi voidaan vielä mainita yleisellä tasolla työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuudesta asiakkaiden 4–6 kohdalla, vaikka elämänlaatumittaria ei heihin käytettykään. Asiakkaan 4 kohdalla vaikuttavuutta voitaisiin arvioida sen mukaan, että tavoitteena oli eläkkeelle pääsy, joten vaikuttavuus lienee positiivinen. Toisaalta asiakas tarvitsi edelleen toimeentulotukea eläkkeellä, joten yksilön taloudelliseen tilanteeseen eläkeläisstatukselle ei liene vaikutusta. Pitkittänyt työttömyys on aiheuttanut sen, etteivät eläketulotkaan ole kovin suuret. Asiakkaiden 5 ja 6 kohdalla työllistymistavoitetta ei saavutettu. Näin ollen vaikuttavuus ainakin avoimille työmarkkinoille työllistymisen näkökulmasta on lähellä nollaa, mutta toisaalta asiakkaiden elämänlaadun muiden aspektien muutoksesta ei tässä voida sanoa mitään. Lisäksi näiden asiakkaiden kohdalla ei tiedetä sitä, kuinka motivoituneita he ovat edes pääsemään työmarkkinoille. He ovat suorittaneet vaaditut aktivointitoimenpiteet esimerkillisesti, mutta työllistymistä ei ole tapahtunut. Nämä asiakkaat voisivat olla juuri sellaisia, jotka hyötyisivät asiakasryhmien perustamisesta, jolloin heille pystyttäisiin keskitetymin tarjoamaan työllistymistä edistäviä palveluja.

SKV-indeksi kustannusvaikuttavuuden mittaajana

$$\text{SKV-indeksi} = \frac{\text{työpajakustannukset} - \text{säästöt työmarkkinatuen maksatuksessa}}{\text{muutos elämänlaatumittarissa}}$$

Asiakkaan 1 kohdalla elämänlaatu parani kaksi pistettä ja SKV-indeksissä tarkasteltavat työpajakustannukset olivat 1.897,00 euroa ja aktivointiajalta maksetut työmarkkinatuet 3.215,90

euroa. SKV-indeksissä säästöt työmarkkinatuen maksatuksessa tarkoittavat sitä euromäärää, jonka kunta säästää, kun työtön on aktivoinnissa (jolloin valtio maksaa työmarkkinatuen kokonaisuudessaan). Kun henkilö on passiivilistalla, kunta joutuu rahoittamaan 50 % työmarkkinatuesta, joten kunnan säästöt ovat 50 % aktivointiaikana maksetuista työmarkkinatuista. Asiakkaan 1 SKV-indeksi näyttää seuraavalta:

$$\text{Asiakas 1} = \frac{1.897,00 \text{ €} - (3.215,90 \text{ €} / 2)}{2} = 144,53 \text{ €}$$

Asiakkaan 1 kohdalla yhden elämänlaatupisteen lisäys maksoi noin 144,53 euroa kunnalle.

Asiakkaan 2 kohdalla elämänlaatu parani kahdeksan pistettä, mutta työpaja- tai työmarkkinatukikustannuksia ei syntynyt, koska asiakas työllistyi ennen aktivointiin osallistumista. Tässä aktivointiajan kustannuksiksi lasketaan sanktiona käytetyn karenssin uhkasta aiheutuneita kustannuksia. Kustannuksia syntyi sosiaalityöntekijän käyttämästä ajasta liittyen aktivointiin ja karenssiin, joka oli siis kuusi tuntia ja maksoi kunnalle 93,00 € (ks. kuvio 9). Asiakkaan 2 SKV-indeksi näyttää seuraavalta:

$$\text{Asiakas 2} = \frac{93,00 \text{ €}}{8} = 11,63 \text{ €}$$

Asiakkaan 2 kohdalla yhden elämänlaatupisteen lisäys maksoi noin 11,63 euroa kunnalle. Kustannusvaikuttavuudesta voidaan todeta, että sanktioiden uhalla saatu vaikutus maksaa tässä tapauksessa kunnalle huomattavasti vähemmän kuin itse aktivoinnin avulla saadut vaikutukset. Toisaalta tulee kuitenkin muistaa, että kyseessä oli jokseenkin poikkeava asiakastapaus, joka saatiin työllistymään omaisuuden realisoinnin uhalla. Esimerkiksi asiakkaan 3 kohdalla karenssin uhka ei auttanut työllistymään, vaan pikemminkin pahensi vain tilannetta.

Asiakkaan 3 kohdalla elämänlaatu ei parantunut, jolloin jakajaksi muodostuu nolla. Tämä hieman hankaloittaa SKV-indeksin käyttöä, koska joudutaan käyttämään raja-arvotarkastelua, mutta jonkinlainen suuntaa-antava tulos voidaan nytkin laskea. Asiakkaan 3 kohdalla työpajakustannukset olivat 574,52 € ja aktivointiajalta maksetut työmarkkinatuet 1.568,64 €, joten kunnalle syntyykin asiakkaan 3 osalta säästöjä ($574,52 \text{ €} - [1.568,64 / 2] = - 209,80 \text{ €}$). SKV-indeksi näyttää seuraavalta:

$$\text{Asiakas 3} = \lim_{x \rightarrow 0} \frac{-209,80 \text{ €}}{x}, \text{ joka on nyt negatiivinen arvo}^{51}$$

Elämänlaatu (X) lähestyy nollaa, mutta on nyt positiivinen ja nollaa suurempi, koska päivärhythmi on kyseisellä henkilöllä positiivinen, vaikka elämänlaatuasteissa ei tapahtunut muutosta. Sen sijaan aktivointiajan kustannuksiksi saadaan negatiivinen luku (pienempi kuin -209,80 euroa), eli todellisuudessa syntyy säästöjä (enemmän kuin 209,80 euroa). Näiden tietojen perusteella SKV-indeksin tulosten mukaan kunta saa säästöjä asiakkaan 3 kohdalla, koska säästöt työmarkkinatukimenoissa olivat suuremmat kuin kunnan maksama työpajakustannus. Kunnan saavuttamat säästöt on selkeästi suuremmat kuin aiemmista kustannuslaskennan tuloksista voisi arvella. Tietenkään säästöt eivät kasva äärettömästi, mutta on hyvä huomioida sekin, että aavistuksen positiivisen tuloksen muodostaminen aiheuttaa säästöjä kunnalle, jolloin kunnan kannattaa panostaa aktivointiin ja sitä kautta siirtää osa työttömyyden hoidosta aiheutuneista kuluista valtiolle⁵². Tosin hyödyt nollavaikuttavuuden tavoittelusta yhteiskunnan näkökulmasta kokonaisuudessaan ovat minimaaliset. Saatua tulosta voidaan kritisoida myös sillä, ettei siinä ole huomioitu esimerkiksi sosiaalityöntekijän työpanosta, joka aiheutui jatkuvasta henkilön motivoinnista keskeytyksien takia. Tästä johtuen asiakkaan 3 kohdalla SKV-indeksissä olisi hyvä huomioida myös aktivoinnista aiheutunut henkilöstökulu.

⁵¹ $\lim_{x \rightarrow 0} \frac{-209,80}{x} = -\infty$, joten funktiolla ei ole varsinaista raja-arvoa kohdassa $x = 0$, mutta sillä on epäoleellinen raja-arvo $-\infty$ kohdassa $x = 0$.

⁵² Asiakkaan 3 kohdalla saadaan aikaan säästöjä, jotka eivät kuitenkaan ole äärettömän suuria, vaan esimerkiksi tässä tarkastelussa 209,80 euroa / henkilö. Pitkällä aikavälillä samanlaisissa oloissa säästöä syntyy, kun useat henkilöt pääsevät osalliseksi toimenpiteeseen.

5 KESKUSTELUA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä pro gradu -tutkielmassa selvitettiin aikuissosiaalityössä käytettyjen työllistämis- ja aktivointitoimenpiteiden kustannuksia ja vaikutuksia. Kyseisiä kustannuksia ja vaikutuksia tarkasteltiin sekä yleisellä tasolla että asiakaspoluittain. Asiakaspoluissa vaikutusten mittaajana käytettiin Lääperin ja Närhen kehittämää elämänlaatumittaria ja saatuja tuloksia tarkasteltiin yhdessä kustannusten kanssa kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta. Kustannusvaikuttavuuden mittaamiseen käytettiin Rautiaisen tutkimusta varten kehittämää SKV-indeksiä. Näitä mittareita ei oltu aikaisemmin testattu käytännössä, joten tämä työ osaltaan tarkasteli myös näitä malleja. Kustannusten ja vaikutusten arvioinnilla haluttiin selvittää mitä aktivointitoiminta maksaa kunnalle ja edistävätkö työllistämis- ja aktivointitoimenpiteet työllistymistä. Lisäksi kustannusvaikuttavuuden osalta haluttiin selvittää, millaisia erityispiirteitä aikuissosiaalityö asettaa kustannusten ja vaikutusten mittaamiselle.

Työllistämis- ja aktivointitoimenpiteiden kustannustarkastelussa havaittiin, että työllistymistä edistävät toimenpiteet ovat kunnalle halvempi ratkaisu kuin passiivisesti maksetun työmarkkinatuen rahoittaminen (ks. taulukko 10). Ainoastaan palkkatuettu työllistäminen aiheutti enemmän kustannuksia kuin passiivisesti maksettu työmarkkinatuki, mutta toisaalta palkkatuetun työllistämisen avulla on vahvimmat mahdollisuudet työllistyä myöhemmin avoimille markkinoille. Kunnan kannattaa siis panostaa aktivointiin eikä ainoastaan tyytyä rahoittamaan puolta passiivisesti maksetusta työmarkkinatuesta.

Ensisijaisiksi työllistymistä edistäviksi palveluiksi tarkoitettut työelämävalmennus ja palkkatuettu työllistäminen olivat kalliimpia ratkaisuja kuntataloudelle kuin pikemmin niitä tukeväksi tarkoitettu kuntouttava työtoiminta. Tämä voi houkutella kuntia tarjoamaan kuntouttavaa työtoimintaa ensisijaisena työllistämistoimenpiteenä, vaikka sen vaikutukset työllistymiseen olivat tässä tutkimuksessa heikoimmat. Kuntouttavaan työtoimintaan voidaan lähettää sellaisia henkilöitä, joilla ei olisi millään tukimuodolla työllistymismahdollisuuksia avoimille työmarkkinoille. Tutkimusotos oli kuitenkin pieni ja mahdollisesti myös jotenkin vääristynyt, joten jatkotutkimusta tarvitaan. Lisäksi tässä tutkimuksessa havaittiin, että kuntouttava työtoiminta on kuntatalouden kannalta halvempaa tai lähes samanhintaista kuin karenssit, kun tarkastellaan kunnalle aiheutuneita työmarkkina- ja toimeentulotukimenoja sekä sosiaalitoi-

men henkilöstö- ja työpajakuluja. Tämän havainnon perusteella voidaan pohtia sitä, olisiko kunnilla mahdollisuus käyttää kuntouttavaa työtoimintaa karenskien sijaan. Käytännössä kustannukset olisivat samat tai jopa pienemmät, mutta yksilön kannalta aktivointitoimenpiteen tarjoaminen sanktion sijaan olisi varmasti motivoivampaa. Tällaista asiakaslähtöistä työllistämistä ja aktivointitoiminnan kehittämistä ja arviointia voidaan ehkä pitää Lapsleyn (2004) NPM-artikkelissa tuomien ajatusten kaltaisena julkisen sektorin uudistamispyrkimyksenä.

Asiakaspolkujen osalta havaittiin, että työmarkkina- ja toimeentulotukimenot olivat suurimmat kuluerät työttömyyden hoidossa (ks. taulukko 18). Valtionaloudelle työmarkkinatukimenot olivat selkeästi suurin yksittäinen erä pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Sen sijaan toimeentulotukimenot ovat huomattavasti vähäisempiä valtion menoissa kuin kunnan, mikä johtunee aktivointiajan työmarkkinatuen rahoitusrakenteesta. Lisäksi työpajan ylläpidosta aiheutui merkittäviä kustannuksia kunnalle. Asiakaspolkujen osalta voidaan todeta, että sosiaalityön aiheuttamat henkilöstökustannukset olivat vain pieni osa kokonaiskustannuksia. Tässä olisi yksi mahdollisuus kehittää toimintaa asiakaslähtöisemmäksi lisäämällä resursseja sosiaalityössä ja panostamalla enemmän pitkäaikaistyöttömien aktivointisuunnitelmien pitkäjänteiseen kehittämiseen ja tiiviimpään asiakasyhteydenpitoon, mutta tällöin työllistämistä ja aktivointipalvelujen sisällön tulisi olla nykyistä enemmän työllistymiseen panostava, jotta tuloksena syntyisi muutakin kuin lisäkustannuksia kunnalle.

Tutkimustulokset osoittivat, että myös asiakaspolkujen osalta aikuissosiaalityön palveluja käyttävät asiakkaat tulivat sekä kunnalle että valtiolle halvemmiksi kuin passiivisesti työmarkkinatukea saavat asiakkaat (ks. kuviot 19 ja 20). Case-tapausten kustannuserot johtuivat pitkälti siitä, että passiivilistalla olevat asiakkaat saivat työmarkkinatukea passiivisesti suurimman osan tarkasteluajasta ja toisaalta suorittivat määrätyt aktivointitoimenpiteet keskeytyksittä, joten työmarkkinatuki ei katkennut missään vaiheessa. Sen sijaan tässä tarkastelussa aikuissosiaalityön asiakkaat keskeyttivät aktivointitoimenpiteet useasti, jolloin työmarkkinatuki katkaistiin ja toimeentulotukea leikattiin useampana kuukautena 20–40 %. Saatuja tuloksia ei voi kuitenkaan yleistää koskemaan suurempaa pitkäaikaistyöttömien joukkoa, vaan saadut tulokset riippunevat pitkälti henkilöiden ominaisuuksista ja koetuista ongelmista (esimerkiksi vaikea päihdeongelma). Tältä osin tarvittaisiin laajempaa tutkimusta aikuissosiaalityön aktivoitavista asiakkaista, jotta pystyttäisiin löytämään joitakin yhdistäviä ominaisuuksia näiden henkilöiden välillä ja toisaalta selvittämään sitä, puututaanko ongelmiin liian myöhään aikuissosiaalityön asiakkaiden osalta. Käytännössä pitkäaikaistyöttömästä tulee sosiaalityön-

tekijän asiakasta vasta sitten, kun hän on pudonnut tulottomaksi, jolloin ongelmat saattavat olla jo liian laaja-alaisia ja moninaisia.

Työttömän taloudellisen tilanteen tarkastelu osoitti, että aktivointiaikana työttömän taloudellinen tilanne paranee ja rahaa voidaan käyttää ainakin yhtenä motivointikeinona työllistymisen edistämässä (ks. taulukko 11). Yksilön taloudellinen tilanne parani 79–300 euroa, kun hän lähti työllistämisen tai aktivointitoimenpiteeseen. Aktivointi tarjosi siis paremman tulolähteen kuin passiivilista. Taloudellisesti kannattavimman aseman työtön saavutti osallistuessaan palkkatuetuun työllistämiseen tai työelämävalmennukseen. Tämän havainnon perusteella voidaan kuitenkin pohtia riittääkö muutaman sadan euron lisätulo motivoimaan työttömän osallistumaan aktivointitoimenpiteeseen, vai arvostaako hän omaa vapaa-aikaansa enemmän? Karensien osalta havaittiin, että ne alentavat tuntuvasti työttömän tuloja verrattuna passiivilistalla olemiseen. Näin ollen karensien uhkavaikutus perustuu pitkälti työttömän taloudellisen tilanteen heikentämiseen, jolloin vaihtoehdoksi jää ainoastaan lähteminen aktivointiin. Tältä osin karensia voidaan pitää vaikutuksiltaan tehokkaana toimenpiteenä.

Hallituksen tavoitteena on ollut työllistämistoiminnan vaikuttavuuden tehostaminen ja työllisyyden lisääminen, mutta saatujen tulosten pohjalta voidaan todeta, että tutkituilla työllistämistoimenpiteillä saavutetaan harvoin työllistymistavoitetta. Vaikuttavuus esimerkkiasiakaspolkujen osalta ei ollut kovinkaan hyvä (ks. taulukko 24). Ainoastaan yksi esimerkkiasiakkaista työllistyi ja hänkin ilman aktivointitoimenpiteitä. Tämä tukee osaltaan Hämäläisen, Tuomalan ja Ylikännön (2009) tuloksia, joiden mukaan aktivointi on lisääntynyt, mutta suoria työllistymisvaikutuksia ei näillä toimenpiteillä saavuteta. Toimenpiteiden sisältöä ja tavoitteita tulisikin käydä kriittisesti läpi ja määritellä niille tarkempi sisältö ja tavoitteet sen mukaan pyritäänkö niillä todella saavuttamaan työllistymistä avoimille markkinoille, vai onko toimenpiteen tarkoituksena parantaa työttömän elämänlaatua hetkellisesti toimenpiteen keston ajan? Lisäksi nykyinen tilanne vaatii selkeästi uusia, tehokkaampia toimenpiteitä, joiden avulla todella saavutetaan työllistymistä avoimille markkinoille. Tällaisia toimenpiteitä voisivat olla esimerkiksi tuettu vuokratyö, joka tosin ei saisi vääristää kilpailua, tai nykyistä halvempi tuettu työ, kuten ulkoalueiden ja istutusten kunnossapito tai erilaiset avustavat työtehtävät.

Tulosten perusteella voidaan todeta myös, ettei aktivointi välttämättä auta kaikkia. Toimenpiteen tarjoaminen voi jopa pahentaa tilannetta, jos aktivointi keskeytyy ja henkilö menettää oikeutensa työmarkkinatukeen ja toimeentulotukea leikataan (vrt. asiakas 3). Tutkimustulokset

tukevat osaltaan Ollikaisen (2008) asiakasvalintanäkemystä työllistämistoiminnassa. Asiakkaiksi ei kannattane valita sellaisia henkilöitä, joilla ei todellisuudessa ole mahdollisuutta tai motivaatiota työllistyä. Niukkojen resurssien takia toimenpiteet lienee järkevämpää kohdistaa sellaisiin työttömiin, joilla työkyvyn puolesta on vielä mahdollisuuksia päästä avoimille työmarkkinoille tai heidän elämänlaatua voidaan muutoin konkreettisesti parantaa. Toisaalta voidaan pohtia sitä, tulisiko henkilöille, joilla työ- ja toimintakyky ei mahdollista työllistymistä, tarjota muita ehkäiseviä toimenpiteitä (liikunta, kulttuuri, päivätoimintakeskukset) esimerkiksi lisääntyvien päihde- ja mielenterveysongelmien välttämiseksi.

Kustannusvaikuttavuutta arvioitaessa aikuissosiaalityö asettaa tiettyjä erityisvaatimuksia. Nykyisen aktivoinnin ja sen arvioinnin ongelmana voidaan pitää sitä, että heikoimman työ- ja toimintakyvyn omaaville pitkäaikaistyöttömille asetetut tavoitteet ovat liian suuria ja moninaisia. Työllistämisen lisäksi asiakkaalle opetetaan arjenhallintaa, säännöllistä päivärytmiä ja kenties pyritään pääsemään eroon päihdeongelmasta, jolloin asiakkaan kapasiteetti ei välttämättä riitä tavoitteiden saavuttamiseen yhtäaikaaisesti. Tällöin epäonnistuminen lisää entisestään asiakkaan ongelmia mahdollisten karensien ja työssäoloheitojen kautta. Tästä johtuen aikuissosiaalityön aktivointitoiminnan tavoitteita kannattaisi eriyttää eri asiakastyypeille sopivaksi esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn tai työllistymistä estävien tekijöiden perusteella. Aikuissosiaalityön työllistämisen ja aktivointitoiminta kaipaa selkeästi tarkempaa palvelujen sisällön, kohderyhmien, laadun ja kustannusten määrittelyä. Tulevaisuudessa myös näitä palveluja tulisi kehittää tuotteistamisnäkökulmasta (ks. Karinharju 2004; Melin & Linnakko 2003), jolloin palveluja voidaan kehittää paremmin asiakastarpeita ja muita vaatimuksia vastaaviksi.

Sosiaalityöntekijöiden haastatteluissa kävi ilmi, että tavoitteiden saavuttaminen arvioidaan yksittäisten toimenpiteiden onnistumisena. Tulevaisuudessa arviointikäytäntöä tulisi kehittää kohti kokonaisvaltaisempaa prosessinäkemystä, jossa toimenpiteitä ei nähtäisi vain yksittäisinä toimintoina vaan ne rakennettaisiin yhtenäiseksi ketjuksi, jossa osatavoitteet seuraavat toisiaan ja lopullinen tavoite olisi avoimilla työmarkkinoilla. Tämä osaltaan tukee ajatusta palvelujen kohdentamisesta erityisille asiakasryhmille, jolloin palvelujen sisältöä voitaisiin muokata paremmin asiakkaiden tarpeita vastaaviksi. Työttömille tulisi rakentaa erilaiset asiakaskohtaiset osatavoitteet oman työ- ja toimintakyvyn mukaan. Hyvän työ- ja toimintakyvyn omaaville pitkäaikaistyöttömille ei pitäisi tarjota vaikutuksiltaan tehottomia ja yksittäisiä ak-

tivointitoimenpiteitä, vaan ne voisivat keskittyä esimerkiksi yrittäjävalmiuksien luomiseen ja yrittäjyyden alkutaipaleella tukemiseen esimerkiksi yrittäjyysasiantuntijoiden opastuksella.

Tutkimus oli case-tutkimus, jossa tarkasteltiin yleisten kustannusten lisäksi kuuden asiakaspolun kustannuksia ja vaikutuksia. Tämä tutkimusasetelma asetti tiettyjä rajoituksia tutkimukselle. Ensinnäkin tutkimustuloksia ei pystytty yleistämään, vaan saadut kustannukset ovat vain esimerkkejä mahdollisista toimenpiteistä ja niiden kustannuksista. Tarkoituksena oli kartoittaa tätä tutkimuskenttää esimerkkien avulla. Kohdekunnan ilmoittama työpajakustannus oli melko pieni ja toisekseen työpajakustannuksen osuus kunnan kokonaiskustannuksista oli suurehko, joten muutokset tässä kustannustasossa saattavat muuttaa myös toimenpiteiden edullisuusjärjestystä myöhemmissä tutkimuksissa. Rekisterien ja tilastojen puutteet ovat edelleen yksi sosiaalityötä koskevan laskentatoimen tutkimuksen puutteista (Aro 207; Kallio 2008). Siksi tulevaisuudessa tarvittaisiin entistä laajempaa dataa eri kuntien rahoittamista tai ostamista aikuissosiaalityön työllistämisen- ja aktivointipalvelujen kustannuksista, jotta saataisiin vertailukelpoisia tuloksia.

Puutteelliset tilastotiedot asettivat oman haasteensa tämän tutkimuksen toteutukselle. Kohdekunnassa ei ollut selkeää aikuissosiaalityön aiheuttamien kustannusten seurantajärjestelmää, vaan kustannusten seuranta koostui vain työmarkkinatuen maksatukseen liittyvien Kelan listojen arkistoinnista ja kunnan budjettiseurannasta. Lisäksi ongelmia aiheuttivat myös rahoituksen eri lähteet, koska osa rahoista meni kunnan yleiskatteeseen, osa henkilöstöhallintoon ja osa sosiaalitoimen budjettiin, jolloin kokonaiskustannusten selvittäminen oli hankalaa. Jatkossa kustannuslaskennan kehittäminen julkisen sektorin osa-alueilla vaatisi lisää tutkimustyötä. Yhtenä tämän tutkimuksen tärkeänä antina voidaan pitää kustannuslaskentainformaation tuottamista aikuissosiaalityötä tukevasta työllistämistoiminnasta. Tällaista kustannusinformaatiota, jossa myös vaikutukset on huomioitu, on aiemmin ollut vähän. Tutkimus osoittaa, että kustannukset pystytään määrittämään myös jonkinlaisella tarkkuudella aikuissosiaalityön aktiivointi- ja työllistämispalveluille, eikä käsitetyt mittauksen vaikeuden tulisi olla esteenä uusille selvityksille, vaikkakin tulosten tulkinnassa aikuissosiaalityön monimutkaisuus tulee huomioida.

Aikuissosiaalityön kustannuslaskenta poikkeaa perinteisemmästä kustannuslaskennasta laskentainformaation saatavuuden, mittauskohteen kompleksisuuden ja tulosten tulkinnallisuuden osalta. Toimenpiteiden vaikutus elämänlaatuun tai syntyneisiin kustannuksiin ei ole suo-

raviivaista ja toisaalta vaikutukset tai kustannukset saattavat syntyä myös vasta pitkän ajan kuluttua ns. kerrannaisvaikutuksina, joten vaikutusten määrittäminen on haasteellista, mutta silti tärkeää palvelujen kehittämisen kannalta. Esimerkiksi karenssin uhka toimi asiakkaan 2 kohdalla, mutta asiakkaan 3 kohdalla toimeentulotuen leikkaukset eivät auttaneet työllistämistoimenpiteen suorittamisessa. Lisäksi asiakkaan 3 kohdalla lopputilanne oli heikompi kuin lähtötilanne, joten vaikutukset tulevaisuuteen jäivät vielä avoimiksi. Koska vaikutuksiin sisältyy myös ei-rahamääräisiä arvoja, ei tuloksia voida tulkita pelkästään kustannuksia tarkastelemalla, vaan tuloksiin sisältyy myös aina tutkijan omaa tulkinnallisuutta. Tulkinnat voivat vaihdella riippuen siitä, mistä näkökulmasta tuloksia tarkastellaan. Esimerkiksi tämän tutkimuksen osalta taloustieteilijä ja sosiaalityön tutkijat arvottivat saatuja tuloksia hieman eri tavoin. Taloustieteilijän painottaessa enemmän kustannuslähtöistä tarkastelua, sosiaalityön tutkijat näkivät myös aikuissosiaalityössä paljon arvokasta ei-rahamääräistä, työllistämisen ulkopuolista vaikuttavuutta. Tämä osaltaan on yksi aikuissosiaalityön kustannusvaikuttavuusanalyysin ongelma, eli kuinka pystyttäisiin sulkemaan varsinaisen tutkimuskohteen ulkopuoliset vaikutukset pois.

Vaikuttavuustarkastelussa rajoitteena oli asiakashaastattelujen puuttuminen. Sosiaalityöntekijät pystyivät arvioimaan vain omasta näkökulmastaan elämänlaatumittarin osatekijöitä, joten asiakkaiden itsensä kokema vaikuttavuutta ei tässä pystytty arvioimaan. Sjöblomin (2000) mukaan asiakkaiden kokema palvelujen paremmuusjärjestys ei välttämättä vastaa kustannusvaikuttavuusanalyysiin perustuvaa palvelujen paremmuusjärjestystä. Tämä sama saattanee päteä myös asiakkaiden omakohtaisesti kokemaan elämänlaatuun. Asiakkaiden kokemia elämänlaadun muutoksia ei tässä tutkimuksessa pystytty kuvaamaan muutoin kuin sosiaalityöntekijän näkökulmasta, mikä saattaa johtaa mahdollisiin virhetulkintoihin elämänlaadun arvioinnissa. Tutkimustulosten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että aikuissosiaalityön suora vaikutus asiakkaiden työllistymiseen tai sen tavoitteluun oli asiakaspolkujen osalta vähäistä ja satunnaista. Case-tapausten pohjalta ei löydetty yhtä tiettyä toimintatapaa, joka lisäisi näiden asiakkaiden työllistymismahdollisuuksia, vaan palveluja pitänee räätälöidä.

Aikuissosiaalityö asettaa tiettyjä erityispiirteitä kustannuslaskennan tulosten tulkinnalle. Saatuja tuloksia ei tulisi tulkita pelkästään kustannusten perusteella, koska ne saattavat olla ristiriidassa toiminnan vaikuttavuuden kanssa (Sjöblom 2000). Tämä ongelma tuli esiin myös tässä tutkimuksessa, koska kustannuksiltaan edullisimmat kuntouttava työtoiminta ja karenssit eivät ole työllistämisen kannalta vaikuttavimmat. Sosiaalitoimen tavoitteena tuskin on mah-

dollisimman monen asiakkaan asettaminen karensiin kuntatalouden kustannusten minimoimiseksi. Kunnan päätös panostaa kuntouttavaan työtoimintaan voi johtaa kululoukkutilanteeseen (Rautiainen 2009a), jolloin lyhyen työllistymisjakson jälkeen asiakkaan tarve esimerkiksi päihdepalveluihin saattaa kasvaa, kun työtä ei löytynytäkään tai jos jakson suorittaminen epäonnistui. Näin hyväkin päätös voi johtaa arvioitua huonompaan tulokseen tai ainakin erillaiseen tilanteeseen, koska sosiaalityö on joskus yllätyksellistä.

Kustannuslaskentaan vaikuttaa vahvasti myös asiakkaiden ominaisuudet ja käyttäytyminen, jotka osaltaan vaikuttavat kustannusten syntymiseen. Näin ollen asiakaskohtaiset kustannukset eivät ole yleistettävissä ja tarvittaisiin jatkossa huomattavasti laajempia tilastoja, jotta asiakkaiden ominaisuuksista pystyttäisiin löytämään sellaiset tekijät, jotka asiakkaasta riippumatta aiheuttavat samantyyppisiä kustannuksia. Tällaisen informaation avulla pystyttäisiin paremmin suunnittelemaan palvelujen sisältöä tietyntyyppisille asiakasryhmille. Tällöin palvelujen vaikuttavuus olisi luultavasti myös parempi kuin nykyisin.

Arvioinnin lyhytjänteisyys (Aro 2007; Kallio 2008) osoittautui tässäkin tutkimuksessa ongelmaksi. Kustannusvaikuttavuustarkastelu keskittyi tarkastelemaan muutosta kahden vuoden sisällä, mutta käytännössä pitkäjänteistä palvelujen vaikuttavuustarkastelua ei pystytty toteuttamaan. Kuitenkin on tärkeää tiedostaa, että tarjotut toimenpiteet voivat vaikuttaa myös pitkällä aikavälillä, mistä johtuen tulevaisuudessa aikuissosiaalityön työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta tulisi tutkia myös pidemmällä aikavälillä.

Aikuissosiaalityö ja julkisen sektorin kustannuslaskenta tarjoavat monia mielenkiintoisia tutkimusaiheita jatkossa. Kustannuslaskennan kehittäminen ja yksikkökustannusten määrittäminen sosiaalitoimessa käytettäville työllistymistä edistäville toimenpiteille voi tarjota mahdollisuuden kustannusvaikuttavuuden kehittämiseen jatkossa. Tämän työn tulosten valossa olisi tärkeää selvittää, pystytäänkö esimerkiksi sosiaalisten yritysten tai yrittäjävalmiuksien kehittämisen avulla ratkomaan pitkäaikaistyöttömyyden ongelmia tehokkaammin. Niukkenevien resurssien aikana kunnan on myös entistä tärkeämpää panostaa työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuuteen ja taloudellisuuteen. Kilpailutus on tullut osaksi kuntatalouden toimintaa ja myös työllistämisen- ja aktivointipalveluissa on mahdollista ostaa palveluja ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Koska palvelujen rahoittaminen tapahtuu pitkälti verovaroin, täytyy toimenpiteiden kustannusvaikuttavuuteen ja kohdennettavuuteen kiinnittää huomiota myös jatkossa.

Kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta elämänlaatumittari ja SKV-indeksi tarjoavat mielenkiintoisen jatkotutkimuskohteen, koska tutkimus osoitti, että suoritusmittausta pystytään toteuttamaan aikuissosiaalityössä. Tulevaisuudessa laajemmalla datan keruulla mittareiden tuloksista saataisiin kattavampia, jolloin kunnat pystyisivät hyödyntämään tietoa siitä millaisin panostuksin eri toimenpiteet vaikuttavat elämänlaadun paranemiseen. Elämänlaatumittarissa tulisi jatkossa huomioida myös mahdolliset negatiiviset vaikutukset elämänlaatuun, jolloin arviointiasteikkoa voisi modifioida. Elämänlaatumittarin osalta asiakaskohtaiset arviot omasta elämänlaadun muutoksesta toisivat tarkempaa kuvaa asiakkaiden kokemasta työllistämisen ja aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuudesta. SKV-indeksi on käyttökelpoinen kustannusvaikuttavuuden mittari, jota tulisi käyttää osana aikuissosiaalityön suoritusmittausta. SKV-indeksin osalta toimenpiteen lisäkustannuksiin voitaisiin huomioida myös itse aktivointityön aiheuttamat henkilöstökustannukset ja toisaalta myös aktivointiajalta maksetut toimeentulotuet. Nykyinen tarkastelu huomioi ainoastaan työpajakustannukset aktivoinnista syntyvinä lisäkustannuksina, joten elämänlaadun muutoksen aiheuttama kustannus lienee todellisuudessa suurempi.

Tutkimuskysymysten osalta voidaan todeta, että aktivointi- ja työllistämistoimenpiteet aiheuttavat kunnalle kustannuksia toimeentulotuen, työpajan ja muun erityissairaanhoidon muodossa sekä henkilöstömenoina (ks. taulukko 10), mutta se on silti kannattavampaa kuin työttömien pitäminen passiivisen työmarkkinatuen varassa. Kustannusten ja kustannusvaikuttavuuden mittaamisessa on otettava huomioon mittauskohteen kompleksisuuden lisäksi myös tulosten tulkinnallisuus, kustannusinformaation saatavuus ja mahdolliset kerrannaisvaikutukset. Aikuissosiaalityön kustannusten mittaamisen tulisi tapahtua pitkällä aikavälillä, jotta mahdolliset vaikutukset saataisiin paremmin näkyviin. Lisäksi SKV-indeksin kustannusvaikuttavuuden osalta on kiinnitettävä erityistä huomiota negatiivisten tunnuslukujen tulkintaan, koska pelkkien lukujen lisäksi on osattava katsoa tunnuslukujen taakse, jotta ymmärretään, mistä saadut kustannukset ja vaikutukset tulevat ja mitä osa-aluetta tulisi muuttaa, jotta saataisiin sekä asiakkaan että kunnan näkökulmasta positiivisempia tuloksia. Kolmannen tutkimuskysymyksen osalta eri toimenpidevaihtoehtojen todennäköisyyden arviointi ei ollut haastateltavista kovin helppoa, tosin jossain tapauksissa voitiin jotain arvioita työllistymisestä tai muista vaikutuksista esittää. Saatujen tulosten pohjalta voidaan todeta, että tutkituilla työllistämisen ja aktivointitoimenpiteillä saavutetaan harvoin työllistymistavoitetta (ks. taulukko 24), mutta elämänlaadun muihin osatekijöihin voidaan toimenpitein vaikuttaa. Toimenpiteillä vaikutettiin muun muassa mahdollisuuteen tehdä omia valintoja, sosiaalisiin suhteisiin ja päivien parempaan si-

sältöön. Kustannusvaikuttavuuden osalta tulokset olivat hyvin asiakaskohtaisia. Osalla hyvin pienillä vaikuttavuuden muutoksilla saavutettiin säästöjä kunnan näkökulmasta ja toisaalta suurikin kunnan panostus asiakkaaseen sai aikaan vain pieniä muutoksia. Kaiken kaikkiaan pro gradu -tutkielman antina voidaan pitää sitä, että kustannustarkastelun lisäksi on tärkeää ottaa huomioon tarkasteltavien työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteiden vaikutukset suhteessa asiakkaiden elämänlaatuun. Kallein vaihtoehto ei välttämättä aina johda parhaiten työllistämisen- ja aktivointitoiminnassa asetetun tavoitteen saavuttamiseen, eikä toimenpiteitä ole myöskään mielekästä vertailla keskenään pelkästään kustannuserojen pohjalta. Yhteiskunnan kannalta paras toimenpide on sellainen, jossa palvelun sisältö on vaikutusten osalta parhaiten yksilön työllistymistä tukeva verrattuna yhteiskunnan panostukseen.

LÄHTEET

- Aktivoinnin palveluohjaus eräässä kunnassa - lähtökohtana työmarkkinatukiudistuksen aiheuttamat muutokset ja paineet sosiaalityön resurssien lisäämiseen. 2006–2007. Julkaisematon materiaali.
- Chua, W.F. 1986. Radical developments in accounting thought. *The Accounting Review*, 61 (4), 601–632.
- Chua, W.F. 1996. Issues in substantive areas of research: Field research in accounting. Teoksessa A.J. Richardson. *Research methods in accounting issues and debates*. The Canadian General Accountants Research Foundation. Vancouver, 209–228.
- Goode, W.J. & Hatt, P.K. 1952. *Methods of social research*. New York. McGraw-Hill.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2006. *Tutki ja kirjoita*. 12. painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Hood, C. 1991. A Public Management for All A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69:3, 3–19.
- Hood, C. 1995. The NPM in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organisation and Society* Vol. 20 No 2/3, 93–110.
- Hämäläinen, K., Tuomala, J. & Ylikännö, M. 2009. Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 7. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Ilmarinen, ei päiväystä. Lakisääteinen tapaturmavakuutusmaksu. http://www.ilmarinen.fi/Production/fi/tietopankki/001_vakuuttaminen/05_sosiaalivakuutusmaksut/03_tapaturmavakuutusmaksu/index.jsp. Viitattu 27.2.2009.
- Itkonen, K. 2008. Sosiaalipalvelujen toteutuksen taloudellinen arviointi, lähtökohtia ja kehittämistarpeita. Stakesin Jyväskylän alueyksikkö. Julkaisematon materiaali.
- Juhila, K. 2008. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön yhteiskunnallinen paikka. Teoksessa Jokinen, A. & Juhila, K. *Sosiaalityö aikuisten parissa*. Tampere: Vastapaino, 48–81.
- Junnilainen, P. 2009. Kuntouttava työtoiminta. Aikuissosiaalityön kehittämishankkeen kuntouttavan työtoiminnan työkokous 9.3.2009. PowerPoint-materiaali. Koske. Jyväskylä.
- Järvenpää, M. & Pellinen, J. 2005. Teoria ja interventio suomalaisessa johdon laskentatoimen case- tai field-menetelmällä tehdyissä akateemisissa opinnäytteissä 1997–2005. *Acta Wasaensia* (143), 65–108.

- Kallio, O., Meklin, P. & Tammi, J. 2008. Kuntouttavan työtoiminnan taloudelliset vaikutukset kunnille vuonna 2006. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 4. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Karinharju, O. 2004. Hyvinvointipalvelujen tuotteistaminen: esimerkkinä kotipalvelu ja palveluasuminen. Karhukuntien julkaisuja 4/2004. Pori.
- Kela, 6.6.2008. Taskutilasto 2008.
[http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Tasku_08/\\$File/Tasku_08.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Tasku_08/$File/Tasku_08.pdf?OpenElement). Viitattu 7.4.2009.
- Kela, 16.10.2008. Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2007.
<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/net/161008124016CS?OpenDocument>. Viitattu 23.3.2009.
- Kela, 2008. Kuntatilasto 2008.
[http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/NET/050207094729AS/\\$File/Tt_k_06.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/NET/050207094729AS/$File/Tt_k_06.pdf?OpenElement). Viitattu 7.4.2009.
- Kela, 18.3.2009. Tilastokatsaus: Kelan hoitama sosiaaliturva vuonna 2008.
[http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/TK_2009_03_18/\\$File/TK_2009_03_18_Kelan_hoitama_sosiaaliturva_vuonna_2008.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/TK_2009_03_18/$File/TK_2009_03_18_Kelan_hoitama_sosiaaliturva_vuonna_2008.pdf?OpenElement). Viitattu 6.4.2009.
- Kela, 2009. Kenelle työmarkkinatukea maksetaan?
<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/130608102511ML?OpenDocument>. Viitattu 2.3.2009.
- Kela, 2009. Työmarkkinatuen määrä.
<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/200701132559EH?OpenDocument>. Viitattu 2.3.2009.
- Kivistö, A. 2003. Talousohjaus ja tuotteistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Pirkanmaan ammattikorkeakoulun julkaisusarja C. Opetusmateriaalit. Nro 5. Tampere.
- Kunnan henkilöstöhallinto, 2009. Esimerkki palkkatuetun henkilön palkkalaskelmasta. Case-kunta.
- Kunnan talousarvio 2009. Case-kunta.
- Kunnan tilinpäätös 2007. Case-kunta.
- Kunnan työpajan johtajan henkilökohtainen tiedonanto, 18.3.2009. Case-kunta.
- Kuntatiedon keskus, 27.8.2008. Sosiaali ja terveys / Aikuisten sosiaalipalvelut / Toimeentulotuki. http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;353;140940;12558
8. Tulostettu 28.1.2009.
- Kurvinen, A. & Sihvonen, J. 2007. Pohjois-Karjalan Työpooli-projektin loppuraportti. Pohjois-Karjalan TE-keskus.

- KVTES 2007-2009. Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus.
http://www.tek.fi/ci/pdf/edunvalvonta/sopimukset/KVTES_2007-2009_kirja.pdf. Viitattu 26.1.2009.
- Laki julkisesta työvoimapalvelusta 30.12.2002/1295.
- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 2.3.2001/189.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 3.8.1992/734.
- Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412.
- Lapsley, I. 2004. Management accounting in the new public sector. *Management Accounting Research* 15, 243–245.
- Lapsley, I. 2008. The NPM agenda: Back to the future. *Financial Accountability & Management* 24 (1), 77–96.
- Lehto, M. 2008. Aktiivinen ja kannustava sosiaalipolitiikka. Teoksessa Mäkitalo, J. Turunen, J. & Vilkkumaa, I. *Vaikuttavuus muutoksessa*. Oulu: Verve.
- Lewin, K. 1946. Action research and minority problems. *Journal of Social Issues*, 2 (4), 34–46.
- Lindqvist, T., Oksala, I. & Pihlman, M.-R. (toim.) 2001. Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja. Työministeriö julkaisuja 289. Sosiaali- ja terveysministeriö oppaita 8. Helsinki: Työministeriö ja Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Lukka, K. 1999. Case/field- tutkimuksen erilaiset lähestymistavat laskentatoimessa. Teoksessa Hookana-Turunen, Heli (toim.) *Tutkija, opettaja, akateeminen vaikuttaja ja käytännön toimija*. Professori Reino Majala 65 vuotta. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, C-1:1999, s.129–150.
- Lumijärvi, I. 1994. Laadun arviointi sosiaali- ja terveysalan palveluyksiköissä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia n:o 186, hallintotiede 17. Vaasa.
- Lumijärvi, I. 1994. Vaikuttavuusarviointi sosiaali- ja terveysalan palveluyksiköissä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia n: 187, hallintotiede 18. Vaasa.
- Mamia, T. 2006. New Public Management – julkisen sektorin uudet johtamisopit. Tampereen yliopisto, Työ ja organisaatiososiologia. Powerpoint-materiaali.
http://www.uta.fi/~tero.mamia/opetus/luennot/ts_9.pdf. Viitattu 21.7.2009.
- Matkahuolto, 2009. Seutulippu.
http://www.matkahuolto.fi/fi/matkapalvelut/lipputuotteet/seutuliput/jyvaskylan_alueen_seutulippu/index.html). Viitattu 25.3.2009.
- Melin, T. & Linnakko, E. 2003. Tuotteistuksen ja kustannuslaskennan hyvät käytännöt kuntien sosiaali- ja perusterveydenhuollossa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

- Möttönen, S. & Niemelä, J. 2005. Kunta ja kolmas sektori – yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Niemelä, H. & Salminen, K. 2006. Suomalainen sosiaaliturva. 2. korjattu ja uudistettu painos. Vammala: Vammalan kirjainpää.
- Näsi, S., Hokkanen, A. & Latvanen, J. 2001. Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä. Jyväskylän yliopisto, taloustieteiden tiedekunta.
- Ollikainen, A. 2008. Elinkautinen valmentautuminen ja työhönvalmennus. Työpoliittinen aikakauskirja 2/2008.
- Pellinen, J. 2005. Talousjohtaminen. Helsinki: Talentum.
- Pellinen, J. 2006. Kustannuslaskenta ja kannattavuusajattelu. 2. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Peltomaa, P., Hokkanen, E., Pylväs, S-L., Röynä, T., Salminen, M. & Teräväinen, R. (toim.). 1997. Sosiaalitoimen kustannuslaskenta: Loppuraportti. Lahden sosiaali- ja terveysviraston julkaisuja. Lahti.
- Punch, K.F. 2005. Introduction to social research, quantitative and qualitative approaches. Second edition. Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Rautiainen, A. 2004. Kuntien suorituksen mittaus ja tuloksellisuuskäsitteistö: arviointi ja kehittäminen. Jyväskylän yliopisto, taloustieteiden tiedekunta. Julkaisuja 140/04.
- Rautiainen, A. 2009a. Aikuissosiaalityön kustannusvaikuttavuuden mittaaminen ja elämänpolut: taustaa ja käsiteanalyysia. Koske-työpäpaperi.
- Rautiainen, A. 2009b. Cost trap and the lack of measures: analyzing internal and external forces of PM (de)institutionalization. EAA 2009. Tampere.
- Salmi, T. & Järvenpää, M. 2000. Laskentatoimen case-tutkimus ja nomoteettinen tutkimusajattelu sulassa sovussa. Liiketalouden aikakirja (2), 263–275.
- Scapens, R.W. 2004. Doing case study research. Teoksessa Humphrey, C. & Lee, B. (toim.) The real life guide to accounting research, a behind-the-scenes view of using qualitative research methods. Elsevier, 257–279.
- Sefton, T., Byford, S., McDaid, D., Hills, J. & Knapp, M. 2004. Contemporary research issues. Making the most of it – Economic evaluation in social welfare field. Teoksessa: Taloudellinen arviointi sosiaalialalla. Stakes.
- Sinkkonen, S. & Kinnunen, J. 1994. Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 22. Kuopio.
- Sintonen, H. & Pekurinen, M. 2006. Terveystaloustiede. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy.

- Sjöblom, S. 2000. Kustannusvaikuttavuuden arviointi sosiaalityössä - esimerkkinä nuorten työllistymis- ja aktivointipalvelut. Sosiaalihuollon menetelmien arviointiprojekti. Helsinki: Stakes.
- Smith, M. 2003. *Research Methods in Accounting*. Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Sosiaali- ja terveysministeriö, 30.12.2008. Vuodenvaihteen muutokset sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. (sairauspäivärahan määrä)
<http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=250362>. Viitattu 5.3.2009.
- Sosiaali- ja terveysministeriö, ei päiväystä. Toimeentulotuki.
http://www.stm.fi/toimeentulo/tuet_ja_etuudet/toimeentulotuki. Viitattu 2.3.2009.
- Stake, R. E. 2005. Qualitative case studies. Teoksessa Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. *The Sage handbook of qualitative research*. Third edition. Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Strauss, A.L. & Corbin, J. 1990. *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Sage Publications, Newbury Park, CA.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, ei päiväystä. Indikaattoripankki SOTKANet 2005–2009.
<http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu/hakusivu/tulossivu?regionCount=2¤tEvent=getData&sexCount=1&setId=p85c1a784c430d83233c00f86744f0ea9e1c10db3cb43e2&indCount=3&yearCount=3>. Tulostettu 16.1.2009.
- Tilastokeskus, ei päiväystä. Tilastot / Palkat ja työvoimakustannukset / Kuntasektorin palkat / Käsitteet ja määritelmät. <http://www.stat.fi/til/ksp/kas.html>. Tulostettu 24.2.2009.
- Tomperi, S. 2003. *Käytännön kirjanpito*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Tuomaala, M. 2007. Työmarkkinatuen uudistuksen toteutuminen vuonna 2006. TM analyysi- ja (1). Helsinki: Työministeriö.
- Työ- ja elinkeinoministeriö, päivitetty 24.3.2009. Työvoimapolitiittiset toimenpiteet.
<http://www.tem.fi/index.phtml?s=2623>. Viitattu 7.4.2009.
- Työ- ja elinkeinotoimisto, 1/2009. Tukea palkkakustannuksiin 2009.
http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/05_esitteet/tm_e0014s_palkkatuki.pdf. Viitattu 8.4.2009.
- Työ- ja elinkeinotoimisto, 2/2009. Työharjoittelu ja työelämävalmennus.
http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/05_esitteet/tm_e3009s_tyoharjoittelu.pdf. Viitattu 8.4.2009.

- Työ- ja elinkeinotoimisto, ei päiväystä. Ministeriö / Tiedotteet / Vuoden 2005 tiedotarkisto / Uudistus voimaan vuoden 2006 alusta: Työmarkkinatuen uudistuksessa lisätään tuen vastikkeellisuutta aktiivitoimenpiteillä.
http://www.mol.fi/mol/fi/06_tyoministerio/05_tiedotteet/01_2005/2005-12-29-01/index.jsp. Viitattu 10.10.2008.
- Työministeriö, 2005. Työmarkkinatuen aktivointi - yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille. Työhallinnon julkaisu 347. Helsinki.
- Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290.
- Ulfves, A.-M., Lääperi, R., Rautiainen, A. & Närhi, K. 2009. Kunnallisen sosiaalitoimen aikuissosiaalityöhön kiinteästi liittyvien aktivointi- ja työllistämispalvelujen kustannuksia ja vaikutuksia kuntatalouden, asiakkaan ja sosiaalityön näkökulmista. Työpaperi. Jyväskylä. Julkaisematon.
- Valppu-Vanhainen, A. 2009. Henkilökohtainen tiedonanto. Jyväskylä.
- Vartiainen, P. 1994. Palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarviointi, teorian ja käytännön: Päivähoitoon, erityisesti päiväkoteihin kohdistuva monitahoarviointi. Acta Wasaensia No 40 Hallintotiede 2. Vaasa.
- Vatanen, J., Leino, P. & Mäntylä, S. 2002. Päivähoidon tuotteistaminen ja toimintakohtainen kustannuslaskenta. Sosiaali- ja terveystoimen monisteita 24. Tampere : Tampereen kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi.
- Verohallinto, 16.12.2008. Verohallinnon päätös 2007/31/2008, 2.12.2008. Verohallinnon päätös henkilökohtaisen pidätysprosentin laskentaperusteista palkkatuloa varten vuodelle 2009. www.vero.fi. Viitattu 2.3.2009.
- Vinnari, E. M. & Näsi, S. 2008. Creative Accrual Accounting in the Public Sector: 'Milking' Water Utilities to Balance Municipal Budgets and Accounts. *Financial Accountability & Management*, Vol. 24 No. 2, pp. 97–116.
- Yin, R.K. 1984. Case study research. Design and methods. Newbury Park: Sage Publications. CA.
- Yin, R. K. 2002. Case Study Research, Design and Methods, 3rd ed. Newbury Park: Sage Publications. CA.
- Ylipaavalniemi, P. 2003. Vajaakuntoisten työllistämisen julkistaloudelliset vaikutukset - Honkalampi-säätiön harjoittaman erityistyöllistämisen kustannus-hyöty-analyysi. Honkalampi-säätiön julkaisusarja nro 25. Joensuu.
- Yrityssuomi, 7.1.2009. Tapaturmavakuutusmaksu.
<http://www.yrityssuomi.fi/Default.aspx?nodeid=15681>. Viitattu 27.2.2009.

LIITTEET

LIITE 1 Työpajakustannusten määrittäminen

Työpajan menot (€/v)	332 000,00
Työpajan tulot (€/v)	<u>183 000,00</u>
Kunnalle syntyvä kustannus työpajan ylläpidosta (€/v)	149 000,00

Työpajalla oli vuonna 2008 183 henkilöä. Päivittäin siellä työskentelee keskimäärin 60 henkilöä ja yksi henkilö työskentelee työpajalla keskimäärin 3,2 kuukautta.

Tässä laskelmassa oletetaan, että työpäiviä on vuodessa 252 ja kuukaudessa keskimäärin 21,5.

Laskentatapa 1:

$$149\,000,00 \text{ €} / 252 \text{ päivää} = 591,27 \text{ €} / \text{päivä}$$

Henkilöä kohden kustannuksia syntyy:

$$(591,27 \text{ €} / \text{päivä}) / 60 \text{ henkilöä} = \underline{9,85 \text{ €} / \text{henkilö päivä}}$$

Laskentatapa 2:

$$149\,000,00 \text{ €} / 183 \text{ henkilöä} = 814,21 \text{ €} / \text{henkilö vuosi}$$

Yksi henkilö työskenteli keskimäärin 3,2 kuukautta, joten päiväkohtaiset kustannukset ovat:

$$814,21 \text{ €} / (21,5 \text{ päivää/kk} * 3,2 \text{ kk}) = \underline{11,83 \text{ €} / \text{henkilö} / \text{päivä}}$$

Käytetty kustannus

Koska päiväkohtainen kustannus eroaa laskentatavasta riippuen, käytetään tässä pro gradu-tutkielmassa kustannuksena näiden kahden laskentatavan keskimääräistä kustannusta:

$$(9,85 \text{ €} + 11,83 \text{ €}) / 2 = \underline{10,84 \text{ €} / \text{henkilö} / \text{päivä}}$$

LIITE 2 Asumistuen laskeminen esimerkitapauksissa

Asumistuen laskemiseen tarvittavia tietoja:

Asumistuki on maksimissaan 80 % asuinkustannuksista. Kelan hyväksymiin asuinkustannuksiin vaikuttavat ruokakunnan koko ja asuinneliöiden määrä. Laskelmissa käytetään esimerkkinä yhden henkilön ruokakuntaa.

Asunnon enimmäispinta-ala, joka hyväksytään asumiskustannuksiin, riippuu ruokakunnan koosta. Yhden henkilön asunnon enimmäispinta-alaksi hyväksytään enintään 37 m², jota käytetään laskelmien perustana.

Tilastokeskuksen mukaan asuntojen vuokrat olivat keskimäärin 9,04 € / m². Tätä arviota käytetään vuokramenolaskelmassa. Lisäksi oletetaan, että vesimaksu on noin 15,00 € / henkilö / kk.

Vuokramenot

Vuokra 9,04 m ² * 37 m ²	334,48 €
Vesimaksu 15,00 € / hlö /kk	15,00 €
Asumismenot yhteensä	349,48 €

Asumistuki on 80 % asumismenoista, eli 279,58 €.

LIITE 3 Laskelma toimeentulotuesta (1/3)

Toimeentulotukea laskettaessa on oletettu, että asiakkaan menot pysyvät vakiona. Asumismenoista ja asumistuen määrän laskeminen on käyty läpi liitteessä 2.

Seuraavassa käydään läpi toimeentulotuen määrittäminen eri työllistymistoimenpiteiden aikana. Näitä toimeentulotukimääriä käytetään pro gradu -tutkielmassa kunnan kustannusten ja yksilön tulojen laskennassa.

1. Passiivilista

Tulot	
Asumistuki	279,58 €
Työmarkkinatuki	440,85 €
Menot	
Asunnon vuokra	334,48 €
Vesimaksu	15,00 €
Ravinto- ja vaatemenot sekä vähäiset terveydenhuoltomenot	100,00 €
Yhteenveto	
Tulot	720,43 €
Perusosa	-417,45 €
Menot	-449,48 €
Toimeentulotuen määrä (-)	-146,50 €

Henkilö saa siis toimeentulotuen perusosaa 146,50 euroa kuussa.

LIITE 3 Laskelma toimeentulotuesta (2/3)

2. Kuntouttava työtoiminta

Tulot	
Asumistuki	279,58 €
Työmarkkinatuki	440,85 €
Ylläpitokorvaus/toimintaraha	120,00 €
Matkakorvaus	105,00 €
Menot	
Asunnon vuokra	334,48 €
Vesimaksu	15,00 €
Ravinto- ja vaatemenot sekä vähäiset terveydenhuoltomenot	100,00 €
Yhteenveto	
Tulot	945,43 €
Perusosa	-417,45 €
Menot	-449,48 €
Toimeentulotuen määrä (-)	78,50 €

Koska tulot ylittävät menot, henkilö ei ole oikeutettu toimeentulotuen perusosaan.

LIITE 3 Laskelma toimeentulotuesta (3/3)

3. Työelämävalmennus

Tulot	
Asumistuki	279,58 €
Työmarkkinatuki	440,85 €
Menot	
Asunnon vuokra	334,48 €
Vesimaksu	15,00 €
Ravinto- ja vaatemenot sekä vähäiset terveydenhuoltomenot	100,00 €
Yhteenveto	
Tulot	720,43 €
Perusosa	-417,45 €
Menot	-449,48 €
Toimeentulotuen määrä (-)	-146,50 €

Henkilö saa siis toimeentulotuen perusosaa 146,50 euroa kuussa.

(Laskelman lähde: Case-kunnan johtava sosiaalityöntekijä 3.3.2009)

LIITE 4 Palkkatuella työllistetyn henkilön palkkalaskelma ja sen verotus (1/3)

Palkkalaskelma

Kuukausipalkka		1.252,16 €
Lomaraha	4,0 %	50,09 €
Ennakonpidätys	13,0 %	- 169,29 €
TyEL-maksu	4,3 %	- 56,00 €
Työttömyysvakuutusmaksu	0,2 %	- 2,60 €
Nettopalkka		1.074,35 €

Verotus

Palkkatuella työllistetyn henkilön verotuksen määrittämiseen on käytetty verohallinnon internet-sivuilla olevaa verolaskuria⁵³ vuodelle 2009.

Verolaskuriin syötettiin seuraavat tiedot:

Bruttopalkka 1252,16 € /kk, jolloin vuositulo 1502592 €.

Lomaraha (4%) 601,08 €.

Vuositulo yhteensä 15624,00 €

⁵³ http://www.vero.fi/default.asp?domain=VERO_MAIN&path=http://prosentti.vero.fi/veropros_aloitus.asp?language=FIN). Tulostettu 2.3.2009

LIITE 4 Palkkatuella työllistetyn henkilön palkkalaskelma ja sen verotus (2/3)

Verolaskuri antoi seuraavan laskelman henkilön verotuksesta:

Laskennan tulos

Verotuskunta	Case-kunta
Kunnan tuloveroprosentti	19,50
Seurakunnan tuloveroprosentti	1,65
Sairaanhoitomaksuprosentti	1,28
Päivärahamaksuprosentti	0,70

Ansiotulot ja niiden ennakonpidätykset

	Koko vuoden tulot
Päätoimen palkkatulo	15 627,00

Vähennykset ansiotuloista

Valtion- ja kunnallisverotuksessa

Tulohankkimisvähennys	620,00
Työeläkemaksut	671,96
Työttömyysvakuutusmaksut	31,25
Päivärahamaksu	109,39

Vähennykset vain kunnallisverotuksessa

Ansiotulovähennys	3 524,68
-------------------	----------

Vähennykset veroista

Työtulovähennys	600,00
-----------------	--------

LIITE 4 Palkkatuella työllistetyn henkilön palkkalaskelma ja sen verotus (3/3)

Laskelma veroprosentista

Koko vuoden verot yhteensä	1 987,22
Loppuvuoden verontarve yhteensä	1 987,22
Tulevat tulot yhteensä	15 627,00

Loppuvuoden veroprosentit

Perusprosentti	13,0
Lisäprosentti	30,0

Palkasta menee perusprosentin lisäksi työeläkevakuutusmaksua 4,3 % ja työttömyysvakuutusmaksua 0,2 %. Jos lasket, paljonko palkasta jää käteen verojen ja maksujen jälkeen, lisää perusprosenttiin 4,5 %.

LIITE 5 Kunnallisveron määrän laskeminen

Liitteestä 4 saatavien tietojen perusteella voidaan laskea kunnallisveron määrä, eli paljonko kunta saa verotuloja palkkatuetun henkilön työllistämisestä.

Palkkatulo	15 627,00 €
Vähennykset kunnallisverotuksessa	
Tulohankkimisvähennys	-620,00 €
Työeläkemaksut (4,3 %)	-671,96 €
Työttömyysvakuutusmaksut (0,2 %)	-31,25 €
Päivärahamaksu (0,7 %)	-109,39 €
Ansiotulovähennys	-3524,68
Verotettava ansiotulo kunnallisverotuksessa	10 669,72 €
Kunnallisvero (19,50 %)	2080,60 €

Kuukausitasolla tarkasteltuna tämä tarkoittaisi noin 173,38 euron verotuloja kunnalle.

LIITE 6 Haastattelurunko

Miten työllistämistukitoimintaa on kohdekunnassa hoidettu?

1. Millaisia työllistämistukitoimenpiteitä käytetään?
 1. miten kuntouttavaa työtoimintaa toteutetaan?
 2. millaista on palkkatuettu työ?
 3. entä työharjoittelu?
2. Onko asiakasmäärä kasvanut vai laskenut, käytetäänkö eri toimenpiteitä enemmän vai vähemmän kuin muutama vuosi sitten?
3. Millaisiin tavoitteisiin työllistämistukitoiminnalla pyritään (työllistäminen, alkoholi-soitumisen estäminen/parantuminen, perhesuhteet, syrjäytyminen tms.)?
4. Millainen on tyypillinen asiakas?
5. Ketkä käyttävät työllistämistukia? (Asiakkaan ominaisuudet)

Miten työllistämistukitoiminta on onnistunut?

Kuinka suuret ovat työllistämistukitoiminnan kustannukset arviolta?

1. Osuus koko kunnan budjetista?
2. Mikä trendi – kustannukset kasvaneet vai vähentyneet?

Jos tehdään toimenpide X / Y / Z:

1. Mitä kustannuksia se aiheuttaa?
2. Mitä vaikutuksia sillä on
 1. yksilön työllistymiselle, sosiaalisille suhteille, kyvyllä hallita elämää, taloudelliseen tilanteeseen ja kuntataloudelle?
 2. kunnan taloudelle, palvelujen käytölle (vähentyykö jonkin toisen palvelun käyttö, onko pitkävaikutteisia seurauksia, vai palautuuko takaisin jonkin toisen palvelun käyttäjäksi) sekä kunnan imagoille / työttömyysasteelle?
3. Miten toimenpiteen kustannuksia / vaikutuksia seurataan?

Jos toimenpide X / Y / Z menee:

1. **hyvin**
 1. mitä sitten tapahtuu?
 2. mitkä tekijät vaikuttavat onnistumiseen (ikä, sukupuoli, koulutus, terveydentila, perhesuhteet, muu)?
2. **huonosti**
 1. mitä sitten tapahtuu? Mitä on tehtävissä tilanteen korjaamiseksi?
 2. mitkä tekijät vaikuttavat epäonnistumiseen (ikä, sukupuoli, koulutus, terveydentila, perhesuhteet, muu)?

Voitko arvioida todennäköisyyttä, kuinka moni työllistyy, jos on tukitoiminnan piirissä?

Jos yksilöllä menee huonosti, millä todennäköisyydellä sieltä palataan takaisin töihin:

1. tukitoimen kanssa?
2. ilman tukitoimeita?

Vaikuttaako ongelmien laatu tukitoimenpiteiden onnistumiseen ja mitkä ongelmat ovat vaikeimmin ratkaistavissa?

Millainen on kunnan työllistämisstrategia pitkäaikaistyöttömille?

Millaiset ovat kunnan sosiaalitoimen näkymät tulevaisuudessa?