



KOSKE
KESKI-SUOMEN
SOSIAALIALAN
OSAAMISKESKUS

**AIKUISSOSIAALITYÖHÖN
KIINTEÄSTI LIITTYVIEN
AKTIVOINTI- JA TYÖLLISTÄMIS-
PALVELUJEN KUSTANNUKSIA JA
VAIKUTUKSIA**

**ANNE-MARI ULFVES, RAIJA LÄÄPERI,
ANTTI RAUTIAINEN & KATI NÄRHI**

Julkaisija

Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus

Raportteja 26

Käyntiosoite

Matarankatu 4, Jyväskylä

Postiosoite

PL 35, 40014 Jyväskylän yliopisto

www.koskeverkko.fi

ISBN 978-952-5477-29-0

ISSN 1459-4757 (painettu)

ISSN 1459-479X (verkkojulkaisu)

TIIVISTELMÄ

Tekijä	Anne-Mari Ulfves, Raija Lääperi, Antti Rautiainen ja Kati Närhi
Raportin nimi	Aikuissosiaalityöhön kiinteästi liittyvien aktivointi- ja työllistämispalvelujen kustannuksia ja vaikutuksia
Kustantaja	Koske
Vuosi	2010
Sivumäärä	79
Sarjanro	Raportteja 26

Selvityksen tarkoituksena oli tarkastella kunnan sosiaalitoimen aikuissosiaalityön sekä siihen kiinteästi liittyvien kunnan tai muun tahon järjestämien tai tarjoamien palvelujen kustannuksia ja vaikutuksia kuntatalouden, asiakkaan ja sosiaalityön näkökulmista. Selvityksessä tarkasteltiin yleisten kustannusten lisäksi kuuden asiakaspolun kustannuksia ja vaikutuksia. Selvitys toteutettiin työntekijähaastattelujen avulla, joiden perusteella laskettiin toteutuneista palveluista aiheutuneet kustannukset valtion-, kuntatalouden ja yksilön näkökulmista sekä arvioitiin sosiaalityöntekijöiden kuvaamien pitkäaikaistyöttömille suunnattujen palvelujen vaikutuksia asiakkaidensa elämänlaatuun.

Työllistämisen ja aktivointitoimenpiteiden kustannustarkastelussa havaittiin, että työllistymistä edistävät toimenpiteet ovat kunnalle halvempi ratkaisu kuin passiivisesti maksetun työmarkkinatuen rahoittaminen. Kunnan kannattaa siis panostaa aktivointiin eikä ainoastaan tyytyä rahoittamaan passiivisesti maksettua työmarkkinatukea. Asiakaspolkujen osalta havaittiin, että työmarkkina- ja toimeentulotukimenot olivat suurimmat kuluerät työttömyyden hoidossa. Valtiontaloudelle 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 hyvin pieni osa kokonaiskustannuksia. Täten yksi mahdollisuus kehittää toimintaa asiakaslähtöisemmäksi on resurssien lisääminen sosiaalityössä sekä suurempi panostaminen pitkäaikaistyöttömien aktivointisuunnitelmiin pitkäjänteiseen kehittämiseen ja tiiviimpään asiakasyhteydenpitoon.

Kaiken kaikkiaan selvityksestä kävi ilmi, että tarkasteltavien aktivointi- ja työllistämispalvelujen vaikutukset suhteessa asiakkaiden elämänlaatuun on tärkeää ottaa huomioon, kun verrataan muun muassa toimenpiteiden kustannuksia toisiinsa. Kuntataloudelle halvin palveluvaihtoehto ei kuitenkaan välttämättä ole asiakkaan tarpeiden kannalta paras vaihtoehto. Etukäteen kustannuksiin sidottu, joko kunnan kannalta kallein tai edullisin, vaihtoehto ei välttämättä aina johda parhaiten työskentelyssä asetetun tavoitteen saavuttamiseen, eikä toimenpiteitä ole myöskään mielekäästä vertailla keskenään pelkästään kustannuserojen pohjalta, jos ei samalla ymmärretä asiakkaan tarpeiden mukaan räätälöitävien palvelujen sisällöllistä kohdennusta aikuissosiaalityössä. Ilman asiakkaan yksilökohtaista elämäntilanteen ymmärrystä hänelle ei voida tarjota asiakkaan elämänlaatua kohentavaa vaikuttavinta palvelua.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	4
2	AINEISTO	8
3	TYÖTTÖMIEN TOIMEENTULOTURVA SEKÄ AKTIVOINTI- JA TYÖLLISTÄMISPALVELUT	10
4	AKTIVOINTITOIMENPITEIDEN KUSTANNUKSIA	17
	4.1 Kunnalle aiheutuvat kustannukset	17
	4.2 Työttömän saamat tulot työllistymistä edistävissä toimenpiteissä	21
	4.3 Yhteenvetoa	22
5	ASIAKASPOLKUJEN KUSTANNUKSET	24
	5.1 Asiakaspolku 1 – ”työelämävalmentautuja I”	24
	5.2 Asiakaspolku 2 – ”avoimille työmarkkinoille työllistyjä”	26
	5.3 Asiakaspolku 3 – ”työelämävalmentautuja II”	27
	5.4 Asiakaspolku 4 -”eläköityjä”	29
	5.5 Asiakaspolku 5 – ”välityömarkkina-asiakas”	30
	5.6 Asiakaspolku 6 – ”kouluttautumaton”	31
	5.7 Yhteenveto asiakaspoluista	32
	5.8 Asiakaspolkujen kokonaiskustannukset	34
	5.9 Asiakkaiden saamat tuet koko tarkastelujaksolla	36
	5.10 Asiakaspolkujen kustannukset kuukausitasolla	37
	5.10.1 Kunnalle aiheutuneet kustannukset	39
	5.10.2 Valtiolle aiheutuneet kustannukset	40
	5.10.3 Asiakkaiden saamat taloudelliset tuet	41
	5.11 Yhteenvetoa kustannuksista	43
6	ARVIOINTI, VAIKUTTAVUUS JA KUSTANNUSVAIKUTTAVUUS	45
	6.1 Sosiaalipalvelujen taloudellinen arviointi ja kustannusvaikuttavuus	45
	6.2 Kustannusvaikuttavuus aikuissosiaalityön työttömille asiakkaille kohdistuvissa palveluissa	47
	6.3 Sosiaalinen kustannusvaikuttavuusindeksi	48
	6.4 Elämänlaatu	50

6.5	Esimerkki ”muutosSKV-indeksin” soveltamisesta	51
6.6	Aikuissosiaalityön aktivointitoimien vaikuttavuus - tavoitepohjainen ja elämänlaatupohjainen tarkastelu	55
6.7	Kustannus-vaikuttavuustutkimuksen jatkokehitystyö	61
6.8	Asiakkaiden tilanteen tarkastelua välityömarkkinoiden näkökulmasta	62
7	AIKUISSOSIAALITYÖN ROOLI JA REUNAEHDOT PITKÄAIKAISTYÖTTÖMÄN PALVELUISSA	65
7.1	Toimimaton palvelurakenne	65
7.2	Haasteelliset elämäntilanteet aktivointityössä	66
7.3	Aikuissosiaalityössä tehtävän aktivointityön reunaehdot	69
7.4	Yhteenvetoa kunnallisen aikuissosiaalityön roolista pitkäaikaistyöttömän palveluissa	70
8	LOPUKSI	72
	LÄHTEET	77

1 JOHDANTO

Aikuisten parissa tehtävä sosiaalityö paikannetaan yleensä kuntien sosiaalitoimistossa tehtävään työhön, jolloin sosiaalityöntekijöiden tehtäviksi määrittyvät asiakkaan ohjaus, neuvonta ja tukeminen elämän ongelmatilanteissa. Aikuisikäisten asiakkaiden ongelmat liittyvät useimmiten toimeentuloon, työttömyyteen tai elämänhallinnan vaikeuksiin, kuten päihteisiin ja asunnottomuuteen. (Juhila 2008a; Välimaa 2008a; Väisänen & Hämäläinen 2008.) Lainsäädäntö ja siihen liittyvä yhteiskuntapolitiikka sekä olemassa olevat erilaiset resurssit määrittelevät kunnallisen aikuissosiaalityön reunaehdot. (Juhila 2008a; Välimaa 2008a, 175; Talvensola ym. 2008.) Viime vuosina suomalaisessa yhteiskunnassa on todettu tapahtuneen muutos kaikista kansalaisista huolta pitävästä yhteiskunnasta yksilön vastuuta korostavaan yhteiskuntaan. Tämän kaltainen suunnanmuutos on johtanut sosiaalityön asiakkaiden vastuuttamiseen ja aktivoivaan politiikkaan. Muutos on vaikuttanut myös sosiaalityöntekijöiden työn tekemisen reunaehtoihin siten, että sosiaalityössä aina vallitseva ulottuvuus tuen ja kontrollin välillä on syventynyt yhä enemmän kontrolli- ja keppitoimenpiteitä velvoittavampaan suuntaan. (Välimaa 2008a, 175; Juhila 2008b.)

Raija Julkusen (2001) mukaan aktiivisuuden nousu on ollut poliittis-ideologisesti monimutkainen ilmiö, eikä aktivoinnille ole löydettävissä tieteellisesti kestäviä perusteluja. Suomen aktivointipolitiikkaa on määritelty ideologialtaan ohueksi. Toteutetut ratkaisut, jotka ovat Julkusen mukaan olleet pääosin työttömyys- ja sosiaaliturvaa karsivia ja sen velvoitteita lisääviä, ovat seuranneet liberalistista markkinasuuntautunutta paradigmaa. Suomalainen sosiaali- ja työvoimapolitiikka ovat myötäilleet EU:ssa muotoutunutta sosiaalipoliittista ideologiaa, joka tavoittelee työpalkkavetoista elämää sosiaaliturvavetoisen sijasta (Julkunen 2001; Tuusa 2005). Työttömyyden kasvun myötä on siis pyritty siirtymään toimeentulotuen tarjoamisesta mobilisointiin, welfaresta kohti workfarea. Samalla keskusteluun on liittynyt huoli työttömyyden mukanaan tuomasta syrjäytymisestä, ihmisarvon menetyksestä ja joutumisesta tärkeiden yhteiskunnan areenoiden ulkopuolelle. Toisaalta huoli on paikantunut tukiriippuvuuteen liittyvään keskusteluun. (Mt.)

Matti Tuusa (2005, 18) näkee, että pitkäaikaistyöttömyys ja siitä seuraavat erilaiset psykososiaaliset ja taloudelliset ongelmat ovat olleet kuntien peruspalveluissa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden pääasiallinen työkenttä 1990-luvun lamasta lähtien. Aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan liittyvä lainsäädäntö ja erilaiset yhteistoimintahankkeet 2000-luvun alussa lisäsivät monin tavoin kuntien sosiaalitoimen vastuuta ja tehtäviä pitkäaikaistyöttömien palveluissa (Ala-Kauhaluoma ym. 2004; Tuusa 2005, 18). Vuonna 2001 voimaan tullut laki kuntouttavasta työtoiminnasta toi kuntiin uudenlaisen tilanteen, kun kuntien sosiaalitoimen sosiaalityö nousi pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin ja viranomaisyhteistyön ja työllistämisen keskiöön (Tuusa 2005, 18). Laki velvoittaa kuntaa ja työhallintoa yhdessä selvittämään työttömän asiakkaan työttömyyden taustalla olevia tekijöitä. Laki on asiakasta ja kuntaa sekä valtiota velvoittava, joten sosiaalitoimen tehtävänä olisi tuottaa asiantuntemuksella tietoa asiakkaista, heidän palvelutarpeistaan ja kokonaisvaltaisten palveluprosessien ohjaamisesta ja johtamisesta. Sosiaalitoimen viimesijaisella aikuissosiaalityön palveluilla on kosketuspintaa asiakkaisiin, jotka muut palveluorganisaatiot ovat jo mahdollisesti rajanneet palvelujensa ulkopuolelle. Työmarkkinatuen uudistus vuonna 2006 syvensi yhteistyötä sosiaalitoimen ja työ- ja elinkeinotoimistojen välillä.

Asko Suikkasen (2008) mukaan välityömarkkinoihin liittyy voimakas odotushorizontti. Niiltä toivotaan löytyvän uudenlaisia työmahdollisuuksia erityisesti pitkäaikaistyöttömille, jotka ovat vaarassa syrjäytyä työmarkkinoilta alhaisen koulutustason, vajaakuntoisuuden,

päihde -tai mielenterveysongelmien takia. Väilyömarkkinoiden kohderyhmä ovat näin ollen usein rakenteelliseen työttömyyteen sijoittuvat henkilöt. Asko Suikkanen (2008) kritisoi väilyömarkkinoiden perinteistä jakoa siirtymämarkkinoihin ja välittäviin työmarkkinoihin, koska tällöin työttömien joukko jaetaan yhtäältä suoraan tai nopeasti työmarkkinoille palaaviin sekä toimenpiteisiin osallistuviin (ryhmäpalvelut, koulutus, ohjaus ja tukityö), joita siirtymätyömarkkinat koskevat, ja toisaalta pitkittyvään työttömyyteen ajautuneisiin. Suikkasen (2008) mukaan nykyinen suomalainen lähestymistapa väilyömarkkinoiden kehittämiseen on työttömien tilanneongelmista lähtevä, lähinnä työvoimapolitiikan keinovalikoimaa kehittävä politiikkanäkökulma. Työmarkkinoiden laajempaan muutokseen reagoimisesta tai muutokseen laajemmin sopeutuvasta yhteiskuntapolitiittisesta strategiasta hän ei näe merkkejä. Nykyisessä väilyömarkkinoiden toteuttamisessa ei siis katsota tarvittavan laajempia yhteiskuntapolitiittisia reformeja. Valitulla strategialla on laajoja vaikutuksia kuitenkin muun muassa aikuissosiaalityön asiakkaille.

Kuntien sosiaalitoimiston työlle asetettujen uusien tavoitteiden taustalla on työllisyyspoliittinen tehtävä, johon on yhä enemmän tullut sosiaalipoliittisia ulottuvuuksia. Työvoimamahallinto suuntaa toimenpiteitään entistä enemmän työmarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta jolloin valtavirrasta ulos jäävät tipahtavat työttömyyskysymyksenkin kanssa kuntien ja erityisesti sosiaalitoimen vastuulle. Aktivointiin nojaavaa työtä ja sosiaalipoliittikkaa on kritisoitu rakenteellisen työttömyysongelman yksilöllistämistä tilanteessa, jossa työtä ei riitä kaikille (Tuusa 2005, 22). Aktivointiohjelmiin liittyvät velvoitteet ja sanktioinnit ovat toinen kritiikin kohde. Esimerkiksi Vähätalon (2001, Tuusan 2005, 22 mukaan) tutkimuksen mukaan velvoittavuuden tiukka noudattaminen voi heikentää kaikkein huonoimmassa asemassa olevien tilannetta ja syrjäyttää heidät palvelujärjestelmän ulottumattomiin.

Aktivointipoliittikan kanssa samaan laajaan uusliberalismin ideologian esiinnousuun liittyy myös laaja keskustelu vaikuttavuusyhteiskunnasta (Rajavaara 2007). Uudessa julkisjohtamisessa palvelujen tarveperustaisesta tarjoamisesta on siirrytty arvioimaan palveluita ensisijaisesti tulosten ja tuotosten perusteella. Tässä keskustelussa on nostettu esiin myös tarve erilaisten palvelujen kustannusvaikuttavuuden ja -tehokkuuden arviointeihin. (Julkunen 2008; 183–186; Juhila 2006, 69–76.)

Selvityksessä näemme, että erilaisten aktivointiin ja työllistymiseen liittyvien palvelujen kustannuksia laskettaessa on tärkeää tuoda esiin myös palvelujen käyttäjien näkökulma, erityisesti kaikkein huonoimmassa olevien näkökulma, kustannuslaskelmien rinnalle. Kuntataloudelle halvin palveluvaihtoehto ei välttämättä ole asiakkaan tarpeiden kannalta paras vaihtoehto. Tässä nouseekin esiin muun muassa Kirsi Juhilan (2008b, 79) esittämä sosiaalityöntekijöiden asianajajan rooli nykyisessä yksityisen vastuun diskurssiin määrittävässä yhteiskunnassa.

Tietoisena laajasta ja voimakkaasti yhteiskunnallista toimintaa dominoivasta uuteen julkisjohtamiseen liittyvästä vaikuttavuuskeskustelusta ja ehkä juuri sen vuoksi Keski-Suomen maakunnan aikuissosiaalityön kehittämishankkeessa (Närhi ym. 2009) päätettiin toteuttaa selvitys, jonka tarkoituksena oli jäsentää kunnan sosiaalitoimen aikuissosiaalityön sekä siihen kiinteästi liittyvien kunnan tai muun tahon järjestämien tai tarjoamien palvelujen kustannuksia ja vaikutuksia kuntatalouden, asiakkaan ja sosiaalityön näkökulmista.

Selvitystyö toteutettiin yhteistyössä Keski-Suomen maakunnan aikuissosiaalityön kehittämishankkeen, erään keskisuomalaisen kunnan, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Jyväskylän toimipisteen tutkijan ja Jyväskylän yliopiston taloustieteiden tiedekunnan tutkijoiden kanssa syksyn 2008 ja kevään 2009 aikana. Tietoa kustannusvaikutuksista

kerättiin asiakkuuspolkujen¹ avulla. Tutkimus toteutettiin työntekijähaastattelujen avulla, joiden perusteella laskettiin toteutuneista palveluista aiheutuneet kustannukset valtion-, kuntatalouden ja yksilön näkökulmista sekä arvioitiin sosiaalityöntekijöiden kuvaamien pitkäaikaistyöttömille suunnattujen palvelujen vaikutuksia asiakkaidensa elämänlaatuun. Tarkoituksena oli tuoda kustannuskeskusteluun myös aikuissosiaalityöntekijöiden näkökulmia annettujen työllistämisen- ja aktivointipalvelujen suhteesta asiakkaan elämänlaatuun sekä aikuissosiaalityön tekemisen tiukkoihin reunaehtoihin. Saadun tiedon avulla oli siis pyrkimys tuoda euromääräisen keskustelun rinnalle kysymykset aktivointipalvelujen vaikutuksista asiakkaiden elämänlaatuun.

Selvitys on luonteeltaan hyvin pitkälle kokeileva, jossa kokeillaan paitsi kustannuksiin perustuvaa suoritusmittausta myös elämänlaatumittaria aikuissosiaalityöhön sovellettuna. Selvityksellä on myös selkeä arviointiulottuvuus, koska siinä haetaan vaikuttavuuden mittaria aikuissosiaalityön pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden aktivointityöhön sekä kehitetään sosiaalinen kustannusvaikuttavuusindeksi. Näiden lisäksi vaikuttavuustarkasteluun tuodaan myös perinteisempää näkökulmaa tavoitepohjaisen tarkastelun kautta.

Kustannuspohjaisen tarkastelun ”hypotesina” oli, että aktivointi- ja työllistämistyö tuottavat työttömän taloudellisen tilanteen kohoamista ja kuntatalouden pitkän aikavälin kustannusten vähenemistä. Lyhyellä aikavälillä kustannusten oletettiin nousevan, koska työttömän aktivointijakson aikana tarvitaan erilaisia aktivointi- ja työllistämistyöhön liittyviä toimenpiteitä ja palveluja sekä työntekijöiden suurempaa työpanosta.

Selvityksessä asetetut tutkimuskysymykset olivat:

1. Mitkä ovat tarkasteltavan keskisuomalaisen kunnan sosiaalitoimen aikuissosiaalityön sekä siihen kiinteästi liittyvien kunnan tai muun tahon järjestämien tai tarjoamien palvelujen kustannukset kuntatalouden ja asiakkaan näkökulmista kerätyn asiakkuuspolkuaineiston pohjalta?
2. Miten asiakkaiden saamat palvelut vaikuttivat pitkäaikaistyöttömän elämänlaatuun?
3. Mikä on aineiston perusteella aikuissosiaalityön rooli pitkäaikaistyöttömän aktivointi- ja työllistämispalveluissa?

Raportti koostuu seitsemästä luvusta. Toisessa luvussa kuvataan selvityksen aineisto. Kolmas luku esittelee lyhyesti työttömien toimeentuloturvaa sekä aktivointi- ja työllistämispalvelujen valikkoa. Neljäs luku paikantaa selvityksessä laskettuja keskimääräisiä kustannuksia. Viides luku tarkastelee kuuden valitun asiakaspolun kustannuksia. Kuudennessa luvussa keskitytään määrittelemään vaikuttavuutta ja arviointia sekä tuodaan esiin kustannus-vaikuttavuuskäsite. Samassa luvussa paikannetaan elämänlaadun mittaristoa sellaisena kun sitä käytettiin selvityksessä. Seitsemäs luku avaa vastauksia kolmanteen tutkimuskysymykseen aikuissosiaalityön roolista ja reunaehdoista pitkäaikaistyöttömän aktivointi- ja työllistämispalvelujen osalta. Kahdeksannessa luvussa vedetään yhteen johdopäätöksiä aineiston pohjalta aktivointi- ja työllistämistyön kustannuksista ja vaikutuksista pitkäaikaistyöttömien osalta.

Raportti koostuu monen eri kirjoittajan työpanoksesta. Kolmas, neljäs ja viides luku pohjaa pääasiallisesti Anne-Mari Ulfvesin laskentatoimen pro gradu-tutkimukseen (Ulfves 2010.) Kuudes luku perustuu Antti Rautiaisen artikkeliin, jota on täydennetty Raija Lääperin elämänlaadun osatekijöiden analyysillä. Seitsemäs luku on Kati Närhin analyysi-

¹ Asiakkuuspolkujen avulla kuvattiin pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden saamien palveluiden ja työttömyysjaksojen vaihtelua selvityksen tarkasteltujajankohtana. Asiakkuuspolut rakennettiin sosiaalityöntekijöiden haastattelujen pohjalta.

sia aikuissosiaalityön roolista aktivointi- ja työllistämiskentällä. Ensimmäinen, toinen ja kahdeksas luku ovat Kati Närhin ja Raija Lääperin yhteistyössä laatimia kokonaisuuksia, joissa Anne-Mari Ulfvesin pro gradu-tutkimus sekä Lääperin ja Närhin keräämä sosiaalityöntekijöiden haastatteluaineistojen analyysi toimivat merkittävänä lähteinä.

2 AINEISTO

Selvityksessä keskityttiin tarkastelemaan erään keskisuomalaisen kunnan sosiaalitoimiston aikuissosiaalityön ja siihen kiinteästi liittyvien aktiivointi- ja työllistämispalvelujen kustannuksia ja vaikutuksia kuntatalouden ja asiakkaan talouden sekä yksilön elämänlaadun näkökulmista. Kunnassa työskentelee 2,5 aikuissosiaalityöntekijää, yksi palveluohjaaja ja yksi toimistos sihteeri/etuuskäsittelijä. Kyseisessä kunnassa ei ole saatavilla työvoiman palvelukeskuksen palveluja, joten aktiivointi- ja työllistämistyötä tehdään yhteistyönä sosiaalitoimiston aikuissosiaalityöntekijöiden ja palveluohjaajan sekä työ- ja elinkeinotoimiston työntekijöiden kesken. Kunnan toimintakäytäntönä on, että kunnan palveluohjaaja työskentelee ns. passiivilistalla² oljoiden kanssa, kun taas sosiaalityöntekijät keskittyvät tulottomien³ henkilöiden parissa työskentelyyn.

Kustannusaineisto kerättiin haastattelemalla kunnan sosiaalijohtajaa, johtavaa sosiaalityöntekijää sekä aktiivointiin osallistuneita sosiaalityöntekijöitä. Eri aktiivointitoimenpiteiden kokonaiskustannukset kunnalle ja työttömälle asiakkaalle laskettiin keskimääräisinä kustannuksina tiettyjen lähtökohta-oletusten vallitessa. Tarkemmat laskentaperusteet löytyvät Anne-Mari Ulfvesin (2010) laskentatoimen pro gradutyöstä.

Asiakaspolkuaineisto kerättiin haastattelemalla kolmea kunnan aikuissosiaalityöntekijää⁴. Kohdekunnan aikuissosiaalityöntekijät valitsivat pitkäaikaistyöttömistä asiakkaistaan kuusi (6) asiakasta, joista asiakaspolut rakennettiin. Alun perin ideana oli, että elämänlaatua mitataan aikuissosiaalityön asiakkaan kokemana. Asiakkaiden saaminen mukaan selvityksen haastatteluihin osoittautui kuitenkin haasteelliseksi erityisesti yksilön tietosuoja- ja ääädöksiensä vuoksi. Myös työvoimaviranomaiset kieltäytyivät asiakastietojen tarkemmasta selvittelystä vedoten resurssipulaansa. Niinpä elämänlaadun eri ulottuvuuksia arvioivat selvityksessä sosiaalityöntekijät aktiivointi- ja työllistämispalveluja saaneiden asiakkaiden osalta.

Asiakaspolut ovat ainoastaan esimerkkejä mahdollisista toimenpiteistä ja syntyneistä elämänpoluista, joten tapahtumaketjuista ei voida vetää johtopäätöksiä, jotka koskisivat suurempaa pitkäaikaistyöttömien joukkoa. Esimerkkiasiakkaiden valintaa rajattiin seuraavilla kriteereillä: asiakkaan tuli olla pitkäaikaistyötön, 35–50-vuotias mies, koulutustaustana peruskoulu tai toisen asteen tutkinto eikä asiakkaalla ollut kotona asuvia alle 18-vuotiaita huollettavia lapsia. Tällä määrittelyllä pyrittiin yhtenäistämään asiakaspolkuja, jotta annettujen aktiivointi- ja työllistämispalveluiden vaikutukset olisi saatu selkeämmin esille. Lisäksi esimerkkiasiakkaat jaettiin kahteen ryhmään aikuissosiaalityön työllistymistä edistävien palvelujen saamisen mukaan. Kolmessa ensimmäisessä asiakaspolussa pitkäaikaistyöttömät saivat aikuissosiaalityön työllistymistä edistäviä palveluja, eli niin sanottuja aktiivointitoimenpiteitä muun sosiaalityön sekä toimeentulotukityön ohella. Asiakaspoluissa 4-6 pitkäaikaistyöttömät olivat passiivilistalla ja saivat työmarkkinatukea

² Ns. passiivilistalaiset henkilöt ovat työmarkkinatuen saajia, joille on kertynyt vähintään 500 päivää passiivista työmarkkinatukea.

³ Tulottomat henkilöt ovat ns. passiivilistalta pudonneita henkilöitä, eli pitkään työttömänä ja työmarkkinatuella olevia henkilöitä, jotka ovat menettäneet oikeuden työmarkkinatukeen ja siirtyneet viimesijaisen toimeentuloturvan eli toimeentulotuen hakijoiksi.

⁴ Kukin haastattelu kesti noin 1,5 tuntia. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin analyysia varten.

”passiivisesti”, eli he eivät saaneet aikuissosiaalityön työllisyyttä edistäviä palveluja⁵. Tällä jaottelulla haluttiin selvittää, edistävätkö aikuissosiaalityön aktivointitoimenpiteet työllistymistä, ja toisaalta paraneeko asiakkaiden elämänlaatu, mikäli häneen kohdistetaan aktivointitoimenpiteitä. Vertailuryhmän osalta tiedot elämänlaadun osatekijöistä jäivät saamatta, mikä vaikutti keskeisesti alkuperäiseen tutkimusasetelmaan. Selvityksessä tarkasteltiin jo tapahtuneita tilanteita. Tarkasteluajankohta oli tammikuusta 2006 marraskuuhun 2008. Asiakaspolkujen avulla arvioidaan kustannuksia eri asiakkaiden kohdalla erityisesti kuntatalouden näkökulmasta tarkasteltuna. Asiakaspolkujen kustannukset kerättiin sosiaalityöntekijöiden avulla ja niiden laskemisessa hyödynnettiin tehtyjä asiakaspolkuhaastatteluja.

⁵ Vaikkakin esimerkiksi asiakas viisi (5) sai työvoimahallinnon kohdennettuja työllistymistä edistäviä palveluita.

3 TYÖTTÖMIEN TOIMEENTULOTURVA SEKÄ AKTIVOINTI- JA TYÖLLISTÄMISPALVELUT

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 työmarkkinatuellella (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 toimeentuloturvaa voidaan täydentää kunnallisella toimeentulotuella. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto, joka täydentää muuta toimeentuloturvaa, kuten työttömyysturvaa. 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 oli 25,63 euroa päivässä ja sitä maksettiin viideltä päivästä viikossa. Lisäksi on mahdollista saada lapsikorotusta alle 18-vuotiaista lapsista. Korotuksen määrä oli 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 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 työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin tai kuntouttavaan työtoimintaan. (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. Työmarkkinatuen saajat on jaoteltu ryhmiin sen mukaan osallistuvatko he aktiivitoimiin vai maksetaanko heille työmarkkinatukea passiivisesti. Passiivisesti työmarkkinatukea saavat voi-

daan 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.)

Työmarkkinatuen uudistus

Työmarkkinatukea uudistettiin vuoden 2006 alusta. Työmarkkinatuki uudistuksen päätavoitteiksi asetettiin työllisyysasteen nostaminen ja työttömyyden alentaminen. Pitkällä tähtäimellä tavoitteena oli myös alentaa työttömyyden hoidon julkisia kokonaismenoja. Näiden päämäärien saavuttamiseksi valmisteltiin tehokkaampaa, kannustavampaa ja tasapainoisempaa toimeentulotukietuuksien ja aktivointiohjelmien kokonaisuutta. Käytännössä työmarkkinatuki uudistuksella 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 tyrehtyttämään työmarkkinatuen saajien ajautumista pitkittyneeseen työttömyyteen. Työmarkkinatuki uudistuksen avulla pyrittiin myös poistamaan etuus- ja rahoitusjärjestelmistä sellaisia epävirallisia ohjaavia vaikutuksia, jotka antavat mahdollisuuden toimia vastoin etuusjärjestelmän tavoitteita sekä työttömyyden alentamistavoitetta. (Tuomaala 2007, 1.)

Työmarkkinatuki uudistuksessa keskeisimpänä kohderyhmänä ovat olleet pitkään passiivivaikeista työmarkkinatukea saaneet henkilöt. Työmarkkinatuki uudistuksessa aktivointia pyrittiin lisäämään erityisesti niiden työmarkkinatuen saajien osalta, joille passiivista tukea oli kertynyt vähintään 500 päivältä. (Tuomaala 2007, 7–11.) Lisäksi työmarkkinatuki uudistuksessa 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. (Työttömyysturvallaki 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 passiivivaikeista 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 Kelalle 50 prosenttia kyseisistä työmarkkinatuista. (Tuomaala 2007, 11.)

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 työmarkkinamenot 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 työmarkkinamenot tulevat kasvamaan jo tämän vuoden aikana, mikäli nuorten tai muiden työttömyyspäivärahaan oikeuttamattomien työttömyys lisääntyy nykyisen taantumien 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 irrotettiin valtionosuusjärjestelmästä, 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.

Työvoimapolitiittiset ja muut työllistymistä edistävät aktivointitoimenpiteet

Työhallinnon työvoimapolitiittisilla palveluilla (työllistämispalvelut) ja työllistymistä edistävillä aktivointitoimilla tuetaan asiakkaan sijoittumista avoimille työmarkkinoille ja koulutukseen. Aktivointisuunnitelmaa tehtäessä työvoimapolitiittiset palvelut ja työllistymistä edistävät aktivointitoimet ovat työttömän työnhakijan ensisijaisia palveluja. Kuntouttava työtoiminta toi vuoden 2001 alussa 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). Työvoimapolitiittisiä 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 työvoimapolitiittisesta palvelusta 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 työvoimapolitiittisten palvelujen tai työllistymistä edistävien aktivointitoimien avulla työmarkkinoille tai koulutukseen. Toisin sanoen kuntouttavaa työtoimintaa voidaan tarjota, kun katsotaan, ettei asiakkaan työ- ja toimintakyky riitä vielä työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumiseen. Lisäksi kuntouttava työtoiminta on hyvä vaihtoehto silloin, kun halutaan selvittää asiakkaan työ- ja toimintakykyä, koska keskeyttämisestä ei aiheudu samanlaisia sanktioita kuin työvoimapolitiittisissä palveluissa. Lisäksi kuntouttavaa työtoimintaa voidaan toteuttaa muutamina päivinä viikossa lyhyemmällä työpäivillä. (Lindqvist ym. 2001, 22–28.)

Työhallinnon ja kunnan järjestämien työllisyyttä edistävien palvelujen lisäksi pitkäaikais-työttömille 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 työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin (Lindqvist ym. 2001, 47-48). Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on tarjota pitkäaikais-työttömälle 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 päivärutmiä ja harjoittamaan työelämän rutmiineja 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 työvoimapolitiittisiin toimiin, kuten työharjoitteluun, työelämävalmennukseen tai työvoimapolitiittiseen 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 työssäolohehtoa 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– 4§.) 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 työt-

tömyyden jälkeen. Vuoden 2009 loppuun asti lain velvoittavuus perustui ikään. Alle 25-vuotiailla ei ollut oikeutta kieltäytyä kuntouttavasta työtoiminnasta ilman hyväksyttävää syytä. Kieltäytyminen saattaa johtaa nuorten kohdalla toimeentulotuen pienentämiseen 20–40 prosentilla. Tällä ikään perustuvalla jaotellulla haluttiin katkaista nuorten työttömyys ja syrjäytyminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. (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 §.) Vuoden 2010 alusta lakimuutoksen myötä kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuus on koskenut myös yli 25-vuotiaita. Tällöin kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytyminen ilman hyväksyttävää syytä voi johtaa myös yli 25 -vuotiailla henkilöillä toimeentulotuen pienentämiseen.

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 ammatitaitoa. 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 osallistumalla 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 työsuhteeseen, ei aikaa oteta huomioon myöskään työttömyyspäivärahan työssäoloa 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 työvoimapolitiittisesta 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 työlainsäädännön ja alan työehtosopimuksen määräyksiä. Lisäksi työnantajan on sitouduttava maksamaan työehtosopimuksen mukaista tai tavanomaista 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 työllistyvät, joiden osalta palkkatuki voidaan kuitenkin maksaa täysimääräisenä myös osaikatyön osalta. (Työ- ja elinkeinotoimisto 1/2009.)

4 AKTIVOINTITOIMENPITEIDEN KUSTANNUKSLIA

Tässä luvussa tarkastellaan työttömyydestä aiheutuvia kustannuksia passiivilistalla olevien henkilöiden sekä tiettyjen aktiivitoimien muun muassa kuntouttavan työtoiminnan, työelämävalmennuksen ja palkkatuetun työllistämisen osalta. Tarkasteluun on liitetty myös ns. karensseihin liittyvät kustannukset. Kustannustarkastelussa on mukana sekä kunnalle aiheutuvien kustannusten näkökulma että yksilön näkökulma, jolloin työttömän tuloissa huomioidaan työttömyydestä aiheutuvan tuen lisäksi myös toimeentulo- ja asumistuki.

4.1 Kunnalle aiheutuvat kustannukset

Työttömien aktivoinnista syntyy kunnalle erityyppisiä kustannuksia. Työttömälle maksettusta työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta kunta rahoittaa 50 – 100 %. Näiden lisäksi kustannuksia aiheuttavat sosiaalityöntekijöiden ja palvelusihteerien/etuuskäsittelijöiden palkkakustannukset. Usein sosiaalitoimen palvelujen lisäksi tarvitaan myös terveydenhuollon palveluja, kuten terveystarkastuksia, päihdehoitoja ja mielenterveyspalveluita, jotka aiheuttavat menoja kunnalle. Kuntien mahdollisuudet järjestää aktivointitoimenpiteisiin varattuja paikkoja vaihtelee ja osa kunnista hankkii työelämävalmennus- tai työharjoittelupaikkoja myös ostopalveluina ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Tarkastellussa kunnassa aktivointitoimenpiteet, kuten työelämävalmennus ja kuntouttava työtoiminta tapahtuvat pääosin kunnan työpajalla, minkä vuoksi työpajan aiheuttamat kustannukset huomioitiin tarkastelussa.

Työttömän henkilön ollessa ns. passiivilistalla hän ei ole aktivointitoimenpiteiden piirissä. Sosiaalitoimen asiakkaana hän kuitenkin voi olla mahdollisen toimeentulotukivajeensa vuoksi. Kustannuksia syntyy henkilölle maksettavasta työmarkkinatuesta, asumistuesta ja mahdollisesta toimeentulotuesta. Kunnan näkökulmasta katsottuna asumistuesta ei synny kustannuksia, koska sen maksaa Kela valtion varoista. Sen sijaan työmarkkinatuen uudistuksen jälkeen 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, joten sen huomioiminen yleismallissa ei ole perusteltua ja toisaalta myönnetty summat ovat usein pieniä.

Passiivilista ei varsinaisesti ole aktivointitoimenpide, jolla tähdättäisiin työllistymiseen, vaan passiivilistalle ”joudutaan” kun yli 500 päivää työttömänä ollut henkilö on menettänyt oikeutensa työttömyyspäivärahaan ja on siirtynyt työmarkkinatuen piiriin. Passiivilistalla oleminen voi joillekin olla elämänlaatua parantava tekijä, toiset taas voivat kokea sen negatiivisesti. Esimerkiksi henkilö, joka on menettänyt työmarkkinaoikeutensa ja pudonnut pelkälle toimeentulotuelle, työssäoloehdon täyttäminen ja paluu passiivilistalle on selkeä taloudellisen tilanteen parantaja. Toisille se voi merkitä työttömyyden jatkumista ja työllistymismotivaation laskua.

Kuntouttava työtoiminta ei pura työmarkkinatuella asetettua työssäoloehtoaa. Henkilön ollessa kuntouttavassa työtoiminnassa hän saa toimeentulonsa työmarkkinatukena ilman tarveharkintaa ja usein myös asumistukea, jotka Kela maksaa kokonaan valtion varoista.

Näin ollen kuntatalouden kannalta aktivointitoimenpiteessä olevat työmarkkinatuensajat vähentävät kunnan passiivisen työmarkkinatuen rahoitusvelvollisuutta.

Työelämävalmennus on aktivointitoimenpide, jota voidaan tarjota useimmille pitkäaikaistyöttömille, mikäli kunnalla on tarjota paikkoja työelämävalmennuksen suorittamiseen. Koska kyse on työllistämistoimenpiteestä, työmarkkinatukikustannukset kuuluvat Kelan vastuulle ja kunta vastaa ainoastaan mahdollisen toimeentulotuen maksamisesta yhdessä valtion kanssa.

Palkkatuettu työllistäminen tarkoittaa sitä, että työtön työnhakija työllistyy palkkatöihin ja hänelle maksetaan tehdystä työstä palkkaa. Työttömälle maksettuun palkkaan työnantajalla on mahdollisuus hakea palkkatukea TE-keskukselta. Kunnan näkökulmasta palkkatuettu työ aiheuttaa kunnalle kustannuksia siinä tapauksessa, kun kunta itse työllistää työttömän tai se järjestää niin kutsuttua välimarkkinatyötä, johon palkkatuella työllistytvä työllistyy. Kun kunta työllistää työttömän työnhakijan kunnan töihin, maksaa kunta palkan tukityöllistetylle henkilölle. Jos henkilö työllistyy kolmannelle sektorille tai muualla 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 yleensä riittävän suuri kattamaan elämisestä aiheutuvat menot. Kunnalle ei siis synny työmarkkina- eikä toimeentulotukimenoja. Sen sijaan kunnalle syntyy palkkatuetusta työllistamisestä palkkakuluja. Palkkatuella työllistetyn pitkäaikaistyöttömät ovat usein työkykyisiä ja koulutettuja ihmisiä, joille ei ole löytynyt vaki- tuista töitä. Palkkatuettu työllistäminen tapahtuu yleensä työvoimaneuvojan kautta, joten kyseiset henkilöt eivät yleensä tarvitse aikuissosiaalityön palveluja. Kunnalle ei siis synny henkilöstömenoja palkkatukitoimenpiteistä. Kunnalle aiheutuvat kokonaiskustannukset muodostuvat käytännössä pelkästään palkkatuella työllistetyn henkilön palkan maksamisesta.

Mikäli henkilö kieltäytyy osallistumasta työllistämisen 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, että työttömät eivät keskeyttäisi työllistämisen tai aktivointitoimenpiteitä tai eivät voisi kieltäytyä niistä ilman taloudellisia menetyksiä. Karenssitilanteita voi olla kolmenlaisia: 1. henkilö putoaa passiivilistalta, mutta toimeentulotukea ei alenneta (karenssi A, kuviossa 1), 2. henkilö putoaa passiivilistalta ja toimeentulotukea alennetaan 20 prosentilla (karenssi B) tai 3. henkilö putoaa passiivilistalta ja toimeentulotukea alennetaan 40 prosentilla (karenssi C).

Seuraavassa pylväsdiagrammissa (kuvio 1) on eritelty kunnalle aiheutuneet kustannukset työllistämisen ja aktivointitoimenpiteistä menolajeittain sekä toimenpiteistä kieltäytymisen tai keskeyttämisen takia asetetuista karensseista. Kyseisiä kokonaiskustannuksia tarkastellaan diagrammissa kuukausitasolla.

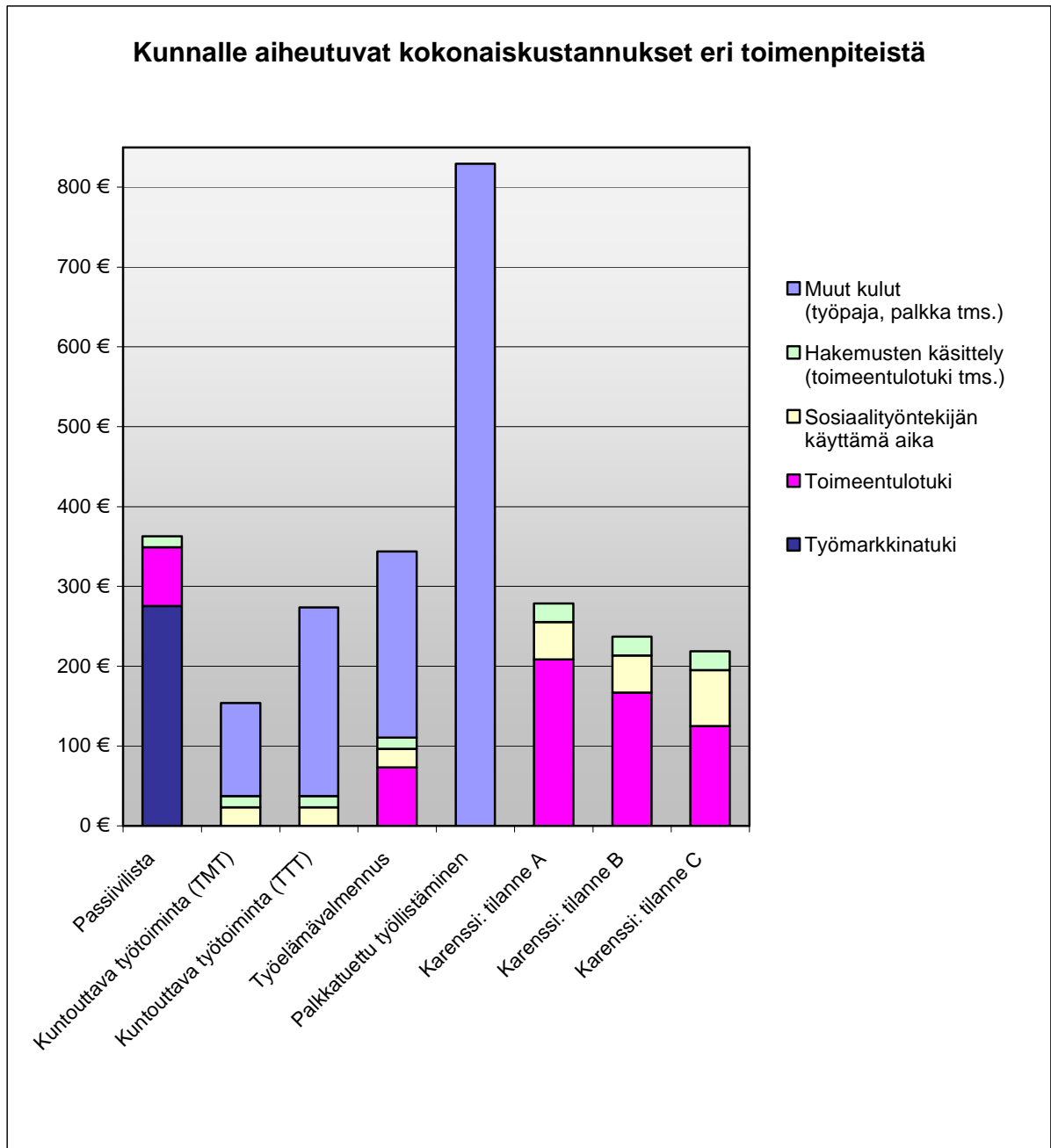
Työllistämisen ja aktivointitoimenpiteissä selkeästi suurin menoero kunnalle on työpajan ylläpitämiseen tai sen palvelujen ostamiseen liittyvät menot. Tässä tarkastelussa työpajakustannukset olivat 10,84 euroa/päivä, mikä on suhteellisen alhainen hinta. Mikäli työpajatoiminta hankitaan ulkopuoliselta palveluntuottajalta, voi työpajakustannus nousta jo 30,00–40,00 euroon tai ylikin. Tällöin työllistämisen ja aktivointitoimenpiteet olisivat kalliimpi vaihtoehto kunnalle kuin passiivisen työmarkkinatuen rahoittaminen. Tässä tarkastelussa kuitenkin työllistymistä edistävät toimenpiteet ovat kannattavia myös kustan-

nusnäkökulmasta. Ainoa poikkeus tähän on palkkatuettu työllistäminen, jonka kustannukset ylittävät passiivisen työmarkkinatuen rahoittamisen kustannukset.

Kuntouttava työtoiminta on kuvion 1 pylväsdiagrammin perusteella kuntatalouden kannalta halvin vaihtoehto, koska aktivoitavat työttömät viettävät keskimäärin vähemmän työpäiviä työpajalla kuin työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä olevat. Lisäksi työmarkkina- ja asumistuen sekä ylläpito- ja matkakorvausten vuoksi perustetta toimeentulotuen myöntämiselle ei välttämättä synny. Todellisuudessa yksilön menot kuitenkin vaihtelevat, joten luultavasti on myös henkilöitä, jotka tarvitsevat toimeentulotukea kuntouttavan työtoiminnan aikana.

Yleisimmin tarjottu työvoimapolitiittinen toimenpide, työelämävalmennus, on kalliimpi vaihtoehto kuin 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 (5) kuukauden työssäoloehdon täyttäminen vaatii nimenomaan työvoimapolitiittista toimenpidettä, jotta työmarkkinatukioikeus palautuisi, joten kaikkiin tilanteisiin kuntouttava työtoiminta ei ole sopiva toimenpide/palvelu. Lisäksi kuntouttava työtoiminta ei käytännössä johda avoimille markkinoille työllistymiseen, joten työllistymistavoitteen kannalta se ei saisi olla kunnan ensisijainen aktivointitoimenpide henkilölle, joilla työkyky riittäisi muihin ”vaativampiinkin” aktivointitoimenpiteisiin.

Palkkatuettu työllistäminen on tarkastelun perusteella selkeästi kallein vaihtoehto, koska palkkakustannukset ovat suurempia kuin muissa toimenpiteissä maksetut taloudelliset etuudet. Vaikka kustannusnäkökulmasta palkkatuettu työllistäminen on kallis vaihtoehto, voidaan sitä perustella työllistymisnäkökulmasta. Palkkatuetussa työssä henkilöt ovat työkykyisiä ja heillä on valmiuksia työllistyä avoimillekin markkinoille, toisin kuin esimerkiksi kuntouttavassa työtoiminnassa olevilla. Lisäksi palkkatuettu työllistäminen vähentää muiden taloudellisten etujen, kuten työmarkkinatuen tai toimeentulotuen tarvetta.



Kuvio 1. Kunnalle aiheutuvat kustannukset eri toimenpiteistä kuukausitasolla tarkasteltuna.

Lopuksi tarkastellaan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden keskeyttämisestä tai niistä kieltäytymisestä asetettuja karensseja ja niiden kustannuksia. Karenssitilanteissa sosiaalityöntekijöiden käyttämä aika ja toimeentulohakemusten käsittelyyn käytetty aika lisääntyy verrattuna muihin tilanteisiin. Toisaalta työmarkkinamenoja ei ole ja toimeentulotukea voidaan leikata, joten menoerät kunnalla ovat pienempiä kuin työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä. Kuitenkin, kuten aiemmin havaittiin, eivät karenssit ole halvin vaihtoehto kunnalle. Yksilönäkökulmasta tarkasteltuna karensien asettaminen heikentää yksilön taloudellista tilannetta ja hyvinvointia sekä pitkittää työttömyyttä. Lisäksi karensien vai-

kutuksesta kunnan menot muilla palvelusektoreilla kuten terveydenhuoltopalveluissa sekä päihde- ja mielenterveyspalveluissa saattavat lisääntyä.

4.2 Työttömän saamat tulot työllistymistä edistävissä toimenpiteissä

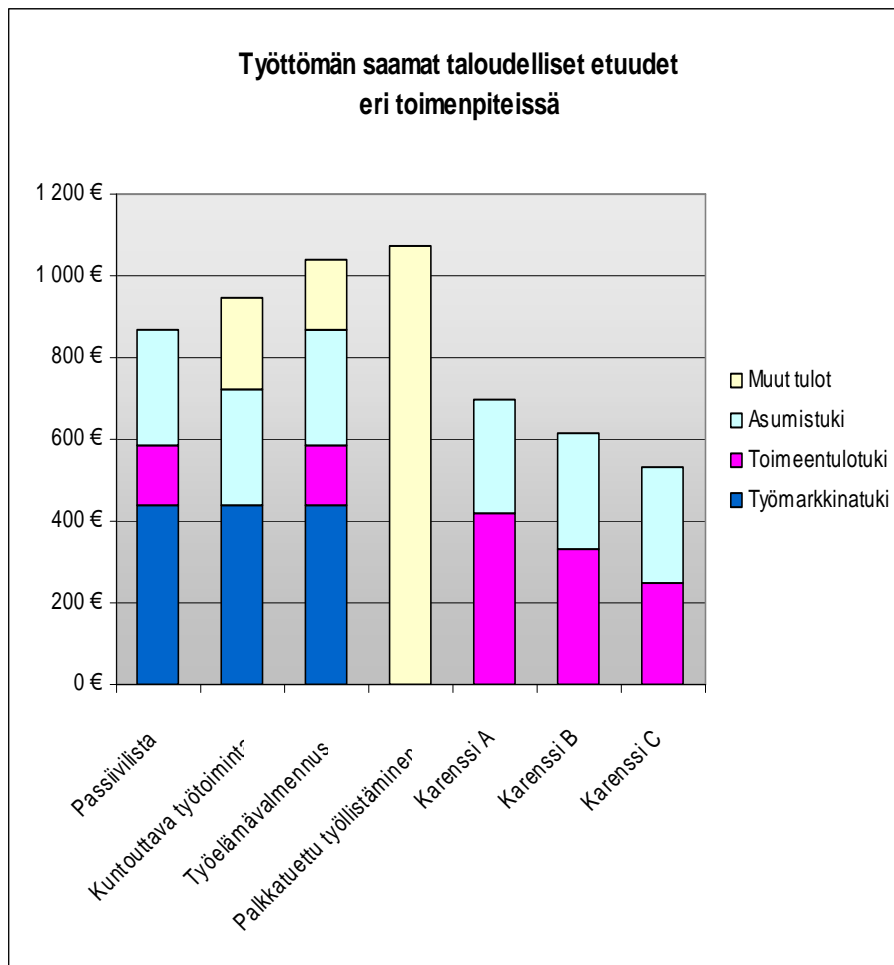
Seuraavaksi käsitellään yhteiskunnan rahoittamia taloudellisia etuuksia yksilötasolta tarkasteltuna. Toisin sanoen siis tuloja, joita työtön saa ollessaan passiivilistalla, työvoimapolitiittisessa tai työllistymistä edistävässä aktivointitoimenpiteessä tai karenssissa (ks. kuvio 2). Tarkastelussa on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

Työttömän taloudellisen tilanteen kannalta palkkatuettu työllistäminen ja työelämävalmennus tarjoavat parhaat tulot. Palkkatuettu työllistäminen parantaa tässä tarkastelussa parhaiten yksilön taloudellista tilannetta verrattuna passiivilistalla olemiseen. Palkkatuetussa työllistämässä henkilö ansaitsee lähes 300 euroa/kk enemmän kuin passiivilistalla ollessaan. Työttömän taloudellisen tilanteen kannalta palkkatuettu työllistäminen ja työelämävalmennus tarjoavat parhaat tulot. Palkkatuetussa työllistämässä yksilön saama palkka kuitenkin vaihtelee hyvin paljon riippuen tehtävästä ja työnantajasta. Sinänsä mielenkiintoista on, etteivät palkkatuetusta työllistämisestä saadut tulot ole kovin paljon suurempia kuin työelämävalmennuksesta saadut tulot. Tätä havaintoa selittää se, ettei palkkatuetussa työssä yleensä saa muita taloudellisia etuuksia, kun taas työelämävalmennukseen osallistuessaan työtön säilyttää oikeuden asumistukeen ja toimeentulotukeen.

Myös kuntouttavassa työtoiminnassa ollessaan työtön ansaitsee enemmän kuin ns. passiivilistalla ollessaan, koska hän saa kahdeksan euroa päivässä ylläpito- ja korvausta tai toimintarahaa ja aiheutuneet matkakustannukset korvataan. Yksilön kannattaa osallistua työvoimapolitiittisiin tai muihin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin, mikäli hän haluaa parantaa taloudellista tilannettaan verrattuna passiivilistalla olemiseen. Sen sijaan työvoimapolitiittisista toimenpiteistä kieltäytymisen tai niiden keskeyttämisestä johtuvat karenssit alentavat tuntuvasti työttömän henkilön tuloja.

Kun tarkastellaan kokonaisuudessa työllistämistukitoimenpiteiden taloudellista vaikutusta työttömän elämään, ovat erot toimenpiteiden välillä ja toisaalta verrattuna passiivilistalla olemiseen yllättävän pieniä. Selkeästi suurin rahallinen motivaatiotekijä on silloin, kun henkilö on pudonnut passiivisen 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 aktivointitoimenpiteisiin lähtöä.

Kuntouttava työtoiminta voidaan nähdä työllistymispolun alkuna tai työ- ja toimintakyvyn riskittömänä selvittämisenä. Se on työllistymistä edistävä vaihtoehto ja mahdollisuus asiakkaille, joiden voimavarat eivät vielä riitä muihin toimenpiteisiin. Negatiivisena vaikutuksena voidaan pitää asiakkaiden haluttomuutta siirtyä kuntouttavasta työtoiminnasta muiden työllistämispalvelujen pariin, koska kuntouttava työtoiminta voidaan kokea taloudellisesti kannattavammaksi saatujen matkakorvausten takia.



Kuvio 2. Yksilön saamat tulot kuukausitasolla tarkasteltuna.

4.3 Yhteenvetoa

Kunnan kannalta tarkasteltuna työttömien henkilöiden aktivointi näyttyy kannattavana vaihtoehtona passiivilistalla olemiseen verrattuna. Palkkatuettu työllistäminen on toimenpiteistä kallein vaihtoehto, mutta on huomioitava, että pelkkä kustannustarkastelu ei näytä kunnalle palkkatuetusta työstä koituvia muita vaikutuksia. Palkkatuetussa työssä olevat henkilöt tarjoavat työpanoksensa sijoittamisorganisaatiolleen ja joillekin työntekijöille palkkatukijakso voi toimia rekrytointikanavana myöhempään avoimille markkinoille työllistymiseen.

Aktivointiaikana työttömän taloudellinen tilanne kohenee passiivilistalla oloon verrattuna ja raha voi toimia yhtenä motivoituneena työllistymisen edistämisessä. Parhaat tulot työtön saa osallistuessaan palkkatuettuun työllistämiseen tai työelämävalmennuksen. Kuitenkin palkkatuetussa työssä ollessaan henkilö menettää usein oikeutensa asumistukeen ja käteen jäävä tulo saattaakin olla jopa pienempi kuin muissa aktivointitoimenpiteissä, kuten seuraavassa sitaatissa yksi haastatelluista sosiaalityöntekijöistä kertoo.

On monia sellaisia jotka on edelleen toimeentulotuella vaikka pääsevät tukityöhön, koska heiltä putoo asumistuki pois ja ulosotto ottaa vähän et voi olla että he saa vähemmän kun he menee tukityöhön, et sitten ei ainakaan kannata.(S1)

Toisaalta palkkatuettu työllistäminen on ainoa vaihtoehto joka kerryttää työssäolohtoa henkilön pudotessa esimerkiksi ansiosidonnaiselta työttömyysturvalta työmarkkinatuella.

Karensien osalta havaittiin, että ne alentavat tuntuvasti työttömän tuloja, jopa verrattuna passiivilistalla olemiseen. Karensien uhkavaikutus perustuukin pitkälti työttömän taloudellisen tilanteen heikentämiseen, jolloin ainoaksi vaihtoehdoksi jää aktivointitoimenpiteisiin osallistuminen. Tästä aktivoivan politiikan ”työllistämismuutoksesta” voidaan olla montaa mieltä. Keppipolitiikan on todettu useissa tutkimuksissa olevan työllistämisaikutustensa osalta huono ja tehoton vaihtoehto (vrt. Hämäläinen ym. 2009).

Todellisessa elämässä esitetyt vaihtoehdot eivät kuitenkaan ole todellisia aktivoinnin vaihtoehtoja vaan valittavaan toimenpiteeseen vaikuttaa asiakkaan yksilöllinen tilanne sekä eri vaihtoehtojen tarjontatilanne kunnassa.

5 ASIAKASPOLKUJEN KUSTANNUKSET

Seuraavaksi esitettävien asiakaspolkujen avulla arvioidaan tarkastelujakson aikana kertyneitä kustannuksia eri asiakkaiden kohdalla erityisesti kuntatalouden näkökulmasta. Kustannuksia ei pystytty selvittämään tarkasti, koska tarkastellussa kunnassa niistä ei ollut olemassa kustannuslaskentajärjestelmää. Tämän vuoksi asiakaspolkujen kustannukset on kerätty sosiaalityöntekijöiden haastattelujen avulla. Toimeentulotukikustannukset on määritelty yhtenä kokonaissummana koko tarkasteluajalta. Sen sijaan työmarkkinatuki on laskettu kuukausittain 21,5 päivän mukaan, joka on kerrottu Kelan ilmoittamalla päiväkohtaisella työmarkkinatuen määrällä tarkasteluvuosina. Mikäli asiakas sai alle kuukauden ajalta työmarkkinatukea, kerrottiin työmarkkinatuen määrä todellisten päivien lukumäärällä. Asiakkaalle maksettu työmarkkinatuki oli vuonna 2006 23,50 euroa päivältä, vuonna 2007 23,91 euroa päivältä ja vuonna 2008 24,51 euroa päivältä.

Jotta asiakaspolkujen kustannuksia voitaisiin verrata toisiinsa, on kustannuksista laskettu keskimääräinen kuukausikustannus. Asiakkaan kokonaiskustannukset jaetaan niiden kuukausien lukumäärällä, joina asiakas on saanut työttömyyteen liittyviä taloudellisia etuuksia tai palveluita. Kuukausitason kustannuksia tarkastellaan yhteiskunnallisella tasolla, joka tarkoittaa kaikkien kustannusten huomioimista sekä rahoitusnäkökulmasta kunnallisella ja valtiollisella tasolla erikseen, jolloin ainoastaan kunnan tai valtion rahoittamat kustannukset huomioidaan laskelmissa.

Nämä asiakaspolkukuvaukset ovat esimerkkejä aikuissosiaalityön pitkäaikaistyöttömille tarjotuista palveluista ja aiheutuneista kustannuksista. Lopputuloksista ei kuitenkaan voida vetää yleistä johtopäätöksiä otoksen pienen koon vuoksi. Asiakaspolut jaettiin kahteen ryhmään aikuissosiaalityön työllistymistä edistävien palvelujen saamisen mukaan. Kolmessa ensimmäisessä asiakaspolussa pitkäaikaistyöttömät saivat aikuissosiaalityön työllistymistä edistäviä palveluja, eli niin sanottuja aktivointitoimenpiteitä toimeentulotukityön ohella. Asiakaspoluissa 4–6 pitkäaikaistyöttömät olivat ns. passiivilistalla ja saivat työmarkkinatukea ”passiivisesti”, eli he eivät saaneet aikuissosiaalityön työllisyttä edistäviä palveluja. Tällä jaottelulla haluttiin selvittää, edistävätkö aikuissosiaalityön aktivointitoimenpiteet työllistymistä, ja toisaalta paraneeko asiakkaiden elämänlaatu, mikäli häneen kohdistetaan aktivointitoimenpiteitä. Selvityksessä tarkasteltiin jo tapahtuneita tilanteita. Tarkasteluajankohta oli tammikuusta 2006 – marraskuuhun 2008. Elämänlaatumarkastelua varten kehitettiin oma mittarinsa, jota käsitellään tarkemmin vaikuttavuuteen ja erityisesti kustannusvaikuttavuuteen keskittyvässä luvussa kuusi.

5.1 Asiakaspolku 1 – ”työelämävalmentautuja I”

Kyseisellä asiakkaalla on ammattikoulutausta, mutta hän ei ole työskennellyt oman alan työtehtävissä eikä avoimilla markkinoilla. Sen sijaan hän on tehnyt työllistämistukityötä. Kyseisestä henkilöstä oli tullut sosiaalityön asiakas heti valmistumisen jälkeen ja hän on ollut sosiaalityön asiakkaan lähemmäs 20 vuotta. Asiakas on pitkäaikaistyötön. 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 oikeus työmarkkinatukeen tarkastelun lähtötilanteen jälkeisinä kolmena kuukautena, ja hän sai viiden kuukauden työssälöehdon. 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 TE-toimisto.

Asiakas ei kuitenkaan päässyt ”eläkeputkeen”, joten seuraavan vuoden alussa hän aloitti työelämävalmennuksen ja sai aktivointitoimien ajalta työmarkkinatukea. Neljä kuukautta myöhemmin henkilö keskeytti työelämävalmennuksen, jolloin myös työmarkkinatukioikeus katkesi. Sosiaalityöntekijä alensi toimeentulotukea 20 prosentilla sanktiona työelämävalmennuksen keskeytyksestä.

Kun keskeytyksestä oli kulunut kaksi viikkoa, palasi kyseinen henkilö työelämävalmennukseen ja alkoi saada 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 työelämävalmennuksen pariin 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 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.

	Kokonaiskustannukset	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	7 683,83 €	3 841,92 €	3 841,92 €
Työpajakustannukset	1.918,68 €	0,00 €	1.918,68 €
Sosiaalityön henkilöstökustannukset	494,87 €	0,00 €	494,87 €
Muut kustannukset	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Yhteensä	20 812,56 €	10 807,46 €	10 005,11 €

Taulukko 1. Asiakaspolku 1: Arvioidut kustannukset 33 kuukauden tarkastelujaksolta.

5.2 Asiakaspolku 2 – ”avoimille työmarkkinoille työllistyjä”

Seuraava asiakaspolku kuvaa aikuissosiaalityön asiakasta, jolla on ammattikoulutusta ja hän on ollut toimeentulotukiasiakkaana yli 15 vuotta. Hänen työttömyytensä alkoi kymmenisen vuotta sitten, kun hän irtisanoutui työtehtävistään. Tämän jälkeen hän oli ollut reilun vuoden tukityöllistettynä kunnan tarjoamissa työtehtävissä sekä puoli vuotta määräaikaisessa työsuhteessa. Passiivilistalla kyseinen henkilö oli ollut muutaman vuoden.

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 kurssille, joten hänelle asetettiin kahden kuukauden karenssi, jolloin hän ei saanut työmarkkinatukea. Kyseisten kuukausien aikana asiakas sai toimeentulotukea. Tämän jälkeen asiakas työllistyi avoimille markkinoille 15 kuukautta myöhemmin tarkasteluajanjakson alkamisesta ja poistui aikuissosiaalityön asiakkuudesta. Kustannusten seuranta päättyy kyseiseen tilanteeseen, koska työllistymisen ansiosta saatavia verotuloja kunnalle ei pystytä seuraamaan. Sosiaalityöntekijä arveli kuitenkin, että kyseinen henkilö olisi edelleen työllistyneenä avoimilla markkinoilla tarkastelun lopputilanteessa 35 kuukautta myöhemmin tarkastelun alkamisesta, koska hän ei ollut palannut aikuissosiaalityön asiakkaaksi. Eräs vaihtoehto on myös, että asiakas on ansiosidonnaisella päivärahalla tai että henkilö on muuttanut toiselle paikkakunnalle.

Tässä tarkastelussa on tärkeää huomioida, että henkilö työllistyi jo 15 kuukautta tarkastelun alkamisesta avoimille markkinoille. Jos oletetaan, että henkilö asuu edelleen kohdekunnassa, niin hän on tuonut verotuloja kunnalle 20 kuukauden ajan tarkasteluajanjaksoilla. Tätä tuloerää ei ole huomioitu näissä laskelmissa.

	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 €

Taulukko 2. Asiakaspolku 2: Arvioidut kustannukset 35 kuukauden tarkastelujaksolta.

5.3 Asiakaspolku 3 – ”työelämävalmentautuja II”

Kolmas asiakaspolku on kuvaus aikuissosiaalityön asiakkaasta, jolla on ammattikoulututkinto ja hänellä on ollut useita työsuhteita valmistumisen jälkeen 1980-luvulla. Viimeisin ja pisin työsuhte kesti noin kolme vuotta 1980–1990-lukujen vaihteessa. Työsuhte päättyi tuotannollisista ja taloudellisista syistä. Lisäksi hän oli ollut palkkatukityössä puolen vuoden ajan 1990-luvun puolivälissä ja 1990-luvun lopulla. Sosiaalityön asiakkaaksi hän tuli kuusitoista vuotta sitten ja asiakkuudessa oli ollut välillä katkoksia. Asiakas ei hakenut aktiivisesti työtä, mutta oli valmis tekemään jotain mielekästä työtä silloin tällöin. Asiakas ei kokenut työttömyyttä ongelmaksi, vaan tuli toimeen vähällä.

Tarkastelun lähtötilanteessa 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 aloittanut kuntouttavaa työtoimintaa.

Kun kieltäytymisestä oli kulunut kolme kuukautta, asetettiin hänelle sittenkin viiden kuukauden työssäoloehto, jolloin työmarkkinatuen saaminen loppui ja hän sai pelkästään toimeentulotukea. Seuraavassa kuussa hänestä tuli sosiaalityön asiakas. Sosiaalityöntekijä alensi asiakkaan toimeentulotukea kahden kuukauden osalta 20 prosentilla. 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. Tammi-kuun lopussa asiakas aloitti työelämävalmennuksen työpajalla, mutta hän keskeytti sen jo kymmenen päivän jälkeen. Asiakkaalle maksettiin työmarkkinatukea työelämävalmen-

nuksen ajalta, minkä lisäksi 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 edellisestä tapaamisesta, 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 nolville, eli asiakkaan oli aloitettava työssäolopäivien kerryttäminen uudelleen. Työelämävalmennuksen aikana asiakas sai valtion maksamaan työmarkkinatukea niiltä päiviltä, jolloin hän oli ollut työpajalla (10 päivää). Muutoin hän sai edelleen vain toimeentulotukea. Lisäksi asiakas kävi akupunktiohoidoissa kunnan terveyskeskuksessa viisi kertaa kahden kuukauden aikana. Akupunktiohoidot suoritti kunnan sairaanhoitaja.

Kyseisen vuoden toukokuussa asiakkaalla oli tapaaminen työvoimatoimistossa, jossa sovittiin jälleen päihdehoitajalla käynneistä ja työelämävalmennuksen uudelleenaloittamisesta. Neuvottelussa keskusteltiin myös akupunktiohoidossa käynneistä, mutta asiakas ei halunnut jatkaa niitä. Asiakas aloitti kuukauden mittaisen työelämävalmennuksen jälleen 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 läsnäolopäivältä (20 päivää). Työvoimatoimikunta antoi asiasta lausunnon, jonka mukaan työssäoloehto meni jälleen nolville poissaolojen vuoksi, ja päivien kerryttäminen viiden kuukauden työssäoloehdon purkamiseksi oli jälleen aloitettava uudelleen. Lisäksi sosiaalityöntekijä alensi toimeentulotukea 20 prosentilla sanktiona poissaoloista.

Kaksi kuukautta työelämän valmennuksen keskeyttämisestä, asiakkaalla oli tapaaminen sosiaalitoimistossa ja asiakkaan kanssa päätettiin pitää tauko aktivoinnissa. Seuraavassa kuussa asiakkaalla oli jälleen tapaaminen sosiaalitoimistossa, jossa sovittiin aika tapaamiseen työvoimatoimiston kanssa, missä sovittiin, että asiakas aloittaa työelämävalmennuksen seuraavan vuoden alussa viiden kuukauden työssäoloehdon purkamiseksi

	Kokonais- kustannukset	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 henkilöstökustan- nukset	372,96 €	0,00 €	372,96 €
Muut kustannukset	181,59 €	0,00 €	181,59 €
Yhteensä	21 871,83 €	11 122,70 €	10 749,13 €

**TAULUKKO 3. Asiakaspolku 3: Arvioidut kustannukset 35 kuukauden tarkaste-
luajanjaksolta.**

5.4 Asiakaspolku 4 -”eläköityjä”

Tämän henkilön sosiaalityön asiakkuus koostui ainoastaan toimeentulotukihakemusten käsittelystä. Tarkastelun lähtötilanteessa 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 sairaslomalla vuoden ajan. Henkilö sai myös toimeentulotukea joka kuukausi.

Sairasloman päätyttyä asiakas sai eläkepäättöksen 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. Vaikka eläkkeen määrä ei ole tiedossa, toimeentulotuen hakeminen viittaa siihen, ettei työmarkkinatuelta siirtyminen eläkkeelle ollut parantanut henkilön taloudellista tilannetta. Henkilö oli saanut myös täydentävää toimeentulotukea tarkasteluajanjakson aikana.

	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 €

TAULUKKO 4. Asiakaspolku 4: Arvioidut kustannukset 16 kuukauden tarkasteluajanjaksolta.⁶

5.5 Asiakaspolku 5 – ”välityömarkkina-asiakas”

Tällä henkilöllä 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 ollut mitään erityistä syytä tavata sosiaalityöntekijää, joten hänen sosiaalityön asiakkuutensa liittyi etuussihteerin toimeentulotukihakemusten käsittelyyn. Tarkasteluajankohtana henkilö oli työkykyinen, hänen työnhakunsa oli kunnossa, eikä eläkeasia ollut selvityksen alla. Asiakkaalla ei ollut päihdeongelmaa eikä hän ollut tuloton. Kyseessä on niin sanottu ”välityömarkkina-asiakas”.

Tarkastelun lähtötilanteessa henkilö oli passiivilistalla ja sai työmarkkinatukea ja toimeentulotukea. Hän oli passiivilistalla seuraavat 15 kuukautta, jonka jälkeen hän osallistui työvoimapolitiittiselle kurssille kolmen kuukauden ajaksi. Tältä ajalta asiakas sai työmarkkinatukea, jonka rahoitti valtio. Tämän lisäksi asiakas sai edelleen toimeentulotukea. Kurssin päätyttyä asiakas palasi passiivilistalle ja sai jälleen passiivisesti maksettua työmarkkinatukea ja sen lisäksi toimeentulotukea.

Asiakas oli passiivilistalla seuraavat kymmenen kuukautta, jonka jälkeen hän osallistui seuraavaan työllistämiseen tähtäävään aktivointitoimenpiteeseen. Asiakas osallistui työelämävalmennukseen seuraavien neljän kuukauden ajan. Aktivointitoimenpiteen aikana

⁶ Huom. Poikkeava tarkasteluajanjakso verrattuna muihin asiakaspolkuihin

asiakas sai työmarkkina- ja toimeentulotukea. Työelämävalmennuksen päätyttyä asiakas palasi jälleen passiivilistalle. Asiakas sai edelleen työmarkkina- ja toimeentulotukea. Tarkastelun loppuhetkellä asiakas oli edelleen passiivilistalla.

	Kokonaiskustannukset	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	1398,36 €	0,00 €	1398,36 €
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 €

TAULUKKO 5. Asiakaspolku 5: Arvioidut kustannukset 35 kuukauden tarkasteluajanjaksolta

5.6 Asiakaspolku 6 – ”kouluttautumaton”

Tällä henkilöllä 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 asiakkuutensa koostui ainoastaan etuuskäsittelijän toimeentulotukihakemusten käsittelystä. Tarkastelun lähtötilanteessa kyseinen asiakas oli passiivilistalla ja sai työmarkkina- ja toimeentulotukea. Asiakas oli passiivilistalla myös seuraavat 15 kuukautta, jonka jälkeen hän lähti työelämävalmennukseen kuudeksi kuukaudeksi. Työelämävalmennuksen aikana hän sai työmarkkina- ja toimeentulotukea. Työelämävalmennuksen päätyttyä asiakas palasi passiivilistalle ja hänelle maksettiin työmarkkina- ja toimeentulotukea. Tarkastelun loppuhetkellä asiakas oli edelleen passiivilistalla.

	Kokonais- kustannukset	josta valtion osuus	josta kunnan osuus
Työmarkkinatukikustannukset aktiivitoimenpide	3 227,85 €	3 227,85 €	0,00 €
Työmarkkinatukikustannukset passiivilista	14 944,01 €	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 henkilöstökus- tannukset	324,43 €	0,00 €	324,43 €
Muut kustannukset	0,00 €	0,00 €	
Yhteensä	32 050,33 €	16 750,60 €	

**TAULUKKO 6. Asiakaspolku 6: Arvioidut kustannukset 35 kuukauden tarkaste-
luajanjakson ajalta.**

5.7 Yhteenveto asiakaspoluista

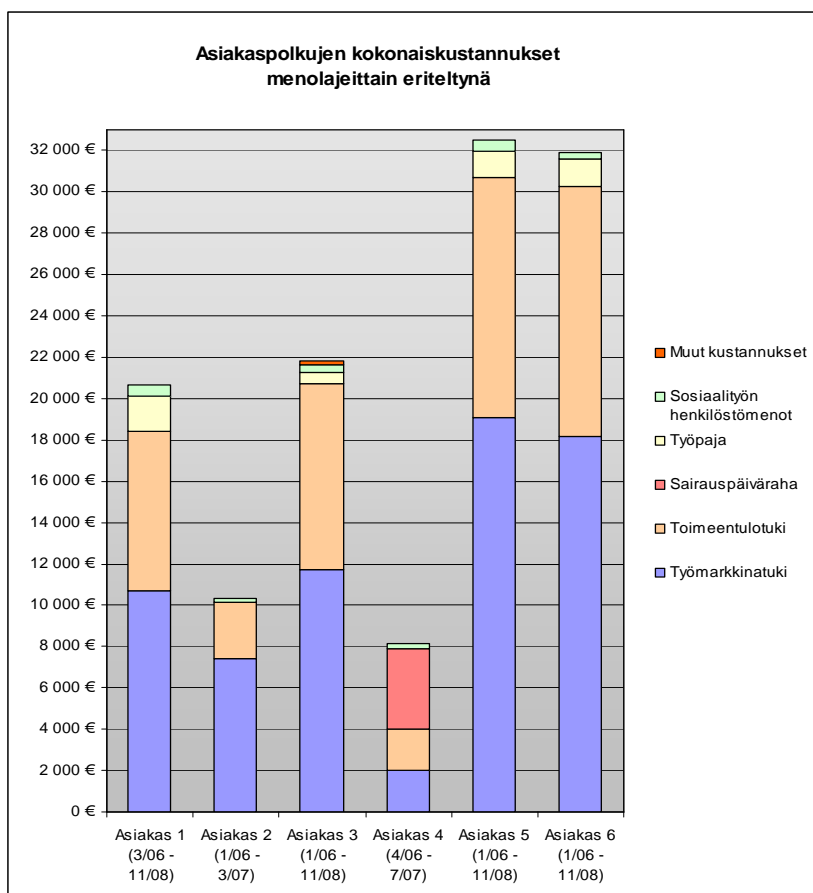
Taulukossa 7 on kuvattu tarkasteltuja kuutta asiakaspolkua yhteenvedonomaaisesti. Kun-
kin asiakkaan kohdalla on tuotu esiin asiakkaan tausta, aikuissosiaalityön palvelujen työs-
kentelyn lähitavoite sekä toimenpiteet, joita asiakkaalle on annettu tarkasteluajanjakson
aikana sosiaalityöntekijöiden kertomana.

	Asiakas 1 - Työelämävalmentautuja I	Asiakas 2 - Avoimille työmarkkinoille työllistyneitä	Asiakas 3 - Työelämävalmentautuja II	Asiakas 4 - Eläköityjä	Asiakas 5 – Väli työmarkkina-asiakas	Asiakas 6 - Kouluttamaton
Taustata	Ammattikoulu, ei työskennellyt oman alan työtehtävissä eikä avoimilla markkinoilla, tehnyt työllistämistukityötä, sosiaalityön asiakkaana n. 20v., pitkäikäistyötön. Pudonnut työmarkkinatuelta toimeentulotuelle.	Ammattikoulutus, toimeentulokiasiakkaana yli 15 vuotta. Työttömänä noin 1 v. tukityössä sekä 6 kk määräaikaisessa työsuhteessa. Passiivilistalla muutaman vuoden, työmarkkinatuella, ei halua välityömarkkinoille, vaan tähtää avoimille työmarkkinoille. Aikuissosiaalityön asiakas 2 v.	Ammattikoulutus, useita työsuhteita valmistumisen jälkeen 1980-luvulla. Viimeisin ja pisin työsuhte noin kolme vuotta 1980–1990-lukujen vaihteessa; päättyi tuotannollisista ja taloudellisista syistä. Palkkatukityössä puolen vuoden ajan 1990-luvun puolivälissä ja 1990-luvun lopulla. Sosiaalityön asiakkaaksi 16 vuotta sitten, asiakkuudessa ollut välillä katkoksia. Pudonnut työmarkkinatuelta toimeentulotuelle.	Sosiaalityön asiakkuus koostuu toimeentulotukihakemusten käsitteystä, ei aikuissosiaalityön palveluja, ei tehty elämäntumittaristoa, koska asiakkaasta vähän tietoa sosiaalitoimissa.	Perus- ja ammattikoulutuskinto, työhistoria koostuu yksittäisistä työjaksoista, työelämävalmennuksesta sekä työvoimapoliittisista kursseista sekä palveluista. Sosiaalitoimen asiakas vuodesta 2005. Saa etuussihiteerin toimeentulotukityön palvelua. Työnhaku kunnossa. Kyseessä ns. välityömarkkina-asiakas, jolle ei löydy töitä avoimilta työmarkkinoilta.	Ei ammatillista koulutusta, eikä sosiaalityöntekijällä työtaustasta tietoa. Sosiaalitoimiston asiakkaaksi vuonna 1995, mutta mahdollisista katkoksisista asiakkuudessa ei tietoa, asiakkuus etuuskäsittelijän toimeentulotukityön palvelu.
Tavoite	5 kk työllistyminen, joka purkaa työttömyysturvan karenssin. Tavoite toteutui tarkastelujakson aikana.	Työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Tavoite toteutui tarkastelujakson aikana.	5 kk työllistyminen, joka purkaa työttömyysturvan karenssin. Tavoite ei toteutunut tarkastelujakson aikana.	Eläkkeelle pääsy? Tavoite toteutui tarkastelujakson aikana.	Onko asetettu? Tavoitteesta eikä sen toteutumisesta ole tietoa.	Onko asetettu? Tavoitteesta eikä sen toteutumisesta ole tietoa.
Toimenpiteet	Työelämävalmennus, joka keskeytyi useaan otteeseen, eläkeselvittelyyn liittyvä terveystarkastus, toimeentulotuen sanktiointi eli 20 % leikkaus, sosiaalityöntekijän ja työvoimaneuvojan yhteistyö.	Tarjottiin työvoimapoliittista kurssia > 5 kk karenssi kieltäytymisen vuoksi > aktivointisuunnitelma, tiivis yhteistyö sosiaalityöntekijän ja työvoimaneuvojan kanssa, mikä johti työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.	Työelämävalmennus, joka keskeytyi useaan otteeseen, päihdehoitajan palveluja, akupunktihoitoja, toimeentulotuen sanktio eli 20 % ja 40 % leikkaukset, sosiaalityöntekijän ja työvoimaneuvojan tiivis yhteistyö.	Toimeentulotuen maksatus.	Toimeentulotuen maksatus, työvoimapoliittinen kurssi, työelämävalmennus TE-toimiston kautta.	Toimeentulotuen maksatus, työelämävalmennus TE-toimiston kautta.

Taulukko 7. Aikuissosiaalityön kuusi asiakaspolkua.

5.8 Asiakaspolkujen kokonaiskustannukset

Seuraavaan pylväsdiagrammiin on koottu eri asiakaspolkujen kokonaiskustannukset menolajeittain. Asiakaspolkujen kokonaiskustannukset eivät ole vertailukelpoisia keskenään, koska tarkasteluajanjakso vaihtelee 16 kuukaudesta 35 kuukauteen, mutta ne osoittavat asiakkaista syntyneet todelliset kustannukset työttömyyden aikana⁷. Kuvasta 3 voidaan nähdä selkeästi, että työmarkkina- ja toimeentulotukimenot ovat suurin kuluerä työttömyyden hoidossa. Asiakkaan 4 kohdalla muut kustannukset muodostuivat sairauspäivärahan maksamisesta. Myös työpajan ylläpidosta aiheutuu merkittäviä kustannuksia kunnalle. Toisaalta henkilöstö- ja muut kulut ovat vain pieni osa kokonaiskustannuksista.



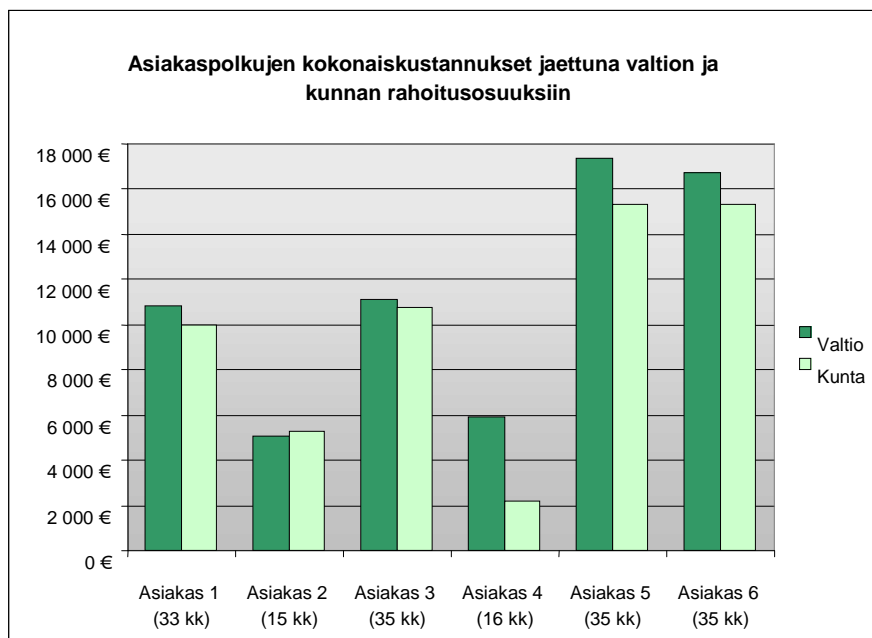
Kuvio 3. Asiakaspolkujen kokonaiskustannukset menolajeittain eriteltynä.

⁷ Asiakaspolkujen kustannuksia tarkasteltaessa huomioon on otettu ainoastaan työttömyydestä aiheutuvat kustannukset valtiolle ja kunnalle. Näin ollen esimerkiksi asiakkaan työllistyttyä, ei kustannustarkastelussa ole huomioitu verotuloina saatuna rahavirtaa kuntaan ja valtioon päin. Lisäksi jos asiakas on siirtynyt työttömyydestä eläkkeelle, ei näitä eläkekustannuksia ole huomioitu kustannustarkastelussa, koska euro-määräisiä tietoja ei ollut saatavissa. Ja toisaalta, koska tarkastelu keskittyi työttömyyden aikaisiin aikuissosi-aalityöhön kiinteästi liittyvien aktivointi- ja työllistämispalvelujen kustannusten tarkasteluun, eivät nämä kustannukset ole välttämättömiä huomioida tästä näkökulmasta.

Passiivilistalla olleet asiakkaat 5 ja 6 aiheuttivat enemmän työmarkkina- ja toimeentulomenoja kuin sosiaaliturvan palveluja saavat asiakkaat. Työmarkkinatuen määrään vaikuttaa se, että asiakkaat 5 ja 6 ovat saaneet sitä passiivisesti suurimman osan ajasta ja toisaalta he ovat suorittaneet määrättyt aktivointitoimenpiteet keskeytyksittä, joten työmarkkinatuki ei ole katkennut missään vaiheessa. Sen sijaan henkilöstömenoihin ei näyttäisi olevan suuria kustannuseroja eri asiakkaiden välillä, mikä ilmeisesti johtuu siitä, että passiivilistalla olleet henkilöt saivat toimeentulotukipäätöksiä kuukausittain.

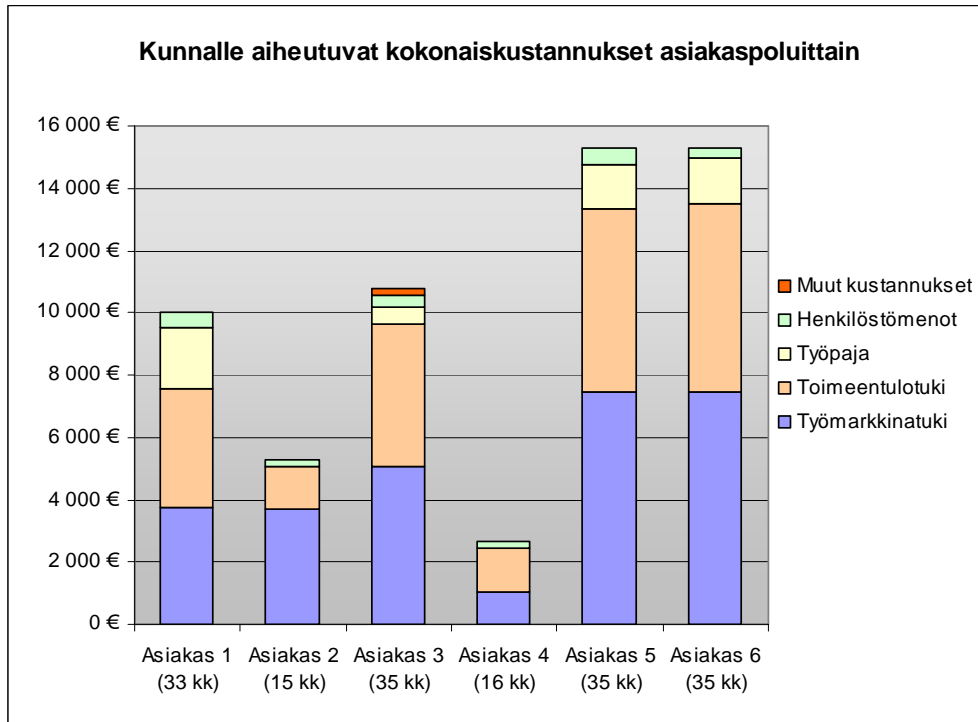
Asiakkaalla 2 oli pienemmät kustannukset kuin kahdella muulla samaan vertailuryhmään kuuluvalla asiakkaalla. Tämä johtuu siitä, että kyseinen asiakas työllistyi avoimille markkinoille ennen tarkasteluajanjakson loppua, joten kustannuksia syntyi vain maaliskuuhun 2007 asti. Kaiken kaikkiaan kuviosta voi havaita, että ns. ”passiivilistalaiset” aiheuttavat suurimmat kustannukset yhteiskunnalle.

Seuraavassa kuviossa 4 yhteiskunnalle aiheutuneet kustannukset on jaoteltu erikseen kunnan ja valtion maksamiin kustannuksiin.



Kuvio 4. Valtion ja kunnan rahoitusosuudet asiakkaiden kokonaiskustannuksissa.

Yhteiskunnalle aiheutuneet kustannukset jakautuvat kaikkien asiakkaiden kohdalla melko tasan kunnan ja valtion kesken lukuun ottamatta asiakasta 4, jonka sairauspäiväraha kohdistui yksinomaan valtion maksettavaksi. Kuviossa 5 on eritelty kunnalle aiheutuneet kustannukset eri menolajeihin. Asiakkaille 1, 3, 5 ja 6 on yhteistä se, että työmarkkina- ja toimeentulotukimenot ovat lähes yhtä suuret kaikilla ja samalla suurimmat menoerät kunnalle. Aktivointi ei selkeästi pienennä työmarkkinatukimenoja, ainakaan verrattuna toimeentulotukimenoihin. Myös työpajakustannusten osuus on kohtalaisen suuri. Asiakkaalle 3 työpajakustannusten pienuutta selittänee useat keskeyttämiset ja toisaalta työssäoloehdon täyttämättä jättäminen, eli toisin sanoen asiakas ei saanut täytettyä 5 kuukauden työssäoloehto työpajalla, toisin kuin muut asiakkaat (1, 5 ja 6).



Kuvio 5. Eri asiakaspolkujen kunnalle kohdistuneet kustannukset menolajeittain eriteltyinä.

Asiakkaan 4 kohdalla kustannusten pienuus johtuu pitkälti sairauspäivärahasta, jonka rahoittaminen kuului valtiolle. Asiakas sai sairauspäivärahaa 12 kuukautta 16 kuukaudesta, joten kunnan kustannukset ovat huomattavasti pienempiä sairauslomalla olevan työttömän osalta verrattuna muihin. Toimeentulotuen suuruus selittynee myös sairauspäivärahan saamisella, joka on pienempi kuin työmarkkinatuki. Kyseinen henkilö on tarvinnut toimeentulotukea sairauspäivärahan rinnalla.

5.9 Asiakkaiden saamat tuet koko tarkastelujaksolla

Asiakaspolkujen kokonaiskustannusten tarkastelussa käydään läpi myös asiakkaiden saamat taloudelliset tuet tarkasteluajanjakson aikana (ks. taulukko 8). Asumistuki ja kansaneläke on jätetty laskelmien 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.

Asiakkaiden saamia tuloja ei tässä kohtaa voida vielä vertailla keskenään, mutta tulolähteen rakennetta voidaan silti analysoida. Asiakkailta 5 ja 6 työmarkkinatuki muodosti suurimman tulolähteen, mutta toisaalta myös toimeentulotuki oli melkein yhtä suuri tulolähde. Työmarkkinatuen suuruus johtunee siitä, että he suorittivat vaaditut aktiivointitoimenpiteet keskeytyksittä ja näin ollen säilyttivät oikeutensa työmarkkinatukeen koko tarkasteluajanjakson ajan. Sen sijaan asiakkailla 1 ja 3 toimeentulotuen ja työmarkkinatuen osuus oli lähes yhtä suuri. Tätä selittänee se, että aktiivointitoimenpiteiden keskeytys on katkaissut välillä oikeuden työmarkkinatukeen.

	Työmarkkinatuki	Toimeentulotuki	Sairauspäiväraha	Yhteensä
Asiakas 1	8 572,14 €	7 683,83 €	0,00 €	16 255,97€⁸
Asiakas 2	5 948,99 €	2 732,66 €	0,00 €	8 681,65 €⁹
Asiakas 3	9 395,33 €	8 998,60 €	0,00 €	18 393,93 €
Asiakas 4	1 616,80 €	2 606,60 €	3 137,28 €	4 223,40 €¹⁰
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 €

Taulukko 8. Asiakkaan saamat taloudelliset tuet tarkasteluajanjakson aikana.

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 sairaslomalla vuoden ennen eläkkeelle jäämistä.

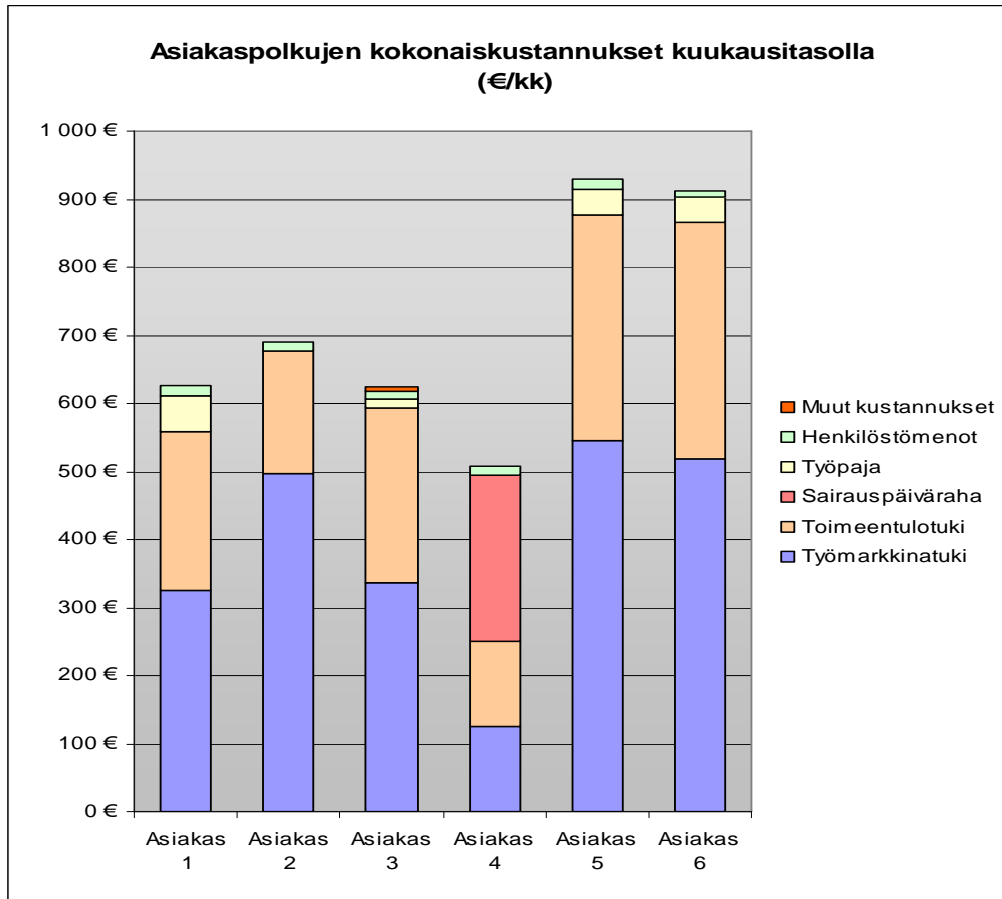
5.10 Asiakaspolkujen kustannukset kuukausitasolla

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. Näistä kustannuksista voidaan laskea keskimääräinen kuukausitason kustannus jakamalla kokonaiskustannukset todellisen tarkasteluajanjakson mukaan, joka vaihteli 16–35 kuukauden välillä.

⁸ Poikkeava tarkasteluajanjakso 3/2006 – 11/2008 (33 kuukautta).

⁹ Poikkeava tarkasteluajanjakso 1/2006 – 3/2007 (15 kuukautta).

¹⁰ Poikkeava tarkasteluajanjakso 4/2006 -7/2007 (16 kuukautta).



Kuvio 6. Asiakaspolkujen vertailukelpoiset kustannukset kuukausitasolla (€/kk).

Edellä olevasta pylväsdiagrammista nähdään, että asiakkaiden 5 ja 6 kuukausitasoiset kustannukset ovat yli 200 euroa enemmän kuin muiden asiakkaiden. Tämä on sinänsä mielenkiintoista, koska tutkimuksen alussa oletettiin, että asiakkaat, jotka käyttävät aikuissosiaalityön palveluja, tulevat kalliimmiksi kuin ns. passiivilistalla olevat asiakkaat. Ero johtuu pitkälti työmarkkina- ja toimeentulotuen suuruudesta, koska asiakkaat 5 ja 6 saivat molempia etuuksia keskeytyksittä koko tarkasteluajan.

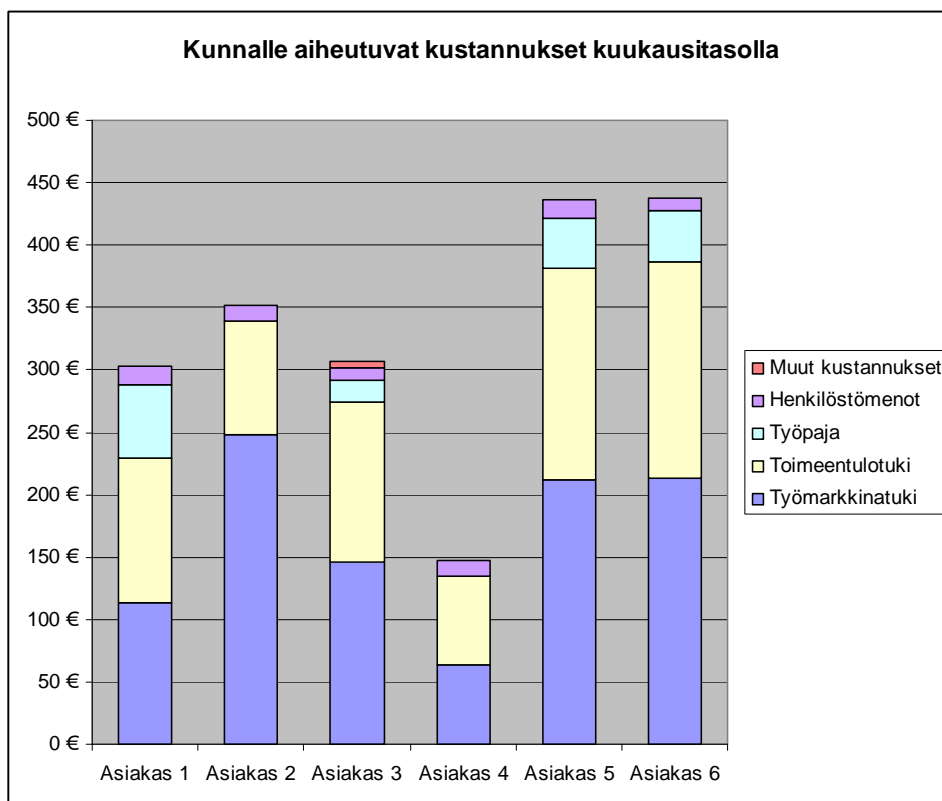
Työmarkkinatukikustannuksia tarkasteltaessa asiakkaat 2, 5 ja 6 aiheuttavat suurimmat menot. Tämä johtunee ainakin asiakkaiden 5 ja 6 kohdalla siitä, että he saivat työmarkkinatukea koko tarkasteluajanjakson ajan. Lisäksi asiakas 2 oli passiivisesti maksetun työmarkkinatuen varassa kahta kuukautta lukuun ottamatta koko tarkasteluajan ennen työllistymistään. Asiakas 2 aiheutti suhteellisesti enemmän kustannuksia, mitä kokonaiskustannustarkastelu perusteella saattoi päätellä, mutta toisaalta on muistettava, että hän oli ainut, joka saavutti työllistymistavoitteen. Lisäksi hänen aktivointijaksonsa oli lyhyempi kuin muilla aktivoiduilla asiakkailta ts. asiakkailta 1 ja 3.

Asiakkaalla 4 oli pienimmät kustannukset, mikä johtunee sairauspäivärahan pienuudesta 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 aktivoinnin "tehostekeinona" käytetyt toimeentulotuen leikkaukset ovat pienentäneet toimeentulotukimenoja verrattuna asiakkaisiin 5 ja 6.

Kustannusrakenteesta on nähtävissä, että sosiaalityön aiheuttamat henkilöstökustannukset ovat pienet. Voitaisiinkin pohtia, pitäisikö kuntien panostaa enemmän aikuissosiaalityön palveluihin esimerkiksi lisäämällä sosiaalityöntekijöiden määrää, jotta asiakkaita voitaisiin tavata useammin sekä paneutua nykyistä systemaattisemmin ja pitkäjänteisemmin kunkin asiakkaan tilanteeseen. Kuitenkaan pitkäaikaistyöttömän asiakkaan tilanteen ratkaisemisessa ei pelkkä aikuissosiaalityö useinkaan riitä, vaan tarvitaan moniammatillista paneutuvaa pitkäaikaista, suunnitelmallista asiakastyötä jossa avainasemassa on asiakkaan henkilökohtainen työllistymismotivaatio. Samalla kyse voi usein olla myös ns. rakenteellisesta ongelmasta eli että työtä ei yksinkertaisesti ole tarjolla kaikille.

5.10.1 Kunnalle aiheutuneet kustannukset

Seuraavaksi tarkastellaan kunnalle aiheutuvia kustannuksia kuukausitasolla asiakaspoluitain. Kuvio 7 voi nähdä, että asiakkaiden 5 ja 6 kustannukset ovat kunnalle lähes 100 euroa suurempia kuin kallein vertailuryhmän asiakas (aikuissosiaalityön palveluja saava 2). Sinänsä mielenkiintoista on myös se, että asiakas 2 sai aktivointipalveluja asiakaspolullaan vain muutaman kuukauden ennen työllistymistään avoimille työmarkkinoille. Käytännössä asiakkaita 5 ja 6 tulisikin verrata asiakkaisiin 1 ja 3, jolloin eroa syntyy 150 euroa kuukaudessa. Asiakkaalla 4 on edelleen pienimmät kustannukset kunnalle, koska kunnan ei tarvitse osallistua sairauspäivärahan rahoittamiseen.



Kuvio 7. Kunnalle aiheutuneet kustannukset kuukausitasolla.

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 selittyy jälleen asiakkaiden 1 ja 3 työmarkkinatukioikeuden keskeytyksillä. Toisin sanoen, kunnan kustannukset pienentyvät, kun henkilöt saavat karenssin, vaikka tämä ei liene työmarkkinatukisanktioiden tarkoitus.

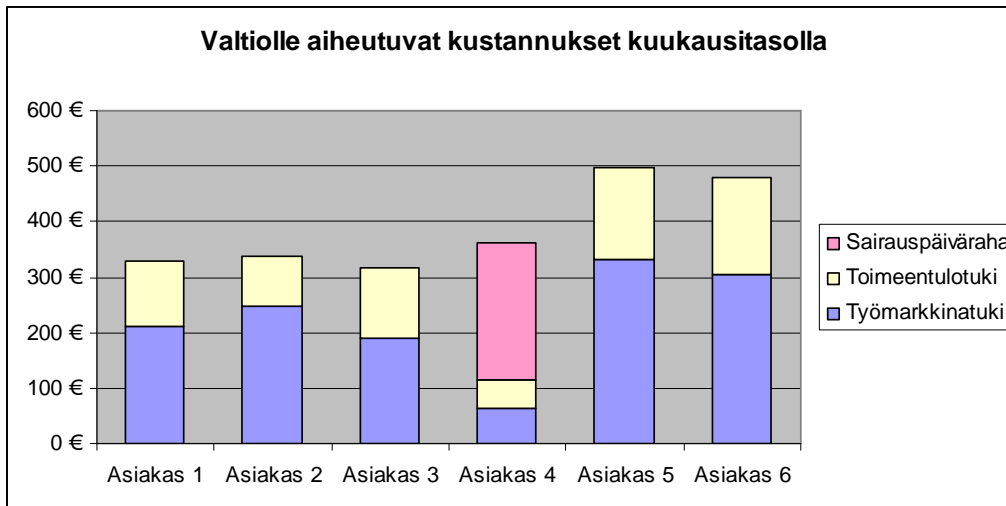
Toimeentulotukimenojen osalta on erikoista, että myös näissä menoissa asiakkailla 5 ja 6 ovat suurimmat kustannukset kunnalle. Näin ollen ei voida olettaa, että aikuissosiaalityön palveluja saavat asiakkaat (1, 2 ja 3) olisivat kalliimpia kunnalle kuin passiivilistalla olevat (4, 5 ja 6), mutta täytyy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

Sen sijaan työpajamenoissa asiakas 1 on aiheuttanut eniten menoja kunnalle, mikä selittyy useilla työelämävalmennusjaksoilla, joilla yritettiin täyttää viiden kuukauden työsäoloehto. Sen sijaan asiakkaan 3 kohdalla työpajamenot ovat melko pienet, vaikka hänelläkin oli useita työelämävalmennusjaksoja, mutta hän keskeytti jakson aina melko pian aloittamisen jälkeen. Myös passiivilistalla suoritettujen työelämävalmennusten osuus kunnan kustannuksista on lähes 40 euroa, joten aktiivointitoimenpiteet maksavat myös passiivilistalla olijoiden osalta kunnalle käytännössä yhtä paljon.

Henkilöstömenoissa ei näy suurta eroa vertailuryhmien kesken, erot ovat 9–16 euroa. Käytännössä jokaisen asiakkaan kohdalla henkilöstömenot koostuivat kuukausittaisten toimeentulotukihakemusten käsittelystä ja asiakkaiden 1, 2 ja 3 kohdalla myös sosiaalityöntekijöiden tapaamisesta. Näiden asiakaspolkujen osalta on ilmeistä, että passiivilistalla olevat asiakkaiden kustannukset ovat kunnalle suuremmat. Toisaalta he lienevät myös työkykyisempiä kuin aikuissosiaalityön asiakkaat, koska pystyvät suoriutumaan määrättyistä aktiivointitoimenpiteistä onnistuneesti ilman sosiaalitoimiston aikuissosiaalityön palveluja. Sekä kunnan talouden mutta myös asiakkaiden näkökulmasta, työkykyiset asiakkaat 5 ja 6 hyötyisivätkin paneutuvasta moniammatillisesta työtoteesta sosiaalityön ja TE-toimiston välillä, jotta yksilöllinen työllistymispolku avoimille markkinoille voitaisiin löytää.

5.10.2 Valtiolle aiheutuneet kustannukset

Valtiontalouden kannalta työmarkkinatukimenot ovat selkeästi suurin yksittäinen erä pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa (ks. kuva 8). Tosin asiakas 4 muodostaa tähän jälleen poikkeuksen pitkän sairausloman takia, jonka valtio maksaa. Työmarkkinatukimenojen suuruutta selittää se, että valtio rahoittaa työmarkkinatuen maksamisen yksin silloin, kun työtön on aktiivointitoimenpiteessä.



Kuva 8. Valtiolle aiheutuvat kustannukset kuukausitasolla.

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 työmarkkina- tai toimeentulotuen maksatuksessa ei ole ollut keskeytyksiä, toisin kuin asiakkailla 1, 2 ja 3.

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 toimeentulotukimenot ovat hieman pienempiä kuin muilla asiakkailla (noin 15–50 euroa pienemmät menot).

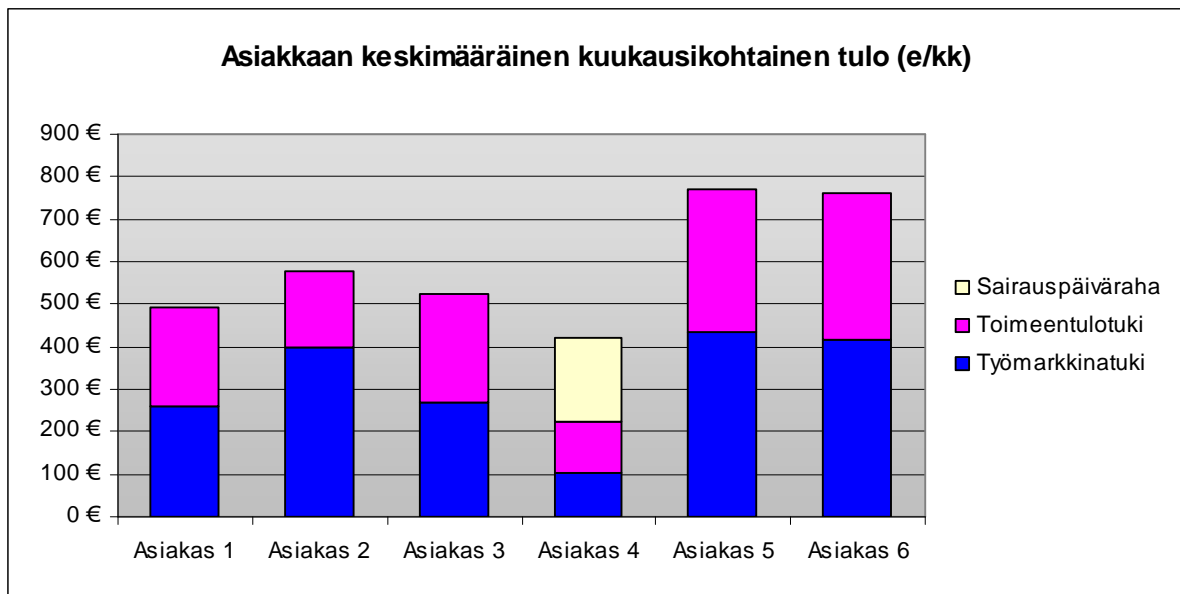
5.10.3 Asiakkaiden saamat taloudelliset tuet

Asiakkaiden saamia taloudellisia tukia tarkasteluajanjakson aikana vertaillaan seuraavaksi (ks. taulukko 9). Asiakkaiden saamat kokonaistulot on muutettu kuukausikohtaisiksi tuloiksi, jotta asiakkaita voitaisiin vertailla keskenään.

	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 €

Taulukko 9. Asiakkaiden saamat taloudelliset tuet kuukausitasolla tarkasteltuna.

Passiivilistalla olevat asiakkaat 5 ja 6 saavat eniten tuloja, mikä lienee odotusten mukaista (ks. kuvio 9). Kyseiset asiakkaat saivat lähes 200 euroa enemmän kuin esimerkiksi asiakkaat 1 ja 3. Tämä perustuu siihen, ettei asiakkailla 5 ja 6 katkaistu työmarkkinatukioikeutta eikä toimeentulotukea leikattu, koska he ovat suoriutuneet aktivointitoimenpiteistä onnistuneesti.



Kuvio 9. Asiakkaiden saamat vertailukelpoiset taloudelliset etuudet kuukausitasolla tarkasteltuna.

Sen sijaan mielenkiintoista on se, että asiakkaalla 3 on paremmat tulot kuin asiakkaalla 1, vaikka asiakas 3 ei saanut viiden kuukauden työssäoloehdot täytettyä ja aktivointi jatkuu edelleen 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 työssäoloehdon saamista, sen sijaan asiakas 1 sai työssäoloehdon kolme kuukautta tarkasteluajanjakson alkamisesta. Tästä johtuu, että asiakkaalla 3 on suurempi työmarkkinatukitulo, vaikka aktivointiaikana hänen saamansa työmarkkinatuet ovat huomattavasti pienempiä kuin asiakkaalla 1. Toimeentulotuen määrään on hankala löytää selkeää syytä, koska asiakkailla 1 ja 3 on lähes samankokoiset toimeentulotuen leikkaukset. Yhtenä selityksenä voisi olla se, että asiakkaalla 3 on suuremmat toimeentulotuen oikeuttavat menot verrattuna asiakkaaseen 1. Aktivointipolitiikan keppilinja konkretisoituu tulojen tarkastelussa hyvin. Niillä asiakkailla (1 ja 3), jotka ovat olleet aktivointityön keppipolitiikan kohteina, on huonommat tulot kuin esimerkiksi asiakkailla 5 ja 6. Jo aiemmin mainitussa Hämäläisen ym tutkimuksessa on todettu tällaisen politiikan olevan työllistämisaikutuksiltaan huono ja tehoton vaihtoehto (vrt. Hämäläinen ym. 2009). Asiakkaalla 4 on lähes puolet pienemmät tulot kuin muilla samaan vertailuryhmään kuuluvilla asiakkailla 5 ja 6. Lisäksi myös aikuissosiaalityön palveluja saaneilla asiakkailla 1, 2 ja 3 on 100–200 euroa suuremmat tulot kuin asiakkaalla 4. Sairasloma ja sairauspäivärahaalla oleminen on tämän tarkastelun perusteella työttömän taloudellisen tilanteen kannalta heikoin ja ei-toivottavin vaihtoehto.

5.11 Yhteenvetoa kustannuksista

Työllistämisen ja aktivointitoimenpiteiden kustannustarkastelussa havaittiin, että työllistämistä edistävät toimenpiteet ovat kunnalle halvempi ratkaisu kuin passiivisesti maksetun työmarkkinatuen rahoittaminen. Kunnan kannattaa siis panostaa aktivointiin eikä ainoastaan tyytyä rahoittamaan passiivisesti maksettua työmarkkinatukea. Toisaalta aktivointi kiteytyi laskelmissa suurelta osin sosiaalityöntekijöiden antamiin karensseihin asiakkailleen, minkä vuoksi aktivointitoiminta osoittautui halvemmaksi suhteessa esimerkiksi passiivilisten asiakkaisiin. Karensien antaminen asiakkaille tuskin voi kuitenkaan olla aktivointipolitiikan kestävä vaihtoehto vaikka se kunnan kannalta halvempaa olisikin. Samalla on huomioitava, että aktivointiaikana kunnan ei myöskään tarvitse maksaa 50 % työmarkkinatuesta toisin kuin jos henkilö on ns. passiivilistalla ja tästä syystäkin aktivointityö näyttäytyy kunnalle halvempänä vaihtoehtona.

Asiakaspolkujen osalta havaittiin, että työmarkkina- ja toimeentulotukimenot olivat suurimmat kuluerät työttömyyden hoidossa. Valtiontaloudelle työmarkkinatukimenot olivat selkeästi suurin yksittäinen erä pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Sen sijaan toimeentulotukimenot ovat huomattavasti vähäisempiä valtion menoissa kuin kunnan, mikä edelleen johtuneen siitä aktivointiajan työmarkkinatuen rahoitusrakenteesta. Lisäksi työpajan ylläpidosta aiheutui merkittäviä kustannuksia kunnalle. Asiakaspolkujen osalta voidaan todeta, että sosiaalityön aiheuttamat henkilöstökustannukset olivat vain pieni osa kokonaiskustannuksista.

Selvityksen lähtökohtana oletettiin, että niiden asiakkaiden palvelujen kustannukset, jotka käyttävät aikuissosiaalityön palveluja, tulevat korkeammiksi kuin ns. passiivilistalla olevien asiakkaiden kustannukset, koska heille ei tarjota aikuissosiaalityön palveluja. Tutkimustulokset kuitenkin osoittivat asian olevan toisinpäin. Case -tapausten pohjalta passiivilistalla olleet asiakkaiden kustannukset verrattuna aikuissosiaalityön palveluja saaviin

olivat suuremmat sekä kunnalle että valtiontaloudelle. 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 aikuissosiaalityön asiakkaat keskeyttivät aktivointitoimenpiteet useasti, jolloin työmarkkinatuki katkaistiin ja toimeentulotuen perusosaa leikattiin useampana kuukautena 20–40 prosenttia. Tässä mielessä voikin todeta, että sosiaalityöntekijä on aktivointipolitiikan sanktiointivälineellä paradoksaalisesti valjastettu madaltamaan kunnan kustannuksia asiakkaan toimeentulotuen leikkausten muodossa vaikka samalla työntekijä voi tulla rikkoneeksi sosiaalityön eettistä tapaa toimia asiakkaan kanssa.

Kustannusperustaisen tarkastelun perusteella työttömän taloudellinen tilanne paranee aktivoinnin vaikutuksesta ja rahaa voidaan käyttää yhtenä motivoituneena työllistymisen edistämiseksi. Yksilön taloudellinen tilanne parani 79–300 euroa, kun hän lähti työllistämisen tai aktivointitoimenpiteeseen. Parhaat tulot työtön sai osallistuessaan työelämävalmennukseen. Toimeentulotuen leikkaukset luonnollisesti alentavat tuntuvasti työttömän tuloja. Näin ollen toimeentulotuen leikkausten uhkavaikutus perustuu pitkälti työttömän taloudellisen tilanteen heikentämiseen, jolloin vaihtoehdoksi jää ainoastaan lähteminen aktivointiin. Kun kyse on asiakkaan kannalta jo alun perin pienistä tuloista, voidaan kysyä onko taloudellisen tilanteen heikentäminen entisestään sosiaalityön eettinen tapa toimia.

Tutkimus oli case-tutkimus, jossa tarkasteltiin yleisten kustannusten lisäksi kuuden asiakaspolun kustannuksia ja vaikutuksia. Tämä asetelma tuotti tiettyjä rajoituksia tutkimukselle. Ensinnäkin tutkimustuloksia ei pystytä yleistämään, vaan saadut kustannukset ovat vain esimerkkejä mahdollisista toimenpiteistä ja niiden kustannuksista. Tarkoituksena oli kartoittaa tätä tutkimuskenttää esimerkkien avulla. Kohdekunnan ilmoittama työpajakustannus oli pienempi mitä oletettiin ja tämä asettaa omat rajoitteensa kustannusten tulkinnalle. Toisekseen työpajakustannuksen osuus kunnan kokonaiskustannuksista oli suurehko, joten muutokset tässä saattavat muuttaa myös toimenpiteiden kustannuksia. Siksi tulevaisuudessa tarvittaisiin enemmän vertailukelpoista dataa muun muassa kuntien rahoittamista tai ostamista työpajakustannuksista.

Kohdekunnan puutteellinen dokumentointi asetti myös omat haasteensa selvityksen toteutukselle. Sosiaalitoimessa ei ollut selkeää kustannusseurantajärjestelmää, jolla aiheutuneita kustannuksia olisi seurattu. Käytännössä seuranta liittyi ainoastaan työmarkkinatuen maksatukseen liittyvien Kelan listojen arkistointiin ja kunnan budjettiseurantaan. Lisäksi ongelmia aiheuttivat myös rahoituksen eri lähteet, sillä osa rahoista meni kunnan yleiskatteeseen, osa henkilöstöhallintoon ja osa sosiaalitoimen budjettiin.

Tutkimuksessa pitkän aikavälin vaikutuksia ei saatu riittävän hyvin esille, joten tämä aihealue tarjoaa jatkossa tärkeän tutkimuskohteen. Pelkkä kustannusten hetkellinen tarkastelu ei ole riittävää, vaan tarkastelussa on otettava huomioon myös toimenpiteiden ja palvelujen pitkäaikaiset vaikutukset eri osapuolille. Pitkän aikavälin tarkastelua ei voitu arvioida tässä selvityksessä toteutetun tutkimusasetelman vuoksi.

6 ARVIOINTI, VAIKUTTAVUUS JA KUSTANNUSVAIKUTTAVUUS

Selvityksen tarkoituksena oli tutkia miten annetut aktivointipalvelut vaikuttavat pitkäaikaistyöttömän elämänlaatuun. Tämän vuoksi selvityksellä oli myös selkeä arviointitulotuvuus, koska siinä haettiin vaikuttavuuden mittaria aikuissosiaalityön työttömien aktivointityöhön sekä kehitettiin sosiaalinen kustannusvaikuttavuusindeksi. Näiden lisäksi vaikuttavuustarkasteluun tuotiin myös perinteisempää näkökulmaa tavoitepohjaisen tarkastelun kautta.

Kappaleen alussa tarkastellaan arvioinnin, erityisesti taloudellisen arvioinnin ja erityisesti kustannusvaikuttavuuden käsitteistöä aikuissosiaalityön näkökulmasta. Luvun empiiriosiossa tarkastellaan vaikuttavuutta eri näkökulmista. Tavoitepohjaisessa arvioinnissa keskitytään tarkastelemaan saavutettiinko aikuissosiaalityön aktivoinnille asetetut asiakaskohtaiset tavoitteet. Nämä tavoitteet ovat lyhyen aikavälin tavoitteita. Pidemmän aikavälin tavoitteet ovat työttömän asiakkaan työllistymiseen liittyviä tavoitteita, joiden tulisi viime kädessä johtaa asiakkaan työllistymiseen avoimille markkinoille. Kustannusanalyysi perinteisessä mielessä pyrkii toimenpiteiden kustannusten selvittämiseen ja analysointiin eikä niinkään ole kiinnostunut siitä mitä toimenpiteillä saavutetaan. Ulfvesin (2010) pro gradu-tutkielmassa tehty kustannuspohjainen tarkastelu tapahtuu kuitenkin asiakaspolkukuvauksen pohjalta, jolloin myös se mitä asiakkaalle tapahtui, on mukana tarkastelussa. Kustannuspohjainen tarkastelu on pääosin esitetty luvussa viisi.

Kustannusvaikuttavuustarkastelua varten kehitettiin tässä selvityksessä elämänlaatumittari ja konstruointi sosiaalinen kustannusvaikuttavuusindeksi, jonka kustannustiedot pohjautuvat Ulfvesin (2010) työssä kerättyyn kustannusaineistoon. Elämänlaatumittariin liittyvät tiedot kerättiin selvityksen liittyneissä sosiaalityöntekijöiden haastatteluissa. Elämänlaadun osa-alueittainen tarkastelu palvelee yksityiskohtaisempaa aktivoinnin tulokellisuus- ja vaikuttavuustarkastelua.

6.1 Sosiaalipalvelujen taloudellinen arviointi ja kustannusvaikuttavuus

Hyvinvointia tuottavia palveluja arvioitaessa vaikuttavuuden huomioon ottaminen on välttämätöntä. Vaikuttavuus sinänsä on kuitenkin haasteellinen käsite, ja sitä käytetään eri yhteyksissä erilaisissa merkityksissä. Palvelujen tehokkuutta arvioitaessa vaikuttavuudella tarkoitetaan erityisesti tavoitteen mukaisten, pitkän tähtäimen vaikutusten saavuttamista – sitä, missä määrin palvelulla tai toiminnalla saavutetaan niitä tavoitteita, joita varten toiminta on olemassa. Kun palvelua arvioidaan, on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota kaikkiin vaikutuksiin, myös niihin, joita ei ole tavoiteltu. Huomion kiinnittäminen vaikuttavuuteen nostaa esille myös tavoitteet – vaikuttavuudesta ei voida keskustella ilman, että tiedetään mitä tavoitellaan. (Kettunen 2008). Aikuissosiaalityön aktivointitoimenpiteiden tavoitteet ovat moniulotteisia. Niillä pyritään esimerkiksi työpaikkojen järjestämiseen, työharjoittelun kautta työkokemuksen kartuttamiseen ja elämänhallinnan parantamiseen. Toivotut vaikutukset ovat sekä välittömiä että välillisiä.

Sosiaalipalveluissa ja myös aikuissosiaalityössä taloudellista arviointia on tehty suhteellisen vähän, koska monet sosiaaliset interventiot ovat monimutkaisia ja kustannusten sekä vaikutusten systemaattinen arviointi on vaikeaa. Lisäksi sosiaalialalla työskentelevät saat-

tavat 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 (Sefton ym. 2004) 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-utileettianalyysi ja kustannusten minimointianalyysi. (Sintonen & Pekurinen 2006, 250–252.)

Kustannusvaikuttavuusajattelun taustalla on tavoiteperusteinen arviointi ja tehokkuusmallit. Tavoitemalli edustaa keskeisimpiä ja perinteisimpiä arvioinnin lähestymistapoja. Sen lähtökohtana on oletamus, 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 menestyksekkästä, 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.)

Aikuissosiaalitoimen työllistämisen- ja aktivointitoimenpiteitä voidaan pitää kustannuslaskennan näkökulmasta vaikeasti rajattavana ja abstraktina mittauskohteena. Laajojen ja pitkävaikutteisten hankkeiden kohdalla joudutaan usein suhteuttamaan hyvin erilaatuisia ja merkitykseltään 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-hyötyanalyysiä tai kustannusvaikuttavuusanalyysiä. (Pellinen 2006, 57–58.)

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 2009, 1–2.)

Kustannusvaikuttavuusanalyysin rajoitteena on oletus siitä, että kaikki vertailtavat vaihtoehdot ovat hyväksyttäviä ja kysymys on ainoastaan tehokkaimman vaihtoehdon löytämisestä. Ainoastaan kustannus-hyötyanalyysin avulla voidaan selvittää, onko tehokkain vaihtoehto myös hyväksyttävä. (Sintonen & Pekurinen 2006, 253). Kustannusvaikuttavuusanalyysi 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. 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.

6.2 Kustannusvaikuttavuus aikuissosiaalityön työttömille asiakkaille kohdistuvissa palveluissa

Aikuissosiaalityön tavoitteet tai pitkän aikavälin vaikutukset eivät aina ole ilmeiset, joten yleisesti sosiaalialan suoritusmittauksen ongelmaksi on käsitetty mm. hyvien kustannusvaikuttavuuden mittareiden puute. Jonkinlaisia mittarihahmotelmia on, joten ongelmana on osin myös se, miksi mittarit eivät ole levinneet laajempaan arkikäyttöön. Taustalla voi olla haluttomuus mitata vaikeaksi koettua kenttää, ts. sosiaalityön onnistuneisuutta. Toisaalta kyse voi olla myös siitä, että vaikka aikuissosiaalityön tavoitteet olisivatkin selvillä, niihin pääseminen yhdessä asiakkaan kanssa voi olla vaikeaa monesta eri syystä. Syynä voi olla esimerkiksi se, että aikuissosiaalityön tavoitteet ja asiakkaan tavoitteet ovat ristiriidassa keskenään. Vaikka näin ei olisikaan, tavoitteen toteutumisen väliin tulevana tekijänä voi olla esimerkiksi rakenteellisen työttömyyden ongelma, joka estää yhteisen tavoitteen, esimerkiksi työllistymisen, toteutumisen. Tavoitteiden toteutumisen haasteellisuudella on tietenkin myös erilaisia pitkän aikavälin vaikutuksia. Aikuissosiaalityön kustannusvaikuttavuuden kehittämisessä taustalla on kuitenkin tavoite kehittää ja parantaa aikuissosiaalityön prosesseja ja käytäntöjä, millä voi olla huomattavia vaikutuksia mm.

kuntien toiminnan kehittämiseen ja siten sekä yksilön että koko yhteiskunnan hyvinvointiin.

Kustannusvaikuttavuutta voidaan ajatella yhteiskunnan, kunnan, sosiaalityötä tekevän virasto-organisaation tai sosiaalityön palveluita saavan asiakkaan kannalta. Sosiaalinen kustannusvaikuttavuusindeksi (SKV-indeksi) pyrkii yhdistämään yksilön kokemat vaikutukset ja kunnalle koituvat kustannukset (tai näiden muutokset). Aikuissosiaalityön aktiivointitoimenpiteille ei välttämättä ole helposti löydettävissä optimaalista tasoa, mutta toivottavasti tämä tutkimuskokonaisuus auttaa edelleen kehittämään välineitä, joilla aikuissosiaalityön vaihtoehtoisten ratkaisumallien vaikutuksia voidaan arvioida niin kustannusten kuin myös vaikutusten tasolla..

Kustannusvaikuttavuudessa (cost-effectiveness) vaikutusten aikaansaamiseksi tarvittavaa tuotannontekijöiden käyttöä mitataan rahamääräisin kustannuksin. Kustannusvaikuttavuus ja tuloksellisuus tarkoittavat usein samaa asiaa, tosin tuloksellisuudessa fokus voi olla vaikutusten sijasta tuloksissa eikä tuotannontekijäkäyttöä välttämättä mitata rahassa. Tuloksellisuuden osa-alueet ovat tuottavuus (suoritteet / tuotannontekijät), taloudellisuus (suoritteet / kustannukset) ja vaikuttavuus (vaikutukset / suoritteet). Näistä tuottavuus ja taloudellisuus kuvaavat samaa prosessien toiminnan aihepiiriä, mutta taloudellisuus keskittyy nimenomaan rahamääräisiin kustannuksiin. Jos taloudellisuus kerrotaan vaikuttavuudella, saadaan tuloksena suhde ”vaikutukset / kustannukset” eli kustannusvaikuttavuus. Sana tehokkuus voidaan puolestaan käsittää joko suhteena tuotos / aika tai laajemmin jonkinlaisena optimaalisena toimintana. Tällöin kustannustehokkuus-termi voi tarkoittaa vaikkapa yhteiskunnallisten hyötyjen maksimointia tietyillä kustannuksilla, mikä on hyvin laaja tarkastelukohde. Tässä osiossa tarkastellaan etenkin kustannusvaikuttavuutta aikuissosiaalityössä. (Rautiainen 2004, 31–35).

Aikuissosiaalityötä tekevän viraston tai yksittäisen kunnan näkökulmasta suorituksen mittaaminen voi hyvin keskittyä vaikkapa tehtyjen toimenpiteiden kustannuksiin (esim. €/toimenpide) tai toimenpiteisiin käytettyyn aikaan (esim. minuuttia/oikein tehdyn hakemuksen käsittely). Lisäksi voidaan selvittää lakisääteisten toimien ja muiden toimien kustannuksia tai koettua vaikutusta asiakaskyselyin. Mahdollista on myös seurata hakemuskäsittelyissä tms. toimenpiteissä tehtyjen virheiden määrää tai viivettä hoitoon pääsyssä. Eräs tyypillinen mittari talousarviopohjaisessa kuntatoiminnassa on tavoitteiden saavuttamisaste, jossa tavoitteiden toteutumista verrataan budjetoituun määrään (toteutuma/budjetoitu määrä, ks. Rautiainen 2004, 72–74)¹¹. Näiden lisäksi prosessien tarkasteluilla voidaan löytää keinoja toiminnan kustannusvaikuttavuuden parantamiseen.

6.3 Sosiaalinen kustannusvaikuttavuusindeksi

Kehitetyn elämänlaatumittarin (ks. kappale 6.4) ideana on lääketieteellisen diagnoosin sijaan auttaa kohdistamaan sosiaalityön panostukset asiakaskohtaisesti asiakasta parhaiten hyödyttäviin toimenpiteisiin ja ratkaisuihin. Niinpä kaava 1 (”sosiaalinen kustannusvaikuttavuusindeksi” = ”SKV-indeksi”) havainnollistaa kustannusvaikutusten mittaamis-

¹¹ Eri kuntia tai yksiköitä vertailtaessa on kuitenkin huomattava, että vaikeammissa olosuhteissa samakin tavoite voi olla vaativampi saavuttaa. Lisäksi tavoitteiden vaikeuden muuttuminen prosentuaalisesti ei välttämättä aiheuta kustannuksia aina samassa suhteessa. Vertailuissa tällaiset seikat tulisi pyrkiä ottamaan huomioon esim. käyttämällä jonkinlaista vaativuuskerrointa (ks. Rautiainen 2004, 73–74). Eri kuntien vertailussa havainnollinen voi olla myös ns. data envelopment analysis -menetelmä, jossa paras yksikkö saa arvon 100 (%) ja muut sitten suhteessa aina heikomman arvon (ks. Susiluoto ja Loikkanen 2001).

ta yksilön tason ja yhteiskunnallisten kustannusten tasot yhdistäen. Sosiaalisen elämänlaadun tilalla kaavassa 1 voi olla tarkastelukohteesta riippuen myös jokin muu toiminnan vaikuttavuutta tai vaikutuksia kuvaava ilmiö, kuten ”odotusajan pituus” tai ”tavoitteiden saavuttamisaste” (esim. ”tulos / tavoite” tai jopa prosenttiluku, esim. 95 % onnistuminen hoitotakuussa (ks. Rautiainen 2004, 72–74).

Kaava 1 (SKV-indeksi tai ”SKV-mittari”) kuitenkin poikkeaa perinteisistä ”kustannuksen muutos / tuoton muutos” -malleista (esim. Sintonen & Pekurinen 2006, 270) siinä, että siinä huomioidaan muutos todennäköisissä kustannuksissa, ja siten katsotaan tarvittaessa pitkällekin tulevaisuuteen.

Sosiaalinen elämänlaatu

$$\text{Kaava 1} = \frac{\text{Kustannus} (= \text{Toimenp. kustannus} + \text{Tod. näk. tuleva kustannus})}{\dots}$$

Kaavassa 1 toimenpiteen kustannus on esimerkiksi ennaltaehkäisevän toimenpiteen kustannus, vaikkapa 1000 €. Todennäköinen tuleva kustannus voi tällöin olla 0 € tai jopa negatiivinen, jos henkilö toimenpiteen seurauksena työllistyy ja alkaa kerryttää verotuloja kunnalle (ts. hyvä skenaario olisi ”varma”). Kustannus kokonaisuudessaan on kuitenkin kaavassa 1 positiivinen (eikä mielellään lähellä nollaa). Myös asiakkaan antama arvosana voi olla vaikuttavuuden (elämänlaadun) arviona. Asiakas itse voi jopa parhaiten pystyä jaottelemaan vaikkapa koetun terveydentilansa tai taloudellisen tilanteensa (tässä ns. 5-portainen Likert-asteikko) esimerkiksi ”erittäin huonon, melko huonon, ei hyvän eikä huonon, melko hyvän ja erittäin hyvän välillä”. Samoin erilaisia toimenpiteitä verrattaessa toimenpiteiden jälkeistä elämänlaatua tai -tilannetta voitaneen verrata aiempaan esimerkiksi asteikolla ”paljon huonompi, hieman huonompi, ennallaan, hieman parempi tai paljon parempi”. Jos kaikille sosiaalisen elämänlaadun mittarin kahdeksalle eri alueelle antaa arvosanan 5, maksimipistemääräksi aikuisen sosiaaliselle elämänlaadulle muodostuu 40 (8*5=40).

Elämänlaatua voi tarvittaessa arvioida useampi taho: henkilö (asiakas) itse, asiantuntija (esimerkiksi sosiaalityöntekijä tai lääkäri), tarvittaessa myös henkilön lähipiiriin kuuluvat (puoliso, lapset, vanhemmat, tuttavat) tai esimerkiksi työpajan esimies, joka tyyppillisesti tapaa henkilön aktivointitoimenpiteen/palvelun alussa ja lopussa. Jos havaintoja on useita, saadaan rikkaampi kuva tilanteen muutoksesta, mutta vertailukelpoisuutta ajatellen SKV-indeksiä varten tehdyistä arvioista otetaan keskiarvo. Sekä elämänlaatu että kustannus ovat SKV-indeksissä tarkoitettu olemaan positiivisia lukuja, ts. ideana on minimoida hyvän elämänlaadun kustannusta joko yleensä tai tapauskohtaisesti.

Kuitenkin jos seurataan jonkin toimenpiteen aiheuttamaa muutosta, on indeksiä tulkittava huolellisesti. Esimerkiksi jos elämänlaatu paranee 5 ”pistettä” ja jos tarvittavan toimenpiteen kustannukset ovat 100 rahaa ja arvioidut tulevat kustannukset ovat 0 (esim. isoja lisäkuluja aiheuttavan huonon skenaarion todennäköisyys pienenee merkittävästi), muodostuu ”sosiaalisen elämänlaadun muutoksen kustannuksen” laskutoimitukseksi $5/100 = 0,05$. Tämä tulos tulkitaan niin, että ennaltaehkäisevän toimenpiteen kautta 1 euron sijoitus tuottaa 0,05 pisteen elämänlaadun parannuksen. Näin myös muutostarkasteluissa SKV-indeksin ideana on taloustieteen logiikan mukaisesti minimoida elämänlaa-

dun parantamisen kustannukset. Tällaisella ”muutosSKV-indeksillä” = Sosiaalisen elämänlaadun muutos / (Toimenpiteen lisäkustannus + Todennäköinen tuleva lisäkustannus) voidaan verrata eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksia, jos tulevat kehityspolut ja vaihtoehtojen tyypilliset kustannukset ovat arvioitavissa edes suunnilleen samanlaisella tarkkuudella. Lisäksi vertailuissa voidaan eri palvelutoimenpiteitä pyrkiä yhteismitallistamaan paitsi rahamäärien myös esimerkiksi palveluun käytetyn ajan mukaan. Niinpä vähitellen kun tilastotietoa kertyy, voidaan taloustieteen logiikan mukaisesti asiakkaiden palvelupolkuja tarkastella määrällisesti käytetyn ajan (sosiaalityöhön käytetyn tai yleensä yhteiskunnan käyttämän ajan) sekä kustannusten yhteyden (esim. korrelaation) arvioimiseksi. (Rautiainen 2009).

6.4 Elämänlaatu

Elämänlaatu-käsite, Quality of Life, on tarkoittanut alun perin materialistista hyvinvointia, johon myöhemmin liitettiin koulutus, terveys, toimeentulo ja taloudellinen kasvu. Eri tieteenalojen käsitykset elämänlaadun osatekijöistä vaihtelevat. Esimerkiksi filosofiasa painotetaan elämän arvoa ja siihen liittyvää hyvää elämää, sosiologiassa ei-materiaalista hyvinvointia, ihmisten tarpeita ja toiveita, psykologiassa ihmisen kokemaa henkistä hyvinvointia ja taloustieteessä taloudellisia resursseja ja resurssien jakautumista. Lääketieteessä elämänlaatu sidotaan terveyteen ja terveydentilan mahdollistama elämänlaatu (Health-Related Quality of Life, HR-QoL) koostuu fyysisestä ja psyykkisestä toimintakyvystä, psyykkisestä ja sosiaalisesta hyvinvoinnista sekä asioiden käsittely ja havaitsemistaidoista. (Kaarlola 2007.)

Suomessa elämänlaatu-arvioinnin käynnistäjinä ovat paljolti olleet terveystaloustieteilijät, jotka käyttävät yleisesti arvioinneissaan terveyteen liittyvää elämänlaatumittaria ns. 15D-mittaria, jossa on 15 mitattavaa ulottuvuutta: liikkuminen, näkö, kuulo, hengitys, nukkuminen, syöminen, puhuminen, eritystoiminta, tavanomaiset toiminnot, henkinen toiminta, vaivat ja oireet, masentuneisuus, ahdistuneisuus, energisyys ja sukupuolielämä. Kukin ulottuvuus on jaettu viiteen tasoon (1 taso ei ongelmia, 5 taso huonoin tila). (Sintonen & Pekurinen 2006). Kehitettyihin mittareihin liittyy keskeisesti asiakkaan kokemus omasta terveydentilastaan.

Tässä selvityksessä kehitettiin aikuissosiaalityön työllistämistyön vaikuttavuutta mittaamaan ”elämänlaatumittari”, joka mitattiin ennen aikuissosiaalityön pitkäaikaistyöttömille kohdistuneita aktivointitoimia ja niiden jälkeen. Saadun muutoksen oletettiin kuvaavan aikuissosiaalityön aktivoinnin asiakasvaikuttavuutta. Alun perin mittarin kehittämisen taustalla oli oletus, että elämänlaatua mitataan aikuissosiaalityön asiakkaan kokemana. Asiakkaiden saaminen mukaan selvityksen haastatteluihin osoittautui kuitenkin haasteelliseksi mm. yksilön tietosuojasäädöksen vuoksi. Niinpä mittarin eri ulottuvuuksia arvioivat selvityksessä sosiaalityöntekijät ns. aktivointipalveluja saaneiden asiakkaiden osalta.

Selvitystä varten rakennettu mittari pohjaa pitkälle Asko Suikkasen (2008) tekemiin havaintoihin vaikeasti työllistettävien esteistä ja kynnyksistä työllistämisen prosessissa. Lähestymistavan ideana on motivaation (vrt. Kotiranta 2008, 105-113), elämönhallinnan (sosiaaliset verkostot ja sosiaaliset taidot), osaamisen ja työllistettävyyden kynnyksen ylittäminen käytettävissä olevien julkisten palveluiden avulla. Mittaria käytetään vaikuttavuuden osoittajana laaditussa SKV-indeksissä. Elämänlaadun osa-alueittainen tarkastelu palvelee yksityiskohtaisempaa aktivoinnin tuloksellisuus- ja vaikuttavuustarkastelua.

Käytetyn elämänlaatu-mittarin osa-alueet ovat:

- asiakkaan yhteisöllisyys(sosiaaliset suhteet)
- asiakkaan sosiaaliset taidot
- asiakkaan yleinen terveydentila
- asiakkaan työvalmius
- asiakkaan mahdollisuus tehdä itse omaa elämäänsä koskevia valintoja (voimaantuminen)
- asiakkaan taloudellinen tilanne
- asiakkaan mahdollisuudet työllistyä välityömarkkinoille
- asiakkaan mahdollisuudet työllistyä avoimille markkinoille

Elämänlaatua kuvataan mallin ”perusvaihtoehdossa” 8 eri alueella Likertin 5-portaisella Likert-asteikolla, jossa 1=erittäin huono ja 5= erittäin hyvä (ts. skaala 8–40 pistettä).

6.5 Esimerkki ”muutosSKV-indeksiin” soveltamisesta

Seuraavassa esimerkissä ”muutosSKV-indeksiä” (tai ”SKV-muutosindeksiä”) demonstroidaan käyttäen tämän tutkimus-kokonaisuuden eräälle esimerkkiasiakkaalle arvioituja tietoja ja kustannuksia (Ulfves 2010). Aktivoinnin kohteena ollut pitkäaikaistyötön asiakas (Asiakas1) osallistui aktivointitoimenpiteisiin vaihtelevalla menestyksellä. Hän ei työllistynyt avoimille markkinoille, mutta sai täytettyä hänelle asetetun tavoitteen viiden kuukauden työssäoloehdosta. Sosiaalityöntekijä arvioi, että henkilön elämänhallinta (mahdollisuus tehdä omaa elämäänsä koskevia valintoja, voimaantuminen) sekä taloudellinen tilanne olivat hiukan parantuneet aktivointitoimenpiteiden seurauksena.

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	3	4	1	1
mahdollisuus tehdä itse omaa elämäänsä koskevia valintoja (voimaantumi- nen)	2	3	4	5	3	3
taloudellinen tilanne	1	2	2	5	1	1
mahdollisuudet työllistyä välityömarkkinoilla	3	3	5	5	2	2
mahdollisuudet työllistyä avoimille työmarkkinoille	1	1	4	5	1	1
Muut vaikutukset, mitkä?					päivä- rytmin säänn., päivien sisältö	+
Elämänlaatumittarin pistemäärä yhteensä (muutos)	18	20 (+2)	30	38 (+8)	19	19 (+0)

TAULUKKO 10. Aktivoinnin kohteena olleiden asiakkaiden elämänlaatumittarin osatekijät sosiaalityöntekijöiden arvioimina.

Taulukosta 10 voi nähdä, että sosiaalityöntekijän arvion mukaan asiakkaan 1 elämänlaatu ennen toimenpiteitä sai arvon 18. Työllistämistukitoimenpiteiden jälkeen sosiaalisen elämänlaatumittarin arvo oli 20 (ts. muutos arvossa on 2 pistettä). Keskeisin erillinen työllistämistukitoimi tai aktivointitoimenpide oli työelämävalmennus, joka kuitenkin välillä keskeytyi käynnistyäkseen sitten uudestaan. Tämän työelämävalmennuksen suurimpana erillisenä kustannuseränä (verrattuna tilanteeseen, jossa työvalmennusta ei olisi annettu) oli kunnan ylläpitämän työpajan kustannukset (ks. taulukko 11), jotka on netto-na arvioitu 1897 euroon (Ulfves 2010). Kuitenkin tämän työelämävalmennuksen ajalta valtio maksoi työmarkkinatuen kokonaisuudessaan, mikä aiheutti toisaalta noin 1607,95 euron säästön ($1607,95 = 3215,90/2$, koska yleensä kunta maksaisi puolet työmarkkina-

tuesta tai hiukan pienemmästä toimeentulotuesta). Näin aktivointitoimenpiteen muuttuvien lisäkustannusten nettomäärä oli vain 289,05¹². Todennäköiset tulevat kustannukset eivät luultavasti olennaisesti muuttuneet toimenpiteen seurauksena, joten ”muutosSKV-indeksi” muodostuu seuraavanlaiseksi: Arvioitu sosiaalisen elämänlaadun muutos +2 jaettuna lisäkustannuksella +289,05, ts. $2/289,05 = 0,0069$. Tämä tarkoittaa, että yhdellä euron panostuksella kunta saavutti 0,0069 ”pisteen” parannuksen sosiaalisessa elämänlaadussa. Vaihtoehtoisesti voidaan ajatella, että tässä tapauksessa yhden elämänlaatu-pisteen lisäys vaati noin 144,5 euron panostuksen. ($289,05 \text{ €} / 2 \text{ pistettä} = 144,525 \text{ €} / \text{piste}$).

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:

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

Asiakkaan 2 kohdalla yhden elämänlaatu-pisteen lisäys maksoi noin 11,63 euroa kunnalle. Kustannusvaikuttavuudesta voidaan todeta, että sanktioiden uhalla saatu vaikutus mak-saa tässä tapauksessa kunnalle huomattavasti vähemmän kuin itse aktivoinnin avulla saadut vaikutukset. Esimerkiksi asiakkaan 3 kohdalla karenssin uhka ei auttanut työllis-tymään, vaan pikemminkin pahensi vain tilannetta.

¹² $1897 \text{ €} - 1607,95 \text{ €} = 289,05 \text{ €}$. Toki työelämävalmennuksen keskeytyksestä aiheutui lisäksi ylimää-räistä sosiaalityötä, mutta sen kustannusta ei tässä perusesimerkissä huomioida. Lisäksi esimerkiksi mah-dollinen toimeentulotuki olisi ehkä maksettu aktivoinnista riippumatta, joten sitä ei tässä pelkistetys-sä esimerkissä huomioida. Eri toimenpiteiden vertailuissa on tietysti muistettava käyttää mm. vertailukelpoi-sia kustannuksia ja tarkasteluajanjaksoja, esimerkiksi kuukausi- tai vuosikohtaisia arvoja.

	Asiakas 1		Asiakas 2		Asiakas 3	
	kokonais- kustannus	kunnan osuus	kokonais- kustannus	kunnan osuus	kokonais- kustannus	kunnan osuus
Työmarkkina- tuki	3 215,90 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	1 568,64 €	0,00 €
Toimeentulo- tuki	3 279,09 €	1 639,54 €	1 956,22 €	978,11 €	3 649,74 €	1 857,87 €
Työpaja- kustannukset	1 897,00 €	1 897,00 €	0,00 €	0,00 €	574,52 €	574,52 €
Henkilöstö- menot	240,28 €	240,28 €	163,17 €	163,17 €	554,55 € ¹³	554,55 €
Yhteensä	8 632,27 €	3 776,82 €	2 119,39 €	1 141,28 €	6347,45 €	2 986,94 €

Taulukko 11. Aktivointiajan kustannukset aikuissosiaalityön asiakkailla (Aktivointiaika: Asiakaspolku 1 10/2006 – 11/2007, Asiakaspolku 2 02/2007 – 03/2007, Asiakaspolku 3 09/2007 – 11/2008).

Asiakkaan 3 kohdalla elämänlaatu ei parantunut, jolloin jakajaksi muodostuu nolla. Tämä hieman hankaloittaa SKV-indeksin käyttöä, koska joudutaan käyttämään raja-arvotarkastelua, mutta jonkinlainen suunta-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 € - [1.568,64 / 2] = - 209,80 €). SKV-indeksi näyttää seuraavalta:

$$\text{Asiakas 3} = \lim_{x \rightarrow 0} \frac{-209,80 \text{ €}}{x}$$

joka on nyt negatiivinen arvo¹⁴

Elämänlaatu (X) lähestyy nollaa, mutta on nyt positiivinen ja nollaa suurempi, koska päivärytmi on kyseisellä henkilöllä positiivinen, vaikka elämänlaatupisteissä 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 ovat selkeästi suuremmat kuin ai-

¹³ Henkilöstömenot sisältävät sosiaalityöntekijän palkkakustannusten lisäksi myös sairaanhoitajan ja päihdehoitajan palkkakustannukset akupunktio- ja päihdehoidoista.

¹⁴ $\lim_{x \rightarrow 0} \frac{-209,80}{x} = -\infty$, joten funktiolla ei ole varsinaista raja-arvoa kohdassa $x = 0$, mutta sillä on epäoleellinen raja-arvo $-\infty$ kohdassa $x = 0$.

emmista 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 valtiolle¹⁵. 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 vaikkakin niillä oletettavasti on tässä tapauksessa melko pieni merkitys.

Kun eri asiakastyypin tilanteista kerätään ja siten saadaan laajemmin sekä vaikuttavuus- että kustannustietoa, voidaan SKV- tai muutosSKV-indeksin tms. kustannusvaikuttavuus-mittarin avulla paljastaa, mille asiakastyypeille tietty toimenpide parhaiten tuottaa elämänlaadun parannusta verrattuna kunnan panostukseen (tai tarkastelunäkökulmasta riippuen esimerkiksi yhteiskunnan tekemään lisäpanostukseen). Tieto siitä, mille ryhmille tietty toimenpide on vaikuttava, on tärkeää aikuissosiaalityön toimenpiteiden suunnittelussa ja kustannusvaikuttavuuden kehittämisessä.

Aktivointiajan kustannustarkastelu tuottaa myös informaatiota aikuissosiaalityön aktivointitoimien vaikutuksesta kunnan maksamiin kustannuksiin. Asiakkaiden 1 ja 3 kunnalle aiheuttamat kuukausitason kustannukset aktivointiajalta ovat pienemmät kuin koko tarkasteluajan kustannukset. Selittäjänä toimii tässäkin tapauksessa asetetut karenssit, joilla asiakkaita motivoitiin työssäoloehdon täyttämiseen. Vaikka asiakkaan yksi kohdalla keppipolitiikka jotenkin puri, ei keppipolitiikka voi olla kestävää aktivointia.

6.6 Aikuissosiaalityön aktivointitoimien vaikuttavuus - tavoitepohjainen ja elämänlaatupohjainen tarkastelu

Seuraavassa tarkastellaan aktivoinnin vaikutuksia asiakkaisiin aikuissosiaalityössä asetettujen tavoitteiden sekä laajemmin työllistyvyyden tavoitteesta käsin. Lisäksi mukana on elämänlaatumittarin tarkastelua osa-alueittain. Tämä tarkastelu pohjautuu sosiaalityöntekijöille tehtyihin haastatteluihin. Sosiaalityöntekijät arvioivat aktivointi- ja työllistämispalvelujen vaikutuksia asiakkaaseen numeroilla, asteikolla 1-5, vaikkakin he kokivat tämän vaikeana, osin jopa mahdottomana tehtävänä, koska eivät mielestään tunteneet asiakkaitaan tarpeeksi hyvin.

Asiakas 1

Sosiaalityöntekijän ja asiakkaan asettama tavoite oli ensisijaisesti parantaa asiakkaan taloudellista tilannetta työssäoloehdon toteuttamisella ja toisaalta edistää hänen kuntoutumistaan työelämään pitkällä aikavälillä. Tavoitteeksi asetettiin ehdon täyttäminen työvalmennuksen kautta. Asiakas oli aktivoinnin alkutilanteessa pelkän toimeentulotuen ja asumistuen varassa, joten pyrkimys taloudellisen tilanteen parantamiseen oli selkeä valinta. Sosiaalityöntekijä aktivoi asiakasta keskusteluihin, mutta myös asettamalla asiakkaan karenssiin ja alentamalla toimeentulotukea. Työtään hän perusteli seuraavasti.

¹⁵ Asiakaan 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.

Kannustuksella ja perusosan alennuksella on pieni merkitys tai vaikutus, vaikka toisaalta kielteisellä tavalla mutta yritän siihen liittää myös kannustamisen ja motivoinnin. Monesti asiakkailla on suuri häpeän tunne että ei voi mennä takaisin, siinä mielessä vaatii kannustusta, muistelen että olisinkin soittanut työpaikkaan mutta en voi varmasti sanoa, koska en ole sitä kirjannut. (S1)

Asiakas olisi sosiaalityöntekijän mukaan ollut myös mahdollinen palkkatukityöllistettävä, mutta sopivia tukityöllistämispaiikkoja ei asiakkaalle aktivointijakson alussa kuitenkaan ollut. Saavutetut tulokset eivät kuitenkaan ole pelkkää sosiaalityön vaikutusta vaan eri tahojen (asiakas, työvalmennuspaikka, sosiaalityöntekijä) yhteistyön vaikutusta. Erityisen tärkeäksi sosiaalityöntekijä koki työpaikan joustavuuden merkityksen. Asiakas otettiin työvalmennuksen keskeytysten jälkeen uudelleen työhön, mikä oli oleellinen asia asetetun tavoitteen saavuttamisen kannalta

Voimaantumisen lisääntyä sosiaalityöntekijän mukaan aktiivoinnin aikana ja seurauksena hieman. Asiakas selvisi työvalmennusjaksosta ja pystyi myös omilla toimillaan vaikuttamaan työvalmennuspaikkansa valintaan. Lisäksi asiakas halusi todella saada työssäoloehdonsa purettua ja parantaa näin oma taloudellista tilannettaan, mikä ilmeni mm. asiakkaan haluna aloittaa antabus-kuuri parantaakseen työllistämisyakson onnistumismahdollisuutta. Taloudellinen tilanne parani aktiivoinnin ja työssäoloehdon täyttymisen kautta, kun asiakas sai takaisin oikeuden työmarkkinatukeen. Muutokset elämänlaadun muissa ulottuvuuksissa olivat sosiaalityöntekijän mukaan minimaalisia. Sosiaalityöntekijä ei tavannut asiakasta "kovin monesti", mikä vaikeutti esimerkiksi sosiaalisten suhteiden arviointia.

S1: en tiedä esim. hänen sosiaalisista suhteistaan, oletan heidän olevan alan miehiä,

H: ette ole keskustelleet asiasta?

S1: olen voinut keskustellakin, mutta en ole kirjannut ylös, eikä minun päässä pysy yksittäisen asiakkaan tiedot muuten.

Sosiaalityöntekijän selkeä käsitys oli, että asiakkaalla ei ole mahdollisuuksia työllistyä avoimille markkinoille vaan työllistyminen välityömarkkinoille on hänen ainoa vaihtoehtonsa, vaikka

Hän on varmaan kova tekemään töitä kun hän sinne (työvalmennuspaikkaansa) menee. Jos hän vain saa pidettyä päihdeongelmansa kurissa. (S1)

Sosiaalityöntekijä arvioi taloudellisen tilanteen parantamistavoitteen onnistuneen hyvin. Aktiivoinnin alussa taloudellinen tilanne oli asiakkaan kohdalla huonoin mahdollinen, mittarin arvo oli 1. Aktiivoinnin avulla asiakas saavutti työssäoloehdon, mikä tarkoitti sitä, että hän palasi työmarkkinatuen piiriin ja ns. passiivilistalle. Sosiaalityöntekijä arvioi lopputulosta varsin positiivisesti asiakkaan elämänlaadun näkökulmasta.

Hän kuitenkin pääsi listalle takaisin, se on voinut vaikuttaa itsetunnon paranemiseen. Ja kyllähän hänen elämänlaatunsa varmaan on parempi sillä hetkellä kun hän on töissä. Hän käyttää alkoholia vähemmän, ja kun hänellä oli vielä se antabus siinä tukena. Sillä tavalla uskon, että siitä on aina hyötyä kun pääsee työtoimintaan nämä päihdeongelmaisetkin. Se tuo sitä ryhtiä siihen, vuorokausirytmää ja elämänhallintaa kaiken kaikkiaan. (S1)

Asetettu tavoite saavutettiin 14 kuukauden aktivointijakson seurauksena ja asiakas pääsi takaisin työmarkkinatuella ja passiivilistalle. Pidemmän ajan tavoite, työhön kuntoutumistavoite jäi kuitenkin pääosin toteutumatta, koska aktivointijakson jälkeen työmarkkina-asema oli edelleen pitkäaikaistyötön, eikä asiakkaan tilanne tarkastelujakson loputtua ollut muuttunut suhteessa avoimiin työmarkkinoihin. Sosiaalityöntekijän arvion mukaan välityömarkkinoille työllistyminen oli aktivoinnin kokemusten pohjalta jopa hieman huonontunut verrattuna tilanteeseen työskentelyn alkaessa, jolloin odotukset olivat suuremmat kuin työvalmennusjaksolta saadut kokemukset osoittivat. Avoimille markkinoille työllistämisen näkökulmasta tarkasteltuna positiivisia vaikutuksia asiakkaan aktivoinnista on vaikea osoittaa, koska asiakas palasi takaisin passiivilistalle, eikä aktivointia sosiaalityöntekijän mukaan passiivilistalle takaisin pääsyn jälkeen tehdä vähään aikaan vähäisten työntekijäresurssien vuoksi. Sosiaalityöntekijä arvioi, että passiivilistalla ollessaan asiakkaalta puuttuu työssäkäynnin mukana tuoma rytmi ja ryhti, jolloin henkilön elämänlaatu voi pitkällä tähtäimellä huonontua.

Mitä erilaiset palveluvaihtoehdot tarkoittavat asiakkaan kannalta? Sosiaalityöntekijän mukaan asiakkaalle "ei voi" tarjota työelämävalmennusta, jonka keskeyttäminen voi pudottaa hänet työmarkkinatuella. Ainoa todellinen vaihtoehto on tällöin kuntouttava työtoiminta. Asiakkaan kunnalta kuntouttava työtoiminta parantaisi hänen taloudellista tilannettaan jonkin verran passiivilistalla oloon verrattuna. Kunnan kannalta kuntouttava työtoiminta olisi myös edullisempi vaihtoehto kuin pelkkä passiivilistalla oleminen. Tehdyn selvityksen perusteella kuntouttava työtoiminta on kunnan kannalta halvin ratkaisu silloin kun toimenpiteisiin lähtee henkilö, joka on passiivilistalla ja työmarkkinatuella. Kuntouttavan työtoiminnan paikkojen rajallisuus rajoittaa kuitenkin kuntouttavan työtoiminnan käyttöä asiakkaan todellisena palveluvaihtoehtona. Myös asiakkaan oma innostus ja motivaatio osallistua kuntouttavaan työtoimintaan ovat tärkeitä tekijöitä palveluvaihtoehdoista päätettäessä.

Elämänlaatumittarin osa-alueet eivät juurikaan muuttuneet aktivointijakson seurauksena. Kuitenkin asiakkaan kohdalla kannattaa nostaa mainittujen voimaantumisen ja taloudellisen tilanteen osa-alueen lisäksi työvalmius, joka sosiaalityöntekijän mielestä oli aktivoinnin alussa jo arvoltaan 3. Tämä osa-alue mittaa asiakkaan motivaatiota "työllistymiseen" ja tässä tapauksessa melko korkealla tasolla ollut työvalmius voi osaltaan olla yksi selittäjä sille, että asiakas pystyi täyttämään vaaditun työssäoloehdon. Tämän asiakkaan kohdalla huomio elämänlaadun osatekijöissä kiinnittyy myös terveydentilaan joka pysyi tarkastelun ajan melko huonolla tasolla. Asiakas oli haastattelujen perusteella ollut eläkeselvittelyssä, mutta ei päässyt eläkkeelle ainakaan selvityksen tarkasteluajankohdan aikana.

Asiakas 2

Asiakkaan näkemät omat vaihtoehdonsa tarkastelujakson alkaessa olivat joko työttömyys tai avoimille työmarkkinoille työllistyminen. Hän ei ollut kiinnostunut välityömarkkinoille työllistymisestä. Asiakkaalla oli ammattikoulutus ja jonkin verran työkokemusta. Hänellä ei ollut päihde- eikä mielenterveysongelmia. Hän oli tyytyväinen arkeen ilman palkkatyötäkin.

Itsellä työntekijänä oli sellainen mielikuva, että ko. asiakas olisi ollut elämäänsä subteellisen tyytyväinen työttömänäkin, jos toimeentulotukea olisi vain myönnetty ilman tarkempia selvittelyjä ja työvoimatoimistoon päin olisi riittänyt työnhakijana oleminen.
(S2)

Asiakkaan aktivoinnin moottori oli asiakkaan taustaan liittyvä tekijä. Hänellä oli realistisempaa omaisuutta, jonka vuoksi hänelle ilmoitettiin, että oikeus toimeentulotukeen katkeaa 2-3 kuukauden jälkeen. Tämä tarkoitti sitä, että omaisuus olisi siis realisoitava.

Asiakas oli sosiaalityöntekijän mielestä haluton miettimään eri vaihtoehtojen mahdollisuuksia omalla kohdallaan, hänen motivaatiotasossaan oli toivomisen varaa. Sosiaalityöntekijä kuvasi omaa panostaan nimenomaan motivoinniksi asiakkaan työllistämiseksi. Heikon motivaatiotason eräs taustatekijä oli, että asiakas oli työvoimatoimistossa ollut usean eri työvoimaneuvojan asiakkaana ja pitkäjänteinen suunnitelmallisuus puuttui työllistämiseen liittyen. Konkreettinen toimenpide tarkastellussa aktivointiprosessissa oli moniammatillinen tuki asiakkaan työllistämiseksi, mikä tarkoitti sosiaalityöntekijän ja työvoimatoimiston edustajan yhteistyötä asiakkaan kanssa. Tavoitteeksi asetettiin työllistyminen avoimille markkinoille. Sosiaalityöntekijän mukaan

”Aikaisemmin työtä oli tehty erikseen sosiaalitoimessa ja työvoimatoimistossa, työvoimatoimistossa ollut aina uusi virkailija, eri ihminen, ei ollut pitkäjänteistä suunnitelmaa mielestäni hänelle tehty, sovittiin, että jatkossa yksi ja sama virkailija, asian hoito keskitetään, yhteistyössä työvoimaneuvojan kanssa katsottiin paikkoja asiakkaalle. Tehtiin suunnitelmaa ja vaihtoehtoja mitä asiakkaalle tarjotaan ja silloin ratkaisu on löydettävissä, seuraava vaihe olisi ollut että oltais tavattu häntä yhdessä työvoimaneuvojan kanssa, yhteistyö oli asiakkaan tiedossa.” (S2)

Tässä tapauksessa asetettu tavoite saavutettiin kahdessa kuukaudessa. Kuitenkin aktivointipalvelujen vaikuttavuutta työllistymiseen on vaikea arvioida, sillä työllistyminen tapahtui tämän asiakkaan kohdalla pikemminkin omaisuuden realisointiin liittyvien sanktioiden uhalla kuin varsinaisen työllistymiseen liittyvän aktivointityön vaikutuksena.

Kyllähän tää väliintulo ja ratkaisun löytyminen tähän tilanteeseen paransi tietenkin hänen taloudellista tilannettaan. Kun rupesi saamaan normaalisti palkkaa. Sit se mahdollisti sen omaisuuden säilyttämisen, mikä oli hänen onnellisuudelle tärkeä asia. Ja mä oletan että kyllähän se kobotti hänen itsetuntoa, että hän työllistyi ja on ilmeisesti kyennyt säilyttämään työpaikan. Ja sitä elämänlaatua kokonaisuudessaan. (S2)

Työllistymisen vaikutti merkittäväällä tavalla elämänlaatu-mittarin lähes kaikkien osa-alueiden paranemiseen. Tässä tapauksessa sosiaalityöntekijä pystyi melko hyvin arvioimaan mittarin osa-alueita, sillä hän tunsi asiakkaansa pitkältä ajalta ja myös muun kuin toimeentulotukiasioiden ja työllistämisasioiden kautta. Terveys ja mahdollisuus välityömarkkinoilla työllistymiseen olivat erittäin hyviä jo aktivointijakson alussa. Sosiaalityöntekijän arvion mukaan suurin muutos tapahtui asiakkaan taloudellisessa tilanteessa, joka parani selkeästi avoimille markkinoille työllistymisen seurauksena.

Tämän asiakkaan työmarkkina-asema muuttui pitkäaikaistyöttömästä avoimille markkinoille työllistyneeksi. Heijastusvaikutukset, muutokset elämänlaadun osatekijöissä ovat selkeitä ja elämänlaatu kokonaisuudessaan on merkittävästi parempi kuin ennen aktivointia. On kuitenkin huomioitava lähtötilanteen ero muihin tarkasteltuihin tapauksiin nähden, asiakkaan elämänlaadun osatekijät olivat jo tuolloin eri tasolla kuin muilla tarkastelluilla asiakkailla. Poikkeuksena oli taloudellinen tilanne, joka oli kaikilla asiakkailla aktivoinnin alkutilanteessa huono, arvosanojen 1-2 luokkaa.

Asiakas 3

Myös tämä asiakas tuli sosiaalityöntekijän asiakkaaksi koska sai työttömyysturvaan liittyvän viiden kuukauden karenssin. Asiakas on pitkäaikaistyötön ja hän on ollut pitkään myös sosiaalityön asiakkaana. Aktivoinnin tavoitteeksi asetettiin työssäoloehdon täyttäminen työelämävalmennuksen avulla ja asiakkaan taloudellisen tilanteen parantaminen. Sosiaalityöntekijän mukaan asiakas on tyypillinen esimerkki siitä, miten tarkasteltavassa kunnassa toimitaan aikuissosiaalityön pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden kohdalla:

”Tyypillinen esimerkki miten täällä toimitaan, ollut toimeentulotukikäsitteijällä ensisijaisesti, ajoittain käyntejä sosiaalityöntekijällä, nyt kun tuli tulottomaksi, siirtyi sosiaalityöntekijän asiakkaaksi, reilu vuosi sitten.” (S3)

Asiakas oli myös sopeutunut omaan tilanteeseensa. Sosiaalityöntekijä kuvasi asiakasta termein: "vähään tyytyväinen", "tulee vähällä toimeen". Asiakas ei niinkään odottanut saavansa työpaikkaa, vaan hän

”toivoo säännöllistä perustuloa, ei odota sosiaalitoimelta muita palveluja, voisi tehdä töitä, jos tulee vastaan hyvä työ, mutta työ ei tuo paljon lisäarvoa hänen elämäänsä.” (S3)

Tälläkin asiakkaalla oli päihdeongelma, mutta asiakas ei kokenut tilannetta ongelmalliseksi, eikä ollut motivoitunut hoitoon tai kuntoutukseen. Aktivointijaksolla sosiaalityöntekijä teki yhteistyötä työvoimatoimiston henkilökunnan kanssa.

Elämänlaadun osatekijöistä yhteisöllisyys ja sosiaaliset suhteet olivat tällä asiakkaalla melko hyvällä tolalla. Kuitenkin niiden arvioiminen numeroina, arvelutti sosiaalityöntekijää:

”Minulla on tietynlainen käsitys hänen sosiaalisista suhteistaan, siitä verkostosta, mutta sillä tavalla työntekijänä koen että se on ihan mahdotonta arvioida tällaisilla numeroilla onko se hyvä vai huono, kun ihmiset ovat erilaisia. Se, että on suppea verkosto, on hyvin semmoinen omissa oloissaan viihtyvä ihminen, eihän se ole välttämättä huono asia. Asiakas kokee että hänen sosiaalinen verkostonsa ja sosiaaliset suhteet on ihan nelonen hänen mielestään. En työntekijänä osaa arvioida, se on mahdotonta arvioida. En oikeasti tiedä miten hänen sosiaalisia taitojaan lähteä arvioimaan. Mitään konflikteja ei ole tullut. Hän viihtyy omissa oloissaan, eikä niinkään hae sitä seuraa.” (S3)

Terveydentilan kohdalla sosiaalityöntekijä oli ilmeisesti keskustellut asiasta asiakkaansa kanssa ja muodosti arvionsa pitkälti tämän pohjalta. Asiakkaan terveydentila oli numeroarvion pohjalta hyvä:

”Hän itse kokee että hän on suhtkoht hyvässä kunnossa, eikä paljon lääkärillä ole käynytäkään. Aika vähän käyttää terveyspalveluja.” (S3)

Työvalmiuden sosiaalityöntekijä koki huonoksi perustellen sitä asiakkaan omalla perustuloajatuksella. Välytyömarkkinoille työllistymiseen oli aktivoinnin alussa sosiaalityönteki-

jän mielestä kuitenkin mahdollisuuksia, minkä vuoksi karenssia lähdettiinkin purkamaan työvalmennuksen avulla.

Huono taloudellinen tilanne oli tärkein syy aktivoinnille. Asiakas oli toimeentulotuen ja asumistuen varassa, tilanne hänen kohdallaan oli "huonoin mahdollinen". Sosiaalityöntekijä ikään kuin perusteli aktivointia omalla näkemyksellään aktivoinnin voimaannuttavalla ulottuvuudella, vaikka totesi myös että asiakas ei nähnyt tilannettaan samanlaisena.

"Itse työntekijänä tosiaan mietti sitä, että jos on kotona ilman mitään sellaista mihin lähteä tai muuta. Se on vain sitä ajan kuluttamista kotona, niin ihan se että tulee se selkeä tämmöinen päivärytmi. Tiettyyn aikaan pitää lähteä, tapaa muitakin ihmisiä, on vähän jotain tekemistä. Mun mielestä se on aina plussaa, että tulisi sitä vähän jotain semmoista ryhdikkyyttä ja sisältöä tosiaan niihin päiviin".(S3)

15 kuukauden aktivointijakso ei tuottanut toivottua tulosta. Akupunktiohoidot päihdeongelman hoitamiseksi eivät myöskään vaikuttaneet asiakkaan tilanteeseen; asiakas keskeytti hoidot koska katsoi ne hyödyttömiksi. Aktivointijakson jälkeen tilanne elämänlaadun osatekijöiden suhteen oli täysin sama kuin jakson alussa. Viiden kuukauden karenssi odotti myös edelleen purkamista. Sosiaalityöntekijän mukaan asetettuja tavoitteita "ei suurimmaksi osaksi saavutettu". Sosiaalityöntekijä nosti kuitenkin positiivisina vaikutuksina päivärytmin säännöllisyyden ja päivien sisällön työelämävalmennusjaksojen ajalta. Työelämäjaksolla "työt sujuivat hyvin ja asiakas sai mahdollisesti joitain onnistumisen kokemuksia". Kuitenkin se, että asetettua tavoitetta ei saavutettu, vaikutti osaltaan siihen, että elämänlaadun osatekijät pysyivät samalla tasolla, vaikka samalla mahdollisuus niiden huononemiseen oli myös olemassa. Sosiaalityöntekijä perusteli asiaa seuraavasi:

"Ei minun mielestä ole kuitenkaan mennyt hukkaan tämä vuosi. Kyllähän se aina antaa asiakkaalle jo se, että hänen asioistaan keskustellaan ja mietitään yhdessä. Kyllähän se on ihan eri tilanne kun se että vain myönnettäisi toimeentulotukea, eikä tehdä yhtään mitään ja asiakkaan kanssa ei keskustella eikä tehdä mitään suunnitelmia."(S3)

Aktivoinnin tuloksellisuus, vaikuttavuudesta puhumattakaan, on tässä tapauksessa kuitenkin huono. Asiakkaan heikko työvalmius sekä päihteiden käyttö olivat sosiaalityöntekijän mielestä keskeiset syyt aktivoinnin epäonnistumiselle. Toisaalta sosiaalityöntekijä nosti esille myös palveluvaihtoehtojen puutteen. Tarkastellussa kunnassa on varsinkin miehillä tarjolla vain vähän erilaisia vaihtoehtoja työelämävalmennuksen ja kuntouttavaan työtoiminnan osalta.

Tällaisten asiakkaiden kohdalla työllistymismahdollisuudet jopa välityömarkkinoille voivat olla heikot. Kuntouttava työtoiminta olisi nykyisistä työllistymistä edistävästä palveluista vaihtoehto, jolla asiakkaan tilannetta voitaisiin vähitellen ehkä auttaa. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan pura viiden kuukauden työvelvoitetta, joten asiakkaan ja sosiaalityöntekijän yhdessä asettama tavoite pääsystä toimeentulotuelta ensisijaisemmalle työttömyysturvalle, tässä tapauksessa työmarkkinatuella, ei toteutunut.¹⁶

¹⁶ Toimeentulotukilainsäädännön mukaan sosiaalityöntekijöiden on ohjattava työttömyyden vuoksi toimeentulotukea saavat ensisijaisen toimeentuloturvan piiriin, joka tässä tapauksessa on työmarkkinatuki.

Aktivointijakson jälkeen asiakkaalle laadittiin uusi toimintasuunnitelma seuraavalle vuodelle, jossa edelleen on tavoitteena taloudellisen tilanteen paraneminen ja viiden kuukauden työssäoloehdon täyttäminen sekä paluu passiivilistalle työmarkkinatuen piiriin.

Asiakkaat 4-6

Tässä yhteydessä voidaan vielä mainita yleisellä tasolla työllistämisen ja aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuudesta asiakkaiden 4–6 kohdalla, vaikka elämänlaatumittaria ei heihin käytettykään¹⁷. Asiakkaan 4 kohdalla tavoitteena oli eläkkeelle pääseminen, joten vaikuttavuus lienee positiivinen. Toisaalta asiakas tarvitsi edelleen toimeentulotukea eläkkeellä, joten yksilön taloudelliseen tilanteeseen eläkeläisstatukselle ei liene vaikutusta. Asiakkaiden 5 ja 6 kohdalla työllistymistavoitetta ei saavutettu. Näin ollen vaikuttavuus työllistymisnäkökulmasta on lähellä nollaa. Asiakkaiden elämänlaadun muiden osa-alueiden muutoksesta ei voida sanoa mitään, koska nämä asiakkaat eivät olleet aikuissosiaalityön aktivoinnin kohteina.

6.7 Kustannus-vaikuttavuustutkimuksen jatkokehitystyö

Tavoitepohjaisessa arvioinnissa tarkastellaan, miten annettu palvelu toteutti asetetun tavoitteen. Tehdyn selvityksen pohjalta voidaan todeta, että asiakkaille 1 ja 2 asetettu tavoite saavutettiin, jolloin voidaan olettaa, että tarkastellulla palvelulla oli myös joitakin vaikutuksia asiakkaan elämäntilanteeseen. Voidaan toki myös kysyä mikä, annettujen palveluiden merkitys lopulta oli suhteessa ihmisen muuhun elämään ja siinä tapahtuviin mahdollisiin muutoksiin. Tällaisen tarkastelun ongelmana on aina tiettyjen palvelujen vaikutusten arvioinnin tarkka kohdentaminen, koska ihmisen elämää suhteessa tarjottuun palveluun ei voida vakioida. Toinen kysymys on, miten esimerkiksi toimeentulotuen leikkaukset vaikuttavat asiakkaan elämänlaatuun? Missä määrin edes lähtökohtaisesti aktivointipolitiikan keppiosasto voi parantaa asiakkaan elämänlaadun osatekijöitä?

Yksilön kannalta tässä työssä käsiteltyä (esimerkiksi kyselyyn tai objektiiviseen asiantuntija-arvioon perustuva) sosiaalisen elämänlaadun mittaria voidaan käyttää mm. asiakaskohdattaisen aktivointisuunnitelman laatimisessa. Tämä edellyttää, että aineistoa kerätään lisää ja saadaan tietoa siitä, miten aktivointitoimenpiteet vaikuttavat tietyn tyyppisiin asiakkaisiin. Kehitettyä elämänlaatumittaria ei tämän selvityksen puitteissa voitu ajan puutteen vuoksi testata eikä sen herkkyyttä todeta tutkittavien ominaisuuksien suhteen. Lisäksi sosiaalityöntekijöiden tulkinnat asiakkaidensa elämänlaadun osatekijöistä asiakkaiden sijasta aiheuttivat omat haasteensa. Kaikkinensa on selvää, että elämänlaatumittari vaatii paljon jatkotyöstämistä. Esimerkkinne valossa voidaan kuitenkin todeta, että mittarin luokittelukyky aikuissosiaalityön asiakkaiden suhteen toimi, ainakin jollakin tasolla: elämänlaadupistemäärä lähtökohdiltaan ”samantapaisten” asiakkaiden 1 ja 3 kohdalla oli ennen aikuissosiaalityön aktivointitoimia lähes sama vaikka arvioijat olivat eri henkilöitä. Tätä voisi tulkita ehkä siten, että tällä ”lähtöpistemäärällä” oleville asiakkaille tarvitaan ”pitkä” (asetettua viiden kuukauden työssäoloehdot selvästi pidempi) aktivointiaika, jotta asetettu minimitaloite, passiivilistalle takaisin pääsy, olisi mahdollista saavuttaa. Asiak-

¹⁷ Tämä siksi, että asiakkaat 4-6 eivät olleet sosiaalityöntekijöiden asiakkaita eivätkä saaneet sosiaalityön aktivointipalveluja. Sosiaalityöntekijät eivät näin ollen tunteneet ko. asiakkaiden elämäntilanteita eivätkä olleet siis kykeneviä arvioimaan ko. asiakkaiden saamien erilaisten TE-toimiston palvelujen vaikutuksia asiakkaiden elämänlaatuun.

kaan 2 saama ”lähtöpistemäärä” oli aivan toisella tasolla suhteessa asiakkaisiin 1 ja 3. Tämä voisi antaa viitteitä siitä että tämän tason elämänlaatupistemäärillä olevilla voidaan aikuissosiaalityön ”aktivoinnin” seurauksena odottaa tuloksia kokonaiselämänlaadun parantumisen ja myös työllistymisen suhteen. Jatkokehittelmänä aineiston karttuessa voisi olla mahdollista testata ja käyttää elämänlaatumittarin pistemäärää paitsi kustannusvaikuttavuus -laskelmissa myös esimerkiksi ohjausvälineenä tietyille asiakasryhmille ja tiettyihin aktivointitoimenpiteisiin. Mahdollisessa kehittämistyössä myös elämänlaatumittarin osatekijöitä tulee tarkastella kriittisesti. Jo pieni esimerkkiaineisto osoitti, että mm. työntekeä ja työllistymistä haittaaville tekijöille kuten päihde- ja mielenterveysongelmille pitäisi mittarissa olla omat osionsa. Lisäksi sosiaalityöntekijöiden havainnot aktivoinnin vaikutuksesta päivärytmiin ja päivien sisältöön ovat huomionarvoisia seikkoja mahdolliselle jatkokehittämiselle. Jatkossa tulee myös pohtia mittarin osa-alueiden mahdollista painotusta esimerkiksi työvalmiuteen ja työllistymiseen liittyvien ulottuvuuksien suhteen.

Kunnan päätöksentekotasolle konstruoitu sosiaalinen kustannusvaikuttavuusindeksi (SKV-indeksi) on vaihtoehto sosiaalitalouden hankkeiden suunnitteluun, arviointiin ja vertailuun. SKV-indeksissä huomioidaan myös tulevien ”elämänpolkujen” todennäköisyys, kun ennaltaehkäisevä toimenpide suoritetaan. Mittariston rakentamisen taustalla on idea, että päätöksentekoa avustamalla päästään yhteiskunnan kannalta hyvin päätöksiin, vaikkei aivan täsmällisiä kustannuksia aina pystyttäisi aukottomasti laskemaan.

Aikuissosiaalityön laajempi kehittäminen vaatii kuitenkin toiminnan dokumentointia sekä suoritusmittauksen (esim. elämänlaatuarvion) ottamista kiinteäksi osaksi normaalia sosiaalityötä esimerkiksi niin, että käynnin tai aktivointijakson yhteydessä asiakkaalta tai muulta henkilöltä aina kysytään lyhyesti toimenpiteiden vaikutuksista ja elämänlaadusta. Vähitellen tietyille asiakastyypeille on mahdollista tarjota juuri niitä ratkaisuja, jotka yleensä ovat kustannusvaikuttavia. Parhaimmillaan rutineihin oikein integroitu dokumentaatio, elämänlaadun mittaus ja elämänpolkujen mallintaminen eivät vie resursseja varsinaisesta pitkän tähtäimen sosiaalityöstä, vaan tukevat sitä. Lisäksi monien tehtävien lakisääteisydestä huolimatta aikuissosiaalityössä on useita mahdollisuuksia järjestää tietty toiminta, joten toiminnan polkujen ja toimenpidevaihtoehtojen kustannusvaikuttavuuden arviointi voi olla erittäin keskeistä aikuissosiaalityön suunnittelussa ja kuntien toimintaprosessien kehittämisessä.

Kuitenkin edelleen tarvitaan laajempaa empiiristä kustannus-vaikuttavuustutkimusta esimerkiksi eri kuntien sosiaalitoimen kentällä. Esimerkiksi kuntakohtaisten yrittäjyyden lisäkannusteiden (lisästarttiraha tms.) tai muiden kuin työvoimapolitiittisten aktivointitoimenpiteiden (esim. liikunta- tms. harrasteseteleiden) merkitystä tuleviin aikuissosiaalityön asiakaspolkuihin ei ole nykyisissä vaikeutuneissa työllistymisololoissa riittävästi tutkittu. Lisäksi kaikkia sosiaalisen toiminnan vivahteita tai toiminnan polkuja ei myöskään voi välttämättä kvantifioida, joten kustannus-selvityksen ohella myös kvalitatiivinen tuloksellisuuden ja sosiaalitoimen prosessien parantamiseen tähtäävä tutkimusote on tarpeen, tarvittaessa jopa erilaisten tutkimusotteiden yhdistäminen. Joka tapauksessa työskätkä on näkyvissä aikuissosiaalityön käytännön kehittämisessä ja tutkimuksessa sekä tässä työssä esitetyn konstruktion käytännöllisen toimivuuden arvioinnissa (ks. Kasanen ym. 1991).

6.8 Asiakkaiden tilanteen tarkastelua välityömarkkinoiden näkökulmasta

Tässä selvityksessä tarkastelluista asiakkaista suurin osa on tyypillisiä välityömarkkinoiden asiakkaita. Heidän kohdallaan aktivointijaksot eli työvoimapolitiittiset toimenpiteet

sekä passiivilistalla olo vaihtelevat. Selvitykseen osallistuvassa kunnassa aikuissosiaalityön aktivointi- työllistämistyön asiakkaaksi tulevat ne, jotka kieltäytyvät aktivointitoimenpiteistä, menettävät työmarkkinatukioikeutensa ja joutuvat tulottomiksi. Tarkastelluille aikuissosiaalityön asiakkaille oli myös asetettu viiden kuukauden työssäolovelvoitteita. Tällaisessa tapauksessa sosiaalityön aktivoinnin vaihtoehdot ovat melko vähissä, koska työssäoloehdon täyttämiseen soveltuvat työvoimapolitiittisista vaihtoehdoista vain palkkatukityö, työharjoittelu ja työelämävalmennus. Esimerkkitapauksissa sovellettu toimintatapa asiakkaan karenssiin purkamiseksi on haastattelujen mukaan tyypillistä tutkimuskunnassa siinä tilanteessa, jossa asiakas putoaa tulottomaksi ja tulee aikuissosiaalityöntekijän asiakkaaksi. Asiakkaan tilannetta lähdetään purkamaan työelämävalmennuksen kautta ja tavoitteena on erityisesti asiakkaan taloudellisen tilanteen parantamien aktivoinnin ja työmarkkinatukioikeiden takaisin saamisen kautta. Avoimille markkinoille työllistymiseen liittyen, eräs sosiaalityöntekijä mainitsi, että työvalmennuksen avulla edistetään asiakkaan kuntoutumista työelämään myös pitkällä aikavälillä. Varsinaista pidemmän aikavälin suunnitelmaa asiakkaan työllistymiseksi avoimille työmarkkinoille ei kuitenkaan tehty.

Kuntouttavaa työtoimintaa on pidetty keskeisenä toimenpiteenä välityömarkkinoiden vahvistamisessa. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta tuli voimaan vuonna 2001. Lain nojalla kunnat järjestävät aktivointitoimenpiteenä kuntouttavaa työtoimintaa niille pitkään työttöminä olleille asiakkaille, joille ei työvoimatoimiston mukaan voida tarjota työtä tai työllistymistä edistäviä aktiivitoimia. (Kallio & Meklin & Tammi 2008; Karjalainen 2008).

Kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksista työllistymiseen ei ole selkeää, yksiselitteistä näyttöä. Vaikutukset koskevat lähinnä työttömien parantuneita elämänhallinnan valmiuksia, joiden mittaaminen on kuitenkin vaikeaa. Kuntien rooli ja suurempi vastuunotto kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden sijoittamisesta korostuu. Kuntouttavan työtoiminnan jälkeinen aika on osoittautunut ongelmalliseksi. Toimijoilla ei ole määrärahoja asiakkaiden työllistämiseen kuntouttavan työtoiminnan päättyessä. Kuntouttavan työtoiminnan pysyvät vaikutukset ovatkin todettu olevan varsin epäselvät ja epämääräiset. (Kallio ym. 2008.)

Työllistymisnäkökulmasta tarkasteltuna asiakkaat 1 ja 3 olisivat olleet ehkä enemmän kuntouttavan työtoiminnan kuin työelämävalmennuksen tarpeessa mutta työssäoloehdon täyttämiseen kuntouttava työtoiminta ei sovellu, joten asiakkaat on ohjattu työelämävalmennukseen. Avoimille työmarkkinoille työllistymistavoite sivuutettiin aikuissosiaalityön asiakkaiden kohdalla lähes tyystin eikä asiakkaila elämänlaatumittarin valossa näyttäisi olevan mahdollisuusiakaan työllistyä avoimille työmarkkinoille. Asiakkaat neljä ja viisi ovat molemmat niitä välityömarkkinoiden asiakkaita, joiden kohdalla aktivointitoimenpiteet ja passiivilistalla olo vuorottelevat. Se, ovatko aktiivitoimet madaltaneet kynnystä työllistyä jatkossa avoimille markkinoille, ei käynyt ilmi, koska he eivät olleet aikuissosiaalityön asiakkaita eikä haastatelluilla sosiaalityöntekijöillä ollut tietoa heidän tilanteestaan.

Suikkanen (2008) näkee useita erilaisia haasteita välityömarkkinoilla olevien työllistämispoluilla. Esteet tunnistetaan, mutta kovinkaan paljon ei ole kiinnitetty systemaattista huomiota siihen, mitä esteiden poistaminen (poistuminen) edellyttää yksilöltä, palvelujärjestelmältä, palveluiden järjestäjien työkalutuureilta ja työnantajilta. Haasteita työllistymispolulla ovat asiakkaiden heikot työelämävalmiudet ja taidot, kuten vanhentunut ammattitaito tai työssä tarvittavan kielitaidon puute. Jopa yksilöiden sitouttaminen oman elämän haltuun ottamiseen koetaan vaikeaksi. Sosiaaliset ongelmat, asunnottomuus, mielenterveys, päihdeongelmat ja muut akuutit tilanteet vaativat yleensä jonkinlaista rat-

kaisua ennen kuin työllistyminen on mahdollista. Tämä voidaan tulkita myös siten, että normaalipalvelut lähtevät liian yksinkertaisena ymmärretystä lähtötilanteesta asiakkuudessa (ei laajoja sosiaalisia ongelmia), asiakkuusprosessin yksilotteisuudesta (muiden ehtojen toteutumista ei tarvita, muiden rajoitusten poistuminen ei kuulu asianosaisille palvelulle) ja tavoitteiden toteutumisen lineaarisuudesta (tavoitteiden toteutuminen ei ole ehdollista, eikä tarvita askeltavaa tavoitteenasettelua ja etenemistapaa). (Suikkanen 2008.)

Suikkanen (2008) mukaan välityömarkkinoiden tulisi tarjota pysyvää, työsuhteista työtä erilaisten työnantajien palveluksessa niille, jotka eivät työllisty avoimille työmarkkinoille. Tämä edellyttää joustavaa työaikaa, palkkatukea ja henkilökohtaista tukea koskevia ratkaisuja. Palvelujen painopiste tulisi siirtää Suikkasen näkemyksen mukaan työttömyysajan alkuun sekä asiakkaan kykyjen ja osaamisen kartoittamiseen ja parantamiseen. Suurin osa nykyistä välityömarkkinoiden palveluista nähdään asiakkaan näkökulmasta väärään aikaan ajoittuvina sekä asiakkaan ”pyöritystoimintana”. (em.)

Pysyväisluonteisten tuettujen työmarkkinoiden tarve on noussut esille myös TE-toimistoissa tehdyssä selvityksessä, jossa kartoitettiin henkilöasiakkaiden työllistymisen esteitä ja tarvittavia palveluita. Selvityksen perusteella otokseen kuuluneista asiakkaista noin 10 % tarvitsisi pitkäkestoista tukityötä tai työtoimintaa joko ensisijaisen tai toisena palveluna (TEM 2010).

Myös tekemämme haastattelut vahvistavat pysyväisluonteisten tuettujen työmarkkinoiden tarvetta aikuissosiaalityön työttömien asiakkaiden kohdalla:

Minusta se olis ihan riittäisi jos he pääsis välityömarkkinoihin, se riittäis siihen elämänlaadun kohentamiseen et he ei varmaan itsekään tavoittelekaan niitä avoimia, mutta se että siihen sais sen oikean palkan sitten sitä, et se olis tukityöllistämistä eikä työelämän valmennusta. (S2)

Selvityksen asiakkaat yksi ja kolme ovat potentiaalisia pysyväisluonteisten tuettujen työmarkkinoiden asiakkaita. Nämä asiakkaat eivät todennäköisesti pysty enää sijoittumaan avoimille markkinoille, mutta oletettavasti he pystyisivät kuitenkin työskentelemään, jos tarjolla olisi sellaista työtä jossa heidän työ- ja toimintakykyyn liittyvät rajoitukset voitaisiin huomioida (vrt. TEM 2010).

7 AIKUISSOSIAALITYÖN ROOLI JA REUNA-EHDOT PITKÄAIKAISTYÖTTÖMÄN PALVELUISSA

Tässä luvussa tarkastellaan aikuissosiaalityön roolia pitkäaikaistyöttömien aktivointi- ja työllistämispalvelujen kokonaisuudessa sekä tuodaan esiin niitä reunaehtoja joita kunnan aktivointi- ja työllistämispolitiikan palvelut ja niiden järjestäminen asettavat työskentelyyn asiakkaan kanssa. Loppujen lopuksi kysymys on siitä mitä palveluja asiakkaan on mahdollista saada.

Tuusan (2005) tutkimuksen mukaan kuntien edellytykset kehittää palvelujaan ja organisaatioitaan vastaamaan aktivointipolitiikan haasteisiin vaihtelevat suuresti. Asiakkaiden palvelutarpeet ovat monimutkaistuneet ja samalla asiakaspalvelujen resurssit ovat heikentyneet erityisesti kuntien peruspalvelujen, kuten aikuissosiaalityön, osalta. Tehtäväkenttää on laajennettu samalla kun kuntien saama valtionavustus on alentunut. Tuusan mukaan tämä on johtanut siihen, että kunnat ovat supistaneet sosiaalityön henkilöstöresursseja (Mt., 20.) Samalla aktivoitikäytännöt ja kuntouttava työtoiminta on edennyt arvioitua hitaammin. Ala-Kauhaluoman ym. (2004) tutkimuksen mukaan kuntouttavan työtoiminnan lain tavoite, että kaikki tietyn ajan työmarkkinatukea ja toimeentulotukea saaneet työttömät voivat osallistua aktivoitisuunnitelmien laadintaan, ei ainakaan 2000-luvun alkupuolella, ollut toteutunut (myös Tuusa 2005, 20).

7.1 Toimimaton palvelurakenne

Esimerkkikunnassa asiakaspolkuhaastattelujen yhteydessä aikuissosiaalityöntekijät toivat esiin kuntansa palvelujärjestelmän haasteita pystyä vastaamaan asiakkaiden palvelujen tarpeisiin. Palvelutarpeeseen vastaaminen riippuu sosiaalityöntekijöiden mukaan paljolti siitä kuinka erikoistunutta palvelua asiakas tarvitsee. Yhteisenä huolena tuotiin esiin työllistämiseen liittyvä toiminta, erityisesti työllistymisvaihtoehdot nähtiin puutteellisina.

Meillä on peruspalvelut ihan kunnossa, mutta eihän meillä niitä työvaihtoehtoja ole, jos asiakas ei pysty normaaleille työmarkkinoille, niin vaihtoehtoja ei ole paljonkaan, riippuu asiakkaan tilanteesta riittävätkö palvelut jos sattuu vielä asumaan oikealla alueella hän voi saada hyvinkin palveluja jos vaikeampi tilanne ja asuu jossain syrjemmällä, niin sitten on aika heikot, aina ei ole tehtävissä paljonkaan sosiaalityön peruspalveluilla ja työvoimatoimiston peruspalveluilla. (S2)

Ongelmana kyseisen kunnan sosiaalityöntekijöiden keskuudessa koettiin erityisesti kuntouttavan työtoiminnan paikkojen puute. Sosiaalityöntekijä voi tehdä paljonkin aktivoititöitä, mutta jos asiakkaalle ei ole osoittaa oikea-aikaisesti sopivaa mm. kuntouttavan työtoiminnan paikkaa tai muuta palvelua, työskentely ei luonnollisesti pitkällä tähtäimellä motivoi asiakasta. Esimerkiksi Kallion ym. (2008, 41) tutkimuksesta selvisi, että tilanteesta, olosuhteista, yhdistysten määrästä ja aktiivisuudesta johtuen mm. kuntouttava työtoiminta organisoidaan eri kunnissa ja kaupungeissa toisistaan poikkeavilla tavoilla.

Mä koen ongelmana sen että meillä ei ole aina niitä paikkoja, et mihin me voitais, me voidaan aktivoida kauheesti, mut jos ei oo paikkaa laittaa se ihminen ja se et meillä ei ole aina tiedossa ne paikat että mitä on esimerkiksi koulutustarjontaa, kurssit,

hankkeet avoimet työpaikat vaikka osa-aikatyö ja sitten nää miten on työelämän valmennuspaikkoja ja muuta. Kyllä koen, että pitäis olla enemmän erilaisia paikkoja enemmän yksilöllisiin tarpeisiin sopivia räätälöityjä paikkoja ja sitten kuitenkin pitäisi olla myös mielekästä se tekeminen et ei voi vaan lykkää jonnekin jossa ei sitten riitä tekemistä kaikille. (S1)

Kuntouttava työtoiminta on rajoitettu ainakin meillä kun ei ole tehty sopimuksia yhdistysten kanssa. Se rajoittaa kuntouttavan paikkoja, on vain oman kunnan paja ja kunnan muut toimipisteet, ei asiakkaita välttämättä halua sinne, ovat voineet olla siellä jo monta kertaa ja haluavat jonnekin muualle ja kun sopimuksia muihin kunnan ulkopuolisiin ei ole, kuntouttava jo sinänsä rajautuu pois valikosta. Se on puute, että enemmän valikoimaa kuntouttavan työtoiminnan paikkoihin, resurssi kysymys tietysti ja että onko siihen satsattu. (S1)

7.2 Haasteelliset elämäntilanteet aktiivintyössä

Myös aikuissosiaalityön asiakkaiden elämäntilanteet ovat hyvin vaihtelevia ja haasteellisia. Kunnallisen sosiaalitoimiston aikuissosiaalityön viimesijaisiin palveluihin kasautuu henkilöitä, joiden elämäntilanteet ovat usein monimutkaisia ja monella tavalla ”kroonistuneita”. Seuraavassa keskusteluotteessa haastattelijan kanssa sosiaalityöntekijä kiteyttää kyseisen kunnan aikuissosiaalityön aktiivintyöskentelyn asiakkaiden haasteelliset tilanteet suhteessa aktiivintyöskentelyn laajempiin tavoitteisiin sekä tuo esiin kysymyksen siitä, mitä toimivia välineitä työntekijällä on käytössään asiakkaan vaikeissa elämäntilanteissa.

H: pystyykö palvelujärjestelmä vastaamaan tarpeeseen?

S1: Jossain määrin pystyy, tietenkin lähdetään asiakkaan tilanteesta ja pyritään löytämään ratkaisu tilanteen kautta.

H: milloin ei pysty reagoimaan?

S1: Jos on päihde- ja mielenterveysongelmainen pitkäaikaistyötön, eihän siinä riitä mitkään palvelut, mulla on paljon myös niitä asiakkaita, sehän on jo tietysti työmarkkinoille pääsyn esteenä, ei välttämättä pääse pajalle, ei valita kursseille, ei ole työnhakijana, heidän kohdalla ei yhteistyön tiivistäminenkään auta, jos ihmisen elämäntilanne ja tavat ja kyvyt on hirveen rajalliset.

H: Onko mitään mikä auttaisi?

S1: No eläke, työstä ei kannata edes puhua, mutta kun mikään muukaan ei onnistu, jos ihminen oliskin hetken motivoitunut, niin ei löydy sitten paikkaa. Ei hän ole autettavissa ainakaan työttömyyteen liittyvissä asioissa. Puhutaan ihan eri asiasta, jos on ihminen, joka juo päivästä toiseen tai on mielenterveysongelmia eikä ole työnhakijana. On kaikkien kannalta turhauttavaa puhuaakin, että mihinkä sä nyt töihin, mitä olet ajatellut, ja vaikka hän itse sanoo, että kun vaan työpaikka löytyy, niin kyllä minä tästä lähdän, niin molemmat tietää, että ei tää tästä onnistu.

Asiakkaiden haasteelliset elämäntilanteet yhdistettynä viimeaikaiseen ideologiseen suunnanmuutokseen yksityisen vastuun syvenemisestä on vaikuttanut aikuissosiaalityöntekijöiden työn tekemisen reunaehtoihin kontrollia ja keppipolitiikkaa syventävällä tavalla. (Välilä 2008a, 17; Juhila 2008b). Tästä kontrolli- ja keppitoimenpiteiden syvenemisestä

puhuivat aineistossa kaikki haastatellut kolme sosiaalityöntekijää. Työntekijät löytävät itsensä usein aktivointityössä ”puun ja kuoren” välistä. Yhtäällä on paineet aktivoivan sosiaalipolitiikan sanktioiden ja instituutioiden vaatimusten suunnasta ja toisaalta työntekijät näkevät päivittäin asiakkaiden tarpeista ja sosiaalityön omista eettisistä periaatteista nousevia aktivointityön toisin tekemisen suuntia. Eri suunnista tulevat vaatimukset ja paineet voivat asettua ristiriitaiseksi toisiin nähden (vrt. myös Jokinen & Juhila 2008). Kun tähän liittyy haastatteluissa ilmi tulleen seikan, että ainakin kyseisen kunnan aikuis-sosiaalityöntekijöiden pitkäaikaistyöttömät asiakkaat olivat pääsääntöisesti tulottomia¹⁸, toisin sanoen pudonneet toimeentulotuella ensisijaisena toimeentulona, voi nähdä monenlaisia haasteita aktivointi- ja työllistämistyön tavoitteiden toteuttamisessa, kuten sosiaalityöntekijä aktivointityötään seuraavassa kuvaa.

Ja sitten jos ajattelee työskentelyä näiden pitkäaikaistyöttömien kanssa jos nyt oliskin sellainen ideaalutilanne, että heitä pystyis tapaamaan vaikka pari kertaa vuodessa, mitä ei oikeesti pysty, niin kyllähän sitä sitten miettii sitten kenelle sitä oikein uskaltaa tarjota esimerkiksi jotain työelämävalmennusta. Että sitten jos ajattelee että lähdetään työskentelemään asiakkaan kanssa, sovitaan työelämävalmennuksesta ja sitten se asiakas jostain syystä jättää sen kesken, ei se onnistukaan, niin se on tosi kurja tilanne asiakkaalle, edistetään tilannetta, hän päätyykin tulottomaksi, lopputulos onkin ihan eri kuin mitä oli tarkoitus. Että jotenkin pitäis mun mielestä olla mahdollisuuksia tarjota palveluja ja mahdollisuuksia ja aktivoita ilman että sitten heti ollaan sanktioimassa jos se homma ei heti onnistukaan. Ja sitten tietenkin sekin, että paikkoja on rajoitetusti jos ajatellaan työelämävalmennusta puhumattakaan kuntouttavasta työtoiminnasta ja niin kun aikaisemmin sanoin varsinkin miehillä on suppea paikkavalikoima. Se on joskus ongelma, että sitten kun saadaan asiakas motivoitumaan, että nyt vois lähteä vaikka kuukauden työelämävalmennusjaksolle, niin sitten tuleekin se tilanne, että ups, nyt ei olekaan sitten tilaa missään, että odotellaan vähän aikaa, että sekin on sitten vähän kurja tilanne. (S3)

Sosiaalityöntekijät toivat esiin epäkohtana jo haastatteluhetkellä marraskuussa 2008 tiedetyn mahdollisen kuntouttavan työtoiminnan lakimuutoksen, jonka mukaan myös yli 25-vuotiaille tarjottua kuntouttavaa työtoimintaa sanktioidaan.¹⁹ Kunnan kaikkien aikuis-sosiaalityöntekijöiden mielestä lakimuutos tulee edelleen syventämään sosiaalityöntekijän aktivointityön kontrolli- ja keppitehtäviä usein nimenomaan tulottomien asiakkaiden kanssa tehtävässä aktivointityössä. Haastatellut sosiaalityöntekijät näkevät, että kyseisessä tilanteessa sosiaalityöntekijän hyvät aikomukset lisätä asiakkaan elämänlaatua mm. kuntouttavan työtoiminnan avulla kääntyy asiakkaalle epäedulliseksi tilanteeksi, jos hän ei pystykään suoriutumaan kuntouttavasta työtoiminnasta sen muuttuessa velvoittavaksi toiminnaksi. Näin sosiaalityöntekijä menettää yhden auttamisvälineen ja asiakkaan asema huononee.

Sitä mietin, että jos ne nyt senkin vielä tekee, että kuntouttavaa sanktioidaan yli kaksmitosille jos sen jättää kesken, niin mitä näille asiakkaille uskaltaa sen jälkeen tarjota! (S1)

¹⁸ Tulottomia ovat passiivilistalta pudonneet henkilöt, eli pitkään työttömänä ja työmarkkinatuella olevat henkilöt, jotka ovat menettäneet oikeuden työmarkkinatukeen ja siirtyneet viimesijaisen toimeentuloturvan eli toimeentulotuen hakijoiksi.

¹⁹ Lakimuutos tuli voimaan vuoden 2010 alusta lähtien.

Mahdollisen lakimuutoksen myötä jos työvoimatoimistossa ollaan kovin aktiivisia ja tehdään niitä suunnitelmia, niin kyllähän se tarkoittaa sitä, että ihmiset tipahtaa tulottomaksi, koska on niin paljon ihmisiä jotka ei syystä tai toisesta kykene viemään läpi kuukauden työelämävalmennusta tai kuntouttavaa työtoimintaa vaikka se olisi vaan päivän viikossaan... ja itse sitä työntekijänä miettii, että on asiakas jolle olisi hyvä yrittää ja miettii jotain, vähän yrittää aktivoida, saada jotain sisältöä ehkä niihin päiviin, mutta uskaltaako sitten kuntouttavaakaan ehdottaa jos hän tipahtaa täysin tulottomaksi, ja sitten jos hän ei voi olla sitä yhtä päivää viikossa, hänen kanssa pitäisi alkaa tehdä jotain suunnitelmia että saisi viisi kuukautta kasaan, niin taikatemppun saa tehdä, että saa sen onnistumaan, kun on ihmisiä jotka ovat niin tavattoman heikoilla, ei kerta kaikkiaan niitä keinoja löydy. (S3)

Ollikainen (2008, 65-68) katsoo, että huomattava osa aktivointipolitiikkaa on marginaalipositivoiden rakentamista. Asiakkaiden määrittelykäytännöt toimivat marginalisaation mekanismeina, jolloin diagnoosiperusteinen tarveasiakkuus ja sitä kautta määrittyvä erityisasiakkuus eivät missään olosuhteissa voi edistää osallistumista työelämään ja täysivaltaiseen kansalaisuuteen. Yksilöt luokitellaan ja määritellään suhteessa yhteiskuntapolitiikan keinoihin. Mitä kauempana yksilö työelämästä on, sitä rajoittuneemmat mahdollisuudet hänellä on taloudelliseen riippumattomuuteen ja oman tulevaisuuden suunnitteluun. Mitä kauempana yksilö sijaitsee työmarkkinaosallisuusakselilla, sitä pienemmät mahdollisuudet hänellä on vaikuttaa työllistymiseensä ja sitä vähemmän hänellä on käytössään työllistymistä tukevia, aidon vallinnan mahdollisuuden sisältäviä, asiakaslähtöisiä palveluita (mt, 67).

Aktivointitoimien vaikutuksista on paljon erisuuntaisia tutkimustuloksia. Karjalaisen ym. (2008) tutkimustulokset viittaavat siihen, että aktiivitoimilla on hyvinvointia lisääviä vaikutuksia asiakkaiden elämään. Erityisesti Tanskan ja Alankomaiden tulokset vaikeasti työllistyvien osalta osoittavat, että nuorten, jonkinlaista koulutustaustaa omaavien ja terveydeltään hyvässä kunnossa olevien asiakkaiden kanssa saadaan parhaita tuloksia (van Oorschot & Abrahamson 2003 Karjalaisen ym. 2008, 75 mukaan). Toisaalta tutkimuksissa on todettu, että vaikeasti työllistyvien aktiivitoimissa tulokset jäivät vaatimattomiksi, mikäli valitaan nopea työhön sijoittumisen (work first) toimintastrategia. Asiakkaiden elämäntilanteet ovat usein niin monimutkaisia, että ellei niiden selvittämistä oteta aktiivitoimissa esille (life first), ei voida myöskään odottaa merkittäviä työllistymistuloksia (Dean 2003 Karjalaisen ym. 2008,75 mukaan.)

Karjalainen ym. (2008) näkevät kaiken kaikkiaan aktivointipolitiikan vaikutukset vaikeasti työllistyvien työmarkkinallisiin siirtymiin työhön ja pitkäkestoiseen koulutukseen vaatimattomiksi. Kriittisimmät aktiivipolitiikan arvioijat korostavat aktivoinnin velvoittavuutta ja kansalaisten sosiaalisten oikeuksien kaventumista mikä on johtanut keskustelemaan aktivoinnin ristiriitaisesta luonteesta ja eettisestä perustasta hyvinvointiyhteiskunnassa. Aktivointi ei ole pystynyt järjestämään ihmisiä palkkatyösuhteisiin. (Hornemann ym. 2008; van Oorschot & Abrahamson 2003 Karjalaisen ym. 2008, 75 mukaan.) Lisähaasteen aktivointi- ja työllistämistyölle asettaa myös selvityksen aineistossa esiin nouseva seikka sosiaalityöntekijöiden asiakkaiden erittäin haasteellisista elämäntilanteista. Aineiston pohjalta herääkin kysymys ovatko aktivointipolitiikka ja sen keppivälineet vaikuttavia keinoja pitkällä aikavälillä kaikkein vaikeimmissa elämäntilanteissa olevien esimerkiksi ns. tulottomien ihmisten osalta.

7.3 Aikuissosiaalityössä tehtävän aktivointityön reunaehdot

Jotta aktivointitoimia ja aktivoivaa lainsäädäntöä pystyttäisiin ylipäänsä toteuttamaan kuntien sosiaalitoimistojen viimesijaisissa aikuissosiaalityön palveluissa, tarvitaan haastattujen sosiaalityöntekijöiden mielestä muutoksia suhteessa työn tekemisen reunaehtoihin eli heikkoihin resursseihin ja toimimattomiin työkäytäntöihin, jotka näyttäytyvät ongelmallisina suhteessa työn vaikuttavuuteen. Näitä ovat esimerkiksi vääristynyt ammatti- ja tehtävä rakenne, joka aiheuttaa tilanteen, jossa sosiaalityöntekijä tekee toimeentulotukilaskelmia henkilöille, joilla ei välttämättä ole sosiaalityön tarvetta eikä hän näin ehdi paneutua juuri sosiaalityön palveluja tarvitsevien asiakkaiden tarpeisiin tai yksikertaisesti se, että kaikilla työntekijöillä ei ole omia työhuoneita asiakkaan vastaanottamiseen. Työn tekemisen ristiriitoja kuvaa yksi kunnan aikuissosiaalityöntekijä seuraavasti.

Eihän kaikilla ole tarvetta, monet on ihan tyytyväisiä, kun saa rahat täältä ja homma sillä selvä, mutta sitten on niitä joilla on ihan semmosia asioita, mutta kun sitten kokee että ei pääse tapaamaan niin eihän niitä paperien välityksellä saa sitten käsiteltyä ... et sellanen käytäntöhän meillä on, että aina uusi asiakas tulis aina sosiaalityöntekijän kautta ja sinä keskustellaan siitä tilanteesta ja mietitään onko siinä jotain sosiaalityön tarvetta ja sitten siirretään toimistoon toimistohemiselle jos se on mahdollista, mutta sitten esimerkiksi nämä asiakkaat jotka jostain syystä haluavat tulla käymään tai se on jostain syystä vaikeaa täyttää kirjallista hakemusta niin he monta kertaa jää minun asiakkaaksi, että sitten toivois että olis mahdollista, et olis työntekijä joka pystyis ottamaan paremmin vastaan, että nyt kun toimistohemisellä ei oo omaa huonetta niin eihän kauheesti asiakkaita oteta vastaan, että ihan käytännön ongelma, että pitäis olla työtila, että pystyis näitäkin asiakkaita siirtämään, et jos heidän kanssa on muutaman kerran keskusteltu ja todettu, että ei tässä oikein ole sosiaalityön tarvetta niin joutuu pitämään sen asiakkaan itsellään vaan sitä varten että kun toinen ei pysty ottamaan vastaan, et kokee että se on asiakkaalle liian vaikeeta tai jotenkin jostain syystä huono, että pakottaa häntä tekemään kirjallista niin silloin hän jää minulle asiakkaaksi, ja vie ajan sitten siltä varsinaiselta sosiaalityön tarpeessa olevalta asiakkaalta ja tekemiseltä. (S3)

Kaiken kaikkiaan aikuissosiaalityöntekijöiden haastatteluista kävi ilmi, että työntekijöillä on paljon tietoa aktivoivan työllisyys- ja sosiaalipolitiikan toimimattomista käytännöistä sekä järjestelmän että sosiaalitoimiston organisoinnin tasoilla. Sosiaalityöntekijä toi esiin eräinä ratkaisuehdotuksina järjestelmän toimivuuden tasolla järjestelmän paremman joustavuuden; kepin sijasta enemmän mahdollisuuksia sekä enemmän vaihtoehtoisia tapoja ottaa asiakkaan tarpeet huomioon yksilöllisemmin.

Järjestelmän joustavuus, eikä niin että päivät nollantuu jos muutama päivä jää tekevä, motivaatiota tulisi enemmän kun olisi enemmän vaihtoehtoja. (S3)

Toinen sosiaalityöntekijä toi esiin ratkaisuja sosiaalitoimiston tasolla, jotka liittyvät paremmin resursoituihin henkilöstöresursseihin sekä aikuissosiaalityön ammatti- ja tehtävä rakenteen parempaan toteutumiseen arjen työn tasolla.

Jos olis aikaa enemmän, jos olis ihmisiä enemmän tekemässä tätä työtä niin voisihan sitä tehdä vähän toisellakin tavalla... itse uskoisin että jos olis mahdollisuuksia käydä läpi sitä pitkäaikaistyöttömien joukkoa jotka nyt on tuolla etuuskäsittelijällä toimistossa asiakkaina, niin sieltä varmaan jonkin verran löytyis sellaisia tilanteita mi-

hin sosiaalityöllä olis keinoja tarttua ja viedä sitä tilannetta eteenpäin, jos ajattelee että pari kertaa vuodessa tapais niitä asiakkaita ja ihan keskustelis missä mennään, mitä ajattelee tilanteesta, onko jotain sellasia asioita joita vois lähteä työstämään, tosiaan se edellyttäis sitä että olis sitten vähemmän niitä asiakkaita itsellä, nyt sitä joukkoa ei voi mitenkään lähteä haravoimaan koska... ei niitä aikoja sitten löydä kalenterista. (S3)

Uhkana sosiaalitoimiston aktivointi- ja työllistämistyöllä sosiaalityöntekijöiden mielestä on että *huonolla palveluvalikolla ja aktiivisella sosiaalipolitiikalla voidaan jopa huonontaa asiakkaiden tilanteita.* (S3)

7.4 Yhteenvetoa kunnallisen aikuissosiaalityön roolista pitkäaikaistyöttömän palveluissa

Sosiaalityöntekijöiden haastatteluaineistosta kävi ilmi erilaisia kunnallisen sosiaalitoimiston aikuissosiaalityön aktivointityön ongelmakohtia. Työntekijät esittivät kritiikkiä erilaisten kuntouttavan työtoiminnan paikkojen vähäisyydestä kunnassaan. Myöskään tieto mahdollisista paikoista ja koulutuksista ei aina tule sosiaalityöntekijän tietoon vaikkakin kyseisellä paikkakunnalla sosiaalitoimiston aikuissosiaalityön ja työ- ja elinkeinotoimiston yhteistyö oli sosiaalityöntekijöiden mukaan melko toimivaa. Sosiaalityöntekijöillä oli haastattelujen mukaan aikaa pitkäaikaistyöttömille kuitenkin vain rajoitetusti, koska aikuissosiaalityön varsinainen työn panostus kohdentui ns. tulottomiin asiakkaisiin, joiden elämäntilanteet olivat haasteellisia niin avoimille työmarkkinoille kuin välityömarkkinoillekin suuntaavassa aktivointityöskentelyssä. Asiakkaiden elämäntilanteet olivat toisin sanoen liian haasteellisia suhteessa aktivointityöskentelyn yleisiin tavoitteisiin. Kallion ym. (2008, 50-52) tutkimuksen mukaan on syntymässä joukko työttömiä, joiden tulevaisuuden palvelu on kuntouttava työtoiminta, eli osa asiakkaista on ”laitostunut” kuntouttavaan työtoimintaan. Kallio ym. (2008) tutkimuksen mukaan kuntouttava työtoiminta vaikuttaa silloin, kun asiakkaan muut sosiaaliset ongelmat (päihdeongelma, mielenterveysongelma ym.) on hoidettu riittävästi; sen merkitys on vähäinen, jos perusasioita ei ole hoidettu kuntoon. Kallio ym. (2008) näkevätkin, että esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan päätyttyä asiakkaan elämä voi tietyn ajan kuluttua palata vanhoihin uomiin ja että syrjäytymisprosessi erilaisine ongelmineen alkaa uudelleen. Myös kuntouttavan työtoiminnan erilainen toteuttaminen ja varsin erilaiset vaikuttavuustulokset ovat ongelma. Valtion ja kuntien rooli ei ole selkeä toiminnan rahoituksen, järjestämisen eikä toiminnan seuraamisen ja vaikutusten arvioimisen osalta. Asiakaskunnan huonokuntoisuuden kasvu ei myöskään näy kuntouttavan työtoiminnan sisältöjen kehittämisessä. Haastatellut sosiaalityöntekijät näkivät, että avoimille markkinoille tai välityömarkkinoille pääsy ei ollut kaikkien asiakkaiden kohdalla realistinen tai ainakaan lyhyen ajan työskentelyn tavoite (vrt. myös Hämäläinen ym. 2009). Monelle tulottomalle asiakkaalle eläke voisi olla aktivointia parempi vaihtoehto asiakkaan elämänlaadun näkökulmasta. Selvityksen perusteella aikuissosiaalityön palvelujen suora vaikutus asiakaspoluilla on vähäinen, mutta sosiaalityöntekijöiden rooli asiakkaan asioiden koordinoijana ja asiakkaan tilanteen kokonaisvaltaisen näkökulman edustajana on tärkeä. Työntekijöillä on paljon tietoa työllisyysjärjestelmän epäkohdista (aktivoivan politiikan paradoksit; Kotiranta 2008), mutta sosiaalityöntekijöiden mukaan vähäiset henkilöstöresurssit ovat esteenä paneutuvalle ja vaikuttavalle työlle. Kyse on myös jonkinasteisesta asiakkaan kanssa työskentelyn syste-

maattisesta dokumentoinnin puutteesta, mikä aiheuttaa haasteita työskentelyn suunnitelmallisuudelle.

Hämäläisen ym. (2009) tutkimus antaa tukea tässäkin aineistossa esiin nouseville ajatuksille, joiden mukaan ns. katutason byrokraateilla, kuten sosiaalityöntekijöillä, voisi olla merkittävä rooli pitkäaikaistyöttömän kannustamiseksi ja motivoimiseksi takaisin työmarkkinoille. Tällainen työskentely vaatii työttömän asiakkaan yksilöllisten ongelmien paikantamista ja oikeanlaisen tuen löytämistä. Lähtökohtana on siis asiakkaan yksilöllisen elämäntilanteen huomioiva työskentely. Tutkimusten mukaan sanktioiden lisääminen aiheuttaa ihmisissä aktivoitumisen sijasta ahdistusta ja masennusta sekä vihaa päättäjiä ja viranomaisia kohtaan. (Hämäläinen ym. 2009, 57.) Tähän yhtyvät myös haastatellut sosiaalityöntekijät. Tärkeää on huomioida Hämäläisen ym. (2009, 58) tutkimuksen huomio, että kun työtön kokee, että hänellä on riittävä tukea ja myös oikeuksia, muuttuvat velvollisuudetkin ymmärrettävimmiksi. Eli jos aikuissosiaalityöntekijöillä ei ole riittävästi työaikaakaan eikä resursseja paneutua pitkäaikaistyöttömän tilanteeseen, ja jos siis työtön asiakas kokee, että häntä ei tueta tarpeeksi, kaikkien toimijoiden motivaatio kärsii, ja samalla kärsii myös aikuissosiaalityössä tehtävän aktivointityön pitkän tähtäimen vaikuttavuus.

8 LOPUKSI

Selvityksen tarkoituksena oli tarkastella ja arvioida kunnan sosiaalitoimen aikuissosiaalityön aktivointi- ja työllistämistyön sekä siihen kiinteästi liittyvien kunnan tai muun tahon järjestämien tai tarjoamien palvelujen kustannuksia ja vaikutuksia kuntatalouden ja asiakkaan näkökulmista. Erityismielenkiinnon kohteena olivat työttömille asiakkaille tarjottujen aktivointipalvelujen vaikutukset ja kustannukset verrattuna asiakkaisiin, jolle aikuissosiaalityön palveluja ei annettu. Kustannustarkastelun ohella kehitettiin aikuissosiaalityön aktivoinnin vaikuttavuutta osoittamaan sosiaalinen elämänlaatumittari jota käytettiin asiakaskohtaiseen palvelujen vaikuttavuustarkasteluun sekä kustannusvaikuttavuusmittarin eli SKV-indeksin konstruointiin. Samalla pohdittiin selvitykseen osallistuvan kunnan sosiaalityöntekijöiden työn tekemisen roolia ja reunaehdoja aktivointi- ja työllistämistyön näkökulmasta.

Selvitys pohjautui case-kunnassa tehtyihin sosiaalitoimen työntekijähaastatteluihin, joiden perusteella laskettiin toteutuneista palveluista aiheutuneet kustannukset valtion-, kuntatalouden ja yksilön näkökulmista sekä arvioitiin sosiaalityöntekijöiden kuvaamien pitkäaikaistyöttömille suunnattujen palvelujen vaikutuksia asiakkaidensa elämänlaatuun. Tarkoituksena oli tuoda kustannuskeskusteluun myös aikuissosiaalityöntekijöiden näkökulmia asiakaspoluilla annettujen työllistämisen- ja aktivointipalvelujen suhteesta asiakkaan elämänlaatuun sekä aikuissosiaalityön tekemisen reunaehdoihin. Tarkastelu rajattiin erään keskiuomalaisen kunnan aikuissosiaalityön kuuden asiakkaan asiakaspolkujen tarkasteluun, joten yleistystä laajempaan pitkäaikaistyöttömien joukkoon ei ole mahdollista tehdä.

Aikuissosiaalityön kustannuslaskenta poikkeaa perinteisemmästä kustannuslaskennasta laskentainformaation saatavuuden, mittauskohteen kompleksisuuden ja tulosten tulkinnallisuuden osalta. Toimenpiteiden vaikutus elämänlaatuun tai syntyneisiin kustannuksiin ei ole suoraviivaista 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. Koska vaikutuksiin sisältyy myös ei-rahamääräisiä arvoja, ei tuloksia voida tulkita pelkästään kustannuksia tarkastelemalla, vaan tuloksiin sisältyy myös aina tutkijan omaa tulkinnallisuutta. Tulokset voivat vaihdella riippuen siitä, mistä näkökulmasta tuloksia tarkastellaan. Taloustieteilijän painottaessa enemmän kustannuslähtöistä tarkastelua, sosiaalityön näkökulmasta nähtiin aikuissosiaalityössä myös paljon ei-rahamääräistä, työllistämisen ulkopuolista vaikuttavuutta.

Vaikuttavuustarkastelussa rajoitteena oli asiakashaastattelujen puuttuminen. Selvityksen alkuperäisestä ideasta, selvittää asiakkaiden kokemuksia palveluiden vaikutuksista kokeensa elämänlaatuun, jouduttiin luopumaan, koska asiakkaita ei saatu haastatteluihin. Asiakkaiden saaminen mukaan selvityksen haastatteluihin osoittautui haasteelliseksi erityisesti yksilön tietosuojaäädöksiensä vuoksi. Myös työvoimaviranomaiset kieltäytyivät asiakastietojen tarkemmasta selvittelystä vedoten resurssipulaansa. Niinpä elämänlaadun eri ulottuvuuksia arvioivat selvityksessä sosiaalityöntekijät aktivointi- ja työllistämispalveluja saaneiden asiakkaiden osalta. Vertailuryhmän osalta tiedot elämänlaadun osatekijöistä jäivät saamatta, mikä vaikutti keskeisesti alkuperäiseen tutkimusasetelmaan.

Sosiaalityöntekijät pystyivät arvioimaan elämänlaatumittarin osatekijöitä vain omasta näkökulmastaan, joten asiakkaiden itsensä kokemaa vaikuttavuutta ei siis tässä selvityksessä pystytty arvioimaan. Kustannusvaikuttavuuden mittaamisen ongelmana aikuissosi-

aalityössä on myös tilastojen ja dokumentoinnin puutteellisuus. Kohdekunnan sosiaali-toimessa ei ollut selkeää kustannus seuranta järjestelmää, jolla aiheutuneita kustannuksia olisi seurattu, mistä aiheutui vaikeuksia tutkimustyön suorittamiselle. Käytännössä kustannusten seuranta koostui vain työmarkkinatuen maksatukseen liittyvien Kelan listojen arkistoinnista ja kunnan budjettiseurannasta. Lisäksi ongelmia aiheutti myös rahoituksen eri lähteet, 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. Kuitenkin yhtenä tämän tutkimuksen tärkeänä antina voidaan pitää kustannuslaskentainformaation tuottamista aikuis-sosiaalityötä tukevasta työllistämistoiminnasta. Tällaista kustannusinformaatiota, jossa myös vaikutuksia on huomioitu, on saatavilla melko vähän. Selvitys osoittaa, että kustannukset pystytään määrittämään myös jonkinlaisella tarkkuudella melko hankalasti määriteltävällä laskentakohteelle, eikä käsitetyntuloksen vaikeuden tulisi olla esteenä tuleville selvityksille, vaikkakin tulosten tulkinnassa aikuis-sosiaalityön, tai ehkä pikemminkin asiakkaan elämäntilanteiden, syy-seuraussuhteiden vaikea arviointi tai monimutkaisuus pitää huomioida. Samalla aikuis-sosiaalityöntekijöiden työskentely asiakkaiden haasteellisten elämäntilanteiden kanssa asettaa tiettyjä erityispiirteitä kustannuslaskennan tulosten tulkinnalle. Saatuja tuloksia ei tulisi tulkita pelkästään kustannusten perusteella, koska ne saattavat olla ristiriidassa toiminnan vaikuttavuuden kanssa.

Kustannuslaskentaan vaikuttaa vahvasti myös asiakkaiden yksilökohtaiset tilanteet, jotka osaltaan vaikuttavat kustannusten syntymiseen. Näin ollen asiakaskohtaiset kustannukset eivät ole yleistettävissä ja jatkossa tarvittaisiin huomattavasti laajempia aineistoja, jotta asiakaspoluilta voitaisiin erottaa sellaisia tekijöitä, jotka aiheuttavat samantyyppisiä kustannuksia. Tällaisen informaation avulla pystyttäisiin kuitenkin paremmin suunnittelemaan palvelujen sisältöä tietyn tyyppisille asiakasryhmille. Tällöin palvelujen vaikuttavuus olisi luultavasti myös parempi kuin nykyisin. Samalla on kuitenkin muistettava, että pitkäaikaistyöttömien joukko on hyvin heterogeeninen ja standardoidut ratkaisut eivät välttämättä sovi yksilön tilanteesta kumpuaviin ongelmiin ja palvelutarpeisiin.

Arvioinnin lyhytjänteisyys 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 ja palvelut voivat vaikuttaa myös pitkällä aikavälillä ja se voi olla hyvinkin merkittävää. Tästä johtuen tulevaisuudessa aikuis-sosiaalityön työllistämisen- ja aktiivointitoimenpiteiden vaikutuksia ja erityisesti kustannusvaikuttavuutta tulisi tutkia myös pidemmällä aikavälillä.

Aktiivointi- ja työllistämispolitiikan viimeaikaisena tavoitteena on ollut työllistämistoiminnan vaikuttavuuden tehostaminen ja työllistymisen lisääminen, mutta selvityksessä saatujen tulosten pohjalta voidaan todeta, että tarkasteltujen asiakaspolkujen työllistämistoimenpiteiden vaikutukset kohti avoimen työmarkkinoiden työllistymistavoitetta olivat pieniä. Ainoastaan yhdessä tarkastelluista asiakaspoluissa asiakas työllistyi avoimille työmarkkinoille. Tämä tukee osaltaan Hämäläisen ym. (2009) tuloksia, joiden mukaan aktiivointi on lisääntynyt, mutta suoria työllistymisvaikutuksia ei näillä toimenpiteillä saavuteta. Toimenpiteiden sisältöä ja tavoitteita tulisikin käydä kriittisesti läpi ja määrittellä niille tarkempi sisältö ja tavoitteet sen mukaan pyritäänkö niillä todella saavuttamaan työllistymistä kohti avoimia markkinoita, vai onko toimenpiteen tarkoituksena parantaa työttömän elämänlaatua tai mahdollisesti sen joitakin osa-alueita hetkellisesti toimenpiteen keston ajan.

Selvityksen tulosten perusteella voidaan todeta, ettei aktivointityöskentely välttämättä auta kaikkia työttömiä asiakkaita yleisen aktivointipolitiikan tavoitteen eli avoimille työmarkkinoille työllistämisen suuntaisesti. Sosiaalityöntekijöiden haastattelujen ja asiakaspolkuaineiston mukaan toimenpiteen tai palvelun tarjoaminen voi jopa pahentaa tilannetta, jos aktivointi keskeytyy ja henkilö menettää oikeutensa työmarkkinatukeen. Tilanteen kärjistyessä myös toimeentulotukea voidaan tällöin leikata. Tässä selvityksessä saatujen tulosten pohjalta voi todeta, että aktivointi- ja työllistämistyön palvelujen ja toimenpiteiden vaikutuksia tulisi tarkastella kahdella eri tasolla. Toisaalta voidaan katsoa laajempaa kontekstia työmarkkinoiden näkökulmasta; tällöin tavoitteena on työllistymisen avoimille markkinoille. Toisaalta aineiston perusteella palvelujen vaikutuksia asiakkaan elämänlaatuun tulee tarkastella myös lyhyen tähtäimen tavoitteiden kautta. Aineiston kahdessa asiakaspolussa työntekijän ja asiakkaan työskentelyn tavoitteeksi riitti asiakkaan pääsy takaisin ensisijaisen työttömyysturvan piiriin ja jo sen tavoitteen toteuttaminen oli molemmille kova urakka. Toisessa asiakkuuspolussa onnistuttiin, toisessa ei. Tällöin kysymykseksi nousee voiko kaikkia pitkäaikaistyöttömiä elämäntilanteestaan riippumatta määrittää samat aktivoinnin ja työllistämisen tavoitteet?

Työllistämispalveluja suunniteltaessa olisikin tärkeää kuunnella aikuissosiaalityön asiakasta ja huomioida se, kuinka hän on itse valmis edistämään tilannettaan. Aktivointitoimenpiteitä ei tulisi tyrkyttää kaikille asiakkaille, koska esimerkiksi hyvin haasteelliset elämäntilanteet voivat helposti aiheuttaa keskeytyksiä aktivointitoimenpiteissä, mikä samalla heikentää yksilön taloudellista tilannetta ja saattaa lisätä entisestään sosiaalityön tarvetta. Kuntatalouden kannalta kyse on silloin vaikuttamattomasta aktivointityöstä. Kaiken kaikkiaan asiakaspolut osoittivat, että sosiaalitoimiston pitkäaikaistyöttömät asiakkaat elävät hyvin pienillä tuloilla, oli maksajana valtio tai kunta. Herää kysymys tuleeko asiakkaita, jotka elävät todella pienien tulojen varassa ja vaikeissa elämäntilanteissa edelleen sanktioita siitäkkin huolimatta, että se voi johtaa yksilön yhä heikentyvään taloudelliseen tilanteeseen ja pitkällä tähtäimellä lisääntyvään aikuissosiaalityön tarpeeseen.

Tärkeää tarkastellessa aktivointityön vaikutuksia aikuissosiaalityön asiakkaan elämänlaadun kannalta on pohtia myös esimerkiksi Tuusan (2005, 22) esiin nostamaa näkökulmaa: miten järkevä aktivointityön tavoite työllistää sosiaalitoimiston pitkäaikaistyöttömiä asiakkaita avoimille työmarkkinoille on tilanteessa, jossa työtä ei yksikertaisesti riitä kaikille? Jos työttömyysongelma nähdään, kuten se monen työttömän kohdalla on, rakenteellisenä ongelmana, onko sitä mahdollista yrittää ratkaista näkemällä työttömyys asiakkaan yksilöllisenä ongelmana? Työttömyysongelman yksilöllistäminen ei todennäköisesti johda vaikuttavaan aktivointi- ja työllistämistyöhön työ- ja elinkeinotoimistoissa, mutta ei myöskään sosiaalitoimiston aikuissosiaalityössä. Tällöin katse pitäisikin kohdentaa kunnan työllisyshoidon rakenteisiin ja resursseihin, jolloin kunnan monipuoliset ja joustavat palvelut osoittautuvat edellytyksiksi vaikuttaville aktivointi- ja työllistämispalveluille.

Aikuissosiaalityön suora vaikutus asiakkaiden työllistymiseen tai sen tavoitteluun oli tutkimuksessa vähäistä ja satunnaista ainakin kahdesta syystä. Toisaalta asiakkaiden tilanteet olivat sen luonteisia, että perinteinen aktivointityöskentely tavoitteena avoimet työmarkkinat ei ole useinkaan relevantti. Lisäksi vaikka aktivointityö, oli se sitten sanktioitua tai sanktioimatonta, nähtäisiinkin tärkeänä asiakkaiden eräänä elämänlaadun parantajana, aikuissosiaalityön nykyiset henkilöstöresurssit (tarkasteltavassa kunnassa) eivät mahdollista kunkin yksilön tilanteeseen paneutuvaa suunnitelmallista ja tavoitteellista työtä. Aikuissosiaalityön paneutuvan työskentelyn rinnalle tarvittaisiin lisää myös palveluohjausta. Aktivointityöskentely ilman sanktioita ja pitkántähtäimen ”life first” -tyyppinen työskentely (vrt. Karjalainen ym. 2008) asiakkaan kanssa voisi olla mahdollistavaa ja pitemmällä

tähtäimellä vaikuttavaa aktivointityötä. Tällöin työ voisi olla aktivoitavan asiakkaan tukemista, asioiden selvittelyä ja hoitamista sekä työikäisen työttömänä olevan puolien pitämistä silloin kun hän on huolenpidon ja hoivaamisen tarpeessa. Tällöin työ olisi samalla asianajajana toimimista sekä asiakkaan puolien pitämistä myös silloin kun kilpailaan esimerkiksi kuntoutustoimenpiteisiin tai työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin pääsemisestä lähempänä avoimia työmarkkinoita olevien työttömien kanssa. Tämäntyyppisellä asianajotyöllä olisi myös positiivisia vaikutuksia asiakkaan elämänlaatuun pitkällä tähtäimellä.

Selvityksen perusteella aikuissosiaalityön palvelujen suora vaikutus asiakaspoluilla on vähäinen, mutta sosiaalityöntekijöiden rooli asiakkaan asioiden koordinoijana ja asiakkaan tilanteen kokonaisvaltaisen näkökulman edustajana on tärkeä. Työntekijöillä on paljon tietoa työllisyysjärjestelmän epäkohdista (aktivoivan politiikan paradoksit; Kotiranta 2008), mutta sosiaalityöntekijöiden mukaan vähäiset henkilöstöresurssit ovat esteenä paneutuvalla ja vaikuttavalla työllä. Kyse on myös jonkinasteisesta asiakkaan kanssa työskentelyn systemaattisesta dokumentoinnin puutteesta, mikä aiheuttaa haasteita työskentelyn suunnitelmallisuudelle.

Kaiken kaikkiaan selvityksestä kävi ilmi, että tarkasteltavien aktivointi- ja työllistämispalvelujen vaikutukset suhteessa asiakkaiden elämänlaatuun on tärkeää ottaa huomioon kun verrataan muun muassa toimenpiteiden kustannuksia toisiinsa. Etukäteen kustannuksiin sidottu, joko kunnan kannalta kallein tai edullisin, vaihtoehto ei välttämättä aina johda parhaiten työskentelyssä asetetun tavoitteen saavuttamiseen, eikä toimenpiteitä ole myöskään mielekästä vertailla keskenään pelkästään kustannuserojen pohjalta, jos ei samalla ymmärretä asiakkaan tarpeiden mukaan räätälöitävien palvelujen sisällöllistä kohdennusta aikuissosiaalityössä. Ilman asiakkaan yksilökohtaista elämäntilanteen ymmärrystä hänelle ei voida tarjota asiakkaan elämänlaatua kohentavaa vaikuttavinta palvelua. Selvityksen perusteella voidaan ajautua myös tilanteeseen, jossa sosiaalityöntekijä aktivointipolitiikan sanktioinnin ei aiottuna seurauksena voi paradoksaalisesti madaltaa kunnan kustannuksia asiakkaan toimeentulotuen leikkausten muodossa sekä samanaikaisesti heikentää asiakkaan vaikeaa elämäntilannetta entisestään vaikka aikuissosiaalityöntekijän lähtökohtaisena tehtävänä on auttaa asiakastaan saavuttamaan oikeudet ensisijaisiin palveluihin ja etuisuuksiin. Aikuissosiaalityöntekijän rooli pitkäaikaistyöttömien palveluissa on tämän vuoksi hyvin ristiriitainen: toisaalta on noudatettava sosiaalityön eettisiä ja kansalaisoikeudellisia periaatteita, mutta samaan aikaan on toimittava aktivointipolitiikan sanktiointi- ja keppiosaston viimesijaisena toteuttajana. Tämän vuoksi sosiaalityön eettisten periaatteiden tulisi ensisijaisesti johtaa niin sosiaalityöntekijän kuin myös palveluorganisaation toimintaa.

Kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta elämänlaatumittari ja SKV-indeksi tarjoavat jatkotutkimuskohteen, koska selvitys osoitti, että suoritusmittausta pystytään toteuttamaan aikuissosiaalityössä. Tulevaisuudessa laajemmalla datan keruulla mittareiden tuloksista saataisiin kattavampia. Elämänlaatumittarissa tulisi jatkossa huomioida myös mahdolliset negatiiviset vaikutukset elämänlaatuun, jolloin arviointiasteikkoa voisi modifioida. Elämänlaatumittarin osalta asiakaskohtaiset arviot omasta elämänlaadun muutoksesta ovat tarpeen, jotta saatu kuva asiakkaiden työllistämisen ja aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuudesta on luotettava. Kaikkinensa elämänlaatumittarin kehittämistyö on vasta alkutekijöissä ja vaatii runsaasti lisäpanostusta. Kehitettyä elämänlaatumittaria ei tämän selvityksen puitteissa voitu testata eikä sen herkkyyttä todeta tutkittavien ominaisuuksien suhteen. Elämänlaatumittarin osuvuus aikuissosiaalityön tarpeisiin vaatii lisätutkimusta työttömien asiakkaiden aktivoinnin tavoitteista niin asiakkaan kuin myös aikuissosiaalityön näkökulmasta.

SKV-indeksi on kustannusvaikuttavuuden mittari, jota voidaan 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 tässä selvityksessä esitettyä suurempi. Aikuissosiaalityö ja julkisen sektorin kustannuslaskenta tarjoavat monia mielenkiintoisia tutkimusaiheita. Kustannuslaskennan kehittäminen ja yksikkökustannusten määrittäminen sosiaalitoimessa käytettäville työllistymistä edistäville toimenpiteille voi tarjota mahdollisuuden kustannusvaikuttavuuden kehittämiseen jatkossa. Niukkenevien resursien aikana kunnan on myös entistä tärkeämpää panostaa työllistämisen ja aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuuteen ja taloudellisuuteen.

LÄHTEET

- Ala-Kauhahuoma, Mika, Keskitalo, Elsa, Lindqvist, Tuija & Parpo, Antti (2004) Työttömien aktivointi, Kuntoutuksen työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus, Tutkimuksia 141, Stakes, Helsinki.
- Dean, H (2003) Re-conceptualising welfare to work for people with multiple problems and needs, *Journal of Social Policy* 32(3), 441 - 459.
- Hornemann Möller, I., Lind, J. & Hansen, H. (2008) Aktivering – diciplinering til arbeide, CASA, LEO-serien 4.
- Hämäläinen, Kari, Tuomala, Juha & Ylikännö, Minna (2009) Työmarkkinatuen aktiivisuuden vaikutukset, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 7/2009.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) (2008) Sosiaalityö aikuisten parissa, Vastapaino, Tampere.
- Juhila, Kirsi (2006) Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina, Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat, Vastapaino, Tampere.
- Juhila, Kirsi (2008a) Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön areenat. Teoksessa: Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) 14–47.
- Juhila, Kirsi (2008b) Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön yhteiskunnallinen paikka. Teoksessa: Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa, Vastapaino, Tampere, 48–81.
- Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos, 1990-luvun poliittinen reformi Suomessa, Vastapaino, Tampere.
- Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu, Stakes, Helsinki.
- Julkunen, Raija (2008) Uuden työn paradoksit, keskusteluja 2000-luvun työprosesseista, Vastapaino, Tampere.
- Julkunen, Raija (2009) Kansalaisten hyvinvoinnin ja sosiaalipolitiikan kehityssuunnat, luento Sosiaaliturvan kokonaisesitys (Sata) -seminaarissa Jyväskylässä 20.5.2009.
- Junnilainen, Päivi (2009) Kuntoutuva työtoiminta, Aikuissosiaalityön kehittämishankkeen kuntoutuksen työtoiminnan työkokous 9.3.2009, PowerPoint-materiaali, Koske, Jyväskylä.
- Kaarrola, Anne (2007) Mitä hyötyä tehohoidosta, Tehohoitoa sisältäneiden hoitajaksojen vaikuttavuuden arviointi, Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi (2008) Työvoiman palvelukeskukset: erityispalvelua vaikeasti työllistyville. Teoksessa Arnkil, Robert, Karjalainen, Vappu, Saikku, Peppi, Spangar, Timo & Pitkänen, Sari (2008) Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluita, Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus, Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Karjalainen, Vappu, Saikku, Peppi, Pasuri, Auvo & Seppälä, Anna (2008) Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnissa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset, Stakes, Raportteja 20/2008, Helsinki.
- 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/$File/Tt_k_06.pdf?OpenElement). [Viitattu 7.4.2009].
- Kela (2009) Tilastokatsaus: Kelan hoitama sosiaaliturva vuonna 2008.
[http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/TK_2009_03_18/\\$File/TK_2009](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].
- Kettunen, Aija (2008) Tehokas ja vaikuttava hyvinvointituotanto-hanke, taustapaperi, Pieksämäki. Julkaisematon.
- Kotiranta, Tuija (2008) Aktivoinnin paradoksit, Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Sciences 335, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Kuntatiedon keskus (2008). Sosiaali ja terveys / Aikuisten sosiaalipalvelut / Toimeentulotuki. http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;353;140940;125588. [Tulostettu 28.1.2009.]
- Lindqvist, Tuija., Oksala, Ilkka & Pihlman, Marjo-Riitta (toim.) 2001. Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja, Työministeriö julkaisuja 289, Sosiaali- ja terveysministeriö oppaita 8, Työministeriö ja Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Lipsky, Michael (1980) Street-level Bureaucracy, Dilemmas of the Individuals in Public Services, Russell Sage Foundation, New York.
- Liukko, Eeva (2006) Kuntouttavaa sosiaalityötä paikantamassa, SOCCAn ja Heikki Waris-instituutin julkaisusarja 9/2006, Yliopistopaino, Helsinki.
- Lumijärvi, Ilmo (1994) Vaikuttavuusarviointi sosiaali- ja terveysalan palveluyksiköissä, Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia n: 187, hallintotiede 18, Vaasa.
- Mäntysaari, Mikko (2006) Syrjäkö sosiaalityö? Teoksessa Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.) Vääryyskirja, Kelan tutkimusosasto, Helsinki, 115–132.
- Niemelä, Heikki & Salminen, Kari (2006) Suomalainen sosiaaliturva, 2. korjattu ja uudistettu painos, Vammalan kirjanpaino, Vammala.
- Närhi, Kati, Karjalainen, Juhani & Valppu-Vanhainen, Anne (2008) Aikuissosiaalityötä paikantamassa, Alkukartoitus aikuissosiaalityön kehittämishankkeeseen osallistuvien kuntien aikuissosiaalityön resursseista, rakenteista ja epäkohdista Keski-Suomen maakunnassa, Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen raportteja 12, Tekevä, Jyväskylä.
- Pellinen, Jukka (2006) Kustannuslaskenta ja kannattavuusajattelu, 2. uudistettu painos, Talentum, Helsinki.
- Ollikainen, Anne-Mari (2008) Marginaalin marginaalissa? Vammaiset ja osatyökykyiset henkilöt työllistymispalveluiden reunoilla, Vates-säätiö, Kerava.
- Rajavaara, Marketta (2007) Vaikuttavuusyhteiskunta, Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84, Kela, Helsinki.
- Rautiainen, Antti (2004) Kuntien suorituksen mittaus ja tuloksellisuuskäsitteistö: arviointi ja kehittäminen, Jyväskylän yliopisto, taloustieteiden tiedekunta, Julkaisuja 140/04, Jyväskylä.
- Rautiainen, Antti (2009) Aikuissosiaalityön kustannusvaikuttavuuden mittaaminen ja elämänpolut: taustaa ja käsiteanalyysia, työpaperi, julkaisematon.
- Sarvimäki, Pirjo & Siltaniemi, Aki (toim.) (2007) Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakennesuositus, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:14, Yliopistopaino, Helsinki. Saatavana [www-muodossa](http://www.muodossa): <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2367-6> [Viitattu: 25.5.2009].
- Sefton, Tom, Byford, Sarah, McDaid, David, Hills, John ja Knapp, Martin (2004) Taloudellinen arviointi sosiaalialalla, Finsoc Arviointiraportteja 6/2004, Stakes, Helsinki.

- Sinkkonen, Sirkka & Kinnunen, Juha (1994) Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla, Kuopion yliopiston julkaisuja E, Yhteiskuntatieteet 22, Kuopio.
- Sintonen, Harri & Pekurinen, Markku (2006) Terveystaloustiede, WSOY, Oppimateriaalit Oy, Helsinki.
- Sjöblom, Stefan (2000) Kustannusvaikuttavuuden arviointi sosiaalityössä - esimerkkinä nuorten työllistymis- ja aktivointipalvelut, Sosiaalihuollon menetelmien arviointiprojekti, Stakes, Helsinki.
- Suikkanen, Asko (2008) Selvitystyö välityömarkkinoista, SATA -komitean toimeksianto, 13.10.2008, päivitetty 4.5.2009, Helsinki. Saatavana [www-muodossa: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=41254&name=DLFE-4806.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=41254&name=DLFE-4806.pdf) [Viitattu 15.5.2009]
- Susiluoto, Ilkka & Loikkanen, Heikki A.(2001) Seutukuntien taloudellinen tehokkuus 1988 -1999, Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2001:9, Helsinki.
- Talvensola, Sivi, Närhi, Kati, Karjalainen, Juhani & Valppu-Vanhainen, Anne (2008) Aikuissosiaalityön arki, Aikuissosiaalityön alan ammattilaisten työ ja tehtävät Keski-Suomen maakunnassa, Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen raportteja 14, Tekevä, Jyväskylä.
- Tuusa, Matti (2005) Kohti kuntouttavaa sosiaalityötä, Aktivointi ja työllistymisen tukeminen sosiaalityön ammattikäytäntönä kunnissa, Kuntoutussäätiön tutkimuksia 74, Kuntoutussäätiö, Helsinki.
- Tuomaala, Mika (2007) Työmarkkinatuen uudistuksen toteutuminen vuonna 2006, TM analyseja (1), Työministeriö, Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)(2010)Välityömarkkinat kehittämisstrategia, luonnos 18.3.2010, Julkaisematon.
- Työ- ja elinkeinoministeriö, päivitetty (2009) Työvoimapolitiittiset toimenpiteet. Saatavana [www-muodossa: http://www.tem.fi/index.phtml?s=2623](http://www.tem.fi/index.phtml?s=2623). [Viitattu 7.4.2009.]
- Työ- ja elinkeinotoimisto (1/2009) Tukea palkkakustannuksiin. http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/05_esitteet/me0014s_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/tme3009s_tyoharjoittelu.pdf. [Viitattu 8.4.2009].
- Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290.
- Ulfves, Anne-Mari (2010) Kustannuslaskenta ja -vaikuttavuus aikuissosiaalityön aktivointipalveluissa eräissä suomalaisessa kunnassa, Jyväskylän yliopiston taloustieteiden tiedekunta, Laskentatoimi, pro gradu -tutkielma, Jyväskylä.
- van Oorschot, W & Abrahamson, P (2003) The Dutch and the Danish revisited: A critical discussion of activation policies in two small welfare states, *Social policy and Administration* 37(3), 288–304.
- Väisänen, Raija & Hämäläinen, Juha (2008) Aikuissosiaalityön ajankohtaisuus ja yleinen luonne. Teoksessa Väisänen, Raija & Hämäläinen, Juha (toim.) Aikuissosiaalityö kunnan palvelujärjestelmässä, tutkimus aikuissosiaalityön yleisestä luonteesta, tiedosta ja toiminnasta, Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisuja A.6. Digipaino, Lappeenranta.
- Välilä, Outi (2008a) Kunnallisen aikuissosiaalityön rajat ja ammattietiikka pitkäaikaisesti työttömien kohtaamisissa. Teoksessa Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa, Vastapaino, Tampere, 175–195.



K O S K E
KESKI-SUOMEN
SOSIAALIALAN
OSAAMISKESKUS

Julkaisija

Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus

Käyntiosoite

Matarankatu 4, Jyväskylä

Postiosoite

PL 35, 40014 Jyväskylän yliopisto

www.koskeverkko.fi