

Sosiaalipalvelujen vaikuttavuuden arvioinnista

Merja Sinkkonen

ABSTRACT

At the same time as the municipalities' need for social services has increased, so too have the demands for economy. The evaluation of economic effectiveness in the social field, however, has been little researched. The article explores the current trends and the evaluation process in economic effectiveness of social services and the upshot of resource dependency theory for the evaluation of the effectiveness of social services.

The empirical material of the article was collected from social services managers in South-West Finland at the end of 2005. The study reveals a wide variation in economic expertise among municipalities; in some of them important economic figures are simply not there and in many municipalities the information on the objectives of operations is fragmentary. Development needs focus especially on the evaluation of economic effectiveness. If the economic effectiveness of social services is to be evaluated, the national objectives of social services should be clear and the objectives of the municipalities made clearer. The municipalities need to arrive at certain solutions regarding the introduction of evaluation and the development of evaluation criteria and tools. This would also help in the targeting of services and in their further development. Channels for the dissemination of evaluation information and its utilization should be created in such a way that workers, management and inspection committees have access to it. What is essential is the reliability of information

produced, comparability between municipalities and the combining of economic instruments for operative objectives. More information and understanding of economic effectiveness are needed, likewise the motivation and courage to undertake the work.

JOHDANTO

Kuntiin, ja erityisesti kuntien sosiaali- ja terveyspalveluihin kuntien suurimpana menoeränä kohdistuu runsaasti tulokellisuusvaatimuksia. Niiden ratkaisemiseksi sisäasiainministeriö asetti 11.5.2005 kunta- ja palvelurakennemuutostuksen, jonka tehtävänä oli tehdä ehdotus kuntien vastuulla olevien lakisääteisten ja kuntien itselleen tehtäväksi ottamien palveluiden tarkoituksen mukaisista järjestämisvastuualueista. Tarkastelun kohteina ovat kuntajaotuksen muutokset sekä kuntarajat ylittävä yhteistyö kaikilla aluetasoilla kunnista valtakunnantasolle saakka. Uudistuksen puitelaki tuli voimaan 1.1.2007. Hankkeen taustalla ovat erityisesti kuntien rahoitusongelmat ja palvelujen kysynnän muutokset (väestön vanheneminen, maahan muutto, EU:n integraatio, työvoiman saatavuus jne.).

Myös valtiovarainministeriön johtama valtionhallinnon tuottavuuden toimenpideohjelma tukee julkisen hallinnon ja palveluiden tuottavuuden kehittämistä. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alan tuottavuusohjelma (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:5) koskee tuottavuuden edistämistä hallinnonalan sisällä sekä sosiaali- ja terveyspalveluissa, erityisessä asemassa ovat kansallinen terveydenhuol-

lon hanke sekä sosiaalialan hanke. Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteena on palvelujen saamisen ja laadun turvaaminen, palvelurakenteen ja toimintojen kehittäminen sekä henkilöstön saannin, osaamisen ja työolojen kehittäminen. Sosiaalialan kehittämishanke ajoittuu vuosille 2004 - 2007.

Kuntien sosiaalipalveluihin kohdistuu siis yhä enemmän vaatimuksia ja kehittämishankkeita. Samanaikaisesti kun palveluiden tarve lisääntyy, myös palveluihin kohdistuvat taloudellisuusvaatimukset ovat kasvaneet. Sosiaalipalveluiden taloudellista vaikuttavuutta ei juuri ole toistaiseksi pystytty osoittamaan ja taloudellista arviointia on tehty vain vähän. Usein tyydytään pelkkien kustannusten tarkasteluun, kun varsinaisen taloudellinen arviointi vertailee sekä kustannuksia että vaikuttavuutta. Arvioinnin käytännöt ovat levinneet laajasti suomalaisen yhteiskuntaan ja vaikka "vaikuttavuusyhteiskuntaa" kohtaan on esitetty rankkaakin kritiikkiä (ks. esim. Rajavaara 2007), on sosiaalipalvelujen vaikuttavuuden arvioinnin tarve kiistaton.

Sosiaalialan erityisluonnetta kuvaa alan työvoimaintensiivisyys, naisvaltaisuus ja henkilökohtaisen vuorovaikutuksen merkityksen korostuminen. Asiakkaan näkökulmasta sosiaalihuollon viimeisijaisuus tuo mukanaan myös vahvan eettisen latauksen. (Kaakinen et. al. 2007, 80) Taloudellista arviointia puoltaa sosiaalipalveluissa tavoite saada rajallisilla resursseilla mahdollisimman paljon tavoiteltua hyvää eli tarvitaan tehokkain tapa tavoitteiden saavuttamiseksi. Taloudellinen arviointi pakottaa miettimään toiminnan tavoitteita ja tuo aineksia informaatio-ohjaukseen. (Kotiranta & Kettunen 2007, ks. myös Niiranen 2005)

Tämän artikkelin¹ tarkoituksena on kuvata sosiaalijohdon näkemyksiä taloushallinnon osaamistarpeista sekä analysoida sosiaalipalveluiden taloudellisen vaikuttavuuden arvioinnin nykytilaa kunnissa sekä tehdä ehdotuksia asioiden edelleen kehittämiseksi. Sosiaalitoimen palveluista vanhustyö ja päivähoido muodostavat yli puolet budjetista ja vievät usein huomion. (ks. myös Kaakinen et. al. 2007, 54) Tässä tutkimuksessa on nostettu esille kaksi palveluketjua, joiden tarve on jatkuvasti kasvanut viimeisten vuosien aikana ja on kasvussa edelleen; lapsiperheiden palvelut (erityispäivähoito - lastensuojelu) ja päihdepalvelut (päihdehuolto-mielenterveystyö).

TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tutkimus toteutettiin kaksivaiheisena. Ensimmäinen vaihe koostui laaja-alaisena toteutetusta kuntien sosiaalijohdolle suunnatusta kyselystä ja toinen, ensimmäisen vaihteen tuloksia syventävä vaihe, koostui focus group-haastattelusta. Kyselyn tarkoituksena oli selvittää laaja-alaisemmin tietotarpeita yleisellä tasolla ja kartoittaa kuntien sosiaalitaloudellista osaamista.

Tutkimukseen kuuluva nettikysely suunnattiin kahden sosiaalialan osaamiskeskuksen, Sosiaalitaidon (Länsi- ja Keski-Uusimaa) ja Verson (Päijät-Häme ja Itä-Uusimaa) alueen kuntien sosiaalijohtajille. Nettikysely lähetettiin kesällä 2005 kaikkiaan 40 kuntaan.

Kysely koostui kolmesta eri osiosta, jotka käsitelivät seuraavia asioita:

1. Vastaajan taustatiedot ja kunnan taloushallinto ja taloushallinnon tunnusluvut
2. Erityisvarhaiskasvatus, lastensuojelu ja erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun palveluprosessi
3. Päihdehuolto, mielenterveystyö ja päihdehuollon-mielenterveystyön palveluprosessi

Vastauksia saatiin kaikkiaan 14:sta kunnasta. Kyselyyn vastanneet kunnat olivat Asikkala, Askola, Hanko, Hyvinkää, Järvenpää, Kirkkonummi, Kärkölä, Lohja, Loviisa, Mäntsälä, Nurmijärvi, Sipoo ja Tuusula. Vastausprosentiksi tuli 35. Focus group - haastattelu tehtiin syksyllä 2005 koskien yhden kunnan lastensuojelua (ks. Morgan 1997).

Lastensuojelua koskevassa haastattelussa paikalla oli ko. palveluprosessin asiantuntijoita, johtoa ja talouspuolen osaajia. Lastensuojelun focus group -haastattelu käsittelee seuraavia teema-alueita:

- kunnan lapsiperheiden palvelut
- kuvitteellinen palveluprosessi (lapsen huostaanottotilanne)
- missä on nyt resurssoinnin painopiste, missä sen tulisi olla?
- koetut tiedontarpeet koskien lapsiperheiden palvelujen kustannuksia
- koetut tiedontarpeet koskien lapsiperheiden palvelujen vaikuttavuutta

TALOUDELLISEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI

Taloudellista arviointia on sosiaalialalla tehty vain vähän. Vaikka resurssien niukkuus on sosiaalialallakin arkipäivää, usein tyydytään edelleen pelkkien kustannusten tarkasteluun.

Silloin kun arvioinnin tarve on tiedostettu, arviointitutkimuksen teettäjien odotukset toisaalta eroavat suuresti siitä, mitä arvioinnissa todellisuudessa voidaan saada aikaan. (Sefton et al. 2004, 10, Vedung 2003).

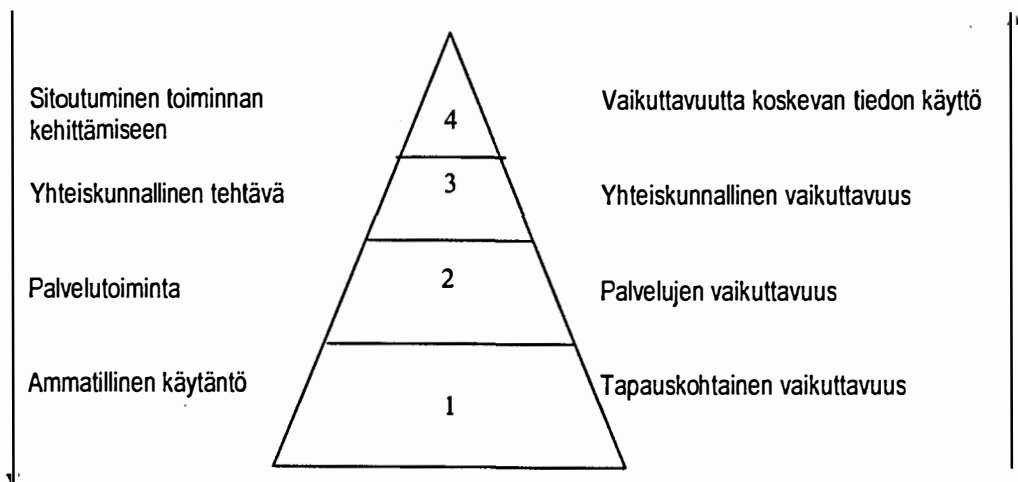
Sefton et al. (2004, 23) ovat käyneet läpi kansainvälisiä sosiaalihuollon alalla tehtyjä taloudellisia arviointitutkimuksia ja todenneet, että terveydenhuoltoa koskevien taloudellisten arviointitutkimusten määrä kasvaa trendinomaisesti, mutta samanaikaisesti sosiaalihuollossa vuosina 1996 - 2000 tehtiin tasaisesti noin kolmekymmentä tutkimusta vuodessa (vastaavana aikana terveydenhuollossa tutkimuksia oli yli 500). Sosiaalihuollon tutkimuksista lähes puolet koski terveydenhuollon arviointia lähellä olevaa mielenterveyttä. Sosiaalihuollon arviointitutkimusten vähäisyyttä selitetään usein sosiaalisten interventioiden monimutkaisuudella. Muutosta tilanteeseen kuitenkin tarvitaan - ja se onkin jo näkyvissä.

Sosiaalitoimessa on ollut vallalla ainakin neljä hyvin erilaista suuntausta tai ajattelutapaa toimia

(Paasio 2003, 66). Nämä neljä toisistaan poikkeavaa suuntausta ovat enemmän menneisyyteen painottuvat "hyväntekeväisyys" ja "virkamiestointi", nykyisyyteen painottuva "palvelutuotanto" ja tulevaisuudessa näkyvissä oleva "vaikuttavuus", jossa toiminnan arvon määrittää sen kyky edistää asukkaiden hyvinvointia. Vaikuttavuus eroaa huomattavasti kolmesta aiemmasta edellä mainitusta suuntauksesta ja konkretisoituu arviointiin. Se yhdistää eri toimijoiden näkökulmat eikä rajaudu vain yhteen niistä. Vaikuttavuudesta puhuttaessa on tärkeää hahmottaa, minkä asian vaikuttavuutta tarkoitetaan. Organisaatiossa voi erottaa ainakin neljä vaikuttavan toiminnan ja vaikuttavuuden tietämisen tasoa (kuvio 1). Ensimmäiselle, asiakastyön tasolle sijoittuu asiakastai tapauskohtainen vaikuttavuus; toisella, palvelujen tasolla on palvelujen vaikuttavuus, kolmannella yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja neljännellä arviointitiedon hyödyntäminen.

TALOUDELLINEN ARVIOINTI JA TALOUDELLISEN ARVIOINNIN TYYPIT

Taloudellinen arviointi ei tydy tarkastelemaan ainoastaan resursseja, vaan se vertailee sekä kustannuksia että vaikutuksia. Se on systemaattinen yritys tunnistaa, mitata ja vertailla vaihtoehtoisten interventioiden kustannuksia ja



Kuvio 1. Vaikuttavan toiminnan ja vaikuttavuuden tietämisen tasot organisaatiossa (soveltaen Paasio 2003, 67)

vaikutuksia. Taloudellisen arvioinnin tarkoituksena on informoida päätöksentekoa rajallisten resurssien parhaasta käytöstä. Palvelu voi olla tehokasta palvelun käyttäjän kannalta, mutta se ei ole kustannustehokasta, jos samat vaikutukset voitaisiin saada aikaan pienemmillä kustannuksilla. Taloudellinen arviointi ottaa huomioon sekä intervention kustannukset että vaikutukset ja sen pyrkimyksenä on löytää tehokkain tapa tavoitteiden toteuttamiseksi. Hyvä taloudellinen arviointi voidaan toteuttaa myös ilman, että vaikutukset arvotetaan rahamääräisinä. (Sefton et al. 2004, 9-14)

Taloudellisessa arvioinnissa on useita eri tapoja, jotka eroavat toisistaan suhtautumisessa vaikutusten mittaamiseen. Kustannusten minimointi -analyysissa vertaillaan vain kustannuksia ja tarkoituksena on löytää vähiten kustannuksia aiheuttava vaihtoehto. Kustannus-vaikuttavuus -analyysissa hyötyjä mitataan luonnollisissa mittayksiköissä esim. elinvuosina. Kustannus seuraus -analyysissa vaikuttavuusmittareita on enemmän kuin yksi, mutta se ei mahdollista erilaisten interventioiden asettamista tehokkuuden mukaiseen järjestykseen. Kustannus hyöty -analyysissa kustannukset ja hyödyt mitataan rahamääräisesti ja se mahdollistaa suorien vertailujen tekemisen intervention kustannusten ja hyötyjen välillä. Ongelmana on kuitenkin tällöin, kuinka arvottaa hyödyt rahallisesti. (Drummond et al. 1997; Sefton et al. 2004, 15 - 17)

ARVIOINTIPROSESSI

Arvioinnin peruskysymykset koskevat intervention kohteena olevan ilmiön luonnetta, toiminnan logiikkaa, intervention toteuttamista, vaikutuksia ja niiden arviointia sekä kustannusvaikuttavuutta. (soveltaen Paasio 2003, 5 - 32) Kun arviointiprosessia lähdetään toteuttamaan, arvioinnin ensimmäisenä vaiheena on ongelman tai ilmiön analyysi ja tarvearviointi. Kunnalliset sosiaalipalvelut ovat olemassa lisätäkseen asukkaiden hyvinvointia. Näin vaikuttavuuden arvioinnin ensimmäinen ja tärkein vaihe on sosiaalisten ongelmien tunnistaminen ja määrittely sekä palveluja tarvitsevan kohdeväestön tunnistaminen ja määrittely. Palvelu ei ole vaikuttavaa, mikäli se ei tavoita ongelmaa.

Arvioinnin toisena vaiheena voidaan pitää toimintastrategian ilmaisemista ja arviointia. Toimin-

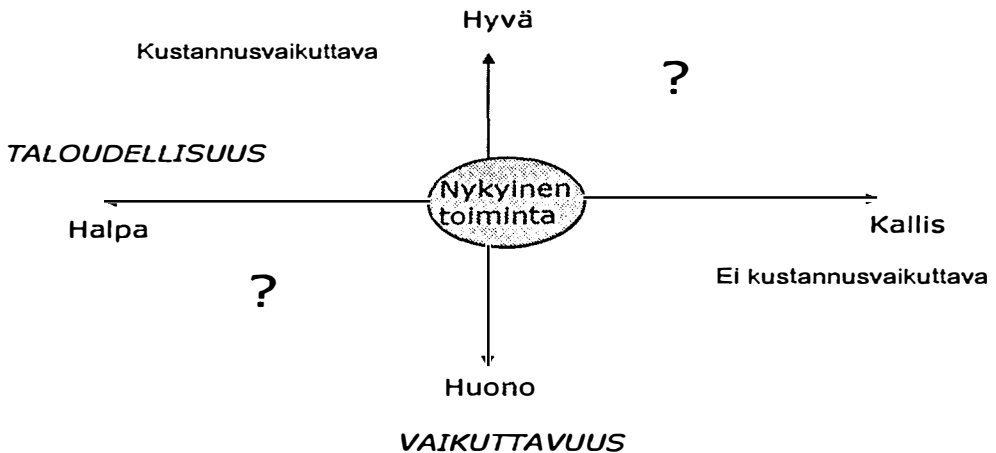
tastrategialla tarkoitetaan tässä niitä oletuksia, joita on toiminnan ja tavoitellun hyvinvoinnin välisestä suhteesta. Toimintastrategia sisältää tiedon siitä, kuinka kerätä ja käyttää resursseja ja organisoida toiminta, kuinka tarkoitettu kohdeväestö saa palveluja ja kuinka aiottu interventio kohdeväestölle saa aikaan tavoitellun positiivisen muutoksen. Toimintastrategia nähdään tässä yhteydessä kokonaisnäkemykseksi ilmiön rakenteesta ja osatekijöiden välisestä suhteesta. Kunnan strategia sisältää paitsi toimintastrategian, myös tiedon perustehtävästä.

Kolmantena arvioinnin vaiheena voidaan nähdä itse toteutuksen (prosessin) arviointi, mitä todellisuudessa tehtiin ja mitä palveluja tuotettiin. Seuranta on yksi väline tämän selvittämiseksi. Toiminnan arvioinnilla vastataan yleensä kysymyksiin siitä, tavoittaako palvelu tarkoitettua kohdeväestön? Vastaako palvelutoiminta asetettuja kriteereitä? Tapahtuuko asiakkaiden hyvinvoinnissa positiivista muutosta? Lisäksi tarkastelun kohteena on se, mitä resursseja toiminnassa on käytetty. Dokumentteja tarvitaan palveluihin osallistumisesta, palvelun järjestämisestä ja asiakas-tilanteen muutoksista.

Neljäntenä arvioinnin vaiheena voidaan nähdä vaikuttavuuden arviointi, jonka mahdollistamiseen kaikki edellä mainitut osa-alueet pyrkivät. Vaikuttavuus määrittää viime kädessä palvelun arvon. Vaikuttavuuden arvioinnin lähtökohdaksi tarvitaan tietoa asiakasmuutoksesta ja jos tätä tietoa ei ole, niin vaikuttavuutta on mahdotonta selvittää. Varsinaista arviointiprosessia seuraa arvioinnin hyödyntäminen. Arvioinnin hyödyntäminen ei tapahdu automaattisesti, vaan se tarvitsee työntekijöitä, jotka ovat sitoutuneita ja innostuneita arvioinnin edistämiseen. Myös johdolla on tässä suuri vastuu. Arvioinnin hyödyntämisessä punnitaan se, haluaako organisaatio todellisuudessa parantaa toimintaansa.

KUSTANNUSVAIKUTTAVUUS

Kun kahta tai useampaa interventiota, joilla on tavoiteltu samaa vaikutusta, halutaan verrata keskenään, on kustannukset ja vaikutukset muokattava kustannus-vaikuttavuutta kuvaaviksi tunnusluvuiksi (kuvio 2). Jos eri vaihtoehtojen kustannusvaikuttavuus ei ole selvä (jokin vaihtoehto on halvempi + vaikuttavampi tai vastaavasti kalliimpi + vähemmän vaikuttava) jää vaihtoehto-



Kuvio 2. Kustannusvaikuttavuuden arvioiminen

jen paremmuusjärjestyksen ratkaiseminen päätöksentekijöiden tehtäväksi. Arvioinnin tulisi tukea poliittista päätöksentekoa esittämällä tulokset selkeästi ja objektiivisesti. Kustannus-vaikuttavuus-analyysejä ei voida tehdä, jos vaikuttavuusmittarit eroavat toisistaan.

Vaikuttavuus voidaan määritellä palveluprosessin tai kokonaisten palvelujärjestelmien kyvyksi saada aikaan haluttuja vaikutuksia (Silvennoinen-Nuora 2004, 11 - 12, Lumijärvi 1999, 15). Vaikutus ilmenee tällöin jonkinlaisena muutoksena asiakkaan tilanteessa tai asiakkaan tilan vakaana pitämisenä. Vaikuttavuuden arvioinnissa arvioidaan sitä, onko juuri tutkittavalla toimenpiteellä, prosessilla jne. saatu aikaan tietyille asiakkaille, asiakasryhmille, tiettyyn kohteeseen tai yhteiskunnalle haluttuja muutoksia ja vaikutuksia. (Silvennoinen-Nuora 2004, 15)

RAHA JA MUUT RESURSSIT

Resursseilla eli voimavaroilla tarkoitetaan kaikkia niitä tekijöitä, joita organisaatio tarvitsee toimiaikseen ja voidakseen saavuttaa tavoitteensa. Keskeisiä voimavaroja ovat toiminnan legitimaatio eli poliittinen ja toiminnallinen tuki ja hyväksyminen, asiakkaat, työntekijöiden osaaminen ja taidot, informaatio, teknologia, raha, tilat ja yhteistyöverkostot. (Pfeffer 1982, 204 - 207; Niiranen 1994, 47 - 49)

Resurssiriippuvuusteorian keskeinen oletus on, että työnjaon ja erikoistumisen seurauksena organisaatiot tulevat riippuvaisiksi toistensa toimintoista ja resursseista. Yksikään organisaatio ei ole omavarainen, vaan kaikkien on hankittava resursseja toisilta organisaatioilta ja harjoitettava vaihdantaa. Tarjoamiensa resurssien ehdoksi organisaatiot asettavat toisilleen erilaisia vaatimuksia, jotka puolestaan rajoittavat taloustieteen oletettua valinnan vapautta (Pfeffer & Salancik 1978, 42 - 43). Saavuttaakseen niukoja resursseja organisaatioiden onkin pyrittävä vähentämään omaa riippuvuutta muista ja lisäämään muiden riippuvuutta itsestään. Kunnissa tämä voi ilmetä esim. oman erityisosaamisen myymisenä muille kunnille. Resurssiriippuvuusteorian avulla kyetään tunnistamaan organisaatioiden välisiä riippuvuussuhteita ja sitä, miten riippuvuussuhteiden mukanaan tuomaa epävarmuutta kyetään hallitsemaan. Resurssiriippuvuusteoriassa korostetaan organisaatioiden ja niissä työskentelevien ihmisten vuorovaikutusta ja valtapyrkimyksiä. Resurssiriippuvuus tarkoittaa pelkistään sitä, missä määrin organisaatio käyttää tietyssä paikassa, esimerkiksi toisessa organisaatiossa olevia ja sen hallitsemia voimavaroja selviytyäkseen tavoitteistaan ja tehtävistään. (Niiranen 1994, 47)

Resurssiriippuvuusteoriassa oleellista on resurssien kriittisyys organisaation toiminnassa. Resurssiriippuvuusteorian antama kuva orga-

Taulukko 1. Erityisvarhaiskasvatuksen seurantaan käytetyt talouden mittarit

Lukumäärä / kustannukset	Erityispäivähoitopaikat ja kustannukset Lisäkustannukset lasta kohti lapsi-/paikkakohtaiset kustannukset
Henkilökunnan määrä	Henkilökohtaisten avustajien ja ryhmäavustajien määrä.
Asiakkaiden määrä	Erityistä tukea tarvitsevien lasten määrä, kahden paikalla olevat lapset
Suoritteet	Tuen tarpeen (diagnoosit, oireet) ja tukitoimenpiteiden tilastointi Effica-ohjelmassa
Kustannusten seuranta	Erityishenkilöstön menot, Päivähoitopaikan esiopetuspaikan kustannukset Erityispäivähoidon tulosityksikön talousarvion seuranta.
Paikkatilanne	Hakemustilanne, Paikkatilanne
Muita	Tilastojen vertailu yhteistyökuntien kanssa ostopalvelut, toteutumat jne

Taulukko 2. Lastensuojelun seurantaan käytetyt talouden mittarit

lukumäärä / kustannukset	kustannus/ hoitopäivä ja /asukas hoitopäivien hinnat paikkakohtaiset kustannukset
Henkilökunnan määrä	
Asiakkaiden määrä (lastensuojelu)	lastensuojelulapset ja perheet sijoitettujen lasten määrä palvelun piirissä olevat lapset /sijoitukset /hoitopäivät tehdyt huostaanotot ja sijoitukset sekä avohuollon tukitoimenpiteet
Suoritteet	sijoitusten määrä
Kokonaiskustannukset	sijaishuollon kustannukset ko. kustannuspaikkojen talousseuranta sekä toiminnallisten tunnuslukujen samanaikainen seuranta Vertailuja oman kunnan vuosivertailuna. Lastensuojelun kokonaiskustannukset, mm. kuntavertailut Kokonaiseurot: laitoshoido, perhehoito, perhetukikeskus ja avohoito
Paikkatilanne	-
Muita	Erilaiset tunnusluvut: Avohuollon tukitoimenpiteet lukematon määrä mittareita

nisaation toiminnasta on kontingenssiteoriaa aktiivisempi; organisaatio / johto voi vaikuttaa tilanteeseen. Resursseja hallitaan aktiivisella organisaation ja ympäristön rajapinnassa toimimisella. Teoria auttaa ymmärtämään, kuinka johtaja voi vaikuttaa toimintaympäristön ratkaisuihin. Johtajan merkitys organisaation resurssien hankkijana korostuu erityisesti, jos toimintaympäristössä on epävarmuutta ja resurssilähteissä tapahtuu muutoksia. (Pfeffer 1982, 204 - 207; Pfeffer & Salancik 1978, 9 - 10; Niiranen 1994, 48)

Tässä tutkimuksessa resurssiriippuvuusteoria auttoi ymmärtämään resurssien monipuolista luonnetta ja niiden välttämättömyyttä toiminnalle sekä johtajan merkitystä resurssien hankkijana (lisää resurssiriippuvuusteorian käytöstä ks. esim. Donaldson 2004, Graham 2004 ja Larkin 2006). Resurssiriippuvuusteoria ottaa huomioon paitsi organisaation toiminnallisen johdon, myös poliittisen johdon ja sen tärkeyden resurssien kohdentajana. Poliittinen johto ja sen toiminta rajautui kuitenkin tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

LAPSIPERHEIDEN PALVELUT

Lapsiperheiden palveluita tarkastellaan tässä erityisesti erityisvarhaiskasvatus - lastensuojelu -palveluketjun näkökulmasta. Lastensuojelun tarve kunnissa on kasvanut runsaasti viimeisten vuosien aikana. Avohuollon palveluiden piirissä on Suomessa jo vajaat 60 000 ja kodin ulkopuolelle sijoitettuna lähes 15 000 lasta ja nuorta. Avohuollon asiakasmäärä on kasvanut 10 prosentin vuosivauhdilla ja sijoituksetkin muutaman prosentin vuodessa. (Säkkinen & Kuoppala 2005, 20-24) Stakesin tilastot perustuvat kuntien laskelmiin ja arviolukuihin. Joka kymmenes kunta antoi Stakesin vuonna 2004 tekemään kyselyyn arvioidun asiakasmäärän ja kyselyyn vastanneista kunnista vain 11 %:ssa avohuollon tilastot tuotettiin sähköisesti; 86 %:ssa kunnista pyydyt tiedot poimittiin käsityönä. (Heino et. al. 2005, 9, myös Rousu 2004) Tässä artikkelissa esitettyjen tulosten hajanaisuus ja eritasoinen kuvaus viestii samaa asiaa.

ERITYISVARHAISKASVATUS

Erityisvarhaiskasvatuksen seurantaan käytettiin kunnissa hyvinkin vaihtelevia talouden tunnuslukuja (taulukko 1). Syntyneitä kustannuksia verrattiin suoritteisiin, mutta useissa kunnissa tyydyttiin myös tarkastelemaan kokonaismenoja tai paikkatilannetta. Vastaajista yksi kertoi, että käytössä ei ole mitään mittareita.

LASTENSUOJELU

Lastensuojelun seurantaan käytettiin kunnissa vaihtelevia talouden tunnuslukuja (taulukko 2). Useimmissa kunnissa seurannan kohteena oli asiakkaiden määrä ja kokonaiskustannukset. Viidessä kunnassa talouden mittareina käytettiin hoitopäivän hintaa tai paikkakohtaisia kustannuksia.

ERITYISVARHAISKASVATUKSEN - LASTENSUOJELUN PALVELUPROSESSI

Erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun palveluprosessiin liittyvät erilaiset työmuodot olivat painottuneet eri kuntien talousarviossa hyvinkin

erilaisilla. Ennaltaehkäisyyn oli eri kunnissa varattu 5 - 60 % voimavaroista, palvelujen kehittämiseen 4 - 80 % voimavaroista ja jälkiseurantaan 5 - 60 % voimavaroista. Sosiaalijohtajien näkemykset olivat erilaisia sen suhteen, mihin heidän mielestään tulisi voimavaroja jatkossa sijoittaa nykyistä enemmän. Ennaltaehkäisyyn kaipasi voimavaroja lisää 5 vastaajaa, varhaiseen puuttumiseen 5, prosessien kehittämiseen 4, työntekijöiden ammattitaidon kehittämiseen 2 ja jälkiseurantaan 2 vastaajaa.

Vastaajien näkemykset erosivat myös sen suhteen olivatko heidän mielestään kaikki erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun yhdistettyä palvelua tarvinneet saaneet tarkoituksenmukaista palvelua. Vastaajista 4 oli sitä mieltä, että kaikki palvelua tarvitsevat olivat myös sitä saaneet, 3 oli sitä mieltä, että eivät olleet saaneet ja yksi vastaaja ei osannut arvioida asiaa. Palvelutarjonnan ulkopuolelle jääväksi asiakasryhmäksi mainittiin koulujen oppilashuollon aloitteesta palvelua tarvitsevat palveluihin motivoitumattomat perheet, lapsiperheiden kotihoito ja syrjäytymisvaarassa olevat nuoret. Vastaajista kaikki arvioivat erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun yhdistetyn palvelun tarpeen määrän lisääntyneen tai pysyneen ennallaan viimeisen viiden vuoden aikana. Kaikki vastaajat uskoivat palvelun tarpeen lähi-vuosina edelleen lisääntyvän.

Mainitun kehityksen arvioitiin johtuvan toisaalta toiminnan muutoksista

"palvelujen lisääntymisestä ja kehittämisestä, valmiudesta ja halusta puuttua varhain kehityksen riskitekijöihin sekä palveluista tiedottamisesta ja palvelujen piiriin ohjaamisesta".

Toisaalta kehityksen nähtiin johtuvan yhteiskunnan muutoksista

"Perheet ovat yksinkertaisesti tuuliajolla. Ongelmia ihan pienten lasten perheillä paljon. Perusasiat ontuvat perheissä"

"Vanhemmuus on hukassa. Valtion alkoholipolitiikka"

Ja toisaalta kehityksen uskottiin johtuvan myös tutkimuksesta.

"sosiaalisen deprivaaation tiedostamisen lisääntymisestä ja varhaisen syrjäytymisen riskien tutkimuksesta",

"lasten laitos- ja tutkimusjaksojen lisääntyminen =

diagnosoinnin terävöityminen ja kehittyminen”.

Tutkimuksessa pyrittiin mallintamaan lastensuojelun palveluprosessi focus groupissa saatujen tietojen avulla lastensuojelun arvioinnin kehittämiseen tarvittavien kriittisten pisteiden löytämiseksi. Mallintamisessa lähdettiin liikkeelle esimerkkitapauksesta, jonka etenemistä kunnan palveluissa seurattiin. Erityistä huomiota kiinnitettiin päätöksentekoon ja sen perusteisiin palveluprosessin eri vaiheissa. Focus group -haastattelussa olivat mukana sosiaalihuollon johtaja, lapsiperheiden sosiaalityön johtava sosiaalityöntekijä ja koko perusturvan talouspäällikkö sekä Sosiaalitaidon suunnittelija ja Kuopion yliopiston tutkija. Lastensuojelun palveluprosessi on kuvattu pelkistettynä mallina kuviossa 3 (ks. Halmetkangas & Jokela 2004).

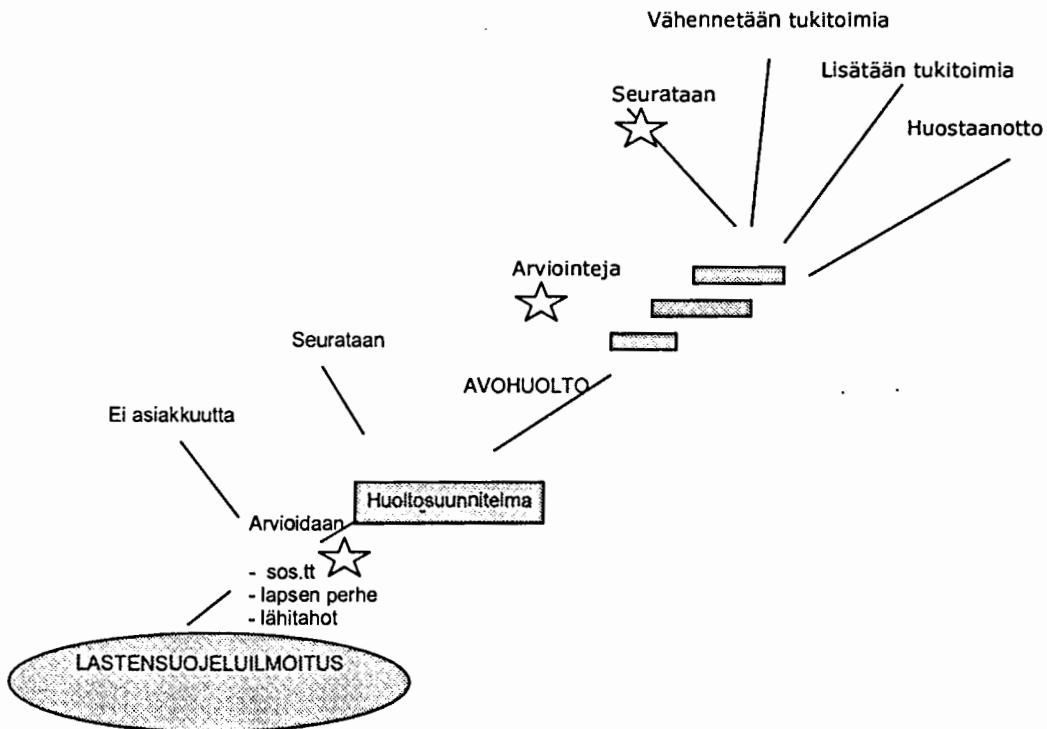
Lastensuojelun palveluprosessin mallintamisessa tulivat esille seuraavat kehittämistä kaipaavat kriittiset pisteet:

Asiakkuusprosessin selkeyttäminen ja tilastoinnin kehittäminen

Asiakkuuden alkaminen oli haastatellussa tutkimuskunnassa epäselvää. (Tämä ongelma on todettu myös aiemmissa selvityksissä ks. esim. Heino et. al. 2005, 8) ja koska lastensuojeluilmoituksia ei tilastoitu, tilanteen kehittyminen näiltä osin ei ollut tiedossa. Toisaalta myös asiakkuuden päättymisen oli epäselvää; dokumenteista ei voinut päätellä, milloin jokin asiakkuus oli viimeksi ollut ”aktiivinen”. Toiminnan tavoitteellisuus ontui. Haastattelussa tulikin esille ilmeinen tarve vahvistaa asiakkuusprosessin suunnitelmallisuutta ja tavoitteellisuutta pitemmällä ajanjaksolla.

Toimet ja yhteistyö ennen lastensuojeluilmoitusta

Ennaltaehkäisevän työn tarve tuli esille erityisesti tilanteessa, jossa tukea ja yhteistyötä muiden tahojen kanssa tarvittaisiin ennen lasten-



Kuvio 3. Lastensuojelun palveluprosessi (tähdellä merkitty kehittämistä kaipaavat kriittiset pisteet)

suojeluilmoitusta. Koska tähän työvaiheeseen ei ole resurssoitu voimavaroja, jäivät yhteydenotopyynnötkin usein vastaamatta. Eryteisesti poliisin kanssa tehtävä ennaltaehkäisevä työ koettiin tärkeäksi, mutta nyt puutteelliseksi.

Vaikuttavuuden arviointi

Haastattelussa tuli myös tarve löytää välineitä muutokset dokumentoimiseksi asiakkaiden tilanteessa. Tämä olisi välttämätöntä myös palvelujen vaikuttavuuden arvioinnille. Tarvittaisiin analysoitua tietoa siitä, millaista muutosta perheissä on tapahtunut asiakkuuden aikana (tilanteen parantaminen, ennaltaan, tilanteen huononeminen) ja siitä, mistä muutos johtuu. Perheiden jonkinasteinen tyypittely nousi esille yhdeksi vaihtoehdoksi kuvata asiakkuuden aikana mahdollisesti tapahtunutta muutosta nykyistä jäsentyneemmin ja yhteismitallisemmin.

Verkostoituminen

Verkostoitumista pidetään yleisesti hyvänä ja positiivisena asiana. Lastensuojelun prosessin tarkastelussa tuli kuitenkin esille myös laajojen verkostojen mahdolliset haitat lähinnä resurssien hukkakäyttönä. Useiden tahojen työaikaressursia käytetään kokoontumisiin, joissa aktiivinen rooli on kuitenkin vain muutamilla ja muut ovat paikalla lähinnä saamassa informaatiota. Arviointikokoontumisten kohdalla kannattaisi miettiä, tarvitaanko kaikki yhteistyösapuolet aina paikalle vai järjestettäisiinkö kokoukset siten, että niillä olisi selkeä tavoite ja paikalla olisi vain ydintoimijat. Aikataulujen yhteensovittaminen vie nyt aikaa asiakastyötä. Aiemmissa tutkimuksissa (Lohi & Niiranen 2005) on tullut esille myös sosiaalityöntekijöiden näkemys siitä, että verkostotyöskentely on tärkeää, mutta toisaalta sosiaalityöntekijä jää helposti yksin ratkaisujen hetkellä, eikä silloin saa tarvitsemaansa tukea.

Sosiaalityöntekijä

Sosiaalityöntekijän valintojen ja ratkaisujen perusteet jäävät haastateltavien mielestä usein hämäräksi, ainakin ulkopuoliselle ja ehkä jopa johdolle. Esille nousi resurssien (raha, aika) suuri vaikutus päätöksentekoon julkilausuttujen työtä ohjaavien kriteerien puuttuessa. Sosiaalityöntekijän työajankäyttö herätti kiinnostusta. Meneekö työaika nyt ydintehtävään vai johonkin muuhun, kun asiaa tarkastellaan pidemmällä aikavälillä jäsentyneemmin? Toisaalta, jos dokumentointi jää puutteelliseksi, hiljaiseksi ja verbalisoimattomaksi jäävän tiedon osuus kasvaa ja organisaation haavoittuvuus on suuri työntekijän vaihtuessa. Työyhteisöihin tarvitaan strategista toimintaa ja osaamisen jakamista. Hallinnon tarpeet täyttävät nykyiset yhteisen toiminnan foorumit, niin että aikaa ei jää työn sisällön kehittämiseksi. Tarvitaan taitoa puhua työn kehittämistarpeista ja mahdollisuuksista sekä sellainen organisaatiokulttuuri, joka tulee töiden ja toiminnan kehittämistä.

Erytisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun palveluprosessin taloudellista vaikuttavuutta arvioidaan kunnissa myös erilaisilla mittareilla ja menetelmillä (taulukko 3). Vastaajista kolme ei osannut kertoa yhtään arviointiin käytettävää mittaria tai menetelmää.

Sosiaalijohtajilta kysyttiin myös erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun palveluprosessin suurinta ongelmaa budjetoinnissa, seurannassa ja kustannusten ennakoinnissa. Budjetoinnissa suurin ongelma olivat vastaajien mielestä talouden raami, niukkuuden jakaminen, asiakasmäärien arviointi, mittareiden puuttuminen, yhteiskunnallisten tekijöiden arvaamattomuus (kuten alkoholin hinnan lasku) tai hyvien uusien työtapojen kehittäminen. Seurannassa vaikeutena olivat talouden, vaikuttavuuden ja toiminnallisen seurannan yhteensovittaminen ja niiden välisen yhteyden seuraaminen. Ongelmana oli

Taulukko 3. Erytisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun palveluprosessin taloudellisen vaikuttavuuden arviointiin käytetyt mittarit ja menetelmät

Korjaavan hoidon väheneminen, aikasarjat
Sijoitusten ja huostaanottojen määrä
Asiakkaiden pitkäaikaissuuranta
Lähinnä viimesijaisten toimenpiteiden suhdetta avohoidollisiin toimenpiteisiin ja toisaalta lapsiväestön määrään (ennaltaehkäisy). Muutostilanteiden (uusi malli tai vakanssi) jälkeen voidaan ainakin yrittää mitata panostuksen tuloksia.

Taulukko 4. Päihdehuollon seurantaan käytetyt talouden mittarit

Kustannukset/ käynti, /hoitopäivä, /asukas
Toimintatuotot / toimintakulut / toimintakate / käyntien määrä
Avohoitujen ja laitossijoitusten määrä
Päihdekuntoutusjaksot, katkaisuhoidtojen lukumäärät, A-klinikka käynnit
Kustannukset e/hoitopäivä

Taulukko 5. Mielenterveystyön seurantaan käytetyt talouden mittarit

Asumispalvelut ja muut palvelut
Kustannukset / asumispäivä
Toimintatuotot / toimintakulut / toimintakate /käyntien määrä
Palveluasumispäätökset
Palvelujen käyttö
Hoitopäivät / henkilöt

se, että seuranta perustuu usein yksikkö, ei kokonaiskustannuksiin. Lisäksi seurannassa oli vaikeutena vaikuttavuuden arviointi ja taloudellinen vaikuttavuus oikeasti. Eräs vastaaja toteaaakin, että

"ei ole aikaa eikä suurempi haluja ylläpitää seuranta. Kun esitetään uusia resursseja annetaan hiukan utusia perusteluja - mutta seurantavelvoite unohtuu hyvin nopeasti"

Kustannusten ennakkoinnissa vaikeaksi koettiin toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten, joilla on kustannusvaikutuksia, ennakointi, erilaisten vaihtoehtoisten toimintatapojen kustannusten ja vaikuttavuuden ennakointi, sekä se, että varauksia ei saa tehdä budjettiin. Lisäksi vaikeaksi koettiin kustannusten ennakkoinnissa lastensuojelun tasausjärjestelmä eli miten muiden kuntien kustannukset ovat kasvaneet suhteessa omaan kuntaan eli ollaanko maksajien vai saajien joukossa.

PÄIHDEPALVELUT

Suomalaisista 30 - 40 % kärsii mielenterveyden ongelmista jossain elämänsä vaiheessa ja masennus on yleisin ennenaikaisen työkyvyttömyyden aiheuttaja. (Isohanni 2002) Psykiatrien hoito on muuttunut Suomessa voimakkaasti viimeisten vuosikymmenien aikana; laitoshoidopaikkoja on vähennetty voimakkaasti ja vastuu

hoidon järjestämisestä on siirtynyt yhä enemmän kunnille ja peruspalveluihin. Mielenterveystyön ja -palvelujen järjestämistä ja sen aiheuttamia kustannuksia on kuitenkin tutkittu varsin vähän (Forma et. al. 2003). Alkoholin kokonaiskulutus oli Suomessa vuonna 2004 kaikkien aikojen ennätystasolla (10,3 l / hlö 100%:na alkoholina) ja sen aiheuttamien haittojen vähentämistä on pohdittu mm. STM:n alkoholiohjelmassa v. 2004 - 2007. (www.stm.fi / 24.1.2006)

Myös päihdehuollon seurantaan käytettiin erilaisia talouden mittareita (taulukko 4). Vastaajista yksi totesi, että päihdehuolto ei seurata "oikeastaan ollenkaan".

MIELENTERVEYSTYÖ

Mielenterveystyön seurantaan käytettiin myös erilaisia talouden mittareita (taulukko 5). Vastaajista yksi totesi, että ei tiedä mielenterveystyön seurantaan käytettäviä talouden mittareita.

PÄIHDEHUOLLON - MIELENTERVEYSTYÖN PALVELUPROSESSI

Päihdehuollon-mielenterveystyön palveluprosessiin liittyvät erilaiset työmuodot ovat eri kuntien talousarvioissa painottuneet hyvin eri tavoin. Ennaltaehkäisyyn on kunnissa varattu vaihtelevasti 0 - 20 % voimavaroista, palvelujen kehittä-

miseen (palveluprosessit) 10 - 100 %, palvelujen kehittämiseen (työntekijöiden ammattitaito) 10 - 75 % ja jälkiseurantaan 0 - 10 %. Sosiaalijohtajien näkemykset siitä, mihin edellä mainittuun työmuotoon resursseja tulisi sijoittaa nykyistä enemmän vaihteli. Vastauksissa painottui vahvasti ennalta ehkäisy (4) ja varhainen puuttuminen (2). Myös palveluprosessien kehittäminen sai yhden maininnan.

"palvelutarjonnan laajentamiseen - rahatilanne heikko, ei voi ostaa riittävästi palveluja eikä laajentaa omaa palvelutuotantoa"

Vastaajien näkemykset hajosivat täysin sen suhteen, olivatko kaikki päihdehuollon - mielenterveystyön yhdistettyä palvelua tarvinneet saaneet heidän mielestään tarkoituksenmukaista palvelua. Kysymyksen vastanneista 3 oli sitä mieltä, että kaikki tarvitsevat olivat saaneet palvelua ja 2 oli vastakkaista mieltä. Palvelun ulkopuolelle mainittiin jäävän "sairaudentunnotomat" ja "hoitoon motivoitumattomat päihde- ja mielenterveysongelmaiset". Toisaalta vastaajista yksi totesi palveluntarjonta olevan liian niukkaa kaikille asiakasryhmille.

Vastaajista kaikki arvioivat päihdehuollon - mielenterveystyön yhdistetyn palvelun tarpeen lisääntyneen viimeisen viiden vuoden aikana. Mainitun kehityksen uskottiin johtuvan yhteiskunnassa tapahtuneista muutoksista. Vastaajista suurin osa uskoi palvelujen tarpeen lisääntyvän edelleen lähivuosina. Ainoastaan yksi vastaaja uskoi palvelun tarpeen pysyvän ennallaan.

"Yhteiskunnan muutoksesta. päihteiden hinnan alentumisesta, omaisten tuen vähenemisestä jne"

"Alkoholien hinnan lasku. Huumeiden lisääntynyt käyttö aiheuttaa psykiatrisia sairauksia/oireita"

"Päihteet-mielenterveysongelmat-huono-osaisuus

kietoutuvat entistä tiiviimmin toisiinsa"

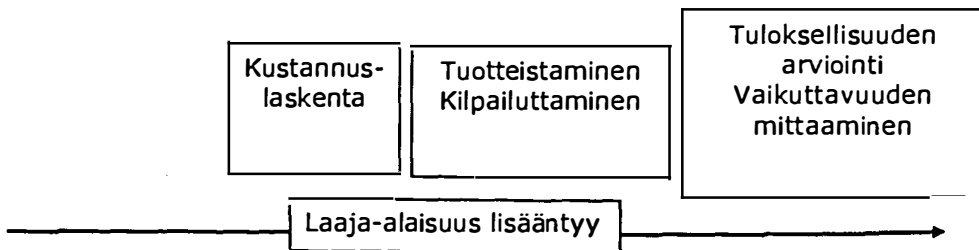
"veroale, kasvukunnassa esiintyvä juurettomuus"

Päihdehuollon - mielenterveystyön palveluprosessin arviointiin ei kunnissa juuri ollut mittareita. Ainoastaan yksi vastaaja mainitsi mittarina käytettävän päihdevapaana ja psyykkisesti terveenä olevien päivien määrän / vuosi / potilas tai asukas.

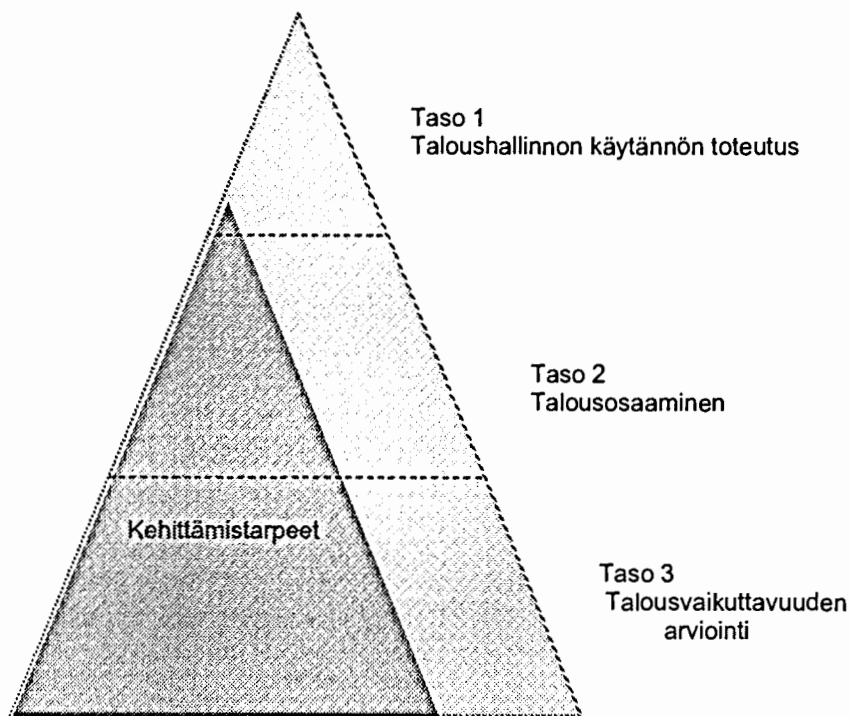
Sosiaalijohtajilta kysyttiin myös tämän palveluprosessin suurinta ongelmaa budjetoinnissa, seurannassa ja kustannusten ennakoinnissa. Budjetoinnissa vaikeaksi koettiin budjetointi huumeiden käyttötilanteen vaihdellessa, hyvien ja tehokkaiden hoitomuotojen puuttuessa, ennustamisen ollessa vaikeaa ja resurssipulan takia. Seurannassa vaikeaksi koettiin vaihtelevuus, oikean mittarin löytäminen ja se, että seuranta ei ole tarpeeksi systemaattista. Kustannusten ennakoinnissa taas ongelmia aiheuttivat liian vähäiset resurssit ja se, että oletuksia oli liikaa, mutta ei tietoa.

SOSIAALIJOHDON OSAAMISTARPEET JA TALOUDEN KÄYTTÖVÄLINEET

Sosiaalijohtajien osaamishaasteet ovat viime vuosina lisääntyneet. Toisaalta sosiaalijohtajat näkevät talousosaamisen yhtenä tärkeimmistä osaamisalueistaan. (Sinkkonen-Tolppi & Niiranen 2006) Vaikka kyselyssä tiedusteltiin sosiaalijohtajilta erityisesti sosiaalipalvelujen taloudellisen vaikuttavuuden seurantaan käytettyjä mittareita, vastaukset koskivat lähinnä talouden seurantaan käytettyjä mittareita tai ilmiötä yleisemmin kuvaavia mittareita. Taloutta kuvaavat luvut eivät kuitenkaan kerro sitä, tuotetaanko oikeita palveluja. Vaikuttavuuden arviointi koettiin tärkeäksi asiaksi, mutta yhdenmukaisia käsitteitä, joilla ope-



Kuvio 4. Sosiaalitoimen alueella tarvittava talousosaaminen



Kuvio 5. Sosiaalijohdon osaamistarpeet

roida ei ollut. Tämä hajanaisuus vaikeuttaa myös kuntien välistä yhteistyötä.

"Mitä tarkoitetaan taloudellisella vaikuttavuudella? Varsinaisia mittareita ei ole. Talouden toteutumisen kanssa rinnan seurataan suoritekertymiä."

"jos taloushallinnon seurantajärjestelmät toimivat hyvin voidaan jotain arvioida, alue kuitenkin selkeästi kehittämisen tarpeessa"

Erilaisia taloushallinnon työkaluja ja ohjelmistoja oli kuntien sosiaalipalveluissa käytössä varsin runsaasti. Tiedon keruu ei kuitenkaan ole vielä arviointia. Kunnissa on paljon erilaista tietoa sosiaalipalveluissa ja sitä kerätään ulkopuolisten tahojen pyynnöstä ja omasta aloitteesta, mutta tiedon tulkitseminen ja hyödyntäminen on vähäistä.

TALOUSOSAAMINEN SOSIAALIALALLA

Sosiaalitoimen johtajat kaipasivat lisää osaamista erityisesti ohjelmien ja tilastojen hyödyntämiseen, kustannuslaskentaan ja tuotteistamiseen, kilpailuttamiseen, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin. Sosiaalijohtajat kaipasivat kokonaisvaltaisempaa näkemystä talousasioista ja osaamisen jakamista. (Kuvio 5)

Seuraavassa sosiaalijohdon osaamistarpeita ja talouden käyttövälineitä koskevat tulokset on jaettu kolmelle tasolle (kuvio 4). Tasolla yksi ovat kaikki taloushallinnon käytännön toteutukseen liittyvät tiedontarpeet ja haasteet. Tasolla kaksi on talusosaaminen (kustannuslaskenta, tuotteistaminen, kilpailuttaminen) ilman vaikuttavuuspektiä. Taso kolme on kaikkein haastavin sisältäen taloudellisen vaikuttavuuden arvioinnin laajemman tuloksellisuusarvioinnin osana. Kaikista tasoista käydään lyhyesti läpi se, mikä on tilanne nyt ja mitä tiedontarpeita sosiaalijohto itse kokee näillä alueilla sekä se, mitkä ovat tutkimuksesta nousevat kehittämistarpeet ja -haasteet.

Kuvion 5 tummennettu alue kuvaa kehittämissuhteiden määrää eri tasoilla; tasolla 1 kehittämissuhteita on huomattavasti vähemmän kuin tasolla 3, jonne sijoittuu talouden vaikuttavuuden arviointi.

Taso 1. Talousseurannan käytännön toteutus

Käytössä olevat taloushallinnon ohjelmat ja tilastot

Kunnilla on käytössään varsin vaihtelevasti erilaisia taloushallinnon ohjelmia (yleisimpänä AdeEko).

Erilaisista talouden tilastoista kunnat käyttävät eniten kuntaliiton julkaisuja, johdon Verttiä, Stakesin tilastoja sekä tilastokeskuksen tuottamia tilastoja. Myös omia taloudentunnuslukuja kerätään ja käytetään.

Oman sosiaalitoimen tuottamista tilastoista yleisimpiä olivat erilaiset käyttö- ja täyttöasteet.

Sosiaalijohdon kokemat tiedontarpeet

Sosiaalijohto koki, että nykyisten ohjelmien ja tilastojen käytön ja hyödyntämisen lisäämistä tarvittaisiin ja tätä kautta kiinnostuksen ja ymmärryksen lisäämistä taloudelliseen tulokseen ja siihen vaikuttaviin tekijöihin.

Kehittämistarpeet

Tähän tasoon kohdistuu ehkä määrällisesti vähiten kehittämishaasteita. Tärkeinä näkökulmina nousivat esille ohjelmien erilaisuus eri kunnissa, se jättää kunnat mahdollisten ongelmien kanssa helposti yksin - tai konsulttien varaan. Osaamisen jakamista tarvittaisiin kuntatasolla enemmän.

Taso 2. Talusosaaminen

Käytössä olevat talouden mittarit

Nyt käytössä olevat talouden mittarit voidaan jakaa seuraavasti

1. Kokonaiskustannukset
2. Yksikköhinnat
3. Kustannuslaskenta (panos / tuotos)
4. Asiakasmäärän kehitys
5. Tehdyt toimenpiteet ja palvelut
6. Hakemustilanne - palvelun tarpeen kehitys

Sosiaalijohdon kokemat tiedontarpeet

Sosiaalijohto koki, että osaamista tarvittaisiin lisää erityisesti kustannuslaskennassa, tuotteistamisessa ja kilpailuttamisessa.

Kehittämistarpeet

Tärkeimpänä kehittämistarpeena nousi esille kustannuslaskennan yhteismitallisuus. Nyt jokaisessa kunnassa on omat toimintatavat ja tilastointitavat - yli kuntarajojen ulottuva yhdenmukaistaminen ja sen mahdollistama vertailtavuus puuttuu.

Kunnan sosiaalitoimen henkilöstön talousosaaminen vaihtelee huomattavasti. Toisissa talousosaamista löytyy esim. erillisen viran kautta, mutta osassa tässä kohdissa on selvä aukko. Kunnissa tarvitaan sosiaalitoimen substanssin ja talousasioiden asiantuntijoita.

Taso 3. Taloudellisen vaikuttavuuden arviointi

Käytössä olevat taloudellisen vaikuttavuuden mittarit

Palveluprosessien vaikuttavuutta ei tutkimuskunnissa juuri ollut mitattu. Lähinnä käytössä olivat olleet erilaiset aikasarjat. Sosiaalijohto koki seuraavansa vaikuttavuutta puhtaasti kustannuslaskentaan perustuen (ks. tason 2 mittarit). Toiminnallisia tavoitteita oli taloudellisen vaikuttavuuden arvioinnissa mukana jo muutamassa kunnassa. Lähinnä seurannan kohteena olivat tällöin talouden tunnusluvut yhdistettynä toiminnallisten tavoitteiden toteutumiseen.

Sosiaalijohtoon kokemat tiedontarpeet

Sosiaalijohto koki vahvasti, että tämä alue on kehittämisen tarpeessa. Eri toimenpiteiden vaikuttavuuden mittaaminen ja arvioiminen koettiin vaikeaksi. Kaivattiin myös kokonaisvaltaisempaa näkemystä kunnan taloudesta ja eri ratkaisujen vaikutuksesta siihen.

Kehittämistarpeet

Tälle tasolle kohdistuu eniten kehittämistarpeita. Sosiaalitoimen eri alueille asetetut tavoitteet pitäisi tiedostaa ja selkeyttää, samoin kunnan omat tavoitteet pitäisi selkeyttää. Taloustieto ja tieto tavoitteista olivat hajallaan ja osalta kunnista tärkeitä tietoja yksinkertaisesti puuttuu. Kunnissa pitäisi tehdä tietoiset ratkaisut arvioinnin käyttöönotosta ja arviointikriteerien ja välineiden kehittämisestä. Tämä auttaisi palveluiden kohdentamisessa ja kehittämisessä. Arviointitiedon välittämiseksi ja hyödyntämiseksi tulisi luoda kanavat niin, että tieto on sekä työntekijöiden että johdon ja tarkastuslautakuntien käytettävissä. Ulkopuolisen tahon toimesta kerätty tieto voi nyt jäädä kunnassa jopa kokonaan hyödyntämättä. Oleellista on tuotettavan tiedon luotettavuus ja myös yhteismitallisuus eri kuntien kesken sekä talouden mittareiden yhdistäminen toiminnallisiin tavoitteisiin. Tietoa ja ymmärrystä taloudellisen vaikuttavuuden arvioinnista tarvitaan lisää sekä myös motiivia ja uskallusta ryhtyä siihen.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää kuntien sosiaalitoimen talouden käyttövälineitä ja taloudellisen vaikuttavuuden arvioinnin tilaa ja mahdollisuuksia. Samoin tarkastelun kohteena olivat sosiaalijohtajien talousosaamiseen liittyvät tiedontarpeet. Esiselvityksen osana toteutetun kyselyn vastausprosentti (35 %) oli suhteellisen matala. Vastauksia tuli vain vähän ja saapuneet vastauksetkin olivat monilta osin puutteellisia, lisäksi sähköpostitse tuli tietoa siitä, että lomake koettiin vaikeaksi ja jopa mahdottomaksi täyttää. Kysytyistä asioista ei joko löytynyt tietoa (tai sitä ei ollut olemassakaan) tai käytetyt termit olivat vieraita.

Talouden käyttövälineet vaihtelivat kunnittain huomattavasti. Käytössä kyllä oli lukuisia ohjelmia ja tilastoja kerättiin, varsinkin jonkin ulkopuolisen tahon pyytäessä (Stakes, kuntaliitto, tilastokeskus). Tilastojen ja ohjelmien hyödyntäminen vaihteli kuitenkin hyvin paljon eri kunnissa. Sosiaalitoimessa oli noin 70 %:ssa kunnista (jotka olivat tutkimuksessa mukana) jokin taloushallinnon tehtävä tai virka. Sosiaalijohtajat kokivat kuitenkin, että talousasioihin (kustannuslaskenta, tuotteistaminen, kilpailuttaminen) kaivattaisiin lisää osaamista, samoin nykyisten ohjelmien ja tilastojen hyödyntämiseen. Vahvimmin kehittämisen tarpeessa sosiaalijohtajat kokivat olevan sosiaalipalvelujen taloudellisen vaikuttavuuden arvioinnin, joka oli heidänkin mukaansa vielä hyvin alkuvaiheessa.

Kuntien sosiaalitoimessa olisi tärkeää analysoida, millaista osaamista organisaatiossa on ja millaista mahdollisesti tarvittaisiin lisää. Sosiaalialalla substanssiosaaminen on tärkeää ja se koetaan johtotehtävissä usein tärkeäksi yli muun osaamisen. Henkilöstöjohtaminen ja talousosaaminen jäävät usein vähemmälle huomiolle. Talous on kuitenkin keskeinen toiminnan resurssi ja riittävän talousosaaminen on yksiköissä välttämätöntä.

Ennen kuin päästään tutkimaan eri toimintavaihtoehtojen kustannuksia, pitäisi sosiaalitoimen perustiedot ja asiakkaan elämässä tapahtuneet muutokset kunnissa saada dokumentoitua ja tilastoitua luotettavasti ja mahdollisuuksien mukaan siten, että vertailtavuus myös lähikuntien kesken olisi mahdollista. Vastuualueiden yhdenmukaisuus parantaisi yhteistyömahdollisuuksia, nyt tilanne naapurikuntienkin kesken on hyvin kirjava. Käynnissä oleva kunta- ja palvelurakennemuutos tarvitsee toteutuakseen kuntien toiminnan ja tilastoinnin jonkinasteista yhdenmukaistamista ja myös kuntien tavoitteiden yhdenmukaisuutta. Toisaalta yhdenmukaiset tavoitteet eivät välttämättä tarkoita sitä, että palvelutarpeet olisivat yhdenmukaisia (esim. erilainen väestöpohja). Yhteismitallisuuden vaade sotiikin osittain kunnallista itsemääräämisoikeutta vastaan. Oma työtä koskevan autonomian pitäisi olla niin suuri, että toimiminen erilaisissa, varsinkin kuntien välisissä yhteistyöverkostoissa mahdollistuisi aidosti ilman hyväksymisen hakeamista oman kunnan ylemmiltä tasoilta.

Sosiaalitoimea kuvaa osin eräänlainen "ei-johtaminen". Jotta johtaminen ja toiminta olisi tulok-

sellista, tarvitaan aikaa ja mekanismeja, joiden avulla johtaja voi työtensä tehdä. Tärkeimpiä johtamisen välineitä on tieto. Kun tiedot ovat hajallaan, on johtajan vaikea toimia. Toisaalta johdon tuki ja aktiivinen rooli on kaikelle kehittämistyölle, myös toiminnan taloudellisen vaikuttavuuden arvioinnille aivan välttämätön. (ks. esim. Fleetwood 2004) Tutkimus herätti myös kysymyksen sosiaalijohtamisen selkeydestä tai hämähäydestä? Kenellä valta ja vastuu todella on? Kuntakentässä vallan jakautuminen poliittisille päätöksentekijöille ja asiantuntijajohdolle tuo tilanteeseen myös omat erityispiirteensä.

Tämä tutkimus todentaa sitä jo muissa tutkimuksissa esillä ollutta ilmiötä, että taloudellisen vaikuttavuuden arviointi sosiaalialalla rajautuu todellisuudessa nykyisin usein pelkkään kustannuslaskentaa eli kuvattu arviointi ei itse asiassa ole arviointia lainkaan. Tyydytään kustannusten tarkasteluun, kun varsinainen taloudellinen arviointi vertailee sekä kustannuksia että vaikuttavuutta. Toisaalta tuloksellisuuden arviointi ja taloudellisen vaikuttavuuden arviointi voivat toimia vain, kun niihin lähdetään perustehtävän kirkastamisen kautta (ks. esim. Selivuo 2005). Myös Rajavaara (2007) toteaa tutkimuksensa loppupäätelmissä, että vasta kun tiedustellaan sitä, millaisten tavoitteiden valossa jokin käytäntö on vaikuttava, käsite tulee tärkeäksi.

Luottava ja yhdenmukainen tiedon kokoaminen on myös välttämätöntä edellytys taloudellisen vaikuttavuuden arvioinnille, mutta se on vasta pohja, jolle arviointia voidaan alkaa rakentaa.

Artikkelissa läpikäytyjen arvioinnin osa-alueiden (tarvearviointi; toimintastrategian ilmaiseminen; toteutuksen arviointi; vaikuttavuuden arviointi; arvioinnin hyödyntäminen) tarkastelu tämän tutkimuksen antamien tietojen valossa paljastaa sen tosiasian, että toiminta kunnan sosiaalitoimessa sijoittuu nyt arviointiprosessin vaiheisiin 1 ja 2 (sosiaalisten ongelmien tunnistaminen ja palveluita tarvitsevan kohdeväestön tunnistaminen sekä toimintastrategian ilmaiseminen) ja varsinainen vaikuttavuuden arviointi on vielä saavuttamatta. Toteutuksen arviointi rajautuu kuntien sosiaalitoimessa vain toiminnassa käytettyjen resurssien tarkasteluun eikä vastaa kysymyksiin palvelun tavoitavuudesta, kriteereiden saavuttamisesta tai asiakkaiden hyvinvoinnin muutoksesta.

Arviointi rajautuu hyvin pitkälle yhden proses-

sin osan kustannusten tarkasteluun eikä siihen, mitä koko prosessissa tai palvelukokonaisuudessa tuotetaan. Vaikuttavuuden arviointi jää usein myös (mikäli sitä tehdään) tapauskohtaisen vaikuttavuuden tasolle eikä yhdisty palvelujen vaikuttavuuden arvioinniksi - puhumattakaan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Toiminnan kehittämistarpeet kohdistuvat toisaalta tapauskohtaisen vaikuttavuuden laajentamiseen palvelujen vaikuttavuudeksi ja siitä edelleen yhteiskunnalliseksi vaikuttavuudeksi. Toisaalta ongelmia on eri tasojen tietämisen ja toiminnan välillä. Esimerkiksi sosiaalitoimen yhteiskunnallisen tehtävän kääntäminen sosiaalitoimen yhteiskunnallista vaikuttavuutta mittaaviksi kriteereiksi ei ole vielä kunnissa arkipäivää.

Taloudellinen arviointi on vaikeaksi koettu ja iso asia. Tämän tutkimuksen perusteella se ei kuitenkaan ole niin iso, etteikö sitä voisi toteuttaa. Sosiaalipalvelujen hyvinvointitehtävän muistaen on tärkeää tietää mitä tuotetaan ja millä rahalla. Kustannuslaskenta ja vaikuttavuuden arviointi tukevat päätöksentekoa ja auttavat valitsemaan eri vaihtoehtojen välillä. Taloudellisen arvioinnin avulla voidaan perustella resurssoinnin painopisteet, nähdä rahoituksen kohteet ja kasaumat sekä löytää perusteluja mahdollisille lisäresursseille.

Resurssiriippuvuusteorian mukaan yhden resurssin (sosiaalitoimessa sosiaalijohtajien näkemyksen mukaan taloudelliset resurssit) ylikorostuminen vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista ja vääristää helposti toimintaa ja päätöksentekoa. Sosiaalitoimessakin on nähtävillä eri toimintojen ja toiminnan legitimoiminen eurojen kautta; kehittämishanke on onnistunut, jos sillä saadaan aikaan rahallisia säästöjä tai löydetään perusteita taloudellisille lisäresursseille. Toisaalta todetaan usein, ettei lapsen tai vanhukseen hyvinvointia voi mitata rahalla. Arvioinnissa tarvitaan aina kunnissa poliittisten päättäjien, alan ammattilaisten ja johdon arvovalintoja.

Eri toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten mittaaminen pitkällä aikavälillä on haasteellinen tehtävä, mutta jo eri toimintatapojen kustannusten ja vaikutusten vertailu antaa hyvän pohjan päätöksenteolle ja kehittämistyölle. Koko yhteiskuntaa ei voida - tai ei edes kannata - kääntää euroiksi. Taloudellinen arviointi on kuitenkin vahva ja välttämätön keino toiminnan tehostamiseen ja järkipäätämiseen. Hyvä hallintotapa ja sosiaalitoimen eettiset ohjeet edellyttävät myös toiminnan

taloudellisuutta.

Sosiaalialalla elää vahva myytti, että vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa. Vaikuttavuuden arviointi sosiaalialalla on vasta alussa ja sosiaalialan suuri haaste lähitulevaisuudessa on luoda sille välineitä. Vaarana on, että jos sosiaalialalla ei aleta itse toimita ja luoda välineitä vaikuttavuuden arvioinnille, joku muu tekee sen alan ulkopuolelta (ks. myös Pakarinen 2005). Talous on sosiaalitoimessa usein nähty ”hyvänä vihollisena”. Toimiminen muuttuvassa yhteiskunnassa, jossa resurssit ovat rajalliset, edellyttää kuitenkin tämän mielikuvan muuttamista; talous täytyisi mielikuvissa muuttaa kahleesta voimavaraksi!

Seuraavassa tämän tutkimuksen myötä nousseet näkemykset siitä, miten kehittämistyötä pitäisi jatkossa viedä eteenpäin.

1. Taloudellisen vaikuttavuuden arvioinnin tarpeen tiedostaminen ja motivointi, asenne-muutos
 - aikaa strategiselle suunnittelulle
 - osaamisen vahvistaminen koulutuksella
2. Organisaation tavoitteiden ja toimintatapojen tiedostaminen ja auki kirjaaminen, perustehävän kirkastaminen
 - strategiset onnistumisen polut
 - johdolle työvälineitä
 - kanavat tiedon välittymiselle
3. Tilastoinnin kehittäminen ja yhdenmukaistaminen
 - tietojen luotettavuus, systemaattisuus
 - yhdenmukaiset kriteerit eri toimialojen ja lähikuntien kesken
 - kerätty tieto myös kunnan omaan käyttöön
4. Taloudellisen vaikuttavuuden arvioinnin käynnistäminen ja arviointitiedon hyödyntäminen
 - tietoinen päätös arvioinnin käyttöön-otosta
 - arviointikriteerien luominen
 - arviointitiedon käyttöönotto (työntekijät, johto, tarkastuslautakunta)

VIITE

Tutkimus toteutettiin yhdessä Sosiaalitalo Oy:n kanssa osana Paljonko on paljon -hanketta, joka mahdollistui Uudenmaan liiton myöntämän maakunnan kehittämisrahan avulla. Hankkeen tarkoituksena oli 1. määrittellä sosiaalipalvelujen talouteen ja vaikuttavuuteen liittyvät priorisoidut kehittämistarpeet 2. kehittää sosiaalialan asiantuntijoiden työtä tukevaa välineistöä sekä 3. laatia pitkäjänteisen kehittämistyön toimenpide-ehdotukset. Esitutkimusraportti kokonaisuudessaan on julkaistu Sosiaalitalo Oy:n verkkosivuilla osoitteessa <http://www.sosiaalitalo.fi/julkaisut.asp> / 8.2.2007.

KIRJALLISUUS

- Donaldson, Linda Plitt: Organizational Factors as Correlates of Nonprofit Human Service Agency Advocacy in Washington, D.C. Dissertation Abstracts International, A: The Humanities and Social Sciences, vol. 65, no. 3, 2004.
- Drummond, Michael F. & Stoddart, Greg L. & Torrance, George W.: Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes. Oxford: Oxford Medical Publications, 1997.
- Fleetwood, Steve: An Ontology for organisation and management studies. In Fleetwood, Steve & Ackroyd, Stephen (ed.) Critical Realist Applications in Organisation and Management Studies. London: Routledge, 2004.
- Forma, Leena & Rissanen, Pekka & Kilku, Nina & Meklin, Pentti & Nieminen, Raimo & Poutanen, Pauli & Sorri, Pentti: Mielenterveyshäiriöiden kustannukset Lempäälässä. Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin julkaisuja 15 / 2003. Tampere: Tampereen yliopistopaino, 2003.
- Graham, Carrie Leigh: Organizational Structure and Service Delivery in Hospice Organizations. Dissertation Abstracts International, A: The Humanities and Social Sciences, vol. 64, no. 10, 2004.
- Halmekangas, Birgitta & Jokela, Kaija: Kuntouttavan tuen polku lastensuojelussa. Tutkimus avohuollon asiakkuusprosesseista. Sosiaalityön pro gradu -tutkielma. Kuopion yliopisto, 2004. Julkaisematon.
- Heino, Tarja & Kuoppala, Tuula & Säkkinen, Salla: Lastensuojelun avohuollon tilaston haasteet; kuntakyselyn yhteenveto. Helsinki: Stakes, 2005.
- Isohanni, Matti: Mielenterveyshäiriöiden nykytila. Suomen Lääkärilehti 57 / 2002, 4445.
- Kaakinen, Juha & Nieminen, Jarmo & Ohtonen, Jukka: Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan arvioinnin loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:12.
- Kotiranta, Tuija & Kettunen, Aija: Sosiaalipalvelujen taloudellinen arviointi. Sosiaalitalouden täydennyskoulutus, taloustiedettä sosiaalialalle. 5.9.2007. Sosiaalitalouden tutkimuskeskus, Diak, Kuopion yli-

- opisto.
- Larkin, Heather: Systems integration and substance abuse service delivery. Dissertation Abstracts International, A: The Humanities and Social Sciences, vol. 66, no. 12, 2006.
- Lohi, Salla & Niiranen, Vuokko: Yksin tätä työtä ei voi tehdä. Sosiaalityöntekijöiden osaamisen tuki ja osaamisen jakaminen lastensuojelutyössä. Osaatko-Kartuke -hankkeen julkaisuja 6. Kuopio: Kuopion yliopisto, 2005.
- Lumijärvi, Ismo: Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuus-arviointi. Työturvallisuuskeskus. Helsinki: Edita, 1999.
- Morgan, David, L.: Focus groups as qualitative research. Thousand Oaks: Sage, 1997.
- Niiranen, Vuokko: Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 20. Kuopio 1994.
- Niiranen, Vuokko: Ohjauksen uudet piirteet. Tuloksellisuuden arviointi kunta-valtio -suhteen ohjausmekanismina. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4 / 2005.
- Paasio, Petteri: Vaikuttavuuden arvioinnin rakenne ja mahdollisuus sosiaalialalla. Työpapereita / FinSoc, Sosiaalihuollon menetelmien arviointiprojekti 3/2003, Helsinki: Stakes.
- Pakarinen, Terttu: Tuloksellisuusarviointi tieto-organisaatiossa. Tapaustutkimus ammatillisesta koulutuksesta - Pohjois-Savon ammattiopisto. Osaatko-Kartuke -hankkeen julkaisuja 2. Kuopio: Kuopion yliopisto, 2005.
- Pfeffer, Jeffrey: Organization and Organization Theory. Massachusetts: Ballinger Publishing Company, 1982.
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald S.: The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective. New York: Harper & Row, 1978.
- Rajavaara, Marketta: Vaikuttavuusyhteiskunta: Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Helsingin yliopisto, 2007.
- Rousu, Sirkka & Holma, Tupu: Lastensuojelupalvelujen kustannukset ja hinnoittelu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2004.
- Sefton, Tom & Byford, Sarah & McDaid, David & Hills, John & Knapp, Martin: Taloudellinen arviointi sosiaalialalla. Englanninkielinen alkuteos Contemporary research issues. Making the most of it - Aconomic evaluation in the social welfare field. Stakesin sosiaalipalvelujen evaluaatioryhmä. FinSoc arviointiraportteja 6 / 2004.
- Selivuo, Hanna: Kohtaako strateginen työ kasvatuksen tehtäväkentän? Joensuun yliopisto, Kasvatustieteiden tiedekunnan selosteita 94, 2005.
- Silvennoinen-Nuora, Leena: Hoitoketjut ja vaikuttavuus. Vaikuttavuuden arviointi reumapotilaan hoitoketjussa. Tampereen yliopisto, Pekan Offset, 2004.
- Sinkkonen-Tolppi, Merja & Niiranen, Vuokko: Osaaminen ja tuloksellisuus sosiaalipalveluiden johtamisessa. Osaatko-Kartuke -hankkeen julkaisuja 7. Kuopio: Kuopion yliopisto, 2006.
- Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2005.
- Säkkinen, Salla & Kuoppala, Tuula: Sijoitettuja lapsia ja nuoria jo 14700. Dialogi 6 / 2005, 20 -24
- Uudenmaan maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma 2005-2006, B33/2005
- Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi 2.10.2003. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. 2003.
- Vedung, Evert: Arviointialto ja sen liikkeelle panevat voimat. Sosiaali- ja terveysalan kehittämiskeskus, työpapereita / FinSoc 2 / 2003.