



PALJONKO ON PALJON?

Sosiaalipalvelujen talous ja vaikuttavuus

Esitutkimusraportti

Merja Sinkkonen-Tolppi

2006

Sisällysluettelo

1. LÄHTÖKOHTIA.....	3
2. TUTKIMUSKUNNAT	5
3. SOSIAALIPALVELUJEN TALOUS JA VAIKUTTAVUUS	7
3.1 Taloudellisen vaikuttavuuden arviointi	7
3.2 Resurssit ja resurssiriippuvuus	12
4. PALVELUPROSESSIT JA PALVELURAKENTEET.....	13
4.1 Lapsiperheiden palvelut, erityisesti lastensuojelu.....	13
4.2 Päihdepalvelut.....	25
4.3 Yhteistyö vanhusten palveluissa	31
5. SOSIAALIJOHDON OSAAMISTARPEET JA TALouden KÄYTTÖVÄLINEET	32
6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA JATKOSUUNNITELMAT.....	38

1. Lähtökohtia

Kuntiin, ja erityisesti kuntien sosiaali- ja terveystalouteihin kuntien suurimpana menoeränä kohdistuu runsaasti tuloksellisuusvaatimuksia. Niiden ratkaisemiseksi sisäasiainministeriö asetti 11.5.2005 kunta- ja palvelurakennemuutos –hankkeen, jota valtioneuvoston tasolla johtaa ministerityöryhmä ja jonka käytännön toteutusta valmistelemaan ja ohjaamaan asetettiin kunta- ja palvelurakenneryhmä. Hankkeen tehtävänä on 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. 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 toteuttaa 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 terveystalouteissa. Sosiaali- ja terveystaloutien tuottavuuden edistämisen kannalta erityisessä asemassa ovat kansallinen terveydenhuollon 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 yhä enemmän vaatimuksia. 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 varsinainen taloudellinen arviointi vertailee *sekä kustannuksia että vaikuttavuutta*.

Sosiaalitalous on ollut mukana maakunnallisessa sosiaalipalveluiden talouden ja vaikuttavuuden kehittämistyössä mukana koko toimintansa ajan.¹ **Paljonko on paljon** – hanke mahdollistui Uudenmaan liiton myöntämän maakunnan kehittämiseränsä avulla. Hanke liittyy maakuntaohjelmaan² ja on jatkoa vuonna 2003 tehdylle selvitystyölle. Hankkeen toiminta-ajalla 1.6. - 31.12.2005 pyrittiin

1. määrittelemään sosiaalipalvelujen talouteen ja vaikuttavuuteen liittyvät priorisoidut kehittämistarpeet
2. kehittämään sosiaalialan asiantuntijoiden työtä tukevaa välineistöä sekä
3. laatimaan pitkäjänteisen kehittämistyön toimenpide-ehdotukset

Hankkeen tavoitteena on tuottaa taustatietoa ja välineistöä kuntien sosiaalijohdon, asiantuntijoiden ja päättäjien käyttöön sosiaalipalvelujen suunnittelu-, toteutus- ja kehittämistyöhön. Samalla hanke tuottaa tietoa niistä tarpeista, jotka nousevat kuntien peruspalvelu-uudistustyöstä ja palvelurakenteiden uudistamisesta. Hanke tuottaa tietoa hallinnon käyttöön hankintaprosessiin ja kilpailutukseen. Tavoitteena on tukea kuntien mahdollisuuksia ja valmiuksia johtaa, ohjata ja kehittää palveluiden järjestämistä. Tämä esiselvitysraportti on yksi osa POP-hankkeen kokonaisuutta.

Tämän, yhteistyössä Kuopion yliopiston kanssa tehdyn esiselvityksen tavoitteena syksyllä 2005 oli:

- I Koota perustietoa sosiaalipalveluiden taloudesta ja vaikuttavuudesta
- II Tehdä sosiaalijohdon osaamistarpeita ja talouden käyttövälineitä koskeva kyselytutkimus
- III Selvittää palvelujen kustannuspolkuja, asiakkuushuippuja ja kustannushuippuja seuraavissa palveluketjuissa
 - erityisvarhaiskasvatus -lastensuojelun palveluketju
 - päihdehuollon-mielenterveystyön palveluketju
 - vanhustenpalvelut

¹ Sosiaalipalvelujen talous – tutkimus ja tietotarpeet. Uudenmaan liiton julkaisu E 82 (2004)

² Uudenmaan maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma 2005-2006, B33/2005

2. Tutkimuskunnat

POP -hankkeen esiselvitysvaihe toteutettiin kaksivaiheisena. Ensimmäinen vaihe koostui laaja-alaisena toteutetusta kuntien sosiaalijohtolle kohdistetusta kyselystä ja toinen, ensimmäisen vaihteen tuloksia syventävä vaihe koostui valituille pilottikunnille kohdistetusta haastatteluista. Kyselyn tarkoituksena oli selvittää laaja-alaisemmin tietotarpeita yleisellä tasolla ja kartoittaa kuntien sosiaalitaloudellista osaamista. Esiselvityksen tavoitteena oli tukea meneillään olevaa kehittämistyötä ja tuottaa samalla laajempaan keskusteluun informaatiota niistä palvelurakenteisiin ja sisältöihin liittyvistä teemoista, joita arvioidaan kunnallisessa päätöksenteossa, johtamisessa ja palvelutuotannossa sosiaalitalouden näkökulmasta.

POP -hankkeen esiselvitykseen kuuluva nettikysely (lomake liitteenä 1), jonka tarkoituksena oli selvittää sosiaalijohtoon osaamistarpeet ja talouden käyttövälineet sekä saada tietoja kahdesta palveluprosessista (erityisvarhaiskasvatus-lastensuojelu ja päihdehuolto-mielenterveystyö), 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 (taulukko 1).

Taulukko 1. Kyselyn piirissä olleet kunnat

Länsi- ja Keski-Uudenmaan sosiaalijohto

Hanko, Hyvinkää, Inkoo, Järvenpää, Karjaa, Karjalohja, Karkkila, Kerava, Kirkkonummi, Lohja, Mäntsälä, Nummi-Pusula, Nurmijärvi, Pohja, Pornainen, Sammatti, Siuntio, Tammisaari, Tuusula, Vihti

Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan sosiaalijohto

Artjärvi, Asikkala, Askola, Hartola, Heinola, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Lahti, Lapinjärvi, Loviisa, Myrskylä, Nastola, Orimattila, Padasjoki, Porvoo, Pukkila, Pyhtää, Sipoo, Sysmä

Kysely koostui kolmesta eri osiosta, jotka käsittelivät 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*

Kysely oli jaettu netissä kolmeen osioon yllä mainittujen aihepiirien mukaisesti. Näin eri osioihin saatiin hieman eri määrä vastauksia. 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 - haastatteluja tehtiin tämän esitutkimuksen aikana (syksy 2005) kaksi; lastensuojelua ja vanhuspalveluita koskien. Haastattelussa mukana olleet kunnat (jonkin aihepiirin osalta) olivat Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Tuusula. Tarkempia tietoja haastatteluissa mukana olleista kunnista on liitteessä 2.

Focus group -haastattelu on ryhmähaastattelu, johon yleensä osallistuu 6 - 10 henkilöä, joilla on jollain lailla samanlainen tausta tai asema ja he keskustelevat 5 - 6 eri teemasta 1½:sta tunnista 2:een tuntiin. Haastattelu valmistellaan huolellisesti etukäteen ja haastattelutilanteessa varmistetaan kaikkien osallistuminen keskusteluun - ohjailematta keskustelua kuitenkaan liikaa. (Ahola et. al. 2002) Haastattelussa saatu tieto perustuu haastateltavien omiin kokemuksiin ja näkemyksiin ja saattaa näin olla erilaista kuin esim. tilastoista löytyvä tieto.

Kuntien lastensuojelua ja vanhuspalveluita koskevissa haastatteluissa paikalla oli kuntien ko. palveluprosessin asiantuntijoita, johtoa ja talouspuolen osaajia. Lastensuojelun focus group -haastattelu käsitteli seuraavia etukäteen suunniteltuja teema-alueita:

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

Vanhuspalveluiden osalta esillä olivat seuraavat teema-alueet:

- vanhusten palvelut kunnissa
- missä on nyt resurssoinnin painopiste, missä sen tulisi olla?
- koetut tiedontarpeet koskien vanhustalveluiden kustannuksia
- koetut tiedontarpeet koskien vanhustalveluiden vaikuttavuutta.

Tässä esitutkimusraportissa kyselystä saatuja tietoja on analysoitu luvissa 4.1, 4.2 ja 5. Focus group -haastattelujen analyysi lastensuojelun osalta löytyy luvusta 4.1 ja vanhusten palveluiden osalta luvusta 4.3. Haastattelujen analyysi noudattaa pitkälle edellä esitettyä teemoitusta.

3. Sosiaalipalvelujen talous ja vaikuttavuus

3.1 Taloudellisen vaikuttavuuden arviointi

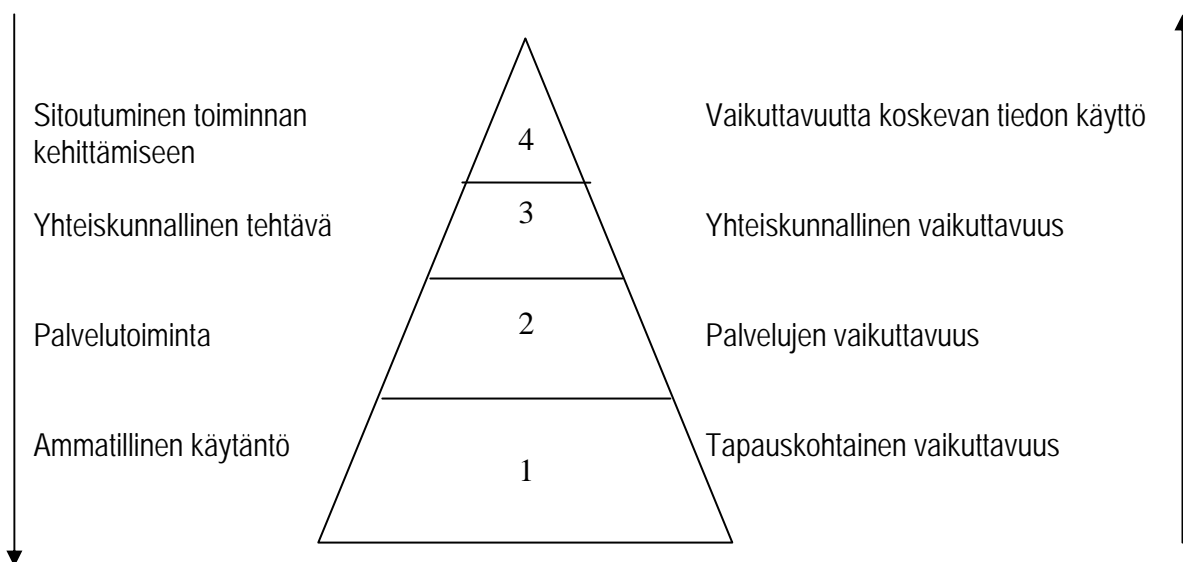
Arviointi ja vaikuttavuus sosiaalialalla sekä sosiaalitoimen suuntaukset

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).

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 tarvitaan - ja se onkin jo näkyvissä.

Sosiaalitoimessa on ollut vallalla ainakin neljä hyvin erilaista suuntausta tai ajattelutapaa (Paasio 2003, 66). Nämä neljä toisistaan poikkeavaa suuntausta ovat enemmän menneisyyteen painottuvat "hyväntekeväisyys" ja "virkamiestoiminta", 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).



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

Ensimmäiselle, asiakastyön tasolle sijoittuu asiakas- tai tapauskohtainen vaikuttavuus. Toisella, palvelujen tasolla on palvelujen vaikuttavuus, kolmannella yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja neljännellä arviointitiedon hyödyntäminen.

Taloudellinen arviointi ja taloudellisen arvioinnin tyypit

Sosiaalitoimessa tavoitteena on taloudellisen vaikuttavuuden arviointi. Taloudellinen arviointi ei tyydy tarkastelemaan ainoastaan resursseja, vaan se vertailee sekä

kustannuksia että *vaikutuksia*. Taloudellinen arviointi on systemaattinen yritys tunnistaa, mitata ja *vertailla vaihtoehtoisten* interventioiden kustannuksia ja vaikutuksia. (Sefton et.al. 2004, 9) 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 arvioidaan rahamääräisinä. (Sefton et.al. 2004, 13-14)

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. 1987 ja 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 ilmaistemista* ja arviointia. Toimintastrategialla 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 kokonaisnäkömykseksi 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 tarkoitetun 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 asiakastilanteen muutoksista.

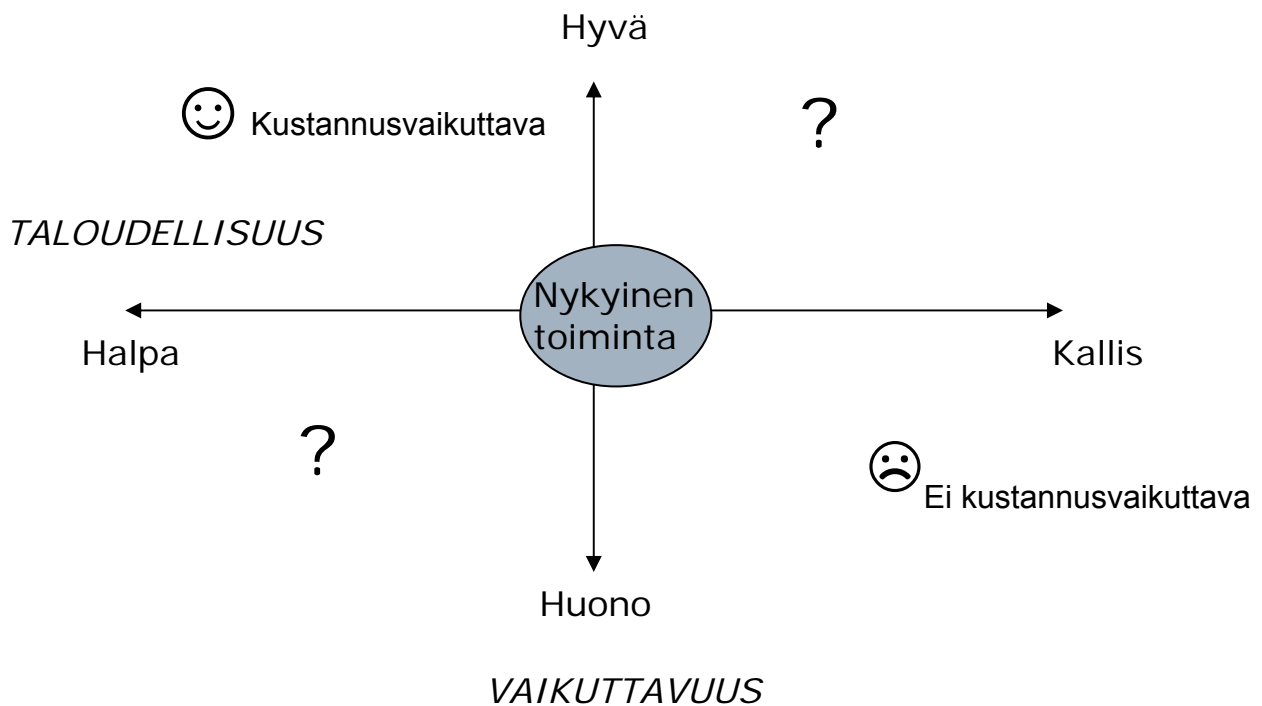
Neljäntenä arvioinnin vaiheena voidaan nähdä vaikuttavuuden arviointi, jonka mahdollistamiseen kaikki edellä mainitut osa-alueet pyrkivät. Vaikuttavuus määrittää viime kädessä palvelun arvon. Vaikuttavuuden arvioinnin lähtökohdaksi tarvitaan tietoa *asiakasmuutoksesta* ja jos tätä tietoa ei ole, niin 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 vaihtoehtojen paremmuusjärjestyksen ratkaiseminen päätöksentekijöiden tehtäväksi. Arvioinnin tulisi tukea poliittista päätöksentekoa esittämällä tulokset selkeästi ja objektiivisesti. Kustannus-vaikuttavuus-analyysia ei voida tehdä, jos vaikuttavuusmittarit eroavat toisistaan.



Kuvio 2. Kustannusvaikuttavuuden arvioiminen

Vaikuttavuus voidaan määritellä palveluprosessin tai kokonaisten palvelujärjestelmien kyvyksi saada aikaan haluttuja vaikutuksia (KT 15 / 2000, Silvennoinen-Nuora 2004, 11 - 12, Lumijärvi 1999, 15). Vaikutus ilmenee 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)

3.2 Resurssit ja resurssiriippuvuus

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

Resurssiriippuvuusteorian keskeinen oletus on, että työnjaon ja erikoistumisen seurauksena organisaatiot tulevat riippuvaisiksi toistensa toiminnoista 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 niukkoja resursseja organisaatioiden onkin pyrittävä vähentämään omaa riippuvuutta muista ja lisäämään muiden riippuvuutta itsestään. Tämä voi kunnissa 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 tietystä paikasta, 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 organisaation 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 sekä Niiranen 1994, 48)

Tässä esiselvityksessä resurssiriippuvuusteoria auttaa ymmärtämään resurssien monipuolista luonnetta ja niiden välttämättömyyttä toiminnalle sekä johtajan merkitystä resurssien hankkijana. Resurssiriippuvuusteoria ottaa huomioon paitsi organisaation toiminnallisen johdon, myös poliittisen johdon ja sen tärkeyden resurssien kohdentajana. Poliittinen johto ei kuitenkaan tällä kertaa kuulunut tämän tutkimuksen piiriin.

4. Palveluprosessit ja palvelurakenteet

Sosiaalitoimen palveluista vanhustyö ja päivähoito muodostavat yli puolet budjetista ja vievät usein huomion. Tässä selvityksessä on haluttu nostaa esille kaksi palveluketjua, joiden tarve on jatkuvasti kasvanut viimeisten vuosien aikana ja on kasvussa edelleen; lapsiperheiden palvelut (erityispäivähoito - lastensuojelu) ja päihdepalvelut (päihdehuolto-mielenterveystyö). Vanhuspalveluiden yhteistyötarpeita käsitellään esimerkinomaisesti luvun lopussa.

4.1 Lapsiperheiden palvelut, erityisesti lastensuojelu

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 pyydetyt *tiedot poimittiin käsityönä*. (Heino et. al. 2005, 9) Tässä esitutkimusraportissa esitettyjen tulosten hajanaisuus ja eritasoinen kuvaus viestii samaa asiaa.

Erityisvarhaiskasvatus

Erityisvarhaiskasvatuksen hallinnollinen sijainti vaihteli eri tutkimuskunnissa. Useimmissa kunnissa se sijoittui perusturvan alle (6 kuntaa). Suoraan perusturvan alle se sijoittui kahdessa kunnassa ja lasten päivähoidon vastuualueeseen neljässä kunnassa. Erityisvarhaiskasvatus sijaitsi muutamassa kunnassa sosiaalitoimen (2 kuntaa) ja sivistystoimen (2 kuntaa) alla. Vastaajista viisi yhdeksästä (5/9) totesi, että erityisvarhaiskasvatus on heillä talousarviossa omana kohtanaan.

Kunnan talousarvion rakenne polkuna kunnan yleisestä erityisvarhaiskasvatukseen oli selvillä vastaajista hieman yli puolella. Kuntien välisissä eroissa tulee hyvin esille kuntien rakenteellinen muutosprosessi; kunnat ovat organisatorisesti hyvin erilaisia.

Kuvatut polut olivat seuraavat (taulukko 2):

Taulukko 2. Talousarvion rakenne eri kunnissa erityisvarhaiskasvatuksen osalta

Taso 1	Yleinen	Kaupunki	Kunta yleensä	Kaupungin talousarvio		
Taso 2	Perusturvalautakunta	Sivistystoimi	Sosiaalitoimi	Perusturvan toimialan	Perusturvakeskus	Sosiaali- ja terveystoimi
Taso 3	Sosiaalitoimi	Opetustoimi	Päivähoito	Päivähoidon ja esi-opetuksen	Sosiaalityön ja lasten päivähoidon vastuualue	Lasten päivähoidon vastuualue
Taso 4	Päivähoito	Varhaiskasvatus	Muu päivähoito	Tulosityksikkö 1 päivähoitokeskus / yhteiset palvelut	lasten päivähoito	päivähoito
Taso 5		Erityis	Tuettu varhaiskasvatus	Tulosityksikkö 2 Erityispalvelut		

Vastaajista kolme ei osannut kuvata talousarvion rakennetta näiltä osin.

Erityisvarhaiskasvatuksen budjetoinnista ja kustannusseurannasta vastasi useimmissa kunnissa (kahdeksassa yhdestätoista 8/11) päivähoidon / varhaiskasvatuksen vastuhenkilöt kuten

- päivähoito-päällikkö,
- päivähoidon ja esiopetuksen palvelualueen johtaja,

- päivähoidon päällikkö yhdessä kiertävien erityislastentarhanopettajien ja päivähoiton johtoryhmän kanssa sekä taloussihteerin kanssa,
- erityislastentarhanopettajat sekä päiväkodin johtajat ja vastuualuepäällikkönä osastopäällikkö,
- toimialajohtaja, varhaiskasvatuksen toimiala,
- päiväkodinjohtaja ja päivähoidonohjaaja, sekä viime kädessä perusturvajohtaja.

Yhdessä kunnassa erityisvarhaiskasvatuksen budjetoinnista ja seurannasta vastasi sivistystoimen päivähoitotoimisto ja kahdessa sosiaalitoimen sektoripäällikkö / sosiaalijohtaja. Vastaajista yksi kertoi budjetointi ja seurantavastuun olevan osastopäälliköllä (toimiala ei selvinnyt kyselyn vastauksesta), jolla on apunaan taloushenkilöstö.

Erityisvarhaiskasvatuksen seurantaan käytettiin kunnissa hyvinkin vaihtelevia talouden tunnuslukuja (taulukko 3). Osa vertasi syntyneitä kustannuksia suoritteisiin, mutta useissa kunnissa tyydyttiin myös tarkastelemaan kokonaismenoja tai paikkatilannetta.

Taulukko 3. Erityisvarhaiskasvatuksen seurantaan käytetyt talouden mittarit

Lukumäärä / kustannukset	Erityispäivähoitopaikat ja kustannukset Lisäkustannukset lasta kohti lapsi-/paikkakohtaiset kustannukset - luulisin
Henkilökunnan määrä	Henkilökohtaisten avustajien ja ryhmäavustajien määrä. Erityishenkilöstön ja avustajien määrä. Avustajien määrä
Asiakkaiden määrä	Erityistä tukea tarvitsevien lasten määrä, kahden paikalla olevat lapset, Erityislasten määrä Erityistä tukea tarvitsevien lasten ja kehityksen seurannassa olevien lasten määrä mm. kahdenpaikkalaisuus
Suoritteet	Tuen tarpeen (diagnoosit, oireet) ja tukitoimenpiteiden tilastointi Effic-a-ohjelmassa
Kustannusten seuranta	Erityishenkilöstön menot, Päivähoitopaikan esiopetuspaikan kustannukset Erityispäivähoidon tulosyksikön talousarvion seuranta.
Paikkatilanne	Hakemustilanne, Paikkatilanne
Muita	Tilastojen vertailu yhteistyökuntien kanssa ostopalvelut, toteutumatt jne

Vastaajista yksi kertoi, että käytössä ei ole mitään mittareita ja yksi kertoi, että mittarit olivat samat kuin päivähoidossa.

Lastensuojelu

Lastensuojelun hallinnollinen sijainti oli varsin selkeä eri kunnissa. Useimmissa kunnissa se oli perusturvan (4 kuntaa) tai sosiaalitoimen (yhdessä kunnassa sosiaalityö ja lastensuojelu) (4 kuntaa) alla. Parissa kunnassa se sijoittui sosiaali- ja terveystoimen alle. Lastensuojelu oli lähes kaikissa kunnissa talousarviossa omana kohtanaan (kahdeksassa yhdeksästä 8 / 9). Myös tässä näkyi kuntien organisatorinen erilaisuus.

Kunnan talousarvion rakenne polkuna kunnan yleisestä lastensuojeluun oli selvillä vastaajista hieman yli puolella.

Kuvatut polut olivat seuraavat (taulukko 4):

Taulukko 4. *Talousarvion rakenne eri kunnissa lastensuojelun osalta*

Taso 1	Kaupunki	Kaupungin talousarvio	Yleinen	Koko kunta	Kunta yhteensä	
Taso 2	Perusturva	Perusturvan	perusturvalautakunta	sosiaalitoimen toimiala	Sosiaalitoimi	Perusturva-keskus
Taso 3	Sosiaalityö	Sosiaali-huollon palvelualueen	sosiaalitoimi	sosiaalihuolto - ja sosiaalityö	Sosiaalityö ja lastensuojelu	sosiaalityö ja lasten päivähoito, sosiaalityö
Taso 4	Lastensuojelu	sosiaalityö lapsiperheiden sosiaalityö	sosiaalityö	lastensuojelu	Lastensuojelu	lasten ja nuorten palvelut
Taso 5	avohuolto laitoshuolto omat laitokset			omat yksiköt perhehoito perhetyö laitoshuolto		

Vastaajista kolme ei osannut kuvata talousarvion rakennetta näiltä osin.

Lastensuojelun budjetoinnista ja kustannusseurannasta vastasi kaikissa kunnissa sosiaalitoimen johtotasolla oleva henkilö. Nimikkeet vaihtelivat eri kunnissa jonkin verran.

Lastensuojelun budjetoinnista ja kustannusseurannasta vastasivat mm.

- *sosiaalityön tulosalueen esimies,*
- *sektoripäällikkö,*
- *sosiaalihuollon palvelualueen johtaja,*
- *sosiaalijohtaja yhdessä johtavan sosiaalityöntekijän kanssa,*
- *osastopäällikkö ja johtava sosiaalityöntekijä, joita taloushenkilöstö avustaa,*
- *sosiaalitoimen palveluksessa oleva sosiaalityön esimies yhdessä talouspäällikön ja sosiaalijohtajan kanssa,*
- *sosiaalityön päällikkö,*

- perhesosiaalityön johtoryhmä - johtava sosiaalityöntekijä - osastopäällikkö - toimialajohtaja,
- perusturvajohtaja, sosiaalityön päällikkö ja lastensuojelun johtava sosiaalityöntekijä yhteistyössä taloussihteerin kanssa

Talousvastuu ei kaikissa kunnissa ollut selkeä ja useampi vastaaja kuvaili jaettua vastuuta.

Lastensuojelun seurantaan käytettiin kunnissa hyvinkin vaihtelevia talouden tunnuslukuja (taulukko 5). Useimmissa kunnissa seurannan kohteena oli asiakkaiden määrä ja kokonaiskustannukset. Viidessä kunnassa talouden mittareina käytettiin hoitopäivän hintaa tai paikkakohtaisia kustannuksia.

Taulukko 5. Lastensuojelun seurantaan käytetyt talouden mittarit

lukumäärä / kustannukset	Kustannus/ hoitopäivä ja /asukas Lastensuojelun hoitopäivät €/hoitopäivä Laitoshuollon hoitopäivän hinta 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	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 perhe- ja laitoshoidon kustannukset
Paikkatilanne	-
Muita	Erilaiset tunnusluvut: Avohuollon tukitoimenpiteet lukematon määrä mittareita

Erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun palveluprosessi

Tutkimuksessa oli tarkemman tarkastelun kohteena erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun palveluprosessi. Kysymykset koskivat erityisesti asiakkaita, palvelun tarvetta, talouden vaikuttavuuden mittaamista ja erilaisia työmuotoja.

Asiakkaat tulivat erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun palveluprosessin piiriin useiden eri tahojen lähetteestä. Kuntien kesken oli tässä suuria eroja (taulukko 6)

Taulukko 6. Asiakkaiden tuleminen palvelun piiriin (%)

	Kunta 1	Kunta 2	Kunta 3	Kunta 4	Kunta 5	Kunta 6	Kunta 7
omasta aloitteesta	15	10	20		10	2	10
neuvolasta	10	20	15	10	5	10	2
varhaiskasvatuksen kautta	15	25	10	5	5	25	2
koulun kautta	15	5	15	15	20	20	2
terveyskeskuksen / sairaalan kautta	5	-	10	20	5	5	1
perheneuvolasta	10	10	-	20	10	3	5
omaisten / läheisten aloitteesta	15	-		10	20	15	20
poliisin kautta	5	-	20	20	5	20	20
jostain muualta	muiden tahojen tekemien ilmoitusten perusteella	20 (sosiaalityön kautta / perhetyön kautta)	10 (kriisipäivystys)		-	-	15 naapurit ja / tai isännöitsijä ilmoittavat
ei ole tiedossa		10			10	-	23

Erityisvarhaiskasvatuksen-lastensuojelun palveluprosessissa olivat jollain lailla mukana lähes kaikki kunnallisten peruspalvelut. Eräs vastaajista totesikin, että

"kaikki palvelut osallistuvat jollain lailla prosessiin (lastensuojelu). Lisäksi erikoissairaanhoidolla on yhä suurempi rooli liittyen lastensuojeluun. Päivähoito on luonnollisesti avainasemassa erityispäivähoidon suhteen"

Palveluprosessiin kuuluivat vastaajien mukaan seuraavat kunnalliset palvelut (osittain vastaajat kuvasivat lastensuojelun sisällä olevia palveluja): sosiaalityön muut palvelut (2), toimeentuloturva, päihdehuolto (2), lastenneuvola (2), perheneuvola (4), lastensuojelun avohoito (2), tukiperheet, lastensuojelun vastaanottoyksiköt, kunnalliset perhekodit, oppilashuolto, päivähoito (3), henkilökohtaiset avustajat, erityislastentarhanopettaja (2), psykologi, päivähoiton kuraattori, perhetyöntekijä / perhetyö (4). Vähemmän mainintoja saivat (yhden maininnan kumpikin) koulutoimi ja poliisi.

Palveluprosessiin liittyviä palveluita ostettiin myös muualta mm. toisilta kunnilta, järjestöiltä ja yksityiseltä (taulukko 7). Tämä kyselyn mukaan kaksi kuntaa ei ostaisi palveluja muualta. Vastauksissa on hyvä huomioida myös se, että useimpien kuntien kohdalla ilmoitetuista palveluosuuksista ei tule yhteensä 100 %:ia.

Taulukko 7. Palveluprosessiin liittyvien palvelujen ostaminen muualta (% palveluiden kokonaismäärästä)

	Kunta 1	Kunta 2	Kunta 3	Kunta 4	Kunta 5	Kunta 6	Kunta 7
Toisilta kunnilta	5					1	5
järjestöiltä	20				60	2	25
yksityiseltä	25		40			20	50
ei osteta muualta		x		x			20

Palveluprosessiin liittyvät erilaiset työmuodot olivat painottuneet eri kuntien talousarviossa hyvinkin erilailla (taulukko 8). Ennaltaehkäisyyn oli eri kunnissa varattu 5 - 60 % voimavaroista, palvelujen kehittämiseen 4 - 80 % voimavaroista ja jälkiseurantaan 5 - 60 % voimavaroista.

Taulukko 8. Palveluprosessiin liittyvien eri työmuotojen painottuminen talousarviossa (%)

	Kunta 1	Kunta 2	Kunta 3	Kunta 4	Kunta 5	Kunta 6	Kunta 7
ennaltaehkäisy	15	40	-	10	10	Ei voi prosentuaalisesti määritellä. Ennaltaehkäisy ja varhainen puuttuminen saa yhä enemmän painoa 60	5
puuttuminen varhaisessa vaiheessa	25	25	-	20	10	30	10
palvelujen kehittäminen / palveluprosessit	15	25	80	40	10	4	70
palvelujen kehittäminen / työntekijöiden ammattitaito	15	5	10	20	10	1	5
jälkiseuranta	10	5	10	10	60	5	10
jonkin muu, mikä?	20	-		-			

Sosiaalijohtajien näkemykset olivat erilaisia myös sen suhteen, mihin heidän mielestään tulisi voimavaroja jatkossa sijoittaa nykyistä enemmän. Ennaltaehkäisyyn kaipasi voimavaroja lisää 5 vastaajaa, varhaiseen puuttumiseen 5, prosessien kehittämiseen (palveluprosessin kuvaus) 4, työntekijöiden ammattitaidon kehittämiseen 2 ja jälkiseurantaan 2 vastaajaa.

Vastaajien näkemykset erosivat myös sen suhteen olivatko heidän mielestään kaikki erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun yhdistettyä palvelua tarvitsevat 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 (1 vastaaja) viimeisen viiden vuoden aikana. Mainitun kehityksen arvioitiin johtuvan toisaalta toiminnan muutoksista

"palvelujen lisääntymisestä ja kehittymisestä, 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.

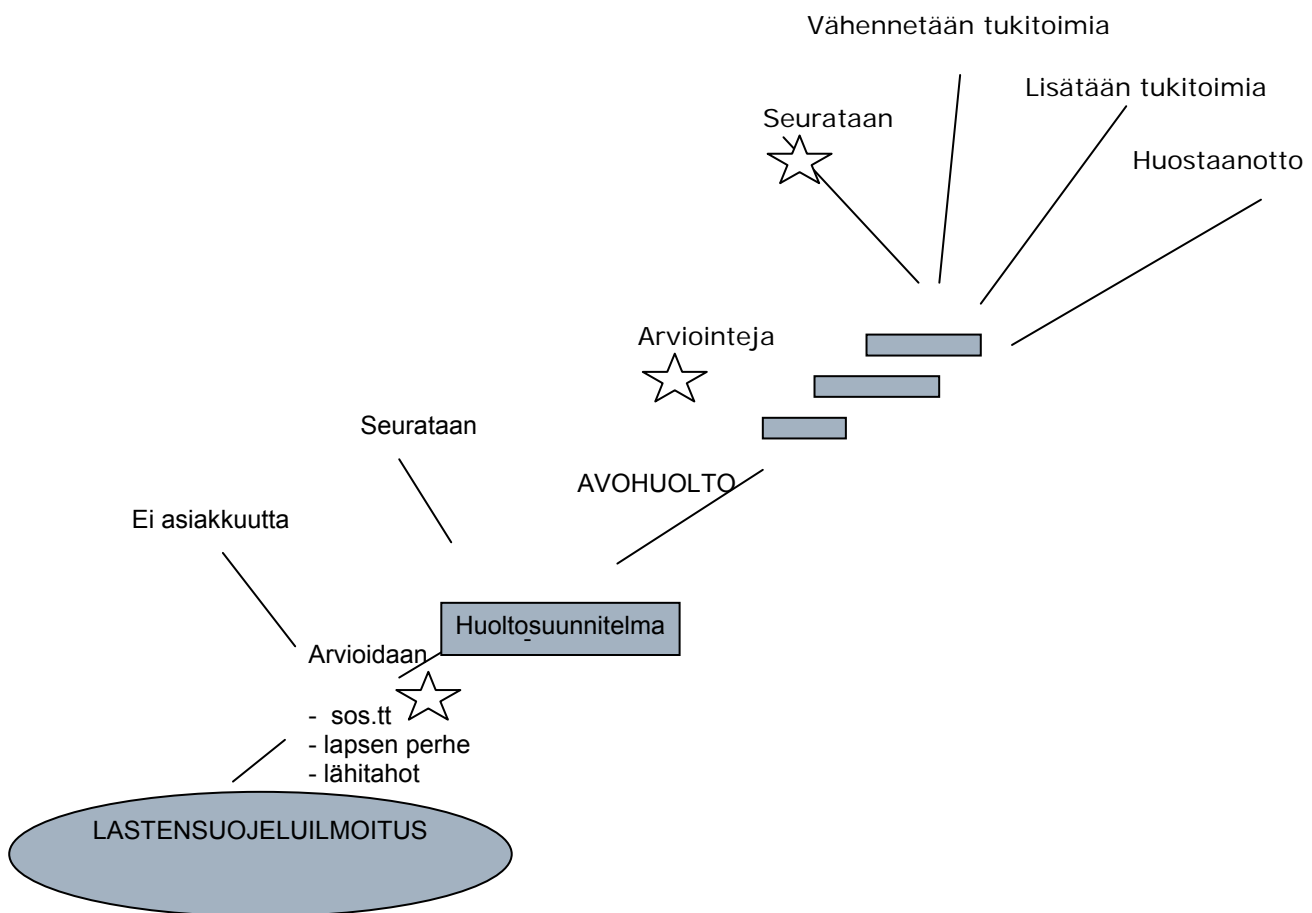
"sosiaalisen deprivaaation tiedostamisen lisääntymisestä ja varhaisen syrjäytymisen riskien tutkimuksesta",

"lasten laitos- ja tutkimusjaksojen lisääntyminen = diagnosoinnin terävöityminen ja kehittyminen".

Kaikki vastaajat uskoivat palvelun tarpeen lähivuosina edelleen lisääntyvän.

Lastensuojelun palveluprosessi

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.



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

Lastensuojelun palveluprosessin mallintamisessa tulivat esille seuraavat kehittämistä kaipaavat kriittiset pisteet:

Asiakkuusprosessin selkeyttäminen ja tilastoinnin kehittäminen

Asiakkuuden alkaminen oli haastattelussa tutkimuskunnassa epäselvää. Tämä ongelma on todettu myös aiemmissa selvityksissä (ks. esim. Heino et. al. 2005, 8). Samoin lastensuojeluilmoituksia ei tilastoitu, joten tilanteen kehittyminen näiltä osin ei ollut tiedossa. Toisaalta myös asiakkuuden päättyminen oli epäselvää. Dokumenteista ei voinut päätellä, milloin jokin asiakkuus oli viimeksi ollut "aktiivinen". Toiminnan määräaikaisuus ja 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 lastensuojeluilmoitusta. Koska tähän työvaiheeseen ei ole resurssoitu voimavaroja, jäivät yhteydenottopyynnöt usein vastaamatta (soittopyynöt). Erityisesti poliisin kanssa tehtävä ennaltaehkäisevä työ koettiin nyt puutteelliseksi, mutta tärkeäksi kehittämiskohteeksi tulevaisuudessa. Yhteistyö esim. neuvolan kanssa ei tullut haastattelussa esille.

Vaikuttavuuden arviointi

Haastattelussa tuli myös tarve tilastoida ja todentaa muutokset asiakkaiden tilanteessa. Dokumentointi on välttämätöntä myös palvelujen vaikuttavuuden arvioinnille. Tarvitaan analysoitua tietoa siitä, millaista muutosta perheissä on tapahtunut asiakkuuden aikana (tilanteen paraneminen, ennallaan, tilanteen huononeminen) ja siitä, mistä muutos johtuu. Perheiden jonkinasteinen tyyppittely nousi esille yhdeksi vaihtoehdoksi kuvata asiakkuuden aikana mahdollisesti tapahtunutta muutosta 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. Kannattaako useiden tahojen työaikaresurssia käyttää kokoontumisiin, jossa aktiivinen rooli on kuitenkin vain muutamilla ja muut ovat paikalla saamassa informaatiota. Arviointikokoontumisten kohdalla kannattaisi miettiä, tarvitaanko kaikki yhteistyöosapuolet aina paikalle vai järjestettäisiinkö kokoukset siten, että niillä olisi selkeä tavoite ja paikalla olisi ydintoimijat. Aikataulujen yhteensovittaminen vie aikaa

asiakastyötä. Verkostotyöskentelyn työprosesseja tulisi kehittää. 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 saa tarvitsemaansa tukea.

Sosiaalityöntekijä

Sosiaalityöntekijän valintojen ja ratkaisujen perusteet jäävät haastateltavien mielestä usein hämäräksi, ainakin ulkopuoliselle ja ehkä jopa johdolle. Haastattelussa nousi esille resurssien (raha, aika) suuri vaikutus päätöksentekoon julkilausuttujen työtä ohjaavien kriteerien puuttuessa. Sosiaalityöntekijän työajankäyttö herätti kiinnostusta. Meneekö työnaika nyt ydintehtävään vai johonkin muuhun, kun asiaa tarkastellaan pidemmällä aikavälillä jäsentyneemmin? Dokumentointi jää helposti puutteelliseksi ja tällöin 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, eikä aikaa jää työn sisällön kehittämiseksi. Yhteisten foorumien (tilaisuuksien ja ajan) lisäksi tarvitaan taitoa puhua työn kehittämistarpeista ja mahdollisuuksista sekä sellainen organisaatiokulttuuri, joka tulee töiden ja toiminnan kehittämistä. Tehdyn työn dokumentointi jää helposti työkiireissä vaillinaiseksi, mutta hoitotakuu - ajattelu edesauttaa tai jopa pakottaa kehittämään dokumentointia jatkossa.

Mallintaminen ja mittarit

Lastensuojelun ja erityisvarhaiskasvatuksen yhteistä palveluprosessia on kuvattu / mallinnettu eri kunnissa hyvin eri tavoin.

Vastaajat kertoivat, että palveluprosessia on mallinnettu seuraavasti:

- Kolmikantayhteistyön kautta: neuvola, sosiaalityö ja päivähoito: vastuuryhmä (hallinnollinen johto), alueelliset yhteistyöryhmät.
- Yhteiset prosessit on kuvattu. Meneillään on lasten ja perheiden palvelut vastuualueen johtamana palveluprosessien tarkistaminen ja yhteensovittaminen. Myös nuorten psykiatrian ja lastensuojelun prosessia yhteen sovitetaan.

Vastaajista yksi mainitsi, että mallintaminen on tehty, mutta ei kertonut siitä tarkemmin ja yksi mainitsi prosessin alkavan syksyllä, yhdessä kunnassa prosessikuvauksia oli eri

palveluista, mutta yhteisiä ei ollut laadittu ja yksi vastaaja totesi, että prosessia ei ole mallinnettu.

Erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun palveluprosessin taloudellista vaikuttavuutta arvioidaan kunnissa myös erilaisilla mittareilla ja menetelmillä (taulukko 9).

Taulukko 9. Erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun palveluprosessin taloudellisen vaikuttavuuden arviointiin käytetyt mittarit ja menetelmät

Sijaishuollon tarpeen ja muun korjaavan hoidon vähenemisellä sekä aikasarjaselvitysten tuloksilla
korjaavan hoidon väheneminen, aikasarjat
sijoitusten ja huostaanottojen määrä
asiakkaiden pitkittäisseuranta
Lähinnä viimesijaisten toimenpiteiden suhdetta avohoidollisiin toimenpiteisiin ja toisaalta lapsiväestön määrään (ennaltaehkäisy). Muutostilanteiden (uusi malli tai vakanssi) jälkeen voidaan ainakin yrittää mitata panostuksen tuloksia.

Vastaajista kolme ei osannut kertoa yhtään arviointiin käytettävää mittaria tai menetelmää. Yksi vastaaja totesi kyllä asian, tästäkin huolimatta, erittäin tärkeäksi.

Sosiaalijohtajilta kysyttiin myös tämän 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. Lisäksi ongelmana oli 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 halu ylläpitää seurantaa. 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.

4.2 Päihdepalvelut

Suomalaisista 30 - 40 % kärsii mielenterveyden ongelmista jossain elämänsä vaiheessa ja masennus on yleisin ennenaikaisen työkyvyttömyyden aiheuttaja. (Isohanni 2002)

Psykiatrinen hoito on muuttunut Suomessa voimakkaasti viimeisten vuosikymmenien aikana; laitoshoitopaikkoja 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)

Päihdehuollon hallinnollinen sijainti vaihteli eri tutkimuskunnissa. Useimmissa se kuitenkin sijoittui perusturvan alle (3 kuntaa). Päihdehuollon hallinnollinen sijainti oli muutamassa kunnassa myös sosiaalitoimi (2), terveyskeskus (alkoholikatkaistu), terveystoimi, sivistystoimi / nuorisotyö sekä sosiaali- ja terveystoimi. Joissakin kunnissa myös eri päihdehuoltoon kuuluvat palvelut hajautuivat esim. siten, että sosiaalitoimen alaisuudessa olivat lähinnä asumispalvelut. Vastaajista viisi kahdeksasta (5/8) totesi, että päihdehuolto on heillä talousarviossa omana kohtanaan.

Kunnan talousarvion rakenne polkuna kunnan yleisestä päihdehuoltoon oli selvillä vastaajista kahdella kolmasosalla. Kuvatut polut olivat seuraavat (taulukko 10):

Taulukko 10. *Talousarvion rakenne eri kunnissa päihdehuollon osalta*

Taso 1	Kaupunki		kaupungin talousarvio	kunnan käyttötalousarvio	yleinen	koko kunta
Taso 2	perusturva	perusturva-keskus	perusturvan	sosiaalityö	perusturva lautakunta	sosiaalityö
Taso 3	terveyskeskus	sosiaalityö ja lasten päivähoito	perusterveydenhuollon	sosiaalihuolto ja sosiaalityö	sosiaalityö	sosiaalityö ja lastensuojelu
Taso 4	avoterveydenhuolto	perhekliniikka päihdehuolto laitoshoido	päihdehuolto	päihdehuolto	sosiaalityö	sosiaalityö
Taso 5	päihdekliniikka / terveysneuvonta		A-kliniikka ehkäisevä päihdehuolto ostetut palvelut	oma A-kliniikka		tukiasumispalvelut
				kuntoutuskeskus polikliiniset ostopalvelut muut ostopalvelut		

Vastaajista kaksi ei osannut kuvata talousarvion rakennetta näiltä osin.

Päihdehuollon budjetoinnista ja kustannusseurannasta vastasi kunnissa vaihtelevasti perusturvan vastuuhenkilöt (2), terveydenhuollon vastuuhenkilöt (3) tai sosiaalityön vastuuhenkilöt (3). Yhdessä vastauksessa todettiin vastuun budjetoinnista ja kustannusseurannasta olevan sektoripäälliköllä.

Myös päihdehuollon seurantaan käytettiin erilaisia talouden mittareita (taulukko 11).

Taulukko 11. *Päihdehuollon seurantaan käytetyt talouden mittarit*

Eri toiminnoille oma kustannuspaikkansa ja budjettinsa
Kustannukset/ käynti, /hoitopäivä, /asukas
Toimintatuotot / toimintakulut / toimintakate / käyntien määrä
Avohoitujen ja laitossijoitusten määrä
Päihdekuntoutusjaksot, katkaisuhoidosten lukumäärät, A-kliniikka käynnit
Kustannukset e/hoitopäivä

Vastaajista yksi totesi, että päihdehuoltoa seurataan "hyvin monin" mittarein ja yksi totesi, että sitä ei seurata "oikeastaan ollenkaan".

Mielenterveystyö

Myös mielenterveystyön hallinnollinen sijainti vaihteli eri kunnissa. Mainintoja saivat terveyskeskuspalvelujen ja vanhus- ja vammaispalvelujen tulosalue, perusturva (2), sosiaali- ja terveystoimi, sosiaalitoimi (asumispalvelut) (mielenterveyskuntoutujien päiväkeskus) ja terveystoimi (2). Yksi vastaaja ilmoitti, että mielenterveystyön hallinnollinen sijainti on epäselvä, kuuluu sekä terveydenhuoltoon että sosiaalitoimeen. Mielenterveystyö oli budjetissa omana kohtanaan puolessa kunnista (4 / 8).

Kunnan talousarvion rakenne polkuna kunnan yleisestä mielenterveystyöhön oli selvillä suurimmalle osalle vastaajista.

Kuvatut polut olivat seuraavat (taulukko 12).

Taulukko 12. *Talousarvion rakenne eri kunnissa mielenterveystyön osalta*

Taso 1	koko kunta	yleinen		
Taso 2	sosiaalityö ja lastensuojelu	perusturvalautakunta	perusturvakeskus	perusturva
Taso 3	sosiaalityö	terveystoimi	vanhusten ja vammaisten palvelut	perusterveydenhuollon tulosalue
Taso 4	mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut		psykkisesti vammaisten asumispalvelut	psykososiaaliset palvelut
Taso 5				psykiatrian yksikkö

Vastaajista kaksi ei osannut kuvata talousarvion rakennetta näiltä osin.

Mielenterveystyön budjetoinnista ja kustannuseurannasta vastasi kunnissa vaihtelevasti sosiaalitoimen johtotaso / asumispalveluiden osalta (2), perusturvan johtotaso (3), terveydenhuollon johtotaso (2) ja yhdessä kunnassa sektorijohtaja.

Mielenterveystyön seurantaan käytettiin seuraavia talouden mittareita (taulukko 13).

Taulukko13. Mielen terveystyön seurantaan käytetyt talouden mittarit

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

Yksi vastaaja totesi, että ei tiedä mielen terveystyön seurantaan käytettäviä talouden mittareita.

Päihdehuollon - mielen terveystyön palveluprosessi

Asiakkaat tulevat päihdetyön - mielen terveystyön palveluprosessin piiriin useiden eri tahojen aloitteesta. Myös kuntien kesken tässä on suuria eroja (taulukko 14)

Taulukko 14. Asiakkaiden tuleminen palvelun piiriin (%)

	Kunta 1	Kunta 2	kunta 3	Kunta 4	Kunta 5	Kunta 6	Kunta 7
omasta aloitteesta	30	30	40	35	10	Mahdoton arvioida näin, vaatisi asian tutkimista	30
työterveyshuollon kautta	10	5	10		5		10
poliisin kautta	5	2	-		5		10
terveyskeskuksen / sairaalan kautta	15	33	20	20	30		5
sosiaalitoimistosta	25	5		30	20		20
omaisten / läheisten aloitteesta	15	20	20	10	30		20
jostain muualta		5		5 (työvoima-toimisto)			
ei ole tiedossa		0	10				5
Yhteensä 100%							ei näitä kahta voi niputtaa

Päihdehuollon -mielen terveystyön palveluprosessissa oli useita muitakin kunnallisia palveluja. Muista kunnallisista palveluista vastaajat mainitsivat päihdeklinikan, katkaisuhoidon (2), tuetun asumisen, terveysneuvonnan (huumeet), sosiaalihuollon palvelut, terveyskeskuksen palvelut, työterveyshuollon palvelut (osittain) (2), päihdetyöntekijän palvelut.

Palveluprosessiin liittyviä palveluja ostetaan myös muualta (taulukko 15).

Taulukko 15. Päihdehuollon-mielenterveystyön palveluprosessiin liittyvien palvelujen ostaminen muualta

	Kunta 1	Kunta 2	Kunta 3	Kunta 4	Kunta 5	Kunta 6	Kunta 7
Toisilta kunnilta	5	20	20	x		ok	
Järjestöiltä	30		20	x	5	ok	10
Yksityiseltä	10	60		x	20	ok	
Ei osteta muualta					70		

Palveluprosessiin liittyvät erilaiset työmuodot ovat eri kuntien talousarvioissa painottuneet hyvin eri tavoin. Ennaltaehkäisyyn on kunnissa varattu vaihtelevasti 0 - 20 % voimavaroista, palvelujen kehittämiseen (palveluprosessit) 10 - 100 %, palvelujen kehittämiseen (työntekijöiden ammattitaito) 10 - 75 % ja jälkiseurantaan 0 - 10 % (taulukko 16).

Taulukko 16. Palveluprosessiin liittyvien eri työmuotojen painottuminen talousarviossa

	Kunta 1	Kunta 2	Kunta 3	Kunta 4	Kunta 5	Kunta 7
ennaltaehkäisy	15	20		15		
puuttuminen varhaisessa vaiheessa	20	30		50	20	
palvelujen kehittäminen / palveluprosessit	10	10	100	25	10	10
palvelujen kehittäminen / työntekijöiden ammattitaito	10	30			10	75
jälkiseuranta	5	10			10	10
jonkin muu, mikä?	40				40	5

Sosiaalijohtajien näkemykset siitä, mihin edellä mainittuun työmuotoon resursseja tulisi sijoittaa nykyistä enemmän. 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. Kysymykseen vastanneista 3 oli sitä mieltä, että kaikki tarvitsevat olivat saaneet palvelua ja 2 oli vastakkaista mieltä. Palvelun ulkopuolelle mainittiin jäävän "sairaudentunnottomat" 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.

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

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

"Päihteet-mielenterveysongelmat-huono-osaisuus kietoutuvat entistä tiiviimmin toisiinsa"

"veroale, kasvukunnassa esiintyvä juurettomuus"

Vastaajista suurin osa uskoi palvelujen tarpeen lisääntyvän edelleen lähivuosina. Ainoastaan yksi vastaaja uskoi palvelun tarpeen pysyvän ennallaan.

Mallintaminen ja mittarit

Päihdehuollon ja mielenterveystyön yhteistä palveluprosessia on kuvattu / mallinnettu kunnissa hyvin vähän (taulukko 17). Maininnan sai ainoastaan päihdestrategia, joka oli tehty yhdessä kunnassa vuonna 2002 konsulttityönä ja joka sisälsi palveluprosessin kuvauksen.

Taulukko 17. Päihdehuollon - mielenterveystyön palveluprosessin taloudellisen vaikuttavuuden arviointiin käytetyt mittarit ja menetelmät

Päihdevapaana ja psyykkisesti terveenä olevien päivien määrä/vuosi/potilas tai asukas

Vastaajista yksi totesi, että mittareita ja menetelmiä ei ole pystytty luomaan.

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 olettamuksia oli liikaa (ei tietoa).

4.3 Yhteistyö vanhusten palveluissa

Yksi kuntien palvelurakennemuutos tarpeen ja rahoitusongelmien taustalla oleva tekijä on väestön vanheneminen; vanhusten määrä kasvaa ja elinikä pitenee. Tarve vanhusten palveluiden lisäämiseen ja laadun tarkistamiseen on Suomessa lähivuosikymmeninä ilmeinen.

Vanhuspalveluiden osalta tässä tutkimuksessa pohdittiin lähinnä vanhuspalveluiden kustannuksia ja yhteistyön mahdollisuuksia yli kuntarajojen. Focus group -haastattelussa olivat läsnä 7 eri kunnan vanhustyön edustajat.

Vanhusten palvelut on eri kunnissa järjestetty hyvin eri tavoin. Palvelurakenteissa on suuria eroja ja myös käsitteet, joita vanhusten palveluissa käytetään eroavat eri kunnissa. Vanhusten palvelut eivät useinkaan ole omana kokonaisuutenaan, vaan koti- ja laitoshoidon alla. Toimitaan myös kahden lainsäädännön alaisuudessa; sosiaalilainsäädännön ja kansanterveyslain. Lisäksi vanhusten palveluiden työntekijöiltä ja vanhustyön toimintakentältä löytyy hyvinkin erilaisia työtä ohjaavia käyttöteorioita ja viitekehyksiä; lääketiede, hoitotiede, sosiaalityö.

Tarve vertailla vanhusten palveluiden kustannuksia lähtee kuntien yhteistyön tarpeesta ja taloudellisista realiteeteista. Yhteensovittamisessa on kuitenkin vasta alussa ja tällä hetkellä kustannusten laskentatavat poikkeavat eri kunnissa huomattavasti toisistaan.

Toisaalta kustannuksiin sisältyy myös usein muutakin kuin vanhuspalvelua (esim. kotihoito).

Todellisten muutosten aikaansaamiseksi toiminnassa tarvitaan poliittisia päätöksiä. Vertailutieto yksistään ei riitä, vaan yhteistyön mahdollistamiseksi ja toiminnan tehostamiseksi tarvitaan todellista yhteistyötä, joka mahdollistuu vain siten, että lähikunnilla on yhteinen näkemys ja yhteinen tahto toimia tietyllä tavalla. Kehittämistyö pitää yhdistää perustyöhön todellisten muutosten aikaansaamiseksi.

Vanhustyön edustajat totesivat, että päätöksenteon pohjaksi tarvitaan analysoitua ja luotettavaa tietoa ja että yhteistyölle on nyt suuret odotukset.

5. Sosiaalijohdon osaamistarpeet ja talouden käyttövälineet

Taustatiedot

Kyselyyn sosiaalijohdon osaamistarpeista ja talouden käyttövälineistä vastasi 4 perusturvajohtajaa, 3 sosiaalihoitajaa, 3 talouspäällikköä ja yksi palvelualueen päällikkö, yksi sektoripäällikkö, yksi sosiaali- ja terveystoiminnan johtaja ja yksi virastopäällikkö.

Vastaajista puolet oli työskennellyt nykyisessä tehtävässään alle viisi vuotta ja puolet yli viisi vuotta.

Koulutukseltaan vastaajista puolet oli suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon (näistä viidellä oli myös sosiaalityöntekijän pätevyys) ja 5 oli suorittanut alemman korkeakoulututkinnon ja kahdella oli jonkin muu koulutus. Vastaajien pääaineet opinnoissa erosivat melko paljon; pääaineena useimmilla oli ollut sosiaalipolitiikka, mutta pääaineena oli ollut myös mm. kasvatustiede (2), kauppatieteet (merkonomi 2), valtiotiede, sosiologia ja sosiaalityö.

Kunnan taloushallinto ja taloushallinnon tunnusluvut

Tutkimuksessa mukana olevissa kunnissa useimmissa oli sosiaalitoimessa taloushallinnon tehtävä tai virka (kymmenessä neljästätoista 10 / 14). Tehtävänimikkeenä oli useimmiten talouspäällikkö (6) tai taloussihteeri (3). Mainintoja saivat myös kansliasihteeri (2), toimistos sihteeri, hallintopäällikkö, toimistotyöntekijä ja "toimistoihmisiä".

Kunnista suurin osa (13 / 14) teki myös yhteistyötä kunnan taloushallinnon asiantuntijoiden kanssa. Vain yksi vastaaja ilmoitti, että yhteistyötä ei tehty juuri lainkaan.

Sosiaalitoimen talousarvion seuraamisen tiheys vaihteli kunnissa jonkin verran. Useammin kuin kuukausittain talousarviota seurattiin kolmessa kunnassa; kahdessa kunnassa talousarviota oli mahdollista seurata vaikka päivittäin ja yhdessä talousarvion toteumaa käsiteltiin perusturvalautakunnassa kolmen viikon välein.

Kaikissa kunnissa talousarviota seurattiin joka kuukausi. Yleensä kuukausittainen seuranta oli sovittu toteutettavaksi tiettyyn päivään (esim. joka kuukauden 15. päivä) mennessä raportoimalla talousluvut tietylle lautakunnalle tai johtohenkilöille tai tietyssä kokouksessa (johtoryhmä). Kuukausittaisen seurannan lisäksi kunnissa oli käytössä erilaisia osavuosikatsauksia (esim. 3 kk välein) tai kolmesti vuodessa tapahtuvia raportointeja kaupunginhallitukselle tai johdolle.

Vaikka kyselyssä tiedusteltiin sosiaalijohtajilta erityisesti sosiaalipalvelujen taloudellisen vaikuttavuuden seurantaan käytettyjä mittareita, vastaukset koskivat lähinnä talouden seurantaan käytettyjä mittareita tai ilmiötä yleisemmin kuvaavia mittareita (liite 3). Taloutta kuvaavat luvut eivät kuitenkaan kerro sitä, tuotetaanko oikeita palveluja. Vaikuttavuuden arviointi koettiin tärkeäksi asiaksi, mutta yhdenmukaisia käsitteitä, joilla operoida ei ollut. Tämä hajanaisuus vaikeuttaa myös kuntien välistä yhteistyötä.

Vaikka kysymykseen taloudellisen vaikuttavuuden seuraamisesta tuli varsin paljon vastauksia, ei asia ole kuitenkaan selvä. Taloudellista vaikuttavuutta ei usein ole jäsennetty kunnassa, jolloin sitä ei osattu kuvatakaan. Tilanteesta kertoo myös seuraavien vastaajien kommentit

"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"

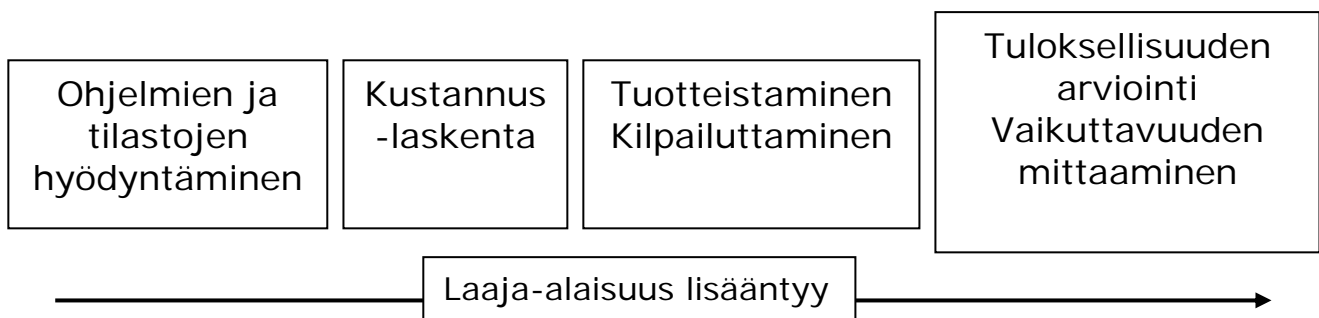
Erilaisia taloushallinnon työkaluja ja ohjelmistoja oli kuntien sosiaalipalveluissa käytössä varsin runsaasti (liite 4). Tiedon keruu ei kuitenkaan ole arviointia. Kunnissa on paljon erilaista tietoa sosiaalipalveluissa ja sitä kerätään ulkopuolisten tahojen pyynnöstä ja omasta aloitteesta, mutta tiedon tulkitseminen ja hyödyntäminen on vähäistä.

Talousarvio

Talousarvion toteutumisennuste tehtiin kaikissa kunnissa (100 %). Useimmiten talousarvion toteutumisennusteen teki talouspäällikkö, taloussihteeri, perusturvajohtaja / perusturvan virastopäällikkö / toimialajohtaja tai sitten se tehtiin johdon yhteistyönä tai tulosalueittain.

Taloulosaaminen

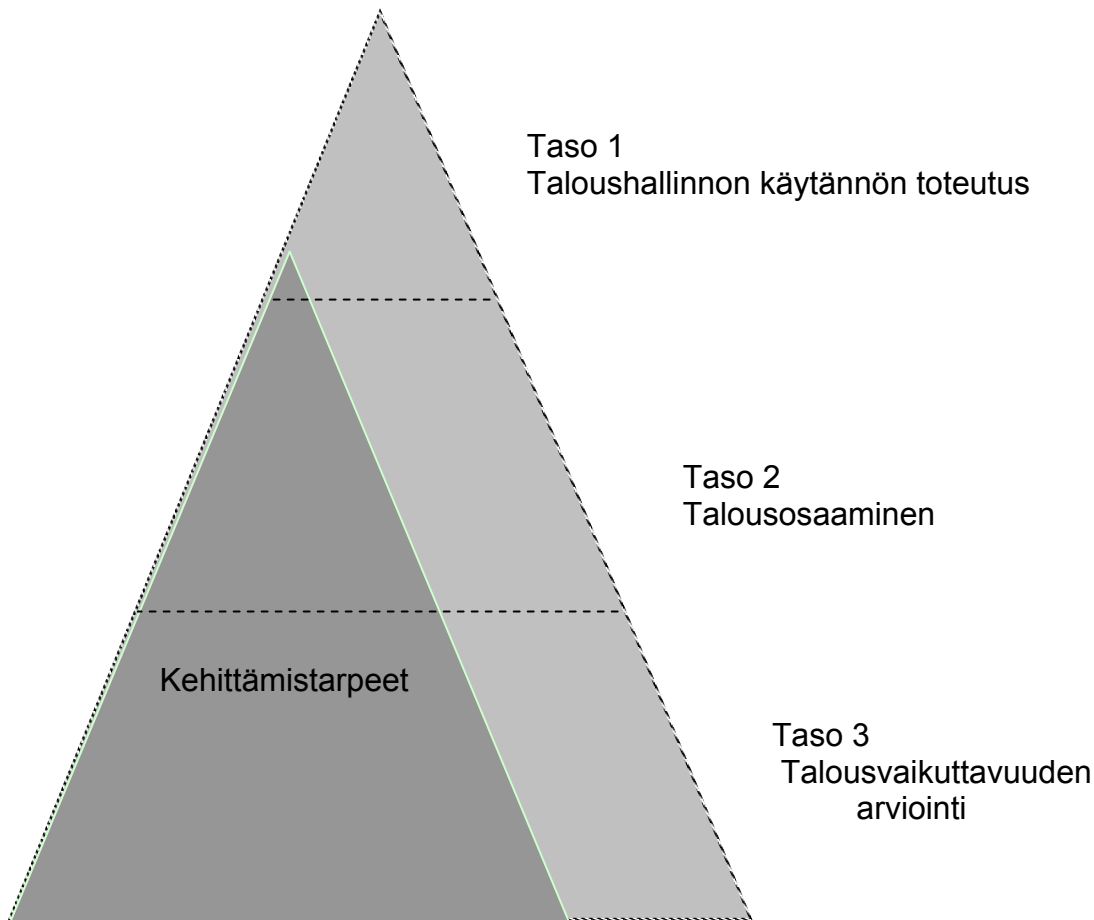
Sosiaalitoimen johtajat kaipasivat lisäosaamista erityisesti ohjelmien ja tilastojen hyödyntämiseen, kustannuslaskentaan ja tuotteistamiseen, kilpailuttamiseen, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin. Sosiaalijohtajat kaipasivat kokonaisvaltaisempaa näkemystä talousasioista ja osaamisen jakamista. (Kuvio 4)



Kuvio 4. Sosiaalitoimen alueella tarvittava taloulosaaminen

Seuraavassa sosiaalijohdon osaamistarpeita ja talouden käyttövälineitä koskevat tulokset on jaettu kolmelle tasolle (kuvio 5). Tasolla yksi ovat kaikki taloushallinnon käytännön toteutukseen liittyvät tiedontarpeet ja haasteet. Tasolla kaksi on taloulosaaminen

(kustannuslaskenta, tuotteistaminen, kilpailuttaminen) ilman vaikuttavuusaspektia. Taso kolme on kaikkein haastavin sisältäen talouden 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 kehittämistarpeiden määrää eri tasoilla; tasolla 1 kehittämishaasteita on huomattavasti vähemmän kuin tasolla 3, jonne sijoittuu talouden vaikuttavuuden arviointi.



Kuvio 5. Sosiaalijohdon osaamistarpeet

Taso 1. Talousseurannan käytännön toteutus

Tilanne nyt / 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 kerättiin ja käytettiin.

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 ongelmiansa kanssa helposti yksin - tai konsulttien varaan. Myös osaamisen jakamista tarvittaisiin kuntatasolla enemmän.

Taso 2. Talousosaaminen

Tilanne nyt / 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 / 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 kohdin on selvä aukko. Kunnissa tarvitaan sosiaalitoimen substanssin ja talousasioiden asiantuntijoita.

Taso 3. Talousvaikuttavuuden arviointi

Tilanne nyt / Käytössä olevat taloudellisen vaikuttavuuden mittarit

Palveluprosessien vaikuttavuutta ei juuri ole mitattu. Lähinnä käytössä ovat 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 kohdat 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. Valtakunnan tason ja kuntatason sosiaalitoimen eri alueille asettamat tavoitteet pitäisi tiedostaa ja selkeyttää. Kunnan tavoitteet pitäisi selkeyttää. Taloustieto ja tieto tavoitteista on nyt hajallaan ja osalta kunnista tärkeitä tietoja yksinkertaisesti puuttuu.

Arvioinnin käyttöön ottoon tulee panostaa. Kunnissa pitää tehdä tietoiset ratkaisut arvioinnin käyttöönotosta ja arviointikriteerien ja välineiden kehittämisestä. Tämä auttaa palveluiden kohdentamisessa ja kehittämisessä. Arviointitiedon välittämiselle ja hyödyntämiselle tulee 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.

6. Johtopäätökset ja jatkosuunnitelmat

Tämän esiselvityksen tarkoituksena oli selvittää kuntien sosiaalitoimen talouden käyttövälineitä ja taloudellisen 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. Sähköpostitse tuli myös 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. Näin huolimatta siitä, että kunta-alan tuloksellisuuden arviointiin on annettu Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kuntaliiton taholta jo useampia suosituksia, viimeksi vuonna 2001 (Niiranen et.al. 2005).

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 on tärkeää analysoida, millaista osaamista organisaatiossa on ja millaista mahdollisesti tarvittaisiin lisää. Sosiaalialalla substanssiosaaminen on tärkeää ja se koetaan usein tärkeäksi jopa yli muun osaamisen. Henkilöstöjohtaminen ja talousosaaminen jäävät usein vähemmälle huomiolle johtotehtävissäkin toimivilla. 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. Eri kuntien kesken tehtävä vertailu on mahdotonta, jos edes perusasiat eivät ole yhteismitallisia. Yhteistyö vaatii kuitenkin myös kuntien tavoitteiden yhdenmukaisuutta. Toisaalta yhdenmukaiset tavoitteet eivät välttämättä tarkoita sitä, että palvelutarpeet olisivat yhdenmukaisia (esim. erilainen väestöpohja). Yhteismitallisuuden vaade sotii osittain kunnallista itsemääräämisoikeutta vastaan. Oma työtä koskeva autonomian pitäisi olla niin suuri, että toiminen erilaisissa, varsinkin kuntien välisissä yhteistyöverkostoissa mahdollistuisi aidosti ilman hyväksymisen hakemista oman kunnan ylemmiltä tasoilta (Niiranen 2005).

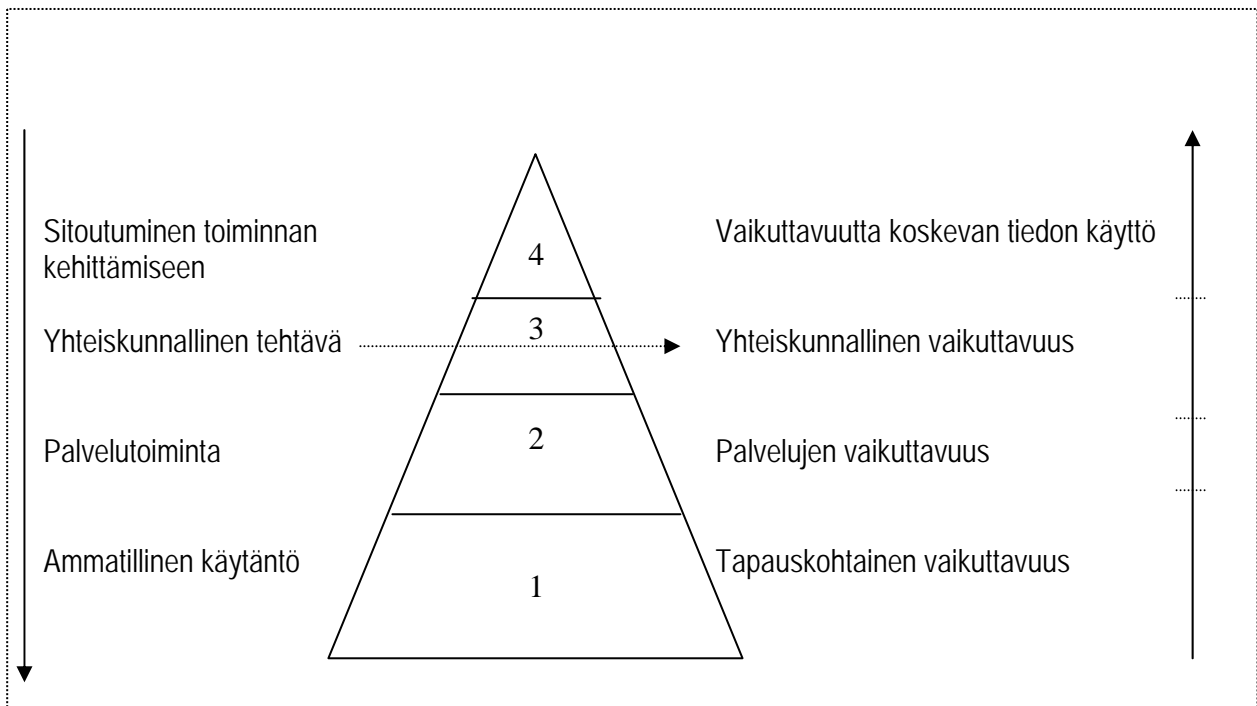
Sosiaalitoimea kuvaa osin eräänlainen "ei-johtaminen". Jotta johtaminen ja toiminta olisi tuloksellista, tarvitaan aikaa ja mekanismeja, joiden avulla johtaja voi työtänsä tehdä. Tärkeimpiä johtamisen välineitä on tieto. Kun tiedot ovat hajallaan, on johtajan vaikea toimia. Toisaalta johdon tuki ja aktiivinen rooli on kaikelle kehittämistyölle, myös toiminnan taloudellisen vaikuttavuuden arvioinnille aivan välttämätön. (ks. esim. Fleetwood 2004) Tutkimus herätti myös kysymyksen sosiaalijohtamisen selkeydestä tai hämäryydestä? Kenellä valta ja vastuu todella on? Kuntakentässä vallan jakautuminen poliittisille päätöksentekijöille ja asiantuntijajohdolle tuo tilanteeseen myös omat erityispiirteensä.

Tämä esiselvitys todentaa sitä jo muissa tutkimuksissa esillä ollutta ilmiötä, että taloudellinen 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*. Tarvitaan uusia talouden käyttövälineitä. Toisaalta tuloksellisuuden arviointi ja taloudellisen vaikuttavuuden arviointi voivat toimia vain, kun niihin lähdetään perustehtävän kirkastamisen kautta (ks. esim. Selivuo 2005). Luottava ja

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

Luvussa 3.1 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 prosessin osan kustannusten tarkasteluun eikä siihen, mitä koko prosessissa tai palvelukokonaisuudessa tuotetaan. Vaikuttavuuden arvioiminen jää usein myös (mikäli sitä tehdään) tapauskohtaisen vaikuttavuuden tasolle eikä yhdisty palvelujen vaikuttavuuden arvioinniksi - puhumattakaan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Myös arvioinnin hyödyntäminen on vielä useimmissa kunnissa kaukana. (vrt luku 3.1) Toiminnan kehittämistarpeet kohdistuvat toisaalta tapauskohtaisen vaikuttavuuden laajentamiseen palvelujen vaikuttavuudeksi ja siitä edelleen yhteiskunnalliseksi vaikuttavuudeksi. Eri tasojen välillä on katkoksia, joita oheisen kuvion katkoviivat kuvaavat. Toisaalta ongelmia on eri tasojen tietämisen ja toiminnan välillä. Esimerkiksi sosiaalitoimen yhteiskunnallisen tehtävän kääntäminen sosiaalitoimen yhteiskunnallista vaikuttavuutta mittaaviksi kriteereiksi ei ole vielä kunnissa arkipäivää.



Kuvio 6. Vaikuttavan toiminnan ja vaikuttavuuden tietämisen tasot organisaatiossa täydennettynä kehittämistarpeita kuvaavilla katkoviivoilla (Paasio 2003 täydennettynä)

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 legitimioiminen eurojen kautta; kehittämishanke on onnistunut, jos sillä saadaan aikaan rahallisia säästöjä tai löydetään perusteita taloudellisille lisäresursseille. Toisaalta todetaan usein, ettei lapsen tai vanhuksen 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 sosiaalityön 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 toimia 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 esiselvityksen myötä nousseet näkemykset siitä, miten kehittämistyötä pitäisi jatkossa viedä eteenpäin.

1. Taloudellisen vaikuttavuuden arvioinnin tarpeen tiedostaminen ja motivointi, asennemuutos

- aikaa strategiselle suunnittelulle
- osaamisen vahvistaminen koulutuksella

2. Organisaation tavoitteiden ja toimintatapojen tiedostaminen ja auki kirjaaminen, perustehtävän 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 käyttöönotosta
- arviointikriteerien luominen
- arviointitiedon käyttöönotto (työntekijät, johto, tarkastuslautakunta)

Lähteet

Ahola, Anja & Godenhjelm, Petri & Lehtinen, Marjaana (2002) Kysymisen taito. Surveylaboratorio lomaketutkimusten kehittämiseksi. Tilastokeskus, katsauksia 2 / 2002.

Drummond, Michael F. & Stoddart, Greg L. & Torrance, George W. (1987) Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes. Oxford Medical Publications, Oxford.

Fleetwood, Steve (2004) An Ontology for organisation and management studies. In Fleetwood, Steve & Ackroyd, Stephen (ed..) Critical Realist Applications in Organisation and Management Studies. Routledge, London.

Forma, Leena & Rissanen, Pekka & Kilku, Nina & Meklin, Pentti & Nieminen, Raimo & Poutanen, Pauli & Sorri, Pentti (2003) Mielenterveystyön kustannukset Lempäälässä. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin julkaisu 15 / 2003. Tampereen yliopistopaino, Tampere.

Halmekangas, Birgitta & Jokela, Kaija (2004) Kuntouttavan tuen polku lastensuojelussa. Tutkimus avohuollon asiakkuusprosesseista. Sosiaalityön pro gradu -tutkielma. Kuopion yliopisto. Julkaisematon.

Heino, Tarja & Kuoppala, Tuula & Säkkinen, Salla (2005) Lastensuojelun avohuollon tilaston haasteet; kuntakyselyn yhteenveto. Stakes, Helsinki.

Isomäki, Matti (2002) Mielenterveyshäiriöiden nykytila. Suomen Lääkärilehti 57 / 2002, 4445.

Laine, Juha (2005) Laatu ja tuotannollista tehokkuutta? Taloustieteellinen tutkimus vanhusten laitoshoidosta. Stakes tutkimuksia 151. Gummeruksen kirjapaino, Saarijärvi.

Lohi, Salla & Niiranen, Vuokko (2005) Yksin tätä työtä ei voi tehdä. Sosiaalityöntekijöiden osaamisen tuki ja osaamisen jakaminen lastensuojelutyössä. Osaatko-Karttunen -hankkeen julkaisu 6. Kuopion yliopisto.

Lumijärvi, Ismo (1999) Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Työturvallisuuskeskus. Edita, Helsinki.

Niiranen, Vuokko (2005) Ohjauksen uudet piirteet. Tuloksellisuuden arviointi kunta-valtio-suhteen ohjausmekanismina. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4 / 2005.

Niiranen, Vuokko (2006) Reformit sosiaalityön johtamisen mahdollisuuksina. Julkaisussa Puuronen, Pia & Röpelin, Anne-Mari & Smahl, Merja (toim.) Kehittyvä sosiaalityö. Kuopio University Press, Kuopio.

Niiranen, Vuokko & Stenvall, Jari & Lumijärvi, Ismo (toim.) (2005) Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. PS-kustannus, Jyväskylä.

Paasio, Petteri (2003) Vaikuttavuuden arvioinnin rakenne ja mahdollisuus sosiaalialalla. Työpapereita / FinSoc, Sosiaalihuollon menetelmien arviointiprojekti 3/2003, Stakes, Helsinki.

Pakarinen, Terttu (2005) Tuloksellisuusarviointi tieto-organisaatiossa. Tapaustutkimus ammatillisesta koulutuksesta - Pohjois-Savon ammattiopisto. Osaatko-Kartuke -hankkeen julkaisuja 2. Kuopion yliopisto.

Pfeffer, Jeffrey (1982) Organization and Organization Theory. Ballinger Publishing Company, Massachusetts.

Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald S. (1978) The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective. Harper & Row, New York.

Rousu, Sirkka & Holma, Tupu (2004) Lastensuojelupalvelujen kustannukset ja hinnoittelu. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Sefton, Tom & Byford, Sarah & McDaid, David & Hills, John & Knapp, Martin (2004) Taloudellinen arviointi sosiaalialalla. Englanninkielinen alkuteos Contemporary research issues. Making the most of it - A economic evaluation in the social welfare field. Stakesin sosiaalipalvelujen evaluaatioryhmä. FinSoc arviointiraportteja 6 / 2004.

Selivuo, Hanna (2005) Kohtaako strateginen työ kasvatuksen tehtäväkentän? Joensuun yliopisto, Kasvatustieteiden tiedekunnan selosteita 94.

Silvennoinen-Nuora, Leena (2004) Hoitoketjut ja vaikuttavuus. Vaikuttavuuden arviointi reumapotilaan hoitoketjussa. Tampereen yliopisto, Pekan Offset.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:5. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Sosiaalipalvelujen talous - tutkimus ja tietotarpeet (2004). Uudenmaan liiton julkaisuja E 82 - 2004. Uudenmaan liitto, Helsinki.

Säkkinen, Salla & Kuoppala, Tuula (2005) 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. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Liite 1

Paljonko on paljon (POP) - Sosiaalipalvelujen talous ja vaikuttavuus
Nettikysely kesäkuu 2005

KYSELYN osa 1

Taustatiedot

1.1 Kunta

1.2 Tehtävänimike

1.3 Nykyisessä tehtävässä työskentelyaika (vuosina) _____

1.4 Mikä on koulutuksesi?

Yliopiston jatkotutkinto (lisensiaatti tai tohtori)

Ylempi korkeakoulututkinto (jonka lisäksi tai johon sisältyen sosiaalityöntekijän pätevyys)

Ylempi korkeakoulututkinto

Alempi korkeakoulututkinto

Jokin muu koulutus

pääaine / ala _____

Kunnan taloushallinto ja taloushallinnon tunnusluvut

2.1 Onko kuntasi sosiaalitoimessa taloushallinnon tehtävää / virkaa?

Ei

Kyllä, tehtävänimikkeet _____

2.2 Kuinka paljon teette yhteistyötä kunnan taloushallinnon asiantuntijoiden kanssa?

Paljon

Jonkin verran

Vähän

En juuri lainkaan

2.3 Millä tavoin sosiaalitoimen talousarvion toteutumista seurataan?

2.4 Millaisin mittarein sosiaalitoimen palvelujen taloudellista vaikuttavuutta seurataan?

2.5 Mitä taloushallinnollisia työkaluja, ohjelmistoja tai muita menetelmiä teillä on käytössä?

2.6 Mitä talouden tilastoja ja/tai tietolähteitä käytät säännöllisesti työssäsi?

2.7 Millaisia talouden tilastoja ja koonteja kuntasi sosiaalitoimi tuottaa?

2.8 Tehdäänkö sosiaalitoimessa talousarvion toteutumisennuste?

Kyllä

Ei

2.9 Jos vastasitte kyllä, niin kuka tekee? Kuinka usein? Onko sillä vaikutusta toimintaan?

2.10 Minkälaista taloushallinnon osaamista sosiaalitoimen alueella tarvitaan lisää?

1. _____
2. _____
3. _____

Kiitos vastauksestasi - Nyt voit jatkaa kyselyn osaan 2

KYSELYN osa 2

Taloudellista vaikuttavuutta tarkastellaan usein sektorikohtaisesti ja talouden tunnusluvut ovat yleensä sektorikohtaisia. Ongelmalliseksi talouden näkökulmasta muodostuvat ne kokonaisuudet, jotka vaikuttavat vahvasti toisiinsa.

Tyypillisimmillään tällaisia palveluprosesseja ovat erityisvarhaiskasvatus, lastensuojelu sekä mielenterveys- ja päihdepalvelut - lastensuojelu.

Hallinnollisesti ja toiminnallisesti nämä ovat erillisiä palveluina, mutta niillä on suorat taloudelliset vaikuttavuudet toisiinsa.

Vastaavia palveluprosesseja on toki muitakin, mutta tässä kyselyssä pitäydymme näissä kahdessa palveluprosessissa. Nyt käynnistyvässä prosessissa pyrkimyksenämme on luoda joitain sellaisia lähestymistapoja, joilla myös talouden vaikutukset saataisiin paremmin haltuun.

Erityisvarhaiskasvatus

3.1 Mikä on erityisvarhaiskasvatuksen hallinnollinen sijainti kunnassanne?

3.2 Kuvaile talousarvion rakenne polkuna kunnan yleisestä erityisvarhaiskasvatukseen

3.3 Näkyykö erityisvarhaiskasvatus talousarviossa omana kohtanaan?

- Kyllä
- Ei
- En tiedä

3.4 Kuka vastaa erityisvarhaiskasvatuksen budjetoinnista ja kustannusseurannasta?

3.5. Millaisin talouden mittarein erityisvarhaiskasvatusta seurataan?

Lastensuojelu

4.1 Mikä on lastensuojelun hallinnollinen sijainti kunnassanne?

4.2 Kuvaile talousarvion rakenne polkuna kunnan yleisestä lastensuojeluun

4.3 Näkyykö lastensuojelu talousarviossa omana kohtanaan?

- Kyllä
- Ei
- En tiedä

4.4 Kuka vastaa lastensuojelun budjetoinnista ja kustannusseurannasta?

4.5 Millaisin talouden mittarein lastensuojelua seurataan?

Erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun palveluprosessi

5.1 Arvioi prosenttiosuuksina mitä kautta erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun asiakkaat palvelujen piiriin tulevat?

- a. omasta aloitteesta
- b. neuvolasta
- c. varhaiskasvatuksen kautta
- d. koulun kautta
- e. terveyskeskuksen / sairaalan kautta
- f. perheneuvolasta
- g. omaisten / läheisten aloitteesta
- f. poliisin kautta
- i. jostain muualta, mistä?
- j. ei ole tiedossa

5.2 Mitä kunnallisia palveluja tässä palveluprosessissa on?

5.3 Ostetaanko palveluja muualta (prosenttiosuuksina)?

- a. toisilta kunnilta
- b. järjestöiltä
- c. yksityiseltä
- d. ei osteta muualta

5.4 Miten lastensuojelun ja erityisvarhaiskasvatuksen yhteistä palveluprosessia on kuvattu/mallinnettu?

5.5 Miten seuraavat työmuodot prosenttiosuuksina ovat talousarviossa painottuneet?

- a. Ennaltaehkäisy %
- b. Puuttuminen varhaisessa vaiheessa %
- c. Palvelun kehittäminen / palveluprosessit %
- d. Palvelun kehittäminen / työntekijöiden ammattitaito %
- e. Jälkiseuranta %
- f. jokin muu? mikä? %

100 %

5.6 Mihin edellä mainittuun työmuotoon resursseja tulisi mielestänne sijoittaa nykyistä enemmän?

5.7 Ovatko kaikki erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun yhdistettyä palvelua tarvitsevat saaneet tarkoituksenmukaista palvelua?

- a. Kyllä
- b. Ei
- c. En osaa sanoa

- 5.8 Jos vastasit b, niin mikä asiakasryhmä jää palvelutarjonnan ulkopuolelle ja miksi? Arvioi näiden asiakkaiden määrä.
- 5.9 Kuinka paljon erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun yhdistetyn palvelun määrän tarve on mielestäsi viimeisen viiden vuoden aikana kehittynyt?
- a. Vähentynyt huomattavasti
 - b. Vähentynyt
 - c. Pysynyt ennallaan
 - d. Lisääntynyt
 - e. Lisääntynyt huomattavasti
- 5.10 Mistä mainitsemasi kehitys mielestäsi johtuu?
- 5.11 Miten arvelet palvelun määrän kehittyvän lähivuosina?
- a. Vähentyvän
 - b. Pysyvän ennallaan
 - c. Lisääntyvän
- 5.12 Millä mittareilla ja menetelmillä arvioidaan erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun palveluprosessin taloudellista vaikuttavuutta?
- 5.13 Mikä on tämän palveluprosessin suurin ongelma
- a. budjetoinnissa
 - b. seurannassa
 - c. kustannusten ennakkoinnissa?

Kiitos vastauksestasi - nyt voit jatkaa kyselyn osaan 3

KYSELY Osa 3

Päihdehuolto

- 6.1 Mikä on päihdehuollon hallinnollinen sijainti kunnassanne?
- 6.2 Kuvaile talousarvion rakenne polkuna kunnan yleisestä päihdehuoltoon
- 6.3 Näkyykö päihdehuolto talousarviossa omana kohtanaan?
- Kyllä
 - Ei
 - En tiedä
- 6.4 Kuka vastaa päihdehuollon budjetoinnista ja kustannusseurannasta?
- 6.5 Millaisin talouden mittarein päihdehuoltoa seurataan?

Mielenterveystyö

7.1 Mikä on mielenterveystyön hallinnollinen sijainti kunnassanne?

7.2 Kuvaile talousarvion rakenne polkuna kunnan yleisestä mielenterveystyöhön

7.3 Näkyykö mielenterveystyö talousarviossa omana kohtanaan?

Kyllä

Ei

En tiedä

7.4 Kuka vastaa mielenterveystyön budjetoinnista ja kustannusseurannasta?

7.5 Millaisin talouden mittarein mielenterveystyötä seurataan?

Päihdehuollon - mielenterveystyön palveluprosessi

8.1 Arvioi prosenttiosuuksina mitä kautta asiakkaat tulevat päihdehuollon - mielenterveystyön palvelujen piiriin?

- a. omasta aloitteesta
- b. työterveyshuollon kautta
- c. poliisin kautta
- d. terveyskeskuksen/sairaalan kautta
- e. sosiaalitoimistosta
- f. omaisten / läheisten aloitteesta
- g. jostain muualta, mistä?
- h. ei ole tiedossa

100 %

8.2 Mitä kunnallisia palveluja tässä palveluprosessissa on?

8.3 Ostetaanko palveluja muualta (prosenttiosuuksina)?

- a. toisilta kunnilta
- b. järjestöiltä
- c. yksityiseltä
- d. ei osteta muualta

8.4 Miten päihdehuollon ja mielenterveystyön yhteistä palveluprosessia on kuvattu/mallinnettu?

8.5 Miten seuraavat työmuodot ovat talousarviossa painottuneet?

- a. Ennaltaehkäisy %
- b. Puuttuminen varhaisessa vaiheessa %
- c. Palvelun kehittäminen / palveluprosessit %
- d. Palvelun kehittäminen / työntekijöiden ammattitaito %
- e. Jälkiseuranta %
- f. jokin muu? mikä? %

100 %

8.6 Mihin edellä mainittuun työmuotoon resursseja tulisi mielestänne sijoittaa nykyistä enemmän?

8.7 Ovatko kaikki päihdehuollon - mielenterveystyön yhdistettyä palvelua tarvitsevat saaneet tarkoituksenmukaista palvelua?

- a. Kyllä
- b. Ei
- c. En osaa sanoa

8.8 Jos vastasitte b, niin mikä asiakasryhmä jää palvelutarjonnan ulkopuolelle ja miksi? Arvioi näiden asiakkaiden määrä.

8.9 Kuinka paljon erityisvarhaiskasvatuksen - lastensuojelun yhdistetyn palvelun määrän tarve on mielestäsi viimeisen viiden vuoden aikana kehittynyt?

- a. Vähentynyt huomattavasti
- b. Vähentynyt
- c. Pysynyt ennallaan
- d. Lisääntynyt
- e. Lisääntynyt huomattavasti

8.10 Mistä mainitsemasi kehitys mielestäsi johtuu?

8.11 Miten arvelet palvelun määrän tarpeen kehittyvän lähivuosina?

- a. Vähentyvän
- b. Pysyvän ennallaan
- c. Lisääntyvän

8.12 Millä mittareilla ja menetelmillä arvioidaan päihdehuollon - mielenterveystyön palveluprosessin taloudellista vaikuttavuutta?

8.13 Mikä on tämän palveluprosessin suurin ongelma

- a. budjetoinnissa
- b. seurannassa
- c. kustannusten ennakoinnissa?

Kiitos vastauksestasi!

Liite 2.

Tarkempia tietoja haastatteluihin osallistuneista tutkimuskunnista
(www.kunnat.net, www.stakes.info)

	Hyvinkää	Järvenpää	Kerava	Mäntsälä
Asukasluku 31.12.2004	43 523	37 328	31 361	17 899
0-6 v. % osuus	8	9	8	10
yli 65 v. % osuus	15	10	10	13
Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä 2004	122	135	124	45
Sijoitettujen lasten % -osuus 0-17 v. ikäryhmästä	0,8	1,2	1,4	0,7
Avohuollon piirissä olevat lapset	891	742	489	197
% 0 - 17 vuotiaista	9,2	8,2	7,0	4,1
Asukasluvun muutos % 2003 / 2004	0,8	0,6	0,6	2,4
Asukkaista / maakm ²	135	997	1020	31
Seutukunta	Helsingin	Helsingin	Helsingin	Helsingin
Tulovero % 2005	18	18,25	17,50	18,75
Kiinteistövero % 2005	0,85	0,80	0,80	0,70
Valtionosuudet € / as 2005	880	397	308	927
Tilikauden 2004 tulos € / as.	-92	10	28	27
Kertynyt yli- / alijäämä € / as	345	672	1011	281
Sosiaali- ja terveystoimen nettokäyttökustannukset 2004 € / as.	2272	2124	2131	2102
Toimeentulotuen saajat 2004	2953	2768	2530	779
Toimeentulotuensaajat / 1000 asukasta	68	74	81	44
Kuntavaalien 2004 äänestys %	54	55	56	54

	Nurmijärvi	Pornainen	Tuusula
Asukasluku 31.12.2004	36 568	4 569	34 513
0-6 v. % osuus	11	12	10
yli 65 v. % osuus	10	9	9
Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä 2004	56	-	97
Sijoitettujen lasten % -osuus 0-17 v. ikäryhmästä	0,5	0,2	0,8
Avohuollon piirissä olevat lapset	388	-	456
% 0 - 17 vuotiaista	3,7	0,2	4,8
Asukasluvun muutos % 2003 / 2004	1,8	3,1	1,7
Asukkaista / maakm ²	101	31	157
Seutukunta	Helsingin	Helsingin	Helsingin
Tulovero % 2005	18,25	18,25	18
Kiinteistövero % 2005	0,65	0,50	0,65
Valtionosuudet € / as 2004	471	977	459
Tilikauden 2004 tulos € / as.	1	18	-89
Kertynyt yli- / alijäämä € / as	454	490	985
Sosiaali- ja terveystoimen nettokäyttökustannukset 2004 € / as.	2125	1642	2134
Toimeentulotuen saajat 2004	1633	86	1809
Toimeentulotuensaajat / 1000 asukasta	45	19	52
Kuntavaalien 2004 äänestys %	59	62	61

Liite 3.

Sosiaalitoimen palvelujen taloudellisen vaikuttavuuden seurantaan käytetyt mittarit tai muut tarkastelutavat

<p>Kustannuslaskenta</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mittareita on paljon; tuloskortit sisältävät osan esim. toimeentulotuen kustannuksen enintään keskitasossa (€/asukas, vanhustalouksissa vanhainkotien hoitopäivän hinta, kustannukset keskitasossa vertailuna Vertti kuntiin. Osavuositarkastuksissa seurataan mm. lastensuojelun kustannusten kehitystä, käyntihintoja/palvelu, kustannuksia vertailuvuosien välillä ja vertailuna valtakunnan tai Uudenmaan tasoon nähden. - Talousarviossa ja toimintasuunnitelmassa suoritteita, esim. €/asukas, €/käynti, €/hoitopäivä - Talousarviossa vuosittain määriteltyjen taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumista seurataan ja siitä raportoidaan kunnanhallitukselle - valtuustolle. - Seuranta jää lähinnä menojen ja suoritteiden kehityksen seurantaan. Ratkaisut kentällä heijastuvat yleensä hyvin keskeisiin mittareihin. - päivähoito euro / läsnäolopäivä, vanhusten palvelut €/vrk ;€/kotipalvelukäynti, Kauttaaltaan netto €/asukas - Lähinnä suoritustietojen kautta- esim. lastensuojelusijoitusten ja psykiatrisen laitoshoidon määrän vaihtelut: ollaanko panostettu riittävästi ennaltaehkäisyyn tai avohoidon järjestämiseen. - suoritekehityksestä raportoidaan 3 kertaa/vuodessa, mutta toiminnan tuotteistaminen ja "hinnoittelu" kaipaavat kehittämistä. Päivähoito(siiirtyi sivistystoimelle 1.1.05) oli erityisen tarkassa syynissä, tehty paikkakohtaisia ja hoitopäiväkohtaisia laskelmia ja vertailuja kunnallisen ja yksityisen hoidon välillä. Kotihoidossa menossa työajan seuranta tarkoituksena hinnoittelua om työ jne. - ks. Johdon vertti + kustannuslaskentaan liittyvillä tunnusluvuilla - asiakasmäärien seuranta - läsnäolopäivät, hoitopäivät, hoitopaikkojen kattavuus
<p>Toiminnalliset tavoitteet mukana</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Kunnanvaltuusto määrittelee tulosalueille, joita Mäntsälässä on kuusi, taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet. Niille määritellään arviointikriteerit (mittari) sekä tavoiteaikataulu. KV myöntää tulosalueille määrärahat nettositovina. Valtuustolle laaditaan kaksi osavuositarkastusta + tilikauden jälkeen toimintakertomus. Perusturvalautakunta laatii käyttösuunnitelman tulosityksikkö 1-tasolle, ja keskuksen päällikkö 2-tasolle. Perusturvalautakunnan käyttösuunnitelmassa tarkennetaan valtuuston asettamia tavoitteita konkreettisemmiksi. Myös näille asetetaan mittarit ja aikataulut. Nämä, kuten myös valtuuston asettamat tavoitteet, ovat sitovia ja pääosin sanallisia tavoitteita. Sen lisäksi lautakunnan käyttösuunnitelmaan sisältyy runsaasti ns. informatiivisia tunnuslukuja, jotka pitkälle ovat samoja, mitä kerätään virallisia tai muita valtakunnallisia tilastoja varten. - Jokaiseen työyksikköön on kehitetty omat seurantamittarit. Osa on niistä yleisten suositusten mukaisia, osa niistä on kehitetty itse. - Talouden tunnuslukujen ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumista seuraamalla

Liite 4.

Taloushallinnolliset työkalut ja ohjelmistot kuntien sosiaalipalveluissa

Eniten mainintoja saivat

- *Novon taloussuunnittelu ohjelmisto*
- *taloussuunnitteluohjelmisto, Excel taulukot suunnittelussa*
- *Ade-eko taloussuunnittelu, talousarvio- ja kirjanpito-ohjelma.*
- *web-rondo*
- *Qlik Wiev*
- *Proeconomica ;vuoteen 2004 asti Pegasos-taloushallinto-ohjelma*
- *Raindance- ohjelmisto*

Sosiaalijohtajat seurasivat työssään säännöllisesti seuraavia talouden tilastoja ja / tai tietolähteitä

- *Kuntaliiton julkaisut (6)*
- *Johdon Vertti ja Sotvertti (9)*
- *Stakesin julkaisut (6)*
- *Tilastokeskuksen tilastot (5)*

Lisäksi sosiaalijohtajilla olivat käytössä omat seurantajärjestelmät, joista mainittiin esim.

- *kyselyjä toisiin kuntiin*
- *omaa toimintaa koskevien suoritteiden kerääminen*
- *oman kunnan taloushallinnon laatima materiaali*
- *ta-raportointi,*
- *oman kunnan yhteenvedot*

Yksittäiset sosiaalijohtajat mainitsivat myös seuraavansa työssään HUS:n raportointia, kuntien ja kuntayhtymien toimintatilastoja, sos- ja terve.ministeriön tilastoja, sotka-tietokantaa ja sosiaaliturvatiedotteita (netti yleisesti käytössä).

Kuntien sosiaalitoimen tuottamissa tilastoissa taas korostui erilaiset käyttö- ja täyttöasteet / toimintatilastot (6) ja kuntaliiton edellyttämät tilastot (3). mainintoja saivat myös mm. Stakesin edellyttämät tilastot (2), JohdonVertti tietokannan tiedot (2), SoteVertti (2), Tilastokeskus, toimintakertomus (2) talousarvio, tilinpäätöstiedot (2), tuloskortit (2), taloustilasto.