



*Keijo Piirainen, Virpi Kuvaja-Köllner, Joni Hokkanen,
Kristiina Mannelin ja Aija Kettunen*

**Järjestöjen vaikutukset
Arvioinnin kehittämistä kolmessa kuopiolaisessa
järjestössä**

Keijo Piirainen, Virpi Kuvaja-Köllner, Joni Hokkanen,
Kristiina Mannelin ja Aija Kettunen

**JÄRJESTÖJEN VAIKUTUKSET
ARVIOINNIN KEHITTÄMISTÄ KOLMESSA
KUOPIOLAISESSA JÄRJESTÖSSÄ**



Diakonia-ammattikorkeakoulu
2010

DIAKONIA-AMMATTIKORKEAKOULUN JULKAISUJA
B Raportteja 42

Julkaisija: Diakonia-ammattikorkeakoulu

Kannen kuva: www.scanstockphoto.com

Taitto: Roope Lipasti

ISBN 978-952-493-096-3 (nid.)

ISBN 978-952-493-097-0 (pdf)

ISSN: 1455-9927

Juvenes Print Oy

Tampere 2010

TIIVISTELMÄ

**Keijo Piirainen,
Virpi Kuvaja-Köllner
Joni Hokkanen
Kristiina Mannelin
Aija Kettunen**

**Järjestöjen vaikutukset
Arvioinnin kehittämistä kolmessa
kuopiolaisessa järjestössä**

Helsinki:

Diakonia-ammattikorkeakoulu, 2010

121 s.
7 liitettä

Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja
B Raportteja, 42

ISBN

ISSN

978-952-493-096-3 (nid.)

1455-9927

978-952-493-097-0 (pdf)

Sosiaali- ja terveysalan kansalaistoiminnan kehittämisverkostohankkeessa on kehitetty järjestöjen toiminnan arviointia erityisesti paikallisen hyvinvoinnin ja talouden näkökulmasta hyödyntämällä erilaisia suhteellisen vaivattomasti aikaansaattavia aineistoja. Tavoitteena on ollut kehittää arviointia siten, että sen avulla voidaan vastata kysymykseen ”Miksi järjestöjä tarvitaan ja miksi niitä kannattaa avustaa?” Kysymys avustamisen kannattavuudesta ei kuitenkaan ole välttämättä taloudellisesti tai kvantitatiivisesti mitattavissa, koska olemassaolon perustelut ovat usein luonteeltaan laadullisia

Esimerkkitapauksina, joita tutkimalla arviointia on kehitetty, on kolme erityyppistä kuopiolaista järjestöä. Näiden osalta yleiset arviointiin liittyvät kysymykset kuuluvat seuraavasti:

- Miksi tarkastelun kohteena olevat järjestöt ovat olemassa?
- Mitä merkitystä tutkimuksen kohteena olevien järjestöjen toiminnoilla on hyvinvointiin (vaikutukset osallistujille) ja miten niitä voidaan arvioida?
- Millaisia ovat toiminnan taloudelliset vaikutukset ja miten niitä voidaan arvioida?

Järjestöt ovat erilaisia, joten myös niiden tavoitteet, hyvinvointivaikutukset ja taloudelliset vaikutukset ovat erilaisia. Arvioinnin näkökulmasta mi-

tään kaikille järjestöille sellaisenaan sopivaa arviointimenetelmää ja arviointimittaristoa ei ole tästä syystä olemassa eikä löydettävissä. Kaikkien järjestöjen tai niiden erillisten toimintojen osalta esimerkiksi asiakasvaikuttavuuden tai palveluiden käyttötarpeen muutosten osoittaminen toiminnan ansiosta johtuvaksi ei aina onnistu. Myös taloudellisten vaikutusten osoittaminen on haasteellista, eikä niitä aina edes tavoitella.

Järjestöillä on siten erilaiset mahdollisuudet objektiivisin ja subjektiivisin mittarein osoittaa asiakastason vaikutukset ja hahmottaa vaikutuksia kustannuksiin. Myös tarve osoittaa vaikutuksia ja tilivelvollisuuden luonne vaihtelevat järjestöittäin. Nämä seikat on otettava huomioon, kun tilivelvollisuusarviointia ryhdytään toteuttamaan joko järjestön omin voimin tai ulkopuolisten tahojen kautta.

Asiasanat:

arviointi, järjestöt, kehittäminen, kolmas sektori, kustannukset, tilivelvollisuus, vaikutukset, vaikuttavuus

Teemat:

Kansalaisyhteiskunta
Hyvinvointi ja terveys

Julkaistu:

Painettuna ja Open Access-verkkójulkaisuna

Painetun julkaisun tilaukset:

Granum-verkkokirjakauppa <http://granum.uta.fi/>

Verkko-osoite:

http://www.diak.fi/files/diak/Julkaisutoiminta/B_42_ISBN_9789524930970.pdf

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	11
2 MIKSI JÄRJESTÖT OVAT OLEMASSA?	12
2.1 Järjestöjen olemassaolon teoreettiset perustelut	12
2.2 Järjestöt palvelutuotannon tukena ja täydentäjänä	14
2.3 Aktiivinen kansalaistoiminta	15
2.4 Selvityksen näkökulma järjestöjen olemassaolon perusteisiin	16
2.5 Arvioinnin ja kehittämisen tavoitteet	18
2.6 Avainkäsitteitä	19
3 TOIMINTOJEN JA KUSTANNUSTEN KUVAUS SEKÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	24
3.1 Kuopion Reumayhdistys	24
3.1.1 Toimintaa jäsenten hyväksi	24
3.1.2 Laajaa yhteistyötä monien tahojen kanssa	29
3.1.3 Jäsenmaksut ja avustukset rahoituslähteinä	31
3.1.4 Reumayhdistyksen liikuntaryhmät arvioinnin kohteena	32
3.1.5 Toiminta taloustieteen käsitteillä	38
3.2 Setlementti Puijola ja kohtaamispaikka Kotikulma	39
3.2.1 Toimintaa vaikeassa tilanteessa olevien tueksi	39
3.2.2 Kaupunki ja raha-automaattiyhdistys rahoittajina	41
3.2.3 Kohtaamispaikka Kotikulma arvioinnin kohteena	42
3.2.4 Kohtaamispaikka taloustieteen käsittein	45
3.3 EkoKuopio	46
3.3.1 Tilaisuuksia työhön ja kuntoutukseen	46
3.3.2 Yhteistyötä työllisyyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi	47
3.3.3 Valtio ja kunta rahoittajina	50

3.3.4 EkoKuopion työllistävä toiminta arvioinnin kohteena	52
3.3.5 EkoKuopion sosiaalinen työllistäminen taloustieteen käsitteillä	67
4 KUNNAN JA JÄRJESTÖJEN SUHDE	70
4.1 Järjestöjen toimintamuotojen avustusperiaatteet Kuopion kaupungin näkökulmasta	70
4.2 Viranhaltijoiden käsityksiä järjestöistä ja niiden merkityksestä	72
4.3 Viranhaltijoiden näkemyksiä vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnista	75
4.4 Raha-automaattiyhdistyksen rooli järjestökentällä	76
5 MITEN JÄRJESTÖT VOIVAT ARVIOIDA TOIMINTAANSA?	78
6 MITEN EDISTETTIIN JÄRJESTÖJEN TOIMINNAN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIA?	87
6.1 Kehittämisen eteneminen	87
6.2 Esimerkkijärjestöt arvioinnin kehittämisessä	89
6.3 Järjestöjen tilivelvollisuusarvioinnin jatkohaasteet	91
LÄHTEET	97
LIITTEET	101

TAULUKOT JA KUVIOT

TAULUKKO 1. Reumayhdistyksen liikuntaryhmien toteutuneet kokonais- ja yksikkökustannukset ja sairaanhoitopiirien fysioterapiaryhmien kokonais- ja yksikkökustannukset	34
TAULUKKO 2. Kotikulman toiminnan käynti- ja tuntikohtaiset yksikkökustannukset	42

TAULUKKO 3. Yleisimmät työllistämismuodot ja tulonsiirrot EkoKuopiossa	49
TAULUKKO 4. Palkkatukien ja avustusten jakautuminen kunta- ja valtiontalouden sekä ESR:n välillä vuonna 2007 EkoKuopiossa	51
TAULUKKO 5. EkoKuopion työllistämistoiminnan julkinen nettohinta ilman työntekijöille suoraan maksettavia tukia	56
TAULUKKO 6. Työttömyyden vaatima rahoitus verrattuna EkoKuopion toiminnan nettorahoitukseen	57
TAULUKKO 7. EkoKuopion työllistämistoiminnan julkinen nettohinta	58
TAULUKKO 8. EkoKuopion nettohinta verrattuna tilanteeseen ilman EkoKuopiota (tulonsiirrot huomiotu)	59
TAULUKKO 9. EkoKuopion toiminta, tavoitteet ja vaikutusten kriteerit	60
TAULUKKO 10. Sosiaaliohjaajan arvio henkilön työllistymismahdollisuuksista avoimille työmarkkinoille ilman tukitoimia	61
TAULUKKO 11. Vuonna 2007 EkoKuopiossa työllistettyjen elämäntilanne vuoden 2008 alussa	62
TAULUKKO 12. Työllistämistoimenpiteen vaikutukset yksilötasolla	63
TAULUKKO 13. Erilaisten järjestöjen tilivelvollisuusarvioinnin lähtökohtia	82
TAULUKKO 14. Yhteenvetoa järjestöistä	90
TAULUKKO 15. Kolmen eri sektorin tilivelvollisuusregiimit	92
KUVIO 1. EkoKuopiossa käytetyt eri työllistämisen- ja palkkausjärjestelmät	48
KUVIO 2. EkoKuopion saamat tuet ja avustukset sekä EkoKuopiolta palautuvat maksut vuonna 2007	54
KUVIO 3. Vaihtoehtoisen tilanteen vaatima rahoitus Kuopion kaupungille vuonna 2007	55
KUVIO 4. Oma kokemus elämänlaadusta ennen EkoKuopiota ja EkoKuopion aikana	65

ALKUSANAT

Tämä julkaisu liittyy Diakonia-ammattikorkeakoulun (Diak) Raha-automaattiyhdistyksen tuella toteuttamaan Sosiaali- ja terveystieteiden kansalaistoiminnan kehittämisverkostohankkeeseen, jonka yhtenä osana on kehitetty järjestöjen kustannusten ja vaikutusten arviointia.

Kunnat ja järjestöt toimivat monin tavoin yhteistyössä. Usein kunnat tukevat järjestöjä rahallisesti tai esimerkiksi tarjoamalla tiloja niiden käyttöön. Kuntien jakaessa niukkuutta on myös järjestöjen toimintaan ja tukeen alettu kunnissa kiinnittää erityistä huomiota. Ne järjestöt, jotka voivat osoittaa toiminnallaan olevan merkittäviä hyvinvointivaikutuksia, ovat vahvemmassa asemassa kuin ne järjestöt, jotka eivät pysty tässä mielessä täyttämään odotuksia.

Järjestöjen vaikutusten arvioinnin kehittäminen on herättänyt kiinnostusta järjestökentässä ja kunnissa. Nyt käsillä olevien kehittämistyön tulosten toivotaan hyödyntävän kuntien ja järjestöjen pyrkimystä edistää hyvinvoinnin ja vaikutusten arviointia.

Pieksämäellä sijaitseva Diak Idän Sosiaalitalouden tutkimuskeskus on tarjonnut puitteet kehittämistoiminnan toteuttamiselle. Sosiaalitalouden tutkimuskeskuksen toiminta on vuodesta 2001 alkaen kehittänyt sosiaalitalouden opetusta ja arvioinut hyvinvoinnin tuottamisen ja talouden kysymyksiä.

Tämän hankkeen tarve ja idea nousivat suoraan käytännön toimijoilta. Kuopiolaisten järjestöjen yhteydenotto johti hankesuunnitelmaan ja työn mahdollistavaan RAY:n rahoitukseen. Yhteyden ottaneiden järjestöjen joukosta löytyivät myös ne esimerkkijärjestöt, joiden kautta yleisempää järjestöjen kustannusten ja vaikutusten arviointia on kehitetty.

Sosiaalitalouden tutkimusjohtaja Aija Kettunen kuvaa hankkeen vireämistä seuraavasti:

Oli alkuvuosi 2006, seminaari päättyi ja huomasin saaneeni soittopyynnön. Soittaja oli Kuopion Setlementti Puijola ry:n silloinen toiminnanjohtaja Eija Komulainen. Kuopiolaiset järjestötoimijat olivat keskenään pohdineet tarvitsevänsä apua, kun Kuopion kaupunki avustustensa vastineeksi oli alkanut yhä painokkaammin edellyttää järjestöiltä näyttöjä vaikuttavuudesta. Eija Komulainen kertoi, että he olivat ottaneet yhteyttä Kuopion

yliopiston terveystaloustieteen professori Hannu Valtoseen, joka oli suositellut yhteistyökumppaniksi Diakin Sosiaalitalouden tutkimuskeskusta. Tämä konkreettinen yhteydenotto johti tarkempiin keskusteluihin ja järjestöjen arviointia kehittävään hankkeeseen, joka toteutettiin yhteistyössä järjestöjen kanssa.

Luonnollisesti arvioinnin kehittämistä toivotaan olevan jatkossa hyötyä mukana olleille esimerkkijärjestöille. Yleisempänä tavoitteena kuitenkin on, että järjestöt ja kunnat voivat hyödyntää tuloksia laajemmin kehittäessään yhteistyötään.

Erityisen kiitoksen haluamme lausua Setlementti Puijolalle, Kuopion Reumayhdistykselle ja EkoKuopiolle, jonka toiminnot ovat siirtyneet Tukeytyövalmennussäätiöön. Myös Kuopion kaupungin toimijat ansaitsevat kiitokset. Ilman RAY:n rahoitusta hanke ei olisi koskaan toteutunut, eikä tämä julkaisu olisi tullut mahdolliseksi.

Pieksämäellä 27.1.2010

Tekijät

1 JOHDANTO

Viime vuosina vaatimukset arvioida toiminnan vaikutuksia ovat vahvistuneet. Vaatimukset kohdistuvat niin julkisiin toimijoihin, yksityiseen sektoriin kuin järjestöihin. Tässä julkaisussa kuvataan järjestöjen toiminnan vaikutusten arvioinnin kehittämistä, arviointia ja arviointiin kohdistuvia haasteita. Lähtökohta on ollut yleinen, mutta toteutus on tapahtunut yhdessä paikallisten toimijoiden kanssa. Toisin sanoen lähtökohtana on ollut yleisemminkin kehittää järjestöjen arviointia, ja järjestöt ovat olleet tähän välineinä. Arviointi- ja kehittämistoiminta on tapahtunut pääasiassa vuosina 2007–2009 Raha-automaattiyhdistyksen rahoittamassa hankkeessa (Sosiaali- ja terveystieteiden kansalaisyhteiskunnan kehittämisverkostohanke).

Järjestöjen syvimmat tavoitteet ja siten myös tärkeimmät vaikutukset kytkeytyvät niiden olemassaolon peruskysymyksiin. Siksi vaikutusten arvioinnin kehittäminen lähtee liikkeelle järjestöjen luonteen ymmärtämisestä, josta myös toiminnan tavoitteet voidaan johtaa. Vaikutusten arvioinnin kannalta olennaista onkin ymmärtää, että keskeiset vaikutukset liittyvät juuri tavoitteisiin. Tavoitteiden määrittymistä pyritään alussa hahmottamaan mahdollisimman laajasti, minkä vuoksi ne paikannetaan teoreettisten olemassaolon perusteiden avulla (luku 2).

Käytäntöön soveltuvaa arviointia ja arviointiin liittyvää kehittämistyötä on tehty yhdessä esimerkkijärjestöjen kanssa, joiden toimintaa, kustannuksia ja vaikutuksia esitellään kolmannessa luvussa. Neljännessä luvussa käsitellään kunnan ja järjestöjen toiminnan suhdetta. Luvun tarkoituksena on nostaa esille kysymyksiä, jotka kumpuavat ennen kaikkea järjestöjen paikallisesta kontekstista, mutta kunnan viranhaltijoiden kautta. Arvioinnin kannalta kiinnittyy huomio siihen, mikä on yhtäältä esimerkkijärjestöjen itseisarvoinen asema ja toisaalta niiden rooli julkisen sektorin tukena. Toisin sanoen mikä on vaikutusten arvioinnin merkitys julkisten toimijoiden näkökulmasta?

Viidennessä luvussa kootaan järjestöjen toiminnan arviointia. Arviointirunko tuotetaan esimerkkijärjestöjen kanssa tehdyn yhteistyön ja arvioinnin kuluessa saatujen kokemusten kautta. Lopuksi vedetään yhteen, mitä vaikutusten arvioinnissa saavutettiin ja mitkä ovat arvioinnin jatko-asteet.

2 MIKSI JÄRJESTÖT OVAT OLEMASSA?

2.1 Järjestöjen olemassaolon teoreettiset perustelut

Kolmannen sektorin toimijat, joihin myös tämän arvioinnin ja kehittämistoiminnan kohteet kuuluvat, sijoitetaan yksityisen ja julkisen sektorin välille (Anheier & Seibel 1990, 8; myös Hokkanen, Kettunen & Piirainen 2005). Tällaiset toimijat syntyvät usein jonkin yhteiseksi koetun intressin ajamiseksi (Siisiäinen 2002, 9). On esitetty, että kolmannen sektorin toimijat ovat vältäneet sekä yksityisen että julkisen sektorin kielteisiä piirteitä – voiton maksimointia ja byrokratiaa – mutta pystyvät käyttämään hyväkseen molempien myönteisiä ominaisuuksia – joustavuutta ja tehokkuutta sekä oikeudenmukaisuutta ja ennustettavuutta (Anheier & Seibel 1990, 9). Kolmannen sektorin toimintaan liitetään kiinteästi kansalaisyhteiskunnan käsite. Jorma Niemelän (2005a, 28) mukaan yhdistyksiä – järjestökenttää – voidaan pitää kansalaisyhteiskunnan institutionaalisenä ytimenä.

Viime vuosikymmenen aikana kolmannen sektorin toimijoiden haasteet sekä rahoituksen hankkimisessa että arvoperustan säilyttämisessä ovat lisääntyneet. Samalla myös kolmannen sektorin merkitystä yhteiskunnalle on alettu korostaa niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Esille on nostettu erityisesti kahdenlaisia myönteisiä vaikutuksia, toisaalta talouden tukemiseen ja palvelutuotantoon liittyviä sekä toisaalta arvoperustaan liittyviä, kuten kansalaisyhteiskunnan ylläpitäminen ja kansalaisten edustaminen viranomaisyhteyksissä.

Järjestöt kehittävät ja ylläpitävät demokratiaa. Ihmiset harjoittelevat järjestöissä toimiessaan kansalaisvaikuttamista ja kouliintuvat yhteiskunnallisiin tehtäviin. Järjestöt myös nostavat jäsenten tärkeinä pitämiä asioita keskusteluun ja poliittiselle areenalle. Ne toimivat välittäjinä kansalaisten ja julkisen sektorin välillä ja auttavat julkista sektoria ymmärtämään kansalaisten tarpeita ja näkökulmaa. (Ks. esim. Möttönen 2005, 109–120; Helander & Laaksonen 1999, 12–13.) Lisäksi järjestötoiminnan tehtävinä on mainittu sosiaalisen pääoman ja hyvinvoinnin lisääminen, välittämisen ja jakamisen

kanavien tarjoaminen, identiteetin rakennusaineksien tarjoaminen, osallisuuden väylien luominen, äänettömien äänenä toimiminen, toivon tuottaminen ja innovaatioalustan tarjoaminen (Niemelä 2005b, 67–78). Tärkeää on myös se, että tasa-arvoisuutta, osallisuutta ja oikeudenmukaisuutta edistävät yhteisöt tuottavat sosiaalista koheesiota, luottamusta ja sosiaalista pääomaa, jotka ovat tärkeitä taloudelliselle menestykselle (Kendall & Knapp 2000, 1). Ihmisille tämä tarkoittaa turvalliseksi koettua yhteisöä ja yhteisöllisyyttä, solidaarisuutta, mahdollisuutta kiinnittyä yhteiseen tavoitteenasetteluun ja työskennellä yhteisen hyvän puolesta esimerkiksi vapaaehtoistyössä.

Tunnusomaista monille järjestöille on toimiminen heikkojen ja suojaattomien ryhmien asianajajana yhteiskunnassa. Julkinen sektori keskittyy helposti niin sanotun normaaliväestön asioihin ja toisaalta äärimmäisten ilmiöiden hoitamiseen, koska näistä saadaan helpoimmin päätöksiä aikaan. Kaupallinen palvelutarjonta taas kohdistuu niille, joilla on varaa maksaa. (Helander 1998, 123.) Kolmas sektori on myös innovatiivinen vaihtoehtoisten tuki- ja palvelumuotojen kehittäjä, sillä järjestöt tuntevat edustamiensa ryhmien erityistarpeet ja todellisuuden. Järjestöt pystyvät tarjoamaan tavanomaisista palveluista poikkeavia oma-apu- ja vertaistukiryhmiä, joissa osa tuesta syntyy ryhmien identiteetin tunnistamisen ja vahvistamisen seurauksena. Tärkeää innovatiivisuudelle on, että järjestöt voivat ja haluavat kuunnella jäsenten ja kansalaisten näkemyksiä ja tarpeita tarvitsematta välittää yksityiskohtaisista hallinnollisista ohjeista ja määräyksistä, kuten usein julkisella sektorilla, tai markkinoiden tehokkuusvaatimuksista.

Kolmannen sektorin olemassaoloa voidaan tarkastella erilaisista näkökulmista. Yksi tapa on lähestyä asiaa kansantaloustieteen avulla. Tällöin kolmannen sektorin olemassaolo näyttäytyy järjestelynä, joka vähentää toiminnan kustannuksia yksilöiden näkökulmasta (transaktio-/liiketoimikustannuksia). (Anheier & Seibel 1990, 13.) Vaikka myös kolmannen sektorin toiminta vaatii resursseja, yksilöt pystyvät pienentämään oman toimintansa kustannuksia toimimalla yhdessä (Anheier & Seibel 1990, 13), silloin kun tavoite on yhteinen. Yhteisestä toiminnasta voidaan saada myös muita kuin taloudellisia hyötyjä, esimerkiksi myönteisenä koettavaa yhteisöllisyyttä.

Toinen tapa kolmannen sektorin yhteiskunnallisen merkityksen ja olemassaolon jäsentämiseen kansantaloustieteen avulla on toimialan taloustieteen (industrial/business economics) hyödyntäminen. Toimialan taloustie-

teen näkökulmasta kolmannen sektorin syntyä voidaan selittää sekä yksityisen että julkisen sektorin kyvyttömyydellä tuottaa tietynlaisia palveluja. Julkisen ja yksityisen sektorin kyvyttömyys tiettyjen toimintojen järjestämiseen voi liittyä hyödykkeiden markkinakelvottomuuteen tai tiedon epätasaiseen jakautumiseen.

2.2 Järjestöt palvelutuotannon tukena ja täydentäjänä

Miksi markkinat epäonnistuvat hyödykkeiden tuottamisessa? Yksi tyypillinen syy on hyödykkeen sivuvaikutukset muille kuin tuottajille ja käyttäjille. Taloustieteilijät puhuvat ulkoisvaikutuksista. Näitä voivat olla esimerkiksi jostakin toiminnasta yhteiskunnalle koituvat hyödyt, joista kumpikaan tavanomaisten markkinoiden osapuolista ei halua maksaa. (Esim. Määttä 1999, 29.) Esimerkiksi mielekäs toiminta syrjäytymisvaarassa olevalle maksukyvyttömälle tai maksuhaluttomalle henkilölle voi estää tämän syrjäytymisen ja siten säästää syrjäytymisen yhteiskunnalle aiheuttamia taloudellisia ja sosiaalisia kustannuksia. Tavanomaisilla markkinoilla toimintaa ei tuotettaisi ja tarjottaisi, koska potentiaalinen asiakaskunta ei niistä oma-aloitteisesti maksaisi. Tällaisen toiminnan avulla saatavat kustannussäästöt ovat kuitenkin talouden välitöntä tukemista ja sosiaaliset kustannukset, joilta vältytään, vaikuttavat ihmisten (esimerkiksi puolison ja lasten) hyvinvointiin sekä usein välillisesti myös talouteen. Jos tällaista hyödykettä pidetään tarpeellisena eli vaikutuksia merkittävänä, tuotannon on yleisesti katsottu kuuluvan julkisen sektorin vastuulle. Julkinen voi kuitenkin olla kyvytön tekemään päätöksiä hyödykkeen tarpeellisuudesta ja tuottamisesta esimerkiksi pirstaleisen yhteiskuntarakenteen vuoksi. Kun useat erilaiset ryhmät ajavat omia intressejään yhtäaikaisesti, tämän seurauksena on vaikea saada aikaan yksimielisyyttä vaativia päätöksiä. Päätöksentekokykyä heikentää myös kyvyttömyys hahmottaa kokonaisuuksia ja monimutkaisia syy–seuraussuhteita, jotka paljastaisivat ulkoisvaikutusten olemassaolon.

Kolmannen sektorin olemassaolo on yksi ratkaisu edellä esitettyihin yksityisen ja julkisen tuotannon ongelmiin. Kolmas sektori on apu julkisen sektorin hitauteen, koska esimerkiksi järjestö saa nopeasti aikaan päätöksen oman jäsen- tai kohderyhmän palveluista. Lisäksi kolmas sektori voi ainakin teoriassa hinnoitella tuotteet alemmas, koska se ei yleensä tavoittele voittoa.

Voiton tavoittelemattomuus lisää myös kolmannen sektorin luotettavuut-

ta. Tilanteessa, jolloin esimerkiksi palvelun tuottaja tietää palvelusta ja sen vaikutuksesta enemmän kuin palvelun tarvitsija tai maksaja – esim. terveyspalveluissa ja monissa sosiaalipalveluissa – voi palvelun tarvitsijan tai maksajan olla vaikeaa luottaa voittoa tavoittelevaan tuottajaan. Syynä epäluotamukseen on epäily siitä, että tuottaja maksimoi voittojaan ylihinnottelemalla tai tarjoamalla huonolaatuista palvelua. Tuottaja voi myös tarjota palvelua, jota käyttäjä ei tarvitsisi, mutta ei pysty tiedon puutteen vuoksi arvioimaan omaa tarvettaan. Julkista sektoria voidaan vastaavasti epäillä palveluiden tarvetta vähäisemmästä tarjoamisesta kustannusten minimoimiseksi. Koska kolmannen sektorin tuottaja on voittoa tavoittelematon, kuluttajalla ei ole syytä epäillä voittoa maksimoivaa ylihinnittelua tai tarpeettomien palveluiden myyntiä. Kolmannen sektorin palvelun tuottajalla ei myöskään – ainakaan lähtökohtaisesti – ajatella olevan julkisen kaltaista kannustinta rajoittaa palvelun tarjoamista, sillä palvelun tuottaminen on jo alun perin lähtöisin joko jäsenten omista tarpeista ja tavoitteista tai tietyn väestöryhmän tarpeista. (Anheier & Seibel 1990, 13, 14, 24.) Resurssien niukkuus voi käytännössä kuitenkin rajoittaa myös järjestöjen palvelujen tarjoamista.

2.3 Aktiivinen kansalaistoiminta

Taloudellisten säästöjen aikaansaaminen tai yhteiskunnallisten kustannusten minimointi ei ole järjestöjen toiminnan varsinainen tavoite. Järjestöt eivät ensisijaisesti pyri aikaansaamaan säästöjä esimerkiksi ehkäistessään ja lievittäessään inhimillistä kärsimystä. Koska muut tavoitteet ovat järjestöjen toiminnan kannalta keskeisempiä, ei tämänkään arvioinnin tavoitteita voida perustella ensisijaisesti taloudelliselta kannalta.

Perinteisesti kolmannen sektorin toiminnan perustelut lähtevät ensinnäkin siitä, että se mahdollistaa aktiivisen kansalaisyhteiskunnan. Toinen perustelu lähtee siitä, että jäsenistön intressissä on kansalaisvaikuttaminen, jolloin kolmas sektori toimii välittäjänä julkisen ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Kolmanneksi kolmas sektori kehittää vaihtoehtoisia tarvelähtöisiä tuki- ja palvelumuotoja. Neljänneksi kolmas sektori kykenee ajamaan heikkojen ryhmien asiaa. Viidenneksi kolmas sektori tarjoaa areenan yhteisvastuulle, yhteenkuuluvuudelle ja yhteisöllisyydelle.

Tämän työn keskeiseksi lähtökohdaksi paikannetaan jokaisen esimerkkijärjestön ja toiminta-alueen (Kuopion Reumayhdistyksen liikuntaryhmä-

toiminta, Setlementti Puijolan kohtaamispaikka Kotikulma ja EkoKuopion työllistävä toiminta) olemassaolon perustelu ja se, millä mekanismeilla niiden tuottamat sosiaaliset vaikutukset syntyvät. Olemassaolon perustelut eivät tarkastelussa ole yksinomaan sellaisia, joilla järjestöt itse perustelevat olemassaoloaan arkisissa toimissaan vaan niitä pyritään ymmärtämään sosiaalitaloustieteellisistä lähtökohdista.

2.4 Selvityksen näkökulma järjestöjen olemassaolon perusteisiin

Tässä selvityksessä esimerkijärjestöjen olemassaolon perusteita ja vaikutuksia arvioitaessa keskitytään kunkin järjestön osalta juuri sille ominaisiin piirteisiin. Järjestöt ovat erilaisia, eivätkä niiden olemassaolon perustelut ja vaikutukset ole myöskään samanlaisia. Voidaan ajatella, että vaikutukset eriytyvät sen mukaan, miten ne kohdistuvat julkiseen talouteen, osallistujiin, jäseniin ja sidosryhmiin. Kaikkien edellä mainittujen ulottuvuuksien esiin saaminen kaikkien tarkastelussa mukana olevien järjestöjen osalta ei ole tavoiteltava vaatimus, koska järjestöt ovat eri tavalla kiinnostavia ja eri järjestöillä on eri merkitys. Vaikutuksia ja kustannuksia arvioidaan tässä selvityksessä esimerkijärjestöjen kautta.

Lähestymistapa on siinä mielessä poikkitieteellinen ja sosiaalitaloustieteellinen, että tarkastelussa yhdistetään sosiaalipolitiikkaa, sosiologiaa ja kansantaloustiedettä. Tarkastelussa pyritään tuomaan taloudellisia näkökohtia pohjimmiltaan sosiaalisiin kysymyksiin. Taloudelliset näkökohdat eivät kuitenkaan hallitse tarkastelua (vrt. Sefton ym. 2004).

Järjestöjen vaikutuksia talouden ja sosiaalisten tekijöiden rajapintojen näkökulmasta arvioitaessa kannattaa kiinnittää huomiota ainakin kolmenlaisiin vaikutuksiin ja niiden kohdentumisiin:

1. Sosiaaliset ja yhteisölliset vaikutukset, joita ei ole helppo mitata rahassa, mutta jotka vaikuttavat ihmisten elämään ja hyvinvointiin, muun muassa tasa-arvo, oikeudenmukaisuus, osallisuus, turvalliseksi koettu yhteisö, yhteisöllisyys, yhteenkuuluvuus, mahdollisuus kiinnittyä, mahdollisuus työskennellä yhteisen hyvän puolesta, arvokas elämänsisältö, sosiaalinen koheesio, luottamus ja sosiaalinen pääoma. Vaikutukset kohdentuvat erityisesti toimintaan osallistuville ja sidosryhmille.

2. Sosiaaliset ja yhteisölliset vaikutukset, joilla on edellisiä selvempi yhteys taloudellisiin vaikutuksiin, muun muassa toimintakyky, terveydentila, palveluiden tarve, ihmisten elinolosuhteet ja elämisen edellytykset, vaikutukset eri sidosryhmien toimintaan ja innovatiivisuus tuki- ja palvelumuotojen kehittämisessä. Vaikutukset kohdentuvat erityisesti toimintaan osallistuville ja sidosryhmille.

3. Taloudelliset vaikutukset, esimerkiksi vaikutukset kuntatalouteen, vapaaehtoistyö, kevyet ja ennalta ehkäisevät toiminnot tai virallisen sosiaaliturvajärjestelmän aukkojen paikkaaminen, jotka ehkäisevät kalliimpien palvelujen käyttöä tai muita konkreettisia kustannuksia. Vaikutukset kohdentuvat erityisesti julkiselle taloudelle.

Edellä kuvattujen vaikutustyyppien kaikkia sisältöjä ei käydä systemaattisesti läpi, vaan keskitytään kunkin esimerkkijärjestön kannalta tyypillisimpiin kysymyksiin.

Esimerkkijärjestöistä kerätään empiiristä aineistoa, jonka tarkoituksena on muun muassa kuvata, millaisia palveluja ja toimintaa järjestöt tuottavat, tuottavatko muut tahot samaa palvelua ja millaista yhteistyötä järjestöllä on palvelujen tuotannossaan ja toiminnassaan muiden toimijoiden kanssa. Empiiristä aineistoa kerätään myös järjestöjen toiminnan kohteina olevilta ihmisiltä (jäseniltä ja järjestettyyn toimintaan osallistuvilta). Kuvauksen tarkoituksena on antaa puitteet sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten tarkastelulle. Lisäksi käytetään asiantuntijoiden näkemyksiä järjestöjen vaikutuksesta eri sidosryhmien toimintaan.

Aineisto on syntynyt arvioinnin ja kehittämisen lähtökohdista. Esimerkkijärjestöjen kanssa on keskusteltu mahdollisimman yksinkertaisesti aikaansaaduista aineistoista ja toteuttamiskelpoisista arviointitavoista. Tavoitteena on myös ollut, että järjestöt voivat käyttää ja kehittää arvioinnin välineitä mahdollisimman vaivattomasti osana toimintaansa. Kehittämistyön sivutuotteena on syntynyt arviointeja esimerkkijärjestöjen vaikutuksista ja kustannuksista.

Esimerkkijärjestöjen toimintojen ja käytäntöjen kuvaus on verraten kärkeä. Tarkoituksena on kuitenkin antaa perusteltuja suuntaviivoja sille, mitä hyötyä Kuopion kaupungille on toiminnan avustamisesta ja mitä järjestöjen toiminnan ulottuvuuksia sen tulisi ottaa huomioon omien rahoituskriteereidensä ohessa.

2.5 Arvioinnin ja kehittämisen tavoitteet

Hankkeessa on kehitetty järjestöjen toiminnan arviointia erityisesti paikallisen hyvinvoinnin ja talouden näkökulmasta hyödyntämällä erilaisia, suhteellisen vaivattomasti aikaansaatuja aineistoja. Kysymys avustamisen hyödyistä tai kannattavuudesta paikallisista lähtökohdista tarkasteltuna ei kuitenkaan ole välttämättä taloudellisesti tai kvantitatiivisesti mitattavissa (numeeriseen muotoon saatettu aineisto ja tilastollinen analyysi), koska olemassaolon perustelut ovat luonteeltaan myös laadullisia (sellaisia, joita ei voida palauttaa helposti numeeriseen muotoon). Tämän hankkeen yhteydessä meillä on mahdollisuus testata erilaisia arvioinnin keinoja. Tavoitteena on, että järjestöt voivat entistä enemmän hyödyntää arviointia osana arkipäivän toimintaa.

Kuopion kaupungin kansalaisjärjestöstrategian mukaan avustustoiminnan keskeisimpiä haasteita tulevaisuudessa on, miten avustusmäärärahat voidaan kohdentaa entistä vaikuttavammin, mikä merkitsee avustettavan toiminnan arvottamista ja priorisointia (Kuopion kaupungin kansalaisjärjestöstrategia 2007, 10). Kuopion kaupungin palvelustrategia vuoteen 2017 toteaa, että keskeisintä on pyrkiä kohdentamaan avustuksia siten, että toiminta tukee ja täydentää Kuopion kaupungin omaa palvelutuotantoa ja tavoitteita (mt. 10). Sama johtopäätös on tehty myös Satu Moilasan (2007) selvityksessä.

Toisaalta on muistettava, että järjestöjen olemassaolon perusteita ei kuitenkaan voida vetää julkisen sektorin odotuksista ja palvelutuotannon täydentämisen tavoitteista. Järjestöillä on itseisarvoista asemaa kansalaisyhteiskunnan institutionaalisenä ytimenä.

Esimerkkitapauksina, joita tutkimalla arviointia kehitetään, on kolme erityyppistä kuopiolaista järjestöä. Näiden osalta arvioinnin kysymykset kuuluvat seuraavasti:

1. Miksi tarkastelun kohteena olevat järjestöt ovat olemassa?
2. Mitä merkitystä tutkimuksen kohteena olevien järjestöjen toiminnoilla on hyvinvointiin (vaikutukset osallistujille) ja miten niitä voidaan arvioida?
3. Millaisia ovat toiminnan taloudelliset vaikutukset ja miten niitä voidaan arvioida?

Esimerkkijärjestöistä Kuopion reumayhdistyksen tarkastelussa huomio kiinnittyy toiminnan merkitykseen yhdistyksen jäsenille. Arvioinnin kohteeksi rajataan reumayhdistyksen tuottamien liikuntaryhmien vaikutukset. Yhteiskunnallista hyötyä tavoittelevan EkoKuopion toiminnassa keskitytään sen vaikutuksiin julkiselle taloudelle. Yhteiskunnallisesti heikossa asemassa olevien henkilöiden tukemiseen keskittyvän Setlementti Puijolan ylläpitämän kohtaamispaikka Kotikulman osalta toiminnan merkitystä ja vaikutusta päädytään tarkastelemaan sekä toiminnassa mukana olevien että sidosryhmien kautta.

Arvioinnin kehittämiseen liittyviä teemoja, joihin arviointia kehitettäessä kiinnitetään huomiota, ovat arvioinnin

- käytettävyys ja luotettavuus: miten arviointia tulisi kehittää, jotta se toisi esille sekä järjestöjen että avustuksen antajien näkökulmasta olennaisia tietoja ja jotta tieto olisi käyttötarkoitukseensa riittävän luotettavaa? (Jos järjestöt eivät kerää arvioinnin kannalta olennaista tietoa, on mietittävä, miten sitä voitaisiin kerätä.)
- toteuttamiskelpoisuus: miten arviointia tulisi kehittää, jotta arviointi olisi realistista ja riittävän yksinkertaista ja antaisi järjestöille mahdollisuuden arvioinnin omatoimiseen toteuttamiseen?
- eettinen hyväksyttävyyys: miten varmistetaan, että arviointi ei heikennä toiminnan kohteena (usein heikossa asemassa) olevien tilannetta?

2.6 Avainkäsitteitä

Arviointi ja arviointitutkimus

Arvioinnissa on kysymys jonkin asian tai toiminnan arvon, ansion tai merkityksen osoittamisesta. Periaatteessa arviointi on varsin arkista toimintaa, jota kaikki ihmiset tekevät päivittäin. Kun kuluttaja tekee ostopäätöksen eri tuotteiden välillä, hän arvioi niitä laadun ja hinnan perusteella. Kun opettaja arvioi oppilaiden tenttivastusten ansioita ja puutteita, hän pystyy asettamaan ne laatimiensa kriteereiden perusteella paremmuusjärjestykseen. Toiminnan rahoittaja voi puolestaan tehdä rahoituspäätöksen jollekin ja evätä rahoituksen toiselta esimerkiksi toiminnan yhteiskunnallisen arvon tai ansion perusteella.

Arviointitutkimus perustuu selkeään tavoitteen- tai kysymyksenasetteluun, ja siinä käytetään hyödyksi tutkimusmenetelmiä kysymyksenasetteluun liittyvän aineiston keräämisessä ja analysoinnissa. Tutkimuksellinen perusta on vahva, kun osoitetaan jonkin toiminnan arvoa, ansiota tai merkitystä. Arviointitutkimus on systemaattista. Se tavoittelee tiedeyhteisön hyväksyntää. Arviointitutkimusta voidaan tehdä muun muassa tiedon tuotannon, kehittämisen ja toimijoiden vastuullisuuden (tilivelvollisuuden) osoittamisen lähtökohdista.

Usein kuitenkin arviointia ja arviointitutkimusta ei pyritä käsitteellisesti erottelamaan (Rajavaara 1999, 38). Tässä selvityksessä esitetty arvioinnin kehittäminen on ollut tasapainon hakemista arvioinnin, kehittämisen ja tutkimuksen keskinäisten suhteiden jännitekentässä. Raportti ei pyri täyttämään vaativan tilivelvollisuusarviointiin keskittyvän arviointitutkimuksen edellytyksiä, sillä arviointi on syntynyt järjestöjen kanssa tehdyn kehittämisen kautta. Järjestöille on tarjottu menetelmällisiä ja sisällöllisiä ratkaisuja keskeisten vaikutusten ja kustannusten löytämiseen ja esittämiseen sidosryhmille. Näitä ratkaisuja on myös raportin tekijöiden taholta kokeiltu ja saatu vaikutuksiin ja kustannuksiin liittyviä tuloksia. Lopputulos on siis enemmän kuin ilman tutkimusmenetelmiä aikaansaatua arviointia, mutta vähemmän kuin tiukkaa arviointitutkimusta. Tämä ratkaisu on tehty osittain myös sillä perusteella, että nyt esitetyt vaikutusten ja kustannusten arvioinnin ulottuvuudet olisivat mahdollisimman helposti aikaansaavissa ja toistettavissa ainakin esimerkkijärjestöissä. Luonnollisesti selvityksestä toivotaan olevan hyötyä myös muille järjestöille, jotka joutuvat pohtimaan toimintansa vaikutuksia ja kustannuksia.

Vaikuttavuus ja vaikutukset

Vaikuttavuuden osoittaminen on tullut viime vuosina yhä tärkeämmäksi. Lähtökohtana on ajatus, että rajalliset resurssit on käytettävä niin, että niiden avulla saadaan mahdollisimman paljon tavoiteltua hyvää aikaiseksi toiminnan kohteille eli vaikuttavuutta. (Mäkitalo & Turunen 2008, 12.) Järjestöjen toiminnan ja eri palveluiden vaikuttavuudessa on kyse kansalaisten ja kuntalaisten hyvinvoinnista.

Vaikutuksien ja vaikuttavuuden yhteydessä puhutaan usein myös tuloksellisuudesta, joka on laajempi käsite. Esimerkiksi Kunnallisen työmarkkina-

laitoksen tuloksellisuussuositus, joka perustuu niin sanotun tasapainotetun mittariston, Balanced Scorecard, mukaisesti tuloksellisuuden osa-alueisiin, lähtee liikkeelle juuri vaikuttavuudesta (joka tosin määrittyy ennen kaikkea kustannusvaikuttavuudeksi, riittävydeksi ja kohdentuvuudeksi). Muita Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tuloksellisuussuosituksen osa-alueita ovat asiakaspalvelu (asiakaspalvelun laatu, asiakkaiden tyytyväisyys, palveluyksiköiden keskinäinen yhteistyö ja palvelujen saatavuus), prosessinäkökulma (muun muassa palveluprosessin sujuvuus) ja henkilöstön aikaansaamiskyky. Vaikutuksiin ja vaikuttavuuden arviointiin keskityttäessä tässä selvityksessä ei tuoda esiin näitä muita tuloksellisuuden osa-alueita.

Vaikuttavuuden käsite on yhteydessä siihen, mitä jollakin toiminnalla perimmältään tavoitellaan eli toiminnan lopulliseen tuotokseen. Toiminnan välituotoksia kuten vaikkapa järjestön toteuttamien liikuntaryhmien kokoon-tumiskertoja tai hoitovuorokausia ei yleensä rinnasteta vaikututtavuuteen. Lisäksi vaikuttavuuden mittaaminen vaatii yleensä pidemmän aikavälin tarkasteluja. Lyhyellä periodilla järjestö voi tuoda esimerkiksi päihdeongelmaisten ihmisten elämään tärkeitä vaikutuksia kuten jatkuvuutta ja säännöllisyyttä. Kuitenkaan selvää vastausta siihen, mikä vaikutus tällä on ehkä toiminnan perimmäisenä tavoitteena olevaan päihdeongelmasta toipumiseen ja muuhun hyvinvointiin, ei lyhyellä aikavälillä voida saada.

Vaikuttavuus on käsite, jota määritellään hieman eri tavalla asiayhteyden mukaan. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan tuoda esiin vaikuttavuuskäsitteen useita erilaisia määritelmiä vaan esitellään tavanomainen tapa. Yleensä vaikuttavuus määritellään niin, että se on muutos toiminnan perimmäisessä tavoitteessa (esim. terveydentilassa tai laajemmin hyvinvoinnin eri ulottuvuuksissa), joka voidaan lukea toiminnan ansioksi (esim. Sintonen & Pekurinen 2006, 53). Käytännössä kuitenkin esimerkiksi sosiaalipalveluissa muutoksen idea voi monta kertaa olla liian vaativa, jolloin vaikuttavuuden kriteeriksi voi joissakin tilanteissa olla tarkoituksenmukaisempaa asettaa esimerkiksi se, että yksilöiden tilanteissa ei tapahdu ei-toivottavaa kehitystä.

Terveyspalveluissa vaikuttavuuden mittaaminen on helpompaa kuin esimerkiksi sosiaalipalveluissa. Terveysvaikutuksia koskevat mittaukset voidaan tehdä tarkoitukseen kehitetyillä mittareilla kuten esimerkiksi verenpaineen ja kolesterolin mittaaminen. Myös vaativat tutkimusasetelmat kuten satunnaistetut kontrolloidut koeasetelmat (RCT) ovat olleet terveyspalveluissa helpommin toteutettavissa kuin sosiaalipalveluissa. Tällöin vertaillaan esi-

merkiksi erilaisten terveydenhuollon toimenpiteiden vaikuttavuutta ja kustannuksia tavanomaiseen toimintaan tai tilanteeseen, jossa toimintaa ei olekaan järjestetä. Kaikkia tekijöitä on vaikea saada aivan yhdenmukaisiksi, mutta kausaalisuuden osoittaminen on kuitenkin helpompaa kuin sosiaalipalveluissa.

Erilaisissa projektiluontoisissa kokeiluissa ja sosiaalipalveluiden arvioinnissa ovat viime vuosina kasvattaneet merkitystä myös toisenlaiset tutkimukselliset lähestymistavat. Niissä vaikutuskysymyksiä ja vaikuttavuutta lähestytään toisin kuin satunnaistettujen kontrolloitujen kokeiden kautta. Esimerkkinä voidaan mainita realistinen arviointitutkimus, jota ei kuitenkaan tässä yhteydessä tarkemmin avata. Tällä hetkellä niiden perusteella saatua näyttöä ei kuitenkaan tieteellisessä keskustelussa pidetä yleisesti ottaen niin vahvana kuin kontrolloitujen koeasetelmien kautta saatuja tuloksia. Yleisesti ottaen kontrolloitujen koeasetelmien rakentamista on pidetty niin vaativana, että niitä ei ole Suomessa esimerkiksi sosiaalipalveluiden vaikutusten osalta juurikaan toteutettu. Yhteiskuntatieteilijät ovat tyypillisesti tyytyneet erilaisiin suhteellisen vaatimattomiin seuranta-asetelmiin.

Tässä järjestöjen arvioinnin kehittämiseen liittyvässä selvityksessä puhutaan pikimminkin vaikutuksista kuin vaikuttavuudesta. Vaikuttavuuden tiukka osoittaminen satunnaistettujen kontrolloitujen koeasetelmien kautta ei tulisi soveltumaan järjestöjen tarpeisiin niiden etsiessä toteuttamiskelpoisempia keinoja toimintansa vaikutusten osoittamiseen. Myöskään muita vaativia tutkimusasetelmia ei lähdetä rakentamaan, vaan tyydytään erilaisten kehityskulkujen seurantaan, retrospektiiviseen tarkasteluun ja erilaisia oletuksia sisältävien vaihtoehtotilanteiden analyysiin. Usein kysymys on myös siitä, että tarkasteltavat vaikutukset on saatava esille verraten lyhyen ajan kulussa. Toiminnan lopullisiin vaikutuksiin ei siis useinkaan päästä.

Kehitetty vaikutusten arviointi on luonteeltaan sellaista, että tiukasti tarkasteltuna vaikutusten osoittaminen juuri toiminnan ansioksi on epävarmaa. Pyrkimyksenä on silti ollut tuottaa olosuhteisiin nähden mahdollisimman uskottavaa ja luotettavaa arviointia koskevaa kuvausta.

Arviointi on aina myös sopimuksenvaraista toimintaa. Toiminnan vaikutus-ulottuvuuksien valitseminen ja esiintuominen eivät ole vain arvioinnin toteuttajien asia, vaan arvioinnin tilaaja on ratkaisevassa asemassa. Viime kädessä tässäkin raportissa esiintuodut vaikutukset koetellaan niiden tahojen kautta, joille järjestöt ovat vastuussa tai tilivelvollisia toiminnastaan.

Tilivelvollisuutta vaativat tahot ratkaisevat esimerkiksi sen, miten uskottavina ja riittävinä tässä selvityksessä esiintuotuja esimerkkijärjestöjen vaikutuksia pidetään.

Tilivelvollisuus

Perinteisessä tilivelvollisuusajattelussa toiminta tapahtuu vaihtosuhteessa, jossa toimijoina ovat kansalaiset (päämies) ja palveluntuottajat (agentti). Eleanor Chelimszyn (1997, 10–18) mukaan arvioinnin yksi tarkoitus voi olla tilivelvollisuuden tai vastuullisuuden (accountability) täyttämisen. Tilivelvollisuusarvioinnilla hän tarkoittaa organisaation tilivelvollisuuden todentamiseksi ja täyttämiseksi tarvittavaa jatkuvaan seurantaan perustuvaa toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Vaikka tässä arvioinnin kehittämiseen liittyvässä selvityksessä ei päästäkään tilivelvollisuuden osalta tehokkuuskysymyksiin saakka, on syytä ottaa huomioon seuraava Lasse Murrin (2003, 69) kustannusten ja vaikuttavuuden arvioinnin suhteeseen liittyvä kommentti. Hänen mukaansa tehokkuuden osoittaminen monipuolisella arviointitavalla on järjestöille tärkeä, mikäli ne aikovat toimia palvelujen tuottajina myös asenteiltaan viilenevässä ja markkinoistuvassa maailmassa.

Yritykset ovat tilivelvollisia osakkeenomistajille, ja julkinen toiminta on tilivelvollinen panoksenhaltijoille, kansalaisia edustaville poliittisille päätöksentekijöille, osin kansalaisille, yrityksille ja yhteisölle (Määttä & Ojala 2000, 29). Voidaan ajatella, että järjestöt ovat puolestaan tilivelvollisia järjestöjen luonteen mukaan ennen kaikkea jäsenistölleen, rahoittajilleen ja muille sidosryhmille.

3 TOIMINTOJEN JA KUSTANNUSTEN KUVAUS SEKÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

3.1 Kuopion Reumayhdistys

3.1.1 Toimintaa jäsenten hyväksi

Suomessa on paikallisjärjestöt mukaan lukien tuhansia sosiaali- ja terveysjärjestöjä, jotka ovat syntyneet tietyn sairauden tai sairausryhmän omaavien etujen ajamiseen tarvelähtöisesti (ns. potilasjärjestöt) (Vertio 2002, 301). Yksi tällaisista on Kuopion Reumayhdistys, joka toimii reumasairauksien ja muiden tuki- ja liikuntaelinsairauksien aiheuttamien hyvinvointivajeiden vähentämiseksi. Toiminnoillaan se pyrkii edistämään sairastuneiden palveluja ja elinoloja.

Reumayhdistyksen jäsenistöön kuuluu kaikenikäisiä: lapsia, nuoria, työsäkäyviä sekä eläkeläisiä. Yhteydenotto yhdistykseen tapahtuu usein joko sairauden alkuvaiheessa tai kun sairaus vaatii muutosta lääkityksessä tai edessä on leikkaustoimenpide. Yhdistyksellä on yksi osa-aikainen työntekijä.

Reumayhdistyksen jäsenilleen järjestämästä toiminnasta voidaan erotella neljä osa-aluetta:

- tiedottaminen reumasairauksista ja muista tuki- ja liikuntaelinsairauksista sekä niihin liittyvistä asioista
- edunvalvonta
- vertaistuki
- liikunta

Näiden lisäksi yhdistys järjestää virkistystoimintaa, joka usein rinnastuu vertaistukeen. Edellä mainittuja toimintoja ei voida aina selkeästi erotella toisistaan, vaan ne tapahtuvat myös osittain yhtä aikaa. Tästä esimerkkinä voidaan mainita liikuntaryhmät, joissa fyysisen harjoittelun ohessa välitetään uutta tietoa sairauden hoidosta ja samalla keskustellaan jokapäiväisistä sairauden mukana tuomista ongelmista.

Tiedottaminen

Reumayhdistyksen näkökulmasta yksi tärkeä tehtävä on se, että yhdistys pystyy tarjoamaan reumaan liittyvää keskeistä tietoa, jonka vastaanotettavuus paranee, koska tieto tulee vertaisilta. Näin se täydentää julkista sektoria ja periaatteessa ehkäisee tiedon epätasaisesta jakautumisesta (esim. lääkäri–potilas-suhde) johtuvaa muuta palvelutarvetta. Tiedon lisääntyminen parantaa palvelujen ja käyttäjien asemaa palveluista päätettäessä.

Reumayhdistys tarjoaa tietoa tukihenkilöiden, keskusteluryhmien sekä yleisten tiedotuspäivien kautta. Osa tiedottamisesta tapahtuu yhdistyksen jäsenten kautta, mutta välillä tehdään yhteistyötä esimerkiksi yliopiston ja muiden asiantuntijoiden kanssa. Reumayhdistys tarjoaa aktiivisesti tietoa yhdistyksen toiminnasta. Esitteitä toimitetaan säännöllisesti hoitopaikkoihin kuten Kuopion yliopistollisen sairaalan reumapoliklinikalle, lastenpoliklinikalle ja alueen terveystieteiden keskuksiin. Reumahoitajat tuntevat toiminnan hyvin ja osaavat neuvoa, mistä ja milloin järjestön toimijat ovat tavoitettavissa ja mitä yhdistyksellä on tarjota. Yhdistyksellä on oma tiedotuslehti, ja myös Reumaliiton lehdestä saa tietoa.

Tiedottamisen kannalta myös vertaistukiryhmät ovat tärkeitä. Niiden toiminta koostuu keskustelujen lisäksi lähinnä luennoista, mutta välillä virkistäydytään esimerkiksi teatteriesityksissä. Vuonna 2007 luentotilaisuuksia järjestettiin 18. Niihin osallistui 560 kuulijaa. Ryhmissä järjestetään myös erilaista viriketoimintaa.

Edunvalvonta

Reumayhdistys ajaa jäsentensä asioita julkisuudessa sekä informoi jäseniään etuuksista, palveluista ja mahdollisuuksista, joihin heillä elämäntilanteensa perusteella olisi oikeus tai edellytykset. Reumayhdistyksen edunvalvontaan kuuluu myös vuorovaikutus sosiaali- ja terveystieteiden ammattilaisiin, ja toisinaan yhdistys auttaa jäseniään muun muassa hoitoon pääsyssä. Reumaan sairastuneiden näkökulmasta reumayhdistys on luotettava taho, joka on aidosti asiakkaiden puolella. Julkisella sektorilla työntekijä saattaa joutua samanaikaisesti toimimaan niukkojen resurssien vuoksi sekä palveluiden portinvartijana että tiedottamaan asiakkaita heidän oikeuksistaan. Asiakkaan asioiden eteenpäin vieminen, asiointiprosessien tukeminen ja omi-

en vahvuuksien käyttöönotto liitetään julkisella sektorilla erityisesti sosiaalityöntekijöiden tehtäväksi. Viime vuosina asiakkaiden oikeuksien toteutumiseen on alettu kiinnittää julkisellakin sektorilla aiempaa voimakkaammin huomiota.

Vertaistuki

Marianne Nylundin (2005, 203) mukaan vertaistuki tarkoittaa samankaltaisessa elämäntilanteessa olevien ihmisten halua jakaa kokemuksiaan ja tietoaan toisia kunnioittavassa ilmapiirissä. Susanna Hyväri (2005, 219) täsmentää kuvaa niin, että vertaistukiryhmästä ei haeta palveluksia, mutta vertaissuhteet voivat muuttua sellaisiksi. Vertaistuki ei myöskään samastu terapiasuhteeksi, koska vertaistuki ei ole kestoaltaan tarkasti rajattua eikä sen toimijoiden roolit ole aina selkeästi ennalta määriteltävissä. Vertaisryhmissä on lupa ystäväystyä ja jopa rakastua.

Vertaistuki on toisen samanlaisessa elämäntilanteessa olevan antamaa sosiaalista tukea. Se ei korvaa ammattilaisen antamaa tukea. Toisaalta on myös sanottu, ettei mikään ammattilaisten antama tuki voi myöskään korvata vertaistukea. Vertaistuessa keskeisintä on se, että kenenkään ei tarvitse jäädä yksin elämäntilanteessaan tai ongelmissaan. Vertaistuki perustuu vapaaehtoisuuteen, yhteisöllisyyteen ja kiinnostukseen yhteiseksi koettuihin asioihin. Se on vastavuoroista kokemusten vaihtoa ja samassa elämäntilanteessa olevien henkilöiden keskinäistä tukea. Vertaistuen tavoitteena on edistää hyvinvointia ja jaksamista.

Kuopion Reumayhdistyksen toiminta perustuu vahvasti vapaaehtoistoimintaan ja vertaistukeen. Toimintaa ei ohjailta ulkopuolelta vaan toiminnan tarve lähtee yhdistyksen jäsenien tarpeesta. Yhdistyksen virallisina vertaistukihenkilöinä toimivat saavat koulutusta. Koulutuksen maksaa reumayhdistys ja koulutusta tarjoaa kattojärjestö Reumaliitto. Lisäksi vertaistukikouluttajana Kuopiossa toimii myös vammaisjärjestöjen yhteistoimintaelin Tukipilari. Sen tavoitteena on edistää kuopiolaisten kansanterveys- ja vammaisjärjestöjen yhteistoimintaa. Tukihenkilöille on tarjolla perus- ja jatkokoulutuksen lisäksi keskinäistä vertaistoimintaa. Luonnollisesti yhdistyksen toimintaan kuuluu myös epävirallisempaa vertaistukea.

Vertaistoiminta perustuu ryhmäläisten henkilökohtaisiin kokemuksiin, kokemusten jakamiseen ja arjen arvostukseen. Ryhmän tuki ja mahdolli-

suus tukea muita ovat jäsenille merkityksellisiä. Vertaistoiminnan merkitys korostuu erityisesti sairauden alku- ja muutosvaiheissa. Kuopion Reumayhdistyksen puheenjohtaja kuvaa vertaistukitoimintaa seuraavasti:

Se on sitä tietoa, oppii elämään sairauden kanssa ja selviytyy henkisesti paremmin ja ehkä saa siihen arkielämään vinkkejä. Että mitenkä selviytyy kun nivelet on aamulla niin kipeät että kaikki tavarat tippuu käsistä. Ja saa tietoa sosiaalietuuksista ja Kela-etuuksista ja niin edelleen. Tukihenkilö välittää tietoa oman kokemuksen pohjalta.

Vertaistuen tarjoama lisäarvo julkisen sektorin palveluihin verrattuna tunnustetaan melko yleisesti. Vertaistukitoiminta ei kilpaile julkisen sektorin kanssa vaan täydentää julkisia sosiaali- ja terveystalvaeluketjuja. Vertaisryhmit toimivat myös usein linkkinä virallisen ja epävirallisen tuen välillä. Yhteistyö julkisten sosiaali- ja terveystalvaeluiden kanssa on hyödyllistä, koska viranomaiset voivat auttaa muun muassa tiedottamisessa ja vertaisryhmiin ohjaamisessa. Tätä tiedottamiskanavaa Kuopion Reumayhdistys pitää hyvänä. Tietoa jakavat muun muassa terveystalvaelkeskusten reumahoitajat, jotka kertovat yhdistyksen toiminnasta ja tarjonnasta.

Vertaistuen vahvuuksia ovat myötäläminen, ymmärtäminen, tasa-arvoisuus, tilanneherkkyys ja saavutettavuus. Sen arvo perustuu samankaltaisten elämäkokemusten jakamiseen ja vahvistavaan vaikutukseen yksilölle. Ammatillisesta lähestymistavasta poiketen jokainen on tasavertainen oman arvensa ja elämänsä asiantuntija.

Vertaistuki on hyvin lähellä ystävyssuhdetta. Merkitykselliseksi tuen tekee se, että julkisen ja yksityisen palvelujärjestelmän on mahdotonta tuottaa tämänkaltaisia suhteita. Toisaalta tuen merkitys elämäntilanteen koehenemisen ja mahdollisten muiden sosiaalisten seurauksien kannalta on hyvin vaikeasti arvioitavissa oleva asia. On kuitenkin mahdollista, että vertaistuki lisää tietoa, poistaa turhia sairauteen liittyviä pelkoja ja vähentää tarvetta hakea tietoa ja palveluja julkiselta ja yksityiseltä sektorilta.

Irja Mikkonen (2009, 154–158) on käsitellyt tutkimuksessaan vertaistukea laajasti ja monipuolisesti. Vertaistuen koettiin auttavan selviytymään jokapäiväisessä toiminnassa. Vertaistuen saajat olivat erittäin tyytyväisiä saadessaan tietoa sairaudesta ja hoitomuodoista sekä kokemustietoa sosiaali- ja terveystalvaeluista.

Mikkonen (2009, 179, 187–188) selvitti myös vertaistuen suhdetta julkisiin ja kolmannen sektorin palveluihin. Kansalaisten keskuudessa vertaistuki rinnastetaan usein julkisiin palveluihin ja harrastustoimintaan, mutta käytännössä vertaistukea ei voida korvata millään muulla vastaavalla toiminnalla. Vertaistuki koetaan merkittävänä tietolähteenä, ja vertaistuen uskotaan jopa vähentävän julkisten palvelujen käyttöä.

Liikuntaryhmät

Reumaa sairastaville liikunta on hyvin tärkeää. Kuopion kaupunki ei tarjoa riittävästi liikuntaryhmiä, joten Kuopion Reumayhdistys järjestää toimintaa itse. Näin reumayhdistys täydentää julkisen palvelutuotannon jättämää aukkoa.

Kaupungin tarjoamiin ryhmiin otetaan vain vaikeimmat tapaukset ja ryhmäkoko on hyvin pieni, joten tarjonta ei riitä kaikille. Ilman Reumayhdistyksen tarjoamia palveluja valtaosa reumaa sairastavista ei pääsisi mihinkään ryhmään.

Yhdistyksen tarjoamat palvelut ovat myös edullisia. Liikuntakerhojen kausimaksu on 20 euroa, mikä on selvästi edullisempaa kuin osallistuminen kaupungin liikuntaryhmiin. Kuopion kaupungilla kahden kuukauden liikuntaryhmän kävijämaksu on 18 euroa, johon kuuluu 8 jumppaa. Kaupungin ryhmiin tarvitaan lääkärin lähete, kun Reumayhdistyksen ryhmään voi osallistua ilman lähetettä. Yhdistyksen omia liikuntaryhmiä on 20, lisäksi on tarjolla yhteisryhmiä Selkäyhdistyksen kanssa.

Liikuntaryhmiä ohjaavat fysioterapia- ja lääketieteen opiskelijat sekä vertaisohjaajat. Reumayhdistys tarjoaa perinteisten liikunta- ja allasryhmien lisäksi joogaa ja bailatinoa. Jälkimmäisiin ryhmiin tarvitaan erityisosaamista, joten ohjaajien palkkiot ovat korkeampia kuin perinteisten ryhmien. Tavoitteena on saada lisäkoulutusta kuntosaliharjoitteluun, koska kuntosaliharjoittelun hyödyistä tulehduksellisen reumasairauden hoidossa on tieteellistä näyttöä. Esimerkiksi Arja Häkkinen (1999) totesi väitöskirjatutkimuksessaan, että reumapotilaat hyötyivät dynaamisesta voimaharjoittelusta. Voimaharjoitteluun osallistuneiden koehenkilöiden lihasvoimat kasvoivat ja taudin tulehduksellinen aktiivisuus väheni verrattuna kontrolliryhmään. Harjoittelu vaatii jatkuvuutta ja säännöllisyyttä, muuten saavutetut hyödyt menetetään.

Hyvinvointivaltion muutos on johtanut siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuotetaan useammalla eri sektorilla. Puhutaan niin sanotusta welfare-mixistä eli hyvinvoinnin sekataloudesta, jossa palveluja tuotetaan julkisella, yksityisellä ja kolmannella sektorilla. Kolmannen sektorin mahdollisuuksista julkisen sektorin palvelutuotannon tukijana on esitetty erilaisia näkemyksiä.

3.1.2 Laajaa yhteistyötä monien tahojen kanssa

Reumayhdistyksellä on kaupungin liikuntatoimen kanssa jonkin verran yhteistyötä. Vertaisohjaajat ovat saaneet perus- ja virikekoulutusta. Lisäksi yhteistyötä on terveystoimen kanssa. Kaupungin fysioterapeutti on kartoittanut Reumayhdistyksen tarjonnan ja esitellyt terveyskeskuksen mahdollisuuksia. Merkittävintä yhteistyötä on kuitenkin kaupungin tilojen maksuton käyttömahdollisuus. Esimerkiksi kaupungin terveystoimen kuntosali ja palvelutalojen tilat ovat maksuttomia. Liikuntatoimelta saadaan lisäksi 800 euron avustus yhdistyksen toimintaan.

Kuopion Reumayhdistyksen puheenjohtajan mukaan kaupungin ja järjestöjen välillä voisi olla enemmän yhteistyötä. Terve Kuopio -hanke on hyvä esimerkki yhteistoiminnasta. Terveysliikunnan työryhmä on konkreettinen osa Terve Kuopio -hankkeen toimintaa, jossa reumayhdistys on ollut mukana. Tämäntyyppisen osallistumisen kautta pystytään tuomaan esille muun muassa vaikeavammaisten liikuntamahdollisuuksien tarve.

Esimerkkinä Kuopion kaupungin ja Reumayhdistyksen yhteistyöstä on alkuvuodesta 2007 toteutettu avokuntoutuskurssi reumaa sairastaville ikääntyville epäaktiiville liikkujille yhdessä terveyskeskuksen ja paikallisen ammattikorkeakoulun fysioterapiaopiskelijoiden kanssa. Terveyskeskuslääkärit tekivät kurssilaisille alkutarkastukset ja fysioterapiaopiskelijat toteuttivat kurssin opinnäytetyönään. Kaupungin terveyskeskuslääkäreiden tekemät alkutarkastukset maksoi Kuopion kaupunki. Reumayhdistykselle kurssin kustannukset olivat 810 euroa.

Reumayhdistyksen roolina avokuntoutuskurssilla oli toimia muun muassa tiedottajana. Reumayhdistyksen puheenjohtaja ja toimistos sihteeri osallistuivat kurssin valmisteluun ja suunnitteluun. Mukana suunnittelussa olivat myös terveyskeskuksen lääkäri, fysioterapeutti, kaupungin vapaa-ajan toimen edustaja ja kolme opettajaa ammattikorkeakoulusta (Kuha 2008). Kurssille osallistui 14 henkilöä.

Reumayhdistys osallistuu vuosittain Kuopion yliopistollisen sairaalan (KYS) ensitietopäiviin, joihin kutsutaan äskettäin reumaan sairastuneita. Päivän aikana lääkäri, fysioterapeutti, jalkaterapeutti, psykologi ja sosiaalityöntekijä antavat sairastuneelle tietoa arjessa selviytymiseen. Yhdistyksen kokemuskouluttajilla on päivässä merkittävä rooli. Päivä toteutetaan kaksi kertaa vuodessa sekä aikuisten että lasten poliklinikalla. KYS huolehtii tapahtuman kustannuksista. Reumayhdistykselle tulee kustannuksia vain kokemuskouluttajan matkakuluista.

Yhdistys tekee vilkasta yhteistyötä sosiaali- ja terveystieteiden oppilaitosten sekä Kuopion yliopiston kanssa. Lääketieteen opiskelijat ovat jo yli kymmenen vuoden ajan saaneet niin sanotun nimikkopotilaan opiskelujensa alkuvaiheessa. Kuopion Reumayhdistys oli ensimmäinen järjestö, joka lähti mukaan tähän toimintaan. Opiskelijat perehtyvät sairaan ihmisen elämänkaareen vierailemalla tämän kotona ja haastattelemalla häntä. Tästä toiminnasta on saatu hyvää palautetta opiskelijoilta. Yliopistolla on myös käyty pitämässä luentoja muun muassa farmasian ja ravitsemustieteen opiskelijoille. Aiheena on ollut esimerkiksi asiakkaan kohtaaminen. Savonia-ammattikorkeakoulun opiskelijat ovat tehneet reumaan liittyviä opinnäytetöitä. Reumayhdistyksestä on käyty pitämässä luentoja myös liikealan ja matkailualan opiskelijoille. Lisäksi opiskelijat ovat suorittaneet erilaisia työharjoittelujaksoja Reumayhdistyksellä.

Reumayhdistys on ollut myös Polku-projektissa, joka on kouluttanut niin sanottuja kokemuskouluttajia kahteentoista eri vammaisjärjestöön. Toiminta on jatkunut projektin loppumisen jälkeen vilkkaana. Esimerkiksi viime vuonna reumayhdistyksen kokemuskouluttajat pitivät 15 reuma-aiheista luentoa sosiaali- ja terveystieteiden opiskelijoille.

Yhteistyö sosiaali- ja terveystieteiden oppilaitosten sekä Kuopion yliopiston kanssa ei aiheuta yhdistykselle merkittäviä kustannuksia, sillä toiminta on luonteeltaan vastavuoroista. Sekä yhdistys, sen jäsenet, oppilaitokset ja yliopisto hyötyvät. Yhteistyötä tehdään myös muiden järjestöjen kanssa.

3.1.3 Jäsenmaksut ja avustukset rahoituslähteinä

Reumayhdistyksen kuluista yksi kolmasosa (6100 €) on kuntoutuskuluja eli käytetään ryhmätoiminnan toteuttamiseen. Hallinnon kulut ja toimistotyöntekijän palkka vievät kulurakenteesta kaksi kolmasosaa.

Vuonna 2007 Reumayhdistys tarjosi ryhmätunteja 825. Niissä kävi 287 henkilöitä, käyntejä kirjattiin yhteensä 5154. Pääsääntöisesti kerran viikossa kokoontuvien liikuntaryhmien ohjaajina toimivat opiskelijat, ammattilaisohjaajat ja 10 vertaisohjaajaa.

Yhdistyksen jäsenistä noin 50 tekee vapaaehtoistyötä. Vapaaehtoistyötekijöiden ryhmät kokoontuvat säännöllisesti. Lisäksi muutamia kertoja vuodessa järjestetään myyjäisiä, joihin vapaaehtoistyötekijät tekevät tuotteita myytäväksi. Vapaaehtoistyöntekijät avustavat lisäksi muun muassa ilmoittautumisten vastaanottamisessa ja tilaisuuksien tarjoilussa. (Kuopion Reumayhdistys ry, Toimintakertomus 2007; Kuha 2008)

Yhdistyksen rahoitus koostuu useista eri lähteistä, joista tärkein on jäsenmaksut. Vuonna 2007 jäsenmaksu oli 17 euroa. Kun jäseniä oli 1000 henkilöä, saatiin jäsenmaksutuloa 17 000 euroa.

Kuopion kaupungin yleisavustus kuntoutus- ja neuvontatyöhön oli vuonna 2007 3240 ja liikuntatoimen avustus 800 euroa. Siilinjärven kunta on antanut liikunta-avustusta 152 euroa. (Kuopion Reumayhdistys ry, Toimintakertomus 2007; Kuopion Reumayhdistys ry, Tuloslaskelma 2007)

Sohlbergin säätiö avustaa yhdistystä noin 3000–4000 eurolla vuodessa. Kaikki Reumayhdistyksen kerhot ovat OK-opintokerhoja, joihin saadaan valtionapua kolme euroa tuntia kohti. Vuositasolla siitä kertyy tuloa noin kaksi tuhatta euroa. Lisäksi yhdistys saa vuokratuloja testamentilla saadusta huoneistosta noin 350 euroa kuukaudessa. Myyjäistoiminnasta tulee tuloja noin 3000 euroa sekä lahjoituksista ja vaalikeräyksestä noin tuhat euroa molemmista.

Reumayhdistyksen talouden kannalta merkittävää on myös mahdollisuus käyttää kaupungin liikuntatiloja maksutta.

3.1.4 Reumayhdistyksen liikuntaryhmät arvioinnin kohteena

Liikuntaryhmien kustannusten muodostumista ja vertailua

Arvioinnissa voidaan kiinnittää huomiota kustannuksiin ja toiminnan vaikutuksiin osallistujille.

Reumayhdistyksen liikuntaryhmien toteuttaminen kaupungin tiloissa synnyttää kaupungille kustannuksia saamatta jääneiden vuokratulojen verran. Kaupungin sisäisen hinnoittelun¹ mukaan reumayhdistyksen käyttämien liikuntatilojen vuokrahinta vuonna 2007 oli yhteensä 3214,5 euroa, jonka voidaan olettaa olevan lähellä todellisia käyttökustannuksia (Sosiaali- ja terveyslautakunnan ohje 12.4.2006). Palvelutalojen liikuntatilojen niin sanotut kaupalliset vuokrahinnat esimerkiksi yksityisille vuokraajille ovat liikuntasaleista 32,40 euroa, kuntosaleista 44,28 euroa ja sauna- ja uima-allastiloista 55,08 euroa tunnissa (Sosiaali- ja terveyslautakunnan ohje 12.4.2006). Kaupunki ei peri vuokraa reumayhdistykseltä palvelutalojen liikunta- ja kuntosalien eikä uima-allastilojen käytöstä. Palvelutalossa pidettävissä allasryhmissä käyvät henkilöt maksavat kuitenkin 2,5 euroa allas- ja saunamaksua.

Voidaan ajatella, että kaupungin saamatta jääneet tilavuokrat ovat Reumayhdistykselle avustusta. Toisaalta Reumayhdistys käyttää tiloja arkisin päiväsaikaan, jolloin tilojen kysyntä vaihtoehtoiseen maksulliseen käyttöön ei ole kovin suurta.

Reumayhdistyksen näkökulmasta liikuntatilojen maksuttomuus onkin merkittävin avustus kaupungilta. Esimerkiksi palvelutalojen liikuntatilojen käytöstä Reumayhdistys joutuisi maksamaan markkinahinnoilla 8754,48 euroa. Sisäisen laskutuksen mukaan hinta olisi 3214,50 euroa. Yhden liikuntatunnin kustannus liikuntatoiminnan reumayhdistykselle on 34,08 euroa. Kuopion ja Siilinjärven kaupunkien avustusten ja laskuttamattomien liikuntatilavuokrien osuus yhtä toimintatuntia (sisältää liikunta- ym. ryhmät) kohden on noin 8,97 euroa (avustukset 4192 e + ilmaiset tilavuokrat 3214,50 e jaettuna kaikilla toimintatunneilla 826).

¹ Kuopion kaupungilla on käytössään sekä sisäinen että ulkoinen hinnoittelu. Tässä tarkastelussa käytämme sisäisiä hintoja.

Osa toiminnasta tapahtuu vapaa-ajantoimen tiloissa, joista Kuopion Reumayhdistys maksaa käyttökorvausta. Esimerkiksi kaupungin uimahalleissa järjestettävät vesijuoksuryhvät maksavat ratamaksua ja kukin osallistuja maksaa itse uimahallilippunsa.

Kaupunki on tukenut liikuntaryhmien toimintaa myös antamalla reumayhdistyksen vertaisohjaajille ja vapaaehtoisille koulutusta liikuntaryhmien ohjaamiseen, ja tämä koulutus on jatkuvaa. Liikuntaryhmien vetäjiksi on palkattu yhdeksän opiskelijaa tai alan ammattilaista. Liikuntaryhmien vertaisohjaajille reumayhdistys ei maksa palkkaa, mutta korvaa matkakustannuksia ja esimerkiksi puhelinkustannuksia. Lisäksi vertaisohjaajille järjestetään jouluateria ja kevätkahvitilaisuus. Vuonna 2007 liikuntatoiminnan kustannukset reumayhdistykselle olivat 17 301,74 euroa (Kuopion Reumayhdistys ry, Tuloslaskelma 2007). Lisäksi on syytä muistaa kaupungin perimättä jättämien tilavuokrien arvo 3214,50 euroa. Yhdistyksen liikuntaryhmien kustannuksia voidaan verrata kaupungin tuottamien liikuntaryhmien kustannuksiin.

Kaupungin tuottamana liikuntaryhmät tulisivat kalliimmaksi kuin Reumayhdistyksen omana toimintana. Sairaanhoidopiireistä koottujen yksikkökustannustietojen mukaan ryhmäfyysioterapian keskimääräinen kustannus on henkilöä kohti 29,7 euroa kerralta. Yleensä ryhmäfyysioterapian kesto on 45 minuutista tuntiin. (Hujanen ym. 2008, 58.) Vuonna 2007 Reumayhdistyksen liikuntaryhmissä oli osallistumisia 4362 kertaa ja liikuntatunteja oli yhteensä 602 tuntia. Karkeasti laskien jokaisella liikuntatunnilla kävi 7,2 henkilöä. Seuraavassa taulukossa nähdään reumayhdistyksen liikuntaryhmien toteutuneet yksikkö- ja kokonaiskustannukset sekä sairaanhoidopiirien fysioterapiaryhmien yksikkökustannukset ja niiden perusteella laskeut vertailuhinnat.

TAULUKKO 1. Reumayhdistyksen liikuntaryhmien toteutuneet kokonais- ja yksikkökustannukset ja sairaanhoitopiirien fysioterapiaryhmien kokonais- ja yksikkökustannukset

	kokonaiskustannus e	e/henkilö/tunti
Reumayhdistys	(17 301,74+ 3214,50) = 20516,24	(20 516,24:602 h):7,2 = 4,72
<u>Sh-piirien yksikkökustannukset:</u>		
matalin	86 803,80	19,9
keskiarvo	129 551,40	29,7
korkein	172 299	39,5

Laskelmien perusteena käytetty Reumayhdistyksen (2007) toimintakertomustietoja 602 liikuntatunnista. Tuntia kohti osallistujia oli 7,2 henkilöä.

Pääosin vertaisohjaukseen perustuva liikuntatoiminta on merkittävästi edullisempaa kuin se kaupungin tuottamana olisi. Yksityisesti tuotettua erityisryhmille suunnattua ryhmäfysioterapiaa ei juuri ole tarjolla, eivätkä reumaa sairastavat välttämättä olisi valmiita maksamaan niihin osallistumisesta markkinahintaa.

Reumayhdistyksen tarjoamien palvelujen ja niiden käytön vaikutusten laskeminen yhteiskunnallisiin kustannuksiin on miltei mahdotonta. Yksilöiden tilanteet vaihtelevat huomattavasti, palvelujen käyttötarpeet ovat jo lähtökohdissaan erilaiset ja palvelut vaikuttavat elämänkulkuun eri tavoin. Aiheesta ei ole kunnollisia kontrolloituihin koeasetelmiin perustuvia tutkimuksia ja niiden järjestäminen olisi hyvin haasteellista. Joka tapauksessa tarkempi arvio mahdollisista kustannuksista edellyttäisi vakioitua testi-verrokkiryhmäasetelmaa. Joitakin laskelmia vaikutuksista palvelutarpeeseen ja sitä kautta yhteiskunnalle aiheutuviin kustannuksista voidaan kuitenkin tehdä.

Jos esimerkiksi liikuntaryhmätoiminnalla voidaan vähentää nivelreumasta johtuvia lääkärikäyntejä, syntyy kustannussäästöä. Palvelujen käytöstä ja niiden aiheuttamista kustannuksista käytetäänkin tässä esimerkkinä nivelreumaa. Sen aktivoituessa hakeudutaan yleensä terveyskeskukseen, jossa avohoidon lääkäri voi antaa esimerkiksi paikallisia kortisonipistoksia tu-

lehtuneisiin niveliin. Perusterveydenhuollon avohoidon lääkärikäynnin yksikkökustannus reuma- ja sidekudossairauksien osalta on 49,16 euroa (Hujanen ym. 2008, 29).

Kortisonilääkityksestä esimerkkinä on yleisesti käytetty metyyliiprednisoni, jota injektoidaan niveliin 0,1–2 ml 1–5 viikon välein. Kortisonin hinta Pharmaca Fennican mukaan on yhden millilitran ampullille noin 5,5 euroa. Yhden lääkärikäynnin kustannukseksi tulee siis vähintään 54,7 euroa. Erikoissairaanhoidossa annettavien reuman hoitoon liittyvien kahden kolmen vuorokauden hoitajaksojen kustannukset ovat noin 1300–1500 euroa (Hujanen ym. 2008, 90).

Vaikka periaatteessa reumasairaat voisivat ostaa palveluja myös yksityiseltä sektorilta, ei monellakaan olisi tähän todellisuudessa varaa. Näin yksilölliset hyödyt palveluista jäisivät saamatta. Kun esimerkiksi liikuntaryhmiin osallistumisen terveystaikutukset jäisivät saamatta, monen fyysinen tilanne olisi heikompi. Tällä voisi olla puolestaan vaikutuksia julkisten palvelujen käyttöön.

Vertaisryhmät edistävät reumaa koskevan tiedon leviämistä, ja on ilmeistä, että se voi toteutua yhdistyksen kautta paremmin kuin yksin kaupungin viranhaltijoiden kautta. Tieto myös kohdentuu vertaisryhmissä täsmällisemmin. Tästä näkökulmasta reumayhdistys voi toimia tehokkaammin kuin kaupunki, koska tiedon levitykseen käytetyillä resursseilla saavutetaan kohderyhmä erittäin hyvin. Lisäksi vertaisohjaukseen perustuva toiminta on merkittävästi edullisempaa kaupungin tuottamaan toimintaan verrattuna.

Liikuntaryhmien vaikutuksia osallistujille

Koska reumayhdistyksen tavoitteena on parantaa reumaa sairastavien hyvinvointia, reumaa sairastavien oma näkökulma on tärkeä vaikutuksia arvioitaessa. Tiedetään, että liikunnalla on monia myönteisiä vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin. Hirvensalo (2002) on tutkinut liikuntaharrastuksen kansanterveydellistä merkitystä 65–84-vuotiaille selvittämällä harrastuksen ja liikkumiskyvyn vaikutusta avuntarpeeseen ja kuolleisuuteen. Erityisesti liikkumiskyvyltään heikentyneet hyötyvät liikunnallisesta aktiivisuudesta. Hirvensalon tutkimus oli ensimmäinen, jossa havaittiin, että fyysisen aktiivisuuden positiivinen vaikutus muun muassa itsenäisyyden säilyttämiseen on erityisen merkittävä niillä, joiden toimintakyky on jo heikentynyt.

Joskus tarvitaan asiantuntevaa ohjausta, jossa huomioidaan mahdolliset rajoitukset. Liikunta voi auttaa ylläpitämään liikkumiskykyä ja hidastaa sairauden aiheuttamia muutoksia. Toimintakyvyn paranemisen myötä liikunnalla saattaa olla vaikutusta myös palveluiden käytön tarpeeseen, etenkin terveyspalveluiden osalta. Järjestöt korostavat mielellään sitä, että niiden toiminta edistää hyvinvointia ja ehkäisee ongelmien syntyä. Liikuntaharrastuksella on myös sosiaalinen ulottuvuus. Harrastuksen kautta voi löytää ystäviä, mahdollisuuksia tehdä asioita yhdessä, saada tukea vertaisiltaan, jakaa tietoa ja kokemuksia sekä auttaa vastikkeettomasti muita (Vuorinen ym. 2007, 154).

Vuonna 2007 tehtiin pienimuotoinen kysely, jossa haluttiin selvittää, näkyykö liikunnan hyvinvointia edistävä ja ongelmia ehkäisevä vaikutus Kuopion Reumayhdistyksen liikuntaryhmiin osallistujien tavoitteissa ja kokemuksissa.

Aineisto kerättiin kyselyllä Siilinjärvellä ja Kuopiossa. Yhteensä osallistujia oli 62, joista kuopiolaisia 42 ja siilinjärveläisiä 20. Miehiä vastaajista oli 10 ja naisia 52. Vastaajien keski-ikä oli 62 ja mediaani-ikä 64 vuotta.

Vastaajat olivat keskimäärin melko iäkkäitä, ja heidät jaettiin kolmeen suurin piirtein yhtä suureen ryhmään: a) työssä oleviin alle 59-vuotiaisiin, b) eläkkeellä oleviin 59–67-vuotiaisiin ja c) eläkkeellä oleviin yli 67-vuotiaisiin.

Lähes kaikki vastaajat pitivät liikuntaryhmiin osallistumisensa tavoitteenä parantaa fyysistä kuntoa, toimintakykyä, mielialaa, laajentaa ystäväpiiriä ja lisätä sosiaalista kanssakäymistä. Myös tiedon saaminen sairaudesta ja sen hoidosta vuorovaikutuksen lisääntymisen myötä (olivat jokseenkin samaa mieltä tai täysin samaa mieltä) oli keskeistä. Neljä viidestä vastaajasta oli myös sitä mieltä, että osallistumisen tavoitteena on vähentää reumaan liittyviä oireita ja saada keinoja arkipäivästä selviytymiseen muilta sairastuneilta. Vahvana tavoitteena oli myös saada tukea muilta reumaan sairastuneilta. Selvästi yli puolet vastaajista oli myös jokseenkin tai täysin samaa mieltä, että osallistumisen tavoitteena on vähentää fysikaalisten hoitojen, kotipalvelun ja kotisairaanhoidon sekä lääkärissäkäyntitarvetta.

Kyselyyn vastanneista valtaosa koki, että liikuntaryhmiin osallistuminen on parantanut fyysistä kuntoa (98 %), toimintakykyä (98 %), hyvinvointia (96 %) ja mielialaa (94 %), laajentanut ystäväpiiriä (87 %), lisännyt sosiaalista kanssakäymistä (84 %) ja tietoa sairaudesta ja sen hoidosta vuorovaiku-

tuksen lisääntymisen myötä (84 %). Osallistujat kokivat myös, että osallistuminen on vähentänyt reumaan liittyviä oireita (79 %) ja että he ovat saaneet keinoja arkipäivässä selviytymiseen muilta reumaan sairastuneilta (79 %). Kolme neljästä vastaajasta oli sitä mieltä, että osallistuminen on vähentänyt fysikaalisten hoitojen tarvetta ja lisännyt tukea muilta reumaan sairastuneilta. Lisäksi selvästi yli puolet vastaajista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä, että liikuntaryhmiin osallistuminen oli vähentänyt kotipalvelun, kotisairaanhoidon ja lääkärikäyntien tarvetta.

Vastaajien ikäryhmien välillä ei ollut juurikaan eroja vastauksissa. Ainoastaan fysikaalisten hoitojen tarpeen ja läheisiltä saatavan avun tarpeen koettiin vähenevän etenkin yli 58-vuotiailla. (Liite 1)

Tämä kysely antaa viitteitä siitä, että Kuopion Reumayhdistyksen järjestämällä liikuntaryhmillä on tärkeä merkitys sen jäsenistön fyysiselle ja psyykkiselle hyvinvoinnille.

Syksyllä 2009 selvitettiin Kuopion Reumayhdistyksen liikuntaryhmien vaikutuksia osallistujien toimintakykyyn (mittaukset toteuttivat kaksi Savonia-ammattikorkeakoulun fysioterapiaoiskelijaa). Asetelmana oli ennenjälkeen-mittaukset, jossa tilannetta verrattiin tilanteeseen liikuntaryhmien toiminnan aloittamisvaiheessa ja kolme kuukautta myöhemmin.

Osallistujat rekrytoitiin syksyn liikuntaryhmien aloitustapahtumassa. Alkumittauksiin osallistui 37 henkilöä, ja loppumittauksiin 33 henkilöä. Osallistujien keski-ikä oli 67,85 vuotta (min 53, max 89). Tutkimusjoukko koostui lähes pelkästään naisista, sillä joukossa oli vain yksi mies. Osalla osallistujista (12) oli nivelreumadiagnoosi, mutta joukossa oli myös nivelrikkoa, selkärankareumaa ja fibromyalgiaa sairastavia sekä useita henkilöitä, joilla oli useampi sairaus.

Osallistujien toimintakyky mitattiin TOIMIVA-testistöllä. Se sisältää seuraavat osiot: VAS-kipujana (Visual Analogue Scale), uloshengityksen huippuvirtaus (PEF), tasapainotesti, tuolilta ylösnousu, puristusvoima sekä 10 metrin kävelytesti.

Eniten osallistujia (16) oli kuntosaliryhmässä. Seitsemän osallistui sekä allas- että kuntosaliryhmään, ja kymmenen tutkituista osallistui ainoastaan allasryhmään.

Tulokset olivat hyvin lupaavia. Kaikissa testeissä tulokset olivat parempia harjoittelukauden jälkeen, mutta kolmessa testissä (uloshengityksen huippuvirtaus, tuolilta ylösnousu ja 10 metrin kävely) tulosten erot olivat tilastollisesti merkitseviä.

3.1.5 Toiminta taloustieteen käsitteillä

Suuri osa Kuopion Reumayhdistyksen palveluista voidaan lukea meriitti-hyödykkeiden kategoriaan.

Meriittihyödykkeillä tarkoitetaan yksityishyödykkeiden luonteisia hyödykkeitä, joiden käyttöä kuitenkin ohjataan ja pyritään lisäämään julkisilla varoilla. Toisin sanoen kulutusta tuetaan yli sen, mitä ihmiset olisivat omilla rahoillaan valmiita kuluttamaan.

Meriittihyödykkeiden tuelle on useita perusteita, ja yksi näistä on, että hyödykkeen käytöllä on myönteisiä vaikutuksia myös muille kuin hyödykkeen käyttäjälle. Lisäksi tarjontaa lisäämällä pyritään usein mahdollistamaan hyödykkeen käyttö kaikille mahdollisimman tasaisesti. Tyypillisiä meriittihyödykkeitä ovat siten koulutus, sosiaali- ja terveyspalvelut. (Tuomaala 1997, 41; Laakso & Loikkanen 2004, luku 29,10.)

Reumayhdistyksen tarjoama toiminta ja palvelut ovat meriittihyödykkeen kaltaisia. Ne mahdollistavat ja kannustavat käyttämään liikuntapalveluja, ja niiden käytön myötä asiakkaiden toimintakyky säilyy tai jopa paranee. Toimintakyvyn säilyminen vaikuttaa välillisesti esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollonpalvelujen käyttöön. Periaatteessa reumayhdistyksenkin liikuntaryhmätoiminnan tukemista voidaan perustella niin, että yhteistoiminta kunnan ja järjestön välillä vähentää kunnallisen palvelutuotannon tarvetta ja mahdollistaa resurssien kohdentamisen toisaalle. Meriittihyödykkeiden subventointia perustellaan myös niin sanotulla paternalismilla. Kansalaiset eivät aina ymmärrä omaa parastaan, ja jonkun toisen osapuolen tulee kannustaa heitä käyttämään jotakin palvelua kuten esimerkiksi ennalta ehkäisevää terveydenhuoltoa (Tuomaala 1997, 40; Kähkönen 2007, 11). Jos esimerkiksi reumaa sairastavat joutuisivat ostamaan liikuntaryhmätoimintaa yksityiseltä, täysihintaista palvelua hankittaisiin luultavasti huomattavasti vähemmän. Tällöin julkinen sektori ”puuttuu peliin” ja subventoi ryhmätoimintaa.

3.2 Setlementti Puijola ja kohtaamispaikka Kotikulma

3.2.1 Toimintaa vaikeassa tilanteessa olevien tueksi

Risto Pontela (1998, 21) on todennut, että uuden vuosituhannen setlementti on palannut siinä mielessä juurilleen, että se on taas kansalaistoiminnan keskus. Se on ihmisten oma paikka, joka mahdollistaa lähidemokrati-aa, mutta antaa myös yksilöille mahdollisuuden löytää omat vahvuutensa. Setlementti Puijolan toiminnanjohtaja Eija Komulainen kuvaa toimintaa sanoilla ”ihmiseltä ihmiselle (palvelua) eikä ylhäältä alaspäin ohjattua toimintaa”. Toiminnan taustalta löytyvät altruismin keskeisimmät piirteet kuten lähimmäisen rakkaus ja kunnioittava kohtaaminen. Setlementtityön tavoitteena on sosiaalisesti kehittyneempi ja yhteiskuntamoraaliltaan vahvempi ihminen, joka elää rauhassa ja suvaitsevaisesti naapurustossaan ja kantaa oman vastuunsa toisista ihmisistä sekä yhteisönsä ja yhteiskunnan asioista (Pontela 1998, 22).

Setlementti Puijola on ollut yksi sosiaali- ja terveystoimen ei-lakisääteisiä toiminta-avustuksia Kuopion kaupungilta eniten saavista yhdistyksistä. Kohdennetut toiminta-avustukset käytetään suurilta osin palkkauskustannuksiin ja yhdistysten tilavuokriin. (Moilanen 2007, 58.) Vastavuoroisesti Setlementti Puijola tarjoaa kaupungille 1–2-luokkalaisten iltapäiväkerhotoimintaa. Lisäksi erikoisuutena ovat non stop -kielikurssit ulkomaalaisille, joihin voi ilmoittautua myös kesken lukukauden. Monikulttuurikeskuksen toiminta edustaa sitä osa-aluetta, jonka toiminnalle ei ole Kuopiossa muita järjestäjiä. Keskuksen toiminnan tavoitteena on vaikuttaa asenteisiin, erilaisten ihmisten suvaitsemiseen, rasismien ehkäisyyn ja maahanmuuttajien kotouttamiseen.

Setlementti Puijolalla on kohtaamispaikka Kotikulma, jonka vaikutuksia tässä selvityksessä esimerkinomaisesti tarkastellaan. Kotikulma tarjoaa asiointitukea kuten ohjaamista muihin toimintoihin ja palveluihin, keskustelutukea, asiointitukihenkilöpalvelua, tietoa ja neuvontaa. Se on jonkin verran työllistänyt vaikeasti työllistyviä ja auttanut tukityöllistämässä. Se on myös tarjonnut yhdyskuntapalvelun suorittajille palvelupaikan, tukenut heitä erilaisissa toiminnoissa ja tarjonnut elämänhallintaan liittyvää koulutusta ja ohjausta. Kotikulma ylläpitää kahviota, joka tarjoaa mahdollisuu-

den vuorovaikutukseen ja viriketoimintaan, yhteiskunnallista osallisuutta tukevan tiedon jakamiseen ja asiantuntija-avun saamiseen elämönhallintaan liittyvissä kysymyksissä.

Tällaista toimintaa voidaan ehkä luonnehtia myös Susanna Hyvärin (2001, 278) sanoin mahdollisuuksien tarjoamisena identiteettien työstämiseen ja uudenlaisten elämäntavallisten ratkaisujen etsintään. Kohtaamispaikka voi parhaimmillaan tarjota kokemuksen yhteisöllisyydestä ja toimia levähdyspaikkana, tarjota rajapinnan uuden suunnan hakemiseen ja itsensä kehittämiseen, taitojen kartuttamiseen, osallistumiseen ja työskentelyyn toisten hyväksi. Tällöin lähtökohtana ei ole ensisijaisesti se, että poistettaisiin sosiaalisia ongelmia vaan saadaan välineitä elämän viemiseksi eteenpäin. Tarjotaan mahdollisuus tutkia ja pohdiskella omaa elämää, ottaa siitä etäisyyttä ja valmistautua muutoksiin.

Kotikulma sijaitsee Petosella, joka kehittyi 20 000 asukkaan lähiöksi hyvin nopeasti. Kun alueella alkoi esiintyä ongelmia ja rauhattomuutta, Kotikulma perustettiin korjaamaan tilannetta. Kotikulma ylläpitää toimintaa ja tiloja, jossa mahdollistuu mielekkään päihteettömän arjen ja elämönhallinnan monipuolinen tuki. Ajatuksena on myös vertaistoiminta, jossa keskenään vuorovaikutuksessa ovat ihmiset, joilla on samoja kokemuksia ja tavoitteita.

Lähialueella toimii myös perinteinen Petosen asukastupa. Asukastuvan ja kohtaamispaikan erona voidaan pitää sitä, että asukastuvat syntyvät yleensä alueen asukasyhdistysten toimesta, kun kohtaamispaikat saattavat syntyä jonkin alueen ulkopuolella toimivan järjestön tai yhdistyksen kiinnostuksesta. Esimerkiksi Kotikulman kohtaamispaikkana perusti Settlementti Puijola, mutta Petosen asukastupa on syntynyt alueen asukasyhdistyksen aloitteesta. Petosen asukastuvan ja kohtaamispaikka Kotikulman käyttäjäkunnat ovat profiloituneet erilaisiksi. Käsitteistön käyttö on kuitenkin väljää, joi-sakin yhteyksissä asukastupiakin nimitetään kohtaamispaikoiksi.

Petosen asukastupa voidaan kytkeä suomalaisen yhdyskuntatyön perinteeseen ja nähdä – kuten Irene Roivainen on (2008, 35) esittänyt – jälkimodernin aikakauden strategian valossa. Kun sitä edeltänyt yhdyskuntatyön kausi edusti strategisesti julkista hyvinvointipolitiikkaa, niin jälkimoderni kausi on luonteeltaan kommunitaarinen ja korostaa yhteisöllisyyttä. Jälkimoderniin strategiaan kuuluu vahvasti vapaaehtoistyö ja kolmannen sektorin yhteisölliset hankkeet. Tavallaan kysymys on sopimusohjaukseen perustuvas-

ta mallista, jossa toimija voi olla osittain sopimussuhteessa julkishallintoon. Tällainen sidos syntyy esimerkiksi rahoituskytkösten kautta.

Aikaisempi yhdyskuntatyö kohdistui kaikenkattavasti kokonaisille asuin-alueille ja niiden asukkaisiin. Sitä vastoin nykymuodossaan yhteisölliset hankkeet kohdistuvat usein vain potentiaalisiin riskiryhmiin tai tunnistettuihin alueen riskeihin. (Roivainen 2008, 37.) Aukastupa Kotikulmankin käyttäjät ovat varsin valikoituneita. Asiakkaat ovat pääasiassa syrjäytymisuhan alla olevia ja jo syrjäytyneitä päihde- ja mielenterveyskuntoutujia sekä maahanmuuttajia. Asiakkaina on hyvin eri-ikäisiä henkilöitä, nuorimmat ovat alle 20-vuotiaita ja vanhimmat yli 60-vuotiaita eläkeläisiä.

Kuopion kaupungin kansalaisjärjestöstrategian mukaisesti Kotikulman toiminta pyrkii edistämään alueen sosiaalista eheyttä (Kuopion kaupungin kansalaisjärjestöstrategia ja avustustoiminnan periaatteet 2007, 14). Se pyrkii vahvistamaan yhteisöllisyyttä, vapaaehtoisuutta, hyvinvointia ja kumpuuta. Toiminnassa pyritään muun muassa asiakkaan elämänhallinnan ja elämänlaadun sekä työllistymisvalmiuksien edistämiseen.

3.2.2 Kaupunki ja raha-automaattiyhdistys rahoittajina

Kotikulman pääasialliset rahoittajat vuonna 2007 olivat Kuopion kaupunki ja Raha-automaattiyhdistys (RAY). Lisätuloja saatiin sekalaisista avustuksista, toiminnan tuotoista, kahviotoiminnasta sekä opiskelijoiden ohjauksesta. TE-keskus maksoi työllistämistukia ja Kuopion kaupunki kaupunkilisää.

Kustannuksista pääosan muodostivat palkkakustannukset. Muita kustannuksia syntyi tiloista, toimisto- ja hallintotarvikkeista sekä esimerkiksi ruoka- ja kahviotarvikkeista, matkakuluista ja muista toimintakuluista. (Kuopion Setlementti Puijola ry, Kotikulman tuloslaskelma.)

Vuonna 2007 Kotikulman käyntien määrä oli 8378 (Rasa 2008). Päivittäinen kävijämäärä oli keskimäärin 33–34 henkilöä. Toiminnan kustannuksia voidaan kuvata seuraavilla yksikkökustannuksilla (taulukko 2).

TAULUKKO 2. Kotikulman toiminnan käynti- ja tuntikohtaiset yksikkökustannukset

Kustannus/käynti	29,20 e
Kustannus/toimintatunti	143,39 e

Toiminnan kustannuksia arvioitaessa on huomioitava myös työllistyvyys. Kotikulmassa oli yhdistelmätuella palkattuja ohjaajia erimittaisissa työsuhteissa keskimäärin kuusi henkilöä päivittäin. Toiminnassa on mukana myös vapaaehtoistyöntekijöitä, jotka esimerkiksi vetävät erilaisia harrasteryhmiä. (Kuopion Setlementti Puijola ry, Toimintakertomus 2007; Immonen 2008)

3.2.3 Kohtaamispaikka Kotikulma arvioinnin kohteena

Toiminnan merkitys sidosryhmien näkökulmasta

Kotikulman arviointia voidaan lähestyä yhteistyötahojen ja toisaalta kävijöiden näkökulmasta. Tarkoitusta varten kerättiin tietoa kvalitatiivisin teemahaastatteluin ja käyttäjämäärien tarkastelun avulla. Myös kävijöiltä suoraan kyselyllä kerättävän aineisto voisi olla periaatteessa mahdollista tuottaa. Tämän hankkeen aikana tämä osoittautui kuitenkin hankalaksi toteuttaa. Keskeisenä syynä oli Kotikulman kävijöiden elämäntilanteiden heterogeenisuus ja muut kyselyn toteuttamista vaikeuttavat seikat. Yksi keskeinen toteuttamisen vaikeus liittyi siihen, että kysymys toiminnan vaikutuksista oli kävijöiden osalta hyvin monimuotoinen asia, mikä vaikeutti keskeisten muuttujien operationalisointia. Toinen lähestymistä vaikeuttava seikka oli se, että kävijöiden lähestyminen elämänmuutosten tai elämän vaikeuksien näkökulmasta oli yksipuolinen. Jonkin verran käytössä oli kuitenkin aikaisempaa Kotikulman käytön kohdentumista koskevaa tietoa.

Ensin kuvataan toimintaa sidosryhmien näkökulmasta, joilta kerättiin tietoa ryhmämuotoisen fokushaastattelun avulla. Haastateltavina olivat alueella läheisesti toimivat sosiaalitoimen, kriminaalihuollon, päihdekuntoutuksen, Kuopion kaupungin vuokra-asunto Oy Niiralan Kulman ja Petosen asukastuvan työntekijäedustajat. Kustakin haastavana oli yksi omassa orga-

nisaatiossaan keskeisesti asiakkaiden kanssa toimiva henkilö. Nämä kaikki tahot totesivat Kotikulman toiminnan hyvin tärkeäksi selviytymisen tukijana. Kotikulman toimintaa voi kuvailla haastateltavien lähtökodista sanoilla ”matalan kynnyksen paikka”.

Kotikulman toiminta on suurelta osin sellaista, jota julkinen sektori ei ole tuottanut. Yksi Kotikulman aktiivisista yhteistyökumppaneista on Kriminaalihuolto, koska Kotikulmassa on mahdollisuus suorittaa yhdyskuntapalvelua. Se on tarjonnut mahdollisuuden niille palvelusuorittajille, jotka eivät voi tehdä fyysisesti raskasta työtä. Yhdyskuntapalvelusuorittajille Kotikulma tarjoaa väylän normaaliin elämään. Säännöllinen arki aikatauluneen tukee päihteistä irtautumista. Mikäli näyttää siltä, että henkilö tarvitsee lisätukea, hänet ohjataan esimerkiksi päihde- tai muihin vastaaviin palveluihin. Intensiivinen läsnäolo arjessa mahdollistaa puhumisen myös vaikeista asioista. Yhdyskuntapalvelun suorittajien ei tarvitse olla yksin ongelmiseen. Monet heistä kokevat Kotikulman merkityksen niin vahvana, että he jatkavat siellä käyntiä vielä palvelun suorittamisen jälkeenkin.

Asiakkaat valikoituvat myös työvoimatoimistosta ja työvoiman palvelukeskuksesta, joista tulee työharjoittelijoita ja muita työmarkkinoille pyrkiviä. Työllistyminen ei aina ole ensisijainen tavoite, vaan yleinen elämänhallinnan tukeminen. Kotikulma osallistuu eri projekteihin, kuntoutusavustajakoulutukseen sekä etsii tukityöpaikkoja asiakkaille. Yhteistyötä tehdään myös esimerkiksi Invalidiliiton Kuopion työklinikan kanssa, josta ohjataan vakuutusyhtiön, työvoimatoimiston tai Kelan tukemana työkokeiluun.

Kotikulma on työllistymisen tukijana varsin avarakatseinen. Kotikulma haluaa antaa myös toisen mahdollisuuden. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi ensimmäisestä ”juomaan retkahtamisesta” ei suhdetta katkaista vaan pyritään etsimään syitä ja tarjoamaan tukea. Tarpeen vaatiessa avustetaan hoitoon ohjauksessa sekä eri viranomaisissa asioinnissa.

Niiralan Kulma saa usein merkittävää apua Kotikulmalta asumiseen liittyvissä ongelmatilanteissa. Myös asukkaat kokevat Kotikulman luontevana linkkinä ongelmien ratkaisuisissa. Esimerkiksi häätöjä on saatu estettyä yhteistoiminnan avulla. Kävijöiden yhdessäolon näkökulmasta voidaan kysyä, missä he voisivat kokoontua, ellei Kotikulmaa olisi. Yksi vaihtoehto on, että syntyisi niin sanottuja ryyppykämppejä.

Kotikulmalla tehtävän työn haasteellisuus ja vaikeus herättivät asiantuntijahaastatteluisissa pohdintaa ammattihenkilökunnan ja työllistettyjen lisäämi-

sen mahdollisuuksista. Toisaalta ammattihenkilökunnan määrää haluttiin lisätä, koska koettiin, että työllistettyjen ammattitaito ei välttämättä riitä kävijöiden suoriutumisen tukemisessa. Toisaalta Kotikulman merkitystä vertais-tuen kanavoijana haluttiin korostaa. Järjestötoiminnan periaatteisiin kuuluu vahvasti tasavertainen toiminta, oli pa kyseessä vapaaehtoistyöntekijä, työllistetty tai vakituisessa työsuhteessa toimiva alan ammattilainen. Ammatilinen ote voisi karkottaa joitakin asiakkaita. Yleisemminkin on arvioitu, että professionaalistumisen myötä järjestöt etäännyvät kolmannen sektorin alkuperäisestä, luonteenomaisesta toiminnasta (Vertio 2002, 305).

Kotikulman merkitys asiakkaille

Kotikulman merkitys eri asiakkaille vaihtelee (Rasa 2008). Sosiaalinen merkitys tuttujen tapaamispaikkana nousee merkittävimmäksi. Myös ilmainen leipä ja työntekijöiden apu esimerkiksi kaavakkeiden täyttämässä ovat tärkeitä asiakkaille. Kotikulmassa asiakas voi kokea yhteisöllisyyttä, arvostusta ja luottamusta. Ketään ei voida pakottaa muuttumaan, mutta asiakkaan omaa muutoshalua tuetaan ja kannustetaan. Yksi tapausesimerkki Kotikulman vaikutuksesta tulee esiin erään nuoren tarinassa, jossa hän alkoholisoiduttuaan joutuu työttömäksi ja tilapäisesti asunnottomaksi, mutta päätyy lopulta Kotikulman vankan tuen myötä opiskelemaan. Tämänäyttöiset tarinat eivät ole ainutlaatuisia.

Monet asiakkaat käyttävät Kotikulmasta nimitystä ”toinen koti” ja useille Kotikulma on keskeisin kohtaamisen paikka. Jotkut hakevat Kotikulmalta vain muutaman kerran vuodessa EU-ruoka-apua, mutta useimmat lisäävät käyntejään vähitellen. Työntekijät ovat hyvin työlleen antautuneita. Mottona voisi sanoa olevan erään asiakkaan lausahdus: ”Ketään ei jätetä pulaan”. (Rasa 2008.)

Yksi mahdollisuus vaikutusten arviointiin Kotikulmankin osalta on asiakaspalautteen kerääminen kyselyn avulla, mutta siihen sisältyy luvun 3.2.3 alussa esitettyjä vaikeuksia. Kotikulman työntekijät ovat tehneet säännöllisesti asiakaskunnalleen kyselyjä, joiden kautta saadaan jonkin verran palautetta Kotikulman toiminnan kohdentumisesta ja tarpeenmukaisuudesta. Kyselyjen perustella käy ilmi, että Kotikulmalta haetaan seuraa, tullaan lukemaan lehtiä ja kuluttamaan aikaa. Kotikulmalle tuleminen koetaan erittäin helpoksi, ja ensitieto paikasta saadaan useimmiten ystävien kautta. Saa-

tua kuvaa vahvistaa se, että vuonna 2007 Kotikulman käyntien määrä oli 8378, ja päivittäinen kävijämäärä oli keskimäärin 33–34 henkilöä. Kyselyn tulosten perusteella kaksi kolmesta vastaajasta koki saaneensa pyynnöstä apua ongelmiinsa.

Kotikulma toimii myös huono-osaisten edunvalvojana. Kävijät saavat tarvittaessa kohtaamispaikasta ohjausta, neuvontaa ja tukea asioidensa hoitamiseen. Kävijöissä on runsaasti niitä, jotka eivät hae kaikkia heille kuuluvia sosiaali-etuja (palveluja ja tulonsiirtoja), vaikka heillä olisi niihin oikeus. Tarvittaessa lisätään ihmisten tietoisuutta heille kuuluvista oikeuksista ja autetaan heitä hakemusten tekemisissä.

Vaikka Kotikulmassa tapahtuva palveluihin ja etuuksiin liittyvä ohjaus on poissa muista palveluista, ohjauksen jälkeen lisääntynyt palvelujen käyttö ja myönnetty etuudet lisäävät sosiaalimenoja lyhyellä aikavälillä. Kuitenkin pitkällä aikavälillä yhteiskunta hyötyy siitä, että ihmisiä autetaan ennalta ehkäisevästi eikä vasta hädän hetkellä. Esimerkiksi asumistuen saaminen parantaa hakijan hyvinvointia, koska rahaa jää enemmän muiden perustarpeiden tyydyttämiseen. Myös muuten Kotikulman toiminnassa näkyy heikompien auttaminen ja tukeminen, johon haetaan myös uusia toimintamalleja. Tästä hyvänä esimerkkinä on Setlementti Puijolan Mahku-hanke, jossa Kotikulmakin on mukana. Hankkeessa (2009–2011) kehitetään toimintamuotoja rikosseuraamusjärjestelmän piiristä poistuneille asiakkaille.

3.2.4 Kohtaamispaikka taloustieteen käsittein

Setlementti Puijolan Kotikulma toimii kaikille avoimena kohtaamispaikkana. Se tarjoaa tukea haavoittuville ryhmille, ja edesauttaa heidän selviytymistään arjen haasteista. Toiminta on luonteeltaan sekä ennalta ehkäisevää että korjaavaa. Syrjäytymisprosessien ehkäiseminen tai lieventäminen tuottaa positiivisia ulkoisia vaikutuksia. Sekä lähiyhteisö (asuinalueen rauhoittuminen) että Kotikulman sidosryhmät (vaikeiden sosiaalisten ongelmien hallinnan paraneminen ja niistä aiheutuvien kustannusten pieneneminen) hyötyvät. Terveystieteiden huollossa vastaava esimerkki on esimerkiksi rokottaminen, jolloin itse rokotettava hyötyy (ei sairastu), mutta myös hänen ympärillään olevat ihmiset hyötyvät (eivät saa tartuntaa).

Kotikulman toiminnan tuotoksena syntyy turvallisuutta, jota voidaan pitää julkishyödykkeen kaltaisena. Julkishyödykettä voi käyttää useampi hen-

kilö samaan aikaan ilman, että se haittaa tai estää toisen kuluttamisen mahdollisuutta. Lisäksi julkishyödykkeen ominaisuuksiin kuuluu, että se on vapaasti saatavilla eli sen käyttöä on hankala estää kun se on tuotettu. (Tuomaala 1997, 3, 36, 53.) Turvallisuus kuuluu omaan erikoisryhmäänsä, koska sillä ei ole olemassa markkinoita (markkinattomat hyödykkeet). Lisäksi turvallisuuden lisääntymiseen liittyvän maksuhalukkuuden tutkiminen on haastavaa. (Tuomaala 1997, 308–310.)

3.3 EkoKuopio

3.3.1 Tilaisuuksia työhön ja kuntoutukseen

Vuoden 2009 alusta EkoKuopio siirtyi osaksi Kuopion Seudun Työvalmennussäätiötä, jonka puitteissa mm. työllistävä toiminta jatkuu entisellään. EkoKuopiossa päätösvaltaa käyttivät jäsenmaksunsa (jäsenmaksu 10 e) maksaneet jäsenet, joita vuonna 2007 oli 13. Vuoden 2009 aikana säätiön nimi vaihtui Tukeva-työvalmennussäätiöksi. Jatkossa Eko-Kuopion toiminnasta kerrotaan mennessä aikamuodossa, sillä toiminta päättyi vuoden 2008 lopussa.

Toiminnan tavoitteena oli työllisyyden parantaminen alueellisesti ja pitkäaikaistyöttömien, vajaakuntoisten tai muuten työmarkkinoilla heikossa asemassa olevien työllistymisen ja elämänhallinnan edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen. Toisin sanoen järjestö pyrki sosiaaliseen työllistämiseen. *Sosiaalisella työllistämisellä* tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla tuetaan vaikeasti työllistettävien työllisyyttä ja toimintakykyä (Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti 2004, 17).

EkoKuopion strategiassa vuoteen 2010 todettiin, että yhdistys pyrkii toiminnallaan edistämään kuopiolaisten työllistymistä ja hyvinvointia arjessa. Yhdistyksen tarkoituksena oli edistää yksilön työ- ja toimintakykyä työn ja yhteisön tuen avulla. Yhteiskunnallisena tavoitteena oli sosiaalisen hyvinvoinnin lisääminen ja yksilön elämänlaadun parantaminen. (EkoKuopio ry:n strategia vuoteen 2010, 3.)

Toiminnasta voitiin erotella viisi eri osa-alueetta. Nämä olivat koulutus, työvalmennus, työllistäminen, yhteisöllisyys ja kierrätys. Alueet liittyivät vahvasti toisiinsa. Kierrätystoiminta mahdollisti työllistämisen myös ilman ammattikoulutusta. Työllistämisen avulla saatiin vaikeasti työllistettävät yhteis-

sölliseen toimintaan, ja heidän työelämävalmennus- ja koulutustarpeitaan pystyttiin kartoittamaan ja arvioimaan realistisesti. EkoKuopiossa oli ammatillista pätevyyttä ja ohjauksen kapasiteettia, jonka avulla yksilöllisen tuen tarve saatiin selville. Työllistettäville pystyttiin suunnittelemaan yksilöllisiä polkuja, jotka auttoivat koulutus- ja työelämään siirtymisessä.

Yhteiskunnallinen intressi on vahvempi kuin esimerkiksi Setlementti Puijolan Kotikulmalla. Tavallaan toiminta paikkasi julkisen sektorin riittämättömyydestä johtuvaa aukkoa. Sen toiminta oli toimenpidekeskeisempää kuin Kotikulman toiminta, ja myös kohderyhmä oli erilainen. Tämä johtui vahvasta erilaisten työllistämistä edistävien tukien käytöstä.

Toiminta käynnistyi vuonna 2001 Pohjois-Savon TE-keskuksen työllisyyspoliittisen projektin turvin. Projektirahaa haki tuolloin Kuopion Seudun Omatoimiset Työnhakijat ry, jonka nimi muuttui myöhemmin Kuopion Työttömien Yhdistykseksi. Kuopion kaupunki osallistui vaadittavaan kuntarahoitusosuuteen osana työllisyysmääräraha-avustusta.

3.3.2 Yhteistyötä työllisyyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi

EkoKuopio toimi yhteistyössä Kuopion Työvoimatoimiston (Työvoima- ja elinkeinotoimisto 1.1.2009 alkaen) ja Kuopion seudun työvoiman palvelukeskuksen kanssa. Yhteistyöhön kuului työttömän henkilön yksilöllisen työllistymispolun suunnittelu. Väilyömarkkinoille työllistyminen oli osa yksilön henkilökohtaista työllistymissuunnitelmaa. *Väilyömarkkinoilla* tarjotaan työskentelymahdollisuuksia (tuetut palvelut, aktiiviohjelmat ja työtilaisuudet) henkilöille, joilla on vaikeuksia erilaisista syistä työllistyä avoimille työmarkkinoille (Työ- ja elinkeinoministeriö, Väilyömarkkinat).

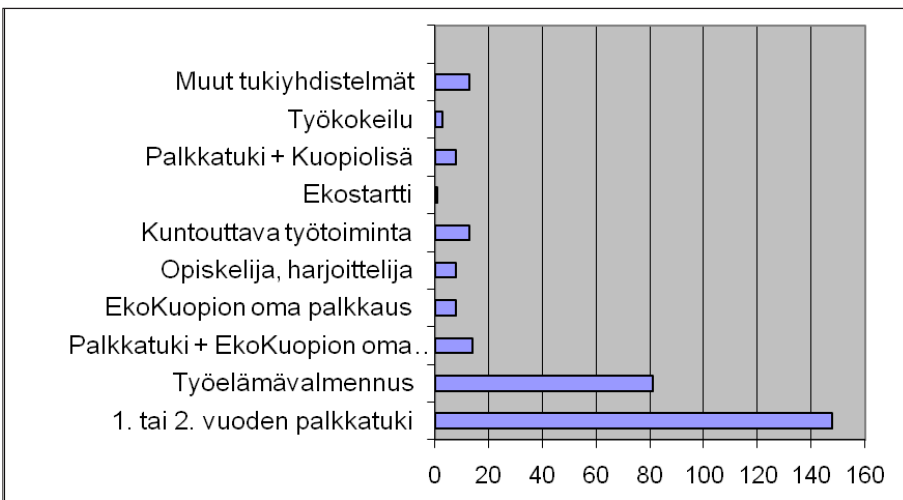
EkoKuopion muita yhteistyökumppaneita olivat Kuopion työllisyysverkostotoimijat, Kuopion sosiaali- ja terveystoimi, Kela, oppilaitokset, työllisyysprojektit, kolmannen sektorin toimijat, eri järjestöt, maahanmuuttajatyö ja niin edelleen. (Eko-Kuopio ry:n strategia vuoteen 2010, 3).

Erilaisten työllistämiseen liittyvien rahoitus- ja palkkausjärjestelmien käyttö on keskeistä EkoKuopion toiminnan ymmärtämisen kannalta. EkoKuopion työllistetyt saivat tuki- ja palkkarahansa eri järjestelmien kautta. Kuvaus vuonna 2007 käytössä olleista työllistämisen tukijärjestelmistä ja EkoKuopion työllistetyistä on liitteessä 2.

Vuonna 2007 henkilöstön määrä kuukaudessa oli keskimäärin 162 henkeä.

Kuviossa 1. on EkoKuopiossa käytössä olleiden työllistämis- ja palkkausjärjestelmien jakautuminen työllistettyjen kesken. Palkkatuella ja työelämävalmennuksen käyttö olivat merkittävimmät keinot työllistämisessä.

Koska osa työllistetyistä oli vuoden 2007 aikana usean eri palkkausjärjestelmän piirissä, tähän kerätyt tiedot on ryhmitelty sen mukaan, mikä palkkaus-/työllistämisyksikkö on ollut vuoden aikana pisin. Esimerkiksi Ekostarttiin osallistuneita oli koko vuoden aikana kuusi henkilöä, mutta neljä heistä jatkoi vielä palkkatuella, joten heidät on tilastoitu palkkatukiryhmään. Näin ollen Ekostarttiin osallistujien määrä näkyy tilastossa hyvin pienenä (2 osallistujaa).



KUVIO 1. EkoKuopiossa käytetyt eri työllistämis- ja palkkausjärjestelmät

Taulukkoon 3 on kerätty yhteenvedonomaaisesti tiedot työllistämistoimenpiteen korvauksista työnantajalle ja työntekijälle. Ensimmäisen vuoden palkkatuki oli toisen vuoden palkkatukea suurempi, joten siihen ei yleensä lisätty muuta rahoitusta. Toisen vuoden palkkatukea pyrittiin mahdollisuuksien mukaan suurentamaan EkoKuopion oman palkkauksen avulla.

TAULUKKO 3. Yleisimmät työllistämismuodot ja tulonsiirrot EkoKuopiossa

	Kuka maksaa	EkoKuopio saa korvauksena työllistämistä	EkoKuopio maksaa työllisteyille	Työllistetty saa
Ensimmäisen vuoden palkkatuki	Haetaan sen alueen työ ja elinkeinotoimistosta, jossa työtön on ilmoitt. työttömäksi. Hakijana työnantaja.	n. 1001,30 e/kk (sisältää sivukulut)	n.806 e/kk, kun 22,5 h /vk n.885 e/kk; kun 25 h/vk n.1150 e/kk, kun 32,5 h/vk	Vieressä olevista summista vähennetään verot ym. maksut
Toisen vuoden palkkatuki	Haetaan sen alueen työ ja elinkeinotoimistosta, jossa työtön on ilmoitt. työttömäksi. Hakijana työnantaja.	n. 606 e/kk (sisältää sivukulut)	n.806 e/kk, kun 22,5 h/vk n. 885 e/kk; kun 25 h/vk n. 1150 e/kk, kun 32,5 h/vk	Vieressä olevista summista vähennetään verot ym. maksut
Työelämävalmennus	Kela maksaa työmarkkinatuen ja ylläpitokorvauksen. Työllistämistuki ja harkinnanvarainen ylläpitokorvaus haetaan työ- ja elinkeinotoimistosta.	Työntekijän työpanos	Ei mitään	Työmarkkina- tai toimeentulotukea 24,51 e/pv ja ylläpitokorvaus tai kulukorvausta 8 e/pv

3.3.3 Valtio ja kunta rahoittajina

EkoKuopion toiminnan rahoitus tulee kunta-, valtiontalouden ja projekti-rahoitusten kautta sekä EkoKuopion omista myyntituotoista. Palkkaukseen liittyvien tukien osuus on 73 prosenttia ulkopuolelta tulevasta rahoituksesta ja yleisten ja projektiavustusten osuus 23 prosenttia (liite 3).

Taulukossa 4 on esitetty tukien ja avustusten jakautuminen julkisen sektorin kesken. Valtion rahoitusosuus EkoKuopion työllistämisen kustannuksista on noin 70 prosenttia. Jatkotarkastelussa ESR:n osuus (86 500 e) on liitetty valtion rahoitukseen ja kuntayhtymän omistaman Jätekuoron reilun 10 000 euron osuus myös kuntarahoitukseen.

TAULUKKO 4. Palkkatukien ja avustusten jakautuminen kunta- ja valtion-
talouden sekä ESR:n välillä vuonna 2007 EkoKuopiossa

	Kunta- sektori	Valtio- sektori	ESR	Muut (kuntayh- tymä)
TE-keskuksen maksamat palkkatuet (palkkatuen perusosa, lisäosat)		909 214		
Matalapalkkatuet		1361		
Kaupunkilisiä Kuopio	76 513			
Siilinjärvi palkkatuki	12 223			
Kuntouttava työtoiminta		16 195		
Oppisopimuskoulutus		1080		
Palkkatuet Jätekuikko (kun- tayhtymän omistama osake- yhtiö)				10 497
Yleisavustukset:				
Kuopion kaupungin avustus	220 000		86 500	
Ekoseutu, projektituki ESR				
Ekoseutu, kuntaosuus Kuopio	4648			
EkoAalto, kuntaosuus S-järvi	17 901			
EkoAalto S-järvi toim.tuki	5500			
EkoAalto TE-keskus projektituki		53 704		
Yhteensä	336 785 23,8 %	981 554 69,4 %	86 500 6,1 %	10 497 0,7 %
Yhteensä (ESR liitetään val- tion osuuteen ja kuntayhtymä kuntaosuuteen)	347 282 24,55 %	1 068 054 75,45 %		
Yhteensä				1 415 336

3.3.4 EkoKuopion työllistävä toiminta arvioinnin kohteena

Taloudelliset vaikutukset ja vaihtoehtoisen tilanteen rahoitusosuudet eri ta-
hoille

Työllistämisen vaikutuksia voidaan tarkastella kansantalouden, julkistalou-
den (mm. valtio ja kunnat) sekä asiakasryhmän näkökulmasta. Osa työllis-
tämisen positiivisista vaikutuksista on hyvin hankalasti rahamääräisesti mi-
tattavia hyötyjä, tai niiden vaikutukset näkyvät vasta pitkän ajan kuluessa
kuten esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisy.

Vuonna 2006 voimaan tulleen työmarkkinatuki uudistuksen avulla pyrit-
tiin reagoimaan työttömyyden alkutaipaleeseen työmarkkinatuen vastikkeel-
lisuutta vahvistamalla. Toisin sanoen työttömän velvollisuutta osallistua seu-
raaviin toimenpiteisiin vahvistettiin: palkkatuettu työ, työharjoittelu ja -ko-
keilu, työelämävalmennus ja työvoimakoulutus. Asiakkaan tilanteen arvioin-
ti ja työllistymisen todennäköisyyden arviointi kuuluvat oleellisesti uuteen
aktivointivaiheeseen, jossa työvoimatoimiston merkitys korostuu.

Kustannusten jakomalli kunnan ja valtion välillä on selkeä kannustin kun-
nalle. Kuntien kannattaa panostaa pitkäaikaistyöttömien aktiivisiin työllistä-
mistoimiin, koska valtio maksaa aktivointiajan kustannukset. Lisäksi työllis-
tetyt ovat pienipalkkaisia, joten tuloverokertymästä valtaosa ohjautuu kun-
tatalouden hyväksi (liite 4 & 5). Valtiolle verojen ja sosiaalimaksujen kautta
palautuva raha on pienempi kuin sen panostama summa. Kuitenkin säästö-
jä syntyy sekä kunta- että valtiontalouteen sosiaali- ja terveydenhuollon pal-
velujen käytön vähenemisen vuoksi (Karhu 2007,10).

Kunta on suurin terveydenhuollon menojen rahoittajista (38,5 %), joten
terveydenhuollon palvelujen käytön vähentyessä kunta hyötyy. Myös val-
tio hyötyy, sillä yhdistettäessä valtion (22,6 %) ja Kelan (14,9 %) rahoitus-
osuudet niiden yhteinen rahoitus (37,5 %) nousee lähes samaan kuin kun-
tien. Molemmat osapuolet siis hyötyvät, mikäli terveydenhuollon palvelu-
jen käyttö vähenee. (Liite 6.)

EkoKuopion työllistämistoiminta saa julkista rahoitusta, joten sitä voi-
daan kutsua julkiseksi investoinniksi. Rajallisten resurssien maailmassa on
kohtuullista vaatia, että myös julkisista investoinneista syntyy hyötyä, vaik-
ka osa hyödyistä voi olla muita kuin rahassa mitattavia. Yleensä sosiaali- ja
terveydenhuollon kustannuksia tarkasteltaessa laskelmiin sisällytetään resurs-
sien käytöstä aiheutuvat kustannukset ja tulonsiirrot jätetään huomioimat-
ta. Seuraavissa laskelmissa tulonsiirrot on huomioitu, koska julkisen inves-
toinnin rahoituksen ja hyötyjen jakautumista tarkastellaan kunnan ja val-

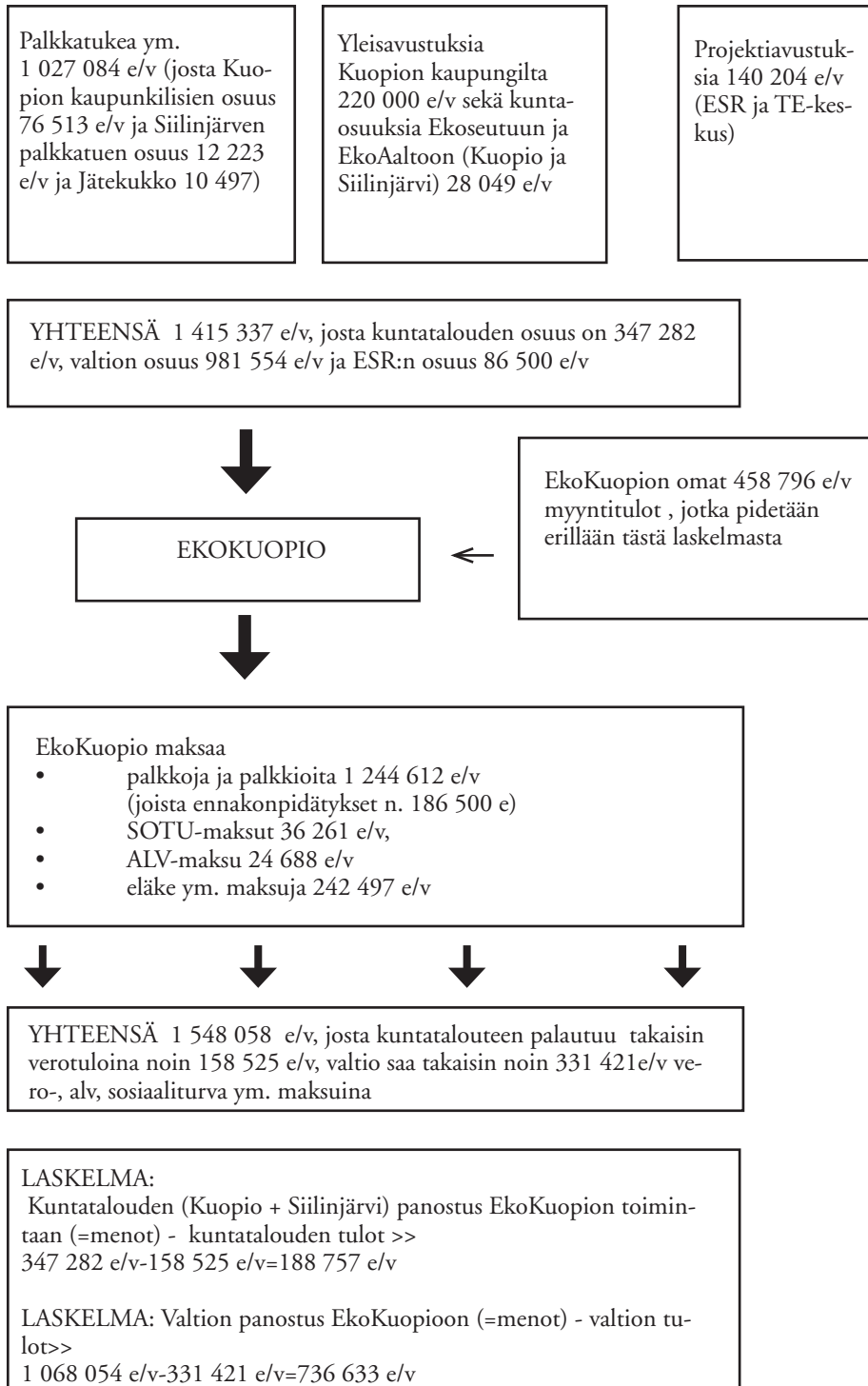
tionalouden kesken. Tätä tarkastelunäkökulman valintaa voidaan perustella sillä, että esimerkiksi vuoden 2006 työmarkkinauudistus kannustaa kunta työllistämään pitkäaikaistyöttömiä.

Laskelmissa käytetään EkoKuopion saamaa julkista rahoitusta ja palkkamaksua sekä näistä veroina, sosiaaliturva- ja eläkemaksuina julkiselle sektorille palautuvaa summaa. Laskelmassa ei yritetä ottaa huomioon mahdollisia sosiaali- ja terveydenhuollon säästöjä palvelutarpeen vähenemisen vuoksi eikä myöskään mahdollisia lasten päivähoitotarpeen lisääntymistä työllistämisen vuoksi, koska näistä ei ole käytettävissä riittävästi tietoja. Myöskään muutoksia toimeentulotuen tarpeessa ei ole pystytty huomioimaan. Työllistämisen kerrannaisvaikutuksia ja vuotoja ei huomioida. Kerrannaisvaikutuksilla tarkoitetaan tilannetta, jossa tulonsaajan lisääntyneet tulot lisäävät hänen ostovoimaansa ja tämän myötä muuan muassa yritysten myyntitulot kasvavat. EkoKuopion työllistämistoimenpiteen aiheuttamien kerrannaisvaikutusten osuus on hyvin pieni, kuten on yleensäkin yhden työllistämisyksikön osuus. Vuodoilla tarkoitetaan henkilön mahdollista työllistymistä ilman työllistämistoimenpiteen panostusta. Vuotoihin kuuluvat myös tilanteet, joissa työllistetty syrjäyttää ilman tukitoimenpiteitä työhön tulevan henkilön (Karhu 2007, 12).

Kustannusten laskennassa vertailuvaihtoehtona (vaihtoehtoinen tilanne) käytettiin tilannetta, jossa EkoKuopiota tai vastaavaa toimijaa ei ole. Tarkastelu aloitetaan EkoKuopion asiakkaiden valikoitumisesta. Lähes 90 prosenttia työllistetyistä tuli EkoKuopioon pitkäaikaistyöttömän statuksella. Tässä tarkastelussa oletuksena on, että työttömät ovat olleet työmarkkinatuella 500 päivää tai he ovat siirtyneet työttömyyspäivärahalla työmarkkinatuella ja saaneet työmarkkinatukea 180 päivää. Ensimmäiset 500 päivää maksaa valtio (Kela). Mikäli työtöntä ei pystytä työllistämään 500 päivän jälkeen, niin työttömien toimeentulon maksaa puoliksi kunta ja valtio. Maksatuksen toimeenpanon hoitaa Kela, mutta perii kunnalta tarvittavan osuuden kuukausittain. Tämän kustannusten jakomallin toivotaan kannustavan kunta aktiiviseen työllistämiseen. On hyvin yleistä, että työmarkkinatuen peruspäiväraha ei riitä vaan työtön hakee myös toimeentulo- ja asumistukea.

Seuraavassa kuviossa esitetään EkoKuopion saamat tuet Kuopion kaupungilta ja valtiolta. EkoKuopio rahoittaa osan toiminnastaan omilla myyntitoiminnan tuotoilla. Näitä tuottoja ei kuitenkaan huomioida laskelmissa, koska muuten laskelmassa olisi otettava huomioon koko kulurakenne eli vuokrat, ostot jne. (Kuvio 2.)

KUVIO 2. EkoKuopion saamat tuet ja avustukset sekä EkoKuopiolta palautuvat maksut vuonna 2007



Seuraavan laskelman (kuvio 3) oletukset on tehty vaihtoehtoisesta tilanteesta eli oletetaan, että EkoKuopiota tai vastaavaa toimijaa ei olisi. Kuten jo aiemmin todettiin, laskelmassa oletetaan henkilöiden olevan pitkäaikaisyöttömiä. 500 päivän työmarkkinatukikauden jälkeen kunnan osuus maksajana muuttuu merkittävästi. Laskelman mukaan Kuopion kaupunki säästi 18 372 euroa kuukaudessa EkoKuopion toiminnan avulla vuonna 2007.

Kustannukset laskettu oletuksella, että 290 henkilöä edelleen pitkäaikaistyöttömänä ja työmarkkinatuen 500 päivää on täynnä, jolloin maksu puolittuu kaupungin ja valtion välillä.

Työmarkkinatuki 23,91 e (2007)

Kuukaudessa $21,50 \times 23,91 = 514,065$ e

Ka Työllistämisaika $5,49 \text{kk} \times 514,065 \text{e} = 2822,22$ e

Kustannukset jaetaan puoliksi Kuopion kaupungin ja valtion kesken, joten Kuopion kaupungin osuus näistä kustannuksista:

Päivässä = $(23,91 \text{ e} \times 290 \text{ hlöä}) / 2 = 6933,9 \text{ e} / 2 = 3466,95 \text{ e}$

Kuukaudessa = $(514,065 \times 290) / 2 = 149\,078,85 / 2 = 74\,539,43$

Keskimääräisen työllistämisen ajalta = $(5,49 \times 149\,078,85) / 2 = 818\,442,89 / 2 = 409\,221,45 = 409\,221$

Vuodessa = $(12 \times 290 \times 514,065) / 2 = 1\,788\,946,2 / 2 = 894\,473,1 = 894\,473$

Ilman EkoKuopion tai vastaavaa työllistämistoimintaa olisivat kuntasektorin kustannukset 290 pitkäaikaistyöttömän osalta 5,49 kuukauden ajalta 409 221 euroa.

Vastaavasti kunnan panos EkoKuopion toimintaan on 347 282 euroa, josta veroina palautuu noin 158 525 euroa, joten nettokustannukset jäävät noin 188 757 euroon. Tällä panostuksella 290 henkilöä työllistyy keskimäärin 5,49 kk.

Kunnan säästö verrattuna vaihtoehtoiseen tilanteeseen

A-B=C, jossa

A=Pitkäaikaistyöttöminen kustannukset kuntatalouteen (ajalta 5,49 kk; 409 221

e) B=EkoKuopion toiminnasta aiheutuvat nettokustannukset (188 757)

C=työllistämisestä syntyvä säästö Kuopion kaupungille vuonna 2007

A-B = $409\,221 - 188\,757 = 220\,464$ (säästö vuonna 2007)

Säästö kuukaudessa vuonna 2007:

$220\,464 \text{ e} / 12 \text{ kk} = 18\,372 \text{ e/kk}$

KUVIO 3. Vaihtoehtoisen tilanteen vaatima rahoitus Kuopion kaupungille vuonna 2007

Taulukossa 5 on tarkastelu kunta- ja valtiosektorin rahoitusosuuksia (vertaa Ylipaavalniemi 2003). Laskelmissa ei ole huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon mahdollisia palvelusäästöjä eikä vuotoja. EkoKuopion saamaa julkista rahoitusta voidaan tarkastella brutto- ja nettomääräisenä. Nettomääräisessä tarkastelussa on vähennetty toiminnan myötä palautuvat verot ja sosiaaliturva- ja eläkemaksut.

TAULUKKO 5. EkoKuopion työllistämistoiminnan julkinen nettohinta ilman työntekijöille suoraan maksettavia tukia

Tarkasteluperiodi 1.1.–31.12.2007	Kunta- sektori	Valtiosektori + ESR	Julkinen sektori (yhteensä)
A.Toiminnan bruttohinta kun huomioidaan vain EkoKuopion kautta menevät rahavirrat, mutta ei työntekijöille suoraan meneviä tulonsiirtoja ¹	347 282	1 068 054	1 415 336
B.Arviot palautuvien erien määristä	158 525	331 421	489 946
Toiminnan nettohinta (A–B)	188 757	736 633	925 390

Ilman työntekijöille maksettavia tukia kuntatalouden nettomaksuosuus on selkeästi pienempi kuin valtion osuus.

¹ Ei huomioida työmarkkinatukea ja ylläpitokorvausta

TAULUKKO 6. Työttömyyden vaatima rahoitus verrattuna EkoKupion toiminnan nettorahoitukseen

Tarkasteluperiodi 1.1.-31.12.2007	Kuntasektori	Valtiosektori	Julkinen sektori (yhteensä)
A.Kustannukset ilman EkoKuopion toimintaa (=Kustannukset vaihtoehdoisesta tilanteesta (Työmarkkinatuki laskettu 5,49 kk ja 290 hlöä)	409 221 50 %	409 221 50 %	818 442 100 %
B.EkoKuopion toiminnan julkinen nettohinta ¹	188 757 20 %	736 633 80 %	925 390 100 %
Erotus=Kustannukset ilman Eko-Kuopiota miinus EkoKuopion toiminnan nettohintaa (A-B)	220 464 (säästöä)	-327 412 (kustannuksia)	-106 948 (kustannuksia)
Suhdeluku vaihtoehdoisen tilanteen kustannusten ja EkoKuopion toiminnan nettohinnan välillä (A/B)	2,17	0,55	0,88

Suhdelukua vaihtoehdoisen tilanteen rahoitustarpeen ja EkoKuopion toiminnan nettorahoitustarpeen välillä (taulukko 6) tulkitaan seuraavasti: Kun kunta sijoitti yhden euron, se sai takaisin 2,17 euroa. Voidaan sanoa myös niin, että säästöt ylittävät kustannukset 117 prosentilla. Tässä laskelmasa kuntasektori hyötyi, kun taas valtio jäi maksajaksi. Valtio sai yhden euron panostuksesta 55 senttiä. Koko julkinen sektori saa euron panostuksella 88 senttiä.

Vuonna 2007 EkoKuopiossa oli 80 työelämävalmennettavaa. Heidän osuutensa oli hyvin merkittävä, ja he saivat EkoKuopion toiminnan ajalta työmarkkinatukea ja ylläpitokorvausta. Työmarkkinatukea ja ylläpitokorvausta maksettiin myös Ekostarttiin ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuville, mutta näihin ryhmiin kuuluvien osuus oli selvästi vähäisempi, joten heidät jätettiin laskelman ulkopuolelle. Taulukossa 7 on huomioitu työelämävalmennukseen osallistuvien saamat korvaukset keskimääräisen työelämävalmennusjakson mukaisesti (5,21 kk).

¹ Ei huomioida työmarkkinatukea ja ylläpitokorvausta

TAULUKKO 7. EkoKuopion työllistämistoiminnan julkinen nettohinta

Tarkasteluperiodi 1.1.–31.12.2007	Kuntasektori	Valtiosektori + ESR	Julkinen sektori (yhteensä)
Toiminnan brut- tohintaa	347 282	981 554 + 86 500 = 1 068 054	1 415 336 e
Työntekijöil- le (esim. työelä- mävalmennukses- sa olevat) suoraan menevät tuet: työmarkkinatuki ja ylläpitokorvaus (80 hlöä* TEViläisten ka työssäoloaika 5,21 kk)		Työmarkkinatuki 514,065 e/kk x 80 hlöä /kk = 41 125,20 e/ kk x 5,21 kk= 214 262,29 e = 214 262 e Ylläpitokorvaukset 172 e/kk x 80 hlöä =13 760 e/kk; 5,21 kk x 13 760 e/kk = 71 690 e	Työmarkkinatukea 214 262 e Ylläpitokorvausta 71 690 e (yhteensä 285 952 e)
A.Toiminnan brut- tohintaa kun työn- tekijöille suoraan menevät korvauk- set huomioidaan (kaikki tuet yh- teensä)	347 282	1 354 006	1 701 288
B.Arviot palautu- vien erien määristä	158 525	331 421	489 946
Toiminnan netto- hintaa (A-B)	188 757	1 022 585	1 211 342

Laskelma osoittaa, että kuntatalouden osuus säilyi ennallaan, mutta valtiontaloudessa maksuosuus suurenee.

TAULUKKO 8. EkoKuopion nettohinta verrattuna tilanteeseen ilman EkoKuopiota (tulonsiirrot huomiota)

Tarkasteluperiodi 1.1.–31.12.2007	Kuntasektori	Valtiosektori	Julkinen sektori (yhteensä)
A.Kustannukset ilman EkoKuopion toimintaa (=Kustannukset vaihtoehtoisesta tilanteesta eli työttömyys korvauksen peruspäiväraha laskettu 5,49 kk ja 290 hlöä)	409 221 50 %	409 221 50 %	818 442 100 %
B.EkoKuopion toiminnan julkinen nettohinta	188 757 16 %	1 022 585 84 %	1 211 342 100 %
Säästö= Kustannukset ilman EkoKuopiota miinus EkoKuopion toiminnan nettohinta (A–B)	220 464 (säästöä)	–613 364 (kustannuksia)	–392 900 (kustannuksia)
Suhdeluku vaihtoehtoisen tilanteen kustannusten ja EkoKuopion toiminnan nettohinnan välillä (A/B)	2,17	0,40	0,68

Kuntasektorilla säästöt olivat suuremmat kuin EkoKuopion toiminnan rahoitustarve. Kuten edellä olevasta taulukosta käy ilmi, kunta säästi jo 5,49 kuukauden aikana 220 464 euroa työllistämistoimenpiteiden avulla, kuukaudessa summa oli 18 372 euroa. Suhdelukua tulkitaan kuten taulukossa 10. Kuntatalouden tilanne säilyi ennallaan. Sitä vastoin valtion kustannusosuus nousi otettaessa huomioon työelämävalmennettaville suoraan menevät korvaukset. Kun kunta sijoitti yhden euron, se sai 2,17 euroa. Tässä laskelmassa valtio sai yhden euron sijoituksesta 40 senttiä ja julkinen sektori yhdessä 68 senttiä.

Julkisella työllistämispansotuksella saavutetaan välittömiä ja välillisiä hyötyjä. Taloudelliset välittömät hyödyt EkoKuopion laskelmissa näkyvät vero- ja sosiaaliturvamaksutuloina. Työllistettyjen työpanoksesta saadut myyntitulot eivät näy näissä laskelmissa, vaikka niillä onkin suuri merkitys EkoKuopion päivittäisessä toiminnassa. Välillisiä hyötyjä ei ole tässä yhteydessä voitu laskea, mutta ne muodostuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käytön vähenemisestä.

Toiminnan sosiaaliset vaikutukset

EkoKuopion toiminnan vaikutuksia arvioitaessa pitäisi huomioida kaikki toiminnan osa-alueet eli eri toimintojen tavoitteet ja niiden toteutuminen sekä mahdollinen vaihtoehtoinen tilanne. Seuraavaan taulukkoon on kerätty EkoKuopion toiminta-alueet ja niille asetetut tavoitteet sekä vaikutusten arvioinnin kriteerit (taulukko 9). Varsinaisia toiminnan vaikutuksia tarkastellaan myöhemmin yksityiskohtaisemmin.

TAULUKKO 9. EkoKuopion toiminta, tavoitteet ja vaikutusten kriteerit

Toimintasektori	Tavoite	Vaikutusten kriteerit
Koulutus, työelämä-valmennus	Koulutusmahdollisuuksien tarjoaminen ilman ammattikoulutusta oleville, työllistymisvalmiuksien parantaminen, syrjäytymisen estäminen	1. Toimintaan osallistuvien pääsy koulutukseen 2. Koulutuksen loppuun suorittaminen 3. Työllistyminen
Työllistäminen	Vaikeasti työllistyville työmahdollisuuden tarjoaminen. syrjäytymisen estäminen ja elämänhallinnan lisääntyminen	1. Työllistettyjen määrä / vuosi 2. Säännöllisesti työssäkäyvien määrä 3. Työn keskeyttäneiden määrä 4. Työllistyminen avoimille työmarkkinoille aktiivointijakson jälkeen
Yhteisöllisyys	Syrjäytymisen estäminen ja elämänhallinnan lisääntyminen	1. Päihderiippuvuuden väheneminen 2. Arjen toimintojen onnistuminen 3. Säännöllisyys osallistumisessa

EkoKopion toiminnan vaikutuksia voidaan tarkastella työllistämisen, työelämävalmennuksen, koulutuksen sekä yhteisöllisyyden lähtökohdista. Tässä yhteydessä voidaan ottaa esille työmarkkinavuotojen (korvaus- ja syrjäyttämisaikutus) merkitys. Mikäli työllistyminen olisi tapahtunut myös ilman aktivointitoimenpidettä, voidaan puhua vuodoista eli resursseja oli käytetty turhaan. Vuodot vähentävät työllistämispänsosten vaikutuksia. Toinen vuotoja aiheuttava ongelma ilmenee, jos työllistetty henkilö vie työpaikan, joka olisi täytetty ilman tukityöllistämisen toimenpiteitä. Sama ongelma voi myös esiintyä organisaatioiden välillä. Tilanne vääristyy, mikäli tuetut työpaikat syrjäyttävät ”tavallisia” työpaikkoja. (Karhu 2007, 13.)

Kierrätystoiminnan työllistävä vaikutus huomioidaan, mutta kierrätystoiminta muuten jätetään varsinaisen vaikutusarvioinnin ulkopuolelle.

EkoKuopioon työllistetyistä useimmilla olisi kuitenkin ollut vaikeuksia työllistyä ja työskennellä avoimilla työmarkkinoilla. Sosiaaliohjaajan arvioin mukaan korkeintaan joka kolmannella EkoKuopion työllistetyistä olisi ollut teoreettinen mahdollisuus työllistyä avoimille työmarkkinoille ilman tukitoimia, vaikka sopivaa työtä olisi ollut tarjolla. Eli niin sanottujen vuotojen riski oli pieni. (Taulukko 10.)

TAULUKKO 10. Sosiaaliohjaajan arvio henkilön työllistymismahdollisuuksista avoimille työmarkkinoille ilman tukitoimia

	N	%
Henkilöllä olisi teoreettiset mahdollisuudet työllistyä ilman tukitoimia	96	32,21
Työllistyminen mahdollista pienten tukitoimien avulla	49	16,44
Työllistymistä ei tapahtuisi ilman tukitoimia	153	51,35
Yhteensä	298	100

Taulukkoon 11 on kerätty seuranta-tiedot työllistettyjen tilanteesta vuoden 2008 alussa. Seuranta-tietoja oli saatavissa 177 henkilön osalta. Käytännössä vain kolmetoista henkilöä (7 %) oli työllistynyt EkoKuopion jälkeen avoimille työmarkkinoille, ja neljä henkilöä (2 %) oli aloittanut yritystoiminnan. Osalla työllistetyistä toiminta jatkui EkoKuopiossa ennallaan, noin 46 henkilöä (26 %) oli siirtynyt työvoimapolitiittiseen tai muuhun koulu-

tukseen ja 7 oli hakeutumassa koulutukseen. Yksitoista henkilöä (6 %) oli keskeyttänyt työn päihteiden käytön vuoksi.

TAULUKKO 11. Vuonna 2007 EkoKuopiossa työllistettyjen elämäntilanne vuoden 2008 alussa

	Miehiä	Naisia	Yhteensä	%
Työllistynyt avoimille työmarkkinoille tai oma yritystoiminta	11	6	17	9,61
Koulutukseen ja opiskelemaan (yhteensä)	(30)	(23)	(53)	29,94
- Omaehtoinen koulutus tai opiskelu	12	7	19	
- Työvoimapolitiittinen koulutus tai lisäkoulutus	4	4	8	
- Noste-koulutus tai Noste -ATK-koulutus	2	5	7	
- Trades- lisäkoulutus	3	1	4	
- Oppisopimuskoulutus	1	1	2	
- Kielikoulutus	5	1	6	
- Hakeutumassa koulutukseen	3	4	7	
Työttömyyseläkeputki	4	4	8	4,52
Terveydentila/sairaseläke selvitys tai kuntoutuksen tarvekartoitus	9	7	16	9,03
Eläkkeellä	2	1	3	1,70
Äitiysloma/hoitovapaa	4	2	6	3,40
Työsuhde päättynyt päihdeongelmiin	8	3	11	6,22
Kuollut	1	0	1	0,56
Toistamiseen EkoKuopiossa, tukityössä toisessa työpaikassa tai toisessa projektissa	38	24	62	35,02
Yhteensä (tiedot olivat saatavissa 177 henkilön osalta)	107	70	177	100

Työllistämisen vaikutuksia yksilötasolla voidaan tarkastella esimerkiksi Olavi Kallion ja Pentti Meklinin (2004, 182) käyttämän jaottelun mukaan (taulukko 12). He käyttivät lähestymistapaa arvioidessaan kuntouttava työtoiminta -lain taloudellisia vaikutuksia kuntasektorille. Jaottelua voitaneen soveltaa myös yleisesti aktiivisen työllistämisen vaikutuksia arvioitaessa.

Perinteisesti työllistämistoimenpiteitä on arvioitu sen perusteella, kuinka moni työllistyy avoimille työmarkkinoille. Toisaalta tätä tavoitetta voidaan pitää epärealistisena useimmille pitkäaikaistyöttömille. EkoKuopiossa 10 prosenttia työllistyi avoimille työmarkkinoille vuonna 2007. Koulutuksen kautta työelämään pääsy on useiden kohdalla edellistä realistisempi vaihtoehto. Kuitenkin joka toisen EkoKuopiossa toimineen henkilön arki säännöllistyi, ja esimerkiksi päihteiden käyttö väheni.

TAULUKKO 12. Työllistämistoimenpiteen vaikutukset yksilötasolla

Vaikutukset yksilötasolla	N	%	Mahdolliset välilliset vaikutukset
Asiakas työllistyy avoimille työmarkkinoille	17	10 (9,61)	Syrjäytymiskehityksen katkaiseminen, sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve pienenee, verotulojen lisäys kotikunnalle, tulevaisuuden työvoimavaaje vähenee
Asiakas pääsee tai on hakutumassa koulutukseen (ammatilliseen, valmentavaan tai kielikouluun)	53	30 (29,94)	Työllistymismahdollisuudet paranevat, mikäli suorittaa tutkinnon loppuun
Asiakkaan elämäntapa normalisoituu ja elämänhallinta paranee	95	53 (53,67)	Fyysinen ja psyykinen terveydentila paranee, päihteiden käyttö vähenee tai loppuu kokonaan
Asiakas ei ole hyötynyt toimenpiteestä (keskeytti tai jotain muuta, kuolema)	12	7 (6,78)	Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset saattavat nousta, kun syrjäytymiskierre jatkuu. *
Yhteensä	177	100	

(sovellettu Kallio ja Meklin 2004,182)

*Syrjäytymisen kustannukset on arvioitu olevan n. 1 milj. e 60 ikävuoteen mennessä (Nuorten syrjäytymisen ehkäisy 2007,7).

Seuraavassa lainaus Savon Sanomista, jossa kerrotaan yhden ihmisen kehityskulusta, jossa vaikeuksista huolimatta asiat ovat edenneet myönteisesti.

Anna Kuusiston (nimi muutettu/kirjoittajat) taival käsi- ja taideteollisuusalan artesaaniksi on ollut harvinainen – ja traaginen. Hän opiskelee nyt 40-vuotiaana, ensimmäisen kerran ammattiin.

– Koulussa olin laiskin ja tyhmin oppilas. Vasta 30-vuotiaana paljastin muille, että kärsin lukihäiriöstä. (...)

Kolme vuotta sitten Kuusisto pääsi kuntoutustuella töihin EkoSiilin ja sitten EkoKuopion kierrätyskeskukseen. Kaksi vuotta sitten alkoi opiskelu Ylä-Savon ammattiopistossa. (Hedberg 2009, 18.)

Joulukuussa 2008 tehtiin EkoKuopion työllistetyille pienimuotoinen kysely. Tavoitteena oli testata kyselyn soveltuvuutta, kun halutaan selvittää työllistettyjen ja valmennuksessa olevien henkilöiden kokemuksia ja työllistymisen vaikutuksia. Kyselyn toivottiin myös antavan palautetta toiminnasta, jotta sitä voitaisiin kehittää.

Kyselyyn vastasi 28 henkilöä. Heistä 20 oli miehiä (70 %) ja 8 naisia (30 %). Vastaajien keski-ikä oli 42 vuotta. Nuorin vastaaja oli 23- ja vanhin 60-vuotias. Eniten vastaajia (9 henkilöä) kuului ikäluokkaan 50–60-vuotiaat.

Vastaajista 22 oli suorittanut peruskoulun tai vastaavan. Yksi oli käynyt peruskoulun mukautetusti ja kaksi vastaajaa oli jäänyt ilman päästötodistusta. Kolmella oli lukion päästötodistus. Ammattikoulun tai vastaavan suorittaneita oli vastaajista lähes puolet (13 henkilöä), ja täysin ilman ammattikoulutusta oli joka neljäs (7 henkilöä). Muutamalla oli oppisopimuskoulutusta, kurssimuotoista koulutusta tai opistotasoista ammatillista koulutusta. Valtaosa (89 %) vastaajista ei kysyttäessä maininnut oppimisvaikeuksista.

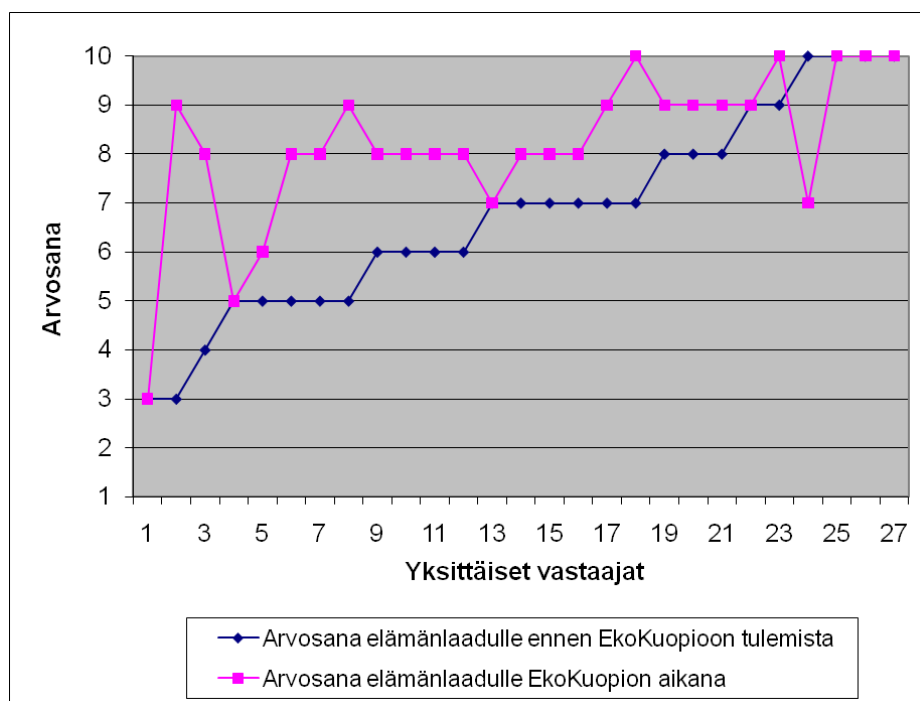
Suurimmaksi esteeksi työllistymiselle koettiin sopivien työpaikkojen puute (37 %). Seuraavaksi tärkeimmiksi esteiksi vastaajat nimesivät ammattikoulutuksen (15 %) ja työkokemuksen (15 %) puutteen. ”Jokin muu syy”-vaihtoehtoon oli lisätty seuraavia asioita: kulttuuri, tulosjohtaminen ja huonot palkat. Mielenterveyden pulmat eivät kyselyssä korostuneet työllistymisen esteinä.

Työvoimatoimisto oli merkittävin kanava EkoKuopioon hakeutumiselle. Yli puolet (15) oli hakeutunut työvoimatoimiston kautta. Kuusi vastaajaa

ilmoitti hakeneensa itsenäisesti ja omasta halustaan.

EkoKuopion vaikutusta subjektiiviseen elämänlaatuun kysyttiin kyselyä varten laaditulla elämänlaatumittarilla. Mittarin asteikko oli 1–10, jossa alin arvo kuvasi huonointa arvosanaa ja suurin arvo parasta mahdollista arvosanaa elämänlaadulle. Vastausten keskiarvot olivat 6,76 (ennen EkoKuopiota) ja 8,17 (EkoKuopion aikana). Muutosta ei pystytä osoittamaan pelkästään EkoKuopiosta johtuvaksi, mutta mittaus antoi viitteitä siitä, että ihmiset kokivat hyötывänsä EkoKuopion tarjoamista mahdollisuuksista.

Seuraava kuvio kuvaa vastaajien käsitystä elämälaadunsa muutoksesta. Vasemmalla ovat ne, jotka ovat antaneet alhaisimmat arvosanat elämänlaadulle ennen EkoKuopiota ja oikealla ne, jotka ovat antaneet korkeimmat arvosanat ennen EkoKuopiota. Huomataan, että alempi viiva kuvaa elämänlaadua ennen EkoKuopiota ja ylempi viiva aikaa EkoKuopiossa.



Puuttuvia tietoja 1

KUVIO 4. Oma kokemus elämänlaadusta ennen EkoKuopiota ja EkoKuopion aikana

Yli kolmannes (36 %) vastaajista koki, että heillä menee elämässään EkoKuopiossa ollessaan selvästi paremmin kuin ennen EkoKuopioon tuloa. Lisäksi 40 prosenttia vastaajista koki, että heillä menee nyt vähän paremmin kuin ennen EkoKuopiota. Toimeentulotuen tarve oli vähentynyt joka kolmannella vastaajalla ja kaksi kolmasosaa vastaajista totesi, että heidän taloudellinen tilanteensa oli kohentunut EkoKuopiossa olon aikana.

Myös päihteiden käyttöön työllistymisellä oli jonkin verran merkitystä. Lähes viidennes (18 %) ilmoitti, että säännöllinen työskentely oli auttanut heitä pääsemään eroon päihteistä. Toisaalta puolet vastaajista ilmoitti, ettei heillä ole ollut aikaisemminkaan ongelmia päihteiden kanssa.

EkoKuopion työntekijä kertoo omasta päihdeongelmastaan ja työn merkityksestä elämässä.

Asta (nimi muutettu) on juuri lopettamassa nelituntista työpäiväänsä, johon kuuluu Eko-Kuopion tilojen siistiminen. Vielä on yksi huone luuttamatta.

– Työvuoro on hyvän mittainen. Ennen oli kahdeksan tuntia, eikä sitä meinannut jaksaa.

EkoKuopio on työllistänyt Asta aikaisemminkin muun muassa keittiön puolelle, mutta hän joutui silloin lopettamaan alkoholin käytön vuoksi.

– On tämä mahdollisuus, että sain vielä tulla tänne. Taitaa olla vuoden verran kun olen ollut juomatta. Yhtään tippaa en ole enää ottanut. Astalla on takanaan muutamia työssäolojaksoja sekä pitempiaikaista työttömyyttä. Hänellä on laitoshoitajan tutkinto. Ongelmakseen Asta kokee sen, ettei ole mielestään kovin sosiaalinen. Kyky kontaktien ottamiseen on kuitenkin nyt parantunut. Asta pitää EkoKuopiolla tekemästään työstä. Mukavinta on ollut[

keittiöllä ja siivotessa. Hän kokee tällaisen toiminnan erityisen tärkeäksi.

– Pääsee elämässä eteen päin. Saa olla mukana tässä ja tehdä jotakin.

EkoKuopion tilat kiiltävät, kun Asta lopettaa työnsä. Pieni suun liike, ehkä hymy, ja sitten kotiin. (Vilhunen 2008, 10–11.)

EkoKuopion työilmapiirissä ei nähty juurikaan pulmia: joka viides vastaaja koki ilmapiirin erittäin hyväksi ja reilut kaksi kolmasosaa hyväksi. Osataan viihtymisestä EkoKuopiolla kertoo se, että lähes puolet (13) vastaajista halusi jatkaa tulevaisuudessakin samassa paikassa. Kymmenen vastaajaa ha-

lusi mieluiten työllistyä johonkin muualle kuin EkoKuopioon.

Työtehtäviin opastus toimi, sillä valtaosa (89 %) koki saaneensa riittävästi opastusta omiin työtehtäviinsä. Sitä vastoin tulevaisuuden mahdollisuuksien esiintuomisessa oli pulmia. Vain yksi kolmasosa koki saaneensa riittävästi tietoa tulevaisuuden koulutus- ja työllistymismahdollisuuksista. Toisaalta yli puolet ei pystynyt sanomaan, oliko saanut riittävästi tietoa vai ei.

Kyselyn luotettavuutta heikensi osallistuneiden pieni määrä, joka jäi alle 30 henkilön. Toisaalta tilanne oli haastava, koska kysely haluttiin tehdä EkoKuopion oman toiminnan aikana, ennen kuin toiminta siirtyi Kuopion Seudun Työvalmennussäätiölle. Kyselyn tulokset ovat suuntaa antavia, ja vahvistavat oletusta, että EkoKuopion tyyppisille toimijoille on tällä hetkellä ja myös jatkossa tarvetta. Samalla voitiin todeta, että kysely soveltuu tavaksi selvittää työllistettyjen kokemuksia, joka osaltaan palvelee toiminnan arviointia.

3.3.5 EkoKuopion sosiaalinen työllistäminen taloustieteen käsitteillä

Keskeinen EkoKuopion perustoiminta on työllistäminen. Työllistymisen tukitoimia tarvitaan muun muassa siitä syystä, että työmarkkinat eivät ole täydelliset eli ne epäonnistuvat. Epäonnistuminen näkyy työttömyytenä. Toisaalta työttömyys voidaan nähdä myös markkinoiden epäonnistumisen aiheuttajana. (Tuomaala 1997, 39.)

Hyvin usein työttömyyden syyt ovat rakenteellisia, jolloin työn tarjonta ja kysyntä eivät kohta. Tähän on useita syitä. Työn luonne on palvelu- ja tietoyhteiskuntaan siirryttäessä muuttunut ratkaisevasti, eikä etenkin suorittaviin tehtäviin liittyviä työpaikkoja enää ole siinä määrin kuin menneinä vuosikymmeninä. Lisäksi työn vaatimukset ovat muuttuneet. Elinikäisen oppimisen ideat ja työn vaatimuksista johtuvat koulutustarpeet haastavat työvoimaa kouluttautumaan jatkuvasti. Työmarkkinoilla on kasvanut riski, että yhä useamman työvoimaan kuuluvan koulutus ja ammattitaito eivät ole riittäviä. Tarjolla oleva työvoima ei vastaa laadultaan kysyntää.

Muun muassa työmarkkinoiden riskitekijöitä varten on suomalaisessakin yhteiskunnassa kehitetty sosiaalivakuutukseen kuuluvaa työttömyysvakuutusta. Hyvinvointivaltioiden keskeinen tunnusmerkki on, että niillä on vakuutusjärjestelmä, joka turvaa ihmisiä elinkaaren eri vaiheissa etenkin sairauden, työttömyyden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden varalta. Toisaalta

vakuutusturva saattaa myös lisätä uskallusta riskinottoon (Tuomaala 1997, 342).

Työttömyysvakuutuksen järjestäminen ei onnistu yksinomaan yksityissektorin tai pelkän vapaaehtoisuuden kautta. Siksi kaikki Suomessa asuvat työvoimaan kuuluvat ovat valtion työttömyysvakuutusjärjestelmän piirissä. Lähtökohtana on, että työttömyysvakuutukset maksetaan yhteisistä verorahoista, koska yksityissektori ei suostuisi vakuuttamaan kansalaisia tasapuolisesti työttömyysriskin varalta (valikoisi vakuutettavat). Tätä lähtökohtaa täydentää työvoiman vapaaehtoinen työttömyyskassoihin kuuluminen, jonka avulla kompensatiota palkkatulojen menetyksestä voidaan nostaa. Työttömyysvakuutus nähdään yksityissektorilla liian suurena riskinä, koska vakuutettu henkilö saattaisi muuttaa käyttäytymistään vakuutuksen saatuaan (moral hazard). (Tuomaala 1997, 38, 127.) Käytännössä pelätään palkkatyökannusteen katoamista ja vapaamatkustamista, jossa työllistymismahdollisuuksia omaavat jättäytyvät vakuutusjärjestelmän varaan.

Työttömyysturva ja työmarkkinoiden houkuttelevuus aiheuttavat usein ristiriitatilanteita. Työttömyysturvan tulisi taata työttömälle ihmisarvoinen elämä, mutta se ei saisi houkutelua toimeentuloon. Sosiaaliturva onkin jatkuvassa muutospaineessa, koska myös työn tarjonnan tilanteet muuttuvat. Vuoden 2006 työmarkkinauudistus on esimerkki uudistuksesta, jossa pyritään aktivoimaan työttömiä. Useimmilla pitkäaikaistyöttömillä ja/tai vajaakuntoisilla on vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille ilman tukitoimia.

Koska avoimet työmarkkinat eivät toimi, tarjoavat EkoKuopion kaltaiset kolmannen sektorin toimijat työskentelymahdollisuuksia vaikeasti työllistyville. Niiden merkitys liittyy kuitenkin enemmän sosiaalisen osallisuuden ja (takaisin)integroinnin edistämiseen kuin tilapäistä työllistymistä pysyvämpiin työsuhteisiin. Vain harvat siirtyvät EkoKuopion kaltaisesta toiminnasta avoimille työmarkkinoille.

Toiminnalla pyritään torjumaan myös työttömyysvakuutukseen liittyvää vapaamatkustamisen ongelmaa tekemällä työttömyysturvaetuuksista aiempaa vahvemmin vastikkeellisia. Tästä osoituksena on erilaisten velvoitetyöllistämisen muotojen ja työvoimapoliittisten työn vastaanottamiseen liittyvien velvoitteiden kiristyminen, mikä on pienentänyt yksilöiden valintamahdollisuuksia ja harkintaa. Uusissa aktivoinnin muodoissa on siis myös kurinpidollinen ulottuvuus. Kehitys on nähty myös siirtymänä hyvinvoin-

tivaltiollisesta (welfare state) ajasta kohti aktivointi- ja työvelvollisuusvaltiota (workfare state).

Työllistymisellä on sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia sekä työllistetyille että yhteiskunnalle. Käyttämättömät työvoimaresurssit ovat ongelma niin yksilön kuin yhteiskunnan näkökulmasta. Yksilön näkökannalta työttömyys aiheuttaa taloudellisia, fyysisiä ja psyykkisiä ongelmia. Myös työttömän ammattitaidon ylläpitäminen on haaste, mikä vaikeuttaa paluuta työmarkkinoille.

Perinteisen taloustieteellisen tarkastelun lisäksi voidaan todeta, että työhön ja työpaikkoihin liittyy myös itseisarvoa. Jo Sigmund Freud totesi aikoinaan, että ihmisen elämän tarkoitus on rakastaa ja tehdä työtä. Ihmisen tarpeentyydytyksen lähtökohdista on myös tärkeää, että ihmiset voivat olla yhteisöjen osa ja ovat sosiaalisesti hyväksytyjä. Työttömyyden kustannuksia hahmotettaessa asiaa olisikin tarkasteltava myös niin sanotun sosiaalisen pääoman näkökulmasta. Muut kuin taloudelliset vaikutukset ovat merkittävät, mutta niiden osoittaminen on haastavampaa kuin talouden tunnuslukujen esittäminen. (Tuomaala 1997, 179.)

4 KUNNAN JA JÄRJESTÖJEN SUHDE

4.1 Järjestöjen toimintamuotojen avustusperiaatteet Kuopion kaupungin näkökulmasta

Koska hankkeen esimerkkijärjestöt ovat kuopiolaisia, myös julkisen sektorin ja järjestöjen välistä suhdetta pohditaan käyttäen esimerkkeinä Kuopion tilannetta. Kuopion kaupungin kansalaisjärjestöstrategian ja avustustoiminnan periaatteiden mukaan avustustoiminnalla täydennetään kaupungin ja yksityistä palvelutoimintaa ja tuetaan yhteiskuntarakenteita Järjestöt täydentävät julkisen ja yksityisen sektorin tarjoamia palveluja. Avustustoiminnan kriteerinä on myös ollut muun muassa se, että toiminta vaikuttaa myönteisesti alueen hyvinvointiin, kilpailukykyyn tai verkostoitumiseen. (Kuopion kaupungin kansalaisjärjestöstrategia ja avustustoiminnan periaatteet 2007, 11.)

Muita järjestöjen toiminnan kannalta keskeisiä Kuopion kaupungin avustusperiaatteita ovat seuraavat (mt. 11, 16):

- avustuksen myöntäminen perustuu tarkoituksenmukaisuus- ja tarveharkintaan
- avustus on aina osarahoitus
- tukemisella ei saa olla kilpailua vääristäviä vaikutuksia yritystoimintaan
- hakijan lakisääteiset velvollisuudet on täytetty
- avustuskriteerit toimivat kannustimina ja arvioinnin perustana, eivätkä ole subjektiivisia oikeuksia avustuksen saamiselle
- kaupungin strategiasta johdetut yleiset kriteerit ovat toiminnan laatu, laajuus, tuloksellisuus ja merkitys hyvinvoinnille (vaikuttavuus sosiaaliin eheyteen) Kuopiossa
- tuettava toiminta on yleishyödyllistä kansalaistoimintaa, ja hyväksyttävänä avustettavina toimintamenoina ei pidetä järjestöjen liiketoiminnasta aiheutuvia menoja

- poikkihallinnollisia yleisavustuksia käytetään kokonaisvaltaiseen tukemiseen silloin, kun se on tarkoituksenmukaisinta ja tukeminen tapahtuu keskushallinnosta
- toimialoilla pääpaino on kohdennetuilla toiminta-avustuksilla
- avustusta haetaan ja voidaan myöntää samaan toimintaan vain yhdestä kaupungin organisaatiosta
- yhteistoimintaa yhdistysten ja sidosryhmien kesken ja niiden välillä edistetään.

Edellä mainitut periaatteet ovat siis julkisen sektorin asettamia järjestöjen toiminnan rahoituksen periaatteita. Olennaista on kuitenkin myös kysyä, vastaavatko periaatteet järjestöjen toiminnan ominaislaatua, muuttavatko kriteerit järjestöjen tavoitteenasettelua ja pitäisikö periaatteita jotenkin muuttaa, jotta ne vastaisivat järjestöjen toiminnan tavoitteisiin. Kansalais-toiminnan valjastaminen julkisen sektorin palvelukseen voi tyypistää kansalaisuutta ja kansalaisten keskinäistä osallisuutta heidän tärkeinä pitämiinsä asioihin. Käytännössä suhde ei kuitenkaan ole ollut näin yksipuolinen. Parhaimmillaan paikallistasolla löytyy kumppanuutta, jossa julkinen sektori ja kansalaistoiminta voivat leikata hyvinvoinnin tuottamisen näkökulmasta hedelmällisellä tavalla.

Järjestöjen toiminnan ja niiden tuottamien palveluiden tarpeellisuus kaupungille tuottaa myös joitain haasteita. Kuopion kaupungin kansalaisjärjestöstrategian ja avustustoiminnan periaatteiden mukaan myös sosiaali- ja terveystoimen odotetaan aktiivisesti osallistuvan kansalaisjärjestötoiminnan toteuttamiseen ja käytäntöjen uudistamiseen, vaikka toimialan avustamisen lähtökohtana ovatkin usein palvelutuotannon omat tarpeet. Strategian mukaan omien tarpeiden korostumisen vuoksi kolmannen sektorin sekä ostopalvelujen keskinäinen rooli tulisi selkeyttää toimialan sisällä. (Kuopion kaupungin kansalaisjärjestöstrategia ja avustustoiminnan periaatteet 2007, 20.)

Vaikka järjestöt voivat täydentää julkisen sektorin palvelutuotantoa, se ei kuitenkaan ole yksin eikä edes pääasiallisesti niiden olemassaolon perustelu. Yksi keskeinen tekijä on myös se, että järjestöt kanavoivat kansalaistoimintaa. Ne myös ajavat jäsenistönsä etuja ja huolehtivat siitä, että jäsenistö saa riittävästi tietoa järjestön edustamista asioista. Niillä voi myös olla tavoitteita, jotka liittyvät hyvinvoinnin lisäämiseen toiminnassa mukana olevien sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta. Vuorovaikutuksen tuottama hy-

vinvoinnin lisääminen ei välttämättä ole tavoite sinänsä, mutta yhteinen toiminta tuottaa hyvinvointivaikutuksia. Usein puhutaan ns. sosiaalisesta pääomasta.

Varsinaisten kuntapalveluiden ja ostopalvelusopimusten lisäksi kunnat voivat esimerkiksi avustuksillaan rahoittaa sellaisiakin järjestöjen toimintoja, jotka eivät ole palveluita, vaan järjestötoiminnan eri muodoin tapahtuvaa tukea, apua, ohjausta ja neuvontaa. Viime mainitussa tapauksessa rahoituksella ei välttämättä ole kielteisiä vaikutuksia, etenkin, jos siihen liittyvät pelisäännöt ovat avoimia ja selkeitä.

Yhä selkeämmin kunnat pyrkivät strategisesti linkittämään järjestöjen toiminnan avustamisen palvelujen järjestämisveloitteeseen ja hyvinvoinnin edistämiseen. Esimerkiksi Kuopion kaupungin kansalaisjärjestöstrategiasa ja avustustoiminnan periaatteissa todetaan, että toimialoittaisissa avustusperiaatteissa määrärahaohjausmahdollisuuksia on etenkin vapaa-ajan sekä kulttuuritoimissa, joissa useat paikalliset tai kansalliset ohjelmat ovat luoneet pohjaa yhdistyskumppanuuden kehittämiseksi. Periaatteiden mukaan myös sosiaali- ja terveystoimelta sekä koulutoimelta odotetaan aktiivista määrärahaohjausta avustusten piirissä olevia yhdistyksiä kohtaan. Toimialojen avustuskäytäntöjen ja -kriteereiden periaatteista todetaan, että niiden tavoitteena tulisi olla 1) avustusten strateginen linkittäminen palvelujen järjestämisveloitteen kanssa ja 2) sitominen toimialan yleiseen strategiaan yleistavoitteena hyvinvoinnin edistäminen. (Kuopion kaupungin kansalaisjärjestöstrategia ja avustustoiminnan periaatteet 2007, 6.)

Vastikkeellisuuden vaatimus kansalaistoiminnan avustamisessa ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Kansalaistoiminnan avustamiselle ei julkinen sektori periaatteessa saa asettaa määräävää vastikkeellisuutta. Onkin huomautettu, että mitä enemmän avustukselta edellytetään vastikkeellisuutta, sitä enemmän lähestytään ostopalvelun käsitettä. Tähän suuntaan on edetty yhteisöjen kanssa tehdyin yhteistyösopimuksin. (Mt. 8.)

4.2 Viranhaltijoiden käsityksiä järjestöistä ja niiden merkityksestä

Kuopion kaupungin johtavien sosiaali- ja terveydenhuollon viranhaltijoiden käsitystä järjestötoiminnasta, sen avustamisesta ja sen vaikutuksista selvitettiin haastattelun avulla. Haastattelusta nousi esille muun muassa seuraavia asioita. Kuopion kaupunki avustaa monenlaisia järjestöjä. Avustusten

jakaminen perustuu asetettuihin kriteereihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla lähtökohtana on, että järjestön toiminta tukee, vahvistaa tai monipuolistaa kaupungin omia palveluja. Lisäksi järjestön täytyy pystyä esittämään ja kuvaamaan toimintansa myös kirjallisesti. Tietyntasoinen epävirallinen vastikkeellisuus ja moniarvoisuus liittyvät oleellisesti kaupungin ja järjestöjen välisiin suhteisiin. Tämä näkyy hyvin myös avustettavien järjestöjen toiminnassa. Järjestöt, jotka saavat avustusta, tuovat jonkinlaista lisää tai moniarvoisuutta kaupungin palvelutarjontaan. Järjestöjen toiminnalta haetaan vaikuttavuutta, mutta vaikuttavuuden myönnetään olevan enemänkin retoriikan tasolla kuin tulosten perusteella todennettua.

Haastattelussa tuotiin esiin, että kaupunki asettaa järjestöjä tärkeysjärjestykseen vuosittaisia avustuspäätöksiä tehtäessä. Järjestöjen kohdalla suoritetaan tavallaan ”rankkeeraus” tai priorisointi, joka ei perustu ”mutu”-tuntuun, mutta ei myöskään perusteellisesti tehtyihin vaikuttavuustutkimuksiin. Se perustuu suurelta osin kokemukseen edellisiltä vuosilta ja osittain myös järjestöjen ”tuttuuteen”. Seurantaraportit koetaan tärkeänä palautteen antajana. Kirjanpito- ja kirjaamistaito nostettiin esille tärkeänä osana nyky päivän järjestöjen toimintaa. Viranhaltijoille tutuimmiksi tulevat ne järjestöt, joiden toiminnan koetaan täydentävän heidän omalla vastuualueellaan olevaa toimintaa. Järjestöjen tärkeyttä arvoettiin monella eri tavalla. Yhtenä tulevaisuuden vaihtoehtona esitettiin järjestön liikevaihdon käyttämistä arviointikriteerinä. Tämä koettiin kuitenkin erittäin hankalana, koska järjestöt toimivat niin erilaisin toimintaperiaattein.

Vastuu peruspalveluiden järjestämisestä on kunnilla. Kunnat voivat tuottaa palvelut itse tai hankkia ne muilta. Palvelujen hankintaa säätelee laki julkisista hankinnoista. Hankintaprosessissa yritykset ja järjestöt ovat samankarvoisia. Virkamiehet näkevät kunnan ja järjestötoiminnan välillä selkeän työnjaon. Järjestöt tukevat, vahvistavat ja parantavat kunnan palvelutuotantoa. Järjestöjen varaan ei voi jättää lakisääteisiä ja kriittisiä toiminta-alueita, vaan ne on hoidettava kunnan omana toimena.

Jotta jokin palvelu voi kehittyä markkinaehtoiseksi, vaaditaan periaatteessa, että palveluiden tuottajia on useampia. Nämä palvelut tuotteistetaan myytäväksi. Kunta osoittaa, että se tarvitsee jotain, mitä se ei tuota itse ja ratkaisee keneltä se palvelun haluaa tai millaista toimintaa se haluaa alueellaan ylläpitää. Nämä markkinat ovat useimmiten toispuoliset, koska ostajia ei yleensä ole kuin yksi tai muutama kunta.

Haastateltavat totesivat, että avustettavien järjestöjen toiminta perustuu hyvin erilaisiin lähtökohtiin. Eniten avustuksia Kuopiossa saavat kannatusyhdistystyyppiset järjestöt. Niiden toiminta liittyy vahvasti sosiaali- ja terveydenhuoltoalan palvelutuotantoon. Ne on perustettu tähän tuotantoon, koska julkinen sektori ei ole tarjonnut riittävästi esimerkiksi päivähoitopaikkoja. Niinpä kannatusyhdistykset ovat nousseet merkittävään rooliin palvelujen tuottamisessa. Kunta pitää kannattavampana avustaa näitä yhdistyksiä, kuin tuottaa vastaava määrä palveluja lisää. Kaupungilla on lisäksi osopalvelusopimuksia sekä lasten- että vanhustenhoidossa

Järjestöjä on olemassa monenlaisia, ja tätä pidetään myös kunnan toiminnan kannalta tärkeänä seikkana. Moniarvoisuus ja erilaisten toimintojen tukeminen on rikkautta. Julkinen sektori toimii rajoitettujen resurssien maailmassa, joten kaikkea toimintaa ei voida järjestää eikä edes tukea. Hyvin tärkeä osa-alue, joka jää usein kokonaan kolmannen sektorin varaan, on vertaistukeen perustuva toiminta. Kuntasektori myöntää, ettei tämä toiminta ole sille mahdollista, mutta arvostaa suuresti järjestöjen tekemää työtä.

Kaupungin ja järjestöjen välisissä suhteissa on myös ongelmatilanteita. Ensimmäisenä pulmakohdantana kaupungin näkökulmasta tuotiin järjestöjen voimakas lobbaustoiminta ja painostusryhminä toimiminen. Niiden katsottiin toisinaan jopa vaikeuttavan asioiden valmistelua. Riippumatta järjestöjen vaikuttamisyrityksistä asioiden valmisteluun viranhaltijat korostavat päätöksenteon läpinäkyvyyttä.

Samalla haluttiin korostaa hallinnollista järjestystä ja muodollista oikeudenmukaisuusperiaatetta avustuspäätöksiä tehtäessä. Toisin sanoen viranhaltijat valmistelevat ehdotukset ja lautakunnat ja hallitus tekevät lopulliset päätökset. Toisena ongelmakohtana nostettiin esiin vaikeus puuttua myöhemmin kerran aloitettuun avustustoimintaan. Uusien järjestöjen on vaikea saada avustuksia, koska avustuksiin käytettävä rahamäärä pysyy vuodesta toiseen samana tai jopa pienenee. Tätä kautta pohdittiin myös rahoitusjärjestelmän uudistamismahdollisuuksia. Yhtenä vaihtoehtona mainittiin viiden prosentin suuruisen rahaston irrottaminen perusavustuksista, ja sen kohdentaminen toiminta-avustuksina erilaisiin hankkeisiin. Toisena vaihtoehtona esitettiin liike-elämästä tuttua mallia. Järjestöt hakisivat avustusta samalla tavalla kuin yritys joutuu hakemaan rahaa pankista tai Sitralta. Tällöin tilivelvollisuuden idea nousee tärkeään asemaan. Toisin sanoen järjestöjen olisi pystyttävä vakuuttamaan mahdollinen toiminnan rahoittaja toi-

minnan hyödyllisyydestä ja tärkeydestä.

Tulevaisuudessa järjestöiltä odotetaan innovatiivisuutta, toimintatapojen muutoksia ja luovaa toimintaa. Järjestöjen toiminta koetaan tärkeäksi, ja niitä arvostetaan. Samalla korostetaan, että toimintaa ei kuitenkaan saa rakentaa avustusten varaan eikä avustuksia saa pitää selviönä.

Nähtäväksi jää, mitä avustustoiminnan haasteet merkitsevät avustusmuotojen kehittymisen kannalta. Yksi mahdollisuus on yhteistoimintaan panostaminen, jolloin esimerkiksi kunnan taholta voidaan rahan sijasta tarjota työpanosta järjestötyöhön.

4.3 Viranhaltijoiden näkemyksiä vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnista

Haastatellut kuopiolaiset viranhaltijat totesivat, että vaikutusten ja etenkin vaikuttavuuden arviointiin liittyy monenlaisia ongelmia. Ongelmat tiedostetaan niin julkisen sektorin palvelutuotannossa kuin järjestötoiminnan arvioinnissa. Pitäisikö arvioida ainoastaan lopputulosta vai suhteuttaa se tavoitteisiin vai pitäisikö oma arviointi tehdä toiminnan prosesseille? Jokaiselle näkemyksellä on omat kannattajansa ja vastustajansa. Järjestöjen keskinäinen vertailu koetaan hyvin haastavaksi. Kuinka erityyppiset järjestöt voidaan arvioida yhteismitallisesti? Järjestöjen toiminta-ajatus on erilainen ja niiden toiminnan tavoitteet vaihtelevat.

Kunnassa järjestöjen vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointia tehdään järjestöiltä saatujen toiminta- ja taloussuunnitelmien perusteella. Näissä tiedoissa näkyvät esimerkiksi jäsenmäärät, ja tätä kautta pystytään hahmottamaan toiminnasta hyötyvän kohderyhmän suuruutta. Viranhaltijat hakivat vaikutuksia ja vaikuttavuutta pohtimalla, keitä toiminta tavoittaa ja keihin se kohdistuu. Vaikuttavuuden koettiin olevan parempi silloin, kun kohderyhmä on mahdollisimman suuri. Tästä esimerkkinä mainittiin päihde- ja mielenterveysalan järjestöt. Näiden järjestöjen toiminta koskettaa hyvinkin merkittävää osaa kuopiolaisista.

Viranhaltijat kokevat, että arviointi perustuu jollain tavoin vaikutuksiin ja vaikuttavuuteen, mutta myöntävät, että tällä sektorilla tehty vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi on kaukana tieteellisistä arviointikriteereistä. Vaikuttavuudesta puhuminen on noussut retoriikan asemaan ilman varsinaista tietoa asian sisällöstä ja vaatimuksista. Arviointityökalut vaikuttavuuden

tutkimiseen toivotettiin viranhaltijoiden taholta lämpimästi tervetulleiksi.

Myös sidosryhmät kokivat vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin tärkeäksi (Kotikulman merkitystä koskeva haastattelu). Sitä, että verorahoilla tuettua toimintaan pitää pystyä jollain tavoin tarkastelemaan, pidettiin selvänä. Toisaalta myös epäiltiin, osaako järjestötoiminnan arviointia kukaan todella oikein tehdä. Arvioinnissa oltiin valmiita ottamaan vastaan jo muiden kehittämiä malleja, koska niitä kuitenkin uskottiin löytyvän. Vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi nähtiin tärkeänä myös järjestön oman toiminnan kehittämisen kannalta. Arvioinnin hyödyt nähtiin merkittävänä sekä prosessien että lopputulosten kohdalla. Rahoittajat saattavat olla kiinnostuneita vain lopputuloksesta, mutta oman työn kehittämisen kannalta koettiin prosessien arvoinnit yhtä merkittävinä. Lisäksi arvioinnin voisi tehdä hyvinkin joku järjestön ulkopuolinen, joka pystyisi tarkastelemaan toimintaa objektiivisesti. Kehittämisen varaa myönnettiin olevan kaikissa toiminnoissa, joten jos jonkin asian voisi tehdä paremmin, niin miksi sitä tietoa ei sitten hyödynnettäisi. Asiakaspalautteiden merkitystä korostettiin, koska se, miten asiakas todella kokee toiminnan, pitäisi toimia tärkeänä perustana toiminnan kehittämisessä. Raha-automaattiyhdistykselle ilmoitetaan toiminnan tavoitteet, mutta järjestöjen pitäisi myös jollain tavalla pystyä tuottamaan tietoa tavoitteiden toteutumisesta.

Niissä tapauksissa, joissa kolmannen sektorin tuottamat palvelut ovat kunnalle edullisempia kuin sen itse tuottamat palvelut, järjestöjen merkitys kunnille on selvästi nähtävissä. Useimmiten järjestöjen merkitystä kunnille on kuitenkin vaikea yksiselitteisesti määritellä.

4.4 Raha-automaattiyhdistyksen rooli järjestöissä

Järjestöjen toiminnalle Raha-automaattiyhdistyksen avustukset ovat olleet tärkeitä. Perinteisesti RAY:n avustuksia ei ole saanut myöntää menoihin, joiden suorittaminen kuuluu lakisääteisesti tai muutoin ilmeisesti valtiolle, kunnalle tai uskonnolliselle yhdyskunnalle. Avustuksia ei ole myönnetty, jos kunnalla on jonkin toiminnon osalta lakiin perustuva erityinen järjestämisvelvoite tai kansalaisella subjektiivinen oikeus palvelun saamiseen. Avustukset eivät myöskään saisi häiritä kilpailua aloilla, joilla on yksityistä palvelutarjontaa.

Rajanveto kuntien rahoitusvastuun ja RAY:n avustusten välillä ei ole kovin selvä. Kuntien erityinen järjestämisvastuu ja subjektiivinen oikeus ovat

usein vaikeasti tunnistettavissa. Sosiaali- ja terveystalvclujen järjestäminen kuuluu pääsäännön mukaan muihin kuin subjektiivisina oikeuksina turvattuihin palveluihin. Suuri osa on lakisääteisen järjestämistävuun piirissä, mutta määrärahasidonnaisia. Nykyisin on mahdollista, että järjestöt voivat myös raha-automaatti-avustusten turvin tuottaa palveluja, jotka kuuluvat kunnan yleisen järjestämistävelvollisuuden piiriin. RAY:n näkökulmasta on harkintakysymys, onko tarkoituksenmukaista avustaa tällaisia toimintoja. Väljien puitelakien vallitessa kuntien lakisääteisten veloitteiden konkreettinen määrittäminen ei ole helppoa. Lähtökohtana tulisi olla, että kunnat hoitavat laeissa säädetyillä tavoilla omat lakisääteiset tehtävänsä ja järjestöt keskittyvät hyvinvoinnin edistämiseen sellaisin toimintamuodoin, jotka ovat kansalaisjärjestöille ominaisia. Rahoitusvastuiden selkiyttämällä voitaisiin edistää kunta- ja järjestösektorin aitoa yhteistoimintaa kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisessa.

Raha-automaattiyhdistyksen avustuskäytäntö liukui 1980- ja 1990-luvulla tiukahkosta linjasta tapauskohtaisesti varsin myötämieliseen suhtautumiseen avustamiseen. Rahoituksella monet järjestöt laajensivat toimintaansa alueelle, joilla ne eivät olleet aiemmin toimineet. Avustukset puolestaan helpottivat kuntien taloudellista rasitetta. Avustuksia myönnettiin, kun kunnat eivät kyenneet tai halunneet kyseistä toimintaa rahoittaa. On syntynyt myös tilanteita, joissa naapurikunnista toisessa kunta kantaa rahoitusvastuun toiminnasta, jota toisessa kunnassa tuetaan raha-automaattivaroin.

Yhdistyslaki sinällään ei aseta yleishyödyllisten järjestöjen toiminnalle rajoituksia, jotka estäisivät niitä toimimasta sosiaalilainsäädännön alaan kuuluvissa tehtävissä. Vaikka yhdistyksen toiminnan sisältö olisi palveluntuottamista, toiminta on edelleen yhdistyslain mukaista, kunhan yhdistyksen tarkoitus on aatteellista. Silti jokaisen järjestön on hyvä aika ajoin tarkastella sääntöjensä tarkoituspäykälää: Vastaako tosiasiallinen toiminta järjestön perustarkoitusta?

Järjestöt käyvät keskenään ja sisällään vuoropuhelua kansalaisjärjestöjen paikasta suomalaisessa yhteiskunnassa. Toimintaympäristö on muuttunut ja edelleen jatkuvassa muutostilassa. Raha-automaattiyhdistys pyrkii omalta osaltaan turvaamaan sosiaali- ja terveysjärjestöjen yleishyödyllisen kansalaisjärjestötoiminnan edellytyksiä. Järjestöt joutuvat päättämään itse, millaisia johtopäätöksiä toimintaympäristön muutokset aiheuttavat ja miten suhteensa julkiseen valtaan ja rajanvedon yritystoimintaan asettavat. (Vrt. Vihriälä 2006.)

5 MITEN JÄRJESTÖT VOIVAT ARVIOIDA TOIMINTAANSA?

Arvioinnin lähtökohtien määrittely

Järjestöt ovat erilaisia, joten myös niiden tavoitteet ja sen seurauksena vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja sidosryhmille ovat erilaisia, samoin taloudellisin mittarein mitattavat vaikutukset. Arvioinnin näkökulmasta mitään kaikille järjestöille sellaisenaan sopivaa arviointimenetelmää ja arviointimittaristoa ei ole tästä syystä olemassa eikä löydettävissä. Kaikkien järjestöjen tai niiden erillisten toimintojen osalta esimerkiksi asiakasvaikuttavuuden tai palveluiden käyttötarpeen muutosten osoittaminen toiminnan ansiosta johtuvaksi ei aina onnistu eikä ole tarpeenkaan. Myös taloudellisten vaikutusten osoittaminen on haasteellista, eikä niitä aina edes tavoitella.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen olemassaolon perustelut liittyvät kuitenkin keskeisiltä osin niiden tuottamiin hyvinvointivaikutuksiin. Niiden olisi pystyttävä osoittamaan tavoitteiden suuntainen toimintansa ja tavoitteiden saavuttaminen sidosryhmilleen ja toiminnan rahoittajille. Sekä jäsenet että muut toimintaan osallistuvat ovat myös kiinnostuneita toiminnan vaikutuksista. Toiminnan arvioinnin kehittäminen on tässä mielessä hyvin ajankohtaista ja perusteltua.

Tässä raportissa on käyty läpi muutamien esimerkkijärjestöjen kautta sopivan arviointitavan olennaisten elementtien määrittelyä. Lähtökohtana on aina järjestön olemassaolon keskeiset perustelut. Tästä lähtökohdasta huomataan muun muassa, että taloudellisten säästöjen aikaansaaminen esimerkiksi julkiselle sektorille on harvoin järjestöjen olemassaolon syynä. Osaltaan säästöt voivat kuitenkin toimia ulkopuolelta tulevan avustuksen kannustimena etenkin kunnissa.

Järjestöjen ryhmittely

Esimerkkijärjestöjen avulla järjestöt voidaan jakaa kolmeen ryhmään, joiden olemassaolon perustelut ja siten myös tavoitteet liittyvät keskeisesti

- a. yhteiskunnalliseen hyötyyn tai etuun (esim. EkoKuopion työllistävä toiminta)
- b. jäsenistön hyvinvoinnin edistämiseen (asiakas- ja potilasjärjestöt esim. Kuopion reumayhdistys)
- c. yhteiskunnallisesti heikossa asemassa olevin henkilöiden tukemiseen (esim. Setlementti Puijolan toiminta, josta on tarkasteltu kohtaamispaikka Kotikulmaa).

Arvioinnin kannalta olennaista on löytää eri ryhmiin kuuluville järjestöille keskeinen arviointiin liittyvä kysymys (tai keskeiset kysymykset), johon arvioinnilla haetaan vastausta.

Yhteiskunnallista etua tai hyötyä tavoittelevien järjestöjen arviointi

Arviointi ei kaikkien järjestöjen osalta voi perustua konkreettisiin yksilövaikutuksiin tai vaikutuksiin esimerkiksi kunnan kustannusten vähenemisessä, vaikka tätä lähestymistapaa pidetään usein arvioinnin lähtökohtana. Yksilö- ja kustannusvaikutuksiin liittyviä arviointikysymyksiä on kuitenkin tarkoituksenmukaista käyttää niissä järjestöissä, jotka tavoittelevat yhteiskunnallista hyötyä. Tällä tarkoitetaan asiakkaiden hyvinvoinnin lisäksi konkreettista hyötyä yhteiskunnalle (esim. työllistävän toiminnan hyöty kunnalle).

Myös asiakaspalautteen merkitys vaihtelee vaikutusten arvioinnissa. Yhteiskunnallista etua tai hyötyä tavoittelevissa järjestöissä asiakaspalautte ei ole niin vahvassa asemassa kuin esimerkiksi jäsenistön oman hyvinvoinnin edistämiseen keskittyneissä järjestöissä. Yhteiskunnallinen etu tai hyöty voidaan usein mitata ilman suoraa asiakaspalautetta. Esimerkiksi EkoKuopion työllistävän toiminnan päättyessä EkoKuopion työntekijä voi kirjata, miten asiakkaiden tilanne jatkuu EkoKuopion jälkeen. Myös asiakkaiden hyvinvoinnista voidaan olla kiinnostuneita, mutta asiakkaan antama kuvaus ei ole niin vahvassa asemassa tai välttämätön kuin esimerkiksi jäsenten oman hyvinvoinnin edistämistä tavoittelevien järjestöjen arvioinnissa

Jäsenistön oman hyvinvoinnin edistämistä tavoittelevien järjestöjen arviointi

Jäsenistön oman hyvinvoinnin edistämistä tavoittelevissa järjestöissä yksilövaikutusten esiin saaminen on olennaista. Sen sijaan esimerkiksi kustannusten vähenemisen osoittaminen vaikkapa kuntataloudelle on vain välillisenä tavoitteena.

Tällaisissa järjestöissä jäseniltä kerättävää palautetta on suositeltavaa käyttää jäsenkunnan hyvinvointivaikutusten arvioinnissa. Näiden järjestöjen toiminnan arviointia voidaan kohdistaa seuraaviin tavoitekokonaisuuksiin

- a. hyvinvointivajeisiin suoraan kohdistuva toiminta
(esim. Reumayhdistyksen liikuntaryhmät)
- b. ongelmiin liittyvän tiedon välittäminen
- c. toiminnan sosiaalinen ulottuvuus (vertaistuki) ja
- d. edunvalvonnan toteutuminen.

On kuitenkin syytä tiedostaa, että jäsenet sellaisissa järjestöissä, jotka keskittyvät jäsenistönsä hyvinvoinnin edistämiseen, korostavat mielellään oman yhdistyksensä toiminnan myönteisiä vaikutuksia. Tällöin vaikutuksiin liittyvä kriittinen palaute ei tule yhtä selvästi esiin. Toisaalta kriittisellä palautteella voi olla melko suoria seurauksia toiminnan sisällön kehittämisen kannalta, koska ymmärretään, että jäsenet jättäytyvät pois toiminnasta, jos he eivät koe sitä hyödylliseksi.

Yhteiskunnallisesti heikkojen ryhmien tukemiseen pyrkivien järjestöjen arviointi

Vaikeinta sekä yksilötason vaikutusten syntymisen että kustannusten vähenemisen osoittaminen on niiden järjestöjen toiminnassa, jotka keskittyvät tukemaan verraten yleisesti heikompia ryhmiä, mutta joiden toiminta ei kohdistu mihinkään tiukasti rajattuun yksittäiseen ryhmään (esimerkiksi Setlementti Puijola ja kohtaamispaikka Kotikulma).

Myös heikossa asemassa olevien ihmisten tukemiseen keskittyneiden järjestöjen toiminnan merkitystä voidaan tuoda esiin arvioinnin avulla. Tällöin keskeinen arviointiin liittyvä kysymys on, miten tavoitetaan sitä ryh-

mää, jolle toiminta halutaan kohdentaa. Kun toiminnalla tavoitettu kohderyhmä hakeutuu järjestettyyn toimintaan tai tilaan yhä uudestaan, voidaan arvioida verraten yleisesti, että toiminta hyödyttää kohderyhmää. Ilman kokemusta toiminnan mielekkyydestä ihmiset eivät hakeutuisi järjestettyyn tilaan, toimintaan tai palveluun (esim. Kotikulma). Kävijämäärät ja asiakaskunnan profilointi ovat tällöin arvioinnin kannalta keskeisessä asemassa. Toinen kysymys on se, että toiminnan rahoittajille ei välttämättä riitä, että yhdistys osoittaa toiminnan kohdistuvan oikein ja tavoittavan kohderyhmän. Perusteltua on kuitenkin olettaa, että kun kohderyhmä ottaa toiminnan vastaan, se vaikuttaa halutun suuntaisesti. Vaikutusten osalta tavoiteltavana tekijänä voidaan pitää keskeisesti vielä suuremman kurjuuden ehkäisemistä (Murto 2003, 69).

Heikompien asiakasryhmien auttamiseen liittyvä järjestötoiminta ei keski-ty yhtä selvästi ryhmien etujen ajamiseen osittain toiminnassa mukana olevien ryhmien moninaisuuden vuoksi. Tätäkin saattaa esiintyä, mutta tavalisempaa on tukea yksittäisiä henkilöitä heidän suoriutumisessaan.

Ryhmien moninaisuuden vuoksi myös asiakaspalautteen kerääminen toiminnan vaikutuksista on hankalaa. Heikompien ryhmien auttamiseen liittyvässä yhdistystoiminnassa, jossa asiakaskunta ei muodostu järjestön jäsenistä, kriittinen asiakaspalaute ei myöskään kanavoidu yhtä helposti toiminnan sisällön muutoksiin. Asiointi voi liittyä niin ratkaisevalla tavalla perustarpeiden tyydyttämiseen, että vahvastakin kriittisestä palautteesta huolimatta asiointia ei jätetä (esim. leivän haku). Jos kävijät kuitenkin vähenevät, tilanne viestii siitä, että kohderyhmää ei enää tavoiteta, toiminta ei palvele tarkoitustaan tai tarvetta toiminnalle ei enää ole. Tälle ilmiölle voidaan yrittää saada lisäselvitystä esimerkiksi kyselyjen avulla, mutta ongelmana voi olla, että toiminnan piiristä poistuneita ei enää tavoiteta.

Seuraavassa taulukossa on vedetty yhteen erilaisten järjestöjen arviointia, jota tässä hankkeessa on lähestytty tilivelvollisuuden lähtökohdista.

TAULUKKO 13. Erilaisten järjestöjen tilivelvollisuusarvioinnin lähtökoh-
tia

Ulottuvuus	Yhteiskunnallinen hyöty tai etu	Jäsenistön oman hyvinvoinnin edistäminen	Heikossa asemassa olevien ryhmien tukeminen
Tilivelvollisuuden luonne	Tilivelvollisuus erityisesti toiminnan rahoittajille	Tilivelvollisuus ennen kaikkea jäsenistölle, jotka myös rahoittavat pääosin toiminnan	Tilivelvollisuus toiminnan rahoittajille
Asiakastason vaikutusten osoittaminen - <u>objektiiviset mittarit</u>	Keskeisessä asemassa	Ei kovin keskeisessä asemassa, mutta voidaan käyttää	Vaikutusten esiin saanti vaikeaa. Usein tyydyttävä kävijämääriin ja käyttäjäkunnan profilointiin
Asiakastason vaikutusten osoittaminen - <u>subjektiiviset kokemukset</u>	Ei kovin keskeisessä asemassa, mutta voidaan käyttää	Keskeisessä asemassa	Vaikeaa asiakaskunnan heterogeenisuuden vuoksi ja siksi, että tietojen keräämisen ei katsota aina sopivan toiminnan perusluonteeseen
Vaikutukset kustannuksiin	Keskeisessä asemassa	Ei niin keskeinen kuin yhteiskunnallista etua tai hyötyä tavoittelevassa toiminnassa	Vaikea osoittaa esimerkiksi kuntatalouden osalta.
Esimerkkijärjestö ja -toiminta	EkoKuopion työllistävä toiminta	Kuopion Reumayhdistyksen liikuntaryhmät	Setlementti Puijola/ Kohtaamispaikka Kotikulma

Arvioinnin toteuttamisen yleiset ehdot

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen arvioinnin toteuttamisen yleisinä ehtoina ovat, että

- a. arvioitavalla toiminnalla on tavoitteet
- b. keinot on nimettävissä arvioitaviin toimintoihin pääsemiseksi ja
- c. toimintaa perusteltaessa arviointi edellyttää vähintäänkin sen osoittamista, että toiminta tavoittaa kohderyhmän (mutta sidosryhmät voivat vaatia myös konkreettista vaikutusten osoittamista).

Arvioinnin suuntaamiseen vaikuttaa se, käytetäänkö arviointitietoa siksi, että järjestöjen jäsenet tai ulkopuoliset rahoittajat vaativat järjestöltä tilivelvollisuutta toiminnastaan vai käytetäänkö arviointia ensisijaisesti toiminnan kehittämistarkoituksiin. Jos vaaditaan tilivelvollisuutta toiminnasta, on erityisesti vaikutuksiin ja kustannuksiin liittyvä tieto kiinnostuksen kohteena (summatiivinen arviointi). Jos tuotetaan arviointitietoa kehittämistarkoituksiin, huomiota kiinnitetään prosesseihin ja pyritään toiminnan kehittämistä silmällä pitäen tekemään ymmärrettäväksi, miksi tietyt toiminnalle asetetut tavoitteet saavutetaan tai ne jäävät saavuttamatta (formatiivinen arviointi). Kehitettäessä toimintaa pyritään arviointitietoa myös tuomaan koko ajan kehittämisprosessiin.

Järjestöjen toiminnan arviointiin liittyviä asioita, joihin arvioinnin kehittämisessä on kiinnitetty huomiota, ovat arvioinnin

- käytettävyys ja luotettavuus
- toteuttamiskelpoisuus ja
- eettinen hyväksyttävyys.

Arviointia kehitettäessä keskeinen asia on arvioinnin luotettavuus. Asiakastason vaikutuksia toistuvasti arvioitaessa pulmana on se, että organisaatioiden mahdollisuudet rakentaa luotettavia tutkimusasetelmia vaikutusten arviointiin ovat yleensä pienet. Käytännössä haasteena on löytää tasapaino luotettavuuden ja toteuttamiskelpoisuuden välillä. Usein on niin, että mitä enemmän panostetaan luotettavuuteen, sitä pienemmät mahdollisuudet järjestöllä on toteuttaa arviointi. Erityisesti toiminnan vaikuttavuuden täs-

mällinen osoittaminen eli tarkalleen ottaen sen toteennäyttäminen, missä määrin toteutuu toiminnan perimmäisen tavoitteen mukaisia muutoksia, on hyvin vaikeaa. Nämä muutokset pitäisi siis olla luettavissa juuri arvioitavan toiminnan ansioksi. Esimerkiksi potilasjärjestöjen toiminnassa mukana olevilta jäseniltä voidaan kuitenkin kerätä subjektiivista tietoa siitä, mitä vaikutuksia he ovat kokeneet toiminnalla itselleen olevan. Vaikutusten arvioinnin kannalta tämä on monesti järjestöjen näkökulmasta aivan riittävä. Tutkittua tietoa ei kuitenkaan ole siitä, missä määrin sidosryhmät pitävät tällaista tietoa tärkeänä järjestön perustellessa toimintaansa heille. Jälkimmäinen seikka liittyy arvioinnin käytettävyyteen. Esimerkiksi tässä kehittämishankkeessa Kuopion reumayhdistykselle kehitettiin yhteistyössä yhdistyksen kanssa kysely, jolla liikuntaryhmiin osallistujien tavoitteita ja koettuja osallistumisen vaikutuksia saatiin esille. Reumayhdistys piti kyselyä periaatteessa toteuttamiskelpoisena ja sellaisena, että kyselyn tulosten avulla yhdistys voisi perustella toimintansa merkitystä.

Arvioinnin kehittämismahdollisuuksia

Arviointia kehitettäessä on konkretisoitunut se asia, että järjestöjen mahdollisuudet arvioida itse omaa toimintaansa ovat hyvin erilaiset. Arvioinnissa tarvittava tieto olisi voitava kerätä verraten vaivattomasti eikä analysointi saisi viedä liikaa aikaa ja muita resursseja. Jotkut järjestöt keräävät itse tietoja, mutta tietoja ei välttämättä käytetä toiminnan vaikutusten arviointiin ja kehittämiseen. Esimerkiksi EkoKuopion asiakastyötä tehnyt työntekijä on kerännyt tietoa melko kattavasti työllistettävien tukimuodoista, työllistymisen kestosta ja jatkosuunnitelmista, mutta aiemmin tätä tietoa ei ole hyödynnetty siinä määrin kuin olisi ollut mahdollista. Tämän projektin aikana näin on kuitenkin tehty ja tietoa on käytetty hyväksi työllistymisen kustannusten tarkastelussa. Periaatteessa järjestö voisi jatkossa arvioida toimintansa vaikutuksia ja kustannuksia kuten tässä raportissa on esitetty, mutta prosessi on vielä toistaiseksi melko työläs. Toisin sanoen toteuttamiskelpoisuus vaatii yksinkertaistamista, mielessä on kuitenkin pidettävä luotettavuusvaatimus.

Yksi keskeinen kehittämissuunta järjestöjen toiminnan arvioinnissa olisi jatkuvuuden aikaansaaminen yksinkertaiseen arviointiin. Edellä esiin tulleiden arvioinnin toteuttamiskelpoisuutta heikentävien seikkojen vuoksi on

mietittävä, miten voitaisiin parantaa arvioinnin toteutuksen mahdollisuuksia ilman järjestölle koituvaa huomattavaa lisätyötä. Esimerkiksi Kuopion reumayhdistyksen kaltaisilla pienillä paikallisyhdistyksillä ei ole omia resursseja toteuttaa vuosittain tai vaikkapa joka toinen vuosi pienimuotoistakaan jäsenkyselyä. Hankkeen aikana selvitettiin Reumaliiton mahdollisuutta tehdä kysely kaikkien jäsenjärjestöjen jäsenille toiminnan arvioimisen ja kehittämisen tueksi. Toteutuessaan tämä olisi yksi tapa saada aikaan jatkuvuutta ja vähentää paikallisjärjestön tarvitsemaa panostusta. Oppilaitosten mahdollisuuksien hyödyntäminen oli myös esillä, mutta se sisältää jatkuvuuden näkökulmasta ongelmia. Välttämättä opiskelijoita ei saataisi säännöllisesti arvioinnin toteuttajiksi. Kuitenkin hankkeen aikana selvitettiin paikallisen ammattikorkeakoulun fysioterapiaopiskelijoiden mahdollisuutta Kuopion reumayhdistyksen liikuntaryhmiin osallistuvien toimintakyvyn muutoksen arviointiin, ja periaatteessa asian vastaanotto oli myönteinen.

Arviointijärjestelmän kehittämistä ja arviointitiedon toteutuksen hyödyntämistä edistäisi se, että arviointitietoa käytettäisiin aiempaa selvemmin osana toimintakertomusta, jota järjestöissä on totuttu tekemään. Toimintakertomuksen sisältämän arviointitiedon avulla voidaan osoittaa sidosryhmille ja muille asiasta kiinnostuneille, mitä toiminnalla on saatu aikaiseksi. Toimintakertomukseen voitaisiin sisällyttää myös erilaisten arviointivälineiden tuottamia tuloksia kuten sosiaalista tilinpitoa. Seurantatiedon keräyksen jalostaminen arvioinnin suuntaan ja sisällyttäminen osaksi toimintakertomusta tekisi arvioinnista myönteisellä tavalla arkisempaa. Arviointi nähdään usein ehkä liiankin vaativana ja erityisenä asiana.

Eettisiä näkökulmia järjestöjen arviointiin

Ilman eettisten näkökohtien pohtimista ei tulisi ryhtyä arviointiin. Tämän arvioinnin kehittämishankkeen aikana on kiinnitetty huomiota seuraaviin amerikkalaisen arviointiyhdistyksen (American Evaluation Association, AEA) esittämiin arvioinnin viiteen eettiseen periaatteeseen, jotka ovat seuraavat:

- järjestelmällisyys (Systematic Inquiry)
- pätevyys (Competency)
- rehellisyys (Integrity/Honesty)
- ihmisten kunnioittaminen (Respect for people)
- yhteiskunnallinen vastuu (Responsibilities for General and Public Welfare).

Järjestelmällisyys, pätevyys ja rehellisyys liittyvät tietojen luotettavuuteen, ja asiaa on käsitelty jo edellä.

Arviointi on toteutettava järjestöjen luonnetta, arvioinnin kohteita ja tilaajia kunnioittaen. Arvioinnin kohteiden tunnistamiseen liittyviin näkökohtiin, raportoinnin tapaan ja tietosuojaan liittyviin kysymyksiin on kiinnitettävä huomiota. Eri osapuolten kanssa tehdyistä sopimuksista on pidettävä kiinni. Esimerkiksi Setlementti Puijola kerää kävijöistään lähinnä vain kävijämääriin liittyvää tietoa, eikä se rekisteröi tarkkoja kävijätietoja, vaikka tiedoilla voitaisiinkin perustella toimintaa. Lähtökohtana on, että kenenkään osallistumista ei saa estää se, että hän ei halua antaa vaadittavia taustatietoja. Esimerkiksi monet pakolaiset tuntevat epäluuloa rekisterikäytäntöjä kohtaan. Tällaiset periaatteelliset sopimukset rajaavat myös arvioinnin tapaa ja sisältöjä.

Yhteiskunnallinen vastuu liittyy siihen, että yleensä arvioinnin perusteella tehtyjen toimien seurauksena jotkut hyötyvät ja toiset eivät. Se, missä määrin arvioinnin toteuttajat voivat kantaa vastuuta arvostelmiensa ja toimenpidesuosituksensa seurauksista, on monitulkintainen kysymys. On kuitenkin selvää, että esimerkiksi toiminnan kohteiden aseman parantamista tavoittelevan sosiaali- ja terveysalan järjestön kehittämisarviointi ei saa johtaa toiminnan kohteena olevien aseman heikentämiseen.

6 MITEN EDISTETTIIN JÄRJESTÖJEN TOIMINNAN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIA?

6.1 Kehittämisen prosessin eteneminen

Selvitys- ja kehittämissuorituksen lopputuloksena syntyi karkea arviointirunko siitä, mitkä ovat erilaisten järjestöjen tilivelvollisuusarvioinnin lähtökohdat ja mitä niissä on otettava huomioon, kun kiinnostuksen kohteena ovat vaikutukset.

Arviointirunko on yleinen ja soveltuu esimerkkijärjestöjä laajemmin arvioinnin lähtökohtien asettamiseen. Kysymys ei kuitenkaan ole ollut yhteisen arviointiväliseen luomisesta järjestöjen käyttöön, mikä tavoite nousi esille arviointiin liittyvää yhteistyötä viriteltäessä. Arviointirunko antaa välineitä siihen, miten järjestöt voivat arvioida omaa toimintaansa, kun järjestöt jakaantuvat erilaisiin ryhmiin.

Koko selvitys- ja kehittämishankkeen aikana pyrittiin edistämään järjestöjen toiminnan vaikutusten, kustannusten ja kustannushyötyjen arviointia. Lähtökohtana oli kehittää nimenomaan tilivelvollisuusarviointia. Esimerkkitapauksina toimivat kolme kuopiolaista järjestöä. Esimerkkijärjestöjen kanssa tehtiin yhteistyötä, jota raamittivat järjestöjen omat odotukset ja tavoitteenasettelut.

Esimerkiksi Setlementti Puijola osallistui hankkeen aikana omana kehittämisen prosessinaan myös RAY:n rahoittamaan sosiaalisen tilinpidon hankkeeseen, jossa Puijola kehitti mittareita sosiaalisen tilinpidon tavoitteita silmällä pitäen.

Selvitys- ja kehittämissuorituksen aikana oli mahdollista antaa jossain määrin Puijolalle tukea muun muassa osallistumalla keskusteluun kohtaamispaikka Kotikulman vaikutusten osoittamisesta. Sosiaalisen tilinpidon prosessi ikään kuin antoi hankkeen loppuajasta perusteet kehittää mittareita, joita voidaan käyttää myös sosiaalisessa tilinpidossa. Ehkä tässä hankkeessa tapahtunut tilivelvollisuusevaluaatio ja evaluaation edellytysten esiin tuominen antoivat osaltaan mieltä Setlementti Puijolalle juuri sosiaaliseen tilinpitoon.

Kohtaamispaikka Kotikulman toiminnan merkityksen esiin saaminen yksinkertaisella mittarilla osoittautui erittäin haastavaksi. Tätä mittaria kehitettiin Kotikulman kanssa, mutta riittävän yksinkertaista ja tarkoitukseen sopivaa siitä ei saatu, vaikka tärkeitä toiminnan mahdollisia vaikutuksia saatiinkin nostettua esiin. Vaikutusten näkökulmasta merkityksellisten tietojen saanti ja esimerkiksi lomakkeen yksinkertaisuus olivat vaikeasti yhdistettävissä. Kotikulman työntekijöiden käsityksen mukaan asiakkaiden mahdollisuuksia vastata lomakekyselyyn voivat rajoittaa muun muassa kiinnostuksen puute sekä lukemisen ja kirjoittamisen vaikeudet.

EkoKuopion toiminnassa sosiaaliset vaikutukset ja toiminnan ansiosta syntyvät kustannussäästöt etenkin kuntasektorille olivat helpoiten osoitettavissa. Hankkeen aikana – EkoKuopion tultua osaksi Kuopion seudun työvalmennussäätiötä ja myöhemmin Tukeva-työvalmennussäätiötä – käynnistyi prosessi, jossa pyritään tekemään näkyväksi toiminnan sosiaalisia vaikutuksia, kustannuksia ja taloudellisia hyötyjä tietotekniikkaa hyödyntämällä. Tässä hankkeessa oli mahdollisuus tehdä yhteistyötä EkoKuopion kanssa ja luoda verraten karkea kuva toiminnan sosiaalisista vaikutuksista ja taloudellisista hyödyistä. On kuitenkin ilmeistä, että uudistuneessa säätiössä kehittämistyö jatkuu tämän hankkeen päätyttyä ja hankkeen tuloksia hyödyntäen.

Yksi Kuopion reumayhdistyksen keskeinen toiminta-alue on liikuntaryhmätoiminta. Hankkeen aikana luotiin kysely, jonka avulla toimintaan osallistuvien kokemuksia ja koettuja hyötyjä voidaan arvioida. Pulmaksi osoittautuivat kyselyn toteuttamismahdollisuudet, sillä reumayhdistyksellä ei ole omia resursseja toteuttaa ja analysoida kyselyä säännöllisin väliajoin. Tähän ongelmaan haettiin ratkaisua Reumaliiton kautta. Reumaliitto tekee vuosittain kyselyn jäsenistölle, jonka yhteydessä voitaisiin ilman suurempia ongelmia myös esittää muutama kysymys toiminnan vaikutuksista. Asia ei vielä raporttia kirjoitettaessa ole edennyt, mutta yhteistyö kattojärjestöjen kanssa olisi kuitenkin yksi vaihtoehto.

Myös tietojen dokumentointia edistettiin. Se kuuluu yhdistyksen rutiini-toimiin. Tilinpäätös ja toimintakertomus ovat pakollisia, mutta niiden sisältöä ehdotettiin kehitettäväksi. Toimintakertomus antaa jo nyky muodossaan hyvän kuvan yhdistyksen toiminnasta ja yhdistyksen jäsenten yhteistyöstä. Kuitenkin juuri tilastoinnin kautta esimerkiksi toimiston käyttöaste ja asiakkaiden palvelutarve hahmottuisivat nykyistä paremmin.

6.2 Esimerkkijärjestöt arvioinnin kehittämisessä

Yleisen arviointirungon luominen tapahtui esimerkkijärjestöjen tarkastelun kautta, minkä vuoksi on vielä syytä lyhyesti palata niihin. Toisin sanoen kehittämisen prosessin kuluessa kehitettiin myös esimerkkijärjestöjen arviointia luomalla välineitä tiedonkeruuseen ja pohtimalla olemassa olevien aineistojen käyttömahdollisuuksia. Näiden aineistojen avulla arvioitiin esimerkkijärjestöjen vaikutuksia ja kustannuksia.

Seuraavassa taulukossa on esitetty vielä yhteenvedonomaaisesti järjestöjen olemassaolon perustelut, toiminnan tavoitteet, toiminnan ilmeneminen käytännössä, vaikutusten ilmeneminen ja mahdolliset perusteet ulkopuoliselle avustamiselle.

TAULUKKO 14. Yhteenvetoa järjestöistä

Järjestö	Järjestön olemassaolon teoreettinen perustelu	Järjestön julkilausutut tavoitteet	Toiminta käytännössä	Vaikutusten ilmeneminen	Perusteet ulkopuoliselle avustamiselle
Kuopion Reumayhdistys	Julkisen ja yksityisen sektorin kyvyttömyys tuottaa riittävä määrä tietynlaisia palveluja. Toiminnalla positiivisia ulkoisia vaikutuksia	Edistää sairastuneiden elinoloja ja palveluja	Tiedottaminen Vertaistuki Liikuntaryhmät	Toimintakyvyn säilyminen tai paraneminen, hyvinvointi.	Julkisen sektorin palvelut eivät riitä kattamaan reumasairaiden liikuntatarpeita ja tiedon ja vertaistuen tarvetta. Positiiviset ulkoisvaikutukset
Setlementti Puijolan Kotikulma	Heikkojen ja suojattomien ryhmien asianajo yhteiskunnassa, kansalaisten edustaminen viranomaisyhteyksissä, positiiviset ulkoisvaikutukset, julkishyödykkeen kaltaisuus.	Vahvistaa yksilön elämänhallintaa Edistää yhteisöllisyyttä Motivoi päihetönnäkömään arjenhallintaan. Tukee vapaaehtoista kansalaistoimintaa	Sosiaalista tukea, neuvontaa ja ohjausta, läsnäoloa ja päihetönnäkömään arjenhallintaan. Tukee vapaaehtoista kansalaistoimintaa	Hyvinvointivaikutukset lähiyhteisöön, elämänhallinnan lisääntyminen, päihetönnäkömään arjenhallintaan. Yhteisöllisyys, vaikutukset sidosryhmien toimintaan	Positiiviset ulkoisvaikutukset alueelle ja yhteisölle, syrjäytymisen estäminen/lievittäminen
Ekokuopio	Avointen työmarkkinoiden toimimattomuus. Työttömyysturvan muutoutumisen vastikkeellisemmaksi. Käyttämättömien työvoimaresurssien ongelmat yksilölle ja yhteiskunnalle.	Edistää yksilön työn ja toimintakykyä työn avulla Sosiaalisen hyvinvoinnin lisääminen ja elämänlaadun paraneminen	Töllistäminen, koulutus, työelämävalmennus, yhteisöllisyys	Työllistyminen, koulutukseen hakeutuminen, arjen säännöllistyminen, päihetönnäkömään arjenhallintaan.	Sosiaalinen koheesio, työn arvo ihmiselle ja yhteiskunnalle, taloudellinen hyöty kuntasektorille

Kuten edellä oleva yhteenveto kuvaa, jokaisen järjestön olemassaolon perusteet, tavoitteet ja toiminnan käytännön toteutus olivat hyvin erilaisia. Järjestöjen saamat julkiset avustusmäärät poikkesivat myös huomattavasti toisistaan. Mitä tiukemmin järjestöt palvelivat julkista intressiä ja mitä vahvemmin ne olivat riippuvaisia julkisesta rahoituksesta, sitä suurempi tarve niillä oli esittää tuloksia toimintansa vaikutuksista. Tässä mielessä toiminnan ääripäät olivat reumayhdistys ja EkoKuopio, joista jälkimmäisessä tapauksessa tilivelvollisuus suuntautui merkittävälle julkiselle rahoittajalle eli ennen kaikkea Kuopion kaupungille. Reumayhdistyksen tilanne oli varsin toisenlainen. Julkisen tuen tärkeydestä huolimatta tilivelvollisuuden kohteena oli ennen kaikkea oma jäsenistö, jota koskevalla tiedolla pyritään täyttämään tilivelvollisuus myös julkista rahoittajaa kohtaan. Tämän kehittämisprosessin kuluessa pyrittiin täyttämään juuri julkisen rahoittajan kaipaamien perusteiden aukkoa eli saamaan esiin edes jossain määrin vaikutuksiin liittyvää tietoa.

6.3 Järjestöjen tilivelvollisuusarvioinnin jatko-asteet

Järjestöjen toiminnan vaikutusten arviointi liitetään niin sanottuun tilivelvollisuusarviointiin, kuten myös tässä selvitys- ja kehittämishankkeessa on tehty. Kuitenkin lopuksi on syytä pohtia sitä, missä määrin järjestöjen toiminnan vaikutusten arviointi tekee oikeutta järjestöjen luonteelle.

Robert M. Goodin (2004, 17) on tehnyt typologian, jossa erotetaan julkisen sektorin, markkinasetkorin (yritykset) ja järjestösektorin (non-profit sector) tilivelvollisuuden luonne toisistaan. Typologioita hän nimittää tilivelvollisuusregiimeiksi. Regiimit eroavat toisistaan sen mukaan, mikä on tilivelvollisuuden kohde (subject of accountability) ja mikä on tilivelvollisuuden mekanismi. Tilivelvollisuuden kohteella Goodin tarkoittaa sitä, mistä ihmiset ensisijaisesti ovat eri sektoreilla tilivelvollisia tai vastuullisia. Toisin sanoen, mitä asioita heidän on ensisijaisesti selitettävä, kun heiltä pyydetään selontekoja ja millä ehdoilla hyväksyttävä selitys voidaan ilmaista. Tilivelvollisuuden mekanismeilla hän puolestaan tarkoittaa koneistoa, joka palvelee sen varmistamista, että arvioinnin kohteiksi nousevat juuri ne asiat, joista ihmiset ovat tilivelvollisia. Mekanismit ovat instrumentteja, jotka kutsuvat ihmisiä tilivelvollisuuteen, ratkaisevat annettujen selontekojen tarkoituksenmukaisuutta ja joiden kautta annetaan sanktioita, mikäli ei ole

onnistuttu tuottamaan tarkoituksenmukaisia selontekoja.

Kiintoisaa tarkastelutavassa regiimeissä on se, että järjestöjen tilivelvollisuuden luonne ei ensisijaisesti taivu niihin liitettyjen vaikutusten arviointiin (taulukko 15).

TAULUKKO 15. Kolmen eri sektorin tilivelvollisuusregiimit

Kolme sektoria	Tilivelvollisuuden kohde	Tilivelvollisuuden mekanismi
Julkinen sektori	Toiminnot	Hierarkia
Markkinat (yritykset)	Tulokset	Kilpailu
Järjestöt (non-profit)	Intentiot, motiivit	Yhteistoiminnalliset verkostot (cooperative networks)

(Lähde: Goodin, Robert E. 2004)

Julkisen sektorin tilivelvollisuutta Goodin (mt. 19) luonnehtii ennen kaikkea toiminta- ja hierarkiaperusteisella tilivelvollisuudella. Hänen mukaansa on vain hieman liioiteltua sanoa, että julkisessa hallinnossa kaksi suurinta virhettä on saada aikaan toiminta joko ”mielivaltaisesti” tai ”valtuutensa ylittävästi”. Julkishallinnon viranomaisten tehtävänä on toimia auktoriteettina ja annettava perustelut toimilleen. Perustelujen ei tarvitse olla ”hyviä” syitä eikä edes viranomaisten omia ”todellisia” syitä. Niiden legitimaatioperusta pitää vain olla sellainen, että sen pohjalta viranomaiset voivat oikeuttaa päätöksensä.

Tyypillisenä tilivelvollisuuden kohteena valtiosektorilla ovat siten jonkun teot, eli toiminnot, jotka joku on suorittanut tai joiden toteuttamisessa joku on epäonnistunut. Kysymys ei tällöin ole ensisijaisesti toimintojen tuloksista eikä niiden motiiveista. Tilivelvollisuuden lähtökohtana on lähinnä se, että asiat ja tehtävät hoidetaan. Kysymys on siis siitä, mitä ihmiset tekevät. Tilivelvollisuuden vaatimuksena on, että toiminta kuuluu viranomaisen valta-alueeseen ja että toimille annetaan jokin perustelu.

Perinteisesti julkisen sektorin tilivelvollisuuden mekanismina toimivat sisäkkäiset hierarkiat. Sektoria on traditionaalisesti hallittu käskyvaltasuhteiden ja kontrollin kautta. Alemman tason viranhaltijat ovat vastuussa esimiehilleen, jotka ovat puolestaan tilivelvollisia ylemmän tason virkamiehille. Jäl-

kimmäiset ovat taas vastuussa vaaleilla valituille luottamuselimille.

Markkinasektorilla tilivelvollisuuden kohteena on tyypillisesti talous ja tulokset. Kysymys on tällöin siitä, mitä ihmisten tekojen tuloksena tapahtuu. Tuotettiinkö hyviä seurauksia? Osakkeenomistajat vaativat yritysten johdolta talouden tunnuslukujen esittämistä ja näitä asioita yritysten johto sisäisesti raportoi. Markkinasektorin tilivelvollisuusregiimillä on myös ulkoiset kasvot. Markkinasektori oikeuttaa itsensä samalla tavoin tulosperusteisesti niin yhteiskunnassa laajemmin kuin kuluttajille erityisesti. Kun markkinasektori antaa selontekoja yhteisön vaatimuksesta, tapahtuu se tulosperusteisesti.

Tilivelvollisuuden mekanismina markkinasektorilla on puolestaan kilpailu. Ajatuksena on, että keskeisesti juuri kilpailun kautta yhteiskunnan rajalliset voimavarat kohdistuvat hyvinvoinnin kannalta tehokkaimmalla tavalla. Tiettyjen täydellisten markkinoiden ehtojen vallitessa oletetaan, että jokainen yritys maksimoida omaa hyvinvointia maksimoi samalla yhteiskunnan hyvinvointia. Kuitenkaan nämä niin sanotut täydellisten markkinoiden ehdot eivät juuri koskaan todellisessa maailmassa toteudu. Usein ei muun muassa ole riittävästi tuottajia, syntyy vaikutuksia sivullisille (eli tuotteiden ja palveluiden tuottaminen ja kuluttaminen ei ole samantekevää muiden näkökulmasta) eikä kuluttajilla ole riittävästi tietoa rationaalisen valinnan tekemiseen. Kun markkinat eivät ole täydelliset, on markkinasektorin tilivelvollisuus kompromissiratkaisu. Tällöin tulee mukaan muita sektoreita vaatimaan markkinoilta poliittista tai sosiaalista tilivelvollisuutta.

Järjestösektorin tilivelvollisuutta voidaan Goodinin (mt. 25) regiimijaottelun mukaan nimittää intentio- ja verkostoperustaiseksi tilivelvollisuudeksi. Kysymys on vastausten hakemisesta siihen, miksi ihmiset tekevät niitä asioita, joita he tekevät. Mitä tuloksia heidän tarkoituksenaan on tuottaa? Tilivelvollisuuden tehtävänä on osoittaa, että pyrkimykset ja tavoitteet ovat aitoja ja puhtaita.

Muodollinen laillisuus pohjainen tilivelvollisuus, joka voitaisiin johtaa voittoa tavoittelemattomista toiminnoista tai palveluista, on hyvin vähäisessä asemassa. Pikemminkin tilivelvollisuus perustuu moraalisisille sopimuksille ja velvollisuuksille. Tilivelvollisuuden kohteena ovat intentiot ja motiivit, ja järjestöperusteisen voittoa tavoittelemattoman toiminnan johtajat ovat sitoutuneet järjestön olemassaolon perusteisiin eivätkä voiton maksimointiin tai tehokkaaseen johtamiseen. Toimintaa motivoi ”hyvä tahto” tai ”oikeat päämäärät”. Järjestöjen tarkoituksien esiintuonti on paljon kes-

keisemmässä asemassa tilivelvollisuudessa kuin kahdella muulla sektorilla. Kuitenkaan tilivelvollisuudessa ei oteta huomioon ainoastaan hyviä intentioita vaan myös se, miten pätevältä pohjalta ne tuodaan esiin.

Voittoa tavoittelemattomassa järjestössä tilivelvollisuuden mekanismit perustuvat Goodinin (emt., 28) mukaan verkostoitumiseen paljon useammin kuin kahdella muulla sektorilla. Verkostoituminen tapahtuu niiden kanssa, jotka jakavat samanlaiset normit ja arvot. Verkosto palkitsee niitä, jotka toimivat hyväksytyjen toimintaperiaatteiden ja arvojen mukaisesti, ja karttaa niitä, jotka eivät näin menettele.

Goodinin (mt.) mukaan regiimiajattelussa on nimenomaan kysymys tyyppittelystä ja käytännössä tilivelvollisuuden mekanismit ja kohteet sekoittuvat eri sektoreilla. Regiimitarkastelu pyrkii kuitenkin nostamaan esiin sen, mikä eri sektoreilla on olennaisinta.

Goodinin (mt.) tyyppittely on tehty ennen kaikkea australialaisesta perspektiivistä, joten voi kysyä, miten hyvin se soveltuu suomalaisten järjestöjen tarkasteluun. Tässä yhteydessä tyyppittelyä käytetään nostamaan esiin muutamia keskeisiä kysymyksiä.

Ensinnäkin voidaan kriittisesti kysyä, minkä vuoksi juuri tulokset ja toiminnan vaikutukset ovat nousseet järjestöjen tilivelvollisuudessa niin keskeiseen asemaan. Toiseksi voidaan kysyä, mitä perusteita on huomioida arvioinnissa myös muut mahdolliset tilivelvollisuuden kohteet kuten intiot ja toiminnot.

Ensimmäiseen kysymykseen voidaan todeta, että tulokset ja vaikutukset ovat nousseet esiin sitä voimakkaammin, mitä selvemmin järjestöjen toimintaa tuetaan julkisen rahoituksen avulla ja mitä vahvempi intressi julkisella toimijalla on järjestön toiminnan tavoitteisiin. Tavallaan tällöin julkisella toimijalla on vahva peruste tietää, mitä tuloksia ja vaikutuksia rahalla saadaan aikaan. Tällöin tilivelvollisuuden mekanismina ei toimi yhteistoinnallinen verkostoituminen eikä markkinamekanismi vaan lähinnä hierarkia, joka on tyypillisesti liitetty julkisen sektorin tilivelvollisuuteen. Tavallaan järjestö joutuu julkisen rahan kautta vastuusuhteeseen julkisen toimijan kanssa.

Rahoitussidoksen kautta järjestö joutuu perustelemaan toimintaansa ulkopuoliselle taholle tavalla, joka ei välttämättä ole sen toiminnan perusluonteen mukaista. Jos järjestöllä on vahva yhteiskunnallinen tehtävä, ongelmaa ei välttämättä ole. Mutta jos järjestö ajaa lähinnä jäsentensä etuja ja toimin-

ta perustuu ennen kaikkea jäsenmaksuihin, tilivelvollisuus julkiselle toimijalle synnyttää ristiriidan toiminnan perusluonteen kanssa: järjestöhän on pohjimmiltaan tilivelvollinen juuri jäsenistölleen.

Toista kysymystä voidaan alkaa purkaa toteamalla, että tulosten ja vaikutusten vaatiminen julkisen sektorin taholta on myös mielenkiintoinen kysymys julkisen oman toiminnan kannalta. Jos julkinen sektori odottaa järjestösektorin täydentävän esimerkiksi omaa palvelutuotantoaan, niin miksi järjestöjen avustamiselta odotetaan vaikutuksia ja vaikuttavuutta, kun julkisen omankaan toiminnan osalta vaikutuksia ja tuloksia ei ole selvitetty? Miksei järjestöjenkin tilivelvollisuuden osalta tällöin riitä, että niiden toiminta kohdistuu oikein ja ne hoitavat tietyt niille sekä järjestön itsensä että julkisen toimijan kautta legitimoidut toimet ja tehtävät?

Tilivelvollisuuden näkökulmasta intentioiden ja motiivien nostaminen kohteiksi on perusteltua ennen kaikkea sellaisissa järjestöissä, jotka ajavat jäsentensä asioita tai jotka pyrkivät puuttumaan yhteiskunnallisesti heikossa asemassa olevien väestöryhmien asemaan tai elinolosuhteisiin. Periaatteessa lähtökohta sopii hyvin järjestöille, joilla on vahva toimintaideologia tai aatteellinen pohja kuten setlementtiliikkeellä. Ulkopuoliset vaatimukset osoittaa toiminnan tuloksia vaikutuksina voivat sopia huonosti järjestön olemassaolon perusteisiin, jotka voivat olla lähtökohdiltaan hyvin aatteellisia ja vaikeasti operationalisoitavissa muutosta mittaaviksi muuttujiksi. Esimerkiksi setlementtityön tavoitteena on yhteiskuntamoraaliltaan kehittyneempi ihminen, joka elää rauhassa ja suvaitsevaisesti naapurustossaan ja kantaa vastuunsa toisista ihmisistä sekä yhteisönsä ja yhteiskunnan asioista (Pontela 1998, 22). Periaatteessa tällaisia tavoitteita voidaan asettaa myös vaikkapa koulujärjestelmälle, mutta vaikka näiden tavoitteiden saavuttaminen ja saavuttamisen osoittaminen olisikin vaikeaa, ei se ole silti perustelu olla niitä tavoittelematta. Toisaalta elämme kuitenkin todellisuudessa, jossa julkinen sektori ei edellä mainittujen vaikutusten osoittamista esimerkiksi koululta vaadikaan, mutta niukkenevien resurssien seurauksena avustettaville järjestöille vaikutusten osoittamisen vaatimus esitetään. Tämä pakottaa myös järjestöjä pohtimaan alkuperäisiä tavoitteitaan, varsinkin jos toiminta on laajentunut tukemaan tiukasti julkisen sektorin määrittelemää kansalaisten hyvinvointia, julkinen tuki on kasvanut suureksi ja järjestöä uhkaa toimintojen karsiminen julkisen sektorin avustusmäärärahojen priorisoinnin ja vähenemisen vuoksi.

Kaiken kaikkiaan yhteistyötä järjestöjen ja kuntien kanssa olisi jatkettava tilivelvollisuusarvioinnin kehittämiseksi. Tässä arviointi- ja kehittämishankkeessa on tehty tärkeä avaus, mutta prosessia olisi jatkettava kustannusten ja vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi.

LÄHTEET

- Anheier, Helmut K. & Seibel, Wolfgang 1990. Sociological and political science approach to the third sector. Teoksessa Helmut K. Anheier & Wolfgang Seibel (toim.) *The third sector: Comparative studies of nonprofit organizations*. Berlin: Walter de Gruyter, 7–20.
- Chelimsky, Eleanor 1997. The coming transformations in evaluation. Teoksessa Eleanor Chelimsky & William R. Shadish (Eds.). *Evaluation for the 21st century: a handbook*. Thousand Oaks: Sage 1–26.
- EkoKuopio ry:n strategia vuoteen 2010 (Päivätty 10.1.2007)
- Ekostartti. EkoKuopio ry. Viitattu 15.10.2008. <http://www.ekokuopio.fi/index.php?id=134>
- Goodin, Robert E. 2004: *Democratic Accountability: The Third Sector and All*. Social & Political Theory and Philosophy Programs. Research School of Social Sciences. Australian National University. Canberra ACT 0200. Australia. Paper presented to Seminar series on 'Institutional Analysis of Law, Politics, and Society'. Baldy Center for Law & Social Policy. SUNY Buffalo Law School, 12 March. Viitattu 17.11.2009. <http://www.law.buffalo.edu/research/workshops/Goodin.pdf>
- Hedberg, Katja 2009. Rankan polun kulkija. *Savon Sanomat* 27.2.2009,18.
- Helander, Voitto 1998. Kolmas sektori. Käsitteistä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista. Helsinki: Gaudeamus.
- Helander, Voitto & Laaksonen, Harri 1999. Suomalainen kolmas sektori: rakenteellinen erittely ja kansainvälinen vertailu. Helsinki : Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto
- Hirvensalo, Mirja 2002. Liikuntaharrastus iäkkäänä. Yhteys kuolleisuuteen ja avun tarpeeseen sekä terveydenhuolto liikunnan edistäjänä. *Studies in sport, physical education and health* 87. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Hokkanen, Joni; Kettunen, Aija & Piirainen, Keijo 2005. Järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen – syitä ja seurauksia. *Julkaisu 13*. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Hujanen, Timo; Kapiainen, Satu; Tuominen, Ulla & Pekurinen, Markku 2008. Terveydenhuollon yksikkökustannukset Suomessa vuonna 2006. *Työpapereita 3*. Helsinki: Stakes.
- Hyväri, Susanna 2001. Vallattomuudesta vastuuseen – Kokemuksen politiikan sankaritarinoita. Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisu 3. Vammala: Tietosano-ma Oy.
- Hyväri, Susanna 2005. Vertaistuen ja ammattiauttamisen muuttuvat suhteet. Teoksessa Teoksessa Marianne Nylund & Anne Birgitta Yeung (toim.). *Vapaaehtoistoiminta: Anti, arvot ja osallisuus*. Tampere: Vastapaino, 214–235.
- Häkkinen, Arja 1999. Resistance Training in Patients with Early Inflammatory Rheumatic Diseases. Special Reference to Neuromuscular Function, Bone Mineral Density and Disease Activity. Väitöskirja, Jyväskylän yliopiston liikunta- ja terveystieteellinen tiedekunta. Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä and ER-Paino Ky, Lievestuore.
- Immonen, Juha 2008. Lähiötyön koordinaattori, Kuopion Setlementti Puijola ry, Kotikulma, Kuopio. Henkilökohtainen tiedonanto 12.6.2008.
- Kallio, Olavi & Meklin, Pentti 2004. Kuntouttava työtoiminta -lain kuntiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset vuonna 2002. Teoksessa Mika Ala-Kauhahuoma, Elsa Keskitalo, Tuija Lindqvist & Antti Parpo (toim.). *Työttömien aktivointi: kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus*. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus, Tutkimuksia 141. Helsinki: Stakes, 179–203.

- Karhu, Kari 2007. Erityistyölliistämisen julkistaloudellinen kannattavuus. Kestävää työllisyyttä sosiaalisissa yrityksissä -projektin julkaisuja. Viitattu 2.4.2009 <http://www.vates.fi/Projektienmateriaalit>
- Kendall, Jeremy & Knapp, Martin 2000. The third sector and welfare state modernisation: Inputs, activities and comparative performance. Civil Society Working Paper 14. December 2000. Viitattu 19.5.2005 http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/CSWP_14.pdf
- Kuha, Stina 2008. Sihteeri ja rahastonhoitaja, Kuopion Reumayhdistys ry, Kuopio. Henkilökohtainen tiedonanto 5.6.2008.
- Kuopion kaupungin kansalaisjärjestöstrategia ja avustustoiminnan periaatteet. Kuopio 2007. [http://www.kuopio.fi/attachments.nsf/Files/251007112525242/\\$File/kansalaisjarjestostrategia.pdf?OpenElement](http://www.kuopio.fi/attachments.nsf/Files/251007112525242/$File/kansalaisjarjestostrategia.pdf?OpenElement). Viitattu 30.5.2008
- Kuopion Reumayhdistys ry, Toimintakertomus 2007
- Kuopion Reumayhdistys ry, Tuloslaskelma 2007
- Kuopion Setlementti Puijola ry, Toimintakertomus 2007
- Kuopion Setlementti Puijola ry, Kotikulman tuloslaskelma
- Kähkönen, Liisa 2007. Neljä näkökulmaa kuntasektorin palvelujen kilpailuttamiseen. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita Nro 98. Helsinki: Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos.
- Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki A. 2004. Kapunkitalous, luku 29 Kaupungit ja julkinen sektori. Viitattu 7.7.2009. <http://www.valt.helsinki.fi/staff/hhietala/ka2/luku29.pdf>
- Mikkonen, Irja 2009. Sairastuneen vertaistuki. Kuopion Yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 173. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Moilanen, Satu 2007. Avustustoiminnan vaikuttavuutta ja vastikkeellisuutta etsimässä. Kuopion kaupungin avustustoiminta vuosina 1999–2004. Savonia-ammattikorkeakoulun julkaisusarja C2/2007. Kuopio: Savonia-ammattikorkeakoulu.
- Murto, Lasse 2003. Sosiaali- ja terveysjärjestöt hyvinvointipalvelujen tuottajina. Teoksessa Jorma Niemelä & Virpi Dufva (toim.) Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat. Sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosituhannella. Jyväskylä: PS-kustannus, 65–85.
- Mäkitalo, Jorma & Turunen, Jari 2008. Johdanto. Teoksessa Jorma Mäkitalo, Jari Turunen & Ilpo Vilkkumaa. Vaikuttavuus murroksessa. Oulu: Verve, 11–15.
- Määttä, Kalle 1999. Oikeustaloustieteen aakkoset. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Määttä, Seppo & Ojala, Timo 2000. Tasapainoisen onnistumisen haaste – johtaminen julkisella sektorilla. Hallinnon kehittämiskeskus, valtiovarainministeriö. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Möttönen, Sakari 2005. Uusi paikallinen hallintotapa kuntien ja kolmannen sektorin yhteistyössä. Teoksessa Sakari Möttönen & Jorma Niemelä. Kunta- ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-kustannus, 79–129.
- Niemelä, Jorma 2005a. Kansalaisyhteiskunnan synty ja kehitys. Teoksessa Teoksessa Sakari Möttönen & Jorma Niemelä. Kunta- ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-kustannus, 13–29.
- Niemelä, Jorma 2005b. Järjestötoiminnan olemus. Teoksessa Sakari Möttönen & Jorma Niemelä. Kunta- ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-kustannus, 57–78.
- Nuorten syrjäytymisen ehkäisy 2007. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 146/2007. Viitattu 15.9.2008

- http://www.vtv.fi/chapter_images/8090_1462007_Nuorten_syrjaytymisen_ehkaisy_NETTI.pdf
- Nylund, Marianne 2005. Vertaisryhmät kokemuksen ja tiedon jäsentäjinä. Teoksessa Marianne Nylund & Anne Birgitta Yeung (toim.). Vapaaehtoistoiminta: Anti, arvot ja osallisuus. Tampere: Vastapaino, 195–213.
- Pharmaca Fennica verkkojulkaisu. Viitattu 17.6.2008
<http://www.terveysportti.fi.ezproxy.uku.fi:2048/>
- Pontela, Risto 1998. Setlementtiliike 2000-luvun yhteiskunnassa. Teoksessa Martti Ajo & Timo Väliharju (toim.) Silta. Silta ihmiseltä ihmiselle. Setlementtitoiminta Suomessa vuodesta 1918. Setlementtijulkaisuja 1. SR-kustannus Oy. Suomen Setlementtiliitto ry, 15–23.
- Rajavaara, Marketta 1999. Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. Teoksessa Risto Eräsaari, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.). Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus, 31–53.
- Rasa, Esko 2008. Kotikulma asiakkaan silmin. Kohtaamispaikka kanssakäymiselle ja sosiaaliselle asioinnille. Opinnäytetyö. Diakonia-ammattikorkeakoulu. Diak Itä. Piek-sämäki. Sosiaalialan koulutusohjelma. Sosionomi (AMK).
- Roivainen, Irene 2008. Onko yhdyskuntatyö katoamassa suomalaisesta sosiaalityöstä? Teoksessa Irene Roivainen, Marianne Nylund, Riikka Korkiamäki & Suvi Raitakari (toim.) Yhteisöt ja sosiaalityö. Kansalaisen vai asiakkaan asialla? Jyväskylä: PS-kustannus, 25–42.
- Sefton, Tom; Byford, Sarah; McDaid, David; Hills, John & Knapp Martin 2004. Taloudellinen arviointi sosiaalialalla. Suom. Pusa, Olli; Piirainen, Keijo & Kettunen, Aija. FinSoc arviointiraportteja 6. Hyvät käytännöt. Menetelmä-käsikirja. Helsinki: Stakes.
- Siisiäinen, Martti 2002. Kolmas sektori, yhdistykset ja innovaatiot. Teoksessa Martti Siisiäinen (toim.) Yhdistykset kolmannen sektorin toimijoina. Tutkimus jyvaskyläisistä yhdistyksistä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, 7–16.
- Sintonen, Harri & Pekurinen, Markku 2006. Terveystaloustiede. Jyväskylä: WSOY.
- Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti 2004. Sosiaali- ja terveystaloustieteen työpöytämuistioita 19. Viitattu 7.7.2009. <http://pre20090115.stm.fi/cd1106652108738/passthru.pdf>
- Sosiaali- ja terveystaloustieteen ohje 12.4.2006. Kotihoidon ja vanhustyön vastuualueen palvelukeskusten ja palvelutalojen päiväkeskustilojen (oma toiminta) käyttösäännöt ja vuokrat 1.9.2006 alkaen.
- Tuomaala, Matti 1997. Julkistalous. Helsinki: Gaudeamus.
- Tukea palkkauskustannuksiin 2008. Palkkatuki. Työvoimatoimisto.
- Työ- ja elinkeinoministeriö, Väilyömarkkinat. Viitattu 15.7.2009
- Työ- ja elinkeinoministeriö - Väilyömarkkinat
- Vertio, Harri 2002. Terveyden edistämisyhteisöt ja terveyden eriarvoisuus. Teoksessa Kangas, Ilka; Keskimäki, Ilmo; Koskinen, Seppo; Manderbacka, Kristiina; Lahelma, Eero, Prättälä, Ritva & Sihto Marita (toim.) Kohti terveyden tasa-arvoa. Helsinki: Edita, 301–309.
- Vihriälä, Jukka 2006. Miten järjestöjen toiminta asettuu suhteessa yrityksiin ja julkiseen RAY:n näkökulmasta? Järjestöjohtoon sosiaali- ja terveystaloustieteen kehittämisfoorumi 8.–9.2.2006. Viitattu 30.5.2008. http://www.stkl.fi/jarjestojohto_vihriala.html

- Vilhunen, Vilhelmiina 2008. Saa olla mukana ja tehdä jotakin. Diaktori. Diakonia-ammattikorkeakoulun sidosryhmälehti, No 4, 10–11.
- Vuorinen, Marja; Särkelä, Riitta; Peltosalmi, Juha & Eronen, Anne 2007. Järjestöbarometri 2007. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Ylipaavalniemi, Pasi 2003. Vajaakuntoisten työllistämisen julkistaloudelliset vaikutukset – Honkalampisäätiön harjoittaman erityistyöllistämisen kustannus–hyötyanalyysi. Honkalampi-säätiön julkaisuja, numero 25. Ylämylly: Honkalampi-säätiö.

LIITE 1. Kyselyn tulokset Kuopion reumayhdistyksen liikuntaryhmiin osallistuvien tavoitteista ja kokemuksista

Keijo Piirainen, tutkijayliopettaja
Diakonia-ammattikorkeakoulu

Joni Hokkanen, tutkija
Diakonia-ammattikorkeakoulu

KUOPION REUMAYHDISTYKSEN LIIKUNTARYHMIIN OSALLISTUVIEN TAVOITTEET JA KOKEMUKSET

Johdanto

Tiedetään, että liikunnalla on monia myönteisiä vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin. Kun väestö ikääntyy, kohdistuu ikääntyviin erityistä mielenkiintoa. Hirvensalo (2002) on tutkinut liikuntaharrastuksen kansanterveydellistä merkitystä 65–84-vuotiaille selvittämällä harrastuksen ja liikkumiskyvyn vaikutusta avuntarpeeseen ja kuolleisuuteen. Erityisesti liikkumiskyvyltään heikentyneet hyötyivät liikunnallisesta aktiivisuudesta. Tulokset vastaavat aikaisempia tutkimustuloksia, joissa liikkumiskyvyn heikentymisen on todettu ennustavan kuolleisuutta. Hirvensalon tutkimus on ensimmäinen, jossa havaittiin, että fyysisen aktiivisuuden positiivinen vaikutus muun muassa itsenäisyyden säilyttämiseen oli erityisen merkittävä niillä, joiden toimintakyky on jo heikentynyt. Juuri heille on tarjottava sopivia liikkumisen mahdollisuuksia.

Liikunnan avulla voi ylläpitää toimintakykyä ja henkistä hyvinvointia. Heikkisen (1997) mukaan fyysisen aktiivisuuden lisääminen ehkäisee enenaikaista vanhenemista ja ikään liittyvien sairauksien kehittymistä. Liikuntaharrastuksella on myös sosiaalinen ulottuvuus. Harrastuksen kautta voi löytää ystäviä, tehdä asioita yhdessä, saada tukea vertaisiltaan, jakaa tietoa ja kokemuksia sekä auttaa vastikkeettomasti muita. Joskus tarvitaan asiantuntevaa ohjausta, jossa huomioidaan mahdolliset rajoitukset. Liikunta voi auttaa ylläpitämään liikkumiskykyä ja hidastaa sairauden mukanaan tuomia muutoksia. Toimintakyvyn paranemisen myötä liikunnalla saattaa olla vaikutusta myös palveluiden käytön tarpeeseen, etenkin terveystalve-

luiden osalta.

Tämän tekstin tavoitteena on kuvata Kuopion reumayhdistyksen liikuntaryhmiin syksyllä 2007 osallistuvien henkilöiden osallistumiselleen asettamia tavoitteita ja kokemuksia. Kokemuksia kuvataan niiltä osin, kuin henkilöt ovat aikaisemmin osallistuneet ryhmiin. Kiinnostusta reumayhdistykseen voidaan perustella muun muassa sillä, että järjestöt korostavat mielellään sitä, että niiden toiminta edistää hyvinvointia ja ehkäisee ongelmien syntyä (Vuorinen ym. 2007, 154). Miten tämä näkyy reumayhdistyksen liikuntaryhmiin osallistuvien tavoitteissa ja kokemuksissa?

Aineisto kerättiin kyselyllä Siilinjärveltä ja Kuopiosta syksyllä 2007. Yhteensä osallistujia oli 62, joista kuopiolaisia 42 ja siilinjärveläisiä 20. Miehiä vastaajista oli 10 ja naisia 52. Vastaajien keski-ikä oli 62,19 vuotta ja mediaani-ikä 63,5 vuotta. Vastaajien moodi oli 59 vuotta (5 vastaajaa). Kadon arviointi on hieman vaikeaa. Kuopiolaisten vastaajien osalta voidaan todeta, että periaatteessa kyselyyn vastaamismahdollisuus oli 65 henkilöllä, jotka kävivät ilmoittautumassa liikuntaryhmiin. 42 henkilöä jäi paikan päälle kuuntelemaan reumaan liittyvää luentoa, joista lähes kaikki vastasivat kyselyyn. Siilinjärveläisten vastaajien osalta arviolta 10 % jätti vastaamatta kyselyyn (Siilinjärven tilaisuuden järjestäjän arvio). Voidaan sanoa, että kyselyn tulokset kuvaavat luotettavasti liikuntaryhmiin osallistuvien tavoitteita. Koska miehiä oli kyselyssä vähän, ei ollut mahdollista kuvailla, erotteliko sukupuoli vastauksia.

Vastaajat olivat keskimäärin melko iäkkäitä, ja heidät jaettiin kolmeen suurin piirtein yhtä suureen ryhmään: a) periaatteessa vielä työiässä oleviin 58-vuotiaisiin ja nuorempiin, b) käytännössä eläkeiässä oleviin, mutta periaatteessa vielä työiässä oleviin 59–67-vuotiaisiin ja c) eläkkeellä oleviin 68-vuotiaisiin ja vanhempiin.

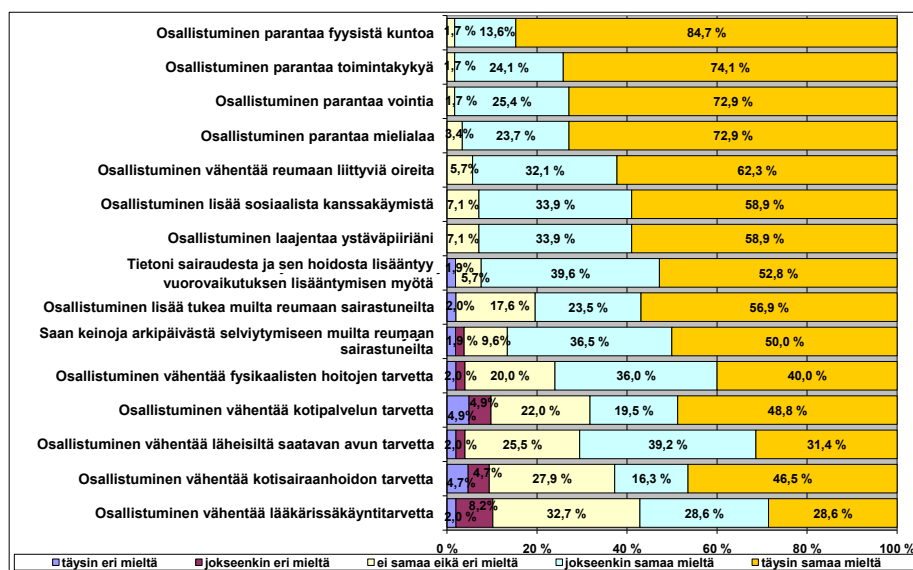
Liikuntaryhmiin osallistumisen tavoitteet

Lähes kaikki vastaajat olivat jokseenkin samaa mieltä tai täysin samaa mieltä siitä, että heidän liikuntaryhmiin osallistumisen tavoitteena on parantaa fyysistä kuntoa (98,3 %), toimintakykyä (98,2 %), vointia (98,3 %) ja mielialaa (96,6 %), laajentaa ystäväpiiriä (92,8 %), lisätä sosiaalista kanssakäymistä (92,8 %) ja tietoa sairaudesta ja sen hoidosta vuorovaikutuksen lisääntymisen myötä (92,4%). Vastaajat kokivat myös vahvasti, että osallis-

tumisen tavoitteena on vähentää reumaan liittyviä oireita (84,4 %) ja saada keinoja arkipäivästä selviytymiseen muilta sairastuneilta (86,5 %). Vahvana tavoitteena oli myös, että osallistuminen liikuntaryhmiin lisää tukea muilta reumaan sairastuneilta (80,4 %).

Myös aikaisemmissa tutkimuksissa on saatu samankaltaisia tuloksia. Tiedetään, että etenkin yli 65-vuotiaiden ihmisten liikunnan harrastamista kannustavat eniten terveys ja hyvä olo (Lehr 1992; Hirvensalo ym. 1998; Cohen-Mansfield ym. 2003). Muina kannustimina toimivat sosiaaliset syyt kuten yhdessäolo muiden kanssa ja psyykkiset syyt. Liikunnan harrastaminen on yhteydessä psyykkiseen hyvinvointiin (esim. Lampinen 2004).

Kuvio 1. Liikuntaryhmiin osallistuvien tavoitteet



Palveluiden käytön tarpeeseen liikuntaryhmiin osallistumisen koettiin olevan myös yhteydessä, mutta tavoitteita ei asetettu läheskään yhtä yksimielisesti niihin. Selvästi yli puolet vastaajista oli kuitenkin jokseenkin tai täysin samaa mieltä, että osallistumisen tavoitteena on vähentää fysikaalisten hoitojen tarvetta (76 %), kotipalvelun (68,3 %) ja kotisairaanhoidon (62,8 %) tarvetta sekä lääkärissä käyntitarvetta (57,2 %).

Suurin osa vastaajista uskoi myös läheisiltä tarvittavan avun tarpeen vähentämiseen liikuntaryhmiin osallistumisen myötä (70,6 %).

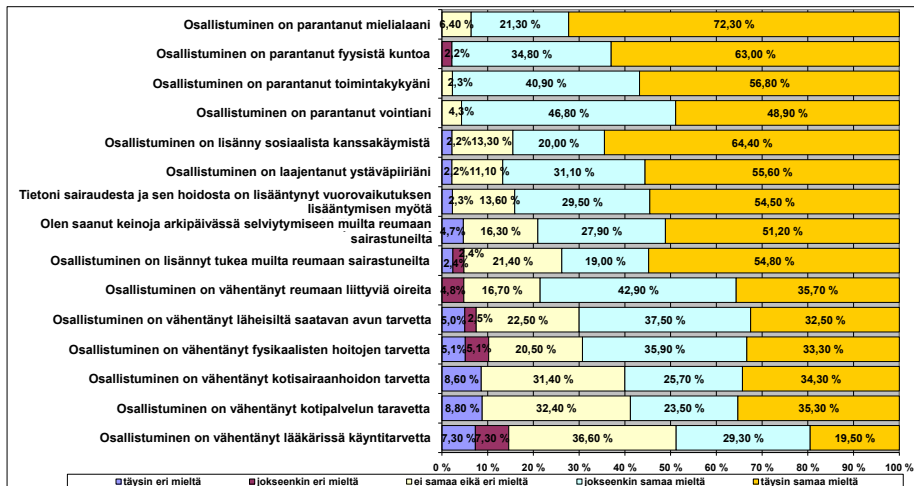
Vastaajien ikäryhmä eriytti jonkin verran vastauksia, mutta vähäisten ta-pausmäärien vuoksi nämä tiedot ovat epävarmoja. Selvin ero oli siinä, mis-sä määrin osallistumisen tavoitteeksi asetetaan fysikaalisten hoitojen tarpeen väheneminen. Alle 58-vuotiaista 61,1 % uskoi, että osallistuminen vähen-tää fysikaalisten hoitojen tarvetta, kun 59–67-vuotiaista osuus oli 86,7 % ja 68-vuotiaista tai vanhemmista 82,3 %. Alle 58-vuotiaissa oli myös eni-ten niitä, jotka eivät olleet väitteestä samaa eivätkä eri mieltä (38,9%). Tä-män pienen eroavuuden syitä ei aineiston avulla voitu selvittää. Vanhem-mille ikäryhmille fysikaalisten hoitojen tarpeen väheneminen oli kuitenkin selkeämmin tavoitteena kuin nuoremmille.

Liikuntaryhmiin osallistumisen kokemukset

Kyselyssä kysyttiin myös kokemuksia reumayhdistyksen liikuntaryhmiin osallistumisesta niiltä, jotka ovat aikaisemmin osallistuneet ryhmien toi-mintaan.

Käytännössä kokemukset olivat pääosin hieman heikompia kuin yksilöi-den liikuntaryhmiin asettamat tavoitteet. Kuitenkin vahvoina kokemuksi-na oli, että osallistuminen on parantanut fyysistä kuntoa (97,8 %), toimin-takykyä (97,7 %), vointia (95,7 %) ja mielialaa (93,6 %), laajentanut ys-täväpiiriä (86,7 %), lisännyt sosiaalista kanssakäymistä (84,4 %) ja tietoa sairaudesta ja sen hoidosta vuorovaikutuksen lisääntymisen myötä (84 %). Osallistujat kokivat myös, että osallistuminen on vähentänyt reumaan liit-tyviä oireita (78,6 %) ja että he ovat saaneet keinoja arkipäivässä selviyty-miseen muilta reumaan sairastuneilta (79,1 %). Osallistuminen on myös li-sännyt tukea muilta reumaan sairastuneilta (73,8 %).

Kuvio 2. Liikuntaryhmiin osallistuneiden kokemukset



Palveluiden käytön tarpeeseen liikuntaryhmiin osallistumisen koettiin olevan myös yhteydessä, mutta tämä näkemys ei ole aivan yhtenäinen. Selvästi yli puolet vastaajista oli kuitenkin jokseenkin tai täysin samaa mieltä, että osallistuminen on vähentänyt fysikaalisten hoitojen tarvetta (69 %) sekä kotipalvelun (58,8 %) ja kotisairaanhoidon (60 %) tarvetta. Lääkärissä käyntitarpeen vähenemistä koki tapahtuneen noin puolet (48,8 %).

Läheisiltä saatavan avun tarpeen koki liikuntaryhmiin osallistumisen myötä vähentyneen 70 % vastaajista.

Vastaajien ikäryhmien välillä ei ollut juurikaan eroja vastauksissa. Yksi ero ikäryhmien välillä oli siinä, oliko liikuntaryhmiin osallistuminen vähentänyt fysikaalisten hoitojen tarvetta. 58-vuotiaista ja nuoremmista oli jokseenkin samaa tai täysin samaa mieltä 54 %, 59–67-vuotiaista 75 % ja yli 68-vuotiaista 78,6 %. Näyttää siis siltä, että fysikaalisten hoitojen tarpeen vähenemisen koetaan myös toteutuneen erityisesti vanhimman ikäryhmän keskuudessa.

Ikäryhmät erottelivat vastauksia myös niin, että läheisiltä saatavan avun tarpeen väheneminen on koskettanut etenkin yli 58-vuotiaita. 58-vuotiaista ja nuoremmista koki 50 %, että osallistuminen on vähentänyt läheisiltä saatavan avun tarvetta. 59–67-vuotiaista samoin koki 84,7 % ja yli 68-vuotiaista tai vanhemmista 73,3 %.

Kolmas ikäryhmiä erotteleva tekijä oli siinä, oliko tieto sairaudesta ja sen hoidosta lisääntynyt vuorovaikutuksen lisääntymisen myötä. Tiedon lisääntymiskokemus on etenkin vanhimmilla. Alle 58-vuotiaissa jokseenkin samaa tai täysin samaa mieltä tiedon lisääntymisestä oli 64,3 %, 59–67-vuotiaissa 93,4 % ja vanhimmassa ikäryhmässä saman verran. Tämä voi joutua siitä, että he ovat olleet myös pisimpään mukana liikuntaryhmien toiminnassa (tarkista).

Yhteenveto ja johtopäätökset

Kokemukset näyttävät olevan yhdensuuntaisia liikuntaryhmille asetettujen tavoitteiden kanssa. Tavoitteet asetetaan kuitenkin hieman korkeammalle kuin ne koetaan saavutetun. Poikkeuksena on fyysikaalisten hoitojen vähenemisen tavoite ja sen realisoituminen, joka koetaan samalla tavoin. Liikuntaryhmiin osallistutaan siksi, että osallistumisella koetaan olevan myönteisiä vaikutuksia hyvinvoinnille. Fyysisen kunnan ja toimintakyvyn parantaminen sekä voinnin ja mielialan kohentamien motivoivat liikuntaryhmiin osallistumista kaikkein eniten. Myös sosiaalisilla tekijöillä on huomattava merkitys. Huomattava osa halusi lisätä sosiaalista kanssakäymistä ja saada tietoa sairaudesta ja sen hoidosta vuorovaikutuksen lisääntymisen myötä. Reumaan liittyvien oireiden vähentäminen ja keinojen saaminen arkipäivästä selviytymiseen motivoivat myös vahvasti liikuntaryhmiin osallistuvia kuten myös muun tuen saaminen muilta sairastuneilta. Nämä tekijät nousivat myös esiin siinä, miten liikuntaryhmiin osallistuminen oli koettu. Myös palveluiden käytön tarpeeseen osallistumisen koettiin olevan yhteydessä, joskaan ei niin voimakkaasti kuin edellä mainittuihin tekijöihin. Tulokset ovat yhdensuuntaisia aikaisempien ikääntyvien liikuntaharrastusta motivoivia tekijöitä ja liikunnasta saatavia hyötyjä tarkastelleiden tutkimusten kanssa. Olisi ollut myös kiinnostavaa tietää, missä määrin altruismi, toisin sanoen pyrkimys auttaa muita, toimi liikuntaryhmiin osallistumista motivoivana tekijänä. Tätä ei kuitenkaan huomattu kysyä.

Kuopion reumayhdistyksen liikuntaryhmiin osallistuvat odottavat saavansa ryhmistä juuri niitä tekijöitä, joita järjestö omalta osaltaan toiminnalleen asettaa. Näihin subjektiivisiin tavoitteisiin sopivat yleisemminkin sosiaali- ja terveysjärjestöjen tavoitteet, joiden mukaan niiden toiminta edistää hyvinvointia ja ehkäisee ongelmien syntyä (vrt. Vuorinen ym. 2007, 154). Nämä

tavoitteet eivät kuitenkaan ole välttämättä julkilausuttuja, vaan kysymys on myös siitä, että yhdistykset tarjoavat osallistumis- ja toimintakentän, jossa hyvin erilaisissa elämäntilanteissa olevat ihmiset voivat toteuttaa omilla ehdoillaan itseään kiinnostavia asioita. Liikuntaryhmätkin voidaan nähdä harastus- ja virkistystoimintana, jolla on myös itseisarvoista merkitystä. Ne tarjoavat myös väylän tavata kohtalotovereita ja saada ymmärrettävässä muodossa reumaan liittyvää informaatiota, jonka hankkiminen muuten ei välttämättä olisi niin ongelmaton. Tavallaan kysymys on siis osaltaan reumaan sairastuneiden oikeuden toteutumisesta saada sairauteensa liittyvää tietoa ja tilanteen huomioon ottavaa tukea sairauden kanssa elämiseen.

Lähteet

- Cohen-Mansfield, J., Marx, M.S. & Guralnik, J.M., 2003. Motivators and barriers to exercise in an older community-dwelling population. *Journal of Aging and Physical Activity* 11, 242–253.
- Heikkinen, E. 1997. Physical activity – a pathway to autonomy in old age. Teoksessa G.Huber (toim.) *Healthy aging, activity and sports. Proceedings. International congress “Physical activity, aging and sports (PAAS IV), Heidelberg, Germany, August 27–32, 1996.* Gamburg: Health Promoting Publications, 36–48.
- Hirvensalo, M. 2002. Physical activity in old age – significance for public health and promotion strategies. *Studies in Sports, Physical Education and Health*, 87. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Hirvensalo, M., Lampinen, P. & Rantanen, T. 1998. Physical exercise in old age: An eight-year study on involvements, motives, and obstacles among persons age 65–84. *Journal of Aging and Physical Activity* 6, 157–168.
- Lampinen, Päivi 2004. Fyysinen aktiivisuus, harrastustoiminta ja liikkumiskyky iäkkäiden ihmisten psyykkisen hyvinvoinnin ennustajina. 65–84-vuotiaiden jyväsyläisten 8-vuotis seurauutkimus. *Studies in Sports, Physical Education and Health*, 99. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
<http://dissertations.jyu.fi/studsport/9513918394.pdf> Tulostettu 26.5.2008.
- Lehr, U.M. 1992. Physical activities in old age: Motivation and barriers. Teoksessa S. Harris, R. Harris & W.S. Harris (toim.) *Physical activity, aging and sports.* (Vol 2) Albany: Center for the Study of Aging, 51–62.
- Vuorinen, M., Särkelä, R., Peltosalmi, J. & Eronen, A. 2007. *Järjestöbarometri 2007.* Helsinki. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

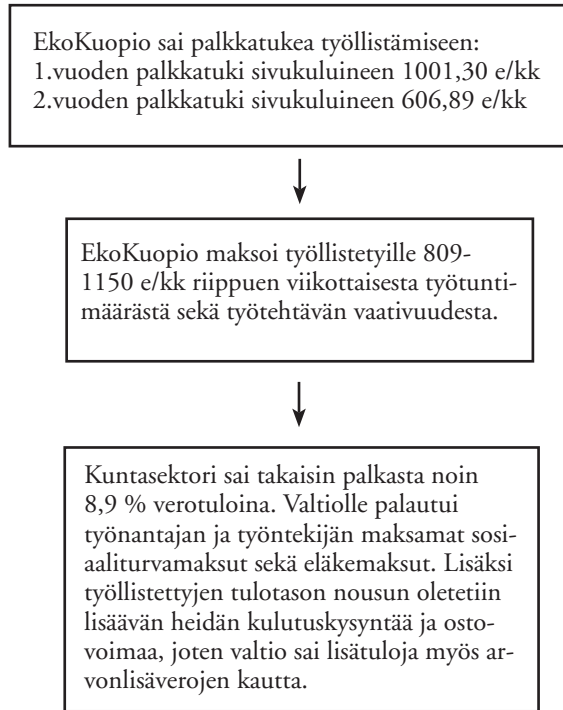
LIITE 2. Kuvaus vuonna 2007 käytössä olleista työllistämisen tukijärjestelmistä ja EkoKuopion työllistetyistä.

Työllistymisen tukijärjestelmät

Valtaosa (noin 150 henkilöä) EkoKuopion vuonna 2007 työllistetyistä sai työpaikan **palkkatuen** avulla. Palkkatuen avulla mahdollistetaan vaikeasti työllistyvän henkilön pääsy työelämään. Tuki mahdollistaa ammattitaidon kartuttamisen ja helpottaa näin ollen vajaakuntoisen mahdollisuuksia avoimille työmarkkinoille pääsyyn. Palkkatuki on kohdistettu ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömien, vajaakuntoisten ja alle 25-vuotiaiden nuorten työttömien työllistämiseen. Lisäksi se pyrkii ennaltaehkäisemään pitkäaikaistyöttömyyttä sekä työmarkkinoilta syrjäytymistä. Tuki haetaan työvoimatoimistosta ja tuenhakijana toimii työnantaja. Maksatus tapahtuu kuukausittain jälkikäteen. Työnhakijalla on mahdollisuus saada palkkatukiseteli työnhaun tueksi. Tuki muodostuu perusosasta ja lisäosasta. Työvoimatoimisto harkitsee tapauskohtaisesti palkkatuen määrän. Perustuen vähimmäismäärä on noin 527 euroa kuukaudessa. Lisäosa on enintään 60 prosenttia perustuen määrästä, kuitenkin vaikeasti työllistyvän osalta lisäosan suuruus voi olla 90 prosenttia perustuen määrästä. (Tukea palkkauskustannuksiin 2008.) Mallilaskenta palkkatuen muodostumisesta vuoden 2006 tiedoilla liitteenä (Liite 7).

EkoKuopio sai yleensä ensimmäisen vuoden palkkatuen täysimääräisenä, joka lisäosan kanssa tarkoitti käytännössä 1001,30 euroa ja toisen vuoden palkkatukea noin 606 euroa henkilöä kohden kuukaudessa. Työllistetyille maksettiin noin 806,96 euroa kuukaudessa, ja loput tuesta käytetään palkan sivukuluihin (noin 20 %). Lisäksi osalle työntekijöistä EkoKuopio maksoi työn vaativuuteen liittyviä lisiä.

Kuopion kaupunki tukee pitkäaikaistyöttömien työllistymistä kolmannelle sektorille niin sanotun Kuopiolisän avulla. Käytännössä tämä on 100 euroa työllistettyä kohden kuukaudessa. Kuopiolisän tavoitteena on motivoida työsuhteeseen kolmannelle sektorille, vaikka työ olisi osapäivätyötä. Lisätuen tarkoituksena on myös vähentää toimeentulotuen tarvetta.



KUVIO. Palkkatuki, EkoKuopio ja työllistämisen vaikutukset vuonna 2007

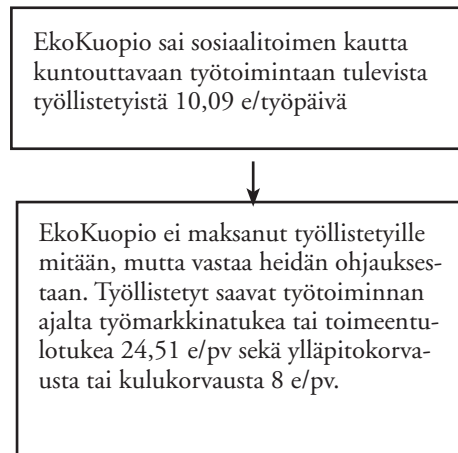
Työelämävalmennukseen osallistujat olivat toiseksi suurin työllistämisyhmä. Heitä oli 80 henkilöä vuonna 2007. Työllistämisestä ja ohjauksesta EkoKuopio ei saanut mitään rahallista korvausta. Työelämävalmennukseen osallistuvat saivat työmarkkinatukea ja ylläpitokorvausta tai työllistämistukea. Kela maksaa työmarkkinatuen ja ylläpitokorvauksen työelämävalmennuksen ajalta työvoimatoimiston lausunnon perusteella.

Työkokeiluun osallistuneita oli vuoden 2007 aikana muutamia. Se kuuluu lakisääteisen ammatillisen kuntoutuksen keinovalikoimaan ja kestää yleensä lyhyemmän ajan kuin työelämävalmennus. Työkokeilun avulla pystyttiin tarkentamaan asiakkaan ammatillisia suunnitelmia, tietyn työtehtävän tai alan soveltuvuutta asiakkaalle sekä selvittämään työnhakijan yksilöllisiä voimavaroja ja työelämässä suoriutumisen mahdollisuuksia. Työko-

keilussa oleva kuntoutuja ei ole työsuhteessa työkokeilun työnantajaan. Kela maksaa kuntoutujalle kuntoutusrahan ja matkakorvaukset omavastuun ylittävältä osalta.

Kuntouttavassa työtoiminnassa oli vuoden 2007 aikana vajaa kaksikymmentä ihmistä. Kunnat ovat velvollisia järjestämään kuntouttavan työtoiminnan paikkoja. Kunta ja kuntouttavan toiminnan järjestäjä sopivat keskenään toiminnan korvauksen suuruudesta. EkoKuopioon kuntouttavaan työtoimintaan tultiin pääasiassa sosiaalitoimen kautta, jolloin EkoKuopio sai korvauksena heidän ohjaamisestaan ja työllistämisestä 10,09 euroa päivässä. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuva henkilö on oikeutettu työmarkkinatukeen ja/tai toimeentulotukeen ilman tarveharkintaa.

Virallisen sosiaalisen kuntoutuksen ohessa EkoKuopio toimi myös *epävirallisena* sosiaalisen kuntoutuksen paikkana, koska sinne tultiin psykiatrisista hoitolaitoksista. Elämänhallintaa ja työhön kuntoutumista tavoiteltaessa toiminta oli enemmän kuin pelkkää virkistystoimintaa. Näiden henkilöiden osalta ei ole kuitenkaan tehty virallista kuntouttavan työtoiminnan sopimusta. EkoKuopio ei saa heidän ohjauksestaan ja opettamisesta rahakorvausta.



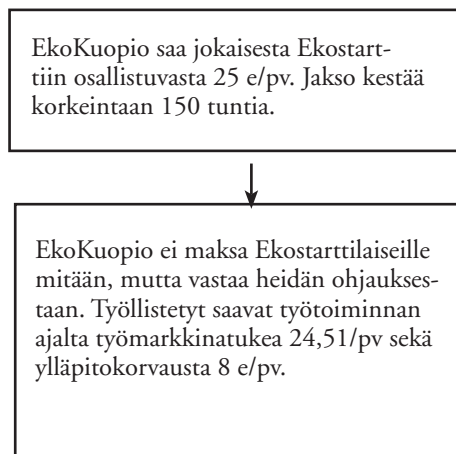
KUVIO. EkoKuopion saamat maksut ja työllistettävien saamat korvaukset kuntouttavasta työtoiminnasta vuonna 2007

EkoKuopiolla oli myös oma tuote nimeltä **Ekostarttivalmennus**. Kuopion seudun työvoiman palvelukeskus tarjoaa Ekostarttia osana täydentäviä palveluita. Koulutus suunnitellaan jokaiselle henkilökohtaisesti, ja sen kesto on 150 tuntia. EkoKuopio sai jokaisesta Ekostartti asiakkaasta 25 euroa

päivältä, maksajana toimi Kuopion seudun työvoiman palvelukeskus. EkoKuopio kuvasi palveluaan seuraavalla tavalla:

Ekostarttivalmennus on toiminnallisia menetelmiä sisältävä työpolun alkuvaiheen koulutus kuntoutumisessa työelämään. Koulutuksen tavoitteena on elämänhallinnan taitojen vahvistaminen ja työelämän viestintätaitojen kasvaminen sekä elämänrytmin suunnitelmallinen hallitseminen. Toiminnassa pyritään saamaan positiivisia onnistumisia ja kokemuksia mielekkään tekemisen kautta ja päästä samalla aktiiviseen toimijan rooliin sekä uusien taitojen oppiminen. (Ekostartti)

Vuonna 2007 kuusi henkilöä aloitti Ekostartti -valmennuksessa. Osa heistä jatkoi töitä muun muassa palkkatuen avulla, muutaman osalta koulutus jäi pelkän Ekostarttivalmennuksen mittaiseksi.



KUVIO. EkoKuopion saamat maksut Ekostartissa vuonna ja työllistettyjen toimeentulo vuonna 2007

Vuonna 2007 EkoKuopiossa oli kuusi henkilöä eri oppilaitoksista opintoihin kuuluvassa **työharjoittelussa**. EkoKuopio ei saanut heidän työllistämistään ja ohjauksestaan korvausta, koska he eivät olleet työharjoittelussa työmarkkinatukijärjestelmän kautta. Opintojen kautta työharjoitteluun tulijat eivät myöskään itse saa yleensä muuta korvausta kuin mahdollisesti opintotukea. Joidenkin oppilaitosten kanssa oli satunnaisesti sovittu ohja-

uspalkkioista. EkoKuopio halusi tukea näitä opiskelijoita tarjoamalla heille harjoittelupaikan, koska muuten joidenkin opinnot olisivat keskeytyneet kokonaan tai valmistuminen viivästynyt.

Vuonna 2007 muutama henkilö oli **oppisopimuskoulutuksessa**. Oppisopimuskoulutuksessa oleva oli määräaikaisessa työsuhteessa EkoKuopioon, joka maksoi hänelle työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Oppisopimuskoulutuksessa olevien osalta EkoKuopiolla oli mahdollisuus saada palkkatukea henkilöstä, joka täyttää palkkatuen saamisen kriteerit eli oli ollut ennen oppisopimuksen alkamista työtön. Lisäksi EkoKuopiolle maksettiin myös koulutuskorvausta.

Työllistetyt, työllistymisen esteet ja kesto

Työllistettyjen taustat ovat olleet erilaisia, mutta yksi yhteinen tekijä löytyy lähes kaikkien taustalta. Heidän työelämänsä perustaidot ovat olleet heikot. Myöskään ammattitaito ja osaaminen eivät ole vastanneet nykyisiä työelämän vaatimuksia. Sosiaaliset valmiudet, ryhmässä toimiminen ja usko omaan kykyihin olivat rapistuneet tai jääneet kehittymättä. Lisäksi taustalla on ollut sosiaalisia ongelmia kuten mielenterveys- ja päihdeongelmia. Seuraavaan taulukkoon on kerätty yksilötason työllistymisen esteitä, joiden vuoksi EkoKuopiossa olleilla on ollut vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Arvio perustuu EkoKuopion ohjaajan muistiinpanoihin.

TAULUKKO. Yksilötason työllistymisen esteet EkoKuopiossa 2007

	N	%
Päihdeongelmat	44	15
Sairaudet, viat ja vammat	11	4
Kielitaidon puute	8	3
Sosiaaliset ja vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat (osalla myös ammattitaito puutteellinen)	207	70
Ongelmien kasaantuminen	25	8
Yhteensä	295	100

Taulukon tiedot kuvaavat EkoKuopion työllistettyjen yksilötason vaikeuksia vuodelta 2007. Työllistettyjen lisäksi EkoKuopiossa työskenteli myös vakituisempaa väkeä muun muassa projektitehtävissä. Useat olivat tulleet EkoKuopioon työllistettyinä, ja olivat vähitellen päteytyneet erilaisiin hallinto-, ohjaus- tai esimiestehtäviin.

Usein työllistymismahdollisuudet eivät riipu yksilön henkilökohtaisista ominaisuuksista tai osaamisesta, vaan työllistymisen esteenä on sopivien työpaikkojen puute. Tämä puolestaan liittyy alueelliseen työ- ja elinkeinorakenteeseen sekä yleiseen työllisyystilanteeseen. Seuraava taulukko kuvaa EkoKuopion työllistettyjä työnhakijastatuksen mukaan.

TAULUKKO. EkoKuopion työllistettyjen työnhakijastatus vuonna 2007

	N	%
Pitkäaikaistyötön, työvoimatoimiston kautta	263	87,7
Pitkäaikaistyötön, kuntouttavaan työtoimintaan sosiaalitoimen kautta	14	4,7
Opiskelija, harjoittelija oppilaitoksesta	11	3,7
Pitkäaikaistyötön, kuntouttavaan työhön esim. mielenterveydellisistä syistä hoitopaikan kautta	6	2,0
Pitkäaikaistyötön, työvoiman palvelukeskuksen kautta	4	1,3
Projektityöntekijä: Ollut aikoinaan pitkäaikaistyötön, mutta päteytynyt ammatillisesti tähän työhön, ja jatkaa projekteissa	2	0,7
Yhteensä	300	100

Suurin osa EkoKuopion työllistetyistä valikoitui työvoimatoimistosta pitkäaikaistyöttömän statuksella. Vain 11 henkilöä valikoitui muista lähtökohdista. Näitä olivat harjoittelijat ja opiskelijat, jotka tulivat suoraan koulusta. Lisäksi joukossa oli muutamia projektityöntekijöitä, jotka olivat työskennelleet usean vuoden erilaisissa projektien johtotehtävissä. Loput (287 henkilöä) saivat pitkäaikaistyöttömänä työmarkkinatuen peruspäivärahaa (24,51 e/päivä, 526,97 e/kk), josta olisi tullut puolet Kuopion kaupungin maksettavaksi 500 päivän jälkeen ilman työllistämistoimija.

Työllistämisyksöt olivat järjestelmästä ja henkilökohtaisista syistä johtuen hyvin eripituisia. Yleensä työkokeilut olivat muutaman kuukauden mittai-

sia, jonka jälkeen työllistäminen oli mahdollista jollakin toisella tukimuodolla. Palkkatukilaiset olivat usein lähes vuoden ja jopa pitempiäkin jaksoja EkoKuopiassa.

Selvityksessä tarkastellaan vuoden 2007 tilannetta. Tämä rajaustapa osoittautui jälkikäteen ajateltuna hieman huonoksi, koska useimpien palkkatukilaisten työssäolo jakaantui kahdelle vuodelle. Tämä teki kustannusten kohdentamisen ja vaikutusten arvioinnin hankalaksi.

Ensimmäisen vuoden palkkatukilaisten keskimääräiseksi työssäoloajaksi saatiin vuoden tarkasteluajanjaksolla vain reilu viisi kuukautta, kun se todellisuudessa olisi ollut suurimmalla osalla yli 10 kuukautta.

TAULUKKO. Työllistämisaajan jakautuminen eri tukimalleissa

	Keskimääräiset työkuukaudet/ työllistetty vuonna 2007	Min/max
Ensimmäisen vuoden palkkatuki	5,44	0/12
Toisen vuoden palkkatuki	11,77	Ei tietoa
Työelämävalmennus	5,21	0/12
Kuntouttava työtoiminta	5,31	2/11
Työharjoittelu	1,94	1/3
Työkokeilu	2,5	2–3
Ekostartti	1,32	Ei tietoa

Kaikkiaan työkuukausia kertyi (N=287) noin 1577,97 keskiarvon ollessa noin 5,49 kk/henkilö. Työkuukausien pituus vaihteli suuresti eri tukijärjestelmissä olevien henkilöiden välillä. Vuoden 2007 pisimmät keskimääräiset työskentelyjaksot olivat toisen vuoden palkkatuen saajilla. Lisäksi joukossa oli henkilöitä, jotka aloittivat työkokeilussa ja jatkoivat sen jälkeen esimerkiksi palkkatuella.

LIITE 3. EkoKuopion saamat palkkaukseen liittyvät tuet sekä projekti- ja yleisavustukset vuonna 2007

	EkoKuopion saamat palkkauksen tukimuodot, oikaisuerät (%)	Yleis- ja projektiavustukset	Yhteensä
Tuet ja avustukset kunnalta		388 252	
TE-keskuksen maksamat palkkatukia (perusosa ja lisäosa)	909 214 (88,52 %)		
Palkkatuet Siilinjärvi	12 223 (1,19 %)		
Matalapalkkatuet	1 361 (0,13 %)		
Kuntouttava työtoiminta	16 195 (1,58 %)		
Oppisopimus-koulutus	1 080 (0,11 %)		
Jätekukko	10 497 (1,03 %)		
Kaupunkilisä, Kuopio	76 513 (7,44 %)		
Yhteensä	1 027 084 73 %	388 252 27 %	1 415 336 100 %

LIITE 4. Vuoden 2007 valtion tuloveroasteikko

Verotettava ansiotulo, euroa	Vero alarajan kohdalla, euroa	Vero alarajan ylittävästä tulon osasta, %
12 400 – 20 400	8	9,0
20 400 – 33 400	728	19,5
33 400 – 60 800	3 263	24,0
60 800 -	9 839	32,0

LIITE 5. Vero%laskuri 2007

Laskennan tulos

Verotuskunta	KUOPIO
Kunnan tuloveroprosentti	18,75
Seurakunnan tuloveroprosentti	1,40
Sairaanhoitomaksuprosentti	1,28
Päivärahamaksuprosentti	0,75

ANSIOTULOT JA NIIDEN ENNAKONPIDÄTYKSET

	Koko vuoden tulot	Kertyneet tulot	Kertyneet verot
Päätoimen palk- katulo	9 672,00		

VÄHENNYKSET ANSIOTULOISTA

Valtion- ja kunnallisverotuksessa

Tulohankkimisvähennys	620,00
Työeläkemaksut	415,90
Työttömyysvakuutusmaksut	56,10
Päivärahamaksu	72,54

Vähennykset vain kunnallisverotuksessa

Ansiotulovähennys	2 952,62
Perusvähennys	665,03

Vähennykset veroista

Valtionverotuksen ansiotulovähennys valtionverosta	258,19
---	--------

Laskelma veroprocentista

Koko vuoden verot yhteensä		1 120,43
Hyväksi luettava valtionverotuksen ansiotulovähennys	-	258,19
Loppuvuoden verontarve yhteensä	=	862,24

LIITE 6. Terveydenhuoltomenojen rahoitus 2006 (Stakes)

Rahoittaja	Prosenttia
Kunnat	38,5
Valtio	22,6
Kela	14,9
Kotitaloudet	18,7
Työnantajat	2,0
Yksityiset vakuutukset, avustuskassat, yhteisöt	3,3
Yhteensä	100

LIITE 7. Mallilaskenta palkkatuen muodostumisesta vuoden 2006 luvuilla

Palkkatuen suuruus

Perusosan suuruus on sidottu työttömyyskorvauksen peruspäivärahaan, joka on 23.50 e/päivä eli n. 505 e/kuukausi.

Lisäosan suuruus on enintään 60% perustuen määrästä. Vaikeasti työllistyvien osalta lisäosa voi olla 90% perustuen määrästä ns. korkein korotettu lisäosa.

Palkkatuen täysimääräisyys edellyttää työajan olevan vähintään 85% kokopäivätyöajasta. Vaikeasti työllistyvän osalta palkkatuki voidaan maksaa täysimääräisesti myös osa-aikatyössä.

Laskelmaesimerkkejä palkkatuen suuruudesta

Tukimalli	e/pv	€kk
Perustuki	23,24	500,00
Perustuki +60% korotus kunta työllistämiselvoite ja sos yrit. pitkäaikaistyötön ja vajaakuntoinen	37,18	800,00
Perustuki + 50% korotus kunta pitkäaikaistyöttömän palkkaus	34,86	749,00
Perustuki +90% korotus 500 pv työttömyysturvaa saaneet	44,24	951,00

Viitattu 25.9.2008 Lähde http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;121;1440;101594

Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja B Raportteja

Sarjassa julkaistaan pääsääntöisesti Diakonia-ammattikorkeakoulun opinnäytetöitä, henkilökunnan tutkimuksia ja opinnäytetöitä sekä niiden Diakin kehittämisprojektien raportteja, jotka ovat tuottaneet innovatiivisia ja merkittäviä työelämää kehittäviä tuloksia.

B 1 Hurskainen, Eeva & Puukki, Arja 1999. Maahanmuuttajien opintojen ohjaus ja kuratiivinen toiminta

B 2 Rintatalo, Paula 1999. Kun yhteiskunnan todellisuus musertaa: kontekstuaalista teologiaa Englannissa

B 3 Gothoni, Raili, Tenhunen, Sirpa & Mallik, Bijli 1999. A future for the children: evaluation research from Calcutta

B 4 Gothoni, Raili & de Carvallio Silveira, Claudio 1999. Program for social education: evaluation report of the project in Rio de Janeiro

B 5 Mikkola, Arto & Heiskanen, Tatu 1999. OlenNainen: raportti toiminnallisesta koulutushankkeesta

B 6 Gothóni, Raili (toim.) 2000. Yhteisyyttä vapaaehtoistyössä, hoitamisessa ja päihdehuollossa: kolmen päättötyön tuloksia

B 7 Ilkka-Ahola, Sirpa 2001. Suomalaisen diakonian juurilla: Otto Aarnisalón seurakuntadiakonia Virroilla 1895-1899

B 8 Kohonen, Sanna-Maija & Uuksulainen, Riikka & Kortelahti, Teemu 2002. "Lähe miun artteliksein": yhteisvastuukeräys yhteisöjen tukena

B 9 Kainulainen, Sakari (toim.) 2002. Neljä ikkunaa nuorisotyöhön

B 10 Kainulainen, Sakari (toim.) 2002. Työkäytäntöjä tutkimassa ja kehittämässä

- B 11 Mattila, Marita 2002. Työttömän toivo - vapautuksen teologiaa Lappeenrannassa
- B 12 Huovila, Mikko 2002. Hoivaajasta vaikuttajaksi? Diakonia-ammattikorkeakoulun opiskelijoiden osallistuminen ja vaikuttaminen
- B 13 Välttilä, Orvokki 2002. Keneltä toivo ja tulevaisuus? Kroatian evankelisen kirkon tuki jäsenilleen sodan aikana
- B 14 Hursti, Irene 2002. Ystävyyttä yli etnisten esteiden. Tutkimus SPR:n maahanmuuttajien ystävävälityksen ja neuvonnan kehittämisestä.
- B 15 Ritokoski, Sami & Valtonen, Minna 2003. Miten suunta löytyy? Diakonia-ammattikorkeakoulun opiskelijat kutsumusta, ammatillista identiteettiä ja työhön sijoittumista pohtimassa.
- B 16 Laurila, Anja 2003. Toivo ja Ilona
- B 17 Novitskij, Jaana 2003. Elämäntaitoja ryhmätyönä – kuntoutusmalli nuorille huumeidenkäyttäjille
- B 18 Laulaja, Hanna & Takamaa, Maria 2003. Viittomakielinen käänös: Varhaisen kommunikaation ja kielen kehityksen arviointimenetelmä, MCDI-lomake 8 – 16 kk
- B 19 Laine, Terhi & Haavisto, Kari & Viemerö, Jaana 2004. Sosiaalityö poliisilaitoksella. Keski-Uudenmaan kokeilun loppuraportti.
- B 20 Lehtinen, Jonna & Säilä, Sanna 2004. Seikkailujen saari - Vapaa-ajantoiminnan kehittämishanke Perheryhmäkoti Myötätuulessa.
- B 21 Manninen, Anja 2004. "Koko työyhteisön voimin" - Laadukkaat hyvinvointipalvelut ja palveluketjut -projektin loppuraportti
- B 22 Djupsjöbacka, Stefan 2004. "Valinta kokeessa" - Valtakunnallinen

sosiaali- ja terveysalan opiskelijavalintakokeiden kehittämishanke vuosina 2002 - 2003: Kartoitusraportti

B 23 Noppiari, Eija & Tanttinen, Marja-Terttu (toim.) 2004. Arvokas vanhuus ja vanhustyön arvostus.

B 24 Poikolainen, Päivi & Rinne, Leena & Taruvuori, Karoliina 2005. Kaupunki- ja maaseutuympäristö koulutusvalintojen ja elämäntavan muovaajina.

B25 Girsén, Mervi 2005. Kuntoutuksen asiakaspalvelun yhteistyö. Solmut auki vuorovaikutteisella työn kehittämisellä.

B 26 Helminen, Jari (toim.) 2005. Kiintopisteitä nuoruusaikaan. Psykososiaalinen tuki ja työ nuorten kanssa toimittaessa

B 27 Hämäri, Eira 2005. Orpolasten elinolot Emkhuzwenin alueella Swazimaassa

B 28 Tikka, Irina 2005. Katulapsityön kahdet kasvot

B 29 Mattila, Kati 2005. "Jos nainen lepää, sakaali vie kanat". Tyttöjen ja naisten asema Nepalissa.

B 30 Helminen, Jari (toim.) 2005. Hyvinvoinnin rakentajat. Näkökulmia hyvinvointityön ja sen edellyttämän ammatillisen osaamisen kehittämistarpeisiin Uudellamaalla.

B 31 Kortelainen, Hanna 2006. Tiedettä, tutkimusta vai kehittämistä? Ammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehitystoiminta valtion, työelämän ja akateemisen imun ristipaineessa.

B 32 Thitz, Päivi 2006. Diakonian yhteisölliset merkitykset.

B 33 Kinnunen, Tuula 2006. Vertaistuki erityislapsen vanhempien voimavarana.

B 34 Markkanen, Seija, Kohonen, Sanna-Maija & Nieminen, Ari 2007. Ohjatusti työhön - oppiminen, motivointi ja sosiaalinen yrittäjäyys.

B 35 Malinen, Anette 2007. Pakko ja autonomia. Päihteidenkäyttäjät sosiaali- ja päihdehuollossa.

B 36 Vuokila-Oikonen, Päivi; Kivirinta, Mervi (toim.) 2007. PÖVER : psykiatrisen hoitotyön malli – verkostot ammatillisen pätevyyden kehittämisessä : loppuraportti

B 37 Leino, Irina 2008. Olla kannettuna – olla suojattuna : kertomus erään kuvataidepajan pyhiinvaelluksesta

B 38 Noppari, Eila 2008. Monialaiset verkostot perheitä tukemassa

B 39 Tainio, Hannele 2009. Asunnottomuuskierteessä

B 40 Tölli, Sirpa 2009. Mielenterveyshoitotyön asiantuntijuuden oppiminen Diakonia-ammattikorkeakoulun Oulun yksikössä

B 41 Autio, Kaarina ja Rauhala, Henna 2010. Miten toiminta tukee nuoria huumeiden käyttäjiä ja mitä he tarvitsevat asiakkaina