



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuus ja etsivän nuorisotyön resurssit ja tehokkuus



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuus ja etsivän nuorisotyön resurssit ja tehokkuus

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-480-4 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-480-4
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-480-4](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-480-4)

GRANO OY
HELSINKI 2020

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
GETTYIMAGES

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 345/54/2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuutta ja etsivän nuorisotyön resursseja ja tehokkuutta koske-
neen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman
ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään
opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarain-
ministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista opetus- ja kulttuuriministeriöllä on ollut mahdol-
lisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esite-
tyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin
tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään
vuonna 2023.

Helsingissä 17. helmikuuta 2020

Anna-Liisa Pasanen
johtaja

Tanja Kirjavainen
johtava tuloksellisuustarkastaja

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa selvitettiin nuorten työpajatoiminnan tavoitteiden toteutumista ja vaikuttavuutta vuosina 2013–2016 sekä etsivän nuorisotyön resurssien kohdentumista ja kustannustehokkuutta vuosina 2014–2017. Sekä etsivä nuorisotyö että nuorten työpajatoiminta ovat räätälöityjä toimenpiteitä, joilla pyritään auttamaan syrjäytymisvaarassa olevia nuoria. Molempia toimintoja järjestävät pääasiassa kunnat, ja niitä tuetaan valtionavustuksin. Etsivää nuorisotyötä ja nuorten työpajoja on lähes kaikissa Manner-Suomen kunnissa. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan¹ etsivän nuorisotyön ja työpajatoiminnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vahvistetaan tulevina vuosina. Hallituksen oppivelvollisuuden laajentamishankkeessa nuorten työpajatoiminta tulisi olemaan yksi oppivelvollisuuden sisään rakennetuista opinto- ja tukimuodoista.²

Noin puolet nuorista on valmennusjakson jälkeen tavoitteiden mukaisesti opiskelemassa tai työllisinä

Nuorten työpajatoiminta on suunnattu koulutuksen nivelvaiheessa oleville nuorille, joilla joko ei ole toisen asteen tutkintoa tai jotka ovat suorittaneet toisen asteen tutkinnon ja ovat siirtymässä avoimille työmarkkinoille. Tarkastuksen mukaan nuorten työpajatoiminta saavuttaa nämä nuoret tavoitteensa mukaisesti. Noin 60 prosenttia työpajavalmennuksen vuosina 2013–2016 aloittaneista ei ollut suorittanut toisen asteen tutkintoa. Noin puolella valmennusjakson vuosina 2013–2016 aloittaneista nuorista oli ollut edeltävänä vuonna työttömyyskuukausia.

Joka toinen työpajavalmennuksen päättäneistä nuorista oli viimeistä työpajajaksoa seuraavan vuoden loppuun mennessä joko opiskelijana tai työllisenä avoimilla työmarkkinoilla. Noin kolmannes nuorista oli työttömänä ja noin viidennes työvoiman ulkopuolella, eläkkeellä tai suorittamassa varusmies- tai siviilipalvelusta.

Valmennusjaksojen pituudet nuorten työpajoilla vaihtelevat nuoren tarpeen mukaan. Vuosina 2013–2015 alkaneiden valmennusjaksojen pituus oli keskimäärin noin 150–160 päivää. Pääsääntöisesti nuorilla oli yksi valmennusjakso, mutta vajaalla kolmanneksella nuorista valmennusjaksoja oli vähintään kaksi. Valmennusjaksot toistuivat noin 20 prosentilla työpajavalmennuksessa olleilla.

Valmennusjaksot edistivät opiskelua ja tutkintojen suorittamista, mutta työllisyys- ja tulovaikutuksia ei havaittu

Erityisesti 21–24-vuotiaat ja toisen asteen tutkinnon suorittaneet nuoret alkoivat työpajavalmennuksen jälkeen suorittaa uutta tutkintoa toisella tai kolmannella asteella. Lisäksi 17–20-vuotiaat ja ilman toisen asteen tutkintoa olevat suorittivat vertailuryhmää useammin loppuun toisen asteen tutkinnon ensimmäisenä vuotena valmennusjakson jälkeen. Tarkastuksen tulosten perusteella näyttäisikin siltä, että työpajavalmennus ohjaa hieman vanhempia, toisen asteen tutkinnon jo suorittaneita nuoria joko suuntautumaan toisen koulutusalan opintoihin toisella asteella tai jatkamaan opiskelua kolmannella asteella.

Työpajavalmennuksen ei havaittu edistävän nuorten työllisyyttä; työllisyys oli joissain tapauksissa jopa alhaisempaa ja työttömyys suurempaa valmennukseen osallistuneilla kuin verrokkiryhmässä. Heikompi työllisyystilanne näkyi myös työpajavalmennuksessa olleiden ansiotuloissa, jotka olivat valmennusjakson jälkeisinä vuosina kohderyhmällä jonkin verran alhaisemmat kuin verrokkiryhmällä.

Jos työpajavalmennusta aiotaan käyttää yhtenä nuorten opinto- ja tukimuotona pidennettäessä oppivelvollisuutta 18 ikävuoteen, tulisi uudistuksen valmistelussa kiinnittää huomiota työpajatoiminnan kehittämiseen siten, että se tukisi vielä nykyistä paremmin alle 18 vuotiaita toisen asteen opinnoissa ja tutkinnon suorittamisessa. Tällä tavalla vähennettäisiin yhden oppivelvollisuus uudistuksen kohteena olevan ryhmän syrjäytymisriskiä.

Etsivän nuorisotyön mitoitus kunnissa ei ole suorassa yhteydessä palvelun tarpeeseen

Etsivän nuorisotyön toiminnan kehittämisen yhtenä tavoitteena on ollut koko maan laajuinen palvelujen tarjonta. Koska aluehallintovirastoissa avustuksen maksamisperusteena on pääsääntöisesti kunnassa etsivää nuorisotyötä tekevien työntekijöiden määrä eikä palvelun alueellinen tarve, osassa kuntia toiminta ei pysty vastaamaan palveluntarpeeseen. Osassa kuntia etsivässä nuorisotyössä olisi myös jossain määrin tehostamisvaraa. Tarkastuksen perusteella etsivän nuorisotyön palveluiden mitoitus kunnissa ei ole yhteydessä nuorten palvelun tarvetta kuvaaviin sosioekonomisiin tekijöihin, kuten koulutuksen ulkopuolella olevien 17–24-vuotiaiden nuorten osuuteen tai 18–24-vuotiaiden työttömien osuuteen. Näillä tekijöillä ei myöskään ollut vaikutusta organisaatioiden välisiin kustannuseroihin. Tulosten mukaan organisaatiot olisivat voineet auttaa yhtä suurta määrää nuoria 5–6 prosenttia pienemmin kustannuksin. Tehottomimmat organisaatiot olisivat voineet säästää kustannuksissa hieman yli 10 prosenttia.

Tarkastusviraston suositukset

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi

1. jatkaa nuorten työpajatoiminnan kehittämistä siten, että työpajavalmennus tukisi entistä selvemmin alle 20-vuotiaiden ja ilman toisen asteen tutkintoa olevien nuorten opiskelua ja toisen asteen tutkintojen suorittamista
2. suunnata etsivän nuorisotyön valtionavustusten jakoa palvelun alueellisen tarpeen mukaan, jolloin rahoitus ohjaisi ja tehostaisi toimintaa.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Ovatko nuorten työpajatoiminnalle asetetut tavoitteet toteutuneet ja onko toiminta ollut vaikuttavaa?	15
2.1 Nuorten työpajatoiminta tavoittaa kohdejoukkonsa	16
2.2 Puolet valmentautujista on opiskelemassa tai avoimilla työmarkkinoilla valmennusjakson jälkeen	21
2.3 Nuorten työpajatoiminnalla oli myönteisiä vaikutuksia opiskeluun	23
3 Toimivatko etsivää nuorisotyötä järjestävät organisaatiot kustannustehokkaasti?	39
3.1 Etsivän nuorisotyön kokonaiskustannukset ovat kasvaneet vuodesta 2014	40
3.2 Etsivää nuorisotyötä järjestävien organisaatioiden väliset tehokkuuserot pieniä	44
Liite: Miten tarkastettiin	49
Viitteet	55



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen kohteena oli nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö. Nuorten työpajatoimintaa tarkasteltiin vuosina 2013–2016 ja etsivää nuorisotyötä vuosina 2014–2018. Etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta ovat räätälöityjä toimenpiteitä, joilla pyritään auttamaan laajassa syrjäytymisvaarassa olevia nuoria. Ne ovat vakiintuneita toimintamuotoja niiden henkilöiden tilanteen parantamiseksi, jotka ovat vaarassa jäädä ilman perusopetuksen jälkeistä tutkintoa tai ajautua työmarkkinoiden ulkopuolelle. Etsivä nuorisotyö pyrkii löytämään syrjäytymisvaarassa olevat tai syrjäytyneet nuoret ja ohjaamaan heitä heidän tarvitsemiinsa toimenpiteisiin. Nuorten työpajatoiminnassa näille nuorille tarjoutuu mahdollisuus ohjattuun valmentautumiseen tai kouluttautumiseen.

Työpajat voivat olla kunnallisia tai seutukunnallisia tai kuntayhtymän, säätiön, yhdistyksen tai jonkun muun tahon ylläpitämiä. Kunnat voivat itsenäisesti päättää myös työpajatoiminnan järjestämisestä. Vuosina 2013–2018 työpajoista vajaat 70 prosenttia on ollut kunnallisten järjestäjien ylläpitämiä.⁴ Muita ylläpitäjiä olivat rekisteröidyt yhdistykset tai järjestöt sekä säätiöt.

Kunnat eivät nuorisolain mukaan ole velvollisia järjestämään etsivää nuorisotyötä vaan voivat päättää sen järjestämisestä itsenäisesti. Jos kunta päättää järjestää etsivää nuorisotyötä, kuuluu etsivä nuorisotyö silloin kunnan tehtäviin samoin kuin muukin nuorisotyö ja -politiikka. Valtionavustusta etsivään nuorisotyöhön myönnetään kunnille tai sellaisille oikeustoimikelpoisille hakijoille, joilla on voimassa oleva sopimus kunnan tai kuntien kanssa alueella toteutettavasta etsivästä nuorisotyöstä. Kunnat voivat tosin sanoen tehdä sopimuksia etsivän nuorisotyön palveluista myös kunnan ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut aluehallintovirastojen käyttöön määrärahoja vuosittain ottaen huomioon kuntien hakemukset etsivään nuorisotyöhön, alueen nuorten määrän, alueen työttömien nuorten määrän sekä arvion perusteella palvelujen ulkopuolella olevien nuorten määrän.

Valtionavustuksella tuettavaa etsivää nuorisotyötä ja nuorten työpajatoimintaa tehtiin lähes kaikissa Manner-Suomen kunnissa tarkastusjaksolla. Osassa kuntia ei ole ollut nuorten työpajatoimintaa. Suurimmassa osassa näitä kuntia oli kuitenkin etsivää nuorisotyötä.⁵

Nuorisolain mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa nuorisotyön ja -politiikan yleisestä kehittämisestä ja aluehallintovirasto toimii nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevissa asioissa valtion aluehallintoviranomaisena. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on valtakunnan tasolla ja aluehallintovirastolla aluetasolla vastuu nuorisopolitiikan yhteensovittamisesta. Nuorisotyön ja -politiikan toteuttamisesta vastaavat kunnat. Etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminnan ohjaus on opetus- ja kulttuuriministeriön nuoriso-osaston vastuulla.

Nuorten työpajatoiminnan osalta tarkastuksessa arvioitiin pääasiassa toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumista ja toiminnan vaikuttavuutta suhteessa taustaltaan samankaltaiseen vertailuryhmään, joka ei ole ollut valmennusjaksolla nuorten työpajalla. Erilaisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta on viime vuosina saatu uusia tutkimustuloksia⁶. Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuutta ei kuitenkaan ole viimeaikaisissa

tutkimuksissa tarkasteltu. Tuorein arvio nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuudesta on reilun kymmenen vuoden takaa Valtiontalouden tarkastusviraston tekemästä nuorten syrjäytymistä käsitelleestä tarkastuksesta.⁷ Kyseisessä tarkastuksessa käytetty aineisto oli kuitenkin hyvin suppea. Lisäksi VTV tarkasti nuorisotyöttömyyden hoitoa ja julkaisi asiaa koskevan tarkastuskertomuksen vuonna 2014.⁸ Nuorten työpajatoiminta rajattiin tuolloin tarkastuksen ulkopuolelle, mutta suosituksena kuitenkin oli, että työpajatoiminnan vaikuttavuutta tulisi arvioida.

Etsivän nuorisotyön osalta tarkastuksessa selvitettiin etsivän nuorisotyön resursointia suhteessa alueelliseen tarpeeseen sekä etsivän nuorisotyötä organisaatioiden kustannustehokkuutta. Tarkastus rajattiin näihin kokonaisuuksiin siitä syystä, että etsivän nuorisotyön vaikuttavuutta ei ole mahdollista arvioida luotettavasti tällä hetkellä tarjolla olevilla rekisteriaineistoilla. Etsivä nuorisotyön osalta palvelua käyttävistä nuorista ole saata- vissa samanlaista tietoa kuin työpajavalmennukseen osallistuneista nuorista.

Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuutta ja etsivän nuorisotyön kustannustehokkuutta selvittänyt tarkastus on osa Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusteemaa ”Osaamisperustan vahvistaminen muuttuvilla työmarkkinoilla”. Teeman tavoitteena on ollut tuottaa tietoa niiden toimenpiteiden vaikuttavuudesta, joilla pyritään parantamaan erityisesti perusasteen tutkinnon varassa olevien eri ikäisten ja -taustaisten henkilöiden koulutustasoa ja työmarkkinakelpoisuutta.

Nuorten työpajatoiminnan ja etsivä nuorisotyön säädökset

Vuoden 2016 loppuun asti nuorten työpajatoiminnan sisältö määriteltiin opetusministeriön päätöksessä (Dnro 10/600/2014) sekä ennen kyseistä päätöstä samansisältöisessä päätöksessä vuodelta 2006 (Dnro OKM 17/600/2006). Päätöksen mukaan nuorten työpajatoiminta sijoittuu julkisen sektorin palvelukokonaisuudessa sosiaalialan palvelujen ja avoimien koulutus- ja työmarkkinoiden välimaastoon ja on moniammatillista toimintaa, vaikka se ei olekaan työhallinnon käyttämä työvoimapolitiittinen toimenpide. Työpajat valmentavat, kouluttavat ja kuntouttavat. Yleisin toimintamenetelmä on valmennus, joka noudattaa kasvatuksellisia ja pedagogisia periaatteita. Työn sisällöt vaihtelevat, sillä toiminnalla pyritään vastaamaan valmentautujan palvelutarpeisiin hänen tilanteensa mukaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksen mukaan nuorten työpajatoiminnan tavoitteena ja tehtävänä oli parantaa nuoren valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun ja päästä avoimille työmarkkinoille tai muuhun tarvitsemaansa palveluun. Lisäksi työpajatoiminnan tuli parantaa nuoren elämänhallintataitoja. Nuori valmentautui tekemällä työtä omien edellytystensä mukaan. Vuoden 2017 alusta lähtien työpajatoimintaa ja etsivää nuorisotyötä on säädelty kyseisen vuoden alusta voimaan tulleella, uudistetulla nuorisolailla (21.12.2016/1285). Edellä kuvatut nuorten työpajatoiminnan tavoitteet mainitaan lähes samansisältöisinä nuorisolain 13 §.

Etsivä nuorisotyö lisättiin vuoden 2006 nuorisolakiin (271.2006/72) vuonna 2010 (20.8.2010/693). Nuorisolain 7 b §:n mukaan etsivän nuorisotyön tehtävänä on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa häntä sellaisten palvelujen ja tuen piiriin, joilla edistetään hänen kasvuaan, itsenäistymistään, sekä pääsyään koulutukseen ja työmarkkinoille. Se perustuu ensisijaisesti nuoren itsensä antamiin tietoihin ja hänen omaan arvioonsa tuen tarpeesta.³ Etsivä nuorisotyö kohdistuu pääasiassa alle 29-vuotiaisiin nuoriin, jotka ovat koulutuksen tai työmarkkinoiden ulkopuolella. Vuoden 2016 nuorisolaissa (1285/2016) etsivän nuorisotyön tehtävä määritellään hieman laajemmin.

Sekä etsivää nuorisotyötä että nuorten työpajatoimintaa tuetaan valtionavustuksin. Ennen vuotta 2017 valtionavustusten jakoa säänteli valtionavustuslaki (688/2001). Vuoden 2017 alusta valtionavustuksista työpajatoiminnalle ja etsivälle nuorisotyölle säädetään nuorisolain 21§ ja 22 §. Työpajatoiminnan valtionavustusten myöntämistä säätelee myös valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä ja -politiikasta (211/2017, 11 ja 12 §). Valtionavustukset myöntää kunkin alueen aluehallintovirasto.

Työpajojen tuottamia valmennuspalveluja ohjaavat myös laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (28.12.2012/916) sekä lain soveltamiseen liittyvä työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta (TEM/2579/00.03.05.02/2016), laki kuntouttavasta työtoiminnasta (2.3.2001/189), sosiaalihuoltolaki (30.12.2014/1301) ja laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (30.12.2014/1369).

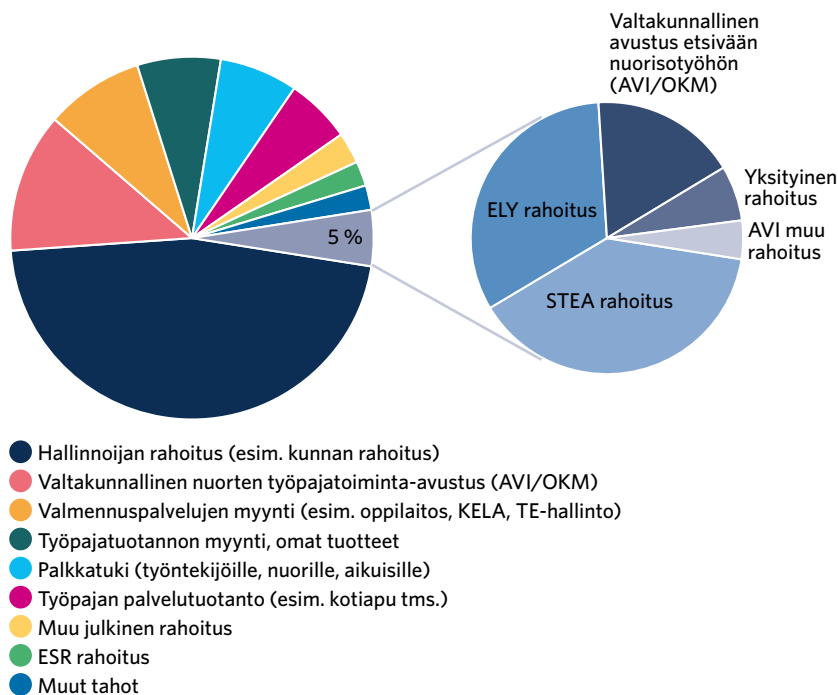


2 Ovatko nuorten työpajatoiminnalle asetetut tavoitteet toteutuneet ja onko toiminta ollut vaikuttavaa?

Nuorten työpajatoiminta tavoittaa kohderyhmänsä. Noin 60 prosentilla valmentautujista ei ollut toisen asteen tutkintoa, ja noin puolella oli työttömyyttä valmennusta edeltävänä vuonna. Noin puolet työpajavalmennuksessa olleista nuorista oli valmennuksen jälkeen aktiivisessa tavoitteen mukaisessa toiminnassa opiskelemassa tai töissä avoimilla työmarkkinoilla. Työpajavalmennuksella oli myönteistä vaikutusta nuorten opiskeluun, etenkin niiden yli 20-vuotiaiden nuorten opiskeluun, joilla oli jo vähintään toisen asteen tutkinto. Nuorempien 17–20-vuotiaiden ja ilman toisen asteen tutkintoa olevat sen sijaan suorittivat vertailuryhmää useammin loppuun toisen asteen tutkintonsa ensimmäisenä valmennusjakson jälkeisenä vuotena. Nuorten työllisyyttä valmennus puolestaan edisti vain vähän tai ei lainkaan.

Työpajatoimintaa rahoitetaan useista eri lähteistä

Työpajatoiminnan rahoitus on monikanavaista. Vuonna 2017 toiminnan kokonaisrahoitus oli noin 108,3 miljoonaa euroa (Kuvio 1). Vuosina 2014–2017 suurin rahoittaja olivat työpajatoimintaa hallinnoivat organisaatiot, joiden osuus rahoituksesta oli noin 45 prosenttia. Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä valtionavustus kattoi noin 12 prosenttia toiminnan menoista. Muita suurempia rahoituslähteitä olivat palkkatuki (7 %), työpajatuotannon (omien tuotteiden) myynti (7 %), valmennuspalvelujen myynti esim. KELAlle, oppilaitoksille tai TE-hallintoon (9 %) ja työpajan palvelutuotanto (6 %).⁹



Kuvio 1: Nuorten työpajatoiminnan rahoituslähteet vuonna 2017

Lähde: Bamming & Hilpinen (2018)

Nuorten työpajatoimintaa (alle 29-vuotiaat nuoret) on osittain rahoitettu valtionavustuksin jo vuodesta 1986 lähtien. Valtionavustuksen suuruus on jonkin verran vaihdellut vuosittain. Vuosien 2013–2015 valtion talousarvioissa valtionavustuksen suuruus nuorten työpajatoimintaan ja etsivään nuorisotyöhön oli noin 13 miljoonaa euroa vuosittain. Tätä edeltävinä vuosina avustusten määräraha oli jonkin verran pienempi. Vuoden 2016 talousarvioesityksessä työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön määrärahaa leikattiin siten, että työpajatoiminnan valtionavustuksiin varattiin 11,5 miljoonaa euroa. Vuosille 2017–2019 varatun määrärahan suuruus oli 13,5 miljoonaa euroa vuosittain.

Rinteen ja Marinin hallitusten hallitusohjelman mukaan etsivän nuorisotyön ja työpajatoiminnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vahvistetaan tulevina vuosina. Tähän on hallitusohjelman mukaan varattu 2 miljoonaa euroa ja tämä rahoitus on varattu tietojärjestelmien kehittämiseen. Vuoden 2020 talousarvioesityksessä nuorten työpajatoimintaan on esitetty 16,3:a miljoonaa euroa. Lisäksi momentilta 29.91.50 (Rahapelitoiminnan tuotot nuorisotyön edistämiseen) on varattu 7,1 miljoonaa euroa nuorten työpajatoiminnan valtakunnalliseen tukeen, etsivään nuorisotyöhön, ehkäisevään päihde- ja huumetyöhön, sosiaaliseen nuorisotyöhön sekä muuhun sosiaaliseen vahvistamiseen.

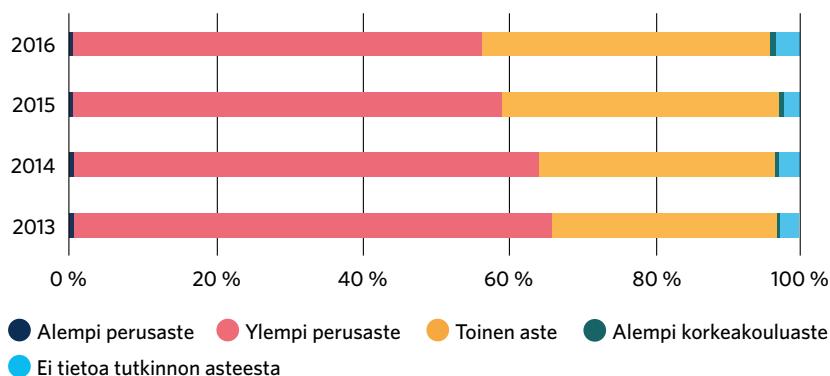
Paikalliset aluehallintovirastot käsittelevät ja myöntävät valtionavustuspäätökset. Avustus voidaan myöntää organisaatiolle, joka on valtionavustuskelpoinen. Tällaisia organisaatioita oli 253 vuoden 2019 lopussa.¹⁰ Avustusta myönnetään työpajan palkkamenoihin sivukuluineen, muun kuin hallinto henkilöstön lyhytkestoisien koulutus- ja kehittämistoiminnan matkakuluihin, palvelujen ostokuluihin, materiaali- ja välinekuluihin ja joihinkin vuokra- ja leasingkuluihin ja joihinkin muihin kuluihin. Vuonna 2020 avustus voi kattaa 75 prosenttia avustettavan toiminnan hyväksyttävistä menoista. Tämä prosenttiosuus ei ole viime vuosina muuttunut.

2.1 Nuorten työpajatoiminta tavoittaa kohdejoukkonsa

Työpajatoiminta on suunnattu syrjäytymisvaarassa oleville nuorille, joilla ei ole toisen asteen tutkintoa tai joilla tutkinnon suorittaminen on jäänyt kesken tai jotka ovat työttömänä tai työttömyysuhan alla. Noin 60 prosenttia työpajavalmennukseen vuosina 2013–2016 osallistuneista nuorista oli ilman toisen asteen tutkintoa. Noin puolella valmentautujista oli ollut työttömyyttä valmennusjaksoa edeltävänä vuonna.

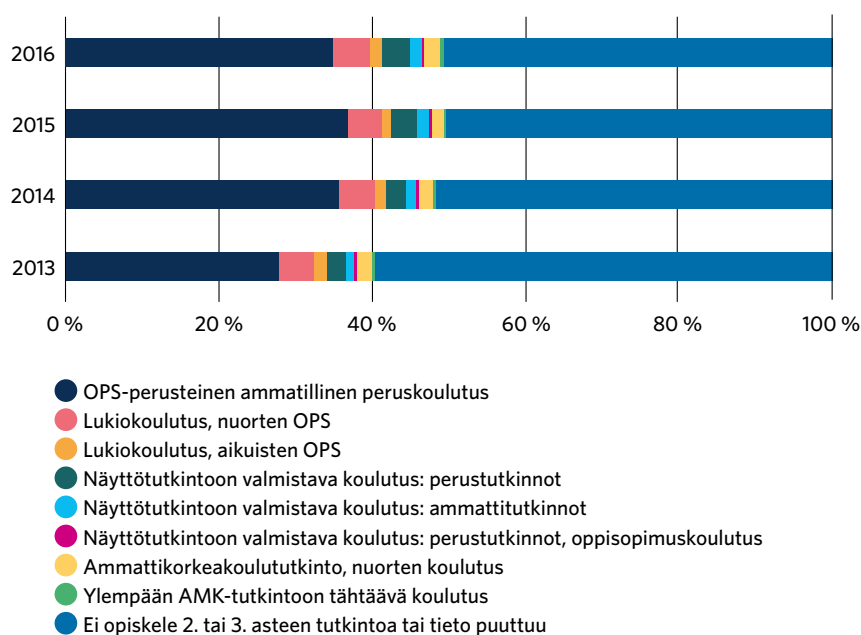
Tutkintorekisterin ja työpajojen toimittamien tietojen perusteella hieman yli puolella niistä nuorista, jotka osallistuivat työpajavalmennukseen ensimmäistä kertaa, oli pajajaksoa edeltävänä vuonna ainoastaan perusasteen tutkinto. Tällaisten nuorten osuus oli pienin vuonna 2016, jolloin se oli hieman alle 60 prosenttia (kuvio 2). Toisen asteen tutkinnon oli suorittanut 30–40 prosenttia nuorista tarkasteluvuodesta riippuen. Eniten toisen asteen tutkinnon suorittaneita oli vuonna 2016 valmennuksen aloittaneissa, jolloin heitä oli noin 40 prosenttia.

Noin 60 prosentilla valmennuksen aloittavista on ainoastaan perusasteen tutkinto



Kuvio 2: Työpajajaksolle osallistuneiden nuorten korkein suoritettu tutkinto ensimmäisen aineistossa havaitun työpajajakson aloitusvuoden mukaan vuosina 2013–2016. Lähde: Tilastokeskuksen rekisteritiedot ja VTV:n omat laskelmat.

Opiskelijarekisterin tietojen perusteella noin 40 prosenttia valmennuksen vuosina 2013–2016 aloittaneista oli ensimmäistä valmennusjaksoa edeltävänä vuonna kirjoilla jossakin toisen tai kolmannen asteen oppilaitoksessa (kuvio 3). Vuonna 2012 osuus oli 10 prosenttiyksikköä alhaisempi. Suurin osa valmennuksen vuosina 2013–2016 aloittaneista nuorista, noin 30 prosenttia valmennuksen aloittaneista, suoritti opetussuunnitelmaperusteista ammatillista peruskoulutusta. Hieman yli 5 prosenttia oli näyttötutkintoon valmistavassa koulutuksessa, ja muutama prosentti suoritti lukiokoulutusta tai ammattikorkeakoulututkintoa.

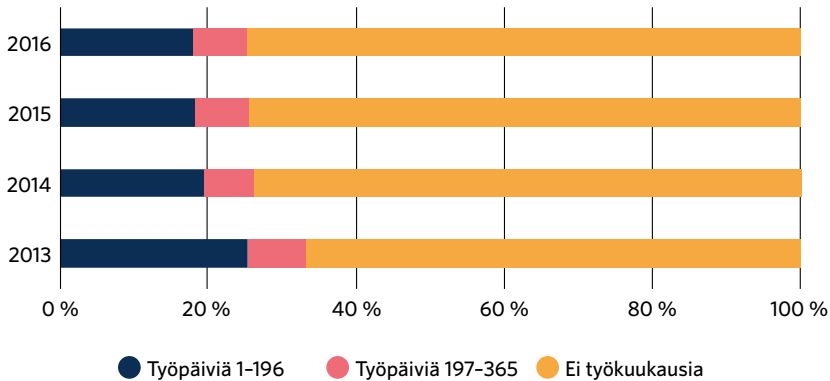


Kuvio 3: Opiskelu toisen tai kolmannen asteen koulutuksessa opiskelijarekisterin tietojen perusteella ensimmäistä työpajajaksoa edeltävänä vuonna vuosina 2013–2016 aloitetuissa valmennuksissa. Lähde: Tilastokeskuksen rekisterit ja VTV:n omat laskelmat.

Noin puolet valmentautujista on ollut edeltävänä vuonna työttömänä

Suurimman osan työpajoilla vuosina 2013–2016 aloittaneiden rekisteritiedoissa ei ollut edeltävältä vuodelta tietoa työpäivien määrästä. Noin 20 prosentilla työpäiviä oli ollut alle 196. Vain vajaalla 10 prosentilla nuorista työpäivien määrä jaksoa edeltävältä vuodelta oli yli 196, eli he olivat olleet töissä yli puoli vuotta. Niillä henkilöillä, joilla ylipäätään oli ollut työpäiviä edeltävänä vuonna, työpäivien määrä oli keskimäärin hieman yli 100. Kuten kuvioista 4 nähdään, vuonna 2013 työpajoilla aloittaneilla oli tässä aineistossa hieman enemmän työpäiviä kuin myöhempinä vuosina aloittaneilla.

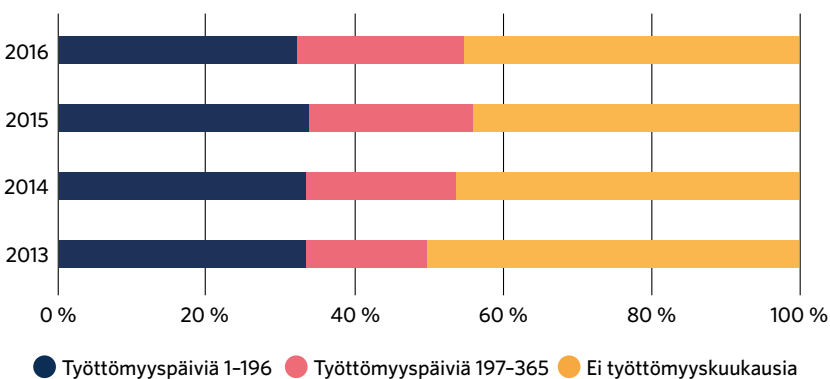
Vajaalla neljänneksellä valmennusjakson aloittavista oli työpäiviä jaksoa edeltävänä vuonna



Kuvio 4: Vuosina 2013–2016 työpajoilla valmennusjakson aloittaneet (%-osuus) jaoteltuna tehtyjen työkuukausien mukaan niihin, joilla oli työpajajakson alkua edeltävänä vuonna alle 196 työpäivää ja niihin, joilla oli yli 196 työpäivää sekä niihin, joilla ei ollut ollut lainkaan työkuukausia. Lähde: Tilastokeskuksen rekisterit ja VTV:n omat laskelmat.

Hieman yli puolella vuosina 2013–2016 valmennusjakson aloittaneista oli ollut työttömyyspäiviä valmennusjaksoa edeltävänä vuonna (kuvio 5). Noin kolmanneksella työttömyyspäiviä oli ollut alle 196 ja hieman yli viidenneksellä tätä enemmän. Osuudet eivät juurikaan muuttuneet vuodesta toiseen.

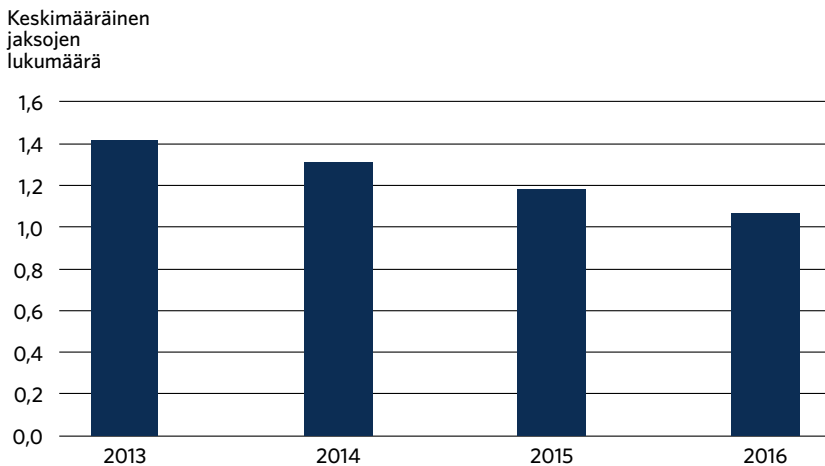
Hieman yli puolella valmennusjakson aloittaneista oli työttömyyspäiviä jaksoa edeltävänä vuonna



Kuvio 5: Vuosina 2013–2016 työpajoilla valmennusjakson aloittaneet (%-osuus) jaoteltuna työttömyyskuukausien mukaan niihin, joilla oli työpajajakson alkua edeltävänä vuonna alle 196 työttömyyspäivää ja niihin, joilla oli yli 196 työttömyyspäivää sekä niihin, joilla ei ollut työttömyyskuukausia. Lähde: Tilastokeskuksen rekisterit ja VTV:n omat laskelmat.

Yleisimmät valmennusjaksojen toimenpiteet olivat työkokeilu ja kuntouttava työtoiminta

Alkaneita valmennusjaksoja henkilöillä oli työpajojen toimittamien rekisteritietojen perusteella keskimäärin hieman yli yksi (ks. kuvio 6). Määrä on taasisesti pienentynyt vuodesta 2013. Vuoden 2016 tiedoissa pitää kuitenkin ottaa huomioon, että aineisto on kerätty keväällä 2017. Keruuajankohdan vuoksi aineistossa ei ole tietoa siitä, miten henkilöiden jaksot ovat toistuneet vuoden 2016 jälkeen.

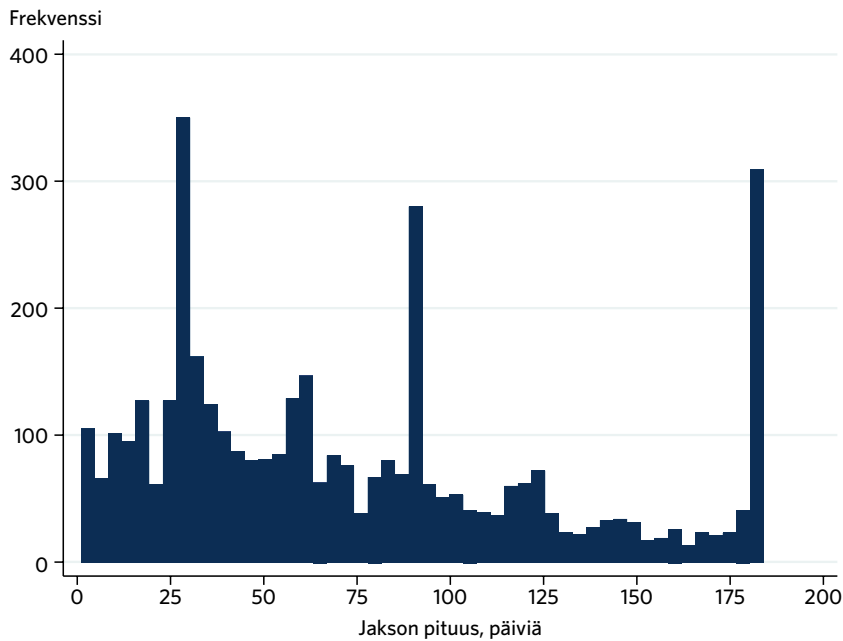


Kuvio 6: Keskimääräinen valmennusjaksojen lukumäärä valmentautujaa kohti vuosina 2013–2016. Valmennusjaksot, joiden välissä on alle 31 päivää, on yhdistetty yhdeksi yhtenäiseksi jaksoksi. Lähde: työpajojen rekisteritiedot ja VTV:n omat laskelmat.

Osalla nuorista ensimmäinen työpajajakso ei jää viimeiseksi, vaan jaksot toistuvat. Tätä tarkastusta varten kerätyssä aineistossa noin 72 prosenttia vuosien 2013–2016 jaksoista oli nuorten ensimmäisiä jaksosia. Noin 20 prosenttia jaksoista oli nuoren toisia valmennusjaksoja ja noin 6 prosenttia kolmansia jaksosia. Pienellä määrällä henkilöitä valmennusjaksoja oli tätäkin enemmän, joillakin jopa seitsemän.

Valmennusjaksot ovat tavallisesti yhden ja kolmen kuukauden mittaisia. Kuvioon 7 on kuvattu valmennusjaksojen pituuden jakauma vuonna 2015 alkaneissa ja päättyneissä valmennusjaksoissa siten, että kaikki jaksot, joiden välissä on alle 31 päivää, on yhdistetty yhdeksi jaksoksi. Lisäksi kaikki yli puoli vuotta kestävät jaksot on laskettu yhteen kuvion viimeisessä palkissa. Kuvioista nähdään, että suuri osa valmennusjaksoista kestää korkeintaan kolme kuukautta. Kuukauden ja kolmen kuukauden kohdalla valmennusjaksojen määrässä on selvät piikit. Valmennusjaksojen pituuden jakaumat olivat vuoden 2015 kaltaisia muinakin vuosina.

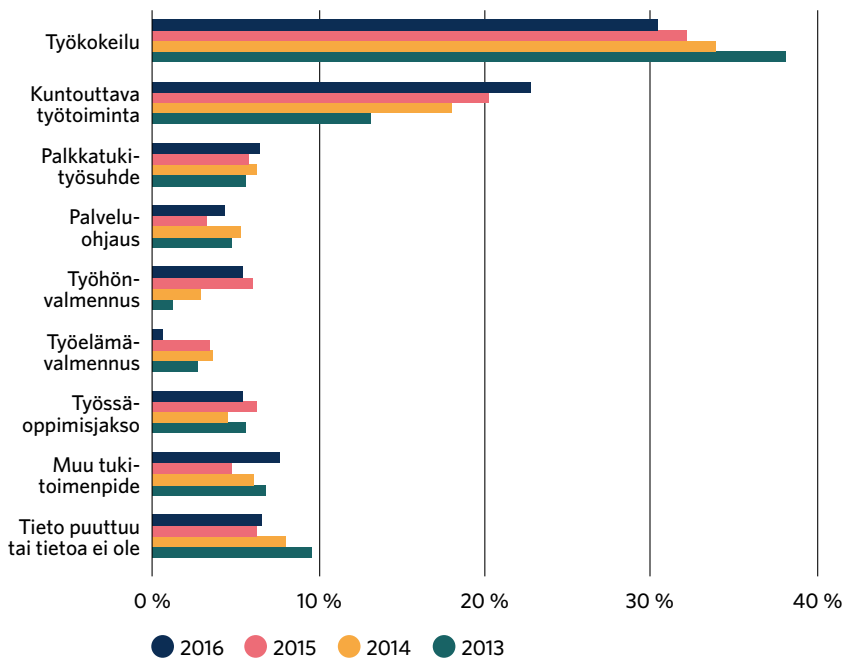
Joillakin nuorilla työpajajaksoja on useita



Kuvio 7: Valmennusjaksojen pituuden jakauma vuonna 2015 alkaneissa ja päättyneissä valmennusjaksoissa työpajojen toimittaman rekisteriaineiston perusteella. Pysty akselin frekvenssi kuvaa jaksojen lukumäärää kyseisessä luokassa. Lähde: Työpajojen rekisteritiedot ja VTV:n omat laskelmat.

Työpajat tarjoavat nuorille melko paljon erilaisia toimenpiteitä. Yleisimmät noin 10 toimenpidettä kattavat kuitenkin lähes 90 prosenttia kaikista tarkastuksen aineiston valmennusjaksojen toimenpiteistä. Nuoren ensimmäisen valmennusjakson yleisin toimenpide työpajoilla oli työkokeilu (ks. kuvio 8). Niiden osuus kaikista toimenpiteistä vaihteli 38 prosentista vuonna 2013 alkaneissa jaksoissa noin 30 prosenttiin vuonna 2016 alkaneissa jaksoissa. Työkokeilun osuus ajanjaksolla toisin sanoen pienentyi siksi, että TE-toimistot eivät enää ohjanneet nuoria työpajoille samassa määrin. Työkokeilujen osuus on tässä aineistossa kuitenkin jonkin verran suurempi kuin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokoamissa tilastoissa. Toiseksi yleisin toimenpide oli kuntouttava työtoiminta, jonka osuus kasvoi noin 13 prosentista 23 prosenttiin. Kehitys on saman suuntainen kuin aluehallintoviraston julkaisemissa tilastoissa. Muiden toimenpiteiden osuudet olivat näitä kahta toimenpidettä selvästi pienempiä. Työssäoppimisjaksolla, palkkatukityösuhteessa tai työhönvalmennuksessa oli kussakin noin 5 prosenttia valmentautujista. Muiden tukitoimenpiteiden osuus oli myös noin 5 prosenttia. Tietoa jakson toimenpiteestä ei ollut noin 7–10 prosentissa jaksoista vuodesta riippuen.

Työkokeilu ja kuntouttava työtoiminta ovat yleisimpiä toimenpiteitä nuorten työpajoilla



Kuvio 8: Yleisimmät toimenpiteet valmentautujan ensimmäisellä jaksolla vuosina 2013–2016. Lähde: Työpajojen rekisteritiedot ja VTV:n omat laskelmat.

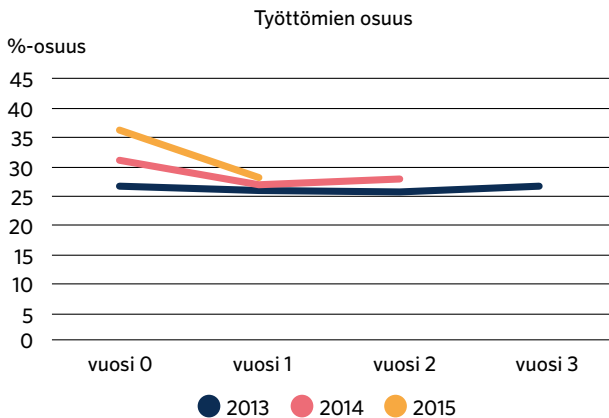
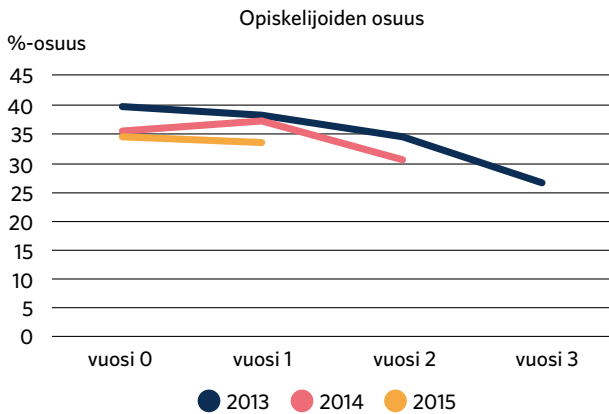
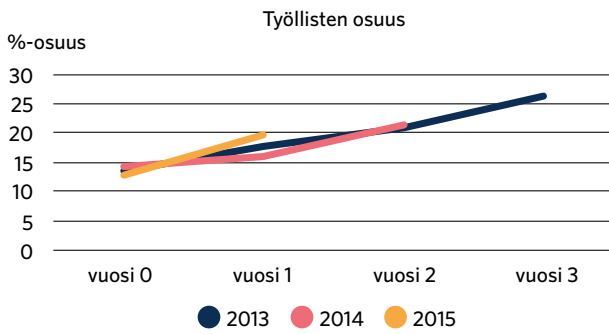
2.2 Puolet valmentautujista on opiskelemassa tai avoimilla työmarkkinoilla valmennusjakson jälkeen

Työpajat tekevät itse seurantaan siitä, minne nuori sijoittuu heti valmennusjakson jälkeen ja missä hän on, kun valmennusjakson päättymisestä on kulunut puoli vuotta. Seuranta on kuitenkin varsin puutteellista, koska osaa nuorista ei valmennusjakson jälkeen enää tavoiteta. Tässä tarkastuksessa seurannassa käytetään rekisteritietoa, jonka avulla nuorten toimintaa voidaan seurata valmennusjakson jälkeen luotettavasti useamman vuoden päähän. Saatujen tulosten mukaan puolet työpajavalmennuksessa olleista nuorista on vuosi valmennuksen päättymisen jälkeen tavoitteen mukaisesti opiskelemassa tai avoimilla työmarkkinoilla.

Seuraavassa tarkastelussa keskitytään nuoriin, joiden työpajajakso (tai -jaksot) ovat ajoittuneet yhdelle kalenterivuodelle vuosina 2013–2015. Heidän tilannettaan seurataan sen mukaan, mikä on ollut heidän pääasiallinen toimintansa kunkin vuoden päättyessä, pisimmillään kolmen vuoden päähän valmennuksen päättymisvuodesta. Tämä seurantatieto esitetään kuviossa 9. Siinä vuosi 0 viittaa tilanteeseen sen vuoden lopussa, jolloin nuori on ollut työpajajaksolla ja vuosi 1 tätä vuotta seuraavan vuoden lopun tilanteeseen.

Tarkasteluvuodesta riippuen vajaa tai hieman yli puolet valmentautujista oli valmennusvuoden lopussa työpajatoiminnan tavoitteen mukaisesti joko opiskelemassa tai työllisenä. Opiskelijoina oli vuodesta riippuen noin 35–40 prosenttia nuorista. Aineistossa eniten opiskelijoita oli vuoden 2013 valmentautujissa. Työllisinä oli vajaat 15 prosenttia kaikkina tarkastelun vuosina. Työttöminä oli vuodesta riippuen 25–35 prosenttia nuorista. Korkein työttömien osuus oli vuonna 2015 valmennuksessa olleilla. Työvoiman ulkopuolella oli noin 15 prosenttia valmentautujista. Eläkkeellä olevien ja varusmies- tai siviilipalvelusta suorittavien osuus oli vain muutaman prosentin suuruinen.

Työllisinä oli noin 15 prosenttia nuorista valmennusjaksoa seuraavan vuoden lopussa



Kuvio 9: Pääasiainen toiminta valmennusjakson jälkeen nuorilla, joilla oli kalenterivuoden aikana vain yksi työpajajakso. Lähde: Tilastokeskuksen rekisterit ja VTV:n omat laskelmat.

Valmennusta seuraavan vuoden lopussa tilanne oli muuttunut siten, että opiskelemissa olevien nuorten osuus oli pysynyt suunnilleen muuttumattomana, työllisten osuus oli hieman kasvanut ja työttömien osuus hieman pienentynyt. Kun valmennusjakson päättymisvuodesta oli kulunut kaksi vuotta, opiskelijoiden osuus oli edelleen pienentynyt ja työllisten osuus kasvanut. Työttömien osuudessa ei ollut havaittavissa juurikaan muutoksia. Vuonna 2013 valmennusjaksolla olleiden osalta seuranta oli mahdollista ulottaa vielä yksi vuosi eteenpäin. Tässä ryhmässä työllisten osuus oli edelleen kasvanut ja opiskelijoiden osuus pienentynyt. Työttömien osuus oli hieman kasvanut. Eläkkeellä olevien osuus oli valmennusjakson päättymisvuonna alle 2 prosenttia, mutta osuus oli kasvanut hieman valmennusjaksoa seuraavina vuosina.

Samansuuntaiseen lopputulokseen päädytään, jos kohdejoukkoa laajennetaan niin, että tarkastellaan niiden nuorten pääasiallista toimintaa, jotka päättivät työpajajakson vuosina 2013–2015, mutta tarkastelua ei rajata jakson tai jaksojen ajoituksen suhteen yhteen kalenterivuoteen.¹¹ Tässä tarkastelussa vajaan 18 prosenttia valmennuksen päättäneistä nuorista oli työllisinä vuoden kuluttua jakson päättymisvuodesta, 30–35 prosenttia opiskelijoina ja vajaan 30 prosenttia työttöminä. Kahden vuoden kuluttua jakson päättymisestä opiskelijoiden osuus oli hieman pienentynyt ja työllisten osuus hieman kasvanut. Työttömien osuus oli pysynyt suunnilleen samalla tasolla. Kolmantena vuotena samansuuntainen kehitys jatkui myös tämän tarkastelutavan perusteella.

Näiden tulosten perusteella näyttäisi siltä, että hieman yli puolet nuorten työpajavalmennuksessa olleista olisi valmennusjaksoa seuraavina vuosina aktiivisessa toiminnassa joko opiskelemassa tai työllisenä. Tulos on hyvin samankaltainen, kun seurataan työvoimapolitiisissa toimenpiteissä olleiden henkilöiden toimenpiteen jälkeistä tilannetta. Ahon ja muiden (2018) työvoimapolitiisia toimenpiteitä ja niiden vaikuttavuutta käsitelleen tutkimuksen tulosten mukaan noin puolet yksittäiseen työvoimapolitiiseen toimenpiteeseen osallistuneista oli päässyt ainakin melko vakaalle työuralle.¹²

Vaikka valmennusjakso ei olisi johtanut koulutukseen tai työhön avoimilla työmarkkinoilla, on se kuitenkin voinut parantanut nuoren toimintakykyä ja elämänhallintaa. Työpajoilla toteutetun Sovari-kyselyn tulosten perusteella vajaan kaksi kolmannesta kyselyyn vastanneista koki, että valmennusjakso tuki sosiaalista vahvistumista.¹³

2.3 Nuorten työpajatoiminnalla oli myönteisiä vaikutuksia opiskeluun

Nuorten työpajatoiminnassa on saavutettu opetus- ja kulttuuriministeriön asettamat tavoitteet siten, että hieman yli puolet nuorista on vuosi jakson päättymisvuodesta joko koulutuksessa tai töissä avoimilla työmarkkinoilla. Näiden tavoitteiden saavuttaminen ei kuitenkaan kerro vielä siitä, onko toiminta ollut vaikuttavaa ja ovatko myönteiset vaikutukset seurausta nimenomaan valmennusjaksosta. Voihan olla, että työpajoille on valikoitunut sellaisia nuoria, jotka olisivat saavuttaneet nämä tavoitteet valmennusjaksosta huolimatta. Toiminnan vaikuttavuuden arvioimiseksi työpajavalmennuksessa olleiden nuorten valmennusjakson jälkeistä tilannetta tuleekin verrata siihen, millainen tilanne on samankaltaisilla nuorilla, jotka eivät olleet valmennusjaksolla.

Tässä luvussa esitetään työpajatoiminnan vaikuttavuudesta tarkastuksessa tehty arvio, jossa samankaltaisen vertailuryhmän muodostamisessa käytettiin menetelmänä kaltaistamista. Tarkastuksessa saatujen tulosten mukaan työpajavalmennuksessa olleet nuoret olivat useammin opiskelemassa verrattuna samanlaisessa asemassa oleviin nuoriin. Työllisyysvaihtokutsia työpajavalmennuksella ei havaittu tai ne olivat jopa negatiivisia.

Kaltaistamisessa käytettiin tietoja edeltävästä koulutuksesta, työhistoriasta, tuloista ja saaduista tulonsiirroista

Vaikuttavuusarvioiden aineistoja ja menetelmää on kuvattu tarkemmin tarkastuskertomuksen yhteydessä julkaistavassa muistiossa ja kertomuksen liitteessä.¹⁴ Kaltaistamalla (matching) verrokkijoukosta etsitään kohdejoukolle taustaltaan mahdollisimman samankaltainen vertailuryhmä. Tässä arvioinnissa kaltaistettu verrokkiryhmä määritettiin käyttämällä ns. propensity score matchingiä.¹⁵ Menetelmässä ennustetaan ensin todennäköisyyttä osallistua toimenpiteeseen eli tässä tapauksessa työpajan valmennusjaksolle erilaisilla henkilön taustaa ja työpajajaksoa edeltävää toimintaa kuvaavilla muuttujilla. Tämän jälkeen haetaan kullekin työpajajaksoon osallistuvalla henkilölle verrokki (tai verrokkeja), jonka todennäköisyys osallistua työpajajaksolle on mahdollisimman samanlainen kuin työpajajaksolle osallistuneella henkilöllä. Työpajavalmennuksen vaikutus valmennusjaksolla olleisiin saadaan laskettua kohderyhmän ja verrokkiryhmän tulemien keskiarvojen erotuksena.

Kaltaistamisen onnistuminen edellyttää sitä, että analyysissa on otettu huomioon kaikki henkilön ominaisuuksia kuvaavat havaittavat tekijät, jotka vaikuttavat toimenpiteeseen valikoitumiseen. Lechnerin ja Wunschin (2013) mukaan¹⁶ työllisyyspolitiikan vaikuttavuutta arvioitaessa tulisi kaltaistamisessa ottaa huomioon henkilöiden ikä, sukupuoli, koulutus, siviilisääty, lasten lukumäärä, kansalaisuus, työmarkkinatilannetta lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä kuvaavat tekijät, mahdolliset työvoimapolitiittiset toimenpiteet jaksoa edeltävältä ajalta, tulot ja tulonsiirrot sekä alueelliset tekijät, jotka vaikuttavat alueelliseen työllisyystilanteeseen. Tässä arvioinnissa käytetyssä aineistossa pyrittiin ottamaan mahdollisimman moni näistä tekijöistä huomioon kaltaistamisvaiheessa.

Vaikutuksia tarkasteltiin opiskeluun, tutkintojen suorittamiseen, työllisyyteen, ansiotuloihin ja saatuihin tulonsiirtoihin

Arvioinnin vastemuuttujina tarkasteltiin ensinnäkin nuorten pääasiallisesta toiminnasta muodostettuja muuttujia. Näitä olivat opiskelijoiden osuus, työllisten osuus ja työttömien osuus. Lisäksi tarkasteltiin nuorten opiskelua toisen tai kolmannen asteen oppilaitoksessa, suoritettuja toisen tai kolmannen asteen tutkintoja, työkuukausien ja työttömyyskuukausien määrää sekä vuosittaisia ansiotuloja ja saatuja tulonsiirtoja. Arvioissa on kyse toimenpiteen keskimääräisestä vaikutuksesta niihin, jotka toimenpiteeseen osallistuvat (Average Treatment Effect for Treated, ATT). Tuloksia tulkitaan siten, että ne ilmaisevat toimenpiteen vaikutuksen työpajavalmennuksessa olleisiin verrattuna samankaltaiseen verrokkiryhmään, joka ei ollut työpajavalmennuksessa kyseisenä vuonna. Tässä esitetään tulokset niiden nuorten osalta, joiden työpajajakso oli vuonna 2013. Lisäksi tekstissä kommentoidaan lyhyesti vuosien 2014 ja 2015 työpajajaksojen vaikuttavuutta. Arvioinnit tehtiin sekä koko aineistolle että erikseen sukupuolen mukaan ja ikäryhmän mukaan 17–20-vuotiaille ja 21–24-vuotiaille. Lisäksi erillinen arviointi tehtiin nuorille, jotka olivat valmennusjaksoa edeltävänä vuonna perusasteen tutkinnon varassa, ja niille, joilla oli toisen tai sitä korkeamman asteen tutkinto.

Opiskelu on yleisempää työpajavalmennuksessa olleilla

Saatujen tulosten mukaan nuorten työpajatoiminnalla on vaikutusta pääasiassa nuorten opiskeluun. Positiivisia työllisyysvaikutuksia arvioinnissa ei pääsääntöisesti havaittu. Työpajavalmennuksen vaikutuksia kohderyhmän opiskeluun tarkastellaan ensin pääasiallisesta toiminnasta muodostetun muuttujan avulla ja tämän jälkeen opiskelijarekisteristä saadun koulutuslajimuuttujan avulla.

Pääasiallinen toiminta kuvaa vuoden lopun tilannetta. Opiskelijaksi henkilö kirjataan, jos hän ei ole työtön eikä varusmies- tai siviilipalveluksessa tai työllisenä ja jos hän on opiskelijarekisterin mukaan kokopäiväinen opiskelija. Muuttujan määrittelyssä hyödynnetään myös tietoja opintotuesta. Opiskelijaksi henkilö kirjataan myös silloin, jos hän on saanut opintotukea tarkasteluvuoden syksyllä tai koko vuoden. Myös työvoimakoulutukseen sijoitetut kirjataan opiskelijoiksi. Vaihtoehtoisesti opiskelua tarkastellaan opiskelijarekisteristä saadun koulutuslajimuuttujan avulla muodostamalla tietä, opiskeleeko henkilö toisen tai kolmannen asteen tutkintoa.

Kun tarkastellaan opiskelua pääasiallisesta toiminnasta muodostetun muuttujan avulla, havaitaan, että työpajavalmennusta seuraavan vuoden lopussa opiskelijoita on kohderyhmässä 3,4 prosenttia enemmän kuin verrokkiryhmässä (ks. taulukko 1). Tämä tulos on tilastollisesti hyvin heikosti merkitsevä. Toisen vuoden lopussa opiskelijoiden osuus laskee siten, ettei se eroa tilastollisesti merkitsevästi verrokkiryhmästä. Kolmantena seurantavuotena osuus jälleen nousee siten, että opiskelijoiden osuus kohderyhmässä oli noin 5,4 prosenttiyksikköä suurempi kuin vertailuryhmässä.

Vaikutusarvioissa on eroa sukupuolen mukaan siten, että vaikutukset ovat suurempia naisilla kuin miehillä. Naisista opiskelijoina oli kohderyhmässä 6 prosenttiyksikköä enemmän kuin verrokkiryhmässä vuosi valmennusvuoden jälkeen. Toisen vuoden lopussa ero verrokkeihin oli 10 prosenttiyksikköä ja vielä kolmantenakin vuonna yli 6 prosenttiyksikköä. Vaikutukset olivat tilastollisesti merkitseviä viimeistä seurantavuotta lukuun ottamatta. Miehistä opiskelijoina oli valmennusvuotta seuraavan vuoden lopussa noin 3 prosenttiyksikköä enemmän kohde- kuin verrokkiryhmässä. Kahtena seuraavana vuotena opiskelijoiden osuus ei miehillä eroa verrokkiryhmästä. Vuosien 2014 ja 2015 tulokset olivat samankaltaisia.

Työpajavalmennuksessa olleet useammin opiskelijoina. Vaikutukset havaitaan erityisesti naisilla ja 21-24-vuotiaiden ikäryhmässä

Taulukko 1: Työpajajakson vaikutus opiskelijoiden osuuteen koko aineistossa, naisilla, miehillä, 17–20 vuotiailla, 21–24 vuotiailla, vain perusasteen tutkinnon suorittaneilla ja vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneilla vuosi, kaksi vuotta ja kolme vuotta vuoden 2013 työpajajakson jälkeen. Taulukon vuodet viittaavat vuosiin työpajajakson jälkeen.

	Kaikki	Naiset	Miehet	17–20-vuotiaat	21–24-vuotiaat	perusasteen tutkinto	vähintään toisen asteen tutkinto
vuosi 1	0,034 (0,021)	0,056* (0,027)	0,032 0,024	0,024 (0,032)	0,035 (0,030)	0,023 (0,023)	0,038 (0,023)
vuosi 2	0,026 (0,020)	0,099*** (0,271)	0,008 0,024	0,015 (0,032)	0,085** (0,027)	0,027 (0,023)	0,089*** (0,026)
vuosi 3	0,054*** (0,019)	0,063 (0,035)	0,044* 0,022	0,055 (0,031)	0,050* (0,026)	0,034 (0,020)	0,091*** (0,025)
N	71 641	39 121	47 284	15 721	27 164	30 794	38 921
N verrokki-ryhmä	70 491	38 670	46 514	15 079	26 762	29 973	38 592
N kohde-ryhmä	1 150	451	770	642	396	821	329

*** merkitsevä 0,001 %:n riskitasolla; ** merkitsevä 0,01 %:n riskitasolla; * merkitsevä 0,05 %:n riskitasolla. Muuttujien keskivirheet suluisissa. Keskivirheet ovat Abadie-Imbens (2016)²⁷ -korjattuja.

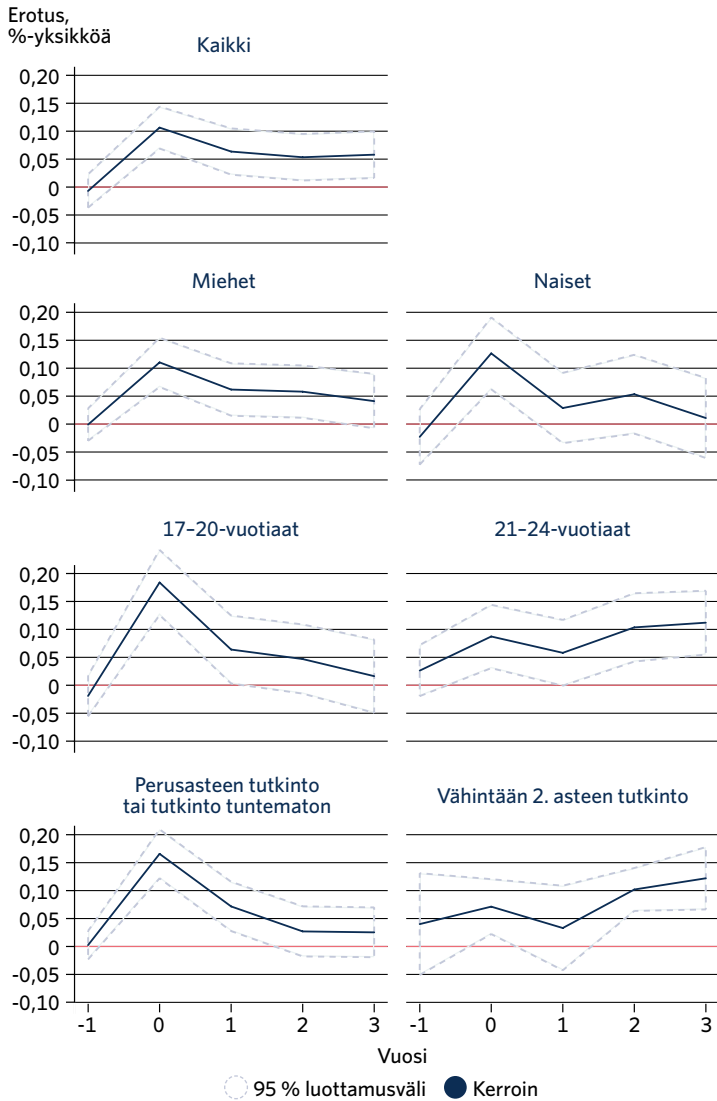
Tulokset eroavat jonkin verran myös ikäryhmittäin siten, että vaikutuksia ei havaita 17–20 vuotiailla. Sen sijaan 21–24 vuotiaiden kohderyhmässä opiskelijoiden osuus oli kaksi ja kolme vuotta työpajajakson jälkeen selvästi verrokkiryhmää suurempi. Ero oli myös tilastollisesti merkitsevä. Vuosien 2014 ja 2015 tulokset ovat vuoden 2013 kaltaisia näissä kahdessa eri ikäryhmässä.

Eroa vaikutuksissa on myös sen mukaan, oliko nuorella toisen asteen tutkinto työpajajaksoa edeltävänä vuonna. Työpajavalmennuksella ei ollut vaikutusta niiden nuorten opiskeluun, jotka olivat perusasteen tutkinnon varassa. Jos nuorella oli kuitenkin vähintään toisen asteen tutkinto jo ennen valmennusta, oli työpajavalmennuksella opiskeluun selkeä vaikutus: vähintään toisen asteen tutkinnon jo suorittaneiden ryhmässä opiskelijoiden osuus oli toisena ja kolmantena vuonna valmennusjakson jälkeen 9 prosenttiyksikköä suurempi kuin verrokkiryhmässä.

Kun työpajavalmennuksen vaikutusta tarkastellaan sen suhteen, opiskeleeko nuori toisen tai kolmannen asteen tutkintoa, edellä kuvattu tilanne hieman muuttuu sukupuolen ja iän suhteen. Kuviossa 10 kuvataan valmennusjakson vaikutusta opiskeluun toisen tai kolmannen asteen koulutuksessa koko vuoden 2013 kohderyhmässä ja erikseen miesten, naisten, 17–20-vuotiaiden ja 21–24 vuotiaiden ryhmissä sekä perusasteen tutkinnon varassa oleville ja vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneille.

Nuorten työpajatoiminnalla on keskimäärin selkeä positiivinen vaikutus toisella tai kolmannella asteella opiskeluun kohdejoukossa

Toisella tai kolmannella asteella opiskelevien osuus



Kuvio 10: Työpajavalmennuksen vaikutukset vuonna 2013 valmennusjaksolla olleiden nuorten opiskeluun toisella tai kolmannella asteella kolmen vuoden ajan työpajavalmennuksen jälkeen kaikilla sekä erikseen miehillä, naisilla, 17-20 vuotiailla, 21-24 vuotiailla, vain perusasteen tutkinnon suorittaneilla ja vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneilla. Kuvion pystyakseli kuvaa vaikutuksen erotusta prosenttiyksiköissä suhteessa verrokkiryhmään. Vaaka-akselilla on aika alkaen työpajajaksoa edeltävästä vuodesta ja päättyen kolmanteen työpajajakson jälkeiseen vuoteen. Lähde: VTV:n omat laskelmat ja Tilastokeskuksen rekisterit.

Nuorten työpajatoiminnalla on keskimäärin selkeä positiivinen vaikutus toisella tai kolmannella asteella opiskeluun kohdejoukossa. Vuonna 2013 työpajavalmennuksessa olleita opiskeli valmennusvuotta seuraavana kolmena vuotena toisella tai kolmannella asteella noin 5 prosenttiyksikköä enemmän kuin verrokkiryhmässä.

Vaikutus vaihteli jonkin verran sukupuolen, ikäryhmän ja koulutusasteen mukaan. Naisilla eroa verrokkiryhmään ei ollut havaittavissa enää kolmantena vuotena. Tämä ero päätoimisuuden perusteella mitattuun opiskeluun saattaa selittyä sillä, että siinä opiskelu määritetään laajemmin siten, että mukaan luetaan myös työvoimakoulukseen sijoitetut henkilöt. Myöskään 17–20-vuotiailla eroa verrokkiryhmään ei kolmantena vuotena enää ollut havaittavissa. Sen sijaan 21–24-vuotiaiden ikäryhmässä opiskelijoiden osuus kasvoi koko kolmen vuoden seurantajakson ajan niin, että se oli kolmantena vuotena yli 10 prosenttiyksikköä suurempi kuin verrokkiryhmässä.

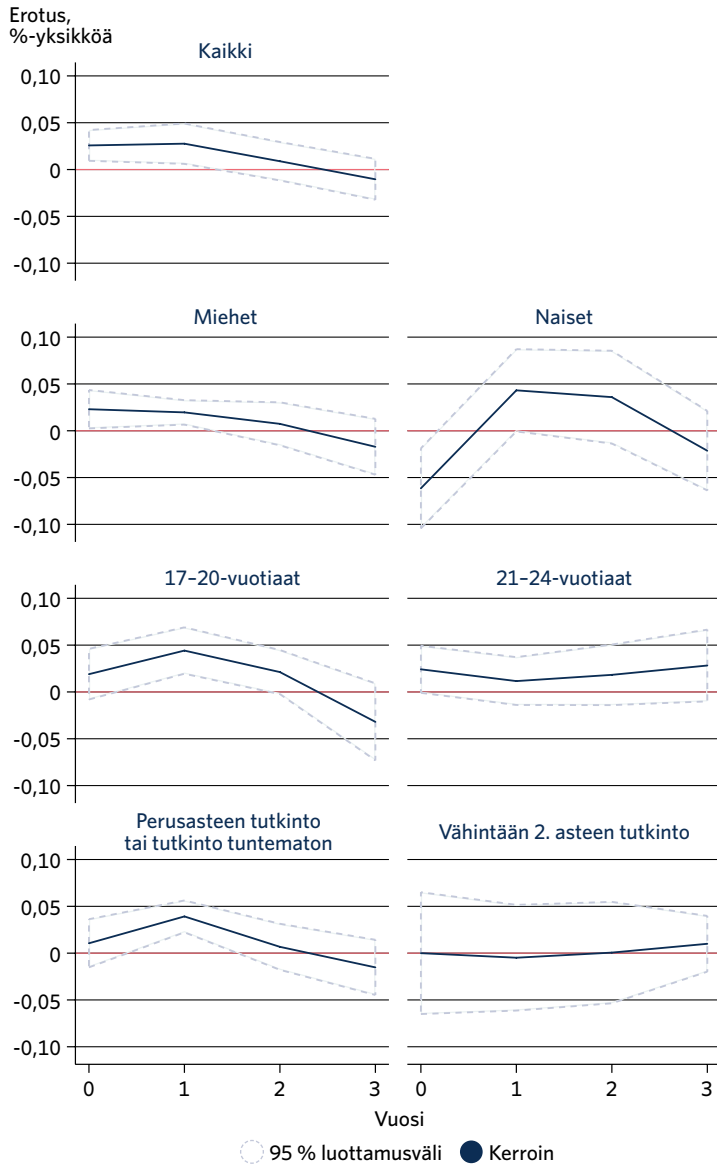
Perusasteen tutkinnon varassa olevien toisen asteen opintoihin valmennusjakso ei vaikuttanut. Sen sijaan niillä nuorilla, joilla oli jo toisen asteen tutkinto, opiskelu toisella tai kolmannella asteella oli reilut 10 prosenttia verrokkiryhmää yleisempää toisena ja kolmantena valmennusjakson jälkeisenä vuotena.

Yli puolet työpajoille tulevista on vailla toisen asteen tutkintoa ja tutkinnon loppuun suorittaminen on yksi valmennuksen tavoitteista. Opiskelun lisäksi tarkasteltiin myös sitä, onko työpajavalmennuksella vaikutusta toisen tai kolmannen asteen tutkintojen suorittamiseen. Kuviossa 11 kuvataan valmennusjakson vaikutusta toisen tai kolmannen asteen tutkintojen suorittamiseen koko vuoden 2013 ryhmässä ja samoin kuin edellä erikseen sukupuolen, ikäryhmän sekä koulutusasteen mukaan.

Valmennusjaksolla on vaikutusta nuorten tutkintojen suorittamiseen ensimmäisenä pajajaksoa seuraavana vuotena, jolloin kohderyhmässä suoritettiin vajaat 3 prosenttiyksikköä enemmän toisen tai kolmannen asteen tutkintoja vertailuryhmään nähden. Vaikutus oli kaikkein vahvin 17–20-vuotiailla, joilla ero vertailuryhmään oli lähes 4,5 prosenttiyksikköä. Ero oli hien pienempi, mutta tilastollisesti selvästi merkitsevä perusasteen varassa olevilla ja miehillä. Vaikutusta ei havaittu naisilla, 21–24-vuotiailla eikä vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneilla. Vaikutusta ei myöskään havaittu enää toisena ja kolmantena valmennusjaksoa seuraavana vuotena.

Työpajavalmennuksella on selvä myönteinen vaikutus erityisesti 21–24-vuotiaiden ja vähintään 2. asteen tutkinnon suorittaneiden opiskeluun 2. tai 3. asteella

Toisen tai kolmannen asteen tutkinnon suorittaneiden osuus



Kuvio 11: Työpajavalmennuksen vaikutukset vuonna 2013 valmennusjaksolla olleiden nuorten toisen tai kolmannen asteen tutkintojen suorittamiseen kolmen vuoden ajan työpajavalmennuksen jälkeen kaikilla sekä erikseen miehillä, naisilla, 17-20 vuotiailla, 21-24 vuotiailla, vain perusasteen tutkinnon suorittaneilla ja vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneilla. Kuvion pystyakseli kuvaa vaikutuksen erotusta prosenttiyksiköissä suhteessa verrokkiryhmään. Vaaka-akselilla on aika alkaen työpajajakson vuodesta ja päättyen kolmanteen työpajajakson jälkeiseen vuoteen. Lähde: VTV:n omat laskelmat ja Tilastokeskuksen rekisterit.

Työllisyysvaikutukset ovat vähäisiä tai niitä ei ole lainkaan

Työllisyysvaikutuksia ei tässä arvioinnissa havaittu vuonna 2013 työpajajaksolla olleilla (ks. taulukko 2). Vuosi työpajajakson jälkeen kohderyhmässä oli noin 4 prosenttiyksikköä vähemmän työllisiä kuin verrokkiryhmässä. Tämä vaikutus johtui lähinnä naisten vähäisemmästä työllisyydestä. Miehillä työllisten osuus ei poikennut verrokkiryhmän työllisten osuudesta. Työllisten osuus oli kohderyhmässä myös kahden ja kolmen vuoden jälkeen pienempi kuin verrokkiryhmässä, ja koko aineistossa tämä ero oli myös tilastollisesti merkitsevä. Positiivisia työllisyysvaikutuksia ei havaittu myöskään koulutusasteen mukaan. Vuosien 2014 ja 2015 tulokset ovat samansuuntaisia kuin vuoden 2013 tulokset.

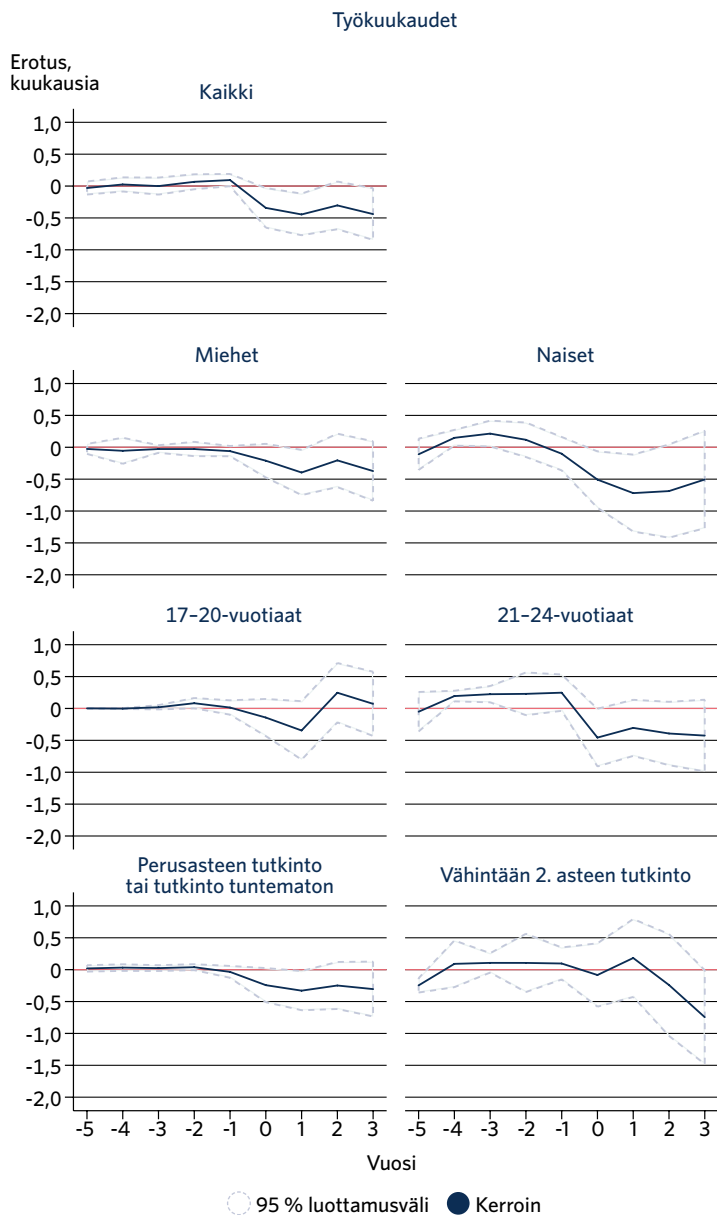
Työpajavalmennuksella olleet työllisinä vähemmän tai yhtä usein kuin verrokkit

Taulukko 2: Työpajajakson vaikutus työllisten osuuteen koko aineistossa, naisilla, miehillä, 17–20 vuotiailla, 21–24 vuotiailla, vain perusasteen tutkinnon suorittaneilla ja vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneilla vuosi, kaksi vuotta ja kolme vuotta vuoden 2013 työpajajakson jälkeen. Taulukon vuodet viittaavat vuosiin työpajajakson jälkeen.

	Kaikki	Naiset	Miehet	17–20-vuotiaat	21–24-vuotiaat	perusasteen tutkinto	vähintään toisen asteen tutkinto
vuosi 1	-0,044** (0,017)	-0,117** (0,030)	-0,022 (0,018)	-0,026 (0,023)	-0,026 (0,026)	-0,040* (0,016)	-0,000 (0,037)
vuosi 2	-0,027* (0,017)	-0,073* (0,035)	-0,007 (0,018)	0,002 (0,021)	-0,031 (0,024)	-0,024 (0,017)	-0,034 (0,019)
vuosi 3	-0,039* (0,019)	-0,040 (0,032)	-0,033 (0,021)	0,014 (0,023)	-0,043 (0,028)	-0,012 (0,019)	-0,065* (0,027)
N	71 641	39 121	47 284	15 721	27 164	30794	38921
N verrokkiryhmä	70 491	38 670	46 514	15 079	26 762	29973	38592
N kohderyhmä	1 150	451	770	642	396	821	329

** merkitsevä 0,001 %:n riskitasolla; * merkitsevä 0,01 %:n riskitasolla; * merkitsevä 0,05 %:n riskitasolla. Muuttujien keskivirheet suluisissa. Keskivirheet ovat Abadie-Imbens (2016) -korjattuja.

Verrokkiryhmää pienempi työllisten osuus näkyy myös, kun tarkastellaan työkuukausien määrää ennen valmennusjaksoa ja sen jälkeen (ks. kuvio 12). Ennen työpajavuotta työkuukausien määrä on samanlainen kohde- ja verrokkiryhmissä. Valmennusvuoden jälkeen työkuukausien määrä on kohderyhmällä puoli kuukautta pienempi kuin verrokkiryhmällä. Naiset eroavat verrokkiryhmästä jonkin verran jo ennen valmennusjaksoa, ja seuranta vuosina heidän eronsa verrokkiryhmään on koko kohderyhmää suurempi. Ero on kuitenkin tilastollisesti merkitsevä ainoastaan ensimmäisenä vuonna työpajavalmennuksen jälkeen. Ikäryhmistä 17–20 vuotiaiden ero verrokkiryhmään katoaa toisesta valmennusjakson jälkeisestä vuodesta alkaen. Sen sijaan vanhemmassa 21–24 vuotiaiden ikäryhmässä työkuukausia on samaan aikaan keskimäärin puoli kuukautta vähemmän. Ero verrokkiryhmään ei kuitenkaan ole tilastollisesti merkitsevä. Tässä ryhmässä opiskelu toisella tai kolmannella asteella oli verrokkiryhmää suurempaa, joten ero saattaa osittain johtua myös siitä. Koulutusasteen mukaan tarkasteltuna työkuukausissa ei juurikaan ollut eroja verrokkeihin nähden.



Kuvio 12: Työpajavalmennuksen vaikutus vuonna 2013 valmennuksessa olleiden työkuukausien määrään kolmen vuoden ajan työpajavalmennuksen jälkeen kaikilla sekä erikseen miehillä, naisilla, 17-20 vuotiailla, 21-24 vuotiailla, vain perusasteen tutkinnon suorittaneilla ja vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneilla. Kuvion pystyakseli kuvaa vaikutuksen erotusta kuukausina suhteessa verrokkiryhmään. Vaaka-akselilla on aika alkaen viidenneltä työpajajaksoa edeltävältä vuodelta ja päättyen kolmanteen työpajajakson jälkeiseen vuoteen. Lähde: VTV:n omat laskelmat.

Työpajavalmennuksella oli koko aineistossa vaikutusta työttömien osuuteen ensimmäisen vuoden lopussa (ks. taulukko 3). Vuosi työpajajakson jälkeen työttömien osuus on noin 6 prosenttia suurempi kohderyhmässä kuin verrokkiryhmässä koko aineistossa. Tämäkin vaikutus on seurausta lähinnä naisten ja 21–24 vuotiaiden korkeammasta työttömien osuudesta. Työpajavalmennusta seuraavan vuoden korkeampi työttömien osuus näkyi myös koulutusasteeseen mukaan siten, että sekä perusasteen tutkinnon varassa olevilla että vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneilla työttömyys oli verrokkiryhmiä korkeampaa. Vuoden 2014 osalta työttömien osuus oli myös miehillä kaksi vuotta työpajajakson jälkeen noin 8 prosenttiyksikköä vertailuryhmää suurempaa.

Työttömyys joko yleisempää tai yhtä yleistä työpajavalmennuksessa olleilla kuin samankaltaisella verrokkiryhmällä

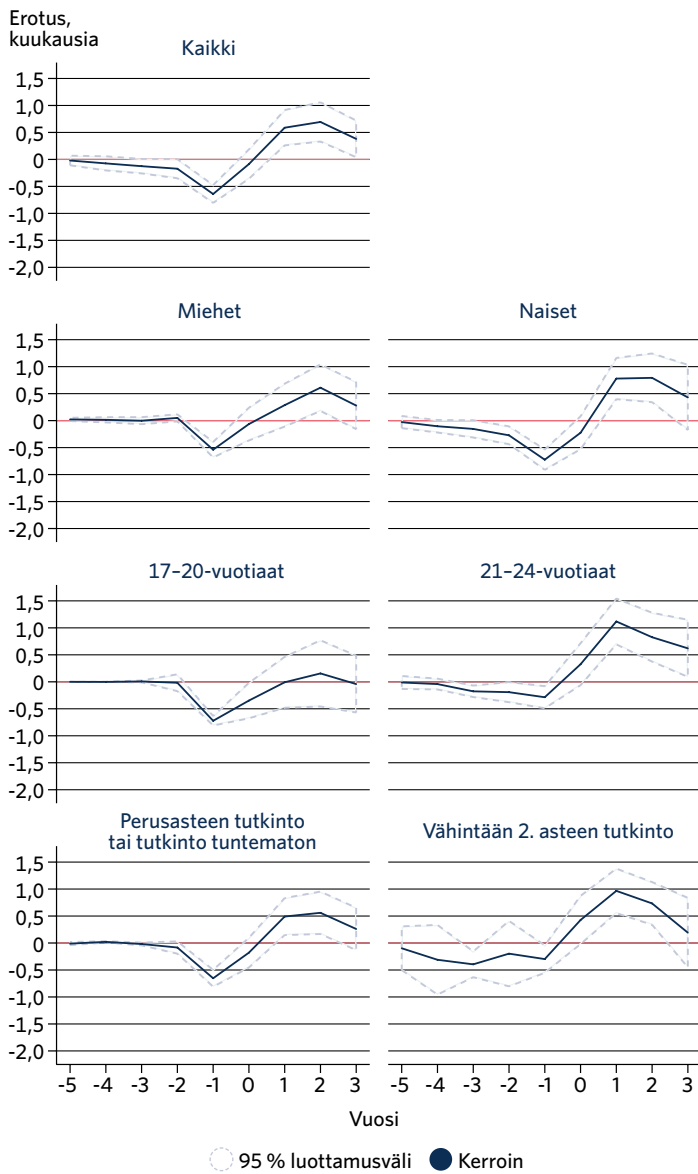
Taulukko 3: Työpajajakson vaikutus työttömien osuuteen koko aineistossa, naisilla, miehillä, 17–20 vuotiailla, 21–24 vuotiailla, vain perusasteen tutkinnon suorittaneilla ja vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneilla vuosi, kaksi vuotta ja kolme vuotta vuoden 2013 työpajajakson jälkeen. Taulukon vuodet viittaavat vuosiin työpajajakson jälkeen.

	Kaikki	Naiset	Miehet	17–20-vuotiaat	21–24-vuotiaat	perusasteen tutkinto	vähintään toisen asteen tutkinto
vuosi 1	0,062*** (0,017)	0,080*** (0,022)	0,041 (0,022)	0,025 (0,029)	0,065** (0,023)	0,058** (0,020)	0,057*** (0,013)
vuosi 2	0,011 (0,019)	0,031 (0,029)	0,007 (0,023)	-0,010 (0,029)	0,011 (0,027)	0,010 (0,021)	-0,023 (0,015)
vuosi 3	0,027 (0,018)	0,037 (0,025)	0,015 (0,023)	-0,036 (0,029)	0,066** (0,024)	0,005 (0,021)	0,041 (0,041)
N	71 641	39 121	47 284	15 721	27 164	30 794	38 921
N verrokki-ryhmä	70 491	38 670	46 514	15 079	26 762	29 973	38 592
N kohde-ryhmä	1 150	451	770	642	396	821	329

*** merkitsevä 0,001 %:n riskitasolla; ** merkitsevä 0,01 %:n riskitasolla; * merkitsevä 0,05 %:n riskitasolla. Muuttujien keskivirheet suluisissa. Keskivirheet ovat Abadie-Imbens (2016) -korjattuja.

Kohderyhmän korkeampi työttömyys näkyi myös työttömyyskuukausien määrässä, joka oli verrokkiryhmää suurempi ensimmäisenä ja toisena vuonna valmennusjakson jälkeen (ks. kuvio 13).

Työttömyyskuukaudet



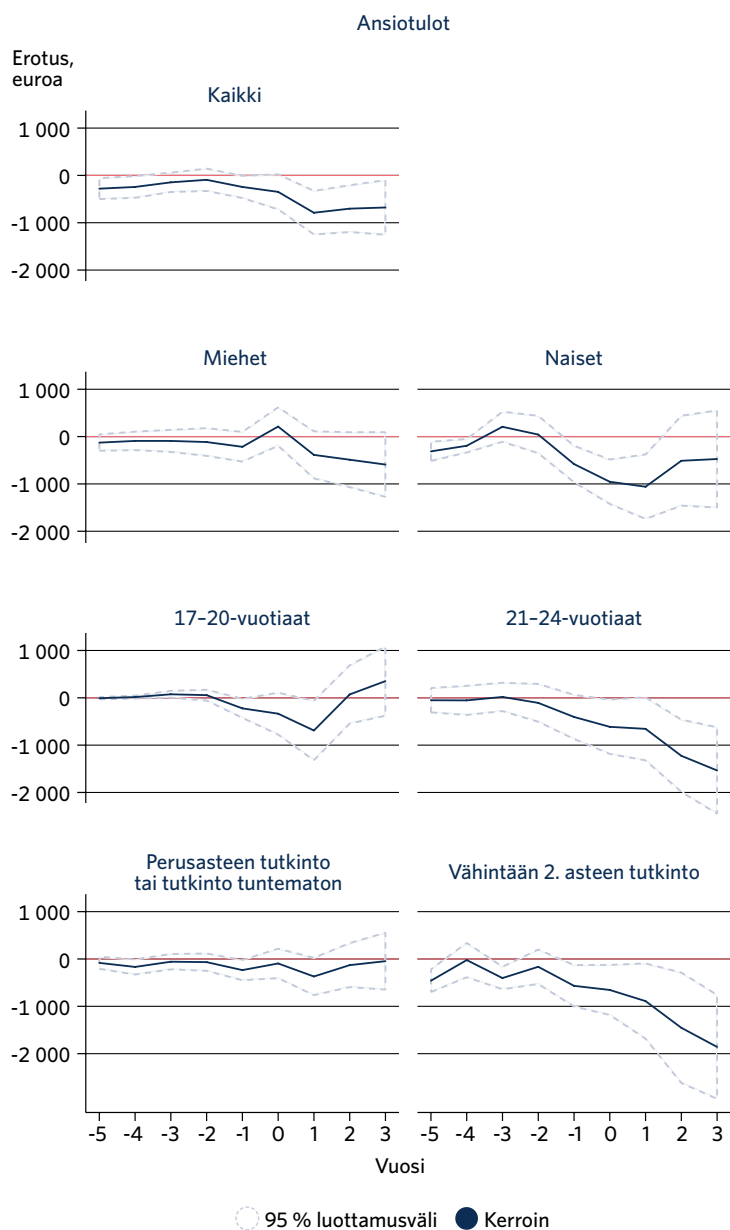
Kuvio 13: Työpajavalmennuksen vaikutus vuonna 2013 valmennuksessa olleiden työttömyyskuukausien määrään kolmen vuoden ajan työpajavalmennuksen jälkeen kaikilla sekä erikseen miehillä, naisilla, 17-20 vuotiailla, 21-24 vuotiailla, vain perusasteen tutkinnon suorittaneilla ja vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneilla. Kuvion pystyakseli kuvaa vaikutuksen erotusta kuukausina suhteessa verrokkiryhmään. Vaaka-akselilla on aika alkaen viidenneltä työpajajaksoa edeltävältä vuodelta ja päättyen kolmanteen työpajakson jälkeiseen vuoteen. Lähde: VTV:n omat laskelmat ja Tilastokeskuksen rekisterit.

Ansiotulot pienempiä kuin vertailuryhmällä

Edellä kuvattujen tekijöiden lisäksi arvioinnissa tarkasteltiin myös työpajavalmennuksen vaikutusta nuorten ansiotuloihin ja saatuihin tulonsiirtoihin. Kuviossa 14 on kuvattu vuonna 2013 työpajavalmennuksessa olleiden vuotuisten ansiotulojen erotus viideltä työpajavalmennusta edeltävältä vuodelta sekä kolmen vuoden ajalta valmennuksen jälkeen. Kuviosta nähdään, että valmennusjaksoa edeltävänä aikana sekä kohde- että verrokki-ryhmien ansiotulot ovat hyvin lähellä toisiaan. Kohderyhmän tulot alkavat pienentyä vuosi ennen työpajajaksoa, ja työpajavalmennuksen jälkeisinä vuosina kohderyhmän ansiotulot ovat keskimäärin noin 700 euroa pienemmät verrattuna verrokkiryhmään.

Myös ansiotuloissa on jonkin verran eroja sukupuolen ja ikäryhmän mukaan. Naisilla ansiotulojen ero verrokkiryhmään on selvästi suurempi ensimmäisenä vuonna valmennusjakson jälkeen. Tämän jälkeen ero pienenee ja on kyllä edelleen negatiivinen, mutta ei enää tilastollisesti merkitsevä. 21–24 vuotiaiden ikäryhmässä ero ansiotuloissa kasvaa koko seurantajakson ajan siten, että kolmantena vuonna kohderyhmän ansiotulot ovat noin 1 500 euroa pienemmät kuin verrokkiryhmän. Nuoremmassa ikäryhmässä ansiotulot ovat verrokkiryhmää alhaisemmat ensimmäisenä vuotena valmennuksen jälkeen. Vanhemman ikäryhmän alhaisemmat ansiotulot ovat todennäköisesti seurausta heidän verrokkiryhmää yleisemmästä opiskelusta ja heikommasta työllisyyskehityksestä.

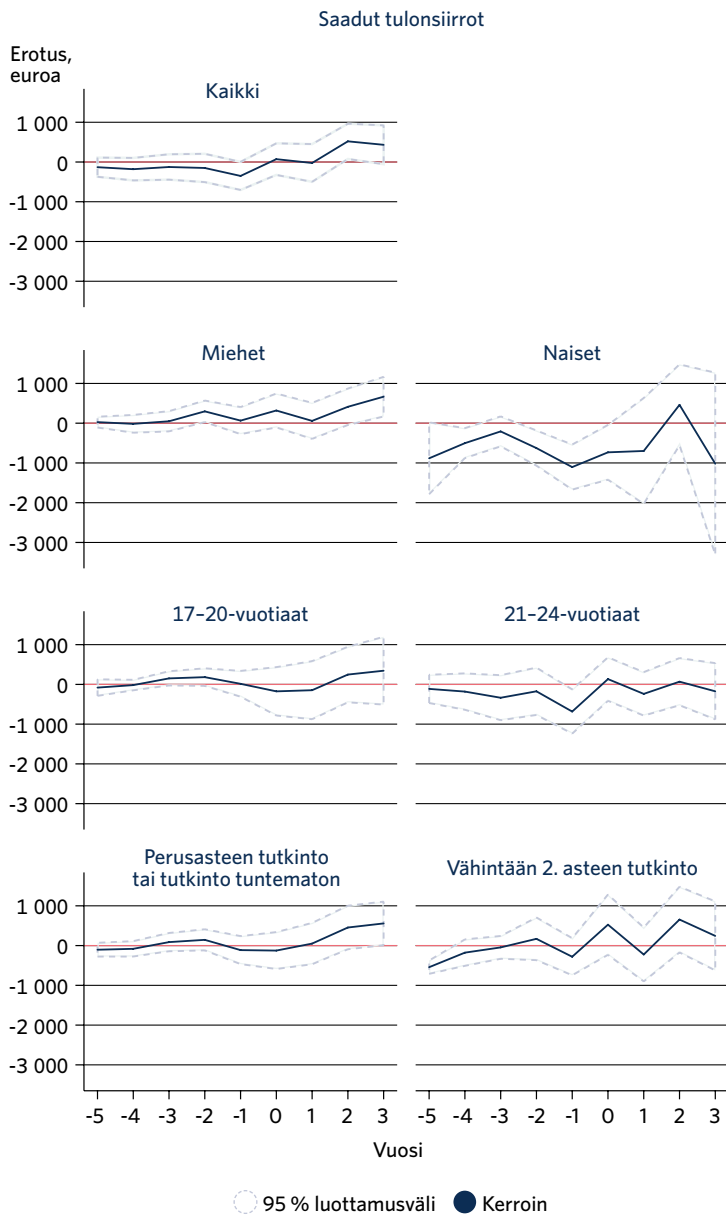
Koulutusasteen mukaan tarkasteltuna perusasteen tutkinnon suorittaneiden tulot eivät poikenneet verrokkiryhmän tuloista muutoin kuin ensimmäisenä valmennusjakson jälkeisenä vuotena, jolloin ne olivat hieman verrokkiryhmää alhaisemmat. Sen sijaan vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneiden vuotuiset ansiotulot olivat verrokkiryhmää alhaisemmat koko tarkasteluajanjaksolla. Ero verrokkiryhmään kasvoi seurannan edetessä ja oli kolmantena vuonna lähes 2 000 euroa.



Kuvio 14: Työpajavalmennuksen vaikutus vuonna 2013 valmennuksessa olleiden ansiotuloihin (vuoden 2016 hinnoin) kolmen vuoden ajan työpajavalmennuksen jälkeen kaikilla sekä miehillä, naisilla, 17-20 vuotiailla, 21-24 vuotiailla, vain perusasteen tutkinnon suorittaneilla ja vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneilla. Kuvion pystyakseli kuvaa vaikutuksen erotusta euroina suhteessa verrokkiryhmään. Vaaka-akselilla on aika alkaen viidenneltä työpajajaksoa edeltävältä vuodelta ja päättyen kolmanteen työpajajakson jälkeiseen vuoteen. Lähde: VTV:n omat laskelmat.

Saatujen tulonsiirtojen (muun muassa ansio- ja kansaneläkkeet ja muut sosiaaliturvaetuudet ja sosiaaliavustukset) osalta nähdään, että ne olivat ennen työpajajaksoa lähes samansuuruiset molemmissa ryhmissä (ks. kuvio 15). Vuosi ennen valmennusjaksoa koko kohderyhmän tulonsiirrot ovat 350 euroa pienemmät kuin verrokkiryhmän tulonsiirrot. Työpajajakson jälkeen tulonsiirtojen erotus kasvaa valmennusta seuraavina toisena ja kolmantena vuotena siten, että ne ovat kohderyhmällä noin 500 euroa suuremmat näinä vuosina. Ero on toisena valmennusjaksoa seuraavana vuotena myös tilastollisesti merkitsevä. Sukupuolen mukaiset erot ovat myös tulonsiirtojen osalta edellisten vastemuuttujien kaltaisia. Miehillä vaikutukset ovat samantaisia kuin koko kohderyhmällä. Naisilla saadut tulonsiirrot ovat verrokkiryhmää pienemmät, joskin ero ei ole tilastollisesti merkitsevä. Ikäryhmien ja koulutusasteen suhteen saadut tulonsiirrot ovat samansuuruisia verrokkiryhmään nähden.

Saadut tulonsiirrot eivät juuri poikkea verrokkiryhmästä



Kuvio 15: Työpajavalmennuksen vaikutus vuonna 2013 valmennuksessa olleiden saatuihin tulonsiirtoihin (vuoden 2016 hinnoin) kolmen vuoden ajan työpajavalmennuksen jälkeen kaikilla sekä miehillä, naisilla, 17-20 vuotiailla, 21-24 vuotiailla, vain perusasteen tutkinnon suorittaneilla ja vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneilla. Kuvion pystyakseli kuvaa vaikutuksen erotusta euroina suhteessa verrokkiryhmään. Vaaka-akselilla on aika alkaen viidenneltä työpajaksoa edeltävältä vuodelta ja päättyen kolmanteen työpajakson jälkeiseen vuoteen. Lähde: VTV:n omat laskelmat.

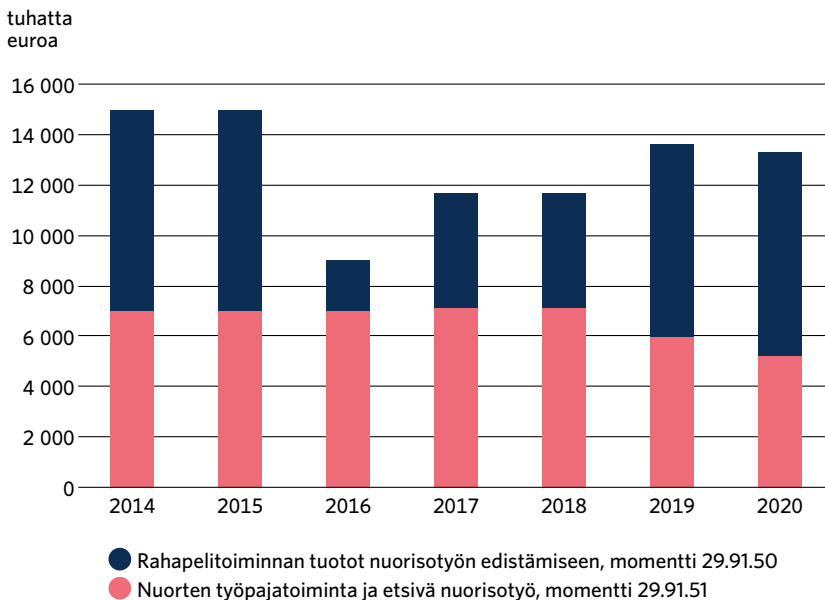


3 Toimivatko etsivää nuorisotyötä järjestävät organisaatiot kustannustehokkaasti?

Etsivän nuorisotyön kokonaiskustannukset ovat kasvaneet vuodesta 2014 vuoteen 2018. Kustannukset tavoitettua nuorta tai toimenpiteeseen ohjattua nuorta kohti olivat korkeimmat maaseutumaisissa kunnissa. Etsivän nuorisotyön mitoitustas kunnissa ei ollut yhteydessä niiden sosioekonomisiin olosuhteisiin. Etsivän nuorisotyötä järjestävien organisaatioiden kustannustehokkuus heikkeni hieman vuosina 2014–2017 ja erot organisaatioiden välillä kasvoivat. Etsivän nuorisotyön organisaatiot olisivat voineet tuottaa palvelut 5–6 prosenttia pienemmin kustannuksin tarkasteluajanjaksolla.

Etsivää nuorisotyötä rahoitetaan osittain valtionavustuksin

Opetus- ja kulttuuriministeriö on jakanut valtionavustusta etsivään nuorisotyöhön vuodesta 2008. Valtionavustuksia on rahoitettu rahapelituottojen voittovaroilla (momentti 29.91.50) sekä momentilta, jolta on rahoitettu myös nuorten työpajatoimintaa. Vuosina 2014–2020 valtionavustus on ollut nimellisesti suurin jakson alkuvuosina (ks. kuvio 16), jolloin se oli 13 miljoonaa euroa. Vuonna 2016 budjettileikkausten yhteydessä myös etsivän nuorisotyön valtionavustuksen määrää pienennettiin siten, että se oli noin 9 miljoonaa euroa. Tämän jälkeen määrärahaa on korotettu, ja vuonna 2020 se oli nimellisesti lähes vuoden 2014 tasolla.



Kuvio 16: Etsivään nuorisotyöhön talousarviossa osoitetut määrärahat vuosina 2014–2020. Lähde: Valtion talousarviot.

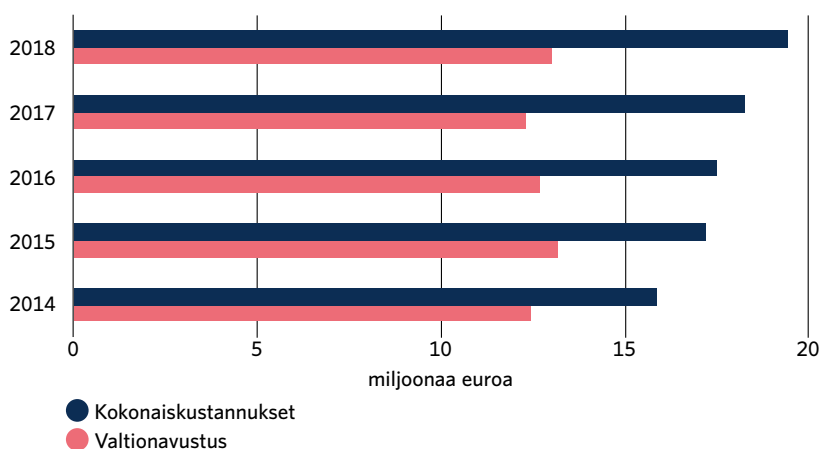
Etsivän nuorisotyön valtionavustusten jaosta ja valvonnasta vastaavat aluehallintovirastot. Opetus- ja kulttuuriministeriö laatii avustusten haakuilmoitukset. Avustusta myönnetään etsivän nuorisotyöntekijän palkka-
usmenoihin. Opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi yhden kokoaikaisen
etsivän nuorisotyöntekijän vuosipalkkaan enintään 27 500 euroa valtion
erityisavustusta vuonna 2018. Vuonna 2018 etsivän nuorisotyön kustannuk-
set olivat yhteensä 19,41 miljoonaa euroa, josta valtionavustuksen osuus oli
12,743 miljoonaa euroa. Vuosina 2017 ja 2016 valtionavustuksia jaettiin hie-
man vähemmän. Valtionavustuksen määrä voi poiketa esimerkiksi valtion
talousarvioesityksen määrästä, koska avustukset myönnetään yhden vuo-
den mittaiselle ajalle ja valtaosa toimijoista on aloittanut toimintansa syys-
kaudella, jolloin avustuskauti ei ole sama kuin kalenterivuosi. Jotkin orga-
nisaatiot siirtävät avustuksia seuraavan vuoden budjettiin.

Palkkakulut olivat toiminnan suurin yksittäinen kuluerä. Niiden osuus
oli 88 prosenttia kaikista kustannuksista. Kustannuksilla mitattuna toiminta
oli laajinta Etelä-Suomessa ja Länsi- ja Sisä-Suomessa.

3.1 Etsivän nuorisotyön kokonaiskustannukset ovat kasvaneet vuodesta 2014

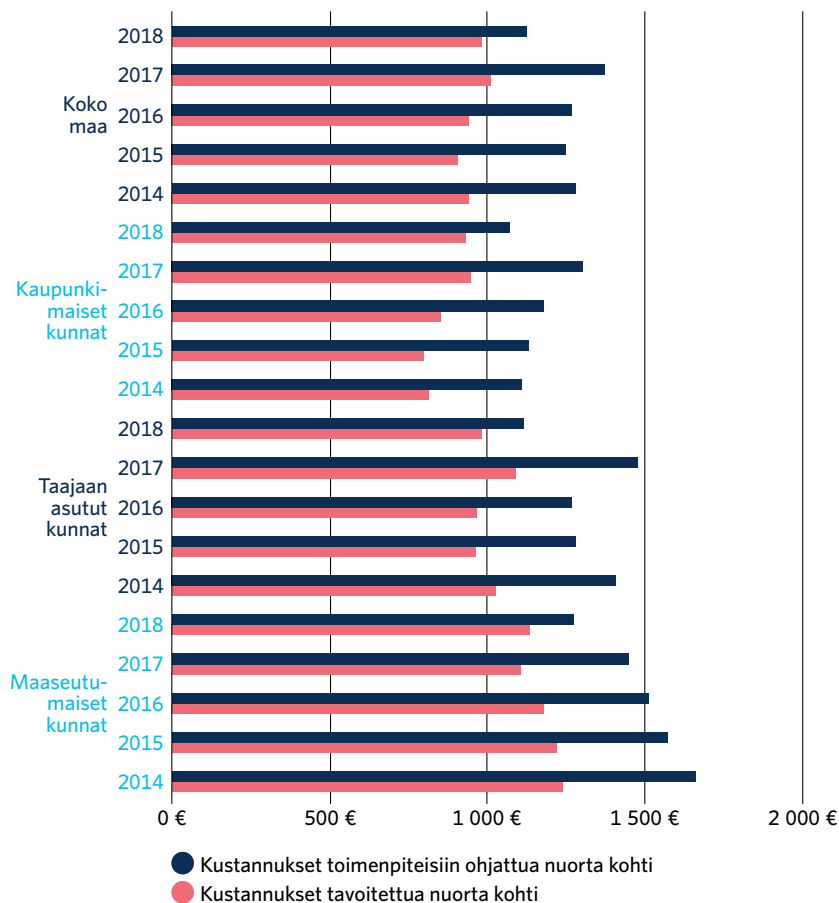
Kuviossa 17 esitetään etsivää nuorisotyötä järjestävien organisaatioiden ilmoittamat valtionavustukset ja toiminnan kokonaiskustannukset miljoonina euroina vuoden 2018 hintatasossa vuosina 2014–2018. Kokonaiskustannukset muodostuvat etsivän nuorisotyön järjestämiseksi maksetuista valtionavustuksista ja kuntien toimintaan ohjaamasta rahoituksesta. Tarkastelussa voidaan havaita, että etsivän nuorisotyön kokonaiskustannukset kasvoivat tarkasteluajanjaksolla vuoden 2014 noin 15,7 miljoonasta eurosta vuoden 2018 noin 19,4 miljoonaan euroon. Etsivään nuorisotyöhön myönnettyjen valtionavustusten määrä pysyi samaan aikaan lähes muuttumattomana. Siten näyttäisikin siltä, että kuntien ja muiden toimintaa järjestävien organisaatioiden oman tai muun rahoituksen osuus etsivän nuorisotyön rahoituksessa on tarkastelujaksolla kasvanut.

Etsivän nuorisotyön
kokonaiskustannukset ovat
kasvaneet vuodesta 2014



Kuvio 17: Etsivän nuorisotyön kokonaiskustannukset ja myönnetty valtionavustus vuosina 2014–2018, miljoonaa euroa vuoden 2018 hintatasossa. Tietolähde: LSSAVI, Valtakunnallinen etsivän nuorisotyön kysely.

Kuviossa 18 havainnollistetaan etsivän nuorisotyön keskimääräisiä kustannuksia tavoitettua ja toimenpiteisiin ohjattua nuorta kohti vuosina 2014–2018. Tulokset esitetään kuviossa valtakunnallisesti sekä kuntaryhmittäin. Keskimääräiset kustannukset etsivän nuorisotyön tavoittamaa nuorta kohti olivat valtakunnallisesti noin 940 euroa vuonna 2014 ja noin 980 euroa vuonna 2018 (vuoden 2018 hinnoissa). Valtakunnalliset kustannukset kasvoivat hienoisesti tarkasteluajanjakson aikana vuodesta 2014 vuoteen 2017, minkä jälkeen ne näyttäisivät puolestaan hieman laskeneen. Valtakunnallisesti suuria muutoksia ei ole havaittavissa myöskään toimenpiteisiin ohjaimisen keskimääräisissä kustannuksissa.



Kuvio 18: Etsivän nuorisotyön kustannukset (euroa, vuoden 2018 hinnoissa) toimenpiteisiin ohjattua nuorta kohti ja tavoitettua nuorta kohti. Tietolähde: LSSAVI, Valtakunnallinen etsivän nuorisotyön kysely.

Etsivän nuorisotyön keskimääräiset kustannukset toimenpiteisiin ohjattua nuorta kohti olivat vuonna 2014 noin 1 280 euroa ja vuonna 2018 noin 1 120 euroa (vuoden 2018 hinnoissa). Kuntaryhmittäisessä tarkastelussa voidaan havaita, että keskimääräiset kustannukset niin etsivän nuorisotyön tavoittamaa kuin toimenpiteisiin ohjattua nuorta kohti olivat koko tarkasteluajanjakson aikana hieman vähäisemmät kaupunkimaisissa kunnissa kuin maaseutumaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa. Kaupunkimaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa toiminnan mittakaava on suurempi, jolloin kustannukset nuorta kohti ovat alhaisemmat. Tarkastelun perusteella kuntaryhmittäiset erot keskimääräisissä kustannuksissa ovat kuitenkin vuosina 2014–2018 kaventuneet.

Kuntien etsivän nuorisotyön mitoituksen ja sosioekonomisten olosuhteiden välinen vaihtelu vähäistä

Valtion erityisavustuksella tuettua etsivää nuorisotyötä järjestetään lähes kaikissa Manner-Suomen kunnissa. Vain 15 kunnan palveluvalikoimassa ei vuonna 2018 ollut tarjolla etsivän nuorisotyön palveluja. OECD kiinnitti vuonna 2019 julkaistussa suomalaisia nuoria koskeneessa raportissaan huomiota siihen, että nuorille tarjottavat palvelut ja niiden työntekijät olivat osassa maata ylikuormittuneita.¹⁸

Tarkastuksessa arvioitiin etsivän nuorisotyön resurssien ja joidenkin kuntien sosioekonomisten tunnuslukujen välisiä yhteyksiä hajontakuvioiden ja korrelaatiokertoimien avulla vuosilta 2014–2017. Tunnusluvuista tarkastelussa olivat mukana kuntakohtaiset tiedot 18–24-vuotiaiden nuorisotyöttömien, 17–24-vuotiaiden perusasteen koulutuksen varassa olevien ja 18–24-vuotiaiden toimeentulotukea saaneiden osuuksista. Tarkastelu tehtiin vuosilta 2014–2017.

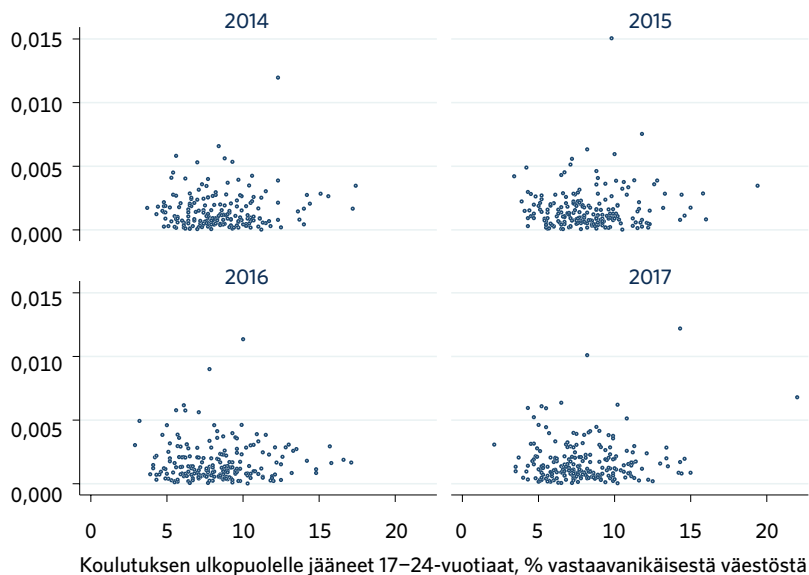
Kuvioissa 19–21 havainnollistetaan etsivän nuorisotyön henkilötövuosien määrää suhteessa kunnan 15–29-vuotiaiden määrään ja edellä mainittujen kunnan nuorten sosioekonomista tilannetta kuvaavien indikaattorien välisiä yhteyksiä. Kuviossa ympyrät kuvaavat yksittäisiä kuntia. Ideaalitapauksessa kunnissa, joissa nuorisotyöttömien osuus on korkea, myös henkilötövuosien määrä olisi korkea ja päinvastoin. Kuvioista nähdään, että etsivän nuorisotyön mitoitus ja olosuhteiden välinen vaihtelu on vähäistä kaikkien tarkasteltujen muuttujien osalta. Henkilöresurssien määrä on korkea sekä kunnissa, joissa nuorisotyöttömien osuus on matala, että kunnissa, joissa se on korkea. Selkeimmin henkilötövuosien määrä oli yhteydessä 18–24-vuotiaiden toimeentulotukea saaneiden osuuteen siten, että henkilötövuosia nuorta kohti oli enemmän kunnissa, joissa toimeentulotukea saaneiden nuorten aikuisten osuus oli pienempi. Tarkastelemalla kyseisten muuttujien välisiä korrelaatiokertoimia voitiin päätyä samaan tulokseen. Korrelaatiokertoimet ovat hyvin lähellä nollaa kahdessa ensimmäisessä tapauksessa. Sen sijaan toimeentulotukea saavien 18–24-vuotiaiden nuorten osuuden ja etsivän nuorisotyön henkilötövuosien välillä on heikko negatiivinen korrelaatio.¹⁹

Etsivän nuorisotyön
henkilötyövuodet suhteessa
15–29-vuotiaiden nuorten määrään



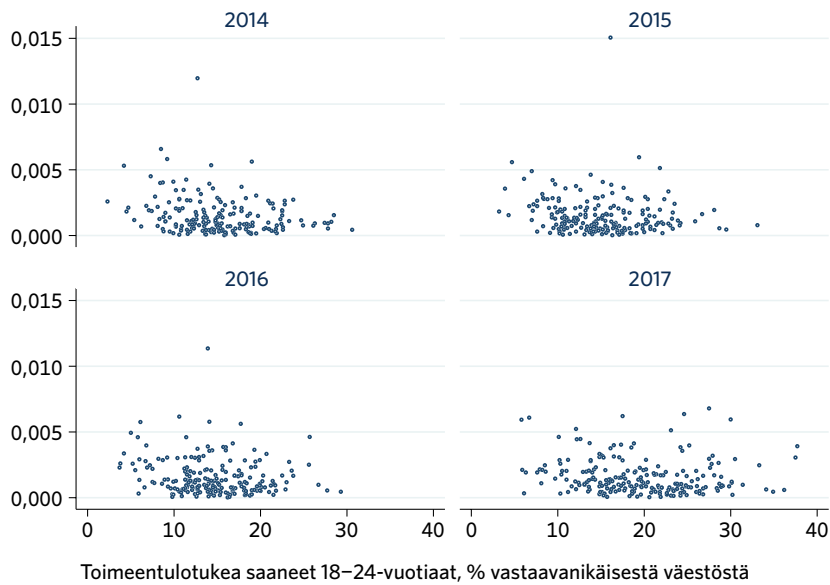
Kuvio 19: Etsivän nuorisotyön organisaatioiden henkilötyövuosien ja nuorisotyöttömien (18-24-vuotiaat) osuuden (prosenttia vastaavan ikäisestä työvoimasta) välinen riippuvuus vuosina 2014–2017. Kuvion x-akseli (vaaka-akseli) ilmaisee nuorisotyöttömien osuuden (prosenttia) vastaavan ikäisestä työvoimasta kunnassa ja y-akseli (pystyakseli) ilmaisee henkilötyövuosien määrän etsivän nuorisotyön organisaatioissa suhteessa 15–29-vuotiaiden määrään kunnassa. Tietolähteet: LSSAVI Valtakunnallinen etsivän nuorisotyön kysely ja Työnvälitystilasto (TEM).

Etsivän nuorisotyön
henkilötyövuodet suhteessa
15–29-vuotiaiden nuorten määrään



Kuvio 20: Etsivän nuorisotyön organisaatioiden henkilötyövuosien ja koulutuksen ulkopuolelle jääneiden 17-24-vuotiaiden osuuden (prosenttia vastaavan ikäisestä väestöstä) välinen riippuvuus vuosina 2014–2017. Tietolähteet: LSSAVI Valtakunnallinen etsivän nuorisotyön kysely ja tutkintorekisteri (Tilastokeskus).

Etsivän nuorisotyön
henkilötyövuodet suhteessa
15–29-vuotiaiden nuorten määrään



Kuvio 21: Etsivän nuorisotyön organisaatioiden henkilötyövuosien ja toimeentulotukea saaneiden 18–24-vuotiaiden osuuden (prosenttia vastaavan ikäisestä väestöstä) välinen riippuvuus vuosina 2014–2017. Tietolähteet: LSSAVI Valtakunnallinen etsivän nuorisotyön kysely ja toimeentulotukirekisteri (THL).

3.2 Etsivää nuorisotyötä järjestävien organisaatioiden väliset tehokkuuserot pieniä

Etsivä nuorisotyö on hallinnonalat ylittävää toimintaa, minkä vuoksi siinä yhdistyvät eri hallinnonalojen tavoitteet ja odotukset.²⁰ Eri hallinnonalat tarkastelevat myös toiminnan tuloksellisuutta hieman eri näkökulmista. Nuorisotyön näkökulmasta etsivän nuorisotyön tavoitteena on tukea nuoren sosiaalista vahvistumista ja omatahtista yksilöllistä kasvua. Opetustoimen näkökulmasta etsivän nuorisotyön tavoitteena on ehkäistä koulupuudokkuutta. Sosiaalitoimen näkökulmasta keskeisiä tavoitteita ovat arjen- ja elämäntilanteen vahvistaminen sekä yleisten työelämätaitojen oppiminen. Työvoimahallinnon näkökulma liittyy lähinnä tulevan ammattialan selkiytymisen tai työelämätaitojen oppimiseen. Koska etsivässä nuorisotyössä yhdistyvät eri hallinnonalojen tavoitteet ja palveluodotukset, sen tuottavuuden, vaikuttavuuden ja tehokkuuden arvioiminen ei ole yksiselitteistä.

Palvelutuotannossa on tärkeää, että toimintaan ohjatuilla resursseilla saavutetaan paras mahdollinen lopputulos ja että toiminnalla on sen tavoittelemia vaikutuksia. Etsivässä nuorisotyössä kyse on toisin sanoen siitä, että tavoitetut nuoret saadaan ohjattua heidän tarvitsemiensa palveluiden piiriin ja heidän elämäntilannettaan saadaan parannettua mahdollisimman tehokkaasti. Etsivän nuorisotyön vaikuttavuudesta on toistaiseksi varsin vähän luotettavaa tutkimustietoa. Voidaan kuitenkin olettaa, että etsivän nuorisotyön palvelut ovat sen tavoittamille nuorille sinänsä tarpeellisia ja hyödyllisiä. Etsivä nuorisotyöntekijä voi paitsi opastaa ja ohjata nuorta palveluihin myös olla hänelle luotettava aikuinen, joka vahvistaa työn ja koulutuksen ulkopuolella olevan nuoren hyvinvointia myös muilla tavoin.²¹

Tarkastuksessa ei ollut mahdollista arvioida etsivän nuorisotyön vaikuttavuutta samalla tavoin kuin siinä arvioitiin nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuutta, koska sen asiakkaista ei ole saatavissa rekisteritietoa. Etsivän nuorisotyön kyselyaineistojen avulla on kuitenkin mahdollista arvioida toiminnan tehokkuutta ja toimintaa järjestävien organisaatioiden välisiä tehokkuuseroja. Tehokkuutta arvioimalla saadaan tietoa siitä, miten hyvin toimintaan ohjatuilla resursseilla on eri yksiköissä tuotettu tuotoksia verrattuna panosten ja tuotosten optimaaliseen käyttöön. Koska toiminnan laadusta ei toistaiseksi kerätä systemaattisesti tietoa, tällainen tarkastelu ei kerro mitään palvelun laadusta.

Tarkemmat selostukset tehokkuuden arvioinnissa käytetyistä menetelmistä, aineistoista ja tuloksista on esitetty tämän tarkastuskertomuksen rinnalla julkaistussa muistiossa ja liitteessä.²²

Kustannustehokkuuden määrittely ja mittaaminen

Tehokkuuden tarkastelussa tehokkuuden käsite liittyy läheisesti tuottavuuden käsitteeseen. Taloustieteellisessä tarkastelussa tuottavuus kuvaa tuotoksen määrän ja sen tuottamiseen käytetyn panoksen määrän suhdetta. Koska pelkkä tuotoksen ja panoksen välinen suhdeluku ei ole kovin informatiivinen, tuottavuutta käytetään yleensä kahden ajankohdan tai usean tuotantoyksikön välisiin vertailuihin. Tehokkuudella puolestaan tarkoitetaan yksikön tuotoksen ja panoksen välistä suhdetta suhteessa optimaaliseen tuotosten ja panosten suhteeseen. Siinä on toisin sanoen kyse yksikön tuottavuudesta suhteessa maksimaaliseen tuottavuuteen.

Talousteoriassa tehokkuutta tarkastellaan useasta näkökulmasta. Teknisellä tehokkuudella tarkoitetaan sitä, että havaitulla panosmäärällä saadaan aikaan mahdollisimman suuri tuotos tai vaihtoehtoisesti sitä, että vakioitu tuotost määrä valmistetaan mahdollisimman pienin panoksin. Ensimmäisessä vaihtoehdossa yksikkö maksimoi tuotoksen määrää annetuilla panoksilla ja jälkimmäisessä vaihtoehdossa minimoidaan panoksen käyttöä annetun tuotoksen aikaansaamiseksi. Kustannustehokkuudessa otetaan huomioon tuotannon tekijöiden hinnat. Jotta yksikkö olisi kustannustehokas, sen tulee olla teknisesti tehokas ja tuottaa tuotos minimoimalla panosten kustannukset. Tässä arvioinnissa käytettävä tehokkuuskäsite on kustannustehokkuuden käsite.

Kustannustehokkuuden suuruutta arvioidaan ns. tehokkuusrintaman avulla. Se kuvaa maksimaalista panosten ja tuotosten välistä suhdetta arvioitavien yksiköiden joukossa. Jokaisen yksikön, tässä arvioinnissa etsivää nuorisotyötä järjestävän organisaation, tehokkuus tai tehottomuus saadaan laskemalla sen etäisyys tehokkuusrintamasta. Tehokkuusmitta määritellään siten, että tehokkuusrintamalla olevat yksiköt ovat tehokkaita ja niiden tehokkuusluku on yksi. Muut, tehottomat yksiköt tuottavat samalla panoksen määrällä vähemmän tuotoksia ja ovat siten tehottomampia. Niiden tehokkuusluku määräytyy niiden suhteellisesta etäisyydestä tehokkuusrintamaan nähden ja on ykköistä suurempi.

Kustannustehokkuuden arvioinnissa käytettiin etsivän nuorisotyön kyselyaineistoja

Kustannustehokas organisaatio käyttää panoksia siten, että palvelun tuottamisen kustannukset ovat mahdollisimman pienet

Menetelmä ja aineisto

Organisaatioiden tehokkuutta voidaan arvioida useilla erilaisilla menetelmillä.²³ Viimeisten vuosikymmenten aikana julkisen palvelutuotannon tehokkuuden arvioinnissa on käytetty paljon joko ns. ei-parametrisiä, lineaariseen optimointiin perustuvia menetelmiä tai parametrisiä tilastollisen päättelyn mahdollistavia menetelmiä.²⁴ Ensin mainituista yleisimpiä on ns. DEA-menetelmä (Data Envelopment Analysis -menetelmä), jonka avulla on arvioitu paljon esimerkiksi koulutuksen ja terveys- ja sosiaalipalveluiden tehokkuutta.^{25,26} DEA-menetelmää on hyödynnetty myös joissakin kolmannen sektorin toimintaa arvioivissa tuottavuus- ja tehokkuustarkasteluissa.^{27,28} Jälkimmäisistä menetelmistä stokastinen rintama-analyysi (Stochastic Frontier Analysis) on hyvin yleinen. Tässä tarkastuksessa tehokkuutta arvioitiin molemmilla menetelmillä ja niiden tuottamat tulokset olivat samansuuntaiset. Seuraavassa esitetään stokastisella rintama-analyysillä saadut tulokset.

Kustannustehokkuutta arvioitiin mallilla, jossa kustannuksina olivat etsivän nuorisotyön kokonaiskustannukset suhteessa tavoitettujen 15–29-vuotiaiden nuorten määrään. Etsivän nuorisotyön tuotosta mitattiin toimenpiteissä olevien nuorten määrällä. Toiminnan panosten mittareina käytettiin henkilöstön keskimääräistä kokemusta ja koulutusta mitattuna korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuudella. Lisäksi mallissa oli toiminnan olosuhteita kuvaavia muuttujia, jotka on kuvattu tarkemmin tarkastuskertomuksen ohessa julkaistussa muistiossa.²⁹ Mallit estimoitiin paneeliaineistoon sopivalla ns. Battesen–Coellin mallilla (1992)³⁰.

Kustannustehokkuutta arvioitiin stokastisella rintama-analyysillä

Etsivän nuorisotyön organisaatioiden kustannustehokkuutta arvioitiin vuosilta 2014-2017

Tehottomuus on kasvanut tarkastelujaksolla

Stokastisen rintama-analyysin tulosten perusteella etsivän nuorisotyön organisaatioiden keskimääräinen tehottomuus oli 4,8–5,9 prosenttia vuosina 2014–2017 (Taulukko 4). Tämä tarkoittaa sitä, että organisaatiot olisivat voineet käyttää keskimäärin viidestä kuuteen prosenttia vähemmän panoksia saman tuotoksen aikaansaamiseksi.

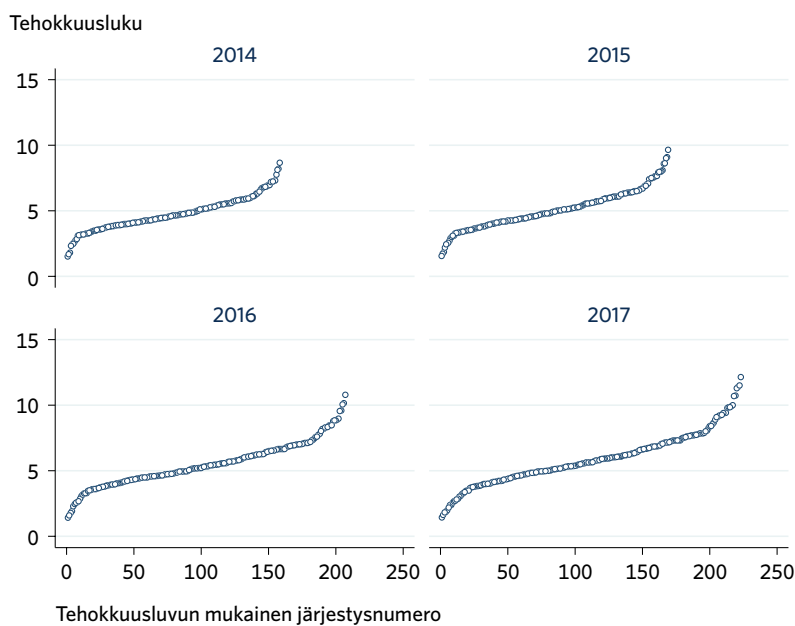
Taulukko 4: Etsivän nuorisotyön organisaatioiden keskimääräinen tehostamispotentiaali vuosina 2014–2018 kuntaryhmittäin SFA-menetelmän tulosten perusteella

	2014	2015	2016	2017	2014-2017	Muutos 2014-2017 %-yks.
Keskimääräinen tehostamispotentiaali, %	4,8	5,1	5,5	5,9	5,3	1,1
Minimi	1,5	1,6	1,4	1,4		
Maksimi	8,7	9,6	10,8	12,1		
Organisaatioiden lkm.	190	203	207	223		

Tehokkuusanalyysin tuottamien tulosten mukaan tehottomuuden hajonta oli suhteellisen pientä, joskin hajonta organisaatioiden välillä kasvoi tarkastelujakson aikana. Vuonna 2014 tehottomimmat yksiköt olisivat voineet tuottaa saman tuotoksen noin 9 prosenttia pienemmin kustannuksin. Vuonna 2017 tehostamisvara oli tehottomimmilla organisaatioilla noin 12 prosenttia.

Kuviossa 22 arvioinnissa mukana olleet etsivän nuorisotyön organisaatiot on järjestetty tehokkuusluvun mukaisesti suuruusjärjestykseen. Kuviosta nähdään, miten hajonta organisaatioiden välillä on jonkin verran kasvanut tarkasteluvuosien aikana. Vuonna 2014 noin kolmasosalla etsivän nuorisotyön organisaatioista tehottomuus oli yli 5 prosenttia. Vuonna 2017 tällaisia organisaatioita oli yli puolet. Joillakin organisaatioilla tehottomuus oli yli 10 prosenttia.

Etsivän nuorisotyön organisaatioiden kustannusten tehostamisvara oli noin 6 prosenttia



Kuvio 22: SFA time varying decay -mallin tuottama tehokkuusluvun jakauma vuosina 2014–2017. Pystyakselilla on kuvattu tehokkuusluku ja vaaka-akselilla tehokkuusluvun mukainen järjestys. Lähde: VTV:n laskelmat.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, onko nuorten työpajatoiminta saavuttanut ne tavoitteet, jotka sille on asetettu nuorten koulutukseen hakeutumisen ja työllistymisen osalta ja onko toiminta ollut vaikuttavaa. Etsivän nuorisotyön osalta tavoitteena oli arvioida sitä, onko etsivä nuorisotyön resurssit kohdennettu alueellisen tarpeen mukaan ja onko toiminta kustannustehokasta.

Tarkastuksen tuloksia on mahdollista hyödyntää kehitettäessä ja suunnattaessa nuorten työpajatoimintaa. Lisäksi tarkastuksen tuloksia voidaan käyttää hyväksi, kun suunnitellaan etsivän nuorisotyön valtionavustusten kohdentamista.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui opetus- ja kulttuuriministeriön ohjaamaan nuorten työpajatoimintaan ja etsivään nuorisotyöhön. Tarkastuksen tilastolliset analyysit rajattiin koskemaan nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuutta ja etsivän nuorisotyön tehokkuutta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto opetus- ja kulttuuriministeriöltä, joka antoi lausunnon. Lausunnossa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenveto löytyy tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Ovatko työpajatoiminnalle opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksissä (17/600/2006 ja OKM/10/600/2014) asetetut tavoitteet toteutuneet valmennukseen osallistuvien osalta?
 - Onko työpajatoiminta onnistunut parantamaan siihen osallistuneiden nuorten valmiuksia koulutukseen pääsemiseksi, koulutuksen loppuun saattamiseksi tai avoimille työmarkkinoille pääsemiseksi välittömästi työpajajakson jälkeen tai puoli vuotta tai vuoden työpajajakson jälkeen verrattuna vastaavan taustan nuoriin, jotka eivät ole osallistuneet työpajatoimintaan?
 - Onko työpajatoimintaan osallistuneilla havaittavissa pidemmän aikavälin (enemmän kuin vuosi) vaikutuksia opintojen aloittamiseen, opintojen/tutkintojen suorittamiseen ja työllistymiseen verrattuna vastaavan taustan nuoriin, jotka eivät ole osallistuneet työpajatoimintaan?
 - Onko työpajatoiminnan vaikuttavuudessa eroja riippuen osallistujan sukupuolesta ja iästä?
 - Onko työpajatoiminnan vaikuttavuudessa eroja eri työpajojen välillä?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: Kriteereinä käytettiin opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksessä (OKM/10/600/2014) mainittuja tavoitteita. Toiminta on ollut vaikuttavaa ja tavoitteet ovat toteutuneet, jos työpajoille osallistuneet henkilöt ovat siirtyneet opiskelemaan, jatkamaan opintojaan tai avoimille työmarkkinoille paremmin kuin henkilöt, joilla on vastaavanlainen tausta ja joilla ei ole valmentautumisjaksoa työpajoilla.

Aineistot: Tarkastuksen aineisto perustui keväällä 2017 työpajoilta kerättyyn rekisteritietoon työpajavalmennuksessa olleista nuorista. Valtiontalouden tarkastusvirasto lähetti maaliskuussa 2017 kaikille valtionavustusta saaville työpajoille pyynnön toimittaa perustiedot kaikista alle 29-vuotiaista vuosina 2015–2016 työpajalla olleista henkilöistä. Tietoja pyydettiin myös aiemmilta vuosilta, jos niitä oli työpajan rekistereistä edelleen saatavilla. Työpajoilta pyydettiin henkilön nimi, sosiaaliturvatunnus, työpajajakson alkamis- ja päättymispäivä, toimenpide sekä lähettäjä. Mikäli rekisteritietoa henkilön sosiaaliturvatunnuksesta ei ollut saatavilla, pyydettiin työpajaa toimittamaan henkilön syntymäaika ja osoite, jos ne olivat saatavilla. Tietoja toimitti 124 työpajaa. Osa saaduista rekisteritiedoista oli niin puutteellisia, että ne jätettiin pois aineistosta. Tämän jälkeen työpajojen toimittamat rekisteritiedot toimitettiin Tilastokeskukseen täydennettäväksi. Tilastokeskukseen toimitettiin 23 710 osallistujan tietoja 115 työpajalta.

Tilastokeskuksessa tietoihin yhdistettiin Tilastokeskuksen eri rekistereistä tietoa henkilöiden taustasta työpajajakson alkamisvuodelta sekä opiskelusta työpajajaksoa edeltävältä vuodelta. Lisäksi tietoihin yhdistettiin tietoa henkilöiden tuloista, työllisyystilanteesta, työvoimapolitiittisista toimenpiteistä ja työvoimakoulutuksesta viideltä ensimmäistä työpajajaksoa edeltävältä vuodelta. Lisäksi henkilöiden tietoihin yhdistettiin tietoa heidän pääasiallisesta toiminnastaan, opiskelustaan, tuloistaan ja työllisyystilanteestaan viimeisen työpajajakson päättymisvuodelta sekä sitä seuraavilta vuosilta, jos tietoa oli saatavilla. Tämän tarkastuksen seuranta-tiedot päättyvät vuoteen 2016, joka oli aineistoa muodostettaessa viimeisin Tilastokeskuksen rekistereistä saatavilla ollut vuosi. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilöitä, joiden työpajajakso päättyi vuonna 2016, tarkastellaan seurantatietojen perusteella ainoastaan vuoden 2016 lopun tilanteen valossa. Vuonna 2015 päättyneitä jaksoja on mahdollista tarkastella jakson päättymisvuoden ja sitä seuraavan vuoden tietojen perusteella. Joiltakin työpajoilta saatiin tietoja aina vuonna 2010 toteutuneista työpajajaksoista saakka.

2. Onko etsivän nuorisotyön resursoinnissa, sisällössä ja toimenpiteisiin ohjaamisessa suuria eroja kuntien välillä ja eri puolilla Suomea?
- Millaisia eroja etsivän nuorisotyön resursseissa on suhteessa nuorten määrään eri kunnissa ja eri puolilla Suomea?
 - Onko etsivän nuorisotyön määrä ja mitoitus yhteydessä alueen sosioekonomisiin indikaattoreihin?
 - Millaisia eroja toiminnan sisällössä ja toimenpiteisiin ohjaamisessa on eri kuntien välillä ja eri puolilla Suomea?

Osa Tilastokeskukseen toimitetuista tiedoista oli niin puutteellisia, ettei niihin ollut mahdollista löytää henkilötunnusta. Sen vuoksi aineistosta poistettiin vielä 2 011 henkilön tiedot. Lisäksi 481 henkilöllä valmennusjakson pituus oli 0 päivää. Myös nämä henkilöt poistettiin aineistosta. Lopullisessa aineistossa oli 21 218 henkilöä. Aineiston tarkempi kuvaus on esitetty tarkastuskertomuksen yhteydessä julkaistavassa tarkastusmuistiossa Nuorten työpajatoiminnan vaikutavuus ja tarkastusmuistiossa Kuvailutietoa nuorten työpajatoiminnasta.

Analyysimenetelmät: Tilastollinen kuvailu keski- ja hajontalukujen avulla, kaltaistaminen ja propensity score matching/nearest neighbor.

Kriteerit: Tarkastukseen ei löytynyt etsivän nuorisotyön osalta kriteerejä vaan tarkastus oli toimintaa kuvailevaa.

Aineistot: Länsi-Suomen aluehallintoviraston keräämät tiedot etsivän nuorisotyön toiminnasta vuosilta 2013–2018. Aineiston tarkempi kuvaus on esitetty tarkastusmuistiossa Etsivän nuorisotyön resurssit ja tehokkuus.

Tehokkuusanalyysin pääasiallinen aineisto koostui Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston keräämistä valtakunnallisen etsivän nuorisotyön kyselyaineistoista vuosilta 2014–2017. Niitä täydennettiin kuntakohtaisilla Tilastokeskuksen tuottamilla tiedoilla, työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) työnvälitystilastoon perustuvilla tiedoilla sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämällä väestön hyvinvointia ja terveyttä kuvaavilla tiedoilla vuosilta 2014–2017.

Analyysimenetelmät: Tilastolliset keski- ja hajontaluvut, stokastinen rintama-analyysi (Stochastic Frontier Analysis) ja vaihtoehtoisesti DEA-menetelmä (Data Envelopment Analysis -menetelmä) tehokkuuserojen identifioinnissa ja Tobit-mallit tehokkuuserojen selittämisessä.

Tehokkuusarvioinnin tulosten mukaan joidenkin etsivän nuorisotyön organisaatioiden panos- tai tuotosmuuttujissa oli varsin suurta vaihtelua etenkin tarkastelujakson kahtena viimeisenä vuotena. Arvioinnissa oli epäselvää, mistä suuri vaihtelu johtui. Koska DEA-menetelmä on herkkä aineistossa oleville poikkeaville havainnoille, tarkastuskertomuksessa esitetään ainoastaan stokastisen rintama-analyysin avulla saadut tulokset. Kyseinen menetelmä ei ole niin herkkä poikkeaville havainnoille, koska stokastisena menetelmänä se ottaa huomioon sen, että osa poikkeamasta voi olla myös satunnaisvaihtelua.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa haastateltiin aiheen parissa työskenteleviä opetus- ja kulttuuriministeriön sektorivirkamiehiä. Heille lähetettiin myös tarkastuksen lopullinen suunnitelma kommentoitavaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön esittämät kommentit otettiin huomioon lopullisessa suunnitelmassa.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin 8.2.2017–17.2.2020 välisenä aikana.

Nuorten työpajatoimintaa koskenut rekisteriaineisto työpajojen valmennusjaksoista kerättiin työpajoilta keväällä 2017. Valmennusjaksoja koskeviin tietoihin yhdistettiin Tilastokeskuksessa rekisteritietoa useista eri rekistereistä. Tätä rekisteritietoa täydennettiin ja korjattiin tarkastuksen kuluessa. Viimeisin päivitys tehtiin marraskuussa 2019.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto toimitti etsivän nuorisotyön kyselyaineiston syksyllä 2017. Aineistoa täydennettiin uusimmilla kyselyaineistoilla touko–kesäkuussa 2019.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Tanja Kirjavainen ja tarkastaja Jussi Partanen.

Osana tarkastuksen laadunvalvontaa tarkastuksen nuorten työpajatoimintaa koskevasta osiosta antoi lausunnon professori Jukka Pirttilä Helsingin yliopistosta ja Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksessa nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuutta tarkasteltiin niiden nuorten osalta, jotka olivat olleet työpajojen valmennusjaksolla vuosina 2013–2015. Sitten opetus- ja kulttuuriministeriö on uudistanut työpajoille myönnettävän valtionavustuksen jakoprosessia vuonna 2017 voimaan tulleen nuorisolain (21.12.2016/1285) vaatimusten mukaiseksi siten, että avustettavien työpajojen tulee hakea valtionavustuskelpoisuutta opetus- ja kulttuuriministeriöltä. Valtionavustuskelpoisuutta hakiessaan työpajan on annettava selvitys siitä, miten sen toiminta toteuttaa nuorisolain työpajoille asettamia tavoitteita.

Valtionavustusten jakoprosessiin tehdyt muutokset ovat oikeansuuntaisia. Nämä muutokset eivät kuitenkaan näy työpajatoiminnasta julkaistussa vuosien 2017 ja 2018 raporteissa.³¹ Näiden raporttien mukaan valmennuksen aloittavien nuorien taustoissa, valmennusten toimenpiteissä ja valmennusjakson jälkeisissä seurantatiedoissa on vuoden 2015 jälkeen tapahtunut varsin vähän muutoksia. Siten on varsin todennäköistä, etteivät valtionavustusten jakoprosessiin nuorisolain nojalla tehdyt muutokset muuta tässä tarkastuksessa saatuja arviointituloksia eivätkä niiden merkitystä tarkastuksen julkaisuajankohtana.

Nuorten työpajatoiminnan osalta tarkastuksessa ei selvitetty sitä, onko vaikuttavuudessa eroja työpajojen välillä siksi, että tarkastuksen edetessä ilmeni, ettei kerätyllä aineistolla ja tarkastuksen arviointiasetelmalla ollut mahdollista vastata siihen luotettavasti.

Viitteet

- 1 Osallistava ja osaava Suomi-sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 6.6.2019.
- 2 <https://minedu.fi/oppivelvollisuuden-laajentaminen>. Luettu 19.12.2019.
- 3 Alanen, O. & Kotkavuori, A. Välittämisen ammattilaiset. Vamoksen käsikirja etsivään nuorisotyöhön. Helsingin Diakonissalaitos.
- 4 Bamming, R. & Hilpinen, M. Työpajatoiminta 2018 – Valtakunnallisen työpaja kyselyn tulokset. Opetus- ja kulttuuritoimen vastuualue. Aluehallintovirastojen julkaisuja 72/2019. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto.
- 5 s. 39. Bamming, R. & Wallden, J. Etsivä nuorisotyö 2017 – Valtakunnallisen etsivän nuorisotyön kyselyn tulokset. Opetus- ja kulttuuritoimen vastuualue. Aluehallintovirastojen julkaisuja 49/2018. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto.
- 6 Aho, S. & Tuomala, J. & Hämäläinen, K. & Mäkiäho, A. (2018) Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018.
Asplund, R. & Kauhanen, A. & Päällysaho, M. & Vanhala, P. (2018) Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018.
Valtakari, M. & Arnkil, R. & Eskelinen, J. & Kesä, M. & Mayer, M. & Nyman, J. & Ålander, T. (2019) Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019/26.
Kauhanen, A. (2018) The effects of an education-leave program on educational attainment and labour-market outcomes. Etna Working Papers No 56.
- 7 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007). Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Toiminnantarkastuskertomus 146/2007. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- 8 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014). Nuorisotyöttömyyden hoito. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2014. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- 9 Bamming, R. & Hilpinen, M. (2017) Työpajatoiminta 2017. Valtakunnallisen työpajakyselyn tulokset. Opetus- ja kulttuuritoimen vastuualue. Aluehallintovirastojen julkaisuja 50/2018.
- 10 <https://minedu.fi/documents/1410845/4345832/Valtionavustuskelpoisuuden+saaneet+nuorten+ty%C3%B6pajat+lokakuu+2019/7079798d-682d-8277-2b14-84e42e5de4da/Valtionavustuskelpoisuuden+saaneet+nuorten+ty%C3%B6pajat+lokakuu+2019.pdf>. Luettu 20.12.2019.
- 11 Nämä tulokset on raportoitu yksityiskohtaisemmin tarkastusmuistiossa. Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 12 Ks. Aho, S. & Tuomala, J. & Hämäläinen, K. & Mäkiäho, A. (2018). s. 69.
- 13 Reetta Pietikäinen (toim.) (2017) Sovari – sosiaalisen vahvistumisen mittari. työpajatoiminnan valtakunnalliset tulokset 2017. Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.
- 14 www.vtv.fi/julkaisut.
- 15 Rosenbaum, P. R. & Rubin, D. B. (1983). The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika*. 70 (1), 41-55.
- 16 Lechner, M. & Wunsch, C. (2013). Sensitivity of matching-based program evaluations to the availability of control variables. *Labour Economics*. 21, 111-121.
- 17 Abadie, A. & Imbens, B. (2016) Matching on the estimated propensity score. *Econometrica* 84(2), 781-807.
- 18 OECD (2019), Investing in Youth: Finland, Investing in Youth, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/1251a123-en>. Ladattu 15.12.2019
- 19 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 20 Puuronen, Anne (2014). Etsivän katse: Etsivä nuorisotyö ammattina ja ammattialan kehittäminen – näkökulmia käytännön työstä. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisuja 70.
- 21 Simonen, Jenny (2019). ”Mä koitan itse selviytyä kaikesta”. Tutkimus työn ja koulutuksen ulkopuolella olevista nuorista. e2 Tutkimus. Helsinki.
- 22 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 23 Simar L., ja P. Wilson (2008). Statistical inference in nonparametric frontier models: Recent developments and perspectives, i Fried H., K. Lovell & S. Schmidt (toim.), The measurement of productive efficiency and productivity change, s. 421-521, New York, NY: Oxford University Press.
- 24 Fried H., K. Lovell & S. Schmidt (toim.), The measurement of productive efficiency and productivity change, New York, NY: Oxford University Press.
- 25 De Witte K. ja L. López-Torres (2017), Efficiency in education: a review of literature and a way forward, *Journal of the Operational Research Society*, 68(4), 339-363.
- 26 Esim. Martin, L. (2002). Comparing the Performance of Multiple Human Service Providers Using Data Envelopment Analysis. *Administration in Social Work*, 26(4) 2002.
- 27 Medina-Borja, A. & Triantis, K (2008). Modeling social services performance: a four-stage DEA approach to evaluate fundraising efficiency, capacity building, service quality, and effectiveness in the nonprofit sector.
- 28 Yeh, Joy. & White, Kenneth.R. & Ozcan, Yasar. A (1997). Efficiency Evaluation of Community-Based Youth Services in Virginia. *Community Mental Health Journal*. 33: 487. <https://doi.org/10.1023/A:1025096502578>.
- 29 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 30 Battese, G. & Coelli, T. (1992): Frontier production functions, technical efficiency and panel data: with application to paddy farmers in India. *Journal of Productivity Analysis*, 3 (1), 153-169.
- 31 Bamming, R. & Hilpinen, M. (2018) Työpajatoiminta 2017. Valtakunnallisen työpajakyselyn tulokset. Opetus- ja kulttuuritoimen vastuualue. Aluehallintovirastojen julkaisuja 50/2018.
Bamming, R. & Hilpinen, M. (2019) Työpajatoiminta 2018. Valtakunnallisen työpajakyselyn tulokset. Opetus- ja kulttuuritoimen vastuualue. Aluehallintovirastojen julkaisuja 72/2019.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-480-4 (PDF)