

Tuloksellisuustarkastus

Tarkastuskertomus 2/2020 Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuus ja etsivän nuorisotyön resurssit ja tehokkuus

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Opetus- ja kulttuuriministeriö, 5.2.2020.

Lausunnonantajalla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

1 Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyy kertomusluonnoksen suosituksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tuo lausunnossaan esiin, että nuorten työpajatoiminta ei ole työhallinnon käyttämä työvoimapolitiittinen toimenpide. Lopullisen tarkastuskertomuksen kannanottolukua on muutettu siten, että siinä ei enää viitata työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Lisäksi tarkastuskertomusluonnoksesta on poistettu ensimmäisestä luvusta maininta siitä, että nuorten työpajatoiminta on työvoimapolitiittinen toimenpide ja lisätty virke, jossa todetaan, ettei kyseessä ole työvoimapolitiittinen toimenpide.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan tarkastuskertomusluonnoksesta saa sellaisen käsityksen, että tarkastuksessa on selvitetty vain kalenterivuoden 2013 aikana nuorten työpajatoimintaan osallistuneita nuoria. Tarkastuksessa käytetty nuorten työpajatoimintaa koskeva aineisto oli vuosilta 2013–2016. Tarkastuskertomusluonnoksen tekstissä on aina määritelty, mitä vuosia kussakin kohdassa käsiteltävä tarkastelu koskee. Kaikkia tarkasteluja ei ole ollut luontevaa tehdä kaikilta vuosilta. Toiminnan vaikuttavuutta koskevia tuloksia kuvataan tarkastuskertomusluonnoksessa vuoden 2013 aineistolla, mutta vaikuttavuutta tarkasteltiin tarkastuksessa myös vuosina 2014 ja 2015 työpajavalmennuksessa olleilla. Tämä mainitaan sekä tarkastuskertomusluonnoksessa että muistiossa, jossa vaikuttavuustarkastelua on kuvattu yksityiskohtaisemmin. Vuosien 2014 ja 2015 tulokset olivat samansuuntaisia kuin vuoden 2013 tulokset. Siten palaute ei ole antanut aihetta muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää lausunnossaan, että nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuudesta olisi saanut selkeämmän kuvan tarkastelemalla eri toimenpiteiden vaikuttavuutta. Tätä perustellaan sillä, että kohdejoukossa oli paljon nuoria, jotka olivat suorittaneet vain peruskoulun ja usein yksilöllistetyn oppimäärän, mikä tekee heidän työllistymisestään vaikeaa. Kyseiset tekijät on otettu huomioon työpajatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnissa kaltaistamisvaiheessa siten, että verrokkiryhmä koostuu nuorista, joiden tausta on myös näiden tekijöiden suhteen samanlainen kohderyhmän kanssa. Eri toimenpiteiden vaikuttavuutta ei tarkastuksessa tarkasteltu erikseen sen vuoksi, että työpajoilta saatujen

rekisteritietojen kirjaamiskäytännöissä oli työpajoittain hyvin paljon vaihtelua, eikä toimenpiteittäin tehty tarkastelu olisi täten ollut luotettavaa. Tulevaisuudessa tällaista tarkastelua olisi suositeltavaa tehdä. Se kuitenkin edellyttää sitä, että työpajoilla on riittävän yhtenäiset toimenpiteiden kirjaamiskäytännöt ja että valikoituminen eri toimenpiteisiin saadaan kontrolloitua. Tämä palaute ei ole antanut aihetta muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

2 Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan tarkastuskertomuksessa tulisi viitata tarkastusajan kohtana voimassa olleeseen lainsäädäntöön. Tämän palautteen perusteella lopullisen tarkastuskertomuksen ensimmäiseen lukuun on lisätty alkuperäistä laajempi kuvaus vuosina 2013–2016 voimassa olleista opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksistä (Dnro 10/600/2014 ja Dnro OKM 17/600/2006), joissa määriteltiin nuorten työpajatoiminnan sisällön ja tavoitteet.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan tarkastuskertomuksessa tulisi hyödyntää nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön kyselyaineistoja. Tarkastuksessa on käytetty etsivän nuorisotyön kyselyaineistoja ja soveltuvin osin tarkastuskertomuksessa myös viitataan nuorten työpajatoiminnan kyselyistä julkaistuihin raportteihin. Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuuden arviointiin kyseiset kyselyaineistot eivät kuitenkaan sovellu, koska luotettavassa arvioinnissa on käytettävä yksilöpohjaista tietoa. Sen vuoksi tämä palaute ei ole antanut aihetta muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää lausunnossaan poistettavaksi tarkastuskertomusluonnoksen ensimmäisessä luvussa esitettyjä vuotta 2017 koskevia nuorten työpajatoiminnan rahoitustietoja sillä perusteella, että ne sisältävät virheitä eivätkä liity tarkastelujaksoon. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei kuitenkaan yksilöi näitä virheitä. Tarkastuskertomusluonnos on kyseisten tietojen osalta tarkistettu ja siihen on lisätty toiminnan kuvausta myös vuotta 2017 edeltävältä ajalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää lausunnossaan, ettei nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuutta voi arvioida luotettavasti rajaamalla tarkastelu kalenterivuoden aikana työpajavalmennuksessa olleisiin. Perusteluna lausunnossa esitetään, että valmennusjaksojen pituudet vaihtelevat, joten arviointi tutkinto- ja opiskelijarekisterin tietojen perusteella ei täten olisi luotettavaa. Tarkastuskertomuksen ohella julkaistavassa tarkastusmuistiossa ”Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuus” on yksityiskohtaisesti perusteltu arvioinnissa tehdyt rajaukset. Kalenterivuoteen liittyvä rajausta tehtiin siksi, että näin rekisteritiedot kuvaavat mahdollisimman täsmällisesti sekä kohde- että verrokkiryhmää. Valmennusjaksojen pituudet rajattiin puoleen vuoteen siksi, että suurin osa nuorten työpajojen valmennusjaksoista on alle puolen vuoden mittaisia. Siten arviointi kohdistui tyypillisimpiin nuorten työpajoilla suoritettuihin valmennusjaksoihin. Annettu palaute ei tältä osin antanut aihetta muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa. Opetus ja kulttuuriministeriön palautteen perusteella tarkastusmuistioon on lisätty lyhyet kommentit erilaisten vaihtoehtoisten mallien tuloksista, joita tarkastuksessa testattiin (osallistujille sallittiin mm. kaksi erillistä jaksoa). Näiden mallien tulosten mukaan nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuus oli heikompaa kuin tarkastuskertomuksessa raportoitujen mallien antamien tulosten perusteella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kuvaa lausunnossaan sitä, miten nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kohde- ja verrokkiryhmä valittiin tarkastusmuistion ”Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuus” kuvauksen perusteella. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lausunnossaan, ettei esimerkiksi koulutustaustaa ole otettu huomioon kaltaistamisessa. Tarkastusmuistioluonnoksessa on esitetty yksityiskohtaisesti kaikki kohde- ja verrokkiryhmien kaltaistamisessa käytetyt muuttujat, ja koulutustausta (korkeimman suoritettun tutkinnon koulutusaste ja sen koulutusala) on yksi niistä. Tämän lisäksi kaltaistamisessa on käytetty lukuisia muita muuttujia, jotka kuvaavat muun muassa koulutustaustaa sekä työpajajaksoa edeltävien vuosien työmarkkinatilannetta ja tuloja. Kaikki kaltaistamisessa käytetyt muuttujat on listattu muistioluonnoksen taulukossa 1. Tarkastusmuistioluonnoksen kolmannessa luvussa esitettyä kuvausta on selkiytetty lisäämällä otsikkoon määre ”ennen kaltaistamista”. Sama täsmennys on lisätty myös muistion kolmannen luvun ensimmäiseen virkkeeseen sekä taulukon 1 otsikkoon.

Opetus ja kulttuuriministeriön mukaan ”Kuvailutietoa nuorten työpajatoiminnasta vuosina 2013–2016” -muistiossa on virheellisesti mainittu, että nuorten työpajatoiminnan rahoituksesta suurin osa katetaan siten, että lähettävä taho maksaa korvauksen työpajapalveluista. Johdantolukua on tältä osin muutettu kuvaavamaan laajemmin rahoituslähteitä, ja kyseinen maininta on sieltä poistettu.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan tarkastusmuistion ”Etsivän nuorisotyön resurssit ja tehokkuus” analyyseista tulisi poistaa vuoden 2018 tiedot. Muistiossa on kuitenkin tuotu esille, että vuoden 2018 tiedot poikkeavat edeltävien vuosien tiedoista. Annettu palaute ei antanut aihetta muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa eikä etsivää nuorisotyötä käsittelevässä tarkastusmuistiossa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan toimenpiteiden määrä ei kerro toiminnan tehokkuudesta. Toimenpiteiden määrällä tarkastuksessa on mitattu toiminnan tuotoksia, jotka on suhteutettu toiminnan panoksiin tehokkuutta arvioitaessa. Siten toimenpiteiden määrää ei ole tarkastuksessa käytetty tehokkuuden mittana. Annettu palaute ei antanut aihetta muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa ja tarkastusmuistiossa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lausunnossaan, ettei etsivän nuorisotyön tuottavuuden, vaikuttavuuden ja tehokkuuden arvoimiseksi ole olemassa yksiselitteisiä menetelmiä, mikä johtuu sen toiminnan hallinnonalat ylittävästä luonteesta. Tuottavuuden, vaikuttavuuden ja tehokkuuden mittaamiseen on kehitetty useita erilaisia menetelmiä, jotka sinällään ovat yksiselitteisiä. Kyse lienee enemmänkin siitä, miten määritellään ja mitataan toiminnan tuotokset ja vaikutukset arvioitaessa toiminnan tuottavuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Eri hallinnaloilla on näiden suhteen erilaisia näkemyksiä, kuten opetus- ja kulttuuriministeriö tuo lausunnossaan esille.

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Tanja Kirjavainen, p. 09 432 5839