

**Nuorten työpajojen vaikuttavuuden arviointi – Osaselvitys hankkeeseen Nuorta ei jätetä!
Loppuraportti 3.6.2009
Tapio Kuure**

1. Johdanto

Nykyisessä keskustelussa hyvinvointipalvelujen vaikuttavuuden arvioinnista pyritään yhdistämään sekä palvelujen asiakkaan että palveluja tuottavan yhteiskunnan näkökulma. Nuorten työpajojen kohdalla pitäisi pystyä vakuuttavasti vastaamaan kysymykseen kykeneekö paja vastaamaan nuoren avuntarpeeseen ja toisaalta saadaanko yhteiskunnan palveluun osoittamalle rahalle vastinetta? Kummankin osapuolen pitäisi jollakin tavalla voittaa, sekä nuoren että yhteiskunnan.

Vaikuttavuuden arvioinnin nouseminen viime vuosina keskeiseksi palvelujen arvioinnin kysymykseksi perustuu ohjelmajohtamisen merkityksen kasvuun nykyisessä julkisten palveluiden johtamisessa. Julkisia palveluja tai hallintokielellä ilmaistuna julkista hallintoa pyritään johtamaan entistä tietoisemmin maan hallitusohjelman ja siihen kiinnittyvien politiikkaohjelmien avulla, jotka puolestaan kiinnittyvät eri alojen lainsäädäntöön ja kehittämisohjelmiin. Nuorisopolitiikassa Vanhasen II hallituksen lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma tukee nuorisolain 4§:ssä määritellyn lapsi- ja nuorisopoliittisen kehittämisohjelman toimeenpanoa. Verrattuna aikaisempaan suoritteisiin pohjautuvaan normi – ja resurssiohjaukseen ohjelmajohtaminen korostaa hallituskaudelle mitoitettuja määrällisiä ja laadullisia tavoitteita, joiden toteuttamista seurataan säännöllisesti koko toteuttamisprosessin ajan. Ohjelmajohtaminen korostaa prosessin seuranta, jolloin toimenpiteiden vaikuttavuutta pitäisi pystyä osoittamaan pitkin prosessia aikaansaatuina tavoiteltuina muutoksina eikä pelkästään tavoiteltuina lopputuloksina. Tavoiteltuja muutoksia pitäisi pystyä osoittamaan sekä nuorella itsessään että hyvinvointipalvelujen järjestelmässä ja nuorten kiinnittymisessä työmarkkinoihin ja laajemmin koko yhteiskuntaan.

Tässä osaselvityksessä esittelen aluksi nuorten työpajatoiminnalle asetettuja tavoitteita, sen jälkeen vaikuttavuuden arviointiin liittyvää keskustelua ja työpajojen käytäntöjä. Lopuksi esitän joitakin johtopäätöksiä ja arviointini nuorisopolitiikan ja nuorten palvelujärjestelmän kehitysnäkymistä suhteessa työmarkkinoiden muutokseen.

2. Nuorten työpajatoiminnalle asetetuista tavoitteista

Vaikuttavuutta arvioidaan suhteessa toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin. Työpajojen 1980-luvun alusta lähtevässä historiassa toiminnalle asetetut tavoitteet ovat ajan mittaan muuttuneet sen myötä mitä pajojen toimintaympäristö on muuttunut.

2.1. Toimintaympäristön ja kohderyhmän muutos

Työpajojen kehittämistä koskevissa tarkasteluissa tuloksina on arvioitu olleen 1980-luvulla syrjäytymisuhan alla eläviin nuoriin kohdistuvan työn kehittäminen sekä nuorisotyön menetelmien ja työhallinnon tavoitteiden yhdistäminen työpajatoiminnaksi. Sen jälkeen 1990-luvulla keskityttiin laman aiheuttamien ongelmien vastaamiseen hätäaputyöllistämällä. Menetelmällisellä tasolla

edettiin kiinteyttämällä tukityöllistämisen, oppisopimuskoulutuksen ja työpajaohjauksen välisiä yhteyksiä. Vuosikymmenen lopulla toimintaympäristön muutosta kuvasi siirtyminen massatyöttömyydestä rakennetyöttömyyteen ja sen myötä asiakasrakenteen muuttuminen nuoresta ”normityöttömästä” moniongelmaisempaan nuoreen. Valtakunnallinen työpajajyhdistys VTY ry perustettiin vuonna 1997 pajojen yhteistyön koordinoimiseksi. Uuden vuosituhannen alussa alettiin puhua nuorten työpajojen sijasta nuorten työpajatoiminnasta ja nuorten ohjauksen sijasta alettiin puhua nuorten valmennuksesta sekä yksilö- että ryhmätasolla. Toimintaympäristön muutoksesta aiheutunut asiakaskunnan muutos asetti muutosvaatimuksia puolestaan työpajojen henkilöstölle. Pajojen perustehtävän muutos 90-luvun laman hätäaputyöllistäjästä työssä oppimisen ja psykososiaalisen kuntoutuspalvelujen tuottajaksi on merkinnyt muutoksia sekä henkilöstön rakenteessa että osaamisessa.

Viime vuosina työpajatoiminta on entistä enemmän vakiintumassa osaksi nuorten palvelujärjestelmää ja toiminta on ammatillistunut. Työpajakenttä on kuitenkin hyvin heterogeeninen sekä asiakaskunnaltaan, tavoitteiltaan että resursseiltaan, joten koko kentän kattavat vaikuttavuuden arvioinnin kriteerit on vaikea määritellä. Samalla ollaan kuitenkin jokseenkin yksimielisiä siitä, että vaikuttavuutta olisi hyvä jollakin tapaa arvioida sekä nuoren kannalta, henkilöstön itsensä kannalta että yhteiskunnan näkökulmasta.¹ Vaikuttavuutta peräävät myös usein palvelun tilaajat. Monet työpajat tarjoavat palveluja, jotka on osoitettu erilaisille asiakasryhmille, joiden lähtötaso ja tavoitetaso vaihtelevat asiakasryhmien mukaan, jolloin yleisten vaikuttavuutta osoittavien mittareiden määrittäminen on vaikeaa myös yksittäisen työpajan sisällä.

Toimintaympäristön muutos 1980-luvulta 2000-luvulle on ollut kaiken kattava ja syvälinen. Lamaa edeltävään tilanteeseen nuorisotyöttömyyden ja nuorten työmarkkinoiden osalta ei ollut enää paluuta 1990-luvun lopulla lamasta selvittäessä. Nuorten työllisyysaste ei noussut missään vaiheessa lamaa edeltävälle tasolle vaikka nuorten työttömyys saatiinkin vähentymään. Nuorten pahoinvointia kuvaavat mittarit kuten lastensuojelun avohuollon asiakkaat ja huostaan otettujen lasten määrät eivät muuttaneet suuntaa vaan jatkoivat nousuaan myös noususuhdanteen aikana ja 2000-luvulle tultaessa. Työmarkkinoiden ja talouden rakennemuutos ei tietystikään rajoittunut pelkästään syrjäytyviin nuoriin. Opiskeluvaiheen pitkittyminen, työmarkkinoille siirtymisen pitkittyminen ja pätkätyöura, omiin tuloihin perustuvan elämän rakentamisen myöhästyminen ja perheen perustamisen lykkääntyminen koskevat kaikkia yhteiskuntaan kiinnittymistä hakevia nuoria oli sitten syrjäytymisuhan alla tai ei. Pätkätöihin ovat saaneet tottua sekä työpajanuoret että heitä ohjaavat valmentajat, joten suomalainen epäjatkuvuuden ja epävarmuuden työkuluttuuri on molemmille yhteinen.

Työmarkkinoiden syvälinen muutos ja nuorten työelämään siirtymisen vaikeudet on paljon puhuttu ja vähän tutkittu aihe.² Työpajatoiminnan näkökulmasta muutos näkyy monin tavoin sekä pajalle tulevissa nuorissa, heidän jatkumahdollisuuksissaan että palvelujärjestelmän toimintatavassa ja

¹ Valtakunnallinen työpajajyhdistys: Lyhyt historiikki pajatoiminnasta http://www.valtakunnallinentyopajajyhdistys.fi/sivu.php?artikkeli_id=33; Valtiontalouden tarkastusvirasto: Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Toiminnantarkastuskertomus 146:2007

² Pietikäinen, Reetta: Palveluiden väliin putoamisesta yhtenäisiin palvelupolkuihin? Tutkimusinventaaari nuorten nivelvaiheen palveluja koskevista tutkimuksista. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisuja 13, Helsinki 2007. <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/inventaari.pdf>

toimintakyvyssä. Aikaisempi työvoimaviranomaisvetoinen palvelujärjestelmä on suuntautunut yhä voimakkaammin sektorit ylittävään työskentelyyn, jossa pyritään kehittämään yhteistyötä koulu-, sosiaali- ja työvoimaviranomaisten välillä.

2.2. Virallisissa asiakirjoissa ja ohjelmallisissa dokumenteissa asetettuja tavoitteita työpajatoiminnalle

Nuorten työpajatoiminnasta ei ole säädetty erikseen maamme lainsäädännössä. Vahvin toimintaa säätelevä normi löytyy valtion talousarviosta. Valtion talousarvioesityksissä työpajatoiminta on sijoitettu nuorisotyöhön, jota sääteli vuoteen 2006 asti nuorisotyölaki ja sen jälkeen uusi nuorisolaki.

Talousarvioesitysten yksityiskohtaisissa perusteluissa työpajatoiminnan tavoitteet ovat muuttuneet viime vuosina seuraavastia:³

- Nuorten työpajatoimintaa sekä muita toimenpiteitä kehitetään nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja nuorisotyöttömyyden seurauksivaikutusten lieventämiseksi (VTAE 2002)
- Nuorten työpajatoimintaa kehitetään nuorten elämänhallinnan parantamiseksi, koulutukseen ja työelämään motivoimiseksi. Samalla lievennetään nuorisotyöttömyyden seurauksivaikutuksia (VTAE 2003)
- Nuorten työpajatoimintaa kehitetään nuorten elämänhallinnan parantamiseksi sekä koulutukseen ja työelämään motivoimiseksi (VTAE 2004)
- Nuorten sosiaalisen vahvistamisen keskeisinä keinoina ovat nuorten työpajatoiminnan kehittäminen ja vakiinnuttaminen niin että enemmistö pajanuorista sijoittuu koulutukseen tai työhön (VTAE 2005)
- Nuorten sosiaalisen vahvistamisen tavoitteena on alentaa työpajatoiminnalla nuorten työttömyyttä 3 000 nuorella sekä vähentää nuorten huumeiden käyttöä ja kokeilua. Kehitetään ja vakiinnutetaan nuorten työpajatoimintaa moniammatillisena palveluna (VTAE 2006)
- Tavoitteena on nuorisotyöttömyyden asteittainen poistaminen. Turvataan nuorten työpajatoiminta vakiintuvana moniammatillisena palveluna EU-rakennerahasto-ohjelmien uusiutuessa kaudelle 2007—2013. Tavoitteena on, että kaksi kolmasosaa työpajanuorista sijoittuu koulutukseen, työhön tai muuhun ohjattuun toimintaan pajajakson jälkeen (VTAE 2007)
- Sosiaalinen vahvistaminen. Tavoitteena on nuorisotyöttömyyden asteittainen poistaminen ja nuorten arjen- ja työelämävalmiuksien parantaminen. Painopisteenä ovat syrjäytymisvaarassa olevat nuoret. Turvataan nuorten työpajatoiminta vakiintuvana moniammatillisena ja koko maan kattavana palveluna kansallisin ja EU-rakennerahastovaroin. Tavoitteena on, että kaksi kolmasosaa työpajanuorista sijoittuu koulutukseen, työhön tai muuhun ohjattuun toimintaan pajajakson jälkeen (VTAE 2008)

Valtion talousarvioesitysten perusteluja seuraamalla voi havaita työpajatoiminnalle asetettujen tavoitteiden selkiytymisen. Tavoitteiden uudelleenmuotoilu on seurannut tiiviisti uuden nuorisolain valmistelua, säätämisprosessia ja toimeenpanoa. Uuden nuorisolain säätämisen myötä menoarvion perusteluissa siirryttiin syrjäytymissanastosta kohti sosiaalisen vahvistamisen sanastoa vuoden 2005 VTAE:ssa. Seuraavana vuonna työpajatoiminnan tavoitteeksi lisättiin moniammatillisuuden kehittäminen, mikä siihen mennessä oli määritelty yleisemmin nuorisotyöhön yleensä kuulu-

³ Valtion talousarvioesitykset 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 (http://193.208.71.163/indox/tae/2007/frame_2007.html)

vana tavoitteena, ei erityisesti työpajatoiminnan tavoitteena. Vuoden 2008 VTAE:ssa työpajatoiminnan tavoitteeksi asetettiin maan kattava palvelu. Vuonna 2006 asetusta määrällisestä nuorten työttömyyttä vähentävästä tavoitteesta (3000 nuorta) luovuttiin yhden vuoden kokeilun jälkeen. Uusi muotoilu oli väljempi asettaen tavoitteeksi kahden kolmasosan nuorista sijoittumisen koulutukseen, työhön tai muuhun ohjattuun toimintaan pajajakson jälkeen.

VTAE:ssa työpajatoiminnalle asetettujen tavoitteiden kehittyminen seuraa uuden lainsäädännön taustalla olevaa palvelurakenteen kehittymistä, jonka merkittävimpänä piirteenä on ylisektoraalisuus hallinnossa ja moniammatillisuus käytännössä. Määriteltäessä tavoitteeksi viimein maata kattava palvelu työpajatoiminta on uusien haasteiden edessä. Maan kattava palvelu määritteenä viittaa siihen, että kansalaiset ovat yhdenvertaisessa asemassa palvelun saajina. Maan kattavuus ja kansalaisten yhdenvertaisuus määritteinä pakottaa puolestaan kehittämään työpajatoiminnan vaikuttavuutta kuvaavia mittareita, jotka ovat jollakin tavalla vertailukelpoisia kaikkien työpajojen osalta.

Valtion talousarvioesityksessä esitetyt yleiset tavoitteet on sijoitettu myös Vanhasen II hallituksen lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmaan muotoilulla ”kehitetään, laajennetaan ja vakiinnutetaan työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö valtakunnallisesti”.⁴ Yleisiä tavoitteita on tarkennettu nuorisolain mukaisessa lapsi- ja nuorisopoliittisessa kehittämisohjelmassa. Kehittämisohjelmassa kuvataan ja määritellään työpajatoiminnan asema julkisen sektorin palvelukokonaisuudessa, toiminnalle asetetaan erityiset tavoitteet ja niistä aiheutuvat toimenpiteet. Tiivistäen kehittämisohjelman kuva työpajatoiminnasta on seuraava:⁵

- Työpajatoiminnan asema julkisen sektorin palvelukokonaisuudessa

Kehittämisohjelman mukaan nuorten työpajatoiminta sijoittuu julkisen sektorin palvelukokonaisuudessa sosiaalialan palvelujen ja avoimien koulutus- ja työmarkkinoiden välimaastoon ja on moniammatillista toimintaa. Nuorten työpajojen moniammatilliseen työhön osallistuvat nuorisotoimi, työhallinto ja sosiaalitoimi sekä uusimpina yhteistyösektoreina opetustoimi ja liikuntatoimi. Nuorten työpajatoiminta on kehittynyt tarvelähtöisestä projektitoiminnasta pysyväksi, laajaa ammattitaitoa vaativaksi palvelutuottajaksi. Työpajatoiminta tavoittaa niitä nuoria, jotka eivät ole hakeutuneet muiden julkisen sektorin palvelujen piiriin. Työpaja tarjoaa mahdollisuuden ohjattuun ja tuettuun työntekoon sekä räätälöityyn polkuun koulutukseen, sen loppuunsaorittamiseen tai avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. Työpajajakso määritellään aina yksilöllisesti ja se toteuttaa nuorisotyön sosiaalista vahvistamista. Moniammatillinen yhteistyö eri ammattilaisten kesken edistää paikallisten, tukea tarvitsevien nuorten asioiden kokonaisuuksien mielekästä toteuttamista. Koordinoiva moniammatillinen työ voidaan rakentaa työpajatoiminnan sisälle tai osaksi ammattilaisten verkostoa paikallisen tavan mukaan.

⁴ Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma (http://www.minedu.fi/lapset_nuoret_perheet/Osa-alueet/Nuoret/?lang=fi)

⁵ Lapsi- ja nuorisopoliittinen kehittämisohjelma 2007-2011, 56-57 (http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisopoliittikka/kehittaemisohjelma/liitteet/lapsi_ja_nuorisopoliittikan_kehittamisohjelma.pdf)

- Työpajatoiminnan tavoitteet

Kehittämishjelma asettaa tavoitteeksi työpajatoiminnan laajentamisen koko maan kattavaksi toiminnaksi. Toiminnan kattavuutta ja saavutettavuutta pyritään laajentamaan sekä uusiin nuorten ryhmiin että maantieteellisesti. Sosiaalista vahvistamista tarvitsevien nuorten asioiden ja palveluiden koordinoimiseksi lisätään paikallisia, moniammatillisia verkostoja, kehitetään työpajatoimintaan osallistuneiden nuorten sijoittumisen seurantaan sekä lisätään sektorirajat ylittävän työn osaamista toimintaan osallistuvien ammattilaisten keskuudessa.

- Hallituskaudella tehtävät toimenpiteet

Hallituskaudella tehtävinä toimenpiteinä mainitaan työpajatoiminnan ulottaminen alueille, missä sitä ei vielä ole. Työmenetelmiä kehitetään siten, että tavoitetaan ja palveleaan erilaisia nuorten ryhmiä, mukaan lukien maahanmuuttajataustaiset nuoret, julkisten palvelujen ulkopuolella olevat nuoret sekä lisätään yksilövalmennuksen osuutta. Selvitetään työpajatoiminnan tai moniammatillisen työn lakisääteistämistä.

Lapsi- ja nuorisopoliittinen kehittämishjelma käsittelee varsin perusteellisesti työpajatoimintaa määrittellen toiminnan kohderyhmän, toiminnan tavoitteet ja työpajatoiminnan aseman julkisessa palvelutuotannossa. Tavoitteena on työpajatoiminnan rakenteiden vahvistaminen, säädöksellisen aseman vahvistaminen, palvelun kattavuus ja saatavuus ja pajatoiminnan ammatillisuuden kehittäminen. Virallisissa dokumenteissa esitetyt tavoitteet muodostavat selkeän kokonaisuuden, jolle pajatoiminnan vaikuttavuuden arviointi on mahdollista rakentaa. Moniammatillisuutta koskeva laki on näillä näkymin tulossa eduskunnan käsittelyyn 2009 syksyn istuntokaudella, joten säädöksellisessä vahvistamisessa on edetty ripeästi.⁶

2.3. Pajatyökentän itsemäärittelyä tavoitteista

Valtakunnallinen työpajayhdistys r.y:n mukaan työpaja on yhteisö, jossa työnteen ja siihen liittyvien valmennus- ja ohjauspalvelujen avulla pyritään parantamaan yksilön arjenhallintaa ja valmiuksia hakeutua koulutukseen tai työhön.⁷ Työpajojen menetelmiksi ovat tuotannollisen työn tekemisen lisäksi vakiintuneet työ- ja yksilövalmennus. Suomessa on n. 250 kuntien, säätiöiden sekä erilaisten yhdistysten ja yhteisöjen ylläpitämää työpajaa, joissa on vuosittain 10 000 - 20 000 valmentautujaa. Työpajanuori määrittellään yhdistyksen muotoiluissa nykyisellään siis valmentautujaksi. Asiakastyötä tekevä työntekijä työpajalla on vastaavasti yksilö- tai ryhmävalmentaja.

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista analysoida kaikkien työpajojen tavoiteasetteluja, mutta yleisarviona voidaan pitää sitä, että valtion virallisissa dokumenteissa esitetyt yleiset tavoiteasettelut ovat samassa linjassa työpajojen kanssa. Työpajojen välillä erityiset tavoiteasettelut vaihtelevat huomattavasti. Osissa työpajoja tavoitteet on rakennettu modernin liikkeenjohdon malliin lähtien missiosta ja arvoista ja päätyen yksityiskohtaisempiin tavoitteisiin. Monimuotoisissa pajoissa, jois-

⁶ Lakia valmistelevan työryhmä tuotti selvityksen nimeltä Nuorta ei jätetä – Puhalletaan yhteen hiileen! Moniammatillista viranomaistyötä ja sen lakisääteistämistä pohtineen työryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:5. (<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2009/liitteet/tr5.pdf?lang=fi>)

⁷ <http://www.valtakunnallinentyopajayhdistys.fi/>

sa on tarjolla sekä tutkintoon johtavaan koulutukseen, työvalmennukseen että kuntoutukseen liittyviä palveluja, tavoitteet määritellään yksityiskohtaisesti palvelun mukaan. Eri palveluissa asiakkaiden palvelutarve, lähtötaso ja tavoitetaso vaihtelevat palvelun sisällön mukaan. Pienimuotoisissa pajoissa tavoitteet on muotoiltu hyvin käytännönläheisinä ilman nykyiseen organisaatiokulttuuriin kuuluvaa retoriikkaa. Huolimatta kentän heterogeenisuudesta, yhteisiä nimittäjiä on kuitenkin olemassa. Ne liittyvät tavoitteisiin lisätä nuoren arjen hallintaa, yleisiä työelämävalmiuksia ja ammatillisia valmiuksia.⁸

Työpajan sisäisiin asiakasprosesseihin kiinnittyvä arviointi, jolla tavoitteen saavuttamista seurataan, vaihtelee. Yleensä alkuhaastattelussa arvioidaan nuoren lähtötaso ja tavoitteet sekä pajajakson lopussa määritellä tulokset, jotka yleisimmin käytettyinä mittareina ovat sijoittumistiedot. Nuoren itsensä ja palvelun tilaajan osuus tavoiteasettelussa vaihtelee. Sisäisissä asiakasprosesseissa selkeimmän rakenteen muodostaa tutkintoon valmistava koulutus, missä prosessia on mahdollista seurata toteutettaessa henkilökohtaista opetussuunnitelmaa.

3. Lähestymistapoja vaikuttavuuden arviointiin

Marketta Rajavaaran mukaan ”vaikuttavuus on vain sana, mutta se on saanut vähitellen yhteiskuntapolitiikassa merkittävän sananvallan”.⁹ Rajavaaran mukaan vaikuttavuus (*effectiveness*) on arvioinnin avainkäsitteitä, jota alettiin käyttää valtion ja kuntien hallinnossa yleisesti 1980-luvun lopulla. Tuolloin se määriteltiin julkisen sektorin tulosohjauksen myötä yhdeksi toiminnan tuloksellisuuden avaintekijäksi. Sen käyttö on jatkuvasti lisääntynyt 2000-luvulle tultaessa ja nykyisellään sitä voidaan luonnehtia keskeiseksi osaksi julkisen sektorin työntekijöiden moraalista säätelyä. Vaikuttavuuden arvioinnin läpimurtoa voidaan pitää tuoreena asiana, mutta itse problematiikka on vanha. Perinteisimmillään vaikuttavuudesta käyty keskustelu on liittynyt hyvinvointipalvelujen kansalaisia passivoivaan vaikutukseen. Jo 1800-luvulla esitettiin ensimmäisiä kertoja epäilyksiä siitä, että hyvää tarkoittavat sosiaalipoliittiset toimenpiteet ovat seurauksiltaan päinvastaisia kuin oli tarkoitettu. Suomessa 1990-luvulla käyty keskustelu kannustinloukuista, jossa kritisoitiin sosiaaliturvan passivoivaa vaikutusta, on ehkä tuorein tässä perinteessä käyty keskustelu, joka pulpahtaa esiin säännöllisin väliajoin.¹⁰

Pitäen mielessä Rajavaaran kriittiset kommentit vaikuttavuuden käsitteen yhteiskuntapoliittisesta merkityksestä esitän seuraavaksi joitakin yleisesti käytettyjä lähestymistapoja vaikuttavuuden arviointiin ja sen käyttämiseen hyvinvointipalvelujen tuloksellisuuden mittaamisessa.

Vaikuttavuuden määritelmänä käytän valtionalouden tarkastusviraston muotoilua, jonka mukaan vaikuttavuudessa on yksinkertaisimmillaan kyse siitä, että saavutetut tulokset ovat tehtyjen toimenpiteiden seurausta. Tavoitteena on siis osoittaa syy-seuraus suhde asiakkaan saaman palvelun

⁸ Euroopan unionissa on pitkään kehitelty elinikäistä oppimista koskevassa keskustelussa käsitettä avainosaamiset (key competencies). Nykyaikaisilla ja tulevaisuuden työmarkkinoilla vaadittavat avainosaamiset on keskustelussa määriteltä yksilöltä vaadittavina tietoina, taitoina, asenteina ja arvoina. Työpajatoiminnan tavoitteista nuoren kasvussa on kysymys hyvin samankaltaisesta keskustelusta. (ks. http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/keyrec_en.pdf)

⁹ Rajavaara, Marketta: Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaalija- ja terveysturvan tutkimuksia 2007:84. (sivu 14)

¹⁰ Ks. myös kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuudesta käytyä keskustelua, jossa problematisoidaan työmarkkinoiden rakenteellisesta muutoksesta aiheutuvia ongelmia, Kotiranta, Tuija: Aktivoinnin paradoksit. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 335, 2008.

ja asiakkaassa tapahtuneen tai asiakkaan asemassa tapahtuneen muutoksen välillä. Yhteiskuntapolitiikassa ongelmia aiheuttaa kuitenkin se, että syy-seuraus suhteet ovat monimutkaisia ja vaikeita osoittaa.¹¹ Sosiaalipalveluissa ongelmia aiheuttaa erityisesti se, että muutosta ei haluta osoittaa pelkästään asiakkaan objektiivisesti määritellyn taloudellisen, sosiaalisen tai työmarkkina-aseman perusteella vaan muutosta halutaan osoittaa tapahtuneen myös asiakkaan pään sisällä. Muutosta halutaan osoittaa näin ollen sosiaalityön ja terapeuttisen psykologisen työn välisellä rajapinnalla.

Kuten edellä totesin, vaikuttavuutta alettiin pitää toiminnan tuloksellisuuden avaintekijänä tulosjohtamisen myötä. Miten sitten määritellään toiminnan tuloksellisuus kokonaisuudessaan?

Kun tulosjohtamista alettiin soveltaa julkisen sektorin palveluiden johtamisessa 1980-luvun lopulla, kunnallinen työmarkkinalaitos julkaisi usean työmarkkinajärjestön yhteisen suosituksen tuloksellisuuden arvioimisesta. Suosituksen mukaan palvelutoiminnan tuloksellisuutta tulisi arvioida 1) tuottavuuden/taloudellisuuden, 2) vaikuttavuuden/kustannusvaikuttavuuden 3) ulkoisen ja sisäisen palvelukyvyyn näkökulmasta.¹² Suosituksessa tuottavuus viittaa suoritteiden määrään ja niiden tuottamiseen tarvittavan panoksen välistä suhdetta, eli siis panos-tuotos suhteeseen. Vaikuttavuus viittaa palvelutuotannon kykyyn saada aikaa sellaisia vaikutuksia, jotka tyydyttävät kuntalaisten tarpeet tai ovat asetettujen tavoitteiden mukaisia. Kustannusvaikuttavuudella ilmaistaan palvelujen vaikuttavuuden kustannuksia, sisäinen palvelukyky viittaa palvelujen katkeamattomuuteen ja organisaation toimivuuteen, ulkoinen palvelukyky viittaa puolestaan palvelun ja tuottajan väliin suhteeseen. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen suosituksia sovellettiin kunnissa eri tavoilla. Lamavuosina 1990-luvun alussa vaikuttavuuden osoittamista alettiin käyttää Suomessa ensimmäisiä kertoja sosiaalipalvelujen tuloksellisuutta arvioitaessa. Tavoitteena oli estää sosiaalipalvelujen hallitsematon ”juustohöyläminen” ilman arvioiteja ja arvokeskusteluja.

Ehkä tunnetuin tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden käsitettä hyödyntänyt malli suomalaisessa julkisten palvelujen tuottamisessa on tasapainotettu mittaristo (Balanced Score Card), jonka yritys-pohjaiseen malliin on tehty julkiselle sektorille sovellutuksia.¹³

Alkuperäisen BSC-mallin kehittäjät Robert Kaplan ja David Norton näkivät 1990-luvun alussa yritysjohtamisen keskeiset puutteet siinä, että tuloksellisuutta kuvaavat tunnusluvut keskittyivät menynyttä taloudellista tilaa kuvaaville tunnusluville. Kehittämässään mallissa he esittivät tunnuslukujen monipuolistamista ja niiden kytkemistä yrityksen tulevaisuuteen menneisyyden sijasta. Toisin sanoen tuloksellisuutta kuvaavat tunnusluvut oli kytkettävä yrityksen visioon ja strategiaan. Monipuolisesta tiedosta tulisi näin organisaation ohjaamisen ja johtamisen väline. Johtamisesta tulisi tietoon perustuvaa johtamista. Tunnuksien tulisi heidän mukaan kuvata neljää näkökulmaa, eli yrityksen asiakkaan, yrityksen talouden, yrityksen tuotantoprosessin ja yrityksen henkilöstön näkökulmaa.¹⁴

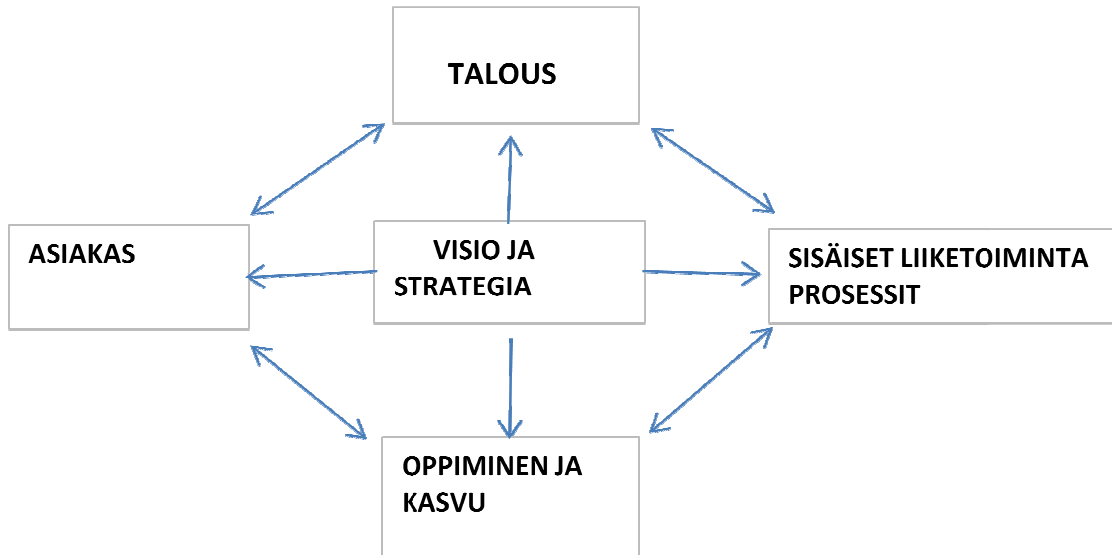
¹¹ Valtiontalouden tarkastusvirasto: Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Toiminnantarkastuskertomus 146:2007 (sivu 77)

¹² Rousu, Sirkka: Lastensuojelun tuloksellisuuden arviointi organisaatioissa. Näkymätön tuloksellisuus näkyväksi. Tampereen yliopisto, Acta nro 197. (sivut 122-123)

¹³ Lumijärvi, Ismo & Jylhäsaari, Jussi: Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Tampere, Gaudeamus 1999.

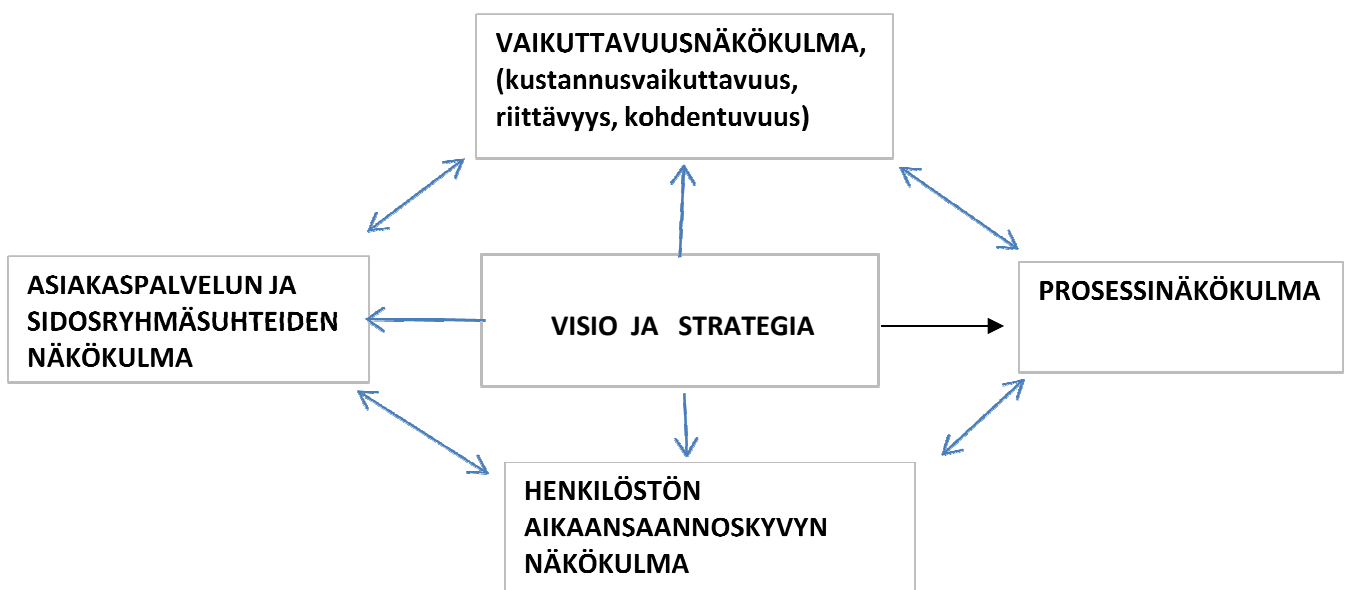
¹⁴ Rousu, Sirkka, emt. 125-126; Kaplan, Robert & Norton, David: Translating Strategy into Action. The Balanced Score Card. Massachusetts. Harvard Business School Press, Boston, 1996.

Kuvio 1. Yrityksen vision ja strategian toteuttamisen neljä näkökulmaa. Alkuperäinen Kaplan & Nortonin malli. (Lähde: Laulainen, Sanna, Kuopion yliopisto, luentomateriaali 2006)



Julkisen sektorin palvelujen tuloksellisuutta mitattaessa talous tuloksellisuuden osatekijänä alettiin kuitenkin nähdä määrittelyltään liian yksilotteisena ja kapeana. Tulosta haluttiin mitata monipuolisemmin kuin pelkkänä taloudellisena tuloksena. Suomessa BSC-mallista käydyssä keskustelussa julkisella sektorilla talouden käsitettä laajennettiin vaikuttavuuden käsitteeseen Ismo Lumijärven kehittämällä sovellutuksella, joka toimi edellä mainitun kunnallisen työmarkkinalaitoksen suosituksen pohjana.

Kuvio 2. Kunnan tuloksellisuusarvioinnin perusnäkökulmat. Julkisen sektorin erityispiirteet huomioiva malli. (Lähde: Laulainen, Sanna, Kuopion yliopisto, luentomateriaali 2006)



Julkisen sektorin BSC-sovellutuksessa oleellista on tuloksellisuutta kuvaavien taloudellisten mittareiden laajentaminen työn vaikuttavuutta kuvaaviksi mittareiksi. Vaikuttavuutta mitataan kustannusvaikuttavuutta laajemmin suhteessa palvelujen riittävyyteen ja kohdentuvuuteen. Julkisella sektorilla alettiin korostaa mallissa myös henkilöstöä tärkeimpänä tulostekijänä. Malli auttaa hahmottamaan myös kuntalaisen roolia hyvinvointipalvelujen asiakkaana.

Seppo Määttä mallia mukaillen BSC-kieli on käännettävissä arkikielelle ja siten paremmin omaksettavaksi seuraavan kuvion avulla.

Kuvio 3. Tasapainotetun mittarin ydinajatus. (Lähde: Määttä, Seppo, Tasapainoinen menestysstrategia 2000)



Hyvinvointipalveluiden vaikuttavuuden arviointi lähtee mallin mukaan siis liikkeelle henkilöstöstä, jota pidetään tuloksellisuuden tärkeimpänä osatekijänä. Julkisella sektorilla tämän periaatteen toteuttaminen on kuitenkin osoittautumassa kaikkein haavoittuvimmaksi tuloksellisuutta tavoiteltaessa. Työpajakentällä henkilöstön ongelmat liittyvät monen pajan kohdalla vähiin henkilöresursseihin, henkilöstön vaihtuvuuteen ja epävarmoihin työsuhteisiin, jotka vaikuttavat sisäisten palveluprosessien kehittämistä. Työpajatoiminnan historiassa henkilöstön osaaminen on kuitenkin kehittynyt ja monipuolistunut. Moniammatillinen työskentelyote, sidosryhmien lisääntyminen ja asiakaskunnan muutos ovat asettaneet henkilöstön osaamiselle jatkuvasti haasteita, joihin on vastattu jatkuvalla henkilöstön kehittämisellä.

Malli korostaa myös hyvinvointipalvelujen asiakkaan näkökulmaa. Asiakkaan asema julkisen sektorin palvelutuotannossa ja yksityisen sektorin tavaratuotannossa on osin samanlainen, osin erilainen. Samaa on molemmilla sektoreilla asiakkaan merkityksen korostaminen tuotteen laatua kehitettäessä. Yksityiseltä sektorilta kouluesimerkinä voidaan mainita kännykkäteollisuus, joka on jo pitkään käyttänyt nuoria "vapaaehtoisia" uusien tuotteiden kehittämisessä nuorelle asiakaskunnalle. Asiakaslähtöisyys on ollut jo 50-luvulla kehiteltujen liikkeenjohtoteorioiden mukaan laatujohtamisen perusta, jonka mukaan asiakkaat määrittelevät lopulta sen, kelpaako tuote markkinoil-

la. Sekä julkisella sektorilla että yksityisellä sektorilla asiakkaat on yhä tietoisemmin otettu mukaan palvelun kehittämiseen. Julkisen sektorin palvelutuotannossa asiakas on kuitenkin myös kansalainen ja veronmaksaja, jonka oikeudet perustuvat kansalaisoikeuksiin. Yksityisellä sektorilla asiakas äänestää kävelemällä, julkisella sektorilla asiakkaalla on äänioikeus ja kansalaisena oikeus saada palvelu. Julkisella sektorilla päättäjillä on puolestaan poliittinen vastuu, mitä yksityisen sektorin päättäjillä ei ole.

Mitattaessa julkisten palvelujen vaikuttavuutta asiakkaan näkökulmaa voidaan pitää tärkeimpänä näkökulmana. Tämä on laatujohtamisen ydinajatuksia myös yksityisellä sektorilla. Asiakkaan näkökulma on usein pelkistetty asiakkaille tehtyihin kyselyihin, joita olemme tottuneet näkemään päivittäin erilaisilla tavaramarkkinoilla ja ravintoloissa. Kvantitatiiviset strukturoidut lomakkeet eivät ole kuitenkaan olleet yksityisellä sektorillakaan ainoa tapa tuottaa tietoa asiakastytyväisyydestä. Itse asiassa nykyinen kvalitatiivinen tutkimustapa fokusryhmäkeskusteluineen on lähtöisin markkinatutkimuksesta, missä sitä ensimmäisenä kehiteltiin USA:ssa jo ennen toista maailmansotaa.

Suomessa hyvinvointipalvelujen asiakaslähtöistä laadullista arviointia on kehitetty muutaman vuoden ajan ainakin kahden eri sovellutuksen muodossa. Molemmissa sovellutuksessa ideana on kehittää dialogista suhdetta hyvinvointipalvelujen asiakkaan ja työntekijän välille. Esittelen seuraavaksi lyhyesti ensin Bikva-mallin ja sitten sosiaalisen tilinpidon mallin esimerkkeinä keskustelusta.

Bikva on lyhennys tanskankielisestä määritelmästä *Bruderinddragelse i kvalitetsvurdering* eli asiakkaiden osallisuus laadunvarmistajana. Ideana on ottaa asiakkaat mukaan palvelujen laadun arviointiin, jolloin aletaan ymmärtää paremmin asiakkaiden ongelmat ja etsiä ongelmiin ratkaisut dialogissa asiakkaiden ja työntekijöiden välillä. Bikva on alun perin kehitetty Tanskassa psykiatrian alalla. Sosiaalityön puolella Bikvaa alettiin soveltaa siinä vaiheessa, kun asiakastytyväisyyttä mitaavia kyselyjä ei pidetty enää riittävinä. Kyselyt sinällään tuottavat tietoa palveluiden laadusta, mutta tavoitteeksi asetettiin hankkia monipuolisempaa kvalitatiivista tietoa ja saada näin asiakkaan ääni paremmin esiin.¹⁵

Asiakkailla on mallissa keskeinen rooli. He määrittelevät palvelun arviointikysymykset omien kriteeriensä perusteella. He ovat tällöin oppimisen käynnistäjiä ja tuottavat tietoa, jota voidaan käyttää palveluiden kehittämisessä. Asiakkaita osallistamalla saadaan tietoa, jota muuten ei saataisi palvelun kehittämiseksi. Tieto välittyy suoraan työntekijöille, mutta sen lisäksi oleellista tiedon kehittämisessä on asiakkaan ja työntekijän välinen dialogi. Dialogin tärkeyttä korostaa se, että sosiaalityön laatu syntyy kenttätyöntekijöiden ja asiakkaan välisissä kohtaamisissa. Asiakkaiden kanssa tehtävissä ryhmähaastatteluissa asiakkaiden antama palaute liittyy 80–85 prosenttisesti asiakkaan ja työntekijän väliseen suhteen tanskalaisten kokemusten mukaan.

Malli ei jää kuitenkaan pelkäksi työntekijän ja asiakkaan väliseksi työkaluksi. Asiakkaiden haastattelut - jotka toteutetaan mieluummin ryhmähaastatteluinä – analysoidaan ja haastattelun tehneet työntekijät välittävät analyysinsä organisaatiossaan eteenpäin. Muodostuu haastatteluketju, jossa ensin haastatellaan asiakkaat, sitten työntekijät, sen jälkeen organisaation johto ja lopuksi poliittiset päättäjät. Menetelmä ulottuu siis toimintayksikön sisältä koko palvelujärjestelmään ja poliittiseen päätöksentekoon. Asiakkaiden ongelmia koskeva tieto karttuu haastatteluketjussa, jonka jokaisessa vaiheessa tietoa koostetaan ja sen pohjalta valmistellaan seuraavan vaiheen haastattelu. Menetelmän perustana on konstruktionistinen oppimiskäsitys ja tietokäsitys.

¹⁵ Krogstrup, Hanna Kathrine, Asiakaslähtöinen arviointi. Bikva malli. Stakes 2004

Bikva-malli korostaa siis asiakkaan osallisuutta palvelun laadun varmistajana, joten se soveltuu hyvin BSC-lähtöiseen tuloksellisuuden mittaamiseen, joka korostaa laatua ja laadullisia mittareita. On huomattava, että vaikka ryhmähaastatteluista saatava aineisto on luonteeltaan kvalitatiivista aineistoa, kvalitatiivinen aineisto on mahdollista analysoida kvantitatiivisin menetelmin tarvittaessa. Sama pätee seuraavassa esiteltävään sosiaalisen tilinpidon menetelmään.

Syfo Oy:n mukaan sosiaalinen tilinpito on menetelmä sosiaalisten, yhteiskunnallisten ja ekologisten tulosten osoittamiseen.¹⁶ Se on viitekehys, joka voi sisältää monipuolisen joukon mittausvälineitä. Sosiaalisen tilinpidon prosessi voidaan rinnastaa taloudelliseen tilinpitoon sillä erotuksella, että mittauskohteena ovat asiat, joiden tulosta ei saada esille normaalin taloudellisen tilinpidon kautta. Sosiaalinen tilinpito on myös johtamisen väline, jonka avulla voidaan tarkastella omalla toiminnalla saavutettuja tuloksia ja viestiä niistä sidosryhmille.

Syfon Vastuunkantaja-mallin mukaisessa sosiaalisessa tilinpidossa on seitsemän vaihetta:

1. Sosiaalisen tilinpidon suunnittelu
2. Budjetointi (tavoitteiden ja mittareiden määrittäminen sekä mittausmenetelmien suunnittelu)
3. Kirjanpito (mittaaminen, tiedonkeruu)
4. Tilinpäätös (tuloksen kokoaminen ja näyttäminen)
5. Tilintarkastus (tuloksen tarkastus)
6. Tulosten viestintä
7. Tulosten hyödyntäminen toiminnan kehittämisessä.

Sosiaalisten tavoitteiden asettamisen lähtökohtana ovat organisaation perustehtävä, strategiset linjaukset ja toimintasuunnitelma. Käytettävät tiedonkeruun ja tulosten mittaamisen menetelmät määritellään asetettujen tavoitteiden perusteella organisaation omista lähtökohdista. Kerättyjä tuloksia hyödynnetään jo kirjanpitolvaiheessa toiminnan kehittämiseen. Sosiaalisessa tilinpäätökseen kootaan tulokset kaikista tilikauden tavoitteista. Ulkopuolinen sosiaalinen tilintarkastaja arvioi kirjanpidon ja tulosten oikeellisuuden.

Asiakkaan osallisuutta korostavaan Bikvaan verrattuna sosiaalinen tilinpito on enemmän organisaatiokeskeinen toiminta, jossa sosiaaliset tulokset pyritään saamaan päättäjille ja sidosryhmille helposti luettavaan muotoon mallina tilinpitoprosessi. Arvioinnissa käytettävä aineisto voi olla kvalitatiivista, mutta tuloksia esitettäessä analyysi muokataan kvantitatiiviseksi esimerkiksi skaalaamalla. Tärkeä sosiaalisen tilinpidon tavoite on tehdä organisaation palveluprosessit ja sosiaaliset tulokset läpinäkyviksi, mikä sekä ohjaa henkilöstöä että vakuuttaa palvelun tilaajia. Kuten Bikvaa myös sosiaalista tilinpitoa sovelletaan monissa hyvinvointipalveluja tuottavassa organisaatiossa ja sovellutuksista on ehditty tehdä myös arvioita. Sosiaalisen tilinpidon alkuperämaa on Skotlanti, josta se on rantautunut Suomeen Ruotsin kautta.¹⁷

Sekä Bikvassa että sosiaalisen tilinpidon menetelmässä tavoitteena on osoittaa laadullisten aineistojen ja mittareiden vakuuttavuus arvioitaessa toiminnan vaikutusta. Molemmat ovat kehittyneet kansainvälisessä sosiaalityöstä käytävässä keskustelussa ja niitä sovelletaan sosiaalityön kentällä eri muodoissaan.

¹⁶ <http://www.syfo.fi/fi/palvelut/vastuunkantaja-sosiaalinen-tilinpito-ja-tilintarkastus/>

¹⁷ <http://www.syfo.fi/fi/palvelut/vastuunkantaja-sosiaalinen-tilinpito-ja-tilintarkastus/>

3.1. Vaikuttavuuden luokittelutavoista: Esimerkkinä EU:n Nuoriso-ohjelman arviointi

Toisin kuin Valtiontalouden tarkastusvirasto esittää toiminnantarkastuskertomuksessaan, vaikuttavuuden arviointia ei ole tehty pelkästään hanketasolla vaan sitä on tehty myös ohjelmatasolla.¹⁸ Käytäntö on siirtynyt EU:n rakennerahastoista rahoitettujen ohjelmien arvioinneista kansalliselle tasolle EU:n jäsenmaissa.

Esitän seuraavaksi esimerkin ohjelmataason arvioinnista käyttämällä hyväksi EU-nuoriso-ohjelmasta tehtyä arviointia, jossa arviointikriteerit määriteltiin kokonaan kvalitatiivisesti ja sen rinnalla suoritteet panos-tuotos mallin mukaan määrällisesti.¹⁹ Arviointia varten kerätty aineisto oli panos-tuotos analyysin osalta kvantitatiivinen komission antamien luokitusten mukaisesti. Vaikuttavuuden osalta aineistona käytettiin sekä kvalitatiivista haastatteluaineistoa että kvantitatiivista kyselyaineistoa. EU:n komissio on johdonmukaisesti korostanut nuorten omien mielipiteiden esiin nostamista ja erityisesti syrjäytyneiden tai syrjäytymisuhan alla olevien nuorten mielipiteiden mukana olemista arvioinnissa. Nuorten kanssa käytävän keskustelun muotoja on kehitelty ns. jäsennellyn vuoropuhelun käsitteen kautta (*structured dialog*).

EU:n nuoriso-ohjelma 2000-2006 on EU:n nuorisotyöhön suunnattu tärkein rahoitusohjelma, joka on jatkanut vuodesta 2006 eteenpäin Nuorten toimintaohjelmaksi (Youth in Action). Ohjelmalle asetettiin yleiset tavoitteet koskien koko ohjelmaa ja sen lisäksi alaohjelmille kuten nuorten ryhmävaihdot ja nuorten vapaaehtoistyö on asetettu omat erityistavoitteet.

Ohjelman vaikuttavuudesta tehtiin ulkoinen väliarviointi ohjelmakauden keskellä ja sen jälkeen ulkoinen loppuarviointi ohjelmakauden päätyttyä. Ohjelmakauden aikana jokaisessa alaohjelmassa tehtiin itsearviointia, jonka keskeisenä piirteenä on toimintojen prosessikuvaus. Viime vuosina on alettu korostaa entistä selväpiirteisemmin nuorten tekemien projektien tulosten käytettävyyttä hyvien käytäntöjen leviämisen ohella (*Dissemination and Exploitation of Results*). Itsearvioinnin ohella pyritään kehittämään eri maiden välillä vertaisarviointia (*peer review*), jota on jo pidempään käytetty EU:n sosiaalisia ohjelmia arvioitaessa.

Nuoriso-ohjelman vaikuttavuuden arvioinnissa vaikutusta käsitteenä luokiteltiin seuraavasti:

1. Ohjelman vaikutus

- i. Onnistumisen kriteereitä oli 19, jotka johdettiin ohjelma yleis- ja erityistavoitteista. Kriteereitä oli määritelty sekä taitoina, asenteina että arvoina (kielitaito, liikkuvuus, aktiivisuus kansalaisena, kulttuuriset toleranssit, syrjäytymisen ehkäiseminen jne.)
- ii. Arviointikysymys 1: Missä määrin ohjelman eri toiminnot ovat vaikuttaneet odotetulla tavalla nuoriin yleis- ja erityistavoitteiden mukaisesti?

¹⁸ Valtiontalouden tarkastusvirasto: Toiminnantarkastuskertomus 146/2007, s. 78; Ohjelmataason vaikuttavuuden arvioinneista esimerkkinä mm. Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi, ks. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:12, Loppuraportti: tulosten ja vaikutusten arviointi (Oosi, Olli ym). Toimintaa ohjattiin hanke-nimikkeellä, mutta käytännössä kyseessä oli vuosien 2003-2007 aikana toimeenpantu kehittämisohjelma, joka jatkuikin seuraavalla ohjelmakaudella kehittämisohjelman nimikkeellä (KASTE, Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma 2008-2011).

¹⁹ Kuure, Tapio: EU-nuoriso-ohjelma 2000-2006, Suomen loppuraportti. Opetusministeriön julkaisuja 2008:37 (http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2008/EUxn_Nuoriso-ohjelma_2000x2006x_Suomen_loppuraportti?lang=fi)

- iii. Arviointikysymys 2: Missä määrin ohjelma on tuottanut odottamattomia (positiivisia tai negatiivisia) vaikutuksia nuoriin?
- 2. Ohjelman vaikutus nuorisotyöntekijöihin, nuorisojohtajiin, organisaatioihin ja paikallisiin yhteisöihin
 - i. Onnistumisen kriteereitä oli määritelty 16
 - ii. Arviointikysymys 3: Missä määrin ohjelma on vaikuttanut odotetulla tavalla nuorisotyöntekijöihin, nuorisojohtajiin, organisaatioihin ja paikallisiin yhteisöihin suhteessa ohjelman yleisiin ja erityisiin tavoitteisiin?
- 3. Ohjelman vaikutus yhteiskuntapolitiikkaan, lainsäädäntöön ja instituutioihin
 - i. Onnistumisen kriteereitä oli määritelty 9
 - ii. Arviointikysymys 4: Missä määrin ohjelma on vaikuttanut nuoria koskevaan yhteiskuntapolitiikkaan, lainsäädäntöön ja instituutioihin?
- 4. Ohjelman tavoitettavuus
 - i. Onnistumisen kriteereitä oli 10
 - ii. Arviointikysymys 5: Missä määrin ohjelma on ollut nuoria yhteiskuntaan integroiva, tavoitettava ja ei-diskriminoiva?
- 5. Ohjelman täydentävyys
 - i. Onnistumisen kriteereitä oli 6
 - ii. Arviointikysymys 6: Onko nuoriso-ohjelma kyennyt täydentämään muita relevantteja yhteiskuntapolitiikkoja ja ohjelmia ja onko tässä kehitytty?
- 6. Ohjelman hyödynnettävyys ja käyttökelpoisuus
 - i. Onnistumisen kriteereitä oli 5
 - ii. Arviointikysymys 7: Missä määrin ohjelma on vaikuttanut juuri niihin tarpeisiin, ongelmiin ja kysymyksiin, mitä ohjelmassa asetettiin
 - iii. Arviointikysymys 8: Missä määrin ohjelma yleensä ja Eurooppalainen vapaaehtoispalvelu erityisesti on vaikuttanut EU:n Lissabonin agendan tavoittelemaan kasvuun ja työllisyyden lisäämiseen kehittämällä inhimillistä pääomaa ja lisäämällä nuorten työllistettävyyttä?
- 7. Jatkuvuus ja pysyvyys
 - i. Onnistumisen kriteereitä oli 4
 - ii. Arviointikysymys 9: Missä määrin ohjelman positiivisten vaikutusten voi olettaa jatkuvan ohjelman päättymisen jälkeen?
- 8. Johtamiskäytäntöjen, ohjelmarakenteiden ja taloushallinnon tehokkuus
 - i. Onnistumisen kriteereitä oli 16
 - ii. Arviointikysymys 10: Missä määrin ohjelman budjettia ja inhimillisiä resursseja on osattu käyttää hyväksi ohjelman toimeenpanossa, taloushallinnossa sekä ohjelma tukirakenteita muodostettaessa (Eurodesk, Salto-resurssikeskus)?

Ylläesitystä vaikuttavuuden arvioinnista on löydettävissä vaikuttavuuden eri tasoja seuraavasti:

A Eri toimijatasoihin kohdistuvat vaikutukset

- nuoriin kohdistuvat vaikutukset
- työyhteisöön ja organisaatioon kohdistuvat vaikutukset

- palvelujärjestelmään kohdistuvat vaikutukset
- lainsäädäntöön ja instituutioihin kohdistuvat vaikutukset
- yhteiskuntapoliittiset yleiset vaikutukset
- nuorten yhteiskuntaan kiinnittymiseen kohdistuvat vaikutukset

B Odotetut – odottamattomat vaikutukset

- positiiviset ja negatiiviset odottamattomat vaikutukset

C Välittömät vaikutukset nuoriin

- vaikutus nuoren käyttäytymiseen ja kasvuun kuten itsetunto, voimaantuminen

D Välilliset vaikutukset nuoriin

- vaikutukset koko palvelujärjestelmään, yhteiskunnan rakenteisiin ja yhteiskuntapolitiikkoihin, jotka vaikuttavat nuorten asemaan

E Kerrannaisvaikutukset

- ohjelmassa mukana olleiden nuorten vaikutus ympäristöönsä

F Vaikutuksen kesto

- välitön, hankkeen aikana osoitettavissa olevan vaikutus
- viiveellä, vuosia hankkeen jälkeen osoitettavissa oleva vaikutus

Eri alaohjelmissa vaikuttavuus painottui eri tavalla. Nuorten ryhmävaihdoissa vaikutukset arvioitiin vahvemmin hankkeen aikana välittömästi tapahtuviksi kun taas vapaaehtoisvaihdoissa, joissa kohteena oli yksittäinen nuori, vaikutuksen arvioitiin kestävän pidempään ja sillä katsottiin olevan enemmän kerrannaisvaikutuksia. Ohjelman volyyeista mainittakoon, että vuosina 2000-2006 lähes 30 000 nuorta osallistui ohjelman eri toimintamuotoihin.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa toiminnan vaikuttavuus tiivistetään työpajatoiminnan välittömiin, välillisiin ja viimesijaisiin vaikutuksiin.²⁰ Välittömiksi vaikutuksiksi arvioidaan pajatoimintaa koskevan tietämyksen lisääntyminen, pajoille hakeutumisen tehostuminen sekä se, että yhä suurempi osa työttömistä nuorista on aloittanut pajajakson. Välittömiä vaikutuksia luonnehditaan vaikutuksiksi, joita voidaan hallita. Välitason vaikutuksia ovat puolestaan toiminnan muokkaaminen nuorten tarpeiden mukaan kuten panostamalla lisää yksilövalmennukseen ja perustamalla enemmän starttipajoja. Välitason vaikutukset ilmenevät nuorten elämänhallinnan parantumisena. Viimesijaiseksi vaikuttavuudeksi määritellään nuoren sijoittuminen koulutukseen ja työelämään. Analyysissään tarkastusvirasto päätyi sikäli myönteiseen arvioon, että pa-

²⁰ Emt, sivu 83 (Tarkastusvirasto viittaa tässä edellä mainittuun Rajavaaran 2006 tutkimukseen)

jatoiminta on päässyt tavoitteisiinsa opintoihin sijoittumisen osalta mutta sikäli negatiiviseen, että pajatoiminta ei ole vaikuttanut työhön sijoittumiseen.²¹

Verrattaessa Valtiontalouden tarkastusviraston käyttämää vaikuttavuutta koskevaa luokitusta EU:n käyttämään luokitukseen, voidaan havaita, että EU:n käyttämä luokitus antaa yksityiskohdaisempia työkaluja työpajatoiminnan vaikuttavuuden arviointiin. EU:n käyttämä luokitus ja näkökulma antaa mahdollisuuden ottaa mukaan nuorten oma arviointi toiminnan vaikuttavuudesta ja yhdistää näin asiakaslähtöinen laadunarviointi työpajan sisäiseen itsearviointiin ja työpajatoiminnan vaikutuksiin koko palvelujärjestelmään ja yhteiskuntapolitiikkoihin kuten työvoimapolitiikka, koulutuspolitiikka ja sosiaalipolitiikka.

4. Työpajojen vaikuttavuuden arvioinnin ulottuvuudet

Työpajatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin voi esittää lähtevän nuoresta itsestään. Ensimmäinen on kysyttävä, miten toiminta vaikuttaa yksittäisen nuoren elämään ja miten toiminta pystyy vastaamaan hänen palvelutarpeisiinsa. Sen jälkeen voidaan siirtyä työpajan oman toiminnan vaikuttavuuteen, työpajan vaikutukseen nuorten palvelujärjestelmässä ja laajemmin nuorisopolitiikassa ja lainsäädännössä. Lopulta tullaan taas nuoreen itseensä, eli miten koko prosessi auttaa nuorten kiinnittymään työmarkkinoihin ja laajemmin koko yhteiskuntaan.²²

Vaikuttavuuden arvioinnin ulottuvuudet ovat tiivistettävissä Kuviossa 5 esitetyn rakenteen avulla. Esitykseni vaikuttavuuden arvioinnin ulottuvuuksista on alustava ja yksityiskohdat viitteellisiä. Esitys on avoin kritiikille ja kehittämis ehdotuksille. Rakenteen etuna voi mielestäni pitää sitä, että sen avulla välittömät, välilliset ja kerrannaisvaikutukset sekä odottamattomat positiiviset ja negatiiviset vaikutukset voidaan hahmottaa toiminnan eri tasoille. Samoin toiminnan yksilöllisiä ja yhteiskunnallisia vaikutuksia voidaan hahmottaa toiminnan eri tasoilla.

²¹ Työhön sijoittumisesta käytävässä keskustelussa viitataan tässä yhteydessä edellä mainittuun Kotirannan tutkimukseen aktivoinnin paradokseista, jossa keskeisenä probleemana nähdään työmarkkinoiden rakennemuutos. Syvälinen perehtyminen rakennemuutokseen työpajojen näkökulmasta voisikin olla yksi seuraavien selvitysten painopisteistä.

²² Olen kehittänyt tätä näkökulmaa meneillään olevassa Pajaverkko-hankkeessa projektikoordinaattori Satu Meriluodon esitelmän pohjalta. Hankkeesta informaatiota: <http://www.palmenia.helsinki.fi/pajaverkko/>

Kuvio 5. Työpajatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin ulottuvuudet

VAIKUTTAVUUDEN TASO	ODOTETUT TULOKSET	VAIKUTTAVUUS JA ONNISTUMISEN KRITEERIT	VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN TYÖKALUT
1. Toiminnan vaikutus nuoriin	<ul style="list-style-type: none"> * sijoittuminen pajajakson päättyessä * seuranta-tiedot * nuorten suoritteet pajajakson aikana 	<ul style="list-style-type: none"> * nuoren kehitys avain-kompetenssein määriteltynä (EU-life long-learning jaottelulla) * tiedot * taidot * arvot ja asenteet * nuoren kehitys pajan asettamien yleisten ja erityisten tavoitteiden mukaisesti 	<ul style="list-style-type: none"> * Asiakastietojärjestelmä * VAT * Sateenkaari * HOPS * Bikva * Sosiaalinen tilinpito * Seurantajärjestelmä
2. Toiminnan vaikutus työpajaan työyhteisönä ja organisaationa	<ul style="list-style-type: none"> * henkilöstön osaaminen lisääntyy * moniammatillinen työs-kentelytapa kehittyä 	<ul style="list-style-type: none"> * työskentelyn ammattimaisuus lisääntyy * työskentelyprosessin läpinäkyvyys ja tavoitteellisuus lisääntyy * työntekijöiden roolit ovat selkeitä ja työsuhteet vakiintuneita 	<ul style="list-style-type: none"> * Sosiaalinen tilinpito * Seurantajärjestelmä * Bikva * työnohjaus * vertaisarviointi * ulkopuolinen arviointi
3. Toiminnan vaikutus työpajan asemaan nuorten palvelujärjestelmässä	<ul style="list-style-type: none"> * työpajan rooli moniammatillisessa ja poikkihallinnollisessa järjestelmässä selkiytyy 	<ul style="list-style-type: none"> * työpajan sidosryhmä-suhteet tiivistyvät * työpajan tavoitettavuus lisääntyy, toiminta vakiintunutta * paja täydentää alueen muuta palvelutoimintaa 	<ul style="list-style-type: none"> * ulkopuolinen arviointi * työpajojen oma itsearviointi * vertaisarviointi * koulutuksen arviointijärjestelmä * Bikva * Seurantajärjestelmä
4. Toiminnan vaikutus nuorisopolitiikkaan ja muihin yhteiskuntapolitiikkoihin (työvoima, koulutus, hyvinvointi)	<ul style="list-style-type: none"> * alan lain-säädäntö kehityy * yhteys muihin yhteiskuntapolitiikkoihin vahvistuu 	<ul style="list-style-type: none"> * työpajatoiminta vaikuttaa non-formaalien oppimisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen * työpajat lähentävät koulua ja työelämää toisiinsa 	<ul style="list-style-type: none"> * ulkopuolinen arviointi * Nuoran tekemä arviointi osana lapsi- ja nuorisopolitiittisen kehittämissohjelman arviointia
5. Toiminnan vaikutus nuorten kiinnittymiseen yhteiskuntaan ja työmarkkinoihin	<ul style="list-style-type: none"> * nuorella on paremmat edellytykset sijoittua 	<ul style="list-style-type: none"> * työpajatoiminta tuottaa parempaa tietoa nuorten työmarkkinoista 	<ul style="list-style-type: none"> * akateeminen perustutkimus * sektoritutkimus * arviointitutkimus

4.1. Työpajojen vaikuttavuuden arvioinnin nykytila

Tarkasteltaessa työpajojen vaikuttavuuden arvioinnin nykytilaa yllä esitetyn rakenteen näkökulmasta, voidaan todeta, että suuri osa tietorakenteesta on olemassa, kehitteillä tai siitä on olemassa hyviä käytäntöjä.

Nuoriin kohdistuvien vaikutusten osalta käynnissä on keskustelu mahdollisista koko työpajakenttää koskevista yhteisistä mittareista. Yksi mahdollisuus systematisoida keskustelua voisi olla eurooppalaisissa elinikäisen oppimisen (*lifelong learning*) keskusteluissa kehitellyt avainosaamiset (*key competencies*), joissa osaaminen on määritelty tavanomaista työmarkkinaosaamista huomattavasti laajemmaksi. Avainosaamisiin on laskettu mukaan mm. kulttuuriset kompetenssit. Tämä lähestymistapa laajentaa onnistumisen kriteerejä nuoren työmarkkina-kiinnittymistä laajempaan kiinnittymiseen yhteiskuntaan, hänen kasvuunsa aktiivisena kansalaisena ja yhteisön jäsenenä.²³ Arvioitaessa EU:n Nuoriso-ohjelman vaikuttavuutta nuoriin arviointikehyksenä toimi EU:ssa määritellyt avainosaamisalueet, joten arviointikehyks on siten tuttu eurooppalaisessa työmarkkina- ja koulutuspoliittisessa keskustelussa.

Vaikuttavuuden arviointiin liittyviä työkaluja työpajoilla voi olettaa olevan enemmän, mitä niitä tunnustetaan. Pajojen asiakasprosessi käynnistyy pajan sisällä usein alkuhaastattelulla ja jo sitä ennen sekä tilaaja että asiakkaan rekrytointiprosessi tuottaa materiaalia lähtötilanteen arviointiin. Asiakkuusprosessin ajalta saatava tieto vaihtelee. Joskus sitä ei ole lainkaan systemaattisesti esitettyä, kun taas yksityiskohtaisimmillaan prosessikuvaus voi kirjautua henkilökohtaisiin opetussuunnitelmiin silloin kun kyseessä on tutkintoon johtava koulutus. Nuorten oma ääni tulee työpajoilla esiin päivittäisissä työskentelyprosesseissa, nuorten omassa kirjallisessa ja taiteellisessa toiminnassa sekä yksittäisissä arviointitutkimushankkeissa.²⁴

Vaikuttavuuden arviointia työyhteisöjen tasolla tehdään normaalin toimintasuunnitelma- ja toimintakertomuskeskustelun lisäksi hanketasolla ja vertaisarviointeina sekä vuosittaisilla työpajapäivillä. Työorganisaation muutosta kuvaavana esimerkkinä voidaan tässä yhteydessä mainita Pohjantammen tutkimus työpajojen asiakaskunnan muutoksesta.²⁵ Toiminnan vaikutuksesta nuorten palvelujärjestelmätasolla voidaan esittää esimerkkinä Onnistuvat opit -hanke, jossa työpajojen aseman muutosta arvioitiin 13 maakunnan alueella.²⁶ Toiminnan vaikutusta muihin yhteiskuntapolitiikkoihin ei ole juurikaan arvioitu eikä työpajakentän merkitystä non-formaalien oppimisen kenttänä ja hyvien käytäntöjen mallintajana ole niin ikään arvioitu. Sen sijaan toiminnan vaikuttavuudesta nuorten yhteiskuntakiinnittymiseen voidaan mainita esi-

²³ Ks. Liite 1: Key competencies, recommendation of the European Parliament and the Council, 18.11.2006, on key competencies for lifelong learning

²⁴ Ks. esim. Järvelä, Sampo & Joutsu, Elsi & Koskela, Virpi & Natri, Tommi: Starttivalmennus. Taiteen tekemisen keinoin kohti elämää. Valtakunnallinen työpajayhdistys ry/Siltavalmennus ry 2008; Valtakunnallinen työpajayhdistys ry: Tää on mun juttu. Nuoria työpajoilla, 2008.

²⁵ Pohjantammi, Ismo: Ylisukupolvinen työttömyys nuorten työpajoilla, 2007. Nuorisotutkimusverkosto, verkkokulkaisu 12, (<http://www.nuorisotutkimusseura.fi/tyopaja.pdf>)

²⁶ Tarvainen, Tom & Pietiläinen, Ville & Kuure, Tapio (toim.): Nuoret eivät odota. Palvelurakenteen muutos nyt. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:6 ; Kuure, Tapio & Tarvainen, Tom & Pelto-Huikko, Antti & Säkijärvi, Maija: "Kaikki kymmenen tikkua laudalla!" Onnistuvat opit –juurruttamishankkeen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:21.

merkkinä Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto, josta käyty keskustelu on ollut jokseenkin vilkasta työpajakentällä.²⁷

Työpajatoiminnan vaikuttavuutta arvioitaessa toimintaympäristön muutoksen analyysi on jäänyt jokseenkin vähäiselle, mitä tulee yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen sekä akateemisen että sektoritutkimuksen osalta. Tutkimuksen vähäisyys on sikäli mielenkiintoista, että työmarkkinoiden muutoksesta puhutaan paljon, samoin kuin työpajoille tulevien nuorten syvällisemmistä ongelmista ja moniongelmaisuuudesta. Mistä näitä nuoria ilmaantuu ja millaisen yhteiskunnan ja työmarkkinoiden haasteisiin he joutuvat vastaamaan? Käsittelen osaselvityksen lopuksi työpajatoiminnan tulevaisuuden näkymiä nuorten elinoloja koskevan katsauksen avulla.

5. Nuorten elinolot ja työpajatoiminnan tulevaisuuden näkymät

Nuorten elinolot käsitteellä viitataan tässä yhteydessä nuorten kaikkinaisiin elinoloihin, jotka kattavat nuoren koulutuksen, työelämään siirtymisen, parisuhteen, perheellistymisen, asumisen ja aktiivisen kansalaisuuden.

Nuorten elinoloissa tapahtuneiden suurten muutosten käynnistyminen voidaan paikallistaa 90-luvun rakennemuutokseen, jonka puolestaan käynnisti vuosikymmenen alun lama. Suomi siirtyi ns. avoimeen markkinatalouteen, liittyi Euroopan unioniin ja alkoi rakentaa julkisia palvelujaan markkinaperustaisesti. Kehitys jatkui 2000-luvun alkuvuosina törmäten kuitenkin vuonna 2008 alkaneeseen lamaan, jonka syvyydestä ja kestosta on erilaisia näkemyksiä kuitenkin niin, että kukaan ei vähättele laman syvyyttä.

Nuorten elinoloihin kehitys on vaikuttanut tiivistäen siten, että nuorten koulutusaika on pidentynyt ja työmarkkinoille siirtyminen pitkittynyt (*prolonged transition*). Samaan aikaan nuorten parisuhteet alkavat aikaisemmin ja siirtyminen kotoa aikaistuu. Koska taloudellisia edellytyksiä itsenäiselle asumiselle ei kuitenkaan ole, nuorten itsenäisyys on usein vanhempien kustantamaa tai tukemaa itsenäisyyttä.²⁸ ”Pappa betalar” –tyyppinen suomenruotsalaista eliittiä humoristisesti kuvaava nuori aikuisuus on siirtynyt suomenkieliseen, pakkoraossa elävään tavanomaiseen nuorisoon vähemmän humoristisessa muodossa. Parisuhteen aikaistumisesta huolimatta nuoret eivät voi kuvatussa tilanteessa perheellistyä, jolloin ensimmäisen lapsen hankkiminen on siirtynyt suomalaisten nuorten äitien osalta keskimäärin yli 30 vuoden ikään ja korkeasti koulutautuneiden naisten osalta vielä huomattavasti pidemmälle. Ihmisen kehityksessä biologinen kehitys jää kulttuurisen ja yhteiskunnallisen kehityksen kanssa toiseksi. Biologiselta iältään lisääntymiskyky on varhaistunut 14-16 ikään, ensimmäinen lapsi synnytetään tästä 15 vuotta eteenpäin ja siitä 15 vuotta eteenpäin ollaan jo iässä, jossa biologinen lisääntymistehtävä on täytetty. Seurauksena on väestön ikääntyminen, joka on tärkein nuorisopolitiikan nousun ja profiloitumisen perusta koko EU:ssa ja sen kehittyneimmissä jäsenmaissa. Tästä näkökulmasta puhe biopolitiikasta ei kuulosta kovin keksityltä.

Kehitys on vaikuttanut myös yhteiskuntamoraaliin. Aikaisemmasta, vielä 1980-luvulla hyvinvoivasta palkkatyöläismoraalista on siirrytty koulutuksen moraaliin. Ennen 1990-luvun lamaa

²⁷ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007, emt.

²⁸ Ilmaisu ”vanhempien kustantama itsenäisyys” on Päivi Hariselta

nuorista 20-24 ikäisten työllisyysaste oli runsaat 50%, josta se laski syvimmillään alle 30 % eikä ole siitä lähtien noussut enää lamaa edeltävälle tasolle. Tuoreiden työvoimatilastojen mukaan 15-24 ikäisten työllisyysaste on noin 36%.²⁹ Työllisyysasteen lasku näkyy koulutusajan pidentymisenä. Koulutusajan pidentyminen on tuottanut koulutusmoraalin, jonka mukaisesti yhteiskuntaan kiinnittyminen tapahtuu entistä enemmän koulutuksen kautta. Hyväksi ihmiseksi hyväksytään ihminen, joka kouluttautuu, tavoittelee uutta tutkintoa tai kehittää itseään muuten. Palkkatyöllä itsensä elättävä nuori aikuinen ei ole enää ainoa oikealla tavalla elävä ja toimeentuleva ihminen.

Koulutusajan pidentyminen ja tutkintojen määrä ei sinällään ratkaise nuorten työttömyyttä, joka näyttäytyy koulutettujen nuorten työttömyytenä ja akateemisena työttömyytenä, koska koulutus ei vastaa globalisoitumisen myötä alati muuttuvia ja yhä epävarmempia työmarkkinoita. Opintojen rahoitusjärjestelmät eivät ole kehittyneet vastaamaan työmarkkinoille siirtymisen pitkittymistä ja uudelleen kouluttautumista yhä uusiin tutkintoihin, mikä on lisännyt työssäkäyvien opiskelijoiden määrää. Tuloksena on työssäkäyviä opiskelijoita, pidentyneitä tutkintoaikoja sekä osa-aikaisia ja määräaikaisia työsuhteita, sanalla sanoen *prekariaattia*, jota koskeva puhe Suomessa on kuitenkin tyrehtynyt alkuunsa. Koulutusjärjestelmän kehittyminen on kuitenkin luonut vakiintuneemman ammattiuran kehittäneille työntekijöille mahdollisuuden jatkokoulutukseen ja oman ammatillisen pätevyyden lisäämiseen, ei ainoastaan työpaikkakoulutuksen kautta vaan myös tutkintoon johtavan koulutuksen kautta. Tällä tavoin *life-long-learning* ajattelu voi toteutua myös työmarkkinoiden realiteeteissa.

Työelämän ja koulutuksen nivoutuminen toisiinsa on nykyisellään useimmille nuorille kuin myös itseään ammatillisesti kehittäville varttuneimmille työntekijöille arkipäivää. Kehitys on ollut osin tavoitteiden mukaista, mitä tulee työssäoppimisjaksojen kehittämiseen ammattiopistoissa ja ammattikorkeakouluissa – ja aikuisten osalta erilaisiin koulutusjärjestelyihin työmarkkinoilla tehdyin sopimuksin - toisaalta taas siihen on ajauduttu opiskelijoiden osa-aikaisten ja pätkätöiden myötä.

Markkinalähtöisessä yhteiskunnassa yksilön tärkein ominaisuus on tieto ja tärkein ominaisuus kyky myydä tietoa mahdollisimman kalliilla työmarkkinoilla. Kulttuurisilta ja sosiaalisilta resursseiltaan vahvat nuoret pärjäävät hyvin ja he osaavat käyttää globaalin maailman edut hyväkseen, mutta nuoret, joilta nämä ominaisuudet puuttuvat, ovat heikoilla. Tämä tilanne heijastuu selvimmin nuorten polarisaatiosta käydyssä keskustelussa, jossa oletuksena on se, että yhä useampi nuori voi pärjätä markkinavetoisessa yhteiskunnassa, mutta yhä selvemmin erottautuu nuorista se ryhmä, joka ei kykene vastaamaan markkinoiden haasteisiin. Monikulttuurisessa yhteiskunnassa eniten vaikeuksissa ovat toisen sukupolven maahanmuuttajat.³⁰ Laman iskiessä haavoittuvimpia ovat nuoret, joiden työttömyysprosentti kohoaa välittömästi ja joka etsiytyy myös välittömästi koulutukseen. Seurauksena on nuorten työllisyysasteen putoaminen. Aktiviteetit siirtyvät koulutusjärjestelmän puolelle, jonka pitäisi nopeasti pystyä tarjoamaan relevantteja tutkintoja työmarkkinoilta pudonneille nuorille, eli työmarkkinoille, joiden tulevaisuudesta ei ole tietoa.

²⁹ http://www.tilastokeskus.fi/til/tyti/2009/04/tyti_2009_04_2009-05-26_tau_006_fi.html

³⁰ Fokus 08: En analys av ungas utanförskap. Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9; Analyysin mukaan maahanmuuttajavaltaisilla asuinalueilla koulutusta ja työtä vailla olevien 20-25 ikäisten nuorten määrä vaihtelee 27-38 %:n välillä kun keskiarvo koko maassa on noin 14%.

Työmarkkinoiden epävarmuus ja ennustamattomuus vaativat kaikilta nuorilta ammatillisten taitojen lisäksi huomattavan määrän sosiaalisia ja kulttuurisia kykyjä, joilla hahmottaa ja saada merkitystä elämäänsä. EU:ssa avainosaamiset on määritelty sosiaalisia ja kulttuurisia osaamisia vielä laajemmiksi yhteiskunnallisiksi osaamisiksi eli asenteiksi ja arvoiksi, jotka ovat aktiivisen kansalaisuuden taustalla käyttövoimana. EU:n 2000-luvun nuorisopolitiikka lähtee liikkeelle nuorten osallisuudesta ja osallistumisesta yhteiskuntaan. Eurooppalaiseen yhteiskuntaan ja yhteistyöhön pitäisi uskoa ja siitä pitäisi olla näyttöä nuorten asennetasolla.

Työpajatoiminnan vahvuudet tulevaisuudessa ovat siinä, että pajatoiminnassa nuorten oma ääni, aktiivisuus ja luovuus ovat toiminnan keskeisiä lähtökohtia. Oman elämän merkityksen voi kokea ainoastaan silloin, kun huomaa voivansa vaikuttaa ja tulla kuulluksi. Pajatoiminta sijoittuu koulun, sosiaalityön ja työmarkkinoiden väliselle alueelle ja se tuottaa koko ajan tietoa siitä, miten nuori voi rakentaa elämäänsä yhteiskunnassa, joka perustuu ennalta arvaamattomille ja ennustamattomille työmarkkinoille. Kuinka paljon on kysymys tiedoista, taidoista, arvoista ja asenteista?

Työmarkkinoiden ongelmat eivät ole ainoastaan pajanuorten ongelmia, jotka työpajojen tulisi pyrkiä ratkaisemaan. Kyseessä on myös työpajojen ongelma työyhteisönä ja organisaationa, eli miten työpajat yhdessä nuorten ja omien sidosryhmiensä kautta kykenevät vastaamaan markkinaperustaisen yhteiskunnan epävarmuuteen. Pajoilla hahmotetut ratkaisulla on merkitystä koko nuorten työmarkkinoita ja yhteiskuntaan kiinnittymistä koskeviin keskusteluihin.

6. Johtopäätöksiä ja suosituksia

Esitän lyhyesti joitakin johtopäätöksiä ja suosituksia keskusteluun työpajatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseksi:

1. Sivulla 17 esittämäni kuvio työpajatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin ulottuvuuksista on osaselvitykseni keskeisin panos keskusteluun. Näkemykseni mukaan esittämäni mallin avulla voisi systematisoida nykyistä paremmin työpajojen vaikuttavuudesta käytyä keskustelua ja tuottaa systemaattisempaa vaikuttavuuden arviointia.
2. Työpajoilla valmennettaviin nuoriin kohdistuvia vaikutuksia arvioitaessa olisi laajennettava nykyistä ammatillisessa koulutuksessa käytettyä taito-keskeistä ajattelua kohti osaamiskeskeistä ajattelua, jolloin voitaisiin ottaa entistä määrätietoisemmin arvioinnin kohteeksi persoonan kehityksen osa-alueet EU:ssa määriteltyjen avainosaamisalueiden mukaisesti. Nuorisolaissa määriteltyä sosiaalisen vahvistamisen tavoitetta voitaisiin purkaa tavoitteellisempiin osiin käyttämällä hyväksi ko. avainosaamisen määrittelyä.
3. Nuorten työmarkkinoille siirtymisen problematiikka olisi otettava kokonaisuudessaan syvälisen tutkimuksen kohteeksi sekä kansallisen tason kysymyksenä että laajemmin EU-tason kysymyksenä.

Liite1. Avainosaamisalueet, key competencies (EU 2000-luvun kehittelyt)

Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan unionin parlamentti ovat antaneet 18.2006 suosituksen elinikäisen oppimisen avainosaamisista (2006/962/EC).³¹ Suomeksi käsite *key competencies* on käännetty useissa yhteyksissä käsitteeksi *avaintaidot*, mikä ei mielestäni vastaa englanninkielistä alkuperäistä tarkoitusta. Käännös viittaa liikaa yksilön taitoihin, verrattuna alkuperäiseen tarkoitukseen, jossa käsitteeseen liittyy taitojen (*skills*) lisäksi yksilön tiedot ja asenteet. Tällöin määrittelyssä on mukana yksilön sosiaaliset ja kulttuuriset kyvyt sekä aktiivinen kansalaisuus sisältäen sellaisiakin ulottuvuuksia kuin toleranssi ja erilaisuuden sietokyky. Kapea käännös osaamisista on antanut mahdollisuuden poimia esimerkiksi ammatillisessa koulutuksessa tärkeimmiksi osa-alueiksi yrittäjyyden ja kestäväen kehityksen, mutta opiskelijoiden kulttuuriset ja kansalaisuuteen liittyvät kompetenssit, puhumattakaan kulttuurisesta osaamisesta jäävät perustutkintojen kehittämisen ulpuolelle.³²

EU:n suosituksessa avainosaamiset jaetaan kahdeksaan osa-alueeseen, jotka esitän tässä luettelona, mutta joita itse suosituksessa määritellään huomattavan yksityiskohtaisesti. Käännökset ovat omiani, koska en löytänyt alustavissa etsinnöissä suomalaista käännöstä.

1. Kommunikointi äidinkielellä
2. Kommunikointi vieraalla kielellä
3. Matemaattiset taidot ja perustaidot tieteessä ja teknologiassa
4. Digitaaliset taidot
5. Kyky opetella oppimaan
6. Sosiaaliset taidot ja kyky toimia kansalaisena
7. Aloitteellisuus ja yritteliäisyys
8. Kulttuurinen taju ja ilmaisukyky

³¹ http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/keyrec_en.pdf

³² Opetushallitus: Ammatillisten perustutkintojen kehittämisen periaatteet.

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammatillinen_koulutus/lomakkeet_ja_paaetoekset/asiakirjat/Kirje_2_502_2008.pdf