

Nuorten työllistyminen ja työllisyys työvoima- politiikan valossa

Rita Asplund* – Pertti Koistinen**

* ETLA – Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, rita.asplund@etla.fi

** Tampereen yliopisto, pertti.koistinen@uta.fi

Teksti vastaa OSAA I: "Nuorten työllistymisen ja työllisyys" raportista Asplund, R. & Koistinen, P. (2014): Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 22/2014. Teksti julkaistaan ETLAn sarjassa TEM:n luvalla.

ISSN-L 2323-2447

ISSN 2323-2447 (print)

ISSN 2323-2455 (online)

Sisällysluettelo

	Tiivistelmä	2
	Abstract	2
1	Nuorten ryhmä heterogeeninen	3
2	Nuorten työttömyys on korkealla – vai onko?	4
3	Erilaisia toimia eri-ikäisille nuorille	7
4	Heikosti koulutetuille nuorille ensisijaisesti koulutusta	8
	4.1 Suurin osa nuorista menestyy, loput monesti tukitoimien tarpeessa	8
	4.2 Koulupudokasongelmaan puuttumisesta hyviä kokemuksia	11
5	Aktiivitoimia kiitettävästi mutta tulokset vaihtelevat	13
	5.1 Heikosti koulutettujen nuorten työmarkkina-asema vaikeutunut	13
	5.2 Monenmuotoisia aktiivitoimien arviointeja	14
6	Vajaakuntoisten nuorten työllistyminen erityistoimien varassa	24
	6.1 Vajaakuntoisista nuorista suppeasti tietoa	24
	6.2 Vajaakuntoisten nuorten aktivoinnista ja sen vaikutuksista niukasti tietoa	25
7	Maahanmuuttajanuorten työllistyminen monen esteen takana	28
	7.1 Maahanmuuttajanuorten koulutus tehokkain keino	28
	7.2 Maahanmuuttajanuorille suunnattu aktiivinen työvoimapolitiikka vasta toiseksi tehokkain keino	29
8	Loppupäätelmiä ja keskustelua	30
	Lähteet	33

Nuorten työllistyminen ja työllisyys työvoimapolitiikan valossa

Tiivistelmä

Tässä raportissa pohditaan aluksi yleisellä tasolla nuorten ryhmää sekä nuorten erityyppistä toimintaa, erityisesti nuorisotyöttömyyttä ja sen vaihtoehtoisten laskentatapojen antamia tuloksia. Tämän jälkeen tarkastellaan nuorille kohdennettavia toimia suomalaisen ja kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden valossa. Tällöin käsitellään erikseen nuorisokoulutuksen ja työvoimapolitiittisten aktiivitoimien roolia ja merkitystä, koska pääsääntöisesti ne kohdistuvat varsin eri-ikäisiin nuoriin. Lopuksi pohditaan kahden nuorten erityisryhmän – osatyökykyisten sekä maahanmuuttajataustaisten nuorten – tilannetta koulutuksen ja aktiivitoimien valossa. Kirjoituksen päätteeksi esitetään ja pohditaan nuorisotarkastelun keskeisimpiä tuloksia.

Asiasanat: Nuoret, koulutus, koulupudokas, työvoimapolitiikka, arviointi, vaikuttavuus

JEL: I20, I38, J08, J70

Youth Employability and Employment from the Perspective of Active Labour Market Policies

Abstract

This literature review starts with a general discussion of young people and their various activities with special emphasis on youth unemployment and the outcome of alternative ways of measuring the prevalence of unemployment among young people. Thereafter the focus turns to measures targeted at young people based on the knowledge provided in relevant national as well as international literature. A distinction is thereby made between the role and impact of the education system, on the one hand, and active labour market policies (ALMP), on the other. The main reason for making this distinction is that early-year education and ALMP measures are typically targeted at differently aged young people. Apart from young people in general, attention is also paid to two special groups of young people: disabled young people and young immigrants. The review concludes with a discussion of main findings and their policy implications.

Key words: Young people, education, dropouts, ALMP, evaluation, impact

JEL: I20, I38, J08, J70

1 Nuorten ryhmä heterogeeninen

Nuorten ryhmä on koostumukseltaan laaja ja heterogeeninen. Iän suhteen ryhmään kuuluvat tyypillisesti kaikki nuoret 15/16-vuotiaista ainakin 24/25-vuotiaisiin mutta usein aina 30/31-vuotiaisiin asti. Esimerkiksi Suomen nuorisolaki (72/2006) määrittelee nuoren alle 29-vuotiaaksi, mutta julkisissa työvoimapalveluissa nuorten yläikäraja saavutetaan 25-vuotiaana, mikä itse asiassa vastaa ILO:n nuorten määrittelyssä käyttämää ikärajaa. Nuorten ryhmän laajan ikäasteikon takia ei ole yllättävää, että ryhmässä esiintyy monentyyppisiä aktiviteetteja, jotka lisäksi saattavat vaihtua toisiin suhteellisen nopeassa tahdissa. Moni nuori on edelleen koulutuksessa, toiset ovat jo siirtyneet työelämään enemmän tai vähemmän vakituiseen työsuhteeseen. Usein ollaan koulutuksen ohessa töissä. Työttömyysjaksojen lisäksi on monesti ehditty jo kokea myös lyhyempiä tai pidempiä jaksoja kokonaan työvoiman ulkopuolella esimerkiksi perhevapaan tai toiminta-, kouluttautumisen- ja/tai työkykyyn liittyvien ongelmien takia.

Keskiasteen loppuun saattaminen, nopea työllistyminen ja työssä pysyminen sekä työttömyysjaksojen muodostuminen mahdollisimman lyhyiksi edustavat jo pitkään esillä olleita nuorisopolitiikan keskeisimpiä tavoitteita. Uusimman tutkimustiedon valossa näiden tavoitteiden merkitys korostuu entisestään: nuorisotyöttömyyden korkea taso Euroopassa on pysyvä ilmiö (Carporale ja Gil-Alana, 2014). Erityisen paljon huomiota on (esim. OECD, 2010a; European Commission, 2012) monissa maissa kiinnitetty niin sanottuihin koulupudokkaisiin eli nuoriin, jotka uhkaavat jäädä enintään peruskoulutodistuksen varaan. Korkeaa osaamista suosivan nopean teknologisen kehityksen ja työmarkkinoiden rakenteiden suurten muutosten takia (esim. Acemoglu ja Autor, 2011) heikosti koulutettujen nuorten työllistymisnäkyvät huononevat ja heidän syrjäytymisvaaransa kasvaa.

Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, koulunkäynti on yleistä ja suurin osa nuorista suorittaa jossain vaiheessa vähintään keskiasteen tutkinnon (esim. Albæk ym., 2014a). Koulunkäynnin yleisyyden takia keskimääräinen työllisyysaste on nuorten keskuudessa tyypillisesti suhteellisen matala varsinkin, jos laskelmasta poistetaan työssä käyvät opiskelijat. Työelämän ja koulutuksen ulkopuolelle jäävien nuorten osuus (niin sanottu *NEET rate*) jää siksi verrattain pieneksi. Nuorten työttömyysaste arvioidaan sitä vastoin hyvin korkeaksi kaikissa Pohjoismaissa, ainoana poikkeuksena Norja (ks. luku 2). Muiden keskeisten indikaattoreiden vertailutiedot vuodelle 2012 on kerätty Suomen, muiden Pohjoismaiden, valikoitujen muiden länsimaiden sekä EU:n ja OECD:n keskiarvojen osalta taulukkoon 1.

Seuraavassa luvussa tarkastellaan hieman yksityiskohtaisemmin nuorten työttömyysastetta sekä sen vaihtoehtoisia laskentatapoja ja niiden antamia tuloksia. Sen jälkeen siirrytään tarkastelemaan nuorille kohdennettavia toimia. Tällöin käsitellään erikseen nuorisokoulutuksen ja työvoimapolitiittisten aktiivitoimien roolia ja merkitystä, koska pääsääntöisesti ne kohdistuvat varsin eri-ikäisiin nuoriin. Lopuksi pohditaan kahden nuorten erityisryhmän – osatyökykyisten sekä maahanmuuttajataustaisten nuorten – tilannetta koulutuksen ja aktiivitoimien valossa. Näiden kahden nuorisoryhmän erityistarkastelua voidaan perustella etenkin sillä, että nuorten tyypillisesti kokemien koulunkäyntiin ja työelämään siirtymiseen liittyvien haasteiden ja esteiden lisäksi nämä nuoret usein kohtaavat myös muuntyyppisiä ongelmia edetessään koulujärjestelmän sisällä ja sieltä kohti työmarkkinoita. Viimeisessä luvussa esitetään ja pohditaan nuorisotarkastelumme keskeisimpiä tuloksia.

Taulukko 1 Koulunkäynnin yleisyys, työllisyysaste sekä ns. NEET-aste vuonna 2012 Suomen, muiden Pohjoismaiden, valikoitujen muiden länsimaiden sekä EU:n ja OECD:n keskiarvojen osalta

	<i>Kirjoilla opiskelijana</i>	<i>Työllisyysaste</i>	<i>Työllisyysosuus opiskelijat</i>	<i>Työllisyysosuus ei-opiskelijat</i>	<i>NEET-aste</i>
Islanti	77,1	57,1	9,0	48,1	6,2
Norja	73,0	51,3	31,5	19,8	7,2
Ruotsi	74,4	36,2	18,0	18,2	7,4
Suomi	73,5	35,7	18,1	17,6	8,9
Tanska	82,0	53,8	42,4	11,4	6,7
Espanja	69,3	18,4	5,8	12,6	18,1
Iso-Britannia*	58,0	46,6	19,5	27,1	14,9
Saksa	70,7	46,3	25,1	21,2	8,1
USA	60,5	44,2	18,6	25,6	13,9
EU	67,5	32,3	13,3	19,0	13,6
OECD	60,0	38,9	14,8	24,1	15,9

NEET = not in employment, education or training.

* Ison-Britannian osalta vuoden 2011 tiedot.

Lähde: OECD Youth Scoreboard.

2 Nuorten työttömyys on korkealla – vai onko?¹

Nuorten työmarkkina-asemaan ja erityisesti työttömyysasteeseen kiinnitetään tavallista enemmän huomiota talouden kasvun hiipuesssa. Tämä ei ole sinänsä yllättävää. Nuorisotyöttömyysaste on talouden suhdanteista riippumatta selvästi korkeampi kuin aikuisten työttömyysaste. Kansainväliset vertailut osoittavat, että nuorten työttömyys on lähes kaikissa EU- ja OECD-maissa vähintään kaksinkertainen, useissa jopa yli kolminkertainen, aikuisväestön työttömyyteen verrattuna. Ainoa merkittävä poikkeus on Saksa, jossa se on vain noin puoli-toistakertainen.

Nuorten työttömyysaste myös reagoi talouden suhdannetaantumaa paljon aikuisten työttömyysastetta herkemmin. Nuorten työmarkkina-asemaa heikentää etenkin se tosiasia, että he ovat tyypillisesti määrääkaikaisessa työsuhteessa suhdanneherkillä aloilla. Siksi laskusuhdanne iskee tyypillisesti erityisen voimakkaasti nuoriin, ja nuorten työttömyysaste nousee huomattavasti aikuisten työttömyysastetta nopeammin. Näin tapahtui 1990-luvun alun lamavuosina ja näin on käynyt myös 2000-luvun lopussa alkaneen finanssi- ja talouskriisin seurauksena (esim. Scarpetta ym., 2010; ILO, 2011 ja 2013; Räisänen, 2013). Niinpä vuosien 2007 ja 2012 välisenä aikana nuorten työttömyysaste nousi lähes kaikissa EU-maissa huomattavasti aikuisten työttömyysastetta enemmän (Eurostat, 2013).

Suhdannetaantumaa aikana vaikeutuu myös nuorten siirtyminen koulusta työmarkkinoille. Kilpailussa avoimista työpaikoista työkokemusta vaille olevat vastavalmistuneet nuoret usein häviävät kokeneemmille työnhakijoille varsinkin, jos työllisyystilanne on huononemassa.

¹ Tämä luku perustuu pitkälti Asplundin ja Vanhalan kirjoituksiin (2013a, 2013b).

Työllistymisen vaikeutuessa moni nuori palaa koulutukseen tai käyttää opintojensa loppuun saattamiseksi suunniteltua enemmän aikaa, kun työtä ei löydy. Toiset eivät rekisteröidy työttömiksi työnhakijoiksi ja ovat siten ns. kadoksissa olevia nuoria työvoiman ulkopuolella. Siksi myöskään heidän lukumäärästään tai toiminnastaan ei ole varmaa tietoa.

Nykypäivän tilannetta voidaan nuorten osalta pitää varsin paradoksaalisena. Tämän päivän nuoret ovat keskimäärin huomattavasti paremmin koulutettuja kuin vanhemmat työelämässä olevat ikäpolvet. Samanaikaisesti nuorten ikäluokka on pienentynyt merkittävästi. Tästä huolimatta nuorten siirtyminen työmarkkinoille ja vahva kiinnittyminen työelämään on vaikeutunut, pitkittynyt ja monimuotoistunut. Tästä kehityksestä kertovat monet kansainväliset (esim. Eurostatin, ILO:n ja OECD:n) nuorten tilannetta kuvaavat tilastokatsaukset ja selvitykset.

Toisaalta nuorten työmarkkinoille siirtymisen ja niillä menestymisen kuvaamista perinteisillä mittareilla kuten työttömyys- ja työllisyysasteilla on myös alettu kyseenalaistaa. Niinpä esimerkiksi työllisyysaste voi helposti antaa harhaanjohtavan kuvan siitä, miten onnistuneesti nuoret yleisesti ottaen siirtyvät työmarkkinoille. Tässä tilanteessa matalaa työllisyysastetta ei voida suoraan tulkita osoitukseksi siitä, että nuorten tie koulusta työelämään usein epäonnistuisi. Matala työllisyysaste on luonteva seuraus keski- ja korkea-asteen koulutuksen voimakkaasta laajentamisesta, mikä on antanut periaatteessa kaikille peruskoulun päättäneille mahdollisuuden jatkaa vähintään toisen asteen koulutuksessa (vrt. taulukko 1). Vastaavasti korkea työllisyysaste ei tarkoita välttämättä sitä, että nuorten tie koulusta työelämään olisi yleensä mutkaton. Korkea työllisyysaste voi yhtä hyvin olla osoitus siitä, että tarjolla olevat koulutusvaihtoehdot eivät riitä kaikille nuorille tai että ne eivät yksinkertaisesti vastaa nuorten suosimia valintoja, mikä puolestaan näkyy koulutuspaikkojen tarjonnan ja kysynnän kohtaantongelmana.

Nuorten työttömyysasteita on puolestaan usein kritisoitu siitä, että ne yliarvioivat nuorisotyöttömyyden ongelmaa. Eurostatin (2013) tilastojen mukaan nuorten (15–24 -vuotiaiden) työttömyysaste oli Suomessa 19 % vuonna 2012 eli sama kuin Tilastokeskuksen ilmoittama työttömyysaste.² Alle 20-vuotiaiden (15–19 -vuotiaiden) työttömyysaste (29 %) oli selvästi korkeampi kuin 20–24 -vuotiailla (14 %). Nämä luvut perustuvat siis Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen tietoihin, jotka kerätään Suomen koko väestöä edustavalle otospohjaiselle populaatiolle pääosin haastattelujen avulla. Otoshenkilön pääasiallinen toiminta havaintohetkellä kysytään haastattelumenetelmää käyttäen. Työttömyyden osalta keskeistä on se, että henkilö lasketaan työttömäksi, jos hän kertoo olevansa ilman työtä, etsivänsä työtä ja olevansa valmis ottamaan työtä vastaan. Myös päätoiminen opiskelija, joka haastattelussa vastaa myönteisesti näihin kysymyksiin, luokitellaan siis työttömäksi eikä opiskelijaksi.

Virallisten työttömyyslukujen rinnalla työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee omat työttömyyslukunsa työhallinnon työnhakijarekisterissä olevien henkilöiden tietoihin nojautuen. Työ- ja elinkeinotoimistojen rekisteritietojen mukaan työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityneitä nuoria oli esimerkiksi joulukuussa 2012 noin 34 800. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työttömiä nuoria oli tuolloin 45 000.

² OECD:n tilastojen mukaan se oli aavistuksen verran pienempi, 17,8 prosenttia. (OECD, 2013). Merkille pantavaa kuitenkin on, että Suomi on niitä harvoja maita, joiden osalta OECD:n nuorisotyöttömyysaste eroaa Eurostatin vastaavasta luvusta. Molemmissa tilastoissa 15–24 -vuotiaiden työttömien lukumäärä on likimain yhtä suuri. Sen sijaan työttömyysasteen laskelmissa jakajana käytetty työvoiman (työllisten ja työttömien) määrä on tilastoissa erisuuruinen. Se, mistä syystä Eurostatin käyttämä 15–24 -vuotiaiden työllisten määrä on vuosittain noin parikymmentä tuhatta pienempi kuin OECD:n laskelmissa, jää hämärän peittoon.

Tilastokeskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön työttömyyslukujen välillä on aina esiintynyt eroja, jotka ovat toistuvasti herättäneet hämmennystä ja keskustelua. Kuitenkin eroille löytyy yksinkertaisia selityksiä, jotka on tuotu selkeästi esille esimerkiksi Sihdon ja Myrskylän kirjoituksessa vuodelta 2000. Tilastolähteiden erotus on erityisen suuri nuorten osalta, joskin se vaihtelee melkoisesti vuoden aikana ja on suurimmillaan kesän kynnyksellä koulujen päättyessä (vrt. Hämäläinen ja Tuomala, 2013, kuvio 1, s. 2). Varteenotettava selitys työttömyyssarjojen erotukselle on, että kaikki työtä vailla olevat nuoret eivät täytä työhallinnon ehtoja tulla rekisteröidyksi työttömäksi työnhakijaksi (ks. esim. Myrskylä, 2011a; Larja, 2013). Niinpä opiskelija voi työnhakijarekisterissä tulla kirjatuksi työttömäksi työnhakijaksi vasta opintojen päätyttyä. Lisäksi moni nuori ei edes ilmoittaudu työttömäksi työnhakijaksi, jos tietää, ettei hänelle makseta työmarkkinatukea. Tähän rekisteriin voidaan siksi katsoa liittyvän nuorten työttömien työnhakijoiden määrän aliarvioimisen riski.

Tilastokeskuksen virallisia nuorisotyöttömyyslukuja on puolestaan kritisoitu siitä, että ne yliarvioivat nuorten työttömyyden, kun moni työttömäksi luokiteltu nuori on todellisuudessa päätoiminen opiskelija. Jos työvoimatutkimuksen lukuja korjataan opiskelijoiden osalta, Suomen virallinen nuorisotyöttömyysaste olisi enää korkeintaan puolet ilmoitetusta (esim. Larja, 2013). Itse asiassa opiskelijoiden suhteen korjattu nuorten työttömien määrä näyttää olevan hyvin lähellä työhallinnon vastaavaa määrää (esim. Hämäläinen ja Tuomala, 2013, kuvio 1, s. 2).

Mutta nuorten virallisia työttömyyslukuja ei ole arvosteltu pelkästään siitä, että ne välittävät vääristyneen kuvan nuorten työttömyydestä. Lisäksi on esitetty, että perinteinen tapa laskea työttömyysasteita ei ole paras mahdollinen nuorten kohdalla. Yleisesti käytetty työttömyysastemittari suhteuttaa työttömien määrän työvoiman (työllisten ja työttömien yhteenlaskettuun) määrään. Koska työllisten määrä on nuorten ja varsinkin alle 20-vuotiaiden keskuudessa suhteellisen pieni, myös suhdeluvun jakaja (työvoiman määrä) jää pieneksi. Siksi jo verrattain pieni määrä työttömiä johtaa suhteellisen suureen työttömyysasteeseen. Perinteisellä tavalla lasketun työttömyysasteen rinnalle on tästä syystä kehitelty vaihtoehtoisia tapoja mitata nuorten työttömyysastetta. Suhteuttamalla työttömien määrä koko ikäryhmän väestöön, eikä yksinomaan ikäryhmän työvoiman määrään, Suomen nuorisotyöttömyys oli vuonna 2012 9,8 prosenttia Eurostatin ja 9,4 prosenttia OECD:n työttömyyslaskelmojen mukaan (Eurostat, 2013; OECD, 2013).

Virallisten nuorisotyöttömyysasteiden yliarviointiongelmaan nämä vaihtoehtoiset nuorisotyöttömyysluvut eivät sitä vastoin tarjoa ratkaisua, koska nuorten työttömien määrä perustuu myös näissä laskelmissa yliarvioinnista kritisoituihin työvoimatutkimuksen työttömyystietoihin. Sen sijaan sekä Larja (2013) että Hämäläinen ja Tuomala (2013) ovat nuorisotyöttömyyslaskelmissaan pyrkineet korjaamaan myös koko ikäryhmän väestöön suhteutetut työttömyysluvut päätoimisten opiskelijoiden työnteon osalta. Larjan tuloksien mukaan ei-opiskelevia nuoria (15–24 -vuotiaita) työttömiä oli vuonna 2011 neljä prosenttia ikäluokasta. Hämäläisen ja Tuomalan vastaavien laskelmien mukaan alle 20-vuotiaiden työttömyys tippuu Suomessa alle kahden prosentin ja 20–24 -vuotiaiden työttömyys noin kuuteen prosenttiin. Todettakoon, että vastaava pudotus nuorten työttömyysasteessa tapahtuu myös muiden Pohjoismaiden osalta. Työttömyysasteen muutos on Pohjoismaiden kohdalla itse asiassa niin suuri, että niiden sijoitus kansainvälisissä nuorisotyöttömyyden vertailuissa muuttuu yhdestä äärimmäisyydestä toiseen eli korkeimpien työttömyysasteiden maiden joukosta matalimpien työttömyysasteiden maiden joukkoon (ks. esim. Albæk ym., 2014a).

Nuorten työttömyyden laskeminen on siis huomattavasti aikuisten työttömyyden arviointia haasteellisempi tehtävä. Joskin Tilastokeskuksen virallisia työttömyyslukuja voi kritisoida siitä, että ne antavat liian synkän kuvan suomalaisten nuorten kokemasta työttömyydestä, niiden ei voi suinkaan väittää olevan virheellisiä. Yhtäläillä myöskään vaihtoehtoisilla tavoilla laskettujen nuorisotyöttömyysasteiden ei voi väittää antavan oikeampaa kuvaa nuorisotyöttömyysongelman laajuudesta ja vakavuudesta. Mittarin valinta riippuu siitä, mitä ilmiötä halutaan nuorten työttömyysasteella loppujen lopuksi havainnollistaa. Virallisten työttömyyslukujen antaessa hyvän kuvan nuorten työllisyystilanteesta, päätoimisten opiskelijoiden työnteon osalta korjattujen työttömyyslukujen suhteutettuina koko ikäryhmään voidaan ajatella antavan paremman kuvan nuorisopolitiikan muista haasteista eritoten liittyen syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin.

3 Erilaisia toimia eri-ikäisille nuorille

Nuoret eivät edusta homogeenista ryhmää vaan eroavat toisistaan monella keskeisellä tavalla. Tärkeimpien tekijöiden joukkoon kuuluu ikä, joka tyypillisesti myös antaa varsin hyvän käsityksen nuoren todennäköisestä koulutus- ja työuravaiheesta. Iän merkitys kävi selkeästi esille myös edellä nuorten työttömyysasteiden vaihtoehtoisten laskentatapojen hyvin erilaisesta vaikutuksesta 15–19 -vuotiaiden ja toisaalta 20–24 -vuotiaiden työttömyyden tasoon: mitä nuorempi ikäryhmä, sitä suurempi on laskentatavan valinnan vaikutus. Sama koskee itse asiassa työllisyyden tasoa, vaikka vastaavaa keskustelua nuorten työllisyyden 'oikeasta' mittaamisesta ja siten tasosta ei ole käyty. Tähän palataan jäljempänä.

Nuorisoryhmän määrittelyä iän suhteen voidaan siis pitää varsin tärkeänä näkökohtana nuorten työmarkkina-aseman tarkastelun yhteydessä. Niin kansainvälisellä, kansallisella kuin myös paikallisella tasolla nuorten ryhmästä saatetaan kuitenkin eri yhteyksissä ja tarkasteltavasta ilmiöstä riippuen käyttää hyvinkin erilaisia ikäluokituksia. Näistä erilaisista käytännöistä johtuen eri tilanteiden ja niiden kehitysten vertailu helposti kärsii. Osittain varsin sekavaksi muodostunut ikäryhmittäinen luokittelu vaikuttaa luonnollisesti myös nuorten työllistymistä, työllisyyttä ja syrjäytymistä koskevien tuloksien vertailtavuuteen niin maiden välillä kuin myös maiden sisällä yli ajan.

Tarkasteltaessa nuorten menestymistä koulutus- ja työuran eri vaiheissa ja heidän kohtaamiaan esteitä ja vaikeuksia työllistyä ja myös pysyä työllistettyinä nuoret luokitellaan usein kolmeen pääryhmään: alle 16-vuotiaisiin (menestyminen peruskoulussa), alle 21-vuotiaisiin (peruskoulusta jatko-opintoihin ja/tai työelämään siirtymän epä/onnistuminen) sekä vähintään 21-vuotiaisiin (työuran alkuvaiheen ja työuralla etenemisen epä/onnistuminen). Alle 21-vuotiaiden osalta on pitkälti kyse siirtymisestä koulutusjärjestelmän sisällä sekä koulutuksesta kohti työelämää ja ensimmäistä työpaikkaa ja kaikista niistä vaikeuksista, jotka saattavat tämän siirtymän aikana tulla heidän eteensä. Vähintään 21-vuotiaiden kohdalla monella on tuki edelleen koulutuksesta työelämään siirtyminen edessään, mutta yhä suuremmalle osalle on kyse työmarkkinoille kiinnittymisestä: työpaikan vaihto (mahdollisesti pakon edessä), työttömyysjaksot ja niistä työelämään palaaminen tai kokonaan työvoiman ulkopuolelta siirtyminen takaisin työmarkkinoille (esimerkiksi perhe- tai hoitovapaalta tai pitkittyneeltä työkyvyttömyyden jaksolta).

Tämä ikäjaottelu näyttää karkeudestaan huolimatta toimivan jokseenkin tyydyttävästi myös nuorille kohdennettujen ja kohdennettavien toimien osalta. Alle 21-vuotiailla työttömillä tai muista syistä työelämän ulkopuolella olevilla nuorilla on yleensä heikko koulutus ja vähän,

jos yhtään, työkokemusta. He ovat usein pelkän peruskoulutodistuksen varassa, koska ovat keskeyttäneet toisen asteen koulutuksensa tai ovat kokonaan jättäneet peruskoulun jälkeiset opinnot väliin. Siksi näiden nuorten kohdalla tärkeimmät keinot ovat yleensä varhainen puuttuminen ja takaisin koulutukseen ohjaaminen heidän tarpeitaan parhaiten vastaavaan opintomuotoon. Niinpä esimerkiksi Suomessa ei yleensä hyväksytä työttömyyden perusteella maksettavan työmarkkinatuen saajaksi työtä hakevaa nuorta, jolla on vain perusasteen tutkinto tai ylioppilastutkinto, vaan hänet pyritään ohjaamaan takaisin koulutukseen. Vähintään 21-vuotiaiden tilanne on sen sijaan usein jo varsin erilainen ja perinteiseen nuorisokoulutusjärjestelmään palaaminen koetaan monesti poissuljettavaksi vaihtoehdoksi. Siksi heidän kohdallaan erimuotoisten aktiivitoimien ja vaihtoehtoisten koulutusmuotojen merkitys on yleensä paljon suurempi kuin 16–20 -vuotiailla.

Tätä jaottelua hyödynnetään myös jatkossa, kun tarkastellaan yksityiskohtaisemmin nuorten työllistymistä ja työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä ja niistä tehtyjä arviointitutkimuksia. Toisin sanoen, aloitetaan selvittämällä, mitä tutkimuskirjallisuus kertoo nuorten koulusta työelämään siirtymiseen liittyvistä ongelmista ja niiden ratkaisesta. Vasta tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan ensisijaisesti varttuneemmille työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröidyille nuorille kohdennetuista aktiivitoimista esitettyjä arviointituloksia. Todettakoon myös, että seuraavassa alan tutkimuskirjallisuuden läpikäynnissä ei käsitellä erikseen kansainvälisiä ja kotimaisia arviointitutkimuksia. Siltä osin kun tarjolla on myös Suomea koskevia tuloksia nuorille kohdennettujen toimien vaikutuksista, ne tuodaan esille asianomaisessa yhteydessä.

4 Heikosti koulutetuille nuorille ensisijaisesti koulutusta

Tässä luvussa tarkastellaan aluksi nuorten siirtymistä koulusta kohti työelämää ja niitä tyyppillisiä polkuja, joita enemmistö nuorista näyttää seuraavan. Tämän jälkeen pohditaan hyvin yleisellä tasolla tätä siirtymää edistäviä toimia. Tarkastelun kohteeksi ei oteta tässä yhteydessä toiminta-, kouluttautumis- ja työkyvyn ongelmia kokevia nuoria eikä myöskään maahanmuuttajataustaisia nuoria siitä huolimatta, että työllistymisongelman ydin näyttää usein myös heidän kohdallaan olevan jatko-opintojen keskeyttäminen tai kokonaan väliin jättäminen. Tähän ratkaisuun on vaikuttanut muun muassa se, että työmarkkinoiden erityisryhmien tarkasteluja on monesti kritisoitu eritoten näiden kahden nuorisoryhmän tilanteen hyvin ylimalkaisesta käsittelystä. Siksi heitä koskevan suppeahkon kirjallisuuden esittelyyn ja pohdintaan palataan jäljempänä erillisissä luvuissa.

4.1 Suurin osa nuorista menestyy, loput monesti tukitoimien tarpeessa

Nuorten siirtyminen koulusta työelämään on vaikeasti mitattavissa oleva ilmiö, koska nuorten työmarkkinat ovat jatkuvassa muutoksessa (esim. OECD, 2008). Yleisessä käytössä olevat indikaattorit, kuten nuorten työllisyys- ja työttömyysasteet sekä koulupudokkaiden ja niin sanottujen NEET-nuorten osuudet, ovat siksi riittämättömiä kuvaamaan nuorten tilaa ja siinä tapahtuneita muutoksia. Suurin puute on indikaattoreiden staattisuus eli se, että ne kertovat nuorten koulutussaavutuksista tai työmarkkina-asemasta tietyntä hetkenä (esim. tietyntä vuonna tai oikeasti tietyntä hetkenä sinä vuonna). Ne jättävät huomiotta, että nuorten siirtyminen koulusta työelämään on yleensä pitkäkestoinen prosessi. Siksi ne saattavat antaa liian optimistisen tai pessimistisen kuvan todellisuudesta.

Staatististen mittareiden rinnalle on pyritty kehittämään dynaamisempia indikaattoreita. Nämä kuitenkin mittaavat lähinnä nuorten työmarkkinatilan yksittäisiä muutoksia (esim. edellisenä vuonna koulussa, seuraavana vuonna työssä tai edellisenä vuonna työssä, seuraavana vuonna työtön). Vaikka tällaiset mittarit antavat staattisia mittareita monipuolisemman kuvan nuorten siirtymisistä koulusta työelämään, ne eivät pysty havainnollistamaan sitä tosiasiaa, että nämä siirtymät yleensä muodostuvat useista peräkkäisistä vaihdoista tilasta toiseen: esim. koulutuksessa, määräaikaisessa työssä, työttömänä, työvoiman ulkopuolella (Müller ja Gangl, 2003; Wolbers, 2007; Saar ym., 2008; Lyche, 2010). Lisäksi tilan muutos ei välttämättä rajoitu vuositason tasolle niin, että yhtenä vuonna nuori on pääosin koulutuksessa ja koko seuraavan vuoden esimerkiksi töissä. Yhtälailla nuorten työmarkkina-asema saattaa muuttua useaan otteeseen saman vuoden aikana, esimerkiksi vaihdella seuraavasti: opiskelija – työllinen – työtön – opiskelija – ei-aktiivinen (eli sekä koulutuksen että työvoiman ulkopuolella). Näin ollen myös mittaamisajankohdan valinta saattaa vaikuttaa merkittäväällä tavalla nuoren havaintohetkellä vallitsevaan pääasialliseen toimintaan. Niinpä nuori saattaa tilastoinnin yhteydessä tulla luokitelluksi työlliseksi tai työttömäksi siitä huolimatta, että hän on viettänyt suurimman osan vuodesta koulutuksessa eli päätoimisena opiskelijana (vrt. luku 2).

Suomen nuorista on viime vuosina tehty monenmuotoisia rekisteriaineistoihin perustuvia analyyskejä. Esimerkkeinä mainittakoon Pekka Myrskylän tutkimukset (esim. 2011b, 2012) sekä ETLAn nuorten siirtymiä ja syrjäytymisriskiä koskevat tarkastelut (Asplund ja Vanhala, 2013a; 2013b; 2014). Seuraavassa esitetään jälkimmäisiin pohjautuen valikoituja tuloksia koskien suomalaisten nuorten siirtymiä koulusta kohti työelämää.³ Tarkastelun kohteena ovat ne nuoret, jotka täyttivät 16 vuoden 2003 aikana. Tämän ikävuoden valinta tarkastelun lähtökohdaksi on perusteltua ennen kaikkea siksi, että peruskoulu on yleensä päättynyt 16 vuoden iässä ja nuori seisoo tärkeiden valintojen edessä. Tämän siirtymävaiheen on itse asiassa monesti väitetty olevan nuorten kriittisin elämänvaihe tulevaisuutta ajatellen. Näiden 16-vuotiaiden kokemuksia matkalla työelämään seurataan 20 ikävuoteen saakka. Valittuun kohorttiin kuuluu lähes 61 000 nuorta. Siirtymälaskelmat perustuvat Tilastokeskuksen niin sanottuun FLEED-aineistoon (*FLEED – Finnish Longitudinal Employer–Employee Data – Yhdistetty työntekijä–työnantaja-aineisto*). Sen peruspilari on työssäkäyntitilasto, joka on laajapohjainen yksilötason rekisteriaineisto.

Työssäkäyntitilasto kertoo nuorten toiminnasta vuoden viimeisellä viikolla. Toimintatiedon muodostamistavasta johtuen (ks. esim. Myrskylä, 2011b) varsin moni päätoiminen opiskelija tulee siksi luokitelluksi työlliseksi eikä opiskelijaksi. Aloitetaan osoittamalla, missä määrin työssäkäyntitilaston toimintatiedon korjaaminen päätoimisten opiskelijoiden osalta muuttaa kuvaa tarkastelun kohteena olevan kohortin nuorten poluista kohti työelämää. Peruskoulun päättäneistä nuorista suurin osa jatkaa opintojaan toisen asteen koulutuksessa. Päätoimisten opiskelijoiden osalta tehdyn korjauksen jälkeen jatko-opinnoissa vietetty aika kasvaa entisestään. Vastaavasti työelämään osallistuminen vähenee, kun päätoimisten opiskelijoiden työssäkäynti vuoden viimeisellä viikolla vaihtuu opiskeluksi. Tästä myös seuraa, että työssäkäyntitilaston alkuperäisten toimintatietojen tuottamat usein varsin katkonaiset peruskoulun jälkeiset jatko-opintopolut muuttuvat selvästi ehjemmiksi.

³ Juuri näiden tuloksien lyhyttä kuvaamista tässä yhteydessä voi perustella monella tavalla. Ensiksi, tulokset perustuvat opiskelijoiden työssäkäynnin osalta korjattuihin toimintatietoihin. Toiseksi, tuloksissa keskitytään nuorten peruskoulun jälkeisen toiminnan kuvaamiseen nojautuen pitkittäisaineistoon ja hyödyntäen niin sanottua sekvenssianalyysia, joka mahdollistaa yksilöllisten peruskoulun jälkeisten polkujen muodostamisen ja luokittelamisen hallittavaan määrään nuorten tyypillisiä polkuja kohti työelämää. Kolmanneksi, näitä tyypillisiä polkuja hyödynnetään taustatekijöinä, kun yritetään ymmärtää nuorten toimintaa 5, 10 ja 15 vuoden päästä peruskoulun päättymisen jälkeen eli kun nuori täyttää 21, 26 ja 31 vuotta. Näihin tuloksiin viitataan myöhemmin. Neljänneksi, tämä tarkastelu-kehikko muodostaa pohjan muun muassa taulukon 2 vertailutiedoille sekä Suomen vertailuille Norjaan ja Tanskaan.

Nuorten muihin toimintavaihtoehtoihin tällä korjauksella on sitä vastoin olematon vaikutus. Hyvin pieni osa 16–20 -vuotiaiden toiminnasta on työttömänä oloa myös päätoimisten opiskelijoiden osalta tehdyn korjauksen jälkeen. Tämä johtuu siitä, että työssäkäyntitilaston työttömyystiedot perustuvat työhallinnon tietoihin eikä haastattelutietoihin kuten työvoimatutkimuksessa. Ja kuten todettiin yllä, nuoria ei tyypillisesti hyväksytä TE-toimistojen työnvälitysrekisteriin. Jos heidät on ohjattu takaisin koulutukseen, heidät luokitellaan työssäkäyntiaineistossa opiskelijoiksi; jos he ovat tilastointihetkenä sijoitustyössä, heillä on voimassa oleva työsuhde ja heidät määritellään siksi työllisiksi.

Toinen huomionarvoinen havainto on se, että suurin osa tarkastelun kohteena olevan kohortin (vuonna 2003 16 vuotta täyttäneistä) nuorista suorittaa vähintään toisen asteen tutkinnon viiden vuoden sisällä peruskoulun päättymisen jälkeen. Edelleen vuonna 2008 (21-vuotiaana) peruskoulutodistuksen varassa on yhteensä noin 11 300 nuorta eli likimain 18 prosenttia kohortista. Lisäksi tässä osuudessa näyttää vuosien varrella tapahtuneen varsin pieniä muutoksia: vielä 21-vuotiaana pelkän peruskoulutodistuksen varassa olevien osuus oli vuonna 1998 16 vuotta täyttäneillä nuorilla 19,7 prosenttia ja vuonna 1993 16 vuotta täyttäneillä noin 16 prosenttia. Todettakoon kuitenkin, että vastaavat osuudet esimerkiksi Norjan ja Tanskan kohdalla ovat huomattavasti suuremmat eli näissä kahdessa maassa nuoret näyttävät valmistuvan toisen asteen koulutuksesta selvästi hitaammin kuin Suomessa (taulukko 2). Kääntäen, peruskoulun jälkeisen tutkinnon suorittaa vasta 21 ikävuoden jälkeen varsin suuri osa sekä Norjan että Tanskan nuorista. Suomessa sen sijaan toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osuudessa tapahtuu 21 ikävuoden jälkeen huomattavasti pienempiä muutoksia.

Suurin osa nuorista menestyy siis hyvin koulussa ja suorittaa kohtuujassa vähintään toisen asteen tutkinnon ennen kuin siirtyy työmarkkinoille. Myös ne nuoret, jotka syystä tai toisesta ovat edelleen 21-vuotiaana pelkän peruskoulutodistuksen varassa, menevät tyypillisesti jatko-opiskelijoiksi joko suoraan peruskoulun jälkeen tai yhden väli vuoden jälkeen (harvemmin kahden tai kolmen väli vuoden jälkeen). He myös viettävät suurimman osan ajastaan koulutuksessa. Silti jatkotutkinto jää monelta suorittamatta. Koska he viettävät suurimman osan

Taulukko 2 Peruskoulutodistuksen varassa olevien osuus (%) kolmen ikävuoden ja kolmen nuorisokohortin osalta			
	<i>Norja</i>	<i>Suomi</i>	<i>Tanska</i>
Kohortti 1 (16 v. vuonna 1993)			
– 21-vuotiaana	28,0	16,0	34,7
– 26-vuotiaana	20,6	11,9	20,3
– 31-vuotiaana	17,8	10,4	16,7
Kohortti 2 (16 v. vuonna 1998)			
– 21-vuotiaana	28,7	19,7	39,0
– 26-vuotiaana	20,3	13,8	22,3
Kohortti 3 (16 v. vuonna 2003)			
– 21-vuotiaana	32,2	18,4	38,3

Lähde: Albæk ym. (2014a).

ajastaan 16–20 -vuotiaina päätoimisina opiskelijoina, heitä ei voi kutsua koulupudokkaiksi. Kysymykseksi nousee pikemmin se, miksi he eivät saa suoritettua mitään jatkotutkintoa.

Toisaalta on myös nuoria, jotka jatkavat opintojaan suoraan peruskoulusta mutta keskeyttävät opintonsa yleensä jo ensimmäisen vuoden jälkeen. Syitä on varmasti monenlaisia, mutta työpaikan löytäminen näyttää olevan monella nuorella tärkein selitys koulun varhaiselle keskeyttämiselle. Toiset valitsevat työttömyyden tai vetäytyvät kokonaan työvoiman ulkopuolelle. Huomion arvoinen seikka on kuitenkin se, että moni näistä nuorista palaa muutaman vuoden päästä päätoimiseksi opiskelijoiksi. Myöskään tähän ryhmään kuuluvia nuoria ei voida siksi kutsua koulupudokkaiksi sanan varsinaisessa merkityksessä, joskin heidän riskinsä tulla koulupudokkaiksi on selvästi suurempi kuin edellisen ryhmän nuorilla.

Kolmas selkeästi erottuva joukko ei näytä hakeutuvan lainkaan jatko-opintoihin peruskoulun päättymisen jälkeen. Osa menee töihin, osa on työttöminä (rekisteröity työnhakija) tai kokonaan työvoiman eli rekisterien ulkopuolella. Hyvin harvalla tilanne muuttuu siten, että he palaisivat koulutukseen edes lyhyeksi ajaksi. Karkeasti arvioiden nämä nuoret kattavat noin 3,5 prosenttia vuonna 2003 16 vuotta täyttäneen kohortin nuorista ja vajaan 19 prosenttia kohortin vielä 21-vuotiaana pelkän peruskoulutodistuksen varassa olevista nuorista. Erityisesti näiden nuorten ohjaaminen pysyvästi takaisin koulutus- ja työuralle toisi muun muassa Eurofoundin (2012) tekemien laskelmien mukaan paitsi nuorille itselleen myös yhteiskunnalle merkittäviä taloudellisia ja sosiaalisia säästöjä. Nämä säästöt syntyvät monien mekanismien kautta. Koulupudokkaat ovat esimerkiksi yliedustettuina monissa ongelmista (kuten rikollisuudesta) kielivissä tilastoissa.

Jo tämä karkea kolmijako havainnollistaa, että heikosti koulutetut nuoret edustavat hyvin heterogeenista ryhmää. Näin ollen myös heille kohdistettavat toimet tulee räätälöidä heidän tarpeitaan vastaaviksi. Nuorille kohdistettavat yleistoimet jäävät siksi helposti vaikutuksiltaan heikoiksi ja edistävät ensi kädessä niiden nuorten työllistymistä ja työllisyyttä, jotka muutoinkin pärjäävät työmarkkinoilla suhteellisen hyvin.

4.2 Koulupudokasongelmaan puuttumisesta hyviä kokemuksia

Nuorten koulunkäynnin keskeyttäminen on säilynyt keskeisenä koulutuspoliittisena haasteena. Ongelmaa sekä sen syitä ja seurauksia on vuosien varrella tutkittu varsin paljon, mistä syystä alan tutkimuskirjallisuus on muodostunut hyvin laajaksi. Sen läpikäynti tässä yhteydessä on siksi poissuljettua. Lisäksi aihealue asettuu tärkeydestään huolimatta väistämättä kirjoituksemme ydinteeman ulkopuolelle.

Nostetaan kuitenkin esille muutama Suomea koskeva tulos. Myös meillä on monissa tutkimuksissa osoitettu, että nuorten ja heidän perheidensä heikot sosiaaliset olot johtavat usein varteenotettavaan terveystilanteeseen ja hyvinvointieroihin ja sitä kautta muita ryhmiä heikompaan koulumenestykseen ja työmarkkinoille kiinnittymiseen (Koivusilta ym., 2006; Pulkkinen, 2008, 2009; Rimpelä ym., 2008). Samalla kun lapsiperheiden pienituloisuus ja lapsiköyhyys ovat kasvaneet, pienituloisuus on pitkittynyt varsinkin perheissä, joissa on pieniä lapsia, vanhempi on yksinhuoltaja tai perhe on suuri. Perheiden vaikeudet heijastuvat vuorostaan lasten mahdollisuuksiin pitää huolta terveydestään: heikosti peruskoulussa pärjänneiden, peruskoulun jälkeisen koulutuksen ulkopuolelle jääneiden ja ammatillisen koulutusväylän valinneiden nuor-

ten terveys on huonompi kuin paremmin koulussa menestyneillä ja lukiokoulutuksen valinneilla nuorilla. Tuloksista seuraakin, että terveyseroihin johtavassa vuorovaikutusprosessissa kietoutuvat yhteen perhetausta, koulutusura sekä terveyttä edistävät tai sitä heikentävät tottumukset.

Toisaalta on hiljattain myös osoitettu, että nuorten menestymiseen koulussa ja työmarkkinoilla vaikuttavat ratkaisevalla tavalla paitsi perhetausta myös nuorten peruskoulun jälkeiset kokemukset (Albæk ym., 2014a). Keskeinen havainto siis on, että näillä kokemuksilla näyttää olevan itsenäinen, perhetaustasta riippumaton vaikutus nuorten koulussa menestymiseen ja työmarkkinoille kiinnittymiseen. Toisin sanoen, tämän Suomen, Norjan ja Tanskan kattavan tutkimuksen mukaan peruskoulun jälkeiset polut pystyvät varsin hyvin ennakoimaan nuorten menestymistä jatko-opinnoissa ja työelämässä. Erityisesti nämä polut pystyvät signaloimaan kasaantuvista ongelmista nuorten siirtyessä koulutusjärjestelmän sisällä ja toisaalta koulusta kohti työelämää. Peruskoulun jälkeiset polut näyttävät näin ollen sisältävän arvokasta tietoa eritoten nuorten syrjäytymisriskiä ajatellen.

Huomionarvoista tässä yhteydessä on lisäksi se, että myös tällä tutkimusalueella on tarjolla erinomaisia kirjallisuuskatsauksia. Esimerkiksi Wollscheid ja Noonan (2012) ovat laatineet katsauksen toisen asteen koulupudokkaita käsittelevästä kirjallisuudesta nojautuen 150 kansainväliseen tutkimukseen. Katsauksessaan he osoittavat muun muassa sen, että tehokkaalla tavalla implementoituina koulupudokasongelman lieventämiseen tähtäävät toimet antavat varsin hyviä tuloksia. Heidän tuloksissaan korostuu siis se tosiasia, että toimen huolellinen suunnittelu ei välttämättä riitä. Vähintään yhtä tärkeä seikka on tapa, jolla toimi käytännössä toteutetaan.

Erityisen suuren haasteen muodostavat ne koulunsa keskeyttäneet nuoret, jotka ovat vetäytyneet kokonaan työvoiman ulkopuolelle ja jotka ovat siksi vaikeasti tavoitettavissa. Koska heitä ei tavoiteta viranomaisten ylläpitämien rekisterien kautta, on joissakin maissa kokeiltu työttömyysturvan muuttamista tavalla, joka houkuttelisi myös näitä nuoria rekisteröitymään. Tällöin heidät pystytään helpommin tavoittamaan ja myös ohjaamaan sopiviin toimenpiteisiin. Esikuvana toimivat mitä ilmeisimmin Alankomaissa ja Tanskassa rakennetut järjestelmät, joissa yhdistyvät tehokkaalla tavalla koulutuksen, työvoiman ja sosiaaliturvan panostukset. Järjestelmien avulla pystytään seuraamaan kaikkien nuorten tilaa ja toimintaa ja myös puuttumaan siihen varhaisella, jatkuvalla ja pitkäkestoisella tavalla, kun nuoren ongelmat uhkaavat kasautua.

Satunnaisista ja katkonaisista toimista ei ole varsinkaan syrjäytymisvaarassa olevien nuorten kohdalla hyötyä. Siksi myös esimerkiksi eduskunnan tarkastusvaliokunnan tuoreessa tutkimuksessa (2013) peräänkuulutetaan vastaaventyyppisen kokonaisvaltaisen järjestelmän rakentamista myös meillä. Suomessa on toistaiseksi valittu muuntyyppisiä ratkaisuja. Hyviä esimerkkejä Suomessa harjoitetusta toiminnasta ovat työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö. Näiden toimintamuotojen toimivuudesta on laadittu useita selvityksiä (esim. Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2007; Häggman, 2011). Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen mukaan työpajatoiminta on auttanut nuoria ja erityisesti pelkän peruskoulun varassa olevia nuoria sijoittumaan opintoihin, mutta sitä vastoin ei työhön.

5 Aktiivitoimia kiitettävästi mutta tulokset vaihtelevat

Tässä luvussa pohditaan ensin yleisellä tasolla nuorten työllistymistä ja työllisyyttä edistäviä aktiivitoimia. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan arviointitutkimuksen antamia tuloksia toteutettujen aktiivitoimien vaikuttavuudesta. Kuten edellisessä luvussa, toiminta-, koulutautumis- ja/tai työkyvyn ongelmia kokevien ja maahanmuuttajataustaisten nuorten tarkastelu tältä osin on jätetty tästä luvusta pois. Myös aktiivitoimien suhteen heitä koskevaa tietopohjaa tarkastellaan erillisissä, heihin keskittyvissä luvuissa jäljempänä.

5.1 Heikosti koulutettujen nuorten työmarkkina-asema vaikeutunut

Viime vuosina nopeasti kasvanut kirjallisuus osoittaa, että nuorten kokemat vaikeudet heidän pyrkiessään työmarkkinoille saattavat vaikuttaa ratkaisevalla tavalla heidän työllistymiseensä ja työllisenä pysymiseensä ja siksi myös heidän ansiokehitykseensä vielä aikuisiässä. Nuoresa iässä koettu työttömyys johtaa usein työttömyyteen myöhemmässäkin vaiheessa työelämää ja usein myös keskimääräistä heikompaan ura- ja ansiokehitykseen. Lyhytkestoisten työttömyysjaksojen kielteisten vaikutusten on havaittu heikentyvän vuosien varrella. Pitkäkestoisten työttömyysjaksojen vaikutukset näkyvät sitä vastoin tyypillisesti syvinä ja pysyvinä arpina. Puhutaan yleisesti pysyvistä arpeutumisesta (eng. *lasting scarring effects*).

Esimerkiksi Isoa-Britanniaa koskevat tulokset osoittavat, että nuorena koettu työttömyys nostaa työttömyyttä, alentaa palkkoja, huonontaa terveyttä ja vähentää työtyytyväisyyttä vielä 25 vuotta myöhemmin (Bell ja Blanchflower, 2009). Tuoreen Saksaa koskevan arvion mukaan jokainen nuoren kokemaa lisäpäivää työttömyydessä johtaa pahimmassa tapauksessa aikuisiässä peräti kuuteen lisäpäivään työttömyydessä (Schmiller ja Umkehrer, 2013). Mitä heikompi on nuoren työmarkkina-asema, sitä suurempi on hänen työttömyysjaksonsa pitkittymisen tai toistuvuuden riski ja siksi myös pysyvän arpeutumisen vaara. Heikosti koulutettujen nuorten kohdalla tämän tilanteen toteutumisen todennäköisyys on eittämättä kaikkein suurin.

Heikosti koulutettujen nuorten vaikeutunut työmarkkinatilanne on vilkkaan keskustelun ja monimuotoisten politiikkatoimien kohteena. Ehkä merkittävimpiin panostuksiin kuuluu osana Euroopan komission laajaa Eurooppa 2020 -strategiaa toteutettu *Youth on the Move* -aloite (<http://ec.europa.eu/youthonthemove/>). Aloitteen sähköisille ohjelmasivuille on kerätty huomattava määrä paitsi nuorten tilasta kertovaa tilastotietoa, myös laajapohjaista tietoa nuoriin kohdennetuista politiikkakeinoista ja ns. hyvistä käytännöistä. Mutta heikosti koulutettujen nuorten finanssi- ja talouskriisin seurauksena entisestään heikentyneisiin työllistymismahdollisuuksiin on alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota myös muilla rintamilla. Valaisuvia esimerkkejä tästä ovat muun muassa monet erityisesti viime vuosina laaditut poliittisiksi analyyseiksi luokiteltavat tutkimusraportit, joissa tarkasti pohditaan ja perustellaan tälle nuorisoryhmälle kohdistettavia toimenpiteitä tiedossa olevien kokemusten ja arviointituloksien valossa. Tällaisia tutkimusraportteja on hiljattain tuotettu sekä yksittäisille maille kuten Ranskalle (Cahuc ym., 2013) ja Yhdysvalloille (Edelman ja Holzer, 2013) että Euroopan kokonaistilannetta ajatellen (Eichhorst ym., 2013). Viimeksi mainitut varoittavat, että Euroopan nykytilanne saattaa johtaa yhden sukupolven menettämiseen.

Mitä on tehtävissä? Nopeita ratkaisuja ei löydy, Eichhorst ym. (2013) toteavat. Tilapäisten työpaikkojen luomisen julkiselle sektorille on monessa arviointitutkimuksessa todettu olevan

varsin tehoton mutta ennen kaikkea kallis ratkaisu myös nuorten kohdalla. Varttuneemman työvoiman varhaiseläkkeelle siirtäminen ei ole myöskään ratkaisu nuorisotyöttömyyteen. Monessa yhteydessä on osoitettu, että nuoret ja vanhat työntekijät eivät kilpaile keskenään työmarkkinoilla vaan he pikemminkin täydentävät toisiaan tuotantoprosessissa. Toistuvasti esille tuotu ratkaisu on Saksan tyyppinen duaalijärjestelmä, joskin sitä on ajoittain arvosteltu liian hitaasta sopeutumisesta työelämässä tarvittavan osaamisen jatkuviin muutoksiin. Työmarkkinoiden toimivuuden suhteen pohdinnan kohteeksi on usein puolestaan noussut työsuhdeturva. Joskin vahvan työsuhdeturvan on yleensä osoitettu haittaavan työmarkkinoille ensimmäistä kertaa pyrkivien työllistymistä, on myös todettu, ettei työsuhdeturvan heikentäminen yksin lisää nuorten työllistymistä. Edelleen tehokkaana toimenpiteenä nuoria ja erityisesti heikosti koulutettuja nuoria ajatellen pidetään työllistämistukia. Mutta tukien tulisi olla määrääkaikaisia, tarkasti kohdistettuja ja huolellisesti valvottuja niin, että nuori hyöttyy työkokemuksestaan ja oppii työssään uutta.

Arvioidessaan heikosti koulutettujen nuorten nykytilannetta Yhdysvalloissa Edelman ja Holzer (2013) painottavat erityisesti yhtä seikkaa: tarjonta- ja kysyntäpuolen politiikkatoimenpiteiden yhdistämistä. Ei riitä, että pyritään edistämään heikosti koulutettujen nuorten työntarjontaa. Yhtäläillä tulisi huolehtia siitä, että kannustetaan työnantajia työllistämään näitä nuoria ja myös tarjoamaan heille olosuhteisiin nähden mahdollisimman laadukkaita työtehtäviä. Tällaiset pohdinnat vievät heidät pitkälti samoilta poluilta kuin millä esimerkiksi Eichhorst ym. (2013) ovat: koulutusta ja toimenpiteitä, joissa yhdistyvät osaamisen kehittäminen ja työkokemuksen kertyminen. Työnantajien keskeistä roolia heikosti koulutettujen nuorten työmarkkina-aseman parantamisessa korostetaan itse asiassa varsin monessa tuoreessa raportissa (esim. Scarpetta ym., 2010; Duell ja Vogler-Ludwig, 2011).

5.2 Monenmuotoisia aktiivitoimien arviointeja

Nuorten työllistymistä ja työllisyyttä edistäviä toimia on eri maissa toteutettu valtava määrä. Ne ovat usein määrääjäksi luotuja tai muista syistä tilapäisiksi rakennettuja järjestelyjä. Monesti niitä on myös muutettu toimeenpanon aikana suuntaan tai toiseen, esimerkiksi koskemaan laajennettua nuorisoryhmää. Jotkut toimenpiteet on toteutettu paikallisella, toiset kansallisella tasolla. Osittain on myös suoritettu puhtaita kokeiluja esimerkiksi kuntatasolla. Välillä on ollut kyse yksittäisistä toimenpiteistä, välillä ohjelmiksi yhdistetyistä toimista. Mutta tästä kirjavuudesta huolimatta on vuosien varrella tuotettu erinomaisia sekä laajempia että suppeampia katsauksia ja yhteenvetoja eri maissa toteutetuista nuorille kohdistetuista aktiivitoimista. Tähän joukkoon kuuluvat muun muassa Paparella ja Savino (2008), OECD (2010a), Duell ja Vogler-Ludwig (2011) sekä *European Employment Observatory* -verkoston tuottamat maaraportit ja yhteenvetoraportit.

Vaihtoehtoisista työttömille nuorille kohdistettavista aktiivitoimista ei ole puutetta. Nuorille suunnattujen toimien vaikuttavuutta on sitä vastoin arvioitu varsin vähän. Arviointituloksista on laadittu pieni määrä katsauksia, joista toiset käsittelevät nuoria koskevia tuloksia osana laajempaa aktiivitoimien vaikuttavuuden kartoitusta (esim. Kluge, 2006; Card ym., 2010). Toiset puolestaan tuottavat katsauksen yksinomaan tai erikseen myös nuorille kohdistettujen toimien vaikuttavuuteen (esim. White ja Knight, 2002; Nekby, 2008). Todettakoon myös, että mainituissa katsauksissa nuorille kohdistetuista toimista tuodaan kiitettävästi esille sekä laadullisia että määrällisiä arviointituloksia. Näiden lisäksi on myös laadittu varsin monta katta-

usta ns. hyviin käytäntöihin. *Youth on the Move* -aloitteen ohjelmasivulla on tarjolla laaja valikoima näitä katsauksia.

Koska työttömille nuorille kohdistettujen työvoimapolitiittisten toimien arviointituloksia on viime vuosina käsitelty useissa kirjallisuuskatsauksissa, nostetaan tässä luvussa esille vain tiettyjä toimenpiteitä koskevia tuloksia. Osatyökykyisille nuorille ja maahanmuuttajataustaisille nuorille kohdennetut ohjelmat ja toimenpiteet käsitellään erikseen jäljempänä. Jako jää kieltämättä osittain keinotekoiseksi, koska työttömille nuorille kohdistettujen toimien piiriin kuuluvat väistämättä myös näiden kahden muun ryhmän nuoret. Tämän jaon hyöty on lähinnä siinä, että osatyökykyisten sekä maahanmuuttajataustaisten nuorten erityisongelmat nousevat selkeämmin esille, kun heitä koskevia arviointeja käsitellään erikseen.

Mutta ennen kuin siirrytään tarkastelemaan eri aktiivitoimien arvioitua vaikutusta työttömien nuorten työllistymiseen ja työntekoon tiedossamme olevien tutkimusten valossa, muutama varoituksen sana saattaa olla paikallaan. Ensiksi, nuorille kohdistettuja aktiivitoimia lisätään merkittävästi talouden laskusuhdanteessa nuorten työttömyyden usein nopean kasvun takia. Siksi arviointitulokset tyypillisesti valaisevat toimien vaikuttavuutta tilanteissa, joissa työvoiman kysyntä on hiipumassa tai on edelleen heikokkoa. Suhdannevaihe ja siinä tapahtuneita muutoksia otetaan harvoin arvioinneissa huomioon.

Toiseksi, eri maissa toteutettujen toimien vaikuttavuutta koskevia arviointituloksia on vaikea verrata toisiinsa. Tämä johtuu paitsi eri maiden instituutioiden välisistä eroista, myös muun muassa siitä, että jopa hyvin samankaltaiset toimet on lähes poikkeuksetta rakennettu ja toteutettu eri tavoilla. Myös käsitteiden käyttö on arviointitutkimuksissa hyvin vaihtelevaa. Välillä käytetään erilaisille toimille likimain samaa nimitystä, välillä erilaisia nimityksiä varsin samankaltaisille toimille. Lisäksi arvioitavat ohjelmat koostuvat yleensä joko erilaisista tai sitten samantyyppisistä mutta eri nimityksillä kulkevista toimenpiteistä, vaikka itse kohderyhmä voi olla hyvin samanlainen.

Edelleen, toimen vaikuttavuutta arvioidaan yleensä pelkästään lyhyellä tähtäimellä, harvemmin myös pidemmällä tähtäimellä. Samalla näiden aikavälien määritelmä saattaa vaihdella melkoisesti eri arviointitutkimusten välillä myös sellaisissa tapauksissa, joissa arvioinnin kohteena on luonteeltaan samankaltaisia toimia: toisissa tutkimuksissa esimerkiksi kaksi vuotta toimenpiteessä aloittamisen jälkeen tulkitaan lyhyeksi aikaväliksi, toisissa pitkäksi. Tosin tämä saattaa osittain johtua arvioinnin kohteena olevien toimien eri pituudesta, mutta yleisselitykseksi tämä ei näytä pätevän. Kaiken kaikkiaan tällaiset asiat on hyvä pitää mielessä, kun seuraavassa tutustutaan arviointitutkimuksen antiin työttömien nuorten osalta.

Alla lyhyesti selostettavat aktiivitoimet ja niistä laaditut arvioinnit jakautuvat periaatteessa kahteen ryhmään: yksistään nuorille kohdennetut toimet sekä kaikille työttömille suunnatut aktiivitoimet (kuten työvoimakoulutus), joihin yleensä myös nuorilla on mahdollisuus osallistua. Yksinomaan nuorille kohdistettujen toimien osalta todettakoon, että arviointitutkimusten tuloksiin perustuvien ns. meta-analyysien mukaan näiden toimien vaikutus työllistymisen todennäköisyyteen on tyypillisesti selvästi heikompaa aktiivisen työvoimapolitiikan yleistoi-miin verrattuna (esim. Kluge, 2006). Mistä tämä tulos johtuu, voidaan spekuloida, mutta varmaa vastausta ei ole toistaiseksi esitetty. Lisäksi näiden yleistoi-mien tuloksia on arviointitutkimuksissa ajoittain verrattu aikuisten vastaaviin tuloksiin. Kuten myöhemmin käy ilmi, tämä vertailu on välillä johtanut yllättävänkin ristiriitaisiin päätelmiin. Lopuksi tarkastellaan vielä

lyhyesti, minkä tyyppisiin tuloksiin työ- ja elinkeinoministeriömme toimenpiteiden seuranta-järjestelmän pohjalta on päädytty aktiivitoimiin osallistuneiden nuorten osalta.

Aloitetaan kartoittamalla valikoituja, yksistään nuorille suunnattuja aktiivitoimia sekä niistä tehtyjen arviointien tuloksia. Laadituille arviointitutkimuksille silmiinpistävä piirre on paitsi yksittäisten toimien korostuminen myös muun muassa se, että arvioinnit eivät edusta kovin tuoretta tuotantoa. Toisaalta tämä näyttää valitettavasti olevan varsin monelle arviointitutkimukselle yhteinen piirre.

Ruotsin valmennusohjelma lakkautettiin

Työttömille nuorille kohdistettuja ohjelmia ja toimenpiteitä on Pohjoismaista ollut ehkä pisimpään käytössä Ruotsissa. Siellä ensimmäiset nuorille suunnatut työmarkkinaohjelmat toteutettiin jo vuonna 1984. Niitä laajennettiin melkoisesti 1990-luvun alun talouskriisin seurauksena. Tuolloin (vuonna 1992) otettiin käyttöön muun muassa nuorten valmennukseksi nimetty erikoisohjelma. Se oli rakennettu ensisijaisesti heikosti koulutetuille ja vailla työkokemusta oleville eli eniten avustusta ja tukea kaipaaville nuorille. Enimmillään ohjelmaan osallistui yli 60 000 nuorta, mikä vastasi noin 10 prosenttia kohderyhmän ikäluokasta. Ohjelmaan sisältyi koulutusta, työkokemusta ja työharjoittelua yksityisellä tai julkisella sektorilla. Ohjelma kohdistettiin 18–24 -vuotiaille työttömille nuorille, joilla oli toisen asteen koulutus ja takanaan vähintään neljä kuukautta kestävä työttömyysjakso. Osallistujilla oli mahdollisuus käyttää peräti kahdeksan tuntia viikossa työnetsintään, koska nuorten harjoittelupaikkojen tarkoituksena ei ollut korvata työnantajien vakituista työvoimaa.

Ohjelma lakkautettiin jo kolmen vuoden päästä eli vuoden 1995 loppuun mennessä, mahdollisesti epätyytyttävien käytännön kokemusten takia. Ainakin ohjelmaa koskevat arviointitutkimukset ovat tuottaneet ohjelman heikkoon vaikuttavuuteen viittaavia tuloksia. Vuosituhannen alussa tehdyn arvioinnin mukaan ohjelmaan osallistumisen vaikutus työllisyyteen ja ansioihin oli lyhyellä tähtämellä (vuosi ohjelmassa aloittamisen jälkeen) voimakkaasti negatiivinen ja pidemmällä aikavälillä (kaksi vuotta ohjelmassa aloittamisen jälkeen) lähellä nollaa eli olematon (Larsson, 2003). Toisaalta ohjelman vaikutus arvioitiin sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä vähemmän kielteiseksi kuin työvoimakoulutukseen osallistumisen kohdalla. Lisäksi vaikutus oli naisilla vähemmän kielteinen kuin miehillä. Kirjoittajan esittämän arvion mukaan nuorille kohdistetun valmennusohjelman heikko vaikutus saattoi johtua ohjelman riittämättömästä suunnittelusta sen nopean toteutusaikataulun ja ripeän laajentamistahdin takia.

Kolme vuotta myöhemmin tehdyssä arvioinnissa pääteltiin sitä vastoin, että työvoimakoulutuksen nuorten valmennusohjelmaa selkeästi kielteisempi vaikutus työttömien nuorten työllisyyteen ja ansioihin esiintyi vain lyhyellä tähtämellä (Forslund ja Nordström Skans, 2006). Pidemmällä tähtämellä (kaksi vuotta toimenpiteen alkamisen jälkeen) tilanne oli päinvastainen eli valmennusohjelman vaikutus oli selkeästi työvoimakoulutusta heikompi eli kielteisempi. Arviointitutkimusten erilaiset tulokset pidemmällä aikavälillä herättävät väistämättä kysymyksen: Mistä ero johtuu?

Tanskan työttömyysohjelma ohjasi nuoret takaisin koulutukseen

Vuonna 1996 asteittain käynnistetyn nuorten työttömyysohjelman alkuperäiseen kohderyhmään kuuluivat heikosti koulutetut, työttömyysturvaan oikeutetut nuoret. Hieman myöhemmin, vuonna 1999, ohjelma laajennettiin koskemaan kaikkia alle 25-vuotiaita työttömiä

nuoria mukaan lukien tutkinnon suorittaneet. Ohjelman avulla kannustettiin nuoria työllistymään avoimille työmarkkinoille tai palaamaan nuorisoasteen koulutukseen. Kolmen työttömyyskuukauden jälkeen nuorilta edellytettiin yhteydenottoa työvoimatoimistoon heitä koskevan aktivointisuunnitelman laatimiseksi. Mikäli nuori oli edelleen työtön kolmen kuukauden päästä suunnitelman laatimisesta, hänen tuli osallistua siihen kirjattuihin toimenpiteisiin. Tyypillisin toimenpide kuuden työttömyyskuukauden jälkeen oli 18 kuukautta kestävä jakso nuorisoasteen koulutusjärjestelmässä. Samalla nuori poistettiin työttömyysrekisteristä ja hänen saamansa etuus muuttui tavalliseksi opintotueksi. Muille nuorille tarjottiin yhtä pitkäkestoisia tätä ohjelmaa varten rakennettua erikoiskoulutusta, jonka aikana työttömyysturva puolitettiin. Ne nuoret, jotka eivät suostuneet tulemaan ohjelman piiriin tai eivät noudattaneet aktivointisuunnitelmaansa, menettivät työttömyysturvansa.

Ohjelman vaikutuksia ovat arvioineet ainakin Jensen ym. (2003). Heidän pääkysymyksensä oli: Missä määrin 1990-luvun lopussa alentunut nuorisotyöttömyysaste oli nuorten työttömyysohjelmasta lähtöisin, eikä samanaikaisesti tapahtuneen voimakkaan talouskasvun seurausta? Lyhyen aikavälin arviointitulokset osoittivat, että ohjelmaan osallistuneista nuorista siirtyi huomattavasti suurempi osa takaisin nuorisoasteen koulutusjärjestelmään verrattuna (asteittaisen käyttöänon takia edelleen) ohjelman ulkopuolella oleviin työttömiin nuoriin. Työllistyminen avoimille työmarkkinoille oli niin ikään yleisempää ohjelmaan osallistuneiden kohdalla, mutta vaikutus oli selvästi heikompi verrattuna koulutukseen paluu -vaikutukseen. Ohjelmalle saatiin siis selkeää itsenäistä vaikutusta talouskasvun rinnalle. Pelotevaikutuksia ei sen sijaan havaittu (pelotevaikutuksista hieman tarkemmin jäljempänä). Ohjelman pidemmän aikavälin vaikutuksia ei arvioitu.

Nuorisotakuujärjestelmistä vaihtelevaa kokemusta

Tämän päivän nuorisotakuujärjestelmiä edeltävillä ohjelmilla on etenkin Pohjoismaissa pitkä perinne. Siksi onkin luontevaa keskittyä Pohjoismaista tehtyihin nuorisotakuujärjestelmien arviointeihin. Lisäksi näitä järjestelmiä ja niistä saatuja kokemuksia on aivan viime vuosina tarkasteltu useissa raporteissa (esim. Paparella ja Savino, 2008; OECD, 2010a; Duell ja Vogler-Ludwig, 2011; Scharle ja Weber, 2011).

Ruotsissa otettiin jo vuonna 1994 käyttöön nuorille kohdennettu varhainen puuttumistakuu-ohjelma. Ohjelman tavoitteena oli taata 20–24 -vuotiaille työttömille jonkin tyyppinen työvoimapolitiittinen aktiivitoimi 100 päivän sisällä nuoren työttömäksi rekisteröitymisestä. Aiemasta käytännöstä poiketen tätä interventio-ohjelmaa hallinnoivat kunnat. Tosin tämän tyyppisten ohjelmien käynnistäminen oli vapaaehtoista, mutta suuri enemmistö kunnista ryhtyi sellaisiin. Vuonna 1998 ohjelman korvasi nuorisotakuuohjelma. Tämä niin ikään kuntien hallinnoima ohjelma takaa työttömille nuorille jonkin muotoisen intervention kolmen kuukauden sisällä nuoren työttömäksi rekisteröitymisestä. Vaikka ohjelman sisältö vaihtelee melkoisesti kuntien välillä, sen tulisi periaatteessa tarjota nuorille kokopäiväistä toimintaa vähintään 12 kuukauden ajaksi. Sisällöltään toimenpiteiden tulisi vastata nuoren tarpeisiin sekä parantaa nuoren osaamista työllistymistä edistävällä tavalla. Tyypillisesti toimenpiteet koostuivat työharjoittelusta yhdistettynä työnetsintäkurssiin tai muuntyyppiseen työmarkkinavalmennukseen. Ruotsissa nyt voimassa oleva nuorisotakuujärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2009 (*jobbgarantin för ungdomar*⁴).

⁴ <http://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssockande/Stod-och-service/Fa-extra-stod/Ar-du-under-25-ar-/Jobbgaranti-for-ungdomar.html>

Nuorisotakuujärjestelmistä tehtyjä perusteellisia arviointitutkimuksia on toistaiseksi hyvin vähän. Ruotsin osalta Carling ja Larsson (2005) päättelivät, että vaikutus nuorten työllistymisen todennäköisyyteen on lyhyellä tähtämellä ollut enintään heikosti positiivinen, mahdollisesti pelotevaikutuksen seurauksena. Pidemmällä tähtämellä vaikutus on sen sijaan ollut negatiivinen. Yleisesti ottaen ohjelmiin osallistumisen vaikutuksen todennäköisyyteen työllistytystä todettiin tästä syystä olleen olematon. Lisäksi kirjoittajat kiinnittivät huomiota siihen, että työvoimatoimistot ohjasivat vain osan nuorista näihin kuntien hallinnoimiin ohjelmiin. Tämän he arvelivat mahdollisesti heijastavan toimistotyöntekijöiden skeptisyyttä ohjelmien tehokkuutta kohtaan. Itse asiassa Forslund ja Nordström Skans (2006) päättelivät verratessaan kuntien ja työvoimatoimistojen työttömille nuorille kohdistettujen ohjelmien tehokkuutta, että kuntien hallinnoimat ohjelmat toimivat huonommin. Toisaalta he muistuttavat siitä, että huomattavasti suurempi osa kuntien ohjelmiin osallistuvista palaa koulutusjärjestelmän piiriin. Tämä onkin tyypillisesti kuntien järjestämien ohjelmien perimmäinen tavoite erityisesti kaikkein nuorimpien ikäryhmien kohdalla. Ruotsissa vuonna 2009 käyttöön otetun nuorisotakuujärjestelmän vaikuttavuudesta ei ole tietäksemme toistaiseksi tehty arviointeja.

Norjassa vuonna 1994 käyttöön otettua, 16–19 -vuotiaita koskenutta nuorisotakuuta laajennettiin tilapäisesti (vuosina 1995–1998) koskemaan myös 20–24 -vuotiaita työttömiä (Hardoy ym., 2006). Arviointituloksien mukaan uudistuksella oli positiivinen vaikutus tämän vanhemman nuorisoryhmän työllisyyteen ja ansioihin. Paitsi avoimille työmarkkinoille, osallistujat siirtyivät keskimääräistä enemmän myös muuntyyppisiin työvoimapolitiisiin ohjelmiin. Myöhempiä muutoksia Norjan nuorisotakuujärjestelmään ei ole tiettävästi arvioitu.

Suomessa otettiin vuonna 2005 käyttöön alle 25-vuotiaita työttömiä koskeva nuorten yhteiskuntatakuu.⁵ Sen tavoitteena oli edistää näiden nuorten sijoittumista koulutukseen ja työmarkkinoille, estää heidän työttömyytensä pitkittymistä sekä tukea heidän kestäviä urarakaisujaan. Työnhakusuunnitelmista tehtiin keskeinen osa tätä järjestelmää. Nuorten yhteiskuntatakuun toimeenpano ja tuloksellisuus on ollut ainakin yhden laajan arvioinnin kohteena (Pitkänen ym., 2007). Kirjoittajat totesivat, että nuorten yhteiskuntatakuu oli kokonaisuudessaan toiminut hyvin nuorten palveluja ja tukea tehostavana mallina. Tähän arveltiin vaikuttaneen osaltaan sen, että yhteiskuntatakuu oli asetettu työvoimatoimistoilla tulostavoitteeksi. Toisaalta arviointi osoitti myös sen, että yhteiskuntatakuusta hyötyivät keskimääräistä enemmän hyvät työllistämisedellytykset omaavat nuoret. Muiden työttömien nuorten kohdalla yhteiskuntatakuun tuloksellisuus oli selvästi heikompaa.

Vuoden 2013 alussa astui Suomessa voimaan nuorisotakuuksi nimetty järjestelmä, jossa eri hallinnonalojen toimilla pyritään vaikuttamaan nuorten työllisyystilanteeseen ja koulutukseen pääsemiseen. Nuorisotakuuta on hiljattain käsitelty laajapohjaisesti pamfletiksi nimetyssä kirjoituskokoelmassa (Gretschel ym., 2014). Lisäksi sen vaikuttavuus on ollut ensimmäisen arvioinnin kohteena (Kuntoutussäätiö, 2014). Arvioinnin loppuraportissa todetaan kuitenkin, että järjestelmän vaikuttavuutta on tässä vaiheessa hankalaa arvioida, koska huonossa taloustilanteessa sen vaikutuksia on vaikeaa erottaa muista samanaikaisesti nuorten työtilanteeseen vaikuttavista tekijöistä. Arvioinnin yhteydessä on myös kehitetty nuorisotakuun toteutuksen tueksi nuorten tilannetta kuvaavia indikaattoreita, joiden pohjalta tuotetut seurantatiedot tullaan julkaisemaan säännöllisesti internetissä.

⁵ Ensimmäinen tämän tyyppinen järjestelmä otettiin Suomessa käyttöön jo vuonna 1981 (ks. esim. Duell ym., 2009).

EU-tasolla puolestaan kaikki huomio on edelleen toimeenpanossa järjestelmän vaikuttavuuden arvioinnin suunnittelun ja toteutuksen tullessa ajankohtaiseksi mitä ilmeisimmin vasta myöhemmässä vaiheessa. Nuorisotakuujärjestelmän implementointi on useimmissa EU-maissa vasta alkuvaiheessa, jos edes sitä. Tuoreimman (15.1.2014) tiedon mukaan vasta 17 jäsenmaata on toistaiseksi jättänyt Euroopan komissiolle lopullisen suunnitelmansa nuorisotakuujärjestelmän toimeenpanosta. Tästä huolimatta järjestelmää on jo ehditty kritisoida varsin ankarasti erityisesti sen voimakkaan panokseen suuntautuneen tavoitteen takia (esim. Bonin, 2013; Eichhorst ym., 2013). Vaarana nähdään se, että nuorille keksitään mitä tahansa koulutus- tai työpaikkoja, jotta tavoite täytyisi. Toimenpiteiden vaikutus nuorten siirtymiseen avoimille työmarkkinoille jää varjoon, kriitikot varoittavat. Bonin (2013) rinnastaa nuorisotakuujärjestelmän nykymuodossaan Saksassa käytössä olevan siirtymävaihejärjestelmäksi kutsutun järjestelyn toimivuudesta saatuihin kokemuksiin. Joskin jälkimmäistä järjestelmää ei ole kunnolla arvioitu, siitä toistaiseksi saadut kokemukset eivät ole hänen mukaansa rohkaisevia. Järjestelmä koostuu monimutkaisesti yhdistetyistä toimenpiteistä, joiden tehtävänä on toimia turvaverkkona nuorille, joilla toisen asteen koulutuksen suorittamisen jälkeen on vaikeuksia siirtyä avoimille työmarkkinoille. Moni nuori näyttää järjestelmän myötä aloittavan ohjelmauran, joka vie yhdestä ohjelmasta seuraavaan.

Suomen työmarkkinatukiudistus alensi NEET-astetta

Työmarkkinatuki on Suomessa ollut käytössä vuodesta 1994 alkaen. Vuonna 1996 työmarkkinatuen saantiehtoja kiristettiin alle 20-vuotiailta ammattikouluttamattomilta työttömiltä. Seuraavana vuonna ehtojen tiukennus laajennettiin koskemaan alle 25-vuotiaita ammattikouluttamattomia työttömiä. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli aktivoida nuoria työmarkkinoille ja koulutukseen (Aho ym., 2012).

Seppälä ja Pehkonen (2014) ovat tuoreessa tutkimuksessaan arvioineet tämän työmarkkinatukiudistuksen ja erityisesti sen vuoden 1997 laajennuksen vaikutuksia peruskoulun käyneiden ammattikouluttamattomien 22–24 -vuotiaiden NEET-asteeseen hyödyntäen Tilastokeskuksen rekisteriaineistoa. Heidän tuloksensa mukaan tämän nuorisoryhmän NEET-aste aleni uudistuksen ansiosta viidellä prosenttiyksiköllä. Edellisellä vuonna NEET-tilassa olleiden NEET-aste aleni vielä enemmän, kahdeksalla prosenttiyksiköllä. Lukion suorittaneiden nuorten NEET-asteeseen uudistuksella ei sitä vastoin ollut vaikutusta.

Suomen työmarkkinatuella tapahtuvalla työharjoittelulla ei vaikutusta

Suomessa työharjoittelusta työmarkkinatuella oli 1990-luvun puolivälissä muodostunut alle 20-vuotiaille työttömille yleisimmin kohdennettu aktiivitoimi: vuosina 1995–1996 kanavoitiin noin 60 prosenttia kaikista nuorten toimenpiteistä työmarkkinatuella tapahtuvan työharjoittelun kautta (Hämäläinen ja Ollikainen, 2004). Tähän kehitykseen vaikutti mahdollisesti eritoten se, että toimenpide oli perinteisiin aktiivitoimiin verrattuna selvästi edullisin. Toisaalta heidän tuloksensa osoittivat, ettei työmarkkinatuen työharjoittelu lainkaan edistänyt nuorten työmarkkina-asemaa. Toimen arvioitu vaikutus pysyi nollan tuntumassa riippumatta siitä, arvioitiinko toimen vaikutusta nuorten työllisyyteen, työttömyyteen, opiskeluun, työvoiman ulkopuolelle ajautumiseen tai ansiokehitykseen. Samankaltaisiin tuloksiin on myöhemmin päädytty työ- ja elinkeinoministeriön toimenpiteiden seurantajärjestelmään perustuvissa analyyseissä (ks. jäljempänä). Toisaalta on tietysti muistettava, että työmarkkinatuella tapahtuvan työharjoittelun avulla nuoret usein vasta perehtyvät työelämään. Yleensä heille katsotaan siksi olevan työharjoittelusta apua myös koulutusvalintojen suhteen. Missä määrin tämä olettamus pitää paikkaansa, on kuitenkin edelleen selvittämättä.

Työvoimakoulutuksen vaikutuksissa suuri vaihtelu

Ruotsissa 1990-luvun alun lamavuosina toteutettujen työvoimakoulutusohjelmien osalta Larson (2003) päätteli, että niiden vaikutus osallistuneiden nuorten työllisyyteen ja ansioihin oli vielä kielteisempi kuin vuonna 1992 käyttöön otetun nuorten valmennusohjelman kohdalla (vrt. yllä). Näiden tuloksien pohjalta kirjoittaja teki sen johtopäätöksen, että lamavuosina työttömän nuoren kannatti pikemminkin jatkaa työnetsintää kuin osallistua työvoimakoulutukseen. Ainakaan nuori ei kärsinyt osallistumisen lykkäämisestä. Samankaltaisiin tuloksiin päätyivät Forslund ja Nordström Skans (2006) jakaessaan toimenpiteet nuorille kohdistuviin ja aikuisille kohdistuviin. Heidän tuloksiensa mukaan nuorille kohdistettujen ohjelmien sisältämät toimenpiteet lyhensivät työttömyysjaksojen kestoja aikuisille suunnattujen ohjelmien toimenpiteitä paremmin, mutta tämä tulos päti pelkästään lyhyellä tähtämellä (120 päivää toimenpiteen alkamisesta). Hieman pidemmällä tähtämellä ikäryhmien ohjelmien vaikutuksissa ei esiintynyt enää selkeitä eroja. Toisaalta vaikutusten osalta ilmeni varteenotettavia eroja yksittäisten toimenpiteiden välillä. Niinpä myös Forslund ja Nordström Skans (2006) päätyivät siihen, että työvoimakoulutuksella oli lyhyellä tähtämellä selkeästi kielteisempi vaikutus työttömien nuorten työllisyyteen ja ansioihin kuin nuorille vuonna 1992 käynnistetyllä valmennusohjelmalla. Mutta hieman pidemmällä tähtämellä (kaksi vuotta toimenpiteen alkamisen jälkeen) tilanne muuttui käänteiseksi eli valmennusohjelman vaikutus oli työvoimakoulutusta selkeästi kielteisempi.

Nuorille suunnattujen koulutusohjelmien vaikutus on arvioitu hyvin heikoksi tai peräti kielteiseksi myös Norjan osalta (Hardoy, 2005). Koulutusohjelmia koskevat tulokset osoittivat, että osallistujien koulutusmahdollisuuksia edistävä vaikutus oli olematon ja työllisyyttä parantava vaikutus peräti negatiivinen. Nämä vaikutukset esiintyivät kaikkien työttömien nuorten kohdalla iästä riippumatta, mutta erityisesti 21–25 -vuotiaiden ryhmässä. Lisäksi vaikutukset olivat nuorilla miehillä kielteisempiä kuin nuorilla naisilla. Vastaavasti osallistujien työttömyysriski kasvoi ei-osallistujiin nähden. Koulutusohjelmat toteutettiin pääosin luokkamuotoisina kursseina, joiden kesto vaihteli yhdestä viiteen kuukauteen. Alle 20-vuotiaille työttömille nuorille suunnatun koulutusohjelman vaikutukset arvioitiin lähes yhtä heikoiksi. Koulutuksessa jatkamisen todennäköisyys oli lievästi positiivinen, mutta vain nuorten naisten kohdalla. Työllistymismahdollisuuksiin ohjelmalla oli sitä vastoin merkittävä negatiivinen vaikutus. Tähän koulutusohjelmaan sisältyi sekä työhönvalmennusta että erimuotoisia työharjoitteluohjelmia niin työpaikoilla kuin niiden ulkopuolella. Myös näiden tuloksien osalta on kuitenkin huomioitava, että vaikutukset rajoittuvat 1990-luvun alkupuoliskon lamavuosiin (eli tilanteeseen kaksi vuotta työttömyysjakson alkamisesta vuonna 1989). Heikko taloudellinen tilanne todennäköisesti heijastuu ratkaisevalla tavalla toimille arvioituun vaikuttavuuteen.

Suomessa tehdyt nuoriin keskittyvät vaikuttavuustutkimukset antavat sitä vastoin vankkaa tukea sille, että ammatillinen työvoimakoulutus selvästi parantaa osallistujien työllistymismahdollisuuksia. Todennäköisesti tämän tuloksen selittävät ainakin osittain tarkastelun kohteena olleet ajanjaksot, jotka edustivat talouskasvun vuosia. Hämäläinen ja Ollikainen (2004) tutkivat 16–30 -vuotiaita nuoria, jotka olivat ensimmäistä kertaa rekisteröityneet työttömiksi työnhakijoiksi työvoimatoimistoon joko vuonna 1995 tai 1996. Nuoria seurattiin vuositasona aina vuoden 2000 loppuun asti. Tuloksien mukaan ammatillinen työvoimakoulutus oli edistänyt nuorten työmarkkina-asemaa ja myös nostanut heidän vuosiansiotasoaan lyhyellä tähtämellä (kaksi vuotta koulutuksessa aloittamisen jälkeen). Pidemmällä tähtämellä (viisi vuotta koulutuksessa aloittamisen jälkeen) toimenpiteellä ei ollut enää merkittävää vaikutusta osallistujien

työllistymisen todennäköisyyteen. Työvoimakoulutukseen osallistuminen näytti vaikuttavan sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä kielteisesti osallistujien todennäköisyyteen palata muodolliseen koulutukseen. Toisin sanoen, työvoimakoulutuksen ulkopuolelle jättäytyneillä työtömillä nuorilla oli selkeästi suurempi todennäköisyys mennä takaisin koulutukseen.

Hämäläinen ja Tuomala (2006, 2007) puolestaan hyödynsivät laajaa rekisteriaineistoa seuraessaan vuonna 1998 ammatillisen työvoimakoulutuksen ensimmäistä kertaa aloittaneita 16–25 -vuotiaita vuoden 2002 loppuun asti arvioidakseen, missä määrin ja ennen kaikkea missä vaiheessa nuoren työttömyyttä koulustoitimenpide edistää parhaiten hänen mahdollisuuksiinsa työllistyä. Arviointitutkimuksensa pohjalta he päättelivät, että alle 26-vuotiaisiin nuoriin kohdennettu ammatillinen työvoimakoulutus on työllisyysvaikutuksiltaan tehokkaimpia toimenpiteitä: ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistumisen osoitettiin nostaneen kohderyhmän työllistymisastetta keskimäärin noin kuudella prosenttiyksiköllä vaikutuksen ollessa suurimmillaan heti koulutuksen päätyttyä mutta sitä vastoin likimain olematon neljän vuoden päästä koulutuksen aloittamisesta. Korkeimmillaan kohderyhmän työllisyysvaikutuksen todettiin olleen, kun koulutus oli aloitettu neljännen ja enintään kuudennen työttömyyskuukauden aikana. Työttömyysjakson alussa aloitetusta työvoimakoulutuksesta ei ollut sitä vastoin juuri hyötyä. Kirjoittajien mukaan tulos asetti kyseenalaiseksi vuonna 2005 toimeenpannun uudistuksen (nuorten yhteiskuntatakuu, ks. yllä), jonka mukaan työvoimatoimistoon työnhakijaksi ilmoittautunut nuori tuli jo kolmen kuukauden sisällä ohjata työvoimakoulutukseen tai työharjoitteluun.

Hämäläinen ja Tuomala (2006) arvioivat myös oppisopimuskoulutuksen vaikuttavuutta. Toisin he käsittelivät palkkatukeen oikeuttavaa oppisopimuskoulutusta erittelemättä yksityisellä ja julkisella sektorilla tapahtuvaa oppisopimuskoulutusta. Heidän tuloksensa osoittivat, että oppisopimus vaikutti erittäin myönteisesti osallistujien työllistymiseen toimenpiteen päätyttyä. Oppisopimuskoulutuksen aloittamisajankohta ei sitä vastoin näyttänyt juuri vaikuttaneen osallistujien työllistymismahdollisuuksiin. Yleisesti ottaen voidaan siis todeta, että tämä arviointi antoi jo kohta kymmenen vuotta sitten vahvaa tukea oppisopimuskoulutukselle oppimisen ja työelämään perehdyttämisen toimintamuotona myös Suomessa. Monesti on kuitenkin todettu, että kehitys tällä rintamalla on edennyt varsin hitaasti ja että järjestelmän luonne on pitkälti pysynyt nuorille aikuisille suunnattuna aktiivitoimena. Nähtäväksi jää, missä määrin opetus- ja kulttuuriministeriön vuosina 2014–2016 toteutettavan nuorten oppisopimuskoulutuksen ja työssäoppimisen toimenpideohjelma pystyy tilannetta muuttamaan. Ohjelman kohderyhmäksi on määritelty alle 25-vuotiaat nuoret, joilla ei ole perusasteen jälkeistä tutkintoa. Kansainvälinen kokemus ei ole kovin rohkaisevaa: Norja on niitä harvoja maita, jotka ovat pystyneet onnistuneesti liittämään toisen asteen ammatillisen dualikoulutuksen omaan vahvasti koulupohjaiseen koulutusjärjestelmäänsä.

Työllistämistuella yleensä positiiviset vaikutukset

Tukea työllistämistuen myönteiselle vaikutukselle nuorten työllistymiseen on vuosien varrella saatu varsin monen maan osalta. Esimerkiksi Norjaa koskevat arviointitulokset viittaavat siihen, että työllistämistuki paransi jossain määrin työttömien nuorten mahdollisuuksia työllistyä avoimilla työmarkkinoilla (Hardoy, 2005), mutta vaikutus näytti esiintyvän pelkästään kaikkein nuorimmassa eli 16–20 -vuotiaiden ikäryhmässä ja 21–25 -vuotiailla vain naisten kohdalla. Todennäköisesti työllistämistuen suhteellisen vaatimaton vaikutus selittyy osittain tarkasteluajankohdan (1990-luvun talouslama) valinnalla ja myös sillä, että tarkastelun koh-

teena olleet työllistämishjelmat kattoivat sekä yksityiselle sektorille myönnetty työllistämistuet että julkiselle sektorille luodut määräaikaikaiset työpaikat. Jälkimmäisten tiedetään monien arviointitutkimusten perusteella vaikuttavan varsin kielteisesti työttömien työllistymismahdollisuuksiin avoimilla työmarkkinoilla. Julkiselle sektorille luotujen työpaikkojen vaikutus näyttää itse asiassa olevan lievästi myönteinen pelkästään heikosti koulutettujen nuorten kohdalla.

Myös Hämäläisen ja Ollikaisen (2004) Suomea koskevien tulosten pohjalta tukityöllistyminen on monelle työttömälle nuorelle tärkeä työllistymisväylä.⁶ Toimenpide vaikuttaa myönteisesti nuorten työmarkkina-asemaan ja myös heidän vuosiansiotasoonsa sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä (kaksi ja viisi vuotta tukityössä aloittamisen jälkeen). Kuten ammatillisen työvoimakoulutuksen osalta, myös tukityöllistymisen työllisyys- ja ansiovaikutukset osoittautuivat selvästi suuremmiksi miesten kuin naisten kohdalla. Sen sijaan myös tukityöllistyminen näyttää vaikuttavan kielteisesti koulutuspolkujen valintaan. Vaikutus esiintyi sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä. Toisaalta tulokset viittasivat myös siihen, että tukityöllistymisen valinta oli työttömille nuorille yleisesti ottaen parempi vaihtoehto sekä työllisyyden että ansiotason kannalta kuin muodolliseen koulutukseen paluu. Tulos antaa siten tukea käsitykselle, että perinteinen koulutusjärjestelmä ei ole välttämättä paras kouluväsyneille koulupudokasnuorille tarjottava väylä.

Myös Tanskaa koskevat arviointitulokset viittaavat siihen, että työllistämistuella on merkittävä nuorten työllisyyttä edistävä vaikutus (Bolvig ym., 2003). Heidän vuodet 1997–1999 kattavan ja tiettyä Tanskan kuntaa (Århus) koskevan tutkimuksensa mukaan työllistymistuen vaikutus oli erityisen myönteinen alle 25-vuotiaiden kohdalla.

Työllistämistuen lähes poikkeuksetta myönteiset työllistämisaikutukset herättävät tietysti kysymyksen siitä, mistä sen tehokkuus mahtaa johtua. Työllistämistuen rakenteesta ja kohderyhmän valinnasta tehdyt ratkaisut näyttävät vaikuttavan merkittäväällä tavalla sen tehokkuuteen. Tältä osin keskeistä tuntuu olevan se, että toimi toteutetaan suhteellisen pienimuotoisena ja että sen kohderyhmä on tarkasti mietitty ja valittu (esim. Kangasharju, 2005). Lisäksi monessa yhteydessä on korostettu, että toimeen tulisi liittää muita sen onnistunutta toimeenpanoa tukevia toimenpiteitä, kuten jonkin muotoista seuranta- ja yhdistettyä tiiviiseen yhteydenpitoon tukityöpaikan tarjoajaan. Näin pystytään myös vähentämään työllistämistukiin liitettyjä kielteisiä vaikutuksia kuten työmarkkinavuotoa. Toisaalta on myös esitetty, että palkkatukien myönteinen työllistämisaikutus ei synny ensisijaisesti tukityöllistettyjen määrän kasvusta vaan heidän työsuhteensa pitkittymisestä ja työmarkkina-asemansa vahvistumisesta (esim. Constant ja Rinne, 2013, ja siinä esille tuotu kirjallisuus). Tähän viittaavat itse asiassa myös yllä esille tuodut myönteiset ansiovaikutukset.

Pelotevaikutus heikko työttömien nuorten keskuudessa

Kuten on todettu eri yhteyksissä myös tässä kirjoituksessa, niin sanottu pelotevaikutus näyttää usein olevan varsin varteenotettava tekijä myös työmarkkinoiden erityisryhmien kohdalla. Toisin sanoen, tieto lähestyvistä työvoimapolitiittiseen aktiivitoimeen osallistumisvelvoitteesta saattaa kannustaa työtöntä tehostamaan työnetsintäänsä ja siksi myös nopeuttaa hänen työllistymistään avoimille työmarkkinoille.

⁶ Vaikka he eivät tutkimuksessaan erittele yksityiselle ja julkiselle sektorille tapahtuvia sijoituksia, voidaan olettaa, että yksityisen sektorin tukityöt dominoivat heidän tuloksiaan.

Sen sijaan tälle vaikutukselle ei ole arviointitutkimuksissa saatu tukea työttömien nuorten kohdalla. Esimerkiksi Hägglund (2006, 2011) osoittaa Ruotsin osalta, että tehostettu yhteydenpito työvoimatoimistojen virkailijoiden ja nuorten välillä sekä osallistumisvelvoite työntekijöiden viikoittaisiin ryhmäkokouksiin eivät nopeuttaneet työttömien nuorten ulosvirtausta työttömyysturvajärjestelmästä. Tälle tulokselle voi olla monenlaisia selityksiä, kirjoittaja pohtii. Niinpä kokeiluun osallistuneet nuoret saivat tietoa näistä toimenpiteistä hyvin lyhyellä varoitusajalla (keskimäärin kolme viikkoa ennen sen toteuttamishetkeä). Toisaalta voi myös olla niin, että aikuisiin verrattuna nuorilla ei ole yleensä mitään tehostettua yhteydenottoa vastaan. Tietysti voi olla myös niin, että samanaikaisesti tehostettiin koeasetelman vertailuryhmän nuorille kohdistettuja toimia kunnan kokeman korkean työttömyysasteen takia. Toisaalta esimerkiksi myös Jensen ym. (2003) päättelivät arvioidessaan Tanskassa vuonna 1996 asteittain toteutetun nuorten työllisyysohjelman vaikuttavuutta, ettei pelotevaikutuksia esiintynyt (ks. tarkemmin yllä).

TEM:n toimenpiteiden seurantajärjestelmän tulokset vaativat lisäselvityksiä

Tuoreimman TEM:n toimenpiteiden seurantajärjestelmään perustuvan analyysin mukaan nuoret, tässä tapauksessa 15–24 -vuotiaat, sijoittuvat parhaiten avoimille työmarkkinoille (Sihto ja Sardar, 2013). Tämä tulos pätee kaikkien tarkastelun kohteena olevien toimenpiteiden osalta, mutta ainoastaan erillään tarkasteltuina. Kun arvioidaan nuorten yleistä työmarkkinamenestymistä toimenpiteiden päättymisen jälkeen, nuorten ryhmä ei pärjää ihan yhtä hyvin. Selitys on yksinkertainen ja itse asiassa samansuuntainen kuin maahanmuuttajien kohdalla (ks. Asplund ja Koistinen 2014, osa II): yli kaksi kolmesta aktiivitoimiin osallistuneesta nuoresta oli vasta työelämään valmentavissa toimissa eli työharjoittelussa/työelämävalmennuksessa tai valmentavassa työvoimakoulutuksessa. Näistä avoimille työmarkkinoille työllistyminen oli selvästi heikompaa kuin tukityöllistämisestä tai ammatillisesta työvoimakoulutuksesta. Kahden jälkimmäisen ylivoimaisuus näkyi myös muilla tavoilla. Edellisen vuoden vastaavan analyysin tuloksiin verrattuna niistä työllistyminen parani suhteellisesti eniten. Aktiivitoimen keston ja työllistymisen välinen yhteys oli niiden kohdalla selkeästi parempi, kuten oli myös työllistymisen todennäköisyys seurantajakson pidentyessä.

Sihdon ja Sardarin (2013) analyysistä käy myös ilmi, että työelämään vasta valmentaviin toimiin osallistuvat nuoret siirtyivät muita selvästi todennäköisemmin opiskelemaan tai työvoimapolitiisiin jatkotoimenpiteisiin. Harvemmin nuoret tulivat työttömiksi toimenpiteestä riippumatta. Sen sijaan näihin valmentaviin toimiin osallistuneilla nuorilla oli huomattava riski jäädä kokonaan työmarkkinoiden ja koulutuksen ulkopuolelle. Lisäksi tämä riski näytti liittyvän suoraan nuoren koulutustasoon eli se oli kaikista suurin pelkän peruskoulun suorittaneilla nuorilla.

Tämä, kuten myös aikaisemmat vastaavat seurantajärjestelmään pohjautuvat analyysit, kertoo selvää kieltä siitä, että pidempikestoiset ja laadukkaammat aktiivitoimet tuottavat myös parhaita tuloksia. Toisaalta vasta työelämään valmentavilla toimilla on myös perustelunsa, sillä ne voidaan nähdä luonnollisena osana ja vaiheena nuorten työmarkkinoille integroitumista. Samalla ne voidaan suunnata suhteellisesti suurempaan kohderyhmään. Näiden toimien kautta nuoret saavat mahdollisuuden testata itselleen sopivaa koulutusta ja työtehtävää samalla kun työnantajille tarjoutuu mahdollisuus arvioida avoimiin työtehtäviin soveltuvaa työvoimaa.

Yllä lyhyesti selostettuja seuranta-analyysin tuloksia arvioitaessa on toisaalta otettava huomioon, että vertailussa ovat mukana yksinomaan aktiivitoimiin osallistuneet nuoret. Toimen-

piteiden vaikuttavuus saattaa tästä syystä tulla sekä ali- että yliarvioituksi, mistä myös esimerkiksi Nio ja Sardar (2011) muistuttavat. Niinpä esimerkiksi Myrskylän (2011b) pitkittäis-seuranta osoitti, että työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden työmarkkina-asema kehittyi suotuisammin kuin niiden, jotka olivat samanaikaisesti olleet joko työttöminä tai työmarkkinoiden ulkopuolella. Aktiivitoimenpiteet edistivät kouluttautumista niin, että toimenpiteisiin osallistuneista 26,7 prosenttia oli viiden seurantavuoden aikana suorittanut jonkun tutkinnon kun vastaavasti työttömänä olleista vain 12,4 prosenttia ja työmarkkinoiden ja koulutuksen ulkopuolella olleista vain 13 prosenttia oli suorittanut tutkinnon. Kaiken kaikkiaan, TEM:n seurantajärjestelmään pohjautuvat analyysit herättävät monenmuotoisia kysymyksiä, jotka kaipaisivat kipeästi perusteellisia vastauksia: Mitä eri toimenpiteisiin osallistuneille nuorille tapahtuu samanaikaisesti seurantajakson aikana? Mitä heille tapahtuu jatkossa ja etenkin, jos he siirtyvät peräkkäisiin aktiivitoimiin? Mistä toimien yhdistelmistä näyttää olevan eniten hyötyä, keille nuorille ja millä tavalla toteutettuina?

6 Vajaakuntoisten nuorten työllistyminen erityistoimien varassa

Tässä luvussa tarkastellaan erikseen niitä nuoria, joiden toiminta-, kouluttautumis- ja työkyky on syystä tai toisesta pysyvästi alentunut. Syy voi olla synnynnäinen yhtäläillä kuin lapsuus- tai nuoruusiässä kehittynyt sairaus tai vamma. Se voi myös johtua tapaturmasta. Heitä kutsutaan tässä vajaakuntoisiksi nuoriksi eli Asplundin ja Koistisen (2014) raportin osasta III poiketen ei käytetä termiä osatyökykyinen. Sana vajaakuntainen tuntuu itse asiassa olevan yleisesti käytössä, kun kyse on nimenomaan toiminta-, kouluttautumis- ja työkyvyn ongelmia kokevista nuorista. Alla pohditaan ensin, millainen tietopohjamme vajaakuntoisista nuorista yleisesti katsoen on. Sen jälkeen selvitetään, millä tavoilla vajaakuntoisten nuorten työllistymistä ja työllisyyttä on pyritty edistämään.

6.1 Vajaakuntoisista nuorista suppeasti tietoa

Nuorten terveysongelmat saattavat kehittyä niin vaikeiksi, että heidän toiminta-, opiskelu- ja työkykynsä kärsii. Tästä helposti seuraa, että heidän työllistymisensä ja työssä pysymisensä vaikeutuu. Vastaavasti heidän työttömyys- ja syrjäytymisriskinsä uhkaa kasvaa. Näin ollen on silmiinpistävä, että tietämyksemme nuorten terveysongelmien laajuudesta ja kehityksestä sekä niiden vaikutuksista työllistymiseen, työssäkäyntiin, työttömyyteen ja syrjäytymiseen on edelleen yllättävänkin hataralla pohjalla. Näin todetaan niin suomalaisissa (esim. eduskunnan tarkastusvaliokunta, 2013) kuin myös muita maita koskevissa tutkimuksissa (esim. Ben-Shalom ja Stapleton, 2013). Eri tietolähteet kertovat eri ilmiöistä tai samasta ilmiöstä mutta hyvin eri näkökulmista. Olemassa olevien vajaakuntoisia nuoria koskevien tietolähteiden hajanaisuuden lisäksi tarvittava tietopohja monesti puuttuu kokonaan. Puuttuvien tietojen listalle voidaan myös lisätä muun muassa suorat vertailut vajaakuntoisten ja muiden nuorten työllistymisestä ja ylipäänsä työmarkkinoilla pärjäämisestä. Kansainvälisiä vertailuja haitta puolestaan ennen kaikkea se, että eri maissa on käytössä erilaisia määritelmiä, mittareita, kriteereitä, lainsäädännöllisiä järjestelyjä, jne. Valaisevan kuvan eri maita vertailevien tietojen vähäisyydestä ja pirstaleisuudesta antaa muun muassa Eurofound (2010).

Selvästi yhdenmukaisempaa tietoa löytyy erilaisilla työkyvyttömyysetuuksilla (kuntoutustuet, eläkkeet, jne.) olevista nuorista sekä tämääntyyppisten etuuksien piiriin hakeutuvista ja siirty-

vistä nuorista. Kansainvälisistä tietolähteistä parhaimman tietopohjan katsotaan toistaiseksi antavan OECD:n vuoden 2010 julkaisun *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers* (OECD, 2010b). Tämän lähteen mukaan mielenterveysongelmien merkitys on kasvanut melkoisesti erityisesti nuorten keskuudessa. Vuotta 2008 koskevat tiedot kertovat muun muassa sen, että keskimäärin noin 70 % mielenterveysongelmista johtuvista uusista työkyvyttömyys-etuksista on myönnetty nimenomaan nuorille (20–34 -vuotiaille). Kääntäen, vanhempien ikäryhmien osuus tässä diagnoosiluokassa on ainoastaan noin 30 %. Suomessa (kuten Ruotsissakin) yli kahdella kolmesta (noin 70 %) työkyvyttömyysetuudelle siirtyneestä 20–34 -vuotiaasta on taustalla mielenterveysongelmia. Toisin sanoen, vain yksi kolmesta tähän ikäryhmään kuuluvista siirtyy työkyvyttömyysetuuden saajaksi jostain muusta terveyssyystä. Tilanne näyttää Tanskassa olevan tätäkin huolestuttavampi vastaavan osuuden ollessa lähes 80 prosenttia. Norjassa mielenterveysongelmien osuus nuorimmassa (tilastoidussa) ikäryhmässä on sitä vastoin ainoastaan noin 55 prosenttia.

Merkille pantavaa on myös se, että mielenterveysongelmien kasvussa näyttää lisäksi usein esiintyvän selkeä sukupuoleen liittyvä piirre: mielenterveysongelmien takia työkyvyttömyysetuuden saajaksi siirtyy suhteellisesti enemmän nuoria naisia. Tämä tilanne pätee esimerkiksi Eurofoundin tekemien maavertailujen (Eurofound, 2010, s. 18) mukaan muun muassa Suomen kohdalla. Samaan tulokseen viittaavat Suomessa asuvien 16-vuotiaiden siirtymät koulusta kohti työelämää (Asplund ja Vanhala, 2014). Yksityiskohtaisempaa tietoa vuosien 2004–2009 tilanteesta antavat Raitasalo ja Maaniemi (2011). Heidän tuloksiensa mukaan 16–30 -vuotiaiden ryhmässä myönnettiin naisille valtaosa niin mielenterveyden häiriöiden vuoksi korvatuista sairauspäivistä kuin myös samasta syystä myönnettyistä työkyvyttömyyseläkkeistä. Niinpä mielenterveyden häiriöiden vuoksi vuonna 2009 korvatuista sairauspäivärahopäivistä naisten osuus oli 60 prosenttia 25–29 -vuotiaiden, 67 prosenttia 20–24 -vuotiaiden ja peräti 74 prosenttia 16–19 -vuotiaiden keskuudessa.

Tässä yhteydessä on myös aihetta kysyä, mistä nuorten terveysongelmien ja erityisesti mielenterveyteen liittyvien ongelmien nopea kasvu mahtaa johtua. Onko kyse aidosta kasvusta? Vai onko pikemminkin niin, että tänä päivänä pystytään aiempaa huomattavasti paremmin tunnistamaan nuorten terveys- ja etenkin mielenterveysongelmia? Vai onko mahdollisesti niin, että käytössä olevat järjestelyt kannustavat tai peräti pakottavat nuoria hakeutumaan työkyvyttömyysetuuden saajaksi, jotta heidät hyväksyttäisiin myös muuntyyppisten järjestelyjen kuten lääkinnällisen ja ammatillisen kuntoutuksen tai sosiaaliturvan piiriin? Myös tästä aiheesta on itse asiassa tehty hyvin vähän tutkimusta. Esimerkiksi Yhdysvaltoja koskevassa tarkastelussa päädytään siihen, että nuorten terveys on 1980-luvun alusta lähtien muuttunut huonommaksi samalla kun heitä vanhempien terveys on selvästi parantunut (Lakdawalla ym., 2001). Tuloksien mukaan nuorten heikentynyt terveys selittyy vain pieneltä osin työkyvyttömyysetuuden myöntöehtojen lieventämisellä. Kehityksen väitetään päinvastoin selittyvän ensisijaisesti nuorten terveydentilan aidolla muutoksella huonompaan suuntaan.

6.2 Vajaakuntoisten nuorten aktivoinnista ja sen vaikutuksista niukasti tietoa

Yllä kuvattua kehitystä voidaan pitää huolestuttavana, koska työkyvyttömyysetuusjärjestelyille siirtyvien määrää on jo pidemmän ajan yritetty vähentää myös nuorten kohdalla erityyppisten uudistusten avulla. Varsin merkittäviin uudistuksiin ryhdyttiin monissa maissa jo 1990-luvulla, ja uudistusaalto on jatkunut aina viime vuosiin asti. Erityisen suuria uudistuk-

sia on toimeenpantu Ruotsissa ja hiljattain, pitkälti Ruotsin mallia noudattaen, myös Tanskassa. Eri Pohjoismaiden työkyvyttömyysjärjestelyjä ja niissä vuosituhaten vaihteen jälkeen tehtyjä muutoksia on kuvattu muun muassa seuraavissa raporteissa: Blomgren ja Hytti (2013) sekä Ruotsin Inspektionen för socialförsäkringen (2013). Näistä jälkimmäinen keskittyy nimenomaan nuorten työkyvyttömyysjärjestelyjen kuvaukseen eri Pohjoismaissa. Ruotsin ja Tanskan radikaalien uudistusten vaikutuksista ei ole vielä tuotettu arviointeja. Suomessa on lähinnä selvitetty toteutettujen uudistusten vaikutusta nuorten työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen. Esimerkiksi Koskenvuo ym. (2010) selvittävät katsauksessaan vuonna 1999 voimaan tulleen nuorten kuntoutusrahan vaikutuksia. He toteavat muun muassa sen, että nuorten kuntoutusraha on lykännyt mutta ei vähentänyt työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä.

Työkyvyttömyysetuusjärjestelyissä olevien nuorten kasvava määrä on yllättävä kehitys myös siinä mielessä, että samanaikaisesti monissa maissa, mukaan lukien Suomessa, on ryhdytty varteenotettavaan toimenpiteisiin osatyökykyisten työllistymisen ja työllisyyden parantamiseksi ja vastaavasti heidän työttömyytensä ja inaktiivisuutensa vähentämiseksi (vrt. Asplund ja Koistinen 2014, osa III). Nuorena työkyvyttömyysetuudelle siirtyvällä henkilöllä on lisäksi suuri riski jäädä etuuden varaan moneksi vuodeksi, koska tällaisista järjestelyistä tapahtuvan ulosvirtauksen on todettu olevan tyypillisesti hyvin pientä (esim. OECD, 2010b).

Monessa maavertailuraportissa on itse asiassa todettu, että nuorten työkyvyttömyysjärjestelyt ovat useimmiten edelleen passivoivia eli ne edellyttävät tai kannustavat hakeutumaan etuuden saajaksi ja myös pysymään etuuden saajana ennen kaikkea eri palveluiden välillä siirtymiseen liittyvien hankaluuksien takia (esim. Eurofound, 2010; Ben-Shalom ja Stapleton, 2013). Myös Suomessa on eri yhteyksissä kiinnitetty huomiota palvelukokonaisuuksien välillä siirtymiseen liittyviin epäkohtiin niin vajaakuntoisten nuorten kuin myös muiden osatyökykyisten kohdalla (esim. Pietikäinen, 2007; Eduskunnan tarkastusvaliokunta, 2013; STM, 2013). Tukea työkyvyttömyysjärjestelyjen passivoivaan vaikutukseen antaa puolestaan muun muassa se, että valtaosa nuorista näyttää siirtyvän koulutuksesta (pääsääntöisesti peruskoulusta) suoraan työkyvyttömyysjärjestelmän piiriin. Näin näyttää tapahtuvan myös Suomessa (Asplund ja Vanhala, 2014) tilanteen ollessa tässä suhteessa selvästi erilainen esimerkiksi Tanskassa ja erityisesti Norjassa, jossa nuoret tyypillisesti siirtyvät (hyväksytään) työkyvyttömyysetuudelle vasta 20 ikävuoden jälkeen (Albæk ym., 2014b).

Mistä tämä vajaakuntoisia nuoria koskeva epätyytyttävä tilanne voi johtua? Yleisselitykseksi tarjotaan monesti sitä, että nuoria ja toisaalta osatyökyvyttömiä on perinteisesti kohdeltu erillisinä ryhminä. Nuorten työllistymisen ja työnteon yhteydessä ei ole riittävästi tai ollenkaan otettu vajaakuntoisten nuorten tarpeita huomioon (vrt. esim. Eichhorst ym., 2010). Osatyökykyisten osalta pääpaino on tyypillisesti työhön paluussa ja työssä pysymisessä samalla, kun työelämään ensimmäistä kertaa pyrkivien toiminta- ja työkyvyn ongelmia kokevien (nuorten) tilanteen parantaminen on joutunut tämän päätavoitteen varjoon tai unohtunut kokonaan. Nuorten työllistymistä edistävät aktiivitoimet näyttävät puolestaan usein auttavan ensisijaisesti niitä nuoria, jotka hyvin todennäköisesti työllistyisivät muutoinkin. Seurauksena on nykypäivän suppea tietämys siitä, miten harjoitettu työvoimapolitiikka loppujen lopuksi vaikuttaa vajaakuntoisten nuorten kohdalla sekä minkä tyyppisiin toimenpiteisiin tulisi ensisijaisesti ryhtyä heidän tilanteensa parantamiseksi.

Osatyökykyisille kohdistetut toimet soveltuvat usein myös vajaakuntoisille nuorille

Itse asiassa moni osatyökykyisille kohdistettu toimenpide voisi enemmän tai vähemmän muunnetussa muodossa soveltua myös työelämään ensimmäistä kertaa pyrkivälle vajaakuntoiselle nuorelle. Tällaiselle nuorelle tulisi tarjota juuri hänen tilanteeseensa tarkoituksenmukaista ammatillisen kuntoutuksen palvelua. Tällaisen kuntoutuksen varmistaminen ja varhainen käynnistäminen on myös vajaakuntoisia nuoria ajatellen keskeistä. Monissa maissa nuorten näkökulma kuitenkin puuttuu myös tämän tyyppisten toimenpiteiden suunnittelusta ja toimeenpanosta. Oman haasteensa asettaa ensisijaisesti mielenterveysongelmien takia heikentynyt toiminta-, opiskelu- ja työkyky, jolloin perinteiset toimintatavat eivät välttämättä enää riitä.

Sosiaali- ja terveysministeriön laajassa selvityksessä (STM, 2013) kiinnitetään erityistä huomiota nimenomaan ammatilliseen kuntoutukseen. Erikseen käsitellään nuorten kuntoutusta. Tässä yhteydessä korostetaan monia myös kansainvälisesti esille nostettuja epäkohtia ja niiden korjaamiseksi tehtäviä muutoksia: ”Nuoren asiakkaan kuntoutuksen selvittelyprosessia tulee tehostaa,... On tarpeellista myös vahvistaa moniammatillisia palveluverkostoja,...” (s. 33). Samansuuntaista kritiikkiä esitetään myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan tuoreessa tutkimusjulkaisussa.

Tuetun työllistymisen työhönvalmennuksessa varteenotettavaa potentiaalia

Viime vuosina erityiseen suosioon näyttää nousseen ns. tuetun työllistymisen työhönvalmennus (*supported employment*). Menetelmä on ollut näkyvästi esillä Euroopan komission osatyökykyisten aktivointia koskevissa linjauksissa. Se nostetaan vahvasti esille myös esimerkiksi Eurofoundin vuoden 2010 taustaraportissa liittyen terveysongelmista tai vammaisuudesta kärsivien nuorten aktiiviseen inklusioon. Taustaraportissa kuitenkin todetaan, että menetelmä voisi sopia erityisen hyvin kaikille työllistytäkseen erityistukea tarvitseville nuorille, ei siis pelkästään vajaakuntoisille nuorille. Lisäksi arvioidaan, että vajaakuntoisia nuoria ajatellen menetelmä saattaisi toimia selvästi suojattua työllistymistä paremmin, koska jälkimmäisistä työpaikoista nuoret onnistuvat vain harvoin siirtymään avoimille työmarkkinoille. Tuetun työllistymisen työhönvalmennuksesta saatuja hyviä kokemuksia eri maissa on myös kuvattu eri raporteissa (esim. Wynne ym., 2006), mutta vankka empiirinen tuki aktiivitoimen vaikuttavuudesta ja toimivuudesta muihin toimiin verrattuna puuttuu edelleen (Scharle, 2013). Epäsuoraa tutkimuksellista tukea tälle menetelmälle erityisesti nuorten osalta antaa sen sijaan esimerkiksi Katz (1998), jonka tulokset kertovat yksilöllisen työhönvalmennuksen ja työnantajan tukemisen yhdistämisen hyvästä tuloksellisuudesta.

Tuetun työllistymisen työhönvalmennuksen avaamiin mahdollisuuksiin kiinnitetään varsin paljon huomiota myös sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä (STM, 2013, s. 41–44). Lisäksi siinä viitataan muun muassa kahteen tuoreeseen tutkimukseen, joissa on yksityiskohtaisemmin tarkasteltu menetelmää ja sen kehittämistarpeita Suomen kannalta. Menetelmän monista vahvuuksista yksi on se, että ”[T]oiminnan perusteet eivät muutu asiakkaiden ominaisuuksien mukaan, joten menetelmä sopii sellaisenaan kaikenlaisille työllistymisessään tukea tarvitseville henkilöille.” (s. 42) Selvityksessä menetelmää käsitellään osana työvoima- ja yrityspalvelujen kehittämistä osatyökykyisten työllistymisen edistämiseksi. Nuoria ei mainita erikseen siinä yhteydessä.

7 Maahanmuuttajanuorten työllistyminen monen esteen takana

Seuraavaksi pohditaan vielä erikseen maahanmuuttajataustaisten nuorten tilannetta. Ensin tarkastellaan esimerkinomaisesti maahanmuuttajien lasten menestymistä koulussa. Tämän jälkeen siirrytään aktiivisen työvoimapolitiikan roolin pohtimiseen näiden nuorten osalta. Kummankin tarkastelunäkökulman kohdalla olemassa oleva tietopohja on hyvin niukka. Tästä syystä myös tarkastelu jää väistämättä erittäin suppeaksi.

7.1 Maahanmuuttajanuorten koulutus tehokkain keino

Eri yhteyksissä on toistuvasti korostettu, että tehokkain keino vaikuttaa nuorten työllistymiseen ja työllisyyteen on heidän koulutukseensa investoiminen (vrt. yllä). Tämä koskee kaikkia nuoria mutta näyttää pätevän erityisesti vajaakuntoisten nuorten ja myös maahanmuuttajataustaisten nuorten kohdalla.

Viime vuosina on kiinnitetty kasvavaa huomiota oppisopimuskoulutusjärjestelmään ja sen tarjoamiin mahdollisuuksiin edistää nuorten siirtymistä työelämään. Esille on nostettu ennen kaikkea perinteinen oppisopimuskoulutus eli lähinnä Saksassa, Itävallassa ja Tanskassa toimivat duaalijärjestelmät. Saksan tapaista ammatillista koulutusta, jossa yhdistyy yleissivistävää koulutusta ja työkokemuksen hankkiminen, pidetään kasvavassa määrin keskeisenä keinona integroida nuoret työmarkkinoille (ks. esim. Biavaschi ym., 2012).

Toisaalta nimenomaan Saksan osalta on osoitettu, että maahanmuuttajataustaisilla nuorilla on selvästi pienempi todennäköisyys siirtyä tähän duaalijärjestelmään (Constant ja Rinne, 2013). Tämän katsotaan johtuvan kahdesta seikasta. Ensinnäkin maahanmuuttajien lapsilla on keskimäärin heikompi koulutus kuin kantaväestön lapsilla, mikä vuorostaan heikentää heidän mahdollisuuksiaan päästä duaalijärjestelmän piiriin opiskelemaan. Heikomman koulutustason syynä pidetään ensisijaisesti maahanmuuttajalasten keskimääräistä epäedullisempää perhetaustaa. Mutta kyse ei näytä olevan pelkästään keskimääräistä heikommasta koulutustasosta. Koulutuksessa esiintyvien erojen huomioon ottamisen jälkeenkin maahanmuuttajien lapsilla on edelleen noin 20 prosenttia kantaväestön lapsia pienempi todennäköisyys aloittaa duaalijärjestelmässä. Constant ja Rinne (2013) arvioivat, että tämä maahanmuuttajalasten kohtaama 'ylimääräinen' este pitkälti selittää myös sen, että varteenotettava osa Saksan maahanmuuttajataustaisista nuorista kuuluu pitkäaikaistyöttömien joukkoon. He huomauttavat, että vaikka pitkäaikaistyöttömien osuus on kaikissa ikäryhmissä selvästi suurempi maahanmuuttajataustaisten keskuudessa, osuus on erityisen korkea 15–24 -vuotiaiden ryhmässä: 2000-luvun lopussa 33 prosenttia (kolmasosa ikäryhmästä) verrattuna 9 prosenttiin ikäryhmän syntyperäisten keskuudessa.

Mutta Saksaa koskevat tulokset osoittavat myös, että yli kolme neljäsosaa niistä maahanmuuttajataustaisista nuorista, jotka onnistuvat pääsemään duaalijärjestelmään opiskelemaan, integroituu onnistuneesti työmarkkinoille (Burkert ja Siebert, 2007). Koska tämä vastaa syntyperäisten nuorten tilannetta, maahanmuuttajataustaiset nuoret näyttävät pärjäävän duaalijärjestelmässä yhtä hyvin kuin kantaväestöön kuuluvat nuoret. Ongelma on siis järjestelmään pääsyssä. Esimerkiksi Liebig (2007) pohtii mahdollisia selityksiä (koulutustasoerojen ohella) sille, miksi maahanmuuttajataustaisten lasten osallistumisaste on niin paljon alhaisempi. Saksassa on myös pyritty parantamaan maahanmuuttajalasten osallistumisastetta, mutta näiden keinojen vaikutuksia ei ole tietävästi toistaiseksi arvioitu.

Maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten taloudellista ja sosiaalista tulevaisuutta ajatellen onnistunut integroituminen vastaanottajamaan koulutusjärjestelmään on siis äärimmäisen tärkeää. Tässä tavoitteessa epäonnistumisena voidaan pitää eritoten sitä, että maahanmuuttajien lapset ja nuoret yleisesti ottaen pärjäävät koulussa kantaväestön lapsia ja nuoria huonommin ja siksi myös jäävät tyypillisesti keskimääräistä heikomman koulutuksen varaan.

Myös Suomea koskevat, joskin toistaiseksi hyvin suppeat tiedot kertovat vieraskielisten lasten ja nuorten keskimääräistä suuremmista ongelmista saattaa koulutuksensa loppuun (Ramboll Management Consulting, 2013). Tosin peruskoulun osalta ei ole tietoja keskeyttäneistä ja lopettaneista vieraskielisistä lapsista. Toisen asteen osalta tällaisia tietoja sitä vastoin löytyy. Tulokset osoittavat, että vieraskieliset nuoret lopettavat ja myös keskeyttävät toisen asteen opintonsa selvästi useammin kuin koko väestö keskimäärin. Tämä havainto koskee sekä lukiossa että ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskelevia. Vieraskieliset ovat yliedustettuja myös erityisoppilaiden joukossa.

7.2 Maahanmuuttajanuorille suunnattu aktiivinen työvoimapolitiikka vasta toiseksi tehokkain keino

Vaihtoehtoinen tapa edistää maahanmuuttajataustaisten nuorten työllistymistä ja työllisyyttä (mikäli nuorisokoulutukseen osallistuminen ei ole enää realistinen tie) on tukeutua aktiivisen työvoimapolitiikan keinovalikoimaan ja erityisesti ammattiin perehdyttävään koulutukseen. Aktiivisen työvoimapolitiikan keinojen vaikutuksesta nuorten työllistymiseen on vuosien varrella tehty varsin huomattava määrä kansainvälisiä arviointeja (vrt. yllä), mutta erittelemättä maahanmuuttajanuoria muista nuorista. Niinpä maahanmuuttajataustaisten nuorten osalta on mahdollista tehdä enintään epäsuoria johtopäätöksiä olemassa olevan tietopohjan perusteella. Tällöin ehtona ja oletuksena on se, että maahanmuuttajanuori on tyypillisesti heikosti koulutettu.

Esimerkiksi Caliendo ym. (2011) päättelevät, että miltei kaikilla nuorten työllistymisen edistämiseen tähtäävillä aktiivisen työvoimapolitiikan keinoilla on pitkällä tähtäimellä positiivinen vaikutus. Näihin vaikutukseltaan myönteisiin keinoihin kuuluvat heidän tuloksiensa mukaan eritoten työllistämistuki, työnetsinnän tukeminen sekä lyhyt- ja pitkäkestoiset koulutusohjelmat. Oppisopimuskoulutukseen perehdyttävät toimenpiteet eli erityyppiset valmennusohjelmat ovat tehokkaita koulutukseen pääsyn kannalta mutta ne eivät tunnu edistävän työllistymistä. Työpaikkojen luominen julkiselle sektorille osoittautuu myös tehottomaksi toimenpiteeksi.

Keskeistä kaikkien näiden keinojen osalta on kuitenkin se, että niiden vaikutus näyttää vaihtelevan melkoisesti riippuen osallistuvan nuoren koulutustasosta. Niinpä ohjelman tai toimenpiteen myönteinen työllistämisaikutus on selvästi vahvempi korkeasti koulutettujen nuorten kohdalla. Heikosti koulutettujen nuorten työllistyminen ei näytä juuri paranevan tämän tyyppisten toimenpiteiden avulla, Caliendo ym. (2011) toteavat. Ainoa toimenpide, joka näyttää tehoavan myös tämän nuorisoryhmän kohdalla, on pitkäkestoinen palkkatuki. Mahdollisesti heikommin koulutetut nuoret tarvitsevat enemmän aikaa perehtyä palkkatuen myötä saamaansa työhön ja luoda kertyneestä työkokemuksesta ponnistuslautaa pysyvämpään työsuhteeseen palkkatuen ulkopuolella eli avoimilla työmarkkinoilla. Tämä puolestaan puoltaisi pitkäkestoisien palkkatukien laajentamista etenkin heikosti koulutettujen nuorten kohdalla. (vrt. Constant ja Rinne, 2013).

Mutta työvoimapolitiittisten aktiivitoimien käyttö ja arvioitu vaikuttavuus kertovat yksinomaan maahanmuuttajataustaisten nuorten kohtaamista työllistymisongelmista. Vastaamatta jää kysymys, mistä ongelmat johtuvat. Tämä tarkoittaa väistämättä, että varhaisen, jatkuvan ja pitkäkestoisen puuttumisen perusedellytys puuttuu. Tällaisen tietopohjan luominen edellyttäisi, että maahanmuuttajataustaisten nuorten polkuja koulusta kohti työelämää sekä eri polkujen vaikutuksia heidän työllistymiseensä ja työssä pysymiseensä selvitetäisiin perusteellisesti hyödyntäen laajapohjaisia pitkittäisaineistoja. Näin tullaan tekemään muun muassa Tanskassa (http://www.sfi.dk/the_transition_from_school_to_work-12727.aspx).

8 Loppupäätelmiä ja keskustelua

Nuoret ovat monessa mielessä erittäin heterogeeninen ryhmä. Osittain tämä johtuu siitä, että ryhmään kuuluu hyvin eri-ikäisiä nuoria, jotka ovat varsin erilaisissa elämänvaiheissa: osa on edelleen koulutuksessa, osa on jo työuransa alkuvaiheessa ja osa vasta siirtymässä työelämään. Nämä kaikki vaiheet ovat kriittisiä paitsi nuorten tulevaa työmarkkinoilla menestymistä ajatellen, mutta ylipäänsä heidän onnistuneen yhteiskuntaan integroitumisensa kannalta. Varteenotettava määrä nuorista työllistyy suhteellisen helposti ja onnistuu myös pysymään työelämässä, kun taas toiset saattavat jo aikaisessa työuravaiheessa kokea ongelmia työllisenä pysymisessä. Toiset puolestaan tuntuvat kohtaavan suuria haasteita jo itse työllistymisvaiheessa. Osa nuorista ei pääse edes näin pitkälle, vaan he jäävät tai jättäytyvät tietoisesti sekä koulutuksen että työmarkkinoiden ulkopuolelle.

Elämän eri vaiheissa ongelmia kokevat nuoret tarvitsevat onnistuakseen erimuotoista ja heidän tarpeitaan juuri siinä vaiheessa vastaavaa yksilöllistä tukea. Parhaimmillaan nuorten ongelmiin puuttuminen on silloin, kun se toteutuu mahdollisimman varhaisella, jatkuvalla ja pitkäkestoisella tavalla eri tahojen tehokkaan yhteistyön muodossa. Aina ongelmien varhainen tunnistaminen ja niihin puuttuminen ei kuitenkaan onnistu, vaan ongelmat ehtivät kasaantua. Tästä seuraa usein koulutuksen keskeyttäminen, työllistymisen ja työllistettynä pysymisen vaikeutuminen sekä syrjäytymisvaaran kasvaminen.

Kaikkiin näihin ilmiöihin on vuosien varrella yritetty puuttua monin eri keinoin. Koulupu-dokkaille, työttömille nuorille ja syrjäytymisvaarassa oleville nuorille kohdistettavista toimita ei ole puutetta. Jatkuvana haasteena on pikemmin se, minkä tyyppisiin toimiin yhteiskunnan kannattaa ensisijaisesti panostaa ja missä vaiheessa. Miten tunnistetaan nuorten tarpeet ja miten tulisi käytännössä toimia? Tähän tarvittavaa laajaa tietopohjaa päätöksenteon tueksi ei ole kuitenkaan toistaiseksi onnistuttu tuottamaan. Tähän tietotarpeeseen vastaamiseksi on yhtäältä pyritty arvioimaan tutkimuksellisin menetelmin toimien vaikuttavuutta eli lähinnä sitä, miten onnistuneesti toimi on saavuttanut sille asetetun tavoitteen (esimerkiksi työttömien nuorten työllistymisen). Nuorille kohdennettujen työvoimapolitiittisten aktiivitoimien arviointitutkimus on kuitenkin edelleen varsin suppeaa. Lisäksi arvioinnin kohteena on useimmiten ollut yksittäinen toimi, jonka vaikutusta toimeen osallistuneiden nuorten tilaan on pyritty enemmän tai vähemmän onnistuneesti eristämään ympäröivän talouden ja yhteiskunnan muista vaikutuksista. Näin ollen ei ole yllättävää, että esimerkiksi nuoria vasta työelämään valmistavien toimien vaikutukset arvioidaan nuorten työllistymisen kannalta suhteellisen heikoksi. Tällaiset toimet näyttävät pikemmin ohjaavan nuoria takaisin koulutukseen tai jatkotoimenpiteisiin. Kysymykseksi nouseekin: Mitä näille nuorille tapahtuu sen jälkeen?

Arviointitutkimusten ja niiden pohjalta laadittujen katsausten rinnalle on kerätty monipuolista kuvauksellista tietoa eri maissa niin sanotuiksi hyviksi käytännöiksi miellettyistä nuorille kohdistetuista toimista. Epäselväksi kuitenkin jää muun muassa se, miten nämä hyvät käytännöt on tunnistettu (Mitkä ovat niille asetetut ehdot?) ja miten niitä voisi onnistuneesti toteuttaa muissa maissa (Mitkä ovat kriittisimmät onnistumisen reunaehdot?). Toisin sanoen, mikä on hyvien käytäntöjen todellinen arvo?

Suomessa on vahvaa tutkimuksellista perinnettä laajoihin koko väestöä edustaviin pitkittäisaineistoihin perustuvassa yksilöiden tilan seurannassa. Nyt tällaista tarkastelukehikkoa tarvittaisiin politiikkaohjelmien arvioinnin ja suuntaamisen perustaksi. Se mahdollistaisi myös nuorille kohdistettujen toimien tunnistamisen ja niiden mahdollisen vaikutuksen havainnoimisen. Mutta tällaisen tiedon pohjalta ei pystytä arvioimaan yksittäisten tai ketjutettujen toimien vaikuttavuutta nuoren tilaan, kustannusvaikutuksista puhumattakaan. Syy on varsin yksinkertainen. Ei tiedetä, mitä nuorelle olisi tapahtunut ilman tätä interventiota. Myöskään ei tiedetä, toimiiko interventio vaikutukseltaan läheskään yhtä tehokkaasti määrätyn nuoren kuin muiden siihen osallistuneiden nuorten kohdalla. Kolmas väistämättä piiloon jäävä vertailu-ulottuvuus liittyy toimeen osallistuneiden nuorten menestymiseen niihin nuoriin verrattuna, jotka eivät osallistuneet toimeen. Toisin sanoen, pitkittäisaineistoon perustuvaa seuranta tulisi täydentää säännöllisin välein tehtävillä toimien arviointitutkimuksilla.

Mutta riittäisikö tämä kehikko sittenkään kertomaan päätöksentekijöille, minkä tyyppiin toimiin kannattaisi missäkin vaiheessa ryhtyä? Ei välttämättä. Kuten esimerkiksi Wollscheid ja Noonan (2012) ovat todenneet toisen asteen koulupudokkaiden osalta, koulupudokasongelman lieventämiseen tähtäävät toimet antavat varsin hyviä tuloksia ehdolla, että niitä implementoidaan tehokkaalla tavalla. Toimien implementoinnin merkitys oli aikoinaan esillä myös työvoimapolitiittisten aktiivitoimien yhteydessä (Sehlstedt ja Schröder, 1989) mutta näyttää sittemmin siirtyneen kauas periferiaan. Kuitenkin juuri implementointivaihe saattaa olla etenkin nuorten kohdalla erityisen kriittinen tekijä toimen onnistumisen kannalta. Toisin sanoen, toimen tuloksellisuus saattaa riippua ratkaisevalla tavalla siitä, miten työvoimavirkailijat onnistuvat innostamaan nuoria suunnittelemaan tulevaisuuttaan ja herättämään nuorten motivaatiota osallistua näitä suunnitelmia ajatellen tarkasti valikoituihin toimenpiteisiin. Mikäli näin on, voidaan periaatteessa jokaisesta aktiivitoimesta kehittää vaikutukseltaan tehokas toimenpide, joskin se vaatisi riittäviä resursseja sekä toimivia käytäntöjä ja välineitä. Itse asiassa olemassa oleva arviointitutkimus antaa tällaisille pohdinnoille vähintään epäsuoraa tukea. Mainittakoon esimerkinomaisesti kaksi seikkaa. Arviointitutkimus viittaa siihen, että huonosti suunnitellut ja nopealla aikataululla toimeenpannut ohjelmat tuottavat yleensä varsin heikkoja tuloksia. Lisäksi arviointitutkimus ei anna nuorten kohdalla tukea oletukselle, että lähestyvä aktiivitoimeen osallistuminen toimisi pelotteena eli saisi asianomaisen henkilön tehostamaan työnetsintäänsä. Nuoret näyttävät pikemmin arvostavan palvelua henkilökohtaisen kontaktin muodossa.

Pitkittäisaineiston pohjalta tapahtuva seuranta ja tarkkailu ei myöskään tuo ratkaisua koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien nuorten ongelmiin, joista päällimmäinen on näiden nuorten tavoittaminen. Heidän tavoittamisensa sekä ohjaamisensa takaisin heille sopivaan koulutusmuotoon tai muuntyyppiin toimiin edellyttää toisenlaisen rekisterin rakentamista. Suomessa nuorille aktiivitoimen ajalta maksettava työmarkkinatuki ei näytä olevan tältä osin riittävä kannustin.

Todettakoon vielä lopuksi, että vajaakuntoisten sekä maahanmuuttajataustaisten nuorten tilannetta kuvaavaa tai analysoivaa tietoa on hyvin vähän tarjolla. Tämä koskee periaatteessa nuorten kaikkia kriittisiä elämänvaiheita peruskoulun suorittamisen jälkeen: eteneminen koulujärjestelmässä, siirtyminen koulusta kohti työelämää, työllistyminen ja työllistettynä pysyminen sekä työuran luominen. Nämä nuoret näyttävät putoavan väliin, kun tarkastelun kohteena ovat nuoret, maahanmuuttajat tai osatyökykyiset.

Lähteet

- Acemoglu, D. & Autor, D.H. (2011): Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings, teoksessa Ashenfelter, O. & Card, D. (toim.), *Handbook of Labor Economics, Volume 4B*. Amsterdam: Elsevier.
- Aho, S., Pitkänen, S. & Vanttaja, M. (2012): *Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan kouluttautumisveloitteen arviointitutkimus*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 3/2012, Helsinki.
- Albæk, K., Asplund, R., Barth, E. & von Simson, K. (2014a): Early school leaving and labour market prospects, luku 6 teoksessa Valkonen, T. & Vihriälä, V. (toim.), *The Nordic Model – challenged but capable of reform*. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2014:531, Copenhagen.
- Albæk, K., Asplund, R., von Simson, K. ja Vanhala, P. (2014b): Young disability beneficiaries: A pertinent policy issue of today, luku 5 teoksessa Valkonen, T. & Vihriälä, V. (toim.), *The Nordic Model – challenged but capable of reform*. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2014:531, Copenhagen.
- Asplund, R. & Koistinen, P. (2014): Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 22/2014, Helsinki.
- Asplund, R. & Vanhala, P. (2013a): Heikosti koulutettujen nuorten polut työelämään, *Työpoliittinen Aikakauskirja* 1/2013, 56, 5–17.
- Asplund, R. & Vanhala, P. (2013b): *Nuorten työllisyydestä ja työttömyydestä hyvin vaihteleva kuva*. ETLA Muistio – ETLA Brief 19, Helsinki.
- Asplund, R. & Vanhala, P. (2014): *Peruskoulutodistuksen varassa olevien nuorten polut työelämään – 2000-luvun alussa peruskoulunsa päättäneiden kokemuksia*. ETLA Muistio – ETLA Brief 23, Helsinki.
- Bell, D.N.F. & Blanchflower, D.G. (2009): *What to do about rising unemployment in the UK?* IZA DP No. 4040, Bonn.
- Ben-Shalom, Y. & Stapleton, D. (2013): *Trends in the Composition and Outcomes of Young Social Security Disability Awardees*. University of Michigan Retirement Research Center Working Paper WP 2013-284, June 2013.
- Biavaschi, C., Eichhorst, W., Giulietti, C., Kendzia, M.J., Muravyev, A., Pieters, J., Rodriguez-Planas, N., Schmidl, R. & Zimmermann, K.F. (2012): *Youth Unemployment and Vocational Training*. IZA DP No. 6890, Bonn.
- Blomgren, J. & Hytti, H. (2013): *Työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä aiheutuva työelämästä poissaolo sekä aktiivi-toimenpiteille osallistuminen Pohjoismaissa 2005 ja 2010*. Kela, Työpapereita 48/2013, Helsinki.
- Bolvig, I., Jensen, P. & Rosholm, M. (2003): *The Employment Effects of Active Social Policy*. IZA DP No. 736, Bonn.
- Bonin, H. (2013): The European Youth Guarantee is Very Unlikely to be Effective in the Future, *ZEWnews* July/August 2013, 5.
- Burkert, C. & Siebert, H. (2007): *Labour Market Outcome after Vocational Training in Germany – Equal Opportunities for Migrants and Natives?* IAB Discussion Paper 31/2007, Nuremberg.
- Cahuc, P., Carcillo, S. & Zimmermann, K.F. (2013): *The Employment of the Low-Skilled Youth in France*. IZA Policy Paper No. 64, Bonn.

- Caliendo, M., Künn, S. & Schmidl, R. (2011): *Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labour Market Policies*. IZA DP No. 6222, Bonn.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010): Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis, *The Economic Journal*, 120, 452–477.
- Carling, K. & Larsson, L. (2005): Does Early Intervention Help the Unemployed Youth? *Labour Economics* 12, 301–319.
- Carporale, G.M. & Gil-Alana, L. (2014): Youth Unemployment in Europe: Persistence and Macroeconomic Determinants. CESifo Working Paper No. 4696.
- Constant, A.F. & Rinne, U. (2013): *Labour Market Information for Migrants and Employers: The Case of Germany*. IZA Research Report No. 50, Bonn, February 2013.
- Duell, N., Grubb, D. & Singh, S. (2009): *Activation Policies in Finland*. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 98, Paris.
- Duell, N. & Vogler-Ludwig, K. (2011): *The Role of Public Employment Services in Youth Integration. A Review of European Good Practice*. DG Employment, Social Affairs and Inclusion, April 2011.
- Edelman, P.B. & Holzer, H.J. (2013): *Connecting the Disconnected: Improving Education and Employment Outcomes Among Disadvantaged Youth*. IZA Policy Paper No. 56, Bonn.
- Eduskunnan tarkastusvaliokunta (2013): *Nuorten syrjäytyminen – Tietoa, toimintaa ja tuloksia?* Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013, marraskuu 2013.
- Eichhorst, W., Hinte, H. & Rinne, U. (2013): *Youth Unemployment in Europe: What to Do about It?* IZA Policy Paper No. 65, Bonn.
- Eichhorst, W., Kendzia, M.J., Knudsen, J.B., Hansen, M.O., Vandeweghe, B., Vanhoren, I., Rückert, E. & Schulte, B. (2010): *The Mobility and Integration of People with Disabilities into the Labour Market*. IZA Research Report No. 29, Bonn.
- Eurofound (2010): *Active inclusion of young people with disabilities or health problems. Background paper*. Dublin.
- Eurofound (2012): *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Dublin.
- European Commission (2012): *EU Youth Report*. Commission Staff Working Document: Status of the situation of young people in the European Union.
- Eurostat (2013): *Statistics Database* -tietokanta. Viitattu 12.11.2013.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
- Forslund, A. & Nordström Skans, O. (2006): *Swedish Youth Labour Market Policies Revisited*. IFAU Working Paper 2006:6, Uppsala.
- Gretschel, A., Paakkunainen, K., Souto, A-M. & Suurpää, L. (toim.) (2014): *Nuorisotakuun arki ja politiikka*. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 150, verkkojulkaisuja 76, Helsinki.
- Hardoy, I. (2005): Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: the case of Norwegian youth programmes, *Labour* 19(3), 425–467.
- Hardoy, I., Røed, K., Torp, H. & Zhang, T. (2006): Virker ungdomsgarantien? *Søkelys på arbeidsmarkedet* 23, 21–30.

- Hägglund, P. (2006): *A Description of Three Randomised Experiments in Swedish Labour Market Policy*. IFAU Working Paper 2006:4, Uppsala.
- Hägglund, P. (2011): Are There Pre-programme Effects of Active Placement Efforts? Evidence from a Social Experiment, *Economics Letters* 112(1), 91–93.
- Häggman, E. (2011): *Raportti työpajatoiminnasta ja etsivästä nuorisotyöstä*. Varsinais-Suomen ELY-keskus.
- Hämäläinen, K. & Ollikainen, V. (2004): *Differential effects of active labour market programmes in the early stages of young people's unemployment*. VATT Research report 115, Helsinki.
- Hämäläinen, K. & Tuomala, J. (2006): *Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi*. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 315, Helsinki.
- Hämäläinen, K. & Tuomala, J. (2007): *Vocational labour market training in promoting youth employment*. VATT Discussion paper 432, Helsinki.
- Hämäläinen, U. & Tuomala, J. (2013): *Faktaa nuorisotyöttömyydestä*. VATT POLICY BRIEF 2-2013.
- ILO (2011): *Global Employment Trends for Youth: 2011 update*. Geneva.
- ILO (2013): *Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip*. Geneva.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2013): *Unga förtidspensionärer. Studie av sju europeiska länder*. Rapport 2013:7, Stockholm.
- Jensen, P., Rosholm, M. & Svarer, M. (2003): The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives and Sanction, *European Journal of Political Economy* 19, 301–316.
- Kangasharju, A. (2005): Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidized Firms? *Economica* 74, 51–67.
- Katz, L.F. (1998): Wage Subsidies for the Disadvantaged, luku 1 teoksessa Freeman, R. & Gottschalk, P. (toim.), *Generating jobs: How to increase demand for less-skilled workers*.
- Kluve, J. (2006): *The Effectiveness of European Active Labour Market Policy*. IZA DP No. 2018, Bonn.
- Koivusilta, L., Rimpelä, A. & Kautiainen S. (2006): Health inequality in adolescence. Does stratification occur by familial social background, family affluence, or personal social position? *BMC Public Health* 6(110), 1–13.
- Koskenvuo, K., Hytti, H. & Autti-Rämö, I. (2010): Alle 25-vuotiaiden nuorten työkyvyttömyys- ja kuntoutusetuuksien käyttö ajalla 1995 – 2008, *Kuntoutus* 2010:2, 34–43.
- Kuntoutussäätiö (2014): *Yhdessä tekeminen tuottaa tuloksia. Nuorisotakuun tutkimuksellisen tuen loppuraportti*. http://www.nuorisotakuu.fi/nuorisotakuu/info/ajankohtaista/uutta_tutkimustietoa_nuorisotakuusta.114756.news
- Lakdawalla, D., Bhattacharya, J. & Goldman, D. (2001): *Are the young becoming more disabled?* NBER Working Paper 8247, April 2001.
- Larja, L. (2013): Nuorten elinoloja ei voi kuvata pelkän työttömyysasteen avulla, *Hyvinvointikatsaus* 1/2013, 9–17.
- Larsson, L. (2003): Evaluation of Swedish Youth Labor Market Programs, *Journal of Human Resources* 38(4), 891–927.

- Liebig, T. (2007): *The Labour Market Integration of Immigrants in Germany*. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 47, Paris.
- Lyche, C.S. (2010): *Taking on the Completion Challenge: A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving*. OECD Publishing, OECD Education Working Paper No. 53, Paris.
- Müller, W. & Gangl, M. (toim.) (2003): *Transitions from education to work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets*. Oxford University Press, Oxford.
- Myrskylä, P. (2011a): Nuorten työttömyyden mittaaminen on vaikeaa, *Tieto&trendit* 8/2011.
- Myrskylä, P. (2011b): *Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Työ ja yrittäjyys 12/2011, Helsinki.
- Myrskylä, P. (2012): Hukassa – Keitä ovat syrjäytyneet nuoret? *EVA Analyysi* No 19, 1.2.2012, Helsinki.
- Nekby, L. (2008): *Active labor market programs for the integration of youths and immigrants into the labor market. The Nordic experience*. CEPAL – Serie Macroeconomía del desarrollo No. 73, Santiago, Chile.
- Nio, I. & Sardar, P. (2011): Työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2009. Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM-analyysija 34/2011, Helsinki.
- OECD (2008): *Off to a Good Start? – A Descriptive Review of Youth Labour Market Transitions in OECD Countries*. DELSA/ELSA. Paris.
- OECD (2010a): *Off to a Good Start? Jobs for Youth*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010b): *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*. Paris.
- OECD (2013): *OECD.StatExtracts* -tietokanta. Viitattu 12.11.2013. <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=70273>
- Paparella, D. & Savino, L. (toim.) (2008): *Pathways to work: Current practices and future needs for the labour market integration of young people. YOUTH: Young People in Occupations and Unemployment: Thinking of their Better Integration in the Labour Market*. Final Report.
- Pietikäinen, R. (2007): *Palveluiden väliin putoamisesta yhtenäisiin palvelupolkuihin? Tutkimusinventaaari nuorten nivelvaiheen palveluja koskevista tutkimuksista*. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisu 13.
- Pitkänen, S., Aho, S., Koponen, H., Kylmäkoski, M., Nieminen, J. & Virjo, I. (2007): *Ryhtiä ja ruutia nuorten työvoimapalveluihin. Nuorten yhteiskuntakuun toteutumista ja tuloksia selvittävä tutkimus*. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 333, Helsinki.
- Pulkkinen, L. (2008): *Lapsuusiän kasvatusilmapiiri ja aikuisiän sosiaalinen toimintakyky*. PS-kustannus, Jyväskylä.
- Pulkkinen, L. (2009): Lapsesta aikuiseksi, mutta miten ja millaiseksi? Kehityksellinen ja yhteiskunnallinen näkökulma persoonallisuuteen, luku 18 teoksessa Metsäpelto, R-L. & Feldt, T. (toim.), *Meitä on moneksi. Persoonallisuuden psykologiset perusteet*. PS-kustannus, Jyväskylä.
- Raitasalo, R. & Maaniemi, K. (2011): *Nuorten mielenterveyden häiriöiden aiheuttamat sairauspoissaolot ja työkyvyttömyys vuosina 2004–2009*. Kela, Nettityöpapereita 23/2011.
- Ramboll Management Consulting (2013): *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2013*. TEM raportteja 38/2013.

Rimpelä, M., Happonen, H., Saaristo, V., Wiss, K. & Rimpelä, A. (2008): Äitiys- ja lastenneuvoloiden sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon käynnit, terveystarkastukset ja voimavarat 2007–2008. Stakesin raportteja 40/2008, Helsinki.

Räisänen, H. (2013): Suomessa talouskriisin vaikutuksia on vaimennettu ennen kaikkea lomautuksilla, *Hyvinvointikatsaus* 1/2013, 24–29.

Saar, E., Unt, M. & Kogan, I. (2008): Transition from Educational System to Labour Market in the European Union: A Comparison between New and Old Members, *International Journal of Comparative Sociology* 49(1), 31–60.

Scarpetta, S., Sonnet, A. & Manfredi, T. (2010): *Rising Youth Unemployment During the Crisis: How to Prevent Negative Long-Term Consequences on a Generation?* OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 106, Paris.

Scharle, A. (2013): *PES approaches for sustainable activation of people with disabilities*. European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, August 2013.

Scharle, A. & Weber, T. (2011): *Youth Guarantees: PES Approaches and Measures for Low Skilled Young People*. DG Employment, Social Affairs and Inclusion, May 2011.

Schmillen, A. & Umkehrer, M. (2013): *The Scars of Youth: Effects of Early-Career Unemployment on Future Unemployment Experiences*. IAB Discussion Paper No. 6/2013.

Sehlfstedt, K. & Schröder, L. (1989): *Språngbräda till arbete?* EFTA-rapport nr 19, Stockholm.

Seppälä, V. & Pehkonen, J. (2014): Vuoden 1997 työmarkkinaudistus ja ammattikouluttamattomien nuorten NEET-aste, *Työelämän tutkimus* 12(1), 41–54.

Sihto, M. & Myrskylä, M. (2000): Erilaisia työttömiä erilaisissa tilastoissa, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4/2000, 539–550.

Sihto, M. & Sardar, P. (2013): *Työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2011*. Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM-analyyseja 53/2013, Helsinki.

STM (2013): *Osatyökykyiset työssä -ohjelma. Osatyökykyisten työllistymistä edistävien säädösmuutostarpeiden ja palvelujen arviointi*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:37, Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007): *Nuorten syrjäytymisen ehkäisy*. Toiminnantarkastuskertomus 146/2007, Helsinki.

White, M. & Knight, G. (2002): *Benchmarking the Effectiveness of NDYP. A review of European and US literature on the microeconomic effects of labour market programmes for young people*. Policy Studies Institute Discussion Paper Series, London.

Wolbers, M. (2007): Patterns of labour market entry: A comparative perspective on school-to-work transitions in 11 European countries, *Acta Sociologica* 50, 189–210.

Wollscheid, S. & Noonan, E. (2012): Tiltak mot frafall I videregående skole virker!, *Bedre skole* nr 2/2012, 37–41.

Wynne, R., McAnaney, D., O'Kelly, C. & Fleming, P. (2006): *Employment guidance services for people with disabilities*. <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0633.htm>

Aikaisemmin ilmestynyt ETLA Raportit-sarjassa (ennen ETLA Keskusteluaiheita)
Previously published in the ETLA Reports series (formerly ETLA Discussion Papers)

- No 16 *Jyrki Ali-Yrkkö – Petri Rouvinen, Implications of Value Creation and Capture in Global Value Chains. Lessons from 39 Grassroots Cases. 19.8.2013. 20 p.*
- No 17 *Martti Kulvik – Marja Tähtinen – Pekka Ylä-Anttila, Business and Intellectual Capital Development in Financial Riptide. Case Studies of Finnish Biotechnology and Pharmaceutical Companies Dispersing into Global Value Chains. 15.10.2013. 82 p.*
- No 18 *Olavi Rantala, Postitoiminnan kehitys vuoteen 2020. 18.11.2013. 22 s.*
- No 19 *Heli Koski, Yleispalveluluvituksen merkitys postin kannattavuudelle. 18.11.2013. 15 s.*
- No 20 *Tuomo Virkola, Exchange Rate Regime, Fiscal Foresight and the Effectiveness of Fiscal Policy in a Small Open Economy. 3.3.2014. 62 p.*
- No 21 *Ville Kaitila – Tuomo Virkola, Openness, Specialisation and Vulnerability of the Nordic Countries. 27.3.2014. 25 p.*
- No 22 *Mika Maliranta – Niku Määttä, Innovation, Firm Risk and Industry Productivity. 1.4.2014. 14 p.*
- No 23 *Olavi Rantala, Saksan ja muun euroalueen kilpailukyvyn ero eurokriisin taustalla. 1.4.2014. 23 s.*
- No 25 *Cinzia Alcidi – Daniel Gros, Implications of EU Governance Reforms: Rationale and Practical Application. 6.5.2014. 26 p.*
- No 26 *Antti Suvanto – Kimmo Virolainen, Mihin pankkiunionia tarvitaan? 7.5.2014. 21 s.*
- No 27 *Topias Leino – Jyrki Ali-Yrkkö, How Does Foreign Direct Investment Measure Real Investment by Foreign-owned Companies? Firm-level Analysis. 15.5.2014. 25 p.*
- No 28 *Timo Nikinmaa, Kone- ja metallituoteteollisuuden visio 2025. 23.5.2014. 52 s.*
- No 29 *Antti Pelkonen – Duncan A. Thomas – Terttu Luukkonen, Project-based Funding and Novelty in University Research – Findings from Finland and the UK. 12.6.2014. 18 p.*
- No 30 *Antti Kauhanen, Tulevaisuuden työmarkkinat. 6.8.2014. 16 s.*
- No 31 *Joonas Tuhkuri, Big Data: Google-haut ennustavat työttömyyttä Suomessa. 14.8.2014. 31 s.*

Sarjan julkaisut ovat raportteja tutkimustuloksista ja väliraportteja tekeillä olevista tutkimuksista.

Julkaisut ovat ladattavissa pdf-muodossa osoitteessa: www.etla.fi » julkaisut » raportit

Papers in this series are reports on research results and on studies in progress.

Publications in pdf can be downloaded at www.etla.fi » publications » reports

ETLA

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
The Research Institute of the Finnish Economy
Lönnrotinkatu 4 B
00120 Helsinki

Puh. 09-609 900
Fax 09-601 753
www.etla.fi
etunimi.sukunimi@etla.fi