

SYRJÄYTYMISEN LASKU

TEEMU VAUHKONEN & TOMMI HOIKKALA



Tutkimus syrjäytymisestä, sen kustannuksista
ja kohdennetun nuorisotyön vaikuttavuudesta

Syrjäytymisen lasku

Tutkimus syrjäytymisestä,
sen kustannuksista ja kohdennetun
nuorisotyön vaikuttavuudesta

TEEMU VAUHKONEN & TOMMI HOIKKALA

NUORISOTUTKIMUSSEURA RY.
NUORISOTUTKIMUSVERKOSTO



Nuorisotutkimusverkoston julkaisut

Tiede

Teosten sisältö ja tyyli ovat akateemisten kriteerien mukaisia.

Kenttä

Erilaiset raportit ja selvitykset.

Liike

Ajankohtaiset yhteiskunnalliset puheenvuorot.

Kansikuva: Ilmari Hakala, Sopiva Design

Taitto: Tanja Konttinen

Nuorisotutkimusseura on saanut tukea tähän julkaisuun
opetus- ja kulttuuriministeriöltä.

Tiivistelmän käännökset ruotsiksi ja englanniksi:

Käännöstoimisto Bellcrest Käännökset Oy

© Nuorisotutkimusseura ja tekijät

2020. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura,
verkkojulkaisuja 153, *Kenttä*

ISBN 978-952-372-006-0

ISSN 1799-9227

Sisälllys

Esipuhe	5
1 Johdanto	7
2 Tausta	15
2.1 Kohdennetun nuorisotyön vaikuttavuuden arviointi	15
2.2 Työurien epävakaistuminen ja lineaarisen elämänkulkumallin hälväminen	18
2.3 Aktiivinen työvoimapolitiikka	21
2.4 Nuorten aktivointi	24
2.5 Yhteiskuntatakuusta terapiatakuuseen	25
2.6 NEET-nuoret	27
2.7 Syrjäytymisen riskitekijät	29
2.8 NEET-statukselle jäämisen seuraukset	34
2.9 Nuorille suunnatut palvelut	36
3 Työn ja koulutuksen ulkopuolelle jäämisen kustannukset	39
3.1 Työttömyyden kustannukset	39
3.2 Mielenterveyden häiriöiden kustannukset	40
3.3 Mielenterveyden häiriöiden aiheuttamat kustannukset osana työttömyyden kustannuksia	42
4 NEET-asteen vaihtelu	44
5 Nuorten tulonsiirrot	55
6 Työpajavalmennuksen vaikuttavuus	61
6.1 Työpajatoiminnan tausta	62
6.2 Keitä ovat työpajanuoret?	64
6.3 Työpajatoiminnan vaikuttavuuden mittaaminen tähänastisissa selvityksissä	66
6.4 Nuorten siirtymät työpajoilta koulutustaan mukaan	69
6.5 Työpajavalmennuksen pitkän aikavälin vaikuttavuus	72
6.6 Työpajavalmennuksen vaikuttavuus mielenterveyden kontekstissa	74
6.7 Eri valmennusmuotojen vaikuttavuus	76
6.7.1 Starttivalmennuksen vaikuttavuus	77
6.7.2 Suoraan työllistymiseen tähtäävien valmennusmuotojen vaikuttavuus	78

6.7.3 Työpajojen välisten erojen yhteys nuorten tulemiin	79
6.8 Työpajatoiminnan kustannusvaikutukset	80
6.9 Johtopäätökset työpajavalmennuksen vaikuttavuuden analyyseista	82
7 Etsivän nuorisotyön vaikuttavuus	83
7.1 Etsivän nuorisotyön tarve ja tausta	83
7.2 Etsivän nuorisotyön vaikuttavuus etsivän nuorisotyön asiakasrekisterin ja kyselyiden mukaan	86
7.3 Syrjäytyvien NEET-nuorten tavoittaminen ja ohjaaminen etsivässä nuorisotyössä	87
7.4 Etsivän nuorisotyön vaikuttavuus pitkällä aikavälillä	91
7.5 Yhteenveto etsivän nuorisotyön vaikuttavuutta koskevista analyyseista	93
7.6 Johtopäätökset syrjäytymisen riskitekijöitä koskevasta analyysistä	93
8 Johtopäätökset kohdennetun nuorisotyön vaikuttavuudesta	95
Liite 1.	99
Liite 2	104
Lähteet	106
Tiivistelmä	120
Sammandrag	122
Abstract	124



Esipuhe

Opetus- ja kulttuuriministeriön Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston (NUOLI) Nuorisotyön ja politiikan vastuualue (NV) käynnisti vuoden 2017 lopulla prosessin nuorisoalan osaamiskeskusten perustamiseksi. 11 osaamiskeskusta aloitti toimintansa maaliskuussa 2018. Ministeriön idea oli, että osaamiskeskukset tukisivat valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman (VANUPO 2017–2019) tavoitteiden toimeenpanoa.

Yksi näistä osaamiskeskuksista oli Nuorisotutkimuksen osaamiskeskus. Meille valikoitui kolme teemaa: nuorten harrastustoiminta, nuorisotyön koulutus ja NEET-nuorten palveluiden kustannukset ja niiden vaikuttavuus. Tehtävänämme oli tuottaa nuorisoalan toimijoille uutta, nuorisopoliittisesti relevanttia käyttötietoa. Käsillä oleva raportti käsittelee NEET-nuorten palveluja. Kategoriolla NEET-nuoret viitataan koulutuksen, harjoittelun ja työelämän ulkopuolella olevat nuoriin. Se on lähtöisin 1990-luvun brittiläisestä nuorten työmarkkinastatuksiin liittyvästä keskustelusta ja on kulkeutunut suomalaiseseen debattiin EU:n nuorisopolitiikan kautta. Suomessa NEET-kategoria kytkeytyy keskusteluihin köyhyydestä, syrjäytymisestä ja työmarkkinoiden toiminnasta.

Syksyllä 2017 neuvoteltaessa OKM:n edellä mainitun vastuualueen asiantuntijoiden kanssa meille ilmoitettiin, että myös suomalaisen nuorisotutkimuksen on syytä siirtyä Excel-aikaan. Tehtävänantomme ydin oli selvittää ”(e)tsivän nuorisotyön ja työpajojen kansantaloudellinen vaikuttavuus”. Meiltä toivottiin ekonometristä dataa ja analyysia, jonka tulosten perusteella nuorisoalan toimijat kykenisivät pätevään argumentaatioon palvelukokonaisuuksia perusteltaessa. Georg Henrik Wrede, OKM:n edellä mainitun vastuualueen johtaja, ja neuvotteleva virkamies Jaana Walldén muotoilivat neuvotteluissa niinkin terävästi, että kysymys on siitä, tuottavatko nuorisomäärärahat – esimerkiksi 28 miljoonan euron taannoinen satsaus etsivään nuorisotyöhön – toivottua tulosta. Vai onko niin, että yksin BKT:n kasvu ja yleinen työllisyystilanne määräävät nuorten työmarkkinastatuksen?

Wrede ja Walldén ovat hankkeemme aikana edenneet urillaan toisiin tehtäviin, mutta ennättivät johdatella ja evästää nuorisotutkimusta ekonometrisen dataherkkyyden suuntaan. Tässä raportissa tarkastellaan vaikuttavuusmittareita ja NEET-nuoriin kohdistettuja aktivointitoimenpiteitä, erityisesti työpajoja sekä etsivää nuorisotyötä. Vaikka nuorisotyön poliittista taloustiedettä ei ole vielä missään olemassa, tässä raportissa on ihan uutta tilastotieteellistä sofistiikkaa, swengiä ja swingiä – josta kiitos hankkeen tutkijalle Teemu Vauhoselle. Hän koosti ennen näkemättömän rekisteritietojen korpuksen ja teki kaikki analyysit sekä kirjoitti tämän julkaisun. Kiitos kuuluu myös Tanja Konttiselle taitosta. Esipuheen kirjoittaja on toiminut hankkeen vastuullisena tutkijana, joka neuvotteli tutkimustehtävästä, kannusti hank-

keen tutkijaa, osallistui johdantokappaleen kirjoittamiseen ja osallistui myös tekstin hiontaan.

Helsingin Pasilassa 4.2.2020

Tommi Hoikkala

tutkimusprofessori

Nuorisotutkimusverkosto



1 Johdanto

Käsitlemme tässä tutkimuksessa NEET-nuorten tilannetta. NEET-kategoria (Not in Education, Employment, or Training) tarkoittaa erityistä nuorten työmarkkinoiden ulkopuolista positiota, jonka pysyvyys vaihtelee. Syrjäytymisestä puhuttaessa on huomioitava myös NEET-statuksella olon kesto, kuten julkaisustamme käy ilmi. Käsitlemme myös tuosta positiosta aiheutuvia kustannuksia sekä kohdennetun nuorisotyön mahdollisuuksia ja vaikuttavuutta. Kohdennettu nuorisotyö on tässä yhteydessä työpajavalmennusta ja etsivää nuorisotyötä. Ajattelemme, että työmarkkinoiden rakenne on liikkuva ja sitä määrittävät myös hallinnan käytänteet sekä väestön demografiset piirteet (esimerkiksi ikärakenne/ikäjärjestelmä). Tämän pohjalta voidaan hahmottaa eräänlaista NEET-nuoriin liittyvää yhteiskunnallista tilinpitoa. Tutkimuksen ote on kvantitatiivinen, ja se perustuu rekisteriaineistoihin.

Tilinpidoissa kustannukset tarkoittavat nuoriin suunnattuja satsauksia (esim. koulutus- ja hyvinvointipalveluiden kustannuksia ja muita eri julkisten instituutioiden nuoria koskevia kuluja) sekä heidän saamiaan tulonsiirtoja. Jotkut puhuvat satsauksista inhimilliseen pääomaan kohdistuvina investointeina. Tällaisessa kehyksessä voidaan ajatella, että jos nuori ei saavuta palkkatyöyhteiskunnan mukaista työmarkkinaposiitiota, eikä siis pääse töihin, häneen kohdistuneet satsaukset valuvat hukkaan. Työpajat ja etsivä nuorisotyö ovat tässä systeemikehityksessä yhteiskunnallisia apuneuvoja, joiden avulla nuoria tsemptataan ja valmennetaan pois NEET-positiosta. Valmennusten onnistuessa nuoret eivät ole enää kansantaloudellisessa mielessä kustannuserä vaan tuottavia veronmaksajia ja kulutuskansalaisia, jotka lisäävät kulutuskysyntää.

Empiirisessä tutkimuksessa tutkijan on kuitenkin varottava identifioitumasta poliittiseen filosofiaan. Kriittinen teoria työmarkkinakansalaisuudesta on tavallaan tosi, mutta epärelevantti tutkimuksessa, jossa tarkasteltavat ilmiöt noudattavat toisenlaista logiikkaa. Kun puhutaan riskeistä sanan tilastotieteellisessä merkityksessä, työllisyyden suhteen yksilöiden intressit ja julkisen talouden intressit ovat saman suuntaisia: työllisyyden nostaminen sekä suoraan parantaa yksilöiden hyvinvointia että edesauttaa kansantalouden kestävyyttä. Työssäkäyvät ja opiskelijat ovat onnellisempia ja terveempiä, ja vasta lisäksi: heidän nettovaikutuksensa julkiselle taloudelle on heidän elinkaarensa ajalta positiivinen. Työn ja koulutuksen ulkopuolelle jääneet kokevat muita suurempaa onnettomuutta ja heidän elämänlaatunsa on monin tavoin keskimääräistä heikompaa. EI myöskään voida olettaa, etteivätkö NEET-statukselle jääneet nuoret itse haluaisi tutkinnon ja työn.

Kohdennettu nuorisotyö on tavoitteellista toimintaa. Työpajavalmennus on myös olla itseisarvoista, mutta valmennusjakson kesto on rajallinen. Siksi on tärkeää, mitä nuori saa työpajavalmennuksesta mukaansa. On näyttöä työpajavalmennuksen suorista hyvinvointivaikutuksista, mutta ei siitä, että ne ulottuisivat pitkälle nuoren tulevaisuu-



teen. Sen sijaan koulutukseen ja työhön siirtymisen epäsuorat hyvinvointivaikutukset voivat ulottua läpi elämän. Nämäkään asiat eivät kuitenkaan ole vastakkaisia tai irrallisia toisistaan: hyvinvointivaikutukseksi luettava psykososiaalinen vahvistuminen voi edesauttaa nuoren koulutukseen ja työhön pääsyä. Työhön ja koulutukseen siirtyminen voi siten mitata suoraan työpajan psykososiaalisesti vahvistavaa vaikutusta. On silti tiedostettava, että interventiolla voi joissain tapauksissa olla psykososiaalisesti vahvistavaa ja hyvinvointia edistävää vaikutusta, vaikka nuori jäisikin työn ja koulutuksen ulkopuolelle pitkäksi aikaa.

Tutkimus on poikkeuksellinen Nuorisotutkimusverkoston näkökulmien (Hoikkala 2017) kannalta. Se ei kytkeydy nuorisotutkimuksen paradigmaan tai sen vakiintuneisiin lähestymistapoihin. Myös rekisteriaineistoilla tehtävä tutkimus on poikkeuksellista nuorisotutkimuksen kentällä, jossa tavanomaisinta on ollut jäsentää NEET-kysymys tai NEET-positio nuorten omana kokemuksena tai näyttää pienin laadullisin tapaustutkimuksen aineistoin, miten NEET-kategoria eriytyy nuorten muodostamiin kokemuksellisiin ryhmiin (Aaltonen, Berg & Ikäheimo 2016). Rekisteritutkimuksessa väestöä katsotaan nostokurkiperspektiivistä, jota ilman eri asioiden välisiä yhteyksiä olisi vaikea hahmottaa. Se ei mitätöi laadullisilla aineistoilla operoivien tutkimustapojen katsetta kokemukseen. Yleistettävä väestötason tieto voi keskustella oikein hyvin laadullisen tutkimuksen mikromaailmojen kanssa, se tiedonintressi ei vain kuulu käsillä olevan tutkimuksen ja tämän julkaisun tutkimuskysymyksiin.

Tutkittava ilmiö, kohdennettu nuorisotyö on – joskaan ei ilman vastalauseita – osa aktiivista työvoimapolitiikkaa¹. Kohdennetun nuorisotyön tarkasteleminen aktiivisen työvoimapolitiikan kontekstissa edustaa systeeminäkökulmaa suhteessa nuorisotutkimuksen näkökulmiin. Aktiivinen työvoimapolitiikka otetaan resurssina siten, miten sen itse ymmärrämme. Tämä on metodologinen ratkaisu, joka tuo nuorisopolitiikan päiväjärjestyksiin uusia painotuksia. Näin siksi, että aktiivinen työvoimapolitiikka kytkeytyy kansantaloustieteen ja työvoimapolitiittisen tutkimuksen (Heinonen ym. 2004) puheavaruuksiin.² Aktiivinen työvoimapolitiikka on ohittamaton kehys, eräänlainen

- 1 Tämän voi nähdä nuorisotutkimuksen kentällä siirtymänä yksilön kokemuksellisesta näkökulmasta systeeminäkökulmaan. On sanottu, että noiden näkökulmien yhdistäminen ei ole mahdollista samassa tutkimuksessa (Kotiranta 2008, 21; Liikanen 2012, 8), koska ei voi valita samanaikaisesti ihmisen ja systeemin, siis järjestelmän näkökulmaa. Tämä on kiinnostava ristiriita, jota emme kykene ratkaisemaan tässä raportissa.
- 2 Syrjäytymistä ehkäisemään pyrkivinä toimenpiteinä työpajavalmennus ja etsivä nuorisotyö soljuvat aktiivoinnin kontekstiin, mutta ne säilyttävät kuitenkin nuorisotyölähtöisen lähestymistavan. Aktiivoinnin voi käsittää aktiivisena työvoimapolitiikkana, jossa työtön saa sekä mahdollisuudena että velvollisuudena osallistua aktiivitoimenpiteisiin (Kotiranta 2008). Niiden tarkoituksena on nostaa työllisyyttä parantamalla työvoiman tarjontaa epätäydellisillä työmarkkinoilla. Usein aktiivoinnilla viitataan syrjäytymisvaarassa olevien nuorten ja pitkäaikaistyöttömien tilanteisiin; heihin kohdennettua politiikkaa kutsutaan aktiivointipolitiikaksi ja/tai aktiiviseksi sosiaalipolitiikaksi (Keskitalo & Karjalainen 2013).



infrastruktuuri, johon mittaaminen, indikaattorit, kustannus- ja muut vaikuttavuus-analyysit kiinnitetään.

Oppina aktiivisen työvoimapolitiikan juuret ovat keynesiläisessä talousteoriassa. Talouden makroilmiöt ovat tuon teorian kohde. Keynesiläisen teorian perusajatus muotoiltakoon niin, että kokonaiskysynnän taso määrää tuotannon suuruuden ja työllisyyden (Heinonen ym. 2004, 62). Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD loi vuonna 1964 työvoimapolitiikkaa koskevan suosituksen³, jossa aktiivisen työvoimapolitiikan strategia sai keskeisen roolin ja aseman. Tähtäin oli silloin täystyöllisyydessä⁴.

Aktiivinen työvoimapolitiikka syntyi tuossa muodossa siis korkeasuhdanteen aikana, ja sen tavoitteena oli täystyöllisyyden turvaaminen. Aktiivisen työvoimapolitiikan nähdään olleen merkittävä sääntelyn instrumentti myös rakennemuutosten yhteydessä⁵. Se on työvoimapolitiikan rakennepoliittinen instrumentti, jonka avulla yksilö sopeutetaan työmarkkinoiden muutoksiin.

Kansantaloustieteellisessä ja työvoimapolitiittisessa tutkimuskeskustelussa esiintyy aktiivisen työvoimapolitiikan yhteydessä myös termipari passiivinen työvoimapolitiikka. Se viittaa työttömien uudelleen työllistymisensä asti saamaan toimeentuloturvaan. Uudelleen työllistyminen on lähtöoletus. Passiiviseen työvoimapolitiikkaan ei liity työllistymiseen tähtääviä toimenpiteitä toisin kuin aktiiviseen työvoimapolitiikkaan (Liikanen 2012, 24).

Huolimatta kytköksestään täystyöllisyyteen aktiivinen työvoimapolitiikka on sopeutunut kehittyneiden teollisuusmaiden pysyvän joukkotyöttömyyden oloihin ja tilanteisiin, vaikka sitä ei alun perin kehitetty tällaisiin olosuhteisiin. Elisabet Heinonen kumppaneineen ällistelevät (2004, 61): ”Onkin syytä hämmästellä, miten ihmisessä aktiivisen

3 ”Työvoimapolitiikka taloudellisen kasvun edistämisen keinona” (OECD 1964)

4 Heinonen ym. (2004, 57) kirjoittavat aktiivisen työvoimapolitiikan alkuaikojen keskeisistä piirteistä: ”Keskeinen tavoite on täystyöllisyyteen pyrkiminen siten, että samalla ehkäistään inflaation, erityisesti palkkainflaation, kiihtymisen. Tässä tarkoituksessa talouden tasapainottomuudet, esim. työvoimapula, on saatava ehkäistyä, jotta ay-liike voi toteuttaa kustannuskehitystä vakauttavaa palkkapolitiikkaa.” Kirjoittajat muotoilevat myös näin: ”Työttömyyden poistamiseen ja täystyöllisyyden palauttamiseen tavalla, joka ei kärjistä työmarkkinoiden tasapainottomuuksia, tarvitaan aktiivista työvoimapolitiikkaa. Tämä on mahdollista sen keskeisen ominaisuuden, selektiivisyyden, vuoksi. Työvoimapolitiikka voidaan kohdistaa halutuille osatyömarkkinoille.”

5 Työvoimapolitiikan rakennepoliittista tehtävää koskee seuraava Heinosen ym. (2004, 60) sitaatti: ”Työvoiman tarjontaan kohdistuvien toimien ohella työvoimapolitiikan rakennepoliittinen tehtävä johtaa myös strategian toisen keskeisen ominaisuuden, selektiviteetin, korostumiseen. Aktiivisen työvoimapolitiikan opille on ollut ominaista kokonaisuuksien hajottaminen osiinsa, työmarkkinoiden eriyttäminen osatyömarkkinoihinsa. Rakennemuutoksen erittelyssä työmarkkinoiden eriyttämistä osiinsa jatketaan aina yksilötasolle asti. Yksilön sopeutuminen työmarkkinoiden muutoksiin on välttämätöntä, jotta rakennemuutos voi kestäväällä tavalla edistää talouden kasvua. Työvoimapolitiikan keskeistä asemaa rakennepoliitikassa kuvaa hyvin se, että työvoimapolitiikan kyvyn turvata työntekijöiden sopeutuminen talouden muutoksissa on nähty määräävän nopeuden, jolla rakennemuutosta voidaan toteuttaa.”



työvoimapolitiikan oppi on voinut säilyä elinkykyisenä.” Aivan tiiviisti ilmaistuna, joissain pienissä Euroopan maissa – Tanskassa, Irlannissa, Alankomaissa ja Itävallassa – työllisyys kasvoi 1980- ja 1990-luvuilla niin, että noissa maissa ei puhuttu enää massatyöttömyydestä. Heinonen ym. arvioivat (2004, 65), että työttömyyttä vastaan oli ryhdytty kamppailemaan kyseisissä maissa koko yhteiskunnan mitassa ja monien politiikkalohkojen ja toimijoiden yhteistyöllä. Näin aktiivinen työvoimapolitiikka alkoi nivoutumaan esimerkiksi koulutus- ja sosiaalipolitiikkaan. Tähän voidaan lisätä myös nuorisopolitiikka.

EU:n vuonna 2007 allekirjoitettu Lissabonin sopimus kuuluu mainita tässä kohdassa. Tuo sopimus kehystää myös EU:n työvoimapolitiikkaa, jota jäsenmaat toteutettavat kansallisin muunnelmin. Sopimuksesta löytää näkymän aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Mutta tuntuvatko Lissabonin sopimuksen fraasit nyt, vuoden 2020 koronakesänä, relevanteilta, 12 vuotta finanssikriisin ja hieman vähemmän Euroalueen velkakriisin jälkeen? Sopimuksen tavoite on / oli kehittää EU ”maailman kilpailukykyisimmäksi ja dynaamisimmaksi tietoon perustuvaksi taloudeksi, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta”.

On syytä dokumentoida seuraava EU:n ohjelmallinen linjaus, koska se on relevantti aiheemme, aktiivisen työvoimapolitiikan kannalta: ”Neuvoston suositus 92/441/ETY saatettiin ajan tasalle komission lokakuussa 2008 antamalla suosituksella **työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä**. Komission suosituksessa todetaan, että jäsenvaltiot ”suunnittelevat ja panevat täytäntöön kokonaisvaltaisen ja kattavan työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämistä koskevan strategian, jossa yhdistetään toisiinsa riittävä tulotuki, osallisuutta edistävät työmarkkinat ja laadukkaiden palvelujen saanti.”

Lihavointi ilmaisussa ”työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä” on peräisin alkuperäisestä asiakirjasta. Se dokumentoi aktiivisen työvoimapolitiikan kytkeytymisen syrjäytymiskysymykseen. Tämä on myös NEET-nuorten konteksti.

Tiiviisti ilmaistuna aktiivisella työvoimapolitiikalla tarkoitetaan toimia, joita työvoimahallinto järjestää ja rahoittaa työttömille työnhakijoille ja vastaavassa työmarkkinapositiona oleville työmarkkinakansalaisille. Nämä toimet ovat useimmiten työvoimakoulutusta, tukityöllistämistä, työharjoittelua ja muita palveluja, jotka tähtäävät työttömien työllistämiseen. Näkisimme, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimiksi voitaisiin lukea myös toimintamuodot, jotka tähtäävät kuntouttamiseen, työkyvyn palauttamiseen ja esimerkiksi työnhakutaitojen opettamiseen (nuorille työnhakijoille) erilaisin valmennuksin. Tällaisessa tulkintakehyksessä työpajavalmennukset ja etsivä nuorisotyö mahtuvat aktiivisen työvoimapolitiikan keinoarsenaaleihin.

NEET-statukselta pois pääsyn usein ensimmäinen porras, siirtyminen koulutukseen ”education” ja myös ”training” on merkittävä siirtymä. Tämä liittyy nykynuorten monimutkaiseen yhteiskuntasuhteeseen ja nuorten asemaan Suomen kaltaisessa jälkiteollisessa palveluja tuottavassa ja teknologiaan panostavassa kilpailuyhteiskunnassa, jossa työpaikkojen määrä ei mahdollista täystyöllisyydestä puhumista (Asplund, Kauhanen



& Vanhala 2016). Kukaan ei enää edes unelmoi sellaisesta (sitten 1980- ja 1990-luvun taitteen). Hallitusohjelmissa on jo pitkään työllisyyden osalta tähdätty pelkästään työllisyysasteen nostaminen (Liikanen 2012, 24). Ulrich Beck (1992) kirjoitti jo 1990 alussa murentuvasta palkkatyöyhteiskunnasta ja kutsui uutta järjestelmää ”joustavaksi ja monimuotoiseksi alityöllisyydeksi”. Suomesta puhutaan usein myös korkean osaamisen yhteiskuntana, jossa ilman tutkintoserifikaatteja sekä työkokemusta ja osaamista ei ole kovinkaan kaksista asiaa työmarkkinoille. Nuorten kannalta tämä on merkinnyt koulutus- ja työelämäsiirtymien pidentymistä ja vaikeutumista. Tällainen yhteiskunnallinen asetelma on vaativa erityisesti lähtökohdiltaan heikommassa asemassa olevien nuorten tilanteissa (Määttä, Asikainen & Saastamoinen 2016).

Mirja Määttä kumppaneineen (2016, 19) kirjoittaa: ”*Pitkittynyt, useita vuosia kestävä nivelvaihe voi syntyä esimerkiksi, jos nuori jää yhteishaussa ilman koulutuspaikkaa tai keskeyttää opiskelun tai ammatillisen koulutuksen jälkeenkään eivät ovet aukea työelämään. Työelämä ja siinä tarvittavat taidot ovat muuttuneet monin tavoin: suorittavaa ja rutii-ninomaista työtä on tarjolla vähemmän ja työelämässä tarvitaan usein korkean koulutuksen lisäksi sosiaalisia taitoja ja joustavuutta, usein myös asuinpaikan suhteen. Nämä kyvyt ja mahdollisuudet nähdään kohdennetun tuen piirissä olevilla nuorilla usein puutteellisina tai kilpailuyhteiskunta liian vaativana.*” Pitkässä nivelvaiheessa ja stressaavassa työelämässä moninaisine taito- ja osaamisvaatimuksineen eivät kaikkien nuorten rahkeet riitä. Voi puhua myös siirtymäkitkoista.

Millaiseen palvelurakenteen kokonaisuuteen työpajavalmennus ja etsivä nuori-sotyö kuuluvat? Entä Ohjaamot, joita on syytä ajatella osana samaa kokonaisuutta? Ohjaamothan ovat työllisyys- ja nuorisopolitiikan moniammatillinen järjestely, jonka tavoitteena on ollut nuorten työmarkkinaosallisuuden vahvistaminen ja nuorten siirtymien sujuvoittaminen. Ohjaamot ovat matalan kynnyksen palveluja nuorille tarjoava organisaatio, jossa periaatteessa kaikki koulutukseen ja työhön liittyvät palvelut on koottu saman katon alle.⁶ Niiden ei kuitenkaan haluttu profiloituvan pelkästään syrjäytyviä nuoria palveleviksi organisaatioiksi vaan kaikkia nuoria palveleviksi.

Työpajojen, etsivän nuorisotyön ja osin Ohjaamoidenkin voidaan katsoa sijoittuvan palvelurakenteessa myös miljööseen, jota voidaan kutsua *väliportaan tueksi*. Monelle

6 ”Ohjaamo-toiminnan kehittämisestä sovittiin työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön sekä myöhemmin Nuorisotakuun sihteeristön yhteistyönä. Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) valittiin Ohjaamo-toimintaa valtakunnallisesti koordinoivaksi ELY-keskukseksi. Valmistelua varten järjestettiin ministeriöiden, Keski-Suomen ELY-keskuksen ja muiden asiaan kiinteästi liittyvien organisaatioiden yhteinen työpajatyöskentely 3.–4.4.2014. Vuosien 2014–2020 rakennerahastokauden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan nuorisotakuun ESR-määrärahat päätettiin suunnata Ohjaamo-hankkeisiin sekä kehittämistä koordinoivaan Kohtaamo-hankkeeseen. Hankkeet ovat osa Euroopan sosiaalirahaston valtakunnallisen toimintalinjan kolmen ja sen erityistavoitteen 6.1 toteuttamista.” Näin kirjoittavat Tuija Kautto, Titta Korpilauri, Marja Pudas ja Pasi Savonmäki (2017, 15) ohjaamoiden hallinnollisesta taustasta ja synnystä.



pajavalmennukseen osallistuvalla nuorella esimerkiksi harppaus ammattiopistoon tai ammatilliseen toiseen asteen koulutukseen, työllistymisestä puhumattakaan, voi olla liian pitkä. Osa nuorista hyötyisi siirtymässä siirtymätuesta tai valmistelevalta tukipajasta. Siksi tarvitaan väliportaan hienosyisiä koulutus- ja tukimuotoja, joissa enemmän tukea tarvitseva, opinnot ehkä usein keskeyttänyt nuori saa ohjausta, valmennusta ja tukea neuvotteluihin siitä, kuinka hän voisi esimerkiksi suorittaa osia tutkinnoistaan työpajalla, amiksessa, miksei lukiossakin sekä työelämässä. Nuoret tarvitsevat apua tavoitteiden konkretisointiin ja pilkkomiseen, kuten monet pajatyön ammattilaiset ovat muotoilleet (Kataikko 2019).

Pajavalmennukset, ohjaamot ja etsivä nuorisotyö siis sijoittuvat tälle väliportaalle. Kytös tutkintoihin ja niiden suorittamiseen ei kuitenkaan ole niin tiivis kuin edellisen kappaleen muotoilut antavat olettaa. Väliportaan palvelut tarjoavat yksilöllisen käyttöliittymän niitä käyttäville nuorille. Osalla on kyse perustavien opiskeluvalmiuksien luomisesta, osalla oman paikan ja oman jutun etsimisestä, osalla elämän langan löytämisestä, osalla elämänhallinnan opettelusta, osalla luottamuksen palauttamisesta (systeemiin, suomalaisen työjärjestelmään sekä elämänmuotoon statuskamppailuineen ja itseen osana kilpailullista elämänmuotoamme), osalla tuen saamisesta arjen kysymyksiin ja niiden ratkaisuihin.

Edellä on kuvattu paitsi NEET-kategoriaan liittyviä tulokulmia, aktiivista työvoimapolitiikkaa myös työpajavalmennusten ja etsivän nuorisotyön sijoittumista palvelurakenteeseen väliportaan tukena, joka pyrkii sujuvoittamaan nuorten siirtymiä. Perusasteen koulutuksen varassa oleville nuorille siirtymä koulutukseen on suoraa työllistymistä kauaskantoisempi satsaus tulevaisuuteen. Samalla on kuitenkin keskusteltava koulutukseen ohjaamisen riittävydestä syrjäytymisen ehkäisemisessä. Pidemmäksi aikaa NEET-statukselle jäävillä nuorilla on usein taustassaan erityisiä haasteita, jotka usein liittyvät perhetaustaan. Haasteet voivat johtaa koulutuksen ulkopuolelle jäämiseen, mutta on viitteitä siitä, ettei koulutuskaan kokonaan tasaa nuorten eri lähtökohtien välisiä eroja. Myös niiden kompensoimisessa väliportaan tuella voi olla merkitystä. Näin johdatellen muotoilemme hankkeemme tutkimuskysymykset seuraavasti:

- Onko perhetaustan huono-osaisuus yhteydessä NEET-statukselle jäämiseen koulutuksesta riippumatta?
- Millaisia suoria julkisen talouden kustannuksia NEET-statukselle jäämiseen liittyy
- Edistääkö työpajavalmennus NEET-nuorten siirtymistä työhön ja koulutukseen?
- Edistääkö etsivä nuorisotyö nuorten siirtymistä työhön ja koulutukseen?

Tutkimuskysymyksiin vastataksemme käytämme seuraavia aineistoja. Henkilötason pitkitäisaineisto koostuu 1970–2005 syntyneistä henkilöistä. Tutkimushenkilöiden tiedot on



koottu aineistoon Tilastokeskuksen, TEM:n sekä THL:n rekistereistä. Tutkimusaineiston tiedot sisältävät kattavasti sekä tutkimushenkilöiden taustaa⁷ että heidän julkiselle taloudelle tuottamia tuloja ja menoja koskevia tietoja, jotta kustannusvaikutuksia voidaan luotettavasti arvioida. Tiedot henkilöistä ovat kalenterivuositasona (1980–2018).

Työpajatoimintaan osallistumista kuvaavat indikaattorit ovat peräisin TE-hallinnon rekisteristä. Lisäksi tutkimusaineistossa on rekisteritietoja Tilastokeskuksen hallinnoimista tulojaon kokonaistilastosta, tietoja Kelan tulonsiirroista, jotka eivät sisälly tulojaon kokonaistilastoon, tietoja henkilöiden maksamista pakollisista eläke- ja työttömyysvakuutusmaksuista sekä oikeustilastoista. Tulojaon kokonaistilastosta tutkimuksessa hyödynnetään tietoja henkilön saamista tulonsiirroista ja maksamista välittömistä veroista ja veronluonteisista maksuista kalenterivuositain.

Raportissa hyödynnetään myös opetus- ja kulttuuriministeriön valtakunnallisia työpajakyselyjä sekä etsivän nuorisotyön kyselyä vuodelta 2017. Työpajakysely on suunnattu ensisijaisesti niille työpajoille, jotka saivat toimintaansa nuorten työpaja-toiminnan valtionavustusta vuonna 2017⁸ (työpajojen oma asiakasrekisteri PAR)⁹. Tässä raportissa on käytetty kaikkiaan 213 eri työpajaorganisaation sekä 239 etsivän nuorisotyön organisaation tietoja¹⁰.

Aineistokooste on kerätty kohdennetun nuorisotyön vaikuttavuuden mittaamiseksi. Aineiston analysoinnissa on käytetty (a) osallistumistodennäköisyyksiin perustuvaa

- 7 Tutkimusaineisto sisältää tietoja muun muassa tutkimushenkilöiden iästä, sukupuolesta, kielestä, kansalaisuudesta, syntymävaltiosta, perherakenteesta sekä henkilön omista ja asuinkunnan käytettävissä olevista rahattuloista. Tutkimushenkilöt on linkitetty heidän vanhempiinsa, ja aineisto sisältää tietoja vanhempien ammatista, tuloista, koulutuksesta, työttömyydestä ja toimeentulotuesta. Vanhemmissa voidaan myös erotella toisistaan biologiset vanhemmat ja kasvatusvanhemmat.
- 8 Lisäksi Suomessa toimii työpajoja, jotka eivät saa tai hae tätä avustusta, koska ne palvelevat vain aikuisia tai saavat rahoituksensa muista lähteistä. Näiden työpajojen osallistuminen kyselyyn oli vapaaehtoista, ja vain muutamat niistä osallistuivat. Kysely kattaa miltei kaikki nuorten työpajoille tarkoitettua valtionavustusta saaneet työpajat ja osan aikuisten pajoista.
- 9 Tiedonkeräämisprosessissa on hyödynnetty suurelta osin automaattista tiedonsiirtoa. PAR-järjestelmän avulla nuorten työpajat ovat keränneet tilastotietoa omasta toiminnastaan. Valtionavustusta saavien nuorten työpajojen edellytetään käyttävän toimintansa seurannassa PAR-järjestelmää tai siihen yhteensopivaa seurantajärjestelmää. PAR -lyhenne viittaa ao. organisaatioiden käyttämiin raporttiniimikkeisiin (PARTy = Parhaat Työpajojen raportit ja PARent – Parhaat Etsivän Nuorisotyön Raportit). PAR-järjestelmä on Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry:n kehittämä Excel-pohjainen työkalu. Kehittäjän oma selonteko ketoo: ”PAR-hanke ylläpitää ja kehittää ei kaupallisia PAR-järjestelmiä Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry:n (KYT) alaisuudessa. PAR-järjestelmiä ovat Excel-pohjaiset PARTy, PARent ja PARkki tilastointijärjestelmät. PAR-järjestelmät ovat syntyneet työpajojen ja etsivän nuorisotyön tarpeesta kerätä tilastollista tietoa omasta toiminnastaan. Niiden sisältö pohjautuu opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) valtakunnalliseen työpajakyselyyn ja etsivän nuorisotyön kyselyyn. PAR-järjestelmiä ja valtakunnallisia kyselyitä kehitetään jatkuvassa yhteistyössä.” <https://www.kyt.fi/hankeportfolio/par-jarjestelmat/> (Luettu 13.2.2020.)
- 10 Vertailukelpoisuuden takia tässä raportissa on huomioitu myös yksi etsivän nuorisotyön organisaatio, joka ei vastannut kyselyyn, mutta on raportoinut nuorten tietoja PAR-järjestelmän kautta.



kaltaistamista ja (b) lineaarista todennäköisyysmallinnusta. Tällaisia menetelmiä sovelletaan ensimmäistä kertaa työpajavalmennuksen ja etsivän nuorisotyön tutkimuksessa. Metodiratkaisut selostetaan seikkaperäisesti ja laajasti liitteessä yksi.

Luvussa kaksi käsittelemme kohdennetun nuorisotyön taustaa, nuorisotyön vaikuttavuuden arviointia aiemman tutkimuksen valossa, elämänkulun piirteitä, väestön ikärakennetta ja yhteiskuntatakuuta. Nämä nivotaan aktiivisen työvoimapolitiikan kehikkoon. Luvussa myös eritellään NEET-statusen erilaisia ilmentymiä ja kerrotaan mitä pompottavat palvelut tarkoittavat.



2 Tausta

Hallinnossa työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tarvetta ei ole laajasti kyseenalaistettu, mutta nuorisotyöhön on 1990-luvulta saakka kohdistunut painetta osoittaa arvonsa (Siurala & Sinisalo-Juha 2018). Nuorten työpajoja on arvosteltu harrastuspaikoiksi, joissa poissaolot tai työelämän pelisäännöt eivät paina (Vehviläinen 1999). Tullaan kun huvittaa, harrastetaan ja mennään niin kuin tullaan. Vaikka näkemys perustuukin ennen muuta väärinkäsitykseen, joka sekoittaa työpajat ja harrastepajat keskenään, palvelujärjestelmässä nuorisotyö on aina joutunut selittämään tapaansa toimia nuorten kanssa (Häggman & Walldén 2017). Nuorten työpajatoiminnan juuret ovat nuorisotyössä (Hassinen 2007). Julkisen sektorin palvelukokonaisuudessa se asemoituu sosiaalialan palveluiden, nuorisotyön ja koulutus- ja työmarkkinoiden välimaastoon (Bamming & Walldén 2018). Työpajalle tullaan pääasiassa TE-toimiston lähettämänä työkokeiluun ja kuntien lähettämänä kuntouttavaan työtoimintaan. Työpajat kuitenkin sijaitsevat tavallaan irrallaan vakiintuneista instituutioista, mikä antaa työpajavalmennukselle palvelurakenteessa osin vaihtoehdoisen aseman (Kuoppala & Virtanen 2000).

2.1 KOHDENNETUN NUORISOTYÖN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI

Työpajavalmennuksen ja etsivän nuorisotyön vaikuttavuuden arvioinnissa pitää olla realistinen ja huomioida toiminnan kohderyhmä ja tavoite (vrt. Dahler-Larsen 2004). Työpajavalmennuksen ja osin etsivän nuorisotyön tavoitteena on syrjäytymisen ehkäiseminen. Vastaavasti työpajavalmennuksen, ja osin etsivän nuorisotyön, kohderyhmänä ovat syrjäytymässä olevat nuoret. Minkä asteista koulutukseen/työhön siirtymistä syrjäytymässä olevilta nuorilta on realistista odottaa? Mitä enemmän toimenpiteen kohteena ovat syrjäytyvät, sitä heikommalta näyttää toimenpiteen panos–tuotto-suhde. Nimenomaan *näyttää*. Mitä vähemmän toimenpiteen kohderyhmästä muodostuu syrjäytyvistä, sitä enemmän joukossa on niitä, jotka olisivat työllistyneet ilman toimenpidettäkin. Kärjistäen: kumpi on vaikuttavampaa: yliopisto-opiskelijoiden CV-klinikan toiminta, johon osallistuneista työllistyy 90 prosenttia, vai työpajavalmennus, johon osallistuvista nuorista 60 prosentilla on vain peruskoulu suoritettuna ja joista 20 prosenttia siirtyy työhön ja 40 prosenttia koulutukseen?

Työllistymiskapasiteetiltaan vahvemmat työttömät nuoret valikoituvat eri toimenpiteisiin kuin syrjäytymässä olevat nuoret, mikä näkyy tulemien, pääasiassa työhön ja koulutukseen siirtymisen, vaihteluna eri toimenpiteiden välillä. Esimerkiksi työllistämisen myönteisten vaikutusten arvioidaan johtuvan suurelta osin siitä, että sen kohderyhmä on tarkkaan mietitty ja valittu (Kangasharju 2005; Asplund & Koistinen 2014). Vastaavasti kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden tulemat ovat vastaavilla



indikaattoreilla mitattuna heikkommat, koska sen kohderyhmänä ovat työttömät, joiden mahdollisuudet työllistyä suoraan avoimille työmarkkinoille ovat muita heikkommat. Silloin kun työllistyminen tai edes opiskelun aloittaminen ei ole välittömänä tavoitteena realistinen, psykologinen ja sosiaalinen vahvistuminen tai palvelupolun jatkaminen saattavat olla osuvimmat vaikuttavuuden indikaattorit. Esimerkiksi pahasti päihderiippuvaiselle nuorelle ensisijaista on riippuvuudesta vapautuminen ja toimintakyvyn ylläpito. Mahdollista työllistymistä voidaan havainnoida paljon myöhemmin. Silloinkaan ei työllistyminen välttämättä ole vahvaa, mutta vaikuttavuuden tutkimuksessa tulee verrata mahdollisimman samankaltaisten henkilöiden välillä.

Komosen (2007) mukaan työpajatoiminnan vaikuttavuuden arviointia on hankaloittanut se, ettei toiminnalla ole ollut yhtenäistä valtakunnallista tavoitteenasettelua. Tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta on arvioitu lähinnä tapaus- ja projektikohtaisesti. Tähän tarpeeseen opetusministeriö määritteli vuonna 2016 nuorten työpajatoiminnalle tavoitteet ja tehtävät, nuorisolain uusien kirjausten pohjalta. Nuorisolain (2016) mukaan ”*Nuorten työpajatoiminnan tehtävänä on valmennuksen avulla parantaa nuoren valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun ja päästä avoimille työmarkkinoille tai muuhun tarvitsemaansa palveluun. Työpajatoiminnan tarkoituksena on parantaa nuoren elämänhallintataitoja sekä edistää hänen kasvuaan, itsenäistymistään ja osallisuutta yhteiskuntaan*”. Myöhemmin momentissa asetetaan, että työpajojen on myös seurattava toimintansa vaikuttavuutta.

Etsivän nuorisotyön käsitteleminen aktiivitoimenpiteiden kontekstissa jää kauemmas maalista. Tuoreen etsiville nuorisotyöntekijöille tehdyn kyselyn (TPY 2019) mukaan nolla prosenttia työntekijöistä pitää työhön ja koulutukseen ohjaamista etsivän nuorisotyön tärkeimpänä tehtävänä. Tärkeimpänä tehtävänä työntekijät pitivät nuoren tukemista hänen omissa tavoitteissaan. Toki kyselyssä kysyttiin tärkeintä tehtävää, ei tärkeitä tehtäviä. Luultavasti etsivät antavat painoa myös nuorten työhön ja koulutukseen ohjaamiselle, jo siksikin, että todennäköisesti monen NEET-nuoren jonkin kantaman toiveissa tai tavoitteissa on pääsy koulutukseen ja/tai työhön. Etsivän nuorisotyön asiakkaille tehtyjen kyselyiden (TPY 2018) mukaan suurin osa etsivän nuorisotyön asiakkaista koki saaneensa etsiviltä apua opiskelupaikan saantiin ja/tai työllistymiseen liittyen. Vastauksen voi olettaa kuvaavan myös nuorten tarpeita, asioita, joihin nuoret ovat pyytäneet tukea etsiviltä.

Viime kädessä etsivän nuorisotyön tehtävän asettaa laki. Laki etsivästä nuorisotyöstä (2016) toteaa, että ”*Etsivän nuorisotyön tehtävänä on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa häntä sellaisten palvelujen ja muun tuen piiriin, joilla edistetään hänen kasvuaan, itsenäistymistään, osallisuuttaan yhteiskuntaan ja muuta elämänhallintaansa sekä pääsyään koulutukseen ja työmarkkinoille.*” Lain muotoilussa ei liene sattumaa, että etsivän nuorisotyön tavoitteiden kuvauksessa koulutukseen ja työhön pääsy mainitaan viimeisenä, kun vastaava sisältö on työpajavalmennuksen tavoitteissa ensimmäisenä. Lain kuvauksessa etsivän nuorisotyön tavoitteista korostuu prosessinäkökulma lähtien



tavoittamisesta ja edeten palveluiden ja tuen piiriin ohjaamiseen ja siitä itsenäistymiseen ja elämänhallintaan ja lopulta koulutukseen ja työhön. Laki ei aseta etsivälle nuorisotyölle vastaavaa vaatimusta seurata toimintansa vaikuttavuutta kuin työpajavalmennukselle.

Työpajojen ja etsivän nuorisotyön vaikuttavuuden seuraamiseksi otettiin vuonna 2009 näitä palveluja tarjoavissa organisaatioissa käyttöön PAR-järjestelmä näitä organisaatioita ja niiden asiakkaita koskevien tietojen tallentamiseksi ja tarkastelemiseksi. Rekisteri sisältää tietoja paitsi työpajavalmennusta ja etsivää nuorisotyötä tarjoavien organisaatioiden asiakkaista myös niiden henkilökunnasta, rahoituksesta, kulumakseista ja palveluista. Työpajavalmennuksen ja etsivän nuorisotyön vaikuttavuuden arvioinnin kannalta on olennaista, mihin näiden palveluiden asiakkaat ovat siirtyneet asiakassuhteen päätyttyä. Lisäksi rekisteri sisältää joitain tietoja näiden palveluiden asiakkaiden taustoista, joka mahdollistaa sen arvioinnin, kuinka hyvin nämä palvelut tavoittavat syrjäytyviä NEET-nuoria. Aluehallintovirasto (AVI) julkaisee vuosittain PAR-rekisterin tietoihin perustuvat raportit työpajavalmennuksesta ja etsivästä nuorisotyöstä.

Interventioiden hyvinvointivaikutuksia peräänkuulutetaan siitäkin huolimatta, että toimenpiteiden vaikutusta koskevat arviot perustuvat pääasiassa osallistujilta kerättyihin kyselyihin ja laadullisiin tutkimuksiin, subjektiivisiin arvioihin itselle saaduista hyödyistä ja hyvinvoinnista. Tämän kaltainen tieto kertoo kuitenkin vain toimenpiteen sisäisten tavoitteiden saavuttamisesta. Toimenpiteelle on kuitenkin asetettu myös ulkoisia tavoitteita, jotka ovat nuoren saama hyöty pitkällä aikavälillä sekä yhteiskunnan saama hyöty. Toimenpiteen sisäisten tavoitteiden saavuttamisen korostaminen yhteiskunnallisten tavoitteiden kustannuksella on ymmärrettävää, varsinkin koska monen nuoren kohdalla matka työelämään voi olla pitkä, ja toimenpiteen jälkeen nuoren elämässä voi tapahtua vaikka mitä, mihin ammattilaisten on vaikea vaikuttaa. Suorat hyvinvointivaikutukset ovat relevantteja itsessään, mutta ei ole mitään tietoa, kantavatko ne asiakkaana oloa pidemmälle vai haipuvatko ne pian asiakkuuden päättymisen jälkeen. Sosiaalinen vahvistaminen viittaa kuitenkin *terapeuttiseen* vaikutukseen, jonka ajatellaan nostavan toimintakykyä pitkäaikaisesti. Tällöin voidaan ajatella, että psykososiaalinen vahvistuminen olisi syrjäytyvillä nuorilla mitattavissa koulutukseen ja työhön siirtymisen todennäköisyydellä.

Laadullinen tutkimus on tuottanut paljon kumuloitunutta tietoa työpajavalmennuksen ja etsivän nuorisotyön vaikuttavuuden mekanismeista. Tulosten toistuvuus paikkaa puutteita laadullisen tutkimustiedon yleistettävyydessä. Tätä tietoa soisi hyödynnettävän enemmän kyselytutkimuksissa, jotta saataisiin varmempaa tietoa vaikuttavuuden mekanismien vaihtelusta väestötasolla. Yksi yleistettävää tietoa tuottava seurantakysely nuorisotyössä jo onkin: Työpajajyhdistyksen sosiaalisen vahvistamisen Sovari-kysely. Se tuottaa yleistettävää tietoa työpajavalmennuksen ja etsivän nuorisotyön hyvinvointivaikutuksista. Tämä tieto työpajavalmennuksen ja etsivän nuorisotyön hyvinvointivaikutuksista on rohkaisevaa. Osin tässä tutkimuksessa tarkastellaan sitä, ovatko tulokset työhön ja koulutukseen siirtymisessä yhtä rohkaisevia, ja voidaanko



työpajavalmennuksella ja osin etsivällä nuorisotyöllä arvioida olevan psykososiaalisesti vahvistavaa, terapeuttista vaikutusta, joka näkyisi työhön ja koulutukseen siirtymisenä. Tähän kysymykseen liittyen tutkimuksessa myös vastataan kysymykseen, edistääkö työpajavalmennus mielenterveyden diagnoosin saaneiden nuorten siirtymiä työhön ja koulutukseen.

Paneeliaineistoilla tehtyä vertailevaa tutkimusta, vastaavanlaista kun on tehty aktiivitoimenpiteiden vaikuttavuudesta, ei yhtä poikkeusta (VTV 2007) lukuun ottamatta ole toteutettu nuorisotyötä koskevassa tutkimuksessa. Tähän on syynä sekin, ettei työpajavalmennukseen osallistuneilla tai etsivän nuorisotyön asiakkailla ole ainakaan toistaiseksi tunnistetietoja väestörekistereissä. Poikkeuksen muodostavat TE-toimistojen ja työvoiman palvelukeskusten työpajalle lähettämät nuoret, he löytyvät TE-hallinnon rekisteristä vuodesta 2014 alkaen, ja näin myös muista rekistereistä, joihin tiedot voi yhdistää. Etsivän nuorisotyön asiakkaita ei sen sijaan voi tunnistaa mistään rekisteristä.

2.2 TYÖURIEN EPÄVAKAISTUMINEN JA LINEAARISEN ELÄMÄNKULKUMALLIN HÄLVENEMINEN

Työurien epävakaistuminen ja lineaarisen elämänkulkumallin hälveminen ovat rinnakkaisia viime vuosikymmenet jatkuneita trendejä. Ideaalisessa elämänkulussa elämä etenee raiteillaan peruskoulusta jatkokoulutukseen, työhön ja taloudelliseen riippumattomuuteen (vrt. Furlong & Cartmel 2007). Lähinnä miehillä myös armeija sisältyy tähän jatkumoon. Elämän merkkipaalu lapsuudesta läpi nuoruuden ovat valokuvina kirjahyllyssä. Putoamisessa normaalin elämänkulun ulkopuolelle on syrjäytymisen maku. Vertailu elämässä eteneviin lisää onnettomuutta (ks. Vauhkonen 2020). Lineaarinen elämänkulkumalli vastasi pääpiirteissään todellisuutta vain täystyöllisyyden palkkatyöyhteiskunnissa. Suomen tilanne vastasi sitä hyvinvointivaltion rakentamisen vaiheessa 1960–1980-luvuilla (Hoikkala 1989; Hoikkala 1993; Hoikkala 1995).

Viime vuosikymmeninä elämänkulkujen moninaisuus ja epälineaarisuus on lisääntynyt (Buchmann 1989; Furlong & Cartmel 1997). Nuoret eivät edellisten sukupolvien tavoin saavuta yhdenmukaisessa tahdissa ja järjestyksessä tiettyjä aikuisuuden merkkipaaluja, niin että koulun päättymistä ovat seuranneet työn hankkiminen, taloudellinen itsenäisyys, omilleen muutto ja perheen perustaminen. (Bradley & van Hoof 2005; Buchmann 1989; Furlong & Cartmel 1997.) Mahdollisuudet ovat kasvaneet, normijärjestelmä liberalisoitunut ja lapsettomuus sekä uudenlaiset elämänpoliittiset ratkaisut yleistyneet. Työelämän rakenteiden muuttuessa myös työurat ovat muuttuneet aiempaa epävakaammiksi aiheuttaen nuorten aikuisten joutenoloa.

Suomessa tehtyjen seurantalutkimusten mukaan työurien epävakaistuminen näyttää ajoittuvan 1980- ja 1990-lukujen vaihteeseen. Epävarmuus ei koskettanut vielä 1980-luvun alussa työmarkkinoille tulleita nuoria (Nyyssölä 1999), mutta jo 1980-luvun lopulla



työelämään kiinnittymässä olleita nuoria uhkasivat epävaakaat työurat. Epävaakaistuminen ei riippunut koulutuksesta, vaan jo tuolloin oli havaittavissa kehitys, jossa nuoremmat sukupolvet hyötyivät vähemmän saamastaan koulutuksesta kuin saman koulutuksen suorittaneet vanhemmat ikäpolvet mukaan lukien korkeakoulutus (Asplund 2001). Toisin sanoen ammatin ja ammattiaseman yhteys suoritettuun koulutukseen heikentyi.

Varsinainen kasautuviin työuriin perustuvan aikuistumismallin kriisiytyminen tapahtui viimeistään 1990-luvun laman myötä (Hoikkala 2019). Vuosien 1990 – 1994 laman aikana työttömyys kolminkertaistui 100 000:sta 300 000:een, nuorisotyöttömyys kasvoi 34 prosenttiin. Laman jälkeen vuonna 1995 koottu Lipposen hallitus jatkoi laman aikaista tiukasti valtion menoja rajoittavaa talouspolitiikkaa, ja vähitellen talous alkoi kasvaa. Nokian johdolla lähti käyntiin vientivetoinen talouskasvu vetäen myös muuta taloutta ylöspäin. (Kiander & Vartia 1998.) Nousukausi oli koulutus- ja ICT-vetoinen, eikä hyödyttänyt vain perusasteen koulutuksen suorittaneita. Laman jälkeen työllisyys alkoi jakautua aiempaa voimakkaammin koulutustason mukaan (Kalenius 2014). Pitkäaikaistyöttömyys (Keinänen & Sinivuori 2010) ja nuorisotyöttömyys (Nätti 1999; Järvinen & Vanttaja 2000) jäivät aiempaa korkeammalle tasolle. Myös nuorten epätyyppilliset työsuhteet, osa-aikatyö ja määräaikaiset työsuhteet, yleistyivät. (Nätti 1999; Järvinen & Vanttaja 2000.)¹¹

Nuorten opiskelu on siis lisääntynyt, ja vastaavasti ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien määrä on laskenut 1980-luvun lopulta saakka (Järvinen 2001). Korkeakoulutettujen osuuden nousu (Asplund & Vanhala 2016) puolestaan ei ole jatkunut viime vuosiin saakka kaikissa tarkastelun kannalta relevanteissa ikäryhmissä. Alle 35-vuotiaissa korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus kasvoi voimakkaimmin 1970-luvulla, mutta 1980-luvulla hidastui. Vuoden 2000 jälkeen korkeakoulututkinnon suorittaneiden alle 35-vuotiaiden osuus ei ole enää kasvanut, mutta yli 34-vuotiaiden korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus on kasvanut 2000-luvulla edelleen. (Kalenius 2014.) Samalla ammatillisen koulutuksen suorittaneiden osuus on kasvanut suhteessa lukiokoulutuksen saaneisiin (Karhunen 2017).

Pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneiden aseman heikentyminen johtuikin ennen muuta yleisestä koulutustason kohoamisesta ja suoritettujen tutkintojen ja työmarkkina-asemien välisen kytköksen voimistumisesta (Järvinen & Vanttaja 2013). Lisäksi vain perusasteen koulutuksen suorittaneita työllistäneet toimialat ovat vähen-

11 Aleksi Kalenius (2014) on vertaillut vain perusasteen tutkinnon suorittaneiden työllisyyttä koko väestön työllisyyteen vuosien 2011 ja lamaa edeltävän työllisyyden huippuvuoden 1989 välillä. Vertailun mukaan työllisten määrä kasvoi vuodesta 1993, jota voi pitää laman syvimmän kuopan vuotena, vuoteen 2011 mennessä 470 000 työllisellä, mutta vain perusasteen suorittaneiden työllisten määrä laski samalla aikavälillä noin 227 000 työllisellä. Jos vuoden 2011 työllisten määrää vertaa lamaa edeltävään työllisyyden huippuvuoteen 1989, työllisten kokonaismäärä oli suunnilleen samalla tasolla, mutta korkeintaan perusasteen suorittaneiden työllisyys on laskenut 505 000 työllisellä.



täneet työvoimaansa merkittävästi. Vain perusasteen koulutuksen suorittaneiden on vaikeampaa löytää työpaikkaa yhteiskunnassa, jossa valta-asemassa ovat korkean osaamistason tehtävät (OECD 2019). Vuoden 1990 jälkeen eniten työvoimaa vähentäneet toimialat ovat olleet maatalous ja teollisuus, jotka ovat olleet suurimmat vain perusasteen suorittaneiden työllistäjät. Pelkästään nämä kaksi toimialaa supistivat työvoimaansa noin 320 000 henkilöllä aikavälillä 1990–2017. Samalla aikavälillä vain perusasteen suorittaneiden määrä työvoimasta väheni 520 000 henkilöllä, ja jäljelle jääneet työpaikat tulivat entistä kilpaillummiksi (Ohtonen 2017). Nyky-Suomessa yhdeksän kymmenestä työpaikasta on korkean osaamistason työpaikkoja (OECD 2019). Robotisaation myötä tulevaisuudessa erityisesti toistoa sisältävien työtehtävien arvellaan vähenevän merkittävästi (Ventä ym. 2018; Oxford Analytics 2019).

Lisäksi perusasteen koulutuksen varaan jäävien suhteellisen aseman heikkenemiseen vaikuttanee valikoituminen. Kun koulutustaso nousee ja perusasteen koulutukseen varaan jäävien määrä pienenee – kuten on tapahtunut 1990-luvulta alkaen – peruskoulutuksen varaan jäävien nuorten pienenevä joukko todennäköisesti koostuu aiempaa suuremmalta osin nuorista, joiden lähtökohdat ovat heikommat. Perusasteen varaan jäävien pienentynyt joukko voi siis muodostua aiempaa suuremmalta osin nuorista, joilla erityisiä vaikeuksia, olivatpa ne sitten terveydellisiä, kognitiivisia tai muita. Ei siten olisi ihme, jos perusasteen koulutuksen varaan jäämisen yhteydet muuhun huono-osaisuuteen olisivat voimistuneet.

Nuorten epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen 90-luvun laman jälkeen (Nätti 1999; Järvinen & Vantaja 2000) sen sijaan liittyy vahvasti opiskeluun. Jyrki Laaksosen (2002) selvityksessä määräaikaisissa työsuhteissa vuonna 1990 olleista lähes 70 prosenttia ei halunnutkaan pysyvää työtä. Osa-aikaista työtä tehneistä alle 20-vuotiaista lähes 70 prosenttia ilmoitti osa-aikaisuuden syyksi opiskelun tai koulunkäynnin. Vastentahtoisesti osa-aikatyössä oli vajaa viidennes. Myös 20–24-vuotiaista suuri osa, yli 60 prosenttia, ilmoitti opiskelun osa-aikaisuutensa syyksi. Vastentahtoisesti osa-aikatyössä heistä oli runsas neljännes, 25–29-vuotiaista jo lähes puolet.

On huomattava, että myös yliopistosta valmistuneiden nuorten työurat ovat käyneet aiempaa epävakammaksi 1990-luvulta alkaen (Rouhelo 2008) ja kehitys on jatkunut uudella vuosituohannella. Vuonna 2011 korkeasti koulutettuja oli työttömänä noin 25 000, vuoden 2016 heinäkuun lopulla 58 000 ja vuoden 2017 lokakuun lopussa noin 40 000 henkilöä (SVT 2017). Myös Suomen korkeakoulujärjestelmän valikoivuuden vuoksi moni korkeakouluun pyrkivä viettää aikaa NEET-statuksella ennen korkeakouluopintoja: korkeakouluun päästäkseen on varattava aikaa pääsykokeisiin lukemiseen, monella myös seuraavana ja useampana keväänä ja paikka korkeakoulussa voi silti jäädä saamatta. OECD:n (2019) mukaan Suomen korkeakoulujärjestelmä on yksi valikoivimmista järjestelmistä OECD-maissa. Suomessa hylätään joka vuosi 67 prosenttia hakijoista, kun OECD:n keskiarvo on 30 prosenttia. Vain 25 prosenttia toisen asteen koulutuksesta valmistuneista onnistuu jatkamaan korkeakoulutukseen



heti valmistumisen jälkeen. Keskimääräinen ikä, jolloin suomalaiset opiskelijat pääsevät korkeakoulutukseen ensimmäistä kertaa, on OECD:n maiden korkein.

Epätyyppillisten työsuhteiden lisääntyminen on siis saattanut heikentää nuorten asemaa työmarkkinoilla, mutta kyse ei ole yksinomaan kielteisestä ilmiöstä. Määräaikaiset työsuhteet ovat voineet madaltaa työmarkkinoille pääsyn kynnystä ja antaa näin tarvittavaa työkokemusta. Osa-aikaisuus taas on monelle opiskelijalle ainoa mahdollisuus hankkia riittävä toimeentulo ja välttyä korkeilta opintolainoilta. (Laaksonen 2001.) Työurien epävakaistumista tuottavat myös työelämässä lisääntyneet satunnaiset työsuhteet ja toimeksiantotyöt. Ne sisältävät vuokratyön, nollatuntisopimukset, freelancer-työn, apurahatyön, alustatyön sekä itsensä työllistämisen muodot, jotka muistuttavat jollain tavoin työsuhteita (Sippola & Jonker-Hoffrén 2020). Puhutaan myös pakkoyrittäjyydestä ja kevytyrittäjyydestä.¹²

2.3 AKTIIVINEN TYÖVOIMAPOLITIIKKA

Palataan aktiivisen työvoimapolitiikan käsittelyyn, jota jo johdannossa alustimme. Hyvinvointivaltion laajenemisen kaudella työ käsitettiin oikeudeksi, eikä ihmisten työnhalua epäilty poliittisella tasolla. Näin vallitsi myös myöhempää suurempi yksimielisyys anteliaasta sosiaaliturvasta syrjäytymisen ehkäisemisessä. Suomessa 1990-luvun alun lama johti vuonna 1992 sosiaaliturvan leikkauksiin sekä siirtymään aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. (Kuivalainen, Airio & Niemelä 2005, 68.) Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteena on pitää aktiivisuus ja ammatillisten valmiuksien parantaminen ensisijaisina rahalliseen tukeen nähden (Blomgren & Hytti 2013). Sen taustatekijöinä on pidetty uusliberalistista talouspolitiikkaa (Taylor-Gooby 2008), oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleen määrittelyä (Karjalainen & Keskitalo 2013) ja hyvinvointivaltion periaatteiden muutosta (Julkunen 2017). Työvoimapolitiikan näkökulmasta sillä pyritään vähentämään epätäydellisistä työmarkkinoista seuraavia haittoja, ennen muuta työttömyyttä ja yritysten vaikeuksia löytää haluamaansa työvoimaa. Aktiivisesta työvoimapolitiikasta voitaisiinkin periaatteessa luopua, mikäli työmarkkinat toimisivat täydellisesti (Heinonen ym. 2004). Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan liittyy vahvasti myös tarve hillitä työikäisen väestön sosiaaliturvamenojen kasvua. Aktiivinen työvoimapolitiikka sai rinnalleen aktiivisen sosiaalipolitiikan, jossa on ollut keskeistä sosiaaliturvan vastikkeellisuuden lisääminen (Rauvola 2009).

12 Nuorten asema työelämässä on rakenteellisesti sekundaarinen, koska he ovat vasta tulossa työelämään. Osa-aikainen työ on yleistynyt nimenomaan 15–24-vuotiaiden ja 25–34-vuotiaiden parissa (Tilastokeskus, työvoimatutkimus, vuosikeskiarvo). Nuorten asema on suhteellisesti heikentynyt, koska osa-aikaisuus osuus on kasvanut nuorilla erityisen voimakkaasti. <https://tilastokeskus.fi/til/tyti/> (Luettu 17.2.2020.)



Suomessa muiden hyvinvointivaltioiden mukana aktivoinnista on tullut lähestymistapa integroida etuuksien varassa elävät työttömät työmarkkinoille (Keskitalo & Karjalainen 2013). Sosiaaliturvaan on tehty aktiivisia uudistuksia useimmissa hyvinvointivaltioissa 1990-luvun alusta lähtien (Lødemel & Trickey 2011; van Berkel & Hørnemann Møller 2002; Gilbert & van Voorhis 2001; Hvinden & Johansson 2007). Aktiivisen työvoimapolitiikan kovaa *work first* -linjaa (Hvinden 2000) edustavista keinoista yksinkertaisin on heikentää sosiaaliturvaa, muuttaa työttömyysturvan kestoa ja/tai tasoa. Lievempinä vaihtoehtoina on testata yksilön työhalukkuutta asettamalla työnhakuun määrä- ja laatuvaatimuksia, valvomalla työttömän työnhakuponnisteluja sekä rankaisemalla työtöntä, mikäli hän ei noudata asetettuja velvoitteita. Viime kädessä työttömyysetuuden saamisen ehdoksi voidaan määrätä osallistumisvaateen täyttäminen, jolloin työnhakija joutuu etuuden saadakseen työskentelemään olennaisesti tavallista työsuhdetta heikommalla palkkatasolla. (Hämäläinen 2013.)

OECD:n selvityksessä (2005) aktivoinnin vaikutukset arvioitiin pääosin myönteisiksi. Sen arvioidaan lisänneen aktiivisen työvoimapolitiikan tehokkuutta, vahvistaneen työn ja työnhakijoiden yhteensovittamisprosessia, parantaneen työvoimapolitiikan aktiiviohjelmiin osallistuneiden työllistymistä ja kohentaneen heidän tietojaan ja taitojaan. Yhdysvalloissa ja Euroopassa toteutetusta tutkimuksesta tulee esiin, että aktiivintuudistukset vähentävät sosiaaliturvamenoja ensisijaisesti vähentämällä uusien etuuksiensaajien lukumäärää (Grogger 2003). Huomattavasti vähemmän aktiivintuodistuksen vaikutusta siihen, kuinka moni työnhakija poistuu sosiaalietuuksien parista (Hämäläinen 2013). Aktiivintuodistuksen toteutumista seuraavissa tutkimuksissa yhteinen tulos on ollut, että työttömien kova ydin ei löydä senkään avulla paikkaa avoimilla työmarkkinoilla (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 210–211; Arnkil ym. 2004, 118; Valtakari ym. 2008, 119).

Vaikeimmin työllistyvien työnhakijoidenkin on kuitenkin osallistuttava toimenpiteisiin sanktioiden uhalla. Vaikeimmin työllistyvillä sanktiouhka voi ajaa työttömiä aktivoinnin (ja mahdollisten tilapäistöiden) kierteeseen (Daguerre & Etherington 2009). Ilmiötä kutsutaan joskus karuselliksi: henkilö saattaa osallistua vaikkapa työharjoitteluun, mutta ei työllisty vaan siirtyy johonkin toiseen toimenpiteeseen, ja sama jatkuu (ILO 2016). Alettiinkin taipua sille kannalle, ettei aktiivintuodistaminen onnistu silloin, kun työtön on pikemmin sairauslomalla ja kuntoutuksessa kuin työn tarpeessa. Työkyvyllä on ratkaiseva merkitys – niin työttömyyden alkuvaiheissa kuin pitkittyneessäkin työttömyydessä (Karjalainen 2013). Suomessa työvoiman palvelukeskuksissa (TYP) asioivien työkyvyn arvioinnit puolestaan ovat osoittaneet, että pitkäaikaistyöttömillä voi olla diagnosoimattomia sairauksia ja toimintakyvyn alentumia, mutta he eivät ole osanneet hakeutua hoitoon. Varsinkin mielenterveyteen liittyvät oireet, jotka jo sinänsä aiheuttavat vetäytymistä ja passivoitumista, jäävät usein hoitamatta, eikä kuntoutuskaan voi silloin käynnistyä (Kerätär & Karjalainen 2010). Nuoret ovat työkykyä tukevien palvelujen tarpeessa useimmiten juuri mielenterveydellisistä syistä (Karjalainen 2013; Gould & Nyman 2010; Raitasalo & Maaniemi 2011).



Karusellista huolimatta aktiivitoimenpiteiden kohdistaminen erityisryhmille, lähinnä syrjäytyville ja vajaakuntoisille on perusteltua, mikäli toimenpiteillä voidaan vaikuttaa heidän työllistymiseensä jollain tasolla. Tämän kaltaisella toimenpiteiden kohdentamisella ehkäistään turhat toimenpiteet ja työmarkkinavuoto (*deadweight effect*), joka kuvaa sitä, kuinka moni toimenpiteeseen osallistunut olisi työllistynyt joka tapauksessa ilman toimenpidettäkin (Heinonen ym. 2004). Substituutiovaikutus (*substitution effect*) tarkoittaa sitä, että toimenpide parantaa osallistuneiden työllisyyttä, mutta vastaavasti heikentää toimenpiteeseen osallistumattomien työllisyyttä, mikä pienentää nettovaiikutusta työllisyyteen (Kauhanen 2020). kilpailu työpaikoista on kovaa ja yritykset saattavat pyrkiä saamaan työllisyystuilla kustannussäästöjä. Näin ollen tuetut työnhakijat syrjäyttävät ilman tukea olevia. Myös substituutiovaikutus pienenee kun toimenpiteet kohdistetaan heikosti työllistyville (Ks. Heinonen ym. 2004).

Keskeisimmät aktiivipoliittiset uudistukset ovat suuntautuneet etuusjärjestelmään. Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) merkittävin toteutunut aktiivipoliittinen uudistus oli vuonna 2017 käyttöön otettu aktiivimalli. Aktiivimallin voimaantumisen myötä työttömän etuutta alennettiin, jos hän ei kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana työskennellyt tai osallistunut työllistymistä edistäviin palveluihin riittävän aktiivisesti. Sillä pyrittiin kannustamaan työttömiä aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen. (Ks. Kyyrä ym. 2019.)

Keväällä 2019 muodostettu Antti Rinteen hallitus lupasi ohjelmassaan purkaa aktiivimallin, kunhan työllisyysvaikutuksiltaan vastaavista toimista on päätetty. Aktiivimallin työllisyysvaikutusten arviointi osoittautui kuitenkin hankalaksi, pääasiassa siksi, että malli otettiin käyttöön työttömyysasteen ollessa laskussa. Aktiivimallin mahdollisia vaikutuksia työllistymisen lisääntymiseen oli vaikea erottaa työllistymismahdollisuuksien paranemisen vaikutuksesta. Aktiivimalli kuitenkin näytti lisänneen työttömien palveluihin osallistumista, ja mallin pitkäaikaisemmat työllisyysvaikutukset edellyttäisivät, että myös palveluilla on vaikutusta. (Kyyrä ym. 2019.) Aktiivimalli poistettiin käytöstä vuoden 2020 alusta alkaen.

Toinen merkittävä Juha Sipilän hallituksen tavoitteisiin potentiaalisesti vastaavaksi uudistukseksi katsottiin perustulo. Käynnistettiin perustulokokeilu. Siinä koeryhmään kokeiltiin vastikkeetonta etuutta, jota ei tarvitse hakea ja jonka saamiselle ei ole erityisiä ehtoja. Perustulon saajilla oli kuitenkin mahdollisuus hakea muita etuuksia, jolloin maksettu perustulo vähennettiin muiden etuuksien nettomäärästä. (Kangas ym. 2020.)

Perustulon ajateltiin parantavan työllisyyttä, koska taatessaan ansiotuloon yhdistettynä työntekijälle kohtuullisen toimeentulon, se madaltaisi työn vastaanottamisen kynnystä. Toimeentuloa parantava vaikutus korostuisi erityisesti silloin, kun työstä saatavat tulot ovat pienet, työsuhteet lyhyet ja tulot vaihtelevat. Työvoiman kysyntään perustulon arvioitiin vaikuttavan siten, että se madaltaisi työntekijän riskejä rekrytoitaessa uusia ja kokemattomia työntekijöitä, joiden tuottavuuden tasoa on vaikea arvioida. Esimerkkeinä tällaisista ryhmistä olisivat esimerkiksi nuoret, ensi kertaa työmarkkinoille hakeutuvat ja työmarkkinoille palaavat. (Koistinen ym. 2016.)



Perustulolla ei kuitenkaan havaittu olleen työllisyysvaikutuksia. Perustulon saajilla itse ilmoitettu hyvinvointi näytti parantuneen, mutta on epävarmaa, onko sillä syy-yhteyttä perustulon saantiin ainakaan siten, että perustulon saanti olisi parantanut koettua hyvinvointia. Toki sellainenkin syy-yhteys on mahdollinen, että kokeeseen osallistuneet ovat voineet vastata kyselyyn myönteisemmin, koska kannattavat perustuloa. Suomessa sekä perustulon että aktiivimallin vaikuttavuutta koskevien arviointien lopputulemana, että ei ”keppi” sen enempää kuin ”porkkana” toteutettavissa olevassa mitassa edistä pitkään sosiaaliturvan varassa olleiden henkilöiden työllistymistä, kuten Olli Kangas puoli yhdeksän uutisissa 08.05.2020 asian ilmaisi.

2.4 NUORTEN AKTIVOINTI

Talouden näkökulmasta nuorten aktivoinnin taustalla ovat hyvinvointivaltion kasvavat kustannukset ja ongelmat työvoiman tarjonnassa. Huolta lisää kasvava kestävyysvaje. Verotulot eivät nykyisellä veroasteella ja veropohjalla riitä nykyperusteisten julkisten menojen rahoittamiseen. Iäkkäiden osuus väestöstä kasvaa, mikä lisää terveydenhuolto-, hoiva-, ja eläkemenoja. (Korkman 2019.) Terveydenhuollon menot kasvavat eksponentiaalisesti ihmisen elinkaaren loppupuolella (VTT 2017), ja elinkaarensa lopussa olevien osuus väestössä kasvaa. Vuonna 2030 sataa työkäistä kohden on 80 huollettavaa. Kun lakisääteiset kokonaiseläkemenot olivat vuonna 2010 noin 12 prosenttia kansantuotteesta, Eläketurvakeskuksen (ETK 2012) arvion mukaan vuonna 2030 ne ovat noin 15 prosenttia. Sen jälkeen ne laskevat, kun suuret ikäluokat ovat kuolleet.

Työttömyyden aiheuttamat julkisen talouden kustannukset olivat vuonna 2016 yhteensä 10,8 miljardia euroa. Työttömyysturvan ja työvoimapalvelujen osuus näistä kustannuksista oli 5,6 miljardia euroa. Työttömien arvioitu osuus toimeentulotuesta ja asumistuesta oli 1,1 miljardia. Verotulojen ja työttömyysvakuutusmaksujen menetys oli 4,1 miljardia (Alatalo ym. 2019). Työllisyysasteen kehityksellä on myös merkittävä vaikutus kestävyysvajeen suuruuteen. Yhden prosenttiyksikön nousu työllisyysasteessa pienentää kestävyysvajetta 0,4 prosenttiyksikköä. Työllisyysasteen nousu kasvattaa BKT:tä ja siten julkisen talouden verotuloja, mikä näkyy kestävyysvajelaskelmissa ikäsidonnaisten menojen BKT-suhteen pienenemisenä (Valtiovarainministeriö 2018).

Väestön ikääntyminen lisää nuoriin kohdistuvia odotuksia (Puuronen 2006). Paradoksaalista kyllä nuorten työmarkkinoille kiinnittyminen on epävarmempaa kuin vanhempien ikäryhmien kiinnittyneisyys työmarkkinoille (Järvinen & Vanttaja 2013). Parhaassakaan tapauksessa nuorten työmarkkinoille tulevien määrä ei riitä kattamaan sieltä poistuvien ikäänntyvien määrää. Tilanne johtaa rakenteelliseen työvoiman riittävyysongelmaan. Vaikka nuoret keskimäärin ovat hyvin koulutettuja ikäänntyviin nähden, mistä voi seurata tuottavuushyötyjä, ei nuoria riitä joka paikkaan (Heinonen ym. 2004). Mikäli nuorten koulutustaso jää matalaksi tai



työelämään siirtyminen kangertelee, aiheutuu tästä huomattavia yhteiskunnallisia kustannuksia.

Iso keskustelu työvoiman riittävyysongelmasta kytkeytyy myös maahanmuuttoon työvoimapulan paikkaajana, mikä keskittyy maahanmuuttajien työllistymistä koskevien havaintojen ympärille. Tätä kautta se kohdistuu myös maahanmuuttajataustaisiin nuoriin, joilla on potentiaalisesti pitkä työura edessä. Peruskoulun päättävillä maahanmuuttajanuorilla on kuitenkin kantaväestöä selvästi korkeampi riski jäädä koulutuksen ulkopuolelle, ja heidän toisen asteen opintonsa suuntautuvat useammin ammatilliseen koulutukseen (Eronen ym. 2014).

Aktiivipolitiikalla pyritään ohjaamaan nuorten käyttäytymistä työmarkkinoiden ja koko yhteiskuntajärjestelmän kannalta toivottavaan suuntaan (Honkanen 2011; Raittila ym. 2018). Vuonna 1996 työmarkkinatuen saantiehtoja kiristettiin niille alle 20-vuotiaille, joilla ei ollut ammatillista koulutusta. Seuraavana vuonna tiukennus ulotettiin koskemaan kaikkia alle 25-vuotiaita ammatillista tutkintoa vaille olevia työttömiä (Aho ym. 2012). Nuoriin alle 20-vuotiaisiin kohdennetuista toimenpiteistä yleisimmäksi 1990-luvun puolivälin jälkeen nousi työmarkkinatuella tapahtuva työharjoittelu (myöhemmin ”työkokeilu”). Sen kautta kanavoitiin vuosina 1995–1996 noin 60 prosenttia kaikista nuoriin kohdistetuista toimenpiteistä (Hämäläinen ja Ollikainen, 2004). Työharjoittelu oli myös muita aktiivitoimenpiteitä selvästi halvempaa (Asplund & Vanhala 2013), millä voi olla yhteys sen yleisyyteen.

Työmarkkinatuen saantiehtojen kiristäminen yhdessä koulutuspaikkojen lisäämisen kanssa vuonna 1996 johtivat selviin myönteisiin tuloksiin, muun muassa vain peruskoulun käyneiden koulutukseen osallistuminen lisääntyi. Osa nuorista kuitenkin jätti ilmoittautumatta työvoimatoimistoihin. He liukuivat työvoimaviranomaisten ulottumattomiin, jolloin heidän tukemisensa työelämään siirtymisessä heikkeni (Aho & Vehviläinen 1997). Myös useiden muiden maiden aktivointia koskevan vertailevan tutkimuksen johtopäätöksenä esitettiin, että ehtojen tiukentamisella on myönteinen vaikutus lähellä työmarkkinoita oleville, mutta ne eivät tue heikoimmassa asemassa olevien integroitumista työmarkkinoille (Eichhorst & Konle-Seidl 2008). Esimerkiksi Isossa-Britanniassa havaittiin tiukkojen työttömyysturvan saantiehtojen johtaneen 1990-luvulla siihen, että monet työttömät eivät ilmoittautuneet työvoimatoimistoihin. Työkyvyttömyyseläkkeelle (*incapacity benefit*) siirtyneiden määrä kasvoi hyvin nopeasti. Tämä tuli viranomaisille yllätyksenä, koska eläkkeelle siirtyneet eivät olleet työvoimapaalvelujen saavutettavissa (Sihto 2013). Myös OECD (2005) on kiinnittänyt huomiota liian ankarien työttömyysturvan saantiehtojen vaaroihin.

2.5 YHTEISKUNTATAKUUSTA TERAPIATAKUUSEEN

Vuonna 2006 astui voimaan alle 25-vuotiaita työttömiä koskeva nuorten yhteiskuntatakuu, jolla pyrittiin jouduttamaan nuorten työhön ja koulutukseen hakeutumista ja



pääsyä sekä estämään työttömyyden pitkittymistä. Keskeisimmäksi aktiivitoimenpiteeksi nostettiin työnhakusuunnitelmien teko (Asplund & Vanhala 2013). Takuun avulla nuorten työsuunnitelmien teko sekä (muihin) aktiivitoimenpiteisiin osallistuminen lisääntyi ja nopeutui. Lisäksi toimenpiteiden tarjontaa arvioitiin kehitetyn paremmin nuorten tarpeita vastaaviksi. Asetettuja tavoitteita ei silti pystytty saavuttamaan (Tuusa ym. 2014). Tutkimusten mukaan nuorten yhteiskuntatakuusta hyötyivät keskimääräistä enemmän suhteellisen hyvät työllistymisedellytykset jo saavuttaneet nuoret. Muilla työttömillä yhteiskuntatakuun tuloksellisuus oli selvästi heikompaa (Pitkänen ym., 2007; Winqvist 2014).

Nuorten yhteiskuntatakuusta edettiin laajempaan nuorisotakuuseen, jota päästiin toteuttamaan vuoden 2013 alusta (Winqvist 2014). Sen syntyyn vaikutti vuoden 2008 finanssikriisi, joka heijastui voimakkaasti myös suomalaisnuorten työllisyystilanteeseen. Kataisen hallituksen ohjelmaan (2011) kirjattiin nuorisotakuun tavoitteet: ”*Jokaiselle peruskoulun päättäneelle taataan koulutuspaikka lukiossa, ammatillisessa oppilaitoksessa, oppisopimuskoulutuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin. Toteutetaan nuorten yhteiskuntatakuu niin, että jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastaavalmistuneelle tarjotaan työ-, harjoittelu-, opiskelu, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta.*” (Jyrki Kataisen hallitusohjelma 2011, 33 ja 46.) Vuoden 2013 budjettiin osoitettiin tähän määrärahaksi 60 miljoonaa. Nuorisotakuun myötä myös työpajavalmennuksen asema vahvistui entisestään ja etsivä nuorisotyö laajennettiin valtakunnalliseksi. Myös Juha Sipilän hallitus (2015–2019) pyrki vahvistamaan etsivää nuorisotyötä, ja hallituskauden aikana muun muassa perustettiin työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön osaamiskeskukset. Työpajojen asemaa oli jo ennen nuorisotakuun voimaantuloa vahvistanut vuonna 2001 voimaan tullut laki kuntouttavasta työtoiminnasta ja etsivää nuorisotyötä sitä koskevan lain voimaantulo vuonna 2011 (Hedemäki 2013).

Jos aktiivimallin vaikuttavuuden arviointia häittäsi noususuhdanne, nuorisotakuun vaikutusten arviointia häittäsi laskusuhdanne. Vaikutuksia oli käytetyillä aineistoilla vaikea erottaa muista samanaikaisesti työllisyystilanteeseen vaikuttavista tekijöistä. (ks. Kuntoutussäätiö 2014) Ruotsissa nuorisotakuujärjestelmän vaikutus työllistymisen todennäköisyyteen osoittautui lyhyellä tähtämellä enintään heikosti positiiviseksi – mahdollisesti pelotevaikutuksen seurauksena – ja pidemmällä aikavälillä negatiiviseksi (Carling & Larsson 2005). Suomessa nuorisotakuu yhdessä ammatillisen koulutuksen lisäämisen kanssa on todennäköisesti vähentänyt peruskoulun jälkeen opintonsa lopettaneiden nuorten osuutta. Toisaalta ammatillisiin oppilaitoksiin on sen vaikutuksesta saattanut hakeutua paljon nuoria, joiden valmiudet ja motivaatio suoriutua itsenäisyyttä edellyttävästä opiskelusta ovat heikot (Vanttaja ym. 2019).

Vuonna 2014 nuorten jäämistä perusasteen koulutuksen varaan haluttiin ehkäistä opetus- ja kulttuuriministeriön aloitteesta nostamalla oppivelvollisuusikärajaa yhdellä vuodella, eli 16 ikävuodesta 17 ikävuoteen. Toimenpidettä kuitenkin päädyttiin pitämään liian kalliina suhteessa siihen, että siitä koitua hyöty olisi kohdistunut pieneen osaan



nuoria. Oppivelvollisuusiän noston sijasta enemmän kannatusta sai toimenpiteiden kohdentaminen niihin nuoriin, joilla on muita suurempi riski jäädä perusasteen koulutuksen varaan. (OKM 2014.) Sanna Marinin (2019) hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen. Tavoite pyritään saavuttamaan nostamalla oppivelvollisuusikä 18 ikävuoteen. Samalla pyritään vahvistamaan ohjausta ja oppilashuollon palveluita sekä peruskoulun mahdollisuuksia tarjota jokaiselle riittävät valmiudet toisen asteen koulutukseen. (OKM 2020)

Nuorten mielenterveyden ongelmat saivat aiempaa enemmän tilaa mediassa syksyllä 2019. Keskusteluun liittyi myös uudenlainen ajatus takuusta. 30 mielenterveysjärjestöä keräsi elokuun alkuun mennessä yli 52 000 allekirjoittajaa Terapiatakuukansalaisaloitteelle. Aloite ajaa mielenterveyslakiin muutosta, joka varmistaisi kaikille nopean pääsyn mielenterveysapuun jo ensimmäisen terveyskeskuskäynnin jälkeen. Tämä aloite rikkoo siiloutunutta yhteiskuntapoliittista ajattelua, josta voinee puhua modernisti palvelumuotoiluna. Aloite on tullut mielenterveyspuolelta, siis sosiaali- ja terveysalan toimijoiden **käytäntöympäristöistä**. Mielenterveysteemat eivät nouse aktiivisessa työvoimapolitiikassa esiin luonnostaan, sen sijaan mielenterveyskysymykset kuuluvat kyllä työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön kehikseen, kuten myöhemmin nähdään.

Maaliskuussa 2020 moni asia muuttui koronapandemian levittyä Suomeen. Pandemian, ja ennen muuta pandemian leviämisen rajoittamiseksi tehtyjen toimenpiteiden myötä syntyi huoli niiden kielteisistä mielenterveysvaikutuksista. Huoli sinänsä koski koko väestöä, mutta erityisesti ikääntyneitä ja NEET-nuoria. Vaikka kategorisesti NEET-nuorilta puuttuu työ- tai opiskelupaikka, ja usein perusasteen jälkeinen tutkinto, ryhmässä huono-osaisuuden kasautuminen ja mielenterveyden häiriöt ovat yleisempiä kuin muilla nuorilla. Pandemian vuoksi mielenterveyspalvelut tyhjenivät asiakkaista, nuorisotyöntekijöitä lomautettiin joissain kaupungeissa, kuntouttava työtoiminta lakkasi, niin myös työpajatoiminta, mutta osa toimintoista saatiin siirrettyä verkkoon.

2.6 NEET-NUORET

Nuorten työttömyysaste on jatkuvasti korkeammalla tasolla kuin koko työikäisen väestön työttömyysaste (Asplund & Koistinen 2014). Esimerkiksi vuonna 2017 työttömyysaste oli 8,6 prosenttia työvoimasta, mutta 15–24-vuotiailla 20,6 prosenttia. Suomen virallinen työttömyysaste lasketaan Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksesta, joka perustuu 15–17-vuotiaasta väestöstä poimittuun otokseen ja sisältää tietoja heidän työmarkkinoille osallistumisestaan, työllisyystilastaan, työajastaan kuukausittain, neljännesvuosittain ja vuosittain. Otokseen kuuluu joka kuukausi noin 12 000 henkilöä, ja vastaajien antamien tietojen pohjalta luodaan kuva kaikkien 15–74-vuotiaiden toiminnasta työmarkkinoilla yhden viikon aikana. Työvoimatutkimuksen tehtävänä on tuottaa kansainvälisesti vertailukelpoista tietoa työllisyydestä ja työttömyydestä.



Virallisella työttömyysasteella mitattuna nuorisotyöttömyys kuitenkin näyttäytyy todellista suurempana, koska siinä työttömiksi lasketaan myös opiskelijat, jotka haluaisivat töitä (Asplund & Koistinen 2014). Sen sijaan NEET-asteeseen lasketaan ainoastaan nuoret, jotka ovat sekä työelämän että koulutuksen ulkopuolella. NEET-nuoret (*Not in Education, Employment, or Training*) eivät ole työssä, koulutuksessa tai millään kursilla. NEET-aste on näin ollen monessa yhteydessä virallista työttömyysastetta parempi indikaattori kuvaamaan nuoria työmarkkinoiden näkökulmasta. NEET-statuksella olevia 15–29-vuotiaita nuoria oli vuonna 2017 Työvoimatutkimuksen mukaan 11,9 prosenttia saman ikäisestä väestöstä. Suomen osalta NEET-asteen laskemiseen käytetään usein myös yhdistettyä Tilastokeskuksen rekisteritietoja, joiden mukaan vuoden 2017 lopussa NEET-nuoria oli 14,9 prosenttia. Lisäksi voidaan laskea NLFET-aste (*Not in Labour Force, Education or Training*), joka kuvaa kokonaan työvoiman ulkopuolella olevaa väestöä, eli ryhmästä on poistettu myös työttömät työnhakijat.

Myös NEET-asteella mitattu nuorten sekä työelämän että koulutuksen ulkopuolella olo on yleisempää kuin työttömyys (ja koulutuksen ulkopuolella olo) vanhemmissa ikäryhmissä. Se selittyy nuorten suurella työmarkkinaliikkuvuudella: nuoret siirtyvät koulutuksesta työelämään, etsivät ensimmäistä työtään, palaavat koulutukseen, jäävät ilman kesätyötä, lukevat pääsykokeisiin ja odottavat armeijaan menoa. Näihin tilanteisiin jää lyhyitä työn ja koulutuksen ulkopuolella olon jaksoja (Asplund & Koistinen 2014). Suurin osa NEET-nuorista ei siis ole syrjäytyneitä, eikä edes kummoisessa syrjäytymisriskissä (Hämäläinen 2017). Nuoruuden työuran epävakaas koskee potentiaalisesti kaikkia nuoria, eikä ainoastaan syrjäytyviä nuoria.

Julkisessa keskustelussa ja tutkimuksessakin syrjäytymisvaarassa oleviksi nuoriksi tai suoraan syrjäytyneiksi nuoriksi määriteltyjen määrien kuvaukset on laskettu niistä 15–29-vuotiaista NEET-nuorista, joilla on korkeintaan perusasteen tutkinto suoritettuna (ja jotka eivät myöskään ole vanhempainvapaalla). Tähän ryhmään kuitenkin kuuluu syrjäytyvien lisäksi lukion tai ammatilliset opinnot opiskelupaikan vaihtamisen vuoksi keskeyttäneitä nuoria, työstä irtisanoutuneita opiskelun aloittamista aikova nuoria ja vammaisia nuoria. Keskeisintä on se, ettei korkeintaan peruskoulututkinnon varassa olevista NEET-nuorista iso osa jää kuitenkaan NEET-statukselle pitkäksi aikaa.

Vaikka vuosittain suuri osa nuorista käy NEET-statuksella vähän aikaa ja jatkaa sen jälkeen opintojaan, siirtyy työelämään – tai varusmies- tai siviilipalvelukseen – mutta osa nuorista jää NEET-statukselle pidemmäksi aikaa. NEET-statukselle jääminen pidemmäksi aikaa voi johtua soveltuvan työn tarjonnan vähäisyydestä kunnassa tai valtakunnallisesti, nuoren mielenterveyden ongelmista, kognitiivisista vaikeuksista, päihdeongelmista – mutta myös sairaudesta, lasten hoitamisesta kotona, vammaisuudesta, joissain tapauksissa huippu-urheilusta – tai henkilö on lähtenyt opiskelemaan vaihtoehtoista lääketiedettä Nepaliin. Erilaiset elämänpoliittiset ratkaisut NEET-statuksella olon taustalla ovat kaikkein vaikeimmin tavoitettavissa.



2.7 SYRJÄYTYMISEN RISKITEKIJÄT

NEET-käsite sinänsä on mahdollisimman yksinkertainen ja selkeä: nuori, joka ei ole työssä eikä opiskele tietyssä ajankohtana. Käsite ei tee muita oletuksia määritelmän kohteena olevista nuorista, toisin kuin syrjäytymisen käsite. Siten NEET-käsitteeseen itsessään ei sanana liity myöskään leimaavaa ulottuvuutta. Jos NEET-käsitettä sinänsä pitää liian leimaavana käsitteenä, ei periaatteessa olisi mahdollista käyttää mitään sanaa kuvaamaan työn ja koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria, joka ei olisi leimaava. Tutkimuksen ulkopuolisen käytön myötä sille voi kuitenkin muodostua sellainenkin ulottuvuus. NEET-mittauksilla pyritään kuitenkin usein tavoittamaan sitä, mihin syrjäytymisellä viitataan, tällöin tutkimuksessa on puhuttava myös syrjäytymisestä. Empiiristä tutkimusta varten on määriteltävä, mitä syrjäytyminen on.

Empiirisen analyysin ulkopuolisessa käytössä NEET-käsitteestä on saatu hämärä käsitys eri virhepäätelmien kautta. Yksi keskeinen virhepäätelmä on edellä kuvattu NEET-statusen samaistaminen syrjäytymiseen. Toinen keskeinen virhepäätelmä on ajatella, että nuorten hyvinvointiin tarvitsee vain vaikuttaa estämällä jääminen työn ja koulutuksen ulkopuolelle. Työssä olevat ja opiskelevat nuoret voivat keskimäärin selvästi paremmin kuin työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret, mutta suurimmaksi osaksi sekä työn ja koulutuksen ulkopuolella oloa että heikompaa hyvinvointia edeltävät yhteiset syytekijät, joihin niin tutkimuksen kuin interventtioidenkin tulee suuntautua. Lisäksi nämä syytekijät eivät usein johda työn ja koulutuksen ulkopuolelle, mutta heikentävät silti niin hyvinvointia kuin tuottavuutta ja talouskasvua.

Ei kuitenkaan voida kokonaan kieltää, etteikö suoralla NEET-statuselle jäämisen ehkäisemisellä voisi olla syrjäytymistä ehkäisevää vaikutusta riippumatta siitä, vaikuttaanko syytekijöihin. Tätä kautta voi myös oppivelvollisuuden laajentamisella olla syrjäytymistä ehkäisevää vaikutusta. NEET-statuselle jääminen itsessään aiheuttaa vaikeuksia elämänsä aikana pitkäällä aikavälillä, joten nuoren pitämällä mukana koulutuksessa ostetaan aikaa, jonka kuluessa nuoren elämä voi ottaa paremman suunnan joko interventtioiden tuella tai ilman. Toisen asteen tutkinnon suorittaminen antaa joka tapauksessa paremmat työllistymismahdollisuudet.

Ketkä ovat syrjäytyneitä? Yksinkertaisinta on mieltää syrjäytyminen määritelmäksi, joka luo kohteensa – sosiaalisesti konstruktioksi. Toisin sanoen syrjäytyneitä ovat ihmiset, jotka luokitellaan syrjäytyneiksi. Määritelmä ei kuitenkaan ole riittävä: vaikka syrjäytyminen sanana on konstruktiio, joka luo mielle yhtymiä, se kuitenkin kuvaa elämäntilanteita, jotka eivät riipu määrittelystä sinänsä. Syrjäytyminen on yksinäisyyttä, kiusatuksi tai syrjityksi joutumista, masennusta, onnettomuutta ja köyhyyttä, mikä ei johdu siitä, että yksilö luokitellaan syrjäytyneeksi. Lisäksi voidaan tunnistaa universaaleja geneettisiä, sosiaalisia, elämäntapaan, yhteiskunnan rakenteisiin ja kulttuuriin liittyviä *riskejä*, jotka ovat yhteydessä syrjäytymiseksi kutsuttuun ilmiöön. Kaikki yhteiskunnat ovat sosiaalisesti kerrostuneita, ja jotkut saavat paikan huipulta, jotkut marginaalista.



Vaikka sosiaalisesti kerrostunut yhteiskunta on läpeensä kielellisesti konstruoitu, se on esijäsentynyt (ks. Kivivuori 2013) niiden riskitekijöiden mukaan, jotka määrittelevät henkilöiden sosiaalista asemaa. Edellä mainitut tekijät esiintyvät usein samanaikaisesti henkilöiden elämässä, ja juuri se mahdollistaa puheen syrjäytymisestä.

Toisin kuin NEET, syrjäytyminen on käsitteenä empiirisessä tutkimuksessa aina epämääräinen tai ainakin epätydyttävä. Käsite on määriteltävä. Kuten edellä todettiin, kaikki työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret eivät ole käymässä läpi lyhyttä siirtymävaihetta – jos ei miellä syrjäytymistä siirtymävaiheeksi. Syrjäytyminen määritellään tässä tutkimuksessa *prosessiksi*, jossa työn ja koulutuksen ulkopuolella olo muuttuu huono-osaisuudeksi (ks. Berghman 1995), jolla puolestaan viitataan moniulotteiseen hyvinvoinnin resurssien puutteeseen (ks. Heikkilä 1990). Voidaan myös puhua varovaisemmin nimenomaan ”työmarkkinoilta syrjäytymisestä”, jolla voidaan viitata työmarkkinoiden ulkopuolella olon pitkittymiseen ja sen myötä työllistymisen todennäköisyyden pienenemiseen. Koska syrjäytymisestä staattisena, saatutettuna tilana on harhaanjohtavaa puhua, puhumme syrjäytyvistä nuorista emmekä syrjäytyneistä nuorista. Syrjäytyvien nuorien määritelmää sovelletaan tässä useimmiten pitkäaikaisesti NEET-statukselle jääneitä korkeintaan perusasteen suorittaneita nuoria.

Perusasteen tutkinnon varaan jääminen on selvästi yhteydessä syrjäytymiseen. Vuonna 2017 työn ja koulutuksen ulkopuolella olevista 18–24-vuotiaista nuorista 38 prosenttia oli peruskoulututkinnon varassa (Tilastokeskus 2017). Nuoret, joilla on vain perusasteen tutkinto suoritettuna, ovat korkeammin koulutettuja haavoittuvampia suhdannevaihteluiden ja työmarkkinoiden rakenteellisten muutosten vaikutuksille (Karhunen 2017). Opiskelun jättäminen peruskoulutasolle on yhteydessä muun muassa työttömyyteen, köyhyyteen, aikaiseen eläköitymiseen sekä siihen ettei opiskele enää myöhemminkään elämässä (Vanttaja & Järvinen 2006; Bäckman & Nilsson 2011; Brekke 2014). Tutkimuksissa on eritelty syitä sekä siihen, ettei jatka opiskelua peruskoulun jälkeen, että toisen asteen opintojen keskeyttämiseen. Suurelta osin syyt ovat samoja, eri tutkimuksissa on vain mitattu hieman eri asioita.

Juhani Pirttiniemen (2000) tutkimuksessa pojilla yläasteen negatiiviset kokemukset ja kouluongelmat, kuten tympääntyminen ja lintsaminen, olivat yhteydessä siihen, ettei osallistunut peruskoulun lopulla yhteishakuun. Tyttöillä nämä tekijät eivät varsinaisesti vaikuttaneet yhteishakuun osallistumiseen, mutta olivat yhteydessä yhteishaussa epäonnistumiseen. Jaana Hämäläinen-Luukkasen (2004) tutkimuksessa lintsaminen, heikko koulumenestys, häiriköiminen ja vetäytyminen olivat yhteydessä koulutuksen keskeyttämiseen. Näistä kolme ensimmäistä on helposti havaittavissa, mutta hiljaisten ja arkojen opiskelijoiden kuoreensa vetäytyminen on vähemmän silmiin pistävää, eikä sitä yhtä helposti tulkita apua ja puuttumista kaipaavaksi ongelmaksi. Peruskoulussa koettu kiusaaminen voi aiheuttaa koulupakoa, ja voi viedä vuosia, ennen kuin pahoin kiusattu nuori uskaltautuu opiskelemaan (Kuronen 2010).



Ammatillisten opintojen keskeyttäminen on suurinta opintojen alkuvaiheessa. Syytä keskeyttämiselle ovat epäonnistunut koulutusvalinta, oppimis- ja opiskeluvaikeudet ja motivaatio-ongelmat, vaikea elämäntilanne, taloudelliset syyt mutta toki myös siirtyminen työelämään (Opetusministeriö 2005). Toisaalta opintojen keskeyttäminen voi myös johtua yleisemmin nuorten lyhytnäköisyydestä ja kyvyttömyydestä arvioida omien koulutusvalintojen merkitystä pitkällä aikavälillä (Karhunen 2017). Niin ikään keskeyttämiseen voi vaikuttaa vieraantumisen koulusta sekä sen tavoitteista ja normeista (Takala 1992) sekä nuoren omien toiveiden ja tarjolla olevien koulutusmahdollisuuksien kohtaamattomuus tai selkiytymättömät koulutustoiveet (Ahola & Kivelä 2007).

Katja Komosen (1997) tutkimuksessa koulutuksen keskeyttäneet näyttäytyivät epävarmoina eikä heidän ammatti-identiteetin työstämisensä ollut vielä alkanut, vaan he vasta hapuilivat etsien omaa suuntaansa. Koulutusvalinnat oli tehty hätäisesti. Hätäisistä koulutusvalinnoista saattaa kertoa myös Jukka Vehviläisen (2014) havainto siitä, että omalla koulutusallalla vähemmistönä olevaa sukupuolta edustavien läpäisyprosentti on heikompi kuin enemmistön. Tämä näkyy erityisen selvästi esimerkiksi tekniikan ja liikenteen alalla, jossa miehet läpäisevät 68 prosentin osuudella, mutta naisten läpäisy on vain 56 prosentista. Erot ovat selvät myös sosiaali- ja terveystieteillä, naisten läpäisyprosentti (69 %) on huomattavasti korkeampi kuin miesten (58 %).

Koulutuksen keskeyttäminen ei kuitenkaan aina ole negatiivinen ilmiö: osalle nuorista se voi olla lähes välttämätön koulutusvalintojen muotoutumisen välivaihe. Osa keskeyttää koulutuksen vaihtakseen alaa tai pohtiakseen alavaihtoehtoja. Työkokemus voi myös usein auttaa valinnan tekemisessä (Komonen 1999). Silti koulutuksen uudelleen aloittaminenkaan ei aina ole merkki nuoren etenemisestä elämänuralla. Nuori saattaa hakeutua koulutukseen sosiaalisen paineen vaikutuksesta eikä omaa työuraa edistävän päätöksenteon seurauksena. Tällöin riski keskeyttää koulutus uudelleen on suuri. (Komonen 1999; Pyykkönen & Nykky 2008.)

Kaikilla nuorilla koulutuksen keskeyttäminen ei itsessään kuitenkaan ole syrjäytymisen keskeisin selittäjä. Usein samat syyt vaikeuttavat nuorten pärjäämistä muillakin elämäntilanteilla (Komonen 1999). Jaana Hämäläinen-Luukkasen (2004) mukaan peruskoulun jälkeiset nivelvaiheen ongelmat ovat usein havaittavissa jo huomattavasti ennen viimeisen luokan kevättä. Ongelmat ovat luonteeltaan kasautuvia ja alkavat jo ala-asteaikana ja ovat havaittavissa joskus jo päiväkodissa. Komonen (1997) havaitsi, että nuorilla kouluongelmat olivat usein alkaneet vaikeuksina jossain tietyssä oppiaineissa, mutta sittemmin laajentuneet kiinnostumattomuuteen myös muissa aineissa ja johtaneen kahnauksiin opettajien kanssa. Ala-asteella tällaiset oppilaat leimautuivat usein epäonnistujiksi, mutta yläasteella heistä tuli häirikköjä ja niin sanottuja ongelmaoppilaita, joiden tekemiset olivat opettajien tarkkailussa.

Eri oppimisvaikeudet tuottavat ongelmia eri oppiaineissa. Tunnetuin oppimisvaikeus on lukivaikeus (*dysleksia*). Lukivaikeuksilla tarkoitetaan kielen vaikeuksia, jotka liittyvät kirjoitetun kielen käsittelyyn mielessä. Lukemisen vaikeuksista johtumattomat kirjoit-

tamisen vaikeudet (*dysgraphia*) liittyvät tavallisimmin joko motorisiin tai avaruudellisen hahmottamisen vaikeuksiin. Laskemiskyvyn häiriössä (matemaattinen oppimisvaikeus, *dyskalkulia*) on kyse sellaisista matematiikan osaamisen pulmista, joissa jo lukumäärien hahmottaminen ja peruslaskutoimitusten suorittaminen on hankalaa. Osa häiriöistä on kokonaisvaltaisempia ja suoraan käyttäytymiseen vaikuttavia. Aktiivisuuden ja tarkkaavuuden häiriö (hyperkineettinen häiriö, tarkkaavuushäiriö, keskittymiskyvyn häiriö; *Attention Deficit / Hyperactivity Disorder*, ADHD) tarkoittaa aktiivisuuden ja tarkkaavuuden häiriötä, jonka keskeiset oireet ovat keskittymisvaikeudet, yliaktiivisuus ja impulsiivisuus. Usein häiriö jaetaan kahteen päätyyppiin. Toisessa keskeisenä oireena on impulsiivisuus ja motorinen levottomuus, toisessa keskittymisen ja tarkkaavuuden häiriöt ilman motorista levottomuutta. (ICD-10¹³).

Lapsuudessa todettujen oppimisvaikeuksien on havaittu esiintyvän usein samanlaisesti mielenterveyden häiriöiden kanssa (Hinshaw 1992; Nelson & Harwood 2011; Willcutt & Pennington 2000). Sekä todetut lukihäiriöt että laskentakyvyn häiriöt ovat yhteydessä mielenterveyden ongelmiin, mutta molempien esiintyminen samalla henkilöllä on vielä vahvemmin yhteydessä mielenterveyden häiriöihin (Willcutt ym., 2013). Suomessa Aron ym. (2018) tutkimuksessa oppimisvaikeuksien on havaittu olevan yhteydessä myöhempiin mielenterveyden ongelmiin, kouluttamattomuuteen ja pitkittyneeseen työttömyyteen. Laskemiskyvyn häiriöiden havaittiin olevan yhteydessä masennuslääkkeiden käyttöön ja työttömyyteen, lukihäiriöiden ollessa yhteydessä vähintäänkin työllistymisvaikeuksiin. Myös ADHD:n on havaittu olevan yhteydessä aikuisiän lyhyisiin työjaksoihin, ohjautumiseen omia kykyjä vastaamattomiin työtehtäviin, pahimmissa tapauksissa päihteen käyttöön ja rikollisuuteen (Iivanainen 2007). Aikuisten oppimishäiriöiden diagnosointiin ei kuitenkaan ole olemassa selkeitä käytänteitä tai ohjeita (Mapou 2009). Jotkut oppivat eriasteisesti kompensoimaan vaikeuksiaan, mutta jatkuva kompensointi vaatii myös voimavaroja ja voi altistaa uupumukselle (Nukari 2010).

Erilaisten oppimis- ja tarkkaavaisuushäiriöiden sekä käytöshäiriöiden diagnoosien saaminen on yleisempää varhaisnuoruudessa; keskinuoruudesta lähtien varhaisaikuisuuteen asti ahdistuneisuus, mieliala- ja päihdehäiriöt ovat tavallisempia (ks. Marttunen & Haravuori 2015). Keskimäärin puolet elämänmittaisista mielenterveyden häiriöistä puhkeaa keskinuoruuteen mennessä ja kolme neljästä ennen 25 vuoden ikää (Coughlan ym. 2013). Ne vaikuttavat nuoren elämään juuri siinä vaiheessa, kun hän opettelisi työelämässä tarvittavia taitoja (Mattila-Holappa 2018), ja niillä voi olla vaikutusta myös myöhempään työuraan ja esimerkiksi tuloihin. Vaikeita häiriöitä edeltävät usein lievemmat, hoitamatta jääneet häiriöt (Kessler ym. 2007). Häiriöt eivät välttämättä siirry suoraviivaisesti ikävaiheesta toiseen vaan voivat muuntua, ja diagnoosit voivat vaihtua.

13 WHO:n tautiluokitus.



Niistä nuorista, joilla on todettavissa mielenterveyden häiriö, noin 40 prosentilla on todettavissa myös jokin toinen mielenterveyden häiriö (Marttunen & Haravuori 2015).

Kaiken kaikkiaan eriaikaisista mielenterveyden häiriöistä arvioidaan kärsivän noin 20–25 prosenttia nuorista (esim. Marttunen & Karlsson 2013). Nuoret eivät useimmiten kuitenkaan hae apua mielenterveyden ongelmiinsa tai hakevat sitä viiveellä (Gulliver ym. 2010; Reavley ym. 2011; Rowe ym. 2014). Suomessa arviolta vain joka kolmas mielenterveyden häiriöstä kärsivä nuori saa apua (Merikangas ym. 2011). Syitä on monia: leimaantumisen pelko ja häpeä, halu selviytyä itse ilman apua, pelko muiden kielteisistä reaktioista ja luottamuksen menettämisestä sekä tunne siitä, että voi tulla nähdyksi huomionhakuisena (Jorm ym. 2007; Gulliver ym. 2010; Rowe ym. 2014). Nuorten avun hakemisen todennäköisyyttä pienentävät myös itsemurha-ajatukset, aiemmat kielteiset palvelukokemukset ja se, että kokee haluavansa selviytyä ongelmistaan omin avuin. Erityisesti nuoret miehet ja vähemmistöryhmiin kuuluvat nuoret ovat muita useammin haluttomia hakemaan apua (Rickwood 2007).

Vanhempien ja lasten sosiaalinen huono-osaisuus, niin köyhyys, toimeentulotuen asiakkuus, perusasteen koulutuksen varaan jääminen kuin työttömyys, ovat yhteydessä toisiinsa (Hobcraft & Kiernan 2001). Tyypillisesti huono-osaisuuden eri indikaattorien ylisukupolviset yhteydet ovat suoria ja itsenäisiä, eli eri huono-osaisuuden indikaattorien päällekkäisestä esiintymisestä huolimatta kuin vanhempien huono-osaisuutta kuvaava indikaattori ennustaa parhaiten vastaavaa huono-osaisuutta lasten omassa aikuisuudessa, verrattuna muuhun huono-osaisuuteen. Esimerkiksi vanhempien perusasteen koulutuksen varaan jääminen ennustaa ennen muuta lasten jäämistä perusasteen koulutukseen (ja vähemmän lasten työttömyyttä), vanhempien työttömyys lasten työttömyyttä (ja vähemmän pelkän perusasteen koulutuksen varaan jäämistä) ja niin edespäin (Vauhkonen ym. 2017a). Tästä näkökulmasta voidaan sanoa, että huono-osaisuus, kuten kouluttamattomuus, työttömyys ja toimeentulotuen asiakkuus, periytyy sukupolvelta toiselle. Useiden huono-osaisuuden indikaattorien esiintyminen perhetaustassa samanaikaisesti ennustaa lasten huono-osaisuutta heidän omassa aikuisuudessaan yksittäisiä huono-osaisuuden indikaattoreita voimakkaammin (Vauhkonen ym. 2017b).

Yksittäisistä sosiaalisen huono-osaisuuden indikaattoreista vanhempien toimeentulotuen asiakkuus ennustaa vahvasti kaikkea lasten huono-osaisuutta heidän omassa aikuisuudessaan. Toimeentulotuen ylisukupolvisuus osoittaa itsestään selvästi taloudellisen niukkuudella olevan ylisukupolvisia yhteyksiä. Toimeentulotukea pidetään myös byrokraattisena ja sen käyttöä leimaavana, mitkä voivat olla osasyitä toimeentulotuen alikäyttöön Suomessa (Blomberg ym. 2016). Jos henkilön sosiaalisessa ympäristössä toimeentulotukiasiakkuus on yleistä, voi sen leimaava vaikutus heikentyä (Ellen & Turner 1997; Wilson 1987). Mikäli yksilön sosiaalisessa verkostossa on toimeentulotukiasiakkaita, heiltä voi saada tietoa toimeentulotuesta, sen hakukelpoisuudesta sekä saada erilaisia hakustrategioita (Bertrand ym. 2000). Vastaavasti toimeentulotukiasiakkaina olleet vanhemmat voivat tarjota aikuisille lapsilleen tietoa toimeentulotuen säännöistä,



mikä voi laskea heidän hakukynnystään (Gottschalk 1996; Moffitt 1992). Kun vanhemmat kerran ovat saaneet toimeentulotukea, niin lapsetkin aikuisina uskovat saavansa toimeentulotukea, mikäli sitä hakevat (Dahl ym. 2014).

Toimeentulotuen asiakkuuden ylisukupolvisuus ei kuitenkaan palaudu ainoastaan stigmaan tottumiseen tai toimeentulotukea koskevaan informaatioon. Huomattava osa toimeentulotuen asiakkaista kärsii kasautuneesta huono-osaisuudesta (Hannikainen-Ingman & al. 2013, 108). Toisin sanoen mittaamalla vanhempien toimeentulotuen asiakkuutta mitataan samalla kasautunutta huono-osaisuutta perheessä, ja sitä todennäköisemmin, mitä pidempiäaikaisesta toimeentulotuen asiakkuudesta on kyse Pitkäaikainen toimeentulotuen asiakkuus toisessa suupolvessa puolestaan kytkeytyy pitkäaikaiseen NEET-statusiin oloon. Lisäksi vanhempien toimeentulotuen asiakkuus lisää NEET-statusille jäämisen riskiä riippumatta siitä, suorittaako nuori toisen asteen tutkinnon. (Vauhkonen ym. 2017b.)

Myös sijaishuollossa olleilla nuorilla on selvästi muuta väestöä korkeampi syrjäytymisriski (Kestilä ym. 2012; Berlin ym. 2011) Sijaishuollossa olleilla nuorilla on muita useammin koulunkäyntivaikeuksia (Ikonen ym. 2017; Geiger & Beltran 2017), ja niin ikään heidän koulutustasonsa jää useammin matalaksi (Heino & Johnson 2010; Cameron ym. 2018), työttömyys (Hook & Courtney 2011; Stewart ym. 2014) sekä mielenterveyden häiriöt että päihdeongelmat (Kestilä ym. 2012; White ym. 2008; Egelund & Lausten 2009) ovat heillä muuta väestöä yleisempiä. Niin ikään toimeentulotuen asiakkuus sekä kuolleisuus on sijaishuollossa olleilla suurempaa kaikissa ikävaiheissa (Kestilä ym. 2012). Perusasteen koulutuksen varaan jääminen selittää osaltaan sijaishuollossa olleiden nuorten syrjäytymistä (Törrönen & Vauhkonen 2012), mutta siitä ei ole juuri tietoa, säilyykö sijaishuollossa oloon liittyvä arpi silloinkin, kun nuori on suorittanut toisen asteen tutkinnon.

2.8 NEET-STATUSSELLE JÄÄMISEN SEURAUKSET

Perusasteen koulutuksen varaan ja NEET-statuselle jäämisellä pidemmäksi aikaa voi olla pitkäkantoisia seurauksia (ks. esim. Scarpetta ym. 2010; Hämäläinen & Hämäläinen 2012). Henkilön työttömyyshistoria on selvässä yhteydessä myöhemmän työttömyyden kohonneeseen todennäköisyyteen (Alasalmi ym. 2019). Työttömyyshistoria sinänsä voi heikentää henkilön mahdollisuuksia työllistyä. Työttömyyden pitkittymisen myötä todennäköisyys saada työhaastattelu pienenee merkittävästi, koska työttömyyden kesto voi toimia työnantajalle merkinä hakijan tuottamattomuudesta (Kroft ym. 2012). Vastaavasti rekrytointitilanteessa työnantajat voivat päätellä pidempään työttömänä olleen henkilön olevan vähemmän tuottava työntekijä (Alasalmi ym. 2019). Pitempiäaikainen työelämän ulkopuolella olo voi lisäksi rapauttaa työelämässä tarvittavaa inhimillistä pääomaa, joten työttömyys itsessään voi laskea näin henkilön tuottavuutta (Blanchard & Summers, 1989).



Inhimillisen pääoman rapautumista työttömyyden seurauksena ei ole paljoa tutkittu. Laiho ym. (2010) kartoittavat työttömyyden ja työkyvyn välistä yhteyttä kyselytutkimuksen pohjalta. Työttömien työkyky laskee voimakkaasti erityisesti sen jälkeen, kun heidän työttömyytensä on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään kaksi vuotta. Per-Anders Edinin ja Magnus Gustavssonin (2008) tutkimuksessa inhimillistä pääomaa mitattiin lukutaidon koetuloksilla. Tutkimuksen mukaan vuoden työttömyys on yhteydessä 5 prosenttia alhaisempaan yleisluontoiseen osaamiseen, kun tätä osaamista verrataan jatkuvasti töissä olleiden osaamiseen. Tutkimuksessa ei kuitenkaan eroteta työttömyyden kausaalivaikutusta valikoitumisesta, jonka seurauksena ajan myötä yhä suuremmalla osalla työttömistä on alhaisempi osaaminen, kun taas korkeamman osaamisen työttömät palaavat töihin. Työttömien terveys ja fyysinen toimintakyky voi myös heiketä nopeammin kuin työtätekevien (Ross & Mirowsky 1995).

Nuoruuden työttömyydellä on pitkäkestoisia yhteyksiä myös terveyteen, asenteisiin ja elämäntapoihin. Nuorten työttömyyden on havaittu ennustavan myöhempää psykologista oireilua ja esimerkiksi tupakointia sosioekonomisesta taustasta tai aiemmasta terveystyöikäytymisestä riippumatta (Hammarström & Janlert 2002). Työjärjestelmän ulkopuolisuudella voi olla pitkäaikaisia seurauksia työttömyyden aiheuttamasta rooli-identiteetin puutteesta, autonomian puutteesta ja turhautuneista toiveista johtuen (Mitchell ym. 2002). Työttömyys voi myös heikentää sosiaalista kompetenssia ja oppimista sekä tuottaa työttömyys-/köyhyyskulttuurisia toimintamalleja ja vieraantumista.

NEET-statuksella olon pitkittymisen jättämä palkka-arpi ei usein lähde edes työllistymisen myötä (Fares & Tiongson 2007). Se voi näkyä pienempänä palkkana vielä keski-ikässä (Mroz & Savage 2006; Gregg & Tominey 2005; Schmillen & Umkehrer 2013; Möller & Umkehrer 2014; Nilsen & Holm Reiso 2014; Nordström Skans 2011). Työssäolon yhtäjaksoisuus työttömyyden jälkeen suurelta osin poistaa palkkarven, mutta jos työttömyys pitkittyy tai toistuu, arpi ei lähde (Alasalmi ym. 2019). Työttömyydestä kärsivät henkilöt voivat olla haluttomia palaamaan takaisin työelämään, koska tietävät joutuvansa hyväksymään matalamman palkkatason. (Alasalmi ym. 2019.)

Työttömyysloukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa työttömän siirtyessä työelämään hänen nettotulonsa eivät mainittavasti kasva, koska palkkatulojen myötä hän menettää vastaavasti nauttimiaan sosiaalietuja. Koska työttömyysloukku voi vähentää työttömän taloudellista motivaatiota työn hankkimiseen, sen olemassaolon katsotaan haittaavan työllistymistä. Olli Kärkkäisen (2011) mukaan varsinaiseksi työttömyysloukuksi voidaan kutsua tilannetta, jossa vähintään 80 prosenttia työllistymisen mukanaan tuomista tulonlisäyksestä menee menetettyjen sosiaalietujen korvaamiseen sekä veroihin. Tällaisessa loukossa on ainakin takavuosina arvioitu olevan 15 prosenttia kaikista Suomen työttömistä (Nupponen 2011; Kärkkäinen 2011). Lisäksi erityisesti toimeentulotukea saavilla nuorilla opintotuen pienuuden verrattuna toimeentulotuen tasoon on arvioitu heikentävän toimeentulotuen varassa elävien nuorten motivaatiota lähteä opiskelamaan (Hiilamo 2017).



Työttömyyttä nuoruudessaan kokeneet myös muita todennäköisemmin saavat itselleen sisällöllisesti epämieluisampia töitä, mikä niin ikään voi heikentää haluja työn etsimiseen (Novak & Darro 2015). Rinnakkainen ilmiö on havaittu työttömien ja työssä käyvien subjektiivista hyvinvointia verrattaessa: vaikka matalan statuksen töitä tekevät ovat keskimäärin onnellisempia kuin työttömät (Grun 2010), uudelleen työllistyminen ei aina lisää onnellisuutta (Halvorsen 1998), ja uudelleen työllistyminen epätyytyttävän työhön voi lisätä onnettomuutta enemmän kuin työttömyys (Fineman 1987; Daniel 1990) Taloudellinen työttömyysloukku yhdessä sisällöllisesti houkuttelemattomien työvaihtoehtojen kanssa heikentäne erityisesti työllistymisen todennäköisyyttä. Mitä pidempään nuori on työn ja koulutuksen ulkopuolella, sitä epätodennäköisempää hänelle on saavuttaa itsellään tyydyttävä asema työelämässä.

Nuorena koettua työttömyyttä vähemmälle huomiolle on jäänyt huono-osaisen taustan arpeuttava vaikutus. Toisin sanoen työn ja koulutuksen ulkopuolelle jääminen nuoruudessa voi puolestaan olla yhteydessä huono-osaisempaan taustaan. Aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, että työttömyyden ylisukupolvinen yhteys on itsenäinen ja suora, edes lapsen koulutuksen vakioiminen ei juuri heikennä sitä. Toisin sanoen työttömien lapsista tulee todennäköisemmin työttömiä riippumatta siitä, suorittavatko he toisen asteen tutkinnon. (Vauhkonen ym. 2017.) Mittaammekin tässä tutkimuksessa sitä, miten vahvimmat aikuisuuden huono-osaisuutta ennustavat tekijät, vanhempien pitkäaikainen tai toistuva toimeentulon asiakkuus, joka suurelta osin mittaa vanhempien kasautunutta huono-osaisuutta sekä toisaalta sijaishuollossa olo on yhteydessä työn ja koulutuksen ulkopuolella oloon nuorena aikuisuudessa koulutuksen mukaan.

2.9 NUORILLE SUUNNATUT PALVELUT

Tippuminen ihannesiirtymiä noudattavan elämänsä ulkopuolelle vie nuoren useiden eri palveluiden piiriin, joiden tehtävänä on kääntää nuori takaisin kohti työelämää. Palvelujen näkökulmasta NEET-nuoret ovat ensisijaisesti TE-toimiston asiakkaita (Haikkola 2018). Nuorella saattaa kuitenkin olla diagnosoimattomia palveluntarpeita, jotka eivät ole nousseet esiin avun kannalta relevanteissa tilanteissa, tai joihin ei muista syistä ole palvelujärjestelmän taholta tartuttu. Työ- ja elinkeinohallinnossa, sosiaalitoimessa ja perusterveydenhuollossa ei ole aina valmiuksia tunnistaa tällaisia asiakkaita, ja niin he jäävät työttöminä työnhakijoina ”pyörimään” järjestelmiin tai niiden väliin (Kerätär & Karjalainen 2010). Heidän tarpeensa liittyvät usein mielenterveyteen mutta voivat yhtä hyvin liittyä myös fyysiseen terveyteen tai toimeentuloon. Usein alikäytetyiksi jäävät sellaiset tukimuodot, jotka vaativat asiakkaan omaa aktiivisuutta (van Oorschot 1991).

Palvelujärjestelmästä on tunnistettu monia ongelmia, joista keskeisiä ovat palvelujärjestelmän pirstaleisuus ja konkreettiselta asiakastyöltä aikaa vievä byrokraatia (Haikkola ym. 2017). Nuoret ovat myös tyytymättömiä pitkiin jonotusaikoihin, hankaliin auki-



oloaikoihin sekä työntekijöiden vaihtuvuuteen (Aaltonen & Berg 2015). Palveluiden piirissä olevat nuoret niin ikään karsastavat byrokratiaa ja pompottelua paikasta toiseen ja toivovat organisaatioiden välisen tiedonkulun sujuvoittamista (Miettinen & Pöyry 2015). Nuorten ”pompottelu” liittyy palvelujärjestelmän pirstaleisuuteen sekä siihen, että nuorten ongelmat ovat kasautuneita ja monisyisiä, ja näin ne useampaa asiantuntijatahoa samanaikaisesti eikä niitä voida selkeärajaisesti määrittellä yksittäisen työntekijän vastuulle (Arnkil, Eriksson & Arnkil 2002; Määttä & Keskitalo 2014; Rimpelä 2018).

Palveluiden pirstaleisuudella viitataan siihen, ettei eri sektoreihin jakautunut palvelujärjestelmä toimi nuorten tuen kannalta järkevästi (Määttä 2017). Tarve yhden luukun palveluihin on jatkuvasti nostettu esiin nuorten palveluista käytävässä keskustelussa (Aaltonen, Berg & Ikäheimo 2015). Suomen nuoria koskevassa raportissaan myös OECD (2019) mainitsee tarpeen integroida erillään olevia palveluja. ”Yhden luukun” periaate viittaa yleensä palvelukokemukseen, joka on asiakkaan näkökulmasta yhtenäinen ja vaivaton (VM 2016). Yhdessä ja samassa paikassa voisi työntekijälle esittää asiansa, liittyyipä se sitten työnhakuun, opiskeluun, etuusjärjestelmään tai mielenterveyteen.

Pirstaleisessa palvelujärjestelmässä nuorisotyön merkitys korostuu. Olennaisesti nuorten toiveessa ”yhden luukun” palveluista on kyse ”yhden henkilön” palvelusta, jossa jatkuvuuden takaa kontakti työntekijään, eivät institutionaaliset tai organisatoriset järjestelyt (Aaltonen ym. 2015). Etsivä nuorisotyö ja osaltaan myös työpajavalmennus tarjoavat nuorelle kestävää aikuisen tukea. Etsivä nuorisotyöntekijä on nuorelle turvallinen ja luotettava aikuiskontakti, joka etsii nuoren kanssa ratkaisuja hänen pulmiinsa sekä auttaa nuorta hakeutumaan tarvitsemiinsa palveluihin (TPY 2018). Etsivän nuorisotyön keskeiseksi asiakasryhmäksi katsotaan nimenomaan ne nuoret, jotka tarvitsevat pitkäaikaista ja kokonaisvaltaista rinnalla kulkevaa tukea (Pietikäinen 2019).

Työpajavalmennuksessa tarjotaan syrjäytymisvaarassa oleville nuorille laaja-alaista tukea psykososiaalisesta vahvistamisesta työelämätaitojen opetteluun ja koulutukseen ja työhön pääsyssä auttamiseen (Pietikäinen 2019). Psykososiaalisen vahvistamisen merkitystä korostaa havainto, että mielenterveyden diagnoosin omaavat nuoret kokevat erityisesti psykososiaalista vahvistumista työpajavalmennuksen aikana (Wrede-Jäntti 2018). Vastaavasti työelämätaitojen opetteluun liittyvän valmennuksen merkitystä korostaa havainto siitä, että mielenterveyden häiriöiden vuoksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevista nuorista työelämään palaavat nopeimmin ne, jotka psykoterapian lisäksi osallistuivat työelämään paluuta tukevaan valmennukseen (Mattila-Holappa 2018), kuten työpajavalmennukseen.

Vastauksena pirstaleiseen palvelujärjestelmään sekä viimeaikaisiin toiveisiin tai vaatimuksiin yhden luukun palveluista palvelujärjestelmää täydennettiin 2010-luvulla Ohjaamoilla, jotka ovat monialaisia nuorten palvelupisteitä. Ne tarjoavat kaikille alle 30-vuotiaille koulutukseen ja työelämään siirtymiseen tähtävästä neuvontaa ja ohjausta huomioiden myös muut mahdolliset palveluntarpeet. Ohjaamojen tehtävänä on nuorten työelämäpolkujen tasoittaminen sekä palveluiden uudistaminen ja muuttaminen



nuorilähtöisiksi. Ohjaamot pyrkivät profiloitumaan kaikissa elämäntilanteissa olevien nuorten palveluksi, ei ainoastaan syrjäytymisvaarassa olevien nuorten palveluksi. Ohjaamot tarjoavat tukea ja neuvontaa yhdeltä luukulta, laaja-alaista palveluohjausta sekä nuorille räätälöityjä työllisyyspalveluita. Paikallisissa Ohjaamoissa tärkeimmät vastuutahot ja palveluntarjoajat ovat TE-palvelut, nuoriso- ja työllisyystoimi, sosiaali- ja terveystoimi, toisen asteen oppilaitokset, KELA, eri järjestöt ja yritykset.

Etsivien nuorisotyöntekijöiden sekä työpajojen ja Ohjaamoiden työntekijöiden mielestä nämä palvelut tukevat ja täydentävät toisiaan (Pietikäinen 2019). ”Ohjaamo toimii matalalla kynnyksellä ja etsivä nuorisotyö kynnyksen ulkopuolella” (Ronkainen 2016). Ohjaamojen asiakaskunta muodostuu nuorista, jotka pääsevät eteenpäin verrattain kevyellä ja lyhytkestoisella tuella ja ohjauksella, kun taas etsivän nuorisotyön asiakaskunta tarvitsee pitkäaikaista ja kokonaisvaltaista rinnalla kulkevaa tukea. Etsivät nuorisotyöntekijät myös päivystävät sovittuina aikoina Ohjaamossa. Ohjaamoista ja etsivästä nuorisotyöstä ohjataan nuoria tarpeen mukaan työpajoille, ja työpajat hyödyntävät Ohjaamoja etenkin nuorten jatkopolkujen rakentamisessa työpajalta eteenpäin siirryttäessä. Yhteistä Ohjaamoille, etsivälle nuorisotyölle ja työpajoille on sen korostaminen, että toiminnassa pyritään tukemaan nuorta hänen omissa tavoitteissaan (Pietikäinen 2019).

Sen lisäksi, että Ohjaamot ovat tuoneet etsivään nuorisotyöhön ja työpajoille uusia asiakkaita, Ohjaamon kautta on syntynyt hyödyllisiä – ja lopulta nuoria hyödyttäviä – verkostokontakteja. Ohjaamoiden koetaan parantaneen erityisesti TE-palveluiden tavoitettavuutta, ja myös sosiaalitoimen kanssa asiointin arvioidaan niiden ansiosta nopeutuneen. Muiden palveluiden kynnyksen arvioidaan myös madaltuneen, mikä saattaa vauhdittaa nuorten tilanteiden edistämistä (Pietikäinen 2019).

Luvussa kolme käsittelemme työttömyyden sekä työn ja koulutuksen ulkopuolelle jäämisen kustannuksia. Tämä tarkoittaa tulonsiirtoja, verotulojen menetystä ja niin sanottuja menetettyjä tuotannon tekijöitä. Arvioimme myös kustannuksia, joita aiheutuu mielenterveyden häiriöistä ja nuorten eläkkeelle jäämisestä mielenterveydellisistä syistä.



3 Työn ja koulutuksen ulkopuolelle jäämisen kustannukset

NEET-statuselle jääminen pidemmäksi aikaa voi aiheuttaa pitkän ajan taloudellisia menetyksiä sekä henkilölle itselleen että julkiselle taloudelle (ks. Dao & Loungani 2010). Saamatta jäänyt palkka pienentää julkisen talouden verotuloja ja vastaavasti lisääntynyt sosiaaliturvan käyttö nostaa menoja. Lisäksi työllistymistä edistävät palvelut sekä mahdollisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttö lisää kustannuksia. Eivät pelkästään huono-osaisuuden ja riskitekijöiden indikaattorit ole päällekkäisiä keskenään, vaan myös niihin liittyvät kustannukset. Kustannukset voidaan laskea esimerkiksi työttömyyden tai mielenterveyden häiriöiden mukaan, mutta väestötasolla kustannukset lomittuvat aina. Eri riskitekijöiden aiheuttamia kustannuksia on kuitenkin paljon vaikeampi erottaa toisistaan. Mikäli kustannuksia lasketaan riskitekijöiden mukaan, on huomioitava, että tällöin tarkasteltavan ilmiön kustannukset ylikorostuvat.

3.1 TYÖTTÖMYYDEN KUSTANNUKSET

Työttömyyden kustannusten laskeminen edellyttää tutkimusta, vuosittaisille työttömyyden kustannuksille ei ole mitään yksinkertaista estimaattia, joka olisi nopeasti googlattavissa. Pekka Tiainen (2000) on laskenut 1990-luvun laman myötä kasvaneita työttömyyden kustannuksia. Tiaisen mukaan työttömyyden kustannukset olivat ennen lamaa vuonna 1990 noin 1,5 miljardia (työtöntä kohden 9 467 euroa) ja laman syvimpänä vuonna 1993 noin 8,2 miljardia euroa (työtöntä kohden 15 516 euroa). Vuonna 1999 työttömyyden kustannukset olivat noin 6,1 miljardia euroa (työtöntä kohden 15 414 euroa). Tiainen (2000) vertaa vuoden 1999 toteutunutta tuotantoa tilanteeseen, jossa Suomen talous olisi kasvanut vuodesta 1991 vuoteen 1999 2,5 prosentin vuosivauhtia. Vaihtoehtoisessa tilanteessa tuotanto olisi ollut 9,2 miljardia euroa vuoden 1999 toteutunutta tuotantoa suurempi. 2000-luvun alkupuolella Suomen talous kasvoi voimakkaasti ja työttömyys laski nousten kuitenkin jyrkästi kehityksen törmättyä vuoden 2008 finanssikriisiin (Alasalmi ym. 2019).

Vuonna 2008 finanssikriisin seurauksena työttömyys ja siten sen kustannukset kasvoivat voimakkaasti (Gerard, Valsamis & Van der Beken 2012). Suomen tuotanto reagoi vuoden 2009 globaaliin taantumaaan voimakkaammin kuin tuotanto EU:ssa keskimäärin (Vihriälä 2018), ja nuorten sekä maahanmuuttajien työttömyys kasvoi nopeasti, ikääntyneiden työttömyyden noustessa viiveellä (Alasalmi ym. 2019). Tuotanto alkoi vuonna 2010, kuten useissa muissakin EU-maissa. Vuonna 2011 kasvu kuitenkin pysähtyi eikä käynnistynyt kuin vasta vuoden 2015 lopulla (Vihriälä



2018). Suomen työttömyysaste olikin vuosina 2014 ja 2015 finanssikriisin jälkeistä huippua korkeammalla tasolla (Kari 2016).¹⁴

Työttömyyden hoitoon vuonna 2016 suunnatut (alaviitteessä mainitut 10,8 miljardiin sisältyvät) kustannukset olivat 617 165 820 euroa (Alasalmi ym. 2019). Suomalaisia NEET-nuoria koskevassa raportissaan OECD (2019) on huomauttanut, että vaikka Suomi sijoittaa paljon työttömyyden hoitoon¹⁵, nuorten osuus aktiivitoimenpiteisiin osallistuneista on suhteellisen pieni ja työllisyysvaikutukset liian heikkoja: joka vuosi joka kolmas tähän ikäryhmään kuuluvista (samoin kuin 30–54-vuotiaista työnhakijoista) osallistuu ohjelmaan ja kuuden kuukauden kuluttua aktivointiohjelmaan osallistumisesta noin joka neljännellä on työpaikka (joka kolmannella, jos kyseessä oli koulutusohjelma), mikä on OECD:n näkemyksen mukaan liian vähän.

3.2 MIELENTERVEYDEN HÄIRIÖIDEN KUSTANNUKSET

Mielenterveyden häiriöihin, jotka myös puhkeavat suurimmaksi osaksi nuoruudessa, liittyy merkittäviä yhteiskunnallisia kustannuksia. Työterveyslaitoksen (2019) mukaan

14 Juho Alasalmi kollegoineen (2019) on laskenut työttömyyden kustannuksia vuodelta 2016. Tuolloin työttömiä oli keskimäärin 237 000 ja työttömyyden aiheuttamat julkisen talouden kustannukset yhteensä 10,8 miljardia euroa. Työttömyysturvan ja työvoimapalvelujen osuus näistä kustannuksista oli 5,6 miljardia euroa. Työttömien arvioitu osuus toimeentulosta ja asumistuesta oli 1,1 miljardia. Verotulojen ja työttömyysvakuutusmaksujen menetys oli 4,1 miljardia. Yhtä työtöntä kohden laskettu kustannus oli 15 500 euroa. Kustannukset olivat lähes 2 500 euroa alhaisemmat 10 vuotta aiemmin vuonna 2006, eli kokonaiskustannukset kasvoivat työttömien lukumäärää nopeammin. Matti Kari (2016) puolestaan on verrannut työttömän ja työllisen nettotuloja, jotka sisälsivät palkan lisäksi asumistuen ja muita työnaikaisia tukia, ja laski työttömän tulomenetyksen vuonna 2013. Hän sai tulomenetykseksi 12 500 euroa per työtön. Luku asettuu lähelle tässä arvioitua 13 000 euroa vuonna 2010, tai 15 000 euroa vuonna 2015.

15 Vuonna 2013 kunnan palkkatukipaikka maksoi noin 4988 euroa per osallistuja (vuonna 2014 noin 4110 euroa), yksityisen sektorin palkkatukipaikka noin 8144 euroa (vuonna 2014 noin 6114 euroa). Yksityisen sektorin palkkatukipaikat kuitenkin parantavat työttömien lopputulemia kuntasektorin palkkatukipaikkoja paremmin. Vuonna 2013 työharjoittelu ja työelämävalmennus maksoivat noin 1382 euroa per asiakas. Työharjoittelulla ja työelämävalmennuksella sekä valmentavalla koulutuksella ei kuitenkaan näyttänyt olleen juurikaan vaikutusta työllistymiseen tai tuloihin. Valmentava työvoimakoulutus maksoi noin 2281 euroa ja ammatillinen työvoimakoulutus 9399 euroa per henkilö (vuonna 2014 noin 9919 euroa per asiakas). Ammatilliset koulutukset ovat siis suhteellisen kalliita, mutta näyttävät johtavan parempaan työllisyyteen ja korkeampiin tuloihin 1–2 vuoden kuluessa koulutuksen alusta. Vuonna 2013 oppisopimuskoulutus maksoi noin 7343 euroa per asiakas (vuonna 2014 noin 6002 euroa). Oppisopimuskoulutus aiheuttaa vähemmän kustannuksia kuin muut toimenpiteet, mutta silti sen vaikutukset ovat hyvät sekä työllisyyteen että tuloihin. Starttirahakustannukset olivat vuonna 2013 noin 4342 euroa per asiakas (vuonna 2014 noin 4015 euroa). Starttirahaa saavat työttömät todennäköisesti työllistyvät, mutta heidän tulonsa jäävät vertailuryhmää alhaisemmiksi. Yhdistelmätuki ja pitkäaikaistyöttömille tarkoitetut palkkatuet ovat sen sijaan kalliita, eivätkä näytä juuri lisäävän pitkäaikaistyöttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille (Alasalmi ym. 2019).



mielenterveyden ongelmien kokonaiskustannukset ovat Suomessa 5,3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Osuus on kasvanut viime vuosina ja on EU-alueen korkeimpia. Vuoden 2015 arvioissa mielenterveyden häiriöiden kokonaiskustannuksiksi arvioitiin noin 3 prosenttia BKT:stä (EU:n alueella noin 3,5 % BKT:stä) (Gustavsson ym. 2011, OECD 2015)¹⁶. Kokonaisuudessaan epäsuorien kustannusten (sosiaaliturva ja osuus tuotantokuilusta) on arvioitu muodostavan yli puolet mielenterveyden häiriöiden kokonaiskustannuksista (Gustavsson ym. 2011) tai jopa ylittävän suorat kustannukset moninkertaisesti (Kiiskinen ym. 2005). Nuorten osuus kustannuksista on noussut, mikä näkyy niin nuorten osuudessa mielenterveyden erikoissairaanhoidossa, sairauspäivärahoissa kuin työkyvyttömyyseläkkeissä. Petri Matveinen ja Nina Knape (2015) ovat arvioineet mielenterveyden kustannuksiksi erikoissairaanhoidossa 759 milj. euroa ja perusterveydenhuollossa 106 milj. euroa vuonna 2013. Pitkäaikainen psykiatrinen vuodeosastohoito on vähentynyt ja vastaavasti avo- ja päiväosastohoito sekä perusterveydenhuollon kustannukset nousseet 2000-luvulla (Väyrynen & Kuronen 2014). Nuorilla vastaava osuus on sen sijaan noussut yhteen prosenttiin nuorista (ETK 2019).

Kymmenen viime vuoden aikana 12–17-vuotiaiden nuorten psykiatristen ja neurokognitiivisten häiriöiden diagnoosien määrä erikoissairaanhoidossa on lisääntynyt 50 prosenttia. Lisäksi neuropsykiatristen läheteiden määrä on jatkuvasti lisääntynyt jopa 40 prosenttia vuodessa (Gyllenberg 2019). THL:n tilastojen mukaan psykiatrian erikoissairaanhoidon kokonaismäärä on laskenut vuosien 2008–2018 välillä 17 prosenttia 29961 potilaasta 24879 potilaaseen, mutta nuorten psykiatrian erikoissairaanhoidon potilaiden määrä on samalla aikavälillä kasvanut. Vuosien 2008–2018 välillä 15–24-vuotiaiden erikoissairaanhoidon potilaiden määrä kasvoi 7 prosenttia (4931 potilaasta 5276 potilaaseen) ja 25–34-vuotiaiden potilaiden määrä 4 prosenttia (4766 potilaasta 4946 potilaaseen).¹⁷

Mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt ovat yleisin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen syy (31 % eläkkeelle jääneistä) heti tuki- ja liikuntaelinsairauksien (33 %

16 Epäsuorista kustannuksista näissä luvuissa ovat mukana sairauspäivärahat ja työkyvyttömyyseläkekorvaukset.

17 Kela maksoi vuonna 2018 sairauspäivärahaa 786,7 miljoonaa euroa, joista mielenterveyden häiriöiden perusteella yhteensä 4,6 miljoonalla päivältä. Määrä kasvoi edellisvuoteen verrattuna puolella miljoonalla päivällä: vuonna 2017 määrä oli 4,1 milj. päivää (Kela 2019). Mielenterveyden häiriöt ovat yleisin syy sairauspäivärahan saamiselle. Vuonna 2017 noin 74 300 työkäistä sai sairauspäivärahaa niiden perusteella. Vuodesta 2016 mielenterveyden häiriön perusteella päivärahaa saaneiden määrä on kasvanut yli neljänneksen (27 %). Nuorilla (16–24-vuotiaat ja 25–34-vuotiaat) kasvu on jatkunut lähes koko viimeiset 15 vuotta. Sen sijaan 35–44-vuotiailla ja etenkin 45–54- ja 55–67-vuotiailla mielenterveysperusteisen sairauspäivärahan saaminen selvästi väheni vuoden 2007 jälkeen kääntyäkseen näissäkin ikäryhmissä kasvuun vuonna 2017. Nykyisin mielenterveysperusteisia sairauspäivärahapäiviä maksetaan eniten 25–34-vuotiaille, kun 15 vuotta sitten niitä maksettiin selvästi eniten kahteen vanhimpaan työkäisten ryhmään kuuluville (Blomgren 2019).



eläkkeelle jääneistä) jälkeen. Masennus on suurin yksittäinen syy työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen. Vuonna 2018 masennuksen perusteella jäi työkyvyttömyyseläkkeelle noin 3 500 henkilöä. Mielenterveyden häiriöiden perusteella työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus on pysynyt neljän prosentin tasolla viimeisten kymmenen vuoden ajan. Mielenterveyden häiriöt ovat nykyisin yleisin syy nuorten aikuisten työkyvyttömyyteen (Mattila-Holappa 2019). Vuonna 2018 yhteensä 12 221 alle 30-vuotiasta nuorta sai mielenterveydellisistä syistä työkyvyttömyyseläkettä, kun vastaavat luku vuonna 2008 oli 4524 alle 30-vuotiasta.

3.3 MIELENTERVEYDEN HÄIRIÖIDEN AIHEUTTAMAT KUSTANNUKSET OSANA TYÖTTÖMYYDEN KUSTANNUKSIA

Mielenterveyden häiriöiden aiheuttamat kustannukset eivät kuitenkaan muodostu vain psykiatrisen sairaanhoidon, sairauslomien, työkyvyttömyyseläkkeellä olon ja niihin sisältyvän työpanoksen puuttumisen aiheuttamista kustannuksista. Kokonaisuudessaan lievemmat mielenterveyden häiriöt aiheuttavat enemmän kustannuksia kuin vakavammat mielenterveyden häiriöt (Kessler ym. 2005a, 2005b; ILO 2000; OECD 2012), ja kustannuksia syntyy niin työttömien kuin työssä olevienkin osalta. Lievimmat mielenterveyden häiriöt, masennus mukaan lukien, eivät poissulje työssäoloa, vaan suurin osa niistä kärsivistä aikuisista on työssä (OECD 2012). Työssä olevilla mielenterveyden häiriöt ovat yhteydessä matalampaan tuottavuuteen (heikompaan keskittymiseen, kognitiiviseen kapasiteettiin ja motivaatioon sekä runsaampiin poissaoloihin), pienempiin tuloihin ja syrjintään työnantajan taholta (ks. Ettner ym. 1997; Currie & Madrian 1999). Yhdysvalloissa on arvioitu, että puolet masennuksen kustannuksista syntyy työntekijöiden vähentyneestä tuottavuudesta (ILO 2000; Greenberg ym. 2003; Greenberg ym. 2015). Työssä käyvien mielenterveyden häiriöiden aiheuttama tuottavuuden lasku palautuu olennaisesti mielenterveyden häiriöiden diagnosoimattomuuteen ja hoitamattomuuteen (WHO 2003; OECD 2014).

Työttömillä myös vähäinen onnellisuus, eli onnettomuus, on yleisempää. Suomessa työttömillä 20–32-vuotiailla on mitattu olevan 23 prosenttiyksikköä ja 33–65-vuotiailla 25 prosenttiyksikköä suurempi subjektiivisesti koetun onnettomuuden todennäköisyys työssä oleviin ja opiskelijoihin verrattuna vastaavissa ikäryhmissä (Vauhkonen 2020; Erola ym. 2017). Vastaavasti työttömillä mielenterveyden häiriöt ovat yleisempiä kuin työssä käyvillä (Björklund & Eriksson 1998; Paul & Moser 2009; Reine ym. 2004; McKee-Ryan ym. 2005). Niin ikään sekä ulkomaisissa (Saurel-Cubizolles ym. 2000; Skärlund ym. 2012) että kotimaisissa (Viinamäki ym. 2000) kyselytutkimuksissa työttömät ilmaisevat mielenterveyden ongelmia kuvaavia oireita.

Tutkimukset ovat osoittaneet työttömyyden lisäävän onnettomuutta (Clark ym. 2008; Fujita & Diener 2005; Lucas 2007), ja on esitetty, että jopa verrattuna avioeroon ja les-



keksi jäämiseen työttömyydellä näyttäisi olevan pidempiaikainen onnettomuutta lisäävä vaikutus (Clark ym. 2008; Fujita & Diener 2005; Lucas 2007). Joidenkin arvioiden mukaan työttömien onnettomuus ei laske työttömyyttä edeltävälle tasolle edes uudelleen työllistymisen myötä (Lucas ym. 2004; Knabe & Rätzel 2011). Onnettomuuden palautuminen työttömyyttä edeltävälle tasolle riippuu kuitenkin käytetystä onnettomuuden indikaattorista: ahdistuneisuus ja vihaisuus näyttävät palautuvan alkuperäiselle tasolle huomattavasti nopeammin kuin tyytymättömyys elämään (von Schaeve ym. 2013). Työttömäksi joutumisella on kuitenkin havaittu olevan vahvemmat negatiiviset vaikutukset niihin henkilöihin, jotka ovat jo entuudestaan muita tyytymättömämpiä (Binder & Coad 2015).

Vaikka työttömyyden aiheuttama onnettomuus voi antaa motivaatiota (Oishi ym. 2007) ja saada siten yrittämään kovemmin ja suoriutumaan paremmin (Norem & Cantor 1986; Svanum & Zody 2001) ja näin lisätä työllistymisen todennäköisyyttä (ks. Clark ym. 2005), jos työllistyminen ei kuitenkaan onnistu, voi onnettomuudella olla päinvastainen vaikutus. Onnettomuus voi heikentää toimintakykyä (Lybomyrsky & Kasri 2006), ja heikentynyt toimintakyky voi osaltaan selittää henkilön vaikeuksia työllistyä ja päästä köyhyydestä (Mullainathan & Shafir 2013). Onnettomuuden on monissa tapauksessa osoitettu johtavan päämääräsuuntautuneen toiminnan korvautumiseen totumuksenmukaisella toiminnalla, jota usein luonnehtii riskejä välttelevä ja aikaileva päätöksenteko, kärsimättömyys ja sinnikkyyden puute (Shah ym. 2012; Schwabe & Wolf 2009). Lisäksi työttömät masentuneet voivat huonommin kuin työssä käyvät masentuneet. Työtä hakevien masentuneiden on myös havaittu kokevan enemmän ahdistusta kuin juuri työttömäksi jääneiden masentuneiden (Libby ym. 2010).

Pitkään jatkunut työttömyys saattaa siis heikentää työ- ja toimintakykyä (ks. myös Heponiemi ym. 2008), mikä voi myös olla työttömyyden pitkittymisen syy (Karjalainen 2013). Erityisesti mielenterveyden ongelmat ovat yhteydessä työttömyyden pidempään kestoon (THL 2016). Kyselytutkimuksissa esiin tulleiden mielenterveysongelmien (GHQ-12) on havaittu vähentävän mahdollisuuksia työllistyä uudelleen työttömyyden jälkeen (Taris 2002). Erityisesti nuoret ovat usein työkykyä tukevien palveluiden tarpeessa mielenterveydellisistä syistä (Gould & Nyman 2010; Raitasalo & Maaniemi 2011).

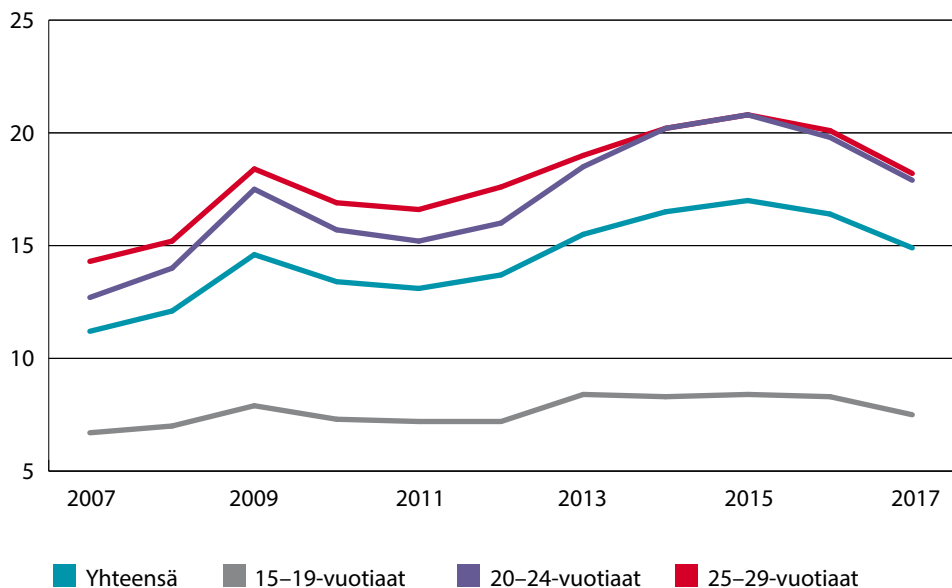
4 NEET-asteen vaihtelu

Tarkastelemme luvun aluksi NEET-asteen kehitystä aikavälillä 2007–2017 ja arvioimme sen yhteyttä talouden suhdanteisiin. Kuviosta 1 nähdään, että tällä aikavälillä NEET-aste nousi 20–24-vuotiaiden ja 25–29-vuotiaiden kohorteissa, mutta ei 16–19-vuotiaiden kohortissa. Viimeksi mainitussa kohortissa NEET-osuus on selvästi pienempi kuin muissa kohorteissa. Tämä johtuu siitä, että 16–19-vuotiaiden osallistuminen koulutukseen on vahvaa. 16–19-vuotiaat NEET-nuoret voivat olla sekä toisen asteen opinnoista valmistuneita että toisen asteen opinnot keskeyttäneitä tai niitä, jotka eivät ole hakeutuneet opiskelemaan peruskoulun päätyttyä. Taloudelliset suhdanteet eivät vielä tässä ikäryhmässä näytä juuri vaikuttavan NEET-statuksella oloon, mikä niin ikään selittyy suurimman osan tämän ikäisistä koulutukseen osallistumisesta, koska suhdanteet vaikuttavat nimenomaan työllisyyteen, ei koulutukseen osallistumiseen.

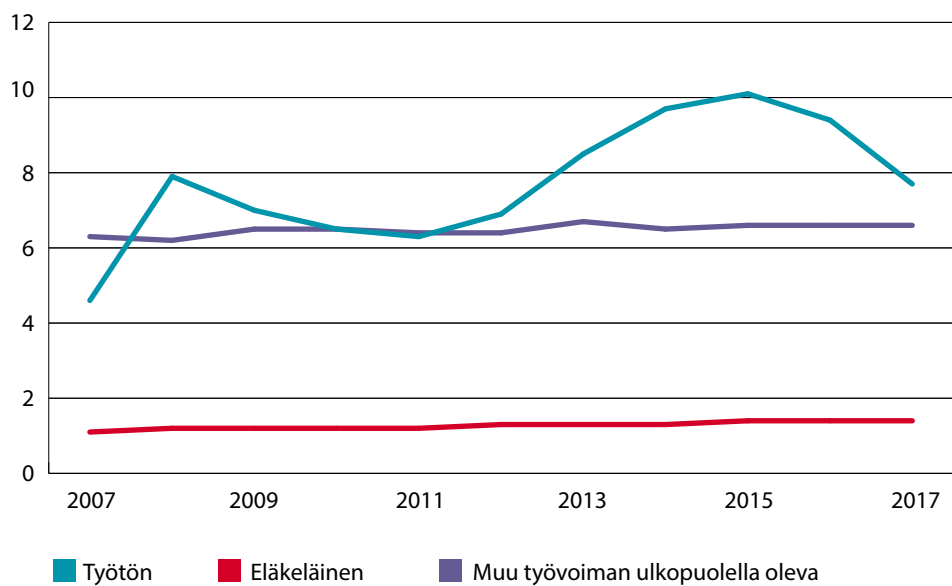
Vuonna 2007 puhjennella finanssikriisillä on yhteys NEET-asteen kehitykseen. Suomen talouteen finanssikriisi välittyi muita euroalueen maita myöhemmin (Kuismanen & Spolander 2012) ja aiheutti suurimman pudotuksen BKT:ssä vasta vuonna 2009 (ks. Savela ym. 2017). Bruttokansantuotteen voimakkaaseen pudotukseen nähden työllisyys säilyi suhteellisen vahvana ja työttömyyden nousu jäi arvioitua pienemmäksi. Kokonaisuudessaan työttömyys lisääntyi yhteensä noin 3 prosenttiyksiköllä. (Pekkarinen & Sinko 2011) Vastaavasti NEET-asteen kasvussa oli vuonna 2009 piikki, joka oli noin 3 prosenttiyksikön luokkaa 20–24-vuotiaiden kohorteissa, mutta vain yhden prosenttiyksikön nousu 16–19-vuotiaiden kohortissa. Työllisyyden väheneminen kokonaisuudessaan koski kuitenkin eniten nuoria: talouskriisin alkuvaiheessa lähes puolet työllisten määrän vähennyksestä oli opiskelijoita (Ojala & Pyöriä 2016). Tätä ei havaita NEET-astetta tarkastelemalla.

NEET-aste laski vuoden 2011 loppuun mennessä vastaamaan kulmakertoimeltaan jo ennen finanssikriisiä alkanutta kasvavaa trendiä 20–24-vuotiaiden ja 25–29-vuotiaiden kohorteissa. Vuosien 2012 ja 2013 välillä myös 16–19-vuotiaiden NEET-aste nousi noin yhden prosenttiyksikön jääden sille tasolle vuoden 2016 loppuun saakka. 20–24-vuotiaiden ja 25–29-vuotiaiden kohorteissa NEET-aste nousi vuoden 2015 lopulle saakka, jonka jälkeen NEET-aste laski näissä kohorteissa vuoden 2017 lopun noin 18 prosenttiin. Myös 16–19-vuotiaiden kohortissa NEET-aste laski yhden prosenttiyksikön verran 7,5 prosenttiin vuoden 2017 loppuun mennessä (ks. kuvio 1).

Vuosien 2016 ja 2017 välillä tapahtunut NEET-asteen pieneneminen oli seurausta ennen muuta työttömien työllistymisestä: vuoden 2016 työttömistä 37,7 prosenttia (29875) oli siirtynyt työhön vuoden 2017 loppuun mennessä, ja vuoden 2016 lopussa työvoiman ulkopuolella olleista 19,9 prosenttia (10871) oli siirtynyt työelämään vuoden 2017 loppuun mennessä. Eläkkeellä olevien nuorten osuus nousi tarkasteltavana ajanjaksona yhden prosenttiyksikön verran, ja eläkkeellä jäämistien tiedetään tapahtuneen



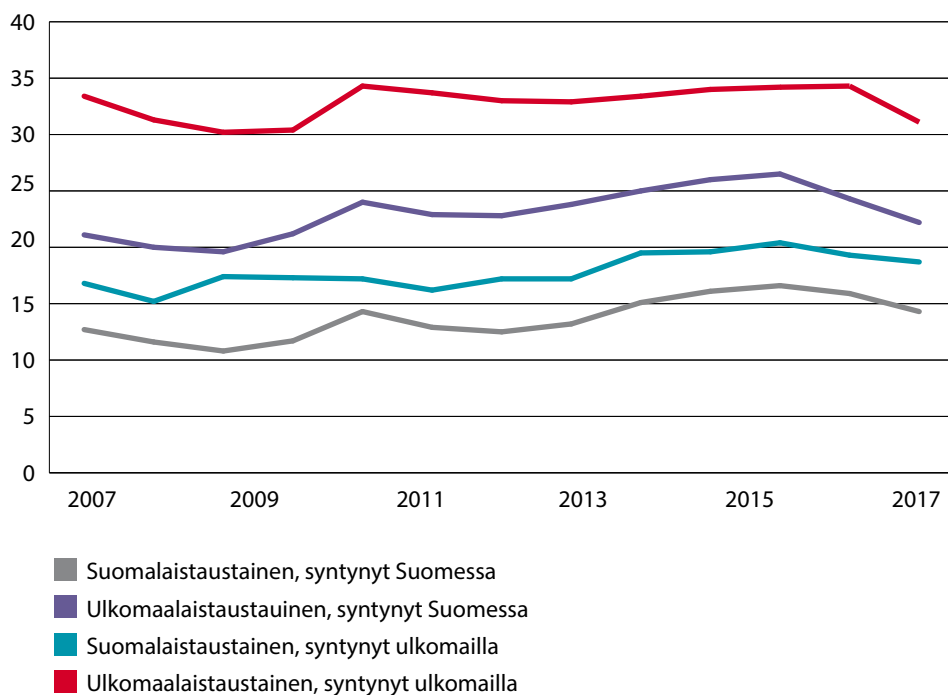
Kuvio 1. NEET-nuorten osuudet 16–19-vuotiaiden, 20–24-vuotiaiden ja 25–29-vuotiaiden kohorteissa vuosina 2007–2017.



Kuvio 2. Nuorten työttömyys, eläkkeellä olo ja muusta syystä johtuva työmarkkinoiden ulkopuolella olo vuosina 2007–2017.

suurimmaksi osaksi mielenterveydellisistä syistä. Muiden työvoiman ulkopuolella olevien osuuksissa ei ole tapahtunut mainittavaa muutosta (ks. kuvio 2).

Kuviossa 3 on esitettyä 16–29-vuotiaiden NEET-asteet etnisen taustan mukaan. Etninen tausta on luokiteltu neljään luokkaan: ”suomalaistaustainen, syntynyt Suomessa”, ”suomalaistaustainen, syntynyt ulkomailla”, ”ulkomaalaistaustainen, syntynyt Suomessa” ja ”ulkomaalaistaustainen, syntynyt ulkomailla”. Kuvioista nähdään, että maahanmuuttajataustaisilla nuorilla NEET-aste vaihtelee samalla tavoin kuin kantasuomalaisilla nuorilla. Maahanmuuttajanuorten NEET-asteet ovat kuitenkin selvästi korkeammat kuin kantasuomalaisten nuorten NEET-asteet. Korkeimmat NEET-asteet ovat ulkomailla syntyneillä ulkomaalaistaustaisilla nuorilla ja toiseksi korkeimmat toisen polven maahanmuuttajanuorilla. NEET-asteen pieneneminen vuoden 2015 lopulta alkaen on ollut maahanmuuttajilla suurempaa kuin kantasuomalaisilla. Vähentymisen ei näytä selittyvän maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen osallistumisella – vuonna 2015 Suomeenhan saapui poikkeuksellisen suuri määrä pakolaisia – koska NEET-asteen pieneneminen koskee yhtä lailla toisen polven maahanmuuttajanuoria.

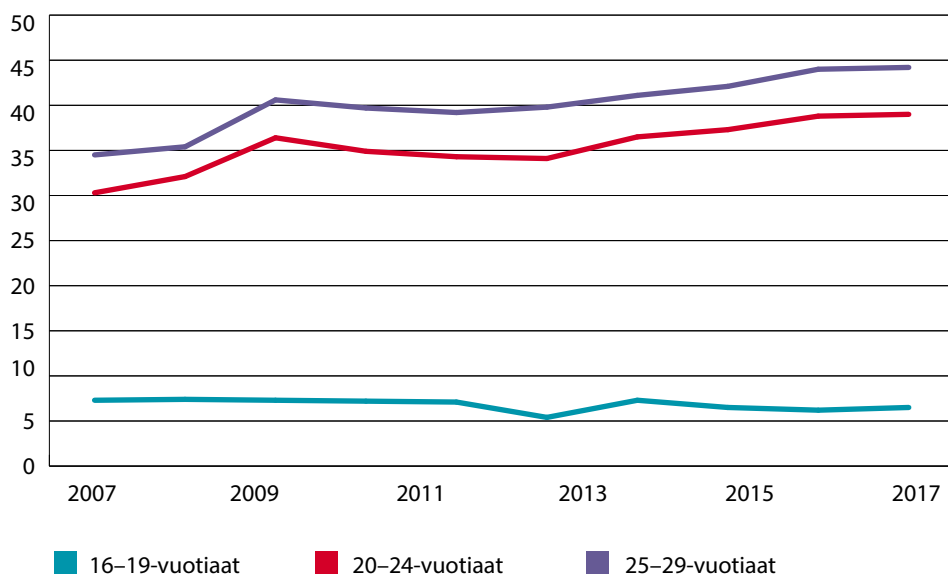


Kuvio 3. NEET-nuorten osuudet etnisen taustan mukaan vuosina 2005–2017.

Ammatillisen tutkinnon suorittaneista alle 20-vuotiaiden NEET-statuksella olo reagoi kaikista herkimmin suhdannevaihteluihin (ks. kuvio 4, liite 2). Se todennäköisesti johtuu siitä, että he ovat useammin vastavalmistuneita. Korkeintaan perusasteen suorittaneet



NEET-nuoret ovat suuremmissa syrjäytymisriskissä. (Ks. kuvio 5.) Korkeintaan perusasteen suorittaneet NEET-nuoret voivat olla sekä toisen asteen opinnot keskeyttäneitä että sellaisia, jotka eivät ole hakeutuneet toisen asteen opintoihin peruskoulun päätyttyä. Kuvioista 5 nähdään, että korkeintaan perusasteen tutkinnon suorittaneilla 20–24-vuotiailla NEET-osuus oli noussut yhdeksässä vuodessa (2007–2016) 10 prosenttiyksikköä. Korkeintaan perusasteen tutkinnon suorittaneiden 16–19-vuotiaiden nuorten NEET-osuuksissa ei ole tapahtunut paljoa vaihtelua vuosien välillä. 16–19-vuotiaiden korkeintaan perusasteen suorittaneiden matala NEET-osuus johtuu ennen muuta siitä, että valtaosa ikäluokasta opiskelee tässä ikävaiheessa.



Kuvio 5. NEET-nuorten osuudet korkeintaan perusasteen suorittaneista vuosina 2007–2017.

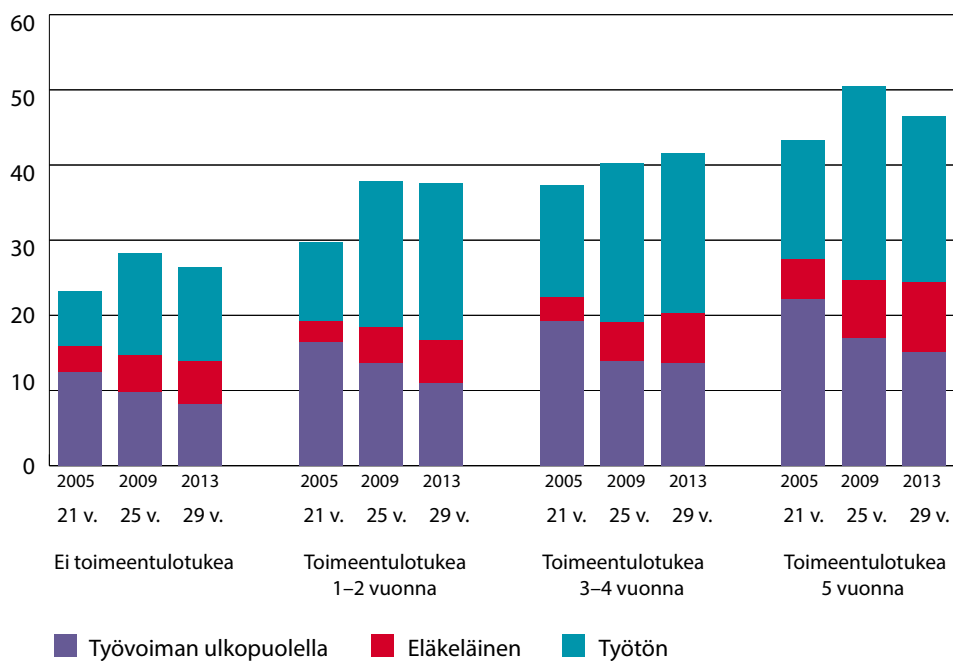
Nuorten syrjäytymistä koskeva keskustelu tihtyy ennen muuta kahden riskitekijän ympärille: perhetaustan huono-osaisuuden ja perusasteen kulutuksen varaan jäämisen. Yleisesti käytetyistä perhetaustan huono-osaisuuden indikaattoreista vanhempien pitkäaikainen toimeentulotuen asiakkuus on voimakkaimmin yhteydessä lasten koulutuksen ja työn ulkopuolella oloon nuorena aikuisuudessa. (Ks. Vauhkonen ym. 2017b.) Toimeentulotukiasiakkuuden vaikutuksen kohdalla on havaittu, ettei lasten huono-osaisuus aikuisena näyttäisi johtuvan perheen taloudellisten resurssien puutteesta vaan kasautuneesta huono-osaisuudesta. (Ks. Vauhkonen ym. 2017a ja myös Erola ym. 2020.) Toinen merkittävä perhetaustaan epäsuorasti kytkeytyvä lasten huono-osaisuutta aikuisena ennustava indikaattori on sijaishuollossa olo (White & Wu 2014).

Perhetaustan huono-osaisuus ja se, että on ollut sijaishuollossa, ovat yhteydessä pelkän

perusasteen koulutuksen varaan jäämiseen. Etenkin pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden perheiden lapset kouluttautuvat muuta väestöä vähemmän (Vauhkonen ym. 2017), kuten myös sijaishuollossa olleet (Heino & Johnson 2010; Cameron ym. 2018). Vaikka perusasteen koulutuksen varaan jääneet ovat korkeammin koulutettuja alttiimpia suhdannevaihtelujen vaikutuksille (Karhunen 2017), perhetaustan vaikutus lapsen kouluttautumiseen ei näytä riippuvan suhdanteista (Karhula ym. 2017).

Vaikka toimeentulotukea saaneiden perheiden lasten jääminen perusasteen koulutuksen varaan on tärkeä lasten aikuisiän sosiaalista huono-osaisuutta selittävä tekijä (Ilmakunnas & Moisio 2019), on kuitenkin näyttöä siitä, ettei vanhempien huono-osaisuuden yhteys kulje aina koulutuksellisen epäonnistumisen kautta, vaan vanhempien ja lasten huono-osaisuuden välillä on yhteys riippumatta siitä, suorittaako lapsi toisen asteen koulutuksen (Vauhkonen ym. 2017b). Tarkastelemme seuraavaksi sitä, vaikuttaako toisen asteen tutkinnon suorittaminen NEET-statuselle jäämisen riskiin sijaishuollossa olleilla nuorilla sekä niillä nuorilla, joiden vanhemmat ovat saaneet pitkään toimeentulotukea.

Kuviossa 6 on tarkasteltu niiden vuonna 1984 syntyneiden NEET-statusella oloa 21-, 25- ja 29-vuotiaina, jotka vielä 21-vuotiaana olivat perusasteen koulutuksen varassa sen mukaan, kuinka monena vuonna nuoren ollessa 10–15-vuotias hänen vanhempansa olivat saaneet toimeentulotukea. Perusasteen koulutuksen suorittaneiden nuorten vanhempien



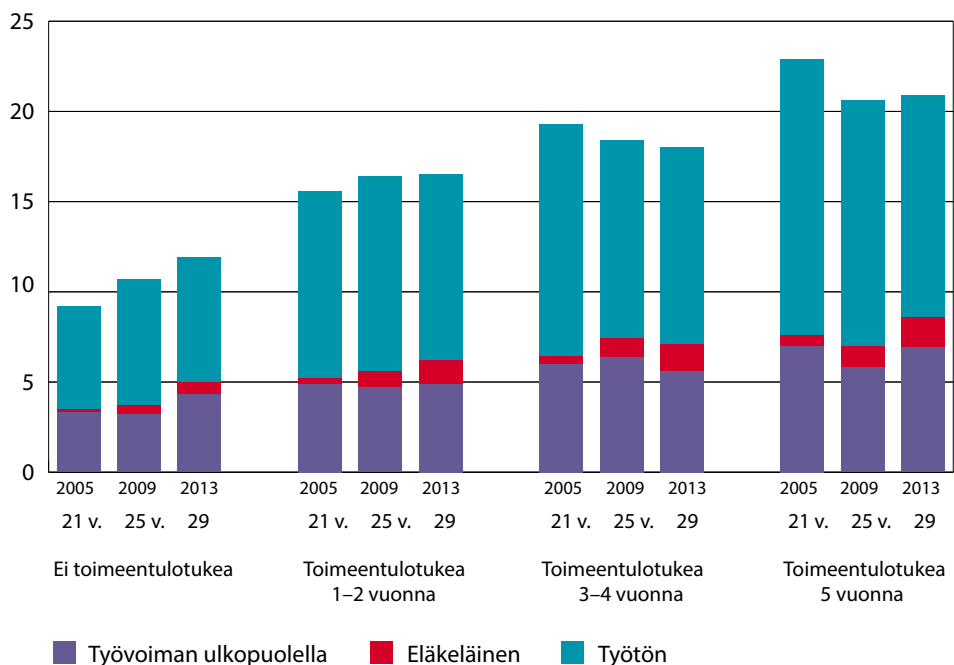
Kuvio 6. 21. ikävuoteen mennessä korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneiden nuorten NEET-statusella olo sen mukaan, kuinka monena vuonna heidän vanhempansa ovat saaneet toimeentulotukea, eläkkeellä olo ja työvoiman ulkopuolella olo eriteltynä (%)



toimeentulotuen saanti on luokiteltu neljään luokkaan: ”ei toimeentulotukea yhtenäkin vuotena” (7242 nuoren vanhemmat), ”saaneet toimeentulotukea 1–2 vuotena” (1908 nuoren vanhemmat), ”saaneet toimeentulotukea 3–4 vuotena” (1644 nuoren vanhemmat) ja ”saaneet toimeentulotukea 5 vuotena” (1707 nuoren vanhemmat). Perusasteen koulutuksen varassa olleiden nuorten vanhemmista.

Nuorten NEET-statusella olosta on eritelty työttömänä olo, eläkkeellä olo sekä muusta syystä työvoiman ulkopuolella olo. Kuviosta 6 nähdään, että korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneiden keskuudessa NEET-statusella olo on sitä yleisempää, mitä useampana vuonna vanhemmat ovat saaneet toimeentulotukea. Perhetaustan huono-osaisuus ei siten ole yhteydessä ainoastaan toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle jäämiseen vaan myös syvempään huono-osaisuuteen korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneiden keskuudessa. Kuviosta 6 nähdään myös, että niistä nuorista, joiden vanhemmat olivat pitkäaikaisia toimeentulotuen asiakkaita (saanut toimeentulotukea 5 vuonna) ja jotka olivat vielä 21-vuotiaana perusasteen koulutuksen varassa, 22 prosenttia oli 29-vuotiaana työtön, 9 prosenttia eläkkeellä ja 22 prosenttia muusta syystä työvoiman ulkopuolella (yhteensä 47 % NEET-statusella).

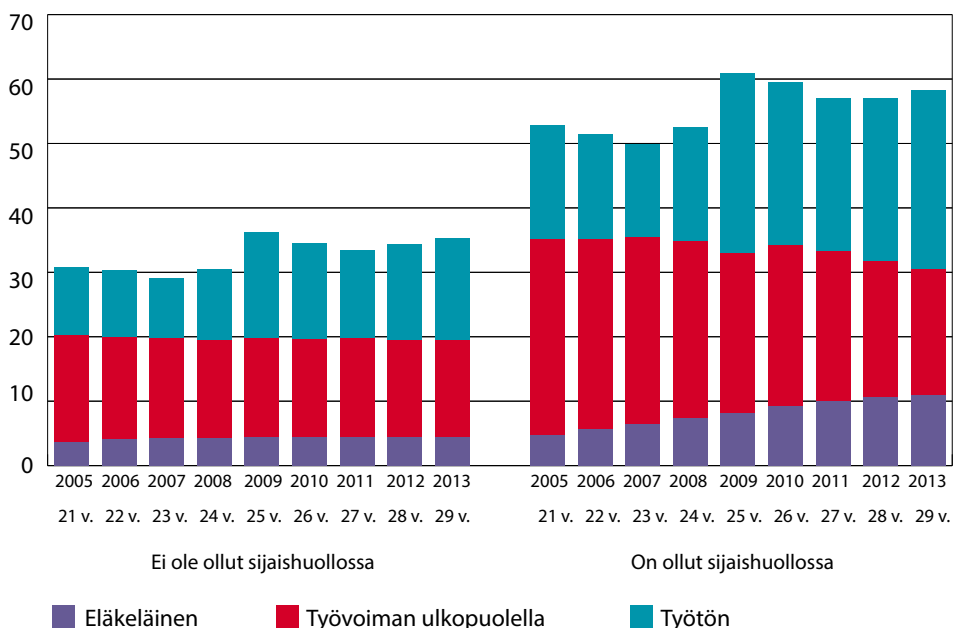
Kuviossa 7 puolestaan on tarkasteltu niiden vuonna 1984 syntyneiden nuorten NEET-statusella oloa 21-, 25- ja 29-vuotiaana, jotka 21-vuotiaana olivat suorittaneet



Kuvio 7. 21. ikävuoteen mennessä toisen asteen tutkinnon suorittaneiden NEET-statusella olo sen mukaan, kuinka monena vuonna heidän vanhempansa ovat saaneet toimeentulotukea, eläkkeellä olo ja työvoiman ulkopuolella olo eriteltynä (%).

toisen asteen tutkinnon. NEET-statuksella oloa tarkastellaan vanhempien toimeentulotukiasiakkuuden mukaan, joka on luokiteltu samalla tavoin kuin kuviossa 6. Toisen asteen tutkinnon suorittaneista nuorista 37 192 nuoren vanhemmat eivät olleet saaneet toimeentulotukea yhtenäkin vuotena, 4270 nuoren vanhemmat 1–2 vuotena, 2625 nuoren vanhemmat 3–4 vuotena ja 2018 nuoren vanhemmat viitenä vuotena. Nuorten NEET-statuksella olosta on eritelty työttömänä olo, eläkkeellä olo sekä muusta syystä työvoiman ulkopuolella olo. Kuviosta nähdään, että vaikka toisen asteen tutkinnon suorittaneilla NEET-statuksella olo on harvinaisempaa kuin korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneilla, toisen asteen tutkinnon suorittamisen jälkeenkin säilyy ero NEET-statuksella olossa toimeentulotuen asiakkaiden lasten ja muiden lasten välillä.

Kuviossa 8 on tarkasteltu vuonna 1984 syntyneiden 21. ikävuoteen mennessä korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneiden nuorten NEET-statuksella oloa 21–29-vuotiaina työttömyys, eläkkeellä olo sekä työvoiman ulkopuolella muusta syystä olo eriteltyinä sen mukaan, onko nuori ollut sijaishuollossa. Kuviosta nähdään, että sijaishuollossa olo on selvästi yhteydessä suurempaan NEET-statuksella oloon korkeintaan perusasteen tutkinnon suorittaneiden nuorten keskuudessa. Korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneita nuoria oli analyysissä yhteensä 12501, joista 1099 oli ollut sijaishuollossa. Kun niistä korkeintaan perusasteen suorittaneista nuorista, jotka olivat

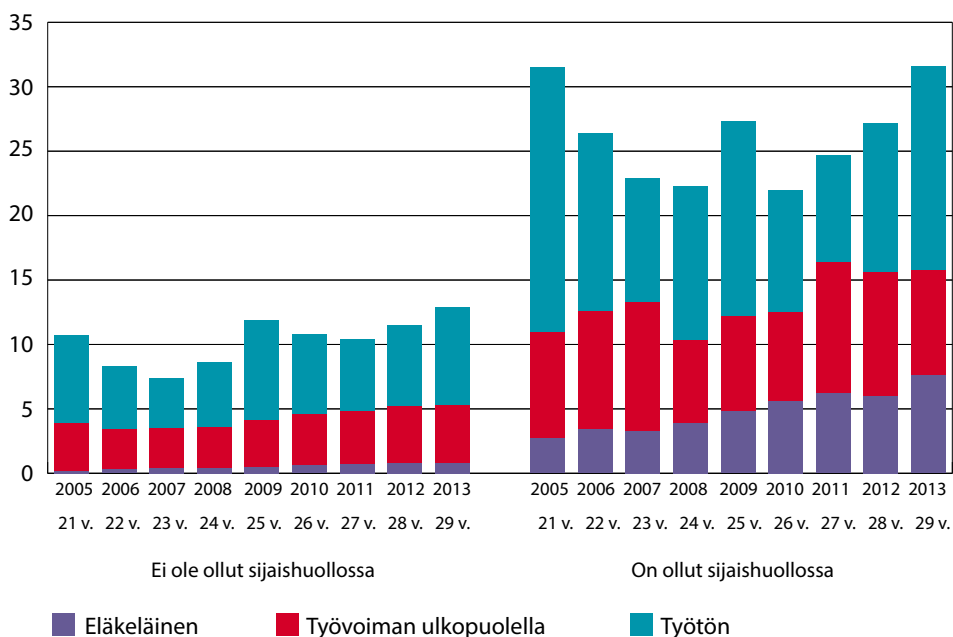


Kuvio 8. 21. ikävuoteen mennessä korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneiden nuorten NEET-statuksella olo sen mukaan, onko nuori ollut sijaishuollossa, eläkkeellä olo ja työvoiman ulkopuolella olo eriteltyinä (%).



vielä 21-vuotiaana perusasteen koulutuksen varassa, noin 30 prosenttia oli työn ja koulutuksen ulkopuolella 21–29-vuotiaana, sijaishuollossa olleista nuorista yli puolet oli työn ja koulutuksen ulkopuolella.

Kuviossa 9 on tarkasteltu vuonna 1984 syntyneiden 21. ikävuoteen mennessä korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneiden nuorten NEET-statuksella oloa 21–29-vuotiaana työttömyys, eläkkeellä olo sekä työvoiman ulkopuolella muusta syystä olo eriteltynä sen mukaan, onko nuori ollut sijaishuollossa. Toisen asteen tutkinnon suorittaneita nuoria oli 46195, joista 529 oli ollut sijaishuollossa. Kuviosta nähdään, ettei toisen asteen tutkinnon suorittaminen sinänsä riitä kompensoimaan sijaishuollossa oloon kytkeytyvää työn ja koulutuksen ulkopuolelle jäämisen riskiä. Toisen asteen tutkinnon suorittaneet sijaishuollossa olleet nuoret kuitenkin ovat miltei puolet harvemmin NEET-statuksella kuin pelkän perusasteen tutkinnon suorittaneet nuoret. Ero NEET-statuksella olon yleisyydessä toisen asteen tutkinnon suorittaneiden, sijaishuollossa olleiden nuorten ja muiden toisen asteen tutkinnon suorittaneiden nuorten välillä on suurempi kuin korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneiden keskuudessa. Kun kuviota 9 verrataan kuvioon 8, nähdään, että toisen asteen tutkinnon suorittaneilla, sekä sijaishuollossa olleilla että muilla nuorilla, NEET-statuksella olo on harvinaisempaa. Kuviosta 6 kuitenkin nähdään, että ero sijaishuollossa olleiden sekä muiden

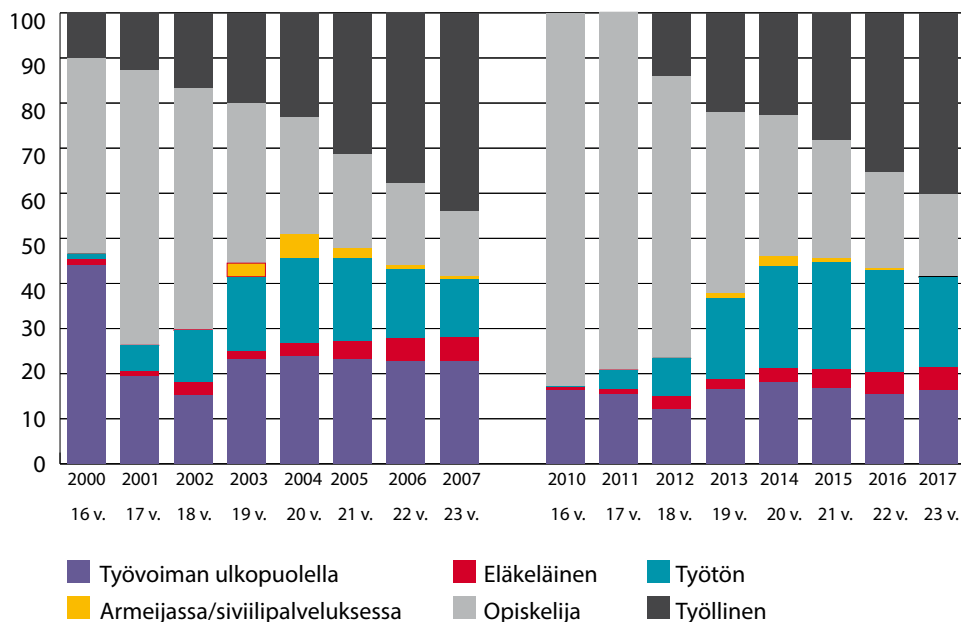


Kuvio 9. 21. ikävuoteen mennessä toisen asteen tutkinnon suorittaneiden nuorten NEET-statuksella olo sen mukaan, onko nuori ollut sijaishuollossa, eläkkeellä olo ja työvoiman ulkopuolella olo eriteltynä (%)

nuorten välillä säilyy: NEET-statusella olo on 2–3-kertaista toisen asteen tutkinnon suorittaneiden keskuudessa verrattuna niihin toisen asteen tutkinnon suorittaneisiin nuoriin, jotka eivät ole olleet sijaishuollossa. Ero on selvästi suurempi kuin korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneiden keskuudessa.

Kuviossa 10 on esitettynä sijaishuollossa olleiden vuonna 1984 syntyneiden (vasemmalla, n=1628) ja vuonna 1994 syntyneiden (oikealla, n=2826) sijaishuollossa olleiden nuorten pääasiallinen toiminta 16 ja 23 ikävuoden välillä. Kuvioista 10 nähdään, että sijaishuollossa olleiden nuorten koulutus 21. ikävuoteen saakka on lisääntynyt merkittävästi. Vuoden 2000 lopulla (16 vuoden iässä) sijaishuollossa olleista nuorista 44 % opiskeli, vuoden 2001 lopulla (17-vuotiaana) 61 %, vuoden 2002 lopulla (18-vuotiaana) 54 %, vuoden 2003 lopulla (19-vuotiaana) 35 %, vuoden 2004 lopulla (20-vuotiaana) 26 % ja vuoden 2005 lopulla (21-vuotiaana) 21 %. Vuoden 2010 lopulla (16-vuotiaana) vuonna 1994 syntyneistä sijaishuollossa olleista nuorista 83 % opiskeli, vuoden 2011 lopulla (17-vuotiaana) 79 %, vuoden 2012 lopulla (18-vuotiaana) 63 %, vuoden 2013 lopulla (19-vuotiaana) 40 %, vuoden 2014 lopulla (20-vuotiaana) 31 % ja vuoden 2015 lopulla 26 %.

Koulutukseen osallistumisen lisääntymisestä huolimatta NEET-statuselle (kuviossa 10 työttömät, eläkeläiset ja muusta syystä työvoiman ulkopuolella olevat) jääminen

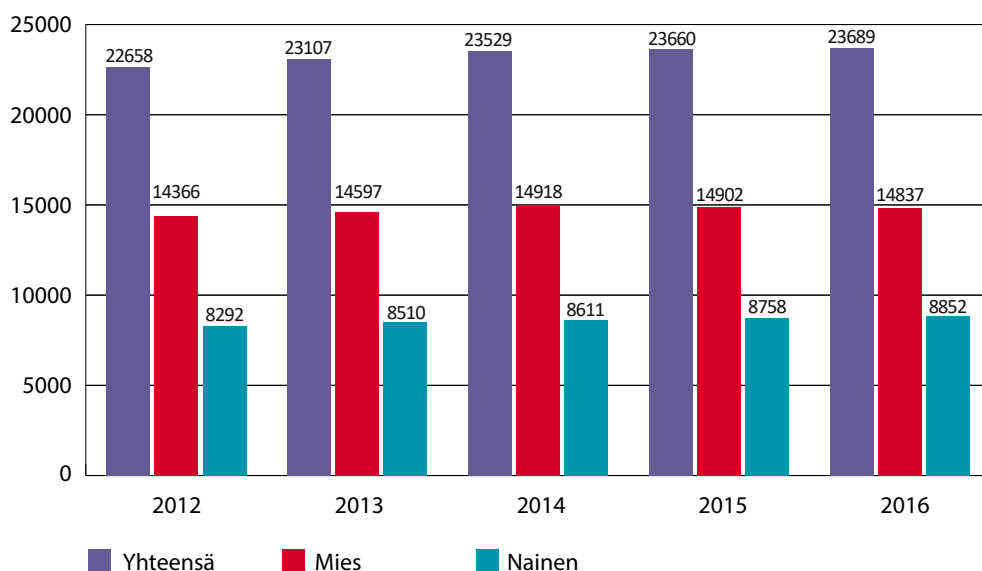


Kuvio 10. Vuonna 1984 syntyneiden sijaishuollossa olleiden nuorten pääasiallinen toiminta vuosina 2000–2007 ja vuonna 1994 syntyneiden sijaishuollossa olleiden nuorten pääasiallinen toiminta vuosina 2010–2017.



palautuu samalle tasolle 23 vuoden ikään mennessä kuin ennen koulutukseen osallistumisen lisääntymistä. Kuvion mukaan koulutukseen osallistumisen lisääntyminen alle 21-vuotiailla sijaishuollossa olleilla nuorilla ei ole pienentänyt heidän NEET-osuuttaan. Vastaava tulos havaitaan, kun tarkastellaan asiaa vanhempien toimeentulotukiasiakkaiden mukaan (ks. kuvio 11, liite 2). Kuvioista nähdään, ettei koulutukseen osallistumisen lisääntyminen 16–21 ikävuoden välillä ole pienentänyt huono-osaisemman taustan omaavien nuorten NEET-statukselle jäämisen riskiä, kun sitä tarkastellaan 22 ikävuoden jälkeen. Tuloksesta voidaan vetää se johtopäätös, että koulutukseen ohjaamisen lisäksi huono-osaisemman taustan omaaville nuorille on tarve löytää enemmän tukea sekä toisen asteen opintojen jälkeen sekä niiden päättyessä.

Kuten edellä on toisteltu, NEET-statuksella olo yksittäisenä mittausajankohtana tavoittaa syrjäytymistä (liian) osittain. Perusasteen koulutuksen varassa olevien nuorten NEET-statuksella olo tavoittaa syrjäytymistä jo paremmin, mutta kun tarkastelussa otetaan huomioon NEET-statuksella olon kesto, mittaukseen liittyy huomattavan paljon vähemmän epätarkkuutta, kun halutaan tehdä päätelmiä syrjäytymisestä. Kuviossa 12 on tarkasteltu perusasteen koulutuksen varassa olevia NEET-nuoria, jotka ovat olleet NEET-statuksella koko vuoden ajan pois lukien kotona lapsia hoitavat (ne, jotka saavat vanhempainetuksia) sekä vammaisetuksien saajat. Tähän ryhmään voidaan jo soveltaa syrjäytyvien käsitettä sillä perusteella, että heidän työnsä ja koulutuksensa ulkopuolella olonsa



Kuvio 12. Vähintään vuoden NEET-statuksella olleet perusasteen koulutuksen varassa olevat 16–29-vuotiaat vuosina 2011–2016 (pois lukien vanhempain etuuksia tai vammaisetuksia vuoden aikana saaneet)



osoittaa jo vakiintumista. Työmarkkinoilta ja koulutuksesta syrjäytyminen puolestaan on yhteydessä muun tyyppiseen syrjäytymiseen. Kuvioon 12 liittyy sekä hyviä että huonoja uutisia. Ensin hyvät uutiset: syrjäytyvien nuorten määrä on pienempi kuin pelkkään NEET-asteeseen perustuvat arviot syrjäytyvistä nuorista. Huono uutinen puolestaan on se, ettei syrjäytyvien nuorten määrä olekaan vähentynyt viime vuosina, se ei itse asiassa vaihtelee juuri eri vuosien välillä.



5 Nuorten tulonsiirrot

Saadut tulonsiirrot ovat henkilöiden julkiselta taloudelta saamat sosiaaliturvaetuudet, sosiaaliavustukset sekä muut tuet, kansaneläkkeet ja työeläkkeet, avustukset, maksut ja vastikkeettomat korvaukset (Tilastokeskus: käsitteet ja määritelmät). Tarkastelemme kappaleessa pääasiassa työttömyysetuuksia ja ennen muuta toimeentulotukea. Aloitamme kuitenkin opinto- ja asumistuesta.

Opiskelijoiden tulot ovat jääneet tulokehityksestä jälkeen, mikä liittyy olennaisesti siihen, ettei opintotukea ole sidottu indeksiin. Siten se ei automaattisesti seuraa hintojen nousua. (Pajunen 2005.) Vuoden 2017 alusta korkeakouluopiskelijoiden opintotuki ja toisen asteen opintotuki ovat olleet saman tasoisia, enintään 250,28 euroa kuukaudessa. Opintorahan päälle opiskelijalle kuitenkin maksetaan asumistukea 255–405 euroa kuukaudessa riippuen asuinkunnasta. (Kela 2017.) Koko väestön tasolla opiskelijat muodostavat Suomessa kolmanneksi suurimman köyhyysrajan alapuolella (nettotulot alle 60 prosenttia keskimmäisen tulonsaajan nettotuloista) elävien väestöryhmän eläkeläisten ja työttömien jälkeen. Köyhyysrajan alapuolella olevia opiskelijoita on miltei yhtä paljon kuin köyhyysrajan alapuolella olevia työttömiä, köyhyysrajan alapuolella eläviä eläkeläisiä on selvästi enemmän (Tilastokeskus). Opiskelijoiden köyhyys nähdään kuitenkin vain tilapäisenä elämänvaiheena (Pajunen 2005), ja opiskelijoiden taloudellinen tilanne kohenee valmistumisen jälkeen keskimäärin sitä enemmän, mitä pidempään on opiskellut. Köyhyydestä huolimatta opiskelijoiden koettu hyvinvointi on muuta väestöä parempi (Ervasti & Venetoklis 2013), työttömien kokema hyvinvointi puolestaan muuta väestöä heikompi (Vauhkonen 2020).

Nimenomaan työttömille maksettavia ensisijaisia etuuksia ovat ansiosidonnainen päiväraha sekä Kelan maksamat työttömyyspäiväraha ja työmarkkinatuki. Viimeksi mainittu on tarkoitettu työttömälle, joka tulee ensi kertaa työmarkkinoille tai joka ei ole ollut riittävän pitkään töissä eli ei täytä työssäoloehtoja. Työmarkkinatuki on tarveharkintainen, eli tuen suuruuteen vaikuttavat omien tulojen lisäksi vanhempien tulot, mikäli nuori asuu heidän kanssaan. (Kela 2019.) Oikeus työmarkkinatukeen alkaa jo 17-vuotiaana, mutta sitä maksetaan alle 18-vuotiaille vain aktiivitoimenpiteiden ajalta (Kelasto 2018). Vailla ammatillista tutkintoa olevilla 18–24-vuotiailla on oikeus työmarkkinatukeen työttömyysajalta vain, jos he eivät ole kieltäytyneet heille tarjotusta työstä. Toisena ehtona on se, että on hakenut itselleen soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen, eikä ole kieltäytynyt, eronnut tai omasta syystä erotettu tällaisesta koulutuksesta (Hiilamo ym. 2018). Kelan peruspäivärahaa puolestaan voivat nostaa siihen oikeutetut 400 päivän ajan (enintään 300 päivää jos työhistoriaa alle 3 vuotta), minkä jälkeen voi hakea työmarkkinatukea (Kela 2019).

Tarkastelemme toimeentulotukea muita etuuksia laajemmin. Toimeentulotuen tarkoitus on varmistaa huolenpito puutteellisista (Kaakinen 2012). Sillä pyritään takaa-



maan toimeentulo silloin, kun ei ole muita tulonlähteitä tai kun ensisijaiset tulonlähteet eivät riitä elämiseen (Honkanen 2013). Toimeentulotuki on viimesijainen tuki: ennen toimeentulotuen hakemista henkilön on haettava ensisijaiset etuudet, joihin hänellä on oikeus (esimerkiksi työttömyysturva ja asumistuki), ja sen määrään vaikuttavat kaikki henkilön tai perheen käytettävissä olevat varat (Kela 2017). Toimeentulotuki jakautuu perustoimeentulotukeen, täydentävään toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Toimeentulotukea on aiemmin haettu pääosin kunnan sosiaalitoimistosta, mutta vuoden 2017 alusta perustoimeentulotuen myöntäminen siirrettiin Kelan hoidettavaksi. Täydentävää toimeentulotukea ja ehkäisevää toimeentulotukea haetaan edelleen kunnan sosiaalitoimistosta. Ehkäisevä toimeentulotuki liittyy usein sosiaalityöhön, ja kunta myöntää sitä harkintansa mukaan. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoitus on edistää henkilön tai hänen perheensä sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. (Kela 2020.)

Nuorilla toimeentulotuen tarve liittyy usein opiskeluun ja työelämään siirtymisen kitkakohtiin (Parpo & Moisio 2006). Nuorten toimeentulotuen saanti on kuitenkin lisääntynyt viime vuosikymmeninä. Kun 1990-luvun alussa noin joka viides toimeentulotuen saaja oli 18–29-vuotias, vuonna 2011 miltei joka neljäs toimeentulotuen asiakkaista oli alle 30-vuotias. Vuonna 2011 miltei joka seitsemäs 20–24-vuotias sai toimeentulotukea ainakin kerran vuoden aikana, vastaavasti vuonna 1990 tukea nosti joka kymmenes nuori (THL 2013). Nuorilla toimeentulotuen saajilla tuen jatkuminen pidempään on selvästi yleisintä 18–19-vuotiailla. Näistä tuensaajista valtaosa sai tukea myös seuraavina vuosina ja lähes puolet yli 12 kuukauden ajan (Kauppinen ym. 2013). Myös nuorten toimeentulotuen saannin uusiutumisen riskin havaittiin olevan kaksinkertainen koko aikuisväestön riskiin nähden, kun toistuvuutta seurattiin vuosina 2007–2009 (THL 2011). Selvä lisäys uusien asiakkaiden toimeentulotuen saamisen toistuvuudessa liittyy finanssikriisin alkamisen jälkeisiin vuosiin 2009 ja 2010. Tuolloin toistuvuudessa tapahtui muutos juuri nuorten kohdalla, ja kohorttien ikääntymisen myötä toimeentulotuen saaminen muuttui vallitsevammaksi (Kauppinen ym. 2013).

Kuviosta 7 (ks. myös taulukko 1, liite 3) nähdään, että nuorten saamien toimeentulotukien kustannukset ovat kasvaneet merkittävästi kymmenen vuoden kuluessa (2007–2017). Jyrkin kustannusten kasvu ajoittuu finanssikriisin jälkeiseen aikaan vuosien 2008 ja 2009 välille. Finanssikriisin alkuun saakka toimeentulotuen saajien määrä oli vähentynyt menojen kasvusta huolimatta. Myös aiemmassa tutkimuksessa (Kauppinen ym. 2013) on havaittu toimeentulotukimenojen lisääntyneen asiakasmäärää enemmän, mitä on selitetty pitkäaikaisasiakkaiden määrän lisääntymisellä sekä sillä, että asumisen hinnan nousu on siirtynyt toimeentulotuen kannettavaksi.

Nuorten toimeentulotuen saannin kasvu on ollut saman suuntaista NEET-asteen kasvun kanssa (Raittila ym. 2018). Toimeentulotuen käytön pitkäaikaistuminen ja toistuminen liittyy olennaisesti nuorten käyttäytymiseen aktiivisen työvoimapolitiikan oloissa. Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan sisältyvä vastikkeellisuus koskee muita



enemmän alle 25-vuotiaita nuoria, joilla ei ole ammattiin pätevöittävää koulutusta. Ensisijaisen etuuden voi menettää, jos ei täytä sen edellyttämiä aktiivisuusehtoja (Aaltonen ym. 2015; Nieminen ym. 2015; Närhi ym. 2013). Menetettyään oikeuden ensisijaiseen etuuteen henkilö voi hakea toimeentulotukea. Esimerkiksi vuonna 2017 yli puolella (55 %) toimeentulotukea saaneista nuorista oli työttömyysturvan estävä työvoimapolitiittinen lausunto (Raittila ym. 2018), joka on muotoa ”kieltäytynyt työstä ilman pätevää syytä”, ”jättänyt hakematta ammatilliseen koulutukseen”, ollut ”poissa työllistymistä edeltävistä palveluista” ja niin edelleen (ks. työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitysaineisto).

Vaikka nuorten toimeentulotuen saanti on yhteydessä aktiivisuusehtojen täyttämättä jättämiseen, on vähemmän suoraa näyttöä siitä, että toimeentulotuen saanti itsessään vähentäisi toivottua aktiivisuutta. Toisin sanoen nuorilla toimeentulotuen varaan jääminen ei ole ensisijaisesti syy passiivisuuteen vaan seuraus tietynlaisesta passiivisuudesta suhteessa työhön, koulutukseen ja aktivointiin. Toimeentulotuen saantiin on kuitenkin arvioitu liittyvän kannustinongelmia. Toimeentulotuen tarveharkintaisuus antaa mahdollisuuden ottaa hakijan elämäntilanne huomioon, mutta voi johtaa siihen, että toimeentulotukea saavilla nuorilla on muita heikommat kannustimet erityisesti osa-aikatyöhön tai opiskelun aloittamiseen. (Raittila ym. 2018.) Tiukan tarveharkinnan ja säästöjen huomioinnin on myös arvioitu heikentävän yksilöiden ja perheiden omaa taloudenpitoa (Haapola 1999), ja opintotuen pienuuden suhteessa toimeentulotukeen on arvioitu vähentävän opiskelun aloittamisen houkuttelevuutta toimeentulotukea saavilla (Hiilamo ym. 2017). Toisenlainen kannustinloukku saattaa syntyä niissä toimeentulotukea saavissa talouksissa, joiden asumismenot ylittävät asumistuessa hyväksyttävät enimmäisasumismenot (STM 2015).

Sekä nuorten ensisijaisiin etuuksiin sisältyvien aktiivisuusehtojen täyttämättä jättäminen että toimeentulotuen saannin pitkittyminen tai toistuminen voivat kuitenkin johtua nuorten havaitsematta jääneistä psykososiaalisista vaikeuksista, mielenterveyden häiriöistä tai kognitiivisista haasteista, kuten oppimishäiriöistä. Nuorilla toimeentulotuen asiakkailta erityisesti mielenterveyden häiriöt ja päihdeongelmat ovat selvästi yleisempiä kuin nuorilla keskimäärin (Vaalavuo ym. 2020). Diagnosoiduista tai diagnosoimattomista mielenterveyden häiriöistä tai päihdeongelmasta kärsivä nuori muita todennäköisemmin sekä kokee toimeentulovaikeuksia että vaikeuksia täyttää ensisijaisten etuuksien edellyttämiä aktiivisuusehtoja tai parantaa tilannettaan niin, ettei toimeentulotuelle enää olisi tarvetta. Voidaan arvioida, että usein juuri toimeentulotuen asiakkaiden moniulotteinen kasautunut huono-osaisuus selittää toimeentulotuen saannin yhteyttä pidemmällä aikavälillä mitattuun huono-osaisuuteen. Esimerkiksi vanhempien toimeentulotuen saannin ja lasten myöhemmän aikuisiän huono-osaisuuden välillä on havaittu yhteys (Vauhkonen ym. 2017a).

Suomalaisen toimeentulotukijärjestelmän merkittävimminä ongelmina on pidetty tiukasta tarveharkinnasta kumpuavaa myöntämisperusteiden monimutkaisuutta sekä



tuen hakemisen leimaavuutta. Myöntämisperusteiden moninaisuus johtaa taloudelliseen epävarmuuteen, kun hakija ei voi olla varma tuen myöntämisestä. (Haapola 1999.) Lisäksi, koska toimeentulotuki tarveharkintaisena etuutena on suunnattu yhteiskunnan huono-osaisimmille, se leimautuu siten köyhien tukimuodoksi. Haettaessa toimeentulotukea tulee myös todentaa oma köyhyys (ks. Kuivalainen 2007). Toimeentulotuen asiakkuuteen liittyvä leimautuminen, stigma, on myös noussut esiin kansalaisten asenteissa toimeentulotuen saajia kohtaan (Kangas & Sikiö 1996). Moni pienituloisen haluaa mieluummin tulla toimeen omilla tuloillaan kuin hakeutua toimeentulotuen asiakkaaksi (Vauhkonen ym. 2017a; Kuivalainen 2007). Tuloköyhyyden todentamisen lisäksi tuen hakemiseen voi liittyä muita nöyryyttäviä piirteitä tai kontrollia sekä väärinkäytösten tai vilpin epäilyä, mikä osaltaan voi vähentää tuen hakemista. (Mäntysaari 1991; Huhtanen 1994; van Aerschoot 1996; Ukkola-Kettula 2000.)

Ei siten ole yllättävää, että toimeentulotuen ongelmana on paitsi tuen varassa elämisen pitkittyminen, myös sen alikäyttö. Palvelujärjestelmän kannalta toimeentulotuen pitkäaikaisia asiakkaita vielä haasteellisemmän ryhmän muodostavatkin ne nuoret, jotka eivät hae toimeentulotukea, vaikka olisivat siihen oikeutettuja. Tällöin nuoret saattavat jäädä kaikkien palvelujärjestelmien ulkopuolelle. (Kuivalainen 2007.) Toimeentulotuen alikäyttö on ollut väestössä suurinta alle 25-vuotiaiden ikäryhmässä sekä tulojen perusteella että nuorten omien arvioiden perusteella: kun alle 25-vuotiaiden ryhmästä on poistettu opiskelijat ja vanhempiansa luona asuvat, näistä nuorista jopa reilu viidesosa (21,8 %) on ollut sellaisia, jotka olisivat oikeutettuja toimeentulotukeen, mutta eivät ole sitä hakeneet. (Kuivalainen 2007.) Nuorten antamissa syissä toimeentulotuen hakematta jättämiselle on lisäksi noussut esiin säännösten monimutkaisuus ja halu tulla toimeen ilman viranomaisten seurantaa. (Kuivalainen 2007.)

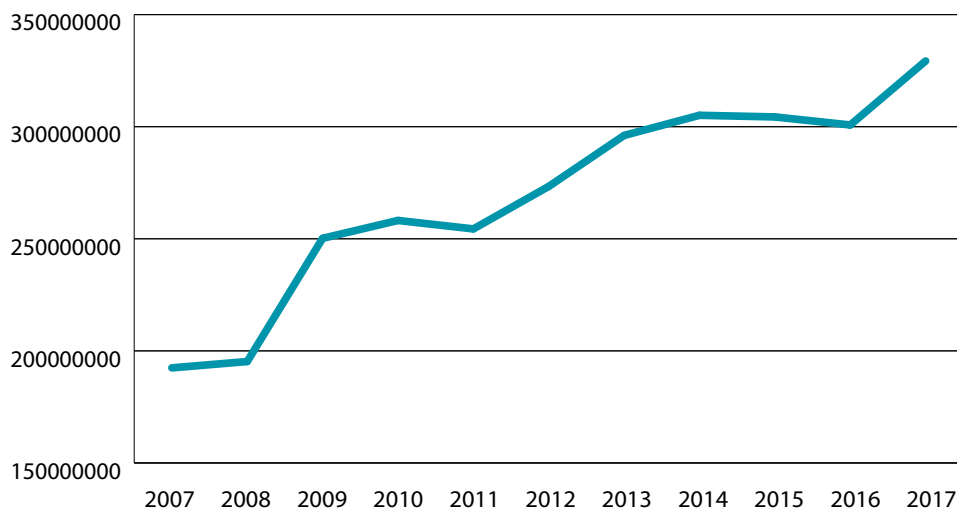
Vuoden 2017 alusta perustoimeentulotuki siirrettiin sosiaalitoimelta Kelaan. Kela-siirrolla haluttiin vähentää toimeentulotuen hakemiseen liittyvää leimautumista ja sitä kautta toimeentulotuen alikäyttöä (VTV 2020). Alikäytön vähenemisen puolestaan arveltiin ehkäisevän ongelmien syventymistä ja kasautumista. (Ylikännö & Rajavaara 2016.) Lisäksi Kela-siirtoa perusteltiin sillä, että jokaisen tukea haluavan kohdalla voitaisiin helpommin selvittää, onko hänellä oikeus johonkin perusturvaetuuteen. Näin arveltiin estettävän perusturvaan oikeutettujen valumista toimeentulotuella (Raittila ym. 2018). Siirron on arvioitu helpottaneen toimeentulotuen hakemista (Kivipelto ym. 2019) ja vähentäneen toimeentulotuen alikäyttöä jonkin verran (VTV 2020).

Toimeentulotuen Kela-siirto näkyy toimeentulotuen kustannuksissa. Vaikka kuvioita 1 ja 12 vertaamalla nähdään, että nuorten toimeentulotuen kustannukset kasvoivat pitkään saman suuntaisesti NEET-asteen kasvun kanssa, vuonna 2015 NEET-asteen kasvu taittui ja laski vuoden 2017 loppuun saakka. Toimeentulotuen menot sen sijaan ponnahtivat jyrkkään kasvuun vuoden 2017 aikana. Tuolloin myönnetyn toimeentulotuen kustannukset kasvoivat miltei yhtä jyrkästi kuin finanssikriisin jälkeen vuosien 2008 ja 2009 välillä. Taulukosta 1 nähdään, että toimeentulotuen kustannusten kasvu on



johtunut asiakkaiden määrän kasvusta, ei siitä, että nuorille vuoden aikana myönnetyn toimeentulotuen euromäärät olisivat kasvaneet. Perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä toimeentulotukea saavien määrä ja toimeentulotuen kokonaiskustannukset kasvoivat, mutta samalla henkilöä kohden maksetun toimeentulotuen määrä laski. Tämä voi johtua paitsi toimeentulotuen hakemisen helpottumisesta, myös siitä, että toimeentulotuen asiakkaana olleet nuoret saivat Kelasta jotakin muuta etuutta toimeentulotuen lisäksi.

Perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä sosiaalityön tarpeessa olevien aseman on kuitenkin arvioitu heikentyneen (Kivipelto ym. 2019). Siirron myötä palvelujärjestelmä saattaa tavoittaa tukea tarvitsevat nuoret aiempaa heikommin. Enää perustoimeentulotuen saaminen ei edellytä asiakaskontaktia kunnalliseen sosiaalitoimeen. Tilanteessa etuus- ja palvelujärjestelmä eivät tue toisiaan, vaan ne toimivat omista lähtökohdistaan kykenemättä asiakkaan ongelmien kokonaisvaltaiseen tunnistamiseen (Raittila ym. 2018). Kela on viime vuosina uudistanut asiakaspalveluaan vastaamaan paremmin perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeita, ja asiakaspalveluun on kehitetty sosiaalitoimen palveluja muistuttavia osioita (VTV 2020).



Keskimääräinen vuotuinen inflaatioprosentti 2007–2017 välillä: 1,49

Kuvio 13. 16–29-vuotiaiden toimeentulotuen kustannukset vuosina 2007–2017 (euromäärät vuoden 2017 rahassa).

Taulukossa 2 on esitetty julkisen talouden nettotulonsiirrot vuoden ajan NEET-statuksella olleilla vuosina 2014–2016 (pois lukien vanhempain-/vammaisetuuksia saavat). Taulukosta nähdään, että julkisen talouden menetykset syrjäytyvien nuorten osalta olivat vuonna 2016 yhteensä 218 819 311 euroa (keskimäärin 9 237 euroa syrjäytyvää nuorta kohden). Jos kustannuksia tarkastellaan kaikilla koulutustasoilla, kustannukset olivat vuonna 2016 yhteensä 389 440 664 (keskimäärin 8 728 euroa syrjäytyvää nuorta kohden).

Taulukko 2. Vähintään vuoden NEET-statuksella olleet perusasteen koulutuksen varassa olevat 16–29-vuotiaat vuosina 2012–2016 (pois lukien vanhempain etuuksia tai vammaisetuuksia vuoden aikana saaneet).

		2014	2015	2016
Korkeintaan peruskoulu	Summa	206 263 470	215 091 729	218 819 311
	Keskiarvo	8766	9091	9237
	N	23529	23660	23689
Kaikki	Summa	347 563 244	380 263 920	389 440 664
	Keskiarvo	8417	8644	8728
	N	41293	43991	44621



6 Työpajavalmennuksen vaikuttavuus

Tässä luvussa arvioimme työpajatoiminnan vaikuttavuutta. Nuorten työpajatoiminnan tavoitteena on ehkäistä nuorten syrjäytymistä (Tanskanen & Danielsbacka 2007). Työpajoilla nuorten syrjäytymistä pyritään ehkäisemään työn kautta tekemällä oppimisella sekä siihen liitettyllä valmennuksella. Valmennus on toiminnan ydin, ja työ valmennuksen menetelmä. (Palo 2017.) Sen takia puhumme tutkimuksessa nimenomaan työpajavalmennuksesta kuvatessamme koko toimintaa. Tutkimus täydentää aiempaa tietoa ja tutkimusta työpajojen vaikuttavuudesta viidestä näkökulmasta. Ne ovat (1) vertailuasetelmaan perustuva vaikuttavuuden mittaaminen; (2) vaikuttavuuden mittaaminen pitkällä aikavälillä; (3) vaikuttavuuden mittaaminen mielenterveyden kontekstissa (4) työpajatoiminnan erilaisten valmennusmuotojen vaikuttavuuden mittaaminen; ja (5) kustannusvaikutusten suora mittaaminen.

Vertailuasetelmaan perustuvalla mittaamisella tarkoitamme sitä, että työpajavalmennuksen vaikuttavuutta mitataan vertailemalla työpajavalmennukseen osallistuneiden nuorten tulemiin. Työpajavalmennuksen pitkän aikavälin vaikuttavuuden mittaamisella puolestaan tarkoitamme sitä, että vaikuttavuutta mitataan useita vuosia valmennuksen päättymisen jälkeen. Tämän tyyppistä työpajavalmennuksen pitkän aikavälin vaikuttavuuden mittausta ei ole yhtä poikkeusta (VTV 2006) lukuun ottamatta aiemmin tehty. Pääosin työpajavalmennuksen vaikuttavuusarviot ovat selvittäneet jakaumia siinä, miten työpajavalmennuksen päättäneet ovat sijoittuneet työhön, koulutukseen, muihin toimenpiteisiin ja työttömäksi välittömästi työpajavalmennuksen jälkeen. Arvioista ei selviä, missä määrin työpajavalmennuksesta työttömäksi jääneet ja muihin toimenpiteisiin ohjautuneet siirtyvät työhön ja koulutukseen myöhemmin, missä määrin koulutukseen siirtyneet myöhemmin työllistyvät ja onko suoraan työhön siirtyneiden työssäolo kestävä.

Työpajavalmennuksen vaikuttavuuden mittaamisella mielenterveyden kontekstissa tarkoitamme sitä, että mittaamme valmennuksen vaikuttavuutta erikseen mielenterveyden diagnoosin saaneilla nuorilla ja vertaamme mielenterveyden diagnoosin saaneiden nuorten tulemia niiden työpajanuorten tulemiin, joilla ei ole mielenterveyden diagnoosia. Se, ettei sen enempää työpajavalmennusta sinänsä, ja saati työpajavalmennuksen vaikuttavuutta, ole tarkasteltu mielenterveyden kontekstissa, on merkittävä puute aiemmassa tutkimuksessa. Mielenterveyden ongelmat ovat merkittävä syrjäytymisen riskitekijä, ja ne tuottavat myös suuria julkisen talouden kustannuksia. Suurella osalla työpajavalmennukseen osallistuvista nuorista on mielenterveyden ongelmia (ks. Paananen & Surakka 2018), ja vastaavasti työpajavalmennukseen sisältyy vahva psykososiaalisen vahvistamisen elementti ja mielenterveyden edistäminen. Niin ikään laadullisessa tutkimuksessa on saatu viitteitä siitä, että erityisesti mielenterveyskuntoutuja kokevat hyötyvänsä työpajavalmennuksesta (Wrede-Jäntti 2018).



Työpajavalmennuksen eri muotojen vaikuttavuuden mittaamisella tarkoitamme sitä, että mitaamme erilaisten matalan kynnyksen valmennusten sekä suoraan avoimille työmarkkinoille työllistymiseen tähtäävien valmennusmuotojen yhteyttä nuorten tulemiin työpajavalmennuksen päättymisen jälkeen. Matalan kynnyksen valmennusmuotoja ovat starttivalmennus ja kuntouttava valmennus, suoraan avoimille työmarkkinoille työllistymiseen tähtääviä valmennusmuotoja puolestaan ovat työhönvalmennus, seinätön valmennus ja valmentautujien sijoittaminen työpajan ulkopuolisiin työpaikkoihin. Mittaamme nuorten tulemia sen mukaan, minkä tyyppiseen valmennukseen nuori on työpajalla osallistunut. Lisäksi tarkastelemme sitä, millainen vaikutus suoraan työllistymiseen tähtäävään valmennukseen osallistumisella on nuorten tulemiin silloin, kun nuori on osallistunut ensin matalan kynnyksen valmennukseen. Tämä on tärkeää työpajavalmennuksen toiminta-ajatuksen kannalta, johon sisältyy ajatus polutuksesta, eli matalan kynnyksen valmennuksesta siirrytään työelämätaitojen karttumisen ja sosiaalisen vahvistumisen myötä suoraan työllistymiseen tähtäävään valmennukseen.

Kustannusvaikutusten suora mitaaminen tarkoittaa sitä, että työpajavalmennukseen osallistuneiden tuloja sekä maksettuja ja saatuja tulonsiirtoja verrataan vertailukelpoisten työpajavalmennukseen osallistumattomien nuorten vastaaviin indikaattoreihin työpajavalmennuksen aikana ja ennen muuta vuosia työpajavalmennusjakson päättymisen jälkeen. Näitä tietoja puolestaan verrataan työpajatoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin, joita tarkastellaan yksikkökustannuksina, eli työpajatoiminnan kuluja suhteessa valmentautujien määrään.¹⁸

6.1 TYÖPAJATOIMINNAN TAUSTA

Ensimmäiset nuorten työpajat perustettiin 1980-luvun alkupuolella Helsinkiin, Jyväskylään ja Tampereelle. Sen jälkeen aloittivat Kotka, Turku, Pori, Suomussalmi ja Vaasa (Häggman & Walldén 2017). Markku Hassinen (2007) näkee työpajatoiminnan aloittamisella yhteyden Suomessa 1972–1977 toteutettuun koulu-uudistukseen, joka poisti perusopetuksesta tasokurssit ja jonka seurauksena kaikille oppilaille tuli yhdenvertaiset

18 Kuten johdannossa kerrottiin tässä tutkimuksessa työpajojen vaikuttavuuden selvittämiseen on käytetty sekä paneeliaineistoa, joka on koottu TE-hallinnon URA-rekisteristä ja Tilastokeskuksen FOLK-rekisteristä, että työpajojen omia asiakasrekistereitä (PAR). Työpajavalmennuksen pitkäaikaisten vaikutusten ja kustannusvaikutusten mittaamiseen käytetään paneeliaineistoa, ja työpajavalmennuksen vaikuttavuuden mittaamiseen käytetään yllä kuvattujen taloudellisten indikaattorein ohella NEET-statusten pysyvyyttä sekä siirtymiä koulutukseen ja työhön. Eri valmennusmuotojen vaikuttavuuden mittaamiseen käytämme työpajojen omaa asiakasrekisteriä, josta vaikuttavuutta mitataan nuorten työpajavalmennusten jälkeisillä siirtymillä työhön, koulutukseen, muihin ohjattuihin toimenpiteisiin sekä työttömäksi. Tutkimusmenetelminä käytetään kuvailevia menetelmiä sekä osallistumistodennäköisyyksiin (*propensity-score matching*) perustuvaa kaltaistamista ja lineaarista todennäköisyysmallinnusta (*linear probability models*). (ks. liite 1)



mahdollisuudet hakeutua jatkokoulutukseen. Samalla syntyi tarve löytää keinoja tukea koulussa heikommin menestyviä oppilaita: työpajojen alkutaival kytkeytyi 1980-luvun alussa havaittuun uuteen ilmiöön, koulupudokkuuteen. Nuorisotilatoiminnalla ei pystytty auttamaan näitä nuoria, ja ensimmäiset työpajat syntyivätkin nuorisotyön välineiksi ja vaihtoehtoisiksi toimintamalleiksi, joiden avulla pyrittiin tarjoamaan tukipalveluita nuorille. Työpajatoiminnassa yhdistettiin nuorisotyön ja työhallinnon tavoitteita ja menetelmiä ja sen tavoitteeksi asetettiin ehkäistä nuorten syrjäytymistä työmarkkinoilta (Komonen 2007).

Hyvät kokemukset ja 1990-luvun alun laman aiheuttama massatyöttömyys johtivat nuorten työpajatoiminnan laajenemiseen. Työpajavalmennusta tarjoavien organisaatioiden ja asiakasmäärien kasvu mahdollistivat alueellisen ja valtakunnallisen verkostoitumisen, jonka myötä toimintaa kehitettiin. Vuonna 1995 Euroopan unioniin liittymisen myötä Suomessa työpajatoiminnan kehittämistä avitti merkittävästi Euroopan unionin sosiaalirahaston (ESR) projektirahoitus, jonka avulla kehitettiin olemassa olevien työpajojen toimintaa sekä perustettiin uusia. Valtakunnallisen työpajayhdistyksen vuonna 1995 tekemän selvityksen mukaan työpajojen määrä oli 237, kun se vuotta aiemmin oli ollut 100. 1990-luvulla myös sosiaalitoimenmukaantulo toimintaan muutti työpajavalmennuksen sisältöä. Kun 1980-luvun työpajavalmennuksessa painottui ennen muuta työkokemuksen antaminen ja työelämään tutustuttaminen, 1990-luvulla alettiin painottaa laajempaa tukea nuorille (Pekkala 2005). Työpajavalmennus oli koko 1990-luvun ajan yksi merkittävimmistä nuoriin kohdistetuista työllisyyttä edistävästä toimenpiteistä (Opetusministeriö 2004).

Toisen ESR-rahoituskauden alkaessa vuonna 1998 valtaosassa Suomen kunnista järjestettiin työpajavalmennusta tai ainakin sen kaltaista toimintaa nuorille. Nuorisotyöttömyys kuitenkin kääntyi laskuun 1990-luvun puolivälissä, ja erityisesti pienillä paikkakunnilla alkoi olla vaikeuksia löytää työhallinnon työpajakriteerit täyttäviä nuoria. Samoissa kunnissa kuitenkin oli usein pitkäaikaistyöttömiä aikuisia ja koulutuksen ulkopuolelle jääneitä nuoria. Kyseiset kohderyhmät lisääntyivät työpajoilla oleellisesti vuoteen 2000 mennessä. Tällöin alettiin yleisemmin puhua nuorten työpajatoiminnan sijasta pelkästään työpajatoiminnasta (Pekkala 2005, 15).

Nuorisolain (1285/2016) mukaan nuorten työpajatoiminnan tehtävänä on valmennuksen avulla parantaa nuoren valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun ja päästä avoimille työmarkkinoille tai muuhun tarvitsemaansa palveluun. Työpajatoiminnan tarkoituksena on parantaa nuoren elämänhallintataitoja sekä edistää hänen kasvuaan, itsenäistymistään ja osallisuutta yhteiskuntaan.

Karkeasti jakaen nuorisotyön mukana olo on tuonut työpajatoimintaan yksilöllisten ja vertaistukeen pohjautuvien menetelmien soveltamisen, työhallinto puolestaan työllistämiseen ja aktivointiin liittyvät toimet. Pyrkimys arjenhallinnan kokonaisvaltaiseen tukemiseen puolestaan pohjaa sosiaalitoimen mukanaan tuomaan näkökulmaan. Lisäksi opetustoimi on käyttänyt työpajoja apunaan pajakoulutoiminnan sekä ammatillisen



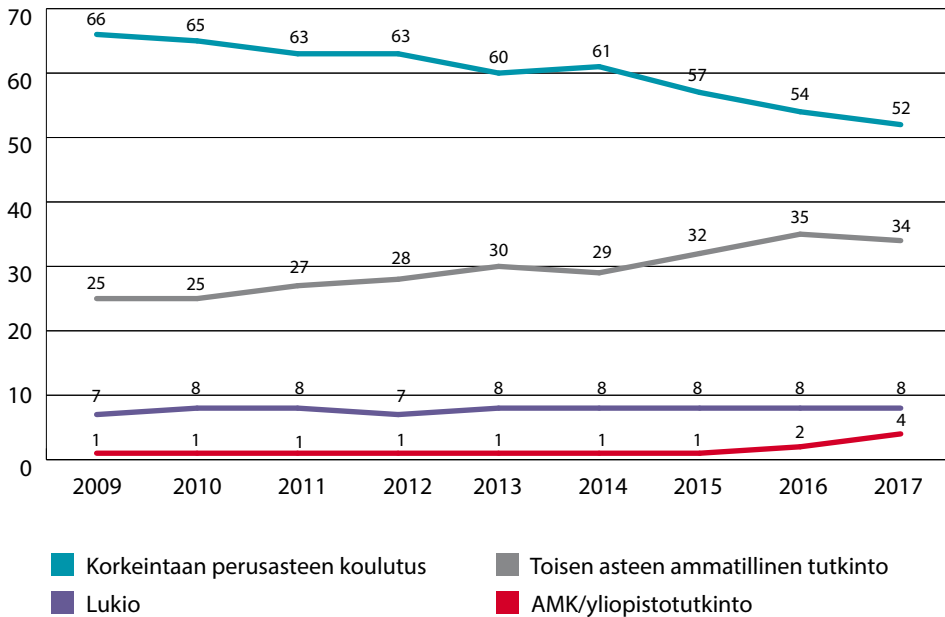
koulutuksen erityis- ja lisäopetuksen kehittämisessä. Työpajatoiminnan kehittämisessä siirryttiin vuoden 2000 jälkeen toiminnan vaikuttavuuden seurantaan sekä hyvien käytäntöjen mallintamiseen ja levittämiseen. (Opetusministeriö 2004)

Markku Hassisen (2007) mukaan työpajojen aseman vahvistumisen kannalta oli merkittävää vuonna 2001 voimaan tullut laki kuntouttavasta työtoiminnasta, joka velvoitti kuntia järjestämään aktivointia työn ja koulutuksen ulkopuolella oleville olleille. Vuoden 2013 alusta voimaan tullut nuorisotakuu puolestaan pyrki takaamaan alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle työ-, työkokeilu-opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikan viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta sekä peruskoulun päättäneelle koulutuspaikan lukiossa, ammatillisessa oppilaitoksessa, oppisopimuskoulutuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin (Hedemäki 2013).

Työpajatoiminnan projektiluonteisuus on haitannut työpajojen mahdollisuuksia päästä osaksi virallista järjestelmää (Hassinen 2004). Projektirahoituksella toimiminen on aiheuttanut sen, että työpajojen henkilökunta on ollut määräaikaissa työsuhteissa. Tilanne on kuitenkin kohentunut huomattavasti, ja vuonna 2017 työpajojen henkilöstöstä yhteensä 80 prosenttia oli vakinaisessa (60 %) tai vakinaisluonteisessa työsuhteessa (20 %). (Vakinaisluonteiseksi työkseen määritellään toistaiseksi voimassa olevat työsuhteet, yli kaksi vuotta työpajalla työskennelleet, AVI:n myöntämällä valtionavustuksella palkatut ja opetus- ja kulttuuriministeriön etsivän nuorisotyön valtionavustuksella palkatut työntekijät). Työpajoilla työskenteli vuonna 2017 yhteensä 2 296 henkilöä. Noin 45 prosentilla työpajojen henkilöstöstä oli korkea-asteen tutkinto. Yksilövalmentajista 70 prosentilla oli joko AMK- tai yliopistotutkinto. Työvalmentajilla pääasiainen koulutus oli vastaavasti 2. asteen ammatillinen tutkinto (65,6 %) (Bamming & Hilppinen 2018).

6.2 KEITÄ OVAT TYÖPAJANUORET?

Aluehallintoviraston ylläpitämä työpajojen asiakasrekisteri (PAR) ei tarjoa paljoa tietoa työpajavalmentautujien taustoista. Tärkeimpänä työpajanuorten taustan indikaattorina voidaan pitää koulutusta, työstäytymistä (työttömyyden) sisältyessä implisiittisesti valmentautujan statukseen. Kuviossa 14 on esitetty työpajavalmentautujien koulutustaustat aikavälillä 2009 ja 2017. Kuvioista nähdään, että korkeintaan peruskoulun suorittaneet nuoret ovat valtaenemmistönä nuorissa valmentautujissa. Kuitenkin vuodesta 2010 asti myös toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneiden nuorten osuus valmentautujista on kasvanut aina vuoteen 2016 saakka. Korkeintaan peruskoulun suorittaneiden osuus puolestaan on vähentynyt samassa suhteessa ammatillisen tutkinnon suorittaneiden osuuden kasvun kanssa samalla aikavälillä. Vuosien 2009 ja 2016 välillä myös valmentautujien kokonaismäärä kasvoi (vuotta 2013 lukuun ottamatta), joten korkeintaan peruskoulun suorittaneiden määrä ei ole ainakaan paljo pienentynyt samalla aikavälillä.



Kuvio 14. Nuorten työpajavalmentautujien koulutustaustat 2009–2017.

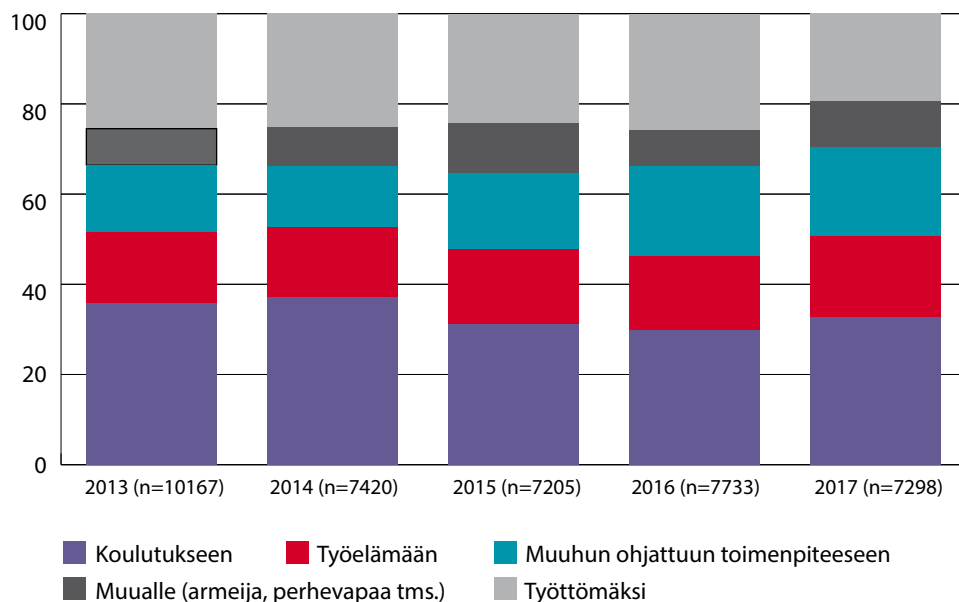
Työpajanuorten taustoja kuvataan syvemmin aikaisempien tutkimusten otannoissa. Ismo Pohjantammen (2006) tutkimuksessa (N=507) jokainen nuori oli ollut työttömänä, osa vuosia. Nuorten työttömyys yhdistyi vahvasti kielteisiin koulukokemuksiin: oppimisvaikeuksiin, epäonnistumisiin, viihtymättömyyteen, koulutuksen keskeyttämiseen ja poishakeutumiseen vääräksi kokemaltaan alalta. Joillakin nuorilla oli vaikeuksia hahmottaa, olivatko he pajalla ollessaan työttömiä vai eivät. Jotkut olivat päättäneet, etteivät enää ikinään palaisi koulutukseen ja olivat sopeutuneet joutenoloon. Valmentautujista 65 prosentilla oli työläisperhetausta, jossa myös työttömyyskokemukset ovat yleisempiä kuin koko väestössä. Tutkimuksessa korostuikin vanhempien työttömyyden merkitys ja siihen kytkeytyen usean riskitekijän yhteisvaikutukset. Sen sijaan perheissä, joissa vanhemmat puhuivat työnhausta ja ylläpitivät vanhat sosiaaliset suhteensa, vanhempien työttömyys ei näyttäytynyt yhtä selvästi nuoren elämässä passivoivana tekijänä.

Hägmanin ym. (2016) mukaan työpajanuorten joukossa on myös koulukiusattuja, mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsiviä, vailla kodin ulkopuolisia turvaverkkoja olevia, runsaasti internetiin aikaansa käyttäviä ja yksinäisiä nuoria. Osalla nuorista vuorokausirytmi on sekaisin ja elämä passivoitunut niin, että henkilökohtaisten päätösten tekeminen ja niiden toteuttaminen ei onnistu. Anne Surakan (2017) mukaan yleisin heikoimmassa asemassa olevia työpajanuoria yhdistävä tekijä ovat mielenterveysongelmat. Myös päihdeongelmat nousevat esiin. Työpajojen henkilöstön näkökulmasta nuorten työpajatoiminnassa mukana olevilla on yhä enemmän mielenterveysongelmia

(Viitanen 2016). Työpajanuorten toimeentulosta ei juuri ole tarjolla indikaattoreita, mutta ilmeistä on, että toimeentulo suurelta osin muodostuu työttömyysetuuksista ja toimeentulotuesta.

6.3 TYÖPAJATOIMINNAN VAIKUTTAVUUDEN MITTAAMINEN TÄHÄNASTISISSA SELVITYKSISSÄ

Aiemmin työpajatoiminnan vaikuttavuuden arviointia vaikeutti se, että vaikuttavuutta oli mitattu vain tapaus- ja projektikohtaisesti (Komonen 2007). Asettaessaan työpajatoiminnalle viralliset tavoitteet ja tehtävät opetusministeriö (2006) asetti samalla, että työpajojen on arvioitava toimintansa vaikuttavuutta seuraamalla nuorten sijoittumista työpajakson jälkeen. Siksi luotiin PAR-järjestelmä ja PAR-rekisteri.



Kuvio 15. Nuorten valmentautujien sijoittumiset työpajakson jälkeen vuosina 2013–2017 (jos sijoittuminen on rekisteröity). Lähde: OKM/AVI, Valtakunnallinen työpajakysely, Baming & Hilppinen 2018.

Kuviosta 15 nähdään nuorten valmentautujien sijoittuminen työpajakson jälkeen vuosina 2013–2017. Kaikkina tarkasteltuina vuosina suurin osa nuorista sijoittui työpajakson jälkeen koulutukseen. Koulutukseen siirtyminen oli kuitenkin hieman suurempaa vuosina 2013–2014 kuin vuosina 2015–2017, mikä saattaa selittyä sillä, että toisen asteen amma-



tillisen tutkinnon suorittaneiden osuus on kasvanut nuorten valmentautujien keskuudessa (ks. kuvio 10). Toisen asteen tutkinnon suorittaneiden keskuudessa todennäköisesti päämääränä on useammin suoraan työelämään siirtyminen pelkän peruskoulun suorittaneisiin verrattuna. Myös korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus valmentautujista on tällä aikavälillä hieman kasvanut, ja heilläkin tähtäimenä on todennäköisesti suora työllistyminen. Tulkintaa tukee se, että työhön ja muuhun ohjattuun toimenpiteeseen siirtyminen on yleistynyt valmentautujien keskuudessa. Vuoden 2017 aiempaa korkeampaa työhön siirtyneiden osuutta saattaa selittää myös talouskasvu ja sen myötä parantuneet työllistymismahdollisuudet. Suurin muutos tarkasteltavalla aikavälillä on työttömäksi siirtyneiden osuuden pieneneminen kuudella prosenttiyksiköllä vuosien 2016 ja 2017 välillä. Kuitenkin myös muualle (arheiinaan, perhevapaalle tms.) siirtyneiden osuuden kasvu vuosien 2016 ja 2017 välillä selittänee osan työttömäksi siirtyneiden osuuden pienenemisestä. Kaiken kaikkiaan jakauman perusteella ei voida sanoa juuri mitään mahdollisesta työpajavalmennuksen vaikuttavuuden lisääntymisestä.

Työpajajhdistyksen Sovari-mittari puolestaan mittaa työpajatoiminnan vaikuttavuutta subjektiivisilla indikaattoreilla. Sovarikyselyn (2017) vastausten perusteella päivärytmin säännöllistyminen (62 %) ja omien pystyvyysuskomusten parantuminen (kokee että osaa tehdä hyvin joitakin asioita) (60 %) olivat selvästi yleisimmin koetut työpajavalmennuksen hyödyt. Yli puolet vastanneista valmentautujista koki lähitulevaisuuden suunnitelmiansa selkiytyneen (56 %), kyvyn toimia toisten ihmisten kanssa parantuneen (54 %), kyvyn nähdä itsessä hyviä ominaisuuksia (53 %), uskon omien tavoitteiden saavuttamiseen (51 %) ja rohkeuden pyytää apua (51 %) lisääntyneen. Noin puolet koki rohkeuden tuoda esille omia mielipiteitään (50 %), tyytyväisyyden omaan elämäänsä (49 %), luottamuksen selvitä ongelmatilanteista (49 %), työtehtävissä jaksamisen (49 %) sekä tunteen siitä että voi itse vaikuttaa elämänsä kulkuun (48 %) lisääntyneen. Jakaumat kertovat työpajavalmennuksen olevan näillä valmentautujien subjektiivisilla arvioilla mitattuna toimivaa. Todennäköisesti niillä osa-alueilla, joilla ei koettu yhtä paljoa vahvistumista (esimerkiksi kotitöiden ja raha-asioiden hoitaminen), kokemus omasta pystyvyydestä oli jo vahvaa, eikä niiden siksi koettu parantuneen työpajavalmennuksen myötä. Jakaumia voidaan myös tarkastella kääntäen niin, että niillä osa-alueilla, joilla valmentautajat kokivat eniten vahvistumista (esimerkiksi päivärytmin säännöllisyys ja suunnitelmien selkeys) oli valmentautujilla myös eniten tarpeita.

Vaikuttavuuden mittaamisen kannalta työpajojen asiakasrekisterin heikkoutena ovat niukat valmentautujien taustoja kuvaavat indikaattorit ja työpajajakson päättymisen jälkeisiä välittömiä siirtymiä pidemmälle ulottuvien indikaattorien puute. Taustatietojen niukkuus aiheuttaa sen, että valmentautujien taustoihin liittyvän valikoitumisen vaikutusta nuorten tulemiin ei voida tarvittavassa määrin kontrolloida. Kärjistäen: on vaikeampi tietää, onko työpajavalmennuksesta työllistyvillä 20 prosentilla muihin valmentautujiin nähden paremman koulutuksen lisäksi muutoin paremmat työllistymisen edellytykset, niin että he olisivat työllistyneet ennen pitkää ilman työpajavalmennustakin,



ja vastaavasti, onko huonommat edellytykset omaavien työpajavalmennuksella lainkaan yhteyttä työllistymiseen. Tällaisessa tilanteessa voisi johtopäätös olla, ettei työpajavalmennuksella ole itsenäistä yhteyttä nuorten siirtymiin pajajakson jälkeen. Siitä huolimatta on todettava, että työpajojen asiakasrekisterin jakaumien perusteella on todennäköistä, että työpajavalmennus edesauttaa työpajanuorten siirtymiä koulutukseen ja työhön. Arvokas lisä työpajojen asiakasrekisterin tietoihin olisi myös se, kuinka pitkään henkilö on ollut työttömänä ennen työpajavalmennusta. Mikäli henkilö on ollut suhteellisen pitkään työn ja koulutuksen ulkopuolella ja siirtyy työpajavalmennuksesta työhön tai koulutukseen, voidaan vahvemmin päätellä, että työpajavalmennus on edesauttanut koulutukseen ja työhön siirtymistä.

Sovari-kyselyssä potentiaalinen ongelma on vastaajajoukon systemaattinen valikoituminen, koska kyselyyn vastaaminen on vapaaehtoista. Toisin sanoen kyselyyn vastanneet ja vastaamisesta kieltäytyneet eroavat toisistaan systemaattisesti niin, että jos nuoret, jotka jättävät vastaamatta, olisivat vastanneet, niin tulokset olisivat erilaiset. Määrä voi kuitenkin jonkin verran korvata valikoitumista, sillä vastaajajoukon valikoituminen tuskin on absoluuttista, ja kyselyyn vastannee jonkin verran myös niitä nuoria, jotka todennäköisemmin kuuluisivat vastaamattomien ryhmään. Tuloksia olisi siten olennaista tarkastella taustatekijöiden mukaan, eli vertailla taustatekijöiden mukaan kyselyn otoksen ja valmentautujien perusjoukon (valmentautujat, joihin otoksesta saadut tulokset halutaan yleistää koskemaan) mukaan, eli vertailla taustatekijöiden mukaan kyselyn otoksen ja valmentautujien perusjoukon vastaavuutta sekä mahdollisuuksien mukaan painottaa aineistoa.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) vuonna 2007 tekemä tarkastus työpajavalmennuksen vaikuttavuudesta on tähän mennessä ainoa paneeliaineistolla tehty vertaileva tutkimus työpajatoiminnan vaikuttavuudesta. Siinä kerättiin tietoa Helsingin, Oulun ja Turun kaupunkien työpajoista ja pyydettiin henkilötunnukset vuonna 2003 pajajaksoon osallistuneista henkilöistä. Tutkimusta varten muodostettiin saman ikäisistä työttömistä nuorista koostuva vertailuryhmä. Tavoitteena oli selvittää, onko työpajajakso edistänyt nuorten siirtymistä työhön tai opintoihin, kun muut sijoittumiseen vaikuttavat tekijät otetaan huomioon. Sijoittumistieto oli vuoden 2004 lopulta eli noin 1,5 vuotta pajajakson päättymisen jälkeen. Aineistossa oli yhteensä vajaat 900 henkilöä, joista hieman yli 200 osallistui työpajajaksoon vuonna 2003. Tulosten mukaan työpajajakso ei ole edistänyt henkilön sijoittumista, jos katsotaan työhön ja koulutukseen sijoittumista yhteensä. Jos katsotaan erikseen työhön tai opintoihin sijoittumista, niin pajajakso ei vaikuttanut työhön sijoittumiseen, mutta opintoihin sijoittumiseen sillä näytti olevan vaikutusta. Jatko-opintojen todennäköisyys pajanuorilla oli noin 20 prosenttiyksikköä suurempi kuin vertailuryhmällä. Ero oli tilastollisesti merkitsevä. Tulosten mukaan pajajakso on hyödyttänyt eniten niitä nuoria, joilla ei ollut minkäänlaista perusasteen jälkeistä koulutusta. Pajatoiminta on auttanut näitä nuoria sijoittumaan jatko-opintoihin, vaikka peruskoulun suorittamisesta on kulunut aikaa jo useita vuosia.

Tässä tutkimuksessa mittaamme työpajanuorten siirtymiä astetta pidemmälle



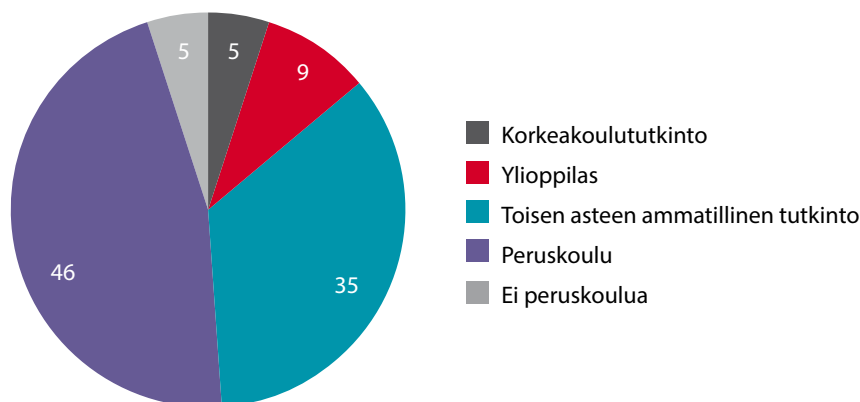
tulevaisuuteen kuin VTV:n edellä kuvatussa tuloksellisuuden tarkastuksessa tehtiin. Keskeisin tavoitteemme on tarkastella työpajavalmennuksessa olleiden nuorten siirtymiä koulutuksesta työelämään. PAR-rekisteriin perustuvien vuosittaisten aluehallintovirastojen raporttien mukaan suurin osa nuorista siirtyy työpajalta koulutukseen. VTV:n tutkimuksessa ei kuitenkaan havaittu vielä 1,5 vuoden ajanjaksolla mainittavaa siirtymää koulutuksesta edelleen työhön. Tutkimuksemme osaltaan mittaa PAR-järjestelmän toimivuutta ja aluehallintoviraston vaikuttavuusarvioiden osuvuutta tarkastelemalla työpajalta koulutukseen siirtyneiden työelämään pääsyä.

Mutta keitä ovat vertailukelpoiset työpajavalmennukseen osallistumattomat nuoret? Työpajanuorten tulemia ei voida suoraan verrata työpajavalmennukseen osallistumattomien nuorten tulemiin, koska työpajanuoret valikoituvat työpajalle työttömyyden ja syrjäytymisriskin perusteella. Myöskään yksittäisen huono-osaisuuden indikaattorin, samanaikaisen työn ja koulutuksen ulkopuolella olon, perusteella ei voida vielä päätellä, että vertailuryhmä olisi kovinkaan verrannollinen työpajavalmentautujiin, koska työpajavalmennukseen valikoituneilla nuorilla todennäköisesti on matala koulutus, mielenterveyden häiriöitä ja ovat näin syrjäytyvämpiä kuin NEET-nuoret keskimäärin. Kaiken kaikkiaan työn ja koulutuksen ulkopuolella olo on nuorilla yleistä ja liittyy moniin elämäntilanteisiin, jotka eivät juuri kieli syrjäytymisriskistä. Huono-osaisuuttakin kokevista nuorista vertailuryhmän tulemat näyttävät rekisteritiedoissa useimmiten paremmilta työhön ja koulutukseen siirtymisellä mitattuna kuin toimenpiteeseen osallistuneilla siinä, että he saavat useammin opiskelupaikan tai työllistyvät. Tämä saattaa toisinaan liittyä myös niin sanottuun uhkavaikutukseen, jossa toimenpiteeseen osallistumisen lähestyessä henkilö alkaa aktiivisemmin hakea työtä tai koulutusta, koska ei halua osallistua toimenpiteeseen. Käytännössä aina kuitenkin jää jäljelle havaitsematon toimenpiteeseen valikoitumiseen johtava vaikutus, jota ei pystytä suoraan mittaamaan. Joskus toimenpiteestä tulkitaan olevan haittaa, mutta lukkiutumisaikutusta (eli työnhaun ja sitä myötä työllistymisen vähenemistä toimenpiteen aikana) pidemmälle menevien haitallisuuspäätelmien kanssa on syytä olla varovainen.

6.4 NUORTEN SIIRTYMÄT TYÖPAJOILTA KOULUTUSTAUSTAN MUKAAN

Aloitamme työpajavalmennuksen vaikuttavuuden varsinaisen analyysin tarkastelemalla nuorten siirtymiä työhön, koulutukseen, muihin ohjattuihin toimenpiteisiin ja työttömäksi. Analyysi kohdistuu vuoden 2017 tilanteeseen ja työpajojen asiakasrekisterin tietoihin. Alle 29-vuotiaiden työpajavalmentautujien määrä oli vuoden lopussa yhteensä 14 400, eli 600 henkilöä vähemmän kuin vuonna 2016. Alle 25-vuotiaita valmentautujia oli vuonna 2017 yhteensä 10 600. TE-hallinto oli merkittävin nuoria työpajoille ohjaava taho. Seuraavaksi yleisimmät olivat kunnan sosiaali- ja terveystoimi sekä nuorisotyö.

Valmentautujia tuli pajoille aikaisempaa enemmän myös oma-aloitteisesti. Suurin osa pajajakson päättäneistä valmentautujista oli miehiä: heidän osuutensa oli lähes 60 prosenttia kaikista pajojen valmentautujista. Valmentautujien osuuksissa ikäryhmien välillä ei ollut merkittäviä eroja. Eroa miesten ja naisten välillä saattaa selittää se, että työttömyys ylipäättään on yleisempää miesten keskuudessa, minkä vuoksi heitä valikoituu enemmän myös työpajoille. Myös naisten koulutustaso on korkeampi kuin miesten, mikä tuo suojaa työttömyydeltä. Valmentautujien sukupuolijakauma ei ole vaihdellut paljon viime vuosien aikana. Yli puolet pajalla olleista nuorista oli suorittanut korkeintaan peruskoulun. Osa korkeintaan peruskoulun suorittaneista nuorista oli jättänyt toisen asteen opinnot kesken (Bamming & Hilppinen 2017). Kuitenkin toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osuus työpajanuorista on kasvanut. Vuonna 2017 kolmannes alle 29-vuotiaista työpajanuorista oli suorittanut toisen asteen tutkinnon. (Ks. **kuvio 16**)



Kuvio 16. Alle 29-vuotiaiden työpajavalmentautujien koulutustausta 2017.

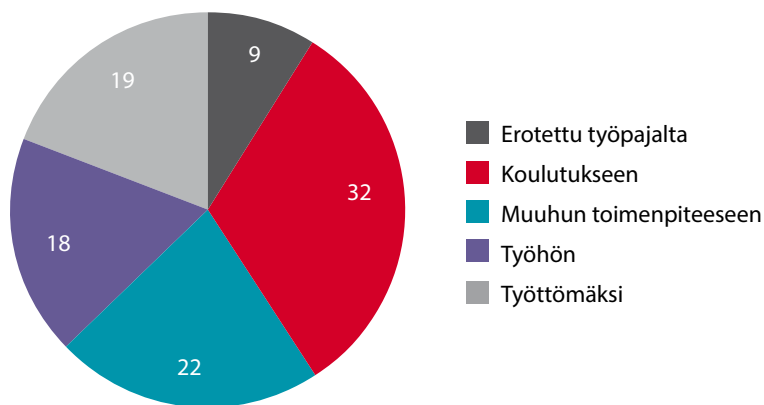
Kuviossa 17 on esitetty nuorten tulemat työpajajakson jälkeen (n=5683). Tulosten monitulkinta-taisuuden vähentämiseksi tarkastelusta on poistettu vammaiset nuoret sekä työpajalta armeijaan, siviilipalvelukseen tai vanhempainvapaalle siirtyneet nuoret. Suurin osa työpajajakson päättäneistä nuorista siirtyi koulutukseen (32 %) ja toiseksi suurin osa muihin toimenpiteisiin (22 %). Työhön (18 %) ja työttömäksi (19 %) siirtyi suunnilleen yhtä suuri osa. Työpajanuorten siirtymistä koulutukseen voidaan pitää lähtökohtaisesti suotuisimpana tulemana – mikäli nuorella ei vielä ole ammattiin pätevöittävää koulutusta – sekä nuoren itsensä että julkisen talouden kannalta. Matalasti koulutetut ovat haavoittuvia suhdannevaihteluille ja muille tekijöille, ja koulutus voidaan ajatella kuin vakuutuksena, joka antaa suojaa myöhemmältä työttömyydeltä (Karhunen 2017).

Vuonna 2017 kolmen kuukauden kuluttua aktiivitoimenpiteiden päättymisestä avoimille työmarkkinoille oli sijoittunut keskimäärin 23 prosenttia toimenpiteisiin osallistuneista ja kuusi kuukautta myöhemmin 26 prosenttia (Tuomaala 2019).



Työpajavalmennuksesta suoraan työelämään sijoittui 18 prosenttia. Käytännössä aktiivitoimenpiteiden jälkeinen työllistyminen on miltei aina suurempaa 3–6 kuukautta toimenpiteen jälkeen kuin välittömästi sen jälkeen. Tältä pohjalta voitaisiin arvioida työpajavalmennuksen työllistävän vaikutuksen olevan aktiivitoimenpiteiden keskitasoa. Työ- ja koulutuskokeiluista työllistyi kolme kuukautta päättymisen jälkeen 15 prosenttia, työnhaku-/uravalmennuksesta 13 prosenttia, kuntouttavasta työtoiminnasta 4 prosenttia, työllistetyistä 28 prosenttia (valtiolle 52 %, kuntaan 16 %, yksityiselle 32 %, oppisopimus 43 %, startit 37 %), ammatillisesta työvoimakoulutuksesta 45 prosenttia, vuorotteluvapaan sijaisuudesta 64 prosenttia ja omaehtoisesti opiskelleista 37 prosenttia.

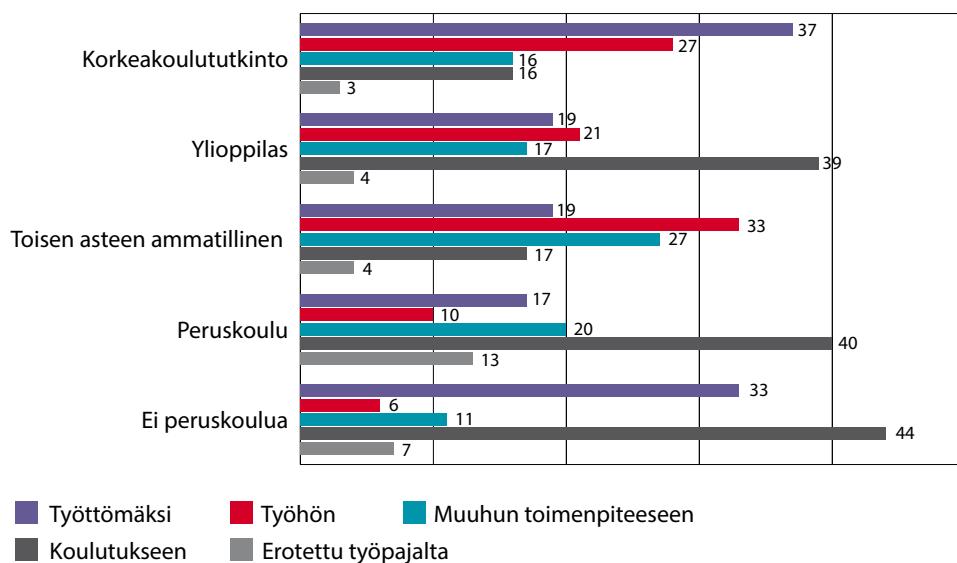
Työpajavalmennus kuitenkin eroaa yllä mainituista aktiivitoimenpiteistä siinä, että sen keskeisenä tavoitteena on auttaa nuoria jatkamaan kesken jääneitä koulutuspolkujaan: tästä näkökulmasta työpajavalmennukseen osallistuneiden nuorten tulemista 50 prosenttia oli asetettujen tavoitteiden mukaisia. On syytä ottaa huomioon, että työpajavalmennuksen tavoitteena on syrjäytymisen ehkäiseminen, ja näin työpajavalmennukseen valikoidaan tai valikoituu syrjäytymisriskissä olevia nuoria enemmän kuin muihin toimenpiteisiin, ehkä kuntouttavaa toimintaa sinänsä lukuun ottamatta. Erityisessä syrjäytymisriskissä olevilla nuorilla koulutuspolkujen jatkamisen ohella valmennuksen tärkeä tavoite on saattaa nuori työpajan jälkeisiin toimenpiteisiin. Tästä näkökulmasta 72 prosenttia työpajavalmennukseen osallistuneiden nuorten tulemista täytti toiminnalle asetetut tavoitteet.



Kuvio 17. Nuorten siirtymät työpajoilta 2017 (%).

Kuviossa 18 on esitetty nuorten tulemat koulutuksen mukaan (n=5683). Nuorten koulutustausta selittää vahvasti valmentautujien siirtymiä koulutukseen ja työhön. Koulutukseen siirtyi 40 prosenttia vain perusasteen suorittaneista ja 44 prosenttia niistä, joilla oli jäänyt peruskoulu kesken. Myös 39 prosenttia korkeintaan ylioppilastutkinnon suorittaneista

siirtyi työpajalta opiskelemaan. Opiskelemaan siirtyneiden ammatillisen tutkinnon suorittaneiden osuus on suhteellisen pieni verrattuna muun koulutustaustan omaaviin nuoriin, mutta suhteellisen suuri siitä näkökulmasta, että heillä on jo ammatillinen tutkinto suoritettuna. Työpajojen asiakasrekisteri ei anna tarkempia tietoja siitä, miltä osin kyse voi olla opintojen jatkamisesta korkeampaan oman alan tutkintoon, ja kuinka suurelta osin kyse on alanvaihdosta. Työpajoilta työhön siirtyvät useimmiten toisen asteen ammatillisen tutkinnon (33 %) ja korkeakoulututkinnon suorittaneet (28 %), harvimminkin vain peruskoulun suorittaneet (10 %) sekä ne, joilla on jäänyt peruskoulu kesken (6 %).



Kuvio 18. Nuorten siirtyminen työpajoilta työhön, koulutukseen, muihin toimenpiteisiin ja työttömäksi sekä työpajoilta erotettujen osuudet koulutustaustan mukaan (%)

6.5 TYÖPAJAVALMENNUKSEN PITKÄN AIKAVÄLIN VAIKUTTAVUUS

Arvioimme tutkimuksessamme myös työpajavalmennuksen pitkäaikaisvaikuttavuutta. Vastemuuttujina ovat NEET-statuksella olo, opiskelu ja työssäolo. Lisäksi kustannusvaikutusten tarkastelussa vasteena on työtulot jatkuvana muuttujana. Kontrollimuuttujat ovat sukupuoli, ikä, koulutus etninen tausta, lasten lukumäärä, mielenterveyden diagnoosit sekä aiempi NEET-statuksella olo. Ikä on jaettu kolmeen luokkaan: 16–19-vuotiaat, 20–24-vuotiaat ja 25–29-vuotiaat. Tätä nuoremmat ja vanhemmat eivät ole tarkastelussa mukana. Koulutus on jaettu kolmeen luokkaan: korkeintaan peruskoulututkinto, toisen asteen tutkinto ja korkeakoulututkinto suoritettuna. Etninen tausta puolestaan on neliluokkainen muuttuja. Sen luokat ovat ”suomalaistaustainen, syntynyt Suomessa”,



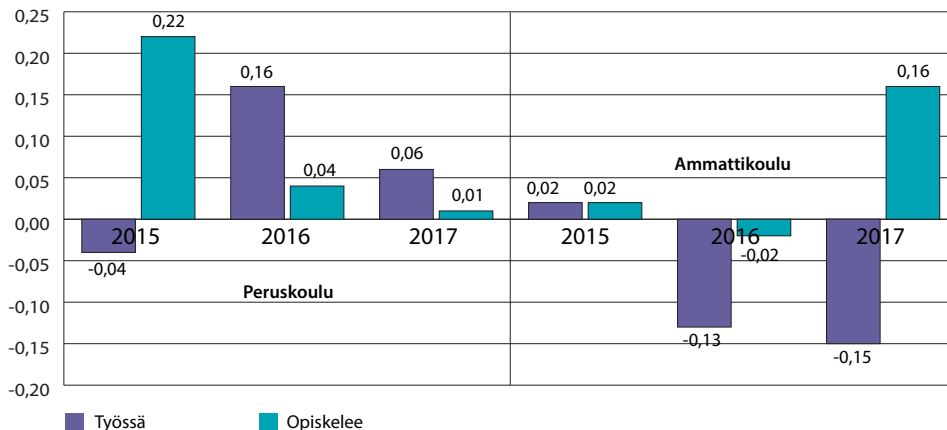
”suomalaistaustainen, syntynyt ulkomailla”, ”ulkomaalaistaustainen, syntynyt Suomessa” ja ”ulkomaalaistaustainen, syntynyt ulkomailla. Lasten lukumäärä on jaettu neljään luokkaan: ”ei lapsia”, ”1 lapsi”, ”2 lasta” ja ”3 tai useampi lapsi”. Mielenterveyden diagnooseja kuvaava muuttuja on kaksiluokkainen: ”ei ole mielenterveyden diagnoosia” ja ”on mielenterveyden diagnoosi”. Aiempaa NEET-statuksella oloa kuvaava indikaattori on symmetrinen vasteena olevan NEET-indikaattorin kanssa. Se on kaksiluokkainen: henkilö joko ei ole työssä eikä opiskele tai henkilö on työssä tai opiskelee. Mittausajankohta on vuosi 2015, ja aiempaa NEET-statuksella oloa mitataan vuodelta 2014. Kuten sanottu, tutkimusmenetelminä tässä käytetään kuvailevia menetelmiä sekä lineaarista todennäköisyysmallinnusta (LPM) ja osallistumistodennäköisyyksiin perustuvaa kaltaistamista.

Siirrymme seuraavaksi tarkastelemaan NEET-statusten pysyvyyttä sekä NEET-nuorten siirtymiä koulutukseen ja työhön monimuuttujamenetelmin, jolloin on mahdollista kontrolloida käyttämiemme selittävien tekijöiden vaikutukset toisillaan. Analyysimenetelmänä on käytetty työpajavalmennukseen osallistumistodennäköisyyksiin perustuvaa kaltaistamista. Tulokset on esitetty kuviossa 17. Selitettävänä kussakin mallissa on NEET-statuksella olo, opiskelu ja työssäolo vuosina 2015–2017. Työpajavalmennukseen osallistuneille nuorille on haettu työpajavalmennukseen osallistumattomien nuorten vertailuryhmästä vastinparit, joilla havaittujen taustatekijöiden perusteella on mahdollisimman samansuuruinen todennäköisyys osallistua työpajavalmennukseen, mutta jotka eivät kuitenkaan ole osallistuneet siihen. Taustatekijät, joiden perusteella kaltaistaminen on suoritettu, ovat sukupuoli, ikä, koulutus, siviilisäätö ja lasten lukumäärä. Koska työpajavalmennuksen tavoitteena on syrjäytymisen ehkäiseminen, kaltaistamisessa on otettu huomioon mahdollisimman suoraan huono-osaisuutta mittaavia indikaattoreita: aiempi NEET-statuksella olo, toimeentulotuki 2012–2014, lastensuojelutausta, mielenterveyden diagnoosit ja asuinkunnan nuorisotyöttömyysaste. Havaitsimme myös, että vertailuryhmän NEET-nuoriin voi sisältyä vanhempainvapaalla olevia ja sieltä palaavia, ja siksi mukaan on otettu myös vanhempainetuksien saanti vuonna 2015.

Kuviosta 19 nähdään, että vuoden 2015 lopulla kyseisen vuoden aikana työpajajakson päättäneistä tutkimushenkilöistä korkeintaan perusasteen suorittaneet nuoret olivat 22 prosenttiyksikköä korkeintaan perusasteen suorittaneita vertailuryhmän nuoria useammin opiskelemassa. Vuoden 2016 lopulla he puolestaan olivat 16 prosenttiyksikköä vertailuryhmän nuoria useammin työssä (4 prosenttiyksikköä useammin opiskelemassa). Vuoden 2017 lopulla työllisyys oli enää vain 6 prosenttiyksikköä työpajajakson vuonna 2015 lopettaneiden eduksi. Vertailuryhmän nuoret ovat voineet osallistua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin seurattuna aikavälinä ja vuosien 2016–2017 välillä myös työpajavalmennukseen.

Vuonna 2015 työpajajakson päättäneet ammatillisen tutkinnon suorittaneet olivat vuoden 2015 lopulla vain hieman ammatillisen tutkinnon suorittaneita vertailuryhmän nuoria useammin työssä ja koulutuksessa, ja vuosien 2016 ja 2017 lopulla heidän työssäolonsa oli selvästi vertailuryhmän nuoria vähäisempää. Sen sijaan vuoden 2017 lopulla

ammattillisen tutkinnon suorittaneet olivat 16 prosenttia useammin opiskelemassa kuin vertailuryhmän nuoret. Havaittu huono-osaisuus kasautuu korkeintaan perustasteen suorittaneiden keskuuteen, ja ammattillisen tutkinnon suorittaneiden keskuudessa on paljon valikoitumista. He voivat olla ”väärälle alalle” opiskelleita tai muuta sellaista. Käytännössä tulosten taustalla on pakko olettaa olevan havaitsematon valikoituminen, koska muussa tapauksessa tulisi olettaa, että työpajavalmennuksella on kielteinen vaikutus työllistymiseen. Ja sitten pitäisi kysyä, mitä heille oikein tapahtuu työpajalla.



Estimaatit merkitsevät 0,001 %:n riskitasolla N= 1553 (korkeintaan perustasteen suorittaneet) 5880 (ammattillisen tutkinnon suorittaneet). Analyysissä käytetty painokertoimia.

Kovariaatit: ikä, sukupuoli, syntyperä, siviilisäätty, alle 3-vuotiaiden lasten lukumäärä, mielenterveyden diagnoosi, krooniset työkykyä heikentävät sairaudet, lastensuojelutausta, työttömyyspäivät 2013–2014, työvoiman ulkopuolella olo 2013, toimeentulotuki 2013–2014, kunnan työttömyysaste. Jokainen estimaatti $p < 0,001$ (ps match, nearest neighbor (5), probit)

Kuvio 19. Vuoden 2015 aikana työpajavalmennuksen päättäneiden 16–29-vuotiaiden työssäolo, opiskelu ja NEET-statuksella olo vuosien 2015, 2016 ja 2017 lopulla.

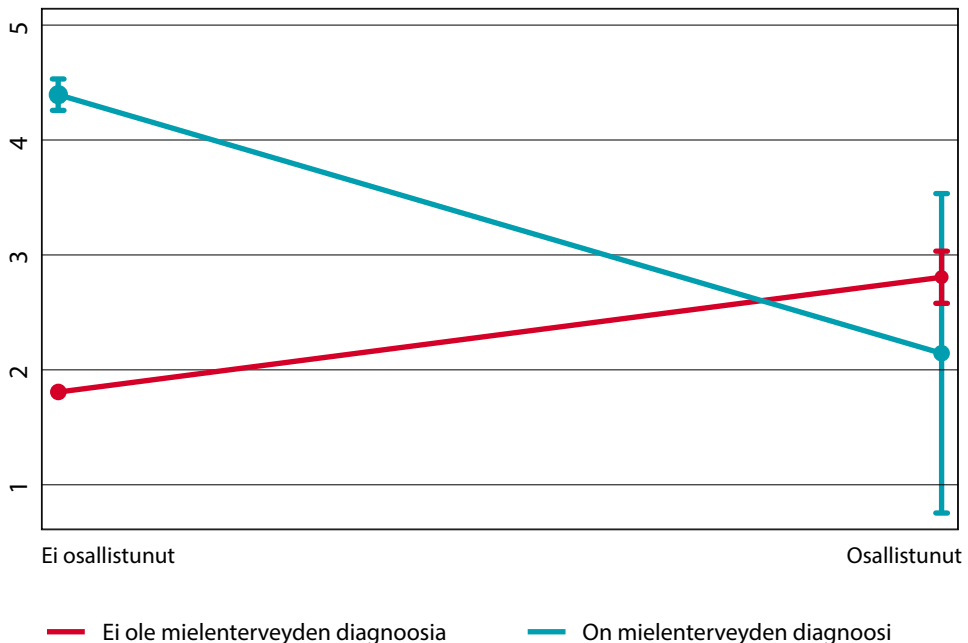
6.6 TYÖPAJAVALMENNUKSEN VAIKUTTAVUUS MIELENTERVEYDEN KONTEKSTISSA

Työpajavalmennusta eikä edes nuorisotyötä tai työvoimapolitiittisia toimenpiteitä ylipääntään ole Suomessa tutkittu mielenterveyden kontekstissa. Aiemmat tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että huomattavalla osalla työpajavalmennukseen osallistuvista nuorista on taustalla mielenterveysongelmia (Paananen & Surakka 2018). Työpajalla saattaakin olla suuri merkitys sekä diagnosoituja että diagnosoimattomia mielenterveyden ongelmia omaaville nuorille. Tuorehkon väitöskirjatutkimuksen (Ruutu 2019) mukaan ulospäin suuntautuneisiin kohdistuu paljon interventioita kouluissa, vaikka ne näyttäytyvätkin osin hallitsemattomina ja suunnittelemattomina. Sen sijaan sisänpäin oireileville koulun tuki ja interventiot ovat vähäiset tai niitä ei ole lainkaan.



Sosiaalisen ympäristön ja -tuen merkitys mielenterveyden ongelmista kuntoutumisessa on ilmeinen (Salmela-Aro 2019). Myös melko tuoreen kvalitatiivisen tutkimuksen (Wrede-Jäntti 2018) mukaan erityisesti jonkin mielenterveyden diagnoosin saaneet psykiatrisen avohoidon nuoret kokevat voivansa paremmin työpajajakson aikana. Myös mielenterveyden häiriöiden vuoksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevien nuorten kuntoutumisen sekä työhön ja koulutukseen siirtymisen on havaittu olevan nopeampaa, mikäli hoitoon liittyy työelämään tähtäävää valmennusta (Mattila-Holappa 2018).

Työpajavalmennus pienentää NEET-statusella olon pitkittymistä erityisesti mielenterveyden diagnoosin omaavilla nuorilla ja vastaavasti lisää mielenterveyden diagnoosin omaavien nuorten työhön ja (ennen muuta) koulutukseen siirtymisen todennäköisyyttä. Kuviossa 18 on tarkasteltu vuoden 2015 aikana työpajajakson päättäneiden nuorten NEET-statusella olon todennäköisyyttä vuoden 2016 lopulla sen mukaan, onko nuorella mielenterveyden diagnoosi. Vaikka mielenterveyden diagnoosi on selvästi yhteydessä suurempaan NEET-statuselle jäämisen todennäköisyyteen, se pienenee tilastollisesti merkitsevästi työpajavalmennukseen osallistumisen myötä. Kuvioista näkyy, että niillä nuorilla, joilla ei ole mielenterveyden diagnoosia, NEET-statusella olon pitkittymisen todennäköisyys vaikuttaa pikemminkin kasvavan



Kontrollimuuttujat: ikä, sukupuoli, etninen tausta, koulutus, lasten lukumäärä, aiempi NEET-statusella olo, fyysiset diagnoosit, kunnan työttömyysaste, aktiivointiaste, väkiluku.

Kuvio 20. Mielenterveyden diagnoosin ja työpajavalmennukseen osallistumisen välinen yhteys NEET-statuselle jäämisen todennäköisyyteen.



työpajavalmennukseen osallistumisen myötä. Tämä johtuu latentista valikoitumisesta, jota ei ole pystytty kontrolloimaan. Tällaiset tekijät voivat olla esimerkiksi asenteita, vaikea elämäntilanne, persoonallisuustekijöitä, kognitiivisia puutteita tai oppimishäiriöitä tai diagnosoimattomia mielenterveyden häiriöitä.

6.7 ERI VALMENNUSMUOTOJEN VAIKUTTAVUUS

Työpajalle tullaan valmentautujaksi useimmiten TE-toimiston tai työvoiman palvelukeskuksen lähettämänä työkokeilun sopimuksella ja yhä useammin myös kunnan sosiaali- ja terveystoimen kuntouttavan työtoiminnan sopimuksella (Bamming & Walldén 2018). Työpajalla valmennus räätälöidään kunkin asiakkaan tarpeiden mukaan (Hämäläinen & Palo 2014, 12; Työpajatieto 2015a; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2006). Toiminnassa huomioidaan mahdollisimman pitkälle asiakkaan oma kiinnostus ja hänen omat tavoitteensa. Valmentautuja saa myös itse vaikuttaa osallistumisensa intensiteettiin (Hägman & Walldén 2017).

Valmentautumisen menetelmiä voivat olla työvalmennus, yksilövalmennus, työhönvalmennus ja ryhmävalmennus. Eri valmennusmenetelmiä yhdistellään valmentautujan tarpeita vastaavalla tavalla yksilöllisen suunnitelman mukaisesti. Toimintaa voidaan muotoilla päivän pituuden, viikoittaisten toimintapäivien määrän ja toiminnan sisällön suhteen huomioiden valmentautujan jaksaminen. Työvalmennus on työn avulla tapahtuvaa suunnitelmallista ja tavoitteellista valmentautujan yksilöllisten tarpeiden ja valmiuksien mukaan toteutuvaa työ- ja toimintakyvyn edistämistä. Työvalmennuksessa valmentautuja tekee ohjattuna pajayksikön toimialaan ja oppimisympäristöön liittyviä tehtäviä. (Palo 2017.) Toimialoja on moneen lähtöön: esimerkiksi puu- ja rakennustyötä, siivousta, kahvilanpitoa, pesulätöitä, kiinteistöhuoltoa, kierrätystä, tekstiili- ja ompelutyötä, autonhuoltoa ja -korjausta, media- ja mainontatyötä. Valmentautuja joutuu kuitenkin sopeutumaan siihen toimialaan, jolla kunnan työpaja toimii. Työtehtävät on tarkoitus suunnitella valmentautujan työkyvyn, taitojen ja motivaation pohjalta niin, että vaatimukset kasvavat edistymisen myötä. Se, mitä yksilö- tai ryhmävalmennuksessa tapahtuu, määrittyy spesifimmistä valmennuskonsepteista, joista kullakin on oma harkittu kohderyhmä, sisältö ja tavoite.

Starttivalmennus on työpajojen kaikkein matalimman kynnyksen toimintaa. Sen tarkoituksena on vastata sellaisten asiakkaiden tarpeisiin, jotka eivät vielä kykene osallistumaan työorientoituneeseen pajatyöskentelyyn (Hassinen 2004). Tällaiset valmentautajat tarvitsevat kokonaisvaltaista tukea elämäntilanteensa selvittämiseen ja tulevaisuuden rakentamiseen. Starttivalmennuksen asiakkailla on usein riippuvuuksia, mielenterveysongelmia, oppimisvaikeuksia ja puutteita elämänhallinnassa. Starttivalmennus on pitkäjänteinen prosessi, jolla pyritään vahvistamaan valmiuksia osallistua työpajatyöskentelyyn, koulutukseen ja työelämään (Hilpinen ym. 2012).



Starttivalmennuksessa yksilövalmennuksen tavoitteena on tukea arjenhallintaa ja ryhmävalmennuksen sosiaalista toimintakykyä. Kuntouttavan valmennuksen, toisen matalan kynnyksen valmennusmuodon, tavoitteena puolestaan on ylläpitää ja vahvistaa toimintakykyä, jotta päästäisiin siirtymään joko työelämään valmennukseen, johon nimensä mukaisesti kuuluu jo palkkatyöhön tuuppaamisen elementti, tai tilanteen niin salliessa suoraan töihin tai opiskelemaan (Palo 2017).

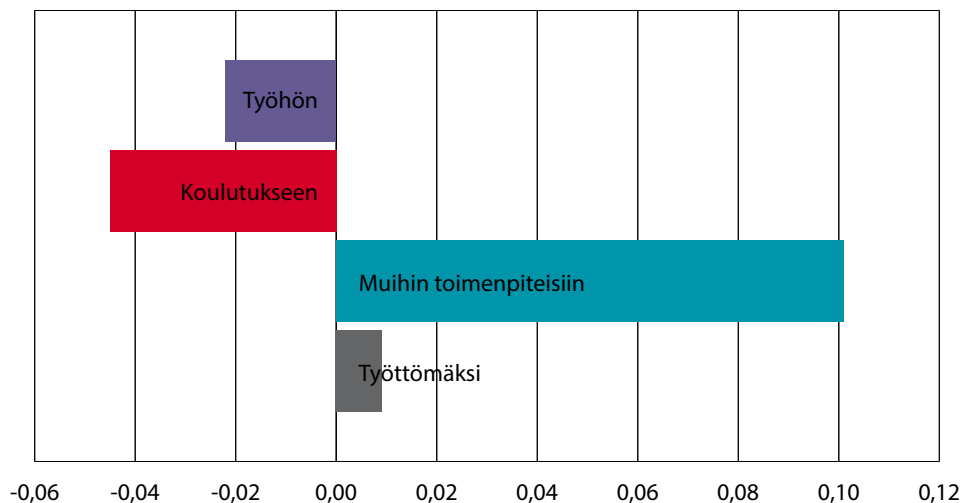
Suoraan työllistymiseen tähtäviä valmennusmuotoja ovat työhönvalmennus, seinätön valmennus ja työpaikkasijoitus. Työhönvalmennus on ryhmä- ja yksilöohjausta, jonka avulla valmentautujat kehittävät työnhakuvalmiuksiaan. Se sisältää työnhakuasiakirjojen laatimista, työ- ja työkokoilupaikkojen hakemista sekä yritysvierailuja. Työhönvalmennusta toteuttaa työelämävalmentaja, joka tukee valmentautujan työllistymispolkua hänen oman suunnitelmansa mukaisesti. Seinätön valmennus toteutetaan sekä työpajalla että työpajan ulkopuolisella työpaikalla työhön valmentajan tuella, ja työpaikkasijoitus tapahtuu kokonaan työpajan ulkopuolisella työpaikalla (Palo 2017). Tutkimuksen näkökulmasta on kuitenkin hankala sanoa, kuinka paljon seinätön valmennus käytännössä eroaa työpaikkasijoituksista tai jopa työhönvalmennuksesta, koska työpajojen välillä on myös paljon vaihtelua siinä, miten eri valmennusmuotoja sovelletaan. Tämä on hyvä pitää mielessä analyysin edetessä.

Työpajavalmennuksen tyyppi on tarkoitus vaihdella valmentautujien ominaisuuksien mukaan. Siten on todennäköistä, että valmentautujien tulemat (työhön ja koulutukseen siirtyminen) vaihtelevat valmennustyyppiin mukaan, mutta ratkaisevana selittävänä tekijänä ovat oletettavasti valmentautujan ominaisuudet. Voidaan kysyä, kuinka suuri osa nuorten valmentautujien tulemistä selittyy heidän taustaominaisuuksillaan, joiden mukaan heidät valikoidaan kuhunkin valmennukseen, ja kuinka suuri osa nuorten tulemistä selittyy itse valmennuksesta käsin (valmennuksen itsenäinen vaikutus). Työpajojen asiakasrekisteri ei kuitenkaan tarjoa riittävästi tietoa valmentautujien taustaominaisuuksista, jotta tällaisia päätelmiä voitaisiin luotettavasti tehdä.

6.7.1 Starttivalmennuksen vaikuttavuus

Tarkastelemme seuraavaksi starttivalmennuksen ja suoraan työllistymiseen tähtäävään valmennukseen osallistumisen yhteyttä nuorten tulemiin. Tällöin huomion kohteena on se, toimivatko eri valmennukset tarkoitettusti nuorten siirtymillä mitattuna. Muuttajat ovat ikä, sukupuoli, äidinkieli, koulutus ja kunnan työttömyysaste (n=5683). Analyysimme mukaan starttivalmennukseen osallistuneilla oli viisi prosenttiyksikköä pienempi todennäköisyys siirtyä työhön valmennuksen jälkeen verrattuna niihin valmentautujiin, jotka eivät osallistuneet siihen (ks. kuvio 23). Sen sijaan muut siirtymät starttivalmennuksesta eteenpäin vastaavat starttivalmennukselle ensisijaisesti asetettuja tavoitteita: starttivalmennukseen osallistuneilla nuorilla oli 10 prosenttiyksikköä suurempi todennäköisyys siirtyä valmennusjakson jälkeen muihin ohjattuihin toimenpiteisiin verrattuna

nuoriin, jotka eivät osallistuneet starttivalmennukseen. Huomionarvoista on myös se, ettei starttivalmennuksesta siirrytä juuri työttömäksi, mikä kertoo siitä, että nuorten ohjaaminen starttivalmennuksesta eteenpäin toimii hyvin eikä väliinputoamista juuri tapahdu. Kuntouttavasta valmennuksesta ei siirrytä läheskään yhtä usein muihin ohjattuihin toimenpiteisiin kuin starttivalmennuksesta: muihin toimenpiteisiin siirtymisen todennäköisyys oli kaksi prosenttiyksikköä suurempi kuin valmentautujilla, jotka eivät osallistuneet kuntouttavaan valmennukseen.

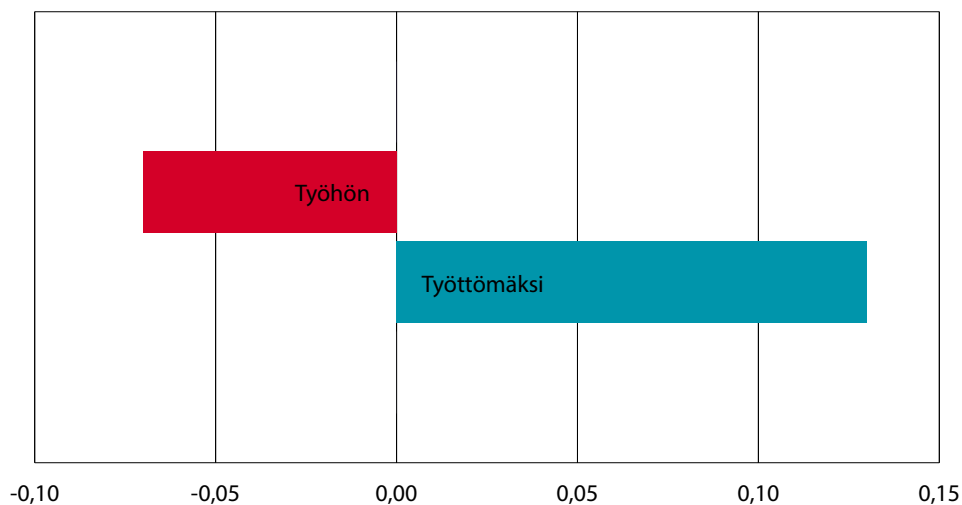


Kontrollimuuttujat: sukupuoli, ikä, äidinkieli, koulutus, kunnan työttömyysaste, lähettävän tahon toimenpide (työkokeilu/kuntouttava työtoiminta)

Kuvio 21. Starttivalmennuksessa lopettaneiden todennäköisyydet siirtyä työhön, koulutukseen, muuhun toimenpiteeseen ja työttömäksi. Lineaariset todennäköisyysmallit.

6.7.2 Suoraan työllistymiseen tähtäävien valmennusmuotojen vaikuttavuus

Seuraavaksi tarkastelemme työhönvalmennusta ja siihen osallistumisen yhteyttä työllistymiseen ja työttömäksi jäämiseen työpajavalmennuksen jälkeen. Tässä analyysissä käytämme menetelmänä osallistumistodennäköisyyteen perustuvaa kaltaistamista, koska tässä analyysissä voimme ottaa huomioon myös sen, onko nuori osallistunut aiemmin matalan kynnyksen valmennukseen (starttivalmennukseen tai kuntouttavaan valmennukseen). Muut kaltaistamisessa käytetyt muuttujat ovat ikä, sukupuoli, äidinkieli, koulutus ja kunnan työttömyysaste (n=5683). Tulokset ovat esitetty kuviossa 24. Tulostemme mukaan työhönvalmennukseen osallistuneet nuoret työllistyvät selvästi useammin kuin ne nuoret, jotka eivät osallistu työhönvalmennukseen. Työhönvalmennus toimii siis suunnitellusti.



teffects psmatch logit. Työhön S.E 0.018, $p < 0,001$; työttömäksi S.E 0.032, $p = 0,029$. Kovariaatit: ikä, sukupuoli, äidinkieli, kunnan työttömyysaste, osallistuminen matalan kynnyksen valmennuksiin

Kuvio 22. Työhönvalmennuksen yhteys työhön ja työttömäksi siirtymisiin

6.7.3 Työpajojen välisten erojen yhteys nuorten tulemiin

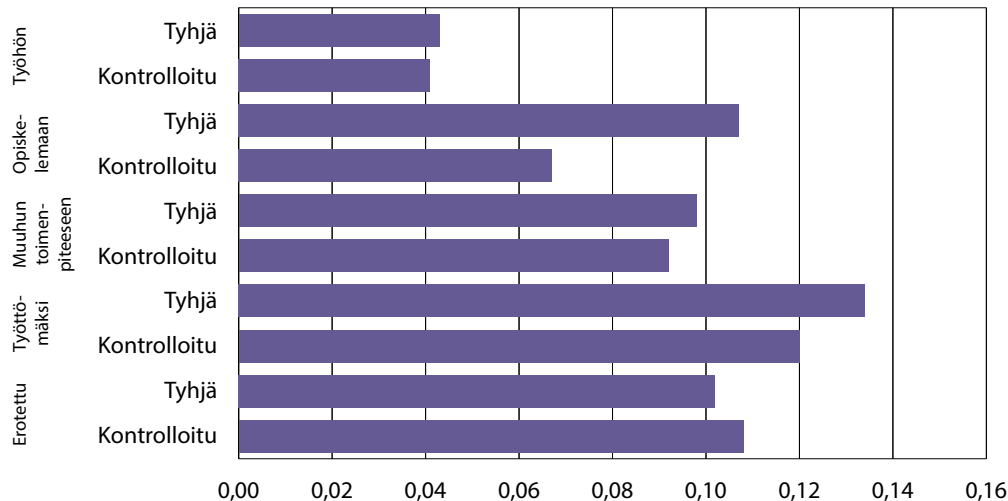
Työpajojen tarjoamien erilaisten valmennusten ohella muutkin niitä luonnehtivat yksityiskohdat, esimerkiksi pajan toimiala tai valmentajien koulutus, kokemus ja motivaatio voivat vaikuttaa nuorten siirtymisiin työpajakson jälkeen. Näitä kaikkia ei ole mahdollista mitata, mutta tarkastelemalla sisäkorrelaatioita (ICC)¹⁹ voimme tavoittaa tätä havaitsematonta vaikutusta. Tässä tapauksessa ICC:tä voidaan pitää työpajan kokonaisvaikutuksen indikaattorina, joka tavoittaa työpajaan liittyvien eri tekijöiden vaikutuksen, liittyvätpä ne sitten toimialaan tai valmentajiin.²⁰ Kuvioista 29 nähdään, että eniten vaihtelua eri työpajojen välillä on nuorten siirtymissä työttömäksi ja opiskelemaan. Työpajojen ominaispiirteet – kun yksilökohtaiset ominaisuudet ja kunnan työttömyysaste oli kontrolloitu – olivat voimakkaimmin yhteydessä työttömäksi siirtymiseen ja pajalta erottamiseen. On vaikea sanoa, mistä se johtuu. Vaikutuksessa saattaa olla mukana myös asuinpaikan vaikutusta: monessa kunnassa on useampi työpaja, ja yksi työpaja voi toimia useamman kunnan alueella, mutta useimmiten paikkakunnalla

19 ICC: Intra Class Correlation.

20 Malliemme varianssikomponenteista ajoimme ensin ICC:n tyhjistä mallista ja sitten kontrolloiduista malleista kullekin vasteelle (nuorten siirtymät työhön, opiskelemaan, muihin toimenpiteisiin, työttömäksi ja pajalta erotetuksi tuleminen) erikseen. Käytetyt kontrollimuuttujat ovat ikä, sukupuoli, äidinkieli, koulutus ja kunnan työttömyysaste.



on vain yksi työpaja. Kunnan ominaispiirteet saattaisivat selittää työttömäksi siirtymistä, mutta on jo hankalampi selittää työpajalta erottamista kunnan ominaisuuksilla.



Kuvio 23. Sisäkorrelaatiot tyhjiissä malleissa sekä malleissa, joissa ovat kontrollimuuttujat mukana.²¹

6.8 TYÖPAJATOIMINNAN KUSTANNUSVAIKUTUKSET²²

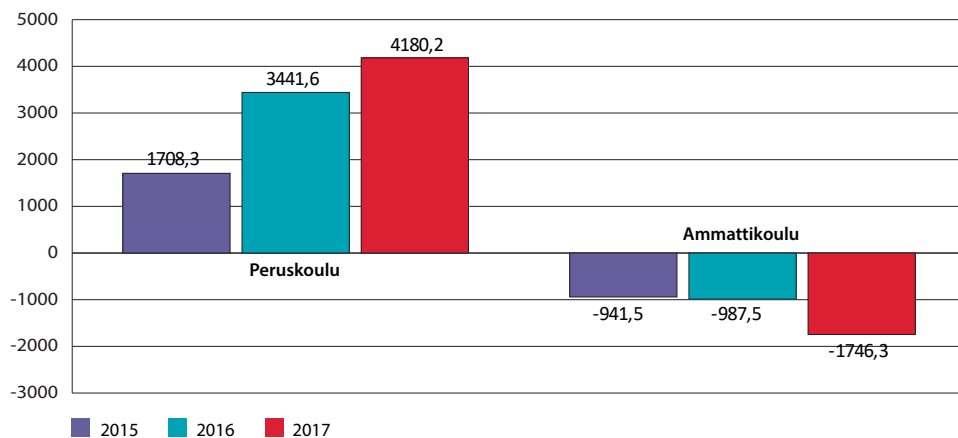
Nettotulonsiirrot ovat maksettujen välittömien verojen ja veronkaltaisten maksujen sekä saatujen tulonsiirtojen välinen erotus. Nettotulonsiirrot kertovat, mikä on julkisen

21 Kullekin vasteelle ajettiin ensin tyhjä malli (ilman kontrollimuuttujia) ja sitten kontrollimuuttujien kera.

22 Työpajavalmennuksen kustannusvaikutuksia arvioidaan paneeliaineistosta. Vastemuuttujina ovat tulot sekä julkisen talouden nettokustannukset, molemmat jatkuvina muuttujina. Kontrollimuuttujat ovat sukupuoli, ikä, koulutus, etninen tausta, lasten lukumäärä, mielenterveyden diagnoosit sekä aiempi NEET-statuksella olo. Ikä on jaettu kolmeen luokkaan: 16–19-vuotiaat, 20–24-vuotiaat ja 25–29-vuotiaat. Tätä nuoremmat ja vanhemmat eivät ole tarkastelussa mukana. Koulutus on jaettu kolmeen luokkaan: korkeintaan peruskoulututkinto, toisen asteen tutkinto ja korkeakoulututkinto suoritettuna. Etninen tausta puolestaan on neliluokkainen muuttuja. Sen luokat ovat ”suomalaistaustainen, syntynyt Suomessa”, ”suomalaistaustainen, syntynyt ulkomailla”, ”ulkomaalaistaustainen, syntynyt Suomessa” ja ”ulkomaalaistaustainen, syntynyt ulkomailla”. Lasten lukumäärä on jaettu neljään luokkaan: ”ei lapsia”, ”1 lapsi”, ”2 lasta” ja ”3 tai useampi lapsi”. Mielenterveyden diagnooseja kuvaava muuttuja on kaksiluokkainen: ”ei ole mielenterveyden diagnoosia” ja ”on mielenterveyden diagnoosi”. Aiempaa NEET-statuksella oloa kuvaava indikaattori on symmetrinen vasteena olevan NEET-indikaattorin kanssa. Se on kaksiluokkainen: henkilö joko ei ole työssä eikä opiskele tai henkilö on työssä tai opiskelee. Mittausajankohta on vuosi 2015 ja aiempaa NEET-statuksella oloa mitataan vuodelta 2014. Tutkimusmenetelmänä käytämme osallistumistodennäköisyyksiin perustuvaa kaltaistamista.



talouden nettovaikutus suorien tulonsiirtojen osalta. Kuviossa 24 on esitetty vuonna 2015 työpajajaksonsa päättäneiden työpajanuorten keskimääräiset nettotulonsiirrot henkilöä kohden vuosina 2015–2017 vertailuryhmään nähden. Keskimääräiset nettotulonsiirrot korkeintaan perusasteen suorittaneille ja ammatillisen tutkinnon suorittaneille esitetään erikseen. Vuonna 2015 työpajavalmennuksessa olleiden korkeintaan perusasteen suorittaneiden nuorten nettotulonsiirrot olivat keskimäärin 1764 euroa positiivisemmat ja vuonna 2017 keskimäärin 4180 euroa positiivisemmat kuin perusasteen tutkinnon varassa olevilla vertailuryhmän nuorilla. Ammatillisen tutkinnon suorittaneiden työpajanuorten osalta vastaavat luvut ovat -972 ja -1746.



Estimaatit merkitsevää 0,001 %:n riskitasolla N= 1553 (korkeintaan perusasteen suorittaneet) 5880 (ammattillisen tutkinnon suorittaneet). Analyysissä käytetty painokertoimia.

Kovariaatit: ikä, sukupuoli, syntyperä, siviilisäätty, alle 3-vuotiaiden lasten lukumäärä, mielenterveyden diagnoosi, krooniset työkykyä heikentävät sairaudet, lastensuojelutausta, työttömyyspäivät 2013–2014, työvoiman ulkopuolella olo 2013, toimeentulotuki 2013–2014, kunnan työttömyysaste. Jokainen estimaatti $p < 0,001$ (ps match, nearest neighbor (5), probit)

Kuvio 24. Työpajavalmennuksessa vuoden 2015 kuluessa valmennusjakson päättäneiden korkeintaan peruskoulun ja korkeintaan ammatillisen tutkinnon suorittaneiden keskimääräiset nettotulonsiirrot vuosina 2015–2017 vertailuryhmän nuoriin verrattuna. (Euromäärät vuoden 2017 rahanarvossa.)

Työpajatoiminnan rahoitus muodostuu valtionavusta (OKM, nuorisotoimi), kuntien rahoituksesta, muista julkisista rahoituksista ja avustuksista (STEA, ESR) valmennuspalveluiden tuloista (ostajina mm. KELA, TE-palvelut, sosiaalitoimi, oppilaitokset) sekä muista mahdollisista työtoiminnan tuotoista. Työpajatoiminnan rahoitukseen käytettiin vuonna 2017 yhteensä lähes 109 milj. euroa. Valtion rahoitus on viimeiset vuodet ollut suurin piirtein samalla tasolla, noin 13,6 miljoonassa eurossa. (Bamming & Hilppinen 2018.) Keskimäärin reilu puolet (esim. 5405 vuonna 2017) työpajojen valmentautujista on suorittanut korkeintaan perusasteen, ja heidän osaltaan muodostuu



myös julkisen talouden säästöjä tulonsiirroissa (keskimäärin 1574 euroa nuorta kohden). Ammatillisen tutkinnon suorittaneet työpajanuoret ovat työmarkkinamenestykseltään valikoitunut joukko suhteessa muihin ammatillisen tutkinnon suorittaneisiin ja heidän keskimääräiseen työmarkkinamenestykseensä. Tästä syystä heidän osaltaan ei voida antaa luotettavaa estimaattia työpajavalmennuksen kustannusvaikutuksista siten, että tulonsiirrot suhteutettaisiin toiminnasta aiheutuneisiin kustannuksiin.

6.9 JOHTOPÄÄTÖKSET TYÖPAJAVALMENNUKSEN VAIKUTTAVUUDEN ANALYYSEISTA

Työpajavalmennuksella näyttää olevan itsenäinen yhteys valmentautujien tulemiin: työllistymiseen ja opiskeluun – ja samalla NEET-statukselle jäämisen lyhenemiseen. Työpajalta siirrytään ennen muuta koulutukseen. Vuosi työpajajakson päättymisen jälkeen työpajavalmennukseen osallistuneet olivat myös työllistyneet vertailuryhmän nuoria paremmin. Tämä myös näkyy positiivisempina nettotulonsiirtoina. Positiivisimman vaikutuksen nettotulonsiirtoihin tekevät työllistymisen mukanaan tuomat palkkatulot, mutta myös sosiaaliturvan varasta opintoetuuksille siirtymisellä on positiivinen vaikutus nettotulonsiirtoihin. Työpajavalmennuksesta hyötyvät työhön ja koulutukseen siirtymisellä mitattuna erityisen paljon mielenterveyden diagnoosin saaneet nuoret. Mielenterveyden diagnoosi merkitsee NEET-nuorilla diagnosoimattomia nuoria suurempaa NEET-statuksen pitkittymisen riskiä.

Luvussa 7 käsittelemme etsivän nuorisotyön vaikuttavuutta vastaavin analyysin keinoin kuin tässä luvussa. Keskeistä on se, että aiemman tutkimuksen mukaan voidaan odottaa, että etsivällä nuorisotyöllä on työhön ja koulutukseen ohjaavaa vaikutusta. Otamme myös kantaa keskusteluun siitä, onko työhön ja koulutukseen ohjaaminen etsivän työn tehtävä. Analyysissa tehdään myös kuntavertailuja.



7 Etsivän nuorisotyön vaikuttavuus

Tutkimuksessa selvitetään etsivän nuorisotyön vaikuttavuutta lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Etsivä nuorisotyö on lähes kaikissa Suomen kunnissa toteutettavaa erityisnuorisotyötä, jonka ajatuksena on tavoittaa alle 29-vuotiaita työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevia sekä muita tukea tarvitsevia nuoria ja auttaa heitä saamaan tarvitsemaansa palvelua. Etsivät nuorisotyöntekijät tuntevat palvelurakenteen, tietävät mitä vaihtoehtoja on tarjolla ja millaista apua nuorelle voisi saada miltäkin taholta (Miettinen & Pöyry 2015). Etsivä nuorisotyö haluaa toimia nuorten parissa ja tarjota vähintään mahdollisuuden luottamukselliseen aikuiskontaktiin. Etsivä nuorisotyö on nuorelle aina vapaaehtoista, eikä siihen liity sanktioita eikä velvoitteita. Etsivät nuorisotyöntekijät etsivät ratkaisuja nuoren pulmiin ja vastauksia hänen kysymyksiinsä, jos nuori niin tahtoo. Etsivän nuorisotyön pidemmän aikavälin vaikuttavuuden mittausta hankaloittavat käytännön asiat: etsivän nuorisotyön asiakkaista ei ole merkintää missään hallinnollisessa rekisterissä. Etsivällä nuorisotyöllä on oma asiakasrekisteri, josta ei kuitenkaan voi tehdä seurantaa asiakkuuden päättymisen jälkeen, eikä sen tietoja voi yhdistää muihin hallinnollisiin rekistereihin.

7.1 ETSIVÄN NUORISOTYÖN TARVE JA TAUSTA

NEET-nuoret voivat olla sekä työmarkkinoiden käytettävissä olevia työttömiä työnhakijoita että työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröitymättömiä. Aktiivinen työvoimapolitiikka pyrkii muuttamaan tilanteen molemmissa tapauksissa. Työvoimapolitiittiset toimenpiteet tai työpajatoiminta eivät kuitenkaan hyödytä nuorta, jos hän ei osallistu. Nuoret, jotka eivät ole löytäneet työ- tai koulutuspaikkaa, eivät välttämättä aina ole tietoisia palvelujärjestelmässä olevista mahdollisuuksista työllistyä tai hakeutua opiskelemaan (Miettinen & Pöyry 2015). Nuoret tai heidän läheisensä eivät useinkaan tunnista terveys- tai muita ongelmia eivätkä siksi hakeudu hoitoon. Aiemmat kielteiset palvelukokemukset vahvistavat palveluiden alikäyttöä (Lehtonen ym. 2018; Surakka 2019). Syrjäytymiseen voi osaltaan vaikuttaa se, ettei ole saanut sopivia palveluita ratkaisemaan alkaneita ongelmia ajoissa (Karvonen & Rahkonen 2004; Heikkilä ym. 2002).

Suomalaisen palvelujärjestelmän pirstaleisuus ja yksittäisen vastuutahon puuttuminen sekä järjestelmän sekavuus saattavat vaikuttaa siihen, että palvelun tarpeessa olevat nuoret eivät hae apua ongelmiinsa (Karjalainen 2013; Määttä & Eriksson 2015; Määttä ym. 2016; Määttä & Keskitalo 2014; Palo 2017; Muukkonen ym. 2014). Kokonaiskuva palveluiden piiriin päätyneenkin nuoren tilanteesta voi jäädä hahmotumatta (Bushnaief & Nikula 2016; Määttä & Määttä 2015). Nuorten palveluista käydyssä keskustelussa tärkeimmäksi palvelujen kehittämisen periaatteeksi onkin viime



aikoina nostettu erityisesti matala kynnys, asiakaslähtöisyys ja ”yhden luukun” periaate (Määttä & Määttä 2015).

Etsivän nuorisotyön nimi tulee siitä, että se pyrkii tarjoamaan apuaan siellä missä nuoret ovat, tulee nuorten luokse ja löytää avun tarvitsijat. Toimintaa on nimitetty myös katutyöksi ja jengityöksi. Hallinnossa puolestaan on käytetty sanoja erityisnuorisotyö ja nuorisohuolto (Hujala 1993). Etsivä nuorisotyö mahdollistaa avun tarjoamisen ilman, että nuoren tarvitsee itse hakeutua palvelun piiriin. Toki avun vastaanottaminen edelleen on nuoren kontolla. Etsivä nuorisotyö täydentää palvelujärjestelmää luomalla kontaktin vaikeasti tavoitettaviin asiakasryhmiin (ks. Juvonen 2010). Etsivä nuorisotyö sisältää katupartiointia, ulos nukahtaneista nuorista huolehtimista, mutta suurin osa kohtaamisista tapahtuu oppilaitoksissa, palveluverkostossa ja internetissä (Kaartinen-Koutaniemi 2012). Etsivä nuorisotyö pyrkii toimintatavoissaan epävirallisuuteen ja mahdollisimman tasavertaiseen kohtaamiseen nuoren kanssa (Kaartinen-Koutaniemi 2012).

Suomessa etsivää nuorisotyötä tehtiin jo 1960-luvulla, jolloin toiminta kohdistettiin jengeiksi liittyneisiin nuoriin (Männikkö 2011). Yhtäkkiä aikuiset alkoivat ilmestyä paikkoihin, joissa nuorisojengi kokoontui. Mukana oli neljä toimijaa: nuorten päihde-työ, kunnallisen nuorisotyön erityisnuorisotyö, Raittiustoimiston nuorisoneuvonta ja seurakunnan erityisnuorisotyö. Työtä tehtiin auttamisen halusta (Kaartinen-Koutaniemi 2012). Nykymuotoisen etsivän nuorisotyön malli tulee kuitenkin Norjasta, jossa etsivää nuorisotyötä alettiin kehittää vuonna 1969 (Huhtajärvi 2007). Oslossa oli perustettu kaupungin keskustaan *Uteseksjonen*, jonka tarkoituksena oli olla avuksi nuorille ja jakaa heille tietoa heidän vapaa-ajanviettopaikoissaan. Työmuoto katsottiin hyväksi, ja nimettiin lopulta etsiväksi nuorisotyöksi. Norjalaista mallia on sovellettu muissakin Euroopan maissa, muun muassa Saksassa, Englannissa ja Suomessa (Ruuskanen ym. 1998).

Suomen ensimmäiselle etsivän nuorisotyön pilottihankkeelle muotoiltiin suunta- viivat Stakesin johdolla, ja se aloitettiin Tampereella vuonna 1991. Se oli nelivuotinen projekti, jonka toteutuksesta vastasivat Tampereen kaupunki ja Nuorten palvelut ry. Projektin tarkoituksena oli kokeilla norjalaista etsivän nuorisotyön mallia suomalais- seen sektoreiksi pilkkoutuneeseen palvelujärjestelmään. Projektin tavoitteena oli luoda moniammatillinen kenttätyön malli, jolla autettiin riskiolosuhteissa olevia nuoria palvelujen piiriin. Työtä tehtiin työpareittain Tampereen lähiöissä ja keskustassa. Toinen työntekijöistä oli sosiaalityön, toinen nuorisotyön ammattilainen. Pilottiprojektin myötä uusi työmalli laajeni hiljalleen Helsinkiin, Joensuuhun, Turkuun, Kuopioon ja Lappeenrantaan (Auvinen-Tornberg 2008, 4).

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) myönsi avustusta etsivään nuorisotyöhön ensimmäisen kerran vuonna 2008. Summa oli 2,5 miljoonaa euroa, ja se kohdennettiin työpajatoiminnan yhteyteen liitettävän etsivän nuorisotyön työntekijöiden palkkaamiseen. (Bamming & Walldén 2018) Sen turvin etsivä nuorisotyö käynnistettiin 42 organisaatiossa 38 kunnassa. Tuolloin käynnistetyt etsivän nuorisotyön hankkeet toteuttivat nuorisolain (27.1.2006/72) nuorten sosiaalisen vahvistamisen tavoitteita



sekä hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa 2007–2011 sekä lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmaa, joissa molemmissa suositeltiin kynnyspalvelujen tehostamista ja työpajojen kehittämistä hyödyntämällä etsivän nuorisotyön menetelmiä (Walldén & Häggman 2008, 4; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2007, 56; Wrede 2007). Yleisillä indikaattoreilla mitattuna kunnissa, joissa etsivä nuorisotyö tuolloin aloitettiin, oli vain hieman keskimääräistä korkeampi työttömyysaste, toisin kuin kunnissa, joissa työpajatoiminta aloitettiin 1990-luvun laman aikoihin. Kunnissa, joissa etsivä nuorisotyö aloitettiin vuonna 2008 työttömyysaste oli 10,9, kun valtakunnallisesti työttömyysaste oli 8,0.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen (2011–2014) hallitusohjelmassa mainittiin etsivää nuorisotyötä aiottavan edistää ja kehittää hallituskaudella. Laki etsivästä nuorisotyöstä astui voimaan vuonna 2011 tuoden mukanaan suuria muutoksia (Puusniekka & Auruksenaho 2016). Lakimuutoksen ja vuonna 2013 täytäntöön pannun nuorisotakuun myötä etsivää nuorisotyötä käynnisteltiin niin, että se kattoi 94 prosenttia Manner-Suomen kunnista. Vuoden 2013 valtionavusta jaettiin lähes 12 miljoonaa euroa etsivään nuorisotyöhön (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2014). Myös työ- ja elinkeinoministeriön raportti (2015) suositteli, että etsivälle nuorisotyölle taataan jatkossakin oma budjettimääräraha. Etsivää nuorisotyötä koskevia tavoitteita kirjattiin niin ikään myös sosiaali- ja terveys- huollon kansallisen kehittämisohjelman, *Kaste*, 2012–2015 tavoitteisiin.

Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa (2015–2019) mainittiin jälleen aikomus vahvistaa etsivää nuorisotyötä. Hallituskauden aikana perustettiin etsivän nuorisotyön osaamiskeskus, jonka tarkoituksena oli kehittää ja yhdenmukaistaa etsivää nuorisotyötä valtakunnallisesti. Etsivän nuorisotyön osaamiskeskuksen muodostivat neljä organisaatiota: Espoon kaupunki, Valtakunnallinen työpajayhdistys, Juvenia ja Humanistinen ammattikorkeakoulu (Humak). Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionapu etsivälle nuorisotyölle oli vuonna 2017 noin 12,6 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 noin 12,7 miljoonaa euroa (Bamming & Walldén 2018). Rinteen hallituksen (2019) hallitusohjelmassa luvattiin vahvistaa etsivän nuorisotyön taloudellisia edellytyksiä 9 miljoonan euron lisärahoituksella sekä kehittää valtakunnallinen digitaalinen järjestelmä etsivälle nuorisotyölle helpottamaan yhteys- ja yksilöintitietojen siirtämistä

Tämän etsivää nuorisotyötä koskevan tutkimuksen keskeisin tavoite on arvioida, edistykö etsivän nuorisotyön käynnistäminen vuonna 2008 NEET-nuorten siirtymää työhön ja koulutukseen. Arvion perusteella voidaan tarkastella etsivän nuorisotyön vaikuttavuutta nykyisin. Tarkastelu tapahtuu vertaamalla nuorten NEET-statusten pysyvyyttä vuosina 2008–2011 kunnissa, joissa etsivä nuorisotyö aloitettiin vuonna 2008, kun etsivään nuorisotyöhön myönnettiin ensimmäisen kerran valtionavustusta, NEET-statusten pysyvyyteen kunnissa, joissa etsivä nuorisotyö aloitettiin vuonna 2011 tai sen jälkeen. Tutkimuksen toisena tavoitteena on arvioida, kuinka hyvin etsivä nuorisotyö tavoittaa syrjäytymisvaarassa olevia NEET-nuoria ja onnistuu ohjaamaan heitä tarvitsemiinsa palveluihin tai tilanteen niin salliessa koulutukseen tai työhön.



7.2 ETSIVÄN NUORISOTYÖN VAIKUTTAVUUS ETSIVÄN NUORISOTYÖN ASIAKASREKISTERIN JA KYSELYIDEN MUKAAN

Etsivän nuorisotyön vaikuttavuudesta ei ole tehty yhtään tutkimusta, jossa mitattaisiin sen vaikutusta työllistymisellä tai opiskelulla. Etsivää nuorisotyötä on tutkittu pääasiassa laadullisesti. Työpajayhdistyksen Sovarikyselystä on kuitenkin oma etsivän nuorisotyön asiakkaille suunnattu versio, jonka kysymykset koskevat sitä, millaista apua ja tukea nuori on saanut etsiviltä. Aluehallintoviraston ylläpitämään etsivän nuorisotyön asiakasrekisteriin sen sijaan tallennetaan anonymoituja tietoja etsivän nuorisotyön asiakkaiden toimenpiteistä, opiskelusta, työstä sekä etsiviltä saadusta ohjauksesta ja palvelunkäytöstä.

Tässä yhteydessä esittelemme lyhyesti etsivän nuorisotyön Sovarin tuloksia vuodelta 2018 (N=563). Kuviossa 25 on esitetty Sovarin tulokset koskien sitä, missä kysytyistä asioista nuoret ovat kokeneet saaneensa apua etsiviltä nuorisotyöntekijöiltä. Kuvioista nähdään, että useimmiten nuoret saivat etsiviltä apua muissa palveluissa asiointiin (68 %) sekä keskustelutukea mieltä painavissa asioissa (66 %). Toiseksi eniten apua oli saatu opiskelumahdollisuuksien selvittämiseen (66 %) ja työnhakuun (52 %). On pääteltävissä, että opiskelumahdollisuudet ja työnhaku ovat keskeisiä asioita, joihin nuoret haluavat apua etsiviltä. Opiskelumahdollisuudet lienevät työnhakua tärkeämpiä etsivien asiakaskunnan nuoren iän takia. Tätä arviota vasten on hyvinkin realistista asettaa etsivän nuorisotyön vaikuttavuuden estimaateiksi nuorten työllistyminen, ja opiskelun jatkaminen sekä niiden myötävaikutuksena tapahtunut NEET-statuksella olon keston lyhentäminen.

Nostamme Sovarista esiin myös toisen kiinnostavan tuloksen. Kuviossa 32 on esitetty suorat jakaumat nuorten arvioista koskien heidän etsiviltä saamaansa apua ja tukea arjen asioiden hoitamisessa, itsetuntemuksessa, sosiaalisissa taidoissa, opiskelu- ja työelämävalmiuksissa sekä elämänhallinnassa. Tässä tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena ovat erityisesti opiskelu- ja työelämävalmiudet: etsivän nuorisotyön asiakkaina olleista kyselyyn vastanneista nuorista 51 prosenttia koki työnhakuun liittyvän osaamisensa parantuneen, 52 prosenttia koki halunsa opiskella kohonneen, 57 prosenttia halunsa päästä töihin voimistuneen ja 58 prosenttia opiskeluun liittyvien vaihtoehtojen selkiytyneen. Elämänhallinnan ja tavoitteellisuuden, sosiaalisten taitojen, itsetunnon ja arjen asioiden hallinnan voidaan ajatella lisäävän työhön ja opiskeluun siirtymisen todennäköisyyttä merkittävästi.

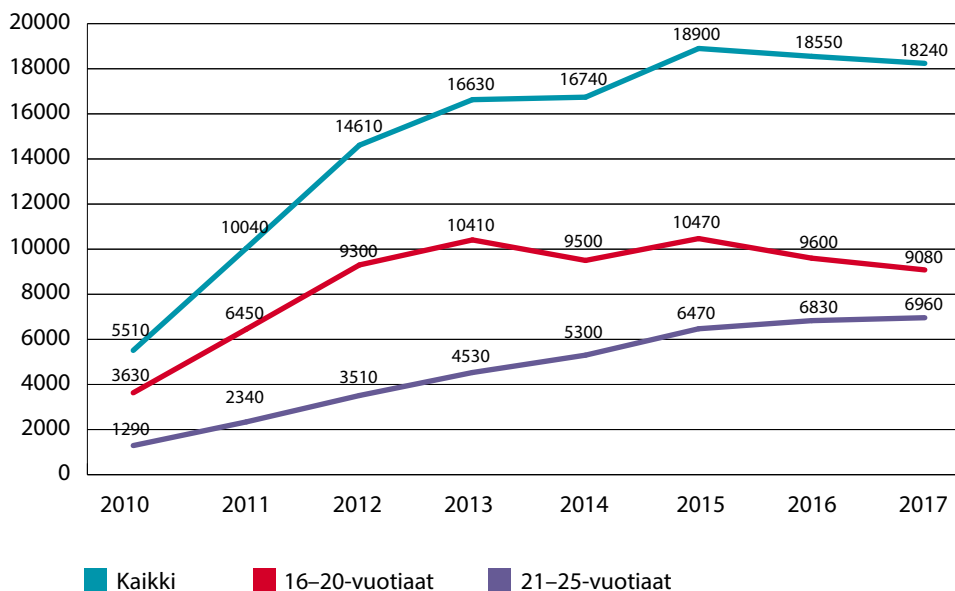
Etsivän nuorisotyön asiakasrekisterissä puolestaan etsivien nuorisotyöntekijöiden toimenpiteet ja ohjaus kunkin nuoren kohdalla sekä nuorten tulemat etsivän nuorisotyön asiakkaana olon jälkeen on merkitty rekisteriin vaikuttavuuden arvioinnin kannalta sikäli hankalasti, että on vaikea erottaa nuorten tulemia työntekijöiden toimenpiteistä ja ohjauksesta. Yhteen nuoreen myös kohdistuu useita tilastoituja toimenpiteitä. Lisäksi käytännössä etsivän tuki ja ohjaus voi useinkin jatkua vielä suotuisan tuleman jälkeen, eli tutkimuksen on vaikea pitää lukua tapahtumien ajallisesta järjestyksestä. Taulukosta



8 (ks. liite 2) nähdään toimenpiteisiin ohjaamisessa olevan paljon vaihtelua. Nuoria ei kuitenkaan aina ohjata eteenpäin muihin palveluihin, vaan etsivien nuorisotyöntekijöiden itsensä antama neuvonta, ohjaus, tulevaisuuden suunnittelu ja tsemppaus ovat olleet tärkeässä asemassa. Tämän kaltainen tuki voi käsittää monenlaisia asioita työhaussa ja asunnon etsinnässä auttamisesta huolien kuunteluun. Mahdollisesti, mitä syrjäytyvämpi nuori on, sitä varmemmin etsivät nuorisotyöntekijät pyrkivät ohjaamaan nuorta tarvitsemaansa palveluun.

7.3 SYRJÄYTYVIEN NEET-NUORTEN TAVOITTAMINEN JA OHJAAMINEN ETSIVÄSSÄ NUORISOTYÖSSÄ

Vuonna 2017 etsivät nuorisotyöntekijät olivat yhteydessä 26 240 nuoreen. Etsivien tavoittamien nuorten määrän kasvu hidastui vuodesta 2013 alkaen ja taittui kokonaan vuonna 2015. Vuonna 2013 melkein kaikissa Suomen kunnissa tehtiin etsivää nuorisotyötä, ja sen ensimmäinen laajenemis- ja kehittämisvaihe oli ohi. Etsivä nuorisotyö tavoittaa selkeästi parhaiten 16–20-vuotiaiden ikäryhmät (ks. kuvio 25). Etsivän nuorisotyön tavoittamista nuorista lähes 90 prosenttia oli iältään 16–25-vuotiaita. Ikäryhmän 21–25-vuotiaat merkitys on kasvanut viime vuosina. Sen sijaan nuorempien ikäryhmien osuudet tavoitetuista ovat laskeneet. Koska yli 20-vuotiaiden osuus on



Kuvio 25. Etsivien tavoittamien nuorten määrä kasvoi vuoteen 2015 asti. Lähde: OKM/AVI, Valtakunnallinen etsivän nuorisotyön kysely Bamming & Hilppinen 2018 (oma muokkaus).



kasvanut, tavoitetuilla nuorilla on yhä useammin suoritettuna ammatillinen perustutkinto, he asuvat aikaisempaa harvemmin vanhempiensa luona tai käyvät peruskoulua. Tavoitetuista nuorista (18 238) noin 13 400 (73,5 %) oli toimenpiteissä.

Nuoret tulevat etsivän nuorisotyön asiakkaiksi eri reittejä. Vuonna 2017 reilu neljännes (27 %) nuorista tuli etsivän nuorisotyön asiakkaiksi oppilaitoksen kautta (kuvio 34). Eritoten toisen asteen ammatilliset oppilaitokset tekevät yhteistyötä etsivän nuorisotyön kanssa. Ammatillisiin oppilaitoksiin valikoituvilla on myös enemmän hyvinvointiongelmiä kuin lukioon jatkavilla. Vuotta 2015 koskevassa peruspalvelujen saatavuuden valtakunnallisessa arviointiraportissa (2016) todetaan, että opiskelijahuollon palvelujen saatavuus on kehittynyt myönteisesti ammatillisia oppilaitoksia lukuun ottamatta: palveluiden todettiin olevan entistä paremmin käytettävissä lukioissa, mutta ammatillisissa oppilaitoksissa terveydenhoitaja-, psykologi- ja kuraattoripalvelujen kehityksen tilanne on ollut heikompi (ks. Karvonen & Kestilä 2014). Ammatillisissa oppilaitoksissa myös opiskelun kesken jättäminen on yleisempää. Opetushallituksen (2018) selvityksen mukaan 11,4 prosenttia ammatillisen koulutuksen opiskelijoista keskeyttää opinnot. Reilu neljännes keskeyttämisistä selittyy muihin opintoihin siirtymisellä, mutta silti keskeyttäneiden osuus on iso. Tutkimukset osoittavat nuorten henkilökohtaiset ja elämänhallinnalliset ongelmat keskeiseksi syyksi opintojen keskeyttämiselle ammattioppilaitoksissa (Jalava 2012; Uurainen 2013).

Vuodesta 2011 vuoteen 2017 erityisesti niiden nuorten määrä, jotka ovat ottaneet suoraan yhteyttä etsivään nuorisotyöhön (määritelmään kuitenkin sisältyvät myös kavereiden tai sukulaisten yhteydenoton kautta tulleet) on kasvanut. Myös tämä on hyvä asia, etenkin kun muita reittejä tulevien, esimerkiksi oppilaitosten kautta ohjautuvien, absoluuttiset määrät eivät ole pienentyneet. Syitä itse etsiviin nuorisotyöntekijöihin yhteyttä ottavien määrän kasvuun voi olla useita. Voi olla, että nuoria aiempaa useammin kehoitetaan ottamaan yhteyttä etsiviin nuorisotyöntekijöihin muiden palveluiden piirissä. Ei kuitenkaan voida poissulkea mahdollisuutta, että tietoisuus etsivästä nuorisotyöstä olisi kasvanut, suhtautuminen palvelujärjestelmään muuttunut myönteisemmäksi tai jopa nuorten itseohjautuvuus lisääntynyt. Millekään näistä selityksistä ei toistaiseksi kuitenkaan ole näyttöä. Itse etsiviin nuorisotyöntekijöihin yhteyttä ottavien nuorten määrän kasvusta huolimatta paikallinen yhteistyöverkosto vaikuttaa paljon siihen, miten hyvin ja millaisessa elämäntilanteessa nuoret saavat yhteyden etsiviin (ks. Bamming & Walldén 2018).

Kokonaisuudessaan etsivän nuorisotyön vuoden aikana tavoittamien nuorten määrä on miltei tuplaantunut aikavälillä 2011–2017. Tähän vaikuttavat samalla aikavälillä rahoituksen myötä lisääntyneet etsivän nuorisotyön resurssit. Kun vuonna 2010 etsivään nuorisotyöhön jaettiin avustusta 6 866 500 euroa, vuonna 2013 toimintaa tuettiin 11 962 750 eurolla. Rahoituksen myötä etsivien nuorisotyöntekijöiden määrä on kasvanut merkittävästi, ja etsivän nuorisotyön tavoittamien nuorien määrä yli kaksinkertaistunut. Kun vuonna 2009 etsivää työtä tekevät nuorisotyöntekijät olivat

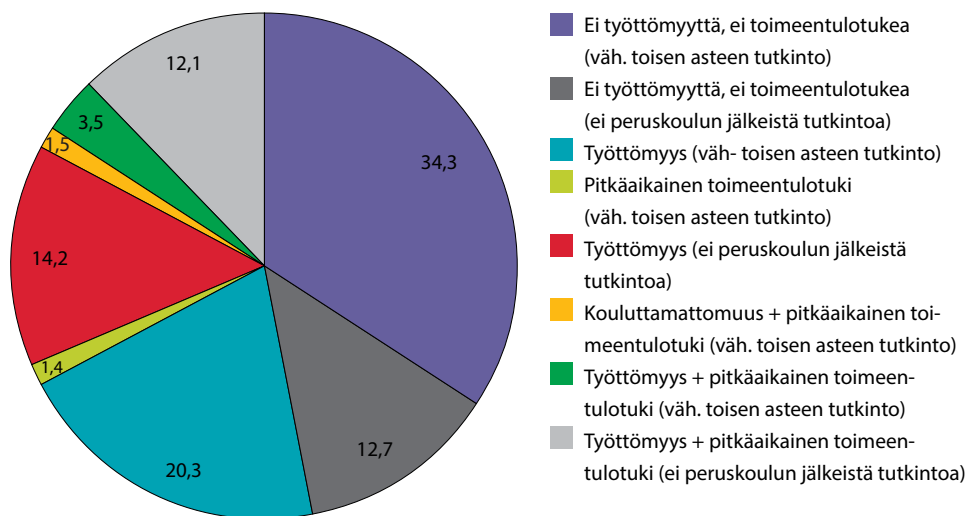


yhteydessä 8200 nuoreen, vuonna 2012 määrä oli yli kaksinkertaistunut 20408 nuoreen (Häggman 2013, 21).

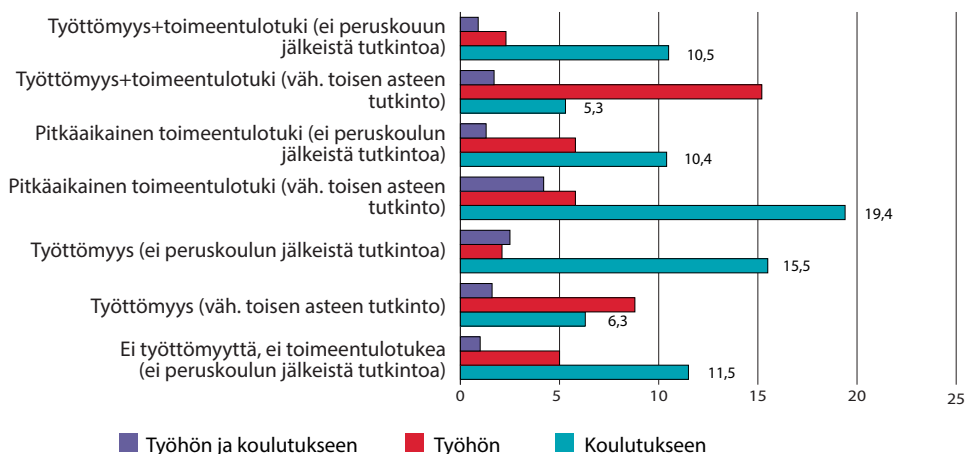
Selvittääksemme, miten hyvin etsivä nuorisotyö toteuttaa tavoitteensa, tarkastelemme etsivän nuorisotyön asiakasrekisteristä etsivän nuorisotyön toimenpiteisiin ohjaamien nuorten taustoja ja niistä löytyvää huono-osaisuutta. Koska etsivän nuorisotyön syrjäytymistä ehkäisevän toiminnan ideana on, että se ohjaa syrjäytymisvaarassa olevia nuoria heidän tarvitsemiinsa palveluihin, ensisijaista etsivän nuorisotyön vaikuttavuutta arvioitaessa on se, tavoittaako etsivä nuorisotyö hyvin syrjäytymisvaarassa olevat NEET-nuoret. Mikäli etsivä nuorisotyö tavoittaa hyvin syrjäytymisvaarassa olevia NEET-nuoria ja ohjaa heistä riittävän suuren osan tarvitsemiinsa palveluihin.

Aluehallintoviraston ylläpitämän etsivän nuorisotyön asiakasrekisterin mukaan vuonna 2017 etsivän nuorisotyön tavoittamista nuorista (18 238) 73,5 prosenttia (n. 13 400) ohjattiin erilaisiin toimenpiteisiin. Toimenpiteisiin ohjatuista täysi-ikäisistä nuorista puolet (50 %) oli työttömiä, ja vajaa viidennes (19 %) oli pitkäaikaisen toimeentulotuen varassa. Toimenpiteisiin ohjatuista nuorista 42 prosentilla ei ollut peruskoulun jälkeistä tutkintoa. Kouluttamattomuus (ei peruskoulun jälkeistä tutkintoa) yksinään pitää sisällään myös opiskelijat, joten se ei merkitse huono-osaisuutta, mutta työttömyyden yhteydessä esiintyvä kouluttamattomuus ilmaisee huono-osaisuutta. 12 prosenttia etsivän nuorisotyön asiakkaina olleista nuorista oli sekä kouluttamattomia, työttömiä että pitkäaikaisen toimeentulotuen varassa. Vajaalla puolella (47 %) näistä nuorista elämäntilanteeseen ei sisällynyt työttömyyttä tai toimeentulotuen asiakkuutta. Heidänkin taustassaan saattaa kuitenkin olla sellaista huono-osaisuutta, jota asiakasrekisterin indikaattorit eivät tavoita.

Nuoren toimeentulotuen asiakkuuden taustalla voi vaikuttaa useampi syy. Nuoret eivät usein ole oikeutettuja työttömyysrahaan eivätkä työmarkkinatukeenkaan, mikäli eivät ole täyttäneet aktiivisuusehtoja, eli hakeneet työtä tai opiskelupaikkaa tai osallistuneet heille osoitettuihin aktiivitoimenpiteisiin. On myös mahdollista, että nuoren työsuhte on purettu syistä, joiden katsotaan palautuvan nuoren omaan menettelyyn. Syynä voi olla myös se, ettei hän ole osannut toimia monimutkaisessa etuus- ja palvelurakenteessa eikä ole saanut riittävää apua toimiakseen siinä. Toimeentulotuen saannin pitkittymisen taustalla voi olla myös tukiriippuvuutta, joka syntyy siitä, ettei vaihtoehtoihin tulonlähteisiin eikä varsinkaan opintotukeen liity tarvittavia kannusteita. Usein toimeentulotuen asiakkuus sinänsä mittaa kasautunutta huono-osaisuutta, sillä huono-osaiset ovat yliedustettuja toimeentulotuen asiakkaiden keskuudessa. Tuloköyhyyden lisäksi he kärsivät muita useammin mielen- ja fyysisen terveyden ongelmista, ovat useammin sosiaalisesti ulkopuolisia ja heidän elämänlaatunsa on usein monin tavoin heikkoa (Hannikainen-Ingman ym. 2013; Vauhkonen ym. 2017a).



Kuvio 26. Vuonna 2017 etsivän nuorisotyön asiakkuuden päättäneiden nuorten koulutus, työttömyys ja toimeentulotuen asiakkuus etsivän nuorisotyön asiakkuuden alussa (%)



Kuvio 27. Etsivän nuorisotyön asiakkuuden vuonna 2017 päättäneiden nuorten opiskelu ja työssä käynti asiakkuuden aikana, asiakkuuden alun koulutuksen, työttömyyden ja toimeentulotuen asiakkuuden mukaan (%).

Etsivän nuorisotyön omien palveluiden lisäksi etsivät nuorisotyöntekijät ohjasivat nuoria sosiaali- ja terveystoimen palveluihin, liikunta-, nuoriso- ja vapaa-ajan palveluihin, opintoihin ja työllistämistoimenpiteisiin (Bamming & Wallden 2018). Kuviossa 7 esitetään



etsivän nuorisotyön asiakkuuden vuoden 2017 aikana päättäneiden nuorten työhön ja/tai koulutukseen pääsy asiakkuuden aikana taustan huono-osaisuuden mukaan. On kuitenkin huomioitava, että etsivä nuorisotyö ei kohdistu ainoastaan NEET-nuoriin, vaan se pyrkii tarjoamaan monenlaista tukea potentiaalisesti kaikille nuorille, jotka sitä haluavat. Suurin osa nuorten esittämistä huolista ei liity syrjäytymiseen. Toiminnan tehokkuutta syrjäytymisen ehkäisemisen ja työllisyyden edistämisen näkökulmasta arvioitaessa tuleekin huomioida, ettei nuorten siirtyminen marginaalista työmarkkinoille ole työn ainoa onnistumisen mittari.

7.4 ETSIVÄN NUORISOTYÖN VAIKUTTAVUUS PITKÄLLÄ AIKAVÄLILLÄ

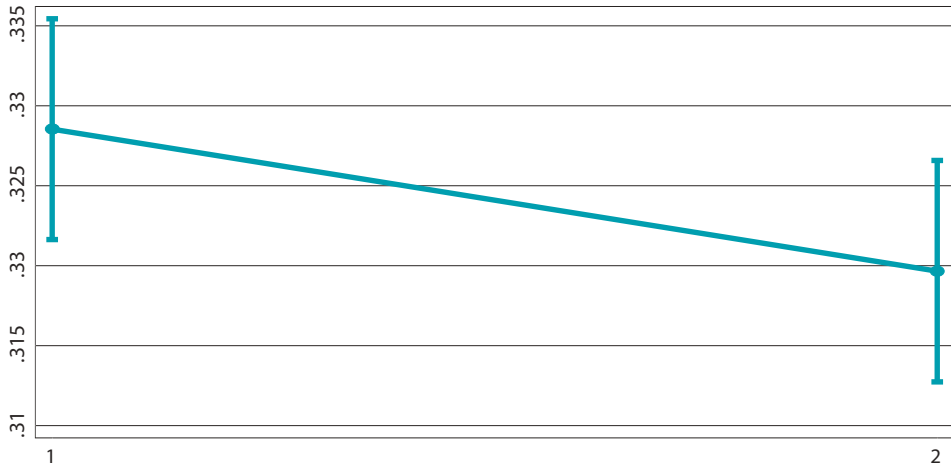
Etsivän nuorisotyön vaikuttavuuden mittaamisessa on kaksi merkittävää haastetta: etsivä nuorisotyö on osin ennaltaehkäisevää, ja toisaalta se, että etsivän nuorisotyön asiakkaita ei voida tunnistaa hallinnollisista rekistereistä. Siltä osin, kun vaikuttavuus on ennaltaehkäisevää, sitä ei voida tarkastella NEET-nuorten siirtymisellä työhön ja koulutukseen. Vaikka etsivän nuorisotyön asiakkaita ei voida tunnistaa hallinnollisista rekistereistä, on mahdollista mitata, mitä vaikutusta etsivän nuorisotyön käynnistämällä oli kunnissa. Tämän kaltainen tarkastelu tavoittaa yhtä hyvin NEET-nuorten siirtymisen työhön ja koulutukseen kuin ennalta ehkäisevän vaikutuksenkin.

Joissakin kunnissa etsivä nuorisotyö käynnistettiin vuonna 2008, ja joissakin kunnissa vasta vuonna 2011 tai myöhemmin. Kun tarkastelusta poistetaan kunnat, joissa etsivä nuorisotyö aloitettiin vuosien 2009 ja 2010 välillä, tätä viivettä on mahdollista käyttää hyväksi etsivän nuorisotyön vaikuttavuutta mittaavan vertailuasetelman rakentamisessa. Vertailussamme tarkastelimme NEET-statuksella olon pitkittymisen todennäköisyyttä etsivän nuorisotyön eri aikoina aloittaneissa kunnissa. Vertasimme vuoden 2007 lopulla NEET-statuksella olleiden 16–19-vuotiaiden (ikäryhmä, jonka etsivä nuorisotyö tavoittaa hyvin) nuorten todennäköisyyttä olla yhä samassa tilanteessa vuoden 2009 lopussa yhtäältä kunnissa, joissa etsivä nuorisotyö käynnistettiin vuonna 2008, ja toisaalta kunnissa, joissa se käynnistyi aikaisintaan vuonna 2011. Vertasimme nuorten NEET-statuksen pysyvyyttä myös näissä kunnissa ennen etsivän nuorisotyön aloittamista (vuoden 2005 lopulla NEET-statuksella olleiden NEET-statuksella olo vuoden 2007 lopulla). Menetelmänä käytettiin lineaarista todennäköisyysmallinnusta, ja kontrollimuuttujina olivat ikä, sukupuoli, koulutus, lasten lukumäärä, etninen tausta sekä asuinkunnan työttömyysaste ja aktivointiaste tarkasteluvälillä.

Kuviosta 29 nähdään, että ennen etsivän nuorisotyön aloittamista kontrolloiduissa malleissa ei ole kuntien välillä tilastollisesti merkitsevää eroa NEET-statusten pysyvyydessä. Kuviossa 5 puolestaan on esitetty NEET-statuksella vuoden 2007 lopulla olleiden nuorten NEET-statuksella olon todennäköisyydet edelleen vuoden 2009 lopulla. Kuviosta on nähtävissä paitsi se, että NEET-statuksella olon pysyvyys on kasvanut finanssikriisin

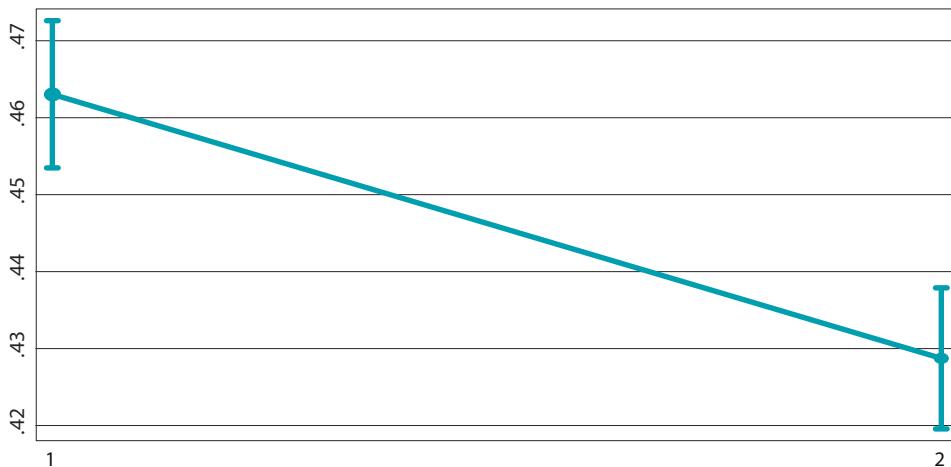


seurauksena, myös se, että kunnissa, joissa etsivä nuorisotyö aloitettiin jo vuonna 2008, NEET-statusella olon pitkittymisen todennäköisyys on selvästi pienempi kuin niissä kunnissa, joissa etsivä nuorisotyö on käynnistynyt vasta vuonna 2011 tai sen jälkeen. Kuviossa 39 nähdään tilastollisesti merkitsevä ero nuorten NEET-statusella olon pysyvyydessä. Ero on toisin sanoen systemaattinen. Etsivän nuorisotyön aloittaminen kunnassa näyttää olevan yhteydessä pienempään NEET-statuselle jäämisen todennäköisyyteen.



Kontrollimuuttujat: ikä, sukupuoli, koulutus, lasten lukumäärä, etninen tausta ja asuinkunnan työttömyysaste ja aktiivointiaste.

Kuvio 28. NEET-statusella olon pitkittymisen todennäköisyydet 16–19-vuotiailla vertailukunnissa ennen etsivän nuorisotyön aloittamista.



Kontrollimuuttujat: ikä, sukupuoli, koulutus, lasten lukumäärä, etninen tausta ja asuinkunnan työttömyysaste ja aktiivointiaste.

Kuvio 29. NEET-statusella olon pitkittymisen todennäköisyydet 16–19-vuotiailla vertailukunnissa sen jälkeen, kun kunnissa 2 aloitettiin etsivä nuorisotyö.



7.5 YHTEENVETO ETSIVÄN NUORISOTYÖN VAIKUTTAVUUTTA KOSKEVISTA ANALYYSEISTA

Suhteessa syrjäytymiseen etsivät nuorisotyöntekijät usein määrittelevät toiminnan niin, etteivät sen kohteena ole ainoastaan NEET-nuoret, vaan potentiaalisesti kaikki nuoret, jotka haluavat etsivien tukea. On myös tarkoituksenmukaista ja toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta mielekästä tarjota tukea tarvitseville jo peruskoulussa ja toisen asteen opintojen aikana eikä vasta sitten, kun nuori on jäänyt pidemmäksi aikaa koulutuksen ja työn ulkopuolelle. Ennaltaehkäisevän työn vaikuttavuutta on tietenkin vaikea havaita. Lisäksi suurin osa nuorten ongelmista ei liity objektiivisiin indikaattorein tavoitettavissa oleviin ongelmiin, vaan ne voivat olla subjektiivisia kokemuksia epävarmassa elämänvaiheessa. Arvioitaessa toiminnan tehokkuutta syrjäytymisen ehkäisemisen ja työllisyyden edistämisen näkökulmasta tulee huomioida, ettei nuorten siirtyminen marginaalista työmarkkinoille ole sen ainoa onnistumisen mittari.

Etsivä nuorisotyö tavoittaa hyvin syrjäytymisriskissä olevat nuoret ja ohjaa heitä heidän tarvitsemiensa palveluiden piiriin. Etsivän nuorisotyön vuonna 2017 toimenpiteisiin ohjaamista nuorista 66 prosentilla oli taustassaan jotakin objektiivisesti mitattavissa olevaa huono-osaisuutta. Vertailemalla vuoden 2007 lopulla NEET-statuksella olleiden nuorten todennäköisyyttä olla yhä samassa tilanteessa vuosien 2008–2010 lopussa yhtäältä kunnissa, joissa etsivä nuorisotyö käynnistettiin vuonna 2008, ja toisaalta kunnissa, joissa se käynnistyi vasta vuonna 2011 pystyimme osoittamaan, että etsivän nuorisotyön aloittaminen näyttää olevan yhteydessä pienempään NEET-statukselle jäämisen todennäköisyyteen. Yhteys on selkeä ja tilastollisesti merkitsevä. Vastaava vertailu olisi voitu toistaa myös eri vuosien kohdalla, mutta tutkimuksen ajalliset resurssit eivät riittäneet siihen. Vastaisuudessa olisi hyvä, jos voitaisiin kerätä sosiaaliturvatunnukset etsivän nuorisotyön asiakkailta ja tarkastella heidän elämänsä kulkuaan entistä pitkäjänteisemmin. Etsivä nuorisotyö on suhteellisen edullista: etsivän nuorisotyön yksikkökustannus oli vuonna 2017 noin 940 euroa.

7.6 JOHTOPÄÄTÖKSET SYRJÄYTYMISEN RISKITEKIJÖITÄ KOSKEVASTA ANALYYSISTA

NEET-asteen vaihteluun vaikuttavat eniten talouden suhdanteet. NEET-statukselle jääminen on yleisempää korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneilla kuin toisen asteen tutkinnon tai sitä korkeammin koulutetuilla. Korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneet ovat niin ikään haavoittuvaisempia suhdannevaihteluiden vaikutuksille. Pitkäaikaisesti NEET-statukselle jäämiseen suhdanteet vaikuttavat vähemmän. Tämä voi johtua siitä, että pitkäaikaisesti NEET-statukselle jäävät keskimäärin poikkeavat henkilökohtaisilta taustatekijöiltään lyhyemmän aikaa NEET-statukselle jäävistä nuorista.

Toisin sanoen pitkäaikaisesti NEET-statuksella olevat ovat todennäköisemmin henkilöitä, jotka eivät työllisty helposti korkeasuhdanteen aikana tai erilaisten rakenteellisten uudistusten kautta. He myös muodostavat aktiivipolitiikan keskeisen kohderyhmän.

Vanhempien huono-osaisuus, jota mittasimme vanhempien toimeentulotuen asiakkuudella, sekä sijaishuollossa olo lisäävät perusasteen koulutuksen varaan jäämisen riskiä. Vaikka toisen asteen tutkinnon suorittaminen vähentää huono-osaisempaan taustaan liittyvää NEET-riskiä, koulutukseen osallistuminen peruskoulun päättymisen jälkeen tai edes toisen asteen tutkinnon suorittaminenkaan ei kuitenkaan poista huono-osaisempaan perhetaustaan tai sijaishuollossa oloon liittyvää arpea. Toisen asteen koulutukseen osallistuminen ei ole pienentänyt NEET-statukselle jääneiden osuutta niillä nuorilla, joiden vanhemmat olivat pitkäaikaisia toimeentulotuen asiakkaita tai jotka ovat olleet sijaishuollossa. Vastaavasti toisen asteen tutkinnon suorittaneista NEET-statuksella olo on selvästi yleisempää nuorilla, joilla on huono-osaisempi perhetausta, tai jotka ovat olleet sijaishuollossa. Palvelujärjestelmän näkökulmasta tulos tähdentää sitä, että haavoittuvassa asemassa oleville nuorille tulisi tarjota enemmän tukea niin toisen asteen opintojen aikana kuin niiden päättyessäkin.

Toteamus ”toimeentulotuen asiakkuus lisää lasten riskiä...” on ymmärrettävä lähinnä tilastollisen mallinnuksen kontekstissa, jossa tarkastellaan eri riskitekijöiden yhteyksiä selitettävään ilmiöön. Kun tutkimustuloksesta tehdään päätelmiä, sama lauserakenne lipsahtaa helposti tosielämän kontekstiin, jolloin se tulkitaan niin, että toimeentulotuen saanti itsessään lisää riskiä.



8 Johtopäätökset kohdennetun nuorisotyön vaikuttavuudesta

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmassa todetaan, että etsivän nuorisotyön ja työpajatoiminnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vahvistetaan. Tutkimustulostemme mukaan on tärkeää, että etsivä nuorisotyö ja työpajavalmennus tavoittaa syrjäytyviä nuoria. Työpajojen asiakaskunta on valikoinnin myötä vahvasti suuntautunut syrjäytyviin nuoriin, mutta etsivän nuorisotyön asiakkaissa on enemmän vaihtelua tällä ulottuvuudella. Etsivä nuorisotyö luo jatkuvasti määritelmiä itsestään ja tarkoituksestaan työpajavalmennuksen päämäärän ja roolin palvelujärjestelmässä ollessa vakiintuneempi. Etsivän nuorisotyön vaikuttavuus on osaltaan ennaltaehkäisevää eikä täten suuntaudu pelkästään NEET-nuoriin, mutta korjaavaan tehtävään – syrjäytyvien nuorten tavoittamiseen – tulee suunnata voimavaroja. Tavoittaessaan syrjäytymässä olevia NEET-nuoria etsivä nuorisotyö kuitenkin täyttää aukkoa palvelujärjestelmässä, jolta jää tavoittamatta osa tuen tarpeessa olevista. Tällainen aukko on läsnä kaikissa hyvinvointivaltioissa, eli palvelut eivät koskaan täysin tavoita kohderyhmäänsä.

Työpajavalmennus on suoraan NEET-nuorille suunnattu palvelu, mutta myös työpajavalmentautujien keskuudessa siitä hyötyvät heikoimmassa asemassa olevat perusasteen koulutuksen varassa olevat NEET-nuoret, mikä näkyy työhön ja koulutukseen siirtymisenä – ja samalla NEET-statukselle jäämisen lyhenemisenä. Vaikka työllistymisedellytyksiltään vahvemmassa asemassa olevat NEET-nuoret työllistyvät pajajakson jälkeen paremmin kuin heikossa asemassa olevat NEET-nuoret työllistyvät pajajakson jälkeen paremmin kuin heikommassa asemassa olevat NEET-nuoret, he eivät hyödy työpajavalmennuksesta yhtä paljon kuin heikommassa asemassa olevat NEET-nuoret.

Työpajavalmennuksen vaikuttavuuden keskeisin mekanismi on korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneiden nuorten siirtyminen koulutukseen. Koulutukseen siirtyminen on keskeistä myös muun koulutustaustan, erityisesti ylioppilastutkinnon suorittaneiden keskuudessa (joilla siis ei myöskään ammattiin pätevöittävä koulutus), mutta korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneet muodostavat suurimman työpajavalmentautujien ryhmän.

Työpajavalmennus vahvistaa koulukuntoisuutta eli se tukee sekä työ- että toimintakykyä. Se tukee erityisesti ammatillisen koulutuksen keskeyttäneitä ja koulutuksesta syrjäin jäämässä olevia nuoria. Näiden nuorten kohdalla työpajavalmennuksella on myös positiivinen vaikutus nettotulonsiirtoihin. Työmarkkinoille integroitumista koulutuksen kautta voidaan myös pitää suoraa työllistymistä suotuisampana, koska koulutus tuo suojaa myös myöhemmältä työttömyydeltä (Karhunen 2017). Koulutus myös ylläpitää ja lisää työskentelymahdollisuuksia erilaisissa ja muuttuvissa ammateissa (Busk ym. 2020) siittäkin huolimatta, että koulutus ei näytä kokonaan tasoittavan huono-osaisen perhetaustan arpea.



Myös toisen asteen tutkinnon suorittaneita tulisi ohjata koulutukseen, mikäli heillä on suuria vaikeuksia työllistyä koulutustaan vastaavalle alalle. Koska suoritettu tutkinnosta tulee joka tapauksessa ainakin pääosin hukkainvestointi sekä nuorelle itselleen että yhteiskunnalle, ja nuorella on potentiaalisesti jäljellä pitkä työura, uudelleen kouluttautuminen on myös julkistaloudellisesti kannatettavaa. Työllisyysvaikutusten näkökulmasta olisi suositeltavaa, että koulutukseen ohjaaminen kohdistuisi niille aloille, joilla on pitkäaikaista työvoiman tarvetta, mikäli valmentautujan kiinnostus sen sallii. Näitä opintosuuntia ovat esimerkiksi lähihoitajaopinnot, kaupallinen ala ja ravintola-ala (ks. VATT 2020).

Samalla tulisi löytää keinoja tukea niitä toisen asteen opintoja suorittavia nuoria, joilla on erityishaasteita. Yhteistyö koulutuksen järjestäjien kanssa voi hyödyttää heikossa asemassa olevia nuoria. Aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, ettei toisen asteen tutkinnon suorittaminen riitä kompensoimaan huono-osaisen perhetaustan vaikutusta (ks. Vauhkonen ym. 2017b). Työpajavalmennus mahdollistaa vaihtoehtoiset ja yksilölliset opintopolut. Monilla työpajoilla voi suorittaa tutkinnon osia osana arkista toimintaa. Opinnollistamiseen ja valmentautujien osaamisen tunnistamiseen ja dokumentointiin panostaminen sekä tutkinnon osien suorittamisen lisääminen työpajoilla voi parantaa työllisyysvaikutuksia.

Silloin kun työpajavalmennus tähtää suoraan työllistymiseen työpajalla ja työpajan ulkopuolella tapahtuvassa valmennuksessa tulisi valmentautujan työn tuottavuus saada mahdollisimman lähelle työmarkkinoilla vaadittavaa tasoa. Suoria työllisyysvaikutuksia parantaisi myös se, että työpaikka, jolla työpajan ulkopuolella tapahtuva valmennus toteutetaan, vastaisi joko valmentautujan koulutusta tai työpajan toimialaa.

Joillekin valmentautujille opiskelu, saati työhön siirtyminen, ei ole ideaali. Jos nuoren tilanne on sellainen, että hän ei ole valmis työhön tai koulutukseen, silloin niihin ohjaaminen voi olla kielteinen kokemus, joka pikemminkin vahvistaa syrjäytymisprosessia. Verrattuna muihin työpajanuoriin, matalan kynnyksen valmennuksiin osallistuneet siirtyvät ennen muuta muihin ohjattuihin toimenpiteisiin niin kuin on tarkoitettukin. Myös starttivalmennukseen osallistuminen pienentää työttömäksi jäämisen todennäköisyyttä verrattuna niihin työpajanuoriin, jotka eivät osallistu starttivalmennukseen.

Työpajavalmennuksen psykososiaalisista hyödyistä rekisteriaineistossa kertonee se, että mielenterveyden diagnoosin saaneet nuoret hyötyvät siitä erityisesti. Ero koulutukseen ja työhön siirtymisessä työpajavalmennukseen osallistuneilla ja siihen osallistumattomilla mielenterveyden diagnoosin saaneilla nuorilla on tilastollisesti merkitsevä työpajavalmennukseen osallistuneiden eduksi silloinkin, kun huono-osaisuutta kuvaavien taustatekijöiden vaikutus on kontrolloitu. Aiempien tutkimusten mukaan työ vahvistaa mielenterveyskuntoutujien psykososiaalista hyvinvointia (Aspvik 2003) ja onnellisuutta (Uppal 2006) sekä kompensoi mielenterveyshäiriöisten joitakin kognitiivisia heikentymiä ja oireita (McGurk & Mueser 2004), mutta tavanomainen työkokeilu työpaikalla ei usein sovellu mielenterveyden häiriöitä omaaville henkilöille



(Mattila-Holappa 2018). Vastaavasti laadullisessa tutkimuksessa (Wrede-Jäntti 2018) on huomattu erityisesti mielenterveyden diagnoosin omaavien nuorten hyvinvoinnin parantuvan työpajavalmennuksen aikana. Vaikutuksen on arveltu johtuvan siitä, että työpajalla, harvajaksoisesta psykiatrisesta avohoidosta poiketen, tavataan valmentajaa päivittäin, kuulutaan ryhmään, tehdään asioita yhdessä ja vietetään aikaa kuukausien ajan. Kari Paakkunainen (1995) on määrittänyt pajat paitsi ammatin oppimisen ympäristöiksi myös yksilöllistä kasvua tukeviksi sosiaalisiksi ja terapeuttisiksi tiloiksi.

Työterveyslaitoksen (2019) mukaan mielenterveyden ongelmien kokonaiskustannukset ovat Suomessa 5,3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Osuus on kasvanut viime vuosina ja on EU-alueen korkeimpia. Kokonaisuudessaan lievimmät mielenterveyden häiriöt aiheuttavat enemmän kustannuksia kuin vakavammat (OECD 2012), ja mielenterveyden ongelmat ovat työttömillä muuta väestöä yleisempiä (Viinamäki ym. 2000). Mielenterveyden hoidon lisäksi mielenterveyden häiriöt ovat merkittävässä osassa myös työttömyyden kustannuksissa. Arviolta vain joka kolmas mielenterveyden häiriöistä kärsivä nuori saa hoitoa (Merikangas ym. 2011). Vastaavasti työpajoille valikoituu paljon mielenterveyden häiriön kanssa eläviä nuoria (ks. Paananen & Surakka 2018). Voidaan arvioida, että työpajavalmennuksesta hyötyvät yhtä hyvin diagnosoimattoman mielenterveyden häiriön omaavat nuoret kuin diagnosoidutkin ja että työpajavalmennus saattaa pienentää mielenterveyden häiriöistä syntyviä kustannuksia.

Työpajavalmennuksessa myös suoraan työllistymiseen tähtäävä valmennus sisältää psykososiaalista tukea sekä tukea arjen hallinnan ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä tulevaisuuden suunnitelmien tekemiseen. Työhön liittymättömän tuen merkitys on sitä suurempi mitä suurempi osa asiakkaista koostuu syrjäytyvistä. Tulkintaa psykososiaalisen- ja muun tuen merkityksestä tukee myös aiempi tuettua työllistämistä koskeva tutkimustulos (Jones, Perkins, & Born 2001): tuetun työllistämisen työllisyysvaikutukset paranivat kun siihen liitettiin työhön liittymätöntä tukea ja avunantoa.

Työpajoilla valmentautujan työtehtävät suunnitellaan valmentautujan työkyvyn, taitojen ja motivaation pohjalta. Vaatimuksia pyritään kasvattamaan edistymisen myötä. (Palo 2017.) Kun tavoitteena on valmentautujan suora työllistyminen, valmentautujan työn tuottavuuden tulisi kasvaa mahdollisimman lähelle työmarkkinoilla vaadittavaa tasoa. Työllistymistä edesauttaa, jos työpaikka, jolla työpajan ulkopuolella tapahtuva valmennus toteutetaan, vastaa joko valmentautujan koulutusta tai työpajan toimialaa. Olisi hyödyllistä tarkastella mahdollisuutta lisätä kasvukeskuksissa työpajojen toimialojen vastaavuutta niiden alojen kanssa, joissa on paljon koulutusta vaatimattomia avoimia vakansseja. Työvoimapulaa on esimerkiksi toimisto- ja laitossiivoojista, myyntiedustajista sekä puhelin- ja asiakaspalvelukeskusten myyjistä sekä muissa ammattiteissä, jotka eivät vaadi koulutusta (VATT 2020). Mikäli työpajalla tehty työ vastaa työpajan toimialaa ja valmentautujan tuottavuus on lähellä työmarkkinoilla vaadittua tasoa, työllistymisen todennäköisyys voi kasvaa huomattavasti. Työpajan ulkopuolisella työpaikalla tapahtuvaa valmennusta tarvittaisiin, jotta valmentautuja voi osoittaa työkykynsä työnantajalle,



koska työpajalla olo itsessään voi toimia työnantajalle signaalina valmentautujan tuottamattomuudesta.

Työttömien työllistymistä helpottamaan tarkoitettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta voi heikentää työnantajien kielteinen suhtautuminen työttömien rekrytointiin (esim. Karjalainen & Saikku 2008). Mika Ala-Kauhaluoman ja Kristiina Härkäpään (2006) tutkimuksen mukaan työnantajien keskuudessa on vaihtelua siinä, millaisia työttömiä ollaan valmiita ottamaan töihin: työnantajat asettivat työllistettävien suosikkilistalle ensimmäiseksi kouluttautumattoman nuoren ja viimeiseksi psyykkisesti vajaakuntoisen. Työnantajat katsoivat usein mielenterveyden häiriöistä kärsivien tai niistä kuntoutuvien vaikuttavan kielteisesti yrityskuvaan ja työyhteisöön. Työnantajien rehellisyydessään arvokkaiden vastausten pohjalta olisi syytä selkeästi korostaa vaikeasti työllistyvien työllistämisen eettisyyttä ja sen myönteisiä vaikutuksia yrityskuvaan. Aktiivipolitiikan vaikuttavuuden näkökulmasta olisikin keskeistä saada yritykset aktivoitumaan sellaisen työllistämiskulttuurin vahvistamiseen, joka suosii vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymistä (Karjalainen 2013) erityisesti sellaisiin tehtäviin, joista eivät kilpaile helpommin työllistyvät työnhakijat.

Viime vuosina sekä yksityisen kulutuksen että yritystoiminnan eettisyys on noussut keskustelun pinnalle ilmastonmuutoksen myötä. Lisäksi koronapandemian leviämisen ehkäisemiseksi ja riskiryhmiin kuuluvien terveyden suojelemiseksi tehtyihin toimenpiteisiin liittyen on peräänkuulutettu kansalaisten solidaarisuutta toisiaan ja pienyrittäjiä kohtaan. Tällä tavoin tematisoituneen solidaarisuuden olisi mahdollista ajatella kohdistuvan huono-osaisempia kohtaan myös työllistämisen näkökulmasta. Työtehtävien mukauttamisessa työntekijän kykyihin ja ominaisuuksiin voisi olla käyttämättömiä mahdollisuuksia. Tulisi tarkastella, kuinka työtehtävien uudelleen räätälöinnillä ja mukauttamisella voitaisiin parantaa osatyökykyisten työllistämistä ilman, että yrityksen tuottavuus ja kilpailukyky laskisivat. Eriarvoisuusnäkökulman nouseminen esiin eettisyyden korostumisen myötä olisi tärkeää myös työllistämisen näkökulmasta. Vajaakuntoinen työntekijä tuo yritykselle positiivista imagoa, mielikuvaa siitä, että yritys kantaa sosiaalista vastuuta, ja tuo julki yrityksen kannan moninaiseen työvoimaan (Ala-Kauhaluoma & Härkäpää 2006).



Liite 1

MENETELMÄT: KOHDENNETUN NUORISOTYÖN VAIKUTTAVUUDEN MITTAAMINEN

Vaikuttavuutta on se, että toimenpiteen toteutuminen saa aikaan toimenpiteelle asetetut tavoitteet (ks. Kettunen 2017). Vaikuttavuuden arvioinnissa pyritään vastaamaan kahteen kysymykseen (Vedung 2009, Dahler-Larsen 2005): (1) Ovatko tietyille toimenpiteelle asetetut tavoitteet saavutettu ja (2) onko ne saavutettu toimenpiteen avulla. Vaikuttavuus viittaa kausaalisuhteeseen toimenpiteen ja tuloksen välillä, eli siihen, että toimenpide aikaansaa tuloksen. Edellytyksiä kahden muuttujan välisen yhteyden hyväksymiselle kausaalisuhteeksi, eli syy–seuraussuhteeksi, on neljä: (1) muuttujien välinen yhteisvaihtelu, (2) ajallinen järjestys (syy on oltava ennen seurausta), (3) seuraus ei aiheudu mistään kolmannelta, ulkopuolisesta tekijästä, joka on syy molemmille tarkasteltaville muuttujille ja (4) teorian tuki.

Yleensä vaikuttavuuden arviointi suoritetaan seuraamalla toimenpiteisiin osallistuneiden tulemia toimenpiteen päättymisen jälkeen, jolloin toimenpiteeseen osallistumattomat muodostavat vertailuryhmän osallistuneille. Vaikuttavuuden seurannassa ei usein ole vertailuryhmään tai vertailuryhmänä toimivat toimenpiteeseen osallistumattomat työttömät. Ihmisillä on kuitenkin erilaisia taustatekijöitä, kuten ikä, sukupuoli, koulutus, etninen tausta, työttömyyden pituus, terveydelliset ja psykologiset erot, asuinpaikka jne. Tosiasiassa henkilöt päätyvät eri toimenpiteisiin taustatekijöihin perustuvan valikoitumisen ja henkilön oman osallistumismotivaation mukaan, ja edelleen vaikuttavat toimenpiteen jälkeisiin tulemiin. Kaikki halukkaat eivät pääse haluamaansa toimenpiteeseen, osa kieltäytyy toimenpiteestä tai keskeyttää sen. Kaikkien näiden tekijöiden vaikutus työllistymiseen tai muihin tulemiin olisi pystyttävä tutkimuksessa erottamaan kvaalifikaatiovaikutuksesta, toimenpiteen itsenäisestä ja suorasta vaikutuksesta toimenpiteen tavoitteiden toteutumiseen. Vaihtoehtoina ovat tällöin kokeellinen ja ei-kokeellinen tutkimusasetelma. (Ks. Heinonen ym. 2004)

Kokeellisen aineiston tapauksessa henkilöt, jotka haluavat osallistua toimenpiteeseen, jaetaan kahteen ryhmään: koeryhmään (toimenpiteeseen osallistuvat) ja vertailuryhmään (eivät osallistu toimenpiteeseen). Tämän jälkeen toimenpiteiden vaikutuksia tutkitaan vertailemalla koe- ja vertailuryhmää. (Heinonen ym. 2004) Kokeellisen tutkimusasetelman ideaali on satunnaistettu vertailukoe (Randomized controlled trials, RCT). Se perustuu asetelmaan, jossa koehenkilöt jaetaan arpomalla kahteen tai useampaan ryhmään. Se perustuu asetelmaan, jossa koehenkilöt jaetaan arpomalla kahteen tai useampaan ryhmään. Esimerkiksi lääketutkimuksissa satunnaistetusti kontrolloidussa kokeessa saatetaan tietyistä oireista kärsiviä koehenkilöitä arpoa kahteen ryhmään, joista toinen saa uutta lääkettä ja toinen lumeläkettä. Koe tulisi toteuttaa plasebo-kontrolloidun verrokkiryhmän tapauksessa siten, ettei lääkkeen saaja eikä edes antaja



tiedä, onko kyseessä lumelääke (kaksoissokkokeo). RCT:tä pidetään kiistattomimpana menetelmänä arvioida hoitojen, interventioiden ja altistumisen (toimenpiteiden) vaikuttavuutta. Satunnaistaminen varmistaa, etteivät tuloksiin vaikuta mittaamatta jääneet erot tutkimushenkilöiden välillä. Sen johdosta toimenpiteiden seurauksia voidaan arvioida suoraan vertailemalla toimenpiteen kohteena olleita henkilöitä henkilöihin, joihin ei kohdistettu toimenpiteitä. (Greenland ym. 1999)

Työllistämistoimenpiteiden tutkiminen suorittamalla kontrolloitu koe on periaatteessa mahdollista. Kokeen järjestäminen voi kuitenkin käytännössä olla hankalaa ja kallista. (Heinonen ym. 2004.) Kokeen perusidea toteutettiin esimerkiksi perustulokokeilussa, jossa valittiin satunnaisotannalla 2000 henkilöä, joille maksettiin perustuloa. Satunnaisotantaan osallistuivat tietyin rajauksin 25–58-vuotiaat henkilöt, joille Kela on maksanut työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa marraskuussa 2016 ja jotka eivät ole saaneet etuutta lomautuksen vuoksi. Kokeiluun valitut henkilöt eivät voineet kieltäytyä kokeilusta, jotta kokeilun tulokset eivät vääristyisi. (Kela 2019b) Vaikuttavuutta mitattiin työllistymisellä ja kyselyllä. Jälkimmäisessä vaikuttavuuden mittaamisessa on riskinä se, että henkilön suhtautuminen perustuloon voi vaikuttaa kyselyvastauksiin.

KALTAISTAMINEN JA HIERARKKINEN LINEAARINEN TODENNÄKÖISYYSMALLINNUS

Formaalisti tarkasteltuna potentiaalisen tuleman kehyksissä on kaksi käsiteltyä ryhmää (aktiivisesti käsitelty vs. kontrollikäsitelty) ja lopputulema. Vastaavasti jokaisella tutkimushenkilöllä on kaksi mahdollista tulemaa: $Y_i(0)$ ja $Y_i(1)$, kontrollikäsitellyn ja aktiivisen käsitellyn tulemat. Kukin tutkimushenkilö saa joko kontrollikäsitellyn tai aktiivisen käsitellyn. Jos Z ilmaisee saatua käsitelyä ($Z = 0$ kontrollikäsitellylle vs. $Z = 1$ aktiiviselle käsitellylle), ainoastaan yksi tulema $Y_i(Y_i = Z_i, Y_i(1) + (1 - Z_i)Y_i(0))$ havainnoidaan kullekin tutkimushenkilölle, tulema saadun käsitellyn mukaan, joka on toimenpiteen vaikuttavuuden määritelmä $Y_i(1) - Y_i(0)$. Toimenpiteen vaikutuksella voi olla kaksi mittaria. Keksimääräinen toimenpiteen vaikutus (average treatment effect, ATE) on $E[Y_i(1) - Y_i(0)]$ (Imbens 2004) on estimaatti toimenpiteen keskimääräisestä vaikutuksesta väestötasolla, jos kaikki osallistuisivat toimenpiteeseen. Toinen mittari on keskimääräinen toimenpiteen vaikutus toimenpiteen kohteilla (ATT: Imbens 2004) ATT:n määritelmä on $E[Y_i(1) - Y_i(0)|Z = 1]$. ATT on toimenpiteen keskimääräinen vaikutus niillä, jotka lopulta osallistuvat toimenpiteeseen. (Ks. Austin 2011.)

Satunnaiskokeessa nämä kaksi mittaria yhtyvät, koska satunnaistuksen seurauksena tutkimushenkilöt eivät systemaattisesti eroa väestöstä (Austin 2011). RCT:ssä toimenpiteeseen valikoiminen perustuu satunnaistamiseen, ja siitä johtuen ATE:n estimaatti voidaan ajaa aineistosta suoraan. Puolueeton ATE:n estimaatti on $E[Y_i(1) - Y_i(0)] = E[Y(1)] - E[Y(0)]$ (Linceford & Davidian, 2004). Yllä mainitut tekijät mahdollistavat

ATE:n määrittämisen, joko keskiarvojen välisten erotusten mukaan (jatkuvat vasteet) tai eroina osuuksina tai riskin muutoksina (dikotomisesti vasteet). Yleensä tutkimusasetelma ei kuitenkaan ole satunnaiskoe, ja toimenpiteen kohteena olevat henkilöt näin ollen eroavat systemaattisesti niistä henkilöistä, jotka eivät osallistu toimenpiteeseen: $E[Y(1)|Z = 1] \neq E[Y(1)]$ (Austin 2011). Esimerkiksi työpajalle ohjatut nuoret poikkeavat systemaattisesti työpajavalmennukseen osallistumattomista nuorista. Sen takia harhatonta estimaattia toimenpiteen, esimerkiksi työpajavalmennuksen, vaikutuksesta ei voida tavoittaa vertaamalla vasteita kahden ryhmän, toimenpiteeseen osallistuneiden ja siihen osallistumattomien välillä.

Kaltaistaminen on usein käytetty ei-kokeellinen menetelmä, jossa toimenpiteeseen osallistuville haetaan taustaominaisuuksiltaan mahdollisimman lähellä olevia verrokkeja. Suorassa kaltaistamisessa, jossa osallistujille pyritään löytämään täysin samanlaisia ei-osallistuvia verrokkeja, mutta ongelmana on, että täysin samanlaisia verrokkeja on vaikea löytää aineistoista. (Aho ym. 2018) Taustamuuttujien suoran kaltaistamisen sijasta voidaan käyttää toimenpiteeseen osallistumisen todennäköisyyksiin perustuvaa kaltaistamista.

Osallistodennäköisyyksiin perustuva kaltaistaminen antaa mahdollisuuden matkia joitain RCT:n ominaisuuksia (Austin 2011). Propensity score-kaltaistamisessa estimoidaan ensin malli probit- tai logit-regressiolla, ja se tuottaa jokaiselle yksilölle propensity score -indeksi, joka mittaa osallistumistodennäköisyyttä. Kaltaistaminen on mahdollista tehdä propensity score -indeksien arvojen perusteella, verrataamalla osallistumistodennäköisyyksiltään samankaltaisten henkilöiden tulemia. Toimenpiteen vaikutus tämän yksilön tulemaan on osallistujien tuleman ja vertailukohtaan tuleman välinen erotus. Koko toimenpiteen vaikutus on näiden erotuksien keskiarvo osallistujien joukossa. (Pekkarinen 2006, 313) Rosenbaum ja Rubin (1983, 1985) ovat osoittaneet, että osallistumistodennäköisyyksien (propensity score) käyttäminen etäisyysmittana tasapainottaa myös todennäköisyyksien mallintamisessa käytetyt taustamuuttujat.

Edellytyksenä toimenpiteiden keskimääräisten vaikutusten estimoinnille on seuraavien oletusten voimassaolo: (1) Ehdollinen riippumattomuus (conditional independence): Taustamuuttujien vakioimisen jälkeen havaitsemattomat tekijät eivät yhtäaikaaisesti vaikuta toimenpiteeseen valikoitumiseen ja selitettävään muuttujaan. Havaitsemattomat tekijät ovat siis samanlaisia osallistujien ja kaltaistettujen ei-osallistujien ryhmissä. (2) Common support -ehto (tai overlap): Tarkasteltavan populaation kaikilla yksilöillä on nollaa suurempi todennäköisyys sekä päätyä toimenpiteeseen että jäädä sen ulkopuolelle. Tosin sanoen mukana ei ole henkilöitä, jotka eivät voisi päätyä toimenpiteeseen. (3) Riippumattomat ja samoin jakautuneet havainnot (independent and identically distributed sampling assumption): Aineiston henkilöiden osallistuminen toimenpiteisiin tai selitettävän muuttujan potentiaaliset tulemat eivät riipu populaation muista henkilöistä. (ks. Caliendo ja Kopeinig 2005)

Havaitsemattomien tekijöiden mahdollisesti aiheuttamaa harhaa ei kaltaistamisesta huolimatta voida kokonaan sulkea pois. (Aho ym. 2018.) Havaitsemattomien tekijöiden



aiheuttama harha ilmenee yleensä siten, että kaltaistamisesta tai taustatekijöiden kontrolloinnista huolimatta toimenpiteeseen osallistuneiden henkilöiden tulemat ovat huonompia kuin toimenpiteeseen osallistuneiden. Seurauksena tästä voi olla arviot, joiden mukaan toimenpiteellä on negatiivinen vaikutus osallistuneiden tulemiin. Tällaiselle tulokselle voidaan antaa myös selityksiä, kuten esimerkiksi lukkiutumisaikutus, jolloin toimenpiteeseen osallistuminen on pois erityisesti aktiiviseen työnhakuun käytetystä panoksesta. Usein tämän kaltainen lukkiutumisaikutus on vaikea erottaa havaitsemattomien tekijöiden vaikutuksesta tulemiin. Monesti voi olla niin, että esimerkiksi aktiivitoimenpiteisiin osallistuneiden henkilöiden työllistyminen näyttää heikommalta juuri siksi, että osa vertailuryhmän henkilöstä ei osallistu toimenpiteeseen, sillä he ovat löytäneet ja saaneet työn.

Keskimääräinen vaikutus voidaan ei-parametristen kaltaistamismenetelmien sijasta estimoida myös lineaarisella regressiolla (Wooldridge 2002). Dikotomisten vasteiden tapauksessa, kuten tässä tutkimuksessa, mallia kutsutaan lineaariseksi todennäköisyysmalliksi (Linear probability model, LPM) (Ks. Wooldridge 2002). Dikotomisiin vasteisiin sovelletaan yleensä logistisia malleja, mutta toisin kuin logistiset mallit, LPM ei kärsi havaitsemattomien muuttujien aiheuttamasta harhasta. LPM:n tuottamat kertoimet ovat myös verrattavissa mallien ja ryhmien välillä (Ks. Mood, 2010), lisäksi LPM mahdollistaa interaktioiden tarkastelemisen samaan tapaan kuin lineaarisessa regressiossa. Muutoinkin LPM on helpompi tulkita. Lineaarinen malli olettaa, että todennäköisyys p on riippumattomien muuttujien lineaarinen funktio, ja logistinen malli olettaa, että luonnollinen odds $p/(1-p)$ luontainen log on riippumattomien muuttujien lineaarinen funktio. Koska log odds-asteikko on niin hankala tulkita, on tyypillistä raportoida logistisen regression tulokset odds ratio-arvoina, jotka vaikuttavat helposti tulkittavilta. Odds ratiota käytetään ikään kuin synonyyminä riskille tai todennäköisyydelle, mutta ne eivät todella ole toistensa synonyymejä. Oddseilla ja odds ratiolla on oma merkityksensä, $p/(1-p)$, joka on hankalasti tulkittavissa.

TYÖPAJAVALMENNUKSEN MITTAAMISESSA KÄYTETYT MENETELMÄT JA AINEISTOT: TARKENNUS

Tutkimuksessa arvioidaan sekä työpajavalmennuksen kokonaisuuden sisältämien valmennusmuotojen vaikuttavuutta että työpajatoiminnan kokonaisvaikuttavuutta. Molemmassa tutkimustehtävissä vaikuttavuuden mittaaminen perustuu edellä kuvattuun lineaariseen todennäköisyysmallinnukseen, sisäkorrelaatioihin sekä osallistumistodennäköisyyteen perustuvaan kaltaistamiseen. Eri tutkimustehtävissä käytetään kuitenkin eri aineistoja, yhtäältä PAR-asiakasrekisteriä sekä ja toisaalta paneelaineistoa, joka on yhdistetty TE-hallinnon URA-rekisteristä ja Tilastokeskuksen FOLK-rekisteristä.

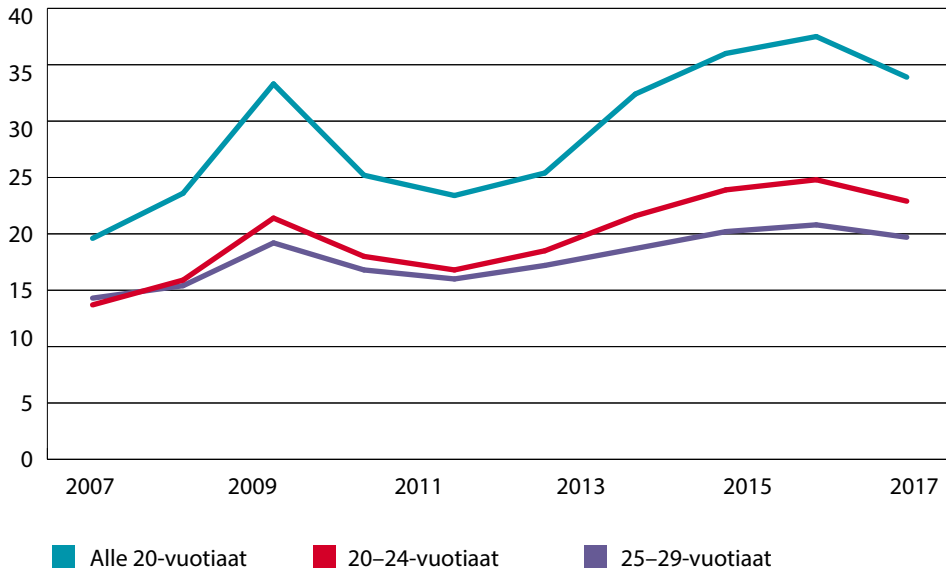
Eri valmennusmuotojen vaikuttavuutta arvioidaan PAR-rekisteristä. Käytetyt vastemuuttajat ovat nuorten välittömät siirtymät työpajalta: ”koulutukseen”, ”työhön”,



”muuhun ohjattuun toimenpiteeseen”, ”työttömäksi” ja ”erotettu työpajalta”. Kukin vastemuuttuja on dikotominen (esim. ”koulutukseen” saa arvon 1, ja ei koulutukseen siirtyneet arvon 0). Käytetyt selittävät muuttajat ovat ”starttivalmennus”, ”etsivä nuorisotyö”, ”työhönvalmennus”, ”seinätön valmennus” ja ”sijoittaminen työpajalle”. Matalan kynnyksen valmennusten eli starttivalmennuksen ja kuntouttavan valmennuksen vaikutuksia arvioidaan vertaamalla valmennukseen osallistujia niihin nuoriin, jotka eivät osallistu kyseiseen valmennukseen. Sen sijaan nivelvaiheen avoimille työmarkkinoille työllistymiseen tähtäävien valmennusten eli työhön valmennuksen, seinättömän valmennuksen ja työpaikoille sijoittamisen vaikuttavuutta tarkastellaan vertaamalla kyseiseen valmennukseen osallistuneiden nuorten tulemia nuorten tulemiin työpajoilla, jotka eivät tarjoa kyseistä valmennusta. Kontrollimuuttujina ovat ikä, sukupuoli, äidinkieli, koulutus ja kunnan työttömyysaste. Itse analyysissa ajoimme ensin tyhjät mallit kullekin vasteelle, ja sen jälkeen kontrolloidut mallit. Sekä tyhjästä että kontrolloiduista malleista ajoimme sisäkorrelaatiot (ICC), joka kuvaa sitä, kuinka suuri osa kunkin vastemuuttujan varianssista selittyy työpajojen välisillä eroilla erotuksena kontrollimuuttujissa kuvatuista henkilökohtaisista ja asuinalueen ominaisuuksista.

Työpajavalmennuksen kokonaisvaikuttavuutta mitataan paneeliaineistosta. Tarkastelussa ovat mukana vain ne nuoret, jotka ovat olleet TE-hallinnon URA-rekisterissä mittausvuonna. Käytännössä tutkimuksen kohteena ovat vain ne työpajanuoret, jotka ovat TE-toimistosta tai työvoiman palvelukeskuksesta työpajalle työkokeiluun lähetettyjä. Vastemuuttajat ovat nuorten NEET-statuksella olo, opiskelu ja työssä olo sen vuoden lopussa, kun on osallistunut työpajavalmennukseen, yksi vuosi myöhemmin ja kaksi vuotta myöhemmin. Kustannusvaikutusten mittaamisessa vasteena käytetään myös työtuloja (jatkuvana muuttuja). Kontrollimuuttujina ovat ikä, sukupuoli, etninen tausta, koulutus, aiempi NEET-statuksella olo, mielenterveyden diagnoosit

Liite 2. Taulukoita ja kuvioita

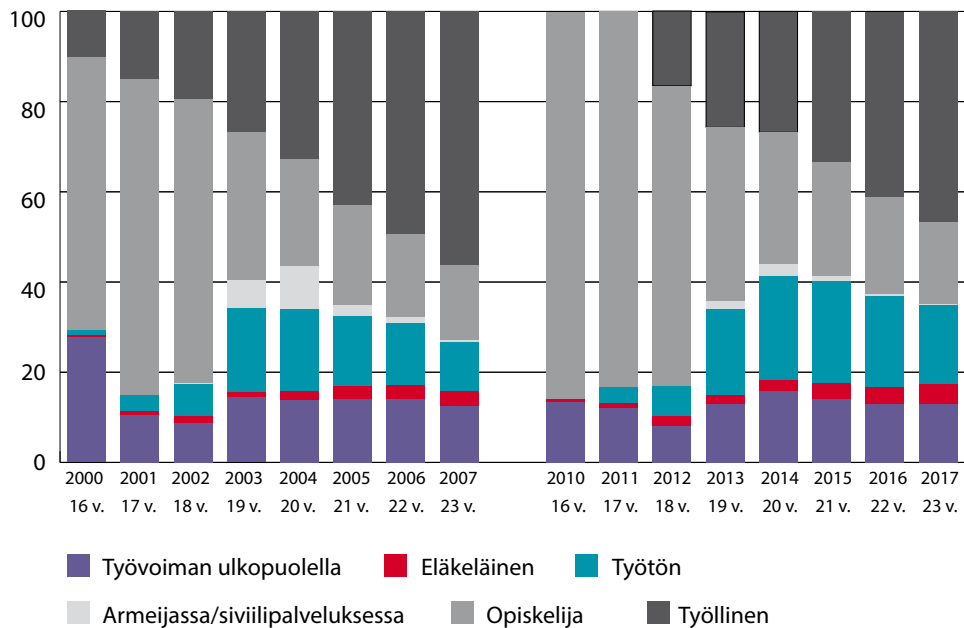


Kuvio 4. NEET-aste ammatillisen tutkinnon suorittaneilla nuorilla iän mukaan vuosina 2006–2016.

Taulukko 1. Nuorille maksetut toimeentulotuet vuosina 2007–2017 (vuoden 2017 rahassa).

Vuosi	Euroa	Keskiarvo	N
2007	192 422 630,5	2 623,9	73335
2008	195 244 750,6	2 698,1	72363
2009	250 210 002,4	2 918,3	85738
2010	258 176 689,5	2 930,3	88107
2011	254 408 085,0	2 924,8	86982
2012	273 370 238,7	3 120,5	87605
2013	296 117 575,8	3 220,0	91963
2014	305 089 782,1	3 205,0	95193
2015	304 363 326,5	3 177,6	95784
2016	300 775 814,5	3 198,5	94371
2017	329 325 337,3	2 824,2	116607

Keskimääräinen vuotuinen inflaatioprosentti 2007–2017 välillä oli 1,49.



Kuvio 11. Vuonna 1984 syntyneiden pääasiallinen toiminta vuosina 2000–2007, kun vanhemmat olivat saaneet toimeentulotukea viitenä vuotena sekä vuonna 1994 syntyneiden pääasiallinen toiminta vuosina 2010–2017, kun vanhemmat olivat saaneet toimeentulotukea viitenä vuotena (%).



Lähteet

- Aaltonen, Sanna & Berg, Päivi & Ikäheimo, Salla (2016) *Relationship between young people and welfare services*. Nordic Centre for Welfare and Social Issues. <https://nordicwelfare.org/wp-content/uploads/2017/10/relationship-webb.pdf> (Luettu 10.2.2019.)
- Aho, Simo (1999) *Mitä nuoret tekevät 3/99?* Katsaus 15–29-vuotiaiden työllisyyteen ja työttömyyteen. Nuora, raportit. Helsinki: Opetusministeriö ja Nuorisosiain neuvottelukunta. http://www.minedu.fi/nuora/raportit/raportti_3_99.html
- Aho, Simo (2008) Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimäärin alhainen? Työllistyvyyden parantamispyrkimysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelua. *Hallinnon tutkimus* 4, 45–60.
- Aho, Simo & Koponen, Hannu (2007) *Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden seuranta II. Tutkimus rekisteriaineistosta vuosilta 2002–2005*. Työpoliittinen tutkimus 324. Helsinki: Työministeriö.
- Aho, Simo & Koponen, Hannu (2008) *Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. Työttömänä olleiden pitkän aikavälin seurantaan perustuva tutkimus*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.
- Aho, Simo & Pitkänen, Sari & Vanttaja, Markku (2012) *Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan koulutautumisvelvoitteen arviointitutkimus*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 3/2012. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Aho, Simo & Vehviläinen, Jukka (1997) *Keppi ja porkkana*. ESR-julkaisut no 3. Helsinki.
- Ala-Kauhaluoma, Mika & Härkäpää, Kristiina (2006) *Yksityinen palvelusektori heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäjänä*. Työpoliittinen tutkimus 312. Helsinki: Työministeriö.
- Albæk, Karsten & Asplund, Rita & Barth, Erlin & Lindahl, Lena & von Simson, Kristine & Vanhala, Pekka (2015) *Youth unemployment and inactivity. A comparison of school-to-work transitions and labour market outcomes in four Nordic countries*. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2015:548, Copenhagen. http://www.norden-ilibrary.org/education/youth-unemployment-and-inactivity/introduction_9789289342308-1-en
- Asplund, Rita & Kauhanen, Antti & Vanhala, Pekka (2015) *Ammattirakenteet murtuvat. Mihin työntekijät päätyvät ja miksi?* https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA_B268_Ammattirakenteet_murtuvat_kansilla.pdf (Luettu 17.1.2020.)
- Asplund, Rita & Koistinen, Pertti (2014) *Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 22/2014. <https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Onko+tyo+markkinoilla+tilaa+kaikille+16062014.pdf>
- Aspvik, Ulla (2003) *Psyykkisesti vajaakuntoisten avotyötoiminta*. Acta Universitas Oulensis D Medica 750. Oulu: Oulun yliopisto.
- Austin, Peter C. (2011) An introduction to propensity score methods for reducing the ef-



- fects of confounding in observational studies. *Multivariate Behavioral Research*, 46, 399–424. <https://doi.org/10.1080/00273171.2011.568786>
- Beck, Ulrich (1992) *Risk Society. Towards a New Modernity*. Trowbridge: Sage Publications.
- Bekman, Eli & Bound, John & Machin, Stephen (1998) Implications of Skill-Biased Technological Change: International Evidence. *The Journal of Economics*, vol. 113, 1245–1279.
- Berg, Noora & Huurre, Taina & Kiviruusu, Olli & Aro, Hillevi (2011) Nuoruusiän huono-osaisuus ja sen kasautumisen yhteys kuolleisuuteen. *Seurantatutkimus 16-vuotiaista nuorista. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 48, 168–181.
- Berghman, Jos (1995) Social exclusion in Europe: policy context and analytical framework. Teoksessa Graham Room (ed.) *Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion*. Bristol: The Policy Press, 10–28.
- Berlin, Marie & Vinnerljung, Bo & Hjern, Anders (2011) School performance in primary school and psychosocial problems in young adulthood among care leavers from long time foster care. *Children and Youth Services Review* 33, 2489–2497.
- Bertrand, Marianne & Luttmer, Erzo F. P. & Mullainathan, Sendhil: Network Effects and Welfare Cultures. *The Quarterly Journal of Economics* 115 (2000): 3, 1019–1055
- Biavaschi, Costanza & Eichhorst, Werner & Giuliotti, Corrado & Kendzia, Micael J. & Muravyev, Alexander & Pieters, Janneke & Rodriguez-Planas, Nuria & Schmidl, Ricarda & Zimmermann, Klaus F. (2012) *Youth Unemployment and Vocational Training*. IZA DP No. 6890, Bonn.
- Binder, Martin & Coad, Alex (2015) Unemployment impacts differently on the extremes of the distribution of a comprehensive well-being measure. *Applied Economics Letter* 22 (8), 619–627.
- Bitler, Marianne & Hoynes, Hilary (2008) Welfare reform and indirect impacts on health. Teoksessa Robert Schoeni & James House & George Kaplan & Harold Pollack (eds) *Making Americans healthier: The effects of social and economic policy on health*. New York: Russell Sage Foundation.
- Blank, Rebecca (2009) What we know, what we don't know, and what we need to know about welfare reform. Teoksessa JP Ziliak (ed.) *Welfare reform and its long-term consequences for America's poor*. New York: Cambridge University Press.
- Blomgren, Jenna & Hytti, Helka (2013) *Työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä aiheutuva työelämästä poissaolo sekä aktiivitoimenpiteille osallistuminen Pohjoismaissa 2005 ja 2010*. Kela työpapereita 48/2013.
- Blomgren, Jenni (2019) <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/5011>
- Bond, Gary R. & Drake, Robert E. & Becker, Deborah (2008) An update on randomized controlled trials of evidence-based supported employment. *Psychiatric Rehabilitation Journal* 31(4): 280–290.
- Bolvig, Iben & Jensen, Peter & Rosholm, Michael (2003) *The Employment Effects of Active Social Policy*. IZA DP No. 736, Bonn.
- Burkert, Carola & Siebert, Holger (2007) Labour Market Outcome after Vocational Training in Germany – Equal Opportunities for Migrants and Natives? *IAB Discussion Paper*



- 31/2007, Nuremberg.
- Busk, Henna & Holappa, Veera & Hyartt, Maria & Laamanen, Jani-Petri & Vainiomäki, Jari (2020) *Työvoiman ammatillisen liikkuvuuden osatekijät ja ohjauskeinot*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:10.
- Bredgaard, Thomas & Larsen, Flemming (2009) Redesigning the governance of employment policies – decentralized centralisation in municipal jobcentres. Teoksessa Flemming Larsen & Rik Van Berkel (eds) *The new governance and implementation of labour market policies*. Copenhagen: DJØF Publishing, 45–68.
- Caliendo, Marco & Künn, Steffen & Schmidl, Ricarda (2011) *Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labour Market Policies*. IZA DP No. 6222, Bonn.
- Calmfors, Lars (1994) *Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features*. OECD Economic studies No. 22. <http://www.oecd.org/eco/growth/33936463.pdf> (Luettu 12.12.2014.)
- Carling, Kenneth & Larsson, Laura (2005) Does Early Intervention Help the Unemployed Youth? *Labour Economics* 12, 301–319.
- Card, David & Kluve, Jochen & Weber, Andrea (2017) *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*. NBER Working Paper no 21431.
- Carcillo, Stephane & Grubb, Davis (2006) *From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No 5.
- Carlier, Bouwine E. & Schuring, Merel & Lötters, Freek J. & Bakker, Bernhard & Borgers, Natacha & Burdorf, Alex (2013) The influence of re-employment on quality of life and self-rated health, a longitudinal study among unemployed persons in the Netherlands. *BMC Public Health* 13:503.
- Claussen, Bjorgulf (1999) Health and re-employment in a five-year follow-up of long-term unemployed. *Scan J Public Health* 2, 94–100.
- Constant, Amelie F. & Rinne, Ulf (2013) *Labour Market Information for Migrants and Employers: The Case of Germany*. IZA Research Report No. 50, Bonn, February.
- Crowther, Ruth & Marshall, Max & Bond, Gary R. & Huxley, Peter (2001) Helping people with severe mental illness to obtain work: systematic review. *British Medical Journal* 322: 204–208.
- Daguerre, Anne & Etherington, David (2009) *Active Labour market Policies in International Context: What Works Best? Lessons for the UK*, Working paper No. 59 Department of Work and Pensions, London.
- Edin, Per-Andres & Gustavsson, Magnus (2008) Time Out of Work and Skill Depreciation. *Industrial Labor Relations Review*, 61 (2), (2008), 163–180.
- Egelund, Tine. & Lausten, Mette. (2009) Prevalence of mental health among children placed in out-ofhome care in Denmark. *Child & Family Social Work* 14, 156–165.
- Eichhorst, Werner & Grienberger-Zingerle, Maria & Konle-Seidl, Regina (2008) Activation Policies in Germany: from Status Protection to Basic Income Support. Teoksessa Walter Eichhorst & Maria Eichhorst & Werner V. & Konle-Seidl, Regina (2008) *Contingent Con-*



- vergence: A Comparative Analysis of Activation Policies*. IZA DP No. 3905.
- Eliason, Marcus & Storrie Donald (2009) Job loss is bad for your health – Swedish evidence on cause-specific hospitalization following involuntary job loss. *Social Science & Medicine* 68, 1396–1406.
- Ellen, Ingrid Gould & Turner, Margery Austin (1997) Does Neighborhood Matter? Assessing Recent Evidence. *Housing Policy Debate* (1997): 8, 833–866.
- Erola, Jani & Kallio, Johanna & Vauhkonen, Teemu (2017) *Ylisukupolvinen kasautuva huono-osaisuus Turussa ja muissa isoissa kaupungeissa*. Turun kaupunkitutkimushankkeen julkaisuja.
- ETK (2019) <https://www.etk.fi/tiedote/tyokyvyttomyyselakkeelle-siirrytaan-yha-useammin-masennuksen-vuoksi/>
- Euroopan komissio (2000) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_00_1066 (Luettu 11.2.2020.)
- Euroopan parlamentti (2019) *Faktatietoja Euroopan unionista*. Euroopan parlamentti. Talous / Sosiaali- ja työllisyyspolitiikka / Köyhyyden, sosiaalisen syrjäytymisen ja syrjinnän torjunta. <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/60/koyhyden-sosiaalisen-syrjaytymisen-ja-syrjinnan-torjunta> (Luettu 11.2.2020.)
- Fergusson, David M. & Horwood, John L. & Ridder, Elisabeth M. (2005) Show me the child at seven: the consequences of conduct problems in childhood for psychosocial functioning in adulthood. *Child Psychol Psychiatry* 46 (8), 837–849.
- Fergusson, David M. & Boden, Joseph M. & Horwood, John L. (2007) Exposure to single parenthood in childhood and later mental health, educational, economic, and criminal behavior outcomes. *Arch Gen Psychiatry*.
- Forslund, Andreas & Nordström Skans, Oskar (2006) *Swedish Youth Labour Market Policies Revisited*. IFAU Working Paper 2006:6, Uppsala.
- Forslund, Anders & Krueger, Alan (2010) Did active labour market policies help Sweden rebound from the depression of the early 1990's? Teoksessa Richard B. Freeman & Birgitta Swedenborg & Robert Topel (eds) *Reforming the welfare state: Recovery and beyond in Sweden*. Chicago: University of Chicago Press, 159–187.
- Fredriksson, Peter & Holmlund, Bertil (2006) Improving Incentives in Unemployment Insurance. A Review of Recent research. *Journal of Economic Surveys*, 357–386.
- Gilbert, Neil & van Voorhis, Rebecca (eds) (2001) *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*. New Brunswick (U.S.A.): Transaction Publishers.
- Gissler, Mika & Kekkonen, Marjatta & Känkänen, Päivi (toim.) (2018) *Nuoret palveluiden pauloissa*. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö & THL & Nuorisotutkimusseura & Valtion nuorisoneuvosto.
- Gottschalk, Peter (1996) Is the correlation in welfare participation across generations spurious? *Journal of Public Economics* 63:1, 1–2.
- Gould, Raija & Nyman, Heidi (2010) Nuorena työkyvyttömyyseläkkeelle. *Työeläke* 5/2010, Eläketurvakeskus, 14–15.



- Gould, Raija & Saarnio, Leena & Härkäpää, Kristiina (2012) Myöntö vai hylkäys? Teoksessa Raija Gould & Kristiina Härkäpää & Aila Järvikoski (toim.) *Toimiiko työeläkekuntoutus?* Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1/2012. Helsinki: Eläketurvakeskus, 37–56.
- Graversen, B. (2004) *The Impact of Active Labour Market Policies on Welfare Dependence in Denmark in Employment Effects of Active Labour Market Programs: do the Programs Help Welfare Benefit Recipients to Find Jobs?* Ph.D. Thesis 2004:2. Department of Economics, University of Aarhus.
- Greenberg, Paul E. & Fournier, Andree A. & Sisitsky, Tammy & Pike, Crystal T. & Kessler, Ronald C. (2015) The economic burden of adults with major depressive disorder in the United States (2005 and 2010). *The Journal of Clinical Psychiatry* 76 (2), 155–162.
- Greenberg, Paul E. & Kessler, Ronald C. & Birnbaum, Howard G. & Leong, Stephanie A. & Lowe, Sarah W. & Berglund, Patricia A. & Corey-Lisle, Patricia K. (2003) The economic burden of depression in the United States: how did it change between 1990 and 2000? *Journal of Clinical Psychiatry* 64 (12), 1465–1475.; 64 (9), 1089–95.
- Griggs, Julia & Evans, Martin (2010) Sanctions within conditional benefit systems. *A review of evidence*. Joseph Rowntree Foundation.
- Grogger, Jeffrey (2003) *Welfare transitions in the 1990's: The economy, welfare policy and the EITC*. NBER Working paper No. 9472. <http://www.nber.org/papers/w9472.pdf> (Luettu 28.11.2014.)
- Gulliver, Amelia & Griffiths, Kathleen M. & Christensen, Helen (2010) Perceived barriers and facilitators to mental health help-seeking in young people: a systematic review. *BMC Psychiatry* 30:113.
- Hammarström, Anne & Janlert, Urban (2002) Early unemployment can contribute to adult health problems: results from a longitudinal study of school leavers. *Journal of Epidemiological Community Health* 56, 624–630.
- Hannan, Damian F. & O'Riain, Sean & Whelan, Christopher T. (1997) Youth unemployment and the psychological distress in the Republic of Ireland. *Journal of Adolescence* 20, 307–320.
- Hardoy, Ines (2005) Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: the case of Norwegian youth programmes. *Labour* 19 (3), 425–467.
- Hassinen, Markku (2007) *Työtä ja toimintaa suurella sydämellä*. Helsinki: Valtakunnallinen työpajajyhdistys ry.
- Hassinen, Markku (2004) *Starttipaja Aapinen. Työpajatoiminnan, yksilövalmennuksen ja palveluohjauksen kehityskulku ja nykytila Suomessa*. Helsinki: Valtakunnallinen työpajajyhdistys & BalanssiAkademia.
- Heino, Tarja & Forsell, Martta & Eriksson, Pia & Känkänen, Päivi & Santalahti, Päivi & Tapiola, Mia (2018) *Lastensuojelun, lastenpsykiatrian ja nuorisopsykiatrian yhteiset asiakkaat – yhteinen vastuu*. Päätösten tueksi 50/2018. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Heinonen, Elisabet & Hämäläinen, Kari & Räisänen, Heikki & Sihto, Matti & Tuomala, Juha (2004) *Mitä on työvoimapolitiikka?* VATT julkaisu 38. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.



- Henkel, Dieter (2011) Unemployment and Substance Use: A Review of the Literature (1990–2010). *Current Drug Abuse Reviews* 4 (1), 4–27.
- Heponiemi, Tarja & Wahlström, Mikael & Elovainio, Marko & Sinervo, Timo & Aalto, Anna-Mari & Keskimäki, Ilmo (2008) *Katsaus työttömyyden ja terveyden välisiin yhteyksiin*. Helsinki: Työ ja elinkeinoministeriö
- Herbig, Britta & Dragano, Nico & Angerer, Peter (2013) Health in the long-term unemployed. *Deutsches Arzteblatt International* 110 (23–24), 413–419.
- Hiilamo, Heikki & Komp, Kathrin & Moisiö, Pasi & Babila, Thomas & Lauronen, Juha-Pekka & Karimo, Aasa & Mäntyneva, Päivi & Parpo, Antti & Aaltonen, Henri (2017) *Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia* http://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/18_2017_Nelj%C3%A4+osallistavan+sosiaaliturvan+mallia.pdf/4e31990f-5e94-4b64-b73a-a72784c91f85?version=1.0
- Hiilamo, Heikki & Määttä, Anne & Koskenvuori, Karoliina & Pyykkönen, Jussi & Räsänen, Tapio & Aaltonen, Sanna (2017) *Nuorten osallisuuden edistäminen. Selvitysmiehen raportti*. <http://nuorisotakuu.fi/documents/3924414/4306153/Nuorten-osallisuudenedistaminen.pdf>.
- Hilpinen, Kari (2012) *Startti parempaan elämään – starttivalmennuksen perusteet*. Helsinki: Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.
- Hinshaw, Stephen P. (1992) Externalizing behavior problems and academic underachievement in childhood and adolescence: Causal relationships and underlying mechanisms. *Psychological Bulletin*, 111(1), 127–155. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.111.1.127>
- Hoffmann, Karen & Schori, Dominik & Abel, Thomas (2012) Self-Reported Capabilities Among Young Male Adults in Switzerland: Translation and Psychometric Evaluation of a German, French and Italian Version of a Closed Survey Instrument. *Social Indicators Research* 114 (2), DOI: 10.1007/s11205-012-0170-1
- Hvinden, Björn & Johansson, Håkan (eds) (2007) *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge.
- Häggglund, Pathric (2006a) *Are There Pre-Programme Effects of Swedish Active Labour Market Policies?* IFAU Working Paper No. 2. Institute for Labour Market Policy Evaluation, Sweden.
- Häggglund, Pathric (2006b) *A Description of Three Randomised Experiments in Swedish Labour Market Policy*. IFAU Working Paper No. 4. Institute for Labour Market Policy Evaluation, Sweden.
- Hämäläinen, Kari (2013) Aktivointipolitiikan talouspoliittiset tavoitteet, tulokset ja merkitys yhteiskunnassa. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktivipolitiikkaa Suomessa*. Helsinki: THL, 173–189.
- Hämäläinen, Kari & Uusitalo, Roope & Vuori, Jukka (2008) *Varying Biases in the Matching Estimates: Evidence from Two Randomized Job Search Training Experiments*. VATT Discussion Papers No. 438. Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- Hämäläinen, Kari & Ollikainen, Virve (2004) *Differential effects of active labour market programmes in the early stages of young people’s unemployment*. VATT Research report 115 Helsinki: VATT.



- Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha (2006) *Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi*. Työpoliittinen tutkimus 315, Helsinki: Työministeriö.
- Hämäläinen-Luukkainen, Jaana (2004) *Nivelvaiheen nuoret ja yhteistyö. Opinto-ohjaajien ja laaja-alaisten erityisopettajien näkemyksiä peruskoulun ja toisen asteen nivelvaiheessa*. Jyväskylän kaupungin opetusviraston julkaisusarja A 11:2004.
- Hänninen, Sakari & Karjalainen Vappu (2012) Työttömien ja vaikeassa asemassa olevien terveyteen ja toimintakykyyn vaikuttaminen. Teoksessa Sakari Hänninen & Maijaliisa Junnila (toim.) *Vaikuttavatko politiikkatoimet?* Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Iivanainen, Matti (2007) Mihin AD/HD diagnoosia tarvitaan? *ADHD-lehti* 3/2007.
- Ilmakunnas, Ilari & Moisio, Pasi (2019) Social assistance trajectories among young adults in Finland: What are the determinants of welfare dependency? *Soc Policy Admin.* 2019; 53: 693– 708. <https://doi.org/10.1111/spol.12413>
- International Labour Organization (ILO) (2000) *Mental health in the workplace*. Geneva: ILO.
- Jackman, Richard & Layard, Richard & Nickell, Stephen (1996) *Combatting unemployment, is flexibility enough? Discussion paper no. 293 Centre of Economic Performance*. London: London school of economics.
- Jahoda, Marie (1979) The Impact of Unemployment in the 1930s and the 1970s. *Bulletin of the British Psychological Society* 32, 309 – 314.
- Jespersen, Svend & Munch Jakob R. & Skipper, Lars (2004) *Costs and Benefits of Danish Active Labor Market Programs*. University of Aarhus Working Paper.
- Jin, Robert L. & Shab, Chandrakant P. & Svoboda, Tomislav J. (1995) The impact of unemployment on health: A review of the evidence. *CMAJ* 153 (5), 529–540.
- Jorm, Anthony F. & Wright, Annemarie & Morgan, Amy J. (2007) Where to seek help for a mental disorder? National survey of the beliefs of Australian youth and their parents. *Med J Aust* 187:556–560.
- Julkunen, Raija (2013) Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 21–44.
- Kalenius, Aleks (2014) *Suomalaisten koulutusrakenteen kehitys 1970–2030*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2014:1. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Karhula, Aleks & Lehti, Hannu & Erola, Jani (2017) Intergenerational scars? The long-term effects of parental unemployment during a depression. *Research on Finnish Society*, 10, 87– 99. https://www.finnresearch.fi/rfs2017_01_a7_karhula_et_al.html.
- Karhunen, Hannu (2017) Nuoret eivät pärjää ilman oikeanlaista koulutusta. *Tietotrendit*. Tilastokeskus. <http://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2017/nuoret-eivat-parjaa-ilman-oikeanlaista-koulutusta/>
- Karjalainen, Vappu (2013) Työttömän palvelujärjestelmän aktivoituminen. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Karjalainen, Vappu & Keskitalo, Elsa (toim.) (2013) *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipoli-*



- tiikkaa Suomessa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi (2011) Governance of Integrated Activation Policy in Finland. Teoksessa Rik van Berkel & Willibord de Graaf & Tomas Sirovatka (eds) *The Governance of Active Welfare States in Europe*. London: Palgrave Macmillan
- Karvonen, Sakari & Kestilä, Laura (2014) Nuorten aikuisten syrjäytymisvaaraan liittyvä huono-osaisuus. Teoksessa Marja Vaarama & Sakari Karvonen & Laura Kestilä & Pasi Moisio & Anu Muuri (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2014*. Helsinki: THL.
- Kataikko, Marja-Sisko ja hankkeen julkaisutyöryhmä (2019) *Kasvun maisema. Yhteisöllisyyttä, osallisuutta ja kokonaisvaltaista kohtaamista. Kasvun maisema -ESR-hanke*. Jyväskylä: Jyväskylän kaupungin nuorisopalvelut. https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/kasvun_maisema_-_yhteisollisyytta_osallisuutta_ja_kokonaisvaltaista_kohtaamista.pdf (Luettu 12.2.2020.)
- Katz, Lawrence F. (1998) Wage Subsidies for the Disadvantaged. Teoksessa Richard Freeman & Peter Gottschalk (eds) *Generating jobs: How to increase demand for less-skilled workers*. Russell Sage Foundation.
- Kauhanen, Antti (2020) Aktiivinen työvoimapolitiikka. Teoksessa Juho Alasalmi & Henna Busk & Antti Kauhanen & Taina Leinonen & Svetlana Solovieva & Tarmo Valkonen & Eira Viikari-Juntura: *Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu-sarja 2020:33.
- Kauppinen, Timo M. & Moisio, Pasi & Mukkila, Susanna (2013) Toimeentulotuen saamisen toistuvuus ja etuuksien päällekkäisyys. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) *Toimeentulotuki 2010-luvulla: Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 37–55.
- Kautto, Tuija & Korpilauri, Titta & Pudas, Marja & Savonmäki, Pasi (2017) Ohjaamojen synty ja kehittämishaasteet. Teoksessa Mirja Määttä (toim.) *Uutta auringon alla? Ohjaamot 2014–2017*. Jyväskylä: Kohtaamo-hanke (ESR), Keski-Suomen ELY-keskus, 14–20.
- Kerätär, Raija & Karjalainen, Vappu (2010) Pitkäaikaistyöttömillä on runsaasti hoitamattomia mielenterveyshäiriöitä. *Suomen Lääkärilehti* 65; 45, 3683–3690.
- Kessler, Ronald C. & Chiu, Wai Tat & Demler, Olga & Walters, Ellen E. (2005) Prevalence, severity, and comorbidity of 12-month DSM-IV disorders in the National Comorbidity Survey Replication. *Archives of General Psychiatry* 62 (6), 617–627.
- Kivekäs, Jukka & Gould, Raija & Pellinen, Mikko (2008) Mielialahäiriöisenkin kuntoutus kannattaa. *Suomen Lääkärilehti* 35, 2815–2819.
- Knapp, Martin (2003) Hidden costs of mental illness. *Br J Psychiatry* 183, 477–8.
- Kotiranta, Tuija (2008) *Aktivoinnin paradoksit*. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 335. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kuivalainen, Susan (2007) Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 72 (1), 49.
- Komonen, Katja (1999) Yksilöllinen valinta vai portti koulutukselliseen syrjäytymiseen? – ammattikouluopinnot keskeyttäneiden nuorten koulutuspolut. Teoksessa Matti Kuore-



- lahti & Reijo Viitanen (toim.) *Holtittomasta hortoilusta hallittuun harhailuun – nuorten syrjäytymisen riskit ja selviytymiskeinot*. NUORA:n julkaisu Nro 14, 117–127.
- Komonen, Katja (1997) Erilaiset opintiet. Tutkimus ammattikouluopintojen keskeyttämisestä osana nuoren koulutusuraa. Teoksessa Kari Ruoho & Markku Ihatsu (toim.) *Kasvatuksellisia ja kuntoutuksellisia katsauksia nuorten syrjäytymiseen*. NUORAn julkaisu 4. Helsinki: Nuorisoasiain neuvottelukunta.
- Kangasharju, Aki (2007) Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidized Firms? *Economica* 74, 51–67.
- Kortteinen, Matti & Tuomikoski, Hannu (1998) *Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä*. Helsinki: Tammi.
- Känkänen, Päivi & Kekkonen, Marjatta & Gissler, Mika (2018) *Nuorten palvelusolmut auki*. Tutkimuksesta tiiviisti 9/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kärkkäinen, Olli (2011) *Työn vastaanottamisen kannustimet Suomessa*. Palkansaajien tutkimuslaitoksen työpapereita, 2011, nro 266.
- Lahelma, Eero (1992) Unemployment and mental well-being: Elaboration of the relationship. *International Journal of Health Services* 22 (2), 261–274.
- Laine, Päivi (2003) VATES-säätiön Finse-verkoston toiminnan arviointi. Evalua Praxis Oy.
- Larsson, Laura (2003) Evaluation of Swedish Youth Labor Market Programs. *Journal of Human Resources* 38 (4), 891–927.
- Liikanen, Johanna (2012) *Aktiiviset työvoimapolitiittiset toimenpiteet. Sutta ja sekundaaria vai onnistunutta työllisyyspolitiikkaa?* Sosiologian pro gradu -tutkielma. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Jyväskylän yliopisto.
- Lorentzen, Thomas & Dahl, Espen (2005) Active Labour Market Programmes in Norway: Are they Helpful for Social Assistance Recipients? *Journal of European Social Policy* 15 (1), 27–45.
- Lødemel, Ivar & Trickey, Heather (eds) (2001) *'An offer you can't refuse'. Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Malmberg-Heimonen, Ira & Vuori, Jukka (2005) Activation or Discouragement – The effect of Enforced Participation on the Success of Job-Search Training. *European Journal of Social Work*, 8 (4), 451–467.
- Mapou, Robert L. (2009) *Adult learning disabilities and ADHD: Research informed assessment*. New York, NY: Oxford University Press.
- Martin, John (2000) *What works among active labour market policies Evidence from OECD countries' experiences*. OECD Economic studies No 30 2000/1.
- Marttunen, Mauri & Haravuori, Henna (2015) Nuorison tilanne – miksi nuoret syrjäytyvät vai syrjäytyvätkö? Teoksessa Airi Partanen & Juha Moring & Viveca Bergman & Jouko Karjalainen & Minna Kesänen & Jaana Markkula & Mauri Marttunen & Saini Mustalampi & Esa Nordling & Timo Partonen & Päivi Santalahti & Pia Solin & Tytti Tuulos & Sanna Wuorio (toim.) *Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009–2015: Miten tästä eteenpäin?* Työpaperi, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL); Nro 20/2015. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 83–102.



- Mathers, Colin D. & Loncar, Dejan (2006) Projections of global mortality and burden of disease from 2002 to 2030. *PLoS Med* 3 (11): e442.
- Mattila-Holappa, Pauliina (2018) *Mental health and labour market participation among young adults*. Studies in social security and health 152. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- McGurk, Susan & Mueser, Kim (2004) Cognitive functioning, symptoms, and work in supported employment: a review and heuristic model. *Schizophrenia Research* 70, 147–173.
- McKee-Ryan, Frances & Song, Zhaoli & Wanberg, Connie & Kinicki, Angelo (2005) Well-being during unemployment: a meta-analytic study. *Journal of Applied Physiology* 90 (1), 53–74.
- Meghir, Costas & Phillips, David (2010) Labour Supply and Taxes. Teoksessa Tim Besley & Richard Blundell & Malcolm Gammie & James Poterba (eds) *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- Merikangas, Kathleen R. & He, Jian-ping & Burstein, Marcy & Swendsen, Joel & Avenevoli, Shelli & Case, Brady & Georgiades, Katholiki & Heaton, Leanne & Swanson, Sonja & Olfson, Mark (2011) Service utilization for lifetime mental disorders in U.S. adolescents: results of the National Comorbidity Survey-Adolescent Supplement (NCS-A). *J Am Acad Child Adolesc Psychiatry* 50:32–45.
- Mielenterveyspooli (2019) <https://mielenterveyspooli.fi/terapiatakuu/>
- Milner, Allison & Page, Andrew & LaMontagne, Anthony D. (2013) Long-Term Unemployment and Suicide. A Systematic Review and Meta-Analysis. *PLoS ONE* 8 (1), 1–7.
- Mitchell, Dana P. & Betts, Andy & Epling, Mike (2002) Youth employment, mental health and substance misuse: a challenge to mental health services. *Journal of Psychiatric & Mental Health Nursing* 9, 191–198.
- Modini, Mathew & Joyce, Sadhbh & Mykletun, Arnstein & Christensen, Helen & Bryant, Richard & Mitchell, Philip & Harvey, Samuel (2016) The mental health benefits of employment: Results of a systematic meta-review. *Australian Psychiatry* 24 (4), 331–336.
- Moffitt, Robert (1983) An economic model of welfare stigma. *The American Economic Review* 73 (1983): 5, 1023–35.
- Monfort, Samuel & Howe, George & Nettles, Christopher & Weish, Karen (2015) A Longitudinal Examination of Re-Employment Quality on Internalizing Symptoms and Job-Search Intentions. *Journal of Occupational Health and Psychology* 20 (1), 50–61.
- Mood, Carina (2004) Social Influence Effects on Social Assistance Reciprocity. *Acta Sociologica* 47 (2004): 3, 235–251.
- Mullainathan, Sendhil & Shafir Eldar (2013) *Scarcity. Why Having Too Little Means So Much?* New York: Henry Holt & company, Times Books.
- Muukkonen, Tiina & Nevanen, Saila & Ohisalo, Maria & Turunen, Saija (2014) Yksikin aikuinen riittää – nuoren sosiaalinen vahvistaminen ja voimaantuminen Luotsi-toiminnassa. *Nuorisotutkimus* 32 (3), 17–32.
- Määttä, Mirja & Asikainen, Elina & Saastamoinen, Mikko (2016) Tukeminen ja pakot nuorten vaikeutuneissa koulutussiirtymissä. *Nuorisotutkimus* 34 (1), 18–34.
- Nelson, Jason & Harwood, Hannah (2011) A meta-analysis of parent and teacher reports



- of depression among students with learning disabilities: Evidence for the importance of multi-informant assessment. *Psychology in the Schools* 48 (4), 371–384. <https://doi.org/10.1002/pits.20560>
- Nio, Ilkka & Sardar, Paula (2009) *Työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuosina 2006 ja 2007*. TEM analyysseja 18. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Novak, Marcel & L'ubomír, Daro (2015) *The Youth Unemployment in the European Area*. Proceedings of the SGEM International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts. Section economics and Tourism, 963–970.
- Nukari, Johanna (2010) *Aikuisten oppimisvaikeuksien psykologinen arviointi*. Kuntoutussäätiön työselosteita 39/2010. Helsinki: Kuntoutussäätiö.
- Nuoret työmarkkinoilla (2010) *Miten nuorten työllistymistä tulisi edistää?* Valtiovarainministeriön julkaisuja 14/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- OECD (1964) *Resolution of the Council on Manpower Policy as a Means for the Promotion of Economic Growth*. OECD, Acts of the Organisation, Vol. 4. Paris.
- OECD (2012) *Sick on the job? Myths and realities about mental health and work*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014) *Making mental health count: the social and economic costs of neglecting mental health care*. OECD Health Policy Studies. Paris: OECD Publishing.
- OECD 2006; 2007; 2009: *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Paakkunainen, Kari (1995) Nuorisopaja: tehdashallin hämärästä autonomiseen oppiin. Teoksessa Pia Aaltojärvi & Kari Paakkunainen (toim.) *Nuorten työpaja – sosiaalinen peli, palkkatyö vai varasto?* Nuorisotutkimus 2000. Tutkimuksia 2/95. Helsinki: Nuorisotutkimusseura.
- Palo, Susanna (2017) Työpajatoiminta avaa mahdollisuuksia ja tukee jatkopoluille. Teoksessa Reetta Pietikäinen & Anne Välimaa (toim.) *Mahdollisuuksia rakentamassa. Valtakunnallinen työpajayhdistys ry 20 vuotta työpajakentän vaikuttajana ja kehittäjänä*. Helsinki: Valtakunnallinen työpajayhdistys ry, 31–39.
- Palola, Elina & Hannikainen-Ingman, Katri & Karjalainen, Vappu (2012) *Nuoret koulutuspuddokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä*. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Paul, Karsten & Moser, Klaus (2006) Incongruence as an explanation for the negative mental health effects of unemployment: Meta-analytic evidence. *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 79 (4), 595–621.
- Paul, Karsten & Moser, Klaus (2009) Unemployment impairs mental health. *Journal of Vocational Behavior* 74 (3), 264–282.
- Pirttiniemi, Juhani (2000) *Koulukokemukset ja koulutusratkaisut. Peruskoulun vaikuttavuuden tarkastelu oppilasnäkökulmasta*. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 168.
- Pohjantammi, Ismo (2007) Ylisukupolvinen työttömyys nuorten työpajoilla. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisusarja 12. <https://www.nuorisotutki->



- musseura.fi/images/julkaisuja/tyopaja.pdf (Luettu 11.2.2020.)
- Polus, Eero (2001) Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuus: ongelmakentän hahmottelua. Teoksessa Hannu Kauppi (toim.) *Tehoavatko toimenpiteet? Työllisyysvaikutusten arviointi (TYVA)-projektin loppuraportti*. Työhallinnon julkaisu 288. Helsinki: Työministeriö, 123–126.
- Pyykkönen, Jussi & Myrskylä, Pekka & Haavisto, Ilkka & Hiilamo, Heikki & Nord, Ulla (2017) *Kadonneet työmiehet. Suomessa 79 000 miestä ei tee tai aina edes hae töitä – mitä heille tapahtui?* Eva-analyysi numero 54. http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2017/02/no_54.pdf.
- Pyykkönen, Anna-Maija & Nykky, Tiina (2008) Nuorten osallisuuden edistäminen: esimerkkejä tutkimuksesta ja käytännön kehittämistyöstä Osaava nuori työelämään -hankkeessa. Teoksessa Juha Hämäläinen & Elina Nivala (toim.) *Sosiaalipedagoginen aikakauskirja. Vuosikirja 2008*. 9. vuosikerta. Kuopio: Kopijyvä, 117–132.
- Ramboll Management Consulting (2013) *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2013*. TEM raportteja 38/2013. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Raum, Oddbjørn & Torp, Hege & Zhang, Tao (2002) *Business Cycles and the Impact of Labour Market Programmes*. Department of Economics, Memorandum No. 14, University of Oslo.
- Reavley, Nicola J. & Yap, Marie B. & Wright, Annemarie & Jorm, Anthony F. (2011) Actions taken by young people to deal with mental disorders: findings from an Australian national survey of youth. *Early Interv Psychiatry* 5:335–342.
- Rickwood, Debra J. & Deane, Frank P. & Wilson, Coralie J. (2007) When and how do young people seek professional help for mental health problems? *Med J Aust* 187: 35–9.
- Roelfs, David J. & Shor, Eran & Davidson, Karina W. & Schwartz, Joseph E. (2011) Losing life and livelihood: A systematic review and meta-analysis of unemployment and all-cause mortality. *Social Science and Medicine* 72 (6), 840–852.
- Rosenbaum, Paul R. & Rubin, Donald B. (1985) Constructing a control group using multivariate matched sampling methods that incorporate the propensity score. *The American Statistician* 39:33–38.
- Rosenbaum, Paul R. & Rubin, Donald B. (1983) The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika* 70:41–55.
- Rosholm, Michael (2008) *Experimental Evidence on the Nature of the Danish Employment Miracle*. IZA Discussion Paper No. 3620. IZA.
- Ross, Catherine & Mirowsky, John (1995) Does employment affect health? *J. Health Soc Behav.* 36 (3), 230–43.
- Rowe, Sarah L. & French, Rebecca S. & Henderson, Claire & Ougrin, Dennis & Slade, Mike & Moran Paul (2014) Help-seeking behaviour and adolescent self-harm: a systematic review. *Aust N Z J Psychiatry* 48:1083–1095.
- Rueda, Sergio & Chamber, Lori & Wilson, Mike & Mustard, Cameron & Rourke, Sean & Bayoumi, Ahmed & Rabout, Janet & Lavis, John (2012) Association of returning to work with better health in working-aged adults: a systematic review. *American Journal of Public Health* (102) 3, 541–556.



- Sage, Daniel (2013) Activation, health and well-being: neglected dimensions? *International Journal of Sociology and Social Policy* 33 (1), 4–20.
- Scharle, Agota (2013) *PES approaches for sustainable activation of people with disabilities*. European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, August 2013.
- Scott, Stephen & Knapp, Martin & Henderson, Juliet & Maughan, Barbara (2001) Financial cost of social exclusion: follow up study of antisocial children into adulthood. *BMJ* 323 (7306), 191.
- Seppälä, Ville & Pehkonen, Jaakko (2014) Vuoden 1997 työmarkkinauudistus ja ammattikouluttamattomien nuorten NEET-aste. *Työelämän tutkimus* 12 (1).
- Sepponen, Kaija & Wilén, Tarja & Kiviniemi, Liisa (2012) *Työttömyyden pitkittyminen on monen tekijän summa. Tutkimus pitkäaikaistyöttömyyteen johtavista tekijöistä ja työmarkkinoille kuntoutumisesta*. Oulu: Oulun seudun ammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehitystyön julkaisut.
- Schuring, Merel & Mackenbach, Johan & Voorham, Toon & Burdorf, Alex (2011) The effect of re-employment on perceived health. *J. Epidemiol Community Health* 65, 639–644
- Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä. Selvityshenkilö Tarja Filatovin raportti työministeri Lauri Ihalaiselle (2013) TEM raportteja 7/2013. Helsinki.
- Strandh, Mattias (2001) State Intervention and Mental Well-being Among the Unemployed. *J. Soc. Policy* 30, 57–80.
- Taris, Toon W. (2002) Unemployment and mental health: a longitudinal perspective. *International Journal of Stress Management* 9, 43–57.
- Taylor-Gooby, Peter (2005) *Ideas and welfare state reform in Western Europe*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Taylor-Gooby, Peter (2008) The New Welfare State Settlement in Europe. *European Societies* 10 (1), 3–24.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2016) Työllisyys. <https://www.thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveyserot/eriarvoisuus/hyvinvointi/tyollisyys>.
- Tiainen, Pekka (2000) ”Työttömyyden kustannukset 1990-luvun Suomessa”. *Yhteiskuntapolitiikka* 65 (3), 208–223.
- Työllisyyskatsaus. Joulukuu 2017. TEM.
- Tuomaala, Mika (2016) *Palveluista sijoittuminen vuosina 2013 ja 2014*. TEM-analyyseja 74/2016. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Tuomala, Juha (2011) The Threat Effect of Mandatory Programmes in Finland. *Labour* 25, 508–527.
- Törrönen, Maritta & Vauhkonen Teemu (2012) *Itsenäistyminen elämänvaiheena – osallistava vertaistutkimus sijaishuollosta itsenäistyvien nuorten hyvinvoinnista*. Helsinki: SOS-Lapsikylä.
- Uppal, Sharanjit (2006) Impact of the timing, type and severity of disability on the subjective well-being of individuals with disabilities. *Soc Sci Med* 63 (2), 525–539.



- Van Berckel, Rik & Hørnemann Møller, Iver (eds) (2002) *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation*. Bristol: The Policy Press.
- Van Rijn, Rogier M. & Brouwer, Carliel & Schuring, Merel & Burdorf, Alex (2016) Work as treatment? The effective re-employment programmes for unemployed persons with severe mental health problems on health and quality of life: a systematic review and meta-analysis. *Occupational and environmental medicine*, 1–5.
- Vauhkonen, Teemu & Kallio, Johanna & Erola, Jani (2017) Sosiaalisen huono-osaisuuden ylisukupolvisuus Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 82 (5), 501–512.
- Vehviläinen, Jukka (2014) *Ammatillisen koulutuksen läpäisyn tehostamisohjelma*. Seuran-tatutkimuksen raportti 2013. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset 2014:7.
- Ventä, Olli & Honkatukia, Juha & Häkkinen, Kai & Kettunen, Outi & Niemelä, Marketta & Airaksinen, Miimu & Vainio, Terttu (2018) Robotisaation ja automatisaation vaikutukset Suomen kansantalouteen 2030. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkai-susarja 47/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161102> (Luettu 17.1.2020.)
- Vuori, Jukka & Silvonen, Jussi (2005) The Benefits of a Preventive Job Search Program on Re-employment and Mental Health at 2-year Follow-up. *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 78, 43–52.
- Viinamäki, Heimo & Hintikka, Jukka & Kontula, Osmo & Niskanen, Leo & Koskela, Kaj (2000) Mental health at population level during an economic recession in Finland. *Nordic Journal of Psychiatry* 54 (2000): 3, 177–182.
- Vinokur, Amiram D. & Schul, Yaacov (2002) The web of coping resources and pathways to reemployment following a job loss. *Journal of Occupational Health Psychology* 7, 68–83.
- WHO (2003) *Investing in mental health*. Geneva: World Health Organization.
- Willcutt, Erik G. & Pennington, Bruce F. (2000) Psychiatric comorbidity in children and adolescents with reading disability. *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 41(8), 1039–1048. <https://doi.org/10.1111/1469-7610.00691>
- Willcutt, Erik G. & Petrill, Stephen A. & Wu, Sarah & Boada, Richard & DeFries, John C. & Olson, Richard K. & Pennington, Bruce F. (2013) Comorbidity between reading disability and math disability: Concurrent psychopathology, functional impairment, and neuropsychological functioning. *Journal of Learning Disabilities* 46(6), 500–516.
- Wilson, William (1986) *The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wooldridge, Jeffery (2002) *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge: The MIT Press.
- Wynne, Richard & McAnaney, Donal & O’Kelly, Caroline & Fleming, Padraic (2006) *Employment guidance services for people with disabilities*. <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0633.htm>



Tiivistelmä

SYRJÄYTYMISEN LASKU

Tutkimus syrjäytymisestä, sen kustannuksista ja kohdennetun nuorisotyön vaikuttavuudesta

Teemu Vauhkonen & Tommi Hoikkala

Käsitlemme tutkimuksessa NEET-nuoria (*Not in Education, Employment, or Training*) eli työn ja koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria. Käsitlemme nuorten taustaan liittyvien tekijöiden sekä perusasteen koulutuksen varaan jäämisen yhteyttä NEET-statukselle jäämiseen, NEET-statukselle jäämisen yhteiskunnallisia kustannuksia sekä kohdennetun nuorisotyön mahdollisuuksia ja vaikuttavuutta. Kohdennettu nuorisotyö on tässä yhteydessä työpajavalmennusta ja etsivää nuorisotyötä.

Tulostemme mukaan sekä perusasteen koulutuksen varaan jääminen että huono-osaista tausta ovat usein yhteydessä NEET-statukselle jäämiseen. Mittasimme huono-osaista taustaa vanhempien toimeentulotuen saannon kestolla sekä sillä, oliko nuori ollut sijaishuollossa. Vaikka perusasteen tutkinnon varaan jääminen on yhteydessä NEET-statukselle jäämiseen, vanhempien pitkäaikainen toimeentulotuen saanti ja sijaishuollossa olo lisäsivät nuorilla riskiä jäädä NEET-statukselle silloinkin, kun he olivat suorittaneet toisen asteen tutkinnon.

Työpajavalmennukseen osallistui vuoden 2017 aikana yhteensä 14 400 alle 29-vuotiaasta. Koulutustaustojen tarkastelu osoitti työpajavalmennuksen kohdentuvan tarkoitettusti. Valmentautujista puolella ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa (46 %:lla vain peruskoulututkinto, 5 %:lla ei peruskoulututkintoa). 35 prosentilla oli toisen asteen ammatillinen tutkinto, 9 prosentilla ylioppilastutkinto korkeimpana tutkintonaan ja 5 prosentilla korkeakoulututkinto. Vuonna 2017 työpajavalmennuksessa olleista nuorista 46 prosenttia oli kuntouttavassa työtoiminnassa ja 37 prosenttia työkokeilussa. Suurin osa työpajajakson päättäneistä nuorista siirtyi suoraan koulutukseen (32 %), ja toiseksi suurin osa työpajan ulkopuolisiin ohjattuihin toimenpiteisiin (22 %). Työhön (18 %) ja työttömäksi (19 %) siirtyi likipitään yhtä paljon nuoria. Nuorten koulutustausta selittää valmentautujien siirtymiä koulutukseen ja työhön.

Mittasimme työpajavalmennuksen pitkän aikavälin vaikuttavuutta pitkittäisaineistosta käyttämällä menetelmän osallistumistodennäköisyyksiin perustuvaa kaltaistamista. Vertasimme vuonna 2015 työpajajakson päättäneiden nuorten opiskelua ja työssäoloa 2015–2017 niihin nuoriin, joilla taust ominaisuuksiltaan oli mahdollisimman samankaltainen todennäköisyys osallistua työpajavalmennukseen. Tulosten mukaan vuoden 2015 lopulla kyseisenä vuonna työpajajakson päättäneistä tutkimushenkilöistä korkeintaan perusasteen suorittaneet nuoret olivat 22 prosenttiyksikköä useammin opiskelemassa



kuin korkeintaan peruskoulututkinnon suorittaneet vertailuryhmän nuoret. Vuoden 2016 lopulla he puolestaan olivat 16 prosenttiyksikköä vertailuryhmän nuoria useammin työssä (4 prosenttiyksikköä useammin opiskelemassa). Vuoden 2017 lopulla työllisyys oli enää vain 6 prosenttiyksikköä työpajajakson vuonna 2015 lopettaneiden eduksi.

Vuonna 2015 työpajajakson päättäneet ammatillisen tutkinnon suorittaneet olivat saman vuoden lopulla vain hieman ammatillisen tutkinnon suorittaneita vertailuryhmän nuoria useammin työssä ja koulutuksessa, ja seuraavien vuosien lopulla heidän työssäolonsa oli selvästi vertailuryhmän nuoria vähäisempää. Sen sijaan vuoden 2017 lopulla työpajajakson päättäneet ammatillisen tutkinnon suorittaneet olivat 16 prosenttiyksikköä useammin opiskelemassa kuin vertailuryhmän nuoret.

Vuonna 2015 työpajajaksonsa päättäneiden työpajanuorten keskimääräiset nettotulonsiirrot henkilöä kohden vuosina 2015–2017 vertailuryhmään nähden esitetään erikseen korkeintaan perusasteen suorittaneilla ja ammatillisen tutkinnon suorittaneilla. Vuonna 2015 työpajavalmennuksessa olleiden, korkeintaan perusasteen suorittaneiden nuorten nettotulonsiirrot olivat keskimäärin 1764 euroa ja vuonna 2017 keskimäärin 4180 euroa positiivisemmat kuin vertailuryhmän nuorilla. Ammatillisen tutkinnon suorittaneiden työpajanuorten osalta vastaavat luvut ovat -972 ja -1746 euroa. Työpajavalmennus näyttää siis tuottavan julkisen talouden kustannussäästöjä korkeintaan perusasteen tutkinnon suorittaneiden valmentautujien keskuudessa.

Työpajavalmennuksen psykososiaalisista hyödyistä kertonee rekisteriaineistossa se, että mielenterveyden diagnoosin saaneet nuoret näyttävät hyötyvän siitä erityisen paljon. Analyysiemme mukaan ero koulutukseen ja työhön siirtymisessä oli työpajavalmennukseen osallistuneilla ja siihen osallistumattomilla mielenterveyden diagnoosin saaneilla NEET-nuorilla tilastollisesti merkitsevä työpajavalmennukseen osallistuneiden eduksi silloinkin, kun taustatekijöiden vaikutus on kontrolloitu.

Mittasimme etsivän nuorisotyön vaikuttavuutta tarkastelemalla NEET-statuksella olon pitkittymisen todennäköisyyttä etsivän nuorisotyön eri aikoina aloittaneissa kunnissa. Vertasimme vuoden 2007 lopulla NEET-statuksella olleiden 16–19-vuotiaiden (ikäryhmä, jonka etsivä nuorisotyö tavoittaa hyvin) nuorten todennäköisyyttä olla yhä samassa tilanteessa vuoden 2009 lopussa yhtäältä kunnissa, joissa etsivä nuorisotyö käynnistettiin vuonna 2008, ja toisaalta kunnissa, joissa se käynnistyi aikaisintaan vuonna 2011. Vertasimme nuorten NEET-statuksen pysyvyyttä myös näissä kunnissa ennen etsivän nuorisotyön aloittamista (vuoden 2005 lopulla NEET-statuksella olleiden NEET-statuksella olo vuoden 2007 lopulla). Ennen etsivän nuorisotyön aloittamista kontrolloiduissa malleissa ei ole kuntien välillä tilastollisesti merkitsevää eroa NEET-statusten pysyvyydessä. Etsivän nuorisotyön aloittamisen jälkeen kunnissa, joissa etsivä nuorisotyö aloitettiin jo vuonna 2008, NEET-statuksella olon pitkittymisen todennäköisyys oli tilastollisesti merkitsevästi pienempi kuin niissä kunnissa, joissa etsivä nuorisotyö on käynnistynyt vasta vuonna 2011 tai sen jälkeen.



Sammandrag

VAD KOSTAR UTSLAGNING?

En studie om utslagning, dess kostnader samt det inriktade ungdomsarbetets effekt

Teemu Vaubkonen & Tommi Hoikkala

I den här studien behandlar vi NEET-ungdomar (Not in Education, Employment, or Training), d.v.s. unga inte arbetar eller studerar. Vi behandlar sambandet mellan faktorer som relaterar till de ungas bakgrund samt att de endast har en grundläggande utbildning och bevarad NEET-status, samhällskostnaderna för bevarad NEET-status, samt det inriktade ungdomsarbetets möjligheter och effekt. I detta sammanhang innebär inriktat ungdomsarbete coachning i ungdomsverkstäder och uppsökande ungdomsarbete.

Enligt våra resultat har både det att endast ha en grundläggande utbildning och en missgynnad bakgrund ofta ett samband med bevarad NEET-status. Vi mätte de unga personernas missgynnade bakgrund genom tiden som föräldrarna fick utkomststöd samt om den unga personen vårdats utom hemmet. Även om det att endast ha en grundläggande utbildning har ett samband med bevarad NEET-status ökade ändå föräldrarnas långvariga utkomststöd och vård utom hemmet risken för ungdomarna att bevara NEET-status även om de hade en examen på andra stadiet.

Under 2017 deltog sammanlagt 14 400 unga under 29 år i coachning i ungdomsverkstäder. När vi granskade deltagarnas utbildningsbakgrund framkom det att coachningen i ungdomsverkstäderna riktats in så som det avsetts. Hälften av verkstadsdeltagarna hade ingen examen efter den grundläggande utbildningen (46 % hade endast grundskoleexamen, 5 % hade ingen grundskoleexamen). 35 procent hade en yrkesexamen på andra stadiet, 9 procent hade studentexamen som högsta examen, och 5 procent hade en högskoleexamen. Av ungdomarna som var med i coachning i ungdomsverkstäder deltog 46 procent i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte medan 37 procent deltog i arbetsprövning. Majoriteten av ungdomarna som slutförde ungdomsverkstaden inledde genast en utbildning (32 %), och den näst största andelen deltog i ledda åtgärder utanför verkstaden (22 %). En lika stor andel av ungdomarna inledde arbete (18 %) och blev arbetslösa (19 %). Ungdomarnas utbildningsbakgrund förklarar verkstadsdeltagarnas övergång till utbildning och arbete.

Vi mätte långtidsinverkan av coachningen i ungdomsverkstäder i det longitudinella materialet med hjälp av matchning på basis av sannolikheter för deltagande. Vi jämförde arbete och studier under 2015–2017 för ungdomar som avslutat sin coachning i ungdomsverkstäder under 2015 med ungdomar vars bakgrundsegenskaper tydde på att deras sannolikhet att delta i coachning i ungdomsverkstäder var så lika den första



gruppen som möjligt. Enligt resultaten studerade ungdomarna som hade högst en grundläggande utbildning och som avslutat sin verkstadsperiod 2015 i slutet av det året 22 procent oftare än ungdomarna i kontrollgruppen som hade högst en grundläggande utbildning. I slutet av 2016 arbetade de 16 procent oftare än ungdomarna i kontrollgruppen (och studerade 4 procent oftare). I slutet av 2017 var sysselsättningsciffrorna bara 6 procent till fördel för dem som slutfört sin verkstadsperiod 2015.

I slutet av 2015 arbetade och studerade ungdomarna med en yrkesexamen som slutfört sin verkstadsperiod samma år bara lite oftare än de unga i kontrollgruppen som hade en yrkesexamen, och i slutet av de följande åren var deras sysselsättningsciffror klart lägre än kontrollgruppens. Däremot studerade 16 procent fler av dem som slutfört sin verkstadsperiod i slutet av 2017 än ungdomarna i kontrollgruppen.

De genomsnittliga nettotkomstöverföringarna per person 2015–2017 för unga som slutfört sin verkstadsperiod 2015 jämfört med kontrollgruppen anges separat för dem som har högst en grundläggande utbildning och dem som har en yrkesexamen. Nettotkomstöverföringarna för unga som deltog i coachning i ungdomsverkstäder och som högst avlagt en grundläggande utbildning var i genomsnitt 1 764 euro positivare 2015 och 4 180 euro positivare 2017 än för kontrollgruppens ungdomar. För verkstadsdeltagarna med en yrkesexamen var motsvarande siffror -972 och -1746 euro. Det verkar alltså som om coachningen i ungdomsverkstäder åstadkommer kostnadsbesparingar för den offentliga ekonomin bland dem som högst slutfört en grundläggande utbildning.

I registermaterialet tyder det på ungdomsverkstädernas psykosociala fördelar att unga med en psykisk diagnos verkar dra särskilt mycket nytta av coachningen. På basis av vår analys förekom en statistiskt signifikant skillnad till verkstadsdeltagarnas fördel i övergången till utbildning och arbete bland NEET-unga med psykisk diagnos som deltog och inte deltog i coachning i ungdomsverkstäder också när bakgrundsfaktorens inverkan är kontrollerad.

Vi mätte det uppsökande ungdomsarbetets effekt genom att granska sannolikheten för en förlängd NEET-status i kommuner som inlett uppsökande ungdomsarbete vid olika tidpunkter. Vi jämförde sannolikheten för ungdomar i åldern 16–19 (den åldersgrupp som det uppsökande ungdomsarbetet når bäst) som hade NEET-status i slutet av 2007 att fortfarande vara i samma situation i slutet av 2009 å ena sidan i kommuner där det uppsökande ungdomsarbetet inleddes 2008, och å andra sidan i kommuner där det inleddes tidigast 2011. Efter att det uppsökande ungdomsarbetet inleddes är sannolikheten för förlängd NEET-status klart mindre i kommuner som inledde det uppsökande ungdomsarbetet redan 2008 än i de kommuner som inledde det uppsökande ungdomsarbetet först 2011 eller senare.

Summary

THE COST OF SOCIAL EXCLUSION

A study on social exclusion, its costs, and the impact of targeted youth work

Teemu Vauhkonen & Tommi Hoikkala

The topic of this study is NEET youth, i.e. young people who are not in education, employment, or training. We will discuss the connection between factors related to the young people's background and having a basic level of education with retaining NEET status, the costs to society of retaining NEET status, and the opportunities and impact of targeted youth work. In this context targeted youth work refers to workshop coaching and outreach youth work.

According to our results having a basic level of education and a disadvantaged background are both often connected to retaining NEET status. Our indicators for a disadvantaged background were the amount of time the parents had received income support, and whether the young person had been in care. Even though there is a connection between having a basic level of education and retaining NEET status, the young people whose parents received income support over prolonged period of time, and those who had been in care, were at a higher risk of retaining NEET status even when they had gained an upper secondary education qualification.

In 2017, 14,400 people under the age of 29 participated in workshop coaching. An examination of their educational backgrounds revealed that the workshop coaching is allocated as intended. Half of the workshop participants did not have a post-basic education qualification (46% only had a basic education, 5% had not completed their basic education). 35 per cent had an upper secondary vocational education qualification, 9 per cent had a matriculation examination as their highest qualification, and 5 per cent had a degree from a higher education institution. 46 per cent of the young people who had participated in workshop coaching in 2017 were taking part in rehabilitative work activities, while 37 per cent were on work try-outs. The majority of the young people who completed the workshop went straight onto education (32%), while the second largest group went onto led activities that were separate from the workshop (22%). Approximately the same numbers of young people went onto work (18%) and became unemployed (19%). The young people's educational background explains their transition from the workshop into education and work.

We measured the long-term impact of the workshop coaching using the longitudinal material through matching based on the likelihood of participation. We compared the studies and employment over the period 2015–2017 of the young people who completed



their workshops in 2015 with that of the young people whose background characteristics gave them the most similar likelihood of taking part in workshop coaching. According to the results, the young people who had completed their workshop in 2015 and who only had a basic education or less were 22 percentage units more likely to be studying at the end of that year than the young people in the control group who only had a basic education or less. At the end of 2016 they were 16 percentage units more likely to be in work than the control group (4 percentage units more likely to be studying). At the end of 2017, those who had completed their workshop in 2015 were only 6 percentage units more likely to be in employment.

The young people with vocational qualifications who completed their workshop in 2015 were only slightly more likely to be in work or education at the end of that year than the young people in the control group, and at the end of the subsequent years their level of employment was significantly lower than that of the young people in the control group. At the end of 2017, however, the young people with a vocational qualification who had completed the workshop were 16 percentage units more likely to be studying than the young people in the control group.

The average net income transfers per person in 2015–2017 of the young people who had completed the workshop in 2015 compared to the control group are listed separately for those who have a basic education or less and those who have a vocational qualification. The net income transfers of young people with a basic education or less who had taken part in workshop coaching in 2015 were EUR 1,764 on average, and in 2017 the net income transfers were EUR +4,180 compared with the young people in the control group. The corresponding figures for the young people who participated in the workshop who had a vocational qualification were EUR -972 and EUR -1,746. The workshop coaching therefore seems to produce savings for public finances among the workshop participants who have a basic education or less.

In the register material the fact that young people with a mental health diagnosis seem to gain particular benefits implies that the workshop coaching has psycho-social benefits. Our analyses suggest that the differences in transferring into education and work among NEET youth with a mental health diagnosis who had participated in workshop coaching and those who had not were statistically significant in favour of those who had taken part in workshop coaching even when the impact of background factors was controlled.

We measured the impact of the outreach youth work by examining the likelihood of retaining NEET status for a prolonged period of time in municipalities that had launched outreach youth work at different times. We compared the likelihood that young people aged 16–19 (the age group easily reached by outreach youth work) who had NEET status at the end of 2007 would still be in the same situation at the end of 2009 on the one hand in municipalities where the outreach youth work was started in 2008, and on the other hand in municipalities where it was started no earlier than



2011. The controlled models do not show a statistically significant difference between municipalities in the permanence of NEET status before the outreach youth work was launched. The study not only shows that the permanence of the NEET status has increased as a result of the financial crisis, but also that the likelihood of a prolonged NEET status is lower in the municipalities that started offering outreach youth work in 2008 than in the municipalities where the outreach youth work was launched in 2011 or later. In the latter case, the difference was statistically significant.