



*Heikki Hiilamo, Anne Määttä, Karoliina Koskenvuo,
Jussi Pyykkönen, Tapio Räsänen & Sanna Aaltonen*

NUORTEN OSALLISUUDEN EDISTÄMINEN
Selvitysmiehen raportti

*Heikki Hiilamo, Anne Määttä, Karoliina Koskenvuo,
Jussi Pyykkönen, Tapio Räsänen & Sanna Aaltonen*

NUORTEN OSALLISUUDEN EDISTÄMINEN

SELVITYSMIEHEN RAPORTTI

**Diakonia-ammattikorkeakoulu
Helsinki 2017**

DIAK PUHEENVUORO 11

Julkaisija: Diakonia-ammattikorkeakoulu

Kannen kuva: Scandinavian Stockphoto

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto,
Teija Metsänperä sekä Juvenes Print Oy

ISBN 978-952-493-298-1 (verkkojulkaisu)

ISSN 2343-2217 (verkkojulkaisu)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-493-298-1>

Juvenes Print Oy

Tampere 2017

TIIVISTELMÄ

**Heikki Hiilamo, Anne Määttä, NUORTEN OSALLISUUDEN
Karoliina Koskenvuo, Jussi EDISTÄMINEN
Pyykkönen, Tapio Räsänen, Selvitysmiehen raportti
Sanna Aaltonen**

Helsinki:

Diakonia-ammattikorkeakoulu 2017

117 s.

Diak Puheenvuoro 11

Sipilän hallitus käsitteli strategiaistunnossaan 7. marraskuuta 2016 NNEET-nuorten määrän lisääntymistä, sen syitä ja siihen liittyviä ongelmia. Hallitus päätti valmistella kevään 2017 hallituksen puolivälitarkastelua varten ohjelman toimista, joilla voidaan ennaltaehkäistä ja puuttua syrjäytymiseen, parantaa koulutuksen läpäisyä ja vähentää keskeyttämistä sekä pysäyttää osaamis pohjan mureneminen. Toimenpide-ehdotusten valmistelun tueksi käynnistettiin selvityksiä.

Professori Heikki Hiilamo tehtäväksi annettiin kartoittaa Suomen 16–25-vuotiaita nuoria koskevaa palvelu- ja etuusjärjestelmä ja siihen sisältyviä jäykkyyksiä, päällekkäisyyksiä, kannustinloukkuja ja yhteensovittamisen ongelmia. Hiilamon toimeksiantona oli tehdä säädösvalmistelua varten konkreettisia toimenpide-ehdotuksia, joilla voidaan parantaa etuus- ja palvelujärjestelmän toimintaa, ehkäistä syrjäytymistä ja vähentää koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten määrää. Hänen tuli arvioida, onko mahdollista luoda alle 25-vuotiaille yksi etuus, jonka aktivoivat elementit vahvistavat nuorten osallisuutta ja toimintakykyä, ehkäisevät syrjäytymistä ja vähentävät koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten määrää.

Selvitysmiehen ehdotukset:

- Alle 25-vuotiaille nuorille aletaan maksaa nuorten osallistumistuloa. Osallistumistuloa maksettaisiin eri tasoilla: perustasolla tuen taso määräytyisi perustoimeentulotuen mukaan ja aktiivitasolla nykyisen työmarkkinatuen tason mukaan. Osallistumistuloon liittyy velvoittavaa toimintaa ja tukipalveluita eli nuorten osallistumispalveluita, jotka kannustavat nuoria opiskeluun ja työhön. Selvitetään lisää sairausperusteisten toimeentuloturvaetuuksien (nuorten kuntoutusraha) maksamista korotettuna nuorten osallistumistulona.

- Velvoitetaan lainsäädännöllä maakunnat perustamaan Ohjaamo-palvelu, jolla on järjestämisvastuu nuorten osallistumispalveluista. Palveluihin kuuluu velvoittavaa toimintaa ja tukipalveluita, jotka molemmat kannustavat nuoria opiskeluun ja työhön.
- Selvitetään, miten Ohjaamoihin voidaan koota riittävä asiantuntemus ja riittävät resurssit koordinoida nuorten opiskelua ja työllistymistä tukeviin palveluihin ohjaamista mukaan lukien kuntoutuspalvelut sekä kuntien nuorisotyö eri muotoineen. Kelalla voisi olla aiempaa matalamman kynnyksen kuntoutuspalveluita, joihin nuoria voitaisiin ohjata Ohjaamoiden kautta.
- Helpotetaan nuorten opintolainan saamista siten, että alle 25-vuotiaiden nuorten maksuhäiriömerkintä on voimassa korkeintaan vuoden. Mikäli maksuhäiriön aiheuttama maksu suoritetaan, merkintä poistetaan rekisteristä. Alle 18-vuotiaat vapautetaan joukkoliikenteen tarkastusmaksuista. Mopoiluun liittyvistä rikoksista määrätään sakkojen sijaan ajokieltoja ja rajoituksia ajokortin saamiselle (vuoden lykkäys). Tutkitaan mahdollisuutta Kelan myöntämille opintolainoille.
- Käynnistetään jatkoselvityksiä kutsunnoissa hylkäämisen ja varusmiespalveluksen keskeyttämisen vaikutuksista nuorten opiskelu- ja työuriin.

Asiasanat: nuoret, työttömyys, syrjäytyminen, sosiaalietuudet, palvelujärjestelmät, tukipalvelut, osallistumistulo

Teemat: Hyvinvointi ja terveys

ABSTRACT

**Heikki Hiilamo, Anne Määttä, PROMOTING YOUTH INCLUSION.
Karoliina Koskenvuo, Jussi Rapporteur's report
Pyykkönen, Tapio Räsänen
& Sanna Aaltonen**

Helsinki: Diaconia University of Applied Sciences, 2017

117 s. Diak Puheenvuoro 11
Series [Diak Speaks 11]

In its strategy meeting on 7 November 2016, the Sipilä Government discussed the increase in the number of NEET youths as well as the causes and problems related to it. The Government decided to prepare an action programme for the Government's mid-term policy review to prevent and address social exclusion, improve school pass rates, reduce drop-out rates and curb the decline in the skills pool. Studies were launched to support the preparation of the proposals for action.

Professor Heikki Hiilamo was tasked with mapping the benefit and service system for young people between 16 and 25 years of age, including its inflexibilities, overlap, incentive traps and questions of harmonisation. Hiilamo's assignment was to prepare tangible proposals for action that would enhance the functioning of the benefit and service system, prevent social exclusion and reduce the number of youths not in education, employment or training. The proposals would be used as a base for drafting legislation. The assignment called for assessment of whether it would be possible to create a single benefit for those under 25 years of age that would introduce activation elements to help young people participate and maintain their functional capacity, as well as reduce social exclusion and the number of young people not in education, employment or training.

The rapporteur's proposals:

- Start paying a participation income for young people under 25 years of age. It would come in different grades: the basic level would correspond to basic social assistance and the active level would correspond to the current level of the labour market subsidy. It would involve mandatory activities and support services, i.e. youth inclusion services that encourage

them to study and work. Further studies are needed relating to the payment of illness-related income security (youth rehabilitation allowance) as a type of increased participation income.

- Enact legislation that obligates counties to create their own Ohjaamo services that take collective responsibility for organising the youth inclusion services. The services include mandatory activities and support services that encourage young people to study and work.
- Examine how the Ohjaamo services can acquire sufficient expertise and resources to coordinate the introduction of young people to services that support their studies and employment, including rehabilitation services and various forms of municipal youth work. The Social Insurance Institution (Kela) could provide rehabilitation services with a lower threshold and the Ohjaamo services could direct young people to these services.
- Make it easier for young people to access student loans by limiting the maximum duration of a payment default entry for young people under 25 years to one year. If the claim resulting in the default is paid, the entry could be struck from the register. Abolish public transport inspection fees for those under the age of 18. Amend the legal consequences of moped-related crimes to be driving bans and restrictions for receiving a driver's licence (one year deferral) instead of fines. Examine how Kela could provide student loans.
- Start further studies into the effect of conscription failures and interrupted military service on the studies and work careers of young people.

Keywords: benefit and service system, NEET youths, Ohjaamo, participation income

Themes: Welfare and health

SISÄLLYS

Lukijalle.....	9
Käsitteet.....	11
Nuorten osallistumistulo ja -palvelut.....	13
Yksi etuus nuorille	13
Osallistumispalvelut.....	14
Perustelut ehdotuksille	33
NEET-käsite.....	35
NEET-nuorten määrän kehitys.....	39
Miksi nuoret jäävät ulkopuolelle?	43
Mitä tiedämme NEET-nuorista?.....	47
Sosiaalivakuutus vs. sosiaaliset investoinnit	58
Palvelujärjestelmän toiminta	62
Nuorten vanhat ja uudet sosiaaliset riskit.....	73
Kannustimet siirtymävaiheissa	77
Esimerkit muista maista.....	90
Perusteet nuorten erilaiselle kohtelulle	95
NEET-nuoria koskevien toimenpiteiden vaikuttavuus	97
Lopuksi.....	103
Lähteet.....	106
Kirjoittajat.....	114

LUKIJALLE

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö asettivat 2. helmikuuta 2017 professori Heikki Hiilamon selvityshenkilöksi tekemään ehdotuksia nk. NEET-nuorten määrän vähentämiseksi. Selvityshenkilöä avustivat Sanna Aaltonen Nuorisotutkimusseurasta, Anne Määttä Diakonia-ammattikorkeakoulusta, Jussi Pyykkönen Me-säätiöstä sekä Karoliina Koskenvuo ja Tapio Räsänen Kelasta.

Tekemämme selvityksen perusteella ehdotamme seuraavaa:

- Alle 25-vuotiaille nuorille aletaan maksaa **nuorten osallistumistuloa**. Osallistumistuloa maksettaisiin eri tasoilla: perustasolla tuen taso määräytyisi perustoimeentulotuen mukaan ja aktiivitasolla nykyisen työmarkkinatuen tason mukaan. Osallistumistuloon liittyy velvoittavaa toimintaa ja tukipalveluita eli **nuorten osallistumispalveluita**, jotka kannustavat nuoria opiskeluun ja työhön. Selvitetään lisää sairauserusteisten toimeentuloturvaetuuksien (nuorten kuntoutusraha) maksamista korotettuna nuorten osallistumistulona.
- Veloitetaan lainsäädännöllä maakunnat perustamaan **Ohjaamo-palvelu**, jolla on järjestämisvastuu nuorten osallistumispalveluista. Palveluihin kuuluu velvoittavaa toimintaa ja tukipalveluita, jotka molemmat kannustavat nuoria opiskeluun ja työhön.
- **Selvitetään**, miten Ohjaamoihin voidaan koota riittävä asiantuntemus ja riittävät resurssit koordinoida nuorten opiskelua ja työllistymistä tukeviin palveluihin ohjaamista mukaan lukien kuntoutuspalvelut sekä kuntien nuorisotyö eri muotoineen. Kelalla voisi olla aiempaa matalamman kynnyksen kuntoutuspalveluita, joihin nuoria voitaisiin ohjata Ohjaamoiden kautta.
- Helpotetaan nuorten **opintolainan saamista** siten, että alle 25-vuotiaiden nuorten maksuhäiriömerkintä on voimassa korkeintaan vuoden. Mikäli maksuhäiriön aiheuttama maksu suoritetaan, merkintä poistetaan rekisteristä. Alle 18-vuotiaat vapautetaan joukkoliikenteen

tarkastusmaksuista. Mopoiluun liittyvistä rikoksista määrätään sakkojen sijaan ajokieltoja ja rajoituksia ajokortin saamiselle (vuoden lykkäys). Tutkitaan mahdollisuutta Kelan myöntämille opintolainoille.

- **Käynnistetään jatkoselvityksiä** kutsunnoissa hylkäämisen ja varusmiespalveluksen keskeyttämisen vaikutuksista nuorten opiskelu- ja työuriin.

KÄSITTEET

Osallistumistulo	17–24-vuotiaille ilman ammatillista tutkintoa oleville nuorille tarkoitettu tuki, joka korvaa toimeentulotuen ja työmarkkinatuen. Kelan maksama kolmiportainen tuki määrittyy aktiivisuuden ja tuen tarpeen mukaan mukaan.
Ohjaamo	Kaikille alle 25-vuotiaille nuorille tarkoitettu yhden luukun palvelu, joka palvelee sekä opintoihin että työhön suuntautuvia nuoria että niiden ulkopuolella olevia, erityistä tukea tarvitsevia nuoria. Maakunnallinen Ohjaamo koordinoi kohderyhmän etuus- ja palvelutarpeita.
Aktivointisopimus	Aktivointisopimuksessa sovitaan nuorten kanssa palvelutarpeen arvioinnin perusteella tarpeelliseksi todetuista tukipalveluista ja velvoittavasta toiminnasta.
Osallistumispalvelut	Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden toteuttamat osallistumispalvelut muodostuvat kohderyhmän nuorille suunnatuista tukipalveluista ja velvoittavasta toiminnasta.
Tukipalvelut	Tukipalveluita ovat kaikki nuorten toimintakykyä ja –mahdollisuuksia vahvistavat palvelut, kuten sosiaalityöhön, terveydenhuoltoon (ml. mielenterveyspalvelut), nuorisotyöhön, opiskeluun, työllistymiseen ja kuntoutumiseen liittyvät tukipalvelut. Tukipalvelut määritellään palvelusuunnitelmassa.
Velvoittava toiminta	Velvoittavaan toimintaan kuuluu aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä ja muuta velvoittavaa toimintaa. Nuoren tarpeiden ja kykyjen mukaan määrittyvä toiminta jakautuu osallistumiseen tai aktivointiin. Velvoittavaan toimintaan osallistuvalla nuorella nimetään omatyöntekijä.

Muu toiminta

Muu toiminta määritellään yhdessä nuoren omatyöntekijän (esimerkiksi sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan) kanssa niille, joille ei löydy sopivia aktiivisen työvoimapolitiikan toimia. Lähtökohdana on, että kaikille osallistumistulon kohderyhmään kuuluville nuorille löydetään osallistumisen muoto, joka nousee nuorten omasta tilanteesta ja tarpeista.

NUORTEN OSALLISTUMISTULO JA -PALVELUT

Yksi etuus nuorille

Käsillä olevassa selvityksessä osoitetaan, että nuoria koskevan sosiaaliturvajärjestelmän jäykkyydet, päällekkäisyydet, kannustinloukut ja yhteensovittamisen ongelmat liittyvät yksinkertaisesti siihen, että nuorten toimeentuloa turvaa neljä hyvin erilaista järjestelmää eli työmarkkinatuki, toimeentulotuki, opintotuki ja sairausperusteiset toimeentuloturvaetuudet. Asumisen tukeminen asumistuen ja toimeentulotuen kautta edelleen monimutkaistaa järjestelmää. Erityisesti ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevilla nuorilla työttömyys, köyhyys ja kuntoutuksen tarve ovat päällekkäisiä ja sisäkkäisiä sosiaalisia riskejä. Sosiaalisen investointien näkökulmasta sosiaaliturvajärjestelmän tulisi kannustaa nuoria, erityisesti vähän koulutettuja nuoria, jatkamaan opintojaan tai muuten investoimaan inhimilliseen pääomaansa. Nykyjärjestelmässä on merkittäviä ongelmia nuorten kannustamisessa opiskeluun ja työhön. Yksi yhteinen nuorten sosiaaliturvaetus tekisi sosiaaliturvajärjestelmästä joustavamman ja kannustavamman. Samalla se purkaisi kannustinloukkuja ja helpottaisi yhteensovittamisen ongelmia. Tämän etuuden sekä siihen liittyvän velvoittavan toiminnan ja palveluiden avulla voitaisiin ohjata ja kannustaa nuoria nykyistä paremmin opiskeluun, työhön, työpajatoimintaan, kuntouttavaan työtoimintaan tai muuhun aktiiviseen toimintaan. Ilmeisesti juuri näistä syistä nuorten toimeentulon turvaavat etuudet ja niihin liittyvä velvoittava toiminta on yhdistetty esimerkiksi Tanskassa, Hollannissa ja Saksassa.

Mallin kohti yhdistettyä etuutta tarjoaa valtioneuvoston kanslialle laadittu tuore selvitys osallistavan sosiaaliturvan malleista Suomessa (Hiilamo ym. 2017). Selvityksessä ehdotetaan Suomeen Hollannin esimerkin mukaisen osallistumistulon käyttöön ottamista. Nuorten osallistumistulon – ja palveluiden tavoitteena on ensijaisesti tukea inhimillisen pääoman ylläpitämistä ja kasvattamista opiskelussa ja työssä ja toissijaisesti ehkäistä nuorten syrjäytymistä. Nuorten osallistumistulo korvaisi sen kohderyhmään kuuluvilla nuorilla toimeentulotuen, ja työmarkkinatuen. Toisin sanoen perustoimeentulotukea ja työmarkkinatukea ei myönnettäisi ilman ammatillista tutkintoa

oleville alle 25-vuotiaille nuorille eikä vain lukiokoulutuksen varassa oleville nuorille.

Työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus alle 25-vuotiaassa väestössä on kasvanut 2000-luvun puolivälistä alkaen ja siirtyminen hyvin nuorena eläkkeelle tarkoittaa usein työelämästä syrjäytymistä ja taloudellisia ongelmia koko loppuelämän ajan. Opiskelun ja työelämään osallistumisen, jos edellytyksiä tähän on, tulee olla aina ensisijaista eläkkeeseen nähden. Nuorten osallistumistulon suhdetta sairausperusteisiin etuuksiin (kuten työkyvyttömyyseläke, ml. kuntoutustuki ja kuntoutusrahat) tulee selvittää.

Nuorten osallistumistulo olisi Kelan maksama ja valtion rahoittama veroton etuus, jota maksettaisiin eri tasoilla: perustasolla tuen taso määräytyy perustoimeentulotuen mukaan, aktiivitasolla nykyisen työmarkkinatuen tason mukaan ja mahdollisesti korotetulla tasolla takuueläkkeen tason mukaan (suhde sairausperusteisiin etuuksiin selvitettävä). Malliin kuuluu tulonsiirron lisäksi velvoittavaa toimintaa sekä opintoihin ja työelämään siirtymistä tukevia palveluita.

Osallistumispalvelut

Toimeentulon turvaavan tulon tai etuuden hankkiminen on kaikille kansalaisille ja erityisesti ilman vanhempien tukea oleville nuorille ehdoton välttämättömyys. Lukuun ottamatta pientä ja kaikkein vaikeimmin tavoitettavaa ryhmää myös muutoin haastavassa tilanteessa ja palveluiden ulkopuolella olevat nuoret hakevat toimeentuloa turvaavaa etuutta. Tämä tarjoaa palvelujärjestelmälle mahdollisuuden kohdata nuoret ja tarjota heille inhimilliseen pääoman investoimiseen liittyviä palveluita.

Nuorten osallistumispalveluihin kuuluisi velvoittavaa toimintaa ja tukipalveluita. Tukipalveluita ovat kaikki nuorten toimintakykyä ja –mahdollisuuksia vahvistavat palvelut. Velvoittavaan toimintaan kuuluu aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä ja muuta velvoittavaa toimintaa (ks. tarkemmin alla). Palvelut ovat maakunnan järjestämisvastuulla (kuntoutuksen osalta ks. Kelan kuntoutuspalveluista nuorille). Palvelumuotoilu tapahtuu Ohjaamoissa (kutsumme jatkossa palvelupistettä Ohjaamoksi, ks alla).

Seuraavassa kuvataan nuorten osallistumistulon tavoite, kohderyhmä, osallistumispalveluiden sisältöä, osallistumistulon määrä, osallistumisen kesto ja intensiteetti, aktiivitason etuuden saamisen edellytykset, korotetun tuen saamisen edellytykset ja perustason tuki. Lopuksi tarkastellaan ehdotetun mallin suhdetta opintotukeen sekä toimeentulotukeen ja pohditaan odotettavissa olevia vaikutuksia.

Nuorten osallistumistulon ja –palveluiden tavoite

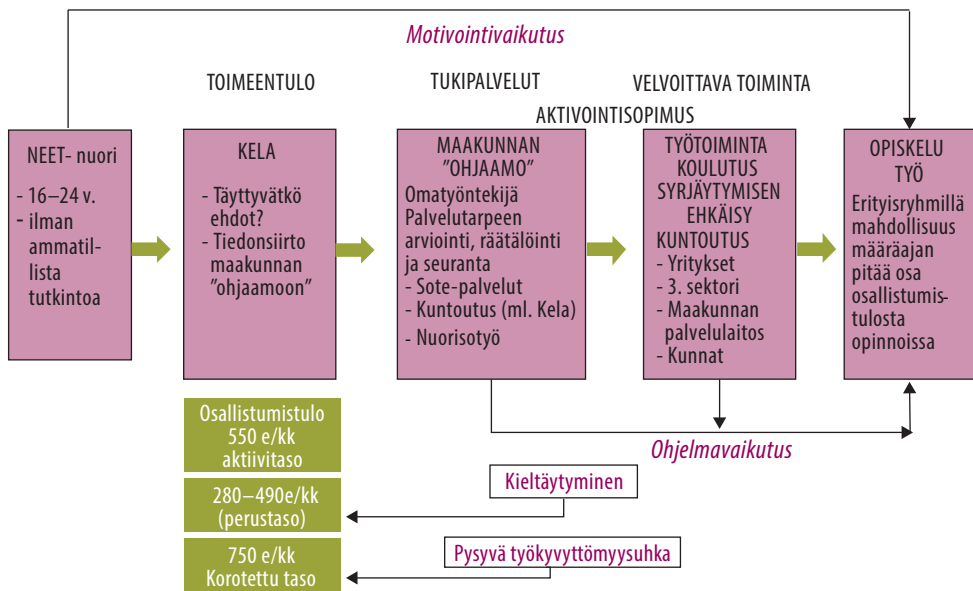
Nuorten osallisuustulon ja –palveluiden tavoitteena on nuorten tukeminen opiskeluun ja työhön. Lisäksi osallisuuspalveluiden tavoitteena on ehkäistä syrjäytymistä.

Kohderyhmä

Nuorten osallistumistulon ja –palveluiden ensisijaiseen kohderyhmään kuuluvat 17 -vuotta täyttäneet ilman ammatillista tutkintoa olevat alle 25-vuotiaat nuoret, jotka hakevat työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden tai toimeentulon vähäisyyden perusteella toimeentuloa turvaavaa etuutta Kelasta. Kohderyhmään eivät kuulu ansioturvan saajat eivätkä äitiys-, isyys-, vanhempainpäivärahan, kotihoidon tuen tai vaikeavammaiset vammaisetsuuk-sien hakijat. Kohderyhmään eivät kuulu tutkintoon johtavassa koulutuksessa ja siten opintotuen piirissä olevat opiskelijat.

Kysymys kohderyhmästä vaatii vielä jatkoselvittelyä etenkin sairausperusteisten toimeentuloturvaetuuksien osalta. Mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt ovat nuorten yleisin peruste sairaus- ja vammaisetsuuksiin. Nämä ovat osittain päällekkäisiä työttömyys- ja työkyvyttömyysetsuuk-sien kanssa ja siten osa samaa ongelmakokonaisuutta.

Nuorten osallistumistulo ja sekä siihen liittyvät palvelut eli velvoittava toiminta ja tukipalvelut eivät ole tarkoitettu tilapäisistä toimeentulovaikeuksista kärsiville nuorille. Toimintaan ovat velvoitettuja ne nuoret, joiden työttömyys on kestänyt vähintään neljän kuukauden ajan. Osallistumistulo voisi olla vapaaehtoinen vaihtoehto jo tutkinnon suorittaneille alle 29-vuotiaille nuorille.



KUVIO 1. Nuorten osallistumistulon ja -palveluiden toimintaperiaate.

Osallistumispalveluiden sisältö

Nuorten osallistumistuloa haetaan Kelassa. Kela ohjaa kriteerit täyttävän nuoren keskitettyyn monialaiseen palvelupisteeseen (kuvio 1). Palvelupiste muistuttaa jossain määrin jo käytössä olevaa Ohjaamo-mallia. Kuntien etsivä nuorisotyö saa ilmoituksen niistä nuorista, jotka eivät jatka toisen asteen opintoihin. Etsivän nuorisotyö olisi myös hyvä velvoittaa nuoret haakeutumaan tarvittaessa Kelaan ja Ohjaamoon (ks. alla).

Ohjaamo koordinoisi järjestämävastuulla olevia aluekehittämisen- ja kasvupalvelulain sekä rekrytointi- ja osaamispalvelulain määrittämiä työllisyyspalveluita, sosiaalityön ja terveydenhuollon palveluita, kuntoutuspalveluita ja muita palveluita. Lisäksi Ohjaamo koordinoisi nuorisolain määrittämiä kuntien nuorisotyön palveluita sekä tekisi yhteistyötä järjestöjen ja yritysten kanssa. Ohjaamo olisi maakunnan järjestämävastuulla mutta käytännössä toiminta voisi tapahtua osin myös kunnissa. Ohjaamo vastaa viranomaistoiminnasta eli aktivointisopimuksen tekemisestä nuoren kanssa sekä sopimuksen seurannasta ja valvonnasta. Se ei itse tuota muita palveluita. Ohjaamo muotoilee ja integroi velvoittavaa toimintaa ja palveluita nuorten tarpeita vastaaviksi käyttäen hyväksi maakunnan palvelulaitoksen, järjestöjen, säätiöiden, yritysten ja Kelan tuottamia palveluita. Ohjaamot hankkivat palveluita ja tekevät yhteistyötä yksityisten yritysten, maakuntien palvelulaitoksen, kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että maakunnat velvoitetaan ottamaan huomioon sote-palveluiden kilpailutuksessa se, että kilpailutuksen voittaja sitoutuu osallistumaan Ohjaamo-toimintaan. Vain näin saadaan ohjaamoihin riittävä palvelutarjotin. Samalla markkinaehtoisesti toimiville kasvu-palvelutuottajille tulisi kannustin osallistua Ohjaamo-toimintaan ja Ohjaamoiden kosketuspinta säilyisi elinkeinoelämään. Tieto siirtyy sähköisesti Kelan ja vastaanottavan Ohjaamon ja sen palveluntuottajien välillä.

Maakunnat vastuutettaisiin lainsäädännöllä perustamaan Ohjaamoja, joilla on koordinoituvastuu nuorten palveluiden sisällöistä ja toiminnoista. Kuntien vastuulla olisi toteuttaa kunnallista Ohjaamo-toimintaa omalla tavallaan, paikallisiin tarpeisiin soveltuvasti, jolloin mahdollisuutena voisi olla yhdistää se nykyisen ESR-rahoitteen Ohjaamo-toiminnan kanssa. Maakunnallisen Ohjaamon rooli ja yhteistoiminta kuntien kanssa vaativat jatkovalmistelua.

Ohjaamossa nuorten tilanne ja toiveet selvitetään alkuhaastatteluissa. Niiden perustella määritellään velvoittava, opiskelua ja työllistymistä edistävä toiminta tai työ- ja opiskelukykyä, elämänhallintaa ja elämänlaatua edistävä toiminta sekä kartoitetaan tuen tarpeet ja niiden laajuus. Nuoren tilanteen kartoituksen voi tehdä nuorten tilanteeseen parhaiten sopivaa asiantuntemusta edustava ammattilainen (työllisyyspalvelut, opinnohjaus, sosiaalipalvelut, mielenterveyspalvelut jne). Palvelutarpeen arviointi on viranomaistoimintaa. Palveluilla ei ole hierarkiaa, vaan lähtökohtana on nuorten tilanne ja tarpeet opiskeluiden ja työllistymisen suhteen.

Tarvittaessa nuorelle järjestetään terveystarkastus, jonka pohjalta voitaisiin myös arvioida täyttäisikö nuori Kelan ammatillisen kuntoutuksen tai nuoren kuntoutusrahan saamisen edellytykset. Kelalla voisi olla aiempaa matalamman kynnyksen kuntoutuspalveluita, joihin nuoria voitaisiin ohjata Ohjaamoiden kautta. Alkuhaastattelun yhteydessä kartoitetaan myös mahdollinen päihdepalveluiden tarve.

Nuorella on oikeus aktivointisopimukseen. Aktivointisopimus sisältää velvoitteet ja niitä tukevat palvelut. Aktivointisopimus tallennetaan tietojärjestelmään, joka on yhteinen Kelan ja Ohjaamon kanssa. Sopimus korvaa muun muassa työvoimapoliittiset lausunnot.

Nuorelle kootaan tarpeen mukaan eri alan ammattilaisista koostuva verkosto. Aktivointisopimuksen yhteydessä nuorelle nimetään myös omatyöntekijä, joka tukee ja seuraa nuoren etenemistä ja tapaa hänet vähintään joka kolmas kuukausi (hallitus on päättänyt työttömien haastattelemisesta kolmen kuukauden välein). Omatyöntekijä voi olla työllistymispalveluiden, sosiaalitoimen nuorisotyön ammattilainen tai verkostossa jo toimiva kolmannen sektorin toimija (ei rinnastu sosiaalihuoltolain 42 §:n mukaiseen omatyöntekijään). Kaikki verkoston toimijat ovat samaa työyhteisöä ja heillä on pääsy

nuoren luvalla samoihin tietoihin. Tämä mahdollistaa eri etuuksiin, palveluihin ja muihin tukitoimiin liittyvän koordinaation.

Nuori ohjataan ensisijaisesti opiskelua ja työllistymistä edistäviin palveluihin. Nuorille tarjotaan nykyisten kasvupalveluiden palveluista työvoimakoulutusta, työkokeiluja, koulutuskokeiluja, työelämävalmennusta, työnhakuvalmennusta, uravalmennusta ja palkkatuettua työtä. Lisäksi Ohjaamoiden kautta tarjottaisiin nuorille nykyisin kuntien sosiaalipalveluina tarjoamaa kuntouttavaa työtoimintaa, sosiaalista kuntoutusta (esimerkiksi työpajoissa), Kelan matalan kynnyksen palveluita ja olemassa olevia ammatillisen kuntoutuksen palveluita. Ohjaamoissa poistuu raja TE-toimistojen tarjoamien työllistymisen tukitoimien ja kuntien tarjoamien palveluiden välillä.

Aktiivitason toimintaan voi kuulua myös nuorten omatoimisia keikatöitä tai osapäivätyötä. Pientenkin työtulojen hankkiminen on osoitus nuorten aktiivisuudesta. Uudet mobiili- ja nettisovellukset ovat lisänneet tällaisten töiden tarjontaa. Pienten työtulojen hankkiminen voi olla yksi hyväksyttävä työllistymistä edistävä toiminta, joka tapauskohtaisesti voi yhdistyä muihin palveluihin tai olla itsenäinen peruste nuorten osallistumistulon maksamiseen aktiivitasolla. Pienten työtulojen hankkiminen ei saisi kuitenkaan syrjäyttää nuorten kokoaikaisia työpaikkoja.

Mikäli nuoren tilanne estää suoraan opiskeluun ja työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen Ohjaamot voivat määritellä nuorten osallistumispalveluiden velvoittavaksi toiminnaksi myös muuta toimintaa, jossa pääpaino on työ- ja opiskelukyvyn, elämönhallinnan ja elämänlaadun edistämässä. STM:n koordinoimassa Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) -kärkihankkeissa kehitetään Teos-työryhmän jaon mukaisesti palveluita kohti työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta sekä osallisuutta ja toimintakykyä edistävää sosiaalista kuntoutusta. Nuorten osallistumistulon aktiivitasoon vaadittava muu toiminta lukeutuu jälkimmäiseen kategoriaan. Nuori voi tilanteensa mukaisesti liikkua palvelusuuntausten välillä siten, että kuntoutumisen edetessä nuori siirtyy kohti opiskelua ja työllistymistä edistäviä palveluita. Palvelutarpeen arviointi tehdään kolmen kuukauden välein. Tämä edellyttäisi sitä, että jatkotyöskentelyssä luodaan selkeä kriteeristö sosiaaliseen kuntoutukseen pääsulle ja seurataan toiminnan vaikuttavuutta

Muu toiminta on toissijaista aktiivisesti opiskelua ja työllistymistä edistäviin palveluihin nähden. Muu nuorten osallistumistulon aktiivitason edellyttämä toiminta voi olla nuoren omatyöntekijänsä (sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan) kanssa sopimaa muuta toimintaa ja/tai kuntoutusta. Lähtökohtana on kuitenkin, että kaikille osallistumistulon kohderyhmään

kuuluville nuorille löydetään osallistumisen muoto, joka nousee nuorten omasta tilanteesta ja tarpeista. Mikäli nuorilla on esteitä siirtyä suoraan opiskelua ja työllistymistä edistäviin toimiin hyväksyttäviä osallistumisen vaihtoehtoja ei arvioitaisi yksinomaan niiden välitöntä työllistymistä edistävien vaikutusten kautta. Muissa kuin työvoimapalveluissa olevat nuoret voivat ehdottaa omia tapoja osallistua tai valita toimintaa maakuntien, kuntien ja paikallisten yritysten tai kansalaisjärjestöjen tarjoamalta listalta. Erityisesti sellaisten nuorten kohdalla, joilla on jo pitkä historia TE-palveluiden tarjoamisessa lyhytkestoisissa kokeiluissa, pyritään etsimään vaihtoehtoisia ja aidosti nuorten tarpeista lähteviä osallistumisen muotoja. Työpaja-toiminnan jatkuvuuden kannalta olisi suotavaa, että toiminta olisi edelleen mahdollista yhdistysmuodossa eikä pakkoa yhtiöittää toimintaa olisi.

Mahdollisia osallistumistapoja ovat esimerkiksi osallistuminen kansalaisjärjestöjen toimintaan (järjestötyö) ja naapurustoprojekteihin, vertaistukiryhmissä toimiminen, opiskelu kansalaisopistossa tai maahanmuuttajien kielikursseilla. Nämä toiminnat eivät ole nykyisinkään kiellettyjä, mutta niitä ei aktiivisesti edistetä. Toiminta räätälöitäisiin tarvittaessa yksilöllisten toiveiden ja mieltymysten mukaan. Toiminnassa olisi tärkeä tunnistaa vaikeassakin tilanteissa olevien nuorten voimavaroja ja osaamisalueita ja niihin tukeutuen löytää nuorten itsensä kannalta myönteisiä vaihtoehtoja. Ohjaamoissa tulisi olla mahdollisuus nuorten tilanteista lähteviin ratkaisuihin, joissa otetaan huomioon laajasti nuorten elämäntilanne eli muun muassa koulutustaso sekä fyysinen ja psyykinen terveys, lähisuhteet, vapaa-aika, talustilanne, kiinnostuksen kohteet ja motivaatio sekä kyvyt ja osaaminen. Lisäksi on tärkeää, että Ohjaamot kykenevät verkottamaan velvoittavan toiminnan ja palvelut käyttäen hyväksi monipuolisesti alueella toimivia tahoja. Samaan aikaan on pidettävä huolta siitä, että nuoret pääsevät toimintakyvyn parantuessa takaisin kasvupalveluiden piiriin.

Toimeentuloturvaa hakevien nuorten tilanteet ovat erilaisia. Tämä tarkoittaa sitä, että joissain tilanteissa osallistumistuloon sisältyvä toiminta voi olla esimerkiksi lasten tai muun läheisen hoitamista kotona. Lisäksi poikkeustapauksessa (esimerkiksi jälkihuollossa olevilla nuorilla) osallistumistulo voi mahdollistaa myös tutkintoon johtavan koulutuksen suorittamisen. Aktiivitason osallistumistuloa voisi saada esimerkiksi tutkintoon johtavan koulutuksen aloittamiseen. Nämä mahdollisuudet tulee perustua tapauskohtaiseen harkintaan, jotta malli ei johda yleiseen lastenhoitoon tai opiskeluun osallistumistulolla. Edelleen poikkeustapauksessa aktiivitason osallistumistuloa voidaan maksaa myös kuntoutukseen (esimerkiksi päihdekuntoutukseen) osallistuville nuorille.

Aktivointisopimuksessa määritellään nuoren osallistumista tukevat palvelut, joihin kuuluu terveydenhuollon (ml. nuorisopsykiatrian) palveluita, asumisen palveluita, talous- ja velkaneuvontaa ja muita sosiaalisen tuen palveluita ja kuntoutuspalveluita mukaan lukien Kelan kuntoutuspalveluita. Ohjaamo ei tuota itse palveluita vaan toimii pikemminkin palvelumuotoilijana ja –räättälöijänä kukin nuoren omiin tarpeisiin. Palveluita voivat tuottaa maakunnan palvelulaitoksen lisäksi kolmannen sektorin toimijat, yritykset, kuntien nuorisotyö ja Kela. Ohjaamo-mallin kehittäminen vaatii jatkoselvityksiä. Tässä yhteydessä on pohdittava muun muassa sitä, miten Ohjaamoissa voidaan yhdistää velvoittava toiminta ja kasvupalveluiden markkinaehtoinen logiikka. Miten yrityksille voidaan luoda kannustimia ottaa vaikeasti työllistyviä nuoria työllisyyspalveluidensa piiriin? Kuntoutuksen uudistamista selvitetään Kari Välimäen johtamassa kuntoutuksen uudistamiskomiteassa, jonka toimikausi päättyy syyskuun 2017 lopussa.

Osallistumistulon määrä aktiivitasolla

Nuorten osallistumistuloa maksettaisiin perustasolla, aktiivitasolla ja mahdollisesti korotetulla tasolla. Aktivointisopimuksen tehneellä ja sitä noudattavalla nuorella on oikeus aktiivitason tukeen tai korotettuun tukeen. Aktiivitason osallistumistulo olisi työmarkkinatuen tasolla. Tukea maksetaan aluksi perustasolla (ks. alla) korkeintaan neljän kuukauden ajan. Viive aiheutuu siitä, että toimeentuloa turvaava etuus on saatava heti maksuun, mutta toiminnan ja palveluiden järjestämisen eli aktivointisopimuksen tekemiseen kuuluu jonkin verran aikaa. Viive on tarpeen myös siksi, että toimeentuloa turvaavan etuuden tarve voi poistua nuorilta neljän kuukauden aikana ilman palveluita ja toimenpiteitä (Hämäläinen & Hämäläinen 2012). On erikseen selvitettävä, olisiko perustason tuessa käytettävä tarveharkintaa.

Ohjaamo veloitetaan lainsäädännöllä tarjoamaan palveluita neljän kuukauden kuluessa. Jos Ohjaamo ei ehdi ottaa vastaan nuorta neljän kuukauden kuluessa, hänelle aletaan maksaa aktiivitason tukea ilman aktivointisopimusta. Mikäli osallistumistuloa maksettaisiin heti aluksi aktiivitasolla, osallistumistulon ja –palveluiden asiakkaiksi voisi hakeutua sellaisia nuoria, jotka eivät tarvitse tukea ja palveluita. Tämä lisäisi tarpeettomasti sekä tuen että palveluiden kustannuksia.

Perustason osallistumistulo olisi toimeentulotuen perusosan tasolla tai sitä pienempi (ks. alla perustaso). Tässä yhteydessä on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan linjaukset. Korotettu taso voisi olla tarkoitettu niille nuorille, joilla on kaikkein suurimmat – fyysiset, psyykkiset ja sosiaa-

liset -- esteet tutkintojen suorittamiselle ja työelämään siirtymiselle. Mahdollinen korotettu osallistumistulo olisi takuueläkkeen tasolla.

Osallistumistulossa otetaan huomioon se, asuuko nuori kotona. Kotona asuvien tuki olisi 50 prosenttia pienempi (kuten nykyisin työmarkkinatuessa).

Mahdollisia osallistumisesta aiheutuneita kustannuksia maksettaisiin sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan harkinnan mukaan täydentävänä toimeentulotukena osallistumistulon lisäksi. Täydentävää toimeentulotukea tulisi maksaa asiakkaan tilanteesta ja tarpeista riippuen. Nuorten osallistumistulo korvaisi aktiivitasolla paitsi nuorten työmarkkinatuen myös osittain nuorten toimeentulotuen. Tarve toimeentulotukeen saattaa kuitenkin syntyä asumiskustannusten vuoksi (vrt. THL 2015).

Käytännön syistä olisi helpompaa, jos osallistumistulo maksettaisiin kaikilla tasoilla verottomana korvauksena. Käytäntö olisi siis sama kuin Kelan perustulokokeilussa ja periaatteessa myös takuueläkkeessä.

Nuorten osallistumistulon aktiivi- ja korotetulla tasolla on voimassa 300 euron suojaosa. Nuoret voivat ansaita korkeintaan 300 euroa kuukaudessa ilman tuen alentumista. Tähän jälkeen ansiot vähentävät tukea 50 prosentilla.

Osallistumisen kesto ja intensiteetti

Osallistumisen kesto ja intensiteetti (kuinka monta tuntia päivässä, kuinka monena päivänä viikossa) määritellään valtakunnallisen ohjeistuksen perusteella nuorille laadittavassa aktivointisopimuksessa. Kestoon ja intensiteettiin vaikuttaa nuoren yksilöllinen elämäntilanne eli muun muassa koulutustaso sekä fyysinen ja psyykinen terveys. Maakunnilla tulisi olla kannustin siihen, että ne vaativat nuorilta mahdollisimman tehokasta opiskeluun ja työhön valmistavaa ja kannustavaa toimintaa.

Aktiivitason tuen saamisen edellytykset

Aktiivitason nuorten osallistumistulon saamisen edellytyksenä on osallistuminen opiskeluun ja työhön valmistavaan ja kannustavaan toimintaan tai työ- ja opiskelukykyä, elämänhallintaa ja elämänlaatua edistävään toimintaan. Aktiivituen saamisen edellyttämä toiminta kirjataan nuoren aktivointisopimukseen. Ohjaamon omatyöntekijä valvoo aktivointisopimuksen noudattamista.

Korotetun tuen saamisen edellytykset

Korotetun tuen saaminen edellyttäisi pääsääntöisesti muun muassa lääkärin lausuntoa. Korotettu tuki voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, missä alle 25-vuotias nuori on jo saanut opiskeluun kuntoutusrahaa ja opinnot ovat päättyneet, mutta nuorella on vaikeuksia työllistyä työmarkkinoille. Tehdyn seurantatutkimuksen mukaan nuoren kuntoutusrahan päätyttyä hyvin moni nuori päätyy työkyvyttömyyseläkkeen tai toimeentulotuen saajaksi (ks. Koskenvuo ym. 2011).

Perustaso

Jos nuori kieltäytyy työstä, koulutuksesta tai muusta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä, hän siirtyy kahden kuukauden määräajaksi osallistumistulon perustasolle. Ohjaamon työntekijä toimittaa tiedon Kelalle, joka alkaa maksaa osallistumistuloa perustasolla. Sama pätee tilanteeseen, jossa nuori laiminlyö aktivointisopimuksessa sovitun osallistumisen. Ilman aktivointisopimusta osallistumistuloa maksetaan perustasolla. Tilanne tarkistetaan kahden kuukauden välein. Jos nuori ei noudata aktivointisopimusta, osallistumistuloa maksetaan perustasolla.

Tuen perustaso voisi olla nykyinen toimeentulotuen perusosa tai alempitasoinen etuus, esimerkiksi 80 tai 60 prosenttia toimeentulotuen perusosasta. Jatkossa on erikseen selvitettävä, olisiko nuorten osallistumistulon perustason syytä olla alhaisempi kuin nykyinen perustoimeentulotuki ja tässä yhteydessä selvitettävä myös perusoikeusnäkökohtia. Toimeentulotuen perusosan alentamisen yhteydessä kyseeseen tulee perustuslain 19 pykälän turvaama ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo. Jos perustuki on nykyisellä toimeentulotuen tasolla, se ei välttämättä kannusta nuoria aktiivisuuteen. Lisäksi se nostaisi nykyiseen verrattuna passiivisten nuorten tuen tasoa. Nykyisinhän kieltäytyminen aktiivitoimista ja koulutuksesta voi johtaa perustoimeentulotuen alentamiseen määräajaksi 20 tai 40 prosentilla (Lex Soininvaara). Toisaalta aktiivitason osallistumistuen saamiseen kannustaa se, että se on korkeampi kuin nykyinen toimeentulotuki. Mikäli perustason osallistumistulo on alhaisempi kuin perustoimeentulotuki, Ohjaamossa on määräajoin (esimerkiksi kahden kuukauden välein) arvioitavat, onko nuoren olosuhteissa tapahtunut muutos niin, että aktiivitason etuuden saaminen on mahdollista. Tuen alentaminen ei ole sallittua ilman nuoren kohtaamista.

Myös perustason osallistumistulo olisi kuitenkin itsenäinen etuus, eikä se olisi osa toimeentulotukea. Näin ollen perustason osallistumistulon saaminen ei edellytä esimerkiksi omaisuuden realisointia eikä sen saamisessa ote-

ta huomioon puolison tuloja, vanhemmilta, sukulaisilta tai ystäviltä saavia avustuksia eikä itse ansaittuja tuloja.

Suhde opintotukeen

Nuorten osallistumistulo on selvästi korkeampi etuus kuin opintotuen opintoraha. Ero korostuu edelleen syksyllä 2017, kun opintorahan taso laskee. Myös perustason osallistumistulo on korkeampi kuin opintoraha. Tämä pätee vaikka perustason osallistumistulo olisi vain 60 prosenttia toimeentulotuen perusosasta. Tällöin ero ei kuitenkaan ole kovinkaan suuri (292 euroa/kk vs. 250 euroa/kk, tosin opintoraha on verollista tuloa).

Opintotukeen kuuluu valtion takaama lainaosuus eikä opiskelua voi suoraan verrata sosiaalisena riskinä työttömyyteen tai köyhyyteen. Lisäksi on otettava huomioon se, että opiskelu on ilmaista ja että opintolainasta voi tehdä opintolainavähennyksen. Nuorten arjen päätöksentekotilanteissa opintorahan ja muiden etuuksien suhde on kuitenkin merkittävä tekijä nuorten pohtiessa opiskelumahdollisuuksiaan ja -motivaatiotaan. Ongelmaksi voi muodostua se, että nuoret jäävät osallistumistulolle (nk. lukiutumisefekti), vaikka heidän olisi muun muassa tulevien työmahdollisuuksiensa kannattavampaa suorittaa tutkintoon johtavia opintoja. Toimet nuorten maksuhäiriömerkintöjen vähentämiseksi voivat madaltaa kynnystä opintolainan ottamiseen. Myös yleinen suhtautuminen opintolainoihin saattaa muuttua opintotuen lainapainotteisuuden lisääntymisen myötä.

Vaikeimmassa tilanteessa olevat nuoret tarvitsevat kuitenkin ylimääräistä taloudellista tukea siirtymisessä osallistumistulolta opintotuelle. Poikkeustapauksissa nuoret voisivat (ainakin ylimenokauden ajan) saada aktiivitason osallistumistuloa tutkintoon johtavaan koulutukseen. Käytännössä tämä olisi yksinkertaisinta toteuttaa niin, että nuoret saisivat pitää määrärajan osan osallistumistulosta esimerkiksi 300 euroa kuukaudessa. Osallistumistuloa maksettaisiin opintorahan lisäksi. Esimerkiksi lastensuojelun jälkihuollossa olevat nuoret voisivat saada tämän ylimääräisen tuen tutkintoon johtaviin opintoihin. Toisaalta esimerkiksi myös työpajoissa tulisi olla mahdollista suorittaa osana kuntouttavaa työtoimintaa, työkokeiluita, muuta vastaavaa palvelua tai muutoin aktiivitason osallistumistulon mukaisessa toiminnassa tutkinnon osia. Näin palveluissa olevien nuorten osaaminen tulisi tunnistetuksi ja tunnustetuksi virallisiksi tutkinnoiksi tai niiden osiksi laajamittaisemmin. Näin myös ne nuoret, jotka eivät kykene osallistumaan formaaliin koulutukseen, saisivat hyväksi luettua aktiivitoimissa kertyvää osaamista. Työpajatoiminnassa osaamisen tunnistamista on tehty vuosia ja työpajat ovat kehittäneet tähän työkaluja, joita voitaisiin ottaa laajempaankin käyttöön.

Suhde toimeentulotukeen

Nuorten osallistumistulo korvautuu kohderyhmässä alle 25-vuotiaiden perustoimeentulotuen. Kunnille jäisi mahdollisuus myöntää nuorille täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea.

Kohderyhmä koko, etuuskustannukset ja sosiaalikustannukset

Seuraavassa laskelmassa nuorten osallistumistulon kohderyhmään kuuluvat työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavat 17–24-vuotiaat nuoret sekä pienituloiset nuoret, jotka eivät saa osallistumistulon poissulkevia etuuksia. Kohderyhmän koko ja kustannukset on arvioitu Sisu-mikrosimulointimallilla sekä mallin vuoden 2014 rekisteriaineistolla, joka on edustava n. 800 000 henkilön otos koko väestöstä. Laskelmissa on käytetty malliin mallinnettua vuoden 2017 lopun lainsäädäntöä, joista kohderyhmän kannalta merkittävin lainsäädännön muutos on opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin.

Laskelmissa tehdyt oletukset vaikuttavat tulosten tarkkuuteen, mutta laskelma antaa riittävän kuvan kohderyhmän koosta sekä 17–24-vuotiaiden etuuskustannusten suuruusluokasta. Jotta arviot kohderyhmän kokoluokasta ja kustannuksista vastaisivat järjestelmää johon osallistumistulo sovitettaisiin, niin etuuksien laskennallisesti oikeutettujen lukumäärä ja etuuskustannukset on laskettu vuoden 2017 joulukuussa voimassa olevalla lainsäädännöllä. Tätä lähtötason laskelmaa on mahdollista verrata tarkemmissa laskelmissa, jolloin saadaan kokonaiskuva osallistumistulon tulonjakovaikutuksista sekä etuuskustannuksista.

Kaikki seuraavaksi taulukossa 1 ja 2 esitetyt etuuksia saavien osuudet sekä etuuskustannukset ovat laskennallisia eli simuloituja vuoden 2017 lopun lainsäädännöllä. Kustannusten euromäärät ovat vuoden 2017 tasossa. Laskelmissa yleinen asumistuki ja toimeentulotuki ylikorostuvat sekä saajien lukumäärässä taulukossa 1 että kustannuksissa taulukossa 2. Koska kaikki etuuksin oikeutetut eivät hae etuuksia, niin näissä etuuksissa on alikäyttöä. Lisäksi simuloinnin lähdeaineistossa on puutteita. Taulukoissa laskennallinen toimeentulotuki tarkoittaa vain perustoimeentulotukea. Lisäksi, väestörakenteen tai työttömyyden kehitystä ei ole huomioitu laskelmissa.

TAULUKKO 1. 17–24-vuotiaiden etuuden saajien osuudet ja asema kotitaloudessa.

Simuloitu arvio etuuksien käytöstä	17	18	19	20	21	22	23	24
Opintoraha	31,5 %	43,0 %	47,9 %	43,5 %	48,1 %	47,4 %	43,8 %	37,6 %
joista asuu lapsen asemassa	85,3 %	68,9 %	52,0 %	33,7 %	24,3 %	19,8 %	17,2 %	14,5 %
Työmarkkinatuki	0,8 %	2,6 %	16,3 %	22,7 %	19,0 %	13,7 %	11,5 %	10,1 %
joista asuu lapsen asemassa	70,3 %	48,2 %	54,0 %	39,4 %	30,7 %	22,0 %	16,9 %	13,1 %
Yleinen asumistuki (itsenäinen)	2,8 %	9,7 %	19,6 %	29,1 %	34,0 %	33,5 %	31,6 %	27,1 %
Toimeentulotuki, lask. (itsenäinen)	3,9 %	6,7 %	10,4 %	11,1 %	10,9 %	11,5 %	10,6 %	9,7 %
Sairauspäiväraha	0,3 %	0,7 %	1,7 %	3,0 %	3,1 %	3,3 %	3,7 %	3,7 %
Perhetilanne								
Asuu kotitaloudessa lapsen asemassa	91,6 %	80,9 %	63,9 %	43,4 %	28,9 %	20,4 %	16,1 %	12,8 %
Asuu toimeentulotukeen lask. oikeutetussa kotitaloudessa	9,4 %	10,9 %	13,9 %	14,4 %	13,5 %	13,8 %	12,7 %	12,0 %
joista asuu lapsen asemassa	47,6 %	23,1 %	9,8 %	8,1 %	5,9 %	3,8 %	2,1 %	3,6 %
Asuu yl.asumistukeen lask. oikeutetussa kotitaloudessa	15,8 %	23,5 %	35,2 %	44,9 %	48,0 %	46,8 %	43,1 %	37,6 %
joista asuu lapsen asemassa	71,8 %	38,4 %	22,4 %	12,8 %	7,6 %	6,0 %	4,5 %	5,6 %
Ikäryhmän koko	60 824	62 695	66 105	68 356	66 764	69 268	68 163	70 234

TAULUKKO 2. 17–24-vuotiaiden saamat etuudet vuositasolla.

Simuloitu arvio kustannuksista vuodessa	17	18	19	20	21	22	23	24	Yhteensä
Opintoraha	8	26	32	39	55	61	56	47	324
Työmarkkinatuki	1	5	22	41	42	37	32	31	211
Yleinen asumistuki (itsenäinen)	6	22	46	70	77	79	71	62	433
Toimeentulotuki laskennallinen (itsenäinen)	12	18	29	30	30	34	32	29	214
Sairauspäiväraha	-	1	2	3	3	4	5	5	23
Yhteensä	27	72	131	183	207	215	196	174	1 205

Taulukossa 1 ja 2 on kuvattu 17–24-vuotiaiden saamat etuudet siltä osin kuin ne koskevat osallistumistulon kohderyhmää. Taulukossa 1 keskeisimmistä saaduista etuuksista on myös esitetty kotona vanhempiansa tai vanhempansa kanssa asuvien osuus. Yleisen asumistuen ja toimeentulotuen osalta on eritelty osuudet sekä itsenäisesti eri kotitaloudessa (ylärivit) että kyseisiä etuuksia saavissa kotitalouksissa asuvien osuus (alarivit).

Alariveillä perhetilanne ikäryhmittäin kuvaa asuuko nuori yleiseen asumistukeen tai toimeentulotukeen oikeutetussa kotitaloudessa ja jos asuu, niin asuuko hän kotitaloudessa lapsen asemassa. Taulukossa erotetaan kuinka suuri osa etuuksia saavista kuuluisi osallistumistulon kohderyhmään ja minne osallistumistulo kohdentuisi. Lisäksi taulukosta erottuu kohdentuvatko maksetut perus- ja aktiivitason maksut itsenäisesti asuviin vai kotona vanhempiensa tai vanhempansa kanssa asuviin

Taulukossa on kuvattu kustannusten muodostuminen nykyjärjestelmässä. Taulukossa on kuvattu ikäryhmälle maksettavia etuuksia jotka vastaavat osallistumistulon maksujen kohdentumisesta. Nuoren osallistumistulon kannalta työmarkkinatukea ja laskennallisesti toimeentulotukea saavat muodostavat osallistumistulon etuuskustannukset perus- ja aktiivitasolla.

Osallistumistulon muutokset etuuskustannuksiin nykyjärjestelmään verrattuna muodostuvat tarveharkinnan muutoksista sekä perus- että aktiivitasolla liittyen vanhempiensa tai vanhempansa kanssa samassa kotitaloudessa asuviin nuoriin. Etuuskustannukset pysyvät työmarkkinatuen osalta samassa kokoluokassa, koska ainut muutos maksettavien etuuksien tasoon koskettaa työmarkkinatuen vanhempien tulojen tarveharkintaan jota sovelletaan myös nykyjärjestelmässä. Nykyjärjestelmässä kotona asuvat 18 vuotta täyttäneet aikuiset lapset voivat hakea omalla hakemuksella toimeentulotukea. Perustasolla maksettava osallistumistulo etuuskustannukset lisäävät tarveharkinnan tähän osaan. Kokonaisuudessaan, nuoren osallistumistulon etuuskustannukset ovat pienien muutoksien johdosta pienempi osa kustannuksista kuin mitä muodostuu muista lähteistä kuten perus- ja aktiivitason etuutta saavien sosiaali- ja terveystuketuksista.

Siinä missä malli onnistuu kannustamaan nuoria opiskeluun ja työhön mallin etuusmenot voivat pienentyä. Tämän oletuksen toteutuminen riippuu tietysti siitä, miten kohderyhmä ottaa vastaan uudistuksen ja miten velvoittavan palveluiden toiminnan yksilökohtainen räätälöinti onnistuu. Lisäksi on otettava huomioon, että osallistujille maksettava täydentävä toimeentulotuki lisää toimeentulotuen menoja. Tarkempi kustannuslaskelma edellyttäisi tietoja muun muassa edellä mainittujen etuuksien saannin kestosta, työmarkkinatuen odotusajalla olevista nuorista ja heidän toimeentulotuen saamisestaan.

Malli sisältää etuuksien saajille suunnattuja, nykyistä laajempia palveluita, jotka vaativat nykyistä enemmän resursseja. Ilman todellisia osallistumisen vaihtoehtoja malli kääntyy tarkoitustaan vastaan. Kyse ei ole tällöin mahdollisuuksien avaamisesta ja myönteisten siirtymien tukemisesta, vaan nuorten pakottamisesta. Toimintamallin kustannuksiin vaikuttaa miten usein Ohjaamoiden työntekijät tapaavat nuoria ja miten paljon työn-

tekijät ovat mukana osallistumisen vaihtoehtojen etsimisessä ja osallistumisen seurannassa. Toisaalta toimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä kuntien (myöhemmin maakuntien) sosiaalityöstä vapautuu resursseja. Lisäksi osallistumistulon myöntäminen on yksinkertaisempaa kuin toimeentulotuen myöntäminen, mikä vähentäisi Kelan hallinnollista työtä. Tässä yhteydessä on myös varmistettava, että eri puolilla Suomea löytyy kaikille halukkaille nuorille toimintaa, joka huomioi nuoren yksilöllisen tilanteen.

Sosiaalikulutukset muodostuvat osallistumispalveluiden ja velvoittavan toiminnan kustannuksista. Pääosa kustannuksista muodostuisi siitä kuinka paljon osallistumistuen piiriin kuuluisi vuoden aikana passiivisiä ja aktiivitasoilla ja minkä tyyppisiä interventioita, kuten haastatteluja tai muita palveluita, tähän kohderyhmään kohdennettaisiin. Jos aktiivitasolla kaikki yli neljä kuukautta työttömän olleet, nykyään työmarkkinatukea saavat, haastatellaan – kuten hallitus jo suunnittelee – työvoimaviranomaisen toimesta (edellä kuvatussa mallissa haastattelijaksi voisi olla Ohjaamon työntekijä), niin tältä osin kustannukset eivät kasva ellei osaa haastatelluista ohjata muiden sote-palveluiden piiriin.

Velvoittavan toiminnan järjestäminen ja sen seuranta aiheuttavat lisäkustannuksia. Kuntoutuksessa työtoiminnassa esimerkiksi järjestöt saavat korvausta kuntoutukselle työtoiminnan järjestämisestä. Kuntoutukselle työtoiminnan -- kuten muidenkin valmennuspalvelujen rahoitus -- tulee palveluntuottajille sosiaalitoimen työtoimintaan ohjaavien asiakkaiden mukana. Nuorten työpajatoiminnan ylläpitäminen (tilat, valmentajien palkkakulut jne) tulee kunnan omarahoituksesta sekä opetus- ja kulttuuriministeriön toimintaan myöntämästä valtionavustuksesta, joka kohdistetaan suurimaksi osaksi valmentajien palkkakuluihin. Rahoitusmuodot ovat edelleen tärkeitä. Osallistumistulon lähtökohtana tulisi kuitenkin olla se, että toimintaa järjestävä taho (esimerkiksi järjestö tai seurakunta) tarjoaa itselleen hyödyllistä toimintaa, jolloin osallistujilta saatava työpanos voisi ainakin osittain vastata järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia. Tässä selvityksessä ei tarkasteltu työmarkkinoihin kohdistettavia toimia NEET-nuorten määrän vähentämiseksi. Jatkossa tietyin rajauksin julkisten hankintojen tai julkisen tuen saamisen edellytyksenä voisi olla se, että yritykset tai muut tahot sitoutuvat nuorten työllistymistä edistävien toimien tarjoamiseen. Sama voisi päteä esimerkiksi järjestöihin, jotka saavat Veikkauksen tukea.

Uudesta mallista aiheutuu kustannuksia myös sähköisten järjestelmien rakentamisesta. Tällä hetkellä ei ole olemassa esimerkiksi nykyisen mallin mukaan toimivien Ohjaamoiden ja Kelan välistä yhteistä järjestelmää. Tämän järjestelmän rakentaminen on ehdoton edellytys toimintamallin onnistumiselle.

Odotettavissa olevat vaikutukset NEET-nuorten määrään

Yhden etuuden mallia kokeiltiin Suomessa kainuulaisen Paltamon kunnan täystyöllisyysmallissa vuosina 2009–2013. Työmarkkinatuen, toimeentulotuen ja asumistuen sijaan alettiin maksaa palkkaa ja työsuhteen perusteella kertyä eläkettä. Laajan arviointitutkimuksen mukaan malli 16–24-vuotiaille nuorille hanke oli toimeentuloa selvästi parantava välivaihe ennen koulutukseen tai työelämään siirtymistä. Mallin luomat välityömarkkinat olivat nuorille työttömyyttä parempi vaihtoehto, mutta ne eivät soveltuneet nuorille pysyvänä ratkaisuna. (Kokko & ym. 2013). Tärkeä tekijä työllistämässä epäonnistumisissa oli puuttuva työn kysyntä ja vahva lukkiutumisefekti eli se, että osallistujat, erityisesti nuoret miehet, jäivät Työvoimatalon työpajoihin.

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella alle 25-vuotiaiden toimeentulotukea hakevien nuorten on osallistuttava koulutukseen tai aktivointitoimiin. Velvoittavat toimet kohdistuvat vain osaan nuorista ja ovat yleensä lyhytkestoisia. Nuorten osallisuustulo kohdistuisi viimeistään neljän kuukauden kuluessa kaikkiin toimeentuloturvaan hakeviin nuoriin ja olisi luonteeltaan jatkuvaa. Näin ollen osallistumistulo ei lisäisi velvoittavuutta sinänsä mutta lisäisi velvoittavien toimien tarjontaa. Toisin kuin esimerkiksi kuntouttavasta työtoiminnasta osallistujilla olisi ehdotetussa mallissa oikeus tehdä ehdotus omasta tavastaan osallistua ja saada se sosiaalityöntekijän tai –ohjaajan arvioitavaksi. Jo nykyisin työmarkkinatukea voidaan maksaa aktivointitoimien ajalta 17-vuotiaille. 17-vuotiaat eivät myöskään saa enää lapsilisää.

Toisaalta osallistumisen muodot olisi kuitenkin pakko määritellä aktiivointisopimuksessa melko tarkasti, varsinkin jos kyseessä on työn tekeminen. Muutoin on vaara, että nuorten osallistumistulon aktiivituella tehtävällä työllä korvataan palkkatyötä (tämä ei koske työtä, jonka tulot alittavat työttömyysturvan suojaosan). Olennaista on myös kiinnittää huomiota siihen, miten siirtymät muihin työllistymistä edistäviin toimiin tapahtuisivat joustavasti. Jos osallistumistulo otettaisiin onnistuneesti käyttöön, se myös lyhentäisi sitä aikaa, joka monilta nuorilta nykyään kuluu koulutukseen ja aktiivisen työmarkkinapolitiikan ohjelmiin jonottamiseen. Osallistuminen olisi myös jatkuvampaa kuin nykyinen, usein lyhytkestoinen toiminta.

Nuorten osallistumistulo ja -palvelut lisäisivät olennaisesti nuorten aktiivitoimia, erityisesti se lisäisi pitkään työttömyysturvaan ja/tai toimeentulotukea saaneiden nuorten aktiivitoimia. Siinä missä kaikki osallistumistulon työvoimapolitiittiset toimet lasketaan aktivointitoimiksi, nuorten aktivoin-

tiaste kohoaisi lähes 100 prosenttiin. Osallistumisen myönteisiä vaikutuksia ovat muun muassa: sosiaaliset suhteet lisääntyvät, eristyneisyys vähenee, elämänhallinta paranee (voimaantuminen, vastuunotto omasta elämästä, päivärytmin löytyminen; tämä ylläpitää myös työ- ja toimintakykyä), työmarkkinavalmiudet paranevat tai ainakin säilyvät, työtoiveet ja käsitykset työtäidoista selkeytyvät (motivaatio, itseluottamuksen ja itsetunnon kohentuminen, kun on uskaltanut työn tekemiseen pitkän tauon jälkeen).

Vaikka lähtökohtana on kaikkien kohderyhmään kuuluvien osallistuminen nuorten osallistumistulon velvoittamaan toimintaan, osa kohderyhmästä jää todennäköisesti perustason tuelle. Tämä ryhmä tulee pyrkiä pitämään mahdollisimman suppeana – kuitenkin tinkimättä osallistumistulon tavoitteista. Muussa tapauksessa osallistumistulon perusidea romuttuu ja malli muuttuu vain uudeksi sanktiointikeinoksi. Toiminnasta kieltäytyviin henkilöihin kuuluu kaikkein heikoimmassa asemassa olevia nuoria, joilla on usein esimerkiksi elämänhallinnan ongelmia sekä päihde- tai mielenterveysongelmia. He tarvitsevat erityistä tukea.

Toisin kuin suomalaisesta köyhyyskeskustelusta voisi tulkita eivät Suomen toimeentulotuen sanktiot ole eurooppalaisittain ankaria, vaan pikemminkin poikkeuksellisen lieviä (vrt. Eleveld 2016). Lievät sanktiot viittaavat siihen, että maan toimeentulotukijärjestelmä painottaa enemmän köyhyyden lieventämistä kuin työllistymisen edistämistä ja että järjestelmä takaa paremmin toimeentulotuen saajien oikeuksien toteutumisen. Pepi Saikun (2015) tarkastelemista maista (Suomi, Ruotsi, Tanska, Norja, Iso-Britannia, Saksa ja Alankomaat) tietoa aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuudesta oli parhaiten saatavilla Saksan yhden euron töistä. Niihin valikoituvat nuoret useammin kuin vanhemmat työttömät. Osallistuminen on lisännyt jonkin verran työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tulokset ovat kuitenkin osittain ristiriitaisia. Sanktiot syventävät köyhyyttä ja voivat lisätä muun muassa harmaan talouden parissa toimimista. Toisaalta on otettava huomioon, että sanktioilla voi olla positiivinen vaikutus, mikäli niiden avulla toimeentulotuen saajat ponnistelevat enemmän työllistymisensä edistämiseksi (Holmdahl 2014; Svarer 2011). Lex Soininvaaran vaikutuksia tutkineessa raportissa todettiin, että sosiaalituen leikkaaminen ei auta nuoria, joiden elämä on monella lailla pahasti solmussa (Palola ym. 2012). Tosin Suomessa yksi sanktioinnin positiivisista vaikutuksista on ollut se, että erityisesti nuoret on perusosan alennuksen avulla saatu ohjattua sosiaaliohjaukseen tai sosiaalityöntekijän tapaamiseen, jossa heitä on mahdollisesti pystytty auttamaan kokonaisvaltaisemmin (Karjalainen ym. 2013, 202–208). Kansainväliset tutkimukset osoittavat, että työttömyys-

turvan sanktioilla on positiivinen vaikutus työllistymiseen (esim. Heinesen ym. 2013). Suomessa Henna Busk (2014) on saanut vastaavia tuloksia erityisesti työmarkkinatuen saajien osalta. Buskin aineistona oli tosin 25–49-vuotiaita työttömiä.

Nuorten osallistumistulo ja -palvelut vaikuttavat kaikkien nuorten kannustimiin eli myös muihin kuin NEET-nuoriin. Aikaisemmat tutkimukset osoittavat, että tämä voi aktivoida nuoria tarttumaan opiskelu- ja työtilaisuuksiin ennen toimeentuloturvan etuuden hakemista Kelasta (nk. motivointivaikutus). Velvoittavuuden lisääminen voi myös ohjata NEET-nuoria suoraan opiskeluun tai työelämään ilman nuorten osallistumistulon saamista ja palveluihin osallistumista. Motivointivaikutus kohdistunee ennen muuta niihin nuoriin, joilla on jo valmiiksi hyvät edellytykset opintoihin tai työelämään. Vuoden 2006 työmarkkinatukiudistuksen arviointitutkimus osoitti, että pitkäaikaistyöttömien tehostetut aktivointitoimet nostivat aktivointiastetta erityisesti yli 500 päivää työmarkkinatukea tukea saaneiden keskuudessa (Hämäläinen ym. 2009). Uudistuksella ei kuitenkaan ollut havaittavia työllisyysvaikutuksia. Tutkijat tulkitsivat, etteivät pitkäaikaistyöttömät pysty Suomessa välttämään työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistumista hakeutumalla avoimille työmarkkinoille. Hämäläinen ym. (2009, 57) toteavat: ”Voidaankin kysyä, onko pelote työmarkkinatuen menettämisestä tehokas, jos kohderyhmänä ovat sellaiset henkilöt, joille on aivan sama, mistä raha tulee tai joille työttömyys on olemassa olevista ongelmista pienin. Uhkavaikutus on tietenkin tehoton myös siinä tapauksessa, että siitä ei tiedetä. Voi hyvin ymmärtää, että pitkäjänteinen työ ja luottamuksen rakentaminen työttömän henkilön kanssa ei edisty, jos häntä aletaan ensimmäiseksi uhkailla työmarkkinatuen menettämisellä. Tutkimuksen kvalitatiivinen osuus antaa tukea ajatuksille, joiden mukaan ns. katutasen byrokraateilla on merkittävä rooli pitkäaikaistyöttömän kannustamiseksi ja motivoimiseksi takaisin työmarkkinoille. Se vaatii työttömän yksilöllisten ongelmien paikantamista ja oikeanlaisen tuen löytämistä. Lähtökohtana on siis yksilöllinen työ hyvinkin erilaisten ihmisten kanssa.”

Jatkovalmistelu

Ehdotettu malli vaatii laajoja muutoksia sekä tulonsiirtoja että palveluita koskevaan lainsäädäntöön. Ennen mahdollisen lainsäädäntövalmistelun aloittamista on selvitettävä myös tarkempaan kohderyhmään (mm. sairausperusteiset etuudet) ja tuen tasoon (perustason mahdollisesti alhaisempi kuin toimeentulotuen perusosa, tarveharkinta odotusajalla). Näiden täs-

mennysten jälkeen on mahdollista arvioida tarkemmin mallin kustannuksia. Samassa yhteydessä olisi syytä selvittää, miten julkisten hankintojen tai julkisen tuen saamisen edellytyksenä voisi olla se, että yritykset tai muut tahot sitoutuvat nuorten työllistymistä edistävien toimien tarjoamiseen. Sama voisi päteä esimerkiksi järjestöihin, jotka saavat Veikkauksen tukea. Keskeinen kysymys on myös Ohjaamo-mallin jatkoselvittely ja sen pohjalta muotoutuvan Ohjaamo-mallin mahdollistaman lainsäädännön valmistelu. Nykyistä intensiivisempien ja räätälöidympien palveluiden vaikuttavuutta voidaan arvioida kokeiluilla ilman lainsäädäntömuutoksiakin.

PERUSTELUT EHDOTUKSILLE

Tämän selvityksen taustalla on Sipilän hallituksen strategiaistunto 7. marraskuuta 2016, jolloin hallitus käsitteli NEET-nuorten määrän lisääntymistä, sen syitä ja siihen liittyviä ongelmia. Istunnossa hallitus päätti valmistella kevään 2017 hallituksen puolivälitarkastelua varten ”ohjelman toimista, joilla voidaan ennaltaehkäistä ja puuttua syrjäytymiseen, parantaa koulutuksen läpäisyä ja vähentää keskeyttämistä sekä pysäyttää osamispohjan mureneminen” (Selvityshenkilön asettaminen 2017). Päätöksen yhteydessä hallitus totesi, että toimien tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti myös työllisyysasteen nostaminen sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen.

Asettamispäätöksessä selvityshenkilön tehtäväksi määriteltiin:

1. Kartoittaa Suomen 16-25-vuotiaita nuoria koskevaa palvelu- ja etuusjärjestelmä ja siihen sisältyviä jäykkyksiä, päällekkäisyyksiä, kannustinloukkuja ja yhteensovittamisen ongelmia. Selvityksessä tulee tarkastella keskeisiä etuuksia ja niiden ehtoja (työmarkkinatuki/ toimeentulotuki, opintotuki, kuntoutusrahat) ja miten etuusjärjestelmä ohjaa, rajoittaa ja kannustaa nuoria opiskeluun, työhön, työpajatoimintaan, kuntouttavaan työtoimintaan tai muuhun aktiiviseen toimintaan.
2. Tehdä Suomen järjestelmän tarkastelun ja eurooppalaisten esimerkkien (Tanska, Norja, Hollanti) pohjalta säädösvalmistelua varten konkreettisia toimenpide-ehdotuksia, joilla voidaan parantaa etuus- ja palvelujärjestelmän toimintaa, ehkäistä syrjäytymistä ja vähentää koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten määrää.
3. Arvioida, onko mahdollista luoda (ja millainen se olisi suhteessa nykyiseen etuus- ja palvelujärjestelmään) alle 25-vuotiaille yksi etuus, jonka aktivoivat elementit vahvistavat nuorten osallisuutta ja toimintakykyä, ehkäisevät syrjäytymistä ja vähentävät koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten määrää.

Hallitusta NEET-toimintaohjelman valmistelussa avustava virkamiesryhmä toimi selvitysmiehen ohjausryhmänä. Ohjausryhmän puheenjohtajana oli neuvotteleva virkamies Ilkka Turunen opetusministeriöstä ja jäseninä työmarkkinaneuvos Teija Felt työ- ja elinkeinoministeriöstä (sijaisena erityisasiantuntija Janne Savolainen), erityisasiantuntija Ulla Hämäläinen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Elina Palola sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä ylitarkastaja Janne Torvinen puolustusministeriöstä. Lisäksi käsikirjoitusta ovat eri vaiheissa kommentoineet Jaakko Harkko, Anna Kapanen, Sakari Kainulainen, Tuija Kautto, Minna Kivipelto, Pasi Moisio, Mirja Määttä, Reija Paananen, Tiina Ristikari ja Anne Surakka. Kuntoutuspalveluita ja -etuuksia koskevia kohtia raportissa ovat kommentoineet ja täydentäneet Kelasta Marjut Hevosmaa, Maija Rauma, Mikko Ryyänen ja Seija Sukula.

Selvitysryhmä järjesti 27. helmikuuta 2017 Mellunkylän Me-talolla kuulemistilaisuuden, johon osallistuivat selvitys- ja ohjausryhmän lisäksi Jaakko Harkko Kuntoutussäätiöstä, Anna-Maria Isola Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta, Mira Kalalahti Helsingin yliopistosta, Tuija Kautto Kohtamo-hankeesta, Ville Koikkalainen Vamos ry:stä, Karoliina Majamaa Helsingin yliopistosta, Jenna Mäkinen Kelasta, Antti Olkinuora Helsinki Human Rights säätiöstä, Dianne Pounds Walter ry:stä, Jonna Pulkkinen Jyväskylän yliopistosta, Jarkko Rasinkangas Turun yliopistosta ja Eveliina Saari Työterveyslaitokselta/Strategisen tutkimuksen neuvostosta. Selvitystä varten tietojat ovat toimittaneet dosentti Tuula Hurtig, professori Markku Jahnukainen, tutkijatohtori Hannu Karhunen, erikoistutkija Tiina Ristikari sekä professori Andre Sourander. Valtakunnallinen työpajayhdistys lähetti helmikuussa 2017 jäsenilleen tämän selvityksen kysymykset ja pyysi niistä palautetta webropol-kyselyllä. Kyselyssä pyydettiin vastaajia ottamaan kantaa selvityshenkilön asettamispäätöksessä mainittuihin kolmeen kohtaan. Selvityshenkilö sai maaliskuussa käyttöönsä 58 vastausta.

Perustelut tehdyille esityksille on jäsenetty seuraavasti:

- NEET-käsite
- NEET-nuorten määrän kehitys
- Miksi nuoret jäävät ulkopuolelle?
- Mitä tiedämme NEET-nuorista
- Sosiaalivakuutus vs. sosiaaliset investoinnit
- Nuorten vanhat ja uudet sosiaaliset riskit
- Palvelujärjestelmän toiminta

- Kannustimet siirtymävaiheissa
- Esimerkit vertailumaista
- Perusteet nuorten erilaiselle kohtelulle
- NEET-nuoria koskevien toimenpiteiden vaikuttavuus
- Lopuksi
- Kirjallisuus

NEET-käsite

Se miten puhumme ilmiöstä heijastaa sitä mitä ajattelemme siitä, sen syistä, seurauksista ja jopa ratkaisuista. NEET-keskustelun ytimessä on nuorten paikka aikuisten luomassa yhteiskunnassa. Jostain syystä NEET-nuoret (Not in Education, Employment or Training) eivät ole etsineet tai löytäneet paikkaansa polulla, joka turvaisi heille itsenäisen toimeentulon. Syyinä voi olla koulutusinstituutioiden ja työmarkkinoiden puutteet, tuen ja avun saamiseen liittyvät vaikeudet tai nuoriin itseensä liittyvät tekijät. Kyseessä on sosiaalipolitiikan ydinongelma: milloin alkaa ja mihin päättyy yhteiskunnan vastuu, miten paljon yksilön on ponnistettava ansaitakseen toimeentulonsa? Tässä selvityksessä kiinnitetään huomiota tulonsiirtojen ja palveluiden rooliin koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten määrän vähentämisessä.

Aloitetaan stereotyyppillä NEET-ilmiöstä. Helsinkiläinen 22-vuotias Osku kertoi vuonna 2009 lehtihaastattelussa, miksi hän on elänyt viimeiset neljä vuotta enimmäkseen toimeentulotuella: "Työttömyyteni syynä on yksinkertaisesti se, ettei minulla ole koulutusta mihinkään ammattiin. Se taas johtuu siitä, etten vielä tiedä, mikä minusta tulee isona"¹. Välillä Osku on ollut työvoimatoimiston kautta löytyneissä harjoittelupaikoissa muun muassa baarimikkona, siivojana ja erilaisissa myyntitöissä. Osku ei pidä toimeentulotuen hakemista nöyryyttävänä, mutta valittaa sitä, että tuella tulee heikosti toimeen". Ajatus opiskelusta ei ole mahdottomuus, jos sopiva paikka löytyy. Alhaisen opintotuen vuoksi "opiskelu ei kauheasti houkuttele." Oskun mukaan hänen tuttavapiirissään on enemmän toimeentulotuella eläviä kuin työssäkäyviä. Haastattelun julkaisemista seurasi moralismin leimaava keskustelu, jossa Osku leimattiin yhteiskunnan varoilla eläväksi vapaamatkustajaksi. Keskustelupalstoilla Osku sai myös ymmärrystä.

Oskun voisi elämäntilanteensa perustella lokeroida koulutuksen, työelämän ja harjoittelun ulkopuolella olevaksi NEET -nuoreksi sillä lisäyksellä, että hänellä ei ole peruskoulun jälkeistä tutkintoa. Vaikka juuri Oskun

¹ Koulutuksen puute vie työn ja toimeentulon. Helsingin Sanomat 8.7.2009.

kaltaiset nuoret nostetaan usein varoittaviksi esimerkeiksi NEET –nuorista puhuttaessa, samaan kategoriaan luokitellaan niin koulutetut, motivoituneet työttömät nuoret kuin mielenterveysongelmien kanssa painivat monin tavoin osattomat nuoret.

NEET-nuorista puhuttaessa on syynä ensimmäisenä kysyä, kenelle NEET on ongelma ja miksi. NEET-käsite liittyy ennen muuta politiikkaan, joka määrittää nuorten aseman yksinomaan työmarkkinaosallistumisen kautta. Käsite syntyi Isossa Britanniassa 1980-luvulla, jolloin toteutetut sosiaaliturvan leikkaukset poistivat koulun keskeyttäneiltä nuorilta työttömyyskorvauksen ennen heidän täysi-ikäistymistään. Tuolloin syntyi tarve uudelle indikaattorille, joka kuvaisi myös ilman työttömyysturvaa jääneitä syrjäytymisvaarassa olevia nuoria (Eurofound 2012:19; Furlong 2006:553–554, 556–559; MacDonald 2011:430; Maguire 2013:196; Robson 2010:185–187; Serracant 2014:402–403). 1990-luvun alkuun mennessä NEET-käsite oli korvannut virkamiesten ja tutkijoiden aikaisemmin käyttämän termin ”nollastatus” (Status0), jolla kuvattiin vaikeassa siirtymävaiheessa olevia nuoria. NEET-käsitettä pidettiin vähemmän leimaavana kuin ”nollastatus” (Eurofound 2016, 9). Samasta ryhmästä on usein puhuttu nimellä ”syrjäytymisvaarassa olevat nuoret”.

Vuoden 2008 talouslaman jälkeen NEET-käsite levisi kansainvälisille areenoille. Sillä on ollut suuri läpäisyvoima erityisesti tilastollisena käsitteenä (Eurofound 2016). Talouslama nosti nuorisotyöttömyyden pilviin useissa Euroopan maissa. NEET-määritelmää alettiin käyttämään kuvaamaan ”menetettyä sukupolvea” (Hyggen 2015, 15). EU komissio lanseerasi vuonna 2010 aloitteen ”Youth on the Move”, joka tähtäsi osana EU:n 2020 tavoitteita nuorten koulutuksen ja työllisyyden edistämiseen Euroopassa (EU Commission 2010). Samalla komissio käynnisti systemaattisen NEET-nuorten seurannan. Myös OECD (2015) seuraa NEET nuorten – osuutta 15–29-vuotiaiden nuorten joukossa ja tekee laskennassa erottelun työttömien ja ”joutilaiden” (inactive) NEET-nuorten välille.

NEET-käsitteen ongelmana on se, että se on sangen heterogeeninen kategoria. Kuten Yates & Payne (2006, 333–339) toteavat, NEET-nuoret ovat hyvin erilaisissa tilanteissa, heillä on erilaisia ominaisuuksia, he kohtaavat erilaisia haasteita, riskejä ja siirtymiä ja heillä on hyvin erilaisia palveluiden tarpeita (ks. myös Aaltonen ym. 2015). NEET-käsitettä voidaan kritisoida paitsi liian laajaksi myös toisaalta liian suppeaksi siksi, ettei se tavoita kaikkien kilpailuyhteiskunnassa elävien nuorten haavoittuvuutta. Yksilön NEET-statuksen takana voi olla monenlaisia yksilöllisiä ja yhteiskunnallisia ongelmia, ylisukupolvista ja elämänkulun aikana kumuloitunutta huono-osaisuutta, alueelliseen epätasa-arvoon liittyviä tekijöitä ja et-

nisyyteen tai sukupuoleen kytkeytyviä syrjinnän kokemuksia. Lisäksi se perustuu teollisuusyhteiskunnan aikaiselle käsitykselle lineaarisista siirtymistä koulutuksesta työelämään, vaikka nuorten elämänpolut ovat nykyisin paljon monimutkaisempia (Eurofound 2016). Se että myös NEET ryhmän ulkopuolella olevat nuoret joutuvat kamppailemaan muun muassa osa-aika-, silppu- ja pätkätöissä ja tutkinnon suorittaneet ja työelämässä olevat nuoret joutuvat tyytymään koulutustaan vastaamattomiin töihin muistuttaa rakenteiden merkityksestä. Nuorten aikuisten ongelmatilanteissa kriittistä katsetta ei pidä suunnata vain nuoriin, vaan myös koulutusintituutioihin ja työmarkkinoihin. Elämänkulkunäkökulma puolestaan ohjaa tarkastelemaan sitä, miten koulutuksen ja työn ulkopuolelle joutumista voidaan ehkäistä ennen kuin joudutaan turvautumaan korjaaviin toimenpiteisiin. Monet aiheita sivuavat raportit ovat korostaneet lasten-, nuorten- ja perheiden toimivia peruspalveluja kustannusvaikuttavana keinona ennaltaehkäistä marginaaliin joutumista (Notkola ym. 2013; Ristolainen ym. 2013; Sipilä & Österbacka 2013)

NEET-nuorien joukosta voidaan tunnistaa ainakin viisi erilaista kategoriaa:

- Työttömät nuoret jotka ovat työmarkkinoiden käytettävissä ja etsivät työtä;
- Työmarkkinoiden ulkopuolella olevat nuoret, jotka ovat vammaisia tai sairaita tai pitävät huolta läheisistään;
- Passiiviset nuoret, jotka eivät hakeudu työhön eivätkä koulutukseen vaikka esteenä ei ole edellä kuvattuja kyvyttömyyksiä tai esteitä (lannistuneita nuoria sekä nuoria, joilla on vaarallinen tai epäsosiaalinen elämäntapa);
- Mahdollisuuksia etsivät nuoret, jotka eivät hakeutunut työhön eivätkä koulutukseen siksi että odottavat mahdollisuuksia, joiden he arvelevat parantavan taitojaan ja asemaansa
- Vapaaehtoisesti NEET-nuoret, jotka kehittävät taitojaan palkattomasti vapaaehtoistyössä, matkustelevat, harjoittavat omaehtoista opiskelua tai muuta mielekästä toimintaa kuten taidetta, musiikkia tai aktiiviurheilua (Eurofound 2012).

NEET-ryhmään kuuluu siis nuoria, jotka ovat kaukana työmarkkinoista mutta myös niitä, jotka ovat itse valinneet sivuun jättäytymisen. Ryhmällä on kuitenkin myös yhteisiä piirteitä. NEET-nuoret eivät ole parantamassa työmarkkinavalmiuksiaan (investoimassa inhimilliseen pääomaan) koulutuksen, harjoittelun tai työn avulla. Yhteistä NEET-nuorilla on myös

– statuksen kestosta riippumatta – suurempi riski jäädä myös tulevaisuudessa valtavirran ulkopuolella, saada vain matala koulutus ja alhaiset tulot. (Hyggen 2015, 27).

Pohjoismaisessa keskustelussa NEET-kysymys liittyy ideaan universaalista hyvinvointivaltiosta, jossa kaikki kynnelle kykenevät osallistuvat työelämään, maksavat veroja ja ylläpitävät niin korkeatasoisia tulonsiirtoja ja palveluita (Hiilamo & Kangas 2013). Pohjoismaisen hyvinvointivaltion idea tiivistyy työlinjaan: kaikilla tulisi olla mahdollisuus elättää itsensä omalla työllään. Myös vammaisilla ja osatyökykyisillä tulisi olla mahdollisuus opiskella ja hankkia ainakin osa toimeentulostaan omalla työllään. Kattava hyvinvointivaltio edellyttää korkeaa työllisyysastetta; suuri työelämän ulkopuolella olevien määrä vaarantaa mallin kestävyuden. On tärkeää huomata, että NEET nuoret eivät laske työllisyysastetta vain tilapäisesti. Alhaisella koulutuksella ja työttömyydellä on ”haavoittava vaikutus” ja se heikentää työmarkkinamahdollisuuksia ja luottamusta yhteiskuntaan tulevaisuudessa (Albæk ym. 2015b:8). Nuorilla työttömyyden haavoittava vaikutus on poikkeuksellisen vakava, koska se kestää mahdollisesti koko lopputyöuran (Nilsen & Reiso 2014:37).

NEET-keskusteluun liittyy myös ristiriitainen kysymys oikeudesta sosiaaliturvaan (vrt. Kallio & Niemelä 2014). Sosiaaliturvan saaminen on toisaalta perusoikeus, toisaalta perustuslaki ei salli vapaamatkustamista. Perustuslain 19. § käsittelee oikeutta sosiaaliturvaan. Sen ensimmäisen momentin mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Viime kädessä toimeentulotuki antaa suojan ihmisten perustarpeisiin liittyville puutteille: alastomuudelle, nälälle, kodittomuudelle. Huolenpito viittaa tarpeen mukaisesti palveluihin, joista ei ole kuitenkaan säädetty – eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta – subjektiivisia oikeuksia. Toisaalta on tärkeä huomata, että turva kuuluu vain niille, jotka eivät kykene hankkimaan itselleen ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Millainen sosiaaliturva kuuluu esimerkiksi nuorelle, joka ei opiskele eikä etsi töitä sen vuoksi, ettei tiedä mihin haluaisi isona ryhtyä? Voidaanko tämänkaltaisen ”näköalan hämäryys” tulkita kykenemättömyydeksi hankkia itselleen toimeentuloa? Miten koulujärjestelmä ja muut palvelut voisivat tukea nuoria löytämään polkuja valtavirtaan?

On tärkeää korostaa, että NEET-käsite määrittelee nuorten aseman heidän itsensä ulkopuolelta. Kyse on normatiivisesta käsitteestä, joka esittää nuorten paikan koulutuksessa, harjoittelussa ja työelämässä tavoiteltavana ja myönteisenä tilanteena, kun taas muut tilanteet määritellään ongelmallisiksi. NEET-määritelmä kertoo, mitä yhteiskunta odottaa nuorilta. Se ei tun-

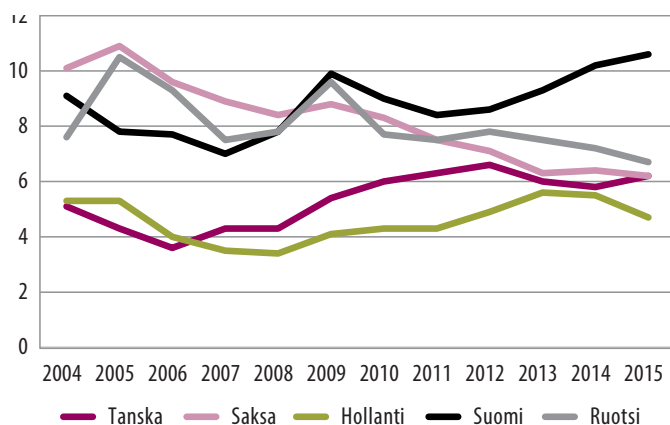
nista eikä tunnusta vaihtoehtoisia elämäntapoja. NEET-nuoret eivät kuitenkin itse välttämättä koe olevansa ongelmallisessa tilanteessa (Follesø 2015).

E erityisen pulmallista on yhdistää NEET-status ja nuorten syrjäytyminen (vrt. Halvorsen ym. 2012). NEET-nuorten määrittelemisen syrjäytyneiksi voi johtaa nuorten leimaamiseen ja siihen, että nuorten vastuu omasta elämästään korostuu yhteiskunnan vastuun kustannuksella. Tämä tekee NEET-statusen yhä raskaammaksi nuorille kantaa ja samalla vaikeuttaa toimia nuorten aseman parantamiseksi ja legitimoimiseksi (Hyggen 2015). Yhden vuoden NEET-status ei tarkoita sitä, että nuori olisi syrjäytynyt (ehkä kuitenkin syrjäytetty koulutuksesta ja työelämästä). Vuoden 1987 ikäkohorttia koskevassa tutkimuksessa havaittiin, että peräti 46 prosenttia kaikista nuorista oli ollut vähintään yhden vuoden NEET-statusella (Larja ym. 2016). Monet nuoret haluavat pitää esimerkiksi väli vuoden ennen opiskelijoiden tai työelämän aloittamista. NEET-statusen taustalla voi myös olla pääsykokeisiin lukeminen, armeijan tai opiskelun aloittaminen sekä vapaaehtoistyö tai aktiivinen harrastustoiminta. Sen sijaan pitkittynyt NEET-status on yhteydessä muun muassa nuorten toimeentulo vaikeuksien ja mielenterveysongelmien lisääntymiseen sekä syrjäytymiseen demokraattisesta osallistumisesta ja kansalaisyhteiskunnan toiminnasta (Larja ym. 2016; Eurofound 2016).

Suomessa NEET-keskustelu liittyy ennen muuta hallituksen tavoitteeseen työllisyysasteen nostamisesta ja valtion velkaantumisen pysäyttämisestä. Taustalla vaikuttaa myös Suomen julkisen talouden näkökulmasta epäedullinen ikärakenne. Niin kutsutun huoltosuhteen korjaaminen edellyttäisi sitä, että nuoret suorittaisivat mahdollisimman nopeasti tutkintonsa ja sijoittuisivat mahdollisimman hyvin palkattuihin ammatteihin. Yksilökohtainen NEET-keskustelu ei välttämättä tunnista syitä ja olosuhteita nuorten NEET-statusen taustalla. Tämä voi johtaa nuorten syyllistämiseen, kontrollin lisäämiseen ja konfliktien kasvamiseen. Lopulta kysymys kietoutuu luottamukseen: onko yhteiskunta valmis sitoutumaan nuoriin ja nuoret yhteiskuntaan.

NEET-nuorten määrän kehitys

Tieto NEET-nuorten määrästä perustuu Suomessa Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen käyttämään määritelmään "ei työssä eikä koulutuksessa eikä asevelvollisuutta suorittamassa olevien nuorten osuus". Määrittely kuvaa koko ikäluokasta niiden 15–24-vuotiaiden nuorten osuutta, jotka eivät ole työssä, tutkintoon johtavassa koulutuksessa, kurssikoulutuksessa eivätkä varusmies- tai siviilipalveluksessa.



KUVIO 2. Eurostatin mukainen NEET-aste 2004–2015.

Vertailemme tässä selvityksessä Suomen tilannetta Ruotsiin, Ranskaan, Hollantiin ja Saksaan (sekä myöhemmin Norjaan). Eurostatin julkaisema NEET-aste oli Suomessa alhaisempi tai samalla tasolla kuin Ruotsissa ja Saksassa vuosina 2005–2009 (kuvio 2). Vuoden 2009 jälkeen NEET-aste laski nopeammin Ruotsissa ja Saksassa. Suomen eroa näihin maihin lisäsi edelleen se, että NEET-aste kääntyi meillä nousuun vuonna 2011. Nousu ei pysähtynyt edes vuonna 2015. Hollannin ja Tanskan NEET-asteet olivat vuosina 2004–2015 selvästi alemmalla tasolla kuin Suomessa. Mainituissa maissa nuorten kannustamiseen ja tukemiseen opiskeluun ja työelämään sijoittumisessa on panostettu enemmän kuin Suomessa (tästä lisää myöhemmin).

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen luku eroaa hieman kuviossa 2 käytetystä Eurostatin NEET-asteesta. Eurostatin aineistossa varusmies- tai siviilipalveluksessa olevat nuoret eivät ole mukana perusjoukossa. Molempien mittareiden mukaan NEET-nuorten ryhmä on kasvanut Suomessa vuoden 2010 jälkeen muilla paitsi 15–19-vuotiailla. Erityisen selvästi on kasvanut 20–24-vuotiaiden miesten NEET-aste (Alatalo ym. 2017). Eroa nuorten naisten ja miesten välillä selittää se, että nuorten miesten koulutustaso on heikompi kuin naisten. NEET-asteen muutoksiin vaikuttaa myös se, että nuorisotyöttömyys on vahvasti yhteydessä taloudellisiin suhdanteisiin. Tämä pätee erityisesti nuoriin miehiin, jotka työskentelevät usein suhdanneherkillä aloilla. Lisäksi nuorilla on muita useammin määräaikaista työsopimuksia, osa-aikatyötä ja muutoin heikko asema työmarkkinoilla. Matalasuhdanteissa nuoret jäävät ensimmäisenä jalkoihin (Hyggen 2015). NEET-statuksessa olevien määrään vaikuttaakin kaikkein selvimmin taloustilanne ja talouspo-

litiikka (Halvorsen ym. 2012). Tästä kertoo myös se, että vastavalmistuneiden työllistyminen on heikentynyt viimeisen viiden vuoden aikana ja on tällä hetkellä edellistä taantumaa alhaisemmalla tasolla (SVT 2015).

Eurofoundin (2016) tuore raportti antaa mahdollisuuden verrata Suomen NEET-ongelmaa muihin EU-maihin. Suomen NEET-nuorten ryhmä poikkeaa Luxembourgin, Kroatian ja Kyproksen kanssa muista 28:sta EU-maista siinä, että ryhmään kuuluu selvästi enemmän poikia kuin tyttöjä. Suomessa NEET-nuoret saivat vuonna 2014 työttömyysetuuksia useammin kuin yhdessäkään muussa EU-maassa. NEET-nuorten taloudellinen asema on etuuk-sien saamisen näkökulmasta parempi kuin yhdessäkään muussa EU-maassa. Suomen NEET-nuorten joukossa on vähän maahanmuuttajia verrattuna muihin EU-maihin. Maahanmuuttajien osuus on selvästi korkeampi esimerkiksi Hollannissa, Ruotsissa ja Tanskassa. Mikäli oletamme maahanmuuttajanuorten olevan yleisesti Euroopassa muita useammin NEET-nuoria, korostuu Suomen NEET-lukujen ero suhteessa vertailumaihin.

Viimeisimmässä raportissaan Eurofound (2016) tarkastelee seitsemää erilaista NEET-nuorten ryhmää EU:n työvoimakyselyn avulla. Jaottelun pohjana on kaksi kysymystä: ”syyt siihen, ettei etsi työtä” sekä ”syyt miksi ei voi aloittaa työtä kahden viikon kuluessa”. Odottajat ryhmään luettiin ne nuoret, jotka ovat pian aloittamassa opiskelun, työn tai harjoittelun. Tilapäisesti työttömiin kuuluvat ne nuoret, jotka ovat olleet alle vuoden työttömänä. Pitkäaikaistyöttömiä ovat olleet yli vuoden työttömiä. Kaikissa näissä ryhmissä nuoret ovat valmiita aloittamaan työn kahden viikon kuluessa. Neljänteen ryhmään kuuluvat ne nuoret, jotka eivät ole opiskelemissa, työssä tai harjoittelussa (itse ilmoitetun) sairauden tai vamman vuoksi. Viidennessä ryhmässä osallistumattomuuden syy on perhevelvollisuudet. Eurofound kutsuu kuudetta ryhmää lannistuneiksi työnhakijoiksi. He eivät enää etsi työtä, koska eivät usko saavansa sitä. Seitsemäs ryhmä koostuu muista passiivisista nuorista.

TAULUKKO 3. NEET-nuorten ryhmät Eurofoundin (2016) mukaan vuonna 2013, %.

	Odottajat	Tilapäis-työttömät	Pitkäaikais-työttömät	Sairaus tai vamma	Perhe-velvollisuudet	Lannistuneet	Muut	NEET-aste
Tanska	14,4	28,9	4,2	18,3	7,8	1,1	25,2	5,8
Saksa	12,4	28,9	14,0	9,1	19,7	0,7	15,2	6,4
Hollanti	7,3	30,8	11,5	21,0	4,7	3,3	21,5	5,5
Ruotsi	10,3	37,6	8,1	13,7	9,4	2,9	18,1	7,2
Suomi	8,8	32,8	4,6	17,9	12,0	4,2	19,6	10,2

Suomi ei poikkea paljoakaan edellä mainituista vertailumaista (kuvio 2) NEET-nuorten seitsemän luokan jaottelussa (taulukko 3). Lannistuneiden osuus on Suomessa korkein, kuten myös NEET-aste mittausvuonna eli 2013. Toisaalla Eurofoundin (2016, 38) NEET-raportti paljastaa, että Suomessa työttömillä NEET-nuorilla on poikkeuksellisen usein työkoke-musta verrattuna muiden maiden työttömiin NEET-nuoriin. Tämä ker-tonee siitä, että Suomen suhteellisen korkea NEET-aste on ennen muuta puuttuvan työn kysynnän aiheuttama ongelma. Suomalaisnuorilla on ko-kemusta työelämästä jo kouluajoilta. NEET-nuorilla on kokemusta pätkä- ja keikkatöistä, harjoitteluista ja työkokeiluista, mutta nämä eivät ole joh-taneet pysyvämpään työllistymiseen. Ongelmana ei siis ole se, etteivätkö nuoret hakisi töitä, vaan se, ettei heidän työpanokselleen ole ollut käyttöä työmarkkinoilla.

Eurofoundin (2016, 35) mukaan pitkäaikaistyöttömien nuorten osuus on erityisen alhainen maissa, joissa on kehittynyt nuorisotakuu. Näitä mai-ta ovat muun muassa Tanska, Suomi ja Ruotsi. EU päätti vuonna 2013 nuorisotakuusta, joka takaa kaikille alle 25-vuotiaille nuorille korkealaa-tuisen tarjouksen työpaikasta, opiskelusta, oppisopimuksesta tai harjoitte-lusta neljän kuukauden kuluessa työttömyyden alkamisesta tai tutkintoon johtavan koulutuksen päättämisestä. Suomessa ei nuorisotakuun yhteydes-sä mainita ”korkealatuista” tarjousta, mutta tarjous luvataan tehdä kolmen kuukauden kuluessa. Suomessa nuorisotakuussa ovat mukana lisäksi alle 29-vuotiaat 12 kuukauden sisällä tutkintonsa suorittaneet nuoret.

NEET-statuksen yksilöllisiä riskitekijöitä nuorille ovat alhaisen koulu-tuksen lisäksi koulutuksen keskeyttäminen, kokemus lastensuojelun si-jaishuollosta, maahanmuuttajatausta, teiniäitiys, fyysisen ja psyykkisen toimintakyvyn puutteet sekä päihdeongelmat. NEET-riskit ja suojaavat tekijät ovat vahvasti sidoksissa nuorten aikaisempaan elämään. Riskien taustalla on vanhempiin liittyviä tekijöitä kuten vanhempien alhainen kou-lutus, köyhyys ja perheväkivalta. NEET-nuorten koulumenestys on ollut usein keho ja he ovat voineet joutua koulukiusaamisen uhreiksi. (Hyggen 2015). Yhtä tai muutamaa selvää riskitekijää tai suojaavaa tekijää on mah-dotonta osoittaa, koska kyse on heterogeenisestä ryhmästä ja koska tutki-muksissa identifioidut riskitekijät ja suojaavat tekijät ovat aina yhteydessä käytettävissä olevan aineiston muuttujiin.

Miksi nuoret jäävät ulkopuolelle?

Miksi nuoret opiskelevat ja käyvät töissä sen sijaan että he jäävät tukien varaan? Käyttäytymiselle voidaan antaa ainakin kolme eri rationaalista selitystä (Hiilamo 2010). **Taloudellinen selitys** tarkastelee sitä, kuinka suuren taloudellisen hyödyn opiskelu ja työssäkäynti tarjoaa suhteessa sosiaaliturvaan. Tässä näkökulmassa opiskelu on investointi inhimilliseen pääomaan. Opiskeluun käytetty menetetty vapaa-aika maksaa itsensä takaisin parempina työllistymismahdollisuuksina ja korkeampina ansioina. Työ tulkitaan menetetyksi vapaa-ajaksi, jolloin vastakkain ovat yhtäällä työstä aiheutuva vaiva ja siitä maksettava palkkio sekä toisaalla työstä kieltäytymisen tuoma vapaa-aika ja sosiaaliturvana maksettu etuus. Rationaalinen *homo economicuksen* pyrkii rahassa ja vapaa-ajassa mitatun taloudellisen hyödyn maksimointiin. Taloudellisen selityksen mukaan edellä mainitussa stereotypiasa ”Osku” ei haastattelusta ymmärrettyjen tietojen mukaan opiskele, koska hän ei usko opiskeluun uhratun ajan tuottavan parempia tuloja tulevaisuudessa. ”Oskun” työttömyyden syynä on puolestaan se, että sosiaaliturva on riittävän korkea (vaikka ”Osku” valittelikin toimeentulotuen niukkuutta) suhteessa tarjolla olevista töistä saatavissa olevaan palkkaan.

Sosiaalisen selityksen mukaan ihmiset opiskelevat ja tekevät työtä osallistuakseen yhteiskuntaan – tai ainakin välttääkseen osattomuuden. Selityksen mukaan kaikki ovat periaatteessa opinto- ja työhaluisia, mutta ongelmana on opiskelu- ja työpaikkojen puute. *Homo sociologicuksen* työhalu pohjautuu paitsi osallistumisen mahdollisuuksiin myös siihen, että ihminen on prososiaalinen olento, jonka toimintaa ohjaa sopeutuminen vallitseviin sosiaalsiin normeihin (joihin kuuluu opiskelu peruskoulun jälkeen ja työn ensisijaisuus suhteessa sosiaaliturvaan). ”Osku” on sosiaalisen selityksen mukaan toimeentulotuen saajana, koska hänelle ei ole löytynyt sopivaa opiskelu- ja työpaikkaa ja koska hänen viiteryhmissään toimeentulotuen saaminen on hyväksytty tapa olla osallisena yhteiskunnassa.

Valikoitumisselitys korostaa kilpailua opiskelu- ja työmarkkinoilla, jossa menestyminen määräytyy yksilön ominaisuuksien ja verkostojen perusteella. Opintoihin sijoittuvat ne, jotka pärjäävät parhaiten opinnoissaan. Samalla logiikalla työssä käyvät ne, jotka menestyvät työmarkkinoilla. Koulutuksen, harjoittelun ja työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämistä selittävät heikot kyvyt ja heikko aikaisempi opintomenestys, psyykkiset ja fyysiset opiskelun ja työssäkäynnin esteet sekä puuttuvat verkostot. Tiedämme Suomesta, Norjasta ja Ruotsista, että vähän koulutetut nuoret, kouluttamattomien vanhempien lapset, maahanmuuttajat ja maahanmuuttajien lapset ovat muita useammin koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolella

(Bø & Vigran 2014; Niknami & Schröder 2014; Myrskylä 2011). Tuoreen suomalaistutkimuksen mukaan koulutuksen keskeyttäminen, työttömyys ja toimeentulotuen saaminen periytyvät vanhemmilta lapsille (Vauhkonen ym. 2017). Vanhempien huono-osaisuus (mitattuna lasten ollessa 15-vuotiaita) oli voimakkaasti yhteydessä lasten huono-osaisuuteen 22-vuotiaina (taulukko 4). Valikoitumisselityksen mukaan ”Osku” on ilman koulutusta ja työtä, koska hän ei ole taustaansa liittyvien tekijöiden vuoksi osannut hankkia opiskelu- tai työpaikkaa. Osaamattomuuteen liittyy ”Oskun” lähiympäristö, jossa muilla on vastaavia puutteita.

TAULUKKO 4. Lapsuuden huono-osaisuuden yhteys huono-osaisuuteen aikuisena.

Vanhemmilla	Lapsilla		
	Työttömyyttä	Toimeentulotukea	Alhainen koulutus
Ei työttömyyttä, ei toimeentulotukea, vähintään toisen asteen tutkinto	14 %	10 %	12 %
Työttömyyttä, toimeentulotukea, alhainen koulutus	40 %	45 %	46 %

Lähde: Vauhkonen ym. 2017.

Kaikissa mainituissa näkökulmissa on puutteita. Taloudellisessa selityksessä lähdetään liikkeelle siitä, että yksilö maksimoi omaa etuaan halujensa (preferenssiensä) ja uskomustensa mukaisesti. On tärkeää huomata, että yksilöt käyttäytyvät sen mukaan, mitä he uskovat optimaaliseksi, eivätkä sen mukaan mikä on objektiivisesti arvioiden optimaalista. Todellisuudessa nuorten tuki- ja palvelujärjestämä on monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava. Läheskään kaikki eivät ole tietoisia heille mahdollisesti kuuluvista eduista ja palveluista. Lisäksi tukien ja palveluiden hakemiseen ja myöntämiseen liittyy vaivaa, hallinnollisia viiveitä, paikallisten käytäntöjen eroja sekä suoranaisia virheitä. Näin ollen tulonsiirto- ja palvelujärjestelmä ei ole yhtä joustava ja potentiaalisesti tuilla keinotteluun houkutteleva kuin laskelmat antavat ymmärtää. Lisäksi erityisesti nuorten kohdalla on otettava huomioon se, että haluihin vaikuttaa aikaisemmat kokemukset esimerkiksi lapsuudesta, koulusta ja harrastuksista, eikä niitä voida ottaa täysin annettuina (toisin sanoen preferenssit ovat endogeenisiä). Opiskelun ja työssäkäynnin mahdollisuudet eivät välttämättä avaudu samalla tavoin koulutettujen vanhempien hyviä numeroita saaneille lapsille kuin koulutamattomien vanhempien kehnosti pärjänneille lapsille.

Käyttäytymistä ei yleensä voida selittää funktionaalisesti eli sen seurausten perusteella. Opiskelun ja työssäkäynnin syyksi olisi löydettävä joku ilmiö, joka edeltää opiskelun tai työn aloittamista. Taloudellinen selitys on kiinnostunut ennen muuta siitä, mitä opiskelusta ja työssäkäynnistä seuraa. Sosiaalinen selitys pääsee pidemmälle kuin taloudellinen selitys siinä, että se tarkastelee opiskelua ja työssäkäyntiä sosiaaliseen vuorovaikutukseen liittyvinä ilmiöinä. Sosiaalista selitystä nuorten NEET-statusen välttämiseksi tukee se, että nuorten vapaaehtoinen etuuksien varaan jättäytyminen työn ja opiskelun sijaan herättää pahennusta. Tästä kertoo Oskun haastattelua seurannut julkinen keskustelu, jossa hänen käyttäytymistään paheksuttiin yleisesti.

Opiskelu ja työnteko ovat sosiaalisia normeja, koska muut voivat tehdä havaintoja toisten opiskelusta ja työssäkäynnistä. Kotiin jääminen ei luonnollisesti herätä kuitenkaan samalla tavalla huomiota sellaisella asuinalueella, jossa huomattava osa asukkaista on toimeettomia. Sosiaalisten normien vaikutus lienee heikentynyt modernisaation ja yhteiskunnallisten erojen kasvamisen myötä. Modernisaatiota onkin kuvattu siirtymäksi annettujen *roolien* omaksumisesta kohti *identiteettien* valitsemista. Tukien varaan jättäytyminen tarjoaa myös mahdollisuuden tietyn identiteetin valitsemiseen, mihin haastattelussa kuvattu Oskun tilanne viittaa. Toisaalta huono-osaisilta puuttuu resursseja saavuttaa yhteiskunnallisesti arvostettuja päämääriä (Merton 1968). Tämän seurauksena he voivat lakata tavoittelemasta näitä päämääriä ja keinoja niiden saavuttamiseksi. Toimeettomuuden valitsemisen selityksenä voi olla myös se, että nuori arvostaa – ainakin tietyllä hetkellä – vapaa-aikaa verrattoman paljon enemmän työtökoon verrattuna (*hyperbolic discounting*) (Elster 2007). Syynä voi olla esimerkiksi rakastuminen, läheisen sairaus tai kiinnostava harrastus tai matka.

Sosiaalisen selityksen puutteena voi pitää sitä opiskelua ja työntekoa suosivasta ilmapiiristä huolimatta jotkut nuoret mitä ilmeisimmin jäävät opiskelun ja työmarkkinoiden ulkopuolelle (tämä tarkoittaa siis niitä nuoria, joilla ei ole selviä sosiaalisia tai terveydellisiä esteitä osallistumiselle). Eurofoundin (2016) selvityksessä lannistuneita nuoria oli kaikista Suomen NEET-nuorista 4,2 prosenttia, kun taas ryhmään ”muut” kuului 19,6 prosenttia NEET-nuorista. Kumpaakaan ryhmää ei voi itsestään selvästi pitää sellaisena, jossa nuoret vieroksuivat työtä tai koulutusta – ja vaikka näin olisikin, ryhmät edustavat selvää vähemmistöä kaikista NEET-nuorista. Koulutuksen ja työn vieroksumisesta voi kertoa se, ettei kaikkia opiskelupaikkoja saada täytettyä ja että erityisesti matalapalkka-aloilla (esimerkiksi siivousalalla, lajittelussa, lehdjenjaossa, eräissä myyntitöissä) vallitsee samanaikaisesti työttömyyttä ja työvoimapulaa ja että nuoret saavat kielteisiä työvoimapolitiittisia päätöksiä ja hei-

dän toimeentulotukeaan alennetaan työstä tai koulutuksesta kieltäytymisen perusteella (sanktioiden perusteet voivat toki olla myös virheellisiä). Kyse voi olla myös siitä, että vika on koulutuksen tarjoajissa ja työpaikoissa. Toisaalta voidaan kysyä, miksi joidenkin nuorten pitäisi valita sellaisia vaihtoehtoja, jotka eivät heitä miellytä, kun taas toiset nuoret voivat tehdä haluamiaan valintoja. Valikoitumisselitys on helppo havaita *ex post*. NEET-statusen nuorilla on usein opiskeluja ja työssäkäyntiä haittaavia esteitä kuten psyykkisiä ongelmia, rikostuomioita ja teiniraskauksia (Larja ym. 2016). Esteiden määrä lisääntyy, mitä pidempään NEET-status jatkuu. Kyse ei ole kuitenkaan syy-seuraus –suhteesta, vaan ongelmien yhteen kietoutumisesta.

”Toimettomuutena” näyttäytyvän käyttäytymisen juuret voivat kuitenkin olla kaukana lapsuudessa. Valikoituminen alkaa tosiasiasa jo ennen yksilön syntymää. Odottavan äidin alkoholin käyttö, tupakointi ja lapsen alhainen syntymäpaino ovat yhteydessä moniin lasten hyvinvointiongelmiin. Lapsia ei voida syyttää siitä, millaiseen perheeseen he ovat syntyneet. Sen sijaan ”toimettomat” nuoret saavat osakseen laajaa paheksuntaa – kuten Oskun tapaus ja muut julkisuudessa olleet tapaukset (ks. ”Tatun” tapaus, Hiilamo 2015) ovat osoittaneet. Yhteiskunnan kehitys voi jyrkentää valikoitumista, jos samaan aikaan ei panosteta heikommassa asemassa oleviin lapsiin ja nuoriin. Hyvien oppimistulosten merkityksen korostaminen voi heikentää huonosti koulussa pärjäävien asemaa. Talouden globalisaatio ja siihen liittyvä kansainvälisen työnjaon syventyminen kiristää palkkatyön vaatimuksia kaikissa teollisuusmaissa. Samassa yhteydessä voidaan puhua kognitiivisten ja ei-kognitiivisten kykyjen tai eri tavoilla mitatun älykkyyden merkityksestä. Valikoitumisnäkökulmaa uhkaa kuitenkin kehäpäätelmä ja yksilön vastuun kadottaminen. Toimettomuus voidaan tulkita valikoitumisen aiheuttamaksi ”näköalojen kapeutumiseksi”, mutta se on samalla toimettomuuden syy.

Edellä kuvattujen selitysten erot eivät ole vain teoreettisia; niillä on ratkaisevia vaikutuksia sille, miten nuorille suunnattuja tulonsiirtoja ja palveluita kehitetään. Taloudellinen selitys korostaa rahallisia porkkanoita ja keppejä, sosiaalinen selitys opiskelu- ja työpaikkojen tarjontaa ja valikoitumisselitys nuorten tilanteita huomioon ottavia palveluita. Selitykset eivät ole kuitenkaan tosiaan poissulkevia vaan pikemminkin täydentäviä. Rahallisilla kannustimilla, opiskelu- ja työpaikkojen tarjonnalla sekä nuorille suunnatuilla palveluilla on kaikilla merkitystä siihen, miten koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten määrää voidaan vähentää.

Mitä tiedämme NEET-nuorista?

Selvityksen pohjaksi perehdyimme tarkemmin kotimaiseen NEET-tutkimukseen ajalla 2000-2017 (taulukko 5). Kirjallisuuskatsaus tehtiin perehtymällä valikoituun kotimaiseen tutkimukseen 2000 –luvun puolesta välistä eteenpäin. Tutkimustietoa haettiin seuraavien tietokantojen ja verkkosivustojen kautta: Arto, Melinda ja Julkari. Hakusanoina käytettiin seuraavia sanoja ja niiden muunnoksia: nuoret, syrjäytyminen, osallisuus, työttömyys ja palvelujärjestelmä. Haku rajattiin kohdistumaan tutkimusten asiasanoihin ja niiden muunnoksiin.

Tarkempaan tarkasteluun otettiin tieteellisissä julkaisuissa ilmestyneet suomenkieliset artikkelit, analyysit ja raportit sekä kirjat ja kehittämissankkeiden osalta loppuraportit ja niistä kootut julkaistut kokoelmateokset. Opinnäytetöistä mukaan valittiin lisensiaatintyöt ja tohtorin väitöskirjat. Rajallisesta ajasta johtuen kirjallisuuskatsaus ei ollut systemaattinen.

Haetuista viitteistä poistettiin päällekkäisyydet ja valittiin selvityksen kannalta oleelliset viimeisimmät julkaisut. Lopulliseen käsittelyyn päätyi yhteensä 233 julkaisua, näistä on valittu seuraavat 33 julkaisua. Valitut tutkimukset kokoavat viimeisimmän tiedon NEET-nuorten määrästä, nuoriin ja heidän taustoihinsa liittyvistä tekijöistä, jotka lisäävät riskiä joutua opintojen ja työn ulkopuolelle. Koonnissa on haluttu kiinnittää huomiota erilaisiin nivelvaiheisiin ja tiettyjä erityisryhmiä käsittelevään tutkimukseen. Tarkasteltavana on ollut siirtymä perusasteelta toiselle asteelle, opintojen keskeyttäminen, maahanmuuttajien ja huostaanotettujen lasten tilanteet sekä ylisukupolvinen huono-osaisuus. Tutkimukset ovat myös tehneet näkyväksi nykyisen palvelujärjestelmän mahdollisuuksia ja esteitä tarjota tukea NEET-nuorille sekä nostaneet esille tarvittavia korjaustoimenpiteitä.

TAULUKKO 5. Kirjallisuuskatsaus kotimaisesta NEET-tutkimuksesta 2000-luvulla.

NEET	2012	Myrskylä (2012): Keitä ovat syrjäytyneet nuoret?	Tilastokeskuksen työssäkäynti-tilasto: 15–29-vuotiaat NEET-nuoret: 51 300 nuorta eli noin viisi prosenttia ikäluokasta, poikia 64 % tyttöjä 36 %	Tilastollinen analyysi	Työttömät ovat työvoiman ulkopuolella olevia paremmissa tilanteissa. Peruskoulun suorittaneista nuorista, jotka olivat olleet yhden vuoden syrjässä, enää 40 % suoritti jonkin perusastetta korkeamman tutkinnon. Kolmen vuoden jälkeen tutkinnon suorittaminen aleni 20 %:iin. NEET-statusen taustalla vaikutti alhainen koulutus-taso, toisen vanhemman ja elämäntilanteen puute, asunnottomuus ja puuttuva suomen kielen taito.	Syrjäytyminen on erityisesti vieraskielisten ja perusasteen koulutuksen varassa olevien nuorten miesten ongelma. Joka kymmenes syrjäytyneistä nuorista on asunnoton. Syrjäytymisen juuret ovat usein syvällä lapsuuden perheen ongelmassa, joita ovat somaattiset ja psyykkiset sairaudet, päihteiden käyttö, työttömyys, köyhyys, rikollisuus, väkivalta ja hyväksikäyttö.
	2013	Nuorten syrjäytyminen. Tietoa, toimintaa ja tuloksia? Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö 2013	Nuorten syrjäytymisen ehkäisyä ja sitä edistävien palveluiden vaikuttavuutta koskevan tutkimuksen kokoaminen	Kirjallisuuskatsaus	Keskeisimpiä syitä nuorten syrjäytymiseen ovat mielen-terveys- ja päihdeongelmat, yleinen koulutustason nousu, työmarkkinoiden muutos, oppimisvaikeudet ja työttömyys. Nuorten syrjäytymisen taustalla vaikuttaa 1990-luvun laman jälkeen toteutetut leikkaukset neuvolapalveluihin, päivähoitoon, esi- ja perusopetukseen, lukioon, ammatilliseen koulutukseen sekä vapaa-ajan toimintoihin.	Syrjäytymisen ehkäisyn kannalta pääpaino palvelujen kehittämisessä pitäisi olla julkisissa peruspalveluissa, joiden avulla voidaan ennalta ehkäisevästi tukea lapsia, nuoria ja heidän perheitään. Tulisi lisätä yhteistyötä eri toimijoiden kesken, erityisesti päihde- ja mielen-terveyspalveluiden ja muiden palveluiden kesken.
	2012	Asplund & Vanhala (2012): NEET-nuorten tulkinnaassa korjattavaa	Tilastokeskuksen työssäkäyntiaineiston tiedot	Rekisteriaineiston tilastollinen käsittely	NEETeiksi vuoden 2013 lopussa luokitelluista 20–24-vuotiaista huomattava osa (noin 64 %) on suorittanut vähintään toisen asteen tutkinnon. Sekä koulutuksen että työvoiman ulkopuolella oli noin kolmasosa ikäryhmän vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneista NEETeistä, miehistä n. 30 % ja naisista yli 40 %.	Riippuen siitä, miten opintojen ja työn ulkopuolella oleminen tulkitaan, NEET-nuorten määrä on 2013 vuoden tilaston mukaan joko 24 700 tai 35 500 nuorta, jos pitkittynyt tilanne huomioidaan. Tutkijoiden mukaan syrjäytymisvaarassa olevien 20–24-vuotiaiden todellinen määrä ja osuus asettuvat todennäköisesti näiden väliin.
Kasautuneet ongelmat	2016	Larja, Törmäkangas, Merikukka, Ristikari, Gissler ja Paananen (2016): NEET-indikaattori kuvaa nuorten syrjäytymistä	Vuonna 1987 syntyneet nuoret ja NEET-nuorten osuus kohortista 2003–2012	Tilastollinen analyysi	Mitä useampana vuotena nuori on ollut NEET-statusella eli koulutuksen tai työmarkkinoiden ulkopuolella, sitä todennäköisemmin hänellä on ollut myös muita sosiaalisia tai psyykkisiä ongelmia. NEET-statusella 17- ja 18-vuotiaat nuoret olivat suurimmassa riskissä kasautuvien ongelmien suhteen.	Nuorten kouluttautumisen ja työelämään kiinnittymisen parantamiseksi tarvitaan kokonaisvaltaisia, sektorirajat ylittäviä ratkaisuja. Koulutus-, työllistymis- ja kuntoutustomia suunnattaessa on kiinnitettävä huomiota nuorten yksilöllisiin tarpeisiin. Tarvitaan varhaisempia tukitoimia koko perheelle.
	2013	Lehtonen & Kallunki (2013): Nuorten aikuisten syrjäytymiskierre	1 400 puhelinhaastattelua 16–29-vuotiaille nuorille	Syrjäytymiskierteen mallinnus polkumallilla	Tulosten mukaan nuoren aikuisen alisuoriutuminen vähentää tyytyväisyyttään koettuun elintasoon ja lisää yksinäisyyden kokemuksia, jotka molemmat – ja aivan erityisesti yksinäisyyden kokemukset – ovat yhteydessä syrjäytymiseen. Syrjäytymisen heijastuu alisuoriutumisenä.	Syrjäytyminen ei ole pelkästään alhaisen koulutuksen tai työttömyyden seuraus, vaan myös kokemuksellisten tekijöiden kuten yksinäisyyden, epäluottamuksen ja alisuoriutumisen muodostamasta syrjäytymiskierreestä. Nuoren aikuisen itsetuntoa, sosiaalisia taitoja, myönteistä ajattelua, koulutus suunnitelmien tekemistä ja uratavoitteiden asettamista tulisi vahvistaa.

TAULUKKO 5. Jatkuu....

2016	Ristikari, Törmäkangas, Lappi, Haapakorva, Kiilakoski, Merikukka, Hautakoski, Pekkarinen, Gissler (2016): Suomi nuorten kasvu-ympäristönä. 25 ikävuo den seurantavuonna 1987 Suomessa syntyneistä	60 000 Suomessa vuonna 1987 syntyneitä henkilöä sikiöajalta kahteenkymmeneenviiteen ikävuo teen, eli vuoteen 2012 saakka	Tilastollinen analyysi	Suurin osa ikäluokan nuorista aikuisista voi hyvin. Osalla nuorista aikuisista on kuitenkin runsaasti ongelmia siirtymävaiheessa. Noin 14 % ikäluokasta ei ole suorittanut peruskoulun jälkeen mitään tutkintoa yhdeksän vuotta peruskoulun päättymisen jälkeen. Kouluttamattomuus, mielenterveys- sekä toimeentulo-ongelmat kasautuvat, erityisesti ilman peruskoulun jälkeistä jatkotutkintoa jääneille nuorille. Lähes kolmannes on joutunut turvautumaan jossakin vaiheessa toimeentulotukeen. Joka kolmas on myös saanut joko psykiatrisen diagnoosin tai ostanut psyykenlääkkeitä.	Toimet syrjäytymisen ehkäisemiseksi tulevat useinkin myöhään. Palvelujen tulisi reagoida tilanteisiin ehkäisevästi jo aiemmin – yhteisöjä vahvistamalla, ryhmämuotoisesti, elinympäristöissä toimien. Lapset huomioitava aikuispalveluissa, Perusterveydenhuollon palveluiden lisäksi olisi varmistettava eri kasvuympäristöjen, kuten päivähoidon, koulun ja harrastusten toimiminen lasten hyvinvoinnin tukemiseksi ja suojaavien tekijöiden vahvistamiseksi. Palvelut tulisi tuottaa asiakaslähtöisemmin ja moniammatillisemmin.
2012	Paananen, Ristikari, Merikukka, Rämö & Gissler (2012): Lasten ja nuorten hyvinvointi Kansallisen syntymäkohortti 1987 -tutkimus-aineiston valossa	Rekisteriaineisto: 1987 Suomessa syntyneet, noin 60 000 lasta sikiökaudelta vuoden 2008 loppuun saakka	Tilastollinen analyysi	20 % nuorista on 21 vuoden ikään mennessä saanut psykiatrista erikoissairaanhoidoa tai lääkitystä mielenterveysongelmiinsa. Peruskoulun jälkeinen tutkinto puuttuu noin 18 % tästä ikäluokasta. Heistä 40 % on mielenterveysongelmia. Toimeentulotukeen on joutunut jossakin vaiheessa turvautumaan 23 % 1987 syntyneistä, ja 26 % on merkintä poliisin tai oikeuslaitoksen rekisterissä joko lievistä rikkomuksista tai saaduista tuomioista. Huostaan otettuna tai kodin ulkopuolelle sijoitettuna on ollut 3 prosenttia ikäluokasta.	Ongelmat ja huono-osaisuus periytyvät. Hyvinvoinnin ongelmat, kuten kouluttamattomuus, mielenterveys- ja toimeentulo-ongelmat kasautuvat ja vanhempien ongelmat liittyvät kiinteästi lasten myöhempään hyvinvointiin ja mielenterveysongelmiin.
2015	Ilmakunnas, Kauppinen & Kestilä (2015): Sosio-ekonomisten syrjäytymis-riskien kasautuminen vuonna 1977 syntyneillä nuorilla aikuisilla.	17 847 Suomessa tai muualla vuonna 1977 syntyneitä, jotka ovat asuneet 18-vuotiaasta 30-vuotiaaksi Suomessa. Tiedot 15 611:sta vuodelta 18 ikävuo desta eteenpäin ja 15 687:llä 20 ikävuo desta eteenpäin	Tilastollinen analyysi	Vuonna 1977 syntyneistä runsaat 20 % sijoittui poluille, joille oli leimallista jonkin syrjäytymisriskin kokeminen. Noin puolella oli kyse lähinnä työttömyyden kokemisesta ja puolella joko toimeentulotuen saamisesta tai näiden syrjäytymisriskien kasautumisesta. Matalasti koulutetut ovat erityisesti riskissä sijoittua poluille, joissa esiintyy toistuvaa tai pitkäaikaista toimeentulotuen saamista.	Politiikan näkökulmasta olen-naista on pysyväksi jäävän työttömyyden ja toimeentulotuen varaan jäämisen ehkäiseminen. Artikkelissa tutkitun syntymäkohortin osalta hieman yli neljä prosenttia nuorista aikuisista sijoittui tämän tyyppiselle polulle, jossa työttömyyden ja toimeentulotuen kasaantumista koetaan pitkiäkin aikoja.
2016	Kainulainen, Paananen, Surakka & Saari (2016): Nuorten huono-osaisuus – pysyvää vai ehkäistävissä?	Huono-osaisuuden jakautuminen SOTKANet tilasto- ja indikaattoripankista, kuntakohtaiset osoittimet vuodelta 2014	Maakuntien huono-osaisuuden tarkastelu kasautumisen mukaan	Yleistilanne nuorten huono-osaisuutta osalta on 2000-luvulla pysynyt suurin piirtein samana. Koulutuksen ulkopuolelle jää edelleen noin yksi kymmenestä nuoresta. Toimeentulotukea saa noin joka kuudes nuori. Taloudelliset toimeentulovaikeudet näyttävät pitkittyessään jäävän pysyviksi.	Tarvitaan keinoja osallisuuden edellytysten luomiseen ja toiminnan saavutettavuuteen mm. sijainnilla, aukioloaikojen joustavuudella ja maksuttomuudella. Tulee luoda avoimia tiloja sekä matalan kynnyksen palveluita, joissa ei tarvita rahaa, ajanvarausta tai byrokratiaa. Toiminnan on keskeytettävä ihmisten kohtaamiseen, läsnäoloon ja arkisiin kohtaamiin. Pitää vaikuttaa rakenteisiin.

Kasautuneet ongelmat	2016	Harkko, Lehikoinen, Lehto & Ala-Kauhala (2016): Onko osa nuorista vaarassa syrjäytyä pysyvästi? Nuorten syrjäytymisriskit ja aikuisuuteen siirtymistä tukeva palvelujärjestelmä	Useista rekistereistä muodostetulla aineistolla vuosina 1983–1985 syntyneiden nuorten siirtymänuoruudesta aikuisuuteen kymmenen vuoden ajan sekä ammattilaisten haastattelut	Sekvenssi-analyysi	Vähän koulutetuista nuorista suuri osa näyttää jäävän masennus- tai muiden psyykenlääkkeiden käytön aikana sosiaalietuuksien varaan tai työelämän ulkopuolelle. Väestötasolla eläke-etuutta sai 0,4 %–1,7 % seurantajakson alussa ja lopussa vastavasti. Eläkkeelle siirtyminen tapahtui pitkälti työvoiman ulkopuolelta; pääosin työkyvyttömyyseläkkeelle siirryttiin joko opiskelijastatuksesta tai muusta työvoiman ulkopuolisesta tilanteesta. Vähäinen koulutus yhdistettynä psyykkisiin ongelmiin johti tilanteeseen, jossa vain harva oli seurantajakson lopussa työllisenä.	Enintään perusasteen suorittaneilla, kodin ulkopuolelle sijoitetuilla ja työkyvyttömyysetuutta saaneilla oli muita suurempi todennäköisyys epäonnistua työelämään kiinnittymisessä. Keskiaikaisen tutkinnon suorittaminen edisti työllistymistä sekä väestötasolla että tutkituissa erityisryhmissä. Suurimmat ongelmat kiinnittymisessä koulutukseen ja työhön oli niillä nuorilla, joilla oli useita samanaikaisia syrjäytymiseen vaikuttavia riskitekijöitä.
Kasautuneet ongelmat ja paikallisuus	2016	Sutela, Törmäkangas, Toikka, Haapakorva, Hautakoski, Hakovirta, Rasinkangas, Gissler & Ristikari (2016): Nuorten hyvinvointi ja syrjäytymisen riskitekijät Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa: Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku	THL:n Kansallinen syntymäkohortti 1987 -aineisto, joka kattaa kaikki vuonna 1987 Suomessa syntyneet. Tarkastelussa 25-vuotiaat, (N=59 476), jotka asuvat Helsingissä, Espoossa, Tampereella, Vantaalla, Oulussa tai Turussa	Hyvinvointia ja syrjäytymisen riskitekijöiden kartoitus laajasti erilaisilla indikaattoreilla sekä sekvenssi-analyysi	4 %:lla eli 2 300:lla 1987 syntyneellä nuorella ongelmat kasautuvat. Yleisimmät puutteet olivat toimeentulotuen ja mielenterveysdiagnosin sekä toimeentulotuen ja matalan koulutuksen yhtäaikaisuus, jotka koskivat vajaata kymmenesosaa nuorista. Oulussa työttömyys uhkaa pitkittyä ja Vantaalla huono-osaisuus kasautuu.	Tulokset antavat tukeaa aikaisemmille tutkimushavainnoille, joiden perusteella on erotettavissa selkeä joukko nuoria, joilla on erilaisia syrjäytymisen riskitekijöitä ja osalle nuorista nämä riskit kasautuvat.
Asuinalueiden eriytyminen	2016	Van Aerschot, Häikiö, Snellman & Kallinen (2016): Nuoret, pienituloisuus ja asuinalueiden eriytyminen. Lähiössä asuvien nuorten käsityksiä taloudellisesta niukkuudesta	6 alle 30-vuotiasta Tampereen Tesomalla asuvaa nuorta	Yksilö- ja ryhmähaastattelut	Rahan puute merkitsee nuorille yhteiskunnallista eriarvoisuutta ja yksilöllistä häpeää. Silti nuoret eivät kokeneet asuinpaikkaansa, elämäntilannettaan ja mahdollista omaa pienituloisuuttaan asioina, jotka määrittäisivät heidän koko elämänsä. Lähiympäristöön kiinnittyvät sosiaaliset suhteet toimivat nuorille tukiverkostona ja kiinnekohtana sekä taloudellisenä puskurina.	Kun huono-osaisuus ja alueen asukkaiden keskimääräinen sosioekonominen tausta alkavat näkyä jossakin lähiössä tavalla tai toisella, valitsemaan pystyvät ihmiset saattavat mieluummin muuttaa muualle. Tämä vahvistaa alueiden ja ihmisten eriytymistä. Sillä, miten nuoret tulkitsevat taloudellisen niukkuuden määrittävän heidän omaa asemaansa, mahdollisuuksiaan ja heille keskeisiä elämän osa-alueita, on merkitystä tulevaisuuden suunnittelun kannalta.
Kasautuneet ongelmat ja kuolleisuus	2011	Berg, Huurre, Kiviruuus & Aro (2011): Nuoruusiän huono-osaisuus ja sen kasautumisen yhteys kuolleisuuteen. Seuranta-tutkimus 16-vuotiaista nuorista	Tampereen peruskoulujen kevään 1983 suomenkielisten yhdeksäsluokkalaisten kuolleisuus vuoteen 2010 mennessä N=194. Kyselyaineisto	Tilastollinen analyysi.	Tulosten mukaan yksittäiset huono-osaisuustekijät ja huono-osaisuuden kasautuminen olivat yhteydessä kuolleisuuteen. Yksittäisistä tekijöistä kuolleisuutta selitti voimakkaimmin jatkokoulutussuunnitelmien puuttuminen tai epävarmuus niistä.	Nuorten huono-osaisuuden kasautumisen ja syrjäytymisen ehkäisytyössä keskeistä on ongelmien varhainen tunnistaminen, niihin puuttuminen sekä nuorille ja heidän läheisilleen tarjottu tuki.

TAULUKKO 5. Jatkuu....

Kasautuva ja ylisukupolvinen huono-osaisuus	2017	Vauhkonen, Kallio, Kauppinen & Erola (2017): Intergenerational accumulation of social disadvantages across generations in young adulthood.	Tilastokeskuksen rekisteriaineisto, 25 % otos 1980-1986 väillä syntyneistä nuorista, N = 157 135	Rekisteriaineiston analyysi	Vanhempien kasautuneella huono-osaisuudella voimakkaimmat ylisukupolviset vaikutukset. Vanhempien koulutamatomuus ennustaa eniten lasten kouluttamattomuutta ja vanhempien työttömyys eniten lasten työttömyyttä. Toimeentulotuen asiakkuus ennustaa vanhempien matalaa koulutusta ja työttömyyttä voimakkaammin myös lasten matalaa koulutusta ja työttömyyttä.	Hyvinvointivaltio kompensoi osan perhetaustan vaikutuksista, mutta ei niitä sosiaalisia tekijöitä, jotka johtavat sosiaalisen aseman ylisukupolvisuuteen. Lapset omaksuvat vanhemmiltaan niin huono-osaisuuteen kuin hyväosaisuuteen liittyviä ominaisuuksia eli arvoja, asenteita ja tottumuksia lapsuudenperheessään, ja nämä ominaisuudet johtavat sosiaalisen aseman ylisukupolvisuuteen. Toimeentulotuen ylisukupolvinen asiakkuus kertoo vanhempien kasautuneesta huono-osaisuudesta, ei pelkästä tuloköyhyydestä.
	2017	Peltola & Moiso (2017): Ääniä ja äänettömyyttä palvelukentillä -katsaus lasten ja nuorten palvelukokemuksia koskevaan tietoon	Lapset ja nuoret palveluissa -teemaan liittyvät tutkimukset ja selvitykset, yht. 224 julkaisua	Kirjallisuuskatsaus	Palvelututkimuksen aukko-paikkoja löytyi suhteessa monikulttuurisuuteen, uskontoon, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin, omakohtaisesti koettuun vammaisuuteen sekä perusterveydenhuollon palveluihin, erityisesti mielenterveys- ja päihdepalveluihin.	Osallisuus edellyttää ammatillista osaamista lasten ja nuorten kohtaamisessa, lasten ja nuorten ja tiedon arvostamista, monienlaisten toimijuuden muotojen tunnistamista sekä toimijuuden rakenteellisten esteiden tunnistamista ja purkamista. Tarvitaan läsnäoloa lasten ja nuorten arjessa ja palvelukentällä muodostuvien vertaisuuksien huomiointia yksilöiden rinnalla sekä rakenteita ja käytäntöjä, joiden kautta lapsia ja nuoria voidaan kuulla ja näin viedä eteenpäin heidän tuottamaansa tietoa konkreettisen kehittämistyön arvostetuksi osaksi.
Nuoret palveluissa	2012	Palola, Hannikainen-Ingman, & Karjalainen (2012): Nuoret koulutuspuokkaat sosiaalisen työn asiakkaina: Tapaustutkimus Helsingistä	Valikoidut nuorten kanssa työskentelevät sosiaalityöntekijät, sosiaaliohjaajat sekä asiakkaat. Lisäksi Helsingin kaupungin oma tilastollinen seuranta lakimuutoksen toteutuksesta	Tapaustutkimus Helsinki	Perusongelmana koulutukseen ja työhön osallistumisessa ei suinkaan ole nuorten haluttomuus, vaan itse kunkin voimavaroihin soveltuvien toimintamahdollisuuksien puute ja epäselvyys. Byrokraattiset jäykkyydet esimerkiksi Kelan käytännöissä voivat saada nuoret asiakkaat ahdistuneiksi ja vetäytyneiksi.	Nuori tarvitsee räätälöidysti sosiaalitoimen, työhallinnon, terveydenhoidon, koulutuksen, kuntoutuksen ja muiden vastaavien toimijoiden asiantuntemusta. Kannustavan ja aktiivivan sosiaali- ja työllisyyspolitiikan palvelujärjestelmien tulisi lähteä siitä, mitä nuori voi tehdä ja miten hän voi toimia yhteiskunnassa kykijensä pohjalta.
	2015	Aaltonen, Berg & Ikäheimo (2015): Nuoret Luukulla. Kolme näkökulmaa syrjäytymiseen ja nuorten asemaan palvelujärjestelmässä	29 nuorta ja 10 Koulussa ja Espoossa työskentelevää TE-toimistojen ja työvoiman palvelukeskuksen, etsivän nuorisotyön sekä nuorten tieto- ja neuvontapisteessä työskentelevää työntekijää	Yksilö- ja ryhmähaastattelut	Palveuita on, mutta kokonaisvastuuta nuoresta puuttuu. Nuoret eivät välttämättä koe olevansa syrjäytyneitä. Osa nuorista piti syrjäytymisen syynä nuorisotakuun ja työ- ja elinkeinopalveluiden toimimattomuutta sekä työpaikkojen riittämättömyyttä. Toiset nostivat esille sosiaaliset suhteet ja syrjäyttävät käytännöt, koulukiusaamisen ja masennuksen. Nuorten mukaan osa palveluista, mukaan lukien aktivointitoimet, olivat lannistavat. Myös työntekijöiden vaihtuvuus on ongelma.	Palvelut puutteellisia niille, joilla on alentunut toimintakyky. Tarvitaan yhden luukun palveluita, riittäviä työntekijäresursseja ja vastuutyöntekijämalli. Erityisesti on tarvetta matalan kynnyksen mielen-terveyspalveluille.
Palvelujärjestelmä	2014	Määttä & Keskitalo (2014): Ulkoringiltä sisä-rinkiin. Kumuloituneista ongelmista kärsivät nuoret aikuiset pirstaleisessa palvelujärjestelmässä	Aineisto 35 sosiaalitoimen, terveydenhuollon, nuorisotyön, Kelan ja Te-hallinnon työntekijää kahdelta paikkakunnalta.	Webropol-kysely 35 työntekijälle, sisällönanalyysi	Palveluiden ja toimijoiden väliset hierarkiat: ulko- ja sisäringit, jossa ulkoringin toimijat ovat portinvartijoita suhteessa sisäringin toimijoihin. Professionaaliset roolit jakautuvat kopin ottajiin, siirtajiin tai torjuihin.	Nuorten tukeminen pirstaleisessa järjestelmässä vaatii muiden toimijoiden tuntemista, tietoisuutta hierarkkisista suhteista sekä koordinoitua yhteistyötä niiden ylittämiseksi.

Palveluiden kehittäminen	2013	Sipilä & Österbacka (2013): Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaihtavuus.	Julkaistu kirjallisuus	Kirjallisuus-katsaus aiempaan kansalliseen ja kansainväliseen tutkimukseen	Kansainvälisen tutkimuksen mukaan lasten kouluvalmiuksien tukeminen on tärkein ennaltaehkäisykeino. Varhaiskasvatus on kustannusvaikuttava investointi erityisesti huono-osaisten perheiden lapsille.	Raportti painottaa yhteistyötä eri toimijoiden kesken, erityisesti päihde- ja mielen-terveyspalveluiden ja muiden palveluiden kesken. Raportin mukaan nuorten syrjäytymistä voitaisiin ehkäistä sillä, että päihde- ja mielen-terveyspalvelut tavoittaisivat useammin avun tarpeessa olevia nuoria.
	2009	Lämsä (2009): Tuhat tarinaa lasten ja nuorten syrjäytymisestä. Lasten ja nuorten syrjäytyminen sosiaalihuollon asiakirjojen valossa	Aineistona 990 alle 25-vuotiaan sosiaalihuollon lastensuojelun tai toimeentulotuen asiakkaan asiakirjat vuosilta 1992–1997 kuvauksina lasten ja nuorten elämäntilanteista ja elämäntilasta 1990-luvun alun laman jälkeisessä Suomessa	Norman K. Denzinin interaktiivinen tulkintamalli	Yhdeksän erilaista elämäntilanteen hallinnan ja syrjäytymisen ulottuvuudella jäsentyvää asiakkuutta määrittelevää tyyppiä: elämäntilanteita, integraatio, pikkuasiakkuus, karsituminen, syrjäytymisvaara, vakava syrjäytymisvaara, marginalisaatio, segregatio ja syrjäytyminen. Lasten ja nuorten syrjäytymisen keskeiset tekijät määrittivät tässä tutkimuksessa heidän suhteinaan yhteiskunnan keskeisiin toiminta-alueisiin tuotantoon, työvoiman uusintamiseen ja vallankäyttöön, jotka ovat myös syrjäytymisen keskeisiä ulottuvuuksia.	Asiakkuuden rekonstruktio elämäntilanteen ja syrjäytymisen välisellä ulottuvuudella eri henkilöiden näkökulmista, asettamaan tavoitteita ja jäsentämään asiakkuushistoriaa ja tehtyjä ratkaisuja.
Syrjäytyminen ja sosiaalihuolto	2010	Heino & Johnson (2010): Huostassa olleet lapset nuorina aikuisina. Teoksessa (toim.) Sarkola & Heino & Hiilamo & Hytti & Rajavaara: Perhepiirissä	Vuosina 1982–1991 syntyneet, vuosien 1991–2006 välillä jostakin huostassa olleet nuoret, yhteensä 12 668. Heistä 6 486 on poikia ja 6 182 tyttöjä	Kokonaisaineistoon perustuva seuranta-tutkimus, valtakunnallisten rekistereiden yhdistäminen	Huostassa olleiden koulutustaso jää huomattavasti ikäryhmänsä koulutustasoa matalammaksi, silti joka toinen huostassa ollut nuori on jatkanut opiskelua peruskoulun jälkeiseen tutkimukseen. Pisimmälle opiskelevat alle 13-vuotiaana perheisiin sijoitetut tytöt ja pojat ja parhaiten yhteiskuntaan kiinnittyvät ne naiset, jotka on lapsena (0–12-vuotiaana) otettu huostaan ja sijoitettu perhehoitoon. Heikoimmassa tilanteessa ovat laitoshoidossa ja monessa sijoituspaikassa olleet pojat.	Julkisen vallan tulisi siirtymävaiheessa nuoruudesta aikuisuuteen olla joustava ja tarjota pitkäjänteisesti tukea, vaikka kontakti nuoreen ajoittain katkeaisi. Jälkihuollon tulisi ulottaa joustavasti myös yli 20-vuotiaisiin lapsiin, esimerkiksi 24-teen ikävuoteen asti. Lastensuojelusta tuetaan nuoret tarvitsevat yksilöllistä tukea. Heidän kohdallaan aktivointipolitiikka ei toimi toivotulla tavalla.
	2013	Eronen (2013): Viisi vuotta huostaanotosta. Seuranta-tutkimus huostaan-otettujen lasten institutionaalista poluista	Asiakirja-aineisto 97:stä vuonna 2006 huostaanotetun lapsen huostaanotopolusta	Seuranta-tutkimuksen pohjalle rakennettu, sosiaalityöntekijöille suunnattu kysely ja ryhmähaastattelu	Lasta tukivat sijaishuollon sosiaaliset suhteet, vanhempien, läheisverkoston ja suvun tuki lapselle ja lapsen itsenäistyminen ja opiskeluun sitoutuminen. Unkina taas korostuivat vanhempien ja suvun elämäntilanteet, lapsen omaan psyykkiseen terveyteen liittyvät uhat kuten lapsen traumahistoria ja lapsen opintojen keskeytyminen. Lapsen huostaanotolla ja sitä seuranneella sijaishuollon työskentelyllä on saatu miltei kaikkien lasten kohdalla aikaan haluttu muutos, joka on vastannut lapsen tarpeita.	Huostaanotto ja sijaishuolto eivät näytä näiden tutkimusten mukaan poistavan lasten eroja tai eriarvoisuutta suhteessa koulutukseen, terveyteen tai työelämään osallistumiseen. Avun saamisen arvioinnin kautta näyttäisi siltä, että julkiset ja yksityiset terveyspalvelut, erityisopetuksen palvelut ja sijaishuollon antama tuki arjen sujumiseen pystytään räätälöimään suhteellisen hyvin lasten tarpeisiin.
Huostaanotetut lapset ja syrjäytyminen						

TAULUKKO 5. Jatkuu....

Opiskelu	2004	Ek, Saari, Viinamäki, Sovio, Järvelin (2004) Nuorten aikuisten työelämästä syrjäytyminen ja sosiaaliturvan käyttö	Pohjois-Suomen kohortti 1966 -tutkimusohjelman aineisto. 1966 Lapin ja Oulun lääneissä syntyneiden elämäntulkua 30 vuoden ajan	Tilastollinen analyysi	Kiristynyt kilpailu ja epävarmuus työstä vaikuttivat voimakkaasti ikäluokkaan kuuluvien työhönsä 1990-luvulla. Kahdeksan prosenttia tutkituista ei ollut päässyt 31-vuotiaana kunnolla työelämään, vaan he olivat olleet enemmän työttömänä kuin työssä. Näin kävi erityisesti vähiten kouluttautuneille: ilman ammatillista koulutusta olevien henkilöiden syrjäytymisriski oli tutkimusajalla kymmenkertainen korkeakoulututkinnon suorittaneisiin verrattuna	Pitkittyneen työttömyyden ennaltaehkäisemiseksi tutkimuksessa suositellaan esimerkiksi etäopiskelun ja etätönn mahdollisuuksien parantamista syrjäseuduilla. Lisäksi työnhakijat tarvitsevat sosiaalista tukea, jota voisi olla luontevasti tarjolla nykyistä enemmän esimerkiksi työvoimatoimistoissa. Koska työhön sosiaalistuminen alkaa jo lapsuudessa, on tärkeää tukea perheitä sosiaalisesti ja psykologisesti niin, että lasten kasvuolot tukevat aktiivisten toimintatapojen omaksumista.
Koulutussiirtymät	2016	Määttä, Asikainen & Saastamoinen (2016) Tukeminen ja pakot nuorten vaikeutuneissa koulutussiirtymissä	Nuoret, aikuis-sosiaalityön 18-25 -v. asiakkaat N= 14, Nuoret, 17–23-v. valmistavassa koulutuksessa N=18	2012 ja 2013 tehdyt haastattelut	Nuorten aikuisten arki muodostuu pirstaleisista jaksoista koulutusta, työtä ja työttömyyttä. Näihin liittyvissä vaiheissa tarjottu aikuissosiaalityön, Ohjaamon ja avoimen ammattiopiston tarjoama tuki näyttäytyi nuorille kontrollista huolimatta pääasiallisesti myönteisenä.	Tukimuotojen kehittämisessä edelleen panostettava ajan ja tilan antamiseen nuorille. Yhteiskunnan ja ammattilasten tukeen pettyneitä nuoria on vaikea motivoida uudelleen tuen piiriin.
Koulupudokkaat	2013	Järvinen & Vanntaja (2013); Koulupudokkaiden työurat Vuosina 1985 ja 1995 koulutuksen ja työn ulkopuolella olleiden nuorten urapolkujen vertailua	1985 ja 1995 syntyneiden koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olleiden 16–18-vuotiaiden nuorten koulupudokaskohortit (N = 6 983), koulutukseen ja työmarkkinoille sijoitumista on seurattu vuoteen 2000 asti ja vuonna 1995 vastaavassa tilanteessa olleiden nuorten (N = 7 508) vaiheita vuoteen 2007 asti	Pitkittäistutkimus	Vuonna 1985 syntyneiden ryhmässä nuoren sukupuolella ei ollut juuri vaikutusta urapolkuihin. Vuoden 1995 kohortissa nuorilla miehillä urapolku oli vakaampi kuin naisilla. Maaseutu- ja kaupunkiasumisen ei vaikuttanut urapolkuihin. Sen sijaan molemmissa kohorteissa huoltajien koulutuksella oli huomattava merkitys koulupudokkaiden työurille. Yli puolet koulupudokkaista pystyi myöhemmällä iällä kiinnittämään koulutukseen, työelämään ja muuhun yhteiskuntaan.	Erityisesti yläkouluu tulee kehittää, laajemmin ymmärrettynä sosiaalisena ja kulttuurisena toimintaympäristönä, jossa voidaan ottaa nuorten yksilölliset lähtökohdat ja tarpeet nykyistä paremmin huomioon. Tukitoimia erityisesti niille lapsille ja nuorille, joilla on oppimisvaikeuksia ja koulunkäyntiongelmia. Tarvitaan keinoja, joilla voitaisiin helpottaa yritysten mahdollisuuksia työllistää nuoria ja madaltaa ensimmäisen työpaikan saamisen kynnystä. Tämä puolestaan edellyttää valtiotalon, oppilaitosten, yritysmaailman ja työmarkkinajärjestöjen entistä laajempaa yhteistyötä.
Koulutussiirtymät	2011	Sipilä, Kestilä ja Martikainen (2011) Koulutuksen yhteys nuorten työttömyyteen. Mihin peruskoulututkinto riittää 2000-luvun alussa?	Työssäkäynnin pitkäaikaisaineistot 1987–2003, joissa vuosittaisia tietoja muista tilastoista ja rekistereistä sekä viiden vuoden välein toteutettujen väestölaskentojen tietoja vuosilta 1970–1985. N1 = 55 332 N2= 12 191	Tilastollinen analyysi	Koulutuksen vähäisyys tai puute oli merkittävä työttömyyden riskitekijä. Miehillä alhainen koulutustaso oli voimakkaammin yhteydessä työttömyyteen kuin naisilla. Lapsuuden ympäristötekijöistä työttömyysriskiä nosti eniten se, että vanhemmilla ei ollut peruskoulun jälkeistä koulutusta. Muita riskitekijöitä olivat pääkaupunkiseudun ulkopuolella asuminen sekä nuoruuden perhetyppi.	Ilman perusasteen jälkeistä koulutusta on hyvin vaikeaa vakiinnuttaa työmarkkina-asemaa 2000-luvun Suomessa, jossa valtaosa ikäluokasta hankkii vähintään toisen asteen koulutuksen. Koulutuksen lisäämisen rinnalle on kenties luotava uusia, innovatiivisia ratkaisuja nuorten kouluttamattomuuden ja työttömyyden välisen kierteen katkaisemiseksi. Nuoruudessa pitkään jatkuva koulutuksen ja työn ulkopuolella olemisen antaa heikot eväät tulevaisuuteen.

TAULUKKO 5. Jatkuu...

Maahan muuttajat ja opiskelu	2017	Kalalahti, Varjo, Zacheus, Mähkelä, Saارينen, Kivirauma & Jahnukainen (2017) Maahanmuuttajataustaisten nuorten toisen asteen koulutusvalinnat.	9. luokkalaisten kahdeksasta peruskoulusta, 3 Turusta ja 5 pääkaupunkiseudulta. N = 441 nuorta, joista 280 (64 %) on suomalaistaustaisia ja 161 (37 %) maahanmuuttajataustaisia nuoria tai maahanmuuttajanuoria.	Kyselylomake-tutkimus, tilastollinen analyysi	Maahanmuuttajien koulutusvalinnat sukupuolittuneita, vanhempien koulutus ennakoitujen toisen asteen valintoja ja vanhempien työttömyys vähensi todennäköisyyttä suunnitella lukio-opintoja. Maahanmuuttajilla muita nuoria suurempi riski jäädä koulutuksen ulkopuolelle jo siirtymävaiheessa, tämän lisäksi heidän pysymisensä toisen asteen koulutuksessa on haasteellista. Kouluttautumiseen he suhtautuivat myönteisesti.	Toisen asteen siirtymä on herkkä vaihe nuoren elämänsä aikana. Suomalainen koulutusjärjestelmä ei ole pystynyt purkamaan koulutuksen periytyvyyteen vaikuttavaa koulutukseen valikoitumista ja toteuttamaan myöskään maahanmuuttajaperheille tasa-arvoisia koulutusmahdollisuuksia.
Työmarkkinoiden muutos	2017	Alatalo, Mähönen & Räisänen (2017) Nuorten ja nuorten aikuisten työelämä ja sen ulkopuolisuus.	15-24-vuotiaat, joiltain osin 34 ikävuoteen saakka vuoden 2015 tilastoissa.	Kuvaileva tilastoanalyysi	Kaikkein nuorimpia ikäryhmiä lukuun ottamatta nuorten ja nuorten aikuisten työllisyysasteet ovat laskeutuneet finanssikriisin jälkeen. 20–24-vuotiailla miehillä on aleneva työllisyysasteen trendi, naisilla sen sijaan ei. Tämän ikäisten työllisten naisten koulutukseen osallistuminen on myös selvästi miehiä yleisempää. Nuorten voimassa olevat työsuhteet ovat yleensä lyhytkestoisia, mutta suomalaisten nuorten työsuhteet ovat kansainvälisestikin lyhytkestoisia tähän painottuvia.	Työn, koulutuksen ja asevelvollisuutta suorittavien ulkopuolinen ns. NEET-nuorten ryhmä on kasvanut melko voimakkaasti vuoden 2010 jälkeen muissa paitsi 15–19-vuotiaiden ryhmässä. Kyse ei välttämättä ole pysyvimmästä syrjäytymisestä työstä ja koulutuksesta, vaan siitä, että työhön pääsy on vaikeutunut. Kokonaisuudessaan nuorten aikuisten asema Suomen työmarkkinoilla on heikentynyt selvästi pitkittyneen taantuman aikana suhteessa vanhempiin ikäluokkiin.
Aktivointi	2016	Kokkonen, Närhi & Matthies (2016) Miksi lahjani ei kelpaa? Näkökulmia työelämän ulkopuolella olevien nuorten miesten käsityksiin työelämään osallistumisesta.	Viisi 19–45-vuotiaan ryhmähaastattelua, N= 20 (N=1, M=19)	Ryhmähaastattelut	Mikäli nuoret eivät pidä työllistymistään realistisena tai todennäköisenä, heihin kohdistuva aktivointipolitiikka menettää merkitystään.	Aktivointitoimenpiteissä olevien osallisuuden edellytykset eriytyvät. On arvioitava kriittisesti, missä määrin harjoitettua aktivointipolitiikkaa voidaan suunnitella ja koordinoita ylhäältä päin, sillä niiden kohteena olevat suhtautuvat toimenpiteisiin strategisesti ja reflektiivisesti.
Politiikkatoimien arviointi	2012	Ristolainen, Varjonen & Vuori (2012): Mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen ja hyvinvointierojen vähentämisessä?	Politiikkatoimet ja niistä tehty tutkimus 1990-luvulta alkaen	Kirjallisuuskatsaus	Lasten ja nuorten palveluiden painopistettä on yritetty siirtää varhaiseen puuttumiseen ja ongelmien ennalta ehkäisyyn. Ei-sitovien suositusten ohjausvaikutukset ovat osoittautuneet vähäisiksi. Sitovat säännökset pyritään usein täyttämään liian vähäisillä resursseilla, mikä voi viedä voimavaroja muusta toiminnasta. Peruskoulun oppilashuolto ja oppilaanohjaus ovat merkittävässä roolissa syrjäytymisen ehkäisyssä.	Syrjäytymisvaarassa oleville nuorille tarvitaan vaihtoehtoisia, työelämää lähellä olevia koulutusmuotoja. Kehittämisen lähtökohdina oppisopimuskoulutuksen ja työelämää nykyistä lähemmäs vietyjen työpajojen lisääminen. Syrjäytymisvaarassa olevien kohdalla tulisi keskittyä erityisesti voimavaroja ja onnistumisen kokemuksia lisääviin toimenpiteisiin nuorisolain sosiaalisen vahvistamisen tavoitteiden mukaisesti. Vaikuttavuustutkimusta tulisi järjestelmällisesti lisätä.
Politiikkasuositukset	2015	Määttä & Määttä (2015) toim. Parempia ratkaisuja koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten tukemiseen.	Viimeisin tutkimus ja kehittämistieto suhteessa syrjäytymistä aiheuttaviin tekijöihin.	Kirjallisuuskatsaus, tutkimus- ja kehittämistiedon kokoaminen, työpajat.	Viisi politiikkasuositusta: 1) Nuorten matalan kynnyksen palvelu jokaiseen kuntaan, 2) Luottotyöntekijä ja yksi suunnitelma nuorelle, 3) Nivelvaiheensoista tuen jatkuvuuteen 4) Tulevaisuus-tuki toimeentulotuen sijaan, 5) Nuorten tukijärjestelmää johdettava kokonaisuutena	Tutkimusta on tehty ja tietoa tarvittavista toimenpiteistä esitetty. On tarve tehdä päätöksiä ja toimenpiteitä, joilla syrjäytymiseen puututaan.

NEET-nuorten tilannetta voidaan tarkastella myös Tilastokeskuksen Työssäkäyntitilastosta, joka tuottaa vuosittain alueittaista tietoa väestön taloudellisesta toiminnasta ja työssäkäynnistä. Tilaston henkilöperusjoukon muodostaa maassa vuoden viimeisenä päivänä vakinaisesti asuva väestö. Tiedot perustuvat pääasiassa hallinnollisiin rekistereihin ja tilastollisiin aineistoihin. Työssäkäyntitilaston pohjalta voidaan tarkastella 17–24-vuotiaiden pääasiallista toimintaa. Pääasiallisen toiminnan käsite kuvaa henkilön taloudellisen toiminnan laatua. Väestö jaetaan pääasiallisen toiminnan perusteella työvoimaan kuuluviin ja työvoiman ulkopuolella oleviin. Nämä ryhmät voidaan edelleen jakaa alaryhmiin. Luokitus perustuu tietoihin henkilön toiminnasta vuoden viimeisellä viikolla.

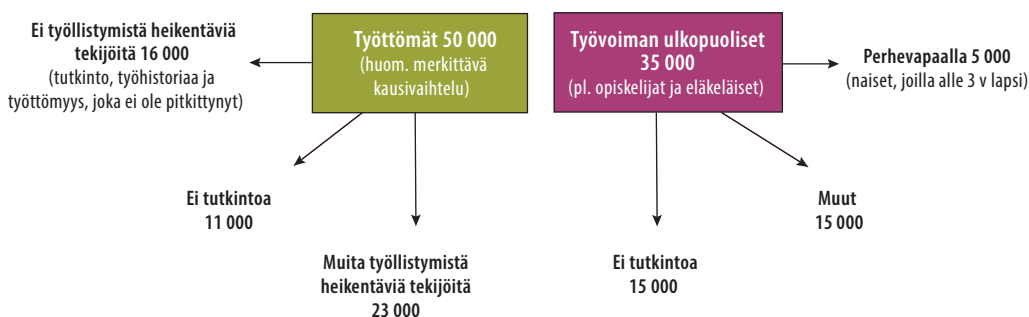
Tiedot pääasiallisesta toiminnasta perustuvat eri rekistereistä saatuihin tietoihin. Työvoimaan kuuluvuus on pääasiallisen toiminnan päättelyssä asetettu ensisijalle. Työvoiman sisällä taas on työttömien päättely tehty ennen työllisten päättelyä. Ryhmä "muut työvoiman ulkopuolella olevat" muodostuu henkilöistä, jotka ovat työvoiman ulkopuolella eivätkä myöskään kuulu seuraaviin ryhmiin: 0-14-vuotiaat, opiskelijat, varusmiehet tai eläkeläiset. Taulukosta 6 nähdään miten nuorten pääasiallinen toiminta muuttuu iän myötä. Taulukko kuvaa vuoden 2015 viimeisen viikon tilannetta. Työttömyys on vahvasti sukupuolittunut. Miehiä työttömänä on n. 33 000. Työttömien naisten määrä on n. 19 000.

TAULUKKO 6. Nuorten pääasiallinen toiminta iän mukaan vuoden 2015 lopussa.

	Työlliset		Työttömät		Opiskelijat, koululaiset		Eläkeläiset		Muut työvoiman ulkopuolella olevat	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
17	0	0	153	159	28 642	27 549	199	134	1 046	934
18	5 491	8 009	516	512	24 003	20 649	273	171	859	818
19	9 501	13 788	6 172	3 781	9 678	9 793	315	216	3 176	2 859
20	10 234	15 655	7 279	3 320	8 909	10 083	333	303	3 962	2 419
21	15 243	17 744	5 438	2 929	10 278	9 771	487	357	2 339	2 175
22	16 969	18 572	4 764	2 790	9 968	8 849	552	434	1 848	2 335
23	19 470	20 083	4 588	3 083	9 063	7 898	644	506	1 970	2 534
24	20 872	21 264	4 431	2 875	7 408	6 574	701	522	1 899	2 710

Tilastokeskuksen rekisteriaineisto mahdollistaa työttömyyden rakenteen tarkemman analyysin. Työttömyyden rakennetta koskevien analyysien mukaan työttömän työllistymisen todennäköisyys vaihtelee sen mukaan, millainen tausta työttömällä on. Tyypillisesti työllistymistä vaikeuttaa *vähäinen koulutus* ja muut inhimilliseen pääomaan liittyvät tekijät. Lisäksi työnsaantia estää *vähäinen työhistoria* ja *pitkittynyt työttömyys* taas ruokkii työttömyyttä.

Analyysimme näyttää, että 50 000 työttömästä, noin 16 000 on sellaisia työttömiä, joiden työttömyys ei ole pitkittynyt, joilla on perusasteen jälkeinen tutkinto sekä työhistoriaa (kuvio 3). Sen sijaan 34 000 työttömällä on vähintään yksi työllistymistä heikentävä tekijä taustallaan. Miesten osalta n. 16 000 työttömällä on joku työllistymistä heikentävä tekijä (pitkittynyt työttömyys, ei työhistoriaa, ei perusasteen jälkeistä koulutusta) taustallaan. Naisista vastaava luku n. 8 000. Työllistymistä heikentävien kasautumista (kaksi tai useampi tekijä) löytyy 4 000 naiselta ja 8 000 mieheltä.



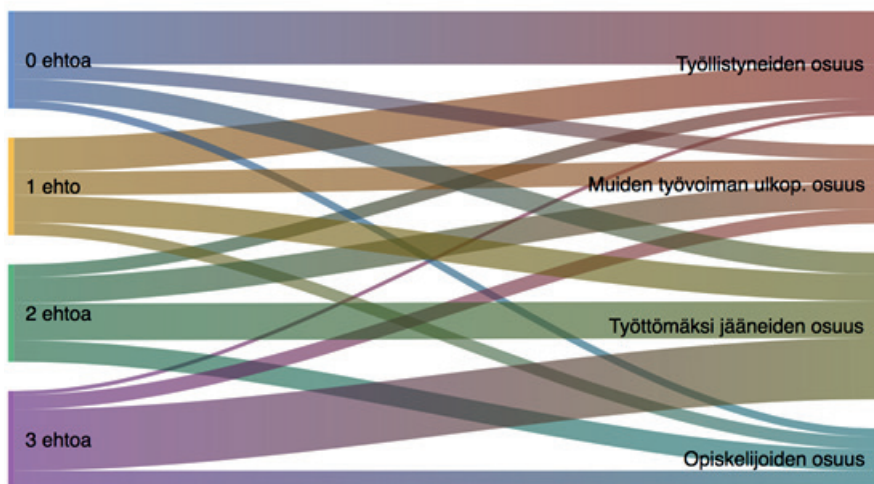
KUVIO 3. Työllistymistä heikentävien tekijöiden kasautuminen.

Sellaisia työvoiman ulkopuolella olevia nuoria, jotka eivät opiskele tai ole eläkkeellä, oli vuoden 2015 lopussa n. 35 000. Näistä työvoiman ulkopuolisista n. 5 000 oli naisia, joilla on alle 3 v lapsi. Suurella todennäköisyydellä voidaan olettaa, että lähes kaikki näistä naisista ovat perheenhoidollisista syistä työvoiman ulkopuolella. Miesten vastaava määrä on muutama sata henkilöä. Muiden työvoiman ulkopuolisten pääasiallista toiminaa ei voida määrittää. Työvoiman ulkopuolisten tilannetta on tarkasteltu ”kadonneista työmiehistä” kertovassa raportissa (Pyykkönen ym. 2017)

Kuvioista 4 ja 5 nähdään, että mitä enemmän työttömällä on taustallaan työllistymistä heikentäviä tekijöitä, sitä heikompi todennäköisyys hänen työllistymiseen on. Kuviossa 4 kuvataan 18–24-vuotiaiden työttömien (2014) naisten tilanne vuoden 2015 lopussa. Kuvioista nähdään, että nais-

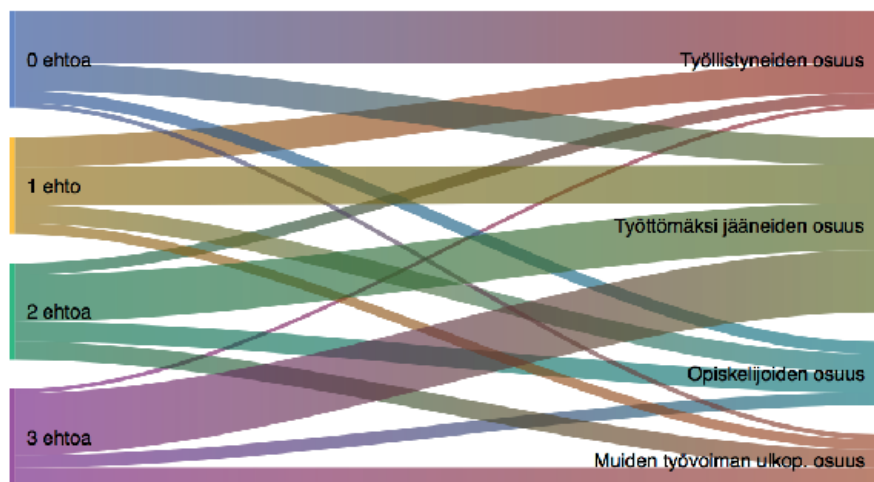
ten työllistymistodennäköisyys laskee merkittävästi, kun yksi tai useampi työllistymistä heikentävä tekijä (ehtojen summa) löytyy taustalta. Miesten ja naisten tilanteiden keskeinen ero on siinä, että naisista suurempi osa siirtyy työvoiman ulkopuolelle.

Siirtymät: 18-24 -vuotiaat / Naiset / 2014 -> 2015



KUVIO 4. Siirtymät naisilla työllistymistä heikentävien tekijöiden mukaan.

Siirtymät: 18-24 -vuotiaat / Miehet / 2014 -> 2015



KUVIO 5. Siirtymät miehillä työllistymistä heikentävien tekijöiden mukaan.

Edellä mainittujen tutkimusten lisäksi THL:n vuonna 1987 syntyneiden seuranta-aineisto tarjoaa kattavan kuvan suomalaisnuorten, myös NEET-nuorten, tilanteesta. Aineistosta hahmottuu neljä erilaista NEET-polkua: työttömyys ja toimeentulotuen saaminen, työttömyyden ja silpputöiden vuorottelu, koulutuksen tai silpputöiden ja puuttuvan tiedon vuorottelu sekä neljäntenä kategoriana polku, josta ei ole saatu juuri lainkaan tai ollenkaan rekisteritietoja. Ongelmallisena näyttäytyy myös nuorina perheellistyvien naisten ryhmä. Polut olivat melko pysyviä kahdeksan vuoden seurannassa (Ristikari ym. 2016). Tutkimusten mukaan pitkittyneiden NEET-polkujen taustalla on nuoriin liittyvistä tekijöistä erityisesti alhainen peruskoulun keskiarvo, toisen asteen tutkinnon puute sekä psykiatrinen diagnoosi ennen 16:sta ikävuotta (ohjaa erityisesti työttömyys ja toimeentulotuki -polulle). NEET-polut ovat selvästi yleisempiä miehillä kuin naisilla, kun taas varhaisen perheellistymisen kieleiset siirtymävaikutukset kohdistuvat pitkälti nuoriin naisiin. Vanhempiin liittyviä tekijöitä ovat vanhempien pitkäaikainen työttömyys, alhainen koulutustaso ja toimeentulotuen saaminen.

Sosiaalivakuutus vs. sosiaaliset investoinnit

Perinteisen käsityksen mukaan suomalainen sosiaalipolitiikka on sosiaalisten riskien vastaista keskitettyä resurssien uudelleenjakoa. Perustuslain sosiaaliturvaa koskevan 19. §:n toinen momentti takaa lailla jokaisen oikeuden ”perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella”. Sosiaaliturvajärjestelmä nimeää tietyt sosiaaliset riskit ja ”häkittää” ne erilaisten tulonsiirtojen (tarveharkintaiset, tulovähenteiset, tasamääräiset ja ansiosidonnaiset) ja sosiaali- ja terveystalouden avulla.

Tulonsiirrot ja palvelut muodostavat yhdessä riskikohtaisen hallintajärjestelmän. Sosiaaliset riskit on vakuutettu kolmessa aallossa. 1970-luvulle mennessä luotiin pieniin lapsiin, sairaisiin ja vanhuksiin liittyvät riskienhallintajärjestelmät, ja 1980-luvulle mennessä rakennettiin työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen, asumiseen, koulutuksen kustannuksiin ja työttömyyteen liittyvät järjestelmät. Uudistustyötä ohjasi sosiaalivakuuttamisen idea, joka perustuu riskien kompensointiin. Idea kytkeytyy sodanjälkeisen teollisuusyhteiskunnan tarpeisiin. Tuolloin taloudellinen kasvu oli vakaa. Työllisyysaste oli korkea ja työttömyys vähäistä. Pitkäaikaistyöttömyyttä ei käytännössä ollut lainkaan. Talouspolitiikassa korostui keynesiläinen suhdanteiden tasaaminen ja rahamarkkinoiden sääntely. Valtion velka oli alhaisella tasolla. Tuolloin ratkaiseva tuotannontekijä oli investointipää-

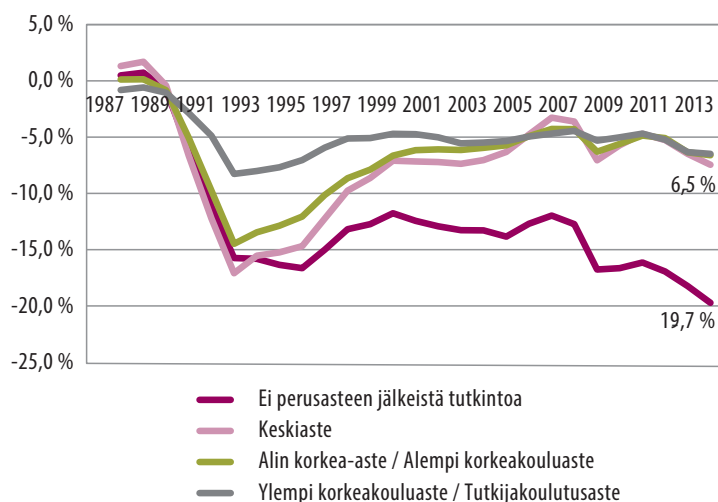
oman saatavuus. Järjestelmämme turvasi tulonsiirtoja ja palveluita sairauden, työttömyyden, lasten saamisen, huoltajan kuoleman ja korkean iän aikana. Sosiaalipolitiikan avulla pyrittiin vähentämään kansalaisten riippuvuutta palkkatyöstä (dekommodifikaatio). 1990-luvun laman jälkeen riskienhallinta laajennettiin uusiin sosiaalisiin riskeihin eli ylivelkaantuneisiin, pitkäaikaistyöttömiin ja köyhiin. (Hiilamo & Saari 2010).

Talouden globalisaation myötä kansakuntien ratkaisevaksi tuotannon tekijäksi on muodostunut osaaminen ja innovointi. Vuoden 2008 taluskriisin jälkeen talouskasvu on ollut hidasta, työllisyysaste alhainen ja valtion velka korkealla tasolla. Sosiaalivakuutuksen sijaan sosiaalipolitiikassa on alettu kiinnittämään huomiota inhimilliseen pääoman investointeihin. Sosiaalisen investoimisen politiikan tavoitteeksi on tullut parantaa yksilöiden mahdollisuuksia päästä markkinoille ansaitsemaan palkkatuloja (rekommodifikaatio). Tämä tarkoittaa paitsi panostuksia koulutukseen myös sosiaaliturvajärjestelmän virittämistä niin, että se kannustaisi inhimillisen pääoman investointeihin koulutuksessa ja työkokemuksen hankkimisessa. Taustalla on ajatus siitä, ettei perinteinen sosiaalipolitiikka kykene enää suojelemaan kansalaisia markkinoiden aiheuttamilta riskeiltä, ennen muuta työttömyydeltä. Sen sijaan politiikan tulisi tähdätä kansalaisten vahvistamiseen niin, että he kestäisivät paremmin markkinoiden aiheuttamia riskejä (Sipilä 2011).

Sosiaalivakuutusajattelu luotiin aikana, jolloin valtiot kykenivät sääntelemään taloutta ja myös työvoiman kysyntää. Vapaiden pääomaliikkeiden ja Euroopan rahaliiton budjettitasapainovaatimusten seurauksena politiikan keinot työmarkkinoihin vaikuttamisessa ovat supistuneet. Työpanos on yhä enemmän samankaltainen hyödyke kuin maito ja voi tai traktori ja peräkärry. Ketään ei voi pakottaa ostamaan näitä hyödykkeitä – yhtä vähän kuin ketään voi pakottaa työllistämään. Työmarkkinoille tuleva nuori (erityisesti koulutuksen hankkinut nuori) haluaa ymmärrettävästi saada itselleen sopivan ja mieluisen työn, mutta työtä ei ole, jos sitä ei kukaan tarjoa. Mikäli globaalien talouden pelisääntöjä ei muuteta, työpaikkojen suojele osoittautuu lopulta mahdottomaksi. Sen sijaan työntekijöiden suojele voi toimia. Tämä tarkoittaisi sosiaaliturvan vastikkeellisuuden ymmärtämistä uudelleen. Kyse ei ole vain siitä, että ihmiset tarjoutuisivat työmarkkinoiden käytettäviksi vaan että he sitoutuisivat kehittämään osaamistaan.

Koulutukseen kannustamisen tärkeyttä korostaa se, että globalisaation seurauksena ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa mahdollisuudet työmarkkinoilla ovat heikot. Vuoden 1987 jälkeen erityisen voimakkaasti on laskenut ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa saaneiden työllisyysaste (kuviot 6). Eurostatin (2017) mukaan 15–64-vuotiaiden työllisyysaste vain perus-

asteen tutkinnon suorittaneilla (ISCED 0-2) oli Suomessa 37,9 prosenttia, kun se ylemmän asteen tutkinnon suorittaneilla (ISCED 5-8) oli 82,9 prosenttia. ero koulutustason mukaisissa työllisyysasteissa on kasvanut. Toisen asteen koulutuksen keskeyttäneiden ansiotaso jää matalammaksi ja syrjäytymisriski suuremmaksi kuin vastaavan koulutuksen loppuun suorittaneilla. Lisäksi ilman toisen asteen tutkintoa olevien työssäkäynnin määrä on vähäisempää kuin esimerkiksi keskiasteen koulutuksen suorittaneilla (Myrskylä 2012). Pohjoismaisten tutkimusten mukaan toisen asteen tutkinnon suorittaminen suojaa tehokkaasti myös lastensuojelun sijaishuollossa olleita nuoria muutoin ryhmään kohdistuvilta suurilta riskeiltä (Kääriälä & Hiilamo 2017).



KUVIO 6. Työllisyysasteen muutos % vuodesta 1987, 18–64 v. koulutusasteen mukaan.

Tilastokeskus: työvoimatutkimus.

Hyvään yhteiskuntaan kuuluu, että kaikista pidetään huolta ja kaikille turvataan toimeentulo. Nykyoloissa sosiaalisten riskien vakuuttamisen politiikan ongelmana on kuitenkin se, että toisin kuin aikaisemmin riskeistä on muodostunut yhä pysyvämpiä. Vakuutusajattelun pohjana oli usko siihen, että esimerkiksi työttömyys ja toimeentulotuen saaminen ovat tilapäisiä ilmiöitä. Antelias turva ei ollut ongelma, koska sen käyttö oli lyhytkestoista. Viime vuosikymmeninä työttömyydestä ja toimeentulotuen saamisesta on muodostunut yhä pidempikestoisia riskejä. Kyse ei ole vain suhdanneluontoisesta muutoksista, vaan syvälleikävästä rakenteellisesta murroksesta.

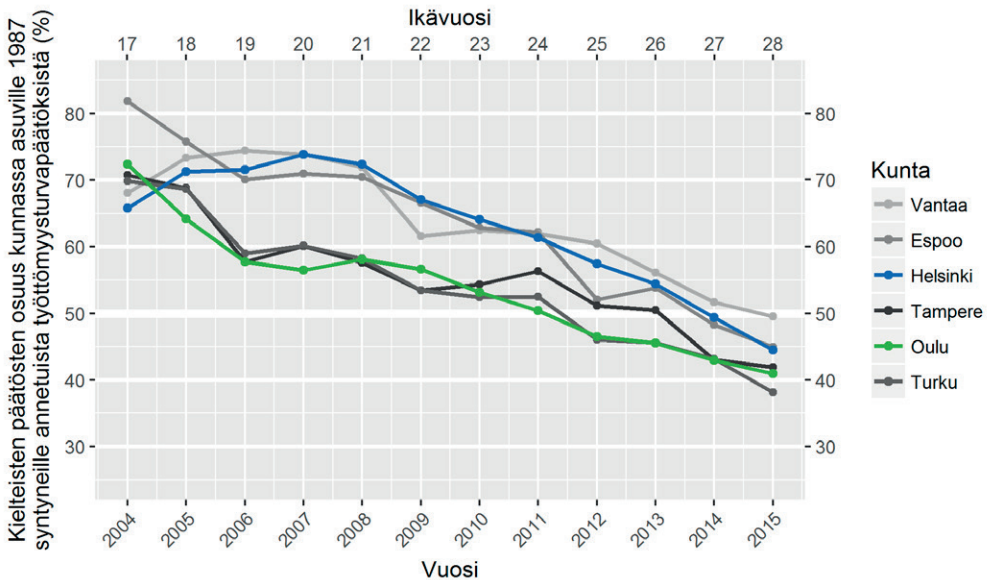
Sosiaaliturvajärjestelmät ovat vahvasti polkuriippuvia. Esimerkiksi työttömyysturvassa ja toimeentulotuessa nuorten etuuksien ikäraajat ovat muotuneet osana kaikkien työikäisten yhteisiä etuuksia. Sosiaaliturvassa ei ole tarkasteltu kokonaisvaltaisesti nuorten asemaa. Yksinkertaistaen sanottuna nuorten työttömyys- ja toimeentuloturva järjestelmä noudattavat sosiaalivakuutuksen ideaa, kun taas opintotukeen ja nuorten kuntoutukseen on pyritty saamaan mukaan sosiaalisen investoimisen ideaa. Yksittäisten järjestelmien tasolla jako ei ole kuitenkaan aivan näin selvä, sillä esimerkiksi nuorten työpajatoimintaan ja kuntouttavaan työtoimintaa sisältyy sosiaalisen investoimisen elementtejä. Voidaan kuitenkin todeta, että nuorten etuus- ja palvelujärjestelmän jäykkyydet, päällekkäisyydet ja kannustinongelmat liittyvät suurelta osin sosiaalivakuutuksen ja sosiaalisen investoimisen periaatteiden yhteentörmäykseen.

NEET-nuorten määrän vähentäminen edellyttää sosiaalivakuuttamisen periaatteiden ja sosiaalisten investointien ja sosiaalisten mahdollisuuksien periaatteiden yhteensovittamista. Niiden mukaan hyvinvointivaltiossa ei ole kysymys vain sosiaalisten riskien välttämisestä tai niiden vakuuttamisesta (kompensatioista), vaan myönteisistä elämänmuutoksista eli siirtymistä. Toisin sanoen sosiaaliturvan hetkellistä tasoa tärkeämpää on se, millaisia mahdollisuuksia se avaa riskin toteutumisen – esimerkiksi koulutuksen tai työttömyyden ulkopuolelle jäämisen – jälkeen myönteisiin elämänmuutoksiin. Asetelma on dynaaminen. Siirtyminen työttömyydestä koulutukseen tai työhön on lähtökohtaisesti myönteinen elämänmuutos, mutta ei suinkaan ainoa mahdollisuus. Riskin kompensoiminen on välttämätöntä muttei riittävää mahdollisuuksien turvaamiseksi. (Hiilamo & Saari 2010).

Diskurssina sosiaalinen investoiminen ja sosiaaliset mahdollisuudet korostavat ihmisen omaa toimintaa ja jossain määrin väheksyvät rakenteiden merkitystä. Esimerkiksi opiskelussa ja palkkatyössä on kyse paitsi ihmisen omien kykyjen käyttämisestä ja itsensä toteuttamisesta, myös mukautumista ulkopäin annettuihin olosuhteisiin, joiden sääntöihin ja rakenteisiin yksilö ei voi vaikuttaa. Sosiaaliset mahdollisuudet ovat siksi jossain määrin rajoittunut ja yksinkertaistava näkökulma, jossa ihmistä mitataan hänen tekojensa ja niiden seurauksien kautta (sisäiset toimintavalmiudet). Tässä näkökulmassa rakenteita tulkitaan esimerkiksi vallan ja alistamisen diskurssien sijaan sen perusteella, miten rakenteet tukevat tai estävät ihmisen omia pyrkimyksiä autonomiseen, luovaan ja aktiiviseen toimintaan (ulkoiset toimintavalmiudet).

Palvelujärjestelmän toiminta

Nuorten oikeus toimentuloturvaetuuksiin on vahvasti sidoksissa työvoimapoliittisiin lausuntoihin, joissa TE-toimistot tutkivat työttömyysetuuden saamisen edellytykset. Kielteinen päätös tarkoittaa etuuden epäämistä tai karenssin määräämistä. Tutkimuksen mukaan kuudessa suuressa kaupungissa päätökset poikkesivat melko paljon toisistaan (kuvio 7).

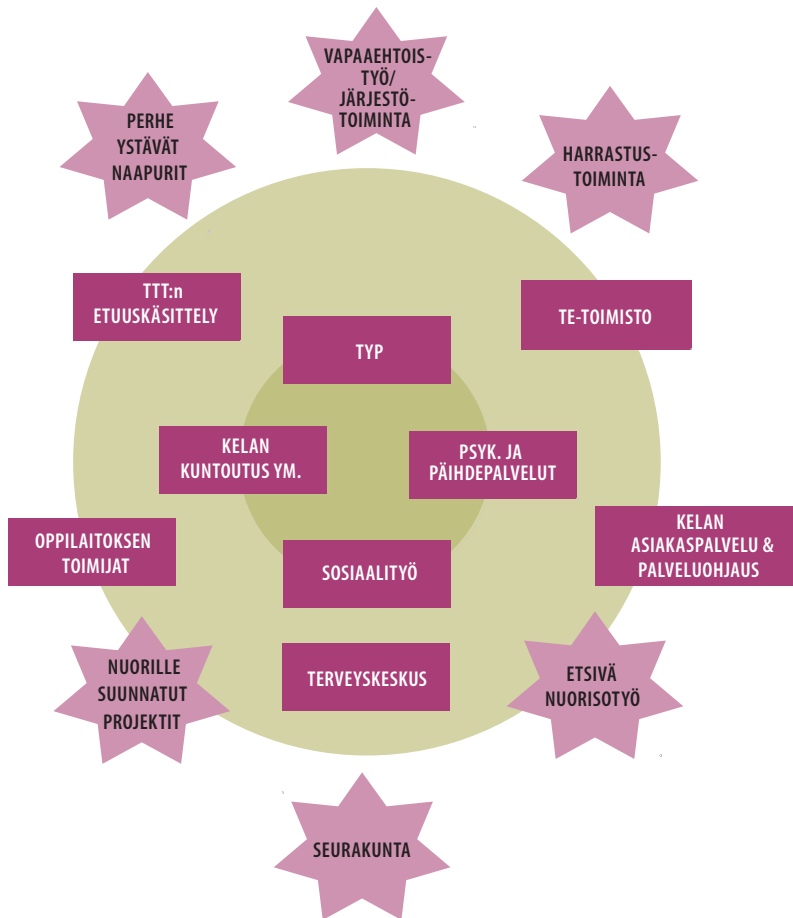


KUVIO 7. Vuonna 1987 syntyneiden nuorten työvoimapoliittiset lausunnot kuudessa kunnassa 2004–2015.

Lähde: Ristikari 2.3.2017 (julkaisematon tulos kohortti 1987-aineisosta).

Nykyisessä palvelujärjestelmässä NEET-nuoreksi määrittyvän asiakkaan tilanteen kokonaisuus voi olla pitkään näkymätön, koska se pirstoutuu useamman toimijan tarjoamaksi palveluksi ja yksittäisiksi tuki- tai etuuspäätöksiksi. Vastuunjakoon ja tiedonkulkuun liittyvät ongelmat ovat tyypillisiä (mm. Liukko & Kuuva 2015). Eri hallinnonaloilla työskentelevät työntekijät ovat monenlaisten, jopa vastakkaisten odotusten kohteena. (Axelsson & Axelsson 2009; Axelsson & Bihari Axelsson 2006; Arnkil ym. 2011.) Tästä huolimatta työntekijät ovat näkyvästi tai näkymättömässä suhteessa toisiinsa. Palvelujärjestelmän kokonaisuus rakentuu hierarkkisista sidoksista, jotka säätelevät asiakkaan tuen rakentumista. Tätä on havainnollistettu mm. ulko-, sisä- ja lähiyhteisörinkien avulla (kuvio 8) (Määttä 2015; myös Määttä & Keskitalo 2014).

Lähiyhteisö koostuu perheestä, ystäväistä ja sellaisista kansalaisyhteiskunnan toimijoista, joiden lähestyminen arjessa on helppoa. Ulkoringillä olevat toimijat päättävät suoraan tai epäsuorasti useista perusturvaetuuksista ja peruspalveluista, joita sisäringin toimijat voivat tarjota. Portinvartijoina olevat toimijat eivät välttämättä tunnista rooliaan, minkä lisäksi monialaisessa yhteistyössä on puutteita. Tästä johtuen asiakas usein siirretään tai käännytetään, tai hänen tuen tarpeensa jopa torjutaan (vrt. Hänninen, Karjalainen & Lehtelä 2007).



KUVIO 8. Nuorten palvelujärjestelmän hierarkiset sidokset.

Lähde: Määttä & Keskitalo (2014).

Nuoren tarvitseman tuen laajuus saatetaan tunnistaa vasta sitten kun se on ehtinyt muodostua erityisen vaikeaksi. Nuori saattaa asioida useissa palveluissa, hakea useita perättäisiä etuuksia, mutta ei tule autetuksi, koska yksittäiset palvelut ja etuudet ovat riittämättömiä. Kumuloitunut tilanne on hankala ratkaista nykyjärjestelmässä, koska osaratkaisut kuuluvat useille eri hallinnonaloille, mutta kokonaisuus ei kenellekään. Eri tuki- ja palveluiden välistä koordinaatiota on pyritty lisäämään eri tavoin, mutta siinä on edelleen puutteita. Tiedonvaihto on ongelmallista muun muassa salassapitosääntöjen vuoksi ja asiakkaille tehdään edelleen lukuisia päällekkäisiä, palvelukohtaisia asiakassuunnitelmia.

Asiointiosaamisen, jaksamisen ja kykyjen puutteet voivat johtaa sanktioihin, karensseihin ja epätarkoituksenmukaisten tukien varassa elämiseen. Esimerkiksi työkyvytön tai osatyökykyinen nuori voi olla työttömänä työnhakijana, mutta työhön kykenemättömänä saa karenssin puuttuvan diagnoosin vuoksi. Yhdistettynä esimerkiksi mielenterveysongelmista johtuviin asiointivaikeuksiin karenssi saattaa vaikuttaa myös toimeentulotukeen alentavasti. Lasten mielenterveysongelmat eivät ole kokonaisuutena lisääntyneet, mutta on olemassa viitteitä siitä, että ongelmat keskittyvät yhä enemmän jo muutoin heikossa asemassa oleviin nuoriin (Sourander ym. 2016).

Parhaana tukena moniulotteiseen palveluntarpeeseen pidetään palveluiden tehokasta integraatiota (mm. Coccozza & Skowrya 2000, 8). Kasautuneita palveluntarpeita omaavat asiakkaat hyötyvät yhdestä yhteisestä suunnitelmasta, jossa tuen tarve, tavoitteet ja mukaan tarvittavat toimijat määritellään (Määttä & Määttä 2015). Suunnitelman toteuttamiseksi tarvitaan sopimuksia eri tukien ja palvelujen sekä niistä päättävien toimijoiden ja vastuiden välisistä suhteista sekä yhteistoiminnan koordinaatiota. Tavoitteellinen tuki vähentää yhden työntekijän kuormitusta ja mahdollistaa toimijarajat ylittävän asiantuntemuksen hyödyntämisen oikea-aikaisesti. (Määttä 2016, 59.)

Sähköinen asiointi ja siitä seuraava henkilökohtaisen kohtaamisen on syrjäytymisriski osalle asiakkaista. Etuudet eivät yksin tarjoa riittävää tukea kaikille nuorille, silti henkilökohtaisen palvelun saaminen voi olla vaikeaa. Seurauksena tästä voi olla tuen saamisen viivästyminen, tukitarpeiden kasautuminen ja vaikeutuminen, passivoituminen ja putoaminen palveluiden ja tuen ulkopuolelle.

Kelan ammatillinen kuntoutus nuorille

Nuoren työ- ja ansiokyvyn tukemiseksi, parantamiseksi tai työkyvyttömyyden estämiseksi Kela tarjoaa ammatillisia kuntoutuspalveluja, joita ovat ammatillinen kuntoutusselvitys, ammatilliset kuntoutuskurssit, koulutuskokeilu, koulutus ja työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus. Jos sairaus tai vamma haittaa selviytymistä opinnoista, opiskelun helpottamiseksi voidaan myöntää apuvälineitä. (Kela 2017a.)

Ammatillinen kuntoutusselvitys kestää noin 12 vuorokautta. Se auttaa nuorta esimerkiksi silloin, kun hänen kokonaistilanteensa vaatii laaja-alaista selvittelyä ja ammatillisen suunnitelman laatimista. Esimerkiksi peruskouluun päättävällä nuorella saattaa olla oppimiskyvyn häiriö, psyykkinen sairaus tai aistivamma, jonka takia siirtyminen yläkoulusta ammatillisiin opintoihin tai jatko-opintoihin korkea-asteelle vaikeutuu. Tällöin ammatillisessa kuntoutusselvityksessä nuori saa tukea ammatillisten vaihtoehtojen valintaan ja ammatillisen suunnitelman laatimiseen.

Ammatillisilla kuntoutuskursseilla työskennellään ryhmämuotoisessa kuntoutuksessa nuorten (18–25-v.) tai nuorten ja aikuisten (18–60-v.) ryhmissä. Lisäksi kuntoutukseen sisältyy työharjoittelua työpaikalla. Kurssin aikana nuori saa käsityksen valitsemastaan ammattialasta tai työstä sekä omasta jakamisestaan. Kurssin kesto on noin 8-12 kuukautta. Ryhmämuotoisessa kuntoutuksessa kuntoutujien keskinäinen vertaistuki on osoittautunut eteenpäin vieväksi voimaksi. Kuntoutuskursseja järjestetään valtakunnallisesti ympäri vuoden.

Koulutuskokeilu kestää muutamasta päivästä kahteen viikkoon. Se sopii nuorelle, jolla on tarve selvittää koulutusmahdollisuuksia ja tutustua kouluelämäänsä. Kokeilun avulla nuori saa kuvan koulutuksen ja kyseisen ammattialan sopivuudesta. Koulutuskokeilu toteutetaan esimerkiksi ammatillisissa erityisoppilaitoksissa tai ammatillisissa oppilaitoksissa.

Kela tukee nuorten tutkintoon johtavaa koulutusta, tarpeellista lisä- ja uudelleen koulutusta sekä valmentavaa koulutusta. Koulutuksen kesto vaihtelee kuukaudesta useamman vuoden kestosiin yliopistotutkintoihin. Opiskelupaikkoina voivat olla ammatilliset oppilaitokset tai erityisoppilaitokset, kansanopistojen ammatilliset linjat, ammattikorkeakoulut tai yliopistot. Lisäksi Kela voi maksaa kuntoutusrahaa, jos nuori opiskelee ammattia oppisopimuskoulutuksessa. Kela myös tukee yläkouluikäisestä alkaen nuoria opiskelussa tai työssä tarvittavin apuvälinein.

Kelan työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus tuli voimaan vuoden 2017 alussa. Uudessa kuntoutusmuodossa yhdistyvät aikaisemmat työ- kokeilu, työhönvalmennus ja mielenterveyskuntoutujien työhönvalmen-

nus. Työllistymistä edistävässä ammatillisessa kuntoutuksessa on kolme vaihtoehtoista palvelulinjaa, joista Kela ja nuori valitsevat toteutettavaksi yhden, joka soveltuu parhaiten kuntoutujan ajankohtaiseen tilanteeseen.

- Työkokeilussa nuori saa tukea urasuunnitelman teossa, alavaihtoehtojen valinnassa sekä ammattialan työn soveltuvuuden varmistamisessa. Se sopii nuorelle, jonka tavoitteena on eri työpaikkojen työtä kokeilemalla varmistaa oma ammatillinen urasuunnitelma, konkreettinen työtavoite tai opiskeluala. Työkokeilu kestää 3–6 kuukautta, ja se voi jatkua työhönvalmennuksena.
- Työhönvalmennuksessa nuori saa tukea etsiessään palkkatyöpaikkaa tavoittelemaltaan ammattialalta ja siirtyessään palkkatyöhön. Työhönvalmennus kestää 3–21 kuukautta
- Työkokeilu ja työhönvalmennus soveltuu nuorelle, joka tarvitsee runsaasti tukea uratavoitteiden, työkykyä vastaavien ammattialojen, soveltuvien työnkuvien ja työpaikkojen täsmentämisessä ennen palkkatyöhön siirtymistä. Työkokeilun ja työhönvalmennuksen yhdistelmä kestää 6–26 kuukautta.

Kelan korvaama kuntoutuspsykoterapia nuorille

Kela voi korvata 16–25-vuotiaalle nuorelle kuntoutuspsykoterapiaa työ- tai opiskelukyvyn tukemiseksi tai parantamiseksi, jos asianmukaisesti todettu ja diagnosoitu mielenterveyden häiriö uhkaa nuoren työ- tai opiskelukykyä. Kuntoutuspsykoterapiaa voidaan korvata enintään kolmen vuoden ajan. Vuodessa korvataan enintään 80 käyntikertaa ja kolmessa vuodessa yhteensä enintään 200 käyntikertaa. Kuntoutuspsykoterapia voi toteutua yksilö-, ryhmä-, perhe-, pari-, kuvataide- tai musiikkiterapiana.

Kelan korvaama harkinnanvarainen neuropsykologinen kuntoutus nuorille

Kela voi korvata 16–25-vuotiaalle nuorelle harkinnanvaraista neuropsykologista kuntoutusta, jos nuoren työ-, opiskelu- tai toimintakykyä rajoittavat esimerkiksi kehityksellisiin häiriöihin liittyvä luki- tai kirjoitushäiriö, tarkkaavaisuushäiriö (ADHD) tai monimuotoiset kehitykselliset häiriöt. Neuropsykologista kuntoutusta voidaan myöntää myös aivovaurioiden jälkeen. Neuropsykologisen kuntoutuksen käynnistäminen edellyttää aina neuropsykologin tekemää neuropsykologista tutkimusta. Lisäksi tarvitaan erikoislääkärin lausunto. Harkinnanvaraista neuropsykologista kuntoutusta voi saada Kelan tukemana enintään 3 vuoden ajan.

Kelan kuntoutuskurssit mielenterveyden häiriöitä sairastaville nuorille

Kurssit on tarkoitettu 16–28-vuotiaalle ja niiden tavoitteena on opiskelu-, työ- ja toimintakyvyn turvaaminen ja parantaminen. Käyntikertamuotoinen Nuppu-kurssi on tarkoitettu nuorille, joilla on todettu lievä tai keskivaikea masennus. Käyntikerran kesto on 4 tuntia, joten nuori voi olla osan päivää työssä tai opiskella. Itu-kurssit on tarkoitettu nuorille, joilla on keskivaikea tai vaikea masennus. Edellä mainitut kurssit toteutetaan kolmessa 5 päivän jaksossa. Näillä kursseilla nuori oppii tunnistamaan omia voimavarojaan sekä vahvistamaan itsetuntoaan ja vuorovaikutustaitojaan. Lisäksi hän saa tukea opintojen tai työn vaatimusten ja omien voimavarojen yhteensovittamisessa sekä tukiverkoston vahvistamisessa. Lisäksi järjestetään peruskoulunsa päättäneille nuorille sairauteen liittyvää kuntoutusta kuten kielellisten erityisvaikeuksien, epilepsian, diabeteksen, lihassairauksien ja näkövamman sairausryhmäkohtaiset kurssit.

Vaativa lääkinällinen kuntoutus

Nuori, jolla on sairaudesta tai vammasta johtuva huomattava vaikeus suoriutua ja osallistua arjen toimintoihin kotona, koulussa tai työssä voi saada vaativaa lääkinällistä kuntoutusta. Kuntoutuksen tulee lisäksi olla perustellusti tarpeen mahdollistamaan suoriutumista ja osallistumista. Esimerkiksi nuori, jolla on vaikea oppimisen häiriö, voi saada vaativana lääkinällisenä kuntoutuksena joko neuropsykologista kuntoutusta tai toimintaterapiaa tukemaan opiskelua. Vaativana lääkinällisenä kuntoutuksena voidaan myöntää terapiota (esim. fysio-, musiikki-, puhe-, psyko- tai toimintaterapiaa tai neuropsykologista kuntoutusta) ja moniammatillista yksilökuntoutusta.

Opiskeluvalmennus

Kelan myöntäessä ammatillisena kuntoutuksena koulutuksen asiakkaalla on mahdollisuus saada opiskelujen ajalle kuntoutusrahaa, jos myöntämisen edellytykset täyttyvät. Osalla ammatillisen koulutuspäätöksen saaneista asiakkaista on vaikeuksia selviytyä opinnoista kuntoutuspäätöksen mukaisessa ajassa esimerkiksi mielenterveydenhäiriöiden, oppimisvaikeuksien tai elämänhallinnan vaikeuksien vuoksi. Ongelmat voivat pahimmillaan johtaa opintojen keskeyttämiseen ja em. etuuksien liikamaksutilanteisiin, jotka vaikeuttavat usein asiakkaan tilannetta entisestään.

Lisäksi opintotuen maksatuksessa tulee esiin tilanteita, joissa opiskelijan opinnot eivät ole edenneet suunnitelmien mukaan. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa opintotukikuukaudet päättyvät, eikä opiskelija ole saanut saatettua opintojaan loppuun. Opintojen keskeytyksiä molemmissa edellä mainituissa tilanteissa voitaisiin mahdollisesti ehkäistä riittäväillä tukitoimilla.

Kela onkin lähtenyt vastaamaan tähän opiskelijoiden tuen tarpeeseen Opiskeluvalmennus- projektin kautta. Projekti toteutetaan vuosina 2017–2020. Opiskeluvalmennusta tarjotaan pilotti vaiheessa ammatillisten oppilaitosten opiskelijoille, joille Kela on myöntänyt ammatillisen koulutuksen päätöksen tai jotka saavat opintotukea ja joiden opinnot ovat vaarassa keskeytyä. Opiskeluvalmennus on matalankynnyksen palvelu, johon hakeutuessa opiskelijalta ei edellytetä lääkärinlausuntoa, ja johon opiskelija voi hakeutua suullisen haun kautta esimerkiksi Kelan etuuskäsittelijän toteuttaman puhelinhaastattelun yhteydessä. Valmennus sisältää enintään 15 yksilöllistä valmennuskertaa, jotka toteutetaan enintään 9 kuukauden aikana. Valmennuksen tavoitteena on tukea ja vahvistaa opiskelijan opiskelukykyä tunnistamalla opiskelijan omat voimavarat ja vahvuudet. Opiskeluvalmennus –palvelu on tavoitteena jalkauttaa myös pilotista saatujen kokemusten pohjalta myös korkeakouluihin ja lukioihin.

Oma väylä

Neuropsykiatrisen diagnoosin saaneiden nuorten määrä on kasvanut viime vuosina. Tästä kertoo muun muassa se, että diagnoosin saaneiden määrä puolitoistakertaistui erikoissairaanhoidossa vuodesta 2008 vuoteen 2012. Kohderyhmä kyetään tunnistamaan nykyään paremmin ja kohderyhmäm palvelujen tarpeeseen on herätty. Neuropsykiatrisista oireista kärsivien nuorten ja aikuisten palvelujen saatavuudessa onkin tällä hetkellä merkittäviä alueellisia eroja.

Kela on lähtenyt vastaamaan tähän tarpeeseen Oma väylä –projektin kautta. Oma väylä – projektin tavoitteena on kehittää ADHD ja Asperger kuntoutujille (18–35- vuotiaat) suunnattu palvelu, joka tukee kuntoutujien opiskelu- ja työelämävalmiuksia sekä arjenhallintataitoja ja sosiaalisia taitoja. Oma väylä kohdentuu erityisesti nivelvaiheissa oleville nuorille ja aikuisille. Tällaisia nivelvaiheita ovat esimerkiksi koulutuksen siirtymätilanteet. Ilman nivelvaiheisiin kohdistuvaa tukea ja kuntoutusta neuropsykiatristen häiriöiden on todettu altistavan nuoria ja aikuisia mm. psyykkisille oireille, heikkoon suoriutumiseen työelämässä sekä opintojen keskeyttämiseen.

Neuropsykiatriset häiriöt voivat aiheuttaa haasteita arjen toiminnoista selviytymiseen, sekä sosiaalisissa tilanteissa toimimiseen. Tästä huolimatta asiakkaalla saattaa olla esim. vahvoja akateemisia valmiuksia opinnoissa ja työelämässä selviytymiseen. Eri taitoalueiden vahvuudet voivatkin vaihdella merkittävästi ja aiheuttaa näin esteitä esim. työpaikan vastaanottamiseen. Oma väylä kuntoutuksen keinoin kuntoutujia tuetaan vahvistamaan juuri niitä valmiuksia, jotka voivat olla esteenä opintoihin tai työelämään siirtymisessä. Oma väylä palvelu jalkautuu kuntoutujan arjen toimintaympäristöön. Kuntoutuksessa yhdistyy sekä yksilöllinen ohjaus että ryhmässä toimimisen harjoittelu ryhmäkuntoutuksen keinoin. Oma väylä –projektista on saatu lupaavia alustavia tuloksia kuntoutujien opintojen ja työelämän siirtymisen kannalta. Kelan tavoitteena on jalkauttaa palvelumalli vuonna 2019 Kelan vakiintuneeksi kuntoutuspalveluksi hyödyntäen projektin avulla kerättyä tutkimus ja kokemustietoa.

Etäkuntoutuksen kehittäminen

Kelassa on käynnissä Etäkuntoutus–hanke, jossa kehitetään ja kokeillaan erilaisia etäkuntoutusmalleja Kelan kuntoutuksen kohderyhmille. Etäkuntoutus on erilaisten etäteknologiaa hyödyntävien sovellusten tavoitteellista käyttöä kuntoutuksessa.

Hankkeessa kokeillaan muun muassa sähköistä ammatillisen kuntoutuksen alkuvaihetta, jossa nuorille tarjotaan mahdollisuutta suorittaa ammatillisen kuntoutuksen alkuvaihe pääosin etäkuntoutuksena. Lisäksi hankkeen projekteissa kokeillaan erilaisten videoneuvottelujen (yksilö, ryhmä, omaiset) hyödyntämistä teraatioissa ja sopeutumisvalmennuskursseilla sekä mobiilisovellusten ja nettiterapian hyödyntämistä ja erilaisia verkkokuntoutuspalveluita.

Hankkeessa saadaan tietoa näiden mallien käytettävyydestä ja vaikutuksista. Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää digitaalisen matalan kynnyksen kuntoutuspalvelun rakentamisessa ja jalkauttamisessa NEET-nuorille.

Nuoren kuntoutusraha

Nuoren kuntoutusrahan tavoitteena on kannustaa nuoria osatyökykyisiä opiskelemaan ja pääsemään työelämään. Nuoren kuntoutusrahaa myönnetään 16–19-vuotiaalle ammatillisen kuntoutumisen varmistamiseksi ja työllistämisen edistämiseksi, kun nuoren työ- tai opiskelukyky ja ansiomahdollisuudet tai mahdollisuudet valita ammatti ja työ ovat sairauden,

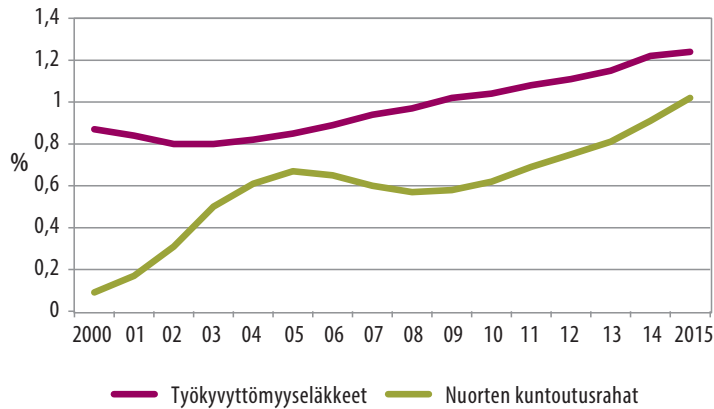
vian tai vamman vuoksi olennaisesti heikentyneet ja nuori tarvitsee erityisiä tukitoimia opiskelusta selviytyäkseen. Kuntoutus perustuu kotikunnassa laadittuun henkilökohtaisen opiskelu- ja kuntoutumissuunnitelmaan (KHOPS). Vuodesta 1999 lähtien maksettu nuoren kuntoutusraha on ensisijainen työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden (HE 87/1998). Jos nuoren kuntoutus on opiskelua, Kela selvittää samalla asiakkaan oikeuden ammatilliseen kuntoutukseen (vuodesta 2017 alkaen). (Kela 2017b).

Nuoren kuntoutusrahaa voidaan maksaa myös muun toiminnan kuin opiskelun ajalta, kun se perustuu KHOPS:aan ja toiminnan tavoite on ammatillisen kuntoutumisen varmistamisessa ja työllistymisen edistämisessä. Yleisimmin muu toiminta, mihin nuoren kuntoutusrahaa on maksettu, on ollut esim. työpajatoiminta, työkokeilu tai työhönvalmennus. Muun toiminnan tavoite on ollut nuoren opiskelu- ja työelämävalmiuksien vahvistaminen.

Kuntoutusrahaa voidaan maksaa myös oppisopimuksen ajalta, kun ammatillisen kuntoutuksen myöntöedellytykset täyttyvät. Kela ei tee asiakkaalle kuntoutuspäätöstä, vaan kuntoutusrahan maksaminen perustuu työntekijän, työnantajan ja oppisopimustoimiston tekemään oppisopimukseen sekä siihen liittyvään suunnitelmaan tutkinnon suorittamisesta.

Jos mietitään NEET-ryhmän nuoria, niin oppisopimukseen pitäisi liittää lisäksi vahva tuki eli työpaikan ohjaajan ja oppisopimustoimiston rooli ei ole silloin riittävää. Oppisopimuskoulutuksella on kouluttautunut jopa lievästi kehitysvammaisia nuoria onnistuneesti, kun heillä on ollut riittävä tuki. Heidän kohdalla taas työllistyminen oppisopimuksen jälkeen on haaste sinänsä.

Alle 25-vuotiailla työkyvyttömyyseläkkeiden ilmaantuvuus pieneni 2000-luvun alussa (nuoren kuntoutusraha tuli voimaan 1.8.1999), mutta on lähtenyt 2000-luvun puolivälin jälkeen kasvuun. Etenkin mielenterveydenhäiriöt näyttävät syrjäyttävän nuoria työelämästä enenevässä määrin. Nuorten terveysongelmat vaikeuttavat usein koulutukseen pääsyä, opintojen sujumista, työelämään siirtymistä ja työelämässä pysymistä. Vuonna 2000 työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus alle 25-vuotiaassa väestössä oli 0,87 prosenttia. Vuonna 2010 heidän osuutensa oli 1,04 prosenttia ja 1,24 prosenttia vuonna 2015. Nuoren kuntoutusrahan käyttö kasvoi 2000-luvun puoliväliin asti, minkä jälkeen saajien osuus pieneni hetkeksi. Vuodesta 2010 alkaen nuoren kuntoutusrahan saajien osuus on alkanut selvästi kasvaa. Vuonna 2015 nuoren kuntoutusrahaa saavien osuus alle 25-vuotiaassa väestössä oli 1,02 % ja vuonna 2016 kasvu on jatkunut (1,14 %) (Kuvio 9.) (Koskenvuo ym. 2010; Koskenvuo & Autti-Rämö 2013; Koskenvuo & Laatu 2016, Kelasto 2017.)



KUVIO 9. Työkyvyttömyyseläkettä ja nuoren kuntoutusrahaa saaneiden osuus 16–24-vuotiaasta väestöstä vuosina 2000–2015 (%).

Jo 20 vuotta täyttänyt nuori voi hakea kuntoutusrahaa ammatillisena kuntoutuksena myönnettävään koulutukseen. Vuoden 2017 alusta alkaen ammatillisen kuntoutuksen päätöksen perusteella kuntoutusrahaa voidaan myöntää myös yleissivistävään peruskoulutukseen esimerkiksi lukiossa, mikä ei aiemmin ollut mahdollista muuten kun uudelleen- tai jatkokoulutustilanteissa. Ammatillista kuntoutusta voidaan myöntää työ- ja ansiokyvyn tukemiseksi, parantamiseksi, työkyvyttömyyden estämiseksi jos kuntoutus katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Vuoden 2017 alusta lähtien sekä nuoren kuntoutusrahan että ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan vähimmäismäärä korotettiin takuueläkkeen tasolle (760,26 e/kk vuoden 2017 tasossa). (Kela 2017c ; L566/2005; HE 216/2016.)

Erilliset etuudet (nuoren kuntoutusraha ja ammatillisen kuntoutuksen koulutuksen ajalta maksettava kuntoutusraha) ovat monimutkaistaneet etuusjärjestelmää ja etuuksien käytössä on ollut päällekkäisyyttä. Kuntoutuksen, kuten ammatillisen koulutuksen ja toimeentuloturvan mahdollisuudet ehkäistä nuorten syrjäytymistä ja siirtymistä työkyvyttömyyseläkkeelle on saattanut riippua siitä, onko nuori etuutta myönnettäessä ollut alle vai yli 20-vuotias. (Ks. Koskenvuo ym. 2014.) Nuoren kuntoutusrahan ikärajan korottamista on pohdittu, osin näiden erillisten (mutta päällekkäisten) etuuksien takia. Vuoden 2017 alusta voimaan tulleen lakimuutoksen myötä mahdollistui kuntoutusrahan myöntäminen yleissivistävään koulutukseen myös ammatillisen kuntoutuksen päätöksen perusteella 20 vuotta täyttäneelle nuorelle, mikä korvaa nuoren kuntoutusrahan ikärajan korottamistarvetta.

Nuoren kuntoutusrahan saajien kasvuun vaikuttaa 1.1.2014 ammatillisen kuntoutuksen lainmuutos, kun opiskelukyvyn heikkeneminen sekä kokonaistilanteen huomioiminen lisättiin myöntöedellytyksiin. Lainmuutoksella oli vaikutus myös nuoren kuntoutusrahaan, koska työ- tai opiskelukyvyn heikkenemistä arvioidaan Kelan ammatillisessa kuntoutuksessa ja nuoren kuntoutusrahasa samalla tavalla. Lainmuutoksen tavoitteena oli, että yhä useampi työkäinen ja erityisesti nuori pääsisi riittävän varhain ammatilliseen kuntoutukseen. Selvityksen mukaan lainmuutoksen myötä ammatillisen kuntoutuksen ratkaisujen määrät lisääntyivät kaikissa ikäryhmissä ja erityisesti nuorten kohdalla. (Hinkka & Koskenvuo 2016.)

Yhä useampi osatyökykyinen nuori on päässyt opiskelemaan Kelan tukemana, mutta opiskelujen päättymisen jälkeen työelämään pääsy ei pyrkimyksistä huolimatta onnistu. Tähän nivelvaiheeseen tarvittaisiin kokonaisvastuuta koordinoiva taho (kunnan sosiaalityö?). Vuonna 2011 julkaistun seurantatutkimuksen mukaan yli puolet nuoren kuntoutusrahaa saaneista siirtyi työkyvyttömyyseläkkeelle ja suurella osalla eläkkeelle siirtyneistä työkyvyttömyyseläke oli alkanut jo nuoren kuntoutusrahan päättymisvuonna tai sitä seuraavana vuonna (Koskenvuo ym. 2011). Nuoren kuntoutusraha saaneiden muiden etuuksien ja sote-palveluiden käyttö eroaa selvästi muiden saman ikäisten etuuksien ja palveluiden käytöstä (nuoren kuntoutusrahan yhtenä edellytyksenä on tarve erityisille tukitoimille). Nuoren kuntoutusrahan saajat käyttävät enemmän mielenterveys- ja päihdepalveluja, Kelan kuntoutuspalveluja (ml. kuntoutuspsykoterapia), lääkkeitä, työkyvyttömyys- ja vammaisetuuksia, matkakorvauksia, toimeentulotukea ja avoterveydenhuollon palveluja (Koskenvuo 2015).

Osatyökykyinen nuori on monien palveluiden, etuuksien ja tukitoimien piirissä ja työelämään tähtäävän ammatillisen koulutuksen turvaamisesta on säädetty lailla. Koulutuksen päättymisen jälkeistä työelämään siirtymistä ei kuitenkaan tueta riittävästi ja liian usein toimeentulon turvaa joudutaan hakemaan pysyvästä työkyvyttömyyseläkkeestä. Koulutuksen päättymisen ja työelämään siirtyminen on tärkeä nivelvaihe, johon tarvitaan lisää tukea ja ohjausta. Ammatillisena kuntoutuksena myönnettävän koulutuksen ajalta nuori saa erikseen kuntoutuspäätöksen koulutuksesta ja erikseen kuntoutusrahapäätöksen. Etuusjärjestelmän selkiyttämiseksi voisi miettiä riittäisikö yksi etuus (ja yksi päätös).

Nuorten vanhat ja uudet sosiaaliset riskit

Nuorten elämää leimaavat erilaiset siirtymät. Nuoret päättävät peruskoulun, toisen asteen koulutuksen tai korkea-asteen koulutuksen. Nuoret odottavat pääsyä varusmiespalvelukseen, opiskeluiden tai työsuhteen alkamista. Nuoret osallistuvat aktiivisen työmarkkinapolitiikan toimiin. Nuoret alkavat saada toimeentulotukea tai sairausperusteista etuutta jne. Nuorten etuus- ja palvelujärjestelmän ”häkittämät” sosiaaliset riskit voidaan jakaa vanhoihin ja uusiin riskeihin. Riskien jakaminen vanhoihin ja uusiin auttaa hahmotamaan sosiaaliturvajärjestelmän polkuriippuvuutta ja vuosikymmenten kuluessa järjestelmään latautuneita jännitteitä sekä avaamaan uusia kehitysuuntia. Vanhat riskit liittyvät teollisuusyhteiskunnan aikana tunnistettuihin riskitilanteisiin, kun taas uudet sosiaaliset riskit liittyvät nykytilanteeseen. Vanhat riskit mainitaan perustuslain 19 §:n toisessa momentissa. Nuoria niistä koskevat työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys ja lapsen saaminen.

Opintotukea on hankalaa luokitella – vanhaksi tai uudeksi – sosiaaliseksi riskiksi. Opiskelu on investointi, joka tuottaa keskimäärin erinomaisesti. Suora tuki opiskelijoille on kuitenkin perusteltua, sillä koulutuksesta hyötyvät koko yhteiskunta esimerkiksi verotulojen, innovaatioiden ja talouskasvun muodossa. Lisäksi tukea tarvitaan mahdollisuuksien tasa-arvon edistämiseen. Opintotuki voidaan toisaalta ymmärtää osaksi universaalia sosiaaliturvaa, joka kompensoi ”riskitilanteen” ajan menetettyjä ansiota siinä missä työttömyys- tai sairauspäiväraha. Nykymuotoinen opintorahaan painottuva opintotukijärjestelmä syntyi 1990-luvun alussa. Sitä ennen opintotukeen kuului pääasiassa vain valtion takaamaa korkotukilainaa. Opintorahalla oli vähäinen rooli. (Uusitalo 2016.)

Uusista sosiaalisista riskeistä nuoria koskee ennen muuta ylivelkaantuminen, alhainen koulutus ja köyhyys. Näitä riskejä ei tunnistettu hyvinvointivaltion kultaisella kaudella, sillä ongelmat koskivat vain harvoja. Rahamarkkinoiden sääntelyn aikana myös luottoja säännösteltiin tiukasti ja luottovalikoima oli suppea. Ylivelkaantuminen oli harvinaista. Alhainen koulutus ei puolestaan ollut ongelma, sillä työmarkkinoilla oli tilaa myös niille, joita eivät suorittaneet perusasteen jälkeistä tutkintoa. Toimeentulotuen (ennen vuotta 1984 huoltoavun) saaja oli runsaasti esimerkiksi 1980-luvulla, mutta tukea saatiin vain lyhyen aikaa. Uudeksi nuoria (miehiä) koskevaksi riskiksi voidaan mainita varusmiespalveluksen keskeyttäminen. Uusina riskeinä on mahdollista tarkastella myös (tilapäistä tai pysyvää) asunnottomuutta sekä yksinäisyyttä. Molemmat riskit ovat sosiaaliturvajärjestelmän näkökulmasta erittäin moniulotteisia ja monimutkaisia, eikä niitä ole mahdollista tarkastella tässä yhteydessä.

Taulukossa 7 nuorten sosiaalisten riskien mittaamisessa seuraavassa työttömyyttä mitataan erikseen 17–19-vuotiaiden ja 20–24-vuotiaiden ikäryhmissä työttömyysetuuksien saajilla joulukuussa 2016, sairautta sairaspäivärahan saajilla lokakuussa 2016, kuntoutusta Kelan kuntoutusrahan saajilla joulukuussa 2016 sekä Kelan kuntouspalveluiden saajilla joulukuussa 2016, työkyvyttömyyttä työkyvyttömyyseläkkeen saajilla joulukuussa 2015, lasten saamista vanhempainvapaetuuden saajilla joulukuussa 2016 sekä opiskelua Kelan opintoetuutta saajilla. Tilastolähteenä on Kelasto-tietokannan tuoreimmat tiedot helmikuussa 2017.

Uusien sosiaalisten riskien mittaaminen on vaikeampaa. Ylivelkaantumista mitataan maksuhäiriömerkinnän saaneiden osuudella ikäryhmästä vuoden 2016 lopussa (lähde: Suomen asiakastieto 2017). Ikäryhmiä on kaksi: alle 20-vuotiaat ja 20–24-vuotiaat. Alhaista koulutusta mitataan koulutuksen ulkopuolelle jääneiden 17–24-vuotiaiden osuudella vastaavanimikäisestä väestöstä 2014 (lähde: Sotkanet 2017). Luku kertoo niiden henkilöiden osuuden, jotka vuonna 2014 eivät olleet opiskelijoita tai joilla ei ollut tutkintokoodia eli ei perusasteen jälkeistä koulutusta. Köyhyttä mitataan vuoden 2015 aikana vähintään 10 kuukautena toimeentulotukea saaneiden 18–24-vuotiaiden osuudella (lukumäärä miehet 8 339, naiset 8 469, lähde: Sotkanet 2017). Tieto varusmiespalveluksen keskeyttämisestä koskee vuonna 2015 palveluksen keskeyttäneitä (lähde: Findikaattori/pääesikunnan henkilöstösasto 2017).

TAULUKKO 7. Nuorten vanhat ja uudet sosiaaliset riskit.

Ikäryhmä	pojat	tytöt	pojat	tytöt
	17–19	17–19	20–24	20–24
Lkm vuonna 2015	93 473	89 477	173 332	165 884
Vanhat riskit				
- Työttömyys	4,30 %	3,66 %	8,84 %	7,52 %
- Sairaus/vamma	0,25 %	0,42 %	0,64 %	0,83 %
- Kuntoutuminen				
Kelan kuntoutusraha	3,36 %	2,82 %	0,66 %	0,71 %
Kelan kuntouspalvelut	1,11 %	1,71 %	1,01 %	1,96 %
joista kuntoutuspsykoterapia	0,22 %	0,96 %	0,33 %	1,25 %
- Työkyvyttömyys	1,06 %	0,74 %	1,73 %	1,54 %
joista mt diag (F00–F99)	0,80 %	0,57 %	1,40 %	1,24 %
joista epämuod. ja kromos (Q00–99)	0,15 %	0,09 %	0,17 %	0,16 %
- Lapsen saaminen	0,01 %	0,51 %	0,14 %	3,21 %
- Opiskelu	28,43 %	34,44 %	31,39 %	40,09 %
Uudet riskit				
- Ylivelkaantuminen	1,60 %	1,10 %	10,50 %	7,40 %
- Alhainen koulutus	9,60 %	7,70 %	9,60 %	7,70 %
- Köyhyys (toimeentulotuki)			3,50 %	3,70 %
- Varusmiespalveluksen keskeyttäminen	14,2%			

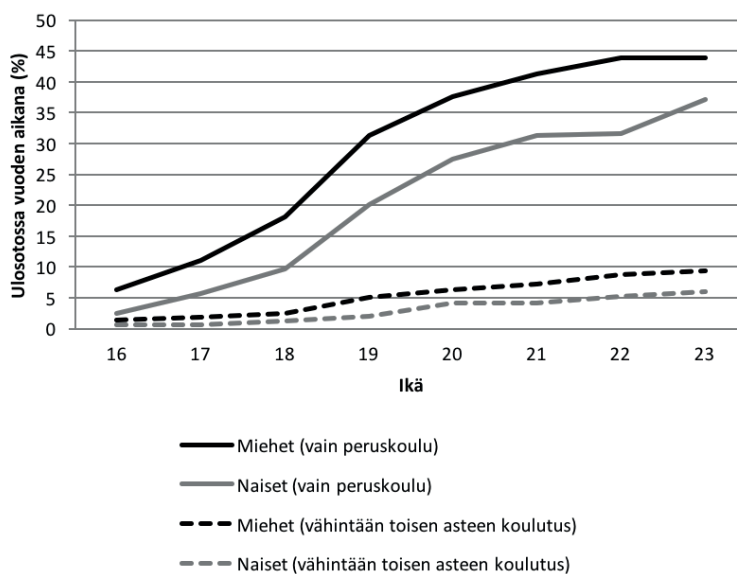
Väestöosuuksien ja lukumäärien tarkastelussa vanhoista riskeistä korostuu 17–19-vuotiailla ennen muuta opiskelu, tytöillä vielä enemmän kuin pojilla (28,4 % vs. 34,4 %). Merkittävä osa ikäluokan nuorista on kuitenkin työttömyysturvan (4,3 % ja 3,7 %) tai kuntoutusrahan (3,4 % ja 2,8 %) varassa. Pojat olivat tyttöjä useammin työttöminä, kuntoutusrahan saajina ja työkyvyttöminä. Tytöt olivat poikia useammin sairauspäivärahan saajina ja Kelan kuntoutuspalveluiden saajina. Sukupuolien välillä oli erityisen huomattava ero kuntoutuspsykoterapian saamisessa (0,22 % vs. 0,96 %). Molemmilla sukupuolilla mielenterveysdiagnoosit olivat tärkein työkyvyttömyyden syy, synnynnäisten epämuodostumien ja kromosomaalisten poikkeavuuksien rooli oli vähäinen.

Ikäryhmässä 20–24-vuotiaat sukupuolierot säilyvät ennallaan tai korostuvat kuten opintotuen saamisessa sekä vanhempavapaaetuuksien saamisessa. Työttömyys yleistyy. Kuntoutusrahan saaminen ja pojilla kuntoutuspalveluiden saaminen vähenevät.

Uusista sosiaalisista riskeistä pojilla keskeisin on varusmiespalveluksen keskeyttäminen. Samaan kategoriaan kuuluu hylkääminen kutsunnoissa. Keskeyttäneiden osuus on vaihdellut vuosina 2000–2015 13–20 prosentin välillä. Keskeyttämisen yleisin syy on sopeutumishäiriö (Salo 2008), jonka taustalla piilee usein mielenterveysongelmia. Keskeyttämisen ja varusmiespalveluksessa epäonnistumisen on arveltu olevan yhteydessä nuorten miesten syrjäytymiseen, mutta selvää käsitystä asiasta ei vielä ole. Kysymystä selvitetään puolustusministeriön rahoittamassa tutkimuksessa, jossa seurataan Pohjois-Suomessa vuonna 2014 kutsuntoihin osallistuneita.

Nuoret miehet ovat selvästi nuoria naisia useammin koulutuksen ulkopuolella (9,6 % vs. 7,7 %). Myös ylivelkaantuminen on miehillä yleisempää kuin naisilla. Ylivelkaantuminen yleistyy selvästi 20. ikävuoden jälkeen (pojilla 1,6 % vs. 10,5 %, tytöillä 1,1 % vs. 7,4 %). Aikaisemmissa tutkimuksissa on osoitettu, että alaikäisten maksuhäiriömerkintöjen taustalla on ennen muuta joukkoliikenteen tarkastusmaksut sekä pojilla mopoiluun liittyvät liikennevakuutusmaksut ja sakot (Hovila 2016; Majamaa & Rantala 2017). Joukkoliikenteen vuosittain määräytyistä 70 000–80 000 tarkastusmaksusta suuri osa jää perintäyrityksistä huolimatta maksamatta. Lähes puolet niistä aiheuttaa maksuhäiriömerkinnän luottotietorekisteriin. Suomen Asiakastieto Oy:n tilastojen mukaan vuosina 2012–2015 liputta matkustamisesta johtuneita merkintöjä on vuosittain rekisteröity 12 000–17 000 henkilölle.

Vain peruskoulun varaan jääneet nuoret velkaantuvat muita herkemmin ja joutuvat myös muita useammin ulosottoon (Oksanen ym. 2017) (kuvio 10). Nuoret kokevat velkaantumisen häpeällisenä, mikä estää avun ja tuen saamista ajoissa. Maksuhäiriömerkintä vaikeuttaa nuoren itsenäistymistä. Se voi estää vuokra-asunnon saamisen, työpaikan saamisen ja opintolainan saamisen.



KUVIO 10. Ulosotossa olleiden 1988–1990-syntyneiden osuus iän ja koulutustaustan mukaan Oksasen ym. (2017) aineistossa.

Toimeentulotuki on tarkoitettu lyhytkestoiseksi ja tilapäiseksi taloudelliseksi avuksi. NEET-nuorten joukossa on huomattava määrä niitä nuoria, jotka saavat pitkäaikaisesti toimeentulotukea. Tytöt saivat vuonna 2015 hieman useammin kuin pojat pitkäaikaisesti toimeentulotukea (3,7 % vs. 3,5 %). Syynä lienee se, että tyttöjen joukossa on enemmän yksinhuoltajia kuin poikien. Kaikista 18–24-vuotiaista sai toimeentulotukea vuonna 2015 peräti 15,5 prosenttia, kun työikäisistä (25–64-vuotiaat) osuus oli 7,4 prosenttia.

Kannustimet siirtymävaiheissa

Tulonsiirto- ja palvelujärjestelmän kannustimien merkitys korostuu nuorten siirtymävaiheissa (nivelevaiheissa). Tärkeitä nuorten normien mukaiseen elämäntapaan liittyviä siirtymävaiheita ovat siirtyminen peruskoulusta toisen asteen opintoihin, muutto kotoa sekä työelämään kiinnittyminen tutkinnon suorittamisen jälkeen. NEET-nuorten näkökulmasta on olennaista tarkastella siirtymiä edellä mainittujen riskitilanteiden välillä. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että kannustimien näkökulma on aina järjestelmäkeseinen ja hallinnollinen. Kyse on siitä, miten ja millaiseen kategoriaan tulonsiirto- ja palvelujärjestelmä nuoren kulloinkin sijoittaa. Nuoren näkökulmasta riskit ovat limittäisiä ja päällekkäisiä. Esimerkiksi masentuneen nuoren tilanteeseen voi liittyä samanaikaisesti sairaus-, kuntoutus-, työttömyys-, toimeentulo- ja opintoetuuksien ja -palveluiden tarve.

NEET-nuorten sosiaaliturvajärjestelmän kannustimet koskevat kaikkia tulonsiirto- ja palvelujärjestelmän ehtoja ja niiden käytännön toteutusta. Tärkeä näkökohta koskee kannustimien vaikutuksia. Keskustelu kannustimista saa helposti moralistisen leiman, jossa pohditaan sitä ovatko esimerkiksi syrjäytymisvaarassa olevat nuoret vapaamatkustajia vai eivät. Kannustimet vaikuttavat eri tavalla eri yksilöiden toimintaan. Lähtökohtaisesti jokaisella – myös syrjäytymisvaarassa olevilla nuorilla – on kuitenkin vapaus tehdä ajankäyttöään koskevia valintoja. Jos kannustimet ohjaavat yhteiskunnan kannalta epätoivottuun suuntaan ja jos nuoret käyttäytyvät kannustimien mukaisesti, valintoja ei ole syytä kyseenalaistaa ainakaan tulonsiirto- ja palvelujärjestelmän näkökulmasta.

Tulonsiirtojärjestelmän kannustimien arviointi on helpompaa kuin palvelujärjestelmän, sillä tulonsiirrot hoidetaan keskitetysti, kun taas palvelut ovat paikallisia ja tilannekohtaisia. Tarkastelemme toimeksiannon mukaisesti keskeisinä etuuksina työmarkkinatukea, toimeentulotukea, opintotukea ja kuntoutusrahoja (taulukko 8). Toimeksiantoon on kirjoitettu sisään myös korostus sosiaalisesta investoimisesta. Tavoitteena on tarkastella, ”miten etuusjärjestelmä ohjaa, rajoittaa ja kannustaa nuoria opiskeluun, työhön, työpajatoimintaan, kuntouttavaan työtoimintaan tai muuhun aktiiviseen toimintaan”.

TAULUKKO 8. Nuorten etuusjärjestelmät 2017.

Ikä	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Työmarkkinatuki, ehdot	Vain työllistymistä edistävän palvelun ajalta.		Ei kieltäytynyt työstä tai koulutuksesta, hakeutunut koulutukseen. Ilman ammatillista koulutusta. 5 kk odotusaika.						
määrä	697 e/kk. Omat ja vanhempien tulot vaikuttavat.								
Toimeentulotuki	Vanhempien mukaan		Itsenäinen oikeus						
peruosan määrä	487,89 e/kk								
Opintoraha, II aste: itsenäisesti asuva	Ei oikeutta	101,74 e/kk, vanhempien tulot voivat korottaa tai alentaa 0–203,48 e/kk.	250,28 e/kk, vanhempien tulot voivat alentaa: 0–250,28 e/kk.			250,28 e/kk, vanhempien tulot eivät vaikuta.			
Vanhempien luona asuva	Ei oikeutta	38,66 e/kk, vanhempien tulot voivat korottaa tai alentaa: 0–97,67 e/kk.	81,39 e/kk, vanhempien tulot voivat korottaa: 81,39–183,13 e/kk.						
Opintoraha, korkea-aste: itsenäisesti asuva	Ei oikeutta	163,80 e/kk, vanhempien tulot voivat korottaa 163,80–311,32 e/kk.	336,76 e/kk, vanhempien tulot eivät vaikuta.						
Vanhempien luona asuva	Ei oikeutta	62,06 e/kk, vanhempien tulot voivat korottaa: 62,06–138,37 e/kk.	137,35 e/kk, vanhempien tulot voivat korottaa: 137,35–284,87 e/kk.						
Nuoren kuntoutusraha 16–19 v.	Työ- tai opiskelukyky tai mahdollisuudet valita ammatti tai työ olennaisesti heikentynyt sairauden tai vamman vuoksi.				20 v. täyttämisen jälkeen nuoren kuntoutusrahaa voi saada meneillään olevan kuntoutusjakson tai koulutuksen päätyttyä asti.				
Nuoren kuntoutusrahan määrä	760,26 e/kk (vähimmäismäärä 30,41 euroa/arkipäivä). Muut tulot ja korvaukset voivat vähentää määrää tai estää etuuden maksamisen. Ammatillisen koulutuksen aikaisia työtuloja ei vähennetä.								
Kuntoutusraha	Kuntoutuksen tavoite on työelämässä pysyminen, työelämään palaaminen tai työelämään pääsy. Vähimmäismäärä 23,73 e/arkipäivä. Muut tulot ja korvaukset voivat vähentää määrää tai estää etuuden maksamisen.								
Määrä ammatillisen kuntoutuksen ajalta	760,26 e/kk (vähimmäismäärä 30,41 euroa/arkipäivä). Jos maksaminen perustuu koulutusta koskevaan kuntoutuspäätökseen, niin säännöllisesti maksettavat työtulot vähentävät ammatillisen koulutuksen tai siihen liittyvän harjoittelun ajalta maksettavaa kuntoutusrahaa siltä osin kuin niiden määrä yhteensä ylittää lukukauden ajalta laskettuna 594 euroa kuukaudessa.								
Kuntoutustuki (määräaikainen työkyvyttömyyseläke)	Sairaus, vika tai vamma estää kohtuullisen toimeentulon turvaavan työnteon. Hoito- tai kuntoutussuunnitelma. Ei myönnetä alle 20-vuotiaille, ellei ammatillinen kuntoutus tai nuoren kuntoutusraha ole Kelan selvitysten perusteella mahdollinen tai on keskeytynyt. Alle 20-vuotiaille nuoren kuntoutusraha on ensisijainen etuus.								
Määrä	Vähimmäiseläkkeen/takuueläkkeen määrä 760,26 e/kk.								
Toistaiseksi myönnetty työkyvyttömyyseläke	Sairaus, vika tai vamma estää kohtuullisen toimeentulon turvaavan työnteon. Ei myönnetä alle 20-vuotiaille, ellei ammatillinen kuntoutus tai nuoren kuntoutusraha ole Kelan selvitysten perusteella mahdollinen tai on keskeytynyt. Alle 20-vuotiaille nuoren kuntoutusraha on ensisijainen etuus. Poikkeuksena tietyt ryhmät jolle myönnetään pysyvänä (pysyvästi sokea tai liikuntakyvyttö).			Sairaus, vika tai vamma estää kohtuullisen toimeentulon turvaavan työnteon.					
Määrä	Vähimmäiseläkkeen/takuueläkkeen määrä 760,26 e/kk.								
Eläkkeensaajan hoitotuki	Saa työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea. Heikentynyt toimintakyky.								
Määrä	Perushoitotuki 61,71 e/kk, korotettu 153,636 e/kk, ylin 324,85 e/kk.								
Asumisen tuet Yleinen asumistuki Eläkkeensaajan asumistuki	tarkemmin ks. http://www.kela.fi/henkiloasiakkaat								
Muut etuudet Vammaisetuudet Perhe-etuudet Kotihoidon tuki	tarkemmin ks. http://www.kela.fi/henkiloasiakkaat								

Lähteet: Kela.fi, Finlex

Toimeentulotuki vs. opintotuki

Tarkastelu on syytä aloittaa siitä, miten sosiaaliturva kannustaa NEET-tilanteessa olevaa nuorta koulutukseen. Myös edellä mainittu ”Osku” kiteyttää ongelman: opiskelu ei houkuttele, koska toimeentulotuki on korkeampi kuin opintotuki. 18-vuotta täyttäneillä on itsenäinen oikeus toimeentulotukeen. Ero etuustasoissa on itsenäisesti asuvalla huomattava: 488 euroa/kk vs. 250 euroa/kk opintoraha toisella asteella. Ero korostaa edelleen se, että toimeentulotuki on veroton etuus, kun taas opintorahasta maksetaan veroa (noin 10 %).

Vastalauseena voidaan esittää, että opintotukeen kuuluu myös lainaosuus (400 euroa kuukaudessa 18-vuotta täyttäneellä). Opintolainan osuus korostuu kaikessa opintotuessa elokuusta 2017 alkaen. Tuolloin korkeakouluopiskelijoiden 337 euron opintoraha alennetaan toisen asteen opiskelijoiden opintorahan tasolle 250 euroon ja opiskelijat siirretään yleisen asumistuen piiriin. Samaan aikaan tehtyjen päätösten mukaisesti opintolainan valtiontakaus korotetaan 650 euroon, minkä seurauksena käytännössä kaikki opiskelijat jäävät laskennallisen toimeentulotuen ulkopuolelle.

Monet nuoret kuitenkin tuntevat vastenmielisyyttä lainan ottamista kohtaan muun muassa siksi, että epäilevät kykyään maksaa laina takaisin. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan lainapainotteisuuden kasvattaminen vähentää todennäköisesti sosiaalista liikkuvuutta eli heikentää köyhimpien perheiden lasten mahdollisuuksia opintoihin, koska opiskeluun liittyvä taloudellinen riski kasvaa ja vanhempien varallisuus ja kysy suojata lapsia taloudellisilta riskeiltä korostuu nuorten opiskeluvalinnoilla (Mukkila ym. 2017).

Tämän selvityksen yhteydessä kerätyssä työpajaohjaajien palautteessa ongelma nostettiin toistuvasti esille. Yksi palaute kuului: ”Opintolainaa nämä nuoret eivät useinkaan saa ulosotossa olevien saatavien vuoksi. Toisaalta näyttää toisinaan siltä, ettei nuori motivoitu opintolainaa ottamaan, koska se täytyy maksaa takaisin, ja työmarkkinatukea taas ei tarvitse maksaa takaisin. Vaarana on jääminen kouluttautumattomaksi ja työttömäksi, ja tyytyminen nykyiseen tilanteeseen. Erityisesti, jos taustalla on ylisukupolvista pitkäaikaistyöttömyyttä, jolloin ei välttämättä nähdä koulutusta rahanarvoiseksi panostuksen kohteeksi.”

Maksuhäiriömerkintä voi estää sen opintolainan saamisen, mutta niin ei välttämättä aina ole. Ennen lainatakauksen myöntämistä Kela tarkistaa maksuhäiriöt Suomen Asiakastieto Oy:n luottotietorekisteristä. Lainatakauksen voi saada maksuhäiriöstä huolimatta erillisellä hakemuksella poikkeuksellisten syiden perusteella (maksuhäiriömerkinnän aiheuttama velka on maksettu, velkaantumisen on johtunut takausvelasta, sairaudesta tai yritystoiminnasta).

Toimeentulotuki on selväsi opintorahaa korkeampi 18- ja 19-vuotiailla, jotka voisivat hakeutua toisen asteen opintoihin tai jotka ovat keskeyttäneet toisen asteen opinnot ja siirtyvät siksi toimeentulotuen asiakkaiksi. Tämä johtuu siitä, että toisen asteen opinnoissa vanhempien tulot vaikuttavat 18- ja 19-vuotiaiden opintorahaan ja voivat johtaa siihen, ettei nuori saa lainkaan opintorahaa. Ongelma poistuu elokuussa 2017 jonka jälkeen vanhempien tulot eivät enää vaikuta itsenäisesti asuvien 18- ja 19-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden opintorahan määrään.

Etuusjärjestelmämme yllättävä piirre on se, että myös kotona asuvalla 18-vuotta täyttävällä nuorella on itsenäinen oikeus toimeentulotukeen eivätkä vanhempien tulot vaikuta siihen. Yksin asuvan toimeentulotuki on 487,9 euroa kuukaudessa. Vanhempien luona asuvan toimeentulotuki on 356,2 euroa kuukaudessa. On todennäköistä, että tässä ryhmässä on ollut toimeentulotuen alikäyttöä, joka on poistumassa toimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä. Opiskelijoille ei myönnetä kuin harvinaisissa poikkeustapauksissa toimeentulotukea, koska opintotuen opintolainaosuus lasketaan tuloksi. Alle 18-vuotiailta nuorilta ei edellytetä opintolainan nostamista. Myöskään lastensuojelu jälkihuollossa olevien ei tarvitse nostaa opintolainaa (jälkihuolto kestää 21-vuotiaiksi asti).

Perustoimeentulotuen myöntäminen on siirtynyt vuoden 2017 alusta Kelan hoidettavaksi. Kela vastaa myös toimeentulotukeen kuuluvista sanktioista eli toimeentulotuen perusosan alentamisesta määrääjäksi 20 prosentilla tai 40 prosentilla. Kelan etuusohjeissa todetaan lähtökohdaksi on perusosan alentamisen lähtökohdaksi se, että ”jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan” (Kela 2017d). Alentaminen voidaan tehdä enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan saman kieltäytymisen tai laiminlyönnin johdosta. Perustoimeentulotukea hakeva nuori on on velvollinen ilmoittautumaan työtömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon, ellei hän:

- ole työssä palkansaajana tai yrittäjänä
- opiskele päätoimisesti
- ole työttömyysturvalain mukaisesti määriteltynä työkyvytön, eläkkeellä, vanhempainvapaalla, maatalouden luopumisen tuilla oleva tai saa kuntoutusrahaa tai ansiomenetyskorvausta kuntoutuksen perusteella
- ole laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä
- ole muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä.

Kelan etuusohjeiden mukaan hyväksyttävä syy jättää hakeutumatta työttömäksi on esimerkiksi se, että hakija

- toimii perhehoitajalain mukaisena perhehoitajana vähintään 4 t/pvä
- toimii vanhuksen, vammaisen tai sairaan omaishoidon tuesta annetun lain mukaisena omaishoitajana vähintään neljä tuntia päivässä
- suorittaa varusmies- tai siviilipalvelusta
- hoitaa alle 3-vuotiasta lasta kotona.

Kela voi alentaa perusosaa muun muassa siksi, että

- asiakas on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt sellaisesta yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta julkisesta työvoimapalvelusta, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaksi hänen toimeentulonsa
- asiakas on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota
- ammatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole työttömyysturvalain 2 luvun 13 tai 14 §:n perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen
- kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 3 §:ssä tarkoitettu henkilö on kieltäytynyt osallistumasta aktivointisuunnitelman laatimiseen.

Kela voi alentaa perusosaa enintään 21–40 %, jos

- asiakas on menetellyt toistuvasti tavalla, joka mahdollistaa perusosan alentamisen enintään 20 %:lla, ja tästä syystä on pääteltävissä, ettei hän halua ottaa vastaan työtä tai osallistua toimenpiteisiin, joista on säädetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012), kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tai kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa
- asiakkaan perusosaa on jo alennettu syistä jotka mahdollistavat enintään 20 %:n alennuksen ja hän sen jälkeen kieltäytyy ilman perusteltua syytä työvoimapoliittisesta toimenpiteestä
- asiakkaan toiminnasta seuraa se, ettei työvoimapoliittista toimenpidettä voida tarjota, ja hän tämän lisäksi kieltäytyy ilman perusteltua syytä toimintakykyä edistävästä toiminnasta, joka on kunnassa tehdyn suunnitelman mukaista.

Perusosan alentamisen yhteydessä kunnan (huom.) on laadittava asiakkaan kanssa suunnitelma itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Tämä linkittää Kelan perustoimeentulotuen myöntämisen kuntien (myöhemmin maakuntien) sosiaalipalveluihin. Toistaiseksi ei ole käytettävissä kattavia tietoja siitä, miten usein ja millaisissa tilanteissa perusosan alentamista käytetään sanktiointitoimena. Tilanne muuttunee Kelan saatua perustoimeentulotuen asiakasohjauksen ja -yhteistyön haltuunsa.

Perusosan alentaminen ei ole taloudellisten kannustimien näkökulmasta tehokas toimi opintolainasta kieltäytyvien nuorten opiskeluun. Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa määrääjäksi enimmillään 40 prosentilla. Tuolakin ajalla toimeentulotuki on itsenäisesti asuvalla nuorella korkeampi kuin opintoraha (293 euroa/kk vs. 250 euroa/kk). Kannustinongelma näkyy pahimmillaan toisen asteen keskeyttämisessä. Vanhempien tulojen vuoksi ilman opintorahaa jäänyt 18-vuotias nuori voi saada takaisin kotiin muutettuaan 356 euroa kuukaudessa toimeentulotukena vanhempien tuloista riippumatta. Jos nuori keskeyttää toisen asteen opinnot ilman tutkintoa, toimeentulotukea voidaan kuitenkin alentaa kahdeksi kuukaudeksi 20 prosentilla.

Edellä kuvattuja kannustimien arviointia vaikeuttaa lisäksi asumisen tuen ja erityisesti asumiskustannusten korjaaminen toimeentulotuesta. Opiskelijat siirrettiin vuoden 2017 alusta yleisen asumistuen piiriin. Opintolainan tuloksi lukemisesta johtuen vain pieni osa opiskelijoista saa toimeentulotukea asumiskustannuksiin. Toimeentulotukea saavien asumistuki voi olla kuitenkin selvästi korkeampi kuin opiskelijoiden, sillä toimeentulotuella katetaan asumistuen omavastuu ja sillä korvataan asumistukea suurempia asumismenoja. Tämä koskee siis itsenäisesti asuvia nuoria. Toimeentulotuen edullisuus suhteessa opintorahaan lisääntyy, kun myös asumisen kustannusten korvaaminen otetaan huomioon. Tämä on huomattava ongelma opiskeluihin kannustamisen kannalta.

Työmarkkinatuki vs. opintotuki

Oikeus työmarkkinatukeen alkaa jo 17-vuotiaana. Työmarkkinatukea maksetaan kuitenkin vain aktivointitoimien ajalta alle 18-vuotiaille. 17–19-vuotiaiden aktivointitoimissa korostuvat työkokeilut, omaehtoinen opiskelu (ei kuitenkaan tutkintoon johtava), kuntouttava työtoiminta ja työvoimakoulutus (Kelasto 2017).

Työmarkkinatuki kannustaa tutkintoon johtavaan koulutukseen myös 18–24-vuotiaita. Tähän ikäryhmään kuuluvilla ilman ammatillista koulutusta olevilla on oikeus työmarkkinatukeen työttömyysajalta vain, jos he eivät ole kieltäytyneet tarjotusta työstä tai koulutuksesta. Toisena ehtona on,

että he ovat hakeneet itselleen soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen, eivätkä ole kieltäytyneet, eronneet tai omasta syystään erotettu tällaisesta koulutuksesta. Lisäksi ilman ammatillista koulutusta olevilla työmarkkinatuen odotusaika on viisi kuukautta.

Työmarkkinatuen ja opintorahan ero (nettona noin 558 euroa/kk vs. opintotuki noin 225 euroa/kk) on vieläkin suurempi kuin toimeentulotuen ja opintorahan ero. Kannustinongelma koskee ennen muuta tutkintoon johtavaa koulutusta. Toimeentulotuella (kuntouttava työtoiminta) ja työmarkkinatuella on mahdollista suorittaa muita kuin tutkintoon johtavia opintoja. Investoiminen inhimilliseen pääomaan puoltaisi kuitenkin ennen muuta sitä, että kaikki nuoret suorittaisivat vähintään yhden peruskoulun jälkeisen tutkinnon.

Työmarkkinatuen ja opintotuen muodostama kannustinongelma tuli esille työpajaohjaajien palautteessa:

”Työpajalta saatu työmarkkinatuki ei kannusta opintotuen pienuuden vuoksi nuoria opiskelemaan. Työpajalla ollessaan ja kotoa asuessaan nuori saa työmarkkinatuen ja kulukorvauksen Vanhempien tulot eivät vaikuta näihin etuuksiin, koska nuori osallistuu työllistymistä edistävään palveluun. Siirtyessään opiskelemaan kotona asuva nuori ei saa välttämättä ollenkaan opintotukea. Motivaatio opiskeluun pitää olla todella suuri, jos tuloissa menetys on noin –700 e.”

”Toisaalta monet nuoret kokevat, että opiskelun aloittaminen on hankalaa, koska opintotuki on niin paljon pienempi kuin työmarkkinatuki.”

”Opintotuki puolestaan ei kannusta opiskelemaan. Ainakaan niitä nuoria, jotka ovat jo pitkään olleet kuntouttavassa työtoiminnassa ja saaneet huomattavasti enemmän rahaa kuin mitä opintotuki on.”

Toinen opintojen kannustinongelma liittyy 25-vuotta läheneviin nuoriin. 25-vuotta täyttäneet voivat opiskella työttömyysetuudella enintään 24 kuukautta tutkintoa kohden. Opintoja ei siis kannata aloittaa opintotuella, vaan odottaa 25-vuoden iän täyttymistä. Työpajaohjaaja kirjoitti tilanteesta näin: ” Työpajalla moni on suoraan sanonut, että aikoo olla pajoilla ja kuntouttavassa työtoiminnassa niin kauan, että voi opiskella omaehtoisen koulutuksen tuella täytettyään 25. Alle 25-vuotiaiden työmarkkinatuki näyttäyty työpajan uraohjauksen näkökulmasta ehdottomasti kannustinloukkuna. Näin ollen työpaja ei ole enää eteenpäin suuntaava vaan säilyttävä.”

Työtulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet

Toimeentulotuen, työmarkkinatuen, kuntoutusrahan ja opintotuen kannustimia voidaan lähestyä myös siitä näkökulmasta, miten järjestelmät rohkaisevat tuen saajia hankkimaan omia ansioita. Erot eri etuuksien välillä ovat jälleen suuria. Nuorten kuntoutusrahaa ja kuntoutusrahaa muut tulot ja korvaukset voivat vähentää määrää tai estää etuuden maksamisen. Ammatillisen koulutuksen aikaisia työtuloja ei vähennetä nuoren kuntoutusrahasta. Jos taas kuntoutusrahan maksaminen perustuu koulutusta koskevaan kuntoutuspäätökseen ”säännöllisesti maksettavat työtulot vähentävät ammatillisen koulutuksen tai siihen liittyvän harjoittelun ajalta maksettavaa kuntoutusrahaa siltä osin kuin niiden määrä yhteensä ylittää lukukauden ajalta laskettuna 594 euroa kuukaudessa (vuonna 2017).” Sen sijaan opintotuen saaja voi ansaita jokaisena tukikuukautena 660 euroa ilman tuen alentumista (tuettomina kuukausina raha on 1 970 euroa). Työmarkkinatuen suojaosa on 300 euroa kuukaudessa. Tämän summan ylittävät tulot alentavat 50 prosentilla työmarkkinatukea. Toimeentulotuessa etuoikeutettu tulo on 20 prosenttia mutta enintään 150 euroa. Toisin sanoen toimeentulotuessa saaja voi pitää omista ansioistaan vain 20 prosenttia ja tämänkin summan vain 150 euroon asti. Tämän jälkeen tulot alentavat toimeentulotukea 100 prosentilla kunnes toimeentulotukinormi ylittyy ja oikeus toimeentulotukeen lakkaa.

Työvoimapalveluiden kannustimet

TE-toimisto tarjoavat tai myöntävät nykyisin aktivointitoimina ja työllistymistä edistävinä palveluina työmarkkinatuen saajille työvoimakoulutusta, työkokeiluja, koulutuskokeiluja, työelämävalmennusta, työnhakuvalmennusta, uravalmennusta ja palkkatukea. TE-toimistojen tarjoamien työllistymisen tukitoimien lisäksi kunnat tarjoavat osana sosiaalipalveluita kuntouttavaa työtoimintaa vaikeimmin työllistyville. Kuntouttava työtoiminta on osa aktivointisuunnitelmaa, jonka TE-toimisto ja kunnan sosiaalihuolto laativat asiakkaan kanssa. Nuoret ovat usein työpajoilla kuntouttavassa työtoiminnassa.

Osallistujat saavat työttömyysetuuden tai toimeentulotuen lisäksi kustannusten korvauksena yhdeksän euron päivittäisen kulukorvauksen tai toimintarahaa sekä matkakorvauksia. Mikäli osallistuja on poissa kuntouttavasta työtoiminnasta ilman perusteltua syytä, hänelle ei makseta poissaolopäivältä työttömyyskorvausta. Kieltäytyminen tarjotusta kuntouttavasta työtoiminnasta voi johtaa työttömyysturvan lakkauttamiseen määräaikaista ja toimeentulotuen alentamiseen.

Työpajoilta saadun palautteen perusteella kannustimet eivät kuitenkaan aina toimi. Työpajaohjaajien mukaan työmarkkinatuki kannustaa nuoria työpajatoimintaan, mutta työmarkkinatuen lisäksi monet nuoret saavat korkeiden asumiskustannusten vuoksi toimeentulotukea. Tällöin työmarkkinatuki ei enää kannusta työpajatoimintaan. Seuraavassa otteita työpajaohjaajien palautteesta:

”Eniten olen törmännyt siihen, että työmarkkinatuen päälle haetaan toimeentulotukea ja tämä tarkoittaa, että ei ole väliä vaikka jättää kuntouttavasta työtoiminnasta päiviä välistä, koska toimeentulotuki kannattaa sen työmarkkinatuki osuuden. Tähän toivoisin muutosta, että ei ihan euro eurosta korvattaisi.”

”Perustoimeentulotuen siirtyessä Kelaan, olemme huomanneet että nuorten on helppo kieltäytyä esimerkiksi kuntouttavasta työtoiminnasta. Emme tiedä kenelle lähettäisimme tiedon Kelaan, että nuori ei saapunut aktivointisuunitelman tekoon. Sanktioidaanko nuoria enää ollenkaan, jos kieltäytyy toiminnasta?”

”Ylimääräinen raha kannustaa porukkaa jonkun verran tulemaan pajalle ja se vähentää poissaoloja. Kuitenkin osa nuorista tajuaa että käytännössä saman rahan saa poissaoloista huolimatta toimeentulotuesta.”

Kuntouttavaan työtoimintaan voi liittyä erityisesti nuorilla lukkiutumisen vaikutus:

”Etuusjärjestelmä ei kannusta ainakaan työntekoon. Nuoret, joilla syrjäytyminen on jo alkanut, eivät mieti työntekoa vaihtoehtona. Kouluttamaton nuori voi 4 viikkotunnin kuntouttavalla työtoiminnalla saada koko potin (työmarkkinatuki, kuntouttavan korvaus, mahdollinen lisäosa, matkakorvaus ja siihen vielä asumisen tuet), joten miten pienipalkkainen työ voisi kilpailla tuon tukimäärän kanssa.”

Toinen kannustinloukku liittyy siirtymiseen työpajalta työkokeiluun. Etuudet voivat pienentyä:

”Myös kuntouttavasta työtoiminnasta saadut matkakorvaukset tekevät sen lopettamisesta hankalaa. Täällä maalla, kun on pitkät matkat joka paikkaan. Tämän vuoksi nuoria ei saa innostumaan edes työkokeilusta.”
”Alle 25-vuotias nuori jolla ei ole ammatillista tutkintoa motivoituu usein hyvin työkokeiluun myös sen vuoksi, että hän alkaa saamaan työmarkki-

natukea. Sen sijaan nuori jolla työmarkkinatuki 'pyörii' jo ammatillisen tutkinnon vuoksi –työkokeiluun lähteminen ei ole enää niin selvää. Nuori näkee usein näissä tilanteissa, että työkokeilu ei häntä hyödytä, koska hänen tukensa voi parantua korkeintaan ylläpitokorvauksen verran. Työllistämispalveluissa ammattilaisilla onkin siinä tilanteessa haaste saada nuori motivoitumaan työkokeiluun ja saada hänet motivoitumaan nimenomaan muilla kuin toimeentuloon liittyvillä seikoilla.”

”Ainakin X kaupungissa on vaikea motivoida nuoria siirtymään kuntouttavasta työtoiminnasta työkokeiluun, koska taloudelliset etuudet heikkenevät (ilmainen bussilippu jää pois). Osaa nuorista vaikea motivoida ammatillisiin opintoihin taloudellisten syiden takia.”

Kuntouttavassa työtoiminnassa ongelmana on myös se, ettei järjestelmä kannusta lyhyiden työkeikkojen tekemiseen kuntouttavan työtoiminnan aikana:

”Sitten kuntouttavan työtoiminnan sopimuksella työpajalla oleva nuori, ei voi mennä sopimuksen aikana käymään päivää tai kahta töissä, vaan sopimuksen keskeytetään työsuhteen ajaksi ja nuorelle pitäisi tehdä uusi sopimus, ennen kuin pääse takaisin kuntouttavaan. Uusi sopimus vaatii työntekijöiltä, viranhaltioilta aikaa, jota on hyvin niukasti ja koska TE-toimiston viranomaisenkin täytyy olla mukana kuntouttavaa työtoiminnasta sovittaessa saattaa nuorelle tulla pitkä katkos kuntouttavaan työtoimintaan, jos käy sijaistamassa päivän tai kaksi.”

Vanhempien taloudellisen avun kannustimet

Nuorten sosiaaliturvan kannustimia voi tarkastella myös sen mukaan, miten ne suhtautuvat vanhempien antamaan taloudelliseen apuun ja vanhempien tuloihin. Vanhempien tulot eivät vaikuta toimeentulotukeen, mutta vanhempien (ja muiden) antama taloudellinen tuki – sikäli kun se voidaan havaita – alentaa täysimääräisesti toimeentulotukea.

Työmarkkinatuessa vanhempien tulot vaikuttavat niiden tukeen, jotka asuvat kotona. Osittainen tuki on 50 prosenttia täydestä tuesta. Täyden tuen voi kuitenkin saada, jos vanhemmilla on pienet tulot (alle 1 781 euroa kuukaudessa) tai jos nuori pystyy luotettavasti osoittamaan Kelalle, etteivät vanhemmat tue häntä taloudellisesti. Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta työmarkkinatuki maksetaan täysimääräisenä myös vanhempiensa ta-

loudessa asuvalle. Osittaisella tuella on suuri merkitys. Tammikuussa 2017 työmarkkinatukea sai noin 7 000 nuorta ikäryhmässä 17-19 -vuotta. Heistä noin kolmasosa sai osittaista tukea.

Uusien sosiaalisten riskien kannustimet

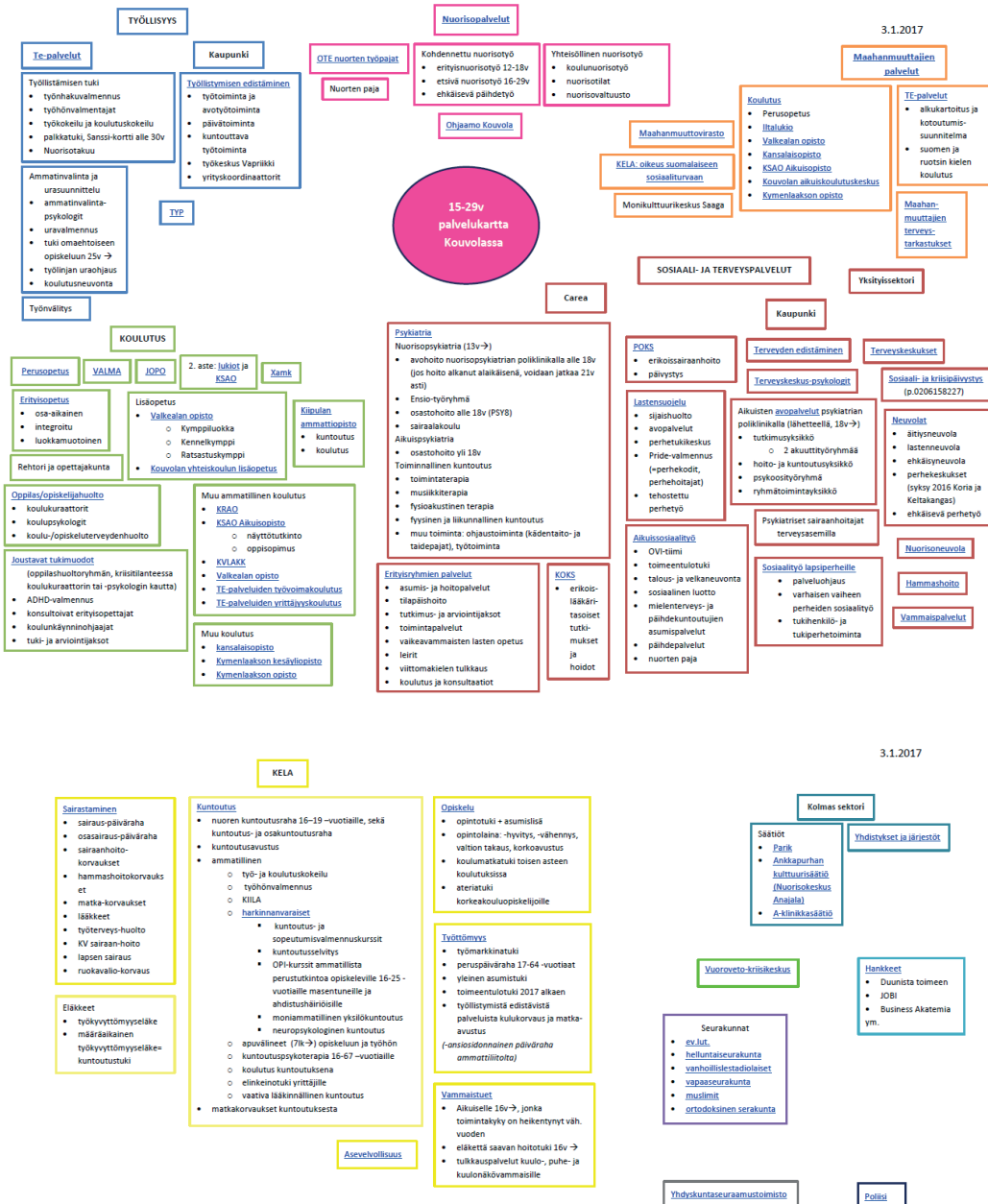
Uudet sosiaaliset riskit eivät ole yhtä selvästi näkyvissä sosiaaliturvajärjestelmässä kuin vanhat riskit. Edellä on jo kuvattu uusista sosiaalisista riskeistä köyhyyttä. Maksuhäiriömerkintä ja ylivelkaantuminen heikentävät nuoren kannustimia itsenäiseen elämään. Maksuhäiriömerkintä voi estää esimerkiksi opintolainan, vuokra-asunnon tai työpaikan saamisen.

Palkkatuloihin kohdistuu ulosotto. Ulosoton suojaosa on yksinäisellä 672,3 euroa kuukaudessa. Jos palkka ylittää suojaosuuden, mutta on enintään kaksi kertaa suojaosuus, ulosmitataan suojaosuuden ylittävästä palkasta kaksi kolmasosaa (tulorajausmittaus $\frac{2}{3} \times (\text{palkka} - \text{suojaosuus})$). Jos palkka on suurempi kuin kaksi kertaa suojaosuus, mutta enintään neljä kertaa suojaosuus, ulosmitataan nettopalkasta yksi kolmasosa ($\frac{1}{3}$). Jos palkka on suurempi kuin neljä kertaa velallisen suojaosuuden määrä ulosmitataan yksi kolmasosa neljä kertaa velallisen suojaosuuden määrää vastaavasta palkanosasta ja lisäksi neljä viidesosaa sen ylittävästä palkanosasta. Palkasta ulosmitataan kuitenkin enintään puolet. (Oikeus.fi 2017). Oikeusministeriön työryhmä selvittää toimita ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukkujen purkamiseksi. Työryhmän toimikausi päättyy kesäkuussa 2017.

Alhainen koulutus puolestaan heikentää työllistymisen kannustimia, koska odotettavissa olevat ansiot suhteessa sosiaaliturvaan (työmarkkinatuki ja toimeentulotuki) ovat melko pienet ja kilpailu matalan koulutuksen työpaikoista on kova. Ongelma koskee erityisesti ilman ammatillista koulutusta olevia nuoria.

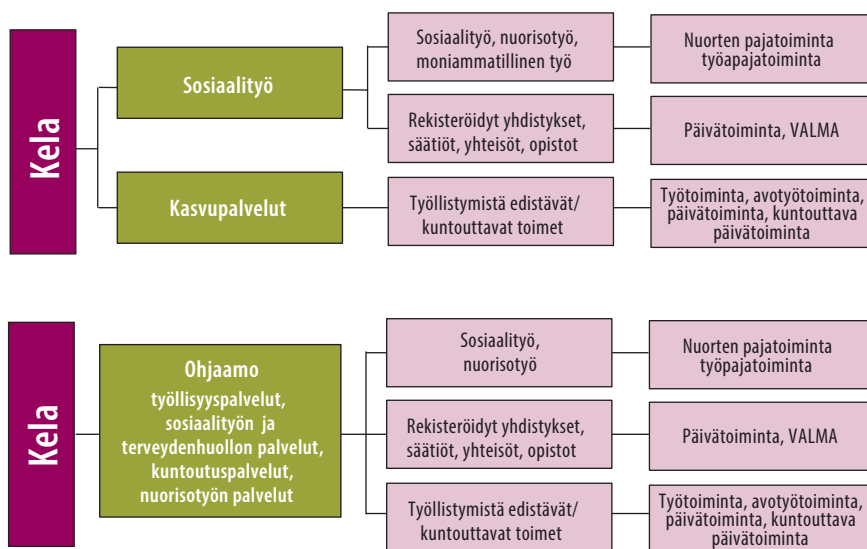
Palvelujärjestelmä ja kannustimet

Kuten oheinen Kouvolan nuorten aikuisten palvelukartta (Kouvolan Ohjaamo 2017) osoittaa nuorten tarpeet on huomioitu paikallisesti usealla hallinnonalalla ja palvelutarjonta on varsin kattava (kuvio 11). Nuorille on tarjolla monipuolista ammattimaista tukea ja apua, mutta monipuolisuus on samalla järjestelmän heikkous, sillä yksittäiset sektorit ja työntekijät eivät aina tunne palvelujärjestelmän mahdollisuuksia.



KUVIO 11. Kouvolan nuorten aikuisten palvelukartta.

Kelalla, sosiaalityöllä ja nykyisillä TE-palveluilla on laajat mahdollisuudet ohjata nuoria eteenpäin, joten nämä ovat avainasemassa palvelutarpeen kartoituksessa ja siihen vastaamisessa. Samaten nämä tahot vastaavat uudessa mallissa osallistumistapojen esittelystä ja niistä neuvottelemisesta sekä osallistumisen seuraamisesta. Kelan roolia nuorten kuntoutuspalveluissa ei voi jättää pois uudesta mallista ja niiden siirtämistä johonkin toiseen organisaatioon ei voi pitää järkevänä. Alla olevissa kahdessa kaaviossa on havainnollistettu, miten nuoren palvelupolku voisi edetä sen jälkeen, kun nuori on kohdattu ensin Kelassa. Yksi vaihtoehto on ohjata nuori Kelasta joko sosiaalityön tai kasvupalvelujen piiriin, joissa hoidettaisiin osallistumistoiminnan koordinointi ja seuranta (kahden polun malli). Toinen vaihtoehto on koota koordinointi ja ohjaus aiemmin hahmoteltuun Ohjaamoon, joka toimisi nuorelle tiedon, palvelujen ja tuen solmukohtana (yhden polun malli).



KUVIO 12. Kahden ja yhden polun mallit nuorten palveluiden koodinointiseksi.

Yhteenveto

Selvityshankkeessa saadussa työpajaohjaajien palautteessa tuli vahvasti esille se, ettei nykyjärjestelmä kannusta työpajatoiminnassa mukana olleita tai mukana olevia nuoria opiskelemaan. Palautteessa oli esimerkkejä lukkiutumisvaikutuksesta:

”Opiskelu ei kannusta rahallisesti ollenkaan, vain motivoituneimmat hakevut opiskelemaan. Opiskelun tuet ja opintolaina eivät kannusta nuoria opiskeluun, varsinkaan jos he ovat ennen opiskelua työttöminä ja tottuvat työttömyysetuudella ja asumistuella elämiseen. Tuot laskevat huomattavasti jos lähtee opiskelemaan ja moni nuorista pohtii harvemmin asioiden kannattavuutta (kuten opiskelun) pidemmällä aikavälillä joten motiivintyötä saa tehdä todella paljon. Osa nuorista on huomannut sen, että kuntouttavalla työtoiminnalla saa huomattavasti vähemmällä panostamisella ja sitoutumisella saman ja joskus jopa paremman toimeentulon kuin esim. työkokeiluun osallistumisella tai pienipalkkaisen työn vastaanottamisella.”

Työpajaohjaajat toivoivat lisää vastikkeellisuutta nuorten etuusjärjestelmään:

”Olen tehnyt sosiaalityötä vuodesta 1986, johtanut sitä yli 10 v ja opettanut ikäluokan toisensa jälkeen soskun rappusille ihan niin kuin mummon rappusille. Vastikkeeton tuki + kuukausien joutenolo + hieman heikot lähtökohdat jo valmiiksi = NEET - nuorten kasvualusta.”

”Nuorten kohdalla toivoisin, että toimeentulotuki olisi vastikkeellista, eli johonkin aktiiviseen toimintaan nuoren pitäisi osallistua, että saa koko toimeentulotuen.”

”Toimeentulotuen vastikkeellisuus aktivoisi henkilöitä, jotka eivät suostu esim. pajalla työskentelyyn tai työnhakuun. Havaintojen mukaan monilla etuuskien menettämisen uhka toimii tehosteena omaan aktiivisuuteen.”

Esimerkit muista maista

NEET-nuorten ongelman syyt ovat länsimaissa ennen muuta talouden globalisaatiossa ja teknologisessä kehityksessä, jotka ovat siirtäneet yksinkertaisia työtehtäviä alhaisemman kustannustason maihin ja korvanneet niitä

uudella teknologialla. Tästä kertoo se, että NEET-ongelma koskee kaikkia EU-maita eikä yksikään maa ole kyennyt ratkaisemaan ongelmaa kokonaan (EU Commission 2010). Tämän selvityksen yhtenä tavoitteena on ”arvioida, onko mahdollista luoda (ja millainen se olisi suhteessa nykyiseen etuus- ja palvelujärjestelmään) alle 25-vuotiaille yksi etuus, jonka aktivoivat elementit vahvistavat nuorten osallisuutta ja toimintakykyä/ ehkäisevät syrjäytymistä ja vähentävät koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten määrää”. Seuraavassa käsitellään NEET-nuoria koskevaa sosiaaliturvajärjestelmää Pohjoismaissa sekä Hollannissa ja Saksassa tästä näkökulmasta.

Pohjoismaissa Ruotsi ja Suomi poikkeavat Tanskasta ja Norjasta siinä, että kahdessa jälkimmäisessä maassa ammattikoulutukseen liittyy kiinteästi yrityksissä tehtävä harjoittelu. Ruotsissa ja Suomessa ammattikoulutus on koulukeskeistä. Tutkimusten mukaan malleissa ei ole eroa keskeyttämisen määrissä tai keskeyttäneiden työmarkkinamahdollisuuksissa, mutta ammattikoulutuksen päättämisen jälkeen nuoret pääsevät Tanskassa ja Norjassa paremmin kiinni työelämään kuin Suomessa (Hyggen 2015, 33).

Keskeiset erot vertailumaiden ja Suomen nuoria koskevassa etuus- ja palvelujärjestelmässä liittyvät sosiaalisten riskien yhdistämiseen sekä velvoittamiseen. Monessa maassa nuorten toimeentulon turvaavat etuudet eli meikäläisittäin toimeentulotuki ja työttömän perusturva on yhdistetty. Lisäksi monissa maissa nuorille asetetaan tiukempia velvoitteita aktiivitoimiin (ml. opiskelu) osallistumisesta (ks. myös Eleveld 2016). Saksan, Tanskan ja Hollannin sosiaaliturvajärjestelmät pohjautuvat sopimukseen perustuvan mallin, jossa työttömän nuorten täytyy hyväksyä koulutus- tai työvelvoitteita sosiaaliturvaa vastaan (vrt. Hiilamo ym. 2017). Lähes kaikissa Euroopan maissa on mahdollisuutta velvoittaa toimeentulotuensaajia esimerkiksi jonkinlaiseen yhdyskuntatyöhön (”hyötytyöhön”). Vuoden 2015 tammi-kuun tilannetta kuvaavan 25 Euroopan maan vertailun mukaan toimeentulotuen saajia voidaan velvoittaa yhdyskuntatyöhön Hollannin, Saksan ja Tanskan lisäksi Isossa-Britanniassa, Portugalissa, Sloveniassa, Ruotsissa, Irlassa, Itävallassa, Puolassa, Sveitsissä, Luxemburgissa, Belgiassa, Bulgariassa, Kroatiassa, Norjassa, Romaniassa ja Liettuassa. (Kosonen & Hiilamo 2017).

Hyötytyötä käyttävien mallien tausta-ajatuksena on, että viimesijaisen toimeentuloturvan saaminen edellyttää ”vastapalveluksen”. Samaan aikaan ”vastapalvelus” on ainakin Tanskassa myös investointi inhimilliseen pääomaan. Tanska tarjoaa pakkotyön ohella erityisesti nuorille työttömille kouluttautumismahdollisuuksia ja ammatillista täydennyskoulutusta ”vastikkeeksi” sosiaaliturvan saamisesta.

Ruotsissa kunnat vastaavat viimesijaisesta toimeentuloturvasta (ekonomiskt bistånd). Työttömän perusturvaa myönnetään 20-vuotta täyttäneille, jotka ovat työskennelleet vähintään kuusi kuukautta edeltävien 12 kuukauden aikana (OECD 2016). Työttömillä tuen saannin ehtona on aktiivinen työnhaku sekä osallistuminen kunnan tai työvoimahallinnon palveluihin. Kieltäytyminen johtaa toimeentulotuen maksamisen keskeyttämiseen tai alentamiseen. Perusturvan kesto on rajattu (300 päivää yksinäisillä ja 450 päivää huoltovelvollisilla). Nuorten tukien sanktiointi on ollut mahdollista 1990-luvun lopulta alkaen.

Ilman työttömän perusturvaa jäävät 18-25 -vuotiaat voivat saada nuorten kehittämiskorvausta (utvecklingsersättning) aktivointitoimien ajalta (OECD 2016). Tuen määrä riippuu nuoren iästä ja koulutuksesta. Nuorilla keskeinen työvoimapolitiittinen aktivointiohjelma on nuorisotakuu (ungdomsgaranti). Lisäksi Ruotsissa on muita nuorille kohdistettuja työvoimahallinnon toimia kuten valmistava tai orientoiva koulutus (förebredande eller orientaterande utbildning) ja työharjoittelu (arbetspraktik). Ruotsin laajin aktivointiohjelma on työ- ja kehittämistakuu (JOB), mutta se on kohdennettu ennen muuta yli 25-vuotiaille pitkäaikaistyöttömille (vuonna 2014 alle 25-vuotiaita oli vain yksi prosentti osallistujista). (Saikku 2015).

Useat Ruotsin kunnat tarjoavat toimeentulotuen saajille niin sanottuja hyvinvointi- ja resurssitöitä (servicepatruller, välfärdsjobb, resursjobb). Tehtävät sijoittuvat yleensä kunnan omiin toimintoihin. Kunnat tekevät työsopimuksen aktivoitavien kanssa ja työstä maksetaan palkkaa (vuoden 2014 tasossa noin 1 900 euroa kuukaudessa). Esimerkiksi Uppsalan kaupunki on linjannut, että hyvinvointityötä voidaan tarjota niille, jotka ovat olleet toimeentulotuella vähintään 12 kuukautta tai kuusi kuukautta, jos kyse on alle 25-vuotiaista. Osa työajasta voi olla opintoja. Kuntien toiminta muistuttaa Suomessa 1990-luvun taitteessa voimassa ollutta Lex Leppänen nimellä kulkenutta työllisyyslakia, jonka kuntien oli järjestettävä töitä nuorille kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen. Aluksi työllisyyslaki alensi voimakkaasti työttömyyttä, koska Suomessa oli noususuhdanne. Lain velvoitteet kunnille purettiin asteittain, kun työttömyys kääntyi rajuun nousuun 1990-luvun alun laman yhteydessä. (Kokko ym. 2013).

Norja on ollut Pohjoismaissa edelläkävijä nuorisotakuun kehittämisessä. Norja otti jo 1970-luvun lopulla käyttöön aktivointitoimet (arbeidsmarkedsrettet tiltaksplass) 16-19 -vuotiaille, jotka eivät olleet koulussa tai työssä. Norjan nuorisotakuu on muuttanut muotoaan ajan kuluessa. Vuodesta 2009 alkaen kaikilla alle 20-vuotiailla nuorilla on ollut oikeus osallistua aktivointitoimiin, saada koulutuspaikka tai työpaikka. Takuu ulottuu myös niihin 20–24-vuotiaisiin, jotka ovat olleet työttöminä kuuden kuu-

kauden ajan. Norjan pätevyitysohjelmassa ei kuulu työtä tai työnomaista toimintaa. Muutoin toiminnassa on velvollisuus osallistua sosiaaliturvatuuden menettämisen tai sen vähentämisen uhalla.

Tanska muutti dramaattisesti toimeentuloturvajärjestelmänsä vuoden 2014 alusta. Tämän jälkeen ilman tutkintoa olevat alle 30-vuotiaat eivät ole saaneet lainkaan toimeentulotukea. Sen sijaan heille maksetaan koulutustukea (uddannelsehjelp). Koulutustuki on alhaisempi kuin toimeentulotuki. Ilman tutkintoa olevat alle 30-vuotiaat voivat suuntautua joko koulutuslinjalle (uddannelsesparat) tai aktivointilinjalle (aktivitetsparat). Koulutuslinjalla olevien oikeus ja velvollisuus on osallistua koulutukseen. Aktivointilinjalle ohjataan ne nuoret, jotka eivät terveys- tai muiden ongelmien vuoksi voi osallistua koulutukseen. Heillä on velvollisuus osallistua aktivointitoimiin, joihin kuuluu työharjoittelu (virksomhedspraktik), palkkatuettu työ (job med løntilskud) sekä ohjaus ja pätevyityminen (vejledning og opkvalificering). Tanskassa jo toisen asteen opintoihin sisältyy enemmän oppisopimuskoulutusta kuin Suomessa ja Ruotsissa, mikä selittää maan alhaisempaa NEET-astetta (Bäckmann et al. 2011).

Jo ennen vuotta 2014 alle 25-vuotiaiden NEET-nuorten oikeutta etuuksiin oli rajattu ja heihin kohdistettiin ankaria velvollisuuksia. Koulutusta odottaville ja työlinjalle kolmen kuukauden jälkeen vielä ilman työtä oleville tarjotaan hyötytyötä (nyttejob). Työn löytäminen nuorelle on kunnan velvollisuus. Mikäli nuori kieltäytyy toimenpiteistä, etuuksia voidaan leikata. Aktiivisiin toimiin osallistuvien kohdalla etuuksia puolestaan voidaan korottaa siten, että taso vastaa toimeentulotuen tasoa. Hyötytyö kestää enimmillään 13 viikkoa. Sen järjestäjä voi olla kunta, alueviranomaisena, valtio tai kolmannen sektorin organisaatio. Henkilön on pysyttävä aktiivisena työnhakijana hyötytyön aikana. Työ voi olla esimerkiksi vanhusten ulkoilutusta, rantojen siistimistä tai polkupyörien korjaamista. Hyötytyötä ei tarjota niille, joilla on monia työllistymisen esteitä. (Saikku 2015).

Tanskan malli on palveluintensiivinen, mikä näkyy myös siinä, että Tanska käyttää selvästi muita pohjoismaita enemmän resursseja aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan. Tanskan malli on onnistunut työllistämään vaikeassa asemassa aikaisemmin olleita työttömiä (Andersen & Svarer 2007). Suomen nykyisellä kuntouttavan työtoiminnan mallilla on periaatteessa samat tavoitteet Tanskan mallin kanssa, mutta käytännössä tavoitteita ei kuitenkaan Suomessa useinkaan saavuteta -- osin palkkatuetun työn ja ylipääntään aktiivisen työmarkkinapolitiikan resurssien puutteesta johtuen.

Tanskan uudistuksen tavoitteena oli, että kaikki nuoret olisivat joko töissä tai opiskelisivat. Uudistus ei ollut aivan niin radikaali kuin miltä se näytti, sillä vastaavia järjestelyitä oli käytetty aikaisemmin useissa kunnissa.

Esimerkiksi Aalborg ja Århus olivat tarjonneet jo aikaisemmin hyötytyötä. Kaupunkien kokemuksista on olemassa jo tuloksia. Aalborgissa kuntien ja työmarkkinaosapuolien edustajista koostuva toimikunta suunnittelee ja hyväksyy hyötytyöt. (Kangas 2014).

Vuoden 2014 jälkeen kunnat ovat tarjonneet hyötytyötä ennen muuta nuorille työttömille. Työnantajajärjestön mukaan uudistus on ollut menestys, sillä monet nuoret olivat jättäneet hakematta koulutustukea hyötytyöhön tutustumisen jälkeen. Syynä toki voi olla myös se, että nuoret jäävät elämään vanhempiensa kustannuksella. Roskilden yliopiston laadullinen haastatteluihin perustuva tutkimus päättyi siihen, että hyötytyö oli ollut nuorille myönteinen kokemus: koulutustuki antoi vakautta toimeentuloon sekä työ arvokkaita kokemuksia ja mahdollisuuden kirjata työkokemus ansioluetteloon (Rasmussen ym. 2016). Kyseessä oli kuitenkin maisteriopiskelijoiden tekemä tutkimus, joka pohjautui vain kolmen nuoren kokemukseen. Aikaisempi rekisteritutkimus (Svarer 2011) osoitti sanktioilla olevan myönteisen vaikutuksen työllistymiseen, mutta tutkimusaineistosta puuttivat nuoret, joilla on muita ankarammat sanktiot.

Saksassa vaikeasti työllistyville ryhmille tarjotaan työvoimakoulutusta, palkkatukea, työharjoittelua ja ammatillista koulutusta. Lisäksi Saksassa on käytössä yhden euron töitä (Ein Euro Job) voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden palveluksessa. Työttömät nuoret ohjataan välittömästi yhden euron töihin. Töiden vastaanottaminen on pakollista työttömän perusturvan saajille (työttömyystuki, UBI). Tukea voidaan sanktioida 10-100 prosenttia enintään kolmen kuukauden ajalta. Työstä ei makseta palkkaa, vaan 1-2 euron korvausta tunnilta työttömyystuen lisäksi. Yhden euron töihin on valikoitunut erityisesti nuoria. Vaikutusarvioiden tulokset ovat ristiriitaisia (Saikku 2015). Hohmeyer ja Wolff (2012) tutkivat propensity score matching –menetelmällä yhden euron töihin osallistuneiden ansioiden myöhempiä kehityksiä. Osallistuminen paransi hieman miesten muttei naisten työllistymismahdollisuuksia. Nuorten työllistymismahdollisuudet heikkenivät. Wolff ym. (2010) saivat aikaisemmin vastaavia tuloksia. Tosin pelkkä uhka yhden euron töihin joutumisesta saattaa kannustaa nuoria etsimään töitä tai luopumaan sosiaaliturvan hakemisesta (Hohmeyer & Wolff 2012).

Saksassa on käytössä minimipalkkalainsäädäntö (vuoden 2017 alusta 8,84 euroa tunnilta). Minimipalkkalainsäädäntö ei myöskään koske harjoittelijoita, joiden harjoittelujakso on lyhyempi kuin kolme kuukautta kestoltaan, eikä järjestötyötä, vaikka se olisi minimipalkkalain alaisella työalalla. Nuoret voivat ajautua tekemään epätyypillisiä töitä vailla toivoa työmarkkina-asemansa parantumisesta. Yhden euron töiden tekeminen voi olla nuorille leimaavaa ja vaikuttaa negatiivisesti heidän tuleviin työuriinsa.

Hollannissa tuli vuonna 2015 voimaan ”osallistumislaki” (Participatiewet), jonka tavoitteena on ehkäistä vaikeasti työllistyvien syrjäytymistä. Yksi ja sama etuus (Wet Werk en Bijstand, WWB) kattaa Hollannissa työttömän perusturvan ja toimeentulotuen. Jo aikaisemmin Hollannin työttömyysturvassa oli sanktioita, jotka kohdistuivat erityisesti nuoriin. Sanktioilla oli myönteinen vaikutus työllistymiseen (Abbring ym. 2005). Vuodesta 2015 alle 27-vuotiaalla hakijalla on neljän kuukauden karenssi kunnan myöntämälle WWB-tuelle. Tuen saaja on velvollinen ottamaan vastaan kunnan tarjoamaa työtä eli osallistumistyötä. Nuorilla on kaksi vaihtoehtoa: opiskella tai tehdä osallistumistyötä. Vapaaehtoistyön mallit ovat hieman erilaisia eri kunnissa. Rotterdamissa työt ovat muun muassa katujen hoitoa ja koulujen siivousta. Amsterdamissa valikoimaan kuuluu tarjoilupalveluita, kiinteistönhuoltoa, ulkoalueiden kunnostusta ja ylläpitoa, pesulapalveluita ja rakennusalan töitä. Nuoret ovat osallistuneet muun muassa Amsterdamin puolustuslinnoituksen kunnostusprojektiin. Projektin nuorista 90 prosenttia pääsi myöhemmin avoimille työmarkkinoille tai ammatilliseen koulutukseen (Nykänen & Raivio 2013, 10–12).

Perusteet nuorten erilaiselle kohtelulle

Olennainen kysymys Suomen nuorten etuusjärjestelmän uudistamisessa koskee yhdenvertaisuutta. Voidaanko alle 25-vuotiaita nuoria kohdella eri tavalla kuin muita? Nuorten osallistumistulon ja siihen liittyvien palveluiden käyttöön ottaminen edellyttäisi tätä. Myös edellä kuvatut ulkomaiset esimerkit kertovat, että näin menetellään säännönmukaisesti esimerkiksi muissa pohjoismaissa sekä Saksassa ja Hollannissa. Suomessa poikkeamista täysi-ikäisten yhdenvertaisesta kohtelusta on kuitenkin arvioitava kansallisen lainsäädännön valossa.

Vuonna 1995 Paavo Lipposen I hallitus ehdotti työmarkkinatuen muuttamista siten, että alle 20-vuotiaille maksettaisiin työmarkkinatukea työttömyysajalta vain, jos hänellä on ammatillinen koulutus (HE 172/1995 vp). Tukea saisivat vain ammatillisen koulutuksen suorittaneet sekä aktivointitoimiin osallistuvat. Samassa yhteydessä odotusaikaa ehdotettiin pidennettäväksi kolmesta viiteen kuukauteen. Perusoikeussäännösten soveltamisen vuoksi asiasta pyydettiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotuksen tavoitteena oli kannustaa nuoria koulutukseen ja työhön passiivisen etuuden saamisen sijaan sekä vähentää nuorisotyöttömyyttä, joka johtuu ammattitaidon ja koulutuksen puutteesta. Valiokunta tarkasteli ehdotusta sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden että perustulotoimeenturvan näkökulmasta. Tuolloin oli vielä voi-

massa hallitusmuoto, jonka kansalaisten yhdenvertaisuutta koskeva pykälä oli asiallisesti sama kuin vuonna 1999 voimaan tullessa perustuslaissa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotus asettaa 17-19-vuotiaat nuoret eri asemaan muiden vastaavien ryhmien verrattuna työmarkkinatuen saamisedellytysten osalta. Valiokunnan mukaan erityiskohtelulle oli kuitenkin perusteltua: ”Ammattikoulutusta vailla olevien nuorten tällaista erilaista kohtelua pidetään esityksessä perusteltuna, koska heidän mahdollisuutensa vakiinnuttaa asemansa työmarkkinoilla ovat huonot, etenkin vallitsevassa tilanteessa. Ammattikoulutuksen hankkiminen parantaisi heidän tulevaisuuden työnäkymiään”. Perustoimeentuloturvaan liittyen perustusvaliokunta viittasi perusoikeusuudistuksen säätämisasiakirjoihin. Valiokunta katsoi, ettei hallitusmuoto aseta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle: ”Nämä ehdot voivat nyt esillä olevan sosiaalisen riskitilanteen, työttömyyden, luonteen huomioon ottaen hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä”. (PeVL 17(1995 vp).

Toimeentulotuki lain (10 §) perusteella perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia ammatillista koulutusta vailla olevalta täysi-ikäiseltä alle 25-vuotiaalta, joka on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole työttömyysturvalain 2. luvun 13 tai 14 §:n perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen. Perusosa suuruutta voidaan alentaa enintään 40 prosentilla, jos kieltäytyminen on toistuvaa. Lakimuutos tuli voimaan vuonna 2011. Muutoksen perusteena oli se, että aiempi käytäntö teki nuorten koulutukseen kannustamisen vaikeaksi. Tuolloin syntyi tilanteita, joissa työmarkkinatuki evättiin koulutuksen keskeyttäneiltä tai siitä kieltäytyneiltä nuorilta, mutta samoille nuorille myönnettiin kuitenkin lähes samansuuruisia toimeentulotukea.

Käsitellessään edellä mainittua muutosta eduskunnan perusturvalakivaliokunta ei pitänyt täysin asianmukaisena sitä, että yhden etuuden (työmarkkinatuen) epäminen aiheuttaa samalla toisen, tarkoitukseltaan erilaisen ja viimesijaiseen toimeentuloon liittyvän etuuden alentamisen. Valiokunta kuitenkin totesi, että ”säätelyn tavoite, nuoren henkilön aktivoiminen työelämään ja yhteiskuntaan yleisemminkin, on kuitenkin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä etenkin, kun otetaan huomioon perustuslain 18 §:n 2 momentti, joka koskee julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.” (PeVL 34/2010 vp).

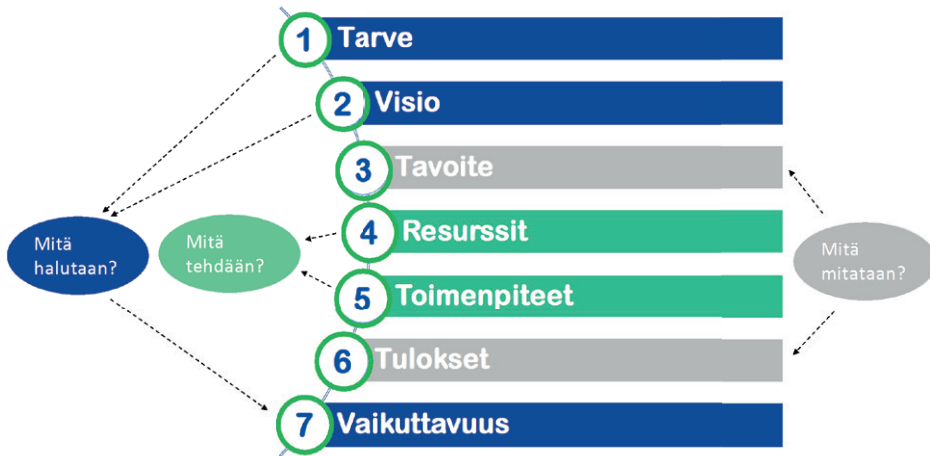
NEET-nuoria koskevien toimenpiteiden vaikuttavuus

Pohjoismaiden ministerineuvoston yhteydessä toimi lasten ja nuorten komitea (NORDBUT) julkaisi vuonna 2015 tutkimusyhteenvedon, jossa tarkasteltiin ulkopuolisiin nuoriin kohdistettujen politiikkainterventioiden vaikuttavuutta (Hyggen 2015). Katsauksen mukaan nuorisotakuu ei ole ollut kovinkaan vaikuttava toimenpide. Ainoat positiiviset vaikutukset liittyvät niin sanottuun motivointivaikutukseen (tunnetaan myös nimellä pelotevaikutus) eli siihen, että nuoret hakeutuvat aktiivisemmin koulutukseen tai työhön välttääkseen osallistumisen nuorisotakuun tarjoamiin tai vaatimiin toimiin. Ohjelmilla on ollut vain vähän tai ei lainkaan vaikutusta osallistujien työllistymiseen. Jotkut tutkimukset ovat itse asiassa havainneet kielteisiä vaikutuksia. Nuorisotakuun toimiin osallistuneilla on havaittu niin kutsuttu lukkiutumiskaikutus eli nuoret ovat jääneet nuorisotakuutoimiin eivätkä ole hakeutuneet muuhun koulutukseen tai töihin. Sen sijaan yleiset eli kaikkiin työttömiin kohdennetut aktivointitoimet – palkkatuki, työvalmennus ja muut aktivointitoimet -- ovat olleet vaikuttavia myös NEET-nuorten määrän vähentämisessä. Tulokset ovat pettymys ja jyrkässä ristiriidassa sen kanssa, että nuorisotakuuta pidetään EU:ssa ja Suomessakin keskeisimpänä politiikkainterventiona nuorten tukemiseksi. Tutkimuskatsauksen loppupäätelmän mukaan nuoria voidaan auttaa sitä enemmän toimenpiteet muistuttavat koko väestölle suunnattuja toimenpiteitä ja mitä vähemmän niitä on kohdistettu erityisesti nuoriin. leimaavia toimenpiteet ovat.

Nuorten palveluiden vaikuttavuutta koskevat tutkimukset osoittavat, että palvelut onnistuvat sitä paremmin mitä aikaisemmin ne tavoittavat nuoret (lapset), mitä räätälöidympiä ne ovat, mitä tiiviimpää nuoria seurataan ja mitä sujuvampaa on eri toimijoiden yhteistyö. Nuorten omiin kokemuksiin perustuvat tutkimukset osoittavat, että ratkaisevaa on ollut yhden henkilön sitoutuminen nuoren tilanteen parantamiseen. Kyseinen henkilö on voinut olla opettaja tai harjoittelun ohjaaja, koulun terveydenhoitaja tai urheilvalmentaja, työnvälitystoimiston virkailija tai sosiaalityöntekijä. Ratkaisevaa ei ole avun tarjoajan ammatillinen tai organisatorinen asema, metodi tai arena, vaan nuoren kohtaaminen. Nuoret eivät kohtaa järjestelmää vaan ihmisen. Nuoren kanssa matkaa kulkevat aikuiset ovat ratkaisevassa asemassa ovien avaajina ja järjestelmässä suunnistajina. (Hyggen 2015, 47).

Nuoriin kohdistettujen palvelujen vaikuttavuuden arvioinnissa ei ole toistaiseksi edetty Suomessa erityisen pitkälle. Julkinen sektori, järjestöt ja yritykset tuottavat erilaisia nuorten hyvinvointia edistäviä palveluja, joiden vaikuttavuutta ei ole kuitenkaan kyetty täysipainoisesti mittaamaan. Muun muassa tästä johtuen Me-säätiö, Sitra, Veikkaus, Raha-automaattiyhdistys

(nyk. STM:n STEA), Opetus- ja kulttuuriministeriö ja ARVO-liitto ovat käynnistäneet toimenpidekokonaisuuden (Hyvän mitta –hanke), jonka tarkoituksena on juurruttaa vaikuttavuuden arviointi osaksi yhteiskunnan rahoittamien palvelujen suunnittelua ja arviointia. Tulevaisuudessa erilaisia rahoitettavia hankkeita muotoiltaessa tulisi ottaa huomioon kaikki vaikuttavuusketjun (ks. kuvio 13) näkökulmat, jotta palveluiden kustannusvaikuttavuutta voidaan jälkikäteen tarkastella kokonaisuutena.



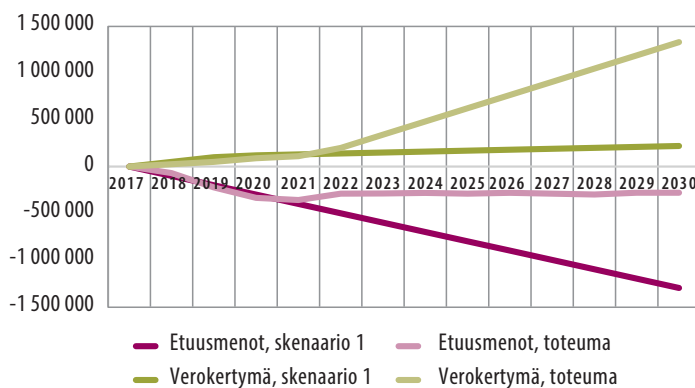
KUVIO 13. Hyvän mitta hankkeen 7 askelta vaikuttavuuden arviointiin (Pyykkönen et.al 2017).

Nuorille kohdistettujen palveluiden vaikuttavuutta tarkasteltaessa lähtökohtana tulisi vaikuttavuusmittareiden asettaminen suhteessa alkuperäiseen tarpeeseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että palvelujen vaikuttavuutta tulisi esim. nuorten osalta arvioida suhteessa nuorten elämäntilannetta kuvaaviin pitkän aikavälin indikaattoreihin (esim. työllisyysaste, keskeyttämisaste ym.), eikä vain suhteessa hankkeen tai palvelujen omiin tavoitteisiin (kuinka hyväksi palvelu tai hanke on koettu). Hankkeiden onnistuminen omina itsenäisinä kokonaisuuksina ei väistämättä takaa vaikuttavuutta suhteessa alkuperäiseen tarpeeseen.

Palvelujen kustannusvaikuttavuuden tarkastelussa tulisi ottaa huomioon kuinka paljon nuorten palveluihin kohdistetut uudet investoinnit ovat tuottaneet hyötyjä (esim. säästyneet etuusmenot, kertyneet verotuotot, ks. kuvio 14) suhteessa siihen, että vanhan palvelukokonaisuuden toteuttamista olisi jatkettu entiseen malliin. Luotettavinta mittaaminen on suoritta-

malla satunnaistettu kenttäkoe kahden tai useamman palvelun välillä (ks. esim. Hämäläinen & Verho 2017) ja vertailemalla valittuja indikaattoreita kahden ryhmän välillä.

Monitekijäiset yhteiskunnalliset ilmiöt ovat kuitenkin usein erittäin haasteellisia tutkimuskohteita ja luonnontieteissä vaikuttavuusnäytön arvoasteikon huipulla olevien satunnaistettujen koasetelmien hyödyntäminen on vaikeaa. Eettiset syyt ja tutkimuslainsäädäntö asettavat omat vaatimuksensa puhtaille kokeellisille satunnaistetuille tutkimuksille ja ei-kokeellisissa tutkimuksissa, kuten pitkäaikaisseurannat, haasteellista on pystyä ottamaan huomioon riittävän kattavasti tekijöitä, jotka vaikuttavat monitekijäisiin ilmiöihin (valikoituminen ja sekoittavat tekijät). (Koskenvuo ym. 2015.)



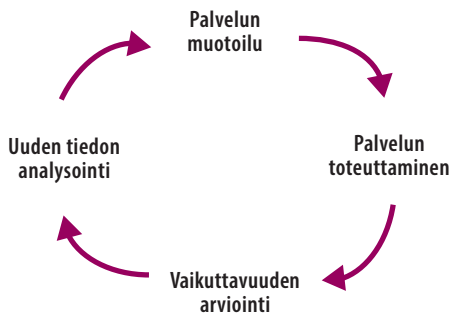
KUVIO 14. Esimerkki vaikuttavuusperusteisesta mallinnuksesta (ks. tarkemmin Pyykkönen 2016).

Osallistumistuloa koskeva vaikuttavuusarvioinnin lähtökohtana tulisi olla suorat ja välilliset muutokset niin etuusien kysynnässä kuin palveluidenkin kysynnässä, lyhyellä (toteuma) sekä pitkällä aikavälillä (laskennallinen). Käytännössä tämä tarkoittaa palveluiden osalta sitä, että kartoitetaan mitä palveluita uudella ohjaamomallilla korvataan, ja mitä muutoksia muiden palveluiden kysynnässä tapahtuu uuden palvelun myötä (kuten vähentykö esim. sote-palveluiden tarve, lisääntykö esim. kulttuuripalveluiden tarve).

Jotta uudistuksen kustannusvaikutuksista saadaan riittävän kattava kuva, NEET –nuorille tarjottavien palveluiden vaikuttavuuden seurantaan tulisi panostaa jo palvelumallia suunniteltaessa. Suunnitteluvaiheessa tulisi varmistaa, että palveluiden vaikuttavuuden arvioinnin edellyttämä data pystyt-

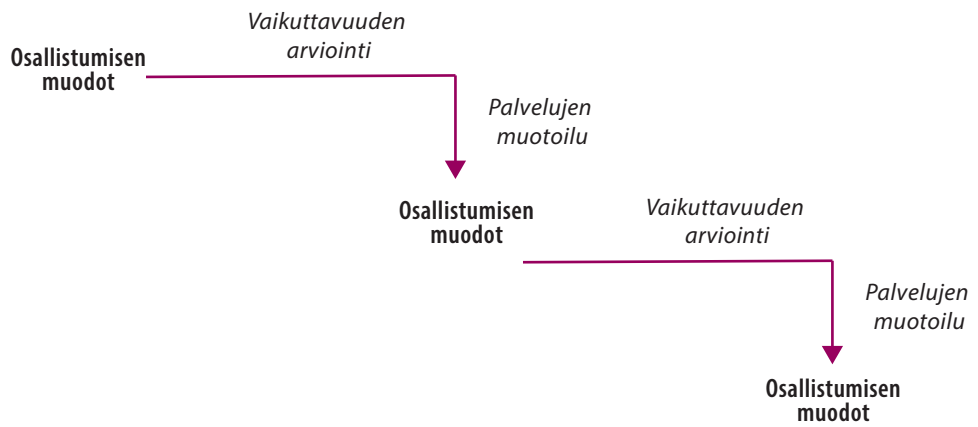
tään tuottamaan riittävällä tarkkuudella koko palvelun ajalta, siten että erilaisesta arviointiasetelmat (ml. verrokkiryhmät) ovat mahdollisia.

Vaikuttavuutta tarkasteltaessa tulisi jatkuvasti arvioida minkälaisiin työllistymis- ja opintopolkuihin osallistumistulo ohjaa suhteessa alkuperäisiin tarpeisiin. Polkujen seurannalla voitaisiin varmistaa, että osallistumisen muodoista ei syntyisi nuorille loukkuja suhteessa alkuperäisiin tavoitteisiin. Kestäviin työllistymis- ja opintopolkuihin tähtäävän palvelumallin muotoileminen ohjaamossa edellyttää jatkuvan kehittämisen mallin omaksumista (ks. kuvio 15), jossa palvelujen arviointia seuraa uuden tiedon analysointi, ja palvelujen uudelleenmuotoilu uuden datan pohjalta.



KUVIO 15. Jatkuvan kehittämisen malli ja vaikuttavuuden arviointi (Pyykkönen et.al 2017).

Osallistumistulon osalta jatkuvan kehittämisen malli tarkoittaa sitä, että mm. osallistumisen muotoja arvioidaan jatkuvasti alkuperäisten vaikuttavuusindikaattoreiden näkökulmasta. Mikäli arvioinnissa osoittautuu, että yksi tai useampi osallistumisen muoto ei johda alkuperäisiä tavoitteita kohti, tulee osallistumisen muotoja päivittää muotoilemalla ne uudella tavalla ja kokeilla niiden toimivuutta vaiheittain (ks. kuvio 16).



KUVIO 16. Osallistumisen muotojen vaiheittainen kehittäminen.

LOPUKSI

Vertailevasta näkökulmasta Pohjoismaat ovat lapsille ja nuorille maailman paras paikka kasvaa. Pohjoismaiden joukosta Suomi tunnetaan korkeatasoisimman koulutuksen maana. Nämä faktat on syytä muistaa myös siinä ongelmakeskeisessä keskustelussa, joka koskee NEET-nuoria. Suomessa tehdään jo paljon sen hyväksi, että nuorten siirtymävaihe peruskoulutusta toiselle asteella ja sen jälkeen työelämään olisi mahdollisimman helppo. Meiltä puuttuu kuitenkin edelleen tietoa siitä, mitkä toimenpiteet ovat vaikuttavia ja miten kohdentaa rajallisia resursseja.

Tämän selvityksen lähtökohtana oli havainto NEET-nuorten määrän lisääntymisestä Suomessa. Aikaisempi tutkimus osoittaa NEET-nuorten määrän reagoivan herkästi työmarkkinatilanteeseen (ks. esim. Hämäläinen & Hämäläinen 2012). Suomen vertailumaita korkeampi NEET-nuorten määrä liittyy ennen muuta yleiseen työllisyystilanteeseen. Suomessa nuorten voimassa olevat työsuhteet ovat lyhytkestoisia myös muihin maihin verrattuna. Lisäksi nuorten ja nuorten aikuisten on entistä vaikeampaa päästä ylempään toimihenkilöasemaan. (Alatalo ym. 2017). Yleisen työllisyystilanteen parantuminen on todennäköisesti tehokkain ja vaikuttavin keino NEET-nuorten määrän vähentämiseksi. Lisäksi tarvitaan nuoria työllistävillä tahoille suunnattuja keinoja työllistämiskynnyksen alentamiseksi sekä keinoja työn ja sosiaaliturvan helpottamiseksi. Jatkovalmistelussa on syytä paneutua siihen, miten Saksassa nuorille melko hyviä kokemuksia tuonut nuorten työllistämismalli voisi soveltua meille.

Viimeisen kolmen vuoden aikana yli kolme kuukautta työttömänä olleiden nuorten määrä on Suomessa kaksinkertaistunut. Nuorten työllistymistodennäköisyydet ovat heikentyneet työttömyyden pitkittyessä. Erilaisen työllistymistä heikentävien tekijöiden kasautumisen johdosta vaarana on nuorten syrjäytyminen pysyvästi työmarkkinoilta, ellei palvelupolkuja kyetä uudistamaan ketterämmiksi. Suomen NEET-nuorten etuus- ja palvelujärjestelmä on jäsentymättömämpi kuin muissa tässä selvityksessä tarkastelluissa maissa. Järjestelmä ei kannusta nuoria kaikissa tilanteissa opiskeluun ja työhön.

Tässä selvityksessä on hahmotettu nuorten viimesijaisten etuuksien yhdistävää uutta tulonsiirtoa, nuorten osallisuustuloa. Osallisuustulon kehittäminen vaatii jatkovalmisteluita, joiden aikana voidaan tarkentaa edelleen kohderyhmää. Tässä työssä on tärkeää kiinnittää huomiota myös mahdollisiin epätarkoituksenmukaisiin ja epätoivottaviin vaikutuksiin. Nuorten osallistumistulo ei saisi houkutella tällä hetkellä itsenäisesti toimeentulevia nuoria turvautumaan uuteen etuuteen. Lisäksi on tärkeää varmistua siitä, että nuorten osallistumistulon nk. lukkiutumisaikutukset jäisivät mahdollisimman vähäisiksi. Toisin sanoen nuorten osallistumistulon ja –palveluiden pitäisi kannustaa nuoria eteenpäin kohti opintoja ja työelämää.

Työllisyyspalveluiden keskeisenä haasteena on käytettävissä olevan tiedon pirstaleisuus sekä nuorten omia näkemyksiä koskevan tiedon puutteellisuus. Niukkojen resurssien kohdentaminen juuri oikeille nuorille ja juuri oikeaan aikaan NEET-aseman aikana on erinomainen ajatus, joka on kuitenkin vaikea panna toimeen (vrt. Hämäläinen & Hämäläinen 2012). Työttömäksi jääneille nuorille ei kyetä tarjoamaan personoituja työllistymis- tai opintopolkuja, koska tiedolla johtamisen edellytykset ovat puutteelliset vaillinaisen tietopohjan johdosta. Todennäköisyyksiin perustuvan segmentoinnin pohjalta voitaisiin tehostaa ohjautumista opintoihin sekä työmahdollisuuksiin.

Tiedolla johtamisen edellytyksiä voidaan parantaa keräämällä nuorilta tietoja digitaalisten alustojen kautta. Erialaisten sovellusten kautta voitaisiin kerätä todennäköisyysslaskelmien taakse tarvittavat tausta- ja kokemustiedot nuorilta. Jotta tieto tulisi täysimääräisesti hyödynnetyksi, tulisi tiedolla johtamisen tueksi rakentaa automaattiseen perustuvaa analytiikkaa, joka tuottaisi (tekoälyyn perustuvien palveluiden kaltaiset ja todennäköisyyksiin perustuvat) suositukset nuorten opinto- ja työllistymispoluista. Analytiikka osoittaisi niille nuorille, jotka eivät tarvitse erityistä tukea, sopivimmat vaihtoehdot avoimilta työmarkkinoilta sekä koulutus- ja harrastustarjonnasta. Näin työllisyys- ja ohjaamopalveluiden resurssit voitaisiin kohdentaa niihin nuoriin, jotka kaipaavat eniten tukea. Olennaista tässä voisi olla se, että osana vaiheittaista kehittämistä kyettäisiin valtakunnallisesti hyödyntämään analytiikkakokeiluista kumpuavia hyötyjä ja etenkin kustannusvaikutuksia. Kuntien oma näkemys on siinä, että työllisyyspalveluiden tehostaminen analytiikalla saattaa tehostaa palvelutuotantoa siinä määrin, että uusia hallinnollisia kustannuksia aikaisempaa vahvemmassa ohjaamotoinnista ei tulisi.

Politiikkatoimien vaikuttavuuden mittauksessa on tärkeä huomata, että NEET-status on tilastollinen käsite, eikä se mittaa nuorten hyvinvointia. NEET-statuksen päättymisen tai alkaminen ei ole välttämättä yhteydessä nuorten kokemaan hyvinvointiin. Tarvitsemme myös toimia, joilla pyritään edistämään nuorten hyvinvointia ja korjaamaan sen puutteita nuorten koulutus- ja työmarkkina-asetusta riippumatta. Lisäksi on syytä muistaa, ettei pelkkä tutkintotodistus takaa vielä työpaikkaa tulevaisuudessa eikä keho ja epävarma työ avaa nuorille mahdollisuuksia itsenäiseen elämään ja osallisuuteen yhteiskunnasta. Siksi NEET-kysymystä on tarkasteltava paitsi ennen NEET-iän alkua myös sen päättymisen jälkeen.

Suomella on kaikki edellytykset rakentaa yhteiskunta, jossa kaikki nuoret suoriutuvat koulutuksesta ja pääsevät mutkattomasti työelämään. NEET-nuoriin kohdistuvien toimenpiteiden ja yleisen työllisyysasteen parantamisen lisäksi tämä edellyttää erityisesti panostuksia ennaltaehkäiseviin palveluihin ja toimenpiteisiin (perheiden varhainen ja matalan kynnyksen tuki, kattavat varhaiskasvatuspalvelut, riittävää oppilaanohjausta ja muita tukitoimet ala- kuin yläkouluissa, panostukset koulutusjärjestelmään kaikilla portailla). Koulutuksesta suoriutuminen ja mutkaton työllistyminen edellyttävät myös koulutusjärjestelmän uudistamista siten, että oppimisen tapoja monimuotoistetaan ja räätälöidään erilaisten oppijoiden tarpeita vastaavaksi (esimerkiksi tekemällä oppiminen, oppisopimuskoulutus, työpajat, erityisopetus ja -koulut). Tärkeää on kiinnittää huomiota varhaiskasvatukseen ja peruskouluun. Niiden tehtävänä tulisi olla oppisuunnitelman lisäksi tukea ja ohjata vaikeassa asemassa olevia lapsia ja nuoria opiskeluun ja työelämään. Näin todettiin vuoden 1983 jo kumotussa peruskoululain pykälässä 85: ”Peruskoulun tehtävänä on pitää erityistä huolta entisistä erityisopetusta saaneista oppilaistaan ja tukea heidän sijoittumistaan jatko-opintoihin, työelämään ja yhteiskuntaan”.

LÄHTEET

- Aaltonen, S., Berg, P. & Ikäheimo, S. (2015) Nuoret luukulla. Kolme näkökulmaa syrjäytymiseen ja nuorten asemaan palvelujärjestelmässä. Helsinki, Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura.
- Alatalo, J., Mähönen, E. & Räisänen, H. (2017) Nuorten ja nuorten aikuisten työelämä ja sen ulkopuolisuus. Tem-analyysijä 76 / 2017. Helsinki, Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Abbring, J.H., Van den Berg, G.J. & Van Ours, J.C. (2005) The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment, *The Economic Journal* 115, 602–630.
- Albæk, K., Asplund, R., Barth, E., Lindahl, L., von Simson, K. & Vanhala, P. (2015) Youth unemployment and inactivity: A comparison of school-to-work transitions and labour market outcomes in four Nordic countries. *TemaNord* 2015:548. Copenhagen, Nordic Council of Ministers.
- Andersen, T.M. & Svarer, M (2007) Flexicurity – labour market performance in Denmark. *Economics Working Papers from Department of Economics and Business Economics, Aarhus University*. ftp://ftp.econ.au.dk/afn/wp/07/wp07_09.pdf
- Arnkil, R., Karjalainen, V., Saikku, P., Spangar, T. & Pitkänen, S. (2011) Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 18/2008. Helsinki, Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Asplund, R. & Vanhala, P. (2012) NEET-nuorten tulokinnassa korjattavaa. ETLA-muistio 21.12.2016. <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Muistio-Brief-52.pdf> [Luettu 14.3.2017]
- Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2006) Integration and collaboration in public health – a conceptual framework. *International Journal of Health Planning and Management*, 21, 75–88.
- Berg, N., Huurre, T., Kiviruusu, O. & Aro, H (2011) Nuoruusiän huono-osaisuus ja sen kasautumisen yhteys kuolleisuuteen Seurantatutkimus 16-vuotiaista nuorista. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 2011: 48 168–181.
- Bihari Axelsson, S. & Axelsson, R. (2009) From territoriality to altruism in interprofessional collaboration and leadership. *Journal of Interprofessional Care* 23 (4), 320–330.
- Busk, H (2014) Search in the labour markets: empirical evidence of the role of technology and sanctions. Jyväskylä, University of Jyväskylä, 2014
- Bäckman, O., Jakobsen, V., Lorentzen, T., Österbacka, E. & Dahl, E. (2011) Dropping out in Scandinavia: Social exclusion and labour market attachment among upper secondary school dropouts in Denmark, Finland, Norway and Sweden. Working Paper 2011:8. Stockholm, Institute for Future Studies.
- Bø, T.P. & Vigran, Å. (2014) Ungdomsomverken er arbeidellerutdanning. Reports 2014/37. Oslo-Kongsvinger: Statistics Norway. <https://www.ssb.no/en/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/ungdom-som-verken-er-i-arbeid-eller-utdanning>. [Luettu 19.3.2017.]
- Cocozza, J. & Skowyra, K. (2000) Youth with Mental Health Disorders: Issues and Emerging Responses. *Juvenile Justice* 7 (1), 3–13.

- Ek, E., Saari, E., Viinamäki, L., Sovio, U. & Järvelin, M-R. (2004) Nuorten aikuisten työelämästä syrjäytyminen ja sosiaaliturvan käyttö. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 76. Helsinki, Kela.
- Elveld, A. (2016) Work-related sanctions in European welfare states: an incentive to work or a violation of minimum subsistence rights?, SSRN Research Paper 01. Amsterdam, The Amsterdam Centre for Contemporary European Studies, 2016.
- Elster, J. (2007) Explaining Social Behavior – More Nuts and Bolts for Social Sciences. Cambridge, Cambridge University Press.
- Eronen, T. (2013) Viisi vuotta huostaanotosta. Seurantatutkimus huostaanotettujen lasten institutionaalisista poluista. Helsinki, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 4 / 2013.
- Eurofound (2016) Exploring the diversity of NEETs. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2012) NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- EU Commission (2010) Youth on the move. An initiative to unleash the potential of young people to achieve smart, sustainable and inclusive growth in the European Union. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Follesø, R. (2015) Youth at risk or terms at risk? YOUNG: Nordic Journal of Youth Research 23(3): 240–253.
- Furlong, A. (2006) Not a very NEET solution: Representing problematic labour market transitions among early school-leavers. *Work, Employment & Society* 20(3):553-569.
- Halvorsen, B., Hansen, O. J. & Tägström, J. (2012) Unge på Kanten: Om inkludering av utsatte ungdommer. Copenhagen: Nordic Council of Ministers. <http://www.nordicwelfare.org/Publications/Unge-pa-Kanten---Om-inkludering-av-utsatte-ungdommer/> [Luettu 19.3.2017]
- Harkko, J., Lehtikoinen, T., Lehto, S. & Ala-Kauhaluoma, M. (2016) Onko osa nuorista vaarassa syrjäytyä pysyvästi? Nuorten syrjäytymisriskit ja aikuisuuteen siirtymistä tukeva palvelujärjestelmä. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 144/2016. Helsinki, Kela.
- HE 87/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vammaisten henkilöiden työllistämisen ja koulutuksen edistämiseksi
- HE 216/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta
- Heinesen, E., Husted, L. & Rosholm, M. (2013) The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA J Migration*, 2:15. DOI:10.1186/2193-9039-2-15
- Heino, T. ja Johnson, M. (2010) Huostassa olleet lapset nuorina aikuisina. Teoksessa (toim.) Sarkola, T. & Heino, T. & Hiilamo, H. & Hytti, H. & Rajavaara, M. Perhepiirissä. Helsinki, Kela.
- Hiilamo, H., Komp, K., Moisio, P., Sama, T. B., Lauronen, J-P., Karimo, A., Mäntyneva, P., Parpo, A. & Aaltonen H. (2017) Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia. Valtioneuvoston kanslia. <http://vnk.fi/julkaisu?pubid=17301>. [Luettu 28.2.2017]

- Hiilamo, H., Kangas, O. (2013) Recipe for better life: Experiences from the Nordic countries, Helsinki, Crisis Management Initiative.
- Hiilamo, H. (2015) Kannustinideologian kannatus nuorilla, teoksessa Myllyniemi, S. (toim.). Ihmisarvoinen nuoruus: Nuorisobarometri 2014, 199-203m Helsinki, Nuorisotutkimusseura.
- Hiilamo, H. (2010) Pitkäaikaistyöttömän sosiaaliset mahdollisuudet. Teoksessa Hiilamo H. & Saari J., (toim.) Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaaliin mahdollisuuksiin. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, A-tutkimuksia 27, 265–286.
- Hiilamo H. & Saari J., (toim.) (2010) Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaaliin mahdollisuuksiin. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, A-tutkimuksia 27.
- Hinkka, K. & Koskenvuo, K. (2016) Kelan vastuulla oleva ammatillinen kuntoutus. Julkaisussa: Kohti koordinoitua yhteistoimintaa. Ammatillisen kuntoutuksen työnjako. Helsinki, Työterveyslaitos, 14-24.
- Hohmeyer, K. & Wolff, J. (2012) A fistful of euros: Is the German one-euro job workfare scheme effective for participants? *International Journal of Social Welfare*. Volume 21, Issue 2, April 2012, pp. 174–185.
- Holmdahl, J. (2014) European Minimum Income Network country report Sweden. Analysis and Road Map for Adequate and Accessible Minimum Income Schemes in EU Member States. AntiPoverty Forum Sweden. Brussels, European Commission, 2014.
- Hovila, M. (2016) Alaikäinen ulosottovelallisenä – toimiiko edunvalvontaoikeudellinen suoja. *Janus* 24(2):139–155.
- Hämäläinen, K & Hämäläinen, U. (2012) Matkalla maailmalle: nuorten työttömyyden esiintyvyys ja kesto. *Työpoliittinen Aikakauskirja* 2/2012:6–18.
- Hämäläinen, K. & Tuomala, J. & Ylikännö, M. (2009): Työmarkkinatuen aktivoimisen vaikutukset, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 7/2009.
- Hämäläinen, K & Verho, J. (2017) Joko Suomessa koittaisi satunnaiskokeiden aika? VATT Policy Brief, 2017. Tulossa.
- Hänninen, S., Karjalainen, J. & Lehtelä, K-M. (toim.) 2007. Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki, Stakes.
- Ilmakunnas, I., Kauppinen, T. M. & Kestilä, L. (2015) Sosioekonomisten syrjäytymisriskien kasautuminen vuonna 1977 syntyneillä nuorilla aikuisilla. *Yhteiskuntapolitiikka* 80 (2015):3. Helsinki, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Järvinen, T. & Vanttaja, M. (2013) Koulupudokkaiden työurat. Vuosina 1985 ja 1995 koulutuksen ja työn ulkopuolella olleiden nuorten urapolkujen vertailua. *Yhteiskuntapolitiikka* 78 (2013): 5.
- Kainulainen, S., Paananen, R., Surakka, A. & Saari, J. (2016) Teoksessa Gothóni, R., Hyväri, S., Kolkka, M., & Vuokila-Oikkonen, P. (toim.) Osallisuus yhteiskunnallisena haasteena – Diakonia-ammattikorkeakoulun TKI-toiminnan vuosikirja 2. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, 2016, 67–84. (Diak Työelämä 7)
- Kalalahti, M., Varjo, J., Zacheus, T., Kivirauma, J., Mäkelä M-L, Saarinen, M. & Jahnukainen, M. (2017) Maahanmuuttajataustaisten nuorten toisen asteen koulutusvalinnat. *Yhteiskuntapolitiikka* 1 / 2017.
- Kallio, J. & Niemelä, M. (2014) Who blames the poor? A multilevel evidence of the support and determinants of the individualistic explanation of poverty in Europe. *European Societies* 16(1):112–135.

- Karjalainen, J. & Kuivalainen, S. & Hannikainen-Ingman, K. & Mukkila, S. (2013) Kepi ja porkkanan toimeentulotuen työkaluina – toimeentulotuki ja kannustimet. Teoksessa: Kuivalainen, S (toim.) (2013) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 9/2013. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tampere.
- Kangas, O. 2014. Osallistava sosiaaliturva Tanskassa: aktiivista työlinjaa vai alentavaa pakotyötä? Kelan tutkimusblogi 12.3.2014. <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/1722> [Luettu 5.3.2017]
- Kela (2017a) Lapsille ja nuorille. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/lapsille-ja-nuorille>>. [Luettu 4.4.2017]
- Kela(2017b)Nuorenkuntoutusraha.Saatavissa:<http://www.kela.fi/_yhteistyokumppanit_kuntoutusraha_nuoren-kuntoutusraha>. [Luettu 4.4.2017]
- Kela (2017c) Koulutus. Saatavissa: < http://www.kela.fi/tyoikaisille_koulutus>. [Luettu 4.4.2017]
- Kela (2017d) Toimeentulotuki. 3.3.2017. Kela <http://www.kela.fi/documents/10192/13fee4b2-9cc8-4a56-a7c2-839718b794c1> [luettu 4.3.2017].
- Kelasto (2017) Helsinki: Kela, 2017.
- Kokko, R.-L. & Nenonen, T. & Martelin, T. & Koskinen, S. (toim. (2013) Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009 – 2013. Hankkeen loppu-raportti. Helsinki, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2013.
- Kokkonen, T., Närhi, K. & Matthies, A-L. (2016) Miksi lahjani ei kelpaa? Näkökulmia työelämän ulkopuolella olevien nuorten miesten käsityksiin työelämään osallistumisesta. Nuorisotutkimus 34 (2), 35–49.
- Kosonen, R. & Hiilamo, H. (2017) Toimeentulotuen sanktiointi eurooppalaisessa vertailussa. Käsikirjoitus.
- Koskenvuori, K., Hytti H. & Autti-Rämö, I. (2010) Alle 25-vuotiaiden nuorten työkyvyttömyys- ja kuntoutusetuuksien käyttö ajalla 1995–2008. Kuntoutus 2/2010, 34–43.
- Koskenvuori, K., Hytti, H. & Autti-Rämö, I. (2011) Seurantatutkimus nuorten kuntoutusrahasta ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisestä. Kuntoutus 3/2011, 22–30.
- Koskenvuori, K. & Autti-Rämö, I. (2013) Alle 25-vuotiaiden nuorten työkyvyttömyys- ja kuntoutusetuuksien käytön kehitys. Nettityöpapereita 50/2013. Helsinki, Kelan tutkimusosasto.
- Koskenvuori, K., Ryyänänen, M, Kemppinen, H., Kokkonen, V. & Autti-Rämö, I. (2014) Vajaakuntoiselle nuorelle tarvitaan selkeämpi reitti ammattitutkintoon. Sosiaalivakuutus 1/2014, 35–36.
- Koskenvuori, K. (2015) Kelan kuntoutus ja sote-palvelut – esimerkkinä nuoren kuntoutusraha. Kelan etuudet sotessa– onko monikanavarahoitus pian historiaa? 1.12.2015. Saatavissa: < <https://www.slideshare.net/kelantutkimus/karoliina-koskenvuori-kelan-kuntoutus-ja-sotepalvelut-esimerkkin-nuoren-kuntoutusraha>>. [Luettu 4.4.2017]
- Koskenvuori, K., Salminen, A-L. & Seppänen-Järvelä, R. (2015) Tupakoivat kukot. Kelan tutkimusblogi 28.9.2015. Saatavissa: < <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/2748>>. [Luettu 4.4.2017]
- Koskenvuori, K. & Laatu, M. (2016). Perustulosta ratkaisu osatyökykyisille ja vajaakuntoisille? Kelan tutkimusblogi 16.5.2016. Saatavissa: <<http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3123>>. [Luettu 4.4.2017]

- Käärilä, A. & Hiilamo, H. (2017) Children in Out-of-home Care as Young Adults: A Systematic Review of Outcomes in the Nordic Countries (käsikirjoitus).
- Larja, A., Törmäkangas, L., Merikukka, M., Ristikari, T., Gissler, M. & Paananen, R. (2016) NEET-indikaattori kuvaa nuorten syrjäytymistä. *Tieto & Trendit* 2/2016. L566/2005. Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista
- Lehtonen, O. & Kallunki, V (2013) Nuorten aikuisten syrjäytymiskierre. *Janus* vol. 21 (2) 2013. Helsinki, Sosiaalipoliittinen yhdistys, 128–143
- Liukko, J. & Kuuva, N. (2015) Toimijoiden yhteistyö työkykyongelmien hallinnassa. Ammattilaisten haastatteluihin perustuva tutkimus. Eläketurvakeskuksen raportteja 03/2015. Helsinki, Eläketurvakeskus.
- Lämsä A-L. (2009) Tuhat tarinaa lasten ja nuorten syrjäytymisestä. Lasten ja nuorten syrjäytyminen sosiaalihuollon asiakirjojen valossa. Oulu, Oulun yliopisto.
- MacDonald, R. (2011) ‘Youth transitions, unemployment and underemployment: Plus ça change, plus c’est la même chose? *Journal of Sociology* 47(4):427–444.
- MacDonald, R. (2013) Underemployment and precarité: The new condition of youth? *European Lifelong Learning Magazine* 1/2013, viewed 8 March 2016, from <http://www.elmmagazine.eu/articles/underemployment-and-precariet-the-new-condition-of-youth>
- Maguire, S. (2013) What measures can be taken to address the specific problem of young people who are NEET? *Intereconomics* 48(4):196–201.
- Majamaa, K. & Rantala, K. (2017) Nuorten velkaongelmat 2000-luvun Suomessa: empiiristä tarkastelua. Teoksessa Marja-Leena Niemi (toim.): Nuorten velkaongelmat – velkatyypit, selviytyminen ja vastuukysymykset. Nuoret ja velka -akatemiahankkeen tutkimuskoosteita.
- Merton, R. K. (1968) *Social theory and social structure*. The Free Press.
- Mukkila, S., Hannikainen-Ingman, K., Moisio, P. & Saikkonen, P. (2017) Vuoden 2017 talousarvion vaikutukset perusturvaan. THL. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-822-7> [luettu 6.3.2017]
- Myrskylä, P. (2012) Koulutustaso selittää työttöryriksen pituutta. *Tieto&trendit* 6/2012, Tilastokeskus.
- Myrskylä, P. (2011) Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Helsinki, Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Määttä, A. & Keskitalo, E. (2014) Ulkoringiltä sisärinkiin. Kumuloituneista ongelmista kärsivät nuoret aikuiset pirstaleisessa palvelujärjestelmässä. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (2), 197–207.
- Määttä, A. (2015) Yksittäisistä toimenpiteistä hyvin johdetuksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Määttä, M. & Määttä, A. (toim.) Parempia ratkaisuja koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten tukemiseen. Valtion selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2015. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.
- Määttä, A. (2016) Palveluintegraatio ja moniasiakkaat sote-uudistuksessa. Teoksessa: Niemelä, J (toim.) Sote sosiaalisen kestävyuden vahvistajana. *Diak Puheenvuoro* 2. Helsinki, Diakonia-ammattikorkeakoulu
- Määttä, M., Asikainen, E., & Saastamoinen, M. (2016) Tukeminen ja pakot nuorten vaikeutuneissa koulutussiiirtymissä. *Nuorisotutkimus*, 34(1), 18–34.

- Niknami, S. & Schröder, L. (2014) Bakom Siffrorna – unga som varken arbetade eller studerade 2000–2010 [Behind the Figures – young people who neither worked nor studied 2000–2010], Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2014:2. Stockholm: The Swedish Agency for Youth and Civil Society. Viewed 16 March 2016, from <http://www.temaunga.se/node/244>
- Nilsen, Ø. A. & Reiso, K. H. (2014) Scarring effects of early-career unemployment. *Nordic Economic Policy Review* 2014(1):13–46.
- Notkola, V., Pitkänen, S., Tuusa, M., Ala-Kauhaluoma, M., Harkko, J., Korkeamäki, J., Lehikoinen, T., Lehtoranta, P. & Puumalainen, J. (2013) Nuorten syrjäytyminen. Tietoa, toimintaa ja tuloksia? eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013. Helsinki, Tarkastusvaliokunta.
- Nykanen, N. & Raivio, H. (2013) Laadukkaita palveluita ja sosiaalisesti vastuullista työtä – Eurooppalaisia hyviä käytäntöjä työelämäosallisuuden lisäämiseen. Helsinki, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- OECD (2015) NEET and youth employment. <http://www.compareyourcountry.org/social-indicators?cr=oeed&lg=en&page=0&visited=1#>
- OECD. 2016. Investing in Youth: Sweden. OECD Publishing, Paris.
- Oikeus.fi. (2017) Ulosotto. <https://oikeus.fi/ulosotto/fi/index/velallisenulosotossa/palkanulosmittaus.html> [luettu 5.3.2017]
- Oksanen, A. & Aaltonen, M. & Rantala, K. (2017) Suomalaisten nuorten aikuisten vakavat taloudelliset ongelmat: rekisteritutkimus ulosotosta ja elämäntilanteista vuosina 2005–2013. Teoksessa Marja-Leena Niemi (toim.): Nuorten velkaongelmat – velkatyytit, selviytyminen ja vastuukysymykset. Nuoret ja velka -akatemiahankkeen tutkimuskoosteita.
- Paananen, R., Ristikari, T., Merikukka, M., Rämö, A. & Gissler, M. (2012) Lasten ja nuorten hyvinvointi. Kansallinen syntymäkohortti 1987 –tutkimusaineiston valossa. Helsinki, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 52 / 2012.
- Palola, E., Hannikainen-Ingman, K. & Karjalainen, V. (2012) Nuoret koulutuspuolukkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. 29/2012. Helsinki, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Peltola, M. & Moisio, J (2017) Ääniä ja äänettömyyttä palvelukentillä – katsaus lasten ja nuorten palvelukokemuksia koskevaan tietoon. Helsinki, Nuorisotutkimusseura (tulossa).
- PerVL 17/1995. Perustuslakivaliokunta. Lausunto 17/1995. Hallituksen esitys laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta 172/1995 vp.
- PerVL 34/2010. Perustuslakivaliokunta. Lausunto 34/ 2010. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta 34/2010 vp.
- Pyykkönen, J., Myrskylä, P., Haavisto, I., Hiilamo, H. & Nord, U. (2017) Kadonneet työmiehet. EVA-analyysi 54. 16.2.2017. http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2017/02/no_54.pdf [Luettu 3.3.17]
- Rasmussen, C. & Kallesen, M. & Su, V. (2016) Nyttjob i Danmark. <http://rudar.ruc.dk/handle/1800/27049> [Luettu 20.2.2017]

- Ristikari, T., Törmäkangas, L., Lappi, A., Haapakorva, P., Kiilakoski, T., Merikukka, M., Hautakoski, A., Pekkarinen, E. ja Gissler, M. (2016) Suomi nuorten kasvuympäristönä. Helsinki, Nuorisotutkimusseura & Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Ristolainen, H., Varjonen, S. & Vuori, J. (2013) Mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen sekä hyvinvointierojen vähentämisessä? Poliittikkatoimien vaikuttavuuden tieto- ja arviointikatsaus. Tarkastusvaliokunnan mietintöjä 2/2013. Helsinki:
- Robson, K. (2010) The afterlife of NEETs, in Attewell, P. & Newman, K. S. (eds.), *Growing Gaps: Educational inequality around the world*, 185-209, Oxford/New York, Oxford University Press.
- Saikkku, P. (2015) Ajankohtaista aktiivipolitiikkaa – Katsaus työttömien aktiivitoimenpiteisiin ja sosiaaliturvaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa. Työpaperi 2/2015. Helsinki, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2015.
- Salo, M. (2008) *Determinants of Military Adjustment and Attrition During Finnish Conscript Service*. Tampere, Tampere University Press.
- Serracant, P. (2014) A brute indicator for a NEET case: Genesis and evolution of a problematic concept and results from an alternative indicator. *Social Indicators Research* 117:401–419.
- Sipilä, P. (2011) Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina: älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus! *Yhteiskuntapolitiikka* 76 (4): 359–372.
- Sipilä, N., Kestilä, L. & Martikainen, P. (2011) Koulutuksen yhteys nuorten työttömyyteen. Mihin peruskoulututkinto riittää 2000-luvun alussa? *Yhteiskuntapolitiikka* 76 (2011):2.
- Sipilä, J. & Österbacka, E. (2013) Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? *Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus*. Valtionvarainministeriön julkaisuja 11/2013. Helsinki, Valtionvarainministeriö.
- Sourander, A. & Lempinen, L. & Brunstein Klomek, A. (2016) Changes in Mental Health, Bullying Behavior, and Service Use Among Eight-Year-Old Children Over 24 Years. *J Am Acad Child Adolesc Psychiatry*. 2016 Aug;55(8):717–725,
- Suomen virallinen tilasto (SVT) (2015) Sijoittuminen koulutuksen jälkeen [verkkójulkaisu]. ISSN=1798-9442. 2015. Helsinki: Tilastokeskus [Luettu 13.3.2017]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/sijk/2015/sijk_2015_2017-01-26_tie_001_fi.html
- Sutela, E., Törmäkangas, L., Toikka, E., Haapakorva, P., Hautakoski, A., Hakovirta, M., Rasinkangas, J., Gissler, M. & Ristikari, T. (2016) Nuorten hyvinvointi ja syrjäytymisen riskitekijät Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa: Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ja Turun yliopisto. Raportti 5/2016.
- Svarer, M. (2011) The effect of sanctions on exit from unemployment: Evidence from Denmark. *Economica* 78(312): 751–778.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2015) Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Työpaperi 1/2015. Tampere, Juvenes Print.

- Uusitalo, R. (2016) Opintotuen uudistaminen. Selvitysmiehen raportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:7.
- Van Aerschot, L., Häikiö, L., Snellman, K. & Kallinen, Y. (2016) Nuoret, pienituloisuus ja asuinalueiden eriytyminen. Lähiössä asuvien nuorten käsityksiä taloudellisesta niukuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 81 (2016):5. Helsinki, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Vauhkonen, T., Kallio, J., Kauppinen, T. M. & Erola, J. (2017) Intergenerational accumulation of social disadvantages across generations in young adulthood. *Research in Social Stratification and Mobility* 48: 42–52.
- Wolff, J., Popp S, Zabel C (2010) Ein-Euro-Jobs für Hilfebedürftige Jugendliche. Hohe Verbreitung, Geringe Integrationswirkung. *WSI-Mitteilungen* 63(1): 11–18.
- Yates, S. & Payne, M. (2006) Not so NEET? A critique of the use of ‘NEET’ in setting targets for interventions with young people. *Journal of Youth Studies* 9(3):329–344.

KIRJOITTAJAT

Heikki Hiilamo

professori, VID Specialized University, Helsingin yliopisto

Karoliina Koskenvuo

tutkimustiimin päällikkö, Kela

Tapio Räsänen

tutkija, Kela

Jussi Pyykkönen

analyytikko, Me-säätiö

Anne Määttä

erityisasiantuntija, Diak

Sanna Aaltonen

erikoistutkija, Nuorisotutkimusverkosto / Nuorisotutkimusseura

SARJOJEN KRITEERIT

DIAK TUTKIMUS -sarjassa julkaistaan uutta ja innovatiivista tietoa tuottavia tieteellisiä tutkimuksia Diakonia-ammattikorkeakoulun opetus-, tutkimus- ja kehittämistoiminnan alueilta. Julkaisut ovat monografioita tai artikkelikokoelmia.

DIAK TYÖELÄMÄ -sarjassa julkaistaan tutkimus- ja kehittämisraportteja sekä opinnäytetöitä, jotka ovat tuottaneet innovatiivisia ja merkittäviä työelämää kehittäviä tuloksia. Sarjaan voivat tarjota julkaisuja Diakonia-ammattikorkeakoulun työntekijät, opinnäytetyöntekijät ja ulkopuoliset kirjoittajat.

DIAK PUHEENVUORO -sarjassa julkaistaan Diakonia-ammattikorkeakoulun temaattisia puheenvuoroja, erilaisia selvityksiä sekä opinnäytetöitä. Tekstilajiltaan julkaisut voivat poiketa tieteellisestä tai raporttoivasta tekstistä.

DIAK OPETUS -sarjassa julkaistaan pedagogista kehittämistä kuvaavia julkaisuja, oppimateriaaleja, oppaita ja työkirjoja.

DIAK PUHEENVUORO

DIAK PUHEENVUORO –sarjassa julkaistaan Diakonia-ammattikorkeakoulun temaattisia puheenvuoroja, erilaisia selvityksiä sekä opinnäytetöitä. Tekstilajiltaan julkaisut voivat poiketa tieteellisestä tai raportoivasta tekstistä.

Diak Puheenvuoro 1: Liisa Kauppinen & Irina Leino & Kirsti Kauppinen (toim.) 2016. Kokemuksellista taidetietä kulkemassa.

Diak Puheenvuoro 2: Jorma Niemelä (toim.) 2016. Sote sosiaalisen kestävyyden vahvistajana (saatavana vain verkkojulkaisuna).

Diak Puheenvuoro 3: Raili Gothóni, Mikko Malkavaara & Minna Valtonen (toim.) 2016. Muutosvoimaa – tutkielmia Diakista ja teologiasta.

Diak Puheenvuoro 4: Pulkkinen Mari, Rautasalo Eija & Rönkä Tuija (toim.) 2016. Arjen helmiä – työelämälähtöistä osallistavaa kehittämistä sairaanhoitajakoulutuksessa.

Diak Puheenvuoro 5: Marina Steffansson & Outi Polso 2017. Masennuksen hoitoon lääkkeitä, terapiaa ja liikuntaa. Pieksämäen kaupungin päihde- ja mielenterveyspoliklinikan asiakkaiden kokemuksia liikunnan tuottamasta hyvinvoinnista ja taloudellinen analyysi palveluketjun muutoksista.

Diak Puheenvuoro 6: Päivi Thizt 2017. Etsivää ja osallistavaa vanhustyötä kehittämässä. Ikäarvokas –hankkeen ulkoinen arviointi.

Diak Puheenvuoro 7: Hanna Hovila, Anna Liisa Karjalainen & Juhani Toivanen (toim.) 2017. Yhteistyötä, kehittämistä ja kokeilua ammattikorkeakoulujen kielten ja viestinnän opetuksessa.

Diak Puheenvuoro 8: Päivi Vuokila-Oikkonen & Pirkko Pätynen 2017, Osallistavan yhteiskehittämisen prosessi : Esimerkkinä osallisuutta ja uusia palvelumalleja moniammatillisen palveluohjauksen keinoin (OSUMA) –projekti.

Diak Puheenvuoro 9: Keijo Piirainen & Tuula Pehkonen-Elmi 2017, Muuttuivatko palvelut ja mihin suuntaan? Nuorten palvelujen kehittämisen tuloksia Pieksämäellä 2015–2017.

Diak Puheenvuoro 10: Anne Surakka, Virpi Kuvaja-Köllner & Reija Paananen 2017, Valmennuspaja Mahiksen vaikutusten ja kustannusten tarkastelua: Aina saa tulla ja voi puhua mistä vaan, luottamuksella.

Diak Puheenvuoro 11: Heikki Hiilamo, Anne Määttä, Karoliina Kosken-
vuo, Jussi Pyykkönen, Tapio Rissanen & Sanna Aaltonen 2017, Nuorten osallisuuden edistäminen. Selvitysmiehen raportti.