

## 2 Arviointi ja suositukset

Suomen talous on toipumassa talouden vakavien häiriöiden vuosikymmenestä. Vuosien 2008–2009 maailmanlaajuisen talouskriisin lisäksi Suomi kohtasi suuria vaikeuksia elektroniikka- ja metsäteollisuuden aloilla. Suomeen vaikutti myös Venäjän syvä taantuma. Monenlaiset rakenneuudistukset ja kunnianhimoiset kilpailukykyohjelmat auttoivat selviytymään näiden häiriöiden vaikutuksista. Talous kehittyi vahvasti vuonna 2016 ja BKT kasvoi keskimäärin 2,6 prosenttia vuosina 2016–2018.

Siitä huolimatta työllisyyden palautuminen on ollut hidasta ja työttömyysaste on edelleen suhteellisen korkea kaikissa ikäryhmissä, ei pelkästään nuorten keskuudessa. Jatkuvasti heikko työmarkkinakehitys kuvastaa osittain hidasta reagointia viimeaikaiseen talouden elpymiseen, mutta politiikan määrittelyllä on ollut yhtä tärkeä rooli työvoiman tarjonnan rapauttamisessa. Työikäisten melko suurten tukien ja korkeiden tuloverojen yhdistelmä heikentää työskentelyn kannustimia ja sen seurauksena työllisyyttä. Tiukka palkkajakauma vähentää edelleen kannustimia alaisen tuottavuuden työvoiman palkkaamiseen, mikä vaikuttaa erityisesti alhaisen koulutus- tai osaamistason työvoimaan. Tämän seurauksena Suomen työmarkkinakehitys on aina ollut huomattavan heikko muihin Pohjoismaihin verrattuna ja työllisyys- ja työttömyysasteet vain hiukan OECD:n keskiarvojen yläpuolella.

### 2.1 Miten nuoret pärjäävät Suomen työmarkkinoilla?

Suomessa 15–29-vuotiaiden nuorten työllisyysaste oli 54,6 prosenttia vuonna 2017, mikä on hiukan enemmän kuin OECD:n keskiarvo 53,3 prosenttia mutta selvästi Norjan ja Ruotsin työllisyysastetta alempi. Nuoret naiset pärjäävät Suomessa paremmin kuin nuoret naiset muissa OECD:n maissa, mutta nuoret miehet pärjäävät Suomessa huonommin kuin muissa maissa. Suhteellisen suuri osa suomalaisista nuorista on tilapäistöissä (44 prosenttia 15–24-vuotiaista) tai haluaisi koko-aikatyötä mutta löytää vain osa-aikatyötä (24 prosenttia kaikista osa-aikatyön tekijöistä). Molemmat indikaattorit ovat merkittävästi korkeammat kuin vastaavat OECD:n keskiarvot (25 prosenttia ja 14 prosenttia).

Nuorten työttömyysaste oli 15–29-vuotiaiden ikäryhmässä 14,7 prosenttia vuonna 2017, minkä takia Suomi oli seitsemänneksi korkeimmalla sijalla OECD:n luokituksessa, heti Ranskan ja Portugalin jälkeen. Korkea työttömyysaste ei ole vain taloudellisen taantuman tulosta, vaan osa-aikaista työtä etsivien opiskelijoiden suuri määrä

vaikuttaa tähän suhteellisen korkeaan nuorten työttömyysasteeseen Suomessa samoin kuin muissakin Pohjoismaissa. Vaihtoehtoinen indikaattori nuorten työmarkkinakehitykselle on koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten (NEET-nuoret) osuus. Työttömät opiskelijat eivät opiskelujensa vuoksi sisälly tähän osuuteen, mutta siihen sisältyvät nuoret, jotka ovat työmarkkinoilla passiivisia. Tämä ryhmä ei käy ilmi työttömyysasteesta.

Vuonna 2017 Suomen 15–29-vuotiaista nuorista 11,9 prosenttia oli NEET-nuoria. Tämä osuus on pienempi kuin OECD:n keskiarvo 13,4 prosenttia. Suurin osa NEET-nuorista (60 %) ei tällä hetkellä hae töitä (heidät katsotaan työmarkkinoilla passiiviseksi NEET-nuoriksi). Osuus on lähellä OECD:n keskiarvoa. Kuitenkin vain kolmannes heistä pysyy NEET-nuorena yli vuoden. Tämä on selvästi pienempi osuus kuin OECD:n maiden keskiarvo, joka on Euroopassa puolet NEET-nuorista. Viime vuosikymmenen vaikeilla taloudellisilla olosuhteilla oli vain vähäinen vaikutus riskiin joutua NEET-nuoreksi: vuosina 2007–2017 NEET-nuorten osuus nousi 2,4 prosenttiyksikköä. Vertailukohtana voidaan mainita työttömyysaste, joka nousi 3 prosenttiyksikköä.

## 2.2 Suomen NEET-nuoret ja riskitekijät

- Suomessa NEET-asemaan joutumiseen vaikuttaa eniten matala koulutustaso. Toisen asteen koulutuksen kesken jättäneet nuoret muodostavat lähes puolet kaikista NEET-nuorista, ja heistä tulee kolme kertaa todennäköisemmin NEET-nuoria kuin nuorista, joilla on korkeakoulutus. Tästä huolimatta Suomen koulutusjärjestelmän korkeiden laatustandardien ansiosta suomalaisilla NEET-nuorilla on paljon korkeampi osaamistaso kuin useimpien muiden OECD:n maiden NEET-nuorilla.
- Suomessa nuorilla naisilla ja nuorilla miehillä on yhtä suuri todennäköisyys tulla NEET-nuoreksi, mutta eri syistä. Työmarkkinoilla passiiviset nuoret NEET-naiset ilmoittavat perheen hoidon ensisijaiseksi syyksi passiivisuuteen työmarkkinoilla (50 %), kun taas työmarkkinoilla passiiviset nuoret NEET-miehet ilmoittavat ensisijaiseksi syyksi sairauden ja työkyvyttömyyden (37 %).
- (Mielen)terveysongelmat ja päihteiden väärinkäyttö ovat yleisiä NEET-nuorten keskuudessa, ja tilanne on huonompi Suomessa kuin monissa muissa OECD:n maissa. NEET-nuoret ovat todennäköisemmin masentuneita kuin muut nuoret, ja erikoissairaanhoidon mielenterveyspalvelut sairaala- ja avohoidossa sekä psykiatristen lääkkeiden käyttö ovat yleisiä.

siä. Näiden palveluiden käyttö myös lisääntyy merkittävästi NEET-kausien pitkeytyessä.

- Heikompaan asemaan joutumisen ja syrjäytymisen riski kasvaa NEET-kausien pitkeytyessä. Vaikka monilla nuorilla on NEET-kausi jossain vaiheessa, (mielen)terveysongelmia ja sosiaalisia ongelmia esiintyy erityisesti nuorilla, joiden NEET-kaudet ovat pitkiä. Vanhempien heikon aseman siirtyminen ja (matala) sosioekonominen tausta on erityisen tunnusomaista pitkäaikaisille NEET-nuorille.

## 2.3 Koulutuksesta työelämään siirtymisen edistäminen

Suomi on tunnettu peruskoulujensa erinomaisista tuloksista. Kaikkialta maailmasta tulee koulutusalan asiantuntijoita tutustumaan Suomen koulutusjärjestelmään ja ottamaan oppia Suomen menestyksestä. Viimeisimmässä PISA-tutkimuksessa, jossa tutkittiin 15-vuotiaiden osaamista, Suomi sijoittui OECD:n maista toiseksi luonnontieteissä, kolmanneksi lukemisessa, viidenneksi ongelmanratkaisussa ja kuudenneksi matematiikassa. Suomen peruskoulumenestys johtuu osittain siitä, että opettajia arvostetaan yhteiskunnassa ja heillä on hyvät työolosuhteet, melko korkeat palkat, pienemmät luokat ja vähemmän opetustunteja kuin keskimäärin OECD:n maissa. Suomalaisten koulujen toinen erityispiirre on edistynyt järjestelmä, jolla havaitaan ajoissa oppilaiden erityistarpeet ja puututaan niihin. Opettajat on koulutettu havaitsemaan oppimisvaikeudet ja mukauttamaan opetusta sen mukaisesti.

Suomen koulutusjärjestelmän erinomaisista tuloksista huolimatta suomalaisten nuorten siirtyminen koulutuksesta työelämään ei ole suoraviivaista. Alhaisen osaamistason nuorilla on suuria vaikeuksia löytää työpaikka taloudessa, jossa valta-asemassa ovat korkean osaamistason tehtävät ja jossa hyvin valikoiva korkeakoulujärjestelmä viivyttää pääsyä korkeakoulutukseen. Nämä esteet sekä vahvistavat korkeaa työttömyysastetta että heikentävät osaamisen ja työllisyyden kohtaamista. Suomessa yhdeksän kymmenestä avoimesta työpaikasta on korkean osaamistason työpaikkoja. Lisäksi yli viidesosalla suomalaisista työntekijöistä on matalampi pätevyys kuin yleensä työntekijöillä samassa työssä. Tämä osuus on yksi korkeimmista OECD:n maiden joukossa. Osaamisintensiivisillä aloilla on suhteellista etua muihin verrattuna ja talous tarvitseekin erityisesti korkean osaamistason työntekijöitä, joita koulutusjärjestelmä ei näytä voivan tuottaa.

## 2.3.1 Lämpäisyasteen nostaminen toisen asteen koulutuksessa

Lähes kaikki suomalaiset lapset suorittavat peruskoulun, ja yli 95 prosenttia heistä siirtyy peruskoulun jälkeen toisen asteen koulutukseen. Noin 55 prosenttia valitsee yleissivistävän koulutuksen ja loput 45 prosenttia valitsee ammatillisen koulutuksen. Vaikka toisen asteen koulutuksesta valmistuneiden osuus on Suomessa yleisesti melko suuri verrattuna moniin muihin OECD:n maihin, yksi neljästä opiskelijasta ei valmistu toisen asteen koulutuksesta kahden vuoden kuluessa odotetusta valmistumisajankohdasta. Toisen asteen ammatillisen koulutusjärjestelmän merkittävässä uudistuksessa vuonna 2018 pyritään luomaan opiskelijalähtöisempi ja osaamiseen perustuva järjestelmä sekä lisäämään koulutuksen tehokkuutta. Rahoitusmalli kannustaa koulutuksen järjestäjiä toteuttamaan toimenpiteitä, joilla nostetaan lämpäisyastetta ja vähennetään koulun keskeyttämistä, mutta tämän tavoitteen saavuttamiseen voi olla myös muita tapoja. Ensiksi Suomi voisi pienentää edelleen opiskelijoiden odotusten ja opetussuunnitelman välistä kuilua ottamalla käyttöön ikäryhmien välisen vertaisneuvonnan Tanskan ja Yhdysvaltojen tapaan. Näissä maissa toisen asteen opiskelijat mentoroivat peruskoulun viimeisen vuoden oppilaita.

Toiseksi ammatillisen koulutuksen uudistus kannustaa koulutuksen järjestäjiä tukemaan opiskelijoita enemmän koko opintojen ajan, koska merkittävä osa rahoituksesta riippuu lämpäisyasteesta ja tuloksista työmarkkinoilla. Tämän uuden rahoitusmallin haittapuolena on kuitenkin se, että se ei kannusta kouluja ottamaan opiskelijoiksi heikosti suoriutuvia opiskelijoita, koska heidän todennäköisyytensä valmistua koulutusohjelmasta on pienempi. Uuden rahoitusmallin vaikutusta sellaisten opiskelijoiden tuloksiin, joilla on lisätarpeita, pitäisi seurata tarkasti. Tarvittaessa rahoitusmallia voitaisiin mukauttaa budjettikertoimella jokaisen sellaisen opiskelijan osalta, joka on saanut tehostettua tai erityistä tukea peruskoulun aikana. Vaihtoehtona on erillinen budjetti erityistuen palveluita varten.

Kolmanneksi Suomen kannattaa myös nostaa oppivelvollisuusikä 18 vuoteen rajoittaakseen niitä vaikutuksia, joita lyhytnäköinen suhtautuminen opiskeluun aiheuttaa nuorten keskuudessa. Oppivelvollisuuslait ovat yleinen poliittinen keino lisätä koulutukseen osallistumista erityisesti syrjäytyneissä ryhmissä. Koska lämpäisyasteen nostaminen on toisen asteen koulutusuudistuksen päätavoite, monet osallistumisen lisäämisen kustannukset aiheutuvat joka tapauksessa, vaikka oppivelvollisuusikää ei nostettaisi. Itse asiassa oppivelvollisuusikää koskevan uudistuksen pääasiallinen lisäkustannus koostuisi oppimateriaalin ja -kirjojen tarjoamisesta maksutta, mikä on vaatimuksena suomalaisissa peruskouluissa. Maksuton toisen asteen koulutus voisi puolestaan kannustaa vähävaraisimpia väestöryhmiä jatkamaan kouluttautumistaan.

Neljänneksi koulujen ulkopuolisilla tukiverkostoilla – esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluilla, julkisilla työvoimapalveluilla ja mahdollisesti kansalaisjärjestöillä – on tärkeä rooli sellaisten vakavien tai pitkäaikaisten ongelmien torjumisessa, joita koulut eivät pysty hoitamaan itse. Tällaisia nuorten saatavilla olevia palveluja on Suomessa huomattavan paljon, mukaan luettuna etsivä nuorisotyö nuorten saamiseksi takaisin koulutuksen tai työelämän pariin, työssäoppimiseen ja uraohjaukseen liittyvät nuorisotyöpajat, integroidut palvelut sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa oleville nuorille ja kattava tuki asepalveluksesta vapautetuille nuorille miehille. Siitä huolimatta kaikilla alueilla ei ole kunnollisia palveluita, ja digitaalisia palveluita pitäisikin kehittää syrjäisillä alueilla asuvien nuorten tavoittamiseksi.

## 2.3.2 Toiselta asteelta korkea-asteelle siirtymisen helpottaminen

Suomen korkeakoulujärjestelmä on yksi valikoivimmista järjestelmistä OECD:n maissa. Suomessa hylätään joka vuosi 67 prosenttia hakijoista, kun OECD:n keskiarvo on 30 prosenttia. Tämä suuri valikoivuus viivyttää opiskelun aloittamista ja pakottaa hakijat pitämään tahtomattaan välivuotia ja uusimaan pääsykokeita. Vain 25 prosenttia toisen asteen koulutuksesta valmistuneista onnistuu jatkamaan korkeakoulutukseen heti valmistumisen jälkeen. Keskimääräinen ikä, jolloin suomalaiset opiskelijat pääsevät korkeakoulutukseen ensimmäistä kertaa, on OECD:n maiden korkein. Korkean osaamistason työntekijöiden suuren kysynnän ja korkean osaamistason tehtävien jatkuvan työvoimapulan vuoksi korkeakoulujärjestelmän suuri valikoivuus ja rajallinen kapasiteetti eivät vaikuta järkeviltä ja voivat olla haitallisia Suomen taloudelle.

Helpottaakseen siirtymistä toiselta asteelta korkea-asteelle yliopistot ja ammattikorkeakoulut päättivät muuttaa pääsymenettelyjään. Vuoteen 2020 mennessä tärkein peruste korkeakoulutukseen pääsulle ovat ylioppilaskokeen tulokset. Valintajärjestelmää voitaisiin parantaa kehittämällä joustavia tapoja opiskelijoille, jotka haluavat vaihtaa ohjelmasta toiseen tai saattaa opintonsa loppuun suorittamalla tiettyjä osia muista ohjelmista. Lisäksi voitaisiin mahdollistaa aiemmin hankitun osaamisen tunnustaminen, jolla kannustetaan epätyypillisten opiskelijoiden osallistumista. Suomen kannattaa myös laajentaa korkeakoulujärjestelmänsä kapasiteettia, jotta se pystyy täyttämään korkeaa osaamistasoa edellyttävien työpaikkojen työntekijävajeen.

Opintotukijärjestelmän uudistus vuonna 2017 muutti painopisteen opintotuista opintolainoihin. Lainojen lisääntyminen uudistusta seuraavana vuonna viittaa siihen, että opiskelijat kompensoivat pienempiä tukia opintolainoilla. Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan kolme neljästä 20–24-vuotiaasta opiskelijasta sai opintotukea lukuvuonna 2017–2018 ja yli 90 prosenttia heistä täydensi tukea lainalla. Ei ole kuitenkaan selvää,

missä määrin pienempi opintotuki on vähentänyt halukkuutta opiskeluun, sillä 20–24-vuotiaiden opiskelijoiden määrä on vähentynyt merkittävästi.

Suomen avokätinen sosiaaliturvajärjestelmä mahdollistaa tilanteen, jossa etenkin vähävaraisten perheiden nuoret joutuvat valitsemaan, maksavatko he korkeakoulutuksesta vai ottavatko vastaan avokätistä sosiaaliturvaa. Opiskelijaksi ilmoittautumiseen liittyviä suuntauksia pitäisi siksi seurata tarkasti. Jos opiskelijaksi ilmoittautuneiden määrä laskee edelleen, Suomi voisi harkita pienituloisten valmistuneiden vapauttamista opintolainan takaisinmaksusta eikä pelkistä koroista, kuten tällä hetkellä. Britanniassa vastaavan lähestymistavan avulla on onnistuttu sekä pitämään korkea-asteen opiskelijoiksi ilmoittautuneiden määrä korkeana että etenkin kannustamaan vähävaraisempia väestönsiä osallistumaan koulutukseen.

### 2.3.3 Ammatillisesta koulutuksesta työelämään siirtymisen edistäminen

Ammatillisen koulutuksen uudistuksella pyritään lisäämään työssäoppimista mahdollistamalla eri oppimismuodot työpaikalla ja tekemällä oppisopimuskoulutuksesta houkuttelevampaa. Painopisteenä olevan työpaikalla oppimisen pitäisi edistää työvoiman sovittamista paremmin sen kysyntään, mutta suomalaisten työnantajien kiinnostus oppisopimuskoulutusta kohtaan on aina ollut vähäistä. Näin ollen tärkein kysymys on, miten työnantajien sitoutumista voidaan vahvistaa. Vuonna 2016 Suomessa toisen asteen opiskelijoista vain yksi jokaista yhtätoista opiskelijaa kohti oli oppisopimuskoulutuksessa, huolimatta maan korkeasta ammattiopiskelijoiden määrästä.

Ammatillisen koulutuksen ja työnantajien välisen yhteistyön edistämiseksi on tärkeää ottaa työmarkkinaosapuolet mukaan työpaikalla oppimisen järjestelmien suunnitteluun ja toteuttamiseen. Työnantajat näkevät parhaiten, täyttävätkö tutkinnot ja opetussuunnitelma työmarkkinoiden nykyiset tarpeet, ja he voivat myös ohjata niiden sovittamista muuttuviin vaatimuksiin. Olisi myös hyödyllistä laatia kustannus-hyötyanalyysi, jotta ymmärrettäisiin paremmin erilaisten työpaikalla oppimisen vaihtoehtojen kustannus-hyötysuhdetta työnantajien kannalta. Tällainen empiirinen näyttö voisi tukea sellaisten menettelytapojen valitsemista, joilla parannetaan työnantajien sitoutumista. Vaikka työnantajien tukeminen on tärkeää, hallituksen olisi kuitenkin sovellettava varovaisesti yleisiä verohelpotuksia tai työnantajille suunnattuja tukia. Hyvin suunniteltuja ja toteutettuja työnantajavetoisia maksuja lukuun ottamatta hallituksen kannattaisi kohdistaa rahoitusta toimenpiteisiin, joiden tarkoitus on parantaa työpaikalla oppimisen laatua ja vähentää hallinnollisia kustannuksia. Tällaiset toimenpiteet ovat tärkeitä etenkin pienille työnantajille.

Vaikka Suomessa on mahdollista suorittaa ammatti- ja erikoisammattitutkintoja, jotka tarjoavat syventävää ammatillista osaamista, nämä toisen asteen jälkeiset vaihtoehdot on tarkoitettu ennemminkin työkokemusta jo hankkineille työntekijöille kuin toisen asteen tutkinnon juuri suorittaneille. Toisen asteen jälkeisten lyhyiden ammatillisten ohjelmien kehittäminen toisen asteen koulutuksesta valmistuneille tarjoaisi tehokkaan tavan auttaa ammattiin valmistuneita lisäämään sekä teknistä asiantuntemustaan että hallinnollisia ja muita taitojaan sekä parantamaan työllistymismahdollisuuksiaan. Esimerkiksi Ruotsi onnistui luomaan tällaisen ohjelman, joka houkutteli nopeasti suuren määrän opiskelijoita. Toisen asteen jälkeiset ammatilliset vaihtoehdot olisivat myös yksi keino lyhentää erittäin valikoivan korkeakoulutusjärjestelmän jonotuslistoja ja nopeuttaa monien nuorten työmarkkinoille siirtymistä.

## 2.4 Nuorten tukemisen vahvistaminen

Suomi investoi huomattavan paljon sekä sosiaalitukiin, joilla nuorille tarjotaan vakaat tulot, että palveluihin, joilla heitä autetaan suorittamaan loppuun merkityksellinen koulutus, puuttumaan sosiaalisiin ja terveyttä koskeviin ongelmiin ja saamaan työpaikka. Tukea kohdistetaan ja annetaan myös heikossa asemassa oleville nuorille. Sosiaaliset tulokset ja työmarkkinatulokset eivät suomalaisten nuorten osalta kuitenkaan täysin vastaa tehtyjen investointien määrää: nuorten köyhyys- ja työttömyysaste ovat edelleen korkeat. Nämä tulokset liittyvät institutionaalisiin tekijöihin, joihin kuuluvat suuret mutta hajanaiset tuet ja palvelut sekä heikko aktivoiminen ja vähäinen keskittyminen palvelujen tehokkuuden arviointiin.

### 2.4.1 Tukijärjestelmän hajanaisuuteen reagoiminen

Suomessa on nuorille sekä useita erilaisia tukia että tukikelpoisuutta ja tuen määrää koskevia sääntöjä. Ne johtavat maksettavien tukien suureen määrään, merkittävään tuista riippuvuuteen ja moniin hyvinkin erilaisiin esteisiin, joilla jarrutetaan työntekoon kannustamista. Jotkin näistä ongelmista korjaantuisivat yksinkertaisemmalla järjestelmällä, jossa nuorille tarjottaisiin vähemmän tukia. Paras vaihtoehto tulevaisuudessa olisi yksittäinen työkään liittyvä maksu, jota ehdotettiin OECD:n aikaisemmassa julkaisussa.

On erittäin tärkeää poistaa tukiloukut ja tehdä työstä kannattavaa jokaiselle nuorelle, myös nuorille, joilla on alhainen osaamistaso ja siten huonommat ansaitsemismahdollisuudet. Työkannustimien olisi oltava samat riippumatta saadun tuen tyypistä. Tämä vaatii muutoksia tuen määriin ja/tai työssäkävien tukiin ja/tai vaihteittaisen käytöstä poiston laajuuteen työelämässä aloittavien marginaaliveroasteen pienentämiseksi.

Lisäksi suomalaisen kaltaisessa avokätisessä ja hyvin saatavilla olevassa tukijärjestelmässä vahva aktivoiminen on tärkeää sen varmistamiseksi, että nuoret sitoutuvat aktiivisesti kouluttautumaan, kuntoutumaan ja etsimään työtä. Aktivointivaatimuksia on tiukennettava kaikkien tukityyppien osalta, mukaan luettuna selkeät osallistumisedot tuensaaajille, vaatimustenmukaisuuden tiukka valvonta sekä selkeät ja merkittävät seuraamukset siinä tapauksessa, että vaatimuksia ei noudateta.

Alle kolmevuotiaan lapsen hoitamiseen myönnettävä kotihoidon tuki voi tehdä kotiin jäämisestä taloudellisesti kannattavampaa kuin kouluttautuminen tai palkkatyö. Euroopan unionin tuloja ja elinoloja selvittävän kyselytutkimuksen tilastojen mukaan lähes puolet kaikista 15–29-vuotiaista nuorista äideistä, joilla on pieniä lapsia, oli NEET-nuoria vuonna 2017.

## 2.4.2 Palvelujen integroinnin vahvistaminen

Suomessa nuorille tarjottavien palvelujen valikoima on huomattavan laaja. Julkisen työvoimapalvelun, Kansaneläkelaitoksen ja kuntien tarjoamat palvelut toimivat kuitenkin erillään, ja rinnakkain eri tarpeisiin vastaavat integroidut palvelut ovat ennemminkin poikkeus kuin sääntö. Tällaiset integroidut palvelut ovat erityisen tärkeitä kaikkein heikommassa asemassa oleville nuorille.

Suomi investoi merkittäviä määriä aktiivisia työmarkkinoita koskeviin ohjelmiinsa, mutta alle 30-vuotiaiden nuorten osuus näissä ohjelmissa on pieni ja sen seurauksena työllistyminen on melko vähäistä. Joka vuosi joka kolmas tähän ikäryhmään kuuluvista (samoin kuin 30–54-vuotiaista työnhakijoista) osallistuu ohjelmaan ja kuuden kuukauden kuluttua aktivointiohjelmaan osallistumisesta noin joka neljännellä on työpaikka (joka kolmannella, jos kyseessä oli koulutusohjelma). Nämä tulokset ovat riittävästi, kun ajatellaan julkisen työvoimapalvelun vahvaa panostusta nuoriin. Palvelujen työllisyysvaikutusta voitaisiin parantaa useilla keinoilla, mukaan luettuna: i) yhteistyö koulujen kanssa korkeakoulutukseen, ammatilliseen koulutukseen tai työelämään siirtymisen helpottamiseksi; ii) työnhakijoiden osaamisen arvioinnin ja tunnistamisen korostaminen; iii) julkisen työvoimapalvelun aikaisemman kokemuksen käyttäminen profilointiprosessissa; ja iv) jatkotuen tarjoaminen palvelusta lähteville.

Suomen on mitattava tuloksia tehokkaammin ja arvioitava monien julkisten viranomaisten tarjoamien aloitteiden, hankkeiden ja ohjelmien tehokkuutta. Tämä suositus pätee julkisten työvoimapalvelujen työllisyys- ja koulutustoimenpiteisiin, mutta myös Kansaneläkelaitoksen kuntoutusohjelmiin, kuntien tarjoamiin sosiaalipalveluihin ja Ohjaamo-nuorisopalvelukeskuksen tarjoamiin neuvontapalveluihin. Hyvillä arvioinneilla on ratkaiseva merkitys näyttöön perustuvan päätöksenteon edistämiseksi. Tältä osin Suomi voisi ottaa oppia Yhdysvalloista, jossa tietyn ohjelman rahoitusta koskevat lait



sisältävät myös ohjelman tulosten seuranta ja vaikutusten arviointia koskevia vaatimuksia.

Vuonna 2015 säädetty laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta, jolla perustettu pysyvä verkosto kokoaa yhteen kunnan tarjoamia palveluita, työllisyyspalveluita ja kansaneläkepalveluita, oli Suomen suurin askel kohti yhteisiä ja täysin integroituja palveluja, joita organisoidaan monialaisella työllisyysuunnitelmalla. On tärkeää toteuttaa ja seurata tätä muutosta tarkasti, koska se voi muodostaa perustan ja mallin täysin integroitujen palvelujen tarjoamiseksi kaikille niille, jotka joutuvat kohtaamaan useita ongelmia.

Pyrittäessä laajentamaan integroituja palveluja huomion kiinnittäminen terveyteen on erityisen tärkeää. Mielenterveysongelmat, jotka jäävät usein diagnosoimatta, ovat merkittävä este paremmille koulutus- ja työllisyystuloksille. Mielenterveys on monitahtoinen haaste: toisaalta mielenterveysongelmat jäävät liian usein havaitsematta ja hoitamatta, toisaalta usein aliarvioidaan sellaisten ihmisten työkykyä, joilla on diagnosoitu mielenterveysongelma. Kaikkien julkisten viranomaisten tapauskäsittelijät tarvitsevat parempaa koulutusta mielenterveyden osalta, jotta he pystyvät tunnistamaan ongelmat ja ohjaamaan asiakkaat nopeasti oikeantyyppisiin tukipalveluihin. Vastavasti mielenterveys pitäisi myös lisätä julkisen työvoimapalvelun käyttämän profilointityökalun luokaksi, esimerkiksi käyttämällä validoituja tutkimusvälineitä, jotka selvittävät henkilön mielenterveyden epäsuoralla tavalla.

### **2.4.3 Hallinnollisen uudistuksen käyttäminen välineenä hajanaisuus- ja aktivointihaasteiden ratkaisemisessa**

Suomen on pyrittävä hyvin integroituihin tukiin ja hyvin integroituihin palveluihin nuorille (ja väestölle yleisesti). Suomen hallitus olikin valmistelemassa merkittävää hallinnon uudistusta. SOTE-uudistuksella suunniteltiin sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjoamiseen vaikuttavaa tärkeää muutosta, mutta uudistus keskeytyi Suomen hallituksen eroon vuoden 2019 alkupuolella. Seuraava hallitus saa päättää, toteutetaanko uudistus ja missä muodossa.

Uudistuksen viimeinen versio olisi muuttanut vastuualueita, palvelujen järjestämistä ja rahoitusmekanismeja ja siten vaikuttanut politiikan toteuttamiseen ja tuloksiin monin eri tavoin. Uudistus olisi erityisesti vahvistanut yhteyden puuttumista tukien (kansallisen päätätävällän alainen asia) sekä työllisyyspalvelujen ja muiden palvelujen (alueellisen päätätävällän asia) välillä. Jotta tällaisesta järjestelystä saataisiin toimiva ja tehokas, taustalla olevilla rahoitusmekanismeilla on varmistettava, että maakunnat in-

vestoivat riittävästi ennaltaehkäisyyn ja varhaisen puuttumisen palveluihin, jotta vältetään tukihakemukset ja riippuvuus. Maakuntien toimien ja tulosten jakaminen avoimesti läpinäkyvällä tavalla helpottaisi hyvien käytäntöjen levittämistä maakuntatasolla.

Ohjaamo-palvelukeskukset ovat tärkeitä tahoja, jotka ohjaavat nuoria palvelujen ja tukien hajanaisessa järjestelmässä. Ohjaamojen resursseja on lisättävä, jotta varmistetaan, että tällaisia ohjauspalvelukeskuksia on kaikkien nuorten saatavilla kaikkialla Suomessa ja että ne tarjoavat kattavia palveluja heidän tukemisekseen (mukaan luetuna etsivän nuorisotyön henkilöstö, työllisyysasiantuntijat, mielenterveysasiantuntijat, sosiaalityöntekijät, asumisen asiantuntijat, rahoitusasiantuntijat ja tukiin liittyvä osaaminen). Ohjaamo-keskukset ovat suomalaisen nuorisotakuun keskeinen vahvuus, sillä ne onnistuvat tavoittamaan hädänalaiset nuoret, erityisesti NEET-nuoret. Heidän työllistämisensä tukemisessa ne eivät kuitenkaan ole onnistuneet yhtä hyvin. SOTE-uudistuksen myötä Ohjaamo-keskusten asemaan ja sijaintiin kohdistuisi paineita. Maakunnilla on oltava resursseja ja kannustimia, jotta ne voivat pitää yllä ja laajentaa ohjausrakennetta palvelujen saannin eriarvoisuuden estämiseksi maakunnissa ja niiden välillä.

SOTE-uudistus siirtyisi uudelle alueelle monella tapaa. Vuonna 2013 toteutettu julkisten työvoimapalvelujen uudistus, joka siirsi vastuun työvoimapalveluista paikalliselta aluetasolta, oli SOTE-uudistuksen edeltäjä. Molempien uudistusten tavoitteena on lisätä palvelun tehokkuutta ja yhdenmukaistaa palvelun saatavuutta ja laatua koko maassa. On tärkeää seurata, arvioida ja ymmärtää täysin vuonna 2013 toteutetun julkisten työvoimapalvelujen uudistuksen täytäntöönpanoa ja vaikutuksia ja ottaa niistä opiksi, jotta SOTE-uudistus voidaan toteuttaa onnistuneesti.

Osana SOTE-uudistusta Suomi pyrki luomaan läpinäkyvät ja kilpailukykyiset markkinat terveys, sosiaali- ja työllisyyspalveluille palvelujen tehostamiseksi ja käyttäjän valinnanvapauden mahdollistamiseksi. Tällainen muutos olisi merkittävä toimenpide, joka tarjoaisi paljon mahdollisuuksia mutta sisältäisi myös riskejä. Suomen olisi harkittava vaiheittaista siirtymää aloittamalla hallinnon muutoksista ja tutkimalla huolellisesti, miten muut maat ovat onnistuneet julkisten palvelujen ulkoistamisessa. Erityisesti Australialla on paljon kokemusta eri palvelujen, kuten etsivän nuorisotyön palvelujen, nuorten mielenterveyspalvelujen ja työvoimapalvelujen, ulkoistamisesta.

## KESKEISET POLIITTISET SUOSITUKSET

### Koulutuksesta työelämään siirtymisen edistäminen Suomessa

- Nostetaan toisen asteen läpäisyastetta
  - o varmistamalla riittävä tuki opiskelijoille, joilla on lisätarpeita
  - o ottamalla käyttöön ikäryhmien välinen vertaisneuvonta
  - o nostamalla oppivelvollisuusikää
  - o takaamalla nuorille riittävät tukiverkostot kaikilla alueilla
  - o kehittämällä digitaalisia palveluja, joilla tavoitetaan syrjäisten alueiden nuoret.
- Helpotetaan siirtymistä toiselta asteelta korkea-asteelle
  - o uudistamalla korkeakoulutuksen valintamenettelyjä
  - o laajentamalla korkeakoulujärjestelmän kapasiteettia osaamisvajeen täyttämiseksi
  - o seuraamalla tarkasti opiskelijaksi ilmoittautuneiden määrään liittyviä suuntauksia ja mukauttamalla tarvittaessa opintotukijärjestelmää.
- Edistetään siirtymistä ammatillisesta koulutuksesta työelämään
  - o ottamalla työmarkkinaosapuolet mukaan työpaikalla oppimisen järjestelmien suunnitteluun ja toteuttamiseen
  - o toteuttamalla kustannus-hyötyanalyysi työnantajien osallistumisesta työpaikalla oppimiseen ja tukemalla työnantajia tarvittaessa kustannus-hyötysuhteen tasapainottamiseksi
  - o kehittämällä lyhyitä toisen asteen jälkeisiä ammatillisia ohjelmia toisen asteen koulutuksesta valmistuneille.

### Nuorten tukemisen vahvistaminen

- Puututaan sosiaaliturvajärjestelmän hajanaisuuteen
  - o yksinkertaistamalla tukijärjestelmää ja kannustamalla työskentelyyn
  - o tarkistamalla lasten kotihoidon tukea.
- Parannetaan tuensaajien aktiivointia ja tehostetaan aktiivisia työmarkkinoita koskevia ohjelmia
- Vahvistetaan integroitujen palvelujen tarjoamista
  - o lisäämällä Ohjaamo-keskusten resursseja ja vaikutusta
  - o arvioimalla käytettävissä olevia ohjelmia ja uusia aloitteita
  - o kehittämällä monialainen yhteispalvelu
  - o tarjoamalla sosiaalityöntekijöille mielenterveyskoulutusta.
- Mietitään uudelleen aluehallinnon uudistus
  - o sisällyttämällä siihen tukiuudistus hajanaisuus- ja aktiivointihaasteiden voittamiseksi
  - o varmistamalla, että taustalla olevat rahoitusmekanismit takaavat riittävät investoinnit ennaltaehkäisyn ja varhaisen puuttumisen palveluihin
  - o panostamalla poliittisten uudistusten seurantaan ja arviointiin
  - o tutkimalla muiden maiden kokemuksia julkisten terveydenhuolto-, sosiaali- ja työllisyyspalvelujen ulkoistamisesta.



**From:**  
**Investing in Youth: Finland**

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/1251a123-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2019), "Arviointi ja suositukset", in *Investing in Youth: Finland*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/209a1c8f-fi>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).