



Tuloksellisuustarkastuskertomus

## **Nuorisotyöttömyyden hoito**



Valtiontalouden tarkastusviraston  
tuloksellisuustarkastuskertomus 8/2014



Tuloksellisuustarkastuskertomus  
**Nuorisotyöttömyyden hoito**

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8093 (nid.)  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-266-4 (nid.)  
ISBN 978-952-499-267-1 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2014

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 334/54/2012

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen nuorisotyöttömyyden hoitoa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista työ- ja elinkeinoministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2016.

Helsingissä 25. päivänä elokuuta 2014

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Hannu Tervo

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Hannu Tervo

Johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

Työ- ja elinkeinoministeriö

Asiasanat:

Nuoret, nuorisotakuu, työttömyys, työ- ja elinkeinopalvelut

# Sisällys

<b>Tarkastusviraston kannanotot ja päähavainnot</b>	<b>7</b>
<b>1 Tarkastuksen tausta</b>	<b>13</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>15</b>
2.1 Kohteen kuvaus	15
2.1.1 Nuorten työttömyys	15
2.1.2 Säädösperusta	19
2.1.3 Vastuulliset viranomaiset	20
2.1.4 Valtionaloudellinen merkitys	22
2.2 Tarkastuskysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät	26
2.3 Tarkastuksen rajaukset	27
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>29</b>
3.1 Toimenpiteet ja palvelut	29
3.1.1 Toimenpiteet ja niiden muutokset vuonna 2013	29
3.1.2 Nuorten palveluprosessi TE-toimistoissa	39
3.1.3 Viranomaisten välinen yhteistyö nuorten palveluissa	45
3.1.4 Yhteenveto	56
3.2 Seuranta ja arviointi	58
3.2.1 Määrärahojen kohdistaminen nuorten työllisyyden hoitoon	58
3.2.2 Toimenpiteiden toteutuksen seuranta	62
3.2.3 Arvioinnit toimenpiteiden onnistumisesta	66
3.2.4 Yhteenveto	75
3.3 Nuorisotakuun toteutuminen tilastojen valossa	77
3.3.1 Määrällisten tavoitteiden saavuttaminen	78
3.3.2 TE-palvelujen henkilöstömäärän vaikutus nuorten työttömyyden kestoon	84
3.3.3 Yhteenveto	88
Lähteet	89





# Tarkastusviraston kannanotot ja päähavainnot

## Nuorisotyöttömyyden hoito

Keskeisinä toimina nuoriin kohdistuneen aktiivisen työvoimapolitiikan toteutuksessa 2000-luvulla ovat olleet nuorten yhteiskuntatakuu 2005 ja nuorisotakuu 2013. Tarkastuksessa arvioitiin edellä mainittujen ohjelmien mukaisia toimenpiteitä, niiden toteutusta, seurantaa ja ohjelmien vaikutusten arviointia. Lisäksi arvioitiin TE-palvelujen uudistuksen mahdollisia vaikutuksia nuorisotakuun toteutukseen vuonna 2013 ja TE-toimistojen henkilöstövähennysten vaikutusta työttömyyden kestoon yleensä.

Virallisella työttömyysasteella (Tilastokeskus) mitattuna alle 25-vuotiaita työttömiä oli vuonna 2013 noin 65 000, mutta työ- ja elinkeinoministeriön mukaan noin 39 000. Ero johtuu pääosin siitä, että Tilastokeskus katsoo työttömiksi myös työtä hakeneet päätoimiset opiskelijat, mutta he eivät voi olla työttöminä työnhakijoina TEM:n tilastossa. Alle 25-vuotiaiden nuorten työttömyysturvaan liittyvät menot olivat noin 228 miljoonaa euroa vuonna 2012.

Tarkastuksessa havaittiin, että nuorisotakuulle asetettuja tavoitteita ei vuonna 2013 saavutettu. Heikkojen tulosten taustalla on monia tekijöitä, joista tärkein lienee huono taloudellinen tilanne.

## Nuorten työttömyys kasvoi takuusta huolimatta

Tarkastuksessa arvioitiin nuorisotakuun määrällistä toteutumista ohjelman seurantaindikaattoreiden perusteella. Työhallinnon henkilöstön määrän vaikutusta työttömyyden kestoon arvioitiin tilastollisin menetelmin.

Nuorisotakuun vaikutus työttömyyden kestoon ohjelman ensimmäisenä vuotena (2013) arvioitiin tilastojen silmämääräisen tarkastelun perusteella suurin piirtein nollassa. Havaintojen mukaan muutokset nuorten virrassa yli kolmen kuukauden työttömyyteen eivät aikasarjojen perusteella poikenneet juurikaan keski-ikäisten työttömien vastaavista. Myöskään aktiivointiasteiden kehityksessä ei havaittu suuria eroja. Pääsyy ohjelman heikkoihin tuloksiin lienee kuitenkin heikko suhdannetilanne.

TE-palvelujen henkilöstömäärällä havaittiin olevan pieni, mutta tilastollisesti merkitsevä vaikutus työttömyyden pitkittymiseen. Mitä enemmän henkilöstöä on, sitä nopeammin työttömyys pystytään katkaisemaan. TE-

toimistojen henkilöstön vähentäminen on siten johtanut työttömyyden pitkittymiseen myös nuorilla.

Nuorten työttömyys kasvoi vuonna 2013 nuorisotakuusta huolimatta. Ei kuitenkaan voida tietää, miten paljon huonompi tilanne olisi ollut ilman takuuta. Nuorisotakuun toteuttamista vaikeutti huono taloudellinen tilanne ja mahdollisesti myös TE-palvelujen uudistus. Taantuma lisäsi työttömien työnhakijoiden määrää, mikä kasvatti TE-toimistojen työmäärää ja samalla vähensi mahdollisuuksia nuorten tukityöllistämiseen. Lisäksi TE-palvelujen uudistus hidasti palvelujen tarjoamista. Tarkastuksen perusteella ei voida arvioida nuorisotakuun hyvyttä sinänsä, mutta voidaan todeta, että nuorisotakuulle asetettuja tavoitteita ei saavutettu vuonna 2013.

## TE-palvelut uudistettiin – toimenpiteisiin vain pieniä muutoksia

Nuorten työllisyyttä on työhallinnossa hoidettu työvoimapolitiikan aktiivitoimenpiteillä, joita on toteutettu nuorten yhteiskuntatakuun toimintamallin avulla vuodesta 2005 lähtien. Toimintamallia uudistettiin vuonna 2013, jolloin otettiin käyttöön nuorisotakuu. Samaan aikaan uudistettiin myös työvoimapolitiittisten toimenpiteiden valikoimaa ja tehtiin organisaatiouudistus, jossa TE-toimistojen määrää vähennettiin ja TE-palvelut organisoitiin kolmelle palvelulinjalle.

Uudessa nuorisotakuussa takuun kohdejoukko laajeni alle 25-vuotiaiden lisäksi myös 25–29-vuotiaisiin vastavalmistuneisiin työttömiin työnhakijoihin. Nuorisotakuun uudistamisen myötä toimenpiteisiin tehtiin vain muutamia muutoksia. Palveluvalikoimassa työmarkkinatoimenpiteet (työharjoittelu, työelämävalmennus ja työkokeilu) yhdistettiin työkokeiluksi ja ohjaavan koulutuksen tilalle tulivat ura-, työnhaku- ja työhönvalmennukset. Samalla nuorten palkkatuen määrää korotettiin ja sen saamiseen liittynyt työttömyyden kestoa koskeva ehto poistettiin.

Uuden takuun tultua voimaan aktiivitoimenpiteissä olleiden alle 30-vuotiaiden nuorten määrä kasvoi noin kahdeksan prosenttia vuodesta 2012 vuoteen 2013. Aktivointiaste kuitenkin laski, koska samaan aikaan työttömien nuorten määrä kasvoi voimakkaasti.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan keskeistä nuorisotakuun toimeenpanossa on palvelutarpeen nopea arvioiminen, työllistymissuunnitelman laatiminen ja palveluprosessin välitön käynnistäminen.

Nuorten palveluprosessi oli määritelty käyntien kohteena olleissa TE-toimistoissa palvelulinjojen mukaisesti. Palvelujen organisointi vaihteli toimistoittain lähinnä sen mukaan, millä linjalla alkukartoitus tehtiin ja oliko nuorilla oma vastuuvirkailija.

Tarkastuksessa nousi esiin myös palveluprosessiin liittyviä ongelmia, kuten asiakastyön vaativuus vakavista ongelmista kärsivien nuorten kanssa yksin työskenneltäessä sekä nuorten palvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen henkilöstön vähentyessä. Vaikka TE-palveluissa nopeus on tärkeää, tulisi nopeuden lisäksi taata myös palvelujen laatu. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää paljon tukea tarvitsevien nuorten palveluihin.

Työnvälitystilaston mukaan vuonna 2013 työllistymissuunnitelma tai vastaava oli laadittu 92,6 prosentille nuorista kolmen kuukauden sisällä työnhaun aloittamisesta. Tarkastuksessa käytiin läpi noin 250 työllistymissuunnitelmaa. Suunnitelmat olivat aika niukkoja ja lyhyitä. Tarkastuksessa ei arvioitu suunnitelmien laatua kokonaisuutena.

## **Viranomaisten välisen yhteistyön tehostaminen olisi tärkeää nuorisotakuun toteutuksessa**

Viranomaisten välinen yhteistyö ja sen toimivuus nostettiin tärkeään rooliin nuorisotakuun valmistelussa.

Nuorisolain mukaan paikallisten viranomaisten monialaisen yhteistyön suunnittelua ja toimeenpanon kehittämistä varten kunnassa on oltava nuorten ohjaus- ja palveluverkosto, jossa on edustajat nuoriso-, opetus-, sosiaali- ja terveystoimesta sekä työ- ja poliisihallinnosta. Verkosto oli vuonna 2013 perustettu suurimpaan osaan kuntia. Tarkastuksessa saatiin viitteitä siitä, että verkostot eivät vielä toimi siten, että ne edistäisivät nuorille suunnattujen palvelujen yhteensovittamista ja vaikuttavuutta.

TE-hallinnon ja muiden viranomaisten välisen käytännön yhteistyön areenoja ovat etsivä nuorisotyö, työpajatoiminta, työvoiman palvelukeskukset sekä TE-hallinnon ja kuntien koulutoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen välinen toiminta. Yhteistyössä on kehitetty myös erilaisia paikallisia toimintamalleja, joista on saatu hyviä kokemuksia.

Etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta kattavat suurimman osan kunnista. Työ- ja elinkeinoministeriö antoi uudet ohjeet nuorten ohjaamisesta työpajalle vuoden 2013 alussa. Tarkastuksessa saatiin viitteitä siitä, että uuden ohjeistuksen takia työpajoille ohjaus olisi tuolloin vähentynyt. Työ- ja elinkeinoministeriön tarkastuskertomusluonnoksesta antaman palautteen mukaan asia on korjattu tarkentamalla TE-toimistoille annettua ohjetta nuorten ohjaamisesta työpajoille työkokeiluun.

Työvoiman palvelukeskusten toimintaa ollaan lakisääteistämässä ja laajentamassa koko maahan. Tarkastuksessa nousi esiin, että työvoiman palvelukeskusten toimintamallia voitaisiin käyttää nuorisotakuun tukena nykyistä enemmän, etenkin erityistä tukea tarvitsevien nuorten osalta.

Vuoden 2014 alussa tehdyllä lainmuutoksella helpotettiin nuorten pääsyä ammatilliseen kuntoutukseen. Lakimuutos on tervetullut, ja toteutessaan sen mukaiset helpotukset voivat edistää nuorisotakuun toteutumista ja vähentää asiakkaiden tarpeetonta ohjaamista viranomaiselta toiselle.

## Työllisyysmäärärahojen kohdentumista nuorille ei tiedetä

Vuoden 2013 talousarvioesityksessä nuorten yhteiskuntatakuun toteuttamiseen oli varattu 60 miljoonaa euroa, josta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kohdistui 28 miljoonaa euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle 32 miljoonaa euroa. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan määrärahat nuorten yhteiskuntatakuuseen sisältyvät erittelemättöminä momentille 32.30.51. Valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaan määrärahoja ei korvamerkitä, vaan takuun toteutumista ohjataan tulostavoitteilla.

Valtion talousarviossa ei ole eritelty nuorten työllisyyden hoitoon kohdistuvia menoja työllisyyden hoidon kokonaismenoista. Tarkastuksessa tehdyn arvion mukaan alle 25-vuotiaiden TE-palvelujen hankintaan ja palveluun TE-toimistoissa käytettiin yhteensä noin 110 miljoonaa euroa vuonna 2013. Nuorisotakuuseen varattu 28 miljoonaa oli siis merkittävä lisäpanostus, mutta varojen kohdistamista nuorille ei työ- ja elinkeinoministeriössä tiedetä ilman erillisselvitystä.

Edellä mainitusta lisärahoituksesta oli varattu 3,3 miljoonaa euroa lisähenkilöstön palkkaamiseen nuorten palveluihin. Lisärahasta käytettiin TE-toimistoissa keskimäärin 80 prosenttia henkilöstön palkkaamiseen nuorten palveluihin, ja sillä palkattiin 68 henkilöä vuonna 2013. Nuorten palvelut vahvistuivat kuitenkin vain 33 henkilöllä, koska 35 määräaikaisen työsuhde nuorten palveluissa päättyi vuoden 2012 lopussa.

TE-toimistojen henkilöstöä on vähennetty viime vuosina ja vähennetään edelleen. Vuonna 2010 henkilötyövuosimäärä oli 3 641, ja vuoden 2014 tavoite on 3 053.

## Toimenpiteiden toteutumista on seurattu, mutta niiden vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi

Nuorisotakuun toimeenpanoa seurataan indikaattoreilla, joita ovat virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen, työttömyysaste ja aktivointiaste, työttömien määrä, kolmen kuukauden kuluessa tehdyt työllistymissuunnitelmat ja toimenpiteissä olleiden lukumäärä sekä nuorten työttömyyden kesko ja sen päättymisen syyt.

Uudistetun nuorisotakuun seurannan indikaattoreihin ei ole toistaiseksi tehty juurikaan muutoksia verrattuna aikaisempaan takuuseen. Nuorisotakuun toteutumisesta raportoidaan kuukausittain ELY-keskusten verkkosivuilla.

Työ- ja elinkeinoministeriö selvittää vuosittain työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittumista. Viimeisin selvitys perustuu vuoden 2011 tietoihin. Sen mukaan nuoret palaavat jokaisen toimenpiteen jälkeen muita ikäryhmiä selvästi harvemmin työttömiksi. Toimenpiteen epäonnistumiseksi voidaan kuitenkin katsoa myös työmarkkinoiden ja koulutuksen ulkopuolelle jääminen, mikä on nuorilla melko yleistä. Monella nuorella ulkopuolisuus viivästyttää siirtymistä työelämään ja voi pahimmillaan johtaa työmarkkinoilta syrjäytymiseen. Työmarkkinoilta syrjäytymisen uhka on pysynyt pelkän peruskoulun suorittaneilla nuorilla huomattavasti suurempana kuin enemmän koulutetuilla nuorilla.

Työ- ja elinkeinoministeriö teetti vuoden 2005 takuumallin arvioinnin vuonna 2007. Tulosten mukaan yhteiskuntatakuu tehosti nuorten palveluprosessia työvoimatoimistoissa. Takuu vaikutti myönteisesti etenkin niiden nuorten tilanteeseen, joilla oli muutenkin hyvät työllistymisedellytykset. Sen sijaan takuun vaikutukset olivat vähäisemmät niillä nuorilla, jotka tarvitsivat keskimääräistä enemmän tukea.

Myös riippumaton tutkimus, josta on esitetty vasta alustavia tuloksia, luonnehtii vuoden 2005 nuorten yhteiskuntatakuun vaikutuksia samansuuntaisesti. Jotain myönteistä on tapahtunut, mutta yhtä yksittäistä ratkaisua nuorten työttömyyteen takuu ei ole tarjonnut.

Työ- ja elinkeinoministeriö teetti uuden nuorisotakuun toimeenpanosta selvityksen, jossa seurattiin takuun toimeenpanoa vuonna 2013 ja kehitettiin indikaattoreita, joilla toimien vaikuttavuutta voidaan jatkossa arvioida. Selvitystyön perusteella on tarkoitus aloittaa myöhemmin nuorisotakuun toteutuksen arviointitutkimus.

Nuorten pitkittyneeseen työttömyyteen liittyy myös syrjäytymisen riski. Syrjäytyneisyys ja ulkopuolisuus ovat käsitteitä, joilla ei ole tarkkaa sisältöä. Syrjäytymisellä voidaan tarkoittaa työmarkkinoiden tai koulutuksen ulkopuolella olemista tai syrjäytymistä yhteiskunnasta. Ulkopuolisia, niin sanottuja NEET-nuoria (*Not in Employment, Education or Training*), pidetään usein syrjäytyneinä, vaikka määritelmä kertoo vain sen, että kyseiset nuoret eivät ole tutkimushetkellä työssä eivätkä opiskelemissa tai harjoittelussa. Arviot syrjäytyneiden tai ulkopuolella olevien nuorten määräs- tä Suomessa vaihtelevat tutkimuksen ja määritelmän mukaan välillä 10 000–57 700.

Nuorten syrjäytymisestä ja eriasteisesta ulkopuolelle jäämisestä aiheutuvat menetykset ovat sekä inhimillisiä että taloudellisia. Inhimillisten menetysten arvoa ei voi rahassa mitata. Taloudellisista menetyksistä on

tehty erilaisia laskelmia, mutta syrjäytymisestä aiheutuvien kustannusten arviointi sisältää monia epävarmuuksia ja on siksi tulkinnanvaraista.

## Tarkastusviraston suositukset

1. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi teettää nuorisotakuun toimenpiteiden vaikutuksista luotettava ja koko nuorisotakuun kattava arviointitutkimus sitten, kun takuu on ollut käytössä niin kauan, että sen tuloksista on saatavissa riittävästi tilastotietoa.
2. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi lisäksi
  - kiinnittää erityistä huomiota paljon tukea tarvitsevien nuorten palvelujen saatavuuden turvaamiseen
  - selvittää, voitaisiinko työvoiman palvelukeskuksen toimintamallia kehittää siten, että se tukisi nuorisotakuun toteuttamista nykyistä paremmin, etenkin erityistä tukea tarvitsevien nuorten osalta.

# 1 Tarkastuksen tausta

Nuorten työttömyys lisääntyi eri puolilla Eurooppaa finanssikriisin ja velkakriisin seurauksena viime vuosikymmenen lopulla. Suomen kehitystä voidaan pitää kansainvälisesti verrattuna maltillisena, mutta huoli nuorten työmarkkinoille pääsystä on kasvanut myös meillä. Työttömyysasteella mitattuna nuorten työttömyys on korkealla tasolla myös Suomessa. Esimerkiksi vuonna 2013 nuorten (15–24-vuotiaiden) työttömyysaste oli noin 20 prosenttia. Yhtenä keskeisenä syynä nuorten korkeaan työttömyysasteeseen pidetään nuoruuteen olennaisesti liittyviä erilaisia siirtymiä. Nuoret valmistuvat joukoittain koulutuksesta: peruskoulusta, toisen asteen koulutuksesta ja korkea-asteen koulutuksesta.<sup>1</sup>

Euroopan unionin strategialinjauksissa ja kotimaisissa hallitusohjelmissa on viime vuosina korostettu tavoitetta nostaa työllisyysastetta. Kuitenkin nuorten ja vastavalmistuneiden kiinnittyminen työmarkkinoille on vaikeutunut työvoiman heikon kysynnän takia, ja erityisesti kouluttamattomien nuorten uhka syrjäytyä työmarkkinoilta on lisääntynyt. Nuorten työllistyminen on ollut yksi työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategian tärkeimmistä tavoitteista.<sup>2</sup>

Suomessa nuoret ovat olleet työvoimapolitiikan keskeinen kohderyhmä erityisesti 2000-luvulla. 1990-luvun lamaan kaatunut takuuajattelu virvoitettiin uudelleen vuonna 2005, kun alettiin toteuttaa nuorten yhteiskuntatakuuta. Vuonna 2013 sitä laajennettiin nuorisotakuuksi. Myös Euroopan unioni on omaksunut nuorisotakuuajattelun, ja sen kehittämisessä on otettu mallia Suomesta.<sup>3</sup> Eurooppa-neuvosto on antanut suosituksen nuorisotakuun toteutuksesta vuonna 2013.<sup>4</sup>

Vuoden 2013 alusta käyttöön otetun nuorisotakuun tavoitteena on varmistaa, että nuoret löytävät polun koulutukseen ja työhön ja pääsevät siten osalliseksi yhteiskuntaan. Takuumallin mukaan jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja jokaiselle alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle tarjotaan työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisesta. Takuun toteuttamisen keinoja ovat koulutustakuun toimet, nuorten aikuisten osaamisohjelma, työvoima- ja elinkeinopalvelut sekä kun-

---

<sup>1</sup> *Hämäläinen ja Hämäläinen 2012; Tilastokeskus työvoimatutkimus.*

<sup>2</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.*

<sup>3</sup> *Räisänen 2014; Hämäläinen, Hämäläinen ja Tuomala 2014, s. 19.*

<sup>4</sup> *European Council 2013.*

toutuspalvelut mukaan lukien kuntien sosiaali- ja terveystalvet sekä muut nuorten yksilölliset palvelut, kuten etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta.<sup>5</sup>

Takuuta on valmistellut työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä, jonka raportti julkaistiin keväällä 2012. Nuorten yhteiskuntatakuusta, koulutustakuusta ja nuorten aikuisten osaamisohjelmasta on vuoden 2013 alusta lähtien käytetty nimeä nuorisotakuu.<sup>6</sup> Hallitus on nimennyt nuorisotakuun yhdeksi hallituskauden kärkihankkeeksi.<sup>7</sup>

Myös eduskunnan valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt huomiota nuorisotakuuseen. Valiokunta pitää nuorisotakuuta erittäin hyvänä asiana mutta on huolissaan sen tehokkaasta täytäntöönpanosta käytännön tasolla. Valiokunnan tarkoituksena on seurata tehostetusti nuorisotakuun toteuttamista ja resurssien riittävyttä.<sup>8</sup>

Valtiontalouden tarkastusvirasto valitsi nuorisotyöttömyyden hoidon tarkastuskohteeksi lähinnä sen välillisen valtiontaloudellisen merkityksen perusteella. Virasto on tarkastussuunnittelussaan kiinnittänyt huomiota syrjäytymisestä aiheutuviin valtiontaloudellisiin kustannuksiin ja koulutusjärjestelmän kykyyn tuottaa osaajia työelämän tarpeisiin. Työttömyys on yksi keskeinen nuorten syrjäytymiseen johtava tekijä. Syrjäytyminen puolestaan aiheuttaa merkittäviä yhteiskunnallisia kustannuksia syrjäytyneen työpanoksen jäädessä käyttämättä ja syrjäytyneen jäädessä yhteiskunnan tukien varaan.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, minkälaiset edellytykset työ- ja elinkeinoministeriöllä ja sen alaisella TE-hallinnolla on ehkäistä ja vähentää tuloksellisesti nuorten työttömyyttä. Tavoitteena oli selvittää myös nuorten työttömyyden hoitoa ja siihen liittyvää nuorisotakuun toteuttamista käytännön tasolla.

---

<sup>5</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013c; [www.nuorisotakuu.fi](http://www.nuorisotakuu.fi).

<sup>6</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013c.

<sup>7</sup> Valtioneuvoston viestintäyksikön tiedote 282/2011.

<sup>8</sup> Valtiovarainvaliokunnan mietintö 26/2011 vp.



## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Kohteen kuvaus

#### 2.1.1 Nuorten työttömyys

Nuoret aloittavat työuransa Suomessa melko myöhään. Ammattikorkeakouluista (nuorten koulutus) valmistuneiden mediaani-ikä on 25,1 vuotta ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden 27,3 vuotta. Hallituksen tavoitteena on, että molempien edellä mainittujen ryhmien mediaani-ikä laskee yhdellä vuodella. Hallituksen asettaman 72 prosentin työllisyysasetavoitteen toteutumisen edellytyksenä on, että työurat pitenevät myös alkupäästä.<sup>9</sup>

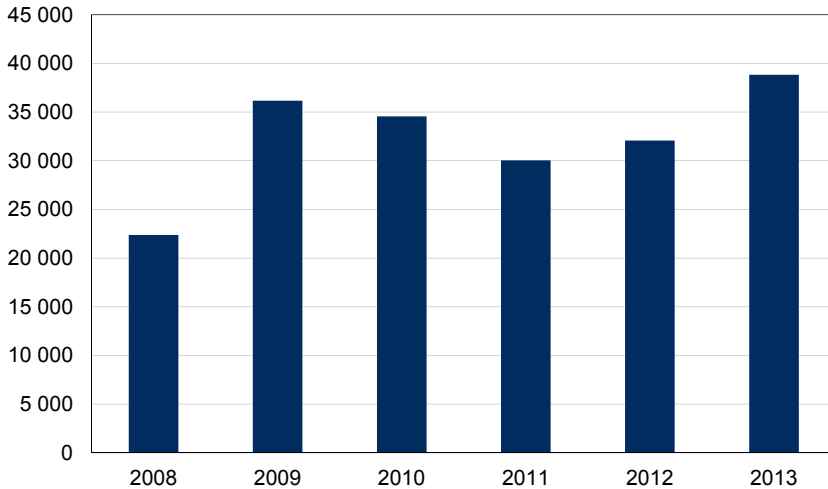
Nuorten työttömyys oli Suomessa pahimmillaan 1990-luvun alussa, jolloin alle 25-vuotiaita työttömiä oli noin 100 000. Tämän jälkeen nuorten työttömyys väheni aina vuoteen 2008 asti, mutta kääntyi kasvuun taantumien seurauksena. Vuonna 2009 alle 25-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi yli 60 prosenttia edellisestä vuodesta.<sup>10</sup> Työttömien nuorten määrä väheni jonkin verran vuosina 2010 ja 2011, mutta kääntyi uudelleen kasvuun vuonna 2012 ja ylitti vuonna 2013 jo vuoden 2009 tason (kuvio 1).<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2012b, s. 13.*

<sup>10</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2012b, s. 15 ja 2012a, s. 24.*

<sup>11</sup> *Työllisyyskatsaus joulukuu 2013 ja joulukuu 2011.*



**KUVIO 1. Alle 25-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden lukumäärä (lähde: Työllisyyskatsaus joulukuun 2011 ja joulukuun 2013).**

Työ- ja elinkeinoministeriön ja Tilastokeskuksen luvut nuorten työttömien määristä eroavat selvästi toisistaan. Tilastokeskuksen mukaan<sup>12</sup> alle 25-vuotiaita työttömiä oli vuonna 2013 noin 65 000 ja TEM:n mukaan noin 39 000. Ero johtuu pääosin siitä, että Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa työttömiksi lasketaan myös työtä hakeneet päätoimiset koululaiset ja opiskelijat, mutta he eivät voi olla työttöminä työnhakijoina TEM:n työnvälitystilastossa.<sup>13</sup> Nuorten osalta työvoimatutkimuksen työttömyys on tyypillisesti noin kaksinkertainen työnvälitystilastoon verrattuna.<sup>14</sup> Kuva nuorten työttömyydestä on siis hyvin erilainen riippuen siitä, minkä tilaston pohjalta sitä tarkastelee ja lasketaanko opiskelijat työttömiksi vai ei.<sup>15</sup>

Viralliset tiedot työttömyysasteesta perustuvat Tilastokeskuksen työvoimatutkimukseen. Nuorten työttömyysaste on yksi indikaattori TE-hallinnon toteuttamassa nuorisotakuun tilastoseurannassa.<sup>16</sup> Nuorten työttömyysaste kasvoi jokaisessa ikäryhmässä taloustaantumana myötä vuonna 2009 (kuvio 2).

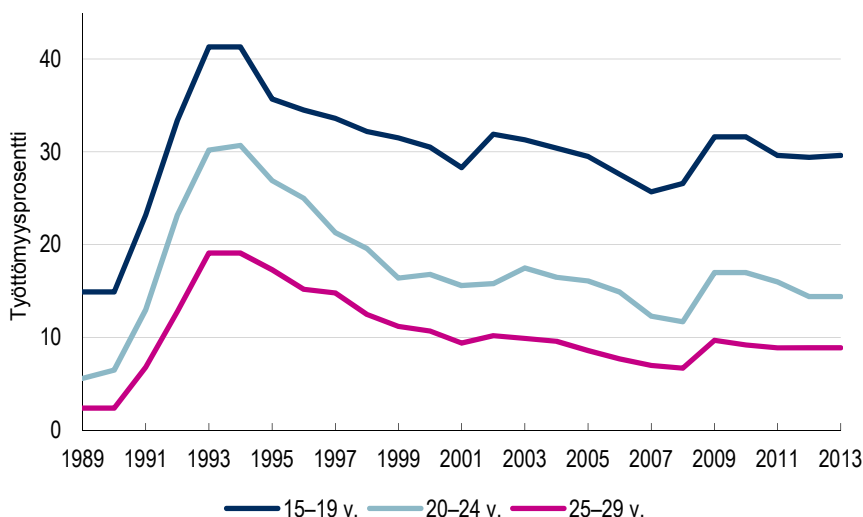
<sup>12</sup> Tilastokeskus, työvoimatutkimus.

<sup>13</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012a, s. 23.

<sup>14</sup> Alatalo 2013, s. 32.

<sup>15</sup> Ks. Hämäläinen ja Tuomala 2013, s. 2.

<sup>16</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a, liite 1: Nuorisotakuun tilastoseuranta TE-hallinnossa.



**KUVIO 2. Nuorten työttömyysaste koko maassa 1989–2013 kolmessa ikäryhmässä (lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus).**

Nuorten työttömyysaste vaihtelee siis voimakkaasti talustilanteen mukaan, mutta vaihtelua on myös alueiden välillä. Vuonna 2012 alle 25-vuotiaiden keskimääräinen työttömyysaste koko maassa oli tasan 19 prosenttia. Nuorten työttömyysaste oli suurin Pohjois-Karjalassa (26,3 %) ja pienin Ahvenanmaalla (10,5 %).<sup>17</sup>

Nuorten työttömyydelle on tyypillistä suuri kausivaihtelu ja se, että nuorten työttömyysjaksot ovat lyhyempiä kuin muilla työttömällä. Eräs keskeinen syy korkeisiin työttömyysasteisiin ovat erilaiset siirtymät. Kesäisin tapahtuu joukkosiirtymä koulutuksesta työmarkkinoille, kun sekä kesätyöntekijät että ammattiin valmistuvat pyrkivät töihin. Tämä näkyy piikkinä työttömyysasteessa ja nostaa myös nuorten työttömyyden vuosikeskiarvoa. Nuorten työllisyys on myös suhdanneherkkää. Kun yritykset laskusuhdanteessa lopettavat rekrytoinnit tai vähentävät määräaikaista työntekijöitä, vaikutukset kohdistuvat ensimmäisenä työmarkkinoille tuleviin tai määräaikaaisesti palkattuihin nuoriin. Nämä tekijät – tarjonnan siirtymät ja kysynnän vaihtelut – vaikuttavat yhdessä siten, että nuorilla työttömyyden todennäköisyys on suurempi kuin aikuisväestöllä.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Tilastokeskus, työvoimatutkimus.

<sup>18</sup> Hämäläinen ja Hämäläinen 2012, s. 6–7; haastattelut ministeriöissä.

Työttömien määrän lisäksi työttömyysasteeseen vaikuttaa myös työttömyyden kesto. Vaikka työttömyyskokemukset ovat nuorilla yleisiä, työttömyyden kesto on lyhyempi kuin aikuisilla. Vuonna 2010 alle 25-vuotiaiden ensimmäisen työttömyysjakson mediaanikesto koko maassa oli 51 kalenteripäivää. Nuorten työttömyys pyritään katkaisemaan nopeasti työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä, mikä voi lyhentää työttömyysjaksojen kestoa.<sup>19</sup>

Virallisella työttömyysasteella mitattuna nuorten työttömyys on korkealla tasolla. Esimerkiksi vuonna 2011 nuorten (15–24-vuotiaiden) työttömyysaste oli noin 20 prosenttia. Työttömyysaste on työttömien prosenttiosuus samanikäisestä työvoimasta. Jos työttömien määrä suhteutetaan koko ikäluokkaan, oli vuonna 2011 työttömiä nuoria ”vain” 10 prosenttia koko ikäluokasta. Työttömyysaste on kansainvälisesti hyväksytty työttömyyden mittari. Sen mukaan työtön on henkilö, joka työvoimatutkimuksen haastattelussa ilmoittaa olevansa työtä vailla, etsineensä työtä ja olevansa valmis ottamaan työtä vastaan. Nuorten kohdalla mittarin ongelmana on se, että myös päätoimiset opiskelijat voidaan laskea työttömiksi. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan jopa 60 prosenttia työttömyysasteeseen laskettavista nuorista on opiskelijoita.<sup>20</sup>

Jos opiskelevia nuoria ei lasketa työttömiksi vaan tarkastellaan työttömien, ei-opiskelevien nuorten osuutta suhteessa samanikäiseen väestöön, on nuorisotyöttömyys Suomessa vain noin neljä prosenttia ikäluokasta, eli samalla tasolla kuin esimerkiksi Saksassa. Virallisesti laskettu nuorten työttömyysaste on Suomessa kuitenkin noin 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Saksassa. Nuorten korkeaan työttömyysasteeseen Suomessa on usein tarjottu lääkkeeksi Saksassa (sekä Tanskassa, Itävallassa ja Hollannissa) käytössä olevaa mallia, jossa ammatillinen koulutus perustuu oppisopimuskoulutukseen. Perusteena on käytetty sitä, että näiden maiden alhainen nuorten työttömyysaste on seurausta oppisopimuskoulutuksen tehokkuudesta. Erot työttömyysasteissa johtuvat kuitenkin lähinnä mittaus-tavasta. Koska oppisopimuskoulutettavat lasketaan työssä oleviksi, vaikka he opiskelevat, he kasvattavat työvoiman määrää ja pienentävät sitä kautta työttömyysastetta.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> *Hämäläinen ja Tuomala 2013, s. 5; haastattelut ministeriöissä.*

<sup>20</sup> *Hämäläinen ja Tuomala 2013; Larja 2013.*

<sup>21</sup> *Hämäläinen ja Tuomala 2013; Larja 2013.*

## 2.1.2 Säädosperusta

Nuorisotyöttömyyden hoitoon TE-hallinnossa liittyvät keskeiset säädökset ovat laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) sekä työttömyysturvalaki (1290/2002). Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta tuli voimaan vuoden 2013 alussa. Siihen asti oli voimassa laki julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002). Lain keskeinen sisältö koskee TE-palvelujen sisällön määrittelyä.<sup>22</sup> Lain nojalla on annettu myös valtioneuvoston asetus julkisista työvoima- ja yrityspalveluista.<sup>23</sup> Kummassakaan laissa ei ole erityisiä nuoria koskevia säädöksiä, vaan säädökset koskevat samalla tavalla kaikkia ikäryhmiä.

Uudessa laissa TE-toimistojen palveluvalikoima uudistettiin ja toimenpiteitä alettiin kutsua palveluiksi. Varsinaisia uusia toimenpiteitä ei kuitenkaan perustettu, vaan vanhoja toimenpiteitä yhdistettiin uusiksi kokonaisuuksiksi ja osa vanhoista toimenpiteistä lopetettiin. Tärkeä muutos lakiuudistuksessa oli se, että uuden lain mukaan kaikkia palveluja (aiempia toimenpiteitä) voidaan tarjota kaikille asiakkaille. Tavoitteena oli selkeä laki, jonka keskeinen sisältö koskee julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tavoitteen ja sisällön määrittelyä.<sup>24</sup>

Nuorisotakuusta ei ole säädetty erillistä lakia, mutta takuun toteutuksessa sivutaan useita eri lakeja. Nuorisotakuun ideana on tarjota nuorelle voimassa olevan lainsäädännön mukaisia palveluja entistä tehokkaammin hyödyntämällä lainsäädännön tarjoamia mahdollisuuksia ja tehostamalla hallinnonalojen rajat ylittävää yhteistyötä.<sup>25</sup>

Työttömyysturvalainsäädäntöön tehtiin vuonna 2012 nuorisotakuun toteuttamiseen liittyviä muutoksia. Työttömän työnhakijan toimeentulon turvaamisesta työmarkkinatuella ja työttömyyspäivärahalla säädetään työttömyysturvalailla (1290/2002), jota muutettiin lailla työttömyysturvalain muuttamisesta (1001/2012). Kun lakia muutettiin, ilman ammatillista koulutusta olevilta alle 25-vuotiailta työmarkkinatuen hakijoilta vaadittavien koulutukseen liittyvien hakuvaihtoehtojen määrä väheni kolmesta kahteen. Lisäksi luovuttiin syksyn yhteishaun velvoittavuudesta työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> HE 133/2012 vp.

<sup>23</sup> 28.12.2012/1073.

<sup>24</sup> HE 133/2012 vp.

<sup>25</sup> [www.nuorisotakuu.fi](http://www.nuorisotakuu.fi).

<sup>26</sup> HE 134/2012 vp, s. 18; laki työttömyysturvalain muuttamisesta (1001/2012), 13 §.

Nuorisotakuun toimeenpanon takia tehtiin muutoksia myös yliopistolaikiin, ammattikorkeakoululakiin sekä opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annettuun lakiin. Muutokset koskevat yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen hakumenettelyä ja opiskelijavalintaa, ja niiden tarkoituksena on sujuvoittaa pääsyä korkeakouluopintoihin.<sup>27</sup>

Nuorisotakuun toimeenpanoon liittyy myös nuorisolaki. Nuorisolain mukaan nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat kunnat, nuorisoyhdistykset ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt. Vuonna 2011 tulivat voimaan nuorisolain muutokset, jotka koskevat monialaista yhteistyötä ja etsivää nuorisotyötä. Nuorisolaki koskee alle 29-vuotiaita.<sup>28</sup>

### 2.1.3 Vastuulliset viranomaiset

Vuoden 2013 alusta voimaan tulleen nuorisotakuun tavoitteena on varmistaa, että nuoret löytävät polun koulutukseen ja työhön ja pääsevät siten osalliseksi yhteiskuntaan. Tavoitteen saavuttamisessa päävastuullisia ministeriöitä ovat työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Nämä ministeriöt olivat mukana nuorisotakuun valmistelussa.

Ministeriöissä tehtyjen haastattelujen mukaan ministeriöiden välinen työnjako nuorisotakuun toteuttamisessa on selkeä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa työllisyyspolitiikasta ja siten erilaisista toimenpiteistä, joilla nuorille mahdollistetaan työelämään pääsy ja työelämässä mukanaolo. Tähän liittyy myös työhyvinvoinnin ulottuvuus siten, että nuori saa riittävän toimeentulon ja on mukana työyhteisössä ja tuottavassa toiminnassa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä on tuottaa riittävä ammatillinen ja sivistyksellinen osaaminen, jotta nuori pystyy toimimaan työmarkkinoilla, ottamaan haltuun uusia tilanteita myös muuttuvilla työmarkkinoilla ja sitä kautta löytämään paikkansa järjestelmässä.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tehtävä liittyy tilanteisiin, joissa nuoren eteneminen koulutuksesta työelämään – tai muissa siirtymissä – ei suju ongelmitta ja syntyy tarvetta erityispalveluihin. Sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen osalta STM:n hallinnonalan tehtävänä on antaa nuorelle sellainen kuntoutuksellinen tuki, että hän pystyy etenemään erilaisten nivelvaiheiden ja siirtymien yli ja eteenpäin.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> HE 44/2012 vp.

<sup>28</sup> Nuorisolaki (72/2006); laki nuorisolain muuttamisesta (693/2010).

<sup>29</sup> Haastattelut ministeriöissä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteuttaa hallituksen työ- ja elinkeinopoliittikkaa yhdessä hallinnonalan yksiköiden ja muiden ministeriöiden kanssa. Osana työ- ja elinkeinopoliittikkaa toteutetaan työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikkaa julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla ja yritysrahoituksella. Yksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista on nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyden väheneminen.

Työ- ja elinkeinotoimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) tarjoavat julkisia työvoima- ja yrityspalveluja siten kuin laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) säädetään. TE-toimiston ja ELY-keskuksen tehtävistä palvelua hankittaessa säädetään valtioneuvoston asetuksella.<sup>30</sup>

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen hankinnasta. TE-toimisto voi hankkia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja ELY-keskuksen määräämissä rajoissa.<sup>31</sup>

Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävät nuorten työttömyyden ja syrjäytymisen ehkäisemisessä liittyvät nuorisoasioihin ja kanavoituvat kuntien nuorisotoimen kautta. Ministeriö on nuorisolain mukainen valtionapuviranomainen, joka on voinut osoittaa ELY-keskusten myönnettäväksi valtion talousarvioon otettuja avustuspäärahoja.<sup>32</sup> Vuoden 2014 alusta nuorisotoimen tehtävät siirtyvät ELY-keskuksista aluehallintovirastoihin.<sup>33</sup>

Nuorisolain mukaan kunnassa on oltava paikallisten viranomaisten monialaisen yhteistyön yleistä suunnittelua ja toimeenpanon kehittämistä varten nuorten ohjaus- ja palveluverkosto, jossa täytyy olla edustajat nuorisotoimesta, opetustoimesta, sosiaali- ja terveystoimesta sekä työ- ja poliisihallinnosta.<sup>34</sup>

Nuorisolain mukaan etsivän nuorisotyön tehtävänä on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa hänet sellaisten palvelujen ja muun tuen piiriin, joilla edistetään hänen kasvuun ja itsenäistymistään sekä pääsyään koulutukseen ja työmarkkinoille.<sup>35</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävät nuorten työttömyyden hoidossa ja syrjäytymisen ehkäisyssä kanavoituvat kuntien sosiaali- ja terveystoimen kautta. Siten ministeriö ei suoraan ohjaa nuorisotakuun toimeenpanoa. Kunnilla on lakisääteisten sosiaali- ja yrityspalvelujen järjestämisen

---

<sup>30</sup> *Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.*

<sup>31</sup> *Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.*

<sup>32</sup> *Nuorisolaki, 14 §.*

<sup>33</sup> *HE 114/2013 vp.*

<sup>34</sup> *Nuorisolaki, 7a §.*

<sup>35</sup> *Nuorisolaki, 7b §.*

vastuu. Kunnat saavat palvelujen järjestämiseen laskennallista valtion-osuutta sekä joiltakin osilta erillisiä valtion avustuksia.<sup>36</sup>

Kansaneläkelaitos järjestää ja korvaa kuntoutusta Kelan kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain perusteella. Kelan on järjestettävä vajaakuntoisten ja vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta sekä kuntoutuspsykoterapiaa.<sup>37</sup>

Kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä säädetään laissa (497/2003). Laissa säädetään eri hallinnonalojen yhteistyötä ja asiakkaan asemaa koskevista periaatteista sekä yhteistyössä noudatettavista menettelytavoista. Lain 2 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten, työvoima- ja opetusviranomaisten sekä Kelan on oltava keskenään yhteistyössä paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla.<sup>38</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeissa nuorisotakuun toteuttamisesta todetaan, että sosiaali- ja terveysministeriö ja Kela vastaavat yhdessä kunnan terveydenhuollon kanssa kuntoutuksesta, nuorten terveystarkastuksista sekä nuorisotakuuta tukevista nuorten sosiaali- ja terveyspalveluista sekä kuntouttavasta työtoiminnasta.<sup>39</sup>

#### 2.1.4 Valtiontaloudellinen merkitys

Nuorisotyöttömyydellä on sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia valtiontalouteen. Välittömiä menoja ovat nuorten työttömyyden ehkäisemiseen ja vähentämiseen kohdistetut talousarviomenot. Niitä ei talousarviossa erotella työllisyyden hoitoon käytetyistä kokonaismenoista. Työttömyydestä aiheutuva välitön meno on myös työttömille nuorille maksettava työttömyysturva. Työttömille nuorille maksetaan usein myös toimeentulotukea. Nuorten työttömyyden pitkittymisestä ja syrjäytymisestä voi aiheutua myös välillisiä menoja, esimerkiksi terveydenhuollosta. Syrjäytymisen kustannukset voivat olla myös laskennallisia, kuten nuoren työpanoksen menetyksestä aiheutuvat yhteiskunnalliset kustannukset. Vaikka nuorten työttömyysjaksot ovat keskimäärin lyhyitä, ovat työttömyyden pitkittymisestä ja syrjäytymisestä aiheutuvat menot julkiseen talouteen hyvin pitkävaikutteisia, koska nuoret ovat vasta työuransa alussa. Nuorten työllisyyden edistämisen merkitystä myös työurien pidentämisen näkökulmasta.

---

<sup>36</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012b, s. 49.

<sup>37</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012b, s. 50; Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista, 566/2005.

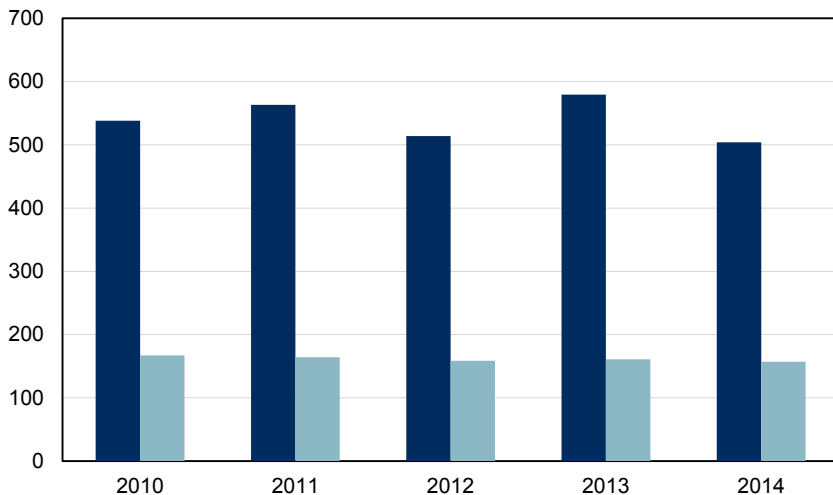
<sup>38</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012a, s. 63.

<sup>39</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013b, s. 2.



Suurin osa työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikan määrärahoista on varattu työllisyyden hoitoon. Työllisyyden hoidon määrarahat ovat harkinnanvaraisia siirtomäärärahoja ja vaihtelevat talous- ja työllisyytilanteen mukaan.<sup>40</sup> Työllisyysmäärärahamentin (32.30.51) nimeksi muutettiin vuoden 2013 talousarviossa julkiset työvoimapalvelut ja vuoden 2014 talousarvioesityksessä julkiset työvoima- ja yrityspalvelut. Talousarviomäärärahat työllisyyden hoitoon sekä TE-toimistojen toimintamenot (mom. 32.30.01) vuosina 2010–2013 on esitetty kuviossa 3. Vuoden 2014 osalta on kyse varsinaisen talousarvion määrärahoista: noin 504 miljoonaa euroa momentilla 32.50.51 ja noin 157 miljoonaa euroa momentilla 32.30.01.

Työllisyyden hoitoon (mom. 32.30.51) varattua määrärahaa käytettiin valtion tilinpäätöstietojen mukaan noin 462 miljoonaa euroa vuonna 2013, joten talousarvion määrärahoista jäi käyttämättä noin 117 miljoonaa euroa. Edellisiltä vuosilta oli siirtynyt vuodelle 2013 noin 96 miljoonaa euroa.



**KUVIO 3. Työllisyysmäärärahat ja TE-toimistojen toimintamenot vuosina 2010–2014, miljoonaa euroa (lähde: valtion tilinpäätökset 2010–2013, talousarvio 2014).**

Valtioneuvosto jakaa työllisyyden hoitoon varatut määrarahat vuosittain ELY-keskuksille. Vuoden 2013 valtioneuvoston päätöksen mukaan ELY-keskusten tuli kohdentaa määrärahoja erityisesti nuorten yhteiskuntatakuun toteuttamiseen ja pitkäaikaistyöttömyyden alentamiseen niin, että

<sup>40</sup> Haastattelut ministeriöissä.

ELY-keskuksille asetetut tulostavoitteet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti.<sup>41</sup>

Vuoden 2014 määrärahan tärkeimmät käyttökohteet ovat työvoimakoulutuksen hankinta, työllistäminen starttirahan tai palkkatuetun työn avulla, työllisyyspoliittiset avustukset sekä valmennusten hankinta. Nuorisotyöttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden alentaminen ovat edelleen toimien päätavoitteina.<sup>42</sup>

Valtion talousarviossa työllisyyden hoitoon kohdistuvia menoja ei ole esitetty siten, että nuorten työllisyyden hoitoon kohdistetut menot olisivat arvioitavissa. Myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan määrärahat nuorten yhteiskuntatakuuseen sisältyvät erittelemättöminä momentille 32.30.51. Valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaan takuun määrärahoja ei korvamerkitä, vaan takuun toteutumista ohjataan tulostavoitteilla, joita seurataan kuukausittain.<sup>43</sup> Valtion talousarvioesityksen mukaan nuorten yhteiskuntatakuun rahoitus vuodelle 2013 oli kokonaisuudessaan noin 60 miljoonaa euroa (työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala 28 miljoonaa ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala 32 miljoonaa euroa). Lisäksi nuorten aikuisten osaamisohjelman määräraha oli 27 miljoonaa euroa.<sup>44</sup>

Työllisyyden hoidon menoihin kuuluvat myös työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot (mom. 32.30.01). Toimintamenot olivat 159 miljoonaa euroa vuonna 2012 ja 161 miljoonaa euroa vuonna 2013. Vuoden 2014 talousarviossa TE-toimistojen toimintamenoja oli 157 miljoonaa euroa.<sup>45</sup>

Työ- ja elinkeinotoimistoille (mom. 32.30.01) jaettiin yhteensä 3,3 miljoonaa euroa lisää määrärahoja nuorisotakuun toteuttamiseen vuodelle 2013. Vuonna 2014 varojen määrä ja jakoperusteet olivat samat kuin vuonna 2013.<sup>46</sup> Varat oli tarkoitettu lisähenkilöstön palkkaamiseen nuorten palveluihin.<sup>47</sup>

Nuorten työttömyyden hoitoon liittyy myös työttömyysturvan (ansio- päivärahan, peruspäivärahan ja työmarkkinatuen) maksamisesta aiheutuvat menot, jotka vaihtelevat työllisyystilanteen mukaan. Menot on budje-

---

<sup>41</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 24.1.2013, [www.tem.fi](http://www.tem.fi).

<sup>42</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 23.1.2014, [www.tem.fi](http://www.tem.fi); valtion talousarvio vuodelle 2014.

<sup>43</sup> Valtiovarainvaliokunnan mietintö 39/2012 vp, s. 64.

<sup>44</sup> Valtion talousarvioesitys 2013, yleisperustelut.

<sup>45</sup> Valtion tilinpäätös 2012, talousarvio ja 1. lisätalousarvio vuodelle 2013 ja talousarvio vuodelle 2014.

<sup>46</sup> ELY-intranet: päätös määrärahan osoittamisesta TE-toimistojen toimintaan (TEM/167/02.01.07/2013); TE-toimistojen toimintamenojako 8.1.2014.

<sup>47</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, sähköposti 12.2.2014; ministeriön kirje ELY-keskuksille 11.4.2013.

toitu sosiaali- ja terveystieteiden pääluokkaan (luku 33.20) ja niihin sisältyy myös valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä (arviomääräraha mom. 33.20.31). Tilastojen mukaan alle 25-vuotiaiden nuorten työttömyysturvaa maksettiin noin 228 miljoonaa euroa vuonna 2012.<sup>48</sup>

Kuntoutussäätiön arvion mukaan alle 30-vuotiaiden nuorten toimeentulotuen maksamiseen käytettiin noin 230 miljoonaa euroa vuonna 2011.<sup>49</sup> Ei ole tiedossa, mikä osuus toimeentulotuesta osoitettiin työttömille nuorille.

Alle 25-vuotiaiden nuorten työttömyyden hoitoon (työllisyysmäärärahat ja TE-toimistojen toimintamenot) käytettiin tarkastuksessa tehdyn laskennallisen arvion mukaan noin 110 miljoonaa euroa vuonna 2013 (katso luku 3.2.1). Nuorisotyöttömyydestä aiheutuvia menoja ei siis tarkasti tiedetä, mutta edellisten lukujen perusteella menojen suuruusluokaksi arvioidaan 340 miljoonaa euroa vuodessa.

Erilaisiin työllistymistä edistäviin ja syrjäytymistä ehkäiseviin hankkeisiin käytetään myös Euroopan sosiaalirahaston varoja. ESR-ohjelman toimintalinjalla 2, *Työllistymisen ja työmarkkinoilla pysymisen edistäminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen*, on ohjelmakaudella 2007–2013 käytetty julkisia varoja Pohjois-, Itä-, Länsi- ja Etelä-Suomen suuralueosioissa yhteensä noin 164 miljoonaa euroa 439 hankkeessa. Lisäksi ESR-ohjelman valtakunnallisen osion 2-toimintalinjan kehittämissuunnitelmassa *Paremmat arjen taidot ja opintojen kautta töihin* on rahoitettu 55 hanketta, joihin on käytetty julkisia varoja noin 25 miljoonaa euroa.<sup>50</sup> Tarkastus ei kohdistunut EU-hankkeisiin eikä siinä selvitetty, kuinka suuri osuus varoista on kohdistunut nuoriin.

Nuorten syrjäytymisestä aiheutuu sekä inhimillisiä että taloudellisia menetyksiä. Inhimillisten menetysten arvoa ei voi rahassa mitata. Taloudellisista menetyksistä on tehty erilaisia laskelmia sekä kansantalouden että valtiontalouden kannalta, mutta syrjäytymisestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä ei tiedetä tarkasti. Yleisellä tasolla voi ajatella, että syrjäytyneen nuoren panos yhteiskunnan hyväksi jää kokonaan saamatta.

---

<sup>48</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT) 2013.

<sup>49</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2013, s. 235–236.

<sup>50</sup> Rakennerahastotietopalvelu, *Eura 2007 -järjestelmä 25.2.2013*.

## 2.2 Tarkastuskysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli *miten hyvin työ- ja elinkeinoministeriö ja TE-hallinto ovat hoitaneet nuorten työttömyyttä?* Pääkysymykseen vastaamiseksi selvitettiin seuraavia tarkastuskysymyksiä:

1. Miten nuorten työttömyyden hoitoon käytetyt toimenpiteet muuttuivat vuonna 2013 uuden nuorisotakuun ja TE-palvelujen uudistuksen myötä ja mikä merkitys muutoksilla on ollut nuorten työttömyyden hoitoon TE-toimistoissa?
2. Onko työ- ja elinkeinoministeriö seurannut nuorisotyöttömyyden hoitoa ja arvioinut toimenpiteiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta riittävästi?
3. Miten nuorisotakuu on toteutunut TE-hallinnon osalta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin vuonna 2013?

Ensimmäisen tarkastuskysymyksen avulla selvitettiin niitä muutoksia, jotka on tehty vuonna 2013 käyttöön otetun nuorisotakuun myötä nuorten työttömyyden vähentämiseksi ja ehkäisemiseksi toteutettaviin toimenpiteisiin ja toimintamalliin. Muutokset toimenpiteissä perustuvat julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain uudistukseen. Muutokset toimenpiteiden tarjoamisessa perustuvat TE-palvelujen uudistukseen. Kysymykseen vastaamiseksi selvitettiin myös nuorten palvelujen toteuttamista ja siihen liittyviä käytännön ongelmia TE-toimistoissa.

Toimenpiteiden arvioinnin kriteerinä käytettiin sitä, miten hyvin toimenpiteet ja niihin vuonna 2013 tehdyt muutokset luovat edellytyksiä nuorten työttömyyden hoitoa koskevien tavoitteiden saavuttamiselle. Keskeiset tavoitteet ovat nuorten työttömyyden ehkäiseminen ja vähentäminen. Työvoimapolitiikkaa koskevissa säännöksissä tai tavoitteissa ei ole kirjattuna tai julkilausuttuna syrjäytymisen ehkäisemistä koskevaa tavoitetta. Tavoite työllistymisen edistämisestä sisältää tavoitteen siitä, että työllistymisen edistämisen yhteydessä myös ehkäistään syrjäytymistä.

Aineistona käytettiin lakeja ja asetuksia perusteluineen, hallinnon asiakirjoja nuorten työllisyyden hoidon toimintamalleista ja toimenpiteistä sekä haastatteluja ministeriöissä ja TE-toimistoissa.

Toisen kysymyksen avulla selvitettiin sitä, onko TE-hallinto seurannut riittävällä tavalla nuorisotyöttömyyden hoitoon käytettyjen toimenpiteiden toteuttamista ja onko se arvioinut riittävällä tavalla toimintamallien (nuorten yhteiskuntatakuu 2005 ja nuorisotakuu 2013) vaikuttavuutta. Riittävän seurannan kriteereinä käytettiin seurannan suunnitelmallisuutta, säännöllisyyttä ja kattavuutta.

Riittävän vaikuttavuuden arvioinnin kriteerinä pidettiin sitä, että arviointeja tehdään suunnitelmallisesti ja kattavasti ja että arvioinneilla saadaan riittävästi tietoa toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta.

Aineistona käytettiin TE-hallinnon tuottamia ohjeita toimenpiteiden seurannan välineistä ja toteuttamisesta, seurantarekisterien ja tilastojen tuottamia tietoja toimenpiteiden toteuttamisen tuloksellisuudesta sekä toimenpiteistä, toimintamalleista ja ohjelmista tehtyjä arviointeja. TE-toimistojen henkilöstövähennysten vaikutuksista nuorten työttömyyteen tehtiin tilastollinen tarkastelu. Aineistona käytettiin myös uuden nuorisotakuun valmistelun yhteydessä tuotettua asiakirja-aineistoa.

Kolmannen kysymyksen avulla selvitettiin, miten hyvin nuorisotakuu on toteutunut TE-hallinnon osalta suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin vuonna 2013.

Nuorisotakuun toteutumisen kriteereinä pidettiin työ- ja elinkeinoministeriön takuulle asettamien määrällisten tavoitteiden saavuttamista. Keskeinen tavoitteen saavuttamisen indikaattori on nuorten työttömyyden pitkittyminen yli kolmen kuukauden mittaiseksi. Työttömyys katkeaa työllistymisen lisäksi työnhakijan sijoituessa aktiivitoimenpiteiden piiriin.

Aineistona käytettiin työ- ja elinkeinoministeriön ja Tilastokeskuksen tuottamaa tilastotietoa.

Tarkastuskäyntien haastattelut ministeriöissä ja TE-toimistoissa toteutettiin teema- /ryhmähaastatteluina. Haastateltavina oli yhteensä 39 henkilöä.

## 2.3 Tarkastuksen rajaukset

Nuorisotakuun toteuttamisen keinoja ovat koulutustakuun toimet, nuorten aikuisten osaamisohjelma, nuorten työvoima- ja elinkeinopalvelut sekä kuntoutuspalvelut mukaan lukien kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut sekä muut nuorten yksilölliset palvelut, kuten etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta.<sup>51</sup>

Tarkastus rajattiin koskemaan niitä työvoimapolitiikan mukaisia toimintamalleja ja toimenpiteitä, jotka kohdistuvat nuorisotakuun määritelmien mukaisesti työttömiin nuoriin. Tarkastus sivusi myös nuorisopolitiikan kohteena olevia etsivän nuorisotyön piiristä tulevia nuoria sekä työpajatoimintaan osallistuvia nuoria sikäli kuin he ovat työttömiä työnhakijoita. Tarkastus ei kuitenkaan kohdistunut etsivään nuorisotyöhön eikä työpajatoimintaan. Koulutuspolitiikan mukaiset toimet rajattiin tarkastuksen ul-

---

<sup>51</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013c, s. 3.

kopuolelle, mutta tarkastuksessa tehdyt havainnot nuorten koulutuksen ja TE-palvelujen välisistä yhteyksistä huomioitiin. Koulutuspolitiikan suhteen tehtyä rajausta sovellettiin myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan mukaisiin nuorten palveluihin.

## 3 Tarkastushavainnot

Luvussa 3.1 esitetään havainnot nuorisotyöttömyyden hoidon toimenpiteistä ja niihin tehdyistä muutoksista vuonna 2013 sekä samaan aikaan toteutetun TE-palvelujen uudistuksen vaikutuksesta nuorten palveluihin TE-toimistoissa. Lisäksi luvussa tarkastellaan viranomaisten yhteistyötä nuorten palveluissa. Luvussa 3.2 esitetään havainnot nuorisotyöttömyyden hoidon seurannasta ja vaikuttavuuden arvioinnista TE-hallinnossa. Luvussa 3.3 esitetään tilastoihin perustuvat havainnot nuorisotakuun toteutumisesta.

### 3.1 Toimenpiteet ja palvelut

#### 3.1.1 Toimenpiteet ja niiden muutokset vuonna 2013

##### *Lakiuudistus*

Julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä, edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehitetään yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua. Julkisenä työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluja, tieto- ja neuvontapalveluja, osaamisen kehittämispalveluja sekä yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalveluja.<sup>52</sup>

Vuoden 2013 alussa tehtiin palveluja koskeva lakiuudistus, jonka myötä tuli voimaan laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). Vuoden 2012 loppuun asti oli voimassa laki julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002). Uudistuksen tavoitteena oli selkeämpi ja yksinkertaisempi laki, jonka keskeinen sisältö koskee työvoima- ja yrityspalvelujen tavoitteen ja sisällön määrittelyä.<sup>53</sup>

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan laki tuli uudistaa myös siksi, että eri työvoimapalvelujen määrittelytavoissa oli huomattavia eroja. Palveluja oli myös tuotteistettu jopa siten, että kaikista palvelutuotteista ei ollut säännöksiä laissa tai asetuksissa. Lisäksi TE-toimistojen palveluvali-

---

<sup>52</sup> *Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, 2§.*

<sup>53</sup> *HE 133/2012 vp.*

koima oli liian laaja ja osittain päällekkäinen. Joidenkin palvelujen kohde-ryhmät oli myös rajattu säännöksillä, mutta rajauksissa ei aina ollut otettu huomioon asiakkaiden erilaisia palvelutarpeita tai turvattu yhdenvertaista kohtelua.<sup>54</sup>

Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin myös, että lain mukainen palveluvalikoima, sitä koskevat säännökset ja säännöksiä täydentävät luki-  
sijat laajat ohjeet olivat TE-toimistojen henkilöstölle vaikeasti hallittava kokonaisuus. Tämän takia liian suuri osa työajasta kului asiakaspalvelun sijasta säädösten ja ohjeiden selvittämiseen ja tulkitsemiseen.<sup>55</sup>

### *Nuorten yhteiskuntatakuu 2005*

Nuorten työnhakijoiden työttömyyden pitkittymistä on pyritty ehkäisemään työhallinnossa jo vuodesta 2005 alkaen nuorten yhteiskuntatakuun toimintamallilla. Takuuta alettiin panna toimeen silloisessa työministeriössä, joka antoi takuuta koskevat ohjeet<sup>56</sup> vuonna 2006. Työ- ja elinkeinoministeriö antoi uuden ohjeen nuorten yhteiskuntatakuusta ELY-keskuksille ja TE-toimistoille vuonna 2010.<sup>57</sup> Vuoden 2013 alussa otettiin käyttöön uusi nuorisotakuu. Työ- ja elinkeinoministeriö antoi ohjeet sen toteuttamisesta TE-hallinnossa vuoden 2013 alussa.<sup>58</sup>

Vuodesta 2005 alkaen käytössä olleen nuorten yhteiskuntatakuun toimintamallin tavoitteena oli edistää nuorten sijoittumista koulutukseen ja työmarkkinoille, ehkäistä nuorten työttömyyden pitkittymistä, tunnistaa nuorten syrjäytymisvaaraan liittyvät tekijät sekä puuttua syrjäytymiseen varhain.<sup>59</sup>

Vuoden 2005 takuun mukaan työttömän nuoren kanssa tuli laatia työllistymissuunnitelma kahden viikon kuluessa työttömyyden alkamisesta sekä tarjota hänen tilanteeseensa sopiva, työllistymistä edistävä toimenpide kolmen työttömyyskuukauden kuluessa. Nuorille tarjottavia toimenpiteitä olivat:

- työharjoittelu ilman ammatillista koulutusta oleville alle 25-vuotiaille työmarkkinatuen saajille

---

<sup>54</sup> HE 133/2012 vp, s. 27–28.

<sup>55</sup> HE 133/2012 vp, s. 27–28.

<sup>56</sup> Työministeriön kirje 24.2.2006 (1745/59/2004 TM) / ohjeet nuorten yhteiskuntatakuun toimintamallin toteuttamisesta, ei julkaistu.

<sup>57</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.

<sup>58</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a ja b.

<sup>59</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.



- työelämävalmennus 1) alle 25-vuotiaille ammatillisen koulutuksen suorittaneille ja työmarkkinatukeen oikeutetuille 2) 25 vuotta täyttäneille koulutuksesta riippumatta 3) työttömyyspäivärahajärjestelmään kuuluville työttömille työnhakijoille iästä ja koulutuksesta riippumatta
- palkkatuki
- koulutus- ja ammattitietopalvelu
- ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalvelut
- työvoimapoliittinen aikuiskoulutus.<sup>60</sup>

Kaikki edellä listatut toimenpiteet eivät olleet ikäsidonnaisia, mutta yhteiskuntatakuun toimintamallin mukaisesti niiden tarjoamiseen alle 25-vuotiaille oli asetettu kolmen kuukauden aikatavoite sekä muutamia erityisehtoja.

Vuoden 2005 nuorten yhteiskuntatakuun toteuttamista koskevan työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan takuu oli toteutunut, kun työllistymissuunnitelma oli tehty, siinä oli sovittu palveluista ja toimenpiteistä nuoren työllistymisen edistämiseksi ja TE-toimisto oli tehnyt osuutensa sovittujen palvelujen ja toimenpiteiden toteuttamiseksi.<sup>61</sup>

### *Nuorisotakuu 2013*

Uudestakaan nuorisotakuusta ei ole säädetty erillistä lakia, joten sitä toteutetaan TE-hallinnossa toimintamallina samaan tapaan kuin vanhaa takuuta. Yhtä aikaa takuun kanssa tuli voimaan uusi laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Samalla tehtiin myös TE-toimistoja koskeva organisaatiouudistus, jossa toimistojen määrää vähennettiin huomattavasti ja TE-palvelut organisoitiin valtakunnallisesti yhtenäisesti kolmelle palvelulinjalle. TE-toimistojen tarjoamat palvelut määritellään edellä mainitussa laissa. Palveluvalikoimaan tuli muutamia muutoksia vuoden 2013 alussa.

Vuoden 2013 alussa käyttöön otetun nuorisotakuun tavoitteet<sup>62</sup> ovat seuraavat.

1. Jokaiselle alle 25-vuotiaille nuorelle ja jokaiselle alle 30-vuotiaille vastavalmistuneelle tarjotaan työ-, työkokeilu-<sup>63</sup>, opiskelu-, työpajatai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisesta.

<sup>60</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012b, s. 36–37.

<sup>61</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.

<sup>62</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012b, s. 48.

<sup>63</sup> Työryhmän vuonna 2012 tekemässä ehdotuksessa oli työkokeilun tilalla työharjoittelu, koska se oli vanhan työvoimapalvelulain mukainen toimi.

2. Jokaiselle peruskoulun päättäneelle taataan koulutuspaikka lukiossa, ammatillisessa oppilaitoksessa, oppisopimuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin.

Nuorisotakuun toteuttamisen keinoja ovat koulutustakuun toimet, nuorten aikuisten osaamisohjelma, työvoima- ja elinkeinopalvelut sekä kuntoutuspalvelut mukaan lukien kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut sekä muut nuorten yksilölliset palvelut, kuten etsivä nuorisotyö ja nuorten työpaja-toiminta.<sup>64</sup>

Vuosina 2013–2016 toteuttavan nuorten aikuisten osaamisohjelman avulla tarjotaan 20–29-vuotiaille ilman perusasteen jälkeistä koulutusta oleville mahdollisuus toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittamiseen.<sup>65</sup>

Uusi nuorisotakuu on siten laaja-alaisempi kuin aikaisempi nuorten yhteiskuntatakuu, joka koski vain TE-hallintoa ja jonka mukaisesti tarjottiin lähinnä työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. Uuden takuun myötä toimenpiteisiin ei tehty suuria muutoksia. Nuoria koskevat muutokset liittyvät pikemminkin lakiuudistuksen myötä tehtyihin muutoksiin TE-toimistojen palveluvalikoimassa ja palvelujen järjestämisen organisoinnissa.

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan keskeinen idea nuorten työttömyyden hoidossa on ollut ja on edelleen toimenpiteiden tarjoamisen nopeus. Sekä vanhassa että uudessa nuorisotakuussa on asetettu kolmen kuukauden aikaraja, jonka puitteissa nuori pyritään työllistämään tai saamaan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden/palvelujen piiriin. Palvelujen nopean tarjoamisen taustalla on ajatus siitä, että nuoren ongelmat ja syrjäytymisvaara kasvavat, jos hän jää pitkäksi aikaa toimeettomaksi.

TE-hallinnon ja -palvelujen osalta keskeinen muutos vanhaan takuuseen verrattuna on kohdejoukon laajeneminen alle 30-vuotiaisiin vastavalmistuneisiin. Vastavalmistuneilla tarkoitetaan vuoden sisällä valmistumisesta työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneita. Tämä uusi kohdejoukko on melko pieni. Vuoden 2014 tammikuun lopussa alle 25-vuotiaita työttömiä työnhakijoita oli noin 43 000, ja 25–30-vuotiaita vastavalmistuneita oli työttöminä työnhakijoina noin 3 600.<sup>66</sup>

Uuden nuorisotakuun myötä lievennettiin nuorten velvoitetta hakea koulutukseen. Tämä liittyy TE-toimiston palveluihin siten, että nuoren on haettava yhteishaussa koulutukseen säilyttääkseen oikeuden työttömyystur-

---

<sup>64</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013c, s. 3; [www.nuorisotakuu.fi](http://www.nuorisotakuu.fi).

<sup>65</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012b, s. 48.

<sup>66</sup> TEM, työnvälitystilasto.

vaan. Työttömän työnhakijan toimeentulon turvaamisesta säädetään lailla työttömyysturvalain muuttamisesta (1001/2012). Ilman ammatillista koulutusta olevien alle 25-vuotiaiden nuorten työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä vaadittiin aiemmin kolme hakuvaihtoehtoa kevään yhteishaussa. Lakiuudistuksen myötä hakuvaihtoehtojen määrää vähennettiin kolmesta kahteen. Lisäksi syksyn yhteishaun velvoittavuudesta työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä luovuttiin.<sup>67</sup> Muutokset olivat nuorten yhteiskuntatakuu -työryhmän esitysten mukaisia. Työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö teettivät myös arviointitutkimuksen työmarkkinatuen ehtojen ja koulutukseen hakeutumisen yhteyksistä.<sup>68</sup>

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa nousi esiin myös se, että nuorisotakuun myötä yhteishaun ehtoihin tehtiin tiukennuksia. Haastattelujen mukaan nuorilla on pelkoa väärästä valinnasta yhteishaussa. Väärälle uralle lähtemisen pelossa nuoret haluavat pitää myös väli vuosia.<sup>69</sup>

Vuoden 2013 nuorisotakuu ei tuonut suuria muutoksia lähes kymmenen vuotta TE-hallinnossa käytössä olleeseen nuorten yhteiskuntatakuun toimintamalliin. Tämä tuli esiin myös tarkastuksessa tehdyissä TE-toimistojen henkilöstön haastatteluissa. Haastattelujen mukaan nuorisotakuun käynnistyminen ei ole näkynyt TE-toimistojen arjessa juuri lainkaan. Suurimmat muutokset ovat olleet työvoima- ja yrityspalvelulain uudistuksen myötä tehdyt muutokset palveluvalikoimaan (aiemmat työvoimapoliittiset toimenpiteet) ja palvelujen organisoiminen palvelulinjoille vuoden 2013 alusta. Haastatteluissa nostettiin kuitenkin esiin myös muutos ajattelutavassa. Sen mukaan nuorelle aletaan tarjota palveluja niin pian kuin mahdollista eikä enää odoteta, että kolme kuukautta kuluisi ensin. Haastatteluissa tuotiin esiin myös se, että takuu ei pääty työttömyyden pitkittyessä, vaan TE-toimisto tarjoaa palveluja aktiivisesti koko työttömyyden ajan.

#### *Nuorisotakuun toimeenpanon ohjaus*

Työ- ja elinkeinoministeriö antoi ohjeen uuden nuorisotakuun toteuttamisesta TE-hallinnossa 8.1.2013.<sup>70</sup> Ohje korvasi vuonna 2010 annetun ohjeen nuorten yhteiskuntatakuusta. Ministeriö selvensi antamia ohjeita

---

<sup>67</sup> HE 134/2012 vp, s. 18; laki työttömyysturvalain muuttamisesta (1001/2012), 13 §.

<sup>68</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012a.

<sup>69</sup> Haastattelut TE-toimistoissa.

<sup>70</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a.

niistä tulleen palautteen vuoksi 21.2.2013.<sup>71</sup> Ministeriö lähetti nuorten yhteiskuntatakuu -työryhmän laatiman ohjekirjeen nuorisotakuun toteuttamisesta TE-toimistoille ja ELY-keskuksille sekä muille nuorisotakuun toteuttamisesta vastaaville alueellisille ja paikallisille toimijoille ja yhteistyökumppaneille, kuten kunnille, oppilaitoksille, työmarkkinajärjestöille ym.<sup>72</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa on esitetty vastuun jakautuminen nuorisotakuun toimeenpanossa ja seurannassa. Pääpiirteissään vastuut jakautuvat seuraavasti: TE-toimiston johtaja vastaa nuorisotakuun toimeenpanosta toimistonsa alueella. ELY-keskuksen E-vastuualueen tehtävänä on ohjata TE-toimistoa, toimia asiantuntijatukena sekä osaltaan edistää verkostoyhteistyötä alueellaan. ELY-keskus myös seuraa nuorisotakuun toteutumista. Työ- ja elinkeinoministeriö ohjeistaa julkisia työvoima- ja yrityspalveluja ja kehittää TE-toimistojen henkilökunnan osaamista. Ministeriö seuraa nuorten työmarkkinatilannetta ja nuorisotakuun toimeenpanon toteutumista. Ministeriö seuraa myös takuuseen sisältyvien henkilötyövuosiresurssien ja julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen käyttöä ja vaikuttavuutta.<sup>73</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeissa todetaan, että nuorisotakuun toimeenpano TE-hallinnossa perustuu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisiin palveluihin. Laissa ei ole erityisiä nuoria koskevia säädöksiä. Ohjeen mukaan nuorisotakuun toimeenpanossa on lainsäädännön lisäksi perehdyttävä työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain soveltamisesta annettuun ohjeeseen<sup>74</sup> sekä työttömyysturvalain soveltamisesta annettuun ohjeeseen.<sup>75</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistusta nuorisotakuun toteuttamisesta voidaan pitää riittävänä. Ohjeita kuitenkin kritisoiitiin jonkin verran TE-toimistoissa niiden vaikeaselkoisuuden vuoksi. Lisäksi todettiin, että ohjeita annettiin monessa erässä. Lainsäädännön soveltamisesta annettuja ohjeita pidettiin niin laajoina, että niihin perehtymiseen ei tahdo olla riittävästi aikaa.<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2013b.*

<sup>72</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2013c.*

<sup>73</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2013b, s. 9.*

<sup>74</sup> *Ohje 28.12.2012, TEM/439/00.04.01/2012.*

<sup>75</sup> *TEM/1446/00.11.03/2012.*

<sup>76</sup> *Haastattelut TE-toimistoissa.*

## *Muutokset nuorten palveluvalikoimassa*

Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin tuli joitakin muutoksia vuoden 2013 alussa voimaan tulleen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain myötä. Ensinnäkin toimenpiteitä alettiin kutsua palveluiksi.

Vuoden 2013 voimaan tulleen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain<sup>77</sup> mukaiset TE-palvelut ovat:

- työnvälitys
- tieto- ja neuvontapalvelut
- osaamisen kehittämispalvelut (ammatinvalinta- ja uraohjaus)
- valmennus (työnhaku-, ura- ja työhönvalmennus)
- kokeilu (koulutuskokeilu ja työkokeilu)
- työvoimakoulutus (ammattillinen työvoimakoulutus, kotoutumiskoulutus ja aikuisten perusopetus)
- palkkatuki
- yritystoiminnan käynnistämis- ja kehittämispalvelut (starttiraha ja yritystoiminnan kehittämispalvelut).

Merkittävä palveluja koskeva muutos verrattuna vanhan takuun aikaan on se, että uuden lain mukaan kaikki TE-palvelut ovat kaikkien asiakkaiden käytössä. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan nuorisotakuuta toteutetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisin palveluin. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan nuorille tarjottavia palveluja ovat erityisesti uravalmennus, työnhakuvalmennus ja työhönvalmennus, työvoimakoulutus, työkokeilu ja koulutuskokeilu, starttiraha ja palkkatuettu työ. Lisäksi TE-toimisto voi ohjata nuoren terveydentilan tutkimuksiin tai muihin nuoren yksilöllisesti tarvitsemiin muiden toimijoiden tarjoamiin palveluihin. Palveluja voivat olla esimerkiksi Kelan ja kunnan sosiaalitoimen palvelut, joiden tarkoitus on erityisesti parantaa nuoren elämänhallintaa.<sup>78</sup>

Konkreettinen muutos palveluvalikoimassa nuorten näkökulmasta oli työmarkkinatoimenpiteiden (työharjoittelu, työelämävalmennus ja työkokeilu) yhdistäminen työkokeiluksi. Lisäksi ohjaavan koulutuksen tilalle tulivat ura-, työnhaku- ja työhönvalmennukset.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> *Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta; HE 133/2012 vp, s. 39.*

<sup>78</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2013b, s. 3.*

<sup>79</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2013b; työ- ja elinkeinoministeriön käynnillä 5.2.2013 saatu materiaali.*

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa todettiin, että yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa luodaan pelisäännöt palkattoman työharjoittelun käytöstä työvoimapalveluissa. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti tammikuussa 2012 kolmikantaisen työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida työpaikalla toteutettavien ei-työsuhteisten työvoimapalvelujen (työkokeilu, työharjoittelu, työelämävalmennus, työvoimakoulutuksen työssä oppimisjaksot) ja palkkatuen työn toimivuus ja tehdä ehdotuksia palvelujen kehittämiseksi.<sup>80</sup> Julkisia työvoima- ja yrityspalveluja koskevan hallituksen esityksen ehdotukset työkokeilusta ja palkkatuesta perustuivat edellä mainitun työryhmän ehdotuksiin.<sup>81</sup>

Työharjoittelu työpaikalla oli tarkoitettu ammatillista koulutusta vailla oleville nuorille työmarkkinatuen saajille. Työelämävalmennus oli ammatillisen koulutuksen saaneille tai yli 25-vuotiaille tarkoitettu, työharjoittelua vastaava toimenpide.

Työvoimapalvelujen valikoimaan tehtyjen muutosten vaikutusta palveluihin sijoittumiseen voi arvioida työnvälitystilaston avulla. Työharjoittelussa/työelämävalmennuksessa oli vuonna 2012 keskimäärin 7 482 alle 30-vuotiasta. Uutena palveluna vuonna 2013 aloitetussa työ- ja koulutuskokeilussa oli keskimäärin 5 447 alle 30-vuotiasta vuonna 2013. Vuonna 2013 alkaneessa ura-, työnhaku- ja työhönvalmennuksessa oli keskimäärin 806 alle 30-vuotiasta vuonna 2013. Uusiin palveluihin sijoittui alle 30-vuotiaita nuoria vuonna 2013 noin 1 200 vähemmän kuin poistetuissa palveluissa oli ollut edellisvuonna.<sup>82</sup>

TE-toimistoissa tehdyissä haastatteluissa toiset pitivät työharjoittelun poistumista keinovalikoimasta hyvänä asiana, toiset taas huonona. Työharjoittelun huonona puolena pidettiin sitä, että harjoittelija teki käytännössä ilmaista työtä, koska harjoittelu toteutui työmarkkinatuella. Harjoittelija ei myöskään aina saanut harjoittelupaikkaa alalta, jolle oli hakeutunut. Harjoittelija ei läheskään aina työllistynyt harjoittelun jälkeen harjoittelupaikkaansa, vaan palasi TE-toimistoon työnhakijaksi.

Joidenkin TE-toimistojen asiantuntijoiden mielestä työharjoittelu oli monelle nuorelle mahdollisuus ylittää työpaikan kynnys, päästä oppimaan käytännön töitä ja näyttää omaa osaamistaan. Työharjoittelu toimenpiteenä saattoi toimia paremmin pienillä paikkakunnilla, joissa henkilö- ja yritysasiakkaita TE-toimistoissa on vähän ja ihmiset yleensä tuntevat toisensa. Erään haastateltavan mukaan työvoimaneuvoja saattoi jopa sanoa

---

<sup>80</sup> [www.hare.vn.fi](http://www.hare.vn.fi), TEM118:00/2011.

<sup>81</sup> HE 133/2012 vp, s. 10.

<sup>82</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto. Ministeriöstä 27.2.2014 saatu tieto nuorten osallistumisesta TE-palveluihin vuosina 2006–2013.

työnantajalle, että jos harjoittelija ei työllisty harjoittelun jälkeen, uutta on turha tulla heti kyselymään.

Toinen keskeinen nuorten palvelujen muutos vuoden 2013 alussa oli se, että palkkatuen määrää korotettiin ja työttömyyden kestoja koskeva ehto poistettiin. Palkkatuen ehtoja lievennettiin myös siten, että sitä voidaan myöntää myös määräaikaisiin työsuhteisiin. Lomautuksia tehneet yritykset eivät edelleenkään voi käyttää palkkatukea nuorten työllistämiseen. Sanssi-kortin (todiste oikeudesta palkkatukeen) käyttö laajennettiin koskemaan kaikkia alle 30-vuotiaita työttömiksi ilmoittautuneita.<sup>83</sup>

Palkkatuella pyritään edistämään nuoren mahdollisuutta saada työtä ja työkokemusta. Työnantajalle maksettavan palkkatuen avulla kompensoidaan nuoren vähäisempää työkokemusta ja siitä johtuvaa pienempää tuottavuutta. Palkkatuen ehtoja lieventämällä pyrittiin myös kompensoimaan työharjoittelun/työelämävalmennuksen poistamista palveluvalikoimasta. Työharjoittelun/työelämävalmennuksen tilalle tullutta työkokeilua ei ministeriön ohjeen mukaan voi käyttää työkokemuksen kartuttamiseen.<sup>84</sup>

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan palkkatuella työllistämisen lähti hitaasti liikkeelle vuoden 2013 alkupuolella. Haastateltavat arvioivat tämän johtuvan ainakin osittain huonosta taloustilanteesta. Kun yritykset eivät palkkaa lisää työvoimaa, on nuoria vaikea työllistää edes palkkatuella. Nuoria pyritään sijoittamaan palkkatuen avulla erityisesti yksityiselle sektorille, koska se on työllistymisen kannalta kestävämpi ratkaisu. Kuntiin työllistetyt palaavat useammin työllistämisyksikön jälkeen työttömiksi työnhakijoiksi.<sup>85</sup>

Muutosta palkkatuen avulla työllistämässä voidaan arvioida silmämääräisesti työnvälitystilaston avulla. Vuonna 2013 työllistettiin<sup>86</sup> keskimäärin 10 561 alle 30-vuotiasta, mikä on noin 27 prosenttia enemmän kuin vuoden 2012 keskiarvo, 8 302 (kuviot 4). Kasvu nuorten luokassa oli merkittävä ja poikkesi muista ikäryhmistä, koska kaikkien työllistettyjen määrä kasvoi vain noin neljä prosenttia. Vuonna 2013 työllistettiin yksityiselle sektorille 7 869, kuntiin 2 429 ja valtiolle 263 nuorta. Kasvua oli kaikilla sektoreilla verrattuna vuoteen 2012.<sup>87</sup> Osasyynä nuorten tukityöllistämisen

---

<sup>83</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013b, s. 6; [www.te-palvelut.fi/sanssi](http://www.te-palvelut.fi/sanssi).

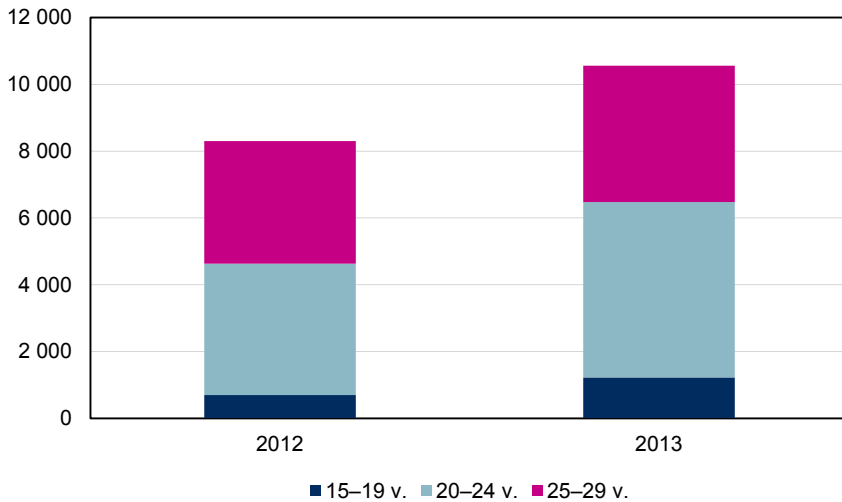
<sup>84</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013b, s. 6.

<sup>85</sup> Haastattelut TE-toimistoissa.

<sup>86</sup> Vuoden 2013 alusta työllistämistukitoimenpiteillä olevista alettiin käyttää nimitystä työllistetyt.

<sup>87</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto / ministeriöstä 27.2.2014 saadut tiedot nuorten osallistumisesta toimenpiteisiin ja palveluihin vuosina 2006–2013.

kasvuun saattaa olla työllistämistuen ehtojen lieventäminen vuoden 2013 alussa.



**KUVIO 4. Alle 30-vuotiaat tukityöllistetyt ikäryhmittäin vuosina 2012 ja 2013, vuosikeskiarvo (lähde: TEM, työnvälitystilasto).**

Työnvälitystilaston mukaan alle 30-vuotiaita oli kaikkien palvelujen piirissä vuonna 2013 keskimäärin 36 772. Vuonna 2012 vastaava luku oli 34 058. Aktiivitoimenpiteissä olleiden nuorten määrä siis kasvoi noin kahdeksan prosenttia. Nuorten aktiivointiaste kuitenkin laski, koska työttömien nuorten määrä kasvoi suhteellisesti enemmän kuin aktiivitoimenpiteisiin sijoitettujen määrä (katso kuvio 9 luvussa 3.3).

Edellä esitettyjen tilastotietojen perusteella lisäys palkkatuella työllistämässä yhdessä työkokeilun ja valmennusten käyttöönoton kanssa oli suurin piirtein yhtä suuri kuin työharjoittelun poistumisesta aiheutunut väheneminen alle 30-vuotiaiden luokassa. Kokonaismäärän kasvuun vaikutti myös se, että kuntouttavaan työtoimintaan sijoitettujen nuorten määrä lähes kaksinkertaistui vuodesta 2012 (1 510) vuoteen 2013 (2 950). Muissa palveluissa muutokset olivat vähäisempiä.<sup>88</sup>

Vuotta 2013 koskevaa tilastotietoa on käytössä vain toimenpiteisiin sijoitettujen määrästä. Toimenpiteiden onnistumista on tarkasteltu työ- ja elinkeinoministeriön tekemässä selvityksessä, mutta uusin selvitys perustuu vuoden 2011 tietoihin. Selvityksessä on tarkasteltu työvoimapolitiisil-

<sup>88</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto.



ta toimenpiteiltä sijoittumista toimenpiteittäin ja osallistujan keskeisten taustaominaisuuksien mukaan. Ministeriö seuraa toimenpiteiltä sijoittumista vuosittain.

Vuoden 2011 tietoihin perustuvan analyysin mukaan nuoret (15–24-vuotiaat) sijoittuivat jokaisesta yksittäisestä toimenpiteestä avoimille työmarkkinoille paremmin kuin muiden ikäryhmien työttömät. Tästä huolimatta nuorten sijoittuminen ylipäänsä työvoimapoliittisista toimenpiteistä avoimille työmarkkinoille oli prosenttiyksikön verran huonompaa kuin kaikilla toimet päättäneillä. Tämä johtuu raportin mukaan siitä, että suuri osa (69 %) nuorista osallistui vuonna 2011 työharjoitteluun/työelämävalmennukseen ja valmentavaan työvoimakoulutukseen, jotka ovat työllistymisen kannalta huonoimpia toimenpiteitä.<sup>89</sup>

Muiden ikäryhmien työttömät puolestaan osallistuivat nuoria useammin tukityöllistämiseen ja ammatilliseen työvoimakoulutukseen, jotka ovat parhaita toimenpiteitä avoimille työmarkkinoille sijoittumisen kannalta. Raportin mukaan toimenpiteiden keskinäinen paremmuusjärjestys on ollut vuodesta toiseen sama.<sup>90</sup>

Edellisen perusteella voi arvioida, että työharjoittelun/työelämävalmennuksen poistaminen ja tukityöllistämisen edistäminen saattavat parantaa nuorten edellytyksiä työllistyä aktiivipalvelujen jälkeen. TE-toimistoissa tehtyjen haastattelujen mukaan vuonna 2013 ei ollut riittävästi avoimia työpaikkoja, joihin nuoria olisi voinut edes Sanssi-kortin avulla ohjata. Lisäksi kävi ilmi, että uusien palvelujen tarjoaminen lähti hitaasti liikkeelle, koska TE-palvelut ruuhkautuivat alkuvuodesta ja hankintalain uudistus viivytti joidenkin ostopalvelujen kilpailutusta jopa syksyyn asti.

Vuoden 2013 ja 2012 tietojen vertailun perusteella ei voi tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Toisaalta resursseja on lisätty ja työllistämistuen ehtoja on parannettu, joten aktiivitoimenpiteisiin/palveluihin tulikin saada sijoitettua lisää nuoria. Toisaalta huonontunut taloustilanne ja muutokset palveluvalikoimassa saattoivat vaikeuttaa tai hidastaa nuorten sijoittamista.

### 3.1.2 Nuorten palveluprosessi TE-toimistoissa

Vuoden 2013 alussa tehtiin myös TE-toimistojen organisaatiouudistus, jossa toimistojen määrää vähennettiin ja toimistojen palvelut organisoitiin

---

<sup>89</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013d, s. 12.

<sup>90</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013d, s. 4 ja 13.

palvelulinjoille.<sup>91</sup> Uudistuksen vaikutuksia nuorten työttömyyden hoitoon ja nuorisotakuun toteutukseen on tarkastuksessa selvitetty TE-toimistoihin tehtyjen käyntien yhteydessä. Tarkastuksessa ei arvioitu uudistuksen onnistumista, vaan tarkastelu rajoittui uudistuksen vaikutuksiin nuorten palveluprosessiin.

Vuoden 2013 alusta TE-palvelujen tarjonnasta vastaavat 15 alueellista TE-toimistoa, joilla on 120 toimipaikkaa. Vuonna 2012 TE-toimistoja oli 72. Uudistuksessa suurin osa itsenäisistä TE-toimistoista muuttui toimipaikoiksi, mutta osa toimistoista lakkautettiin.

Työ- ja elinkeinopalvelut järjestetään asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisesti. Palvelumalli perustuu kolmeen valtakunnalliseen palvelulinjaan:

- työnvälitys- ja yrityspalvelut
- osaamisen kehittämisspalvelut
- tuetun työllistymisen palvelut.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan eri palvelulinjoilla noudatetaan palvelulinjakohtaisia palvelujen päälinjauksia, jotka on annettu ministeriön ohjeessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta.<sup>92</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriö on ohjeistanut palvelulinjakohtaisen nuorten palvelun tarkemmin ohjeessa nuorisotakuun toimeenpanosta.<sup>93</sup> Ohjeen mukaan työnvälitys- ja yrityspalvelulinjalla painopisteenä ovat työnhakuun liittyvät taidot ja tavoitteet. Ammatillisen tutkinnon suorittaneet nuoret, joilla on TE-toimiston arvion mukaan edellytykset hakea itsenäisesti työtä, ohjataan aluksi omatoimiseen työnhakuun. Nuoret, joilla ei ole edellytyksiä hakea itsenäisesti työtä, ohjataan käyttämään opastettua ja tuettua työnvälityspalvelua. Työllistymistä voidaan myös tukea työnhakuvalmennuksen ja palkkatuen avulla. Palkkatuen ja Sanssi-kortin käytöstä sovitaan työllistymissuunnitelmassa. Ohjeessa muistutetaan myös yrittäjyyden esiin tuomisesta erityisesti koulutettujen nuorten työllistymisvaihtoehtona.<sup>94</sup>

Osaamisen kehittämisspalveluissa keskiössä ovat nuoren kokonaistilanteen arviointi sekä osaamisen kehittämistarpeet. Ensisijainen vaihtoehto on ammatillisen osaamisen vahvistaminen tulevaa työuraa ajatellen, mutta

---

<sup>91</sup> *Palveluista puhumiseen liittyy tietty käsitteiden sekoittamisen vaara, koska myös aiempia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, joita käsiteltiin edellisessä luvussa, alettiin nimittää TE-palvelujen uudistuksen myötä palveluiksi.*

<sup>92</sup> TEM/439/00.04.01/2012.

<sup>93</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a.

<sup>94</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a, s. 7.

sen rinnalla suunnitelmassa voi olla työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Palveluprosessin eteneminen voi vaatia useita tapaamisia. Nuori ohjataan käyttämään verkkopalveluja sopivan ammatin tai opiskeluvaihtoehdon selvittämiseksi (AVO-ohjelma, Ammattinetti, Opintoluotsi ja Koulutusnetti). Jos verkkopalveluista ei saada hyötyä, tulee arvioida tarvetta ammatinvalintaa ja uraohjausta tukevan psykologin palveluun. Ammatti- ja uravaihtoehtojen selvittämistä voidaan tukea myös työ- tai koulutuskokeilun avulla. Myös palkkatuetun työn ja koulutuksen yhdistämistä tulee hyödyntää. Työhönvalmennusta voidaan käyttää tukena esimerkiksi oppisopimuspaikan tai palkkatuetun työpaikan etsimisessä. Syrjäytymisvaarassa olevalle nuorelle tulee löytää sopiva aktiivivaihtoehto.<sup>95</sup>

Tuetun työllistymisen palvelulinjan asiakkailta on kasvanut riski syrjäytyä työmarkkinoilta. Tuetun työllistymisen palvelulinjalla nuoren tilanteen selvittäminen ja suunnitelman laatiminen vaatii yleensä seikkaperäistä asiakkaan elämäntilanteeseen paneutumista, motivointia ja elämäntilanteen arviointia. Tämä vaatii monialaista osaamista ja edellyttää pitkäkestoisista, useista tapaamisista koostuvaa palveluprosessia. TE-palvelujen lisäksi muita palveluja tai toimintakyvyn arviointia tarvitsevien nuorten palvelut järjestetään yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.<sup>96</sup>

Syksyllä 2013 tehtyjen tarkastuskäyntien perusteella nuorten palveluprosessi oli määritelty käyntien kohteena olleissa TE-toimistoissa palvelulinjojen mukaisesti. Palvelujen organisointi vaihteli toimistoittain jonkin verran lähinnä sen mukaan, millä linjalla alkukartoitus tehtiin ja oliko nuorilla oma vastuuvirkailija. Yleisenä käytäntönä oli, että ensimmäisen haastattelun jälkeen nuori ohjattiin hänelle sopivaksi katsotulle palvelulinjalle. Yleensä toimistoissa oli jokaisella palvelulinjalla asiantuntijoita, jotka palvelevat vain nuoria. Vain osassa toimistoja oli nuorille nimetty omat vastuuvirkailijat. Haastattelujen mukaan palvelulinja voi myös vaihtua prosessin kuluessa, mutta palvelutarpeen ja linjan muutoksen perusteet pitää aina kirjata tietojärjestelmään. Haastatteluissa nousi esiin huoli siitä, että henkilöstöresurssien vähentyessä nuorten kanssa työskentelevät joutuvat palvelemaan myös muita asiakkaita.<sup>97</sup>

TE-toimistojen asiakkaille tarjotaan enenevässä määrin myös sähköisiä palveluja. Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa suhtauduttiin yleensä myönteisesti nuorille tarjottaviin sähköisiin palveluihin. Asiakkaat saavat myös tukea sähköisten palvelujen käyttöön. TE-toimistojen asiantuntijat ohjaavat käyttöä tarvittaessa toimiston aulassa ja järjestävät myös teemati-

---

<sup>95</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a, s. 7.*

<sup>96</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a, s. 8.*

<sup>97</sup> *Haastattelut TE-toimistoissa.*

laisuuksia palvelujen käytöstä. Haastattelujen mukaan osa asiakkaista on ollut hyvin tyytyväisiä sähköisiin palveluihin, mutta osa on kritisoinut niitä voimakkaastikin.<sup>98</sup>

Sosiaalibarometri 2014:n mukaan useat barometriin haastatellut TE-toimistojen johtajat kritisoivat TE-palvelujen uudistuksen toteutusta. Myös sähköisten palvelujen toimivuudessa katsottiin olevan vielä paljon kehitettävää. Joidenkin vastaajien mukaan palvelu-uudistus tehtiin kuulematta työntekijöitä ja asiantuntijoita.<sup>99</sup>

### *Palveluprosessiin liittyviä ongelmia*

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan nuorten palvelujen järjestämisessä on myös ongelmia. Eräällä käynnillä nousi voimakkaasti esiin tuetun työllistymisen linjalla nuorten kanssa työskentelevien asiantuntijoiden väsyminen ja jopa uupuminen. Syyksi tähän ei nähty niinkään asiakkaiden suurta määrää vaan pikemminkin asiakkaiden vakavat ongelmat, joiden ratkaisemisessa työntekijä on melko yksin. Ministeriö on antanut ohjeita paperilla, mutta niiden lisäksi kaivattiin käytännön välineitä tai menettelytapoja, jotta työntekijät jaksaisivat moniongelmaisten nuorten kanssa ja saisivat autettua heitä eteenpäin. Positiivisten tulevaisuudennäkymien puutetta asiakkaiden elämässä pidettiin uuvuttavana ja palveluprosessin katkeamista turhauttavana. Palveluprosessi voi katketa esimerkiksi siihen, että nuorelle ei ole osoiteta kuntouttavan työtoiminnan palveluja.<sup>100</sup>

Eräs haastateltava kritisoi sitä, että nuorisotakuun onnistumista mitataan kolmen kuukauden aikarajalla ja että palveluissa korostuu liiaksi nopeus. Haastateltavan mukaan palvelujen tarjoamisen nopeus on hyvä suurelle osalle asiakkaista, mutta pitäisi pystyä kiinnittämään huomiota myös palvelun laatuun. Joillakin asiakkailla on oppimisvaikeuksia ja erilaisia ongelmia elämässä, ja heiltä puuttuu asioihin tarttumisen voima. Heidän kannaltaan tärkeää olisi vastaantulo ja voimaannuttaminen. Haastateltavan mukaan hyvä termi tähän olisi ”kärsivällinen palvelu”, joka ei korostaisi nopeutta. Kansantalouden näkökulmasta nopeus on tärkeää, koska yksikin päivä enemmän töissä parantaa laskennallista tulosta. Haastateltavan mukaan nuoria saadaan palveltua melko hyvin prosessin alkuvaiheessa, mutta

---

<sup>98</sup> Haastattelut TE-toimistoissa.

<sup>99</sup> Sosiaalibarometri 2014, s. 73.

<sup>100</sup> Haastattelut TE-toimistoissa.

mahdollisuudet ”kärsivälliseen palveluun” huononevat, kun julkista työvoimaa koko ajan supistetaan.<sup>101</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön tarkastuskertomusluonnoksesta antamassa palautteessa todettiin, että nuoren palvelutarpeen arviointi ja muutosten havainnointi vaatii paitsi aikaa nuoren kanssa keskusteluun myös ammattitaitoa. Käytössä olevat toiminnan seurantamittarit eivät tavoita kovinkaan hyvin asiakkaan ja virkailijan välistä toimintaa. Ministeriö rahoitti tutkimuksen, jonka tavoitteena oli luoda seurantamittareita TE-toimiston ohjauksellisten palvelujen vaikuttavuuden arviointiin. Tutkimuksen tuloksena syntyi vuoden 2013 lopulla arviointiväline (TUTKA), joka on ministeriön mukaan saanut myönteistä palautetta sekä seurantavälineenä että asiakasprosesseja jäsentävänä työkaluna.<sup>102</sup>

### *Työllistymissuunnitelmien tekeminen*

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa nuorisotakuun toteuttamisesta TE-hallinnossa<sup>103</sup> todetaan, että keskeistä uuden nuorisotakuun toimeenpanossa on palvelutarpeen nopea arvioiminen, työllistymissuunnitelman laatiminen ja palveluprosessin välitön käynnistäminen. Alkukartoituksessa tulee selvittää ammattitaito, osaaminen, koulutus ja työkokemus sekä mahdollisesti koulutukseen ja työhön hakeutumista estävät tai hidastavat tekijät. Työllistymissuunnitelma on laadittava ensimmäisen haastattelun yhteydessä kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, jollei sen laatiminen ole nuoren tilanteen huomioon ottaen ilmeisen tarpeetonta.<sup>104</sup> Laadittavassa suunnitelmassa sovitaan nuoren kanssa toimista, jotka edistävät nuoren työllistymistä tai hakeutumista koulutukseen.

Työnvälitystilaston mukaan vuonna 2013 työllistymissuunnitelma tai vastaava<sup>105</sup> oli laadittu 92,6 prosentille nuorista kolmen kuukauden sisällä työnhaun aloittamisesta. Tämä vaihteli ELY-keskuksittain 84 ja 98 prosentin välillä.<sup>106</sup>

Tarkastuskäyntejä varten jokaista käyntikohteena ollutta TE-toimistoa pyydettiin poimimaan tietojärjestelmästä satunnainen 30–40 kappaleen otos nuorille tehdyistä työllistymissuunnitelmista. Käynneillä suunnitel-

---

<sup>101</sup> Haastattelut TE-toimistoissa.

<sup>102</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, lausunto tarkastuskertomusluonnokseen.

<sup>103</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a, s. 4.

<sup>104</sup> Haastatteluissa mainittiin esimerkkinä tilanne, jossa nuori on jo saanut koulutuspäikän ja ilmoittautuu TE-toimistoon vain työttömyysturvan takia.

<sup>105</sup> Työllistymis-, aktivointi- tai kotoutumissuunnitelma.

<sup>106</sup> [www.ely-keskus.fi](http://www.ely-keskus.fi), Nuorisotakuun seuranta TEM:ssä tammikuu 2014.

mat käytiin tietosuojan takia läpi TE-toimistojen tiloissa. Tarkoituksena oli saada yleiskuva suunnitelmien sisällöstä.

Yleisvaikutelma oli, että suunnitelmat olivat lyhyitä ja niukkoja, lyhimillään vain yhden rivin mittaisia. Käynneillä tuli esiin, että työhallinnossa käytetty atk-sovellus rajaa vapaasti kirjoitettavan tekstin pituuden viiteen riviin. Sovittuja toimenpiteitä oli yhdestä viiteen, yleisimmin kaksi tai kolme. Työnvälitys- ja yrityspalvelulinjalle sijoitetuilla toimenpiteitä oli vähiten ja tuetun työllistymisen linjalle sijoitetuilla eniten.

Suunnitelmissa kiinnitti huomiota se, että läpikäydyistä 259 työllistymissuunnitelmasta 144:ssä (56 %) oli yhtenä toimenpiteenä omatoiminen työnhaku. Monissa suunnitelmissa se oli myös ainoa toimenpide. Eräässä TE-toimistossa toimenpiteen suosiota selitettiin siten, että jo suunnitelman ensimmäisessä versiossa täytyy näkyä jokin toimenpide ja että omatoiminen työnhaku on usein tällainen täytetoimenpide. Myöhemmin suunnitelmia voidaan päivittää konkreettisemmalle tasolle. Käynneillä tuli esiin myös se, että allekirjoitettu työllistymissuunnitelma on vain pieni osa siitä dokumentaatiosta, joka kirjataan tietojärjestelmään työnhakijan osaamisesta, toiveista ja suunnitelmista.

Omatoiminen työnhaku toimenpiteenä vaikuttaa suunnitelmissa keino-tekaiselta. Tosin ELYjen tekemän kuukausittaisen seurannan<sup>107</sup> perusteella omatoiminen työnhaku voi olla yleisin väylä avoimille työmarkkinoille, joten tämän perusteella voi olla hyvä muistuttaa nuorta omatoimisesta työnhauasta.

Kuten edellä kävi ilmi, työllistymissuunnitelmat on TE-toimistoissa tehty määräajassa suurimmalle osalle nuoria. Joissakin toimistoissa on jääty 84 prosenttiin, mitä ei voi pitää riittävänä tuloksena. Tarkastuksen perusteella ei voida esittää arviota siitä, ovatko suunnitelmat laadullisesti riittävän hyviä.

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että vuoden 2013 alussa tehty TE-palvelujen uudelleenorganisointi hidasti ja hankaloitti palvelujen tarjoamista nuorille vuoden 2013 alkupuolella. Tarkastuksen perusteella ei voida kuitenkaan arvioida sitä, miten TE-palvelujen uudistus vaikuttaa pitemmällä aikavälillä nuorten palveluihin ja nuorisotakuun toteutumiseen TE-toimistoissa.

---

<sup>107</sup> Ks. esim. Pohjois-Pohjanmaan ELY ja TE-toimisto 2014.

### 3.1.3 Viranomaisten välinen yhteistyö nuorten palveluissa

#### *Yhteistyöverkostot*

Uutta nuorisotakuuta on valmisteltu yhteistyössä eri ministeriöiden kanssa. Nuorisotakuun toteutus paikallistasolla vaatii myös viranomaisten yhteistyötä. Osa paikallisen yhteistyön järjestämisestä on kirjattu nuorisolakiin. Yhteistyön vaatimus on esitetty myös työ- ja elinkeinoministeriön TE-toimistoille ja ELY-keskuksille vuoden 2013 alussa antamissa nuorisotakuun toteuttamista koskevissa ohjeissa. Myös kirjeessä<sup>108</sup> nuorisotakuun toteuttamisesta alueellisille ja paikallisille toimijoille on kuvattu eri toimijoiden yhteistyötä.

Myös tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa nousi esiin yhteistyön merkitys uudessa nuorisotakuussa. Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan uudessa nuorisotakuun toimintamallissa on haettu neljän P:n mallia (*public – private – people – partnership*). Takuuta valmisteltaessa todettiin, että pelkästään viranomaisten panos ei riitä nuorisotakuun toteuttamiseen. Vaikka ministeriöt tekevät yhteistyötä, mukaan tarvitaan myös elinkeinoelämä, työnantajat, kolmas sektori ja järjestöt. Nuorisotakuun toteutuksessa on haettu julkisuutta erilaisilla tiedotuskampanjoilla, koska on todettu, että esimerkiksi työnantajat tuntevat huonosti nuorisotakuuta ja sen mahdollistamaa tukea nuorten työllistämiseen.<sup>109</sup>

Nuorisolain mukaan paikallisten viranomaisten monialaisen yhteistyön yleistä suunnittelua ja toimeenpanon kehittämistä varten kunnassa on oltava nuorten ohjaus- ja palveluverkosto, jossa täytyy olla edustajat nuorisotoimesta, opetustoimesta, sosiaali- ja terveystoimesta sekä työ- ja poliisihallinnosta. Verkosto toimii vuorovaikutuksessa nuorten palveluja tuottavien yhteisöjen kanssa. Kunnat voivat koota myös yhteisen verkoston toisten kuntien kanssa. Verkosto ei käsittele yksittäistä nuorta koskevia asioita.<sup>110</sup>

Opetus- ja kulttuuriministeriöstä saadun kirjallisen tiedon mukaan nuorisolain edellyttämä nuorten ohjaus- ja palveluverkosto oli vuonna 2013 perustettu 256 kuntaan ja valmisteilla 34 kunnassa, kun taas 14 kunnassa verkostoa ei ollut ja kahdesta kunnasta tietoa ei saatu.

Tarkastuksessa tehdyssä haastattelussa OKM:n edustaja luonnehti monialaisten verkostojen nykyistä tilannetta suhteessa niiden nuorisolaissa

---

<sup>108</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013c.

<sup>109</sup> Haastattelut ministeriöissä.

<sup>110</sup> Nuorisolaki, 7a §.

määritettyihin tehtäviin seuraavasti. Ensimmäinen tehtävä on koota tietoja nuorten kasvu- ja elinoloista ja arvioida niiden pohjalta nuorten tilannetta paikallisen päätöksenteon ja suunnitelmien tueksi. Tämä on se vaihe, jossa ryhmät oikeastaan nyt ovat. Toinen tehtävä on edistää nuorelle suunnattujen palvelujen yhteensovittamista ja vaikuttavuutta tavoitteena palvelujen riittävyys, laadukkuus ja saavutettavuus. Siihen ryhmät eivät ole vielä päässeet. Lisäksi tulisi suunnitella ja tehostaa yhteisiä menettelytapoja nuorten palveluihin ohjautumiseksi ja tarvittaessa siirtymisessä palvelusta toiseen. Etsivä nuorisotyö on tässä mukana, mutta toiminnassa on varsin monta mallia riippuen esimerkiksi kunnan koosta ja elinkeinoelämästä. Neljäntenä tehtävänä on edistää tietojen vaihtoa viranomaisten välillä, mutta siinä on haastateltavan mukaan ongelmia.<sup>111</sup>

Sosiaalibarometri 2014:ssä selvitettiin kyselyllä kuntien sosiaali- ja terveysjohtajilta ja TE-toimistojen johtajilta viranomaisten välisen yhteistyön toimivuutta nuorten ohjaus- ja palveluverkostoissa. Barometrin mukaan yhteistyöhön oltiin suhteellisen tyytyväisiä, sillä 47 prosenttia kyselyyn vastanneista sosiaali- ja terveysjohtajista ja 45 prosenttia TE-toimistojen johtajista ilmoitti yhteistyön toimivan vähintään melko hyvin omalla alueellaan. Huonosti tai melko huonosti toimivaksi yhteistyön arvioi 16 prosenttia sosiaali- ja terveysjohtajista ja 11 prosenttia TE-toimistojen johtajista. Kyselyyn vastanneista TE-toimistojen johtajista lähes kaikki (96 %) olivat mukana alueensa nuorten ohjaus- ja palveluverkostossa.<sup>112</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan TE-toimistot tekevät yhteistyötä paikallisten ja seudullisten toimijoiden kanssa. Yhteistyötahoja ovat muun muassa kunnat (nuorisotoimi, sosiaali- ja terveystoimi, etsivä nuorisotyö, työpajat), oppilaitokset, kuntoutuslaitokset, erikoissairaanhoido ja vankilat. Lisäksi TE-toimisto hankkii asiakkailleen palveluja, kuten työvoimakoulutusta, valmennuksia, tutkimuksia ja ammatillisen kuntoutuksen arviointeja. TE-toimisto voi hankkia henkilöasiakkailleen myös osaamis- ja ammattitaitokartoituksia, työkyvyn tutkimuksia ja arviointeja.<sup>113</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen<sup>114</sup> mukaan uuden nuorisotakuun toimeenpano edellyttää sitä, että nuorille palveluja tuottavien toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä tiivistetään. Ministeriön ohjeen mukaan ELY-keskuksen tulee osaltaan edistää verkostoyhteistyötä alueellaan. Lisäksi TE-toimiston, oppilaitosten ja kunnan tulee yhteistyössä seurata, mitä ta-

---

<sup>111</sup> Haastattelut.

<sup>112</sup> *Sosiaalibarometri 2014*, s. 38. Barometrin kyselyyn vastasi 55 % TE-toimistojen johtajista ja 42 % sosiaali- ja terveysjohtajista.

<sup>113</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2012b*, s. 38.

<sup>114</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a*, s. 4.



pahtuu pelkän perusopetuksen saaneille nuorille ja ammatillisen tutkinnon suorittaneille nuorille.<sup>115</sup>

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa tuli esiin, että TE-toimistot ovat mukana paikallisessa verkostoyhteistyössä. Yhteistyöhön on kehitetty erilaisia malleja eri toimijoiden kanssa ja yhteistyötä ja sen tarpeita on karotitettu tekemällä selvityksiä. Yhteistyökumppanit ja käytännöt vaihtelivat paikkakunnittain. Tarkastuksessa tehdyillä käynneillä ei selvitetty TE-toimistojen tekemää yhteistyötä niin kattavasti, että siitä voitaisiin esittää määrällisiä tietoja.

### *Etsivä nuorisotyö*

Etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminnan järjestäminen on opetus- ja kulttuuriministeriön nuoriso-osaston vastuulla. Nuorisolain mukaan etsivän nuorisotyön tehtävänä on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa hänet sellaisen palvelujen ja muun tuen piiriin, joilla edistetään hänen kasvuaan ja itsenäistymistään sekä pääsyään koulutukseen ja työmarkkinoille. Etsivä nuorisotyö perustuu ensisijaisesti nuoren itsensä antamiin tietoihin ja hänen omaan arvioonsa tuen tarpeesta.<sup>116</sup>

Opetus- ja kulttuuriministeriöstä saadun tiedon mukaan valtionavulla tuettua etsivää nuorisotyötä oli 283 kunnassa vuonna 2013, eli kattavuus oli 93 prosenttia kunnista. Vuonna 2010 kattavuus oli vain 56 prosenttia. Ministeriön tietojen mukaan etsivän nuorisotyön tavoittamien nuorten määrä on kasvanut viime vuosina nopeasti. Vuonna 2012 tavoitettiin 14 614 nuorta, kun vastaava luku vuonna 2010 oli 5 724. Vuonna 2012 tavoitetuista nuorista oli saatu vuoden loppuun mennessä jonkin toimenpiteen piiriin noin 75 prosenttia, kun taas 20 prosenttia oli edelleen etsivän nuorisotyön piirissä ilman toimenpiteitä ja viisi prosenttia oli kieltäytynyt kokonaan. Tavoitetuista nuorista noin 73 prosenttia oli suorittanut pelkästään peruskoulun ja 10 prosentilla sekin oli jäänyt kesken.<sup>117</sup> Etsivästä nuorisotyöstä kokonaan kieltäytymisten määrä oli melko vähäinen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön edustajan mukaan suurin osa etsivän nuorisotyön asiakkaista tulee koulupuolelta. Yksi suuri tähän vaikuttava tekijä on koulutuksen keskeyttäminen toisella asteella. Tilanteet näissä tapauksissa voivat olla hyvin erilaisia, koska toisen asteen opetus on järjes-

---

<sup>115</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2013b, s. 10.*

<sup>116</sup> *Nuorisolaki, 7b §.*

<sup>117</sup> *Opetus- ja kulttuuriministeriöstä saatu julkaisematon tilastokatsaus etsivästä nuorisotyöstä. Katsauksessa ei tarkenneta, mitä ovat ne toimenpiteet, joihin nuoria ohjataan.*

tetty toisaalta lukioissa ja toisaalta ammatillisella puolella. Ammatillinen opetus on järjestetty hyvin monella tavalla, ja järjestäjinä voivat olla esimerkiksi yritykset ja kuntayhtymät. Yksi tärkeä asia opetuksen järjestämisessä on opinto-ohjauksen toimivuus.<sup>118</sup>

### *Työpajatoiminta*

Nuorten työpajatoiminnan sisältö on määritelty opetusministeriön päätöksessä vuodelta 2006. Päätöksen mukaan työpajatoiminta sijoittuu julkisen sektorin palvelukokonaisuudessa sosiaalialan palvelujen ja avoimien koulutus- ja työmarkkinoiden välimaastoon ja on moniammatillista toimintaa.<sup>119</sup>

Tarkastuksessa haastatellun OKM:n virkamiehen mukaan työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö liittyvät TE-palveluihin yhteistyön kautta. Etsivän nuorisotyön kautta saadaan nuoria TE-palvelujen piiriin ja TE-toimistot lähettävät nuoria työpajoille. Työpajat toimivat OKM:n pienellä perusrahoituksella, mutta suurin osa toiminnan rahoituksesta katetaan sillä, että lähettäjä maksaa kulut.

Vuonna 2013 valtion tukemaa työpajatoimintaa oli 259 kunnassa, eli se kattoi 85 prosenttia kunnista.<sup>120</sup> Työpajoille lähetetyistä alle 29-vuotiaista nuorista noin 55 prosenttia tuli TE-hallinnon kautta vuonna 2010. Vuonna 2005 TE-hallinnon osuus oli 67 prosenttia. Työpajoilla valmentautuvien nuorten määrä on ollut kasvussa: vuonna 2005 heitä oli noin 6 200 ja vuonna 2010 noin 13 000.<sup>121</sup> Vuonna 2012 työpajoilla oli yli 14 000 alle 29-vuotiaista nuorta.<sup>122</sup>

Nuorten työpajatoiminnan tavoitteena on tukea sosiaalista kasvua, vahvistaa elämäntaitoja, estää syrjäytymistä ja ohjata nuorta koulutukseen ja työmarkkinoille. Työpajatoiminnalla on yhteys TE-palvelujen ohella sosiaali-, nuoriso- ja koulutuspalveluihin, sillä kaikista näistä ohjataan nuoria pajoille. Työpajat voivat tuottaa esimerkiksi kuntouttavaa työtoimintaa, jonka tavoitteena on nuoren elämänhallinnan parantaminen ja edellytysten luominen työllistymiselle ja osallistumiselle TE-toimiston järjestämisvastuulla oleviin palveluihin.<sup>123</sup>

---

<sup>118</sup> Haastattelut.

<sup>119</sup> Opetusministeriön päätös 25.10.2006, 17/600/2006.

<sup>120</sup> [www.minedu.fi](http://www.minedu.fi).

<sup>121</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012b, s. 80.

<sup>122</sup> [www.nuorisotakuu.fi](http://www.nuorisotakuu.fi).

<sup>123</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013b, s. 11.

Työpajat ovat TE-toimiston näkökulmasta palvelun järjestäjiä, jotka voivat tarjota useampia palveluja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisesti. Ministeriön ohjeen mukaan työpaja voi olla työpaikka, jossa tarjotaan mahdollisuus työkokeiluun tai palkkatuettuun työhön. Lähtökohtana on, että palkkatuetun työn tulee parantaa nuoren mahdollisuuksia sijoittua avoimille työmarkkinoille. Työkokeiluun ohjaaminen edellyttää, että nuori voi työpajalla käytännössä kokeilla sen ammatin tai ammattialan työtehtäviä, joka häntä kiinnostaa ja johon hän suunnittelee kouluttautuvansa.<sup>124</sup>

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan vuoden 2013 alussa tehdyn TE-palvelujen uudistuksen yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriössä tehtiin liian tiukka tulkinta sen suhteen, minkälaisissa tapauksissa TE-toimisto voi lähettää nuoria työpajoille. Haastateltu OKM:n virkamies totesi, että TEM:n tulkinta vähensi pajoille ohjaamista alkuvuodesta, mutta asia korjaantui myöhemmin.

Sama asia nousi esiin myös eräässä TE-toimistossa, jossa todettiin, että ohjeisiin tehty muutos ei ratkaissut itse ongelmaa, koska uusi ohje vain tarkensi alkuperäistä. Haastatellun mukaan työpajalle ohjaamisen kriteerit tiukentuivat vuoden 2013 alussa siten, että nykyään nuoren täytyy tietää, mille ammattialalle hän aikoo. Uusien ohjeiden myötä nuorten työpajoille ohjauksen virta on pienentynyt. Tämän takia TE-palveluihin tarvittaisiin nimenomaan pajaympäristöön tarkoitettu jakso nuorille. Nyt esimerkiksi ammattikoulutetut nuoret voivat päästä työpajoille ainoastaan työllistymällä sinne tai menemällä kuntouttavaan työtoimintaan. TE-toimistojen asiakkaina on kuitenkin myös nuoria, jotka tarvitsisivat pajavalmennusjakson esimerkiksi työelämätaitojen harjaannuttamiseen. Heillä ei ole arjen hallinnan ongelmia, eli he eivät kuulu kuntouttavan työtoiminnan piiriin. Haastatellun mukaan asia ei kuitenkaan ole ratkaistavissa TE-toimistossa, koska siellä noudatetaan ministeriön ohjeita työllistämistä edistävien palvelujen käytöstä.<sup>125</sup>

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toi esiin, että se sai työpajoilta palautetta, jonka mukaan nuorten työpajoille ohjaaminen olisi vähentynyt alkuvuodesta 2013 työkokeilun käyttötarkoituksen muutoksen ja siitä TE-toimistoille annetun ohjeistuksen vuoksi. Ministeriö keskusteli asiasta työpajayhdistyksen kanssa ja tarkensi TE-toimistoille antamaansa työkokeilua koskevaa ohjetta keväällä 2013. Ministeriön käsityksen mukaan nykyinen ohjeistus työpajoista työkokeilun järjestäjinä on selkeä ja paikallistason toimijoita yh-

---

<sup>124</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2013b, s. 11.*

<sup>125</sup> *Haastattelut TE-toimistoissa.*

teistyöhön kannustava. Myöskään työpajajhdistys ei ministeriön mukaan ole tämän jälkeen tuonut esille tarvetta muuttaa ohjeistusta.<sup>126</sup>

### *Työvoiman palvelukeskukset*

Työvoiman palvelukeskus (TYP) on moniammatilliseen yhteistyöhön perustuva toimintamalli, jossa TE-toimiston, kunnan ja joissakin tapauksissa Kelan virkailijat tarjoavat yhdessä työhön kuntouttavia palveluja. Toiminta on painottunut pitkäaikaistyöttömiin, mutta asiakkaiksi voidaan ottaa myös lyhyemmän aikaa työttömänä olleita moniammatillista palvelua tarvitsevia – sekä nuoria että aikuisia. Vuonna 2011 alle 25-vuotiaita asiakkaita oli keskimäärin noin 2 000 kuukaudessa. Vuonna 2011 alle 25-vuotiaita työttömiä oli noin 29 000, joten heistä seitsemän prosenttia oli TYP:n asiakkaita.<sup>127</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan nuorten ohjaamisessa työvoiman palvelukeskuksen asiakkaaksi on noudatettava TEM:n, STM:n, Kelan ja Suomen Kuntaliiton yhdessä laatimia Työvoiman palvelukeskuksia koskevia valtakunnallisia linjauksia (23.3.2010). Ohjauksen perusteeksi tulee tehdä asiakkaan palvelutarpeen huolellinen arviointi. Alueilla, joilla ei ole työvoiman palvelukeskuksia, tulee TE-toimiston, kunnan sosiaali- ja terveystoimen sekä nuoriso- ja opetustoimen ja Kelan sopia nuorten palveluihin liittyvästä yhteistyöstä.<sup>128</sup>

TE-toimistojen käynneillä nousi esiin myös työvoiman palvelukeskusten toiminta. Vain pieni osa nuorista ohjataan palvelukeskuksiin, koska ohjaamiseen liittyy työttömyyden kestoa koskeva aikaraja. Palvelukeskukseen ohjattavalle tehdään tuetun työllistymisen palvelulinjalla aktiivointisuunnitelma, joka on vaihtoehtoinen työllistämissuunnitelman kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriön tarkastuskertomusluonnoksesta antaman palautteen mukaan työttömyys tässä yhteydessä ei tarkoita työttömänä työnhakijana olemista, vaan työttömyys määritellään vuoden 2013 alussa voimaan tulleen JTYP-lain mukaisesti.<sup>129</sup>

Eräässä haastattelussa pohdittiin TE-toimiston tuetun työllistymisen linjalla ja työvoiman palvelukeskuksessa tehtävän työn eroja työntekijän jakamisen näkökulmasta. Työvoiman palvelukeskuksissa on paikalla myös terveydenhoitaja, sosiaalityöntekijä ja Kelan edustaja eli moniammatillinen tiimi, jossa pystytään jakamaan vastuuta ja keskustelemaan ja proses-

---

<sup>126</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, lausunto tarkastuskertomusluonnokseen.

<sup>127</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012b, s. 15 ja 38.

<sup>128</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a, s. 11.

<sup>129</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, lausunto tarkastuskertomusluonnokseen.

soimaan asiakkaan ongelmia. TE-toimistossa nuorten neuvoja joutuu tekemään päätöksiä ja kantamaan vastuuta yksin. Sosiaalityöntekijän kanssa tehdään yhteistyötä aktivointisuunnitelmaa tehtäessä. Haastateltava kaipasi nuorten asiantuntijoille konkreettisia välineitä työn tekemiseen sekä jaksamista tukevaa vastuunjakoa.<sup>130</sup>

Tarkastuksessa haastateltu sosiaali- ja terveysministeriön virkamies totesi, että 90 prosenttia nuorista etenee yhä perinteistä urapolkua, koulutus-työpaikka-toimeentulo, mutta 10 prosentilla nuorista tämä ei syystä tai toisesta onnistu. STM:n tehtävät kohdistuvat tähän kymmenykseen. Moniammatillinen palvelu on tässä suhteessa tärkeä edistysaskel. Haastateltavan mukaan moniammatillista palvelua on tehty jo vuosia työvoiman palvelukeskuksissa ja sen toimintamalli pitäisi ottaa laajemminkin käyttöön työhallinnossa.<sup>131</sup>

Haastateltavan mukaan sosiaali- ja terveysministeriössä on vahva näkemys siitä, että sosiaali- ja terveystalvueluujärjestelmän kehittämässä nuoren palveluohjaus yhdestä pisteestä olisi hyvä ratkaisumalli. Suurin osa nuorista sijoittuu avoimille työmarkkinoille, kun he ovat hankkineet hyvän koulutuksen. Osa nuorista jää kuitenkin ulkopuolelle, ja juuri näille nuorille pitäisi olla joku palvelu, joka pitää kiinni koko ajan ja ”vie saattaen eteenpäin”. Nykyisessä nuorisotakuussa on myös näitä elementtejä, erityisesti OKM:n puolella. Haastateltavan mukaan paikallistason yhteistyön kehittämiseen sisältyy myös se riski, että TE-hallinto vetäytyy pois pieniltä paikkakunnilta TE-palvelujen uudistuksen myötä.<sup>132</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehen mukaan työvoiman palvelukeskuksissa käytössä olevaa toimintamallia pitäisi pystyä kehittämään nuorisotakuun yhteydessä. Tukea tarvitsevat nuoret tulisi ottaa viranomaisten yhteisen moniammatillisen toiminnan piiriin. Työvoiman palvelukeskusten uudistus on meneillään, ja hallitusohjelman mukaisesti toiminta pitäisi laajentaa kaikkia kuntia koskevaksi. Tässä yhteydessä olisi mahdollisuus toteuttaa idea moniammatillisesta yhteistyöstä, mutta ongelmana on se, että TE-hallinto on vetämässä välineitään pois paikallistasolta.<sup>133</sup> Työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan hallituksen esitys työvoiman palvelukeskuksen toimintamallin lakisääteistämisestä ja laajentamisesta on tarkoitus antaa syksyllä 2014. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015.

---

<sup>130</sup> Haastattelut TE-toimistoissa.

<sup>131</sup> Haastattelut ministeriöissä.

<sup>132</sup> Haastattelut ministeriöissä.

<sup>133</sup> Haastattelut ministeriöissä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toi esiin, että osaltaan erityisen tuen tarpeeseen voidaan vastata työvoiman palvelukeskuksessa. Lakisääteisellä TYP-mallilla puretaan kuitenkin ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömyyttä. Ministeriön mukaan TYP-lain valmistelussa on arvioitu, että kaikki erityistä tukea tarvitsevat nuoret eivät tarvitsisi monialaista TYP-palvelua työllistymisen edistämiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteistyötä yli sektorirajojen tulee tarjota myös TE-toimiston palveluna ja erityisesti osana tuetun työllistymisen palveluja. TE-toimistojen resurssien kohdentaminen jatkossa TYP-toimintaan ja tuetun työllistymisen palvelulinjalle tarkentuu sen jälkeen, kun pitkään työttömänä olleiden monialaisen palvelun tarve on kunnissa arvioitu.<sup>134</sup>

### *Ammatilliseen kuntoutukseen pääsy helpottui*

Vuoden 2014 alusta helpotettiin nuorten pääsyä ammatilliseen kuntoutukseen lainmuutoksella.<sup>135</sup> Lakiesityksessä ehdotettiin, että Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukaisen ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksiä tarkistettaisiin siten, että laki mahdollistaisi varhaisen ammatillisen kuntoutuksen myöntämisen myös työelämään vakiintumattomille.<sup>136</sup>

Lakiesityksessä muutoksia perusteltiin sillä, että ne edistäisivät nuorten yhteiskuntatakuun toteutumista. Lainmuutokset todennäköisesti myös vähentäisivät asiakkaiden tarpeetonta ohjaamista viranomaiselta toiselle, jolloin asiakkaat saisivat oikea-aikaista kuntoutuspalvelua oikeasta paikasta. Ammatillisen kuntoutuksen varhaisen käynnistämisen tuloksena kuntoutus olisi entistä vaikuttavampaa ja tuloksellisempaa. Ammatillisen kuntoutuksen aloittaminen varhaisessa vaiheessa ehkäisisi työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisiä ja säästäisi eläkemenoja. Kuntoutustoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset ovat lakiesityksen mukaan suhteellisen pieniä verrattuna niistä saataviin hyötyihin.<sup>137</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön tarkastuskertomusluonnoksesta antaman palautteen mukaan kriteerien lieventäminen vuoden 2014 alussa on lisännyt kuntoutustoimiin päässeiden nuorten määrää.<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, lausunto tarkastuskertomusluonnokseen.

<sup>135</sup> Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 6 ja 7 §:n muuttamisesta (973/2013).

<sup>136</sup> HE 128/2013.

<sup>137</sup> HE 128/2013.

<sup>138</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, lausunto tarkastuskertomusluonnokseen.

Eräissä TE-toimistossa otettiin esiin nuorten kuntoutuspalvelujen riittämättömyys. Haastateltavan mukaan palvelujen saatavuus vaihtelee alueittain. Eniten on puutetta kuntien mielenterveyspalveluista. Erityisesti tuetun työllistymisen palvelulinjan asiakkaat tarvitsisivat kuntoutuspalveluja enemmän kuin on tarjolla.<sup>139</sup>

### *Nuorten palvelujen tilanne kunnissa*

Kuntaliitto selvitti kyselyn avulla vuoden 2013 alussa kunnissa tehtyjä nuorisotakuuseen liittyviä toimenpiteitä, joilla edistetään nuorten koulutautumista perusopetuksen jälkeen, tuetaan työllistymistä ja ehkäistään syrjäytymistä. Kyselyyn vastasi 39 prosenttia Manner-Suomen kunnista. Kyselyn tulosten mukaan kunnat katsovat nuorisotakuun toteuttamisen olevan osa peruspalveluja, joiden tarjoaminen on kuulunut kuntien tehtäviin vuosikymmenien ajan.<sup>140</sup>

Kuntaliiton mukaan kunnille ei tullut vuoden 2013 alussa nuorisotakuuseen liittyviä uusia velvoitteita, vaan ne huolehtivat nuorten palveluista voimassa olevan lainsäädännön puitteissa.<sup>141</sup>

Kunnat pyrkivät vastaamaan nuorisotakuun lupauksiin erilaisilla palveluilla. Suurimmassa osassa Kuntaliiton kyselyyn vastanneista kunnista oli tarjolla etsivää nuorisotyötä, työpajatoimintaa ja kuntouttavaa työtoimintaa. Nuorille suunniteltuja päihde- ja mielenterveyspalveluja sen sijaan oli vain runsaassa kolmasosassa vastanneista kunnista. Nuorten mielenterveyspalvelujen huono saatavuus nousi esiin myös TE-toimistojen henkilöstön haastatteluissa tarkastuskäynneillä. Haastateltujen mukaan mielenterveyspalvelujen puute rajoittaa ja hidastaa nuorten ohjaamista TE-toimistoista kyseisiin palveluihin.

Kuntaliiton tekemässä kyselyssä kartoitettiin myös kuntien edustajien näkemyksiä yhteistyöstä työhallinnon kanssa nuorisotakuun toteuttamisessa. Kyselyn vastausten mukaan TE-toimistoilla on päävastuu nuorten työttömien ohjauksesta ja työllistymistä edistävästä palveluista. TE-toimistoihin tarvitaan kuitenkin lisää ammatinvalinnan ohjausta. Yhteistyö kuntien ja TE-toimistojen välillä on sujunut monilta osin hyvin, ja yhteistyössä on luotu myös uusia palvelumalleja. Pelkona oli kuitenkin se, että TE-hallinnon palvelut etäännyvät liian kauas nuorista etenkin pienemmissä kunnissa.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> *Haastattelut TE-toimistoissa.*

<sup>140</sup> *Kuntaliitto 2013.*

<sup>141</sup> *www.kunnat.net.*

<sup>142</sup> *Kuntaliitto 2013, s. 74.*

Valtiovarainministeriössä on meneillään kuntakokeiluhanke, johon kuuluu myös nuorisotakuukokeiluja. Toimintamallin avulla tuetaan nuorisotakuun paikallista toteuttamista. Kokeiluissa kehitetään kuntien ja työvoimaviranomaisten yhteistyön toimintamalleja sekä opintoihin sijoittumisen palvelupolkuja. Nuorisotakuukokeiluissa pyritään parantamaan tiedon-saantia nuoren tilanteesta ja palvelujen käytöstä sekä lisäämään joustavuutta työn ja palvelujen tarjonnassa nuorille. Hakemuksia kokeiluun tuli 15 kunnasta.<sup>143</sup>

### *Paikallisia toimintamalleja*

Tarkastuksessa tehdyillä käynneillä TE-toimistoihin ilmeni, että monilla paikkakunnilla on käytössä erilaisia paikallisia toimintamalleja. Usein kunnat ovat olleet aktiivisia ja rakentaneet yhteistyötä eri sektoreiden toimijoiden kanssa. Hankkeisiin on saatu usein tukea myös Euroopan sosiaalirahastosta.

Vantaalla on ollut käytössä niin sanottu Vantaan malli, jossa TE-toimisto ja kaupunki ovat yhdessä tarjonneet nuorille moniammatillisia palveluja. Oulussa on kaupungin vetämänä toteutettu Byströmin nuorten palvelut, jossa nuorille tarjotaan palveluja matalan kynnyksen periaatteella. Myös Kuopiossa, Mikkelissä, Porissa, Rovaniemellä ja Vaasassa nostettiin esiin erilaisia toimintamalleja ja ESR-hankkeita, joiden avulla nuoria pyritään tukemaan ja työllistämään.<sup>144</sup>

Helsingissä on Diakonissalaitoksen vetämänä hankkeena kehitetty nuorten palvelukokonaisuus Vamos. Toiminnan tavoitteena on etsiä hyvin vaikeassa elämäntilanteessa olevia nuoria ja saada heidät palvelujen piiriin. Toiminnassa yhdistyvät etsivä nuorisotyö, terveydenhuolto ja sosiaalityö sekä koulutukseen ja työhön valmentavat palvelut.<sup>145</sup>

Seuraavassa tuodaan esiin hyvän käytännön näkökulmasta lähemmin niin sanottua Vantaan mallia, jossa TE-toimisto ja kunta ovat tehneet tuloksellista yhteistyötä tarjoamalla nuorille palveluja yhdessä palvelupisteessä.

Haastateltavalla TE-toimiston nuorten palvelujen esimiehellä oli ennen nykyistä tehtävänsä pitkä kokemus työvoiman palvelukeskuksesta ja sitä kautta moniammatillisesta yhteistyöstä ja verkostoissa toimimisesta. Haastattelun mukaan tämä on osaltaan edesauttanut yhteistyön onnistumista Vantaalla.

---

<sup>143</sup> Valtiovarainministeriön tiedote 4.2.2014: Kuntakokeiluihin 28 hakemusta.

<sup>144</sup> Haastattelut TE-toimistoissa ja ministeriöissä.

<sup>145</sup> [www.vamosnuoret.fi](http://www.vamosnuoret.fi).



Haastattelun mukaan Vantaalla oli kaksi täyden palvelun TE-toimistoa vuoteen 2010 asti. Resurssien vähentyessä pelättiin, että palvelujen laatua ei pystytä enää takaamaan, jos palveluja on monessa paikassa. Myyrmäessä oli vuokrasopimusta jäljellä useampi vuosi ja nuorten asiat keskitettiin sinne. Vuonna 2009 alkoi erityisesti nuorten työttömyys kasvaa. TE-toimiston aloitteesta alettiin kaupungin työllisyyspalvelujen kanssa kehittää Nuoret työhön ja kouluun -hanketta. Myöhemmin hanketta alettiin kutsua nimellä ”Petra”. TE-toimiston nuorten palvelut ja tämän uuden hankkeen resurssit keskitettiin valmiisiin tiloihin Myyrmäkeen. Palvelun sijoittamista Myyrmäkeen kritisoitiin aluksi, mutta nuoret ottivat sen hyvin vastaan.

Petra-projekti on Vantaan kaupungin hallinnoima ESR-hanke. Vaikka hankkeessa oli haastateltavan mukaan kaupungilta yksi sairaanhoitaja ja TE-toimistosta yksi nuorten psykologi, palvelua ei voi verrata työvoiman palvelukeskukseen.

Haastateltavan mukaan projekti sai hyvin resursseja, sillä siihen tuli 12 henkilöä TE-toimiston työntekijöiden lisäksi. Onnistumisen osatekijöitä olivat juuri hyvät resurssit ja yhteistyö kaupungin kanssa. Projektissa ei ollut erityisiä toimenpiteitä nuorille, vaan heille tarjottiin esimerkiksi työharjoittelua ja palkkatukea kuten muuallakin. Tärkeää oli se, että nuorille oli riittävästi aikaa ja käyntejä riittävän usein. Haastateltavan mukaan nuorten ryhmä poikkeaa muista asiakasryhmistä esimerkiksi siten, että he eivät saa samalla tavalla työttömyysturvaa kuin aikuiset. Heitä ei voi siis kytkeä toimintaan mukaan työttömyysturvan avulla, vaan on tehtävä töitä sillä tavalla, että luottamus herää.

Petra-hankkeen puitteissa on järjestetty myös tällaisia mahdollisuuksien toreja, joissa on saatettu nuoria ja työnantajia yhteen. Nuoria työllistäviä yrityksiä on koetettu saada mukaan, mutta ei ole hyljeksitty myöskään työvoimaa vuokraavia yrityksiä. Haastateltavan mukaan nykyisin on tosiasiassa, että monen nuoren työura alkaa työvoimaa vuokraavan yrityksen kautta.

Projekti jatkuu edelleen, vaikka vuokrasopimus Myyrmäessä päättyi keväällä 2012. Muuttamisessa suureen toimistoon on ollut hyvät ja huonot puolensa. Toisaalta on ison toimiston tuki, mutta toisaalta nuoret ja nuorten palvelut saattavat hukkua massaan muiden joukossa. Haastateltavan mukaan palvelulinja-ajattelu on ollut Vantaalla jo aiemmin käytössä, joten TE-palvelujen uudistus ei ole siltä osin vaikuttanut kovin paljon nuorten palveluihin.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> *Haastattelut TE-toimistoissa.*

### 3.1.4 Yhteenveto

#### *Toimenpiteet ja niiden toteuttaminen*

Nuorten työllisyyttä on työhallinnossa hoidettu työvoimapolitiikan toimenpiteillä, joita on toteutettu TE-toimistoissa nuorten yhteiskuntatakuun toimintamallin avulla. Toimintamallia uudistettiin vuoden 2013 alussa, jolloin otettiin käyttöön nuorisotakuu. Samaan aikaan uudistettiin myös työvoimapolitiittisten toimenpiteiden valikoimaa, ja niitä alettiin kutsua palveluiksi.

Nuorisotakuun sisältö ei juuri poikkeakaan nuorten yhteiskuntatakuusta, joka on ollut käytössä vuodesta 2005. Konkreettinen muutos oli takuun kohdejoukon laajentuminen alle 25-vuotiaiden lisäksi myös 25–29-vuotiaisiin vastavalmistuneisiin työttömiin työnhakijoihin. Keskeinen idea nuorten työttömyyden hoidossa on molemmissa takuumalleissa toimenpiteiden nopea tarjoaminen. Nopeudella pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä ja siitä seuraavia ongelmia.

Nuorisotakuun toimintamallin uudistamisen myötä konkreettinen muutos palveluvalikoimassa oli työmarkkinatoimenpiteiden (työharjoittelu, työelämävalmennus ja työkokeilu) yhdistäminen työkokeiluksi. Lisäksi ohjaavan koulutuksen tilalle tulivat ura-, työnhaku- ja työhönvalmennukset.

Muita keskeisiä muutoksia olivat palkkatuen määrän korottaminen, sen saamiseen liittyneen työttömyyden kestoa koskeneen ehdon poistaminen ja Sanssi-kortin käytön laajentaminen kaikkiin alle 30-vuotiaisiin työttömiin.

Työnvälitystilaston mukaan aktiivitoimenpiteissä olleiden alle 30-vuotiaiden nuorten määrä kasvoi noin kahdeksan prosenttia vuodesta 2012 vuoteen 2013. Työharjoittelun/työelämävalmennuksen poistaminen ei siis vähentänyt aktiivitoimiin sijoitettujen kokonaismäärää. Muutos johtui lähinnä siitä, että palkkatuen avulla työllistyminen kasvoi noin 27 prosenttia vuodesta 2012. Nuorten aktivointiaste kuitenkin laski, koska työttömien nuorten määrä kasvoi samaan aikaan voimakkaasti.

Vuosien 2012 ja 2013 tietojen vertailun perusteella ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Toisaalta määrärahoja nuorten palveluihin on lisätty ja työllistämistuen ehtoja on parannettu, joten aktiivitoimenpiteisiin/palveluihin tulikin saada sijoitettua lisää nuoria. Toisaalta huonontunut taloustilanne ja muutokset palveluvalikoimassa saattoivat vaikeuttaa tai hidastaa nuorten sijoittamista palveluihin.

## *Nuorten palvelut TE-toimistoissa*

Vuoden 2013 alussa tehtiin organisaatiouudistus, jossa TE-toimistojen määrää vähennettiin ja palvelut organisoitiin palvelulinjoille. Palvelujen organisointi vaihteli toimistoittain lähinnä sen mukaan, millä linjalla alkukartoitus tehtiin ja oliko nuorilla oma vastuuvirkailija. Käynneillä nousi esiin huoli siitä, että henkilöstöresurssien vähentyessä nuorten kanssa työskentelevät joutuvat palvelemaan myös muita asiakkaita.

TE-toimistojen asiakkaille tarjotaan enenevässä määrin myös sähköisiä palveluja. TE-toimistojen henkilökunta suhtautui yleensä myönteisesti nuorille tarjottaviin sähköisiin palveluihin. Osa asiakkaista on ollut tyytyväisiä sähköisiin palveluihin, kun taas osa haluaisi enemmän henkilökohtaista palvelua.

TE-toimistojen käynneillä nostettiin esiin myös palveluprosessiin liittyviä ongelmia. Ministeriöstä kaivattaisiin käytännön välineitä tai menettelytapoja moniongelmaisten nuorten kanssa työskentelemiseen ja heidän auttamiseensa eteenpäin. Eräässä haastattelussa kritisoitiin sitä, että nuorisotakuussa korostetaan liiaksi palvelujen nopeutta. Nopeus on hyvä suuralle osalle asiakkaista, mutta pitäisi pystyä kiinnittämään huomiota myös palvelujen laatuun. Laadukkaaseen palveluun ei tahdo löytyä riittävästi resursseja, kun julkista työvoimaa supistetaan koko ajan.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan keskeistä uuden nuorisotakuun toimeenpanossa on palvelutarpeen nopea arvioiminen, työllistymissuunnitelman laatiminen ja palveluprosessin välitön käynnistäminen.

Työnvälitystilaston mukaan vuonna 2013 työllistymissuunnitelma tai vastaava oli laadittu 92,6 prosentille nuorista kolmen kuukauden sisällä työnhaun aloittamisesta. Tarkastuksessa saatu yleisvaikutelma oli, että suunnitelmat ovat aika niukkoja ja lyhyitä. Tarkastuksen perusteella ei voida esittää kokonaisarviota suunnitelmien laadusta.

## *Viranomaisten välinen yhteistyö*

Nuorisotakuun valmistelussa korostettiin sitä, että viranomaisten välinen yhteistyö on edellytys nuorisotakuun onnistumiselle. Monet asiat tarkastuksessa viittaavat siihen, että nuorisotakuun toteuttamisessa on viranomaisten välisen käytännön yhteistyön tiellä esteitä eikä yhteistyö aina toimi.

Nuorisolain mukaan kunnassa on oltava paikallisten viranomaisten monialaisen yhteistyön yleistä suunnittelua ja toimeenpanon kehittämistä varten nuorten ohjaus- ja palveluverkosto, jossa on edustajat nuorisotoimesta, opetustoimesta, sosiaali- ja terveystoimesta sekä työ- ja poliisihallinnosta. Verkosto oli vuonna 2013 perustettu suurimpaan osaan kuntia. Opetus- ja

kulttuuriministeriön virkamiehen mukaan verkostot ovat vielä vaiheessa, jossa ne lähinnä kokoavat tietoja nuorten kasvu- ja elinoloista ja arvioivat niiden pohjalta nuorten tilannetta päätöksenteon tueksi.

TE-hallinnon ja muiden viranomaisten välinen käytännön yhteistyö toteutuu etsivässä nuorisotyössä, työpajatoiminnassa, työvoiman palvelukeskuksissa sekä TE-hallinnon ja kuntien koulutoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen välisessä toiminnassa. Yhteistyössä eri toimijoiden kesken on kehitetty myös paikallisia toimintamalleja, joista on saatu hyviä kokemuksia.

Etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta kattavat suurimman osan kunnista. Myös työvoiman palvelukeskusten toimintaa ollaan laajentamassa koko maahan. Tarkastuskäynneillä esitettiin ajatus, että työvoiman palvelukeskuksissa käytössä olevaa toimintamallia pitäisi pystyä kehittämään nuorisotakuun yhteydessä. Erityistä tukea tarvitsevat nuoret tulisi ottaa viranomaisten yhteisen moniammatillisen toiminnan piiriin.

Työ- ja elinkeinoministeriö antoi uudet ohjeet nuorten työpajalle ohjauksesta vuoden 2013 alusta. Haastatteluissa nousi esiin, että uuden ohjeistuksen takia nuorten työpajoille ohjaus väheni vuoden 2013 alkupuolella. Työ- ja elinkeinoministeriön tarkastuskertomusluonnoksesta antaman palautteen mukaan asia on korjattu tarkentamalla TE-toimistoille annettua ohjetta.

## 3.2 Seuranta ja arviointi

Luvussa 3.2 tarkastellaan sitä, miten hyvin ja kattavasti nuorten työvoimapolitiikan toimenpiteiden toteuttamista on seurattu ja vaikuttavuutta arvioitu. Luvun alussa tarkastellaan resurssien kohdistamista nuorten työttömyyden hoitoon TE-toimistoissa ja resurssien käytön seurantaa ELY-keskuksissa.

### 3.2.1 Määrärahojen kohdistaminen nuorten työllisyyden hoitoon

Työllisyyden hoitoon käytettävät määrärahat ovat harkinnanvaraisia, joten niitä voidaan lisätä tai vähentää työllisyystilanteen mukaan. Työllisyystilanteen heikentymiseen voidaan reagoida myös kesken vuotta lisätalousarvion avulla. Menettelyyn sisältyy kuitenkin viipeitä, joiden takia varat

saadaan kohdistettua toimenpiteisiin vasta noin puolen vuoden kuluttua talousarviopäätöksestä.<sup>147</sup>

Vuoden 2012 talousarvioesityksen mukaan nuorten yhteiskuntatakuun toteuttaminen aloitetaan jo vuonna 2012 ja takuu saatetaan voimaan täysimääräisesti vuoden 2013 aikana. Nuorten yhteiskuntatakuuseen liittyen määrärahoja ehdotettiin lisättäväksi vuonna 2012 yhteensä 55 miljoonaa euroa, josta 36 miljoonaa euroa kohdistui työllisyys-, koulutus- ja erityis-toimiin (mom. 32.30.51), 14 milj. euroa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan sekä 5 miljoonaa euroa sisäasiainministeriön pääluokkaan.<sup>148</sup>

Vuoden 2013 talousarvioesityksessä nuorten yhteiskuntatakuun toteuttamiseen oli varattu 60 miljoonaa euroa, josta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kohdistui 28 miljoonaa ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle 32 miljoonaa euroa. Lisäksi nuorten aikuisten osaamisohjelmaan oli varattu 27 miljoonaa euroa.<sup>149</sup>

Nuorten yhteiskuntatakuun ja nuorisotakuun määrärahoja tarkasteltaessa voivat käsitteet sekoittua. Nuorisotakuusta käytettiin valmisteluvaiheessa nimitystä nuorten yhteiskuntatakuu. Nimitys nuorisotakuu lanseerattiin vuoden 2013 alusta, jolloin takuu varsinaisesti otettiin käyttöön, ja TEM antoi siitä ohjeet TE-hallinnolle. Toisaalta nuorten yhteiskuntatakuun toimintamalli on ollut käytössä TE-hallinnossa vuodesta 2005 vuoden 2012 loppuun.

Valtion talousarviossa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan määrärahat nuorten yhteiskuntatakuuseen sisältyvät erittelemättöminä momentille 32.30.51. Momentin perusteluissa todetaan, että määrärahaa saa käyttää hallitusohjelman mukaisesta nuorten yhteiskuntatakuun kehittämisestä aiheutuvien menojen maksamiseen.<sup>150</sup> Valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaan takuun määrärahoja ei korvamerkitä, vaan sen toteutumista ohjataan tulostavoitteilla, joita seurataan kuukausittain.<sup>151</sup>

Nuorten yhteiskuntatakuuta valmistelleen työryhmän raportissa<sup>152</sup> esitettiin, että määrärahasta kohdistettaisiin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle 28 miljoonaa euroa sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle 32 miljoonaa euroa. Työ- ja elinkeinoministeriön määrärahasta kohdistettaisiin työelämään siirtymisen tukemiseen 17 miljoonaa, uraoh-

---

<sup>147</sup> Haastattelut ministeriöissä.

<sup>148</sup> Valtion talousarvioesitys 2012, talousarvioesityksen määrärahat, työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikka.

<sup>149</sup> Valtion talousarvioesitys 2013, yleisperustelut.

<sup>150</sup> Valtion talousarviot vuosille 2012 ja 2013.

<sup>151</sup> Valtiovarainvaliokunnan mietintö 39/2012 vp, s. 64.

<sup>152</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012a, s. 66.

jauksen vahvistamiseen kuusi miljoonaa ja yrittäjyyden edistämiseen viisi miljoonaa euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahasta kohdistettaisiin ammatillisen koulutuksen lisäämiseen 17 miljoonaa, oppisopimus-koulutuksen lisäämiseen viisi miljoonaa, maahanmuuttajanuorten opiskelunvalmiuksien ja kielikoulutuksen parantamiseen kaksi miljoonaa sekä et-sivän nuorisotyön laajentamiseen koko maahan ja nuorten työpajatoimin-nan kehittämiseen kahdeksan miljoonaa euroa.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö oli mukana valmistelemaan nuorisotakuuta, mutta STM:n hallinnonalalle ei varattu rahoitusta takuun toteuttami-seen.<sup>153</sup>

Valtion talousarviossa työllisyyden hoitoon kohdistuvia menoja ei ole esitetty siten, että nuorten työllisyyden hoidon menot olisivat arvioitavis-sa. Suuntaa antava laskelma voidaan tehdä palveluissa olleiden nuorten osuuden perusteella. Työ- ja elinkeinoministeriön tilastoissa nuoriksi las-ketaan alle 25-vuotiaat. Myös alle 30-vuotiaat vastavalmistuneet työttömät työnhakijat ovat nuorisotakuun kohdejoukkoa, mutta heidän lukumääränsä on pieni verrattuna alle 25-vuotiaisiin. Vuoden 2012 lopussa nuorisota-kuun kohdejoukko jakautui siten, että alle 25-vuotiaita työttömiä työnhakijoita oli noin 93 prosenttia ja 25–29-vuotiaita vastavalmistuneita noin seitsemän prosenttia.<sup>154</sup>

Vuonna 2013 TE-palveluissa (toimenpiteissä) oli yhteensä 107 589 hen-kilöä, joista alle 25-vuotiaita oli 19 084 (vuosikeskiarvo). Palveluissa ol-leista siis 17,7 prosenttia oli alle 25-vuotiaita. Vuonna 2013 työllisyys-määrärahoja käytettiin tilinpäätöstietojen mukaan yhteensä 462 miljoonaa euroa ja TE-toimistojen toimintamenoja taas 160 miljoonaa, eli yhteensä 622 miljoonaa euroa. Edellisten tietojen perusteella voi tehdä karkean ar-vion, että alle 25-vuotiaiden palvelujen ostoon ja järjestämiseen käytettiin vuonna 2013 noin 110 miljoonaa euroa ( $0,177 \cdot 622$ ).

Vuonna 2013 nuorisotakuuseen varattu 28 miljoonaa oli merkittävä li-säpanostus, jos sitä vertaa edellä arvioituun 110 miljoonaan euroon. Varo-jen käyttöä nuorten palveluihin TE-toimistoissa ei työ- ja elinkeinomis-teriössä tiedetä, koska kustannuksia ei seurata ikäryhmittäin. Tiedon saa-minen vaatisi erillisselvityksen tekemistä. Kuntoutussäätiö on tehnyt TEM:n tilaaman selvityksen nuorisotakuun toteutuksesta vuonna 2013. Raportissa on esitetty nuorisotakuun taloudelliset vaikutukset, mutta sii-näkin on turvauduttu laskennallisiin arvioihin.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> Haastattelut ministeriöissä.

<sup>154</sup> TEM, työnvälitystilasto.

<sup>155</sup> Kuntoutussäätiö 2014, s. 107.

Työllisyyden hoidon menoihin kuuluvat myös työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot (mom. 32.30.01). Toimintamenot olivat noin 159 miljoonaa euroa vuonna 2012 ja noin 161 miljoonaa euroa vuonna 2013. Vuoden 2014 talousarviossa TE-toimistojen toimintamenoihin oli varattu noin 157 miljoonaa euroa.<sup>156</sup>

Vuonna 2012 TE-toimistojen henkilötövuosimäärä oli 3 235. Vuodelle 2013 oli asetettu tavoitteeksi 3 123 henkilötövuotta eli 112 vähemmän kuin edellisvuonna.<sup>157</sup> TE-toimistojen henkilöstö on vähentynyt viime vuosina valtion tuottavuusohjelman seurauksena. Vuonna 2010 henkilötövuosien toteutuma oli 3 641. Vuoden 2014 tavoitteeksi on asetettu 3 053 henkilötövuotta.<sup>158</sup>

Tarkastuksessa ei selvitetty toimistokohtaisesti, mikä merkitys näillä toimilla on ollut nuorten palvelujen järjestämiseen. Henkilöstön väheneminen ja sen seuraukset nousivat yleisesti esiin TE-toimistojen käynneillä. Erään haastateltavan mukaan henkilöstön väheneminen on jo niin merkittävää, että pian on alettava valikoimaan, mitä tehtäviä hoidetaan. Toisessa haastattelussa todettiin, että palvelujen hankintaan on riittävästi määrärahoja mutta henkilöstön palkkaamiseen ei.

Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoihin (mom. 32.30.01) varattiin vuodelle 2013 yhteensä 3,3 miljoonaa euroa lisärahoitusta nuorisotakuun toteuttamiseen. Vuonna 2014 lisärahan määrä ja jakoperusteet olivat samat.<sup>159</sup> Varat on tarkoitettu lisähenkilöstön palkkaamiseen nuorten palveluihin, erityisesti uraohjauksen vahvistamiseen. Lisärahaa ei kuitenkaan kaikissa TE-toimistoissa käytetty täysimääräisesti lisähenkilöstön palkkaamiseen nuorten palveluihin. Työ- ja elinkeinoministeriöstä saatujen laskelmien mukaan lisärahasta käytettiin henkilöstön palkkaamiseen noin 80 prosenttia. Työ- ja elinkeinoministeriön ELY-keskuksilta saaman tiedon mukaan lisärahalla palkattiin TE-toimistoihin 68 henkilöä nuorten palveluihin vuonna 2013. Ministeriöstä saadun tiedon mukaan nuorten palvelut vahvistuivat kuitenkin vain 33 henkilöllä, koska 35 määräaikaisen työsuhde nuorten palveluissa päättyi vuoden 2012 lopussa. Ammatinvalintapsykologien määrä väheni kahdella vuoteen 2012 verrattuna, vaikka lisärahat oli tarkoitettu erityisesti uraohjauksen vahvistamiseen.<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> Valtion tilinpäätös 2012, talousarvio ja 1. lisätalousarvio vuodelle 2013 ja talousarvio vuodelle 2014.

<sup>157</sup> Valtion talousarvioesitys 2014.

<sup>158</sup> Valtion talousarvio vuodelle 2012, valtion talousarvioesitys 2014.

<sup>159</sup> ELY-intranet: päätös määrärahan osoittamisesta TE-toimistojen toimintaan (TEM/167/02.01.07/2013); TE-toimistojen toimintamenojako 8.1.2014.

<sup>160</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, sähköposti 12.2.2014; ministeriön kirje ELY-keskuksille 11.4.2013.

Eräissä haastattelussa nousi esiin, että ELY oli asettanut tulosjohtamisen tavoitteissa ensimmäiselle sijalle vaikeasti työllistyvät. Haastateltavan mukaan pitkäaikaistyöttömät ovat myös tärkeä ryhmä, mutta tulosjohtamisen keihäänkärki tulisi kohdistaa voimakkaammin nuoriin, jos halutaan, että nuoret kiinnittyvät työmarkkinoille eivätkä jää yhteiskunnan elätettäviksi. Toisen haastattelun mukaan nuoret ovat toki tärkeä kohderyhmä, mutta myös pitkäaikaistyöttömät tulee ottaa huomioon. Haastattelujen mukaan resurssien kohdentaminen on nollasummapeliä, jossa toiseen ryhmään kohdistettu lisäpanostus on pois toiselta ryhmältä.<sup>161</sup>

Myös valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt huomiota nuorisotakuuseen. Valiokunnan mukaan takuun tavoitteiden saavuttaminen edellyttää voimakasta panostusta nuorten koulutus- ja työllistämispalveluihin sekä nuorten yksilöllisen ohjauksen ja tuen lisäämiseen.<sup>162</sup>

Valtiovarainvaliokunta on esittänyt huolensa myös nuorisotakuun tehokkaasta täytöntöönpanosta. Valiokunnan järjestämässä asiantuntijoiden kuulemisessa nousivat esiin muun muassa kysymykset siitä, miten yhteiskuntatakuu käytännössä toteutetaan, ketkä sen toteuttavat ja riittävätkö resurssit. Valiokunta aikoo tiedotteensa mukaan seurata tehostetusti nuorisotakuun toteutumista ja resurssien riittävyyttä.<sup>163</sup>

### 3.2.2 Toimenpiteiden toteutuksen seuranta

Vuoden 2005 nuorten yhteiskuntatakuun toimeenpanoa on seurattu TE-toimistoissa, alueilla ja valtakunnallisesti mittaamalla alle 25-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden virtaa yli kolmen kuukauden työttömyyteen sekä seuraamalla työllistymissuunnitelmien tekemistä (sekä määrällisesti että suhteellisesti) kolmen kuukauden sisällä. Seuranta on tehty työnvälityksen tietojärjestelmän perusteella.<sup>164</sup>

Muu nuorten työttömyystilanteeseen ja yhteiskuntatakuuseen liittyvä seuranta on tehty työnvälitystilastosta saatavien tietojen pohjalta. Seuraintaikaattoreita ovat olleet eri toimenpiteissä olevien nuorten määrä, starttirahoilla ja oppisopimuksilla sijoitettujen nuorten määrä, alle 25-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden määrä, ilman ammattia olevien osuus työnhakijoista, vain perusasteen suorittaneiden osuus, työttömyyden kesto sekä työ- ja koulutuskokeilut. Lisäksi on seurattu koulutusneuvon-

---

<sup>161</sup> Haastattelut TE-toimistoissa.

<sup>162</sup> Valtiovarainvaliokunnan mietintö 26/2011 vp.

<sup>163</sup> Valtiovarainvaliokunnan tiedote 22.11.2012, <http://web.eduskunta.fi>.

<sup>164</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.



nan ja koulutusryhmien tilastoja sekä ammatinvalinnan ja urasuunnittelun tilastoja.<sup>165</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriö on konsernitasolla asettanut yhdeksi työllisyys- ja yrittäjäyyspolitiikan vaikuttavuustavoitteeksi sen, että työttömien nuorten virtaa yli kolmen kuukauden työttömyyteen saadaan vähennettyä. Mittarille on asetettu tiukentuvat prosenttitasot vuoteen 2017.<sup>166</sup> Vuonna 2014 otettiin myös 25–29-vuotiaiden (vastavalmistuneiden) virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen yhteiskunnalliseksi vaikuttavuustavoitteeksi. Vuonna 2013 seurattiin vain alle 25-vuotiaita.<sup>167</sup>

Vuonna 2013 käyttöön otetun nuorisotakuun toteuttamista koskevan työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan uuden nuorisotakuun toimeenpano edellyttää muun muassa sitä, että palvelujen ja toimenpiteiden tuloksellisuutta seurataan tehokkaasti.<sup>168</sup> Seurannan indikaattoreina ovat pääasiassa työnvälitystilastosta saatavat tiedot:

- alle 25-vuotiaiden virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen, enintään prosenttia
- vastavalmistuneiden 25–29-vuotiaiden virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen, enintään prosenttia
- alle 25-vuotiaiden työttömyysaste (Tilastokeskus)
- nuorten aktiivointiaste, keskiarvo<sup>169</sup>
- 15–24- ja 25–29-vuotiaat työttömät työnhakijat, koulutuksen mukaan
- kolmen kuukauden kuluessa tehdyt työllistymissuunnitelmat, prosenttia
- toimenpiteissä olleiden lukumäärä (tukityöllistäminen ja muut toimenpiteet).

Lisäksi seurataan nuorten työttömyyden kestoa ja päättymisen syitä. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan muu nuorten palveluun ja nuorisotakuun toteutumiseen liittyvä seuranta täsmentyy vuoden 2013 aikana.<sup>170</sup> Ministeriössä tehdyn haastattelun mukaan seurannan kehittämisen tueksi on tilattu tutkimuksellisen tuen hanke Kuntoutussäätiöltä.<sup>171</sup>

---

<sup>165</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.

<sup>166</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013c.

<sup>167</sup> Talousarvioesitykset vuodelle 2013 ja 2014.

<sup>168</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a, s. 4.

<sup>169</sup> Aktiivointiaste = toimenpiteissä olleiden osuus työttömien ja toimenpiteissä olleiden kokonaismäärästä.

<sup>170</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a, liite 1, nuorisotakuun tilastoseuranta TE-hallinnossa.

<sup>171</sup> Loppuraportti: Kuntoutussäätiö 2014.

Näyttää siltä, että uudistetun nuorisotakuun seurannan indikaattoreihin ei ole toistaiseksi tehty juurikaan muutoksia verrattuna aikaisempaan takuuseen. Takuun toteutumista mitataan edelleen sillä, kuinka pienellä osalla nuorista työttömyys jatkuu yli kolme kuukautta. Tämä on myös yksi nuorisotakuuohjelman tulosmittari. Mittaria voi kritisoida siitä, että se ei erottele toimenpiteisiin/palveluihin sijoitettuja eikä työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Työ- ja elinkeinoministeriön toteuttama seuranta on raportoitu ELY-keskuksen sivuilla.<sup>172</sup> ELY-keskukset seuraavat nuorisotakuun toteutumista alueillaan kuukausittain ja raportoivat siitä verkkosivuillaan.<sup>173</sup> Raporteissa esitetyt indikaattorit ovat edellä esitetyn luettelon mukaisia, mutta vaihtelevat jonkin verran ELY-keskuksittain.

Työ- ja elinkeinoministeriön tarkastuskertomuksesta antamassa palautteessa tuotiin esiin, että nuorisotakuun alettua ministeriön työllisyys- ja yrittäjyysosasto alkoi koostaa nuorisotakuun tilastoseurantaa kuukausittain. Seurannan tulokset pyritään julkaisemaan työllisyystilaston julkaisua seuraavana päivänä ja ne lähetetään muun muassa kaikille ELY-keskuksille. Osastolla on niin sanottu Nuorten ryhmä, joka seuraa nuorten palvelujen onnistumista ja tekee kehittämisehdotuksia. Ryhmässä on edustajia kaikista osaston viidestä ryhmästä.<sup>174</sup>

Nykyisen seurannan mukaan ELY-keskukset eivät seuraa tai ainakaan raportoi nuorten palveluihin kohdistettujen työllisyysvarojen määrää. Toiminnan tuloksellisuuden arviointi edellyttäisi sitä, että tuotosten lisäksi tiedettäisiin toimintaan käytetyt panokset. Nuorisotakuuseen myönnettyjä työllisyysmäärärahoja ei valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaan kuitenkaan korvamerkitä, vaan takuun toteuttamista ohjataan kuukausittain seurattavilla tulostavoitteilla.<sup>175</sup> Tällä hetkellä tilastoista saa tiedot palveluihin sijoitettujen lukumääristä ikäryhmittäin. Seurannasta kuitenkin puuttuu palveluihin ikäryhmittäin käytettyjä määrärahoja kuvaava indikaattori. Myös Kuntoutussäätiön väliraportissa kiinnitettiin huomiota siihen, että nuorisotakuun toteuttamiseen käytettyjen resurssien selvittäminen on vaikeaa.<sup>176</sup>

Uudenmaan ELY-keskus on tehnyt seurannan lisäksi myös selvityksen nuorisotakuun toteutumisesta alueellaan. Selvityksen mukaan nuorisota-

---

<sup>172</sup> [www.ely-keskus.fi](http://www.ely-keskus.fi), ks. esim. *Nuorisotakuun seuranta TEM:ssä tammikuu 2014*.

<sup>173</sup> Ks. esim. *Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus ja TE-toimisto 2014; Pohjois-Karjalan ELY-keskus 2013*.

<sup>174</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö, lausunto tarkastuskertomusluonnokseen*.

<sup>175</sup> *Valtiovarainvaliokunnan mietintö 39/2012 vp, s. 64*.

<sup>176</sup> *Kuntoutussäätiö 2013, s. 103–152*.

kuun käynnistymistä hidasti vaikea työmarkkinatilanne, mutta myös ta-  
kuun ajoittuminen samaan aikaan kahden laajan hallinnollisen uudistuk-  
sen kanssa. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta uudistui, ja sen  
myötä TE-toimistojen palveluvalikoima muuttui. Uusien säädösten ohjeis-  
taminen ja sisäistäminen ovat vieneet aikaa TE-toimistoissa. Myös TE-  
toimiston organisaatorakenne uudistettiin vuodenvaihteessa, mikä on  
edellyttänyt uudenlaisten toimintatapojen omaksumista ja uusien yhteis-  
työverkostojen rakentamista.<sup>177</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriö selvittää vuosittain työvoimapolitiisilta  
toimenpiteiltä sijoittumista. Viimeisin selvitys perustuu vuoden 2011 tie-  
toihin. Sijoittuminen selvitettiin toimenpiteittäin ja osallistujan keskeisten  
taustaominaisuuksien mukaan. Seurannassa on analysoitu nuorten osallis-  
tumista eri aktiivitoimenpiteisiin ja sijoittumista toimenpiteiden jälkeen.<sup>178</sup>  
Ministeriö on siis tilastoseurannan lisäksi arvioinut vuosittain eri toimen-  
piteiden onnistumista.

Työ- ja elinkeinoministeriön tekemä analyysi perustuu sekä sen omaan  
työnhakijarekisteriin että Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoon. Työn-  
hakijarekisteristä saadaan täsmällistä tietoa työvoimapolitiisilta toimenpi-  
teiltä työttömiksi työnhakijoiksi palanneista tai uudelleen jollekin toimen-  
piteelle sijoitetuista. Muut sijoittumistiedot, kuten avoimille työmarkki-  
noille sijoittuneiden lukumäärä, perustuvat toimenpiteet päättäneiltä saa-  
tuihin ilmoituksiin, eivätkä ne ole kattavia tai täysin luotettavia. Tämän  
vuoksi työvoimapolitiikan aktiivitoimenpiteisiin osallistuneiden työllisty-  
mistä on seurattu vuodesta 2006 lähtien Tilastokeskuksen työssäkäyntiti-  
lastoon perustuvalla työllisyysrekisterillä. Siitä saadaan TEM:n työnhaki-  
jarekisterin tietojen lisäksi tieto toimenpiteiltä avoimille työmarkkinoille  
työllistyneistä ja myös opiskelemaan, asepalvelukseen tai eläkkeelle siir-  
tyneistä.<sup>179</sup>

Ministeriön selvityksen mukaan nuoret palaavat jokaisen toimenpiteen  
jälkeen muita ikäryhmiä selvästi harvemmin työttömiksi. Työttömäksi pa-  
laamisen lisäksi toimenpiteen epäonnistumiseksi voidaan kuitenkin katsoa  
myös työmarkkinoiden ja koulutuksen ulkopuolelle jääminen (sijoittumi-  
nen tilastoluokkaan muu/ei tietoa). Ulkopuolelle jääminen on ollut yleisin-  
tä työharjoittelun/työelämävalmennuksen (15 %) ja valmentavan koulu-  
tuksen (17 %) jälkeen. Ulkopuolelle jäämiselle voi olla hyväkin syy, esi-  
merkiksi hoitovapaa, mutta monella nuorella ulkopuolisuus vähintään vii-

---

<sup>177</sup> *Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2013, s. 41.*

<sup>178</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2013d.*

<sup>179</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö 2013d, s. 1.*

västyttää siirtymistä työelämään ja voi pahimmillaan johtaa työmarkkinoilta syrjäytymiseen.<sup>180</sup>

Selvityksen mukaan työharjoittelun ja työelämävalmennuksen jälkeiset työmarkkinatilat erosivat koulutustason mukaan huomattavasti vuonna 2011. Ammatillisen tutkinnon hankkineiden nuorten yleisin työmarkkina-tila toimenpiteen päättymisen jälkeen oli työttömyys, ja toiseksi yleisin oli avoimet työmarkkinat. Ylioppilastutkinnon suorittaneet siirtyivät työharjoittelun ja työelämävalmennuksen jälkeen useimmiten opiskelemaan ja toiseksi eniten avoimille työmarkkinoille. Pelkän perusasteen varassa olevat nuoret palasivat useimmiten työttömiksi työnhakijoiksi, mutta lähes yhtä moni siirtyi työmarkkinoiden ulkopuolelle. Sijoittumiset koulutusasteen mukaan ovat olleet selvityksen mukaan vuodesta toiseen perusteiltaan samanlaisia. Työmarkkinoilta syrjäytymisen uhka on pysynyt pelkän peruskoulun suorittaneilla nuorilla huomattavasti suurempana kuin enemmän koulutetuilla nuorilla.<sup>181</sup>

### 3.2.3 Arvioinnit toimenpiteiden onnistumisesta

Tässä luvussa tarkastellaan nuorten työllisyyden hoidon toimenpiteiden ja toimintamallien onnistumista erilaisten arviointien ja tutkimusten valossa. Työ- ja elinkeinoministeriön teettämistä arvioinneista tarkastellaan myös niiden riittävyttä ja laatua. Lisäksi tuodaan esiin nuorten syrjäytymisen arviointia ja siihen liittyviä epävarmuuksia.

#### *Nuorten yhteiskuntatakuun 2005 arviointi*

Vuonna 2005 käyttöön otetun nuorten yhteiskuntatakuun toimintamallin arviointi tehtiin vuonna 2007. Tutkimuksen tehtävänä oli selvittää, miten tuloksellisesti takuuta oli toteutettu, miten takuu oli vaikuttanut nuorten palveluprosessiin ja työkäytäntöihin työvoimatoimistoissa, miten nuoret olivat takuusta hyötynneet ja sen toteutuksen kokeneet sekä miten toimiva malli takuu oli ollut palvelujen ja tuen tehostajana.<sup>182</sup>

Arviointi siis sisälsi sekä yhteiskuntatakuun toimeenpanon että tuloksellisuuden, joten sitä voi pitää tavoitteenasettelultaan kattavana ja monipuolisena. Myös menetelmät olivat monipuoliset, sillä ne sisälsivät työhallinnon edustajille tehdyt haastattelut ja kyselyn, sidosryhmien ja nuorten haastattelut sekä työhallinnon järjestelmistä poimitun aineiston tilastolli-

---

<sup>180</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013d, s. 13–14.

<sup>181</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013d, s. 14–15.

<sup>182</sup> Työministeriö 2007, esipuhe.

sen analyysin. Arviointia ei kuitenkaan voi pitää varsinaisena vaikuttavuuden arviointina.

Arvioinnin mukaan yhteiskuntatakuu oli tehostanut nuorten palveluprosessia työvoimatoimistoissa ja tiivistänyt verkostoyhteistyötä nuorten palvelujen kannalta keskeisten sidosryhmien kanssa.<sup>183</sup>

Arvioinnin yhteydessä tehdyn kyselyn tulosten mukaan yhteiskuntatakuulla oli eniten vaikutusta nuorten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden aloittamiseen, elämänhallinnan paranemiseen ja syrjäytymisen ehkäisemiseen sekä nuorten työllistymiseen.<sup>184</sup>

Arvioinnissa tehdyn tilastotarkastelun mukaan yhteiskuntatakuun voimaantulo lisäsi ja nopeutti työnhakusuunnitelmien laadintaa. Suunnitelma laadittiin kolmen kuukauden kuluessa 61 prosentille nuorista, mikä ei kuitenkaan vastannut ministeriön asettamaa tavoitetta. Takuu ei myöskään näkynyt merkittävästi suunnitelmien sisällössä. Vain noin 45 prosentissa suunnitelmia oli kirjattu lupaus aktiivisesta työllistymistä tukevasta toimenpiteestä. Lupaus toteutui vain joka viidennen kohdalla. Nuorten työttömyys kuitenkin väheni ja toimenpiteisiin osallistuminen lisääntyi takuun käyttöönoton jälkeen. Arvioinnin mukaan työllisyyden lievä paraneminen saattoi kuitenkin johtua yleisestä työvoiman kysynnän kasvusta. Raportin mukaan yhteiskuntatakuu vaikutti myönteisesti etenkin niiden nuorten tilanteeseen, joilla oli muutenkin suhteellisen hyvät työllistymisedellytykset. Sen sijaan takuun vaikutukset olivat vähäisemmät niillä nuorilla, jotka tarvitsivat keskimääräistä enemmän tukea.<sup>185</sup>

Edellä mainittu arviointi ei anna kovin mairittelevaa kuvaa vuonna 2005 käyttöön otetun nuorten yhteiskuntatakuun vaikutuksista. Tarkastuksessa tehdyssä haastattelussa työ- ja elinkeinoministeriön virkamies totesi, että arviointi tehtiin liian pian nuorten yhteiskuntatakuun toimintamallin käyttöönoton jälkeen, joten takuun vaikutukset eivät ehtineet vielä kokonaan näkyviin.

Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT) ja Kelassa on meilläkin tutkimus vuonna 2005 käyttöön otetun nuorten yhteiskuntatakuun vaikutuksista. Tutkimuksen tuloksia ei ole vielä julkaistu, joten niitä ei voitu hyödyntää tarkastuksessa.<sup>186</sup> Tutkimus ei ole työ- ja elinkeinoministeriön tilaama.

---

<sup>183</sup> Työministeriö 2007, tiivistelmä.

<sup>184</sup> Työministeriö 2007, yhteenveto tutkimuksen keskeisistä tuloksista.

<sup>185</sup> Työministeriö 2007, yhteenveto tutkimuksen keskeisistä tuloksista.

<sup>186</sup> Kari Hämäläinen (VATT), sähköposti 27.1.2014.

## *Nuorten miesten työllistymisongelmien arviointi*

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa todettiin, että nuorilla on ollut ja on edelleen vaikeuksia työelämään siirtymisessä. Vaikeudet ovat näkyneet erityisesti nuorten miesten synkempinä työttömyyslukuina. Tilanteen kartoittamiseksi ja korjaamiseksi asetettiin (12.2.2009) työryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää erityisesti nuorten miesten työelämään kiinnittymiseen liittyviä ongelmia ja niiden ratkaisumahdollisuuksia julkisen työvoimapalvelun avulla. Hanke ei siis ollut nuorten yhteiskuntatakuun arviointi, vaan sen tehtävänä oli kartoittaa ongelmia ja esittää niihin myös ratkaisuehdotuksia.

Työryhmän raportissa<sup>187</sup> esitetyt tulokset ja suositukset eivät koskeneet ainoastaan nuoria miehiä vaan nuoria yleensä. Raportin mukaan nuorten palveluja tulisi priorisoida TE-toimistojen asiakastyössä. Tähän tarvittaisiin lisää resursseja. Tulisi myös selvittää, miten työmarkkinajärjestöt ja työnantajat saataisiin aktiivisemmin mukaan nuorten yhteiskuntatakuun toteuttamiseen. Raportissa esitettiin 29 suositusta nuorten työllisyystilanteen parantamiseksi. Keskeiset asiat, jotka nousivat edellä mainitussa raportissa esiin, on mainittu myös nuorisotakuuta valmistelleen työryhmän raportissa.<sup>188</sup>

Nuoret miehet työelämään -hankkeen raportissa todettiin, että nuoren työllistymisen tukemisessa keskeistä olisi prosessimaisuus, eli tuen tulisi alkaa jo varhain ja jatkua peruskoulusta sitä seuraaviin opintoihin ja työelämään siirtymisiin. TE-toimiston virkailijat ovat linkki tässä tukipalvelujen ketjussa. Heillä tulisi olla aikaa, osaamista ja sopivia työkaluja nuoren tukemiseen työelämään siirtymisessä. Raportin mukaan TE-toimiston työ keskittyy liiaksi työttömyysturvan hoitoon, johon voi kulua jopa 30 prosenttia työajasta.<sup>189</sup>

Monet edellä kuvatuista asioista ja ongelmista nousivat esiin myös tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa TE-toimistoissa.

## *Nuorisotakuun valmistelu*

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti syksyllä 2011 työryhmän, jonka tavoitteena oli valmistella esitykset nuorisotakuun toteuttamisesta, esitysten budjettivaikutuksista ja mahdollisista säädösmuutoksista siten, että takuun toimeenpano voi käynnistyä vuoden 2013 alusta. Asettamispäätöksen mu-

---

<sup>187</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, tiivistelmä.

<sup>188</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012b.

<sup>189</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, s. 79.

kaan työryhmän työ jatkuu hallituskauden ajan. Työryhmän raportti julkaistiin keväällä 2012.<sup>190</sup>

Työryhmän raportissa on selvitetty tilastojen ja tutkimusten valossa nuorten tilannetta koulutuksessa ja työelämässä sekä niihin liittyvissä erilaisissa siirtymissä sekä nuorten työttömyyttä ja syrjäytymistä. Raportissa on kuvattu nuorten koulutuksen ja työllistymisen edistämiseksi tuotettavien palvelujen nykytilaa. Siinä on esitetty myös nuorisotakuun toimeenpanon vastuunjako opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan mukaisina toimina sekä eri viranomaisten yhteistyön näkökulmasta. Raportissa on eritelty TE-hallinnon toimet nuorten työllistymisen edistämiseksi ja työmarkkinoille siirtymisen tukemiseksi. Hankkeen kuluessa työryhmä on kokoontunut kymmenen kertaa. Kokoukset on järjestetty teemoittain ja niissä on kuultu suurta joukkoa viranomaisten edustajia, järjestöjen ja muiden sidosryhmien edustajia sekä alan tutkijoita. Suurin osa kokouksissa alustajina kuultujen esityksistä on julkaistu verkossa. Nuorille ja TE-toimistojen ja työvoiman palvelukeskusten henkilökunnalle on tehty nuorisotakuuseen liittyvät kyselyt.<sup>191</sup> Raporttia voi pitää ennakoarviointina siitä, mitä säädösmuutoksia ja resursseja nuorisotakuun toteuttaminen vaatii ja millä keinoilla ja kenen se tulisi toteuttaa.

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa kysyttiin myös OKM:n ja STM:n edustajilta työryhmän työskentelystä nuorisotakuun valmistelussa. Molemmat olivat sitä mieltä, että yhteistyö sujui hyvin. Sisällön puolesta STM:n edustaja kritisoi nuorisotakuuta, koska sitä lähdettiin viemään eteenpäin hallitusohjelman mukaisesti hyvin voimakkaasti ”työllisyyskärki edellä”. STM oli mukana ryhmän työskentelyssä koko ajan, mutta se pudotettiin viime metreillä (poliittisella päätöksellä) pois rahoituksen saajien joukosta.<sup>192</sup>

### *Nuorisotakuun toimeenpanon arviointi*

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan eri ministeriöt seuraavat nuorisotakuun toteutumista säännöllisesti hallinnonaloittain sekä tulosohjauksen keinoin että tilastotietojen ja muun seurantatiedon avulla. Tietoa seurannan ja arvioinnin pohjaksi saadaan lisäksi nuorisotakuun toimeenpanon ensimmäiseen vuoteen kohdistuvasta tutkimushankkeesta. Sen on toteuttanut Kuntoutussäätiö kilpailutuksen perusteella. Tutkimuksen tavoitteena

---

<sup>190</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012b; asettamispäätös TEM/1740/00.04.01/2011.

<sup>191</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012b, liite 1.

<sup>192</sup> Haastattelut ministeriöissä.

oli seurata nuorisotakuun toimintamallin käyttöönottoa ja siihen liittyvää kehittämistyötä. Tavoitteena oli tuottaa myös indikaattoreita, joilla nuorisotakuun toteuttamiseksi tarvittavien toimien vaikuttavuutta voidaan jatkossa arvioida. Kuntoutussäätiön tekemän selvitystyön perusteella on tarkoitus käynnistää myöhemmin nuorisotakuun toteutuksen arviointitutkimus.<sup>193</sup>

Kuntoutussäätiö on toimittanut hankkeesta työ- ja elinkeinoministeriölle kolme väliraporttia ja loppuraportin.<sup>194</sup> Raporteissa on esitetty arvioita nuorisotakuun toteutuksesta vuonna 2013 sekä indikaattoreita nuorisotakuun arviointia varten. Indikaattorit kattavat koko nuorisotakuun ja jakautuvat vaikutus- ja keinoindikaattoreihin. Vaikutusindikaattorit kattavat nuorten työllistymisen edistämisen, koulutustakuun toteutumisen, syrjäytymisen ehkäisemisen ja kuntoutuksen sekä nuorten syrjäytymisen riskitekijät.<sup>195</sup>

#### *Haastateltavien arvioita nuorisotakuun käynnistymisestä*

Työ- ja elinkeinoministeriössä tehdyissä haastatteluissa ministeriön asiantuntijat esittivät omia arvioitaan nuorisotakuusta ja sen arvioinnista. Heidän mukaansa nuorisotakuu on luonteeltaan pitkän tähtäimen projekti, jonka arviointi on vielä aivan liian aikaista. Heidän arvionsa mukaan ohjelma ei vielä vuoden 2013 puolivälissä ollut edes kunnolla käynnistynyt. Lisäksi he arvioivat, että epäedullinen suhdannekäännös ja samaan aikaan toteutettu TE-palvelujen organisaatiouudistus ovat haitanneet ohjelman tuloksellisuutta sen alkuvaiheessa. Käynnistymisvaiheen ongelmia nähtiin myös hallinnonalojen välisessä verkostoyhteistyössä. Lisäksi koulutustakuun käynnistäminen on ollut hidasta. Tähän on vaikuttanut muun muassa yhteishaussa käytettävän tietojärjestelmän uudistamistarve, joka viivästytti koulutustakuun käyttöönottoa vuoden 2013 syksyyn. Opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisoyksikössä ei kiistetty ohjelman hidasta käynnistymistä näiltä osin.<sup>196</sup>

Myös TE-toimistoissa tehdyissä haastatteluissa pidettiin TE-toimistojen organisaatiouudistusta yhtenä syynä siihen, että nuorisotakuun käynnistyminen on ollut hidasta vuoden 2013 alkupuolella. Osa henkilöstön työajasta kului alkuvuonna uuden organisaation opetteluun ja hallinnon uu-

---

<sup>193</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013c, s. 14; Kuntoutussäätiö 2013, s. 104; haastattelut ministeriöissä.

<sup>194</sup> Kuntoutussäätiö 2014.

<sup>195</sup> Kuntoutussäätiö 2013, s. 40.

<sup>196</sup> Haastattelut ministeriöissä.



delleenjärjestelyyn. Joissakin toimistoissa ihmeteltiin, miksi uudistukset piti toteuttaa samaan aikaan nuorisotakuun kanssa.

TE-toimistoissa tehdyissä haastatteluissa nousi esiin myös se, että nuorisotakuu on harhaanjohtava nimitys, koska TE-palvelut eivät voi taata kenellekään työpaikkaa. TE-toimistot voivat vain tarjota nuorille aktiivitoimenpiteitä ja mahdollisia avoimia työpaikkoja, mutta jos nuoret eivät ota tarjottuja paikkoja vastaan, toimistot eivät voi oikeastaan tehdä mitään. Takuu-sana on eräissä tapauksissa johtanut asiakkaiden virheellisiin käsityksiin ohjelman sisällöstä. TE-toimistoissa katsottiin, että ohjelmaa on toteutettu asianmukaisesti, jos jotain toimenpidettä on nuorelle tarjottu kolmen kuukauden kuluessa.

TE-toimistoissa tehtyjen haastattelujen mukaan vuonna 2012 tapahtunut epäsuotuisa suhdannekäänte aiheutti lisäongelmia ohjelman toimeenpanossa. Monissa TE-toimistoissa todettiin, että toimistot eivät voi luoda uusia työpaikkoja. Suhdanteiden heikkeneminen aiheuttaa usein ensimmäisenä ongelmia juuri nuorille, joilla työkokemus on vähäistä tai sitä ei ole lainkaan.<sup>197</sup>

### *Tutkijoiden arvioita nuorisotakuusta*

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkija on arvioinut nuorten asemaa työmarkkinoilla ja esittänyt myös alustavia arvioita vuoden 2013 nuorisotakuusta valtiovarainministeriön Talouspolitiikan strategia 2013 -raportissa.<sup>198</sup> Raportin mukaan nuorisotakuu nojautuu TE-hallinnossa voimakkaasti aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, kuten työvoimakoulutukseen, palkkatukiin ja työharjoitteluun. Työharjoittelussa tärkeässä roolissa on työpajatoiminta. Raportin mukaan näiden toimenpiteiden tehokkuudesta ei ole viime vuosina tehty vertailuryhmiin perustuvia vaikuttavuusarvioita. Varhaisemmat arviot kuitenkin kertovat yksityiselle sektorille suuntautuvien sijoitusten ja ammatillisen työvoimakoulutuksen hieman vähentäneen nuorten työttömyyttä. Työpajatoiminnasta ei ole saatavissa vastaavia arvioita. Raportin mukaan myös työpajatoiminnan vaikuttavuus tulisi arvioida.

Nuorisotakuun toteutuksesta on esitetty arvioita myös tuoreessa artikkelissa, jossa VATT:n ja Kelan tutkijat tarkastelevat työvoimapolitiikan aktiivointitoimien kohdistumista nuoriin pitemmällä aikavälillä.<sup>199</sup> Artikkelin

---

<sup>197</sup> *Haastattelut TE-toimistoissa.*

<sup>198</sup> *Valtiovarainministeriö 2013, s. 33 ja esipuhe.*

<sup>199</sup> *Hämäläinen, Hämäläinen ja Tuomala 2014.*

kirjoittajat nostavat esiin nuorten yhteiskuntatakuun 2005 ja nuorisotakuun 2013 keskeisinä toimina politiikan toteutuksessa 2000-luvulla.

Edellä mainitun artikkelin mukaan nuorten yhteiskuntatakuu 2005 lisäsi ja nopeutti nuorten aktivointitoimia. Toimenpiteiden lisääntyminen kohdistui kuitenkin ensisijaisesti ammatillisen tutkinnon suorittaneisiin, ja suuri osa aktivoinnista tehtiin palkkatuetun työllistämisen kautta. Artikkelissa todetaan myös, että vuoden 2005 takuun ja vuoden 2013 takuun peruseriaatteet ovat työvoimapolitiikan osalta melko yhteneväiset, joten aktivoinnin ajoituksesta ja kohdentumisesta raportoidut tulokset pätevät myös uuteen takuuseen. Tutkijoiden mukaan merkittävin ero vanhan ja uuden takuun välillä on se, että vuoden 2013 nuorisotakuu lanseerattiin huonommassa suhdannetilanteessa.<sup>200</sup>

Edellä mainitun artikkelin mukaan vuoden 2013 nuorisotakuun toimivuutta on kritisoitu julkisuudessa sillä perusteella, että nuorten työttömyys on takuusta huolimatta kasvanut. Kirjoittajien mukaan takuun tulosten kritisointi ja puolustaminen julkisuudessa tuovat esiin työvoimapolitiikan suurimman tietoaukon. Koska päätöksentekijät eivät pysty erottamaan aktivointitoimien vaikutuksia muista vaikuttavista tekijöistä, he joutuvat puolustelemaan nuorisotakuun toimivuutta heikolla suhdannetilanteella. Tämän tietoaukon takia artikkelissa peräänkuulutetaan luotettavia arvioita toimenpiteiden todellisista vaikutuksista. Arvioinnin tulokset voisivat ohjata keskustelua työvoimapolitiikan kannalta merkityksellisempiin kysymyksiin, kuten missä vaiheessa työttömyyttä, millaisilla toimenpiteillä ja keiden kohdalla kyetään parhaiten parantamaan nuorten mahdollisuuksia onnistua elämässään. Korrelaatiotarkasteluilla, haastattelututkimuksilla, prosessiarvioinneilla ja TE-hallinnon seurantatiedoilla tämä ei ole tutkijoiden mukaan mahdollista.<sup>201</sup>

### *Syrjäytymisen ja siitä aiheutuvien menetysten arvioinnista*

Yhtenä ongelmana nuorten työttömyyden hoidon vaikuttavuuden arvioinnissa on edellä esiin tulleiden tekijöiden lisäksi toiminnan monitavoitteisuus. Toimenpiteiden avulla pyritään toisaalta ehkäisemään ja vähentämään nuorten työttömyyttä ja toisaalta pitämään yllä ja parantamaan työnhakijoiden työkykyä ja samalla ehkäisemään syrjäytymistä. Ahon (2008) mukaan työpolitiikan ja sosiaalipolitiikan raja on häilyvä nuorten työttömyyden hoidossa.<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> Hämäläinen, Hämäläinen ja Tuomala 2014, s. 28.

<sup>201</sup> Hämäläinen, Hämäläinen ja Tuomala 2014, s. 28.

<sup>202</sup> Aho 2008, s. 51.

Myrskylä (2011) on tehnyt tilastollisen tutkimuksen työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella olevista nuorista. Myrskylän mukaan syrjäytyneisyys ja ulkopuolisuus ovat käsitteitä, joilla ei ole tarkkaa sisältöä, joten eri tutkimuksissa niillä voidaan tarkoittaa eri asioita.<sup>203</sup> Syrjäytymisellä voidaan ääripäissä tarkoittaa työmarkkinoiden/koulutuksen ulkopuolella olevista tai syrjäytymistä yhteiskunnasta – tai jotain siltä väliltä.

Myrskylä (2012) on määritellyt syrjäytyneeksi nuoren, joka on työvoiman ja opiskelun ulkopuolella ja jolla ei ole peruskoulun lisäksi muuta koulutusta. Näin määriteltynä syrjäytyneitä 15–29-vuotiaita nuoria oli noin 50 000 vuonna 2010. Tästä joukosta oli työttömiä työnhakijoita noin 18 000 ja työvoiman ja opiskelun ulkopuolella noin 32 000. Työvoiman ja opiskelun ulkopuolelle jääneistä nuorista Myrskylä arvioi pysyvästi syrjäytyneiksi joka kolmannen, eli noin 10 000 nuorta.<sup>204</sup>

Larjan (2013) mukaan ulkopuolisia, niin sanottuja NEET-nuoria<sup>205</sup>, pidetään usein syrjäytyneinä, vaikka määritelmä ei kerro muuta kuin sen, että kyseiset nuoret eivät ole tutkimushetkellä työssä eivätkä opiskele massaa tai harjoittelemassa. Työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2011 opiskelemattomia 15–24-vuotiaita nuoria työttömiä oli neljä prosenttia ikäluokasta (25 500) ja työvoiman ulkopuolella oli viisi prosenttia ikäluokasta (32 200), eli yhteensä yhdeksän prosenttia ikäluokasta (57 700). Vuonna 2011 näistä NEET-nuorista 59 prosenttia (31 400) ilmoitti pääasialliseksi toiminnakseen työttömyyden, 17 prosenttia (8 900) kertoi olevansa työkyvytön, 14 prosenttia (7 500) hoiti kotona lapsiaan ja seitsemän prosenttia (4 000) sanoi tekevänsä jotain muuta. Lisäksi joukossa oli henkilöitä (noin kolme prosenttia), jotka kertoivat pääasialliseksi toiminnakseen työn tai opiskelun, vaikka heillä ei tutkimusviikolla ollut työpaikkaa tai tutkintoon johtavaa opiskelupaikkaa.<sup>206</sup>

Nuorten syrjäytymisestä aiheutuu sekä inhimillisiä että taloudellisia menetyksiä. Inhimillisten menetysten arvoa ei voi rahassa arvioida. Taloudellisista menetyksistä on tehty erilaisia laskelmia sekä kansantalouden että valtiontalouden kannalta, mutta syrjäytymisestä aiheutuvia kustannuksia ei tiedetä tarkasti. Yleisellä tasolla voi todeta, että syrjäytyneen nuoren panos yhteiskunnan hyväksi jää syntymättä ja toisaalta syrjäytynyt jää yhteiskunnan tukien varaan.

Nuorten yhteiskuntatutkimus -työryhmän raportin mukaan syrjäytymisen kustannuksia voidaan hahmottaa aikajanalla, jonka alkupisteessä nuori

---

<sup>203</sup> Myrskylä 2011, s. 22.

<sup>204</sup> Ks. Kuntoutussäätiö 2014, s. 103.

<sup>205</sup> Not in Employment, Education or Training.

<sup>206</sup> Larja 2013.

keskeyttää koulutuksen ilman, että jatkaa opiskelua muualla tai siirtyy työhön. Yhteiskunnan näkökulmasta tällainen ajattelu on perusteltua, koska opiskeluun liittyvät kustannukset ovat yhteiskunnan tekemä investointi tulevaisuuteen. Mikäli keskeytys on positiivinen, eli henkilö siirtyy toiseen koulutukseen tai työhön, ei yhteiskunnalle välttämättä aiheudu merkittäviä ylimääräisiä menoja. Työhön siirtymisessä yhteiskunta saa tuloja. Mikäli keskeytymisestä seuraa, että nuoren toimeentulo muodostuu tulonsiirroista, muuttuu myös nuoreen kohdistettu koulutusinvestointi tuottamattomaksi.<sup>207</sup>

Nuorten yhteiskuntatakuuta valmistelleen työryhmän raportissa on arvioitu, että syrjäytyneitä nuoria olisi noin 40 000. Raportin mukaan heistä aiheutuisi noin 300 miljoonan euron yhteiskunnalliset kustannukset (tai oikeammin julkiset menot) vuodessa, jos mukaan lasketaan vain työttömyysturva ja asumistuki. Arvio on varovainen eikä sisällä muita mahdollisia sosiaalietuuksia tai syrjäytymisen kustannuksia (hoitokulut, työkyvyttömyyseläke) eikä yhteiskunnan menettämiä verotuloja ja työn tuottamaa arvonlisää. Kansantalouden tasolla nuorten syrjäytyminen voi vaikuttaa myös työvoiman saatavuuteen ja työurien pituuteen.<sup>208</sup>

Edellä mainitun raportin luvut kuvaavat siis julkisen talouden menoja, eivät yhteiskuntataloudellisia kustannuksia. Tulonsiirrot, kuten verotulot, sosiaalivastukset ja työttömyyskorvaukset, eivät aiheuta yhteiskuntataloudellisia nettohyötyjä tai -kustannuksia (jos verotuksen hyvinvointitapioita ja hallintokustannuksia ei huomioida). Tulonsiirron saajalle koitua hyöty kompensoituu maksajan samansuuruisella tulonmenetyksellä.

Syrjäytymisen yhteiskuntataloudellisena kustannuksena voi pitää siitä aiheutuvaa kansantaloudessa menetetyn tuotannon arvoa. Markkinataloudessa tätä voidaan mitata palkan avulla. Taustalla on oletus, jonka mukaan markkinapalkka on yhtä kuin työvoiman rajatuotoksen arvo. Syrjäytymisestä aiheutuvat yhteiskuntataloudelliset vuosikustannukset voitaisiin laskennallisesti arvioida kertomalla syrjäytyneiden määrä vuosipalkalla. Laskelmia varten tarvittaisiin luotettavia arvioita molemmista.

Kuntoutussäätiön vuonna 2013 eduskunnan tarkastusvaliokunnalle tekemässä selvityksessä kritisoidaan edellä esitettyä lähestymistapaa, koska siinä oletetaan implisiittisesti, että taloudessa olisi täystyöllisyys ja että kaikki tuotanto saataisiin kaupaksi nykyisillä hinnoilla. Lähestymistavan

---

<sup>207</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012b, s. 19.

<sup>208</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012b, s. 7 ja 19. Raportin liitteessä on esitetty arvioita myös muista teksteissä mainituista kustannuksista.

mukaiset laskelmat kuvaavat siis maksimaalista potentiaalista hyötyä, jos syrjäytyneiden työpanosta ei menetettäisi.<sup>209</sup>

Kuntoutussäätiön selvityksen mukaan syrjäytymiseen liittyvän menetetyn tuotannon arvottaminen on vaikeaa. Suomessa ei tunnu olevan selkeää käsitystä syrjäytyneiden nuorten määrästä. Lisäksi nuorten työuran arviointiin liittyy pitkän suunnitteluhorisonin (noin 40 vuotta) takia suuri epävarmuus. Raportissa on tehty herkkyystarkasteluja syrjäytymisen kustannuksista erilaisilla oletuksilla.<sup>210</sup>

### 3.2.4 Yhteenveto

#### *Määrärahojen kohdistaminen nuoriin*

Vuoden 2013 talousarvioesityksessä nuorten yhteiskuntatakuun toteuttamiseen oli varattu 60 miljoonaa euroa, josta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kohdistui 28 miljoonaa euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle 32 miljoonaa euroa. Valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaan nuorisotakuun määrärahoja ei korvamerkitä, vaan takuun toteutumista ohjataan kuukausittain seurattavilla tulostavoitteilla.

Valtion talousarviossa työllisyyden hoitoon kohdistuvia menoja ei ole esitetty siten, että nuoriin liittyvät menot olisivat arvioitavissa. Tarkastuksessa tehdyn suuntaa antavan laskelman mukaan alle 25-vuotiaiden TE-palvelujen hankintaan ja järjestämiseen käytettiin yhteensä noin 110 miljoonaa euroa vuonna 2013. Siten nuorisotakuuseen varattu 28 miljoonaa oli merkittävä lisäpanostus. Varojen kohdistamista nuoriin ei ministeriössä kuitenkaan tiedetä ilman erillisselvitystä.

Vuodelle 2013 TE-toimistojen toimintamenoihin lisättiin nuorisotakuuta varten 3,3 miljoonaa euroa. Lisärahalta palkattiin nuorten palveluihin 68 henkilöä, mutta nettovaikutus oli vain 33 henkilöä, koska 35 määräaikaisen työsuhde nuorten palveluissa päättyi vuoden 2012 lopussa.

#### *Toimenpiteiden seuranta*

Nuorisotakuun seurannan tärkein indikaattori on nuorten virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen. Lisäksi seurataan työttömyysastetta ja aktiivointiastetta, työttömien määrää, kolmen kuukauden kuluessa tehtyjä työ-

---

<sup>209</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2013, s. 237.

<sup>210</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2013, s. 237–239.

listymissuunnitelmia ja toimenpiteissä olleiden lukumäärää sekä nuorten työttömyyden kestoa ja päättymisen syitä.

ELY-keskukset seuraavat nuorisotakuun toteutumista alueillaan kuukausittain ja raportoivat siitä verkkosivuillaan. Raporteissa esitetyt indikaattorit ovat edellä esitetyn luettelon mukaisia, mutta vaihtelevat jonkin verran ELY-keskuksittain.

ELY-keskukset eivät raportoi nuorten palveluihin kohdistettujen työllisyysvarojen määrää alueellaan. Tuloksellisuuden arviointi edellyttäisi, että tuotosten lisäksi tiedettäisiin toimintaan käytetyt panokset.

Työ- ja elinkeinoministeriö selvittää vuosittain työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittumista. Vuoden 2011 tietoihin perustuvan selvityksen mukaan nuoret palaavat jokaisen toimenpiteen jälkeen selvästi harvemmin työttömiksi kuin muiden ikäryhmien edustajat. Toimenpiteen epäonnistumiseksi voidaan katsoa myös työmarkkinoiden ja koulutuksen ulkopuolelle jääminen. Se on ollut yleisintä työharjoittelun/työelämävalmennuksen ja valmentavan koulutuksen jälkeen. Ulkopuolelle jääminen viivästyttää siirtymistä työelämään ja voi pahimmillaan johtaa työmarkkinoilta syrjäytymiseen. Työmarkkinoilta syrjäytymisen uhka on pelkän peruskoulun suorittaneilla nuorilla huomattavasti suurempi kuin enemmän koulutetuilla nuorilla.

### *Toimenpiteiden arviointi*

Työ- ja elinkeinoministeriö on teettänyt vuoden 2005 nuorten yhteiskuntatakuun arvioinnin vuonna 2007. Sen mukaan yhteiskuntatakuu tehosti nuorten palveluprosessia työvoimatoimistoissa. Nuorten toimenpiteisiin osallistuminen lisääntyi takuun käyttöönoton jälkeen. Arvioinnissa havaittu nuorten työllisyyden lievä paraneminen saattoi johtua hyvästä taloustilanteesta. Raportin mukaan yhteiskuntatakuu auttoi etenkin niitä nuoria, joilla oli muutenkin hyvät edellytykset työllistyä. Sen sijaan takuun vaikutukset olivat vähäisemmät niillä nuorilla, jotka tarvitsivat keskimääräistä enemmän tukea.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti syksyllä 2011 työryhmän, jonka tavoitteena oli valmistella esitykset uuden nuorisotakuun toteuttamisesta, esitysten budjettivaikutuksista ja mahdollisista säädösmuutoksista. Vaikka työryhmän raportti on hyvä ja perusteellinen, olisi ollut hyvä teettää vuoden 2005 yhteiskuntatakuun vaikutuksista arviointitutkimus uuden takuun valmistelun tueksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö on teettänyt uuden nuorisotakuun toimeenpanon ensimmäiseen vuoteen kohdistuvan selvityksen. Työssä on seurattu nuorisotakuun toimintamallin käyttöönottoa vuonna 2013 ja kehitetty in-

dikaattoreita, joilla toimien vaikuttavuutta voidaan jatkossa arvioida. Selvitystyön perusteella on tarkoitus käynnistää myöhemmin nuorisotakuun toteutuksen arviointitutkimus. Olisi hyvä, jos arviointia ei tehtäisi liian aikaisin.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ja Kelan tutkijat ovat tarkastelleet työvoimapolitiikan aktivointitoimien kohdistumista nuoriin pitemmällä aikavälillä. Keskeisiä politiikkatoimia ovat 2000-luvulla olleet nuorten yhteiskuntatakuu 2005 ja nuorisotakuu 2013. Tutkijoiden mukaan nuorten yhteiskuntatakuu 2005 lisäsi ja nopeutti nuorten aktivointitoimia. Toimenpiteiden lisääntyminen koski ensisijaisesti ammatillisen tutkinnon suorittaneita. Artikkelin mukaan vuoden 2005 takuun ja vuoden 2013 takuun peruseriaatteet ovat työvoimapolitiikan osalta melko yhteneväiset. Merkittävin ero on se, että vuoden 2013 nuorisotakuu lanseerattiin huomattavasti suhdannetilanteessa.

### *Nuorten syrjäytyminen arviointikohteena*

Syrjäytyneisyys ja ulkopuolisuus ovat käsitteitä, joilla ei ole tarkkaa sisältöä. Syrjäytymisellä voidaan ääripäissä tarkoittaa työmarkkinoiden/koulutuksen ulkopuolella olemista tai syrjäytymistä pysyvästi yhteiskunnasta. Niin sanottuja NEET-nuoria (*Not in Employment, Education or Training*) pidetään usein syrjäytyneinä, vaikka määritelmä kertoo vain sen, että kyseiset nuoret eivät ole tutkimushetkellä työssä, opiskelemissa tai harjoittelussa.

Nuorten syrjäytymisestä ja ulkopuolelle jäämisestä aiheutuvat menetykset ovat sekä inhimillisiä että taloudellisia. Inhimillisten menetysten arvoa ei voi rahassa mitata. Taloudellisista menetyksistä on tehty erilaisia arvioita, mutta syrjäytymisestä aiheutuvia kustannuksia ei tiedetä tarkasti. Myöskään syrjäytyneiden nuorten määrästä ei ole tarkkaa tietoa.

## 3.3 Nuorisotakuun toteutuminen tilastojen valossa

Monet seikat vaikuttavat TE-hallinnon mahdollisuuksiin edistää nuorten työllistymistä. Erityiset nuoriso-ohjelmat, kuten nuorisotakuu, voivat lisätä nuoriin panostamista. Myös valtionhallinnon yleiset resurssipäätökset vaikuttavat palvelumahdollisuuksiin. Tässä luvussa kuvataan tilastojen valossa, miten nuorisotakuun tavoitteet saavutettiin vuonna 2013 ja miten TE-toimistojen henkilöstön vähentäminen on vaikuttanut nuorisotyöttömyyden hoitoon.

### 3.3.1 Määrällisten tavoitteiden saavuttaminen

Työ- ja elinkeinoministeriön määrittämiä nuorisotakuun seurantaindikaattoreita TE-hallinnossa ovat nuorten virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen, aktivointiaste, työttömyysaste, työttömien lukumäärä koulutuksen mukaan, työllistymissuunnitelmien lukumäärä, toimenpiteissä olleiden määrä, työttömyyden kesto ja työttömyyden päättymissy. <sup>211</sup> Tärkein ja seuratuin mittari on virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen, koska se liittyy suoraan nuorisotakuun sisältämään lupaukseen. <sup>212</sup>

On huomattava, että kaikki nämä indikaattorit mittaavat lähinnä palvelujen ja toimenpiteiden volyyymiä, eivät toimenpiteiden vaikutuksia henkilön myöhempään työmarkkina-asemaan. Vaikuttavuutta ei voida todentaa tarkastelemalla yhtä indikaattoria tai useampia indikaattoreita yksittäisinä, vaan luotettava vaikutusarviointi vaatii aina kontrafaktuaalin muodostamista. On siis muodostettava arvio siitä, mitä olisi tapahtunut ilman kyseistä interventiota.

Tarkastuksessa ei yritetty arvioida nuorisotakuun vaikutuksia kontrafaktuaalin näkökulmasta. Tilastointiviipeiden vuoksi tämä ei olisi vielä edes mahdollista, sillä Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto valmistuu 16 kuukautta viiteajankohdan jälkeen. Vuoden 2013 lopun tieto pääasiallisesta toiminnasta henkilöittäin on siis saatavilla vasta vuoden 2015 puolella. Vertailuryhmänä voitaisiin käyttää esimerkiksi 30–31-vuotiaita työttömiä, jotka eivät ole kuuluneet ohjelman piiriin.

Edellä mainittujen ajoitusongelmien vuoksi tarkastuksessa arvioitiin nuorisotakuun toteutumista pääasiassa ohjelman seurantaindikaattoreiden silmämääräisellä tarkastelulla. Pyrkimyksenä oli muodostaa jonkinlainen käsitys siitä, miten ohjelman käynnistyminen on vaikuttanut keskeisten seurantaindikaattoreiden aikasarjoihin. Työhallinnon resurssien vaikutusta työttömyyden keston arvioitiin tilastollisin menetelmin. Tulokset on esitetty luvussa 3.3.2.

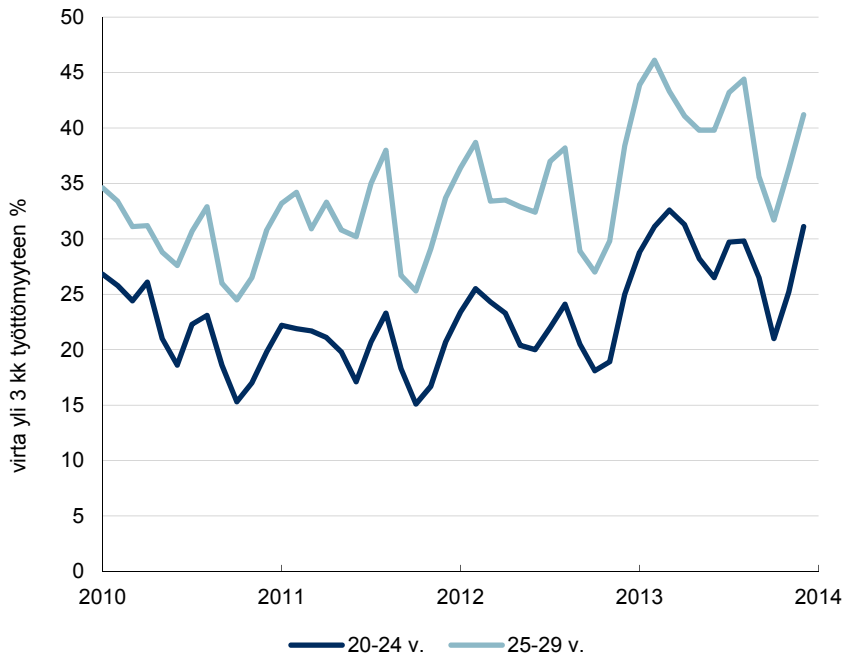
Jos nuorisotakuuta luetaan aivan kirjaimellisesti, nuorten virran yli kolmen kuukauden työttömyyteen pitäisi tällä hetkellä olla lähellä nollaa. Takuuhan lupaa, että jokaiselle nuorelle tarjotaan työ-, opiskelu-, kuntoutus-, työkokeilu- tai työpajapaikkaa kolmen kuukauden kuluessa työttömyyden alkamisesta. Nuorten työttömyyden tulisi siis kestää korkeintaan kolme kuukautta. Kuviossa 5 on esitetty kyseisiä virtalukuja kuukausiaikasarjoina kahdessa nuorten ikäryhmässä vuoden 2010 alusta vuoden 2013 loppuun.

---

<sup>211</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a.

<sup>212</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a, s. 10.

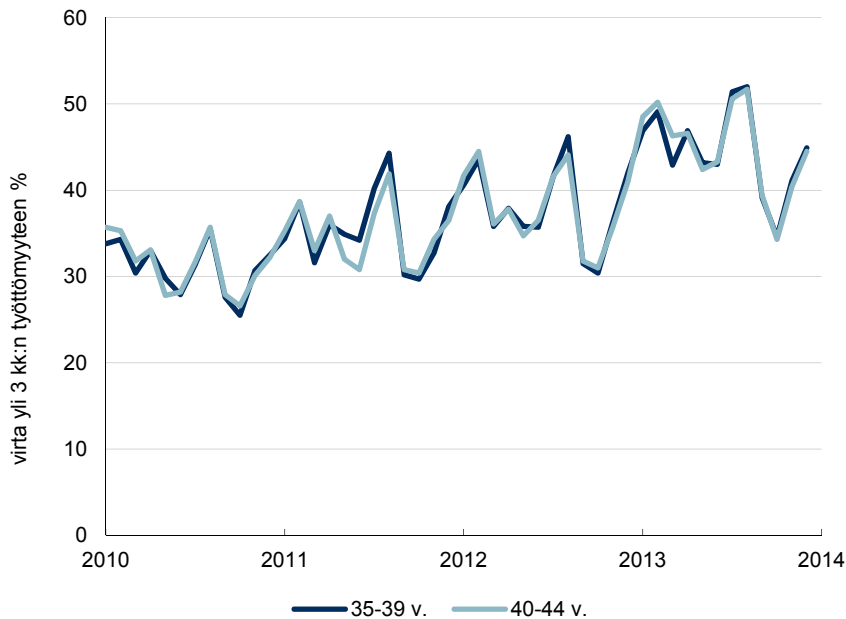




**KUVIO 5. Virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen kahdessa nuorten ikäryhmässä vuosina 2010–2013.**

Aikasarjoissa toistuu vuosittain hyvin samankaltainen kausivaihtelu. Silmämääräisesti arvioituna virtaluvuissa ei näy vuonna 2013 vähennystä aiempiin vuosiin verrattuna – pikemminkin päinvastoin. Vuoden 2013 alussa virtaluvut kohosivat tarkasteluajanjakson korkeimmalle tasolle. Jos aikasarjoista lasketaan vuosikeskiarvot, vuoden 2013 virtaluvut ovat keskimäärin olleet korkeimpia kyseisellä ajanjaksolla mitattuja arvoja molemmissa ikäryhmissä. Vuodesta 2012 virtaluvut kohosivat keskimäärin kuudesta seitsemään prosenttiyksikköä (20–24-vuotiailla 6,4 prosenttiyksikköä ja 25–29-vuotiailla 6,7 prosenttiyksikköä).

Näyttäisi siis siltä, että nuorisotakuu ei ole ainakaan lyhyellä ajalla toiminut toivotulla tavalla. Virtaluvut ovat laskun sijasta kääntyneet nousuun vuoden 2013 aikana. Tämä havainto ei kuitenkaan kerro mitään siitä, onko itse ohjelma ollut tehoton vai onko muissa tekijöissä tapahtunut samaan aikaan muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet ohjelman tavoitteiden vastaisesti. Voihan olla, että ilman ohjelmaa luvut olisivat olleet vielä huonommat. Vertaillaan tämän vuoksi nuorten virtalukujen kehitystä keski-ikäisten vastaaviin aikasarjoihin (kuvio 6).



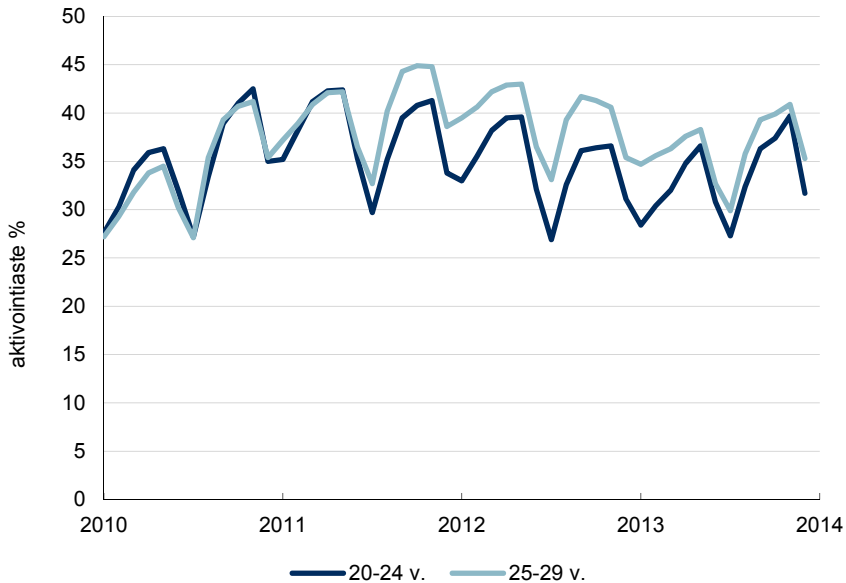
**KUVIO 6. Virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen keski-ikäisillä työnhakijoilla vuosina 2010–2013.**

Silmämääräisen arvion perusteella keski-ikäisissä työnhakijaryhmissä kehitys näyttäisi olleen hyvin samankaltaista kuin nuorilla. Myös vuotuinen kausivaihtelu on hyvin samantyyppistä: virtalukuihin tulee piikki alkuvuodesta ja kesäaikaan. Myös näissä ikäryhmissä vuoden 2013 keskiarvo on korkein tältä ajanjaksolta mitattu vuosikeskiarvo. Edellisvuodesta virtaluvut kohosivat keskimäärin seitsemän prosenttiyksikköä (35–39-vuotiailla 6,5 prosenttiyksikköä ja 40–44-vuotiailla 6,8 prosenttiyksikköä). Muutos oli siis lähes täsmälleen samansuuruinen kuin nuorissa ikäryhmissä.

Edellä kuvioissa 5 ja 6 esitettyjen aikasarjojen perusteella on vaikea nähdä, että jonkinlaista nuoriso-ohjelmaa on ylipäänsä toteutettu vuonna 2013. Nuorten ikäryhmien kehitys ei ole mitenkään poikennut muiden ikäryhmien kehityksestä. Nuorisotakuun lupauksena oli tarjota jokaiselle nuorelle työ-, opiskelu- tai toimenpidepaikka kolmen kuukauden kuluessa työttömyyden alkamisesta. Näyttäisi siltä, että ainakin ensimmäisen toteutusvuoden aikana tässä on epäonnistuttu.

Onko nuorten sijoittuminen toimenpiteisiin lisääntynyt lainkaan vuoden 2013 aikana? Aktiivitoimenpiteissä olevien työttömien suhteellista osuutta mitataan aktivointiasteella. Se lasketaan jakamalla toimenpiteessä olevien määrä työttömien ja toimenpiteessä olevien summalla. On huomattava, että kyse on suhdeluvusta: jos työttömien määrä kasvaa, aktivointiaste las-

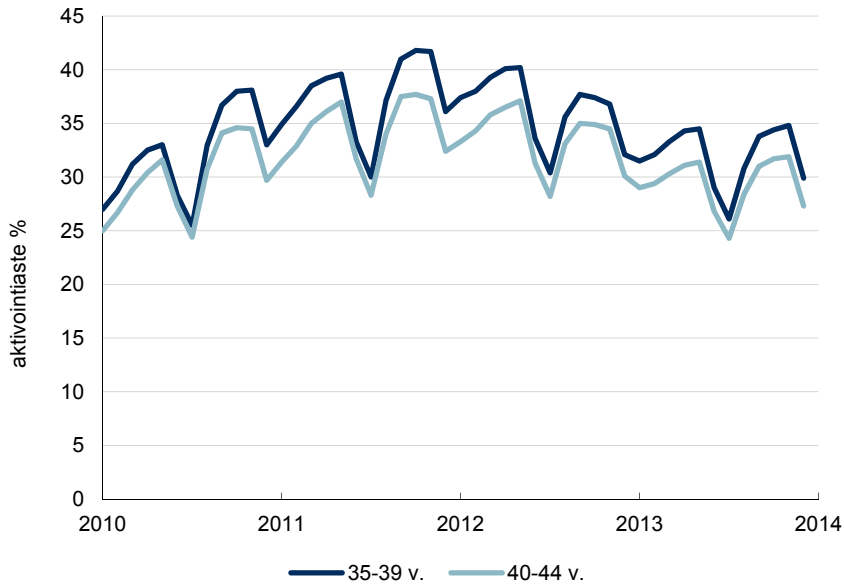
kee automaattisesti, jos toimenpiteitä ei lisätä. Kuvioissa 7 ja 8 on esitetty edellä mainittujen ikäryhmien aktivointiasteet samalta ajanjaksolta eli vuoden 2010 alusta vuoden 2013 loppuun.



**KUVIO 7. Aktivointiasteet nuorten ikäryhmissä vuosina 2010–2013.**

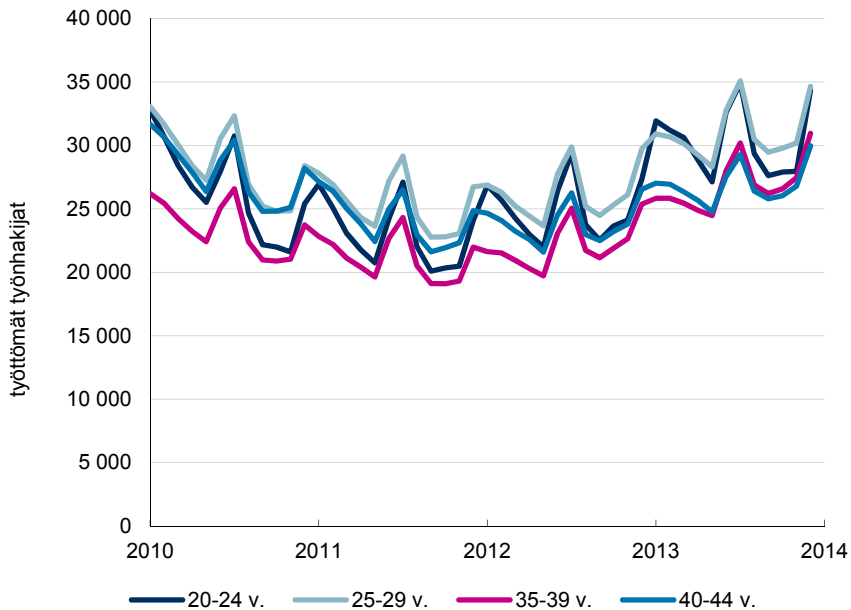
Kuvioista 7 ja 8 nähdään, että aktivointiasteet ovat olleet melko samansuuruisia eri ikäryhmissä. Nuorempien ryhmissä aktivointiasteet ovat olleet ehkä muutaman prosenttiyksikön suurempia kuin keski-ikäisillä. Aktivoinnissa on selkeää kausivaihtelua siten, että toimenpiteet vähenevät kesällä ja kasvavat taas loppuvuodesta.

Vuonna 2013 aktivointiasteet olivat kaikissa ikäryhmissä pienempiä kuin edellisvuonna, kun verrataan vuosikeskiarvoja. Nuorten ikäryhmissä aktivointiasteiden keskimääräiset muutokset olivat kuitenkin pienimpiä, 20–24-vuotiailla 1,7 prosenttiyksikköä ja 25–29-vuotiailla 3,3 prosenttiyksikköä vuoteen 2012 verrattuna. Keski-ikäisillä aktivointiasteiden muutokset olivat keskimäärin neljän prosenttiyksikön luokkaa.



**KUVIO 8. Aktiivointiasteet keski-ikäisten ikäryhmissä vuosina 2010–2013.**

Nuorten ikäryhmien suhteellinen aktiivointiaste ei ole kasvanut nuorisotakuun ensimmäisen vuoden aikana vaan pikemminkin pienentynyt. Tämä johtuu siitä, että toimenpiteiden tarvitsijoitakin on ollut enemmän kuin aiempina vuosina (kuvio 9).

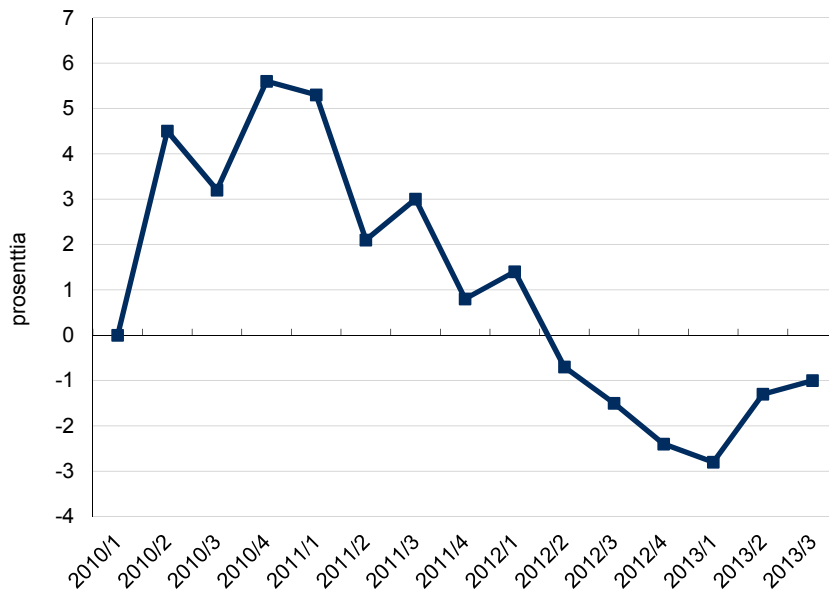


**KUVIO 9. Työttömät työnhakijat ikäryhmittäin vuosina 2010–2013.**

Kuten kuvioista 9 nähdään, työttömien absoluuttinen määrä kasvoi selvästi vuodesta 2012 vuoteen 2013. Kasvuprosentti vaihteli 13 prosentista 22 prosenttiin ikäryhmästä riippuen. Täten aktivointitoimenpiteissä olleiden nuorten absoluuttinen määrä kasvoi vuodesta 2012 vuoteen 2013, mutta työttömien suuremmasta lukumäärästä johtuen suhteellinen aktivointiaste jäi edellisvuotta pienemmäksi.

Suhteellisesti mitattuna aktivointia ei siis ole onnistuttu lisäämään. Perussyy edellisten kuvioiden kuvaamiin ilmiöihin on heikentynyt suhdannekehitys. Kuten kuvioista 10 nähdään, bruttokansantuotteen kasvu kääntyi vuoden 2012 aikana negatiiviseksi. Toisin sanoen kansantalouden kokonaistuotanto alkoi vähentyä.

Tulisiko nuorisotakuun ja vastaavien ohjelmien sitten toimia joka tilanteessa? Koska kansantalouden suhdanteet vaikuttavat niin merkittävästi työvoimapolitiittisten tavoitteiden saavuttamiseen, ei voida olettaa, että työhallinto pystyisi toimimaan tavoitteiden mukaisesti kaikissa mahdollisissa suhdannetilanteissa. Arvioinnissa tulisi tällöin pystyä erottamaan normaali suhdannevaihtelu ja poikkeukselliset tilanteet.



**KUVIO 10. Bruttokansantuotteen volyymin muutos vuosineljänneksittäin edellisvuoden vastaavasta neljänneksestä, 2010–2013.**

Negatiiviseksi painuvaa bruttokansantuotteen kasvua voidaan pitää melko poikkeuksellisenä, sillä normaalioloissa kokonaistuotannon muutos on yleensä positiivinen. Esimerkiksi vuosina 1994–2007 kokonaistuotannon kasvuprosentti oli koko ajan positiivinen.<sup>213</sup> On ilmeistä, että vuosien 2012–2013 taantuma on vaikeuttanut nuorisotakuun tuloksellista toimeenpanoa. Toimeenpanon mahdollisia muita ongelmia selvitettiin työhallintoon tehdyillä tarkastuskäynneillä.

### 3.3.2 TE-palvelujen henkilöstömäärän vaikutus nuorten työttömyyden keston

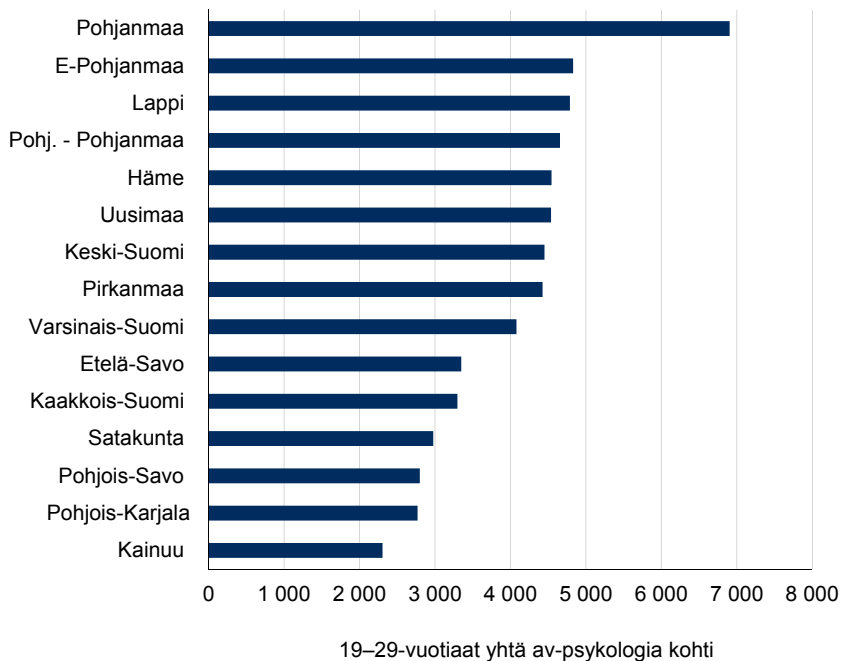
Kaikissa TE-toimistoissa korostettiin sitä, miten tärkeää henkilökohtainen työvoimaneuvonta ja palvelu ovat erityisesti nuorille työnhakija-asiakkaille. Yhtenä nuorisotakuun ideana on ollut lisätä sähköisten työnhakupalvelujen käyttöä, koska nuoret muutenkin viettävät paljon aikaansa internetissä. Osittain tähän on jouduttu siirtymään jo muutenkin, kun työhallinnon toimipaikkoja on lakkautettu ja virkojen määrää supistettu valtion tuottavuusohjelman vuoksi. Harvaan asutuilla seuduilla, kuten Lapissa,

<sup>213</sup> Ks. esim. [www.findikaattori.fi](http://www.findikaattori.fi) / taloudellinen kasvu (BKT).

on otettu käyttöön videoneuvottelulaitteita työvoimapalvelujen välittämiseksi koko TE-toimiston alueelle.

Nuorisotakuun toimeenpanossa on kuitenkin käynyt selkeästi ilmi, että sähköiset työvoimapalvelut eivät korvaa henkilökohtaista palvelua. Varsinkin nuoret hyötyvät usein henkilökohtaisesta palvelusta ja perusteellisesta keskustelusta aikuisen kanssa. Loppukesästä 2013 tehtiin pikapäätös 200 lisähenkilön palkkaamisesta TE-toimistoihin loppuvuoden ajaksi jonoja purkamaan.

Eräissä toimistoissa pidettiin nuorten tilanteen epäkohtana myös sitä, että ammatinvalintapsykologeista on paikoitellen suorastaan pulaa. Kaikkiin avoimina olleisiin psykologin virkoihin ei ole ollut hakijoita. Ammatinvalintapsykologien määrä asukasta kohti vaihtelee suuresti maan eri osissa (kuvio 11). Kuviossa on esitetty 19–29-vuotiaiden asukkaiden määrä yhtä ammatinvalintapsykologia kohti eri TE-toimistojen alueilla.<sup>214</sup>



**KUVIO 11. Ammatinvalintapsykologien määrä suhteessa nuorten asukkaiden määrään TE-toimistoittain marraskuussa 2013.**

<sup>214</sup> Psykologien määrät on saatu pääluottamusmies Tapio Suvannolta TEM:stä.

Heikoin tilanne on Pohjanmaalla, missä nuoria (19–29-vuotiaita) asukkaita on lähes 7 000 yhtä psykologia kohti. Kainuussa yhtä psykologia kohti on vain reilut 2 000 nuorta. Vuodesta 2011 ammatinvalintapsykologien määrä on vähentynyt TE-toimistoissa noin 20 prosenttia.

Ammatinvalintapsykologit muodostavat kuitenkin vain pienen osan TE-toimistojen henkilöresursseista. Koko maassa psykologeja on toimistojen palveluksessa vajaat 200, kun TE-toimistoissa oli käytettävissä yhteensä noin 3 200 henkilötyövuotta vuonna 2012.

Myös TE-toimistojen käytettävissä olevat henkilöresurssit vaihtelevat alueittain. Tässä esitetyt laskelmat perustuvat vuoden 2012 tilastoihin, jolloin maassa oli vielä 72 TE-toimistoa. Työttömien määrä yhtä toimiston henkilötyövuotta kohti vaihteli alle 150 työttömästä yli 250 työttömään.<sup>215</sup> Henkilökunnan työmäärä ja palvelumahdollisuudet siis vaihtelevat melko paljon alueesta toiseen.

Työhallinnon käytettävissä olevat henkilöresurssit vaikuttavat luonnollisesti myös edellytyksiin hoitaa nuorisotyöttömyyttä. Kuten edellä todettiin, TE-toimistojen henkilökuntaa on vähennetty viime vuosina. Vuonna 2006 TE-toimistoissa tehtiin vielä lähes 4 000 henkilötyövuotta. Ajanjaksoilla 2006–2012 henkilöstö on vähentynyt noin viidenneksen. Jos arvioidaan, että yhden henkilötyövuoden kustannus<sup>216</sup> on noin 40 000 euroa, henkilöstövähennyksillä on saatu aikaan 32 miljoonan euron säästöt.

Sosiaalibarometri 2014:ssä on kiinnitetty huomiota TE-toimistojen henkilöstön vähenemiseen. Barometriin haastatellut TE-toimistojen johtajat toivat esiin sen, että nykyiset henkilöstöresurssit eivät riitä TE-palvelujen turvaamiseen. Osa vastaajista oli huolissaan myös henkilöstön jaksamisesta uudistusten keskellä. Vastaajien mielestä henkilöstöresursseja pitäisi lisätä.<sup>217</sup>

Koska useissa TE-toimistoissa tuotiin esiin henkilökohtaisen työvoimapaalvelun merkitys ja henkilöresurssikysymykset, tarkastuksessa päätettiin arvioida tilastollisin menetelmin, minkälainen vaikutus henkilöstömäärän vaihtelulla on ollut nuorten työttömyyden pitkittymiseen. Pystytäänkö työttömyys katkaisemaan nopeammin TE-palvelujen henkilöstöä lisäämällä? Tai käänteisesti: kuinka paljon työttömyys on pitkittänyt henkilöstön vähentämisen vuoksi?

---

<sup>215</sup> *Työ- ja elinkeinotoimistojen kokonaisaineisto 2006–2012. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, Tampereen yliopisto.*

<sup>216</sup> *Tilastokeskuksen palkkatilaston mukaan työvoimaneuvojan mediaanipalkka oli 2 500 euroa/kk vuonna 2012. Sivukulujen osuudeksi on oletettu 35 prosenttia.*

<sup>217</sup> *Sosiaalibarometri 2014, s. 72.*



Uusien työttömien määrään henkilöstöllä tuskin on vaikutusta, sillä se riippuu voimakkaasti kulloisestakin suhdannetilanteesta. Työttömyyden pitkittymiseen TE-palvelujen nopeudella ja laadulla sitä vastoin voi olla vaikutusta. Jos henkilöstöä on vähän, palveluihin muodostuu jonoja ja työttömyys pitkittyy. Myös yhtä asiakasta kohti käytetty aika voi olla lyhyempi ja palvelu pintapuolisempaa.

Työttömyyden pitkittymistä mitattiin arvioinnissa virralla yli kolmen kuukauden työttömyyteen. Henkilöstömäärän vaikutusta työttömyyden pitkittymiseen on vaikea arvioida. Kuten edellä kävi ilmi, työttömyyden pitkittyminen voi johtaa lisähenkilöstön palkkaamiseen jonojen purkamiseksi. Muuttujien välillä on täten kaksisuuntainen yhteys, joka täytyy huomioida tilastollisessa tarkastelussa.

Arvioinnissa käytettyä aineistoa, menetelmiä ja tuloksia on selvitetty yksityiskohtaisemmin erillisessä työpaperissa.<sup>218</sup> Tässä käydään läpi keskeiset tulokset. Tulosten mukaan TE-palvelujen henkilötyövuosien kasvulla on ollut työttömyyden pitkittymistä vähentävä vaikutus. Tämä voidaan todeta sekä nuorilla työttömillä että kaikilla työttömillä keskimäärin. Yhden henkilötyövuoden (htv) vaikutus on kuitenkin vähäinen. Ajanjaksoilla 2006–2012 TE-toimistoissa tehtiin keskimäärin 50 henkilötyövuotta per toimisto.<sup>219</sup> Yksi lisähenkilötyövuosi vähentää toimistotasolla virtaa yli kolmen kuukauden työttömyyteen noin 0,25 prosenttiyksikköä. Nuorille (alle 25-vuotiaille) mitattu htv-vaikutus ei eroa tilastollisesti merkitsevästi kaikille työttömille keskimäärin mitatusta vaikutuksesta.

On syytä pitää mielessä, että työttömyys voi katketa muustakin syystä kuin työpaikan löytymisen vuoksi. Myös toimenpidejaksot johtavat työttömyyden katkeamiseen. Tarkastuksessa kuultujen asiantuntijoiden mukaan tärkeintä on työttömyyden katkaiseminen ennen kuin syrjäytymiskehitys pääsee vauhtiin. Nuorilla tämä voi tapahtua muutamassa kuukaudessa.

Käänteisesti tulokset merkitsevät sitä, että TE-toimistojen henkilöstön vähentäminen on pidentänyt työttömyysjaksoja vuosina 2006–2012. Arvio vaikutuksesta koko maan tasolla on noin kolmen prosenttiyksikön lisäys virrassa yli kolmen kuukauden työttömyyteen. Arvioinnissa on otettu huomioon kansantalouden suhdannevaihtelu, toimistokohtaiset kiinteät tekijät sekä alueittainen työllisyystilanne.

---

<sup>218</sup> *Työpaperi on saatavissa Valtiontalouden tarkastusvirastosta.*

<sup>219</sup> *TE-toimistoja oli kaikkiaan 72.*

### 3.3.3 Yhteenveto

Nuorisotakuun seurantaindikaattoreita TE-hallinnossa ovat nuorten virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen, aktivointiaste, työttömyysaste, työttömien lukumäärä koulutuksen mukaan, työllistymissuunnitelmien lukumäärä, toimenpiteissä olleiden määrä, työttömyyden kesto ja työttömyyden päättymissy. Tärkein mittari on virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen, koska se liittyy suoraan nuorisotakuun sisältämään lupaukseen.

Tarkastuksessa arvioitiin nuorisotakuun toteutumista pääasiassa ohjelman seurantaindikaattoreiden silmämääräisellä tarkastelulla. Pyrkimyksenä oli muodostaa jonkinlainen käsitys siitä, miten ohjelman käynnistyminen on vaikuttanut keskeisten seurantaindikaattoreiden aikasarjoihin. Työhallinnon resurssien vaikutusta työttömyyden kestoon arvioitiin tilastollisin menetelmin.

Nuorisotakuun vaikutus työttömyyden kestoon ohjelman ensimmäisenä vuotena (2013) arvioitiin silmämääräisesti suurin piirtein nollassa. Toisin sanoen nuorten virtalukujen aikasarjoissa tapahtunut kehitys ei poikennut juurikaan keski-ikäisten työttömien virtaluvuista. Myöskään aktivointiasteiden kehityksessä ei havaittu suuria eroja. Pääsyy ohjelman heikkoihin tuloksiin lienee kuitenkin heikko suhdannetilanne.

TE-palvelujen henkilöstömäärällä havaittiin olevan pieni, mutta tilastollisesti merkitsevä vaikutus työttömyyden pitkittymiseen. Mitä enemmän henkilöstöä on, sitä nopeammin työttömyys pystytään katkaisemaan. TE-toimistojen henkilöstön vähentäminen on siten johtanut työttömyyden pitkittymiseen kaikissa asiakasryhmissä, myös nuorilla.

# Lähteet

---

## 1. Lait, asetukset ja muut normit

Laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta (483/2013).

Laki julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002).

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012).

Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 6 ja 7 §:n muuttamisesta (973/2013).

Laki nuorisolain muuttamisesta (693/2010).

Laki opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain muuttamisesta (484/2013).

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta (1001/2012).

Laki yliopistolain 36 ja 38 §:n muuttamisesta (482/2013).

Nuorisolaki (72/2006).

Työttömyysturvalaki (1290/2002).

Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 28.12.2012/1073.

## 2. Muut kirjalliset lähteet

Aho, Simo (2008). Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimääräin alhainen? Työllistyvyyden parantamispyrkimysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelua. Arvioinnin teemanumero 2008, Suomen arviointiyhdistys ry.

Alatalo, Johanna (2013): Työvoiman ulkopuolella olevien määrä kasvanut – keitä he ovat? Työpoliittinen aikakauskirja 3/2013.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta (2013). Nuorten syrjäytyminen – tietoa, toimintaa ja tuloksia? Tekijät: Veijo Notkola, Sari Pitkänen, Matti Tuusa, Mika Ala-Kauhaluoma, Jaakko Harkko, Johanna Korkeamäki, Tuula Lehtikoinen, Pirjo Lehtoranta ja Jouni Puumalainen (Kuntoutussäätiö); Leena Ehrling, Juha Hämäläinen, Eila Kankaanpää, Matti Rimpelä ja Riitta Vornanen (konsortioikumppanit). Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013.

European Council (2013). Council recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee (2013/C 120/01).

HE 44/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain 36 ja 38 §:n, ammattikorkeakoululain sekä opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain muuttamisesta.

HE 133/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 134/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 114/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluehallintovirastoista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 128/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 6 ja 7 §:n muuttamisesta.

Hämäläinen, Kari, Ulla Hämäläinen ja Juha Tuomala (2014). Takuulla nuorten työttömyyttä vastaan. Työpoliittinen aikakauskirja 1/2014.

Hämäläinen, Ulla ja Juha Tuomala (2013). Faktaa nuorisotyöttömyydestä. VATT Policy Brief 2/2013.

Hämäläinen, Kari ja Ulla Hämäläinen (2012). Matkalla maailmalle – nuorten työttömyyden esiintyvyys ja kesto. Työpoliittinen aikakauskirja 2/2012.

Kuntaliitto (2013). Nuorisotakuu – uusi tapa toimia. Kunnille suunnatun kyselyn tuloksia. Tekijät Maarit Kallio-Savela, Kari Sjöholm ja Johanna Selkee.

Kuntoutussäätiö (2013). Nuorisotakuun tutkimuksellinen tuki. Tutkimuksellinen tuki nuorisotakuun toimeenpanon seurannassa ja vaikuttavuuden arviointiin käytettävien indikaattorien kehittämisessä nuorisotakuun ensimmäisenä toimeenpanovuonna 2013. Kolmas väliraportti 20.12.2013.

Kuntoutussäätiö (2014). Nuorisotakuun tutkimuksellisen tuen loppuraportti. Tekijät: Matti Tuusa, Sari Pitkänen, Riikka Shemeikka, Johanna Korkeamäki, Henna Harju ja Aurora Saares (Kuntoutussäätiö); Marjo Pulliainen, Aija Kettunen ja Keijo Piirainen (Diakonia-ammattikorkeakoulun Sosiaali- ja terveystalouden tutkimuskeskus).

Larja, Liisa (2013). Nuorten elinoloja ei voi kuvata pelkän työttömyysasteen avulla. Hyvinvointikatsaus 1/2013.

Myrskylä, Pekka (2011). Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. TEM julkaisuja 12/2011.

Pohjois-Karjalan ELY-keskus (2013). Nuoret työttömät ja nuorisotakuun toteutuminen Pohjois-Karjalassa, 20.12.2013.

Pohjois-Pohjanmaan ELY ja TE-toimisto (2014). Nuorisotyöttömyys ja nuorisotakuun toteuttaminen Pohjois-Pohjanmaalla, 19.3.2014. [www.ely-keskus.fi](http://www.ely-keskus.fi).

Räisänen, Heikki (2014). Pääkirjoitus. Työpoliittinen aikakauskirja 1/2014.

Sosiaalibarometri 2014. Ajankohtainen arvio hyvinvoinnista, palveluista sekä palvelujärjestelmän muutoksesta. Tekijät: Anne Eronen, Tyyne Hakkarainen, Pia Londén ja Juha Peltosalmi.

Suomen virallinen tilasto (SVT) 2013. Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2012.

Työministeriö (2007). Ryhtiä ja ruutia nuorten työvoimapalveluihin. Nuorten yhteiskuntatakuun toteutumista ja tuloksia selvittävä tutkimus. Tekijät: Sari Pitkänen, Simo Aho, Hannu Koponen, Merja Kylmäkoski, Jarmo Nieminen ja Ilkka Virjo. Työpoliittinen tutkimus 333.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009). Nuoret miehet työelämään – mitä palveluita tarvitaan TE-toimistoissa. TEM julkaisuja, työ ja yrittäjyys 34/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010). Työ- ja elinkeinoministeriön ohje nuorten yhteiskuntatakuusta 23.6.2010. TEM/1778/03.01.04/2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2012a). Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan kouluttautumisvelvoitteen arviointitutkimus. TEM julkaisuja, työ ja yrittäjyys 3/2012.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2012b). Nuorten yhteiskuntatakuu 2013. Työllisyys- ja yrittäjyysosasto, TEM raportteja 8/2012.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2012c). Työllisyyskertomus vuodelta 2011. TEM julkaisuja, työ ja yrittäjyys 8/2012.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2013a). Työ- ja elinkeinoministeriön linjaukset nuorisotakuun toteuttamisesta TE-hallinnossa. 8.1.2013. TEM/2905/03.01.04/2012.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2013b). Täydennys työ- ja elinkeinoministeriön linjauksiin nuorisotakuun toteuttamisesta TE-hallinnossa. 21.2.2013. TEM/2905/03.01.04/2012.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2013c). Kirje nuorisotakuun alueellisille ja paikallisille toimijoille 12.3.2013. TEM/1740/00.04.01/2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2013d). Työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2011. Tekijät Matti Sihto ja Paula Sardar. TEM analyseja 53.

Työllisyyskatsaus joulukuu 2013 ja joulukuu 2011. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2013). Kuunnelaanko minua – nuorten työnhaun muuttuva toimintaympäristö Uudella maalla. Tekijä Santtu Sundvall. Raportteja 104/2013.

Valtion talousarviot vuosille 2012, 2013 ja 2014.

Valtion talousarvioesitys 2012, 2013 ja 2014.

Valtion tilinpäätöskertomukset 2010, 2011 ja 2012.

Valtiovarainministeriö (2013). Talouspolitiikan strategia 2013. Julkisen talouden kestävyys ja rakenneuudistukset.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 26/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2012. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 talousarvioesityksen (HE 59/2011 vp) täydentämisestä. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 talousarvioesityksen (HE 59/2011 vp) toisesta täydentämisestä.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 39/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2013. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2013 talousarvioesityksen (HE 95/2012 vp) täydentämisestä.

### 3. Internet-lähteet

Rakennerahastotietopalvelu, Eura 2007 -järjestelmä, <https://www.eura2007.fi>.

Valtiovarainvaliokunnan tiedote 22.11.2012, <http://web.eduskunta.fi>.

### 4. Haastattelut ja paikalliskäynnit

Etelä-Savon TE-toimisto 25.9.2013, kolme henkilöä.

Lapin TE-toimisto 17.9.2013, viisi henkilöä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 3.7.2013, yksi henkilö.

Pohjanmaan TE-toimisto, 3.10.2013, kolme henkilöä.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto 10.1.2013, kaksi henkilöä; Kuusamon toimipaikka 18.9.2013, neljä henkilöä.

Pohjois-Savon TE-toimisto 24.9.2013, viisi henkilöä.

Satakunnan TE-toimisto 2.10.2013, kolme henkilöä.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 29.5.2013, yksi henkilö.

Työ- ja elinkeinoministeriö 5.2.2013, kolme henkilöä; 29.5.2013, kolme henkilöä.

Uudenmaan TE-toimisto 28.8.2013, Vantaan toimipaikka, yksi henkilö; Järvenpään toimipaikka, viisi henkilöä.

## 5. Tarkastuskertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Työ- ja elinkeinoministeriö, 16.6.2014.



## Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2010 lähtien

### Tuloksellisuustarkastukset

- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus

- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunalienneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

#### Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

#### Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu

- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
- 14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
- 15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
- 16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä
- 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde
- 18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma
- 19/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sisäasiainministeriön hallinnon ohjausjärjestelmä

#### Tarkastuskertomukset vuodesta 2013 lähtien

- 1/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulli harmaan talouden torjuna
- 2/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kuntoutus työurien pidentäjänä
- 3/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtion IT-palvelukeskukset
- 4/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Maatalouden tukihallinto
- 5/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus
- 6/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Liikenneturvallisuus
- 7/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa
- 8/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Erityisopetus perusopetuksessa
- 9/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sotilaallinen kriisinhallinta

- 10/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi
- 11/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaaminen
- 12/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 13/2013 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Rakenteellisen jäämän laskenta
- 14/2013 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2012
- 15/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Finavia Oyj:n johdannaisso-  
pimukset vuosina 2009–2011

#### Tarkastuskertomukset vuodesta 2014 lähtien

- 1/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Eduskunnan lausumien toi-  
meenpano
- 2/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Suomenlahden alusöljyva-  
hinkojen hallinta ja vastuut
- 3/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kotouttaminen sosiaali- ja  
terveydenhuollossa
- 4/2014 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Välillisen verotuksen  
muutokset
- 5/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Julkinen oikeusapu
- 6/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Suhdanneluonteinen korja-  
usavustus
- 7/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Ympäristöterveydenhuolto
- 8/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Nuorisotyöttömyyden hoito

Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemat tarkastuskertomukset, myös tilintarkastuskertomukset, vuodesta 2002 lähtien ovat saatavissa verkkosivuilla osoitteessa [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi).



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki  
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-267-1 (PDF)