



Työ- ja elinkeinoministeriö  
erityisasiantuntija Minna Ylikännö  
johtava asiantuntija Janne Savolainen  
erityisasiantuntija Jani Lehto

## **Arvio nuoriin kohdentuvien toimien työllisyysvaikutuksista**

Dokumentissa kuvataan nuoriin kohdennettujen toimien vaikuttavuuden arviointia. Päätökset toimista on tehty syksyn 2020 budjettiriihessä. Monialaisen työn arvioinnin kohdalla keskitytään nuorille kohdennetun ohjaamoverkoston arviointiin. Ohjaamoverkoston kohdalla on huomioitava, että Ohjaamoiden ensisijainen tavoite ei ole nuorten työllistäminen, vaan kokonaisvaltainen kohtaaminen, palveluihin ohjaaminen ja sitä kautta sen varmistaminen, että nuorten siirtymät aikuisuuteen ovat mahdollisimman eheitä.

1. Start-up-kokeilu
2. Nuorten monialaisten palveluiden vaikuttavuus (Ohjaamoverkosto)  
Syksyn 2020 budjettiriihen päätökset:
  - Vahvistetaan Ohjaamojen sekä muiden monialaisten palveluiden toimintaedellytyksiä.
  - Turvataan ohjaamoiden asiantuntijaresurssit. Valmistellaan kannustinmalli.
  - Vakiinnutetaan nuorten matalan kynnyksen mielen hyvinvointia tarjoavat palvelut Ohjaamoihin.
  - Vahvistetaan nuorten parissa työskentelevien TE-asiantuntijoiden valmiuksia ja osaamista nuoren kokonaisvaltaisessa kohtaamisessa ja ohjauksessa.

### **Start-up-kokeilu alle 30-vuotiaille nuorille**

Start-up-kokeilun tavoitteena on tukea nuorten alle 30-vuotiaiden yrittäjäksi ryhtymistä, tarjoten yritysneuvontaa, sparrausta, koulutusta ja mentorointia nuorille sopivilla toimintamalleilla. Yrittäjäksi ryhtyvälle nuorelle voidaan myöntää starttirahaa, jonka avulla turvataan aloittavan yrittäjän toimeentulo yritystoiminnan käynnistämisen ja vakiinnuttamisen aikana. Lisäksi kokeilun tavoitteena on lisätä TE-palvelujen asiakaspalvelussa kykyä tunnistaa nuorten yrittäjyyspotentiaali ja markkinoida yrittäjyysvaihtoehtoa nuorille.

Aiemman tutkimuksen perusteella voidaan arvioida, että noin 5 % yrityskannasta on start-upeja laajan määritelmän mukaan, 5–10 % start-upeista puolestaan on kasvuhakuisia ja 1–2 % start-upeista pääomasijoittajien kannalta kiinnostavia (Maliranta ym. 2018). Kyseessä olevan politiikkatoimenpiteen tavoitteena ei liene ainoastaan start-up-yritysten tukeminen, vaan ylipäättään kannustaa nuoria yrittäjyyteen ja luoda parempia edellytyksiä aloittavien yritysten kasvulle.

Start-up-yritysten tai ylipäättään pienten aloittavien yritysten kasvusta ja niihin vaikuttavista on olemassa tietoa hajanaisesti ja lähinnä kansallisella tasolla. Dobbs ja Hamilton (2006) ovat koonneet meta-analyysiinsä 1990-luvun puolenvälin jälkeen ilmestyneitä tutkimuksia pienyritysten kasvusta ja sen tekijöistä.

Dobbsin ja Hamiltonin (2006) analyysin tulosten mukaan aloittavien yritysten kasvuun vaikuttavat monet eri tekijät, kuten yrittäjän motivaatio kasvulle, hänen koulutuksensa sekä kokemuksensa yrittämisestä. Nuorilla on harvoin aiempaa kokemusta yrittämisestä, vaikka toki lapsuudenperheessä

voikin olla entisiä tai nykyisiä yrittäjiä ja siten yrittäminen ja siihen liittyvät riskit ovat tuttuja. Kasvun taustalla on siis ennen kaikkea motivaatio kasvattaa yritystä, mihin siihenkin vaikuttavat monet eri tekijät.

Yritysten kasvua voidaan mitata karkeasti jaotellen työllisyyden lisääntymisellä ja liikevaihdon kasvulla. Pienten aloittavien yritysten on havaittu tuottavan merkittävää kasvua, mutta lähinnä suhteellisesti. Absoluuttisesti tarkasteltuna uusien pienten yritysten merkitys kasvulle on maltillisempi, kuin suhteellisesti mitattuna. Kasvu voi myös kohdistua joko työllisyyteen tai liikevaihtoon ja vielä niin, että liikevaihdon kasvu voi pienissäkin yrityksissä perustua työvoiman vähennyksiin.

Kasvun arviointi on myös siksi haastavaa, että pienissä aloittelevissa yrityksissä, kuten muissakin yrityksissä, kasvu ei ole useinkaan lineaarista, vaan tapahtuu ”hypäyksittäin”. Kasvun on myös havaittu pysähtyvän, kun yrityskoko saavuttaa tietyn pisteen, mikä määrittyy monen eri tekijän vaikutuksesta.

Suomessa kattavimman arvion start-up-yrityksistä ja niiden kasvusta on tehnyt Etna vuonna 2018 (Maliranta ym. 2018). Tutkimuksessa seurattiin useamman vuoden seurantajaksolla start-up-yritysten kasvua sekä työllisyyden että tuottavuuden näkökulmista. Tutkimuksen tulosten mukaan start-up-yritysten kasvun potentiaali on alkuvaiheessa merkittävä (28 % uusista työpaikoista), mutta että pidemmällä aikajänteellä tuottavien yritysten tunnistaminen on vaikeaa johtuen siitä, että osa yrityksistä lopettaa kokonaan tai kasvu pysähtyy yrityksen jäädessä kooltaan pieneksi. Etnan tutkimuksessa (2018) todetaan edelleen, että ”osa kasvuyrityksistä ei itsekään tunnista kasvumahdollisuuksiin, minkä vuoksi osassa näistä yrityksistä tuhoutuu työpaikkoja tai yritykset lopettavat toimintansa kasvupyrähdysten jälkeen”.

Suomessa perustettiin Tilastokeskuksen yritystilastojen mukaan vuonna 2019 yhteensä 38 656 uutta yritystä. Samana vuonna lopettaneita yrityksiä 21 401, mikä on 55 % aloittaneiden yritysten määrästä. Yrittämisestä ja oman yrityksen perustamisesta nuoria voidaan tarvittaessa tukea starttirahalla. Työvälistilaston mukaan vuonna 2019 starttirahaa myönnettiin yhteensä 8 753 yrityksen perustamiseen. Näistä yrityksistä 3 942 oli työttömien perustamia. Nuorille 15–29-vuotiaille starttirahaa myönnettiin vuonna 2019 yhteensä 2 055 yrityksen perustamiseen. Näistä yrityksistä 748 oli työttömien työnhakijoiden perustamia.

Nuorten yrittäjäyistyöpajassa (2016) 54 % valmennukseen osallistuneista nuorista perusti tai aikoi perustaa yrityksen. Heistä 48 % oli saanut yrityksen perustamiseen taloudellista tukea starttirahana. Voidaan siis arvioida, että ilman lisätukea saadaan lyhyellä aikavälillä työllistettyä 748 työtöntä työnhakijaa starttirahalla ja yhteensä 1 558 henkilö olettaen, että 52 % nuorista aloittaa yrityksen ilman starttirahaa.

Pidemmän aikavälin työllisyysvaikutus on kuitenkin tätä pienempi, sillä osa yrityksistä lopettaa toimintansa. Jos 45 % yrityksistä jatkaisi toimintaansa, pysyvämpi työllisyysvaikutus olisi 701 henkilöä. Koska vain erittäin pieni osa aloittavista yrityksistä pystyy merkittävään kasvuun ensimmäisten toimintavuosien aikana, on muita työllisyysvaikutuksia lähes mahdoton arvioida.

- ➔ Lyhyen aikavälin työllisyysvaikutukset tulee arvioida ensisijaisesti sen mukaan, kuinka monen nuoren oletetaan tai tavoitellaan aloittavan yrittäjänä, kun heille annetaan siihen nykyistä enemmän ohjausta ja tukea. Jos oletetaan, että lisätuki lisääisi aloittavien yrittäjien määrää 10 %:lla ( $0,1 * 1\,558$ ), lyhyen aikavälin työllisyysvaikutus (nykytilanteeseen verrattuna) olisi +156 henkilöä. Mahdollisia pidemmän aikavälin kasvuvaikutuksia, jotka kohdentuvat työllisyyteen, ei pystytä arvioimaan riittävällä tarkkuudella.

### Nuorten monialaisten palveluiden vaikuttavuus (Ohjaamoverkosto)

- Vahvistetaan Ohjaamojen sekä muiden monialaisten palveluiden toimintaedellytyksiä. Luodaan monialaisen työn tukirakenne vahvistamaan monialaisen työn vaikuttavuutta ja laatua. Toiminta koskee Ohjaamoja ja laajemmin monialaisuutta. Tukirakenne luodaan KEHA-keskukseen.
- Turvataan ohjaamoiden asiantuntijaresurssit. Valmistellaan kannustinmalli. RRF valmistelussa 13m€ esitys kannustinmallin valmistelusta. Mallilla vahvistetaan kuntien kannustimia laajentaa Ohjaamoiden monialaista luonnetta. Tuki kohdennetaan erityisesti sote- ja koulutussektorin asiantuntijuuden vahvistamiseen.
- Vakiinnutetaan nuorten matalan kynnyksen mielen hyvinvointia tarjoavat palvelut Ohjaamoihin. ONNI-toimintamalli toimii vuoden 2022 loppuun saakka hankkeena. Vakiinnuttaminen tapahtuu tämän jälkeen alkaen 1.1.2023. JTS esityksessä siirto TE-toimistojen toimintamenoilta 2,5m€ vuosittain.
- Vahvistetaan nuorten parissa työskentelevien TE-asiantuntijoiden valmiuksia ja osaamista nuoren kokonaisvaltaisessa kohtaamisessa ja ohjauksessa. TE-akatemia KEHA-keskuksessa vahvistaa rooliaan nuorten kohtaamisen valmennuksessa.

Ohjaamo-toiminnan ensisijainen tavoite on tarjota nuorille tukea erilaisissa elämäntilanteissa kohtaamalla nuori kokonaisvaltaisesti. Sitä kautta Ohjaamoilla on keskeinen rooli myös ohjaamisessa nuoria kohti koulutusta ja työtä.

Tässä arvioinnissa hyödynnetään Kluve ym. (2016) meta-analyysia nuorten työllisyysohjelmien vaikuttavuudesta. Analyysin tulosten mukaan ohjelmat, joissa nuoria palvellaan monialaisesti menestyvät paremmin, koska niissä pystytään huomioimaan paremmin erittäin heterogeenisen ryhmän hyvin erilaisiin palvelutarpeisiin. Kluve ym. (2016, 38) toteavat, että menestyäkseen nuorille suunnattujen palveluiden tulee olla monialaisia sisältäen koulutusta, ohjausta, toimeentuloa turvaavia sekä muita palveluita.

Kluven ym. (2016) meta-analyysin tulosten mukaan työllistymisen todennäköisyys lisääntyy jopa 26 %, jos nuorille suunnattu palvelu on monialaista verrattuna tilanteeseen, jossa tarjolla on vain yksi työllistämistä edistävä palvelu. Tämä tarkoittaa sitä, että kun esimerkiksi työnvälityspalveluiden kautta (ilman muiden palveluiden käyttöä) työllistyy tietyssä ajassa 100 nuorta, monialaisten palveluiden avulla työllistyy samaan aikaan 126 nuorta. Näin laskettuna työllisyysvaikutus tuolle ajalle on 26 henkilöä verrattuna tilanteeseen, jossa nuorelle ei ole tarjolla monialaista tukea työllistymiseen.

Kluve ym. (2016) havaitsivat myös, että analyysiin valittujen ohjelmien vaikuttavuus oli sitä voimakkaampaa, mitä pidemmän ajan päästä ohjelman alkamisesta arviointi tehtiin. Tämä johtuu tutkijoiden mukaan siitä, että uudenlaisten palveluiden toimeenpano ja vastaavasti niiden mahdollisten myönteisten vaikutusten näkyminen asiakkaille vie aikaa. Tämä haastaa työllisyysvaikutusten arvioinnin, koska mahdolliset vaikutukset mitä tulee työmarkkinoille kiinnittymiseen näkyvät vasta useamman vuoden päästä. Edelleen analyysissa painotetaan sitä, että monialainen palvelukin olisi vaikuttavampaa, jos asiakaskunta pystytään profiloimaan ja siten palveluita kohdentamaan mahdollisimman oikein ja oikea-aikaisesti.

Valtakari ym. (2020) arvioivat VnTeas-hankkeessa Ohjaamoiden vaikuttavuutta hyödyntämällä sekä synteettistä verrokkikunta-asetelmaa että kaltaistamista. Tulosten mukaan Ohjaamokunnat oli-

vat nuorisotyöttömyyden osalta onnistuneet työllisyyden hoidossa synteettisiä verrokkikuntia paremmin, mutta tuloksiin tulee tutkijoiden mukaan suhtautua varauksella. Kaltaistamalla muodostetun asiakasrekisteriaineiston perusteella Valtakari ym. (2020) havaitsivat, että ohjaamoiden asiakaina olleet nuoret ohjautuivat palveluihin selvästi nopeammin kuin ei ohjaamoin asiakaina olleet. Työllistymisessä avoimille työmarkkinoille havaittiin myös ero 200 seuranta-päivän jälkeen, mikä viittaa siihen, että kun nuori saa monialaista tukea ja apua, työllistyminen helpottuu esille nousseiden ongelmien ratkettua. Pidemmän aikavälin työllisyysvaikutuksia ei tutkimuksessa pystytty luotettavasti arvioimaan johtuen lyhyestä seuranta-ajasta.

Valtakarin ym. (2020) tutkimuskin osoittaa, että monialaiset palvelut poikkeavat toisistaan, kun niitä tarkastellaan kuntatasolla. Jo yksin monialaisiin palveluihin ohjautumisessa on eroja (Helsingissä Ohjaamoin asiakkaaksi ohjautui vuosina 1.7.2018-28.10.2019 vajaa 4 % kaikista nuorista työttömistä, kun vastaava osuus oli naapurikaupungissa Vantaalla 8,6 %). Siksi niiden työllisyysvaikutusten arviointi on erittäin vaikeaa.

Työnvälitystilaston virta-varanto-tietojen mukaan ajalla 1-6/2020 nuorilla oli päättyneitä työttömyysjaksoja yhteensä 66 921. Näistä 28 380 eli 42 % päättyi siirtymiseen avoimille työmarkkinoille. Jos mukaan otetaan ainoastaan ne nuoret, joiden työttömyys oli kestänyt enintään 6 kk, päättyneitä työttömyysjaksoja oli yhteensä 26 967 (40 %).

Voidaan olettaa, että avoimille työmarkkinoille työllistyvistä nuorista osa on ollut jo monialaisten palveluiden piirissä. Toisaalta osa on työllistynyt kokonaan ilman palveluja. Vuonna 2019 työhaun aloitti 46 807 nuorta työtöntä. Heistä 3 278 (7 %) ei tarvinnut lainkaan TE-toimiston asiantuntijapalveluita ja 34 395 (73 %) vain joko työnvälityksen tai osaamisen kehittämisen palveluita. Tuetun työllistämisen palveluiden ja monialaisen yhteispalvelun palvelulinjoille ohjattiin heistä yhteensä 9 134 (20 %). Ohjaamoihin ohjautuu nuoria etenkin palvelulinjalta 2, eli osaamisen kehittämisen linjalta (18 856 alkanutta työnhakua).

Tällä hetkellä ja etenkin koronavuoden 2020 osalta Ohjaamoiden tilastointi on suuntaa-antavaa ja siihen tulee suhtautua trendistä kertovana. Vuonna 2020 Ohjaamoissa oli 78 000 yksilötapaamista nuorten kanssa ja 52 000 ryhmätapaamista. Tekemällä oletuksen, että tilastoitu nuori Ohjaamossa keskimäärin kaksi kertaa, pääsemme olettamaan, että Ohjaamoissa asioi noin  $78000/2 = 39\,000$  eri nuorta. 31% ohjaamoasioinneista koski työllistymistä ja kirjatuista asiakkaista oli työttömiä 64%.  $64\% \cdot 39\,000 = 25\,000$  työtöntä nuorta.  $31\% \cdot 39\,000 = 12\,090$  työnhakuun liittyvää yksilötapaamista. Työttömien nuorten asiointi voi liittyä muihinkin kysymyksiin kuin työnhakuun. On huomioitavaa, että todellisuudessa kontakteja nuoriin on ollut merkittävästi tilastoitua enemmän. Ohjaamoiden tilastojärjestelmä- ja käytännöt edellyttävät merkittävää kehitystyötä tulevaisuudessa.

Jos jo nykyisellään pystytään ohjaamaan kaikki monialaista palvelua tarvitsevat tarkoituksenmukaisesti palveluihin (esimerkiksi Ohjaamoon), ei palvelumallien kehittämisestä voida odottaa työllisyysvaikutuksia. Jos taas oletetaan, että palvelulinjoille 1 ja 2 ohjautuu nuoria, jotka olisivat monialaisten palvelujen tarpeessa ja edelleen, että palvelumalleja kehittämällä palvelutarve pystytään arvioimaan nykyistä paremmin, voidaan odottaa merkittäviäkin työllisyysvaikutuksia.

Jos tällaisia väärin ohjautuneita nuoria olisi ollut vuonna 2019 yhteensä esimerkiksi 1 000 ja heistä olisi siksi työllistynyt avoimille työmarkkinoille vain 500, olisi monialaisilla palveluilla saavutettu samaan aikaan 630 nuoren työllisyysvaikutus (26 %). Nettovaikutus työllisyyteen olisi siten 130 nuorta. Toiseksi voimme olettaa vnteas tutkimukseenkin pohjautuen, että matalan kynnyksen palvelumalli aktivoi ja rohkaisee nuorta asioimaan Ohjaamossa. Työhaun aloituksia tapahtuu myös suoraan Ohjaamossa eikä kaikkia työttömiä nuoria ole ohjattu varsinaisen TE-toimiston kautta.

Toisaalta uhkana voidaan nähdä, että Ohjaamoihin aletaan ohjata enenevässä määrin nuoria ilman, että Ohjaamoita resursoidaan riittävästi. Positiiviset työllisyysvaikutukset saadaan siis vain, jos nuorten palvelutarpeet pystytään arvioimaan riittävän tarkasti ja että monialainen työ pystyy vastaamaan nuorten palvelutarpeisiin.

- Työllisyysvaikutusten voidaan kansainvälisen meta-analyysin perusteella arvioida olevan monialaisissa palveluissa 26 % korkeampi kuin palvelussa, jossa ei tueta nuoren työllistymistä monialaisesti. Tarkempi työllisyysvaikutus riippuu monialaisiin palveluihin ohjautuvien nuorten määrästä. Vaikutukset näkyvät todennäköisesti vasta pidemmällä aikavälillä johtuen nuoren ongelmien ja samalla työllistymisen esteiden luonteesta ja päällekkäisyydestä, jolloin lyhyen aikavälin työllisyysvaikutus voi olla lähes olematon. Monialaisissa Ohjaamoissa nuoret siirtyvät kuitenkin nopeammin palveluihin, kuin ei monialaisissa palveluissa, minkä voidaan pidemmällä aikavälillä ennustaa korkeampaa työllisyysastetta. Hallituksen riihipäätökset tukevat toisaalta ohjaamotoiminnan vakiintumista, mutta myös sosiaali- ja terveystalouden roolin kasvua palvelualustalla. Ilman tehtyjä päätöksiä Ohjaamoiden toiminta heikentyisi eikä se kykenisi vastaamaan nuorten palvelutarpeisiin.
- Ohjaamoiden vaikutusten arvioinnissa joudutaan pohjautumaan oletuksiin. Oletuksesta, että Ohjaamoissa asioi kaikkiaan 25 000 työtöntä nuorta, joista 12 090 asioi työllisyyteen liittyvissä kysymyksissä päästään johtopäätökseen, että noin 13 000 nuorella on työttömyyteen välittömästi liittymätön asioinnin tarve asioida Ohjaamossa. Näillä nuorilla voidaan olettaa olevan koettu este ennen työllistymisen realistisuutta. Este voi olla esimerkiksi hyvinvointiin tai osaamiseen liittyvä. Nämä 13 000 nuorta hyötyvät Ohjaamon monialaisesta työotteesta lähtötilanteen arvion mukaan. Edellä mainitut noin 12 000 työtöntä nuorta, jotka hakevat Ohjaamon kautta työtä, joko etenevät yhtenevästi TE-palveluprosessin mukaan tai etenevät TE-toimiston prosessia nopeammin työmarkkinoille, mikäli heidän palvelupolkunsa ylittää 200 päivää.

Suorat vaikutukset		Välilliset vaikutukset (esim. kerrannais- / käyttäytymis- tai kasvusysäysvaikutukset)
<b>Työvoiman kysyntävaikutukset</b>		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu	ei kysyntää lisäävää vaikutusta	ei kysyntää lisäävää vaikutusta
<b>Työvoiman tarjontavaikutukset</b>		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	Start-up kokeilujen työn tarjontaa lisäävä vaikutus 156 hlöä	Ei välillisiä vaikutuksia
<b>Työmarkkinoiden tasapainovaikutukset</b>		
kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuus muuttuu	ei vaikutuksia	ei vaikutuksia
<b>Työllisyyden nettovaikutukset</b>	156	ei vaikutuksia

Suorat vaikutukset		Välilliset vaikutukset (esim. kerrannais- / käyttäytymis- tai kasvusysäysvaikutukset)
<b>Työvoiman kysyntävaikutukset</b>		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu	ei kysyntää lisäävää vaikutusta	ei kysyntää lisäävää vaikutusta
<b>Työvoiman tarjontavaikutukset</b>		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	Monialaisen palvelun (Ohjaamo) kehittämisen työn tarjontaa lisäävä vaikutus – ei pystytä arvioimaan riittävän tarkasti	Ei välillisiä vaikutuksia

<b>Työmarkkinoiden tasapainovaikutukset</b>		
kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuus muuttuu	ei vaikutuksia	ei vaikutuksia
<b>Työllisyyden nettovaikutukset</b>	ei pystytä arvioimaan	ei vaikutuksia