

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

03.10.2013.

## **KUNNAT NUORISOTAKUUN TOTEUTTAJINA**

**Tampereen, Kangasalan ja Sastamalan edustajien näkemyksiä  
nuorisotakuun toteuttamisesta**

Henna Tukiainen

Valtio-opin maisteriseminaari

Ohjaaja: Ilkka Ruostetsaari

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

TUKIAINEN, HENNA: Kunnat nuorisotakuun toteuttajina, Tampereen, Kangasalan ja Sastamalan edustajien näkemyksiä nuorisotakuun toteuttamisesta

Pro gradu-tutkielma, 70s., 2 liites.

Valtio-opin opintosuunta

Lokakuu 2013

-----  
Tutkin pro gradu –tutkielmassani, miten kunnat aikovat toteuttaa 1.1.2013 voimaan tullutta nuorisotakuuta, kun suora lainsäädännöllistä ohjeistusta, velvoitetta tai resursseja nuorisotakuun toteuttamiseen ei ole osoitettu sekä, miltä kunta–valtio-suhde näyttää nuorisotakuun toteuttamisessa. Haen tutkimuskysymyksiini vastausta Tampereen, Sastamalan ja Kangasalan kautta haastatteleamalla johtavia nuorisotakuusta vastaavia viranhaltijoita.

Tutkimusmenetelmänä käytän aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Aineistolähtöinen analyysi on kolmivaiheinen prosessi, jonka ensimmäisessä vaiheessa pelkistetään aineisto, toisessa ryhmitellään se ja kolmannessa abstrahoidaan aineisto eli sille luodaan teoreettisia käsitteitä. Aineiston pelkistämässä analysoitu informaatio pelkistetään siten, että siitä karsitaan tutkimukselle kaikki epäolennainen pois, joko tiivistämällä tai jakamalla informaatiota osiin. Aineiston pelkistämistä ohjaa tutkimustehtävä, jolloin tutkimustehtävän kysymyksien avulla etsitään aineistosta niitä kuvaavia ilmaisuja.

Haastatteluiden perusteella ilmeni, että nuorisotakuuta pidetään tärkeänä aiheena ja sitä ryhdytään kunnissa toteuttamaan. Nuorisotakuun toteuttamisessa korostettiin eniten yhteistyön ja verkostojen roolia. Vaikka nuorisotakuuta pidetäänkin tärkeänä asiana ja sitä ryhdytään toteuttamaan huolimatta sen velvoittamattomuudesta, voidaan nuorisotakuusta viestimistä ja etenkin sen vastuista tiedottamista kuitenkin pitää jokseenkin epäonnistuneena, sillä valtaosa haastateltavista koki, että kunnan rooli ja vastuu nuorisotakuun toteuttamisessa on epäselvä. Nuorisotakuun toteuttamisessa ilmeni myös optimistisuutta ja epäilyjä. Osa haastateltavista uskoi nuorisotakuun toteuttamisen mahdollisuuteen, kun taas osa epäili mahdollisuuksia toteuttaa sitä, erityisesti kuntien heikon taloudellisen tilanteen vuoksi.

Kuntien ja valtion väliseen yhteistyöhön nuorisotakuun toteuttamisessa ei esimerkkikunnissa oltu tyytyväisiä. Moni haastateltava koki, että kunnat oli jätetty yksin nuorisotakuun kanssa eikä yhteistyötä ole ollut riittävästi. Haastatteluista kävi ilmi myös epäluottamusta valtiota kohtaan. Osa haastateltavista koki, ettei valtio hoida omaa osuuttaan nuorisotakuun toteuttamisessa, koska palveluita karsitaan ja resursseja vähennetään. Nuorisotakuun osalta kunta–valtio-suhde näyttää kuntien itseisarvoa korostavalta interventionistiselta suhteelta, jossa on piirteitä suhteellisen autonomian mallista. Kuntien itseisarvoa korostavassa interventionistisessä näkemyksessä kuntia pidetään osana hajautettua järjestelmää, jossa kunnilla on merkittävä rooli toimintojen paikallisessa koordinaatiossa. Kuntien hallintamalli

ja suhde valtioon ja palveluja tuottaviin tahoihin nähdään verkostomaisena, jossa hallinnan keinot perustuvat pehmeään sääntelyyn, resurssi- ja kehysohjaukseen sekä instituutioiden muokkaamiseen. Suhteellisen autonomian mallia selittää se, että nuorisotakuussa on kyse sekä jaetuista tehtävistä ja kunnat toteuttavat nuorisotakuussa omaa politiikkaansa, joka on suhteellisen itsenäistä. Kuitenkaan nuorisotakuun yhteistyötä kuntien ja valtion välillä ei pidetä riittävänä ja valtiota ei pidetty sitoutuneena kumppanina.

Nuorisotakuun toteuttamisen tahtotila näyttää suuremmalta kuin toiminnan edellytykset. Myönteisinä seikkoina voidaankin nuorisotakuun toteuttamisessa pitää sen laaja-alaisuutta, sillä sen tärkeydestä ja tahtotilasta tuntuu vallitsevan laaja konsensus eri toimijoiden kesken. Nuorisotakuu ei tuonut erillistä lainsäädäntöä tai suuria muutoksia, joka helpottaa takuun toteuttamista. Nuorisotakuun keinoista esiintyy taas jonkin verran soraääniä muun muassa yrittäjäjärjestöistä. Myös epäselvyydet ja priorisointiongelmat aiheuttavat väistämättä ongelmia ainakin takuun alkuvaiheessa. Myös taloudellisen tilanteen haasteellisuus vaikeuttaa nuorisotakuun toteuttamista. Nuorisotakuun onnistumisen edellytyksiä parantaisivat taloudellisen tilanteen parantumisen lisäksi panostaminen selkeämpään informaation ja viestintään sekä yhteistyön tiivistämiseen kunnan ja valtion välillä. Haastattelut ovat osoittaneet, että kunnissa on epäselvyyttä nuorisotakuun vastuista ja epäluottamusta valtion sitoutuneisuutta kohtaan. Vaikka tahtotila nuorisotakuun toteuttamiseen onkin suurta, ei takuuta päästä toteuttamaan kunnolla, jos siitä ei ole riittävästi tietoa tai, jos yhteistyö ei ole kestävää ja aitoa. Myös kuntien valinnan ja toteutustapojen mahdollisuuksien lisääminen voisi parantaa kuntien kykyä vastata nuorisotakuun tuomiin haasteisiin.

# Sisällysluettelo

1. JOHDANTO.....	2
2. TEOREETTINEN TAUSTA.....	5
2.1. Kuntien tehtävät ja merkitys suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä .....	5
2.2. Kunnallinen itsehallinto.....	6
2.3. Kunta–valtio-suhde ja sen kehittyminen .....	9
2.3.1. Kunta–valtio-suhde 2000-luvulla: hallinnosta hallintaan ja verkostoihin.....	12
2.3.2. Kunta–valtio-suhteen nykytila .....	15
2.3.3. Informaatio-ohjaus .....	18
2.4. Toimeenpanotutkimuksen lähtökohdat.....	21
2.5. Evaluaatio .....	23
3. KUNTIEN JA VALTION VASTUUT NUORISOTAKUUSSA .....	26
4. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA AINEISTO.....	32
4.1. Tutkimustehtävä.....	32
4.2. Tapaustutkimus .....	34
4.3. Tutkimusaineisto .....	35
5. TUTKIMUSMENETELMÄ .....	38
5.1. Puolistrukturoitu haastattelu aineistonkeruun menetelmänä.....	38
5.2. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi .....	39
6. AINEISTON ANALYYSI .....	42
6.1. Tieto ja näkemykset nuorisotakuusta .....	42
6.2. Kunnan ja valtion rooli nuorisotakuun toimeenpanossa.....	46
6.3. Nuorisotakuun toteuttaminen kunnissa .....	51
6.4. Nuorisotakuun onnistuminen Evert Vedungin kriteerien pohjalta .....	54
7. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	57
7.1. Nuorisotakuun toteuttaminen ja kunta–valtio-suhde.....	57
7.2. Miltä nuorisotakuun tavoitteiden onnistuminen vaikuttaa?.....	60
7.3. Tieteelliset jatkumahdollisuudet .....	62
LÄHDELUETTELO.....	63
LIITTEET .....	69

# 1. JOHDANTO

Nuorisotyöttömyys ja nuorten syrjäytyminen on kasvussa Suomessa ja muualla Euroopassa. Suomessa nuorisotyöttömyyttä on kasvattanut muun muassa talouden nopeat suhdannevaihtelut, elinkeinoelämän rakennemuutokset, työmarkkinoiden korkeat osaamisvaatimukset ja kiristynyt kilpailu työpaikoista. Työkäisen väestön vähentyessä nuorten pääsy ja kiinnittyminen työmarkkinoille on entistä tärkeämpää. Koulutuksen merkitys työmarkkinoille sijoittumisessa on aiempaa suurempi, sillä pelkän perusasteen pohjalle rakentuvien ammattien osuus pienenee jatkuvasti. Kuitenkin vuosittain noin 5000 nuorta ei jatka toisen asteen koulutukseen ja osa ajautuu tilanteeseen, jossa vakaan työuran luominen on hyvin vaikeaa. Työhön ja koulutukseen kiinnittymättömyys voi aiheuttaa myös sosiaalisia ja psyykkisiä ongelmia. (Nuorten yhteiskuntatakuu 2013; Välijärvi 2011, 372–378.)

Pääministeri Jyrki Kataisen (kok.) hallituksen tavoitteena on, että kaikille nuorille luodaan realistiset mahdollisuudet suorittaa perusasteen jälkeinen tutkinto ja työllistyä. Hallitusohjelmassa nuorten työllisyyttä edistetään ja syrjäytymiskehitykseen puututaan nuorten yhteiskuntatakuulla. Nuorten yhteiskuntatakuu on kirjattu hallitusohjelmaan, ja se on yksi Kataisen hallituksen kärkihankkeista. Sen valmisteleminen aloitettiin vuonna 2012, ja se astui voimaan 1.1.2013 siten, että *jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja 25–29-vuotiaalle vastavalmistuneelle tarjotaan työ-, työkokeilu- opiskelu, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta*. Nuorten yhteiskuntatakuu pitää myös sisällään koulutustakuun, jossa *jokaiselle peruskoulun päättäneelle taataan koulutuspaikka lukioissa, ammatillisissa oppilaitoksissa, oppisopimuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin*. Nuorten yhteiskuntatakuusta ja koulutustakuusta ryhdyttiin käyttämään 1.1.2013 alkaen yhtä termiä, *nuorisotakuu*. Nuorisotakuun onnistunut toteuttaminen edellyttää valtion ja kuntien viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyötä. (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011; Työ- ja elinkeinoministeriö 2011.)

Nuorisotakuuta koordinoidaan työ- ja elinkeinoministeriöissä. Myös opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö ovat keskeisiä toimijoita nuorisotakuun koordinoinnissa. Nuorisotakuu pitää sisällään sekä valtion että kuntien tehtäviin kuuluvia toimia. Takuun toimeenpanosta vastaavat ensisijaisesti kuntien nuorisopalvelut, sosiaali- ja

terveyspalvelut, työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) sekä koulut ja oppilaitokset. Nuorten työllisyyden ja koulutuksen edistämisen lisäksi nuorisotakuulla pyritään ehkäisemään nuorten syrjäytymistä. Keskeisiä keinoja ehkäistä nuorten syrjäytymistä on kunnissa toteutettava etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta. (Nuorten yhteiskuntatakuu 2013.)

Nuorisotyö- ja nuorisopolitiikka kuuluu kunnan tehtäviin, ja kunnat ovat olleet aktiivisia nuorisotyön tekijöitä jo vuosia. Nuorisolain mukaan kunnissa tuetaan nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistetään nuorten aktiivista kansalaisuutta ja nuorten sosiaalista vahvistamista sekä parannetaan nuorten kasvu- ja elinoloja. Nuorisolaki velvoittaa, että jokaisessa kunnassa on oltava paikallisten viranomaisten monialaisen yhteistyön yleistä suunnittelua ja toimeenpanon kehittämistä varten perustettuna nuorten palvelu- ja ohjausverkosto. Verkostoon tulee kuulua edustaja opetus-, sosiaali- ja terveys- ja nuorisotoimesta sekä työ- ja poliisihallinnosta. Lisäksi verkostoon voi kuulua puolustushallinnon ja muiden viranomaisten edustajia. (L 2006/72; Suomen Kuntaliitto 2013.)

Kunnat ovat siis hyvin keskeisessä asemassa nuorisotakuun toteuttamisessa, mutta kuitenkin kunnille ei ole osoitettu erillisiä tehtäviä, lainsäädännöllisiä vastuita tai resursseja nuorisotakuun toteuttamiseksi. Sisäministeri Päivi Räsänen (kd.) haluaisi siirtää vastuuta enemmän kunnille ja hänen mielestään kuntien pitäisi toimia omilla alueillaan vetureina takuun toteuttamisessa. (TS–STT 2013.) Toisaalta kunta- ja hallintoministeri Henna Virkkunen haluaisi kunnille enemmän vapausasteita nuorisotakuun toteuttamisessa. (Valtionvarainministeriö 2013.)

Tutkimustehtäväni on selvittää ensinnäkin, *miten kunnat aikovat toteuttaa nuorisotakuuta, kun suora lainsäädännöllistä ohjeistusta, velvoitetta tai resursseja nuorisotakuun toteuttamiseen ei ole osoitettu* ja toiseksi, *miltä kunta–valtio-suhde näyttää nuorisotakuun toteuttamisessa*. Tutkielmani on niin sanottu toimeenpanotutkimus, sillä tutkimustehtäväni yhtenä tavoitteena on selvittää, miten nuorisotakuun toimeenpanoa lähdetään toteuttamaan kunnissa. Toimeenpanotutkimus on viime vuosikymmenten yksi politiikan ja julkisen hallinnon tutkimuksen trendeistä. Toimeenpanotutkimuksen avulla politiikan toimeenpanoa on helpompi ymmärtää, sillä toimeenpanotutkimuksen tärkeänä tehtävänä on ollut tutkia politiikan siirtymistä hallituksesta kentälle. (Winter 2006, 163–164.) Tutkimustehtäväni on aiheellinen ensinnäkin siitä syystä, että kunnat ovat keskeisessä asemassa nuorisotakuun toteuttamisessa. Nuorisotakuuta ohjataan informatiivisin keinoin ja sen toteuttaminen koskee sekä valtiollisia että kunnallisia toimijoita, jolloin kunta–valtio-suhteen tarkastelu on perusteltua. Kunta–valtio-suhde ja toimeenpanotutkimus ovat lisäksi perinteisiä politiikan ja

julkisen hallinnon tutkimuksen kohteita. Koska nuorisotakuu on yksi hallituksen kärkihankkeista, sillä on myös poliittista painoarvoa. Nuorisotakuu on varsin ajankohtainen teema, joka on saanut paljon julkisuutta viime aikoina. Nuorisotakuulla on myös eurooppalainen ulottuvuus, sillä Euroopan komissio antoi joulukuussa 2012 jäsenmaille suosituksen nuorisotakuun (*Youth Guarantee*) toteuttamisesta. Euroopan komissio kehottaa jäsenmaita tarjoamaan alle 25-vuotiaille nuorille koulutus-, työharjoittelu-, oppisopimus- tai työpaikan neljän kuukauden sisällä työttömyyden alkamisesta tai opiskelun päättymisestä. Suomen nuorisotakuu toimii esimerkkinä Euroopan unionin tavoitteissa. (TEM 2011.)

Haen tutkimustehtävääni vastausta haastatteleamalla kolmen Pirkanmaan kunnan, Tampereen, Sastamalan ja Kangasalan, keskeisiä nuorisotakuusta vastaavia viranhaltijoita. Tutkielmani lähestymistapa noudattaa tapaustutkimusta, jolle on tyypillistä, että yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia tuotetaan yksityiskohtaista tietoa ja kerätystä aineistosta pyritään rakentamaan jotain yleisemmin kiinnostavaa. (Eskola & Saarela-Kinnunen 2007, 185.) Tampereen, Sastamalan ja Kangasalan edustajien näkemykset ja nuorisotakuun toteuttamissuunnitelmat muodostavat tutkielmassani tapauksen, jota vertaan kunta–valtio-suhteeseen ja informaatio-ohjauksen toimivuuteen – siis johonkin yleisempään.

Tutkielmani ensimmäisessä osassa luvussa kaksi esittelen tutkimustehtäväni kannalta oleellisen teoreettisen taustan. Tutkielmani käsittelee nuorisotakuun toteuttamista kunnissa, joten teoreettinen tarkasteluni perustuu kuntien tehtävien, itsehallinnon sekä kuntien ja valtion välisen suhteen ja sen kehittymisen tarkasteluun. Aloitan teorian esittelyn yleisemmältä tasolta tarkastelemalla luvuissa 2.1. ja 2.2. kuntien merkitystä ja tehtäviä sekä kunnallista itsehallintoa suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä. Luvussa 2.3. siirryn kuvaamaan kunta–valtio-suhteen kehittymistä tsaarin ajoilta tähän päivään. Kunta–valtio-suhde muodostaa tutkielmani kannalta tärkeän teoreettisen viitekehyksen, sillä tutkielmani toinen tehtävä on selvittää, miltä kunta–valtio-suhde näyttää nuorisotakuussa. Koska nuorisotakuusta ei ole säädetty erillistä kuntia velvoittavaa lakia, vaan sen toteuttaminen perustuu ennemminkin valtiolta tulevaan informaatioon ja suosituksiin, analysoin myös informaatio-ohjauksen toimivuutta kunnissa, ja esittelen luvussa 2.3.3 informaatio-ohjauksen teoreettista taustaa. Päätän teoreettisen taustan toimeenpanotutkimuksen historian ja yhden sen näkökulman, evaluaation eli arvioinnin esittelyyn. Kolmannessa luvussa esittelen nuorisotakuuta tarkemmin sekä sen toimenpiteiden tehtävien jakoa ja vastuita kuntien ja valtion välillä. Neljännessä luvussa esittelen tarkemmin tutkimustehtäväni, tutkielmani aineiston ja menetelmän, joiden avulla pyrin tutkimuskysymykseeni vastaamaan. Viidennessä luvussa esittelen tarkemmin haastatteluista saatua aineistoa, jota siirryn luvussa kuusi

analysoimaan. Päätän tutkielmani lukuun seitsemän, jossa esittelen tutkielmani johtopäätökset.

## **2. TEOREETTINEN TAUSTA**

### **2.1. Kuntien tehtävät ja merkitys suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä**

Kunnat muodostavat olennaisen osan suomalaisesta yhteiskunnasta. Kunnilla on tärkeä rooli ihmisten arkipäiväisten palvelujen järjestäjänä, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistäjänä, kansalaisten poliittisten vapauksien turvaajana ja paikallisen taloudellisen toiminnan edistäjänä. Kunnilla on vankka yhteiskunnallinen perusta ihmisten lähiyhteisönä ja poliittisten valintojen näyttämönä. Käytännössä kuntien rooli näkyekin niiden roolissa hyvinvoinnin, koulutuksen ja muiden perustarpeiden turvaajina. Vuonna 2008 tehdyn Kunnallisalan kehittämissäätiön kansalaismielipidemittauksen mukaan 85 prosenttia väestöstä yhtyy väitteeseen, että kunta on kansalaisten hyvinvoinnin keskeinen takaaja. (Haveri & Anttiroikko 2009, 192–193.)

Kuntalain mukaan kunnan tavoitteena on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan (L 1995/365.) Lain taustalla on ajatus siitä, että kunnan on joko yksin tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa huolehdittava sen järjestämisvastuulle annetuista palvelutehtävistä. Kuntien tärkeimpinä tehtävinä pidetään sosiaali-, terveys- ja sivistyspalveluita. Perustehtävien hoitaminen edellyttää kunnissa omaa todellista valtaa, taloudellisia ja henkisiä resursseja sekä elinvoimaa. Hyvinvointi ja elinvoima ovat toisistaan riippuvaisia, sillä kehittyvä elinvoima luo hyvinvointia ja elinvoimaan keskeisesti kuuluvat työ ja työpaikat tuottavat verotuloja ja sitä kautta edistävät hyvinvointia. Kuntien perustehtävän määrittelyyn lisähaasteita tuo se, että kunnat toimivat alueellisesti hyvin erilaisissa toimintaympäristöissä, joista edelleen nousee moninaisia strategisia haasteita. Alueellisen kehityksen muuttoliikkeestä ja väestön ikärakenteen kehityksestä johtuvan huoltosuhteen muutoksen vuoksi, kuntien mahdollisuudet selviytyä tehtävistään näyttävät eriytyvän entisestään. Kunnan menestyminen on entistä riippuvaisempi sen paikallisesta toimintaympäristöstä, maakunnasta, seudusta ja työssäkäyntialueesta. Paikallinen toimintaympäristö onkin kunnille olennainen mahdollisuuksien kenttä. (Asikainen 2011, 316; Majoinen 2011, 324–325.)



Kuntien merkitys on liitetty usein demokratian ja tehokkuuden arvoihin, sillä toimiva demokratia edellyttää kuntia. Kunta tarjoaa parhaan kanavan vaikuttaa paikallisiin asioihin, kannustaa ja opettaa osallistumaan ja vaikuttamaan yhteisiin asioihin sekä suojelee poliittisia vapauksia edustaessaan vastakkaisuutta keskittämisyhtymyksille. Tehokkuus puolestaan liittyy siihen, että kuntia tarvitaan palveluiden ja paikallisen koordinaation kehittämiseen, sillä monet politiikkasektorit ja palvelut ovat sidoksissa toisiinsa, jolloin paikallisella koordinaatiolla voidaan saavuttaa synergiaetuja. Tehokkuus myös liittyy siihen, että itsehallintoyhteisö luo elinvoimaa ja kasvua. Kunnilla on paikallisyhteisöinä parhaat tiedot paikallisista olosuhteista, joissa kuntien asukkaiden palvelutarpeet voivat vaihdella. Valtiollisella tai alueellisella tasolla määritellyt yhdenmukaiset politiikat ja ohjelmat eivät välttämättä kykene ottamaan huomioon riittävällä tasolla paikallisia olosuhteita, mikä saattaa aiheuttaa jopa politiikan tai ohjelmien epäonnistuminen. Haveri ja Anttiroikko ovat esittäneet, että jos kunnille taataan riittävä autonomia ja resurssit, vapaus ja vastuu generoivat yrittäjämäisenä toimintatapana. (Haveri & Anttiroikko 2009, 194.)

Eri tutkijat ovat esittäneet, että kunnilla on liikaa velvoitteita ja lakisääteisiä tehtäviä, mikä johtaa siihen, etteivät kunnat kykene enää suoriutumaan tehtävistään parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi kunnissa koetaan ongelmallisena niin sanottu yhtenäisyyskuntaperiaate, jossa kaikilla kunnilla on samat tehtävät ja velvoitteet riippumatta kuntien erilaisuudesta, koosta tai sijainnista. Tämä koetaan ongelmallisena, koska paikallisella tasolla, kunnissa, koetaan olevan paras tietämys siitä, mitä tehtäviä kunnan tulee ensisijassa hoitaa ja mihin palveluihin panostaa. (Kts. esim Majoinen 2011, 324; Nyholm 136–138; Rannisto 2011, 94–95.)

## **2.2. Kunnallinen itsehallinto**

Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon (PL 1999/713.) Kunnallinen itsehallinto voidaan määritellä monella tavalla. Sillä voidaan ensinnäkin itsehallintoperiaatteen mukaisesti tarkoittaa kansalaisten omaa vastuuta asioiden hoidosta, jolloin määritelmän taustalla on kaksi keskeistä arvoa: kunnallinen kansanvalta ja hallinnollinen tehokkuus. Toiseksi käsitettä voidaan jäsentää juridisen desentralistisen teorian kautta, jolloin kunnallisen itsehallinnon nähdään olevan valtion kunnille luovuttamaa valtaa. Kolmanneksi kunnallinen itsehallinto voi perustua hallinnollis-organiseen näkemykseen, jossa kunnilla nähdään olevan oikeus hoitaa omia tehtäviään ilman, että niitä olisi saatu valtiolta, koska kunta on historiallisesti vanhempi yhteisömuoto. (Rannisto 2011, 86–87.)

Neljänneksi Euroopan neuvoston paikallishallinnon peruskirjan kolmas artikla määrittelee paikallisen itsehallinnon tarkoittavan *paikallisviranomaisen oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti* (A 66/1991).

Suomalainen kunnallinen itsehallinto on eurooppalaisittain vahva. Kuntien asema on suojattu perustuslailla, kunnilla on verotusoikeus ja lisäksi erittäin laajat tehtävät. Vaikka käsitykset kunnista ja kunnallisen itsehallinnon merkityksestä vaihtelevat Suomessa, kuitenkin paikallinen itsehallinto on keskeinen osa suomalaista politiikkatraditiota. Suomessa on vallinnut laaja yhteisymmärrys siitä, että kunnilla on keskeinen merkitys hyvinvointipalveluiden järjestäjänä, mutta kuitenkin kuntien ja valtion keskushallinnon välillä on erimielisyyksiä siitä, millaiset vapausasteet kunnilla on päätettäessä palveluiden määrästä ja laadusta. Toisessa ääripäässä on näkemys, jossa kuntien rooli nähdään lähinnä valtakunnallisen palveluverkoston osana, jossa niiden tehtävä on lähinnä palveluiden järjestäminen joko yksin tai toisten kuntien kanssa. Toisessa ääripäässä on puolestaan näkemys, joka korostaa kuntien merkitystä elinvoimaa luovina yrittäjämäisinä yhteisöinä, jotka pelkän palveluiden jakamisen sijaan pyrkivät tulojen kasvattamiseen ja hoitavat tärkeää demokratiatehtävää. (Haveri & Airaksinen 2011, 52–55.)

Haveri ja Airaksinen pyrkivät hahmottamaan kuntaidean jäsentymistä kahdella ideologisella ulottuvuudella julkisen sektorin roolista ja paikallisesta itsehallinnosta: minimalistisella ja interventionistisella. Minimalistisessa käsityksessä julkisen sektorin rooli halutaan pitää mahdollisimman pienenä. Minimalistisen näkemyksen mukaan yksilöt, yksityinen sektori ja vapaaehtoissektori pystyvät parhaiten huolehtimaan yhteiskunnan tasapainoisesta toiminnasta. Näkemyksen mukaan erilaisille yhteisöille tulisi antaa mahdollisimman suuri vapaus toimia ja valtiolta tarvitaan ainoastaan väljää kehysohjausta jatkuvuuden ja ennustettavuuden turvaamiseksi. Interventionistisessa käsityksessä puolestaan korostetaan julkisen hallinnon interventioiden eli väliintulojen merkitystä yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuisissa. Interventionistinen näkemys puoltaa julkisen sektorin runsasta tarjontaa sekä toiminnan voimakasta sääntelyä, jota toteutetaan lainsäädännöllä ja muilla ohjauskeinoilla. (Mt., 55–58.)

Edelleen molemmat näkemykset voidaan jakaa kahteen ajattelutapaan: kuntien itseisarvoa korostavaan ja kuntien välinearvoa korostavaan. Minimalistinen ideologia, joka korostaa kuntien itseisarvoa, perustuu vahvasti ajatukseen, jossa kunnat nähdään alueyhteisöinä ja jossa korostetaan paikallisen itsehallinnon merkitystä erilaisten kehitysprosessien aikaansaamisessa. Kunnat nähdään alueellisina ja sosiaalisina yhteisöinä, jossa asukkaat

omistavat kuntansa ja voivat toteuttaa paikallisia valintoja. Kunnat eivät ole toteuttamassa vain palvelutehtäviä ja niiden johtamisessa on kyse asukkaiden hyvinvoinnin maksimoimisesta. Näkemys korostaakin kuntien erilaisuutta. Minimalistinen ideologia, joka korostaa kuntien välinearvoa, puolestaan pitää kuntien roolin suppeana, jossa kuntien tärkein tehtävä on tilata kuntien tärkeimmät palvelut yksityisiltä tuottajilta. Kuntalainen nähdään lähinnä asiakkaana, eikä kuntien yhteisöllisellä roolilla nähdä merkittävää arvoa. Malli korostaa yksilön valinnan merkitystä ja markkinoita. (Haveri & Airaksinen 2011, 55–57.)

Interventionistinen ideologia, joka korostaa kuntien itseisarvoa, pitää kuntia hajautetun järjestelmän osana, jossa kunnilla on merkittävä rooli toimintojen paikallisessa koordinaatiossa. Näkemyksessä kuntien hallintamalli ja suhde valtioon ja palveluja tuottaviin tahoihin nähdään verkostomaisena, jossa hallinnan keinot perustuvat pehmeään sääntelyyn, resurssi- ja kehysohjaukseen sekä instituutioiden muokkaamiseen. Interventionistinen malli, jossa korostetaan kuntien välinearvoa, näkee kunnat keskusjohtoisen palvelujärjestelmän osana, jossa kuntien tehtävänä on tuottaa palveluita samaan tapaan joka paikassa olosuhteista riippumatta. Malli on hierarkkinen ja siinä korostuu kuntien samanlaisuus. (Mt.,55–57.)

Kunnallista itsehallintoa voidaan tarkastella myös talouden näkökulmasta, jolloin kuntien itsehallintoa voidaan arvioida kunnan mahdollisuutena selviytyä tehtävistään. Talouden näkökulmasta tarkasteltuna itsehallinnolla tarkoitetaan kunnan mahdollisuutta päättää taloudestaan ja kunnan vastuuta tehtyjen päätösten seurauksista. Ajattelutavan mukaan täysin itsehallinnollinen kunta voisi päättää, mitä tehtäviä se tekisi ja mitä tehtäviä se mahdollisesti jättäisi tekemättä. Todellisuudessa kuntien itsehallinnolla on reunaehtoja myös taloudellisessa merkityksessä. Kuntien talous muodostuu kahdesta ulottuvuudesta: reaalityaloudesta ja rahataloudesta. Reaalityaloudella tarkoitetaan toimintaa, joka muodostuu kuntien palveluiden, esimerkiksi koulutuksen järjestämisen kautta. Jos kansantaloudessa on ongelmia, ne ovat useimmiten lähtöisin reaalityaloudesta ja kansantalouden kasvu on siten reaalityalouden kasvua. Reaalityalouden ongelmat heijastuvat edelleen rahatalouteen, jossa kysyntä ja tuotanto saattavat supistua, jolloin muun muassa työttömyys kasvaa. Rahataloudessa raha toimii reaalityalouden vaihdon välineenä ja reaalityalouden arvon mittana. Toisaalta kuntien toiminnassa raha on puutteellinen väline, sillä pääosa kunnan järjestämien ja tuottamien palveluiden rahoitus kootaan veroina ja valtionosuuksina. Kuitenkin raha on tärkeä arvon mittari, koska se määrittelee kunnan toimintaa ja voimavarojen ongelmia määrittäänsäkin usein euromääräisinä. (Meklin & Vakkuri 2011, 283–284.)

Kunnat ovat osa julkistaloutta. Julkistaloudella on allokatio-, tulonjako ja stabilisaatiotehtävä. Allokatiotehtävillä tarkoitetaan julkisten palveluiden kohdentamista kansalaisille, tulonjakotehtävillä pyrkimyksiä edistää oikeudenmukaista tulonjakoa, ja stabilisaatiotehtävillä pyritään taas vakaaseen kansantalouden talouskehitykseen. Julkisen talouden näkökulmasta peruskysymys on siinä, miten tehtävät ja rahoitusvastuu jaetaan valtion ja kuntien kesken. Kunnan tehtävät on säädetty lailla ja lakisääteisten menojen osuus kuntien toiminnassa on suuri. Sosiaali- ja terveystoimi muodostaa noin 51 prosenttia kuntien menoista ja opetus- ja kulttuuritoimi noin 24 prosenttia kuntien menoista. Kunnan itsehallintoa eli mahdollisuutta vaikuttaa palvelujen järjestämistehtävään, voidaan siis pitää melko vähäisenä. Lisäksi kunnat ovat eri asemassa itsehallinnollisen liikkumavaran suhteen. Myös palvelujen saavutettavuudessa kuntien välillä on suuria eroja. Kunnat voivat vaikuttaa jonkin verran palveluiden monipuolisuuteen, mutta niiden tulee kuitenkin ylittää minimitaso. Kunnille tuo tosiasiallista itsehallintoa myös se, että kunnat voivat vaikuttaa siihen, miten se järjestää palvelut. Kunnat voivat tehdä palvelut itse, järjestää ne yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai ostaa palvelut kuntaorganisaation ulkopuolelta. Kunnat voivat tuottaa palveluita esimerkiksi elämänkaariperiaatteen mukaisesti ja järjestää palvelut prosessiorganisaatioksi tai perinteisesti tehtäväkohtaisesti. Vaikka kuntien on hoidettava sille määrättyt tehtävät, on kunnilla kuitenkin suuri vapaus päättää tavoista, joilla se toteuttaa sille lainsäädännössä määrättyt tehtävät. (Meklin & Vakkuri 2011, 287–294.)

Voidaan pohtia, onko hyvän taloudellisen aseman omaavilla kunnilla laajempi itsehallinto kuin huonon taloudellisen aseman kunnilla ja mitä tapahtuu, kun niukkojen voimavarojen ongelma käy kunnalle ylitsepääsemättömäksi. Kun kunnan rahat loppuvat, niin loppuuko myös tosiasiallinen itsehallinto? (Mt., 283).

### **2.3. Kunta–valtio-suhde ja sen kehittyminen**

Julkinen hallinto muodostuu kunnista ja valtiosta. Julkisen hallinnon kokonaisuus on historiallisten ja ajankohtaisten syiden vuoksi ajoittain joko keskitettyä tai hajautettua. Keskitetyssä julkisessa hallinnossa kunnat ovat alisteisia valtiolle ja valtio ohjaa kuntien päätöksentekoa ja valintoja. Hajautetussa julkisessa hallinnossa kunnilla on mahdollisuus itsenäisesti ja vapaasti päättää omista asioistaan kuntien omien olosuhteidensa pohjalta. Molemmissa järjestelmissä valtio joka tapauksessa vaikuttaa kuntiin, jolloin kuntien on aina jossain määrin sisällytettävä omiin päätöksiinsä ja valintoihinsa valtion tavoitteet ja

preferenssit. Kunnat ja valtio ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Kunnat ovat palvelutuotannossaan valtiosta riippuvaisia ja valtio sääntelee kuntien toimintaa ja antaa niille uusia tulonjakotehtäviä. Valtio näyttäytyy kunnille monissa erilaisissa tehtävissä, rooleissa ja ulottuvuuksissa. (Harisalo & Rannisto & Stenvall 2012, 23.)

Suomalaisen julkishallinnon perusajatuksena on toiminut kaksitasoinen järjestelmä, jossa valta ja vastuut on jaettu kuntien ja valtion välille. Haverin ja Airaksisen (2011, 59–61) mukaan kuitenkin kuntien kehitys on mennyt suuntaan, jossa kuntahallinnon poliittinen tila kuihtuu ja kunta redusoituu julkisen hallintokoneiston jatkeeksi, jonka yhteisöllinen ja demokraattinen perusta on näennäinen ja kehittämiskyky vajavainen.

Kunta-valtio-suhdetta on mallinnettu eri tavoilla, eikä yhtä tyhjentävää esitystä suhteesta ole. Kunta-valtio-suhde on monisyinen suhde valtionhallinnon toimijoiden ja kuntien välillä, joka muuttuu jatkuvasti eri aikakausina. Kuntien ja valtion väliseen suhteeseen vaikuttavat toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, kuntien ja valtion roolit, politiikka sekä kuntien ja valtion välisen vuorovaikutuksen toimivuus. Käytännössä kunta-valtio-suhde muodostuu valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen kautta, joka vaikuttaa kunnan asemaan suhteessa valtioon. (Nyholm 2011, 128; Turkkila 2002, 34.) Sakari Möttösen (2011, 70) mukaan valtion ja kunnan välistä suhdetta ei pitäisi ensisijaisesti nähdä ohjaus- ja valtasuhteena, vaan sitä tulisi tarkastella julkisessa hallintojärjestelmässä sisäisenä yhteistyö- ja sopimussuhteena.

Möttösen mukaan suhde on molemminpuolinen riippuvuussuhde ja vaikka ne yhdessä muodostavat kokonaisjärjestelmän, on toimijoiden välillä jännitteitä ja ristiriitoja. Jännitteet ja ristiriidat syntyvät, koska valtio tarvitsee kuntia hoitamaan omaa tehtäväänsä, mikä aiheuttaa valtiolle tarpeen ohjata kuntia ja toisaalta kunnat vieroksuvat valtion ohjausta, koska ne pyrkivät säilyttämään ja vahvistamaan kuntalaisen osallistumiseen ja vaikuttamiseen perustuvaa itsehallintoa. (Möttönen 2011, 70–71.) Olennainen kysymys kuntien kannalta on se, minkä verran autonomiaa kunnilla on valtioon nähden, jolloin näkemykset kunnan ja valtion välisestä suhteesta liittyvät merkittävästi kysymykseen siitä, mikä on kuntien rooli ja asema valtiossa (Nyholm 2011, 130).

Yhteiskunnallisia tehtäviä alettiin siirtää erityislainsäädännön määräämällä pakolla kunnille jo 1800–1900-lukujen vaihteessa. Erityislainsäädännöllä säädettiin muun muassa yksityisten oppikoulujen, ammattioppilaitosten, kansan- ja työväenopistojen, työttömyyden ja köyhäinavustusten, kunnanlääkäripalvelujen, eläinlääkinnän ja rokotusten järjestämisestä kunnissa. Kunnilla säilyi kuitenkin melko suuri päätösvalta tehtävien toteutustavoista. Tehtävien pakolliseksi määräämisen ehtona oli valtion myöntämä avustus tehtävien

suorittamista varten. Valtionapujärjestelmä syntyi 1800-luvun lopussa ja se laajentui lähes kaikkiin kuntien toimintoihin. (Rannisto 2011, 91.)

Ajattelu muuttui merkittävästi 1960- ja 1970-luvuilla, kun hyvinvointivaltion palvelujärjestelmää alettiin luoda, sillä kun siihen asti kunnilla oli ollut valtaa palveluiden sisältöihin ja toteuttamiseen, valtio alkoi nyt määrittää toteuttamistavoitteita. Hyvinvointivaltiota luotiin valtion tiukalla ohjauksella, jossa valtio päätti siitä, minkälaisia palveluja kansalaiset olivat oikeutettuja saamaan. Kunnat olivat valtion tiukassa ohjauksessa ja niiden tehtävänä oli tuottaa hyvinvointipalveluja. Lakisääteinen valtiosuusjärjestelmä ohjasi tehokkaasti kuntien toimintaa ja vallitseva kuntakäsitys korosti palvelutehtävän hoitamista. (Rannisto 2011, 92; Möttönen 2011, 67.)

Hyvinvointivaltion rakentaminen ja laajentaminen merkitsi valtion ohjauksen tiukentumista yksityiskohtaisen lainsäädännön kautta. Kunnille asetettiin uusia lakisääteisiä tehtäviä, ja kuntien palvelujärjestelmät kehittyivät hyvin samankaltaisiksi. Lakiin perustuvan normiohjauksen lisäksi ohjausta valtion taholta tapahtui kohdennetun valtiosuusjärjestelmän ja yleiskirjeiden sekä ohjeiden avulla. Kunnan rooli oli valtiokeskeinen, ja kunnat nähtiin osana valtio-organisaatiota, jossa niiden rooli oli toimia valtion toimien täytäntöönpanoinstansseina. (Nyholm 2011, 131.)

Kun hyvinvointivaltio saatiin rakennettua, kotimaan ja kansainvälisen talouden olosuhteet alkoivat muuttua, josta seurasi kuntien ja valtion kulkeminen eri suuntiin (Harisalo & Rannisto & Stenvall 2012, 71). 1980-luvun alkupuolella syntynyt vastareaktio ja vaatimukset tiukan valtionohjauksen vähentämiseksi ilmenivät kolmelta suunnalta. Kunnat kokivat valtion suuren vaikutusvallan kaventavan demokratiaa ja itsehallintoa eikä keskitetyn ohjauksen nähty ottavan riittävästi huomioon paikallisia olosuhteita. Valtion näkökulmasta puolestaan silloisen valtiosuusjärjestelmän ei nähty kannustavan kuntia tehostamaan toimintojaan. Kuntien ja valtion väliseen suhteeseen välittyi myös ideologispainotteisia perusteita, kun alkoi esiintyä pyrkimyksiä kilpailuperusteiseen yhteiskuntaan siirtymiseksi ja uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*) opin omaksumiseksi. Uuden ideologian mukaan kunnat haluttiin nähdä keskenään kilpailevina itsehallinnollisina yksikköinä, joita valtionhallinto ei saanut ohjeistaa. (Mt., 71–72.)

Lakisääteinen valtiosuusjärjestelmä oli sekä kuntien että valtion näkökulmasta jäykkä ja byrokraattinen. Kuntataloudessa alkoi esiintyä merkkejä siitä, että jatkuva kasvu ei olisi mahdollista, vaan uusiin tarpeisiin vastaaminen edellyttäisi priorisointia ja resurssien siirtoja, mihin silloinen valtiosuusjärjestelmä ei kyennyt. Valtion puolella lakisääteinen

valtiosuusjärjestelmä koettiin ongelmalliseksi, sillä se kasvatti automaattisesti ja pysyvästi valtion menoja. Hallintoreformien aalto alkoi 1980-luvun loppupuolelta ja jatkui 1990-luvulle saakka. Muutos syntyi vapaakuntakokeiluna, jonka tavoitteena oli lisätä kuntien päätösvaltaa ja vähentää valtion ohjausta. Päätösvallan lisäykset olivat kuitenkin aika vähäisiä, mutta toisaalta vapaakuntakokeilu toi kuntien ja valtion suhteeseen uusia piirteitä, sillä kuntien asemaa ryhdyttiin tarkastelemaan myös kuntien oman toimintaympäristön ja toimivallan näkökulmista. Kuntien kannalta hallinnolliset muutokset tarkoittivat itsenäisempää sopeutumisvastuuta palveluiden ja resurssien suhteen. Uudistukset olivat periaatteellisia, joiden taustalla oli kunnallishallinnon tehostamisvaatimukset. Valtion resurssi- ja normiohjaus väheni huomattavasti, mikä johti samalla valtion ohjaustapojen muutokseen ja monimuotoistumiseen, kun kontrolli siirtyi enemmän informaalisiin muotoihin. (Möttönen 2011, 67–68; Nyholm 2011, 131.)

Keskeinen päätös toimivallan siirtämisestä paikallistasolle tehtiin valtiosuus uudistuksen yhteydessä. Vuonna 1993 toteutetussa valtiosuus uudistuksessa katkaistiin normien noudattamisen ja valtion rahoituksen välinen yhteys eli valtion rahoitus irrotettiin ohjauksesta. Aiemmistä tehtäväkohtaisista valtiosuuksista siirryttiin tarvepohjaisiin valtiosuuksiin. Kun ennen rahoitus tuli tehtävien mukaan, uudistuksen myötä rahoitus jaettiin niin sanottuna könttäsummana, jolloin kunnat saivat oikeuden itse päättää, mihin tarkoituksiin valtiosuudet käytetään. Kuitenkin opetustoimi jäi oppilaskohtaisen valtiosuusjärjestelmän piiriin. Uudistuksen myötä valtion ohjaus alkoi rakentua paikallisen päätöksenteon, voimassa olevan lainsäädännön ja informaatio-ohjauksen varaan. (Möttönen 2011, 68–69; Stenvall & Syväjärvi 2006, 31.)

### **2.3.1. Kunta–valtio-suhde 2000-luvulla: hallinnosta hallintaan ja verkostoihin**

Kuntien ja valtion välisen suhteen siirtyminen suorasta ja formaalista kontrollista sekä byrokraattisista hierarkioista epämuodollisempiin ja epäsuoriin ohjausmekanismeihin kuvastaa sitä yleistä kehitystä, jota suomalaisessa kirjallisuudessa on kuvattu siirtymisellä hallinnosta hallintaan (Nyholm 2011, 132). Suurimassa osassa teollisuusmaita on siirrytty hallinnan yleiseen tyyliin, jossa entistä enemmän nojataan ohjauksen epäsuoriin välineisiin samalla, kun julkisen hallinnon suorat säännökset ja komennot ovat vähentyneet. Koordinaation ja yhteistyön muodot ovat samanaikaisesti muuttuneet. (Peters 2006, 122–123.)

Hallinnan (*governance*) käsitteelle on monta määritelmää, ja siitä on tullut sekava konsepti. Sen käyttö voimistui 1990-luvulla ja se haluttiin erottaa hallinnosta (*government*). Yleisin hallinnan määritelmä sisältää uusia muotoja hallinnon ja yhteiskunnan suhteesta, jonka mukaan modernin yhteiskunnan perinteet sisältäen työnjaon valtion, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan välillä, ovat muuttuneet, ja erityisesti hierarkkiset valtion ja yhteiskunnan väliset suhteet ovat korvautuneet uusilla keskinäisillä muodoilla, kuten yksityisen ja julkisen sektorin välisellä yhteistyöllä. Toisen tulkinnan mukaan hallinta viittaa itse-organisoitumiseen ja organisaatioiden välisiin verkostoihin. Organisaatioille ja verkostoille on tyypillistä keskinäinen riippuvuus, resurssien vaihto, pelisäännöt ja merkittävä itsehallinto valtioon nähden. (Bogason 2006, 107.)

Koordinaation kehittämisen ja syventämisen tarve julkisessa hallinnossa on ollut näkyvässä teollisuusmaissa 2000-luvulta alkaen. Paineet horisontaaliselle hallinnolle heijastuvat eri toimijoiden julkisen sektorin roolia koskevista vaatimuksista, sillä ne asiat, joita julkinen hallinto nykyisin kohtaa, vaativat koordinoitumpaa toimintatapaa. Esimerkiksi asiat, jotka määrittellään koskettamaan jotain tiettyä ryhmää ja sen tarpeita, leikkaavat tavallisesti eri ministeriöiden rajoja ja vaativat suurempaa integraatiota olemassa olevien ohjelmien ja eri asiantuntijuuksien välillä. Koordinaatiota on lisätty myös erilaisten monialaisten ongelmien noustessa esiin nykyisessä hallinnossa ja julkisessa mielipiteessä. (Peters 2006, 120–122, 127.)

Hallinta on johtanut julkisen politiikan ja julkisten palveluiden monimutkaistumiseen sekä siirtymiseen hierarkkisista rakenteista verkostomaisiin toimintamalleihin, joilla on pyritty saamaan osapuolet sitoutumaan yhteisiin tavoitteisiin. Uuden hallinta-ajattelun yleistyessä 2000-luvulla myös verkostojen ja kumppanuuksien käyttö on lisääntynyt kunnissa, erityisesti kehittämispolitiikan toteuttamisessa. Kunnat hoitavat hallintasuhteitaan rakentamalla verkostoja ja yhteyksiä valtiovaltaan ja muihin kansallisen tason toimijoihin sekä kansainvälisiin toimijoihin. Kumppanuus- ja verkostomallit ovat usein joustavia, vapaaehtoisin intresseihin ja resurssien yhdistämiseen perustuvia organisointitapoja (Haveri & Anttiroiko 2009, 204–205.)

Valtion ohjaus ei aseta verkostomaiselle toiminnalle esteitä, vaan ennemminkin monet valtion ohjelmat kehottavat kuntia verkostoitumaan sekä keskenään että muiden toimijoiden kanssa. Verkostomaisesta yhteistyöstä on positiivista näyttöä sekä elinkeinotoiminnan että hyvinvointisektorin toiminnan alueilla. Kuitenkaan verkostomainen toiminta ei ole kunnissa niin yleistä, että sen perusteella voitaisiin ajatella, että kuntien kyky vasta ympäristönsä



muutoksiin on kasvanut. Verkostomaisen toimintatavan omaksumisen esteenä on Möttösen mukaan kuntien kykenemättömyys vähentää omien keskitettyjen ohjausjärjestelmien merkitystä. Verkostotoiminta vaatiikin uudenlaista logiikkaa, jossa uusi toimintatapa otetaan käyttöön vähitellen ja se edellyttää myös uudenlaista poliittista ja hallinnollista johtajuutta. Epäselvyyttä ja erilaisuutta tulisi sietää ja moninaisuutta pyrkiä hyödyntämään. Verkostomainen toiminta ei myöskään itsestään tuota ihmeitä, eikä verkostosuhde voi olla ainut ohjausmuoto, koska siihen liittyy riski kunnan sisäisen integraation vähenemisestä. (Möttönen 2011, 78–79.)

Hallinta-ajattelun mukaan kuntien ja valtion välisissä suhteissa on keskeistä se, miten eri toimijoilla on politiikassa ja hallinnossa mahdollisuus vaikuttaa siihen, mitä lainsäätäjä tekee tai voi tehdä. Tämä ajattelu onkin muokannut kunta-valtio-suhdetta epämuodollisempaan suuntaan 2000-luvulla. Keskitetyn normi- ja resurssiohjauksen rinnalle on tullut uusia eisitovia ohjauksen muotoja, kuten ohjelma-, tulos- ja tavoiteohjausta sekä informaatio-ohjausta. Ohjausta ja kunta-valtio-suhdetta ovat muokanneet myös neuvottelujärjestelmän kehittyminen, peruspalvelubudjetti ja peruspalveluohjelman lakisäätöistäminen sekä valtiosuusuudistus, jolla pyrittiin tehostamaan kuntatalouden koordinoitua valtion keskushallinnossa. Täten myös kunnat voidaan nähdä ennemminkin valtion kumppaneina kuin ohjattavina toimijoina, sillä kuntatasolla toteutetaan julkista politiikkaa, jossa kunta on subjekti valtio-osapuolen rinnalla. Tämän seurauksena valtionhallinnon valta kapenee ja ratkaisuja etsitään enemmän tasavertaisuuteen perustuvista lähtökohdista. Inga Nyholmin mukaan kuitenkin valtion kumppanuuteen perustuvan ohjausjärjestelmän kehittämistä näyttäisi heikentävän valtion samanaikainen pyrkimys vahvistaa omaa ohjausvaltaansa. (Nyholm 2011, 132–133.)

2000-luvulla voimistunut kehitys kuvastaa julkisen hallinnon kohtaamia yhä vaikeampia ja haastavampia ongelmia, joita pyritään ratkaisemaan yhteistyöllä, kumppanuudella ja verkostomaisilla johtamistavoilla. Tulevaisuuden tutkijat puhuvat kesyistä ja ilkeistä ongelmista ja heidän mukaansa kesyt ongelmat ovat ratkaistavissa rationaalisesti, mutta ilkeät ongelmat vaativat toimia useasta eri suunnasta, mikä tekee rationaalisen etenemisen mahdottomaksi. Kuntien on viime aikoina todettu kohtaavan ilkeitä ja tosi ilkeitä ongelmia. (Majoinen 2011, 325–326.)

### 2.3.2. Kunta–valtio-suhteen nykytila

Kuntien itsehallinnon on koettu kaventuneen valtion liian tiukan ohjauksen vuoksi. Yksityiskohtainen lainsäädäntö, velvoitteet ja tehtävät ovat lisääntyneet kunnissa ja samaan aikaan niihin varatut resurssit ovat olleet niukkoja (Nyholm 2011, 128). Möttösen mukaan valtio on pikkuhiljaa kiristänyt kuntien suoraa ohjausta muun muassa erillisvaltionosuuksien kautta lisäämällä kansalaisten subjektiivisia oikeuksia ja rakentamalla kontrolli- ja sanktiojärjestelmiä. Tämä näkyy kunnissa sektoriministeriöiden normiohjauksena, ohjelmien ja kehityshankkeiden lisääntymisenä, EU-direktiivien perusteella tapahtuvien määräysten ja kontrollin kasvamisena sekä kuntatalouden tiukentuneena ohjauksena (Möttönen 2011, 72–73).

Valtakunnallisella tasolla säädetyt kansalaisten subjektiiviset oikeudet pakottavat kunnat ohjaamaan resursseja juuri subjektiivisten oikeuksien hoitamiseen, vaikka jotkin muut asiat vaatisivatkin kunnassa enemmän toimenpiteitä. Tällöin ongelma liittyy resurssien lisäksi siihen, että kehittämistä vastuun ja harkintavallan on katsottu siirtyvän alhaalta ylös eli kunnilta valtiolle, mikä tarkoittaa kunnan yleisen toimialan ja itsehallinnon supistumista. Inga Nyholmin mukaan nykyinen suhde kuntien ja valtion välillä perustuu edelleen suhteellisen autonomian malliin, jossa ilmenee piirteitä sekä vuorovaikutusmallista että agenttimallista. Normiohjauksen näkökulmasta suhde näyttäytyy suhteellisen autonomian mallina, jossa on vuorovaikutteisia piirteitä, sillä kuntien vastuu- ja velvollisuussuhteet määrittyvät erilaisissa verkostoissa ja kuntien ja valtion välistä neuvottelujärjestelmää on kehitetty. Lisäksi kunnilla on valta ja mahdollisuudet itsenäisen politiikan toteuttamiseen. Toisaalta kumppanuuteen pohjautuva kehitys on saanut aikaan vastakkaisia muutoksia, sillä jossain määrin ohjaus on tiivistynyt. Lisäksi agenttimallia selittävät kuntien tulonmuodostus, sillä niissä kunnissa, joissa valtionosuudet muodostavat yli 90 prosenttia tuloista, voidaan autonomiamallin katsoa rapautuneen. (Nyholm 2011, 133–135.)

Gerry Stoker on kuvannut kunta–valtio-suhteen välisiä erilaisia rooleja ja muodostanut niiden perustella kolmijaon instituutioiden keskinäisistä suhteista. Kunta–valtio-suhde voi perustua suhteellisen autonomiseen malliin, agenttimalliin tai vuorovaikutusmalliin. Mallista riippuu, onko kunta suhteessa valtioon heikko, vahva vai tasavertainen kumppani. Suhteellisen autonomian mallissa kunnilla on tietty itsenäisyys, joka muodostuu valtiollisesti määritellyissä puitteissa. Valtion mahdollisuudet puuttua kuntien omiin asioihin on kuitenkin rajoitettua ja kunnat toteuttavat omaa politiikkaa, joka on suhteellisen itsenäistä. Kuntien tulot koostuvat suurelta osin kunnallisveron tuotoista. Agenttimallissa kunnat nähdään osana

valtiokoneistoa, jossa kuntien tehtävä on lähinnä toteuttaa keskushallinnon politiikkaa. Agenttimallissa kuntien tehtävät säädetään yksityiskohtaisella lainsäädännöllä ja kuntien tulot muodostuvat lähinnä valtionosuuksien ja valtionavustusten kautta. Vuorovaikutusmallissa taas kuntien ja valtion välinen suhde muodostuu erilaisten suhdeverkostojen kautta ja vastuu ja velvollisuussuhteet määräytyvät lähinnä neuvottelujen ja käytännön kautta. Mallille on tunnusomaista se, että kunnat ja valtio tekevät yhteistyötä. Kunnat saavat tulonsa sekä valtionosuuksista että kunnallisveroista. (Stoker 1991, 6; Turkkila 2002, 35.) Suomessa kuntien ja valtion yhteistyö ja tulonmuodostus pohjautuu verotukseen ja valtionosuuksiin ja Ilona Turkkilan (2002, 35) mukaan suomalainen kunta-valtio-suhde on yhdistelmä vuorovaikutusmallia ja suhteellisen autonomian mallia.

Kuntien vahvuuden ja itsehallinnon koetaan usein liittyvän kuntien tehtävien määrään tai budjetin kokoon ja kuntaa pidetään sitä vahvempana mitä enemmän sillä on tehtäviä. Toisaalta tehtävien ja niiden suoritusta koskevien sääntelyiden määrä on lisääntynyt, jolloin tehtävien ylikuormasta on pikemminkin tullut itsehallinnon este ja kunnat ovat joutuneet panostamaan yhä enemmän asioihin, joissa niillä ei ole juurikaan päätösvaltaa. Kunnissa vallitseva huoli toimintojen hajautumisesta ja palveluiden etäännyttämisestä aiheuttaa pelkoa myös paikallisen päätöksenteon katoamisesta. Toimintojen hajauttaminen lisää tarvetta koordinaatiolle ja kokonaisuuden hallinnalle. (Haveri & Airaksinen 2011, 56–59.)

Kunta–valtio-suhteen nykytila, jossa on piirteitä sekä vuorovaikutteisesta suhteellisen autonomian mallista että agenttimallista, kuvastaa suhteen nykypäivän problematiikkaa eli sitä, että suhteen luonne on monitahoinen. Suhteen ääripäitä edustavat agenttimalli ja vuorovaikutteinen kumppanuus sekä niiden ääripäissä edelleen kunnan ja valtion keskinäiset roolit ja ohjaustavat muodostuvat aina kulloisenkin agendan mukaan, jolloin ne vaihtelevat. (Nyholm 2011, 135.)

Turkkilan mukaan eri kunnat kokevat olevansa erilaisessa asemassa suhteessa valtioon. Pienissä kunnissa on kannettu huolta siitä, että valtionhallinto vetäytyy koko ajan kauemmas kunnista sekä fyysisesti että henkisesti. Kunnan omalla asenteella koetaan olevan myös merkitystä siihen, minkälainen suhde sillä on valtioon. Kunnat myös toivovat, että yhteistyö valtion kanssa perustuisi reiluihin pelisääntöihin. (Turkkila 2002, 53–54.)

Harisalo, Rannisto ja Stenvall ovat tutkineet kuntien luottamusta valtioon. Luottamuksen tilaa selvitettiin lähettämällä kyselylomake kaikkien Suomen kuntien kunnanjohtajille ja kunnanhallituksen puheenjohtajille. Puheenjohtajista 46 prosenttia ja kunnanjohtajista 50 prosenttia vastasi kyselyyn. Heidän mukaansa kuntien suhteet valtioon ovat jatkuvassa

muutoksessa ja suhteet koetaankin epävarmoiksi, vaikeasti ennakoitaviksi ja hallitsemattomiksi. Jatkuvasti muuttuvat olosuhteet lisäävät kehitystä, jossa kunnat ja valtio alkavat arvottaa eri asioita ja samoja asioita eri tavalla, mikä vaikeuttaa niiden välistä sopimista eri asioista. Valtion olisikin hyvä hajauttaa valtaansa kunnille ja antaa niille vapautta tehdä omia ratkaisujaan ja innovaatioitaan tai vastaavasti valtion olisi otettava suurempi vastuu kuntien asioiden hoidosta. (Harisalo & Rannisto & Stenvall 2012, 41.)

Kunnissa tunnetaan tietynasteista epäluottamusta valtiota kohtaan. Epäluottamus voi kuitenkin olla hyödyllistä, jos se kannustaa valtiota ottamaan paremmin huomioon kuntien näkemykset. Haverin ja kumppaneiden mukaan kunnissa kuitenkin luotetaan suhteellisen vahvasti valtion tekniseen osaamiseen ja siihen, että kaikki velvollisuudet hoidetaan hyvin ja tehokkaasti. Toisaalta kunnissa luotetaan vain maltillisesti valtion strategiseen ongelmanratkaisukykyyn. Kunnissa ei myöskään uskota, että valtio vahvistaisi kuntien itsehallintoa tulevaisuudessa eikä valtion kumppanuuteen luoteta. (Mt.,41.)

Harisalo, Rannisto ja Stenvall tutkivat edelleen kuntien luottamusta eri ministeriöihin (yhteensä yhdeksän). Heidän mukaansa kunnat eivät juuri luota ministeriöihin ja niiden kykyyn edistää kunnallista intressejä. Toisaalta kunnissa luotetaan ministeriöiden ammatilliseen osaamiseen tehtävien hoidossa. Kunnanjohtajilta ja kunnan hallituksen puheenjohtajilta kysyttäessä ministeriöiden halusta ottaa kuntien intressit huomioon, luotetuin ministeriö oli työ- ja elinkeinoministeriö. Muista nuorisotakuusta vastaavista ministeriöistä opetus- ja kulttuuriministeriö oli puheenjohtajien mielestä kolmanneksi luotetuin ja sosiaali- ja terveysministeriö neljänneksi luotetuin. Kunnanjohtajien arvioissa opetus- ja kulttuuriministeriö oli neljänneksi luotetuin ja sosiaali- ja terveysministeriö toiseksi viimeinen. (Mt., 63–64.)

Kysyttäessä ministeriöiden toiminnan ennustettavuudesta sekä kunnanjohtajat että puheenjohtajat arvioivat työ- ja elinkeinoministeriön olevan neljänneksi ennustettavin. Kunnanhallitusten puheenjohtajat pitivät opetus- ja kulttuuriministeriötä kaikkein ennustettavimpana ministeriönä, kun taas kunnanjohtajat arvioivat sen ennustettavuuden sijalle kuusi. Sosiaali- ja terveysministeriön ennustettavuutta sekä kunnanjohtajat että puheenjohtajat pitivät toiseksi huonoimpana. Kysyttäessä arvioita ministeriöiden ammattitaidoista nuorisotakuusta vastaavista ministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriö arvioitiin kaikkein ammattitaitoisimmaksi. Kunnanjohtajat pitivät opetus- ja kulttuuriministeriötä ammattitaitoisimpana ministeriönä ja puheenjohtajat kolmanneksi ammattitaitoisempana. Kunnanjohtajat arvioivat työ- ja elinkeinoministeriön sijalle viisi ja

puheenjohtajat sijalle kuusi. Sosiaali- ja terveysministeriö sijoittui puheenjohtajien arvioissa sijalle viisi ja kunnanjohtajien arvioissa puolestaan toiseksi viimeiseksi. (Harisalo & Rannisto & Stenvall 2012, 63–66.)

### **2.3.3. Informaatio-ohjaus**

Ohjaus on julkisen politiikan toteuttamisen olennainen osa, jonka avulla ohjataan hallintoa tai sen osaa toteuttamaan demokraattisesti tehtyä politiikkapäätöstä tai ohjelmaa. Ohjausvoimalla tarkoitetaan valtaa ja oikeutta vaikuttaa toisen toimintayksikön käyttäytymiseen. Valta ja oikeus perustuvat yleensä asiaan tai asiantuntemukseen ja usein myös säädöksiin. Ohjausimpulssilla tarkoitetaan keinoa tai herätettä, jonka ohjaava taho lähettää ohjattavalle, jotta saisi aikaan toivottavaa käyttäytymistä. Ohjauksella voi olla sekä suoria että välittömiä vaikutuksia ja esimerkiksi kuntatoimija voi muuttaa tai jatkaa toimintansa valtion keskushallinnon linjausten mukaisesti saamansa informaation perusteella. Ohjauksen vaikutus on suoraa ja toiminnallisesti vaikuttavaa, kun tapahtuu joitain havaittavia muutoksia, esimerkiksi kuntapäätäjät alkavat ratkaista esiintyviä ongelmia. Ohjauksen vaikutus on puolestaan välillistä, kun esimerkiksi kuntatoimija havaitsee tai tunnistaa ongelman tai kehittämiskohteen. Informaatio-ohjaus on luonteeltaan ei-sitovaa, joten ohjauksen kohteena olevalla toimijalla on aina toiminnassaan vapausasteita, jolloin toimija voi olla tekemättä mitään tai päätyä esimerkiksi erilaiseen ratkaisuun kuin mitä ohjaava taho toivoisi. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 17–18.)

Ohjauskeinot voidaan jakaa negatiivisiin ja positiivisiin ohjauskeinoihin. Negatiivinen ohjauskeino on sellainen, joka on rankaiseva tai epäedullinen ohjattavalle kohteelle, kun taas positiivinen ohjauskeino palkitsee tietystä käyttäytymisestä. Ohjauskeinoja jaotellaan myös sen mukaan, mihin ohjaus kohdistuu. Ohjaamaan voidaan pyrkiä kiinnittämällä huomio panoksiin, kuten henkilöstön määrään, prosesseihin eli tapoihin tuottaa tulosta, tuloksiin ja tuotoksiin tai vaikutuksiin. Informaatio-ohjauksen keinoin voidaan välittää kaikista edelle mainituista tekijöistä tietoa. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 18; Vedung 1997, 122–127.)

Informaatiolla yritetään vaikuttaa ihmisiin välittämällä tietoa ja lisäämällä vuorovaikutusta tietystä asiasta. Informaatiota voidaan tuottaa erilaisin muodoin. Tärkeät julkiset ohjelmat vaativat hyvää informoimista. Julkisen sektorin tulee tiedottaa, mitä ohjelmalla tavoitellaan kaikille niille keitä se koskettaa. Jotta esimerkiksi laki tai asetus olisi tehokas, tulee kohderyhmän olla tietoisia sen olemassaolosta ja sisällöstä. Valtion desentralisaation

leviämisen myötä hajautetut toimet korvaavat keskittämisen, jolloin päätösvalta siirtyy ylemmiltä tahoilta alemmilla ja samalla jakautuu useammalle taholle, jolloin tiedonkulun merkitys korostuu. (Vedung 1997, 129–134; Turkkila 2002, 33.)

Kun valtion normiohjausjärjestelmää alettiin purkaa 1980-luvulta alkaen, ohjausjärjestelmän ongelmaksi muodostui kaksi kysymystä: miten valtion alulle panemat uudistukset saadaan toteutumaan kuntatasolla ja miten taataan sellaiset yhdenmukaiset palveluiden toimintakäytännöt, että kansalaisten tasa-arvoisuus säilyy. Valtion uudistusten toimeenpanossa on ruvettu käyttämään informaatio-ohjausta, jolla tarkoitetaan ohjausmuotoa, jossa valtio tuottaa tutkimuksiin ja selvityksiin perustuvaa tietoa, jota kuntien pitäisi hyödyntää omissa toiminnoissaan. (Möttönen 2011, 71.)

Informaatio-ohjauksella tarkoitetaan sellaista tiedon välittämistä ja jakamista, jolla pyritään vaikuttamaan ohjauksen kohteena olevaan toimijaan. Informaatio-ohjauksen tavoitteena voi olla esimerkiksi välittää palveluiden tuottajille, kuten kuntapäätäjille tietoa, joka auttaa heitä kehittämään omaa toimintaansa ja tuottavuutta. Lisäksi sen tavoitteena voi olla osaamisen kehittäminen, tiedon lisääminen yleisesti sekä normi- ja resurssiohjauksen ja ylipäätään julkisen politiikan toteutuksen varmistaminen. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 14–17.)

Voidaan ajatella, että lähes kaikenlainen ohjaus sisältää informaatiota, sillä esimerkiksi resurssien kohdentaminen voi tuottaa kuntatoimijoille tietoa siitä, mitä pidetään merkittävänä. Tyypillisiä informaatio-ohjauksen muotoja ovat koulutukset sekä erilaisten tilasto- ja tutkimustietojen, rekisteritietojen, oppaiden, suositusten ja muiden julkaisujen laatiminen ja tiedottaminen. Myös tavoitteet ja linjaukset sekä politiikkalinjaukset ovat informaatio-ohjausta, sillä niistä välittyy tieto siitä, mikä on tärkeää ja keskeistä. Informaatio-ohjaus ei ole aina vain faktoja sisältävää, vaan se voi sisältää myös suosituksia ja arvotyypistä informaatiota, kuten esimerkkejä siitä, mikä on hyvää tai huonoa käyttäytymistä. Informaatio-ohjauksen muotojen sisällöt voivat olla kuvauksia, vertailuja, ideaaleja parhaasta mahdollisesta toimintatavasta tai näiden kaikkien yhdistelmiä. Kuvauksessa saattaa olla esimerkiksi jonkun kunnan tai organisaation tilannekuvaus, kun taas vertailussa kunnan toimintaan suhteutetaan muihin/toiseen kuntaan. Informaatio-ohjaus voi olla sekä suullista että kirjallista ja sen kohteena voivat olla erilaisia ryhmiä. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 18–20, 30; Vedung 1997, 122–127.)

Viime vuosina informaatio-ohjauksen tärkeys on vahvistunut hallinnossa. Sitä pidetään käyttökelpoisena ja tarkoituksenmukaisena erityisesti sellaisessa hallintotavassa, joka perustuu asiantuntemukseen, tuloksiin ja itsenäisiin tulosityksiköihin. Informaatio-ohjauksen tarkoituksenmukaisuus perustuu käsitykseen siitä, että organisaatiot toimivat tiedon varassa ja tietoa käytetään toiminnallisista syistä. Tieto voidaan nähdä organisaation menestymistä edistävänä tekijänä, jossa tiedon laatu ja sen käyttö ovat informaatio-ohjauksen kriittisiä tekijöitä. Hyvinä informaation kriteereinä voidaan pitää ajantasaisuutta, täydellisyyttä ja paikkaansa pitävyyttä. Informaation laatuun vaikuttaa myös sen sisällön laajuus, sillä usein informaatiota välitetään vain siitä, *mitä* tulisi tehdä, kun taas laajemman näkökulman mukaan informaatio-ohjauksessa tulisi kertoa, *miten* asioita pitäisi toteuttaa. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 20, 24–26.)

Onnistuneen ohjauksen kriteerejä ja edellytyksiä ovat selkeät ja vakaat tavoitteet, kyky mitata toteutusta ja lopputulosta sekä riittävä aika toimeenpanolle. Hyvässä ohjauksessa julkisen politiikan muotoilun ja julkisen politiikan toteuttamisen tulisi liittyä toisiinsa, sillä mitä tiiviimmin ohjaus on osa toimeenpanoa, sitä vaikuttavampaa se on. (Mt., 30–31.)

Informaatio-ohjauksen voimistuminen on liittynyt sekä kuntien vapausasteiden lisääntymiseen että itsehallinnon kasvukehitykseen, eikä tämän muutoksen suuntaa ole kaikki hyväksyneet täysin varauksetta. Informaatio-ohjauksesta on esitetty kriittisiä näkemyksiä valtion taholta, sillä sitä ei aina pidetä riittävän tehokkaana ohjausmuotona kuntien ohjaamisessa (Mt., 14). Informaatio-ohjauksen avulla voidaan saada vaikutuksia ohjauksen kohteena olevan käyttäytymiseen, mutta sen vaikutuksia on pidetty odotuksiin nähden vähäisinä ja ennemminkin tavoitteesta poikkeavina. Tämä on saattanut johtaa informaatio-ohjauksen tiukentumiseen ja siitä osittaiseen luopumiseen. (Mt., 18.)

Myös valtioneuvoston kanslian raportissa todetaan, että ei-sitovien suositusten ohjausvaikutukset ovat osoittautuneet tehottomiksi lasten, nuorten ja perheiden palveluissa (Valtioneuvoston kanslia 2013). On myös esitetty, että virkamiehet käyttävät tietoa pinnallisesti ja sattumanvaraisesti, eivätkä he ehdi paneutua kunnolla saatavissa oleviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Herbert Simonin mukaan organisaatiot toimivat aina enemmän tai vähemmän puutteellisen tiedon varassa. Simon käyttää tästä nimitystä *rajoitettu rationaalisuus*, jolla tarkoitetaan sitä, että jokaista tulevaisuudenvalintaa ei ole mahdollista täysin tuntea tai ennakoida. Simonin mukaan täydellistä rationaalisuutta rajoittavat tiedollisen

resurssien rajallisuus, tiedon hankinnan ja käsittelyn rajoitteet, aikarajoitteet ja ongelmien lukumäärä. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 24–26; Harisalo ym. 2007, 67–68.)

Valtionvarainministeriön selvityksen (2006) mukaan valtion keskushallinnon toteuttama informaatio-ohjaus on suhteellisen hajallaan olevaa ja koordinoimatonta. Informaatio-ohjauksen nykytilaa voidaan kuvata minimalistisen mallin avulla, jossa ohjaava yksikkö tuottaa suuren määrän ohjausimpulsseja, jotka käytännön informaatio-ohjauksessa näyttäytyvät epäyhtenäisinä kokonaisuuksina, jotka eivät ole vuorovaikutteisia. Näin ollen ohjauksen kohteena oleva yksikkö joutuu niin sanottuun ohjaustulvaan, joka aiheuttaa sen, että suuri osa informaatio-ohjauksen sisällöstä hämärtyy tai katoaa kokonaan. Tämä heikentää samalla informaation hyödynnettävyyttä. Näin tapahtuu usein esimerkiksi arviointitiedolle, sillä tietoa tulee paljon, ja se ei useinkaan sisällä yksiselitteistä ja helposti tulkittavaa informaatiota. Informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta kyseenalaistetaan ja se nähdään lähinnä normi- ja resurssiohjausta täydentävänä ohjausmuotona. Valtion keskushallinnon tasolla informaatio-ohjauksen ongelmia nähdään aiheuttavan kuntien kapasiteetti- ja osaamisvaje tiedon hyödyntämisessä, kun taas kuntatoimijat pitävät puutteellisia aika- ja talousresursseja sekä epäyhtenäisyyttä ohjauksen toteutuksen ja sisällön välillä ongelmia aiheuttavina tekijöinä. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 86.)

Tiedon ja sen saamisen merkitys korostuu kunnan ja valtion välisissä suhteissa. Kunnan toiminta onkin yhä useammin reagoivia sen toimintaympäristöstä tulevaan ärsykkeeseen. Turkkilan mukaan monet kunnat kokevat, että valtion ja kuntien välistä yhteistyötä heikentää se, että valtion ja kuntien välinen viestintä ei ole kunnossa. Kunnissa koetaan, että valtio ei joko osaa tai halua ilmaista riittävän selkeällä tavalla aikeitaan kunnille tai kunnat eivät osaa tulkita valtion lähettämiä signaaleja. (Turkkila 2002, 55.)

#### **2.4. Toimeenpanotutkimuksen lähtökohdat**

Vaikka toimeenpanotutkimuksen kenttä on vasta lähes 30 vuotta vanha, toimeenpanoa on jo analysoitu monista erilaisista näkökulmista. Viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana toimeenpanotutkimuksesta ei ole muodostunut yleistä teoriaa, vaikka moni toimeenpanotutkija on kehittänyt siitä erilaisia teorioita. Toimeenpanotutkimukselle onkin tyypillistä monenlaiset erilaiset lähestymistavat, kuten erilaiset tutkimusstrategiat, evaluaatiolle eli arvioinnille muodostetut standardit, metodit ja käsitteet sekä erilaiset keskeiset aihealueet. (Winter 2006, 151.)



Toimeenpanotutkimus on ollut viime vuosikymmeninä yksi politiikan, julkisen hallinnon ja julkisen politiikan tutkimuksen trendeistä. Toimeenpanotutkimus julkisen hallinnon ja politiikan tutkimuksessa on kuitenkin vielä suhteellisen nuori tutkimusalue. Toimeenpanotutkimus on vahvistanut julkisen politiikan näkökulman nousua julkiseen hallintoon, jossa sen tärkeänä tehtävänä on ollut tutkia, kuinka politiikka siirtyy hallituksesta kentälle. Tämä tutkimus on ollut merkittävää, sillä se on auttanut ymmärtämään monimutkaista politiikan toimeenpanoa. Tutkimuksissa on osoitettu erilaisia tekijöitä, jotka voivat estää tai edistää toimeenpanon onnistumista. Toimeenpanotutkimus on myös levinnyt erityisiin aiheisiin, kuten koulutukseen, terveyteen, lainsäädäntöön, talouteen ja ympäristöön. (Winter 2006, 163–164.)

Toimeenpanotutkimuksen pioneerina pidetään Jeffrey Pressmanin ja Aron Wildavskyn vuonna 1973 julkaisemaa *Implementation* -teosta. Teoksessa heijastui toimeenpanotutkimuksen niin sanottu pessimistinen näkökulma, sillä tuohon aikaan suurin osa toimeenpanotutkimuksesta keskittyi toimeenpanon ongelmiin, esteisiin ja epäonnistumisiin. Tuohon aikaan monissa toimeenpanotutkimuksissa keskiössä olivat federalistisen, alueellisen, valtiollisen ja paikallisen hallinnon toimijat, tuomioistuimet, keskeiset etujärjestöt, yksityiset yritykset ja media. Pressman ja Wildavsky esittivät tutkimuksessaan, että moninaisten toimijoiden väliset erilaiset näkökulmat, prioriteetit ja ajanjaksot voivat aiheuttaa viivytyksiä, sekaannuksia ja jopa epäonnistumisia poliittisessa toimeenpanossa. (Mt., 151–152.)

Toimeenpanotutkimuksen toinen aalto alkoi 1980-luvulla. Kun aiemmat toimeenpanotutkimukset olivat olleet tutkimuksia ja teoriaa luovia, toisen sukupolven tutkijoiden tavoitteena oli saavuttaa teorian kehittämisessä uusi taso rakentamalla teoreettisia viitekehyksiä analyyseille, jotka voivat edelleen ohjata empiiristä analyysiä. Joissain toimeenpanotutkimuksissa oli lisäksi aiempaa optimistisempia näkökulmia, sillä niiden tarkoitus ei ollut vain selvittää, mitkä tekijät saattavat vaikeuttaa toimeenpanon onnistumista. Mallien rakentaminen ja tutkimusstrategiat johtivat kuitenkin vastakkainasetteluun niin sanotun ylhäältä–alas ja alhaalta–ylös -näkökulmien välille poliittisen toimeenpanon tutkimuksissa. Ylhäältä–alas ja alhaalta–ylös -näkökulmat toimeenpanotutkimuksessa olivat hyödyllisiä sen vuoksi, että niissä kiinnitettiin huomiota siihen, että sekä ylä- että alatasoilla on merkittävä rooli toimeenpanoprosessissa, mutta pitkällä tähtäimellä taistelu näiden kahden näkökulman välillä ei ollut hedelmällistä. Jotkut tutkijat suosittelivatkin käyttämään molempia lähestymistapoja, koska molemmissa tarjotaan arvokkaita oivalluksia politiikan tekijöille. (Mt., 152.)

Toiset tutkijat ovat yrittäneet ratkaista vastakkainasettelun täsmentämällä niitä olosuhteita, joissa toinen näkökulma saattaa olla relevantimpi kuin toinen. On esitetty, että ylhäältä–alas -näkökulma sopisi parhaiten toimeenpanotutkimuksiin, joissa poliittisia osa-alueita hallitsee erityinen lainsäädäntö, rajoitettu tutkimusrahoitus tai jossa toimeenpanon edellyttämä tilanne on rakennettu kohtuullisen hyvin. Alhaalta–ylös -näkökulma sopii puolestaan paremmin tilanteisiin, jossa useat eri politiikan osa-alueet liittyvät erityiseen ongelmaan ja jossa ollaan kiinnostuneita eri osa-alueiden välisestä dynamiikasta. Toisaalta perinteiseen julkiseen hallintoon perustuva ylhäältä–alas näkökulmaa pidetään tarkkana kuvauksena toimeenpanoprosessista silloin, kun politiikka on selkeää ja konflikteja asiasta ei juuri esiinny. Lisäksi jotkut ylhäältä–alas -mallit soveltuvat silloin, kun konfliktien määrä on suuri ja kunnianhimo asiasta alhaista, jolloin toimeenpanon rakentaminen on erityisen tärkeää. Sen sijaan alhaalta–ylös -mallien nähdään tarjoavan tarkan kuvauksen toimeenpanoprosessista silloin, kun politiikka on kunnianhimoista ja konflikteja ei juuri esiinny. Kun sekä konflikteja että kunnianhimoa esiintyy, molemmilla malleilla on jotain relevanssia. (Winter 2006, 154.)

## **2.5. Evaluaatio**

Evaluaatio on yksi toimeenpanotutkimuksen lähestymistavoista (Winter 2006, 151). Evert Vedung määrittelee evaluaation eli arvioinnin toiminnaksi, jossa julkisen hallinnon toimia ja tuloksia seurataan, systematisoidaan ja luokitellaan. Hänen mukaansa evaluaatio on välttämätöntä, sillä modernin valtion interventiot eli väliintulot ovat nykyisin niin laajoja, niiden toimeenpano on monimutkaista ja mahdolliset seuraukset voivat olla niin kauaskantoisia, että toimintojen systemaattinen seuraaminen on tarpeellista. Evaluaatio määritellään huolelliseksi ja jälkikäteiseksi arvioinniksi niistä julkisen hallinnon tuottamista hyvistä ja hunoista puolista, hyödyistä ja arvoista sekä valtion väliintuloista, tuotoista ja tuloksista, joiden on tulevaisuudessa tarkoitus toimia käytännön tilanteissa. Evaluaation määritelmä on kuitenkin kiistanalainen ja siitä on monenlaisia tulkintoja. (Vedung 1997, 2–3.)

Evaluaatio liittyy valtion toimiin vain silloin, kun on suunnitteilla poliittisia tai hallinnollisia muutoksia, jotka liittyvät esimerkiksi yleiseen julkiseen toimintaan tai menettelytapaan, yhteiskunnallisiin ohjelmiin ja julkisiin palveluihin. Usein julkiset interventiot koostuvat sekä aineellisista että prosessisuuntautuneista ohjelmista. Aineelliset ohjelmat liittyvät johonkin toimialaan, kuten energia-alaan, hyvinvoinnin aloihin tai kilpailukykyyn liittyviin asioihin. Prosessorientoituneet väliintulot, kuten hallinnolliset reformit liittyvät monesti suunnattujen

toimenpiteiden ideoihin, joita julkishallinto ohjaa itse. Hallinnolliset uudistukset liittyvät usein tulosjohtamisen ja prosessijohtamisen vastakkainasetteluun, hajauttamiseen, uusiin budjetointivälineisiin ja -tapoihin, muutoksiin paikallisessa hallinnossa tai muihin prosesseihin, jotka muokkaavat instituutioita. (Vedung 1997, 3–4.)

Vedungin mukaan arvioitaessa julkisen hallinnon väliintuloja tulisi tarkastella enemmän väliintulojen poliittisia välineitä. Julkisen politiikan välineet ovat keinoja, joiden avulla julkisen sektorin viranomaiset käyttävät valtaa vaikuttaakseen yhteiskunnalliseen muutokseen tai saadakseen tukea. Vedungin mukaan julkisella politiikalla on käytössään kolmenlaisia vaikuttamisen välineitä: keppi eli sääntely, porkkana eli taloudelliset keinot ja saarna eli tieto. Sääntely on julkisen sektorin keskeinen vallankäytön elementti. Sääntely perustuu hierarkiaan ja auktoriteettiin, jossa toimenpiteiden kohteina olevien tulee tehdä, kuten valtiovalta säättää. Sääntely pitää sisällään välineitä, joita julkinen hallinto käyttää vaikuttaakseen ihmisten käyttäytymiseen. Sääntelyyn liittyy usein negatiivisia sanktioita, kuten sakkoja. Taloudellisissa keinoissa joko jaetaan resursseja tai niitä otetaan pois. Niiden avulla joku toiminta voidaan tehdä halvemmaksi tai kalliimmaksi, mutta erotuksena sääntelylle on se, että toimenpiteiden kohteina olevat voivat kuitenkin itse päättää toimivatko he julkisen hallinnon haluamalla tavalla. He voivat itse valita ryhtyvätkö toimiin vai eivät. Keskeisiä taloudellisia keinoja ovat esimerkiksi verotukselliset keinot, maksut ja taloudelliset tuet. Informaatiolla puolestaan yritetään vaikuttaa ihmisiin välittämällä tietoa ja lisäämällä vuorovaikutusta tietystä asiasta. Informaatiota voidaan tuottaa erilaisin muodoin. Se voi olla positiivista tai negatiivista, sillä sen avulla voidaan yrittää saada toimenpiteiden kohteina olevat huomaamaan, että jotain tulee tehdä tai sen avulla voidaan yrittää saada osoitetut lupumaan jostain. (Mt., 122–127; 129–134.)

Niin sanotulla prosessievaluaatiolla tarkoitetaan toimintaa, jonka avulla pyritään saamaan selville kaikenlaiset seuraukset, joita valtion väliintuloista aiheutuu. Prosessievaluaatiot ovat teoreettisesti tärkeitä. Niiden avulla voidaan rakentaa hallintoon ja liittyvää teoriaa ja niitä voidaan käyttää myös erilaisissa poliittisissa konteksteissa. (Vedung 1997, 210–211.) Selittävän prosessievaluaation peruskysymys on siinä, miksi poliittisten interventioiden todelliset tulokset saattavat erota päätöksentekijöiden alkuperäisistä odotuksista sekä miksi haluttuja tuloksia saadaan aikaan ilman interventioiden tukea tai jopa huolimatta interventioista. Vedungin mukaan seitsemän erilaista tekijää voivat vaikuttaa interventioiden tuloksiin. Nämä tekijät ovat intevention muotoilu, sen suunnittelu, päätöksentekijöiden tuki, toimeenpano, toiminnan kohteena olevien vastaukset, muut hallinnolliset interventiot ja

toimeenpanosysteemit sekä markkinat ja muut toimintaympäristön vaikutukset. (Vedung 1997, 213–219.)

Interventioiden muotoilu voi vaikuttaa tuloksiin sen kannalta, mikä suunta tulevilla muutoksella on, onko sillä poliittista tukea, esiintyykö siinä poliittista symboliikkaa ja kuinka paljon etujärjestöjä vaikutusten takana on. Jos suunnitellut muutokset ovat erisuuntaisia kuin mihin julkiset viranomaiset ja vastaanottajat ovat tottuneet, muutoksen aikaansaaminen saattaa olla vaikeaa. Myös poliittinen tuki ja symboliikka saattaa vaikuttaa interventioiden tuloksiin, sillä sitä todennäköisempää ohjelmien onnistunut interventio on mitä laajempaa konsensus eri osapuolten välillä toteuttavasta interventiosta on. Poliittisella symbolisoinnilla tarkoitetaan sitä, että interventio on todellisuudessa verhottu muihin tarkoituksiin kuin julkisesti mainittuihin intervention tavoitteisiin. (Mt., 213–219.)

Intervention onnistumiseen vaikuttaa sen suunnittelu. Intervention suunnittelulla tarkoitetaan selkeyttä, teknistä monimutkaisuutta ja intervention teorian validiutta. Jos interventio ei ole riittävän selkeä, hämärtyvät usein myös sen tavoitteet. Tämä voi vaikeuttaa toimeenpanevia virkamiehiä ja toiminnan kohteena olevia muodostamaan kuvaa siitä, mitä muutoksella tavoitellaan. Kielelliset epäselvyydet pitävät sisällään määrittelemättömiä, epäselviä sanoja ja epäselviä prioriteetteja. Epäselviä prioriteetteja esiintyy silloin, kun tarjotaan yhtä tai useampaa tavoitetta, mutta ei ole erikseen indikoitu, mitä pitäisi olla priorisoituna. Epäselvyyksiä aiheuttaa myös se, jos esitetään vaihtoehtoisia tapoja toimia. Lisäksi ajan ja tiedon puute vaikeuttavat intervention toteuttamista. (Mt., 219–225.)

Toimeenpano voi vaikuttaa merkittävästi intervention tuloksiin. Toimeenpanossa voi esiintyä ongelmia kolmella tasolla: kansallisissa virastoissa, etujärjestöissä tai kolmannen sektorin toimijoissa ja katutason toimijoiden keskuudessa. Etujärjestöjen tuki on toimeenpanon kannalta tärkeää. Myös julkisen hallinnon tahtotila vaikuttaa tuloksiin. Julkisilla viranomaisilla saattaa olla omalla agendallaan joitain muitakin teemoja kuin ylhäällä määritelty interventio on, joka saattaa vaikeuttaa toimeenpanoa. Julkisessa hallinnossa ymmärretään interventio puutteellisesti, voi sen toimeenpanossa esiintyä ongelmia. Myös julkisen hallinnon kyvykkyys voi vaikuttaa toimeenpanoon onnistumiseen. Jos ohjelman suorittaminen edellyttää määrärahoja, henkilökuntaa, taitoja, aikaa, energiaa tai välineitä, on tavoitteiden menestyksellinen saavuttaminen vaikeampaa. Katutason toimijoilla on mahdollisuus vaikuttaa interventioiden tuloksiin asemansa takia, sillä he toimivat suorassa vuorovaikutuksessa asiakkaiden kanssa. Tuloksiin voivat vaikuttaa myös etujärjestöjen ja kolmannen sektorin ymmärrys, kyvykkyys ja halukkuus. (Mt., 226–234.)

Interventioiden toimenpiteiden kohteina olevien reagointi muutoksiin voi vaikuttaa interventioiden onnistumiseen, sillä heidän ymmärrys interventiosta voi vaikuttaa heidän käyttäytymiseensä. Se ovatko toimenpiteiden kohteina olevat yksilöitä vai yhteisöllisiä toimijoita vaikuttaa intervention prosessianalyysiin. Yhteisöllisiin toimijoihin, kuten kuntiin tai yksityisiin yrityksiin on sekä helpompi ja että vaikeampi vaikuttaa, sillä toisaalta niitä on vähemmän, mutta toisaalta muutokset vaativat kollektiivisia päätöksiä, jotta tavoitteisiin voitaisiin päästä. Yksilöllisten vastaanottajien halukkuudella on myös merkittävä rooli intervention tuloksissa. Lisäksi muut hallinnon interventiot vaikuttavat tuloksiin. Hallinnon institutionaalisen teorian mukaan julkinen hallinto ei ole yksi yhtenäinen toimija, jolla on vain yksi selkeästi ilmaistu tavoite, sillä poliitikkojen mielipiteet eivät ole suurimmassa osassa asioita yhtenäisiä. Kansallinen hallinto haluaa monta asiaa yhtä aikaa, joka aiheuttaa tasapainoilua eri intressien ja tavoitteiden välissä. Tämä saattaa vaikuttaa interventioiden onnistumiseen. (Vedung 1997, 241–243.)

Sidosryhmien tuki tai vastustus voi myös vaikuttaa tuloksiin. Sidosryhmiin kuuluu yleensä toimijoita, jotka eivät ole poliittisia päätöksentekijöitä eivätkä muodollisesti työskentele julkisessa hallinnossa. Sidosryhmiin voivat kuulua etu- tai kansalaisjärjestöjen toimijoita sekä yksityisiä yrityksiä. Myös joukkotiedotusvälineillä voi olla vaikutusta intervention tuloksiin, sillä jos media suhtautuu positiivisesti tiettyyn ohjelmaan, se vahvistaa sekä hallinnon johdon että työntekijöiden sitoutumista ohjelmaan. Lisäksi yksittäinen suuri tapahtuma, kuten taloudellinen kriisi tai sota voi vaikuttaa interventioiden tuloksiin. (Mt. 243–244.)

### **3. KUNTIEN JA VALTION VASTUUT NUORISOTAKUUSSA**

Nuorisotakuusta ei ole säädetty varsinaista erillistä nuorisotakuulakia tai velvoitetta kunnille eikä muille toimijoille. Nuorisotakuu ei siten tuonut kunnille mitään uusia velvoitteita, eikä siinä kohdisteta kunnille sanktioita takuun toteuttamisesta jättämisestä, toisin kuin esimerkiksi hoitotakuussa tai velvoitetyöllistämisessä. Sen sijaan olemassa olevaan lainsäädäntöön on tehty muutoksia ja lainsäädäntöä muokataan tarpeen tullen jatkossa enemmän tietojen vaihtoon liittyvien asetusten ja peruskoulun päättävän opiskelijan ohjausvastuun osalta. (VM 2013; TEM 2011.)

Nuorisotakuun onnistuneessa toteuttamisessa korostetaan valtion ja kuntien viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyötä. Nuorisotakuun toteuttamisen keinoja ovat koulutustakuun toimet, nuorten aikuisten osaamisohjelma, nuorten työvoima- ja elinkeinopalvelut (TE-palvelut) ja kuntoutuspalvelut mukaan lukien kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut sekä muut nuorten yksilölliset palvelut, kuten etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta. Nuorisotakuuta koordinoidaan työ- ja elinkeinoministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä ja sosiaali- ja terveysministeriössä, jotka ovat aloittaneet toimet nuorisotakuun toteuttamiseksi. Lisäksi nuorisotakuun koordinoitua varten on perustettu erillinen valtakunnallinen työryhmä, joka toimii koko nykyisen hallituskauden ajan. Työryhmään kuuluu jäseniä viidestä eri ministeriöstä, Suomen Kuntaliitosta, työmarkkinajärjestöistä ja Suomen nuorisoyhteistyö Allianssista. (TEM 2011.)

Koulutustakuulla tarkoitetaan sitä, että jokaiselle nuorelle luodaan realistiset mahdollisuudet suorittaa perusasteen jälkeinen tutkinto ja työllistyä. Koulutustakuun avulla jokaiselle peruskoulun päättäneelle nuorelle taataan koulutuspaikka lukiossa, ammatillisessa oppilaitoksessa, oppisopimuskoulutuksessa, työpajassa tai kuntoutuksessa. Koulutustakuun toteuttamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriö on uudistanut asetusta toisen asteen ammatillisen koulutuksen ja lukio-opetuksen opiskelijaksi ottamisen kriteereissä siten, että jatkossa etusijalla yhteisvalinnassa ovat ne nuoret, joilla ei ole vielä toisen asteen tutkintoa. Uusia valintaperusteita sovelletaan ensimmäisen kerran syksyn 2013 yhteishaussa. Koulutustakuun toimiin kuuluu myös oppisopimuskoulutuksen lisääminen ja kehittäminen toisen asteen koulutusmuotona. Oppisopimuskoulutusta pyritään edistämään korottamalla työnantajalle maksettavaa koulutuskorvausta. Lisäksi koulutustakuuseen kuuluu nuorten aikuisten osaamisohjelma, jolla tarkoitetaan toimia, jossa 20–29-vuotiaille nuorille, joilla ei ole lainkaan perusasteen jälkeistä tutkintoa, luodaan mahdollisuus suorittaa toisen asteen ammatillinen tutkinto joko oppilaitoksessa suoritettavana tai oppisopimuskoulutuksena vuosina 2013–2016. Osaamisohjelman avulla 36 000 nuorelle pyritään saamaan toisen asteen ammatillinen tutkinto. Uusien valintakriteereiden lisäksi nuoria pyritään aktivoimaan koulutukseen työmarkkinatukioikeuden velvoittavuudella. Saadakseen työmarkkinatukea alle 25-vuotiaan nuoren, jolla ei ole ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoa, on haettava joka kevät vähintään kahteen ammatillisia valmiuksia antavaan tutkintoon. (TEM 2011.)

Kunnalla on perusopetuslain mukaan velvollisuus järjestää perusopetusta alueensa oppivelvollisuusikäisille lapsille. Valtio osallistuu perusopetuksen kustannuksiin maksamalla opetuksen järjestäjälle valtionosuutta kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaisesti. Koulutuksen järjestäjä voi järjestää perusopetuksen oppimäärän suorittaneille nuorille yhden vuoden kestävää lisäopetusta. (L 628/1998.)

Kunnat vastaavat myös pääsääntöisesti toisen asteen koulutuksen järjestämisestä, vaikka laki ei siihen suoraan velvoita. Kunnat vastaavat pääosin lukiokoulutuksesta. Lukio-opetusta voivat antaa opetus- ja kulttuuriministeriöltä luvan saaneet koulutuksen järjestäjät ja lupa voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Valtio osallistuu lukiokoulutuksen kustannuksiin lakisääteisellä valtionrahoituksella. Ammatillisen toisen asteen koulutuksen osalta opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee siihen liittyvän lainsäädännön ja valtioneuvoston päätökset sekä ohjaa ja valvoo sen toimialaa. Koulutuksen järjestämistä varten opetus- ja kulttuuriministeriö antaa ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan ja koulutuksen järjestäjänä voi toimia kunta, kuntayhtymä, rekisteröity yhteisö tai säätiö tai valtion liikelaitos. Valtio ja kunnat rahoittavat yhdessä ammatillisen peruskoulutuksen. Koulutuksen järjestäjät saavat lisäksi rahoitusta ammatilliseen lisäkoulutukseen, jonka rahoittamiseen kunnat eivät osallistu. (L 1998/629; L 1998/630.)

Valtakunnallinen nuorisotakuutyöryhmä on ehdottanut, että kunnille säädettäisiin vastuu perusopetuksen päättäneiden nuorten seuraamisesta ja ohjaamisesta toiselle asteelle. Vastuun säätäminen on kuitenkin vielä valmistelussa. Myös nuorta koskevien tietojen siirron helpottaminen viranomaisten välillä on valmistelussa. (TEM 2011.) Suomen Kuntaliitto on esittänyt, että toisen asteen koulutuksen järjestämisvastuu tulisi antaa kunnille ja järjestelmäluopamenettelystä tulisi tehdä joustavampi. Nuorille myös säädettäisiin oikeus opiskelupaikkaan lukiossa tai ammatillisessa oppilaitoksessa. (Kuntaliitto 2013.)

Ammatillisen peruskoulutuksen laskennalliset kustannukset ovat kuntien osalta korkeammat verrattuna valtion kustannuksiin. Vuoden 2010 talousarvioesityksen mukaan vuonna 2010 kustannukset ovat arviolta 1,5 miljardia euroa, josta valtion rahoitusosuus ammatillisen peruskoulutuksen kustannuksiin on noin 638 miljoonaa euroa ja kuntien rahoitusosuus noin 888 miljoonaa euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa rahoituksen koulutuksen järjestäjille laskennallisin perustein ja ammatillisen koulutuksen järjestäjät päättävät itse koulutukseen myönnetyn rahoituksen käyttämisestä ja kohdentamisesta eli rahoitusta ei ole korvamerkitty. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013.)

Nuorisolaki velvoittaa kuntia perustamaan nuorten palvelu- ja ohjausverkoston paikallista viranomaisten yhteistyön yleistä suunnittelua ja toimeenpanon kehittämistä varten. Verkostossa on oltava edustus opetus-, sosiaali-, terveys- ja nuorisotoimesta sekä työhallinnosta ja poliisihallinnosta. Verkoston on toimittava vuorovaikutuksessa nuorille palveluja tuottavien yhteisöjen kanssa. Kunnat voivat koota myös yhteisiä verkostoja. Verkoston tehtävänä on koota tietoja nuorten kasvu- ja elinoloista sekä arvioida niiden pohjalta nuorten tilannetta paikallisen päätöksenteon ja suunnitelmien tueksi, edistää nuorille suunnattujen palvelujen yhteensovittamista ja vaikuttavuutta, suunnitella ja tehostaa yhteisiä menettelytapoja nuorten palveluihin ohjautumiseksi ja tarvittaessa palvelusta toiseen siirtymiseksi ja edistää nuorten palveluiden järjestämiseen liittyvän tiedonvaihdon sujuvuutta suunnitteleamalla yhteisiä menettelytapoja viranomaisten kesken. (L 2006/72.)

Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa kuntien lakisääteisten nuorten ohjaus- ja palveluverkostojen toimintaa ja antaa informaatio-ohjausta. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää vuosittain valtionavustusta etsivään nuorisotyöhön nuorten työpajatoimintaan, jota toteutetaan kunnissa. Etsivän nuorisotyön tehtävänä on auttaa ja tukea nuorta saamaan tarvitsemansa palvelut ja siten edistää nuoren kasvua, itsenäistymistä ja pääsyä koulutukseen ja työhön. Nuorisotakuun yhtenä tavoitteena on, että etsivä nuorisotyö kattaa koko maan. Vuonna 2012 etsivää nuorisotyötä toteutettiin yli 270 kunnassa ja viimeisemmän tiedon mukaan jo yli 300 kunnassa. Nuorisotakuun toimenpiteisiin kuuluu myös työpajatoiminnan kehittäminen ja vahvistaminen. Nuorten työpajat ovat elämänhallintaa vahvistavia oppimisympäristöjä, jossa nuorella on mahdollisuus kokeilla eri alojen työtehtäviä tuetusti sekä saada tukea elämäänsä. Nuorten työpajoja on tällä hetkellä 270 kunnassa. (OKM 2013; Nuorisotakuu 2013.)

Nuorten työllistämistoimenpiteet kuuluvat pääsääntöisesti valtion vastuulle. Työttömäksi työnhakijoiksi ilmoittautuvien nuorten palveluprosessin koordinointi ja työllistymistä edistävien palveluiden järjestäminen on ensisijaisesti työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistojen) vastuulla, joiden tulee nuorisotakuun mukaisesti tarjota työttömälle alle 25-vuotiaalle ja 25–29-vuotiaalle vastavalmistuneelle työ-, työkokeilu-, opiskelu, työpaja- tai kuntoutuspaikkaa viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista velvoittaa TE-toimistoja laatimaan työttömän nuoren kanssa kahden viikon kuluessa työttömäksi ilmoittautumisesta työllistymissuunnitelman, jossa sovitaan työllistymistä edistävästä toimista. Työllistymissuunnitelmien tekoa sekä aktiivitoimenpiteiden tarjoamista kolmen kuukauden sisällä nuorisotakuun kohderyhmän



nuorille seurataan työ- ja elinkeinoministeriössä tulohajauksen keinoin. (L 2012/916; TEM 2011.)

Nuorisotakuu on ollut työ- ja elinkeinohallinnossa voimassa vuodesta 2005 lähtien. Tuolloin se velvoitti työ- ja elinkeinoviranomaisia laatimaan alle 25-vuotiaalle nuorelle työllistymissuunnitelman kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta ja tarjoamaan nuorille työllistymistä edistäviä vaihtoehtoja kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Uuden vuonna 2013 astuneen nuorisotakuun myötä, kohderyhmä laajeni siten, että se kattaa myös 25–29-vuotiaat vastavalmistuneet nuoret aikuiset. Vastavalmistuneella tarkoitetaan henkilöä, jonka valmistumisesta on enintään 12 kuukautta. Uusi nuorisotakuu poikkeaa vanhasta TE-hallinnon takuusta myös siinä, että sitä täydentävät nyt koulutustakuu, etsivä nuorisotyö, työpajatoiminta sekä nuorille suunnattu kuntoutus. (TEM 2011.)

Nuorisotakuussa työllistymistä edistäviä toimia ovat muun muassa nuorten palkkatuki, työkokeilu ja erilaiset valmennukset. Työ- ja elinkeinotoimistot tarjoavat nuorille myös erilaisia uraohjauspalveluita. Samaan aikaan kun nuorisotakuu astui voimaan (1.1.2013) uudistuivat myös valtakunnalliset työvoima- ja elinkeinopalvelut (TE-palvelut). Uudistuksen myötä TE-palveluita järjestetään jatkossa asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisesti. Lisäksi palveluiden tarjonnasta vastaa nykyisin 15 alueellista TE-toimistoa, joilla on tarvittava määrä toimipaikkoja. (TEM 2011.)

Kunnat voivat halutessaan järjestää työllisydenhoitopalveluita kuntalaisille. Monessa kunnassa onkin oma työllisydenhoitoyksikkönsä. Suomen Kuntaliitto kuitenkin korostaa, että vastuista työllisyyttä edistävien palveluiden järjestämisestä ja toimintaan kohdennettavista resursseista tulee sopia paikallisesti työvoimahallinnon kanssa. Lisäksi kuntaliitto painottaa, että TE-toimistoilla on vahva rooli nuorisotakuun onnistuneessa toteuttamisessa, joten on tärkeää, että työ- ja elinkeinotoimistoille varataan riittävästi henkilöresursseja nuorten ohjaus- ja urapalveluiden ja muiden työvoimapolitiittisten toimenpiteiden toteuttamiseen. (Kuntaliitto 2013.)

Kunnilla on myös velvollisuus työllistää pitkäaikaistyöttömiä. Työllistämisvelvollisuus koskee kaiken ikäisiä henkilöitä, jotka ovat olleet työttömänä vähintään 500 päivää. Hallitus päätti kehyspäätöksessään alentaa kuntien työllistämisvelvoitetta niin, että jatkossa kuntien tulee työllistää henkilöitä, jotka ovat olleet työttömänä vähintään 300 päivää. Kuntien kannalta velvoitetutyöllistämistä voidaan pitää ongelmallisena, sillä kunnat eivät näytä

suoriutuvan tästä velvoitteestaan, sillä ne joutuivat maksamaan sanktiomaksuja Kelalle vuonna 2012 miljoonia euroja. (Aamulehti 2013; Valtioneuvoston kanslia 2013.)

Nuorisotakuu pitää sisällään lupauksen nuorten kuntoutuspalvelujen saatavuudesta kolmen kuukauden sisällä, joten nuorisotakuu ei toteudu ilman sosiaali- ja terveystalveta. Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä on kunnilla, ja terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen on kunnassa kaikkien hallinnonalojen ja toimijoiden yhteisvastuulla. Työ- ja elinkeinoministeriöstä lähteneessä nuorisotakuun toimintaohjeessa alueellisille ja paikallisille toimijoille todetaan, että kunnan on osoitettava riittävästi voimavaroja kunnan peruspalvelujen valtionosuuden perusteena oleviin perustellun tarpeen mukaisiin palveluihin. Kirjeessä myös kehoitetaan kuntia tarttumaan lasten ja nuorten syrjäytymisriskiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. (TEM 2011.)

Terveydenhuoltolaki velvoittaa kuntaa järjestämään kouluterveydenhuollon palvelut alueellaan sijaitsevien perusopetusta antavien oppilaitosten oppilaille. Lisäksi kunnan perusterveydenhuollon tulee järjestää opiskeluterveydenhuollon palvelut alueellaan sijaitsevien lukioden, ammatillista peruskoulutusta antavien oppilaitosten sekä korkeakoulujen ja yliopistojen opiskelijoille heidän kotipaikastaan riippumatta. (L 2010/1326.) Nuorisotakuun toimintaohjeistuksessa kuntia kehoitetaan takaamaan riittävät terveys- ja sosiaalipalvelut myös niille nuorille, jotka jäävät opiskeluhuollon ulkopuolelle sekä takaamaan riittävät mielenterveys- ja päihdekuntoutuspalvelut, sillä niitä tarvitsevien nuorten määrä on kasvanut. Ohjeessa painotetaan kunnan toimijoiden aktiivisen yhteistyön merkitystä nuorisotakuuta toteutettaessa. (TEM 2011.)

Nuorisotakuun toteuttamisen välineet ja ohjaus ovat tähän saakka perustuneet ennemminkin niin sanottuihin pehmeisiin ohjauskeinoihin, kuten informaatioon ja taloudellisiin pörkkanoihin, joita maksetaan työnantajille, jos he palkkaavat nuoria työhön tai oppisopimuskoulutukseen. Nuoria pyritään aktivoimaan hakeutumaan opiskelemaan tai työhön ilman välivuotia uusilla valintakriteereillä sekä työmarkkinatuen saamisen rajoituksilla. Nuorisotakuun palvelulupaus, kolmen kuukauden sisällä jonkin aktiivitoimen saaminen, ei velvoita toimijoita lakiin perustuvalla pakolla eikä sen laiminlyömisestä aiheudu sanktioita. Hallitus valmisteli elokuun lopussa rakennepoliittisen ohjelman, jossa se esittää toimia niin sanotun kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Ohjelman painopiste on työllisyyttä edistävissä toimissa ja muun muassa nuorisotakuun toimeenpanoa pyritään tehostamaan. Keinona nuorisotakuun tehostamiselle hallitus esittää, että kriittisen nivelvaiheen ja koulutuksen jatkuvuuden turvaamiseksi sekä keskeyttämisten vähentämiseksi

oppivelvollisuusikää nostetaan yhdellä vuodella. (Valtioneuvoston kanslia 2013.) Lukiolaisten liitto ja kuntaliitto säätäisivät sen sijaan nuorille oikeuden toisen asteen koulutukseen.

Nuorisotakuun tarkoituksena on ehkäistä nuorten syrjäytymistä ja edistää nuorten työllistymistä ja luoda hyvinvointia. Nuorisotakuun toteuttaminen on kunnille keskeistä, sillä koulutus ja työllisyys luovat hyvinvointia. Jos nuoret saavat työtä tai opiskelupaikan, vähenee todennäköisesti nuorten tarve päästä kuntien korjaaviin palveluihin, kuten mielenterveys- ja päihdepalveluihin, jotka ovat monesti kustannuksiltaan suuria. Lisäksi työn tekeminen tuottaa kunnille verotuloja. Nuorisotakuu on kirjattu hallitusohjelmaan, joten se näyttäytyy samalla kunnassa myös poliittisena valintana ja tahtotilana.

## **4. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA AINEISTO**

### **4.1. Tutkimustehtävä**

Tutkimustehtäväni on ensinnäkin selvittää, *miten kunnat aikovat toteuttaa nuorisotakuuta, kun suoraan lainsäädännöllistä ohjeistusta, velvoitetta tai resursseja nuorisotakuun toteuttamiseen ei ole osoitettu* ja toiseksi, *miltä kunta–valtio-suhde näyttää nuorisotakuun toteuttamisessa*. Nuorisotakuun toteuttamista ja kunta–valtio-suhdetta selvitän kolmen Pirkanmaan kunnan, Tampereen, Sastamalan ja Kangasalan kautta haastatteleamalla näiden kuntien johtavia nuorisotakuusta vastaavia viranhaltijoita.

Koska nuorisotakuu on astunut täysimääräisesti voimaan vasta vuoden 2013 alussa, en voi arvioida tutkielmassani sitä, kuinka hyvin nuorisotakuun toteuttamisessa on onnistuttu. Sen sijaan voin esittää arvioita siitä, minkälaisena takuun toteuttamismahdollisuudet esimerkkikunnissa nähdään välittömästi sen voimaantulon jälkeen. Täten tutkielmassani on piirteitä niin sanotusta alhaalta–ylös toimeenpanotutkimuksesta. (Kts. s 29.) Lisäksi arvioin nuorisotakuun toteutumismahdollisuuksia yleisesti Evert Vedungin (1997, 213.) määrittelemien kriteerien pohjalta, jotka voivat vaikuttaa julkisen hallinnon interventioiden tuloksiin.

Tutkielmaani valitut tarkastelukunnat ovat perusteltuja ensinnäkin siksi, että Pirkanmaan alueella on selkeästi keskimääräistä korkeampi nuorisotyöttömyys. Heinäkuussa 2013 yli kolme kuukautta työttömänä olleiden alle 25-vuotiaiden nuorten osuus kaikista alueen työttömistä oli Pirkanmaalla 35 prosenttia ja 25–29-vuotiaiden vastavalmistuneiden osuus kaikista alueen työttömistä taas 41 prosenttia. Koko Suomen vastaavat luvut olivat alle 25-vuotiaiden osalta 27 prosenttia ja 25–29-vuotiaiden osalta 32 prosenttia. Heinäkuussa 2013 oli työttömiä alle 25-vuotiaita nuoria 5093, kun vuonna 2012 vastaava luku oli 4161. (TEM 2013.)

Tutkimuskohteena olevat kunnat ovat keskenään erityyppisiä kuntia. Tampere on väkiluvultaan Suomen kolmanneksi suurin kaupunki ja Pirkanmaan maakuntakeskus. Vuonna 2012 Tampereella asui 217 421 henkilöä. Nuorten 16–24-vuotiaiden osuus väestöstä oli 14,5 prosenttia vuonna 2012. 15–64-vuotiaiden osuus oli 69,2 prosenttia vuonna 2012. (SOTKANet 2013.) Tampereella nuoria alle 25-vuotiaita työttömiä oli tämän vuoden heinäkuussa 3010 henkilöä ja 25–29-vuotiaita vastavalmistuneita 329 henkilöä. Heinäkuussa vuonna 2012 alle 25-vuotiaita oli työttömänä 2433 henkilöä ja 25–29-vuotiaita vastavalmistuneita 268 henkilöä. (TEM 2013.) Tampereella nuorisotakuun toteuttaminen on kirjattu Anna-Kaisa Ikosen pormestariohjelman ja kaupunkistrategiaan. (Tampereen pormestariohjelma; Tampereen kaupunkistrategia 2013.)

Kangasala on aivan Tampereen kyljessä kiinni oleva 30 126 asukkaan kunta. (Kangasala 2013.) Nuorten 16–24-vuotiaiden osuus väestöstä oli vuonna 2012 8,6 prosenttia. 15–64-vuotiaiden osuus oli puolestaan 62,5 prosenttia vuonna 2012. (SOTKANet 2013.) Kangasalla nuoria alle 25-vuotiaita oli tämän vuoden heinäkuussa työttömänä 229 henkilöä ja 25–29-vuotiaita vastavalmistuneita kahdeksan henkilöä. Heinäkuussa 2012 alle 25-vuotiaita nuoria oli työttömänä 185 henkilöä ja 25–29-vuotiaita vastavalmistuneita seitsemän henkilöä. (TEM 2013.)

Sastamala on 1.1.2009 perustettu kaupunki, joka muodostuu seitsemästä aikaisemmin itsenäisestä kunnasta. Se on etäisyydeltään noin 53 kilometrin päässä Tampereelta. (Sastamala 2013.) Sastamalassa oli vuonna 2012 25 747 asukasta, joista nuorten 16–24-vuotiaiden osuus oli 9,2 prosenttia. 15–64-vuotiaiden osuus vuonna 2012 oli 60,3 prosenttia koko väestöstä. (SOTKANet 2013.) Sastamalassa nuoria alle 25-vuotiaita oli työttömänä tämän vuoden heinäkuussa 175 henkilöä ja 25–29-vuotiaita vastavalmistuneita seitsemän henkilöä. Heinäkuussa 2012 alle 25-vuotiaita oli työttömänä 137 ja 25–29-vuotiaita viisi nuorta. (TEM 2013.)

## 4.2. Tapaustutkimus

Tapaustutkimus ei ole varsinainen tutkimusmenetelmä vaan ennemminkin lähestymistapa, strategia tai näkökulma tutkimukseen. Tapaustutkimuksessa aineistoa kerätään erilaisilla menetelmillä ja kerätystä aineistosta pyritään rakentamaan jotain yleisesti kiinnostavaa. Tapaustutkimusta voi tehdä monella eri tavalla ja siksi siitä ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Se sopii sekä kvalitatiiviseen että kvantitatiiviseen tutkimukseen. Olennaista tapaustutkimuksessa on, että käsiteltävä aineisto muodostaa kokonaisuuden eli tapauksen. (Eskola & Saarela-Kinnunen 2007, 185.)

Tapaustutkimusta on kritisoitu erilaisista syistä. Ehkä yleisin huoli on liittynyt tapaustutkimuksen täsmällisyyden puutteeseen, sillä tutkimus on usein ollut huolimaton ja löyhää, eikä aina ole ollut selvää, mihin tutkimustulokset perustuvat. Toinen yleinen kritiikin kohde on tapaustutkimuksen yleistettävyyden vaikeus. Usein kysytään, kuinka yksittäisen tapauksen pohjalta voi yleistää. Tieteelliset faktat eivät yleensä perustukaan yksittäisiin kokemuksiin, vaan ne muodostuvat monista kokemuksista ja esimerkeistä, jotka ovat vaikuttaneet samaan ilmiöön erilaisissa olosuhteissa. Lisäksi tapaustutkimusta kritisoidaan sen pitkän keston ja massiivisten lukukelvottomien aineistojen vuoksi. (Yin 2009, 14–15.)

Kuitenkin viime aikoina kvalitatiivisessa tutkimuksessa on puhuttu aineistolähtöisestä analyysistä teorialähtöisen analyysin vastapainona, jossa kerätystä aineistosta muodostetaan jotain yleisemmin kiinnostavaa, johon tapaustutkimuksellinen näkökulma sopii hyvin. Tapaustutkimuksessa tulee kuitenkin tehdä tapausprosessi mahdollisimman läpinäkyväksi, jotta tutkimusraportin lukija saisi selville, miten tutkimuksen johtopäätöksiin on päädytty ja samalla voi näin ollen arvioida tutkimuksen luotettavuutta. Määrällinen tai laadullinen aineisto ei muutu teoriaksi tai yleistykseksi ilman tulkintaa, joka on tutkijan prosessoinnin tulosta. Tapaustutkimus on monipuolista ja joustavaa ja parhaimmillaan siinä teoria ja empiria vuoropuhelevat keskenään. (Eskola & Saarela-Kinnunen 2007 185–187.)

Tapaustutkimusta voidaan käyttää monissa erilaisissa tilanteissa, joissa tavoitellaan syvempää tietoa esimerkiksi yksilöstä, ryhmästä, poliittisesta tai yhteiskunnallisesta ilmiöstä. Tapaustutkimus onkin ollut yleinen tutkimustapa muun muassa psykologiassa, politiikan tutkimuksessa ja liiketaloudessa. Tapaustutkimus lähtee yleensä liikkeelle jostain monimutkaisesta yhteiskunnallisesta ilmiöstä, jota pyritään ymmärtämään ja selittämään. Tapaustutkimuksellinen näkökulma sopii sellaisiin tutkimuksiin, joissa pyritään vastaamaan ”kuinka” ja ”miten” kysymyksiin sekä tutkimuksiin, jossa pyritään saavuttamaan laaja ja

perusteellinen kuvaus, jostain yhteiskunnallisesta ilmiöstä. Kun esimerkiksi halutaan tietää kuinka hallitusohjelma on toiminut tai miksi se on toiminut, tapaustutkimus sopii tutkimusnäkökulmaksi, mutta jos sen sijaan halutaan tietää esimerkiksi, minkälaisia vaikutuksia hallitusohjelmalla on ollut tai mitä etuja ohjelmalla on ollut, niin menetelmäksi soveltuu paremmin kyselytutkimus. (Yin 2009, 4, 10.)

Tapaustutkimuksessa voidaan tutkia yhtä tai useampaa tapausta. Tapaus voi olla esimerkiksi yksilö, perhe, yhteisö, organisaatio, tapahtuma tai tapahtumasarja, prosessi, fyysinen yksikkö tai tilanne, jossa tutkitaan aina oman aikansa ilmiötä omassa kontekstissa. Tapaustutkimuksen avulla tavoitellaan kokonaisvaltaisempaa ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä kuin mitä esimerkiksi yksittäinen tiedonhankintamenetelmä, kuten survey-kyselytutkimus voi antaa. Tapaustutkimus soveltuu erityisen hyvin sellaiseen kontekstiin, jossa tutkittavan ilmiön ja siihen liittyvän kehyksen raja ei ole erityisen selvä. (Eskola & Saarela-Kinnunen 2010, 192–199.)

### **4.3. Tutkimusaineisto**

Tutkielmani pohjautuu itse keräämääni aineistoon, jota hankin haastattelemalla kuntien keskeisiä nuorisotakuusta vastaavia viranhaltijoita. Haastattelemalla itse viranhaltijoita uskon saavani yksityiskohtaisemman ja kattavamman käsityksen nuorisotakuun toteuttamisesta kuin mitä olisin saanut esimerkiksi pelkällä survey-tyyppisellä kyselylomakkeella, sillä haastattelussa vastaajilla on mahdollisuus kertoa mielipiteensä yksityiskohtaisemmin. Koska tutkimustehtäväni on selvittää nuorisotakuun toimeenpanoa kunnissa ja kunta–valtio-suhteen tilaa nuorisotakuussa, valitsin haastateltavat ensisijaisesti kunnan johtavista viranhaltijoista.

Kuntajohtamisen yhteydessä puhutaan niin sanotusta duaalimallista, jolla tarkoitetaan yleensä sitä, että johtamisessa voidaan erottaa poliittinen ja ammatillinen johtaminen. Ideaalitulanteessa työnjako poliittisen ja ammatillisen johtamisen välillä toimii siten, että kuntien toimielinten ja muiden yksiköiden johtoelinten luottamushenkilöt vastaavat poliittisista ja ideologisista perusvalinnoista eli poliittisesta johtamisesta, kun taas ammatillisesta johtamisesta, johon kuuluu toimeenpano ja valmistelu, huolehtii kunnan varsinainen virasto-organisaatio. Käytännössä kuitenkin poliittinen ja ammatillinen johtaminen ovat monella tavoin sidoksissa toisiinsa. Monesti esimerkiksi poliittisia valintoja tehdään jo asioiden valmisteluvaiheessa. Niin kunnan ammatillisilla kuin poliittisillakin johtajilla on käytössään runsaasti yhteiskunnallista valtaa, sillä heillä on mahdollisuus

vaikuttaa sekä yhteiskunnan kehitykseen että ihmisten arkipäivään (Haveri & Anttiroikko 2006, 196–197.)

Lähtökohtani oli siis saada haastateltaviksi kunnan johtavassa asemassa olevia viranhaltijoita, jotka vastaavat kunnan strategioista ja nuorisotakuun jostain osa-alueesta, kuten työllisyydestä, koulutuksesta tai kuntoutukseen liittyvistä asioista. Jotta saisin mahdollisimman luotettavan ja yksityiskohtaisen kuvauksen esimerkkikuntien näkemyksistä, päätin haastatella kustakin kunnasta useampaa viranhaltijaa. Lähdin ensisijaisesti kartoittamaan haastateltavia Tampereen, Sastamalan ja Kangasalan apulaiskaupunginjohtajista/apulaispormestereista, sivistystoimenjohtajista, nuorisotoimenjohtajista ja sosiaali- ja terveysjohtajista, joiden tiedot etsin kuntien omilta verkkosivuilta. Lähetin valituille henkilöille helmi–maaliskuun vaihteessa sähköpostiviestin, jossa kysyin kiinnostusta osallistua haastatteluun ja kerroin lyhyesti tutkielmani aiheesta ja näkökulmasta. Osa suostui heti haastateltavaksi, osa ei vastannut sähköpostiviestiini ollenkaan ja osa kertoi, ettei ole oikea henkilö haastatteluun ja ohjasi viestini eteenpäin sopivaksi katsomalleen taholle. Näin sain sovittua kaikkien haastateltavien kanssa ajat haastatteluille.

Prosessi mahdollisti sen, että haastateltavat henkilöt olivat oikeita henkilöitä vastaamaan kysymyksiini, sillä he vastasivat kunnassaan ainakin jostain nuorisotakuun osa-alueesta. Vaikka nuorisotakuu on osin myös poliittinen asia, tavoitteenani oli haastatella pelkkiä viranhaltijoita ja jättää poliittiset luottamushenkilöt haastatteluiden ulkopuolelle. Rajasin valinnan viranhaltijoihin, sillä voidaan olettaa, että koska nuorisotakuu on uusi asia ja vasta astunut voimaan, viranhaltijat tuntevat sen toimeenpanon paremmin kuin poliittiset luottamushenkilöt. Kuitenkin haastateltavakseni tuli myös muutama poliittinen luottamushenkilö. Tämä oli Tampereella väistämätöntä, sillä Tampereella on käytössä pormestarihallitusmalli, jossa kaupungin organisaation ylin johto valitaan luottamushenkilöistä. Yksi haastateltavista oli myös kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja siviiliammattiltaan rehtori. Luottamushenkilöiden mukanaolo ei kuitenkaan haitannut, sillä haastattelukysymykseni eivät olleet luonteeltaan poliittisia. Haastateltavia on yhteensä neljä kustakin kunnasta ja haastateltavien virkanimikkeet ovat apulaispormestari, kehittämisjohtaja (vt. kunnanjohtaja), elinkeinojohtaja, työllisyysasioiden päällikkö, sosiaali- ja terveysjohtaja, tilaajapäällikkö, nuorisopalvelujohtaja, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, rehtori, kasvatustieteiden johtaja, nuorisotyöpäällikkö, toisen asteen ammatillisen koulutuksen rehtori. (Liite 1.)

Haastattelut suoritettiin viranhaltijoiden työpaikoilla 20.3.2013–15.5.2013 välisenä aikana. Haastattelut olivat kestoaltaan eripituisia: lyhyin haastattelu kesti 16 minuuttia ja pisin 45 minuuttia. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja nauhoitusta varten kaikilta haastateltavilta kysyttiin siihen erikseen lupa. Kaikki haastattelut myös litteroitiin eli ne purettiin auki kirjoitettuun muotoon tarkempaa analyysia varten.

Kaikilta haastateltavilta kysyttiin pääsääntöisesti samat kysymykset, mutta kysymysten järjestys vaihteli haastattelutilanteissa ja osalta haastateltavista ei tarvinnut kysyä jotain kysymystä lainkaan, sillä he saattoivat jo vastata kysymykseen oma-aloitteisesti jonkun muun kysymyksen yhteydessä. Osalta myös pyydettiin tarkennusta vastaukseen tai esitettiin jokin tarkentava kysymys, jos vastauksesta ei käynyt selkeästi ilmi sen tarkoitus. Kaikille samoja haastattelukysymyksiä oli 16–18 kappaletta. Lisäksi kaikille haastateltaville annettiin lopussa mahdollisuus vapaaseen sanaan, jos he halusivat vielä jotain erityisesti tuoda esille, täsmentää tai korostaa. Haastateltaville esitetyt kysymykset löytyvät liitteestä 1.

Koska tutkimustehtäväni tarkentui haastatteluprosessien yhteydessä ja julkinen keskustelu nuorisotakuusta vilkastui, lähetin sähköpostilla 11 haastateltavalle vielä neljä lisäkysymystä nuorisotakuusta (Liite 2). 10 haastateltavaa vastasi lisäkysymyksiin. Kysymykset lähetettiin vastaajille toukokuussa 2013. Yhdeltä haastateltavalta kysyin lisäkysymykset haastattelun yhteydessä, sillä hänen haastattelunsa oli viimeisenä toukokuussa, jolloin olin jo valmistellut lisäkysymykset.

Haastatteluaineisto toimii tutkielmani pääaineistona, jota vertaan muuhun julkiseen keskusteluun ja aineistoon nuorisotakuusta. Muuhun aineistoon kuuluvat nuorisotakuuseen liittyvät tiedotteet ja selvitykset, kuten Suomen Kuntaliiton kysely Manner-Suomen kuntiin, jossa selvitettiin kunnassa tehtyjä toimenpiteitä joilla edistetään nuorisotakuun toteuttamista. Kysely toteutettiin helmi-maaliskuussa 2013 ja sen tulokset julkistettiin huhtikuussa 2013 (Kuntaliitto 2013.) Myös Suomen nuorisoyhteistyöjärjestö Allianssi ja Kuntaliitto ovat selvittäneet kuntien toimia nuorisotakuun toteuttamisessa. (Allianssi 2013.)



## 5. TUTKIMUSMENETELMÄ

### 5.1. Puolistrukturoitu haastattelu aineistonkeruun menetelmänä

Haastattelun idea on varsin yksinkertainen: kun halutaan tietää, mitä joku ajattelee asiasta, helpoin ja usein myös tehokkain tapa on kysyminen. Haastattelusta on tullut ehkä kaikkien käytetyin tiedonhankkimisen menetelmä monilla yhteiskuntaelämän alueilla. Haastattelut jaotellaan perinteisesti kysymysten ja vastausten valmiuden ja sitovuuden mukaan strukturoituihin ja strukturoimattomiin haastatteluihin. Strukturoitujen haastattelujen ääripäässä on lomakehaastattelu, jossa kaikki kysymykset ja vastausvaihtoehdot on määritelty valmiiksi ja ne esitetään kaikille haastateltaville samalla tavalla ja samassa järjestyksessä. Valmiita kysymyksiä ja vastausvaihtoehtoja luodaan, jotta haastattelija ei vaikuta haastateltavan vastauksiin omilla mielipiteillään. Strukturoidun ja strukturoimattoman haastattelun välille asettuvat puolistrukturoidut haastattelut, joille on tyypillistä, että jokin haastattelun näkökulma on lyöty lukkoon, mutta ei kaikki. Kysymykset ovat tyypillisesti kaikille haastateltaville samoja, mutta kysymyksiä voidaan esittää erilaisessa järjestyksessä ja vastausvaihtoehtoja ei ole etukäteen määritelty. Puolistrukturoimattomista haastatteluista tunnetuin on teemahaastattelu, jossa kaikkien haastateltavien kanssa käydään läpi samat teemat ja aihepiirit, mutta kysymysten muotoilu voi vaihdella. Strukturoimattomissa haastatteluissa rakenne puolestaan muotoutuu nimenomaan haastateltavan ehdoilla. Strukturoimaton haastattelu ei ole tiukasti sidoksissa kysymysten esittämiseen, vaan se muistuttaa vapaata keskustelutilannetta, jossa sekä haastattelija että haastateltava voivat antaa näkökulmia keskusteluun ja viedä sitä haluamaansa suuntaan. (Ruusuvuori & Tiittula 2005, 9–12.)

Haastattelun etuna verrattuna esimerkiksi kyselylomautkimukseen on sen joustavuus. Haastattelijalla on mahdollisuus toistaa kysymys, oikaista väärinkäsitys, esittää kysymykset haluamassaan järjestyksessä, selventää kysymysten sanamuotoa ja käydä keskustelua haastateltavien kanssa. Haastattelussa tärkeintä on saada mahdollisimman paljon tietoa aiheesta. Haastattelun heikkoutena taas pidetään sitä, että se vie monesti paljon enemmän aikaa ja rahaa kuin esimerkiksi kyselylomakkeella aineiston kerääminen. (Tuomi & Sarajarvi 2009. 72–74.)

Haastatteluun osallistuminen on aina vapaaehtoista ja voidaan kysyä, kenen etua haastattelu ajaa ja saako haastateltava muuta kuin hyvän mielen. Haastatteluun suostumisessa näyttäisi olevan ainakin kolme motivoivaa tekijää: mahdollisuus tuoda esiin mielipide, halu kertoa

omista kokemuksista ja aikaisemmat hyvät kokemukset osallistumisesta tutkimukseen. (Aaltola & Valli 2010, 28.)

## **5.2. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi**

Sisällönanalyysi on perusanalyysimenetelmä, jota voidaan käyttää kaikissa laadullisen tutkimuksen perinteissä. Sisällönanalyysin avulla voidaan tehdä monenlaista tutkimusta ja sitä voidaan pitää sekä yksittäisenä metodina että väljänä teoreettisena kehyksenä erilaisissa analyysikonaisuuksissa. Jos sisällönanalyysillä tarkoitetaan kirjoitettujen, kuultujen tai nähtyjen sisältöjen analyysiä väljänä teoreettisena kehyksenä, voidaan sanoa, että useimmat laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmät perustuvat sisällönanalyysiin. Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, jossa etsitään tekstien merkityksiä. Analyysin avulla luodaan selkeyttä aineistoon, jotta siitä voisi luoda selkeitä ja luotettavia johtopäätöksiä tutkittavasta ilmiöstä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91, 103–104, 108.)

Laadullinen analyysi jaetaan usein induktiiviseen ja deduktiiviseen analyysiin sen mukaan, tehdäänkö tutkimuksessa tulkintaa yksittäisestä yleiseen (induktiivinen) vai yleisestä yksittäiseen (deduktiivinen). Jakoa on kuitenkin pidetty tieteellisesti ongelmallisena, sillä täydellisen induktion mahdollisuus on koettu kyseenalaiseksi, koska uutta teoriaa ei voi syntyä ainoastaan havaintojen kautta. Sen sijaan analyysin tekoa ohjaavat tekijät voidaan ottaa paremmin huomioon jaottelemalla analyysit aineistolähtöiseen, teoriaohjaavaan ja teorialähtöiseen analyysiin. Näiden analyysimallien erot liittyvät siihen teoriaan, joka kuvaa tutkittavaa ilmiötä ja teorian ohjaavuuden tasoon aineiston hankinnassa, analyysissä ja raportoinnissa. Teoriaohjaavassa ja teorialähtöisessä analyysissä teorian ohjaavuus tutkittavan ilmiön aineiston hankinnassa, analyysissä ja raportoinnissa on vahvaa, kun taas aineistolähtöisessä analyysimallissa teorian ohjaus on heikompaa. (Mt., 95, 98.)

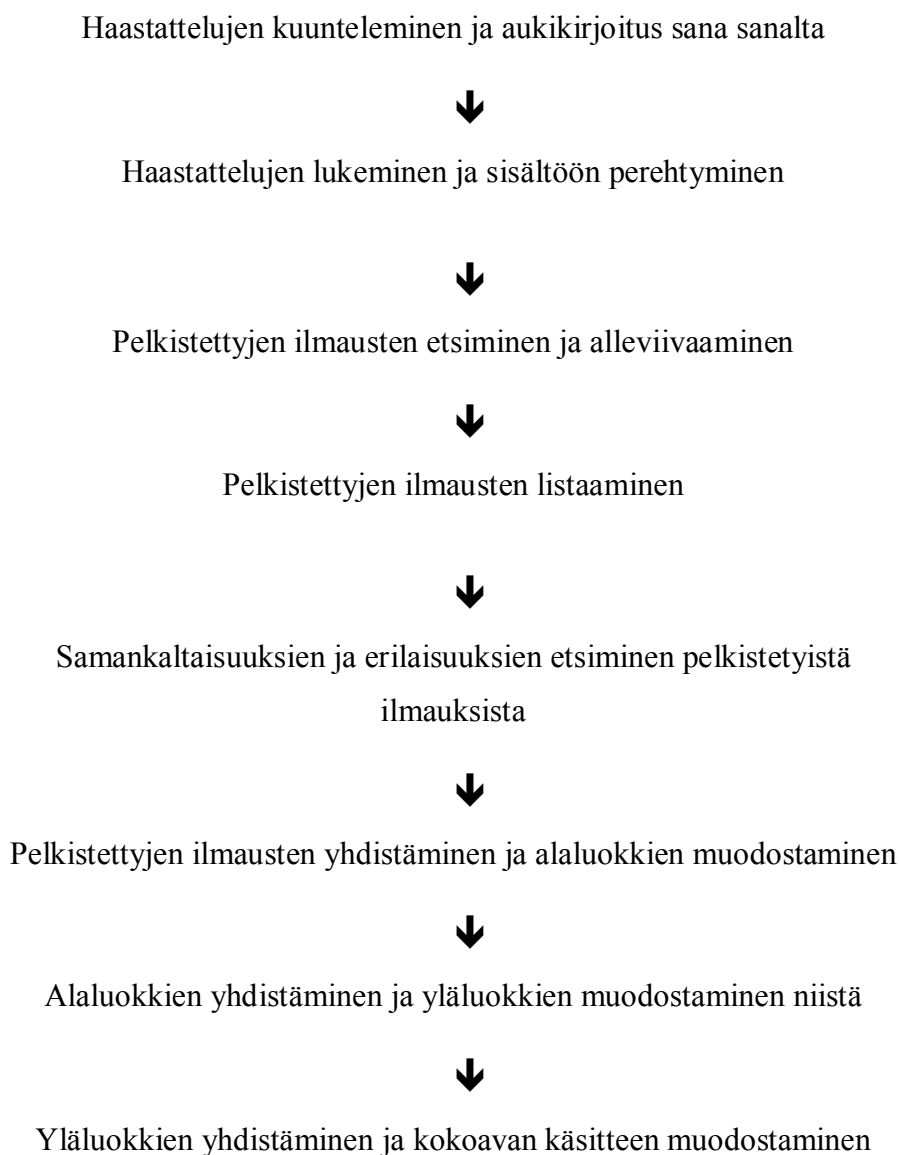
Tutkielmani analyysissä on viitteitä sekä induktiivisesta että deduktiivisesta analyysistä. Induktiivinen päättely eli aineistolähtöisyys näkyy siinä, että etenen aineisto edellä yksittäistapauksesta yleiseen. Deduktiivisia piirteitä taas esiintyy siinä, että rinnastan tutkielmassani esiintyviä ilmiöitä myös aiempaan tutkimuskirjallisuuteen ja tausta-aineistoon ylhäältä alaspäin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–97.)

Kuten edellä todettu, tutkielmani on hyvin aineistolähtöinen, sillä yhdistän ja vertaan haastatteluiden kautta saamaani tietoa aikaisempaan tutkimukseen ja muuhun aineistoon nuorisotakuusta. Teorian merkitys tulee esiin vasta tutkielman lopussa, toisin kuin

esimerkiksi teorialähtöisessä analyysissä, jossa tutkimustehtävä lähtee teoriasta. Tutkielmani metodina käytän aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Aineistolähtöistä eli induktiivista analyysiä on kuvattu kolmivaiheiseksi prosessiksi. Ensimmäisessä vaiheessa redusoidaan eli pelkistetään aineisto, toisessa klusteroidaan eli ryhmitellään se ja kolmannessa abstrahoidaan aineisto eli sille luodaan teoreettisia käsitteitä. Aineiston pelkistämässä analysoitu informaatio pelkistetään siten, että siitä karsitaan tutkimukselle kaikki epäolennainen pois, joko tiivistämällä tai jakamalla informaatiota osiin. Aineiston pelkistämistä ohjaa tutkimustehtävä, jolloin tutkimustehtävän kysymyksien avulla etsitään aineistosta niitä kuvaavia ilmaisuja. Analyysiaineistona voi olla esimerkiksi auki kirjoitettu haastatteluaineisto, dokumentti tai muu asiakirja. Analyysiyksikkö voi olla yksittäinen sana, lause, lauseen osa tai ajatuskokonaisuus, joka sisältää useita lauseita. Tutkimustehtävän lisäksi aineiston laatu vaikuttaa analyysiyksikön määrittelemiseen. (Tuomo & Sarajärvi 2009, 109–110.)

Aineiston ryhmittelyssä aineiston alkuperäisilmaukset käydään huolellisesti läpi ja aineistosta etsitään käsitteitä, jotka kuvaavat samankaltaisuuksia ja/tai eroavaisuuksia. Ne käsitteet, jotka tarkoittavat samaa asiaa ryhmitellään ja yhdistetään yhdeksi luokaksi, joka nimetään sitä kuvaavalla käsitteellä. Ilmiön ominaisuus, piirre tai käsitys voi toimia luokitteluyksikkönä. Ryhmittelyssä muodostetaan pohja tutkimuskohteen perusrakenteelle sekä alustavia kuvauksia tutkittavasta ilmiöstä. Aineiston ryhmittelyn jälkeen erotetaan tutkimuksen kannalta olennainen tieto epäolennaisesta ja valikoidun tiedon pohjalta luodaan teoreettisia käsitteitä tai kategorioita eli aineisto abstrahoidaan. Ryhmittely on osa käsitteiden muodostusta. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä pyritään samaan vastaus tutkimuskysymykseen yhdistämällä käsitteitä. Se perustuukin tulkintaan ja päättelyyn, jossa edetään empiirisestä analyysistä käsitteellisempään näkemykseen tutkittavasta ilmiöstä, siis yksittäisestä yleiseen. Tuloksissa tulee kuitenkin kuvata luokittelujen pohjalta muodostetut käsitteet tai kategoriat ja niiden sisällöt, jotta johtopäätöksistä saataisiin mahdollisimman kattavasti selville, miten tuloksiin on päädytty. (Tuomo & Sarajärvi 2009, 110–113.)

Tuomi & Sarajärvi (2009) kuvaavat aineistolähtöisen sisällönanalyysin polkua seuraavasti:



Kuvio 1. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin eteneminen. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 109.)

Haastatteluaineisto ja sitä täydentävät sähköpostilla välitetyt lisäkysymykset osoittautuivat riittäväksi aineistoksi, sillä se saavutti niin kutsun saturaationsa. Saturaatiolla tarkoitetaan tilannetta, jossa aineisto alkaa toistaa itseään eli tiedonantajat eivät tuota tutkimusongelman kannalta enää mitään uutta. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 87.) Kaikissa haastateltavien vastauksissa tulee kuitenkin ottaa huomioon se, että yhtä lukuun ottamatta, haastattelut jaksottuivat maaliskuun lopun ja huhtikuun lopun välille ja tähän väliin työ- ja elinkeinoministeriö lähetti ohjeistusta nuorisotakuun alueellisille ja paikallisille toimijoille (kirje päivätty 12.3.2013), joten kaikki vastaajat eivät olleet todennäköisesti ehtineet vielä perehtyä kirjeeseen.

Haastattelujen avulla pyrin selvittämään esimerkkikuntien näkemyksiä omasta roolistaan nuorisotakuun toteuttajina. Erityisesti minua kiinnosti, millaisia toimeenpanosuunnitelmia kunnilla on ja miltä kuntien ja valtion välinen suhde nuorisotakuun konseptissa näyttää. Esimerkkikuntien johtavien viranhaltijoiden haastattelujen analysoimiseen käytin metodina aineistolähtöistä sisällönanalyysia.

Tuomon & Sarajärven mallin mukaisesti kuuntelin ensin haastattelut ja purin ne auki eli litteroin ne. Ryhmittelin haastattelujen litteroinnit sekä sähköpostitse vastatut lisäkysymykset vastaajien edustamien kuntien mukaan, joka mahdollisti vertailun eri kuntien välillä. Ryhmittelyn jälkeen perehdyin haastatteluiden sisältöihin ja etsin niistä pelkistettyjä ilmauksia sekä samankaltaisuuksia ja erilaisuuksia, jotka edelleen ryhmittelin aihepiirin mukaan kolmeen eri luokkaan: tieto ja näkemykset nuorisotakuusta, kunnan ja valtion rooli nuorisotakuun toimeenpanossa sekä nuorisotakuun toteuttaminen kunnissa. (Kts. Tuomo & Sarajärvi 2009, 109.)

## **6. AINEISTON ANALYYSI**

### **6.1. Tieto ja näkemykset nuorisotakuusta**

Ensimmäiseen luokkaan ryhmittelin vastauksia, jossa käsiteltiin tietoa ja näkemyksiä nuorisotakuusta. Haastatteluiden perusteella ilmeni, että kaikki vastaajat olivat kuulleet nuorisotakuusta ja kokivat, että kunnissa ainakin pääpiirteittäin tiedetään, mitä sillä tarkoitetaan ja tavoitellaan. Haastateltavien välillä tuli jonkin verran hajontaa sen suhteen, kokivatko he saaneensa riittävästi tietoa nuorisotakuusta. Osa haastateltavista toivoi tarkennettua tietoa valtion ja kunnan rooleista nuorisotakuussa sekä kokonaisvastuun selkeyttämistä. Osa haastateltavista taas koki, että tietoa on tullut riittävästi ja sitä on ollut hyvin saatavilla etenkin, jos on ollut itse aktiivinen. Tampereelta ja Kangasalta kolme neljäsosaa vastaajista koki, ettei nuorisotakuun kokonaisuudesta ole saatu riittävästi tietoa, kun taas Sastamalassa kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että tietoa on saatu riittävästi. Kaikista haastateltavista kaksi korosti omissa vastauksissaan myös sitä, ettei nuorisotakuu ole tuonut mitään uutta kuntien toimintaan, vaan lähinnä se on julkisuudessa aiheuttanut keskustelua.

*”...kyllä mä luulen, että meillä aika hyvin ihmiset tuntee sen, koska nuorisotakuusta on puhuttu niin paljon julkisuudessa [...] tietysti se, mikä tässä nyt oli valitettavaa, että nämä ohjeistukset on tullut myöhässä ja se on tietysti sellainen joka on kyllä vaikuttanut ja aiheuttanut kritiikkiä..”*

*”...eiköhän se aika hyvin ole tiedossa, mutta varmaan joka tasolla ollaan kuitenkin median tietojen varassa tässä...”*

*”... Jos on itse asiaan niin kun vähäänkään kiinnostunut, niin varmasti on saatu..koko lehdistöhän siitä on vuoden päivät jo [...] erilaisia hyviä raportteja ja tutkimuksia on ilmestynyt...”*

Kaikissa kunnissa nuorisotakuuta on käyty läpi vähintäänkin jossain määrin. Selkeä enemmistö haastateltavista (9/12) piti nuorisotakuuta kärkihankkeena omassa kunnassaan. Kangasalla haastateltavat jakaantuivat sen suhteen, kokivatko he, että nuorisotakuu on kärkihanke kunnassa. Toinen puoli haastateltavista piti sitä kärkihankkeena, kun taas toinen puoli ei kokenut, että se olisi erityinen kärkihanke. He korostivat kuitenkin, että nuorisotakuusta puhutaan paljon sekä poliittisissa puheissa että viranhaltijatasolla. Sastamalassa taas kolme neljästä piti nuorisotakuuta kärkihankkeena kunnassa. Yksi haastateltavista piti nuorisotakuuta kuitenkin ”isminä muiden poliittisten puheiden joukossa”, joka ei paikkaa todellisia rakenteellisia ongelmia. Tampereella kaikki haastateltavat pitivät nuorisotakuuta kärkihankkeena kaupungissa. Kaikki haastateltavat korostivat vastauksissaan, että nuorisotakuun toteuttaminen oli kirjattu uuteen pormestariohjelmaan, sen tuloa kaupunkistrategiaan sekä sitä, että taloudellisia resursseja oli varattu nuorisotakuuseen.

Näkemykset nuorisotakuun toteuttamisen keinoista vaihtelivat haastateltavien kesken. Kolmannes kaikista haastateltavista piti nuorisotakuun keinovalikoimaa riittävänä, kun taas toisen kolmanneksen mielestä keinot eivät olleet riittäviä. Kaksi haastateltavaa piti keinoja määrällisesti riittävänä, mutta sen sijaan laadullisesti he näkivät keinovalikoimassa kehittämistä. Osa myös korosti pysyvän keinovalikoiman löytämisen tärkeyttä. Kahdessa vastauksessa myös korostettiin sitä, ettei takuu ole tuonut kuntien toimintaan mitään uutta. Jos vastaajat olivat olleet sitä mieltä, etteivät nykyiset nuorisotakuun keinot ole riittäviä, heiltä kysyttiin, mitä keinoja mahdollisesti pitäisi olla mukana. Puuttuvista keinoista esiin nousivat käytännönläheisemmän opiskelun lisääminen, ohjausresurssien lisääminen, yritysyhteistyö, kuntoutus- ja mielenterveystoimintaan panostaminen, työharjoittelu ja yksilölliset keinot erityistä tukea tarvitseville nuorille.

*”Ei varmaan määrällisesti tarvii lisätä, et enemmänkin on kysymys siitä niin kun yhteensovittamisesta, et ne on aika hajanaisia ja tulee tämmöstä niin kun jojo-ilmiö siinä, että mennään sitten niin kun hankkeesta toiseen ja projektista toiseen ihan niin kun yksilötasolla, et kokeillaan starttipajaa ja vähän aikaa menee hyvin ja sitten taas putoo, sit kokeillaan jossain muussa hankkeessa olevaa juttua ja nuoren elämässä alkaa olla jo niin paljon niitä ihmisiä, että hän ei enää edes niin kun nimeltä muista, et tämmösiä tarinoita niin kun nuoriltakin kuulee, että nää pitäis saada niin kun osaks sitä perustoimintaa enemmänkin, ettei se olis näin tämmöstä hankekehjasta*

*”...tärkee tässä on niinku se että [...] ne palvelut on – niitä ei tuoteta vaan sen nuoriso – nyt jos puhutaan nuorisotakuusta, niin sen takia että on tämmönen, [...] vaan, että ne on oikea-aikaisia ja oikeita [...], et ne edesauttaa myös sitä nuorta sitten niin kun eteenpäin menossa...”*

Oppivelvollisuuden pidentämiseen enemmistö kaikkien kuntien haastateltavista suhtautui kriittisesti eikä sen uskottu olevan ratkaisu ongelmaan. Vastauksissa korostui huoli ennemminkin opintojen keskeyttämisistä toisella asteella ja pakon edessä tehtävistä vääristä valinnoista opiskeluun hakeutumisessa sekä nuoren oman motivaation tärkeys. Vain kolme vastaajaa yhdestätoista piti oppivelvollisuuden pidentämistä sellaisena ratkaisuna, jolla voitaisiin edistää nuorisotakuun toteutumista. Yksi puoltajista tosin painotti, että oppivelvollisuusjärjestelmän sisälle pitäisi rakentaa joustavuutta ja mahdollisuus opiskella erilaisin tavoin.

Kimmo Sasin (kok.) ehdotukseen siitä, että kuntien pitäisi työllistää syrjäytymisvaarassa olevia nuoria, suhtauduttiin pääsääntöisesti epäilevästi. Kangasalla kolme neljästä haastateltavasta suhtautui syrjäytymisvaarassa olevien nuorten työllistämismittaan kriittisesti. Työllistämismittaan suhtauduttiin kriittisesti erityisesti siksi, että kunnilla ei ole nykyisissä tehostamisvaatimuksissa resursseja työllistää nuoria sekä siksi, että vaikutukset velvoitetu työllistämällä ovat ylipäätään vähäiset. Epäilyksiä herättivät myös kriteerit, joilla syrjäytymisuhan alaiset nuoret voitaisiin poimia. Lisäksi kaikkien yhteisvastuuta nuorisotakuun toteuttamisessa korostettiin. Yksi haastateltavista oli sitä mieltä, että kunnissa olisi mahdollisuus työllistää nuoria ilman pakkoakin, jos kuntiin vain lisättäisiin resursseja.

Sastamalassa taas haastateltavista kaksi kolmesta suhtautui ehdotukseen myönteisesti. Yksi oli sitä mieltä, että kunnissa olisi mahdollisuus toteuttaa velvoite, jos vain halua siihen löytyy, mutta olisi kuitenkin varmistettava, että kuntien tarjoamat työtehtävät ovat mielekkäitä. Toinen taas oli sitä mieltä, että kuntien työllistämismittaan olisi hyvä keino, mutta se edellyttää kuitenkin resursointia kuntiin työnohjauksen tukemiseksi. Yksi vastaajista epäili työllistämismittaan toimivuutta niillä nuorilla, joilla on todellisia elämänhallintaongelmia.

Tampereella kolme neljästä suhtautui ehdotukseen kriittisesti. Velvoitetyöllistämistä kritisoitiin kuntien resurssien puutteellisuuden vuoksi sekä syrjäytymisuhan alaisten nuorten valintakriteereiden epämääräisyyden vuoksi. Lisäksi ehdotusta pidettiin vanhanaikaisena ja korostettiin kuntien olemassa olevaa velvoitetta työllistää pitkäaikaistyöttömiä, joka kiristyi entuudestaan kevään 2013 kehysriihessä. Yksi olisi toivonut, että velvoite olisi tehty ennemminkin nuorille. Riskinä nähtiin myös kahden kerroksen työmarkkinoiden syntyminen. Yksi haastateltavista sen sijaan piti Sasin ehdotusta tutkimisen arvoisena ideana, jonka kustannusvaikutukset kunnille tulisi selvittää.

*”Pakkotyöllistämisellä ei saavuteta kovin kummoisia tuloksia. Tästä löytyy faktaa kun tutkii miten velvoitetyöllistäminen on purrut. Toinen näkökulma on se, että minne kunta kaikki nämä nuoret työllistäisi etenkin kun jo nykyisellään kunnilla on kovat paineet kehittää oman toimintansa tehokkuutta. Oikeampi linja olisi se, että työnantajille tehdään nuorten työllistäminen kannattavaksi. Tosin sekin toimii vain jos on olemassa aitoja ja oikeita työpaikkoja.”*

*”Mielestäni kannatettava toimenpide. Kunnilla on mahdollisuus ottaa nuoria jos vaan halua löytyy. Tärkeätä tässä tapauksessa olisi kouluttaa tulevat esimiehet ottamaan ”oikein” vastaan nuoret huomioiden heidän elämäntilanteensa. Kunnan tai kuka sitten heitä työllistääkin tulee kiinnittää erityistä huomiota myös siihen että nuori saa käytännönoppia työtehtävissä sekä oikeanlaista kokemusta työelämästä, hänen työtehtävänsä ovat mielekkäitä (ei pelkkiä silppuri- tai kahvinkeitto töitä)”*

Haastateltavilta kysyttiin heidän näkemystään siitä, oliko nuorisotakuu ennemminkin poliittinen lupaus vai uusi hallinnollinen tapa toimia. Enemmistö kaikista haastateltavista asemoi nuorisotakuun poliittisen ja hallinnollisen toiminnan välille. Ainoastaan kaksi vastaajaa piti hanketta poliittisena ja kaksi taas hallinnollisena. Muut haastateltavat kokivat sen olevan jotain siltä väliltä.

*”...tää on erittäin poliittinen projekti, mutta myöskin sitten hallinnollinen ja hallinnonrajoja uudistava ja sitä kautta, että koska, jos mietitään modernia johtamista, niin useinhan siellä toistuu verkostomaisuus ja taas tällainen hierarkkinen, monoliittinen valtionhallinnon järjestelmä ei välttämättä ole ihan nykypäivää ja ehkä tässä nuorisotakuun osalta vähän ravistellaan sitäkin, kun laitetaan eri toimijat yhteen...”*

*”On mahdollista, että takuu on saanut keskustelussa poliittisen leiman. Asia on kuitenkin niin tärkeä, että se ei ole pelkästään poliittinen hanke.”*

*”Minusta hallinnollinen, mutta se ei ole vielä saanut yhteistyötä riittävästi taakseen, että asiat olisivat hoituneet. Idea toimii, jos vain saadaan toimijat puhaltamaan yhteen hiileen.”*



Kysyttäessä haastateltavilta, mitä heidän mielestään onnistunut nuorisotakuu vaatii, enemmistö (10/12) korosti yhteistyön, sitoutumisen ja toimijoiden yksimielisyyden merkitystä. Seuraavaksi eniten vastauksissa korostettiin palveluiden toimivuuden tärkeyttä. Osa painotti vastauksessaan kunnan peruspalveluiden ja perustoimintojen kunnossa olemisen tärkeyttä, osa riittävien resurssien merkitystä sekä TE-hallinnossa että kunnissa. Kolmanneksi eniten takuun onnistumisessa nähtiin ratkaisevana uudenlaiset toimintatavat ja nuorten sitoutuminen.

*”No tota, jos lähdetään liikkeellä tästä työllisyystilanteesta se on varmaan semmonen yks [...]tärkee kysymys, sit nää toimijat, jotka tässä on niin kun mukana, [...] ELY-keskus, kaupunki, erilaiset koulutuksen järjestäjät, sit [...]nää järjestöt, niin kyl se niitten yhteistyötä vaatii, et tavallaan, et siinä et kuka tekee ei oo ihan kaikkein tärkein asia, vaan se et tehdään asioita, niin se yhteistyökuvio on tärkee. Ne olennaiset toimijat keskustelee keskenään. Se varmaan luo sitä semmosta. Se vaatii aikaa päästä semmoseen.”*

*”Se vaatii semmosta mentaliteettiä, kun kannustuksesta syntyy innostus ja kaikkien sitoutumista. Mä nään sen niinku tärkeinpänä. Se on jopa tärkeempi, kun se raha [...] jos ei oo innostusta ja halua toteuttaa, niin ei niillä rahoillakaan tee mitään.”*

*”...se edellyttää kunnilta varmaankin voimakasta verkostoitumista keskenään ja hyvien käytänteiden jakamista; tässähän valtio voi olla hyvin fasilitaattorina, että myöskin saattaa kuntia yhteen ja tietenkin se edellyttää pohjimmiltaan sitä, että me luodaan kuntia ja alueita, joilla on terve elinkeinorakenne, jotta me saadaan riittävä kapasiteetti ja resurssit tän takuun hoitamiseen, mut lisäksi myös varmaan tää edellyttää, että meidän pitää kuulla niitä nuoria.”*

## **6.2. Kunnan ja valtion rooli nuorisotakuun toimeenpanossa**

Toiseen luokkaan ryhmittelin vastauksia, jossa haastateltavat kertoivat näkemyksistään kunnan ja valtion roolista nuorisotakuun toteuttajina. Suurin osa kaikista haastateltavista piti kuntien roolia nuorisotakuussa varsin epäselvänä. Yhdeksän kahdestatoista piti sitä jossain määrin epäselvänä ja valtionhallinnolta kaivattiin lisäohjeita. Nimenomaan nuorisotakuun päävastuun paikka koettiin epäselväksi. Moni haastateltava piti epäselvänä sitä, missä asioissa valtiolla on vastuu nuorisotakuun toteuttamisessa ja missä asioissa taas kunnilla on vastuu, erityisesti niissä tehtävissä, joissa molemmilla osapuolilla on päällekkäistä toimintaa. Neljäsosa haastateltavista myös koki, että nuorisotakuun voimaantulon kanssa samanaikaisesti uudistuneet TE-palvelut ovat aiheuttaneet hämmennystä ja vaikeuttaneet nuorisotakuun toteuttamista.

Myös Suomen Kuntaliiton selvityksestä käy ilmi, että kunnissa on jonkin verran epäselvyyttä nuorisotakuun toteuttamisessa ja selkeitä toimintaohjeita kaivataan. Kunnissa kuitenkin koetaan, että nuorten työllisyyden edistäminen kuuluu pääsääntöisesti työ- ja elinkeinohallinnon vastuulle. (Kuntaliitto 2013.) Lisäksi Allianssin ja Kuntaliiton yhteiselvityksestä käy ilmi, että nuorisotyön rooli nuorisotakuun toteuttamisessa on vielä muotoutumassa. Kuntien nuorisotoimen viranhaltijoista vajaa kolmannes kokee nuorisotoimen roolin selkeäksi. (Allianssi 2013.)

*”Ne roolit ei oo kaikkineenkaan selkeet, että kuitenkin se työvoimahallinnon [...] vastuu on aika iso ja toisaalta [...] tuntuu näin kunnan näkökulmasta, et sitä ollaan vaan [...] pudottamassa tänne kuntiin ja [...] epäselvä, missä se päävastuu sitten on ja pitäisi olla, että vähän pallotellaan... [...] TE-hallinnon iso valtakunnallinen organisaatiouudistus sattui tähän samaan saumaan, niin se [...] tekee semmosta epäselvyyttä siihen, niin kun tällä hetkellä, että kuka mitäkin hoitaa siel TE-hallinnossa, niin se hankaloittaa nyt tän nuorisotakuunkin aloittamista.”*

Kuntien rooli nuorisotakuun toteuttamisessa koettiin myös jokseenkin ehdolliseksi. Osa haastateltavista oli valmis lisäämään kuntien tehtäviä ja vastuita nuorisotakuun toteuttamisessa, mutta ne sisälsivät monesti ehdon. Yleisimpänä ehtona kuntien roolien vahvistamiselle näyttäisi olevan taloudelliset resurssit. Jos nuorisotakuu tuo kunnille uusia vastuita tai tehtäviä, ne tulee myös resursoida. Vastauksissa esiintyi jonkin verran vaatimuksia, että kuntien resurssien lisäksi valtionhallinnon palveluiden, erityisesti työllisyydenhoidon resursointi tulee olla kunnossa. Jotkut haastateltavat viittasivat vastauksissaan siihen, että vaikka kuntien rooli nuorisotakuun toteuttamisessa on merkittävä, niin takuuta on vaikea toteuttaa, kun valtionhallinnon palveluita karsitaan ja resursseja vähennetään.

*”Turhaa on uudistaa [...]paperilla saadaan kaikki näyttämään kivalta...jos ei oo toimijoita eikä tekijöitä, niin sit me voidaan todeta, et tää on sit näin, et sit täs annetaan ajaa seinään. Meillä on työvoimahallinnossa ja työllisyydenhoidossa käsittämättömät määrät rahaa, mut siihen kohtaamiseen, [...] erityisesti niitten ihmisten kohtaamiseen tarvitaan ihmisiä, joilla on monialaisia ongelmia ja haasteita ja niihin vaaditaan kokonaisvaltaista paneutumista. Niitä ei tehdä siis [...] siten, että muutetaan puhelinpalveluksi ja mennään nettiin, jos ei oo nettitunnuksia, jos ei saa pankkitunnuksia itsellensä, jos on luottotiedot menneet, niin se vaatii ihmisen kohtaamisen ja se vaatii ihmisen niin kun kokonaisvaltaisen semmosen holistisen otteen ja siinä pitää kunnan työntekijöiden ja valtion työntekijöiden tehdä yhteistä työtä. Meidän vahvuutemme on pitkään ollut se, että meillä on nimenomaan tehty yhdessä. Nyt, kun on tullut tää nuorten palveluverkko, mikä on siis lakisääteinen, jonka linkitinkin myöskin tähän etsivään nuorisotyöhön, niin se toimii meillä erittäin hyvin. Ainoastaan hankaluuksia on ollut nyt pysyvän edustajan saaminen nyt sitten*

*tuolta valtionhallinnolta eli vaihtuvuus on valtavan suurta ja se tarkoittaa sitä, että sitoutuminen on nolla.”*

Puolet Kangasalan vastaajista oli sitä mieltä, että jos vastuita tai tehtäviä asetetaan, tulee myös resursointi turvata. Yksi vastaajista ei kannattanut uusia tehtäviä tai vastuita, kun taas yksi oli mahdollisesti valmis lisäämään niitä, mutta kuntien oman harkinnan kautta. Sastamalassa mielipiteet hajaantuivat enemmän. Sastamalassa uusia tehtäviä sekä kannatti yksi haastateltava että vastusti yksi haastateltava. Kaksi muuta haastateltavaa korostivat vastauksissaan kuntien verkostojen merkitystä ja sosiaali- ja terveystalouden merkitystä. Tampereen vastaajista puolet piti nykyistä mallia riittävänä ja informaation perustuvaa ohjeistusta riittävänä. Yksi oli valmis lisäämään tehtäviä tai vastuita, jos resurssit kasvavat niiden myötä ja yksi taas koki, että nuorisotakuussa olisi paikallaan jonkinlainen juridisempi ohjaus, kuten esimerkiksi hoitotakuussa.

*”Varmaan kunnat olis valmiita ottamaan niitä, mutta sitä täytyis kuitenkin jollakin lailla hyvittää [...] taloudellisesti. Meillä on ne keinot täällä paikallisesti käytettävissä – meillä on ne kunnan työllistämismahdollisuudet, meillä on ne koulutuskanavat, meillä on tää terveydenhuolto on meidän käsissä, niin kyllä mä oon sitä mieltä, että [...] me pystyttäis vastaamaan siihen haasteeseen, mutta se, että jos ei resursseja anneta, niin en mä usko, että kukaan pystyy tekemään mitään...”*

*”[...] tässä ei tule niin kun normittaa enempää, mut se, että toiminnot voidaan järjestää niin, et ne tehdään yhteisesti [...] mun mielestä tää pitäis mallintaa ja jokaisessa kunnassa pitäis olla semmonen prosessuaalinen ohjaus tähän ja miettii, et miten tää meidän kunnassa menee ja miten tää tällä alueella menee ja sitä kautta pääsee sitten eteenpäin...”*

*”[...] nuorisotakuun osalta voisi olla ehkä paikallaan, että meille tulisi jonkinlaista juridista ohjausta, että se olis ihan säädöksillä hoidettu, mutta toki niissä pitää olla sitten kohtuullinen [...] siis yksinkertaisimmillaan tällainen joku velvoite voi olla se, että järjestetään se, että määräaikaan mennessä joku työ...tämmönen vähän hoitotakuuseen verrattava, mutta täytyy olla kyllä sinänsä varmaan aika varovainen sen kanssa, kun kunnat on erilaisessa tilanteessa, mutta kyllä informaatio-ohjauksellakin aika pitkälle päästään...”*

Haastatteluiden perusteella kunnan roolin koettiin olevan myös status quo eli vallitsevan kaltainen, sillä neljäsosa koki, ettei nuorisotakuu ole tuonut kuntien toimintaan mitään uutta. Sen koettiin pysyneen samankaltaisena kuin ennen nuorisotakuun astumista voimaan. Moni haastateltava myös toivoi, että nuorisotakuun vastuut ja roolit säilyisivät ennallaan. Osa haastateltavista ei kannattanut kuntien vastuiden lisäämistä nuorisotakuussa, vaan piti nykyisen kaltaista tilannetta hyvänä. Myös Kuntaliiton selvityksessä sekä Allianssin ja Kuntaliiton yhteisessä selvityksessä korostuu ”statusquomaisia” näkemyksiä nuorisotakuun

toteuttamisessa. Kuntaliiton selvityksessä muun muassa todetaan, että kunnissa on jo vuosia ollut meneillään lukuisia eri toimenpiteitä ja palveluita, joilla edistetään nuorten koulutukseen pääsyä, tuetaan nuorten työllistymistä ja ehkäistään syrjäytymistä. (Kuntaliitto 2013.)

Lisäksi Allianssin ja Kuntaliiton kyselystä ilmenee, että monissa kunnissa olemassa olevat rakenteet sopivat nuorisotakuun edistämiseen, joten uusien hankkeiden sijasta on keskitytty monialaisen yhteistyöverkoston toiminnan tiivistämiseen ja kehittämiseen. (Allianssi 2013.) Ehdolliset ja statusquomaiset mielipiteet ovat ymmärrettäviä, sillä eri tutkijat ovat esittäneet, että kunnilla on tänä päivänä liikaa velvoitteita ja lakisääteisiä tehtäviä, joka johtaa siihen, etteivät kunnat enää kykene suoriutumaan tehtävistään parhaalla mahdollisella tavalla tai kunnat eivät voi kohdentaa resurssejaan sinne, missä niitä tarvittaisiin eniten. (Ks. esim. Nyholm 136–138.)

*”Kunnille pitäis osoittaa vähemmän tehtäviä ja tuota ja kunnalla on nyt 550, meillä on nyt 552 lakisääteistä tehtävää ja rahamäärä muuttuu vähemmäksi ja viimeisen 20-vuoden aikana, kuntien lakisääteisiä tehtäviä on tullut siitä noin 250. Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana siis, et ihan käsittämätön määrä on tullut näitä lakisääteisiä määräyksiä. Samanaikaisesti rahoitusta ei oo, tehtäviä on tullut ja vaatavuus on lisääntynyt, [...] – en ole sateentekijä eikä moni muukaan ole, et ihmeisiin ei pysty ihan oikeasti. Kaikki ei vaadi rahaa se on fakta, mut et jossakin menee [...]kamelin selkä – siis kantokyky veronmaksun osalta alkaa olla piikissä, näitä lakisääteisiä tehtäviä alkaa olla, et jos mä olisin valtionhallinnossa ja pystyisin – ehkä osittain pystyn vaikuttamaankin, mutta en suoranaisesti, niin kyllä lakisääteisiä tehtäviä on vähennettävä...”*

Haastateltavilta kysyttiin myös mielipidettä perusopetuksen päättävien nuorten ohjausvastuun siirtämisestä kunnille ja ammatillisen koulutuksen järjestämisvastuun siirtämisestä kunnille. Ohjausvastuun ja ammatillisen koulutuksen järjestämisen osalta mielipiteet hajaantuvat kunnittain. Kangasalla suurin osa vastaajista piti ohjausvastuun asettamista resurssikysymyksenä: jos ohjausvastuu asetetaan, niin resurssit tulee samalla myös huomioida. Yksi vastaajista taas ei kannattanut enää yhtään ehdotonta määräystä kuntiin. Toisaalta kolmannes vastaajista myös korosti, että kunnissa jo tehdään ohjausta joka tapauksessa. Ammatillisen koulutuksen järjestämisen osalta yksi piti sitä ohjausvastuun tavoin resurssikysymyksenä, yksi koki sen opiskelijan kannalta hyvänä ratkaisuna ja yksi oli sitä mieltä, että se selkiyttäisi toimintaa, mutta piti maakuntaa oikeampana kontekstina. Yksi haastateltavista ei osannut sanoa.

Sastamalassa taas kolme neljästä kannattaa ohjausvastuun siirtämistä kunnille, sillä se nähtiin mahdollisena toteuttaa, koska jo sitä tehdään. Yksi vastaajista piti nykyistä tilannetta osittain hyvänä, mutta kaipaisi ylipäätään elinkeinoelämän mukaantuloa ohjaukseen. Ammatillisen koulutuksen järjestämisvastuuta kukaan ei Sastamalassa lähtisi muuttamaan nykyisestä mallista. Yksi oli ehdottomasti sitä vastaan, sillä ammatillinen koulutus voisi joutua säästöpainneiden alle. Tampereella puolet vastaajista piti ohjausvastuun normittamista samantekevänä, sillä sitä jo tehdään joka tapauksessa. Yksi taas vastusti sen normittamista ja yksi kannatti. Kuitenkin lähes kaikkien kuntien vastaajat korostivat vastauksissaan sitä, että kunnissa tehdään jo ohjausta. Kaksi haastateltavista suhtautui varovaisen myönteisesti ammatillisen koulutuksen järjestämisvastuun siirtämiseen kuntiin. Yksi taas ei muuttaisi nykyistä mallia ja yksi ei osannut sanoa.

*”No mun mielestä se olis semmonen mahdollinen keino kuntien suorittaa, tehdä ja ottaa se vastuu vastaan. Se kuulostais ihan hyvältä, koska sehän se nivelvaihe siinä on tosi kriittinen, että tuota noin, koska niistä nuorista ei välttämättä kukaan pidä huolta.”*

*”...Sehän on ollut meidän iso intressi aina meidän kuntien [...] talousarviotavoitteissa ja -strategioissa, niin kun nuorten syrjäytymisen ehkäisy [...] jostakin näkökulmasta sanottuna. Ja siinäkin yks keskeinen on se, että perusopetuksen jälkeen jokaiselle se seuraavan asteen opiskelupaikka löytyis, niin sitä ohjausta on tehty aina, niin ei niin kun kaipais semmosia ehdottomia määräyksiä yhtään enempää kuntiin, niitä on ihan hirveesti joka alueella. Et enemmänki sitä selkeyttämistä. Ei mun mielestä se rooli ole puuttunut tähänkään asti.”*

Kysyttäessä yhteistyöstä valtionhallinnon kanssa nuorisotakuussa, kukaan vastaajista ei selkeästi pitänyt sitä riittävänä. Neljäsosa kaikista haastateltavista koki, että kunnat on jätetty turhan yksin asian kanssa. Kunnissa esiintyi jonkin verran toiveita valtion suuntaan, että nuorisotakuun toteuttamisessa saataisiin lisää ohjeita ja, että ylipäätään toimittaisiin enemmän yhteistyössä nuorten asioissa. Osa haastateltavista oli valmis jopa juridisempaan ohjaukseen ja kuntien tehtävien lisäämiseen nuorisotakuun toteuttamisessa. Osa haastateltavista kuitenkin korosti, että kunnassa tullaan lähiaikoina suunnittelemaan nuorisotakuun yhteistyökuvioita ja toteuttamistapaa.

*”No tota, musta tää nuorisotakuu on vähän sitä samaa linjaa, jos karrikoiden sanoo, mitä valtio on täs toteuttanut muutenkin, et annetaan tehtäviä ja kunta vastatsoon. Et ohjeet tulee ja välillä ne tulee vähän myöhässä [...]. Kyl mä sen ymmärrän tän nuorisotakuun näkökulmasta, et se vastuu on [...] kunnissa, koska ne nuoret on siellä ja siellä on ne toimijat, mut jollakin lailla ehkä pikkasen täs alkuvaiheessa tulee sellanen olo, että kunnat on jätetty vähän turhan yksin tämänkin asian kanssa. Tää on ehkä tota valtionhallinnon tapa toimia tällä hetkellä on, että tää ei oo ainoa asia, jossa tää näyttäytyy näin.”*

Kolmessa Kangasalan vastauksessa TE-hallinnon uudistuksen koettiin vaikeuttavan takuun toimeenpanoa. Näistä kahdessa valtion koettiin vaikeuttavan takuun toteuttamista vähentämällä paikallisia palveluita. Myös lisäresurssien tarve korostui vastauksissa. Yksi vastaajista oli sitä mieltä, että ylipäätään valtion ja kunnan yhteistyötä työllisyydenhoidossa pitäisi lisätä, sillä tällä hetkellä vastuuta helposti työnnetään toiselle. Sastamalasta kaksi kolmesta piti yhteistyötä vähäisenä ja TE-hallinnon uudistuksen hankaloittaneen yhteistyötä, vaikkakin tilanteen pidettiin selkeytyneen. Yksi vastaaja toivoi enemmän konkreettista yhteistyötä nuorten asioissa. Tampereella puolet vastaajista koki, ettei yhteistyö ole ollut riittävää. Valtiolta toivottiin enemmän panostusta takuun läpiviemiseksi käytännön tasolla informaatio-ohjauksen ja rahoituksen muodossa. Yksi oli sitä mieltä, että alun perin olisi pitänyt lähteä liikkeelle yhdessä ja yksi toivoi enemmän valtiolta ”kumppanuus- ja konsultaatioinformaatiota” nuorisotakuussa.

### **6.3. Nuorisotakuun toteuttaminen kunnissa**

Kaikkien kuntien toteuttamissuunnitelmissa korostui selkeästi eniten yhteistyö eri toimijoiden välillä. Jokaiseen kuntaan oli perustettu nuorisolain mukainen nuorten ohjaus- ja palveluverkosto. Yhteistyön ja verkostojen merkitys nähtiinkin keskeisenä tapana toteuttaa nuorisotakuuta ja toteuttamissuunnitelmat nojasivat pääsääntöisesti eri yhteistyömuotoihin. Samansuuntaisia tuloksia ilmenee myös Suomen Kuntaliiton tekemästä kyselystä, jossa selvitettiin nuorisotakuun edistämistä kunnissa. Kyselyssä korostui yhteisen toimijaverkon luomisen tärkeys nuorisotakuuta toteutettaessa. (Kuntaliitto 2013.) Yhteistyön ja verkostojen merkityksen korostaminen nuorisotakuussa onkin tärkeää, sillä vaikka nuorisotakuu on määritelty koskettamaan tiettyä ryhmää, sen toteuttamisen toimenpiteet leikkaavat eri sektoreita ja hallinnonaloja, jolloin sen toteuttaminen vaatii integraatiota eri toimijoiden välillä. Myös nuorisotakuun toimintaohjeistuksessa viitataan yhteistyön merkitykseen nuorisotakuun toteuttamisessa. (Peters 2006, 120–122; TEM 2011.) Eri yhteistyötoimijoiden rooleista Kangasalla nousi esiin vaikeus saada järjestökentältä tarpeeksi kumppanuuksia kunnan pienen koon vuoksi ja Sastamalassa taas moitittiin valtionhallinnon heikkoa sitoutumista verkostoihin. Tampereella painotettiin yrittäjäjärjestöjen ja kolmannen sektorin järjestöjen merkitystä.

*”...verkostoissa se voima on. Siellä on osaamista, siellä on resursseja ja monta kertaa, kun kokoonnutaan saman pöydän ääreen, niin kun aina ruikutetaan, et ei oo rahaa, ei oo rahaa, niin sit siinä huomataankin, et ollaan tehty päällekkäisiä asioita, jolloin voidaan kohdentaa resursseja uudestaan.”*

*”Tehdään joo kyllä (verkostoyhteistyötä). Se on ollut tapa työskennellä täällä pitkään. Nyt tietysti, kun ajetaan alas tiettyjä rakenteita, valtionhallinnolla [...] sopeuttamisohjelmat on kovia, siellä on tulossa 2017 jo uus aalto, niin meillä ei oo kohta niitä verkostokumppaneita, silloin on verkostoissa pirun paha toimia, jos ei oo verkostoissa lenkkejä [...] ja lisätään esimerkiksi koko työllisyydenhoito kunnille, niin sit se ratkaisu pitää vaan tehdä reippaasti...”*

*”...järjestötoimijoitahan meillä on paljon ja ne on hyvin merkittävässä roolissa yhteistyössä kaupungin kanssa tekemäs näitä asioita ja tietysti [...] sit taas valtionhallinnonpuolen toimijoitten työ- ja elinkeinopuolen ja puolustushallinnon ja kyl se poliisinkin näissä asioissa jossakin kohtaa yhteistyökumppanina toki on..”*

Kuntien toteuttamissuunnitelmissa esiintyi myös jonkin verran eroja kuntien välillä. Kangasalla nuorisotakuun toteuttamiseen oli varauduttu perustamalla työryhmä ja tekemällä suunnitelma nuorisotakuun toteuttamisesta sekä keskustelemalla ja hakemalla yhteistä pelikenttää. Myös lisäresursseja oli haettu etsivään nuorisotyöhön. Sastamalassa puolet vastaajista kertoi, että nuorisotakuuseen ei ole osoitettu taloudellisia resursseja, vaan sitä toteutetaan toiminnan ja yhteistyöverkoston kautta. Toinen puoli kehui, että kunnassa ollaan hyvin sitoutuneita nuorisotakuuseen ja, että se on näkynyt kunnassa jo useita vuosia. Tampereella toteutussuunnitelmat poikkesivat muista kunnista ja siellä korostui muita kuntia hallinnollisempi tapa toteuttaa nuorisotakuuta. Haastateltavat kertoivat, että Tampereella oli perustettu erillinen poikkihallinnollinen työryhmä koordinoimaan nuorisotakuuta, nuorisotakuuta seurataan osana kunnan strategiaseurantaa ja nuorisotakuuseen oli osoitettu erillisiä taloudellisia resursseja. Lisäksi nuorisotakuutavoitetta lisätään tilaaja–tuottaja-sopimuksiin. Yksi haastateltava kuitenkin mainitsi, että kokonaissuunnitelmaa nuorisotakuun toteuttamisesta Tampereella ei ole vielä tehty. Resurssien varaaminen nuorisotakuun toteuttamiseen näyttäisi olevan suuremmissa kunnissa ylipäätään yleisempää kuin pienemmissä kunnissa. Suomen nuorisoyhteisö Allianssin ja Kuntaliiton keräämästä kyselyaineistosta ilmenee, että kolmasosassa 50 000–100 000 asukkaan kunnista nuorisotakuu on vaikuttanut melko paljon nuorisotoimen resursseihin, kun alle 10 000 asukkaan kunnissa vastaava luku on vain 14 %. (Allianssi 2013.)

Nuorisotakuun toteuttamisessa korostuivat myös optimistiset ja epäileväiset näkökulmat. Yli puolet haastateltavista suhtautui optimistisesti näkemykseen, että nuorisotakuun toteuttamisessa onnistutaan ja sen toteuttaminen on ylipäätään kunnissa realistista ja

mahdollista. Haastatteluissa esiintyi kuitenkin myös epäileviä näkemyksiä nuorisotakuuta kohtaan. Jotkut haastateltavat kokivat nuorisotakuun olevan pikemminkin poliittista sanahelinää, eikä nuorisotakuun toteuttamisen keinoja pidetty tehokkaina. Joissakin vastauksissa esiintyi skeptisiä näkemyksiä nuorisotakuun onnistuneesta toteuttamisesta, erityisesti kuntien heikon taloudellisen tilanteen vuoksi ja TE-hallinnon muutosten keskeneräisyyden vuoksi. TE-palvelujen muutokset ja niiden etäännyminen kauemmas herätti huolta erityisesti Kangasalla ja Sastamalassa. Samankaltaisia huolia palveluiden etäännyttämisestä nousi esiin myös Suomen Kuntaliiton selvityksestä (Kuntaliitto 2013.) Pienissä kunnissa kannetaan ylipäättään huolta valtionhallinnon vetäytymistä yhä kauemmaksi kunnista (Ks. esim. Turkkila 2002, 53–54). Eniten optimistisuutta nuorisotakuun onnistuneesta toteuttamisesta ilmeni Sastamalan edustajilla, kun taas Tampereella ilmeni eniten epäileviä kommentteja sen onnistumisesta.

*”On totta kai. Se on ihan normaali keskeinen asia meidän palvelusektorilla, että kunnallispalveluissa me toteutetaan tää totta kai, koska se on yks keskeisin asia. Meillä ei saisi olla yhtään syrjäytynyttä nuorta.”*

*”...kyllähän nää monesti aika vaikeita yhtälöjä on, et nää kuitenkin vaatii sitä rahoitusta sille toiminnalle. Asia on ehdottoman tärkeä, varmasti kaikki on niin kun asian takana, mutta omat haasteensa tuo tää kuntien taloudellinen tilanne tällä hetkellä.”*

*”Kyllä me pystytään nää toteuttaa, mutta viitaten siihen TE-hallinnon tilanteeseen, niin se voi tuoda tai tuo varmasti jatkossa ongelmia, et jos ei me saada niitä nuoria, niin, miten me voidaan toteuttaa (nuorisotakuuta).”*

*”Koen kyllä ihan varmasti. Meistähän se on kiinni.”*

Niiltä haastateltavilta, jotka epäilivät kunnan mahdollisuuksia toteuttaa nuorisotakuuta, kysyttiin miten heidän mielestään kunnan mahdollisuudet toteuttaa takuuta paranisivat. Vastauksissa korostui tarve saada nuoret mukaan kehittämään nuorisotakuuta, tarve saada TE-hallinto toimimaan kunnolla, verkoston saaminen riittävän laaja-alaiseksi, vaikuttavuuteen ja ennaltaehkäisyyn panostaminen sekä taloudellisen tilanteen paraneminen. Valtionhallinnolta toivottiin myös priorisointia siitä, mihin ryhmään panostetaan eniten.

*”Tietysti talouden parantuminen on se sitten niin kun, että me saataisiin verotuloja kerrytettyä tai sitten valtionosuuksien tai jonkun kautta, nostamalla näitä valtionosuuksia ja työllisyyden hoitoon osoitettuja määrärahojen [...] nythän esimerkiksi nää hallituksen linjaukset, että tää kuntien työllistämisvelvollisuus, joka koskee nyt sitten [...] kaiken ikäisiä, niin tippuu 500 päivästä 300 päivään [...] vaikka nuorisotakuu on laajempi, mut saman asian äärellä nämäkin ihmiset on ja [...] tietyllä tavalla lisää sitä kuntien velvoitteita [...] asiat on kaikki hyviä, mutta toivois, että pystyttäis tekemään tällaisia priorisointeja, ettei kaikkea kaikille, niin hieno ajatus,*



*kun se oliskin, mutta se ei oo tällä hetkellä taloudellisesti mahdollista. Mä tietysti toivoisin, että näitten nuorten tilannetta priorisoitais.”*

*”... ennaltaehkäisyä siitä, että ei ajauduta kalliimpiin ja raskaampiin tukitoimiin, niin siinä mielessä [...] niin kun vaikuttavuuden kehittäminen on oleellista, että tässä juuri löydettäis ne kaikista parhaat keinot ja tässä me paljon puhutaan täällä tiedolla johtamisesta, että näitäkin pitäis enemmän analysoida, että tiedetään minkälainen tukitoimi auttaa ja mikä ei auta ja sitten satsataan paukut niihin, mistä on näyttöä, että se oikeesti auttaa...”*

Vastaajille annettiin myös vapaan sanan mahdollisuus nuorisotakuusta. Kangasalla vastauksista kahdessa korostui huoli palveluiden siirtymisestä verkkoon ja pois kunnasta. TE-hallinnon ei koettu myöskään sitoutuvan yhteisiin suunnitelmiin ja verkkopalveluiden kasvaminen henkilökohtaisen ohjauksen kustannuksella nuorten palveluissa aiheutti kritiikkiä. Myös työmarkkinajärjestöjen keskinäinen kädenvääntö nuorten asioissa ihmetytti. Yksi myös koki, että muutoksia oli tullut liikaa samaan aikaan. Yksi taas puolestaan piti tärkeänä, että nuorisotakuusta puhutaan paljon poliittisella taholla, koska se vie asian painopisteeksi päätöksenteossa. Sastamalassa kaksi kolmesta haastateltavista korostivat toimimaan ryhtymistä ja nuorisotakuuta pidettiin tehtävänä muiden joukossa, joka pitää hoitaa ja viedä käytäntöön mahdollisimman pian. Yksi haastateltavista painotti, ettei ammatillisen koulutuksen määrärahoja saa leikata, kuten opetus- ja kulttuuriministeriö on suunnitellut. Tampereella korostettiin tarvetta madaltaa työnantajien kynnystä palkata nuoria ja nuorten oman aktiivisuuden merkitystä. Yksi muistutti, että vaikka oppisopimuksesta haetaan julkisuudessa ratkaisua nuorisotyöttömyyden pysäyttäjäksi ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyksi, se ei ole mikään tae niiden ehkäisylle, sillä se on vaativa koulutusmuoto, joka soveltuu vain omatoimisille nuorille. Yksi haastateltavista toivoi myös tamperelaista kuviota nuorisotakuun toteuttamiseen. Lisäksi nuorisotakuun kerrottiin olevan painopisteenä myös kaupungin viestinnässä.

#### **6.4. Nuorisotakuun onnistuminen Evert Vedungin kriteerien pohjalta**

Minkälaiset mahdollisuudet nuorisotakuun onnistuneella toteutumisella sitten on? Takuun toimeenpano alkoi vasta 1.1.2013, joten varsinaista evaluointia takuusta ei voi vielä tehdä. Erittelen kuitenkin onnistumisen mahdollisuuksia Evert Vedungin (1997, 213–219.) seitsemän erilaisen tekijän kautta, jotka voivat vaikuttaa interventioiden tuloksiin. Nämä tekijät ovat muotoilu, suunnittelu, päätöksentekijöiden tuki, toimeenpano, interventioiden

kohteena olevien vastaukset, muut hallinnolliset interventiot sekä toimintaympäristön vaikutukset.

Jos suunnitellut muutokset ovat erisuuntaisia kuin mihin julkiset viranomaiset ja vastaanottajat ovat tottuneet, muutoksen aikaansaaminen saattaa olla vaikeampaa. Onnistunut interventio on myös sitä todennäköisempää, mitä laajempaa konsensus eri osapuolten välillä toteuttavasta interventiosta on. Jos interventio ei ole riittävän selkeä, hämärtyvät usein myös sen tavoitteet. Tämä voi vaikeuttaa toimeenpanevia virkamiehiä muodostamaan kuvaa siitä, mitä muutoksella tavoitellaan. Kielelliset epäselvyydet pitävät sisällään määrittelemättömiä, epäselviä sanoja ja epäselviä prioriteetteja. Epäselviä prioriteetteja esiintyy silloin, kun tarjotaan yhtä tai useampaa tavoitetta, mutta ei ole erikseen indikoitu, mitä pitäisi olla priorisoituna. Epäselvyyksiä aiheuttaa myös se, jos esitetään vaihtoehtoisia tapoja toimia. (Vedung 1997, 213–225.).

Nuorisotakuussa ei tapahdu kuntien tai muiden toimijoiden kannalta suuria muutoksia. Osa kuntien viranhaltijoista koki, ettei takuussa ole mitään uutta. Sen sijaan kuntatoimijoille nuorisotakuu näyttäytyy vielä jokseenkin epäselvänä. Epäselvyyttä esiintyy haastatteluiden mukaan priorisoinnissa sekä päävastuun paikasta. Nuorisotakuulla näyttäisi olevan takanaan laaja poliittinen tuki, sillä nuorisotakuu on linjattu paitsi hallituksen kärkihankkeeksi, myös kunnissa poliittiset päättäjät ja viranhaltijat pitävät takuuta tärkeänä. Sekä valtakunnallisesti että alueellisesti ja myös Euroopan unionin tasolla asian tärkeydestä ollaan yhtä mieltä.

Interventioiden toimeenpanossa voi esiintyä ongelmia, jos julkisessa hallinnossa ei ymmärretä interventiota riittävällä tasolla tai tahtotila ei ole riittävän korkea. Jos ohjelman suorittaminen edellyttää erityisiä resursseja, kuten määrärahoja, henkilökuntaa tai aikaa, on tavoitteiden menestyksellinen saavuttaminen vaikeampaa. (Vedung 1997, 226–234.) Nuorisotakuu näyttäytyy jokseenkin epäselvänä hankkeena kunnissa, mutta tahtotila näyttäisi kuitenkin olevan korkealla. (Kts. esim. Allianssi 2013; haastattelut.) Osa haastateltavista mainitsi juuri resurssien puutteen sekä kuntatasolla että TE-hallinnossa vaikeuttavan takuun toteuttamista. Myös entinen työministeri, Vihreän liiton kansanedustaja Anni Sinnemäki (Anni Sinnemäki 2013) on vaatinut lisää rahaa takuun toteuttamiseen. Toisaalta valtion talousarvioehdotukseen on lisätty 60 miljoonaa euroa takuun toteuttamiseen vuosittain nykyisen hallitusohjelman ajan. (TEM 2011.)

Interventioiden kohteena olevien reagointi muutoksiin voi vaikuttaa interventioiden onnistumiseen. Se ovatko osoitetut yksilöitä vai yhteisöllisiä toimijoita vaikuttaa intervention prosessianalyysiin. Yhteisöllisiin toimijoihin, kuten kuntiin tai yksityisiin yrityksiin on sekä

helpompi ja että vaikeampi vaikuttaa, sillä toisaalta niitä on vähemmän, mutta toisaalta ne vaativat kollektiivisia päätöksiä, jotta tavoitteisiin voitaisiin päästä. Yksilöllisten vastaanottajien halukkuudella on myös merkittävä rooli intervention tuloksissa. (Vedung 1997, 241–242.) Nuorisotakuussa yritetään vaikuttaa sekä yhteisöllisiin toimijoihin (kunnat, yritykset, järjestöt ym.) että yksittäisiin henkilöihin, nuoriin. Työministeri Lauri Ihalaisen mukaan työnantajat ovat olleet aktiivisesti mukana nuorisotakuun suunnittelussa (TEM 2013), mutta sen sijaan yrittäjäjärjestöt ovat julkisuudessa arvostelleet nuorisotakuun toimia tehottomiksi ja byrokraattisiksi. (Taloussanomien 2013.) Nuorten näkemyksiä ei ole toistaiseksi tullut esille.

Muut hallinnolliset ohjelmat ja sidosryhmien, kuten etujärjestöjen ja kansalaisjärjestöjen tuki, vaikuttavat tuloksiin. Hallinnon institutionaalisen teorian mukaan julkinen hallinto ei ole yksi yhtenäinen toimija, jolla on vain yksi selkeästi ilmaistu tavoite, sillä poliitikkojen mielipiteet eivät ole suurimmassa osassa asioista yhtenäisiä. Hallinto haluaa monta asiaa yhtä aikaa, joka aiheuttaa tasapainoilua eri intressien ja tavoitteiden välissä, joka saattaa vaikuttaa interventioissa onnistumiseen. (Vedung 1997, 241–243.) Hallituksella on luonnollisesti myös muita ohjelmia ja hankkeita, joita se panee täytäntöön. Osa haastatelluista viranhaltijoista piti nuorisotakuuta yhtenä tehtävänä tai hankkeena muiden joukossa. Vähemmistö haastateltavista ei kuitenkaan pitänyt takuuta kärkihankkeena kunnassa. Moni haastateltavista sen sijaan mainitsi muut samanaikaiset muutokset, erityisesti TE-hallinnon uudistuksen vaikeuttavan takuun toimeenpanoa. Kuten edellä mainittu, sidosryhmien tuki nuorisotakuulla näyttäisi olevan takanaan, sillä järjestöt ovat olleet aktiivisesti mukana nuorisotakuun toteuttamisessa ja suunnittelussa. (TEM 2011.)

Medialla voi olla vaikutusta intervention tuloksiin, sillä jos media suhtautuu positiivisesti tiettyyn ohjelmaan, se vahvistaa sekä hallinnon johdon että työntekijöiden sitoutumista ohjelmaan. Lisäksi yksittäinen suuri tapahtuma, kuten taloudellinen kriisi tai sota voi vaikuttaa interventioiden tuloksiin. (Vedung 1997, 241–244.) Nuorisotakuu on saanut paljon mediajulkisuutta. Viime aikoina nuorisotakuusta on uutisoitu lähinnä sen suhteen, ettei takuu ole vielä toteutunut, koska työttömien nuorten osuus on jatkanut kasvuaan nuorisotakuusta huolimatta. (Kts. Esim. MTV 2013; TS 2013.) Samalla Suomen taloudellisen tilanteen on sanottu olevan vakava ja esimerkiksi vuonna 2012 kuntien taloustilanne heikkeni merkittävästi. (TS 2013; Tilastokeskus 2013.)

## 7. JOHTOPÄÄTÖKSET

### 7.1. Nuorisotakuun toteuttaminen ja kunta–valtio-suhde

Tutkimustehtäväni oli selvittää, *miten kunnat aikovat toteuttaa nuorisotakuuta, kun suoraa lainsäädännöllistä ohjeistusta, velvoitetta tai resursseja nuorisotakuun toteuttamiseen ei ole osoitettu* ja toiseksi, *miltä kunta–valtio-suhde näyttää nuorisotakuun toteuttamisessa*. Näihin tutkimuskysymyksiini olen etsinyt vastausta haastatteleamalla Tampereen, Sastamalan ja Kangasalan jostain nuorisotakuun osa-alueesta vastaavia viranhaltijoita.

Nuorisotakuun toteuttamisen välineet ja ohjaus ovat tähän saakka perustuneet pehmeisiin ohjauskeinoihin, kuten informaatioon ja taloudellisiin porkkanoihin. Nuorisotakuu noudattaakin tyypillistä esimerkkiä niin kutsutusta hallinta-ajattelusta, jossa pehmeät ohjauskeinot korvaavat suurempia ohjausmekanismeja, kuten lainsäädännöllisiä ohjaustoimia. (Kts. esim. Haveri & Anttiroiko 2009, 204–205.) Vaikkei nuorisotakuuta ole säädetty erillisesti lakiin, on kunnissa kuitenkin varauduttu nuorisotakuun toteuttamiseen. Nuorisotakuun toteuttamista pidetään myös kunnissa selkeästi tärkeänä asiana. Nuorisotakuun toteuttamisesta kunnissa voidaan pelkistää yläkäsitteet *verkostot*, *optimistisuus* ja *epäily*.

Kaikkien esimerkkikuntien toteuttamissuunnitelmissa korostettiin paljon yhteistyön ja verkostojen merkitystä ja takuun toteuttaminen nojasi pitkälti verkostomaisiin keinoihin. Nuorisotakuu olikin omaksuttu siten kuin työ- ja elinkeinoministeriön toimintaohjeessa (TEM 2011) nuorisotakuuta kuvataan; monen eri toimijan hankkeeksi, jonka toteuttamiseen voidaan vastata vain yhteistyötä tiivistämällä. Nuorisotakuun toteuttamiskeinoissa hallinta-ajattelu näkyy selkeästi, sillä hallinta-ajattelussa on kyse muun muassa erilaisista uusista yhteistyö- ja vuorovaikutussuhteista yksityisen ja julkisen sekä valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä. (Bogason 2006, 107.) Nuorisotakuun sanotaankin perustuvan julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyöhön, jossa nuoret ovat oman elämänsä toteuttajia. (TEM 2011). Nuorisotakuun toteuttamiseen oli panostettu kunnissa myös konkreettisilla keinoilla, ja esimerkiksi Kangasalle ja Tampereelle oli perustettu erillinen nuorisotakuutyöryhmä. Kaikki kunnat olivat myös hakeneet ja saaneet valtionavustusta etsivän nuorisotyöhön. (OKM 2013.)

Nuorisotakuun toteuttamisessa voidaan löytää myös yläkäsitteet *epäily* ja *optimismi*. Esimerkkikunnat jakautuivat suhtautumisessaan takuun toteuttamiseen näiden kahden yläkäsitteen välille. Kun Sastamalassa suhtauduttiin kaikkein optimistisimmin siihen, että

takuun toteuttamisessa onnistutaan, niin Tampereella puolestaan oltiin kaikkein epäilevimpiä siinä onnistumisessa. Tämä saattaa selittyä kuntien koon ja erilaisuuden vuoksi. Tampereella nuorten osuus väestöstä sekä nuorisotyöttömyys ja työttömyys ylipäättään ovat selkeästi korkeampia kuin Sastamalassa. Sastamalassa jotkut haastateltavat uskoivat onnistumiseen kunnan kompaktin koon vuoksi, aktiivisten toimijoiden ja pitkään totutun hyvän verkostoyhteistyön vuoksi. Tampereella osa viranhaltijoista taas toi esiin Tampereen vaikean tilanteen, sillä Tampere on suosittu kaupunki, jonne muuttaa jatkuvasti nuoria, joilla ei vielä välttämättä ole opiskelu- tai työpaikkaa. Tampereella nuorisotakuun toteuttamiseen oli kuitenkin varauduttu kaikkein konkreettisimmin, sillä takuuta varten oli perustettu oma työryhmä, erillisiä resursseja oli varattu, nuorisotakuulle oli palkattu oma koordinaattori, nuorisotakuu oli viety tilaaja–tuottaja-sopimukseen ja kaupungin viestintään. Lisäksi Tampereella kaikki haastateltavat pitivät nuorisotakuuta kärkihankkeena kaupungissa.

Optimistisuus nuorisotakuun toteuttamisessa onnistumiseen voi selittyä myös tiedon määrällä ja sen saamisella, sillä Sastamalassa esiintyi eniten näkemyksiä myös siitä, että tietoa oli saatu nuorisotakuusta ja sen toteuttamisen keinoista riittävästi. Tampereella taas enemmistö haastateltavista koki, että nuorisotakuusta ei ole saatu riittävästi tietoa. Kangasalla, jossa enemmistö haastateltavista koki, ettei tietoa ole saatu riittävästi, korostuivat sekä optimistiset että epäilevät näkökulmat takuun toteuttamiseen. Myös verkostojen kattavuus ja toimivuus näyttäisi puoltavan optimistisuutta, sillä Sastamalassa korostettiin toteuttamisessa yhteistyöverkkojen rooleja kaikkein eniten.

Vaikka nuorisotakuuta pidetäänkin tärkeänä asiana ja kunnissa sitä ryhdytään toteuttamaan huolimatta sen velvoittamattomuudesta, voidaan nuorisotakuusta viestimistä ja etenkin sen vastuista tiedottamista kuitenkin pitää jokseenkin epäonnistuneena, sillä valtaosa haastateltavista koki, että kunnan rooli ja vastuu nuorisotakuun toteuttamisessa on epäselvä. Myös Suomen Kuntaliiton selvityksestä (Kuntaliitto 2013) käy ilmi samankaltaisia havaintoja. Jos rooli ja vastuut ovat toimijoille epäselviä, vaikuttaa se olennaisesti myös asian toteuttamiseen. Hyvän ja onnistuneen ohjauksen kriteereinä ja edellytyksinä voidaan pitää selkeitä ja vakaita tavoitteita, kykyä mitata toteutusta sekä riittävää aikaa toimeenpanolle. Informaation laatuun vaikuttaa myös sen sisällön laajuus, sillä usein informaatiota välitetään vain siitä, *mitä* tulisi tehdä, kun taas laajemman näkökulman mukaan informaatio-ohjauksessa tulisi kertoa, *miten* asioita pitäisi toteuttaa. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 20, 24–26.) Myös valtionvarainministeriön selvityksen mukaan valtion keskushallinnon toteuttama informaatio-ohjaus on suhteellisen hajallaan olevaa ja koordinoimatonta. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 30–31.). Nuorisotakuu voi helposti vaikuttaa varsin monimutkaiselta ja abstraktilta

kokonaisuudelta sen laaja-alaisuuden ja monien eri tahojen vastuiden vuoksi sekä sen velvoittamattomuuden vuoksi. Nuorisotakuu vaatiikin ennen kaikkea hyvää ja selkeää viestimistä ja tiedottamista.

Viestinnän puutteellisuus näyttäisi myös vaikuttavan kuntien ja valtion väliseen yhteistyöhön nuorisotakuun toteuttamisessa. Moni haastateltavista koki, että kunnat oli jätetty yksin nuorisotakuun kanssa eikä yhteistyötä ole ollut riittävästi. Muun muassa Ilona Turkkilan (2002, 55) teoksesta käy ilmi, että kunnissa koetaan, ettei valtio joko osaa tai halua ilmaista riittävän selkeällä tavalla aikeitaan kunnille tai kunnat eivät osaa tulkita valtion lähettämiä signaaleja oikein. Haastatteluista kävi ilmi myös epäluottamusta valtiota kohtaan, sillä osa haastateltavista koki, ettei valtio hoida omaa osuuttaan nuorisotakuun toteuttamisessa, koska palveluita karsitaan ja resursseja vähennetään. Epäluottamusta näyttäisi esiintyvän enemmän pienemmissä kunnissa, sillä Kangasalla ja Sastamalassa ilmeni eniten mielipiteitä siitä, ettei valtio hoida omaa osuuttaan nuorisotakuun toteuttamisessa tai sitoudu riittävästi yhteistyöhön, koska se samanaikaisesti heikentää omia palveluitaan. Myös Turkkila esittää, että kunnat kokevat olevansa erilaisessa asemassa suhteessa valtioon ja pienissä kunnissa on kannettu huolta siitä, että valtionhallinto vetäytyy koko ajan kauemmas kunnista sekä fyysisesti että henkisesti. (Turkkila 2002, 51.) Harisalo, Rannisto & Stenvall (2012, 41) esittävät, että kunnissa esiintyy aina jonkin verran epäluottamusta valtiota kohtaan. Harisalon, Ranniston ja Stenvallin mukaan epäluottamus saattaa johtaa siihen, että kunnissa ja valtiossa aletaan arvottaa eri asioita tai samoja asioita eri tavalla (Mt., 41). Vaikka nuorisotakuussakin esiintyy jonkinasteista epäluottamusta valtioita kohtaan, kuitenkin sekä kunnat että valtio pitävät nuorisotakuuta tärkeänä teemana, jota pyritään edistämään.

Kunnissa ilmeni myös näkemyksiä, ettei nuorisotakuun toteuttamisessa haluta uusia tehtäviä ja velvoitteita kuntiin ellei niiden resursointia samalla turvata. Vähemmistö esimerkkikuntien haastateltavista oli valmis uusiin tehtäviin tai velvoitteisiin. Ainostaan valtakunnallisen nuorisotakuutyöryhmän ehdotus peruskoulun päättävien ohjausvastuun asettamisesta kuntiin sai jonkin verran kannatusta kunnissa, koska sitä jo tehtiin kunnissa. Kunnan roolista nuorisotakuun toteuttajana voidaan pelkistää yläkäsite ehdollisuus. Ehdolliset näkemykset eivät ole nuorisotakuussa yllättäviä, sillä kunnilla katsotaan olevan liikaa velvoitteita ja lakisääteisiä tehtäviä, mikä johtaa siihen, etteivät kunnat kykene enää suoriutumaan tehtävistään parhaalla mahdollisella tavalla. Ongelmallisena pidetään myös yhtenäisyyskuntaperiaatetta, sillä kunnissa katsotaan olevan paras tietämys siitä, mikä on

oman kunnan kannalta tarpeellista. (Kts.esim. Nyholm 2011, 136–138; Rannisto 2011, 94–95; Haveri & Anttiroikko 2009, 194.)

Nuorisotakuun tehtävien lisäämisessä ehdolliset näkemykset eivät näyttäisi katsovan kunnan kokoa, sillä eniten kielteisiä tai ehdollisia näkemyksiä esiintyi Kangasalla ja Tampereella. Molemmissa kunnissa enemmistö haastateltavista suhtautui ehdotukseen kuntien velvoitetyöllistämistä kriittisesti. Kuntien ohjausvastuun asettamiseen enemmistö haastateltavista suhtautui joko ehdollisesti tai kriittisesti. Sastamalassa taas esiintyi vähiten ehdollisia näkemyksiä ja enemmistö suhtautuikin positiivisesti sekä velvoitetyöllistämiseen että ohjausvastuun asettamiseen.

Miltä kunta–valtio-suhde sitten näyttää nuorisotakuussa? Nuorisotakuun osalta suhde näyttää kuntien itseisarvoa korostavalta interventionistiselta suhteelta, jossa on piirteitä Stokerin (1991, 6) suhteellisen autonomian mallista. Kuntien itseisarvoa korostavassa interventionistisessä näkemyksessä kuntia pidetään osana hajautettua järjestelmää, jossa kunnilla on merkittävä rooli toimintojen paikallisessa koordinaatiossa. Kuntien hallintamalli ja suhde valtioon ja palveluja tuottaviin tahoihin nähdään verkostomaisena, jossa hallinnan keinot perustuvat pehmeään sääntelyyn, resurssi- ja kehysohjaukseen sekä instituutioiden muokkaamiseen. (Haveri ja Airaksinen 2011, 55–57.) Nuorisotakuussa verkostoyhteistyö on keskeisessä osassa. Valtakunnalliseen nuorisotakuu työryhmään kuuluu jäseniä sekä valtionhallinnosta, kuntaliitosta, työmarkkinajärjestöistä ja nuorisojärjestöstä. Hallinnan keinot perustuvat informatiivisiin kanaviin, sillä nuorisotakuusta ei ole säädetty erillisiä velvoitteita ja takuuta on pyritty viemään eteenpäin tietoisuutta lisäämällä ja yhteistyötä tiivistämällä. Suhteellisen autonomian mallia selittää se, että nuorisotakuussa on kyse sekä jaetuista tehtävistä ja kunnat toteuttavat nuorisotakuussa omaa politiikkaansa, joka on suhteellisen itsenäistä. Kuitenkaan nuorisotakuun yhteistyötä kuntien ja valtion välillä ei pidetä riittävänä ja valtiota ei pidetty sitoutuneena kumppanina.

## **7.2. Miltä nuorisotakuun tavoitteiden onnistuminen vaikuttaa?**

Toistaiseksi nuorisotakuu ei ole vähentänyt nuorten työttömyyttä. Nuoria alle 25-vuotiaita työttömiä oli heinäkuussa 2013 6800 enemmän kuin edellisen vuoden heinäkuussa. (TEM 2013.) Pirkanmaalla Alle 25-vuotiaita työttömiä työnhakijoita oli heinäkuun lopussa 5 093, joista alle 20-vuotiaita oli 1171 henkilöä. Alle 25-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi edellisvuoden heinäkuusta 22,4 %. Vuoden 2013 tammikuu-heinäkuun aikana oli alle

25-vuotiaita työttömiä työnhakijoita ollut 28 % enemmän kuin vastaavana aikana vuotta aiemmin. (Pirkanmaan ELY-keskus 2013.) Nuorisotakuun tavoitteena ei ole kuitenkaan vain työllistää nuoria, vaan sen tavoitteena on edistää nuoren koulutukseen ja työmarkkinoille sijoittumista, ehkäistä nuorten työttömyyden pitkittymistä, tunnistaa nuorten syrjäytymisvaaraan liittyvät tekijät sekä tarjota nuorille tukea jo varhaisvaiheessa estämään nuorten syrjäytymiskehitystä ja ulkopuolisuutta. Työministeri Ihalainen korostikin hallituksen tiedostustilaisuudessa 21.5.2013, että takuu on vasta astunut voimaan ja tulokset näyttävät hiljalleen. (TEM 2013.)

Kun nuorisotakuun toteutumista arvioi Vedungin (1997, 213–219) kriteerien pohjalta, näyttäisi sen onnistuminen haasteelliselta, mutta mahdolliselta. Myönteisinä seikkoina voidaan nuorisotakuun toteuttamisessa pitää sen laaja-alaisuutta: nuorisotakuun tärkeydestä ja tahtotilasta tuntuu vallitsevan laaja konsensus eri toimijoiden kesken. Nuorisotakuu ei myöskään tuonut erillistä lainsäädäntöä tai suuria muutoksia, joka helpottaa takuun toteuttamista. Nuorisotakuun keinoista esiintyy taas jonkin verran soraääniä muun muassa yrittäjäjärjestöistä. Osa haastateltavistakin kaipasi järeämpiä keinoja takuussa. Epäselvyydet ja priorisointiongelmat aiheuttavat väistämättä ongelmia ainakin takuun alkuvaiheessa. Myös taloudellisen tilanteen haasteellisuus Suomessa ja erityisesti kunnissa vaikeuttaa nuorisotakuun toteuttamista. Vaikka nuorisotakuussa on kyse myös muustakin kuin nuorten työllisyyden edistämisestä, on työllisyyden edistäminen kuitenkin varsin haasteellista, kun yleinen kehitys näyttää siltä, että avoimien työpaikkojen määrät vähentyvät ja lomautukset ja irtisanomiset lisääntyvät. (TEM 2013.)

Tällä hetkellä vaikuttaakin siltä, että tahtotila on suurempi kuin toiminnan edellytykset. Nuorisotakuun onnistumisen edellytyksiä parantaisivat taloudellisen tilanteen parantumisen lisäksi panostaminen selkeämpään informaation ja viestintään sekä yhteistyön tiivistämiseen kunnan ja valtion välillä. Haastattelut ovat osoittaneet, että kunnissa on epäselvyyttä nuorisotakuun vastuista ja epäluottamusta valtion sitoutuneisuutta kohtaan. Vaikka tahtotila nuorisotakuun toteuttamiseen onkin suurta, ei takuuta päästä toteuttamaan kunnolla, jos siitä ei ole riittävästi tietoa tai, jos yhteistyö ei ole kestävää ja aitoa. Myös kuntien valinnan ja toteutustapojen mahdollisuuksien lisääminen voisi parantaa kuntien kykyä vastata nuorisotakuun tuomiin haasteisiin, sillä esimerkiksi Haveri & Anttiroikko (2009, 194) esittävät, että jos kunnille taataan riittävä autonomia ja resurssit, vapaus ja vastuu generoivat yrittäjämäistä toimintatapaa. Sen sijaan valtakunnallisella tasolla säädetyt subjektiiviset ja velvoittavat tehtävät pakottavat kunnat ohjaamaan resursseja niihin, vaikka jotkin muut asiat saattaisivatkin vaatia kunnassa enemmän toimenpiteitä. (Nyholm 2011, 133–135.)



Toisaalta suuntaan, jossa kunnille annetaan enemmän vapauksia toimia, saatetaan olla menossa, sillä hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen on ehdottanut, että kunnille annettaisiin lisää vapauksia takuun toteuttamiseen. Virkkusen mukaan nuorisotakuu voisi olla yksi kuntauudistuksen kokeiluhankkeista, jossa uudistuville kunnille annetaan vapaammat kädet yhteisen tavoitteen toteuttamiseen. (VM 2013.) Toisaalta taas hallituksen esitys pidentää oppivelvollisuutta yhdellä vuodella nostaisi entisestään kuntien resursseja, jolloin muuhun toimintaan, joka ehkä vaatisi enemmän resursseja, on vähemmän mahdollisuuksia panostaa. Vielä onkin vaikea arvioida, miten kunnat onnistuvat nuorisotakuun toteuttamisessa ja minkälaiseksi kunta–valtio-suhde kehittyy takuun edetessä.

### **7.3. Tieteelliset jatkomahdollisuudet**

Nuorisotakuun toteuttamisen tutkiminen kunnissa ja kunta-valtio-suhteen kehittyminen nuorisotakuussa soveltui hyvin politiikan tutkimukseen ja niin sanottuun alhaalta–ylös toimeenpanotutkimukseen. Alhaalta–ylös-näkökulma sopiikin tilanteisiin, jossa useat eri politiikan osa-alueet liittyvät johonkin erityiseen ongelmaan, ja jossa ollaan kiinnostuneita eri osa-alueiden välisestä dynamiikasta. Alhaalta–ylös-mallit soveltuvat myös silloin, kun politiikka on kunnianhimoista ja konflikteja ei juuri esiinny. (Winter 2006, 154.) Myös Vedungin (1997) määrittelemät kriteerit interventioden onnistumiseen loivat hyvän pohjan tarkastella nuorisotakuun onnistumista tähän asti, mutta koska nuorisotakuu on ollut voimassa vasta alle vuoden, lopullisia näkemyksiä valtiollisen intervention, nuorisotakuun toteutumisesta ei voida esittää. Aiheen tutkimista olisikin hedelmällistä jatkaa, esimerkiksi nykyisen hallituskauden päättyessä 2015. Jatkotutkimuksessa voisi tarkastella laajemminkin sitä, kuinka kunnissa toimeenpannaan hallitusohjelman hankkeita ja kuinka hyvin niissä onnistutaan. Nuorisotakuu voisi toimia esimerkkitapauksena tämänkaltaisessa tutkimuksessa. Se toisi myös esimerkkejä siitä, miten informaatio-ohjaus ylipäätään toimii hankkeissa, jotka koskettavat tiettyä ryhmää, mutta jonka toteuttaminen läpi leikkaa useaa eri sektoria ja vaatii eri hallinnonalojen yhteistyötä. Tutkimuskohteena voisi erityisesti myös keskittyä siihen, kuinka yhteistyö eri toimijoiden välillä on onnistunut ja millaiseksi kunta–valtio-suhde nuorisotakuussa muodostui. Jatkotutkimus soveltuisi niin politiikan kuin hallinnonkin tutkimuksiin.

# LÄHDELUETTELO

## *Primäärilähteet*

### Haastattelut 20.3–15.5.2013:

Terhi Sten, työllisyyspalvelupäällikkö, Kangasala. Haastattelu 20.3.2013.

Jarmo Kivineva, kehitysjohtaja, vt. kunnanjohtaja, Kangasala. Haastattelu 20.3.2013.

Raija Harju, sosiaali- ja terveystoiminnan johtaja, Kangasala. Haastattelu 5.4.2013.

Lasse Silván, elinkeinojohtaja, Kangasala. Haastattelu 5.4.2013.

Antti Lahti, kuntayhtymäjohtaja/rehtori, Sastamala. Haastattelu 22.3.2013.

Pekka Kares, kasvatusjohtaja, Sastamsala. Haastattelu 22.3.2013.

Kirsti Köykkä, nuorisotyön päällikkö, Sastamala. Haastattelu 9.4.2013.

Jari Andersson, rehtori/kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Sastamala. Haastattelu 18.4.2013.

Jorma Mertanen, nuorisopalvelujohtaja, Tampere. Haastattelu 25.3.2013.

Taru Kuosmanen, tilaajapäällikkö lasten ja nuorten kasvun tukeminen, Tampere. Haastattelu 8.4.2013.

Leena Kostiainen, apulaispormestari, Tampere. Haastattelu 9.4.2013.

Olli-Poika Parviainen, apulaispormestari, Tampere. Haastattelu 15.5.2013.

Anni Sinnemäen kotisivut 2013: <<http://annisinnemaki.net/tag/nuorisotakuu/>>, luettu 25.5.2013.

Anna-Kaisa Ikosen Pormestariohjelma 2013–2016, *Uusi Tampere, tervetuloa*. Saatavissa:<<http://www.tampere.fi/material/attachments/a/6Djmt7sUW/pormestariohjelma.pdf>>, luettu 22.3.2013.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013: Etsivän nuorisotyön valtionavustukset 2013. Saatavissa: <[http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisotyon\\_avustukset/TP\\_Etsiva\\_nTyonAmmattilaistenPalkkaus/myonnetyt/ENT\\_2013\\_VALMIS\\_31052013.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisotyon_avustukset/TP_Etsiva_nTyonAmmattilaistenPalkkaus/myonnetyt/ENT_2013_VALMIS_31052013.pdf)>, luettu 22.2013.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Saatavissa: <<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp>>, luettu 22.3.2013.

Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Saatavissa: <<http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=392880>>, luettu 21.9.2013.

Tampereen kaupunkistrategia 2025. Saatavissa: <[http://www.tampere.fi/material/attachments/t/6J2D4MjhO/Yhteinen\\_Tampere\\_-\\_Nakoalojen\\_kaupunki.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/t/6J2D4MjhO/Yhteinen_Tampere_-_Nakoalojen_kaupunki.pdf)>, luettu 26.8.2013.

TEM raportteja 8/2012: *Nuorten yhteiskuntatakuu 2013*. Helsinki:Työ- ja elinkeinoministeriö.

TEM 2011, Kirje *alueellisille ja paikallisille toimijoille 12.3.2013*. Saatavissa: <[http://www.nuorisotakuu.fi/files/36290/Nuorisotakuun\\_tavoitteet\\_ja\\_sisalto\\_-\\_Kirje\\_nuorisotakuun\\_alueellisille\\_ja\\_paikallisille\\_toimijoille.pdf](http://www.nuorisotakuu.fi/files/36290/Nuorisotakuun_tavoitteet_ja_sisalto_-_Kirje_nuorisotakuun_alueellisille_ja_paikallisille_toimijoille.pdf)>, luettu 22.3.2013.

Valtioneuvoston kanslian raportteja 2/2013, *Mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen sekä hyvinvointierojen vähentämisessä? Poliitiikkatoimien vaikuttavuuden tieto- ja arviointikatsaus*. Saatavissa: <<http://vnk.fi/julkaisukansio/2013/r02-mita-tiedamme/PDF/fi.pdf>>

## ***Kirjallisuus***

Aamulehti 10.8.2013, ”Työttömien määrä kovassa kasvussa – kunnille jo sadan miljoonan sakot *työttömyydestä*” <<http://www.aamulehti.fi/Kotimaa/1194831438508/artikkeli/maara+kovassa+kasvussa+kunnille+jo+sadan+miljoonan+sakot+tyottomyydesta.html>>, luettu 10.8.2013.

**Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 66/1991.**

Suomen perustuslaki 1999/713.

Asikainen, Jarmo (2011), Strateginen päätöksentekokyky ja toimeenpanokyky itsehallinnon toteuttajana erilaisissa toimintaympäristöissä. Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Majoinen, Katja (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki:Kunnallistieteen yhdistys, Suomen Kuntaliitto, s. 316–321.

Bogason, Peter (2006), Networks and Bargaining in Policy Analysis. Teoksessa Peters, Guy & Pierre, Jon (toim.) *Handbook of public policy*. London: SAGE Publications, s. 97–113.

Eskola, Jari & Saarela-Kinnunen, Maria (2007), Tapaus ja tutkimus= tapaustutkimus. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1*, Jyväskylä:PS-kustannus, s.185–194.

Harisalo, Risto & Rannisto, Pasi-Heikki & Stenvall, Jari (2012), *Institutionaalinen luottamus. Tutkimus kuntien luottamuksesta valtioon*. Helsinki:Suomen Kuntaliitto.

Harisalo, Risto & Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007), *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere:Tampere University Press.

Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni (2011), Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Majoinen, Katja (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki:Kunnallistieteen yhdistys, Suomen Kuntaliitto, s.51–62.

Haveri, Arto & Anttiroiko, Ari-Veikko (2009), Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.) *Governance: uuden hallintotavan jäsentyminen*. Tampere:Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy, s.191–212.

Kangasala 2013: [http://www.kangasala.fi/tietoa\\_kangasalta/avaintietoa/](http://www.kangasala.fi/tietoa_kangasalta/avaintietoa/), luettu 4.6.2013.

Kuntalaki 1995/365.

Laki ammatillisesta koulutuksesta 1998/630.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 2012/916.

Lukiolaki1998/629.

Majoinen, Katja (2011), Kunnan tehtävät ja roolit. Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Majoinen, Katja (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki:Kunnallistieteen yhdistys, Suomen Kuntaliitto, s.324–333.

Meklin, Pentti & Vakkuri, Jarmo (2011), Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Majoinen, Katja (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki:Kunnallistieteen yhdistys, Suomen Kuntaliitto, s.283–295.

Möttönen, Sakari (2011), Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Majoinen, Katja (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki:Kunnallistieteen yhdistys, Suomen Kuntaliitto, s.63–83.

MTV 21.5.2013, ”Nuorisotakuu ei onnistunut pienentämään työttömyyttä”: <http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/nuorisotakuu-ei-onnistunut-pienentamaan-tyottomyytta/2013/05/1758718>, luettu 21.5.2013.

Nuorisolaki 2006/72.

Nuorisotakuu 2013: <http://www.nuorisotakuu.fi/nuorisotakuu>, luettu 19.9.2013.

Nyholm, Inga (2011), Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Majoinen, Katja (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki:Kunnallistieteen yhdistys, Suomen Kuntaliitto, s. 128–139.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013:  
<[http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattillinen\\_koulutus/hallinto\\_ohjaus\\_ja\\_rahoitus](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattillinen_koulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoitus)>,  
luettu 4.6.2013.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013:  
<[http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisotyoen\\_kohteet\\_ja\\_rahoitus/?lang=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisotyoen_kohteet_ja_rahoitus/?lang=fi)>,  
luettu 4.6.2013.

Helsingin Sanomat 12.9.2013. ”Oppivelvollisuuden pidennyksessä monta mutkaa” <<http://www.hs.fi/kotimaa/Oppivelvollisuuden+pidennyksess%C3%A4+monta+mutkaa/a13789091298761>> luettu 21.9.2013.

Perusopetuslaki 1998/628.

Peters, B. Guy (2006), Concepts and Theories of Horizontal Policy Management. Teoksessa Peters, Guy & Pierre, Jon (toim.) *Handbook of public policy*. London: SAGE Publications, s. 115–138.

Pirkanmaan ELY-keskuksen työllisyyskatsaus, heinäkuu 2013. Saatavissa: <<http://www.ely-keskus.fi/web/ely/-/pirkanmaan-tyollisyyskatsaus-heinakuu-2013-pirkanmaan-ely-keskus-#Ukg4UbzHFT4>>, luettu 6.8.2013.

Rannisto, Pasi-Heikki (2005), Kenen kunnallinen itsehallinto? Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Majoinen, Katja (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki: Kunnallistieteiden yhdistys, Suomen Kuntaliitto, s. 85–98.

Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (2005), Johdanto. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (toim.) *Haastattelu – Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino, s. 9–12.

Sastamala 2013: <[http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tmpl?sivu\\_id=2945](http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tmpl?sivu_id=2945)>,  
luettu 4.6.2013.

Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006), *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Helsinki: Valtionvarainministeriö. Tutkimuksia ja selvityksiä.

Stoker, Gerry (1991), Introduction: Trends in European Local Government. Teoksessa Batley, Richard & Stoker, Gerry (toim.) *Local Government in Europe. Trends and Developments*, Basingstoke: MacMillan, s. 1–20.

Suomen Kuntaliitto 2013, *Nuorisotakuu – uusi tapa toimia*. Saatavissa: <[http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=2870](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2870)>, luettu 4.6.2013.

Suomen Kuntaliiton tiedote 8.2.2013, ”Nuorisotakuu tuli, mikä muuttui?”: <<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uitiskirjeet/kolumnit/2013/Sivut/nuorisotakuu-tuli-mika-muuttui.aspx>>, luettu 22.3.2013.

Suomen Kuntaliiton tiedote 24.4.2013, ”Nuorisotakuuta toteutetaan kuntien peruspalveluissa ja laajalla yhteistyöllä”:  
<<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2013/04/Sivut/nuorisotakuuta-toteutetaan-kuntien-peruspalveluissa-ja-yhteistyolla.aspx>>, luettu 25.4.2013.

Suomen nuorisoyhteisö Allianssin tiedote 17.7.2013, ”Allianssi vaatii kuntia panostamaan nuorisotakuuseen”: <<http://www.alli.fi/sitenews/view/-/nid/2714/ngid/40>>, luettu 9.8.2013.

Taloussanomat 7.3.2013, ”Liian kallista ja byrokraattista”:  
<<http://www.taloussanomat.fi/yrittaja/2013/03/07/liian-kallista-ja-byrokraattista/20133447/137>>, luettu 8.3.2013.

Tampere 2013: <http://www.tampere.fi/tampereinfo/sanoinjakuvin.html>, luettu 4.6.2013.

Tilastokeskus 31.5.2013, ”Kuntien taloustilanne heikkeni selvästi vuonna 2012”:  
<[http://www.stat.fi/til/ktt/2012/ktt\\_2012\\_2013-05-31\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/ktt/2012/ktt_2012_2013-05-31_tie_001_fi.html)>, luettu 4.6.2013.

Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet 2013: <http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu>, luettu 4.6.2013.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä:Gummerus kirjapaino Oy.

Turkkila, Ilona (2002), *Kunnat valtion asialla. Tapaustutkimus valtiolta kunnille siirtyneistä vastuista*. Helsinki:Suomen Kuntaliitto.

Turun Sanomat 29.5.2013, ”Hallituspuolueiden johtajat puolustivat nuorisotakuuta”:  
<<http://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/491401/Hallituspuolueiden+johtajat+puolustivat+nuorisotakuuta>>, luettu 29.5.2013.

Turun Sanomat 12.8.2013, ”Urpilainen: Suomen taloustilanne vakava”:  
<<http://www.ts.fi/uutiset/talous/521578/Urpilainen+Suomen+taloustilanne+vakava>>, luettu 12.8.2013.

Terveystieteiden tutkimuskeskus 2010/1326.

Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 21.5.2013, ”Ihalainen nuorisotakuusta: Yhdenkin nuoren palkkaaminen yhteiskunnallinen teko”:  
<[http://www.tem.fi/tyo/tiedotteet\\_ty?89506\\_m=110447](http://www.tem.fi/tyo/tiedotteet_ty?89506_m=110447)>, luettu 21.5.2013.

Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyyskatsaus heinäkuu 2013. Saatavissa:  
<<http://www.tem.fi/files/37321/HEINA13.pdf>>, luettu 26.8.2013.

Valtioneuvoston kanslian tiedote 21.3.2013, ”Hallitus on sopinut valtiontalouden kehyksistä: Vahva panostus kasvuun, työllisyyteen, oikeudenmukaisuuteen ja vakauteen”:  
<<http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=380061>>, luettu 10.8.2013.

Valtionvarainministeriön tiedote 21.5.2013, ”Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen: Kunnille joustoa nuorisotakuun toteuttamiseen”: [http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20130521Hallin/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20130521Hallin/name.jsp), luettu 21.5.2013.

Vedung, Evert (1997), *Public Policy and Program evaluation*. New Jersey:Transaction Publishers, New Brunswick.

Väljjarvi, Jouni (2011), Osaamisen kunta. Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Majoinen, Katja (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki:Kunnallistieteen yhdistys, Suomen Kuntaliitto, s. 370, 372–383.

Winter, Soren C (2006), Implementation. Teoksessa Peters, Guy & Pierre, Jon (toim.) *Handbook of public policy*. London: SAGE Publications, s. 151–166.

Yin, Robert K (2009), *Case Study Research design and methods*. California:SAGE Publications.

# LIITTEET

## Liite 1. Haastattelukysymykset

1. Tunnetteko nuorisotakuun käsitteen; tiedättekö mitä se tarkoittaa ja mitä sillä tavoitellaan?
2. Tuntevatko alaisenne nuorisotakuun käsitteen; tietävätkö mitä se tarkoittaa ja mitä sillä tavoitellaan?
3. Koetteko, että nuorisotakuusta on saatu riittävästi tietoa?
4. Tiedättekö mitkä ovat nuorisotakuun toteuttamisen keskeiset keinot?
5. Oletteko saaneet riittävästi tietoa keinoista?
6. Ovatko keinot mielestänne riittäviä?
7. (Jos eivät, niin mitä keinoja tulisi olla lisäksi, puuttuuko jotain keinoja)
8. Onko kunnan rooli ja vastuu nuorisotakuun toteuttajana mielestänne selkeä?
9. Pitäisikö mielestänne kunnille osoittaa erillisiä tehtäviä tai enemmän vastuuta nuorisotakuun toteuttamiseen?
10. Valtakunnallisen nuorisotakuu työryhmän raportissa (15.3.2013) ehdotetaan, että kunnille säädettäisiin ohjausvastuu perusopetuksen päättävistä opiskelijoista. Mitä mieltä olette tästä?
11. Suomen Kuntaliitto on esittänyt, että kunnille tulisi osoittaa vastuu toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestämisestä, mitä mieltä olette tästä?
12. Onko kunnassanne käyty läpi nuorisotakuuta?
13. Nuorisotakuu on Jyrki Kataisen hallituksen yksi kärkihankkeista ja se on saanut paljon julkisuutta. Onko nuorisotakuu kunnassanne ”kärkihanke?”
14. Onko sen toteuttamiseen varauduttu/Miten kunnassanne varaudutaan nuorisotakuun toteuttamiseen?
15. Valtakunnallisen nuorisotakuu työryhmän mukaan suomen nuorisotakuu perustuu ns. neljän p:n malliin (*public-private-people-partnership*). Onko kunnassanne tämän mallin mukaista toimintaa/Tehdäänkö kunnassanne monialaista verkostoyhteistyötä nuorten asioissa?
16. Onko kunnassanne realistinen mahdollisuus toteuttaa nuorisotakuuta, mikä on oma näkemyksenne?
17. (Jos ei, niin miten kunnan mahdollisuudet toteuttaa nuorisotakuuta paranevat mielestänne?)
18. Mikä on oma näkemyksenne, mitä onnistunut nuorisotakuun toteutuminen vaatii?
19. Vapaa sana aiheeseen.



## **Liite 2. Haastateltaville sähköpostilla lähetetyt lisäkysymykset**

1. Olisiko mielestänne oppivelvollisuuden nostaminen 18-ikävuoteen yksi keskeinen keino, jonka avulla nuorisotakuuta voitaisiin edistää?
2. Onko yhteistyö nuorisotakuun toteuttamisessa ollut tähän saakka ollut valtionhallinnon kanssa riittävää? Jos ei niin, minkälaista yhteistyötä toivoisitte jatkotyössä?
3. Kimmo Sasi (kok.) on esittänyt, että nuorisotakuun tulisi velvoittaa kuntia työllistämään syrjäytymisuhan alaisia nuoria joko itse, tai kolmannen sektorin kautta. Mitä mieltä olette Sasin esittämästä syrjäytymisuhan alaisten nuorten työllistämisvastuusta?
4. Nuorisotakuuta on pidetty mediassa lähinnä poliittisena linjauksena/hankkeena, joka ei todellisuudessa toimi. Toisaalta nuorisotakuun on sanottu olevan myös uusi hallinnollinen tapa toimia. Onko nuorisotakuu mielestänne poliittinen vai hallinnollinen tapa toimia?