

TAINA KAUPPINEN
NUORISOTAKUU AKTIIVISEN KANSALAISEN
TUOTTAMISKONEISTONA

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO
Filosofinen tiedekunta
Kasvatustieteen pro gradu -tutkielma
Tammikuu 2014

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO – UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND

| | | | |
|--|--------------------------|---|------------------------------------|
| Tiedekunta – Faculty Filosofinen tiedekunta | | Osasto – School Soveltava kasvatustiede | |
| Tekijät – Author Taina Kauppinen | | | |
| Työn nimi – Title Nuorisotakuu aktiivisen kansalaisen tuottamiskoneistona | | | |
| Pääaine – Main subject | Työn laji – Level | Päivämäärä – Date | Sivumäärä – Number of pages |
| Opinto-ohjaus | Pro gradu -tutkielma | x | 15.1.2014 |
| | Sivuainetutkielma | | |
| | Kandidaatin tutkielma | | |
| | Aineopintojen tutkielma | | |
| Tiivistelmä – Abstract | | | |
| <p>Tutkielman tehtävänä oli tutkia, millaisen kokonaisuuden nuorisotakuu muodostaa ja millaista kansalaisuutta se pyrkii tuottamaan työ- ja elinkeinoministeriön ohjeissa työ- ja elinkeinohallinnolle nuorisotakuun toteuttamiseksi. Tutkielman teoreettisena viitekehystenä toimi hallinnan analytiikka, jonka mukaisesti tutkielmassa hahmotettiin nuorisotakuuta tietyn rationaliteetin tekniikkana. Tutkielmassa pohdittiin, millaista subjektiutta nuorisotakuu pyrkii tuottamaan ja miten sen taustalla olevan rationaliteetin arvot, tavoitteet ja moraali näkyvät ohjeistuksissa. Koska kyseessä on ohjauksen alan tutkielma, tutkielmassa tarkasteltiin myös ohjauksen yhteiskunnallista asemaa hallinnan analytiikan näkökulmasta.</p> <p>Tutkielman pääaineiston muodostivat työ- ja elinkeinoministeriön viisi ohjekirjettä työ- ja elinkeinohallinnolle sekä kuuden ministerin yhteiskirje nuorisotakuun toimeenpanijoille. Aineistoon perehtymistä helpotti virkakielen luonnetta koskeva tutkimus diskurssianalyysin tukena. Lisäksi tutkielmassa perehdyttiin laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun työkokeiluun ja työpajoihin liittyen. Näiden tapaustutkimusten aineistona käytettiin kansanedustajien kirjallisia kysymyksiä työministerielle, uutisia, tiedotteita, mielipide- ja blogikirjoituksia.</p> <p>Tutkielma osoittaa, että nuorisotakuu on uusliberalistisen rationaliteetin tekniikka, joka pyrkii tuottamaan nuorista aktiivisia kansalaisia. Vaikka aineistossa puhutaan yksilöllisyydestä, talouden näkökulma tulee sitä painokkaammin esille. Tämä vastaa uusliberalistisen rationaliteetin tavoitteita ja arvoja. Painopiste ei ole yksilön hyvinvoinnissa, vaan yhteiskunnan tai oikeastaan vapaiden markkinoiden tarpeissa. Sama yksilön ja yhteiskunnan tarpeiden ristiriita voidaan paikantaa ohjauksen erilaisten lähtökohtien ytimeen.</p> <p>Tutkielmassa pohdittiin nuorten ja työ- ja elinkeinotoimiston asiantuntijoiden valtaa, sillä valtasuhteet liittyvät hallintaan. Suhde osoittautui epätasa-arvoiseksi, vaikka nuorisotakuun periaatteeksi on nostettu nuoren kuunteleminen ja nuoren mahdollisuus vaikuttaa elämänsä kulkuun. Tosiasiallisesti työ- ja elinkeinohallinnon asiantuntija arvioi nuoren tilanteen ja määrittelee tarjottavat palvelut. Ihanneasiakkaaksi ohjeissa nousi itseohjautuva nuori, joka ei tarvitse paljon tukea ja palveluita työllistyäkseen tai päästäkseen koulutukseen. Tämä vastaa ajatusta aktiivisesta kansalaisesta, joka osaa hallinnoida itseään, toimia vastuullisesti, kunnollisesti ja valita oikein. Nuorisotakuu pohjautuu Public-Private-People-Partnership-malliin, joka myös odottaa julkisen talouden asiakas-kumppanin osaavan itse etsiä tietoa ja siten edesauttavan kustannustehokasta julkista taloutta.</p> | | | |
| Avainsanat – Keywords | | | |
| nuorisotakuu, aktiivinen kansalaisuus, hallinnan analytiikka, uusliberalismi, ohjaus | | | |

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO – UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND

| | | | | |
|---|--------------------------|--|------------------------------------|----|
| Tiedekunta – Faculty Faculty of Philosophy | | Osasto – School Applied Pedagogics | | |
| Tekijät – Author Taina Kauppinen | | | | |
| Työn nimi – Title The Youth Guarantee as a Technology of an Active Citizenship | | | | |
| Pääaine – Main subject | Työn laji – Level | Päivämäärä – Date | Sivumäärä – Number of pages | |
| Guidance Counselling | Pro gradu -tutkielma | <input checked="" type="checkbox"/> | 15.1.2014 | 75 |
| | Sivuainetutkielma | <input type="checkbox"/> | | |
| | Kandidaatin tutkielma | <input type="checkbox"/> | | |
| | Aineopintojen tutkielma | <input type="checkbox"/> | | |
| Tiivistelmä – Abstract | | | | |
| <p>The aim of this research was, firstly, to examine The Youth Guarantee as a system and secondly, to study what is the nature of the citizenship that policies on implementing the Youth Guarantee in the Employment and Economic Development Offices produces. The theoretical background is in the analysis of governmentality. The study aimed to understand the Youth Guarantee as a technology of specific rationality. This thesis examined what kind of subjectivity the Youth Guarantee produces and what are the values, aims and morals of the rationality that manifest in the policy papers. The social function of counselling was also considered.</p> <p>The main research material consisted of five policy papers given by the Ministry of Employment and Economics to guide the Employment and Economic Development Offices and of the Letter to regional and local Youth Guarantee actors signed by six ministers of the Finnish Government. Discourse analysis was used as the method of textual analysis. It gained support from the findings of research on the nature of language used by public servants. Furthermore, two case studies on public discussion concerning work try-outs and youth workshops, were carried out. The material of these case studies consisted of written questions by members of parliament to the minister of labour, news articles, newsletter, letters to the editor and blog posts.</p> <p>The thesis shows that Youth Guarantee can be seen as a technology of neo-liberalist rationality. It aims to shape the youth towards active citizenship. Although there is a discussion about individuality, emphasis is clearly more on the economic aspects. This corresponds to the values and aims of the neo-liberalist rationality. The wellbeing of an individual is seen as secondary to the needs of society, or more precisely to the needs of the free market. The conflict between benefits of an individual and benefits of a society can also be seen as the basis of different angles to counselling.</p> <p>The power of the public servants in the Employment and Economic Development Offices (PES) on the one hand, and the youth on the other hand, were also considered. Power is essential part of conducting or governing people. The relationship between the public servants and the youth is unequal despite the principle that young people are heard and allowed to influence the course of their life. In fact the PES-officer evaluates and defines the situation of the young adult and defines those services to be offered to him or her. The ideal client is seen as person capable of self-management. This kind of client does not need much support or many services to get employed or to acquire a study place. This ideal clearly draws from the idea of the active citizen who is capable of choosing right, being responsible and self-governing. The Youth Guarantee is based on the Public-Private-People-Partnership-model that strengthens the aspect of self-governing. It is thought that this partnership will enhance the cost-effectiveness of public management.</p> | | | | |
| Avainsanat – Keywords | | | | |
| Youth Guarantee, active citizenship, analysis of governmentality, neo-liberalism, counseling | | | | |

SISÄLTÖ

| | |
|---|-----------|
| 1 JOHDANTO | 1 |
| 2 NUORISOTAKUUN PÄÄPIIRTEET JA TUTKIMUSKYSYMYS | 4 |
| 3 HALLINNAN ANALYTIikka | 9 |
| 3.1 SUBJEKTIN HALLINTA: ITSEHALLINTA, RATIONALITEETIT JA TEKNIIKAT | 11 |
| 3.2 SUUNTAVIIVOJA OHJAUKSEN YHTEISKUNNALLISEN ASEMAN PROBLEMATIIKKAAN | 13 |
| 3.3 NUORISOTAKUU LASTEN JA NUORTEN SÄÄNTELYJÄRJESTELMIEN JATKUMONA | 16 |
| 4 TUTKIELMAN AINEISTO | 19 |
| 4.1 VIRKAKIELEN LUONTEESTA | 20 |
| 4.2 AINEISTON LUONNEHDINTA | 23 |
| 5 NUORISOTAKUU, JULKINEN HALLINTA JA YKSILÖ | 28 |
| 5.1 SUBJEKTIVUS JA OHJAUS | 28 |
| 5.1.1 HIERARKKINEN VALTA | 31 |
| 5.1.2 ASiantuntijan VALTA | 32 |
| 5.1.3 NUOREN VALTA: OIKEUDET JA VELVOLLISUUDET | 34 |
| 5.1.4 TAPAUS TYÖKOKEILU | 40 |
| 5.2 YKSILÖLLISYYS | 46 |
| 5.2.1 YKSILÖLLISYYS JA HYVINVOINTI | 50 |
| 5.2.2 TAPAUS TYÖPAJA | 53 |
| 5.3 NUORISOTAKUU, TE-HALLINTO, HALLINTA JA AKTIIVINEN KANSALAISSUUS | 60 |
| 6 POHDINTA | 66 |
| LÄHTEET | 70 |

1 JOHDANTO

Pro gradu -tutkielmani aiheena on nuorisotakuu. Se on Jyrki Kataisen hallituksen kärkihanke, jolla pyritään vastaamaan mm. nuorten syrjäytymiseen, nuorten työllisyyteen ja työurien pidentämiseen. Taustalla on huoli Suomen talouden huoltosuhteesta ja yleensä talouden kestäkyvystä. Nuorisotakuun ja siihen liittyvien muiden koulutuksen uudistamisprojektien työryhmämuistioissa talous otetaan hyvin voimakkaasti esille: osa on jopa pyydetty kirjoittamaan tästä näkökulmasta. Viesti erilaisissa raporteissa on hyvin selvä. Väli-vuosia pitävä nuori maksaa yhteiskunnalle. Toisaalta nuorisotakuun taustalla on käytetty aineistoa, joka tuo selkeästi esille, että nuorten tilanteet ovat erilaisia ja tarvitaan yksilöllisiä toimenpiteitä ja nuoren kuuntelemista. Nämä kaksi lähtökohtaa näkyvät vahvasti nuorisotakuuseen liittyvissä toimenpiteissä, mutta niiden toteuttaminen yhtä aikaa ei ole ongelmattonta.

Nuorisotakuu tuo esille ilmiön, joka ei ole pieni. Kuinka on mahdollista, että Suomessa, koulutuksen mallimaassa on laskelmien mukaan 110 000 peruskoulutuksen varassa olevaa alle 30-vuotiasta nuorta. Tämä tarkoittaa, että kustakin ikäluokasta noin 15 % joutuu vakaavaan syrjäytymisvaaraan. Näistä nuorista 40 000 ei ole opiskellut mitään peruskoulun jälkeen, 25 000 ei näy missään tilastoissa ja he ovat siten kadonneita. Loput ovat keskeyttäneet toisen asteen koulutuksen. Joka vuosi 4000–5000 nuorta jää vaille jatkokoulutuspaikkaa. Tutkimusten valossa tiedetään, että vaille peruskoulun jälkeistä koulutuspaikkaa jääminen on suurin syrjäytymisriski. Syrjäytyneen 40 vuoden perustoimeentulon lasketaan maksavan 750 000 euroa. Tämän päälle tulevat laskelmat mm. menetetyistä veroista. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 6–7.) Ohjauksen näkökulmasta on valitettavaa, että nämä nuoret ovat tipahtaneet verkoista ohjausjärjestelmien olemassaolosta huolimatta. Nuorisotakuun toteuttamiseen on varattu varsin pieni, 60 miljoonan euron määräraha.

Työ- ja elinkeinohallinnolla on päävastuu nuorisotakuun toteuttamisessa. Tämän tutkielman pääaineistona toimii työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistus työ- ja elinkeinohallinnolle nuorisotakuun toteuttamiseksi. Syvennän asiakirjojen analyysiä kahdella tapaustutkimuksella, joissa analysoin työkokeiluun ja työpajoihin liittyvää keskustelua. Tarkastelen nuorisotakuuta hallinnan analytiikan ja diskurssianalyysin keinoin toimenpidekokoelmana, joka muodostaa (virka)koneiston, joka pyrkii tuottamaan aktiivista kansalaisuutta. Aktiivinen kansalaisuus ja osallisuus ovat hallitusohjelmassa ja nuorisotakuun teksteissä esiin tulevia käsitteitä, jotka ikään kuin asetetaan syrjäytymisen vastapariksi. Hallinnan teoriasta nousee tutkimuksen taustaoletus: nuoriin kohdistuvilla toimenpiteillä varmistetaan uusliberalistiselle jatkuvan kasvun taloudelle oikeat arvot sisäistänyttä työvoimaa.

Kiinnostukseni aiheeseen syntyi opintojen aikana, kun havahtuin siihen, kuinka voimakkaasti ohjaus halutaan nähdä työllistämiskoneiston osana. Ohjauksen muut ulottuvuudet tuntuivat jäävän tämän painopisteen jalkoihin. Samoihin aikoihin julkisuudessa alettiin puhua nuorisotakuusta. Työvoimahallinnon tekemä ohjaus- ja neuvontatyö ei kuitenkaan auennut opintojemme aikana kovinkaan vahvasti, joten olen samalla pystynyt aiheeni avulla tutustumaan tähän ohjauksen alueeseen. Olen aiemminkin ollut kiinnostunut vallasta. Tein opettajan pedagogisiin opintoihin liittyneen proseminaari-tutkielman taidehistorian kirjoittamisen ja opettamisen valtarakenteista ns. taiteen kaanonin luonnollistamista hierarkioista ja arvotuksista. Tämä tutkielma muodostaa omalla tavallaan jatkumon halulleni ymmärtää oman alan sanomattomia oletuksia, arvotuksia ja asenteita. Tätä kautta olen voinut sivistää itseäni ohjauksen yhteiskunnallisesta asemasta. Minulle on tärkeää ymmärtää, millaiseen suurempaan kontekstiin oma työni asettuu ja sitä kautta ymmärtää, miksi ohjauksesta puhutaan tietyllä tavalla suomalaisessa yhteiskunnassa. Olen astunut aiheen myötä vieraille maalle, sillä sosiologiaan pohjautuva yhteiskuntakriittinen kirjoittelu on minulle ennestään tuntematonta.

Käsittelen aluksi nuorisotakuun pääpiirteissään kuuden ministerin lähettämän toimintaohjeistuksen kautta. Olen valinnut sen lähteekseni, koska siinä nuorisotakuuseen liittyvät hallinnolliset tavoitteet ja toiveet tulevat varsin hyvin esille ja siihen on selvennetty muutamia toimenpiteitä, joista muissa ohjeissa ei puhuta. Tämän jälkeen käyn lyhyesti läpi nuorisotakuuseen liittyviä ongelmia, jonka jälkeen siirryn rajaamaan oman tutkielmani aiheen laajasta kokonaisuudesta. Sen jälkeen vuorossa on tämän tutkielman kannalta keskeiset hallinnan analytiikan käsitteet ja lyhyt esittely ohjaukselle annetusta yhteiskunnallisesta tehtä-

västä tästä näkökulmasta. Koska aineistoni on virkamieskielellä tuotettua ohjeistusta, käyn läpi aineiston luonnehdinnan yhteydessä virkakielen tyypillisiä piirteitä, sillä ne ovat muodostaneet lukuohjeen, jonka avulla olen päässyt kielen pintatasolta kohti merkitysten tasoa. Lopuksi analysoin aineistoa ja esitän niiden yhteydessä tapaustutkimukset, joiden kautta tutkielmassa voidaan avata nuorisotakuuseen liittyvää yhteiskunnallista ja poliittista keskustelua.

2 NUORISOTAKUUN PÄÄPIIRTEET JA TUTKIMUSKY- SYMYS

Nuorisotakuu tuli voimaan 1.1.2013. Kyseessä on Jyrki Kataisen hallituksen kärkihanke, joka on luonteeltaan monihallinnollinen (TEM 2013a, 1). Päävastuu on työ- ja elinkeino-
ministeriöllä (TEM), mutta opetus- ja kulttuuriministeriöllä ja sosiaali- ja terveysministeri-
öllä on osansa takuun toteuttamisessa. Työ-, opetus-, kulttuuri- ja urheilu-, sosiaali- ja ter-
veys-, peruspalvelu- ja hallinto- ja kuntaministerien lähettämässä toimintaohjeistuksessa
todetaan, että nuorisotakuu vaatii hallinnonalat ja kuntarajat ylittävää yhteistyötä, sillä pal-
velujen tulisi olla oikea-aikaisia. (TEM 2013d, 1.) Tämän kautta päästään nuorisotakuun
päämäärään:

*Toimimalla yhteistyössä tuemme sitä, että nuorten osallisuus lisääntyy, heidän
osaamisensa kehittyy, nuoret kouluttautuvat ja työllistyvät ja ovat siten aktiivisia
yhteiskuntamme jäseniä. (TEM 2013d, 1.)*

Nuorisotakuu toteutuu koulutustakuun, nuorten aikuisten osaamisohjelman, nuorten työ-
voima- ja elinkeinopalvelujen ja kuntoutuspalvelujen kautta. Näihin sisällytetään kuntien
sosiaali- ja terveyspalvelut ja nuorta tukevat yksilölliset palvelut kuten etsivä nuorisotyö ja
nuorten työpajatoiminta. Koska taustalla on huoli nuorten syrjäytymisestä, toimintaohjeis-
tuksessa painotetaan nuorten koulutukseen ja työmarkkinoille sijoittumista sekä syrjäyty-
misvaaran liittyvien tekijöiden tunnistamista jo varhaisessa vaiheessa. Nuorisotakuun yh-
deksi periaatteeksi nostetaan nuorten kuuleminen ja heidän mahdollisuutensa vaikuttaa
oman elämänsä kulkuun, jolloin tuetaan nuorten kasvua, itsenäistymistä ja elämänhallintaa.
(TEM 2013d, 3.)

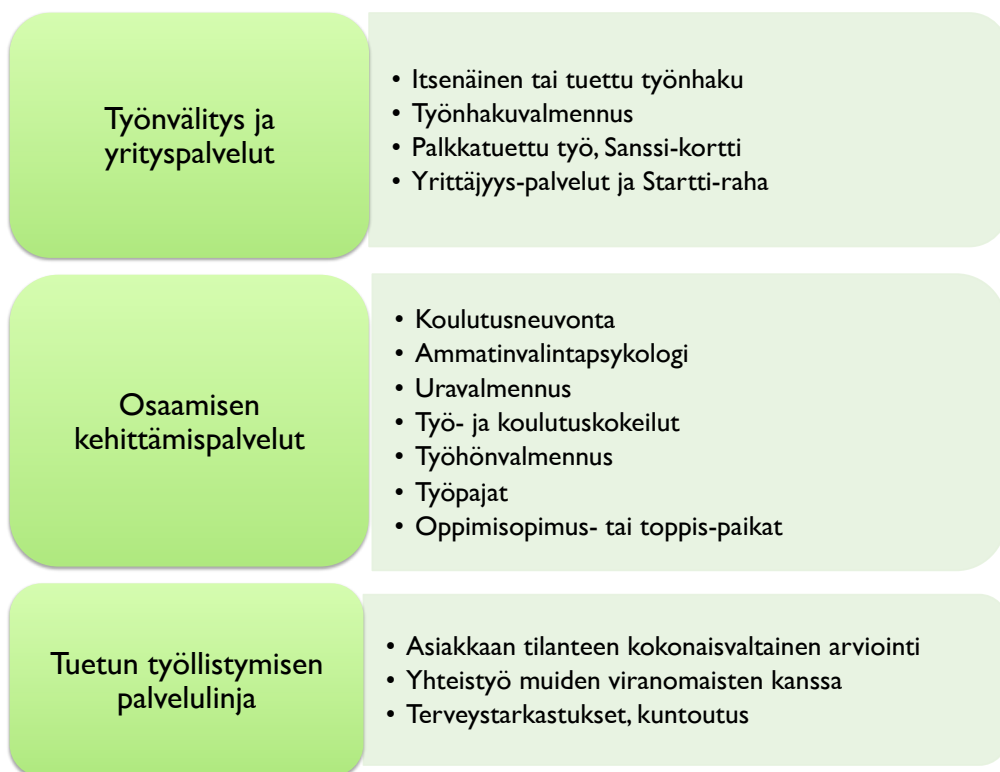
Nuorisotakuu koskee kaikkia alle 25-vuotiaita nuoria, jotka ovat vailla työtä tai ammatillisista koulutusta sekä myös 25–29-vuotiaita vastavalmistuneita (alle vuosi valmistumisesta). Nuorten aikuisten osaamisohjelma koskee 20–29-vuotiaita ammattikoulutusta vailla olevia nuoria. (TEM 2013d, 3.)

Hallitusohjelman mukaisesti koulutustakuu takaa, että jokainen peruskoulun päättänyt nuori saa koulutuspaikan lukiossa, ammatillisessa oppilaitoksessa, oppisopimuskoulutuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin. Tähän liittyen ammatilliseen koulutukseen on lisätty 1700 koulutuspaikkaa lähinnä metropolialueella. Toisaalta toisen asteen yhteishaku on uudistettu siten, että peruskoulun samana vuonna päättäneet ja vailla koulutuspaikkaa olevat valitaan ensisijaisesti. Lisäksi perusopetuksen tai perusopetuksen lisäopetuksen päättäneiden oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvausta nostettiin ensimmäisen vuoden osalta 800 euroon kuukaudessa. Rahaa oppisopimukseen on varattu 800 opiskelijalle, kun sitä opiskelumuotona hyödyntää nykyisin alle 200 nuorta vuodessa. Nuoren ottamista oppisopimuskoulutukseen pyritään tekemään aiempaa houkuttelevammaksi maksamalla nuoren työnantajalle palkkatukea koko oppisopimuksen ajalta. (TEM 2013d, 4–5.)

Nuorten aikuisten osaamisohjelma on määräaikainen ohjelma vuosille 2013–2016. Sen kohderyhmänä ovat noin 110 000 vailla perusasteen jälkeistä koulutusta olevaa 20–29 -vuotiasta nuorta. Heistä noin 36 000 on tarkoitus saada osaamisohjelman kautta toisen asteen ammatilliseen koulutukseen. Vuositasolla noin 5000:lle pyritään löytämään paikka ammatillisesta peruskoulutuksesta, noin 2500:lle ammatti- ja erikoisammattitutkintoon valmistavasta koulutuksesta ja 1500 sijoittamaan oppisopimuskoulutukseen. Ohjelman toteuttamiseksi ao. koulutusta tarjoavat oppilaitokset ovat saaneet lisärahoitusta etenkin valmistavaan koulutukseen. (TEM 2013d, 5.)

Työ- ja elinkeinohallinnolla (TE-hallinnolla) on keskeinen osa nuorisotakuun toimeenpanossa. Jokaiselle työttömälle nuorelle tulee tarjota viimeistään kolmen kuukauden yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen hänelle parhaiten sopiva aktiivinen vaihtoehto. Nuorelle tehdään työllistymissuunnitelma tai sitä korvaava suunnitelma, johon kirjataan nuoren työllistymistä edistävät palvelut. Vailla ammatillista koulutusta olevalle nuorelle ensisijainen vaihtoehto on ammatillisia valmiuksia antava koulutus. Muita mahdollisia palveluja ovat esim. työkokeilu, uravalmennus, ammatinvalinta- ja uraohjaus, työnhakuvalmennus, työhönvalmennus, työvoimakoulutus, koulutuskokeilu, starttiraha ja palkkatuettu työ. Näistä

jälkimmäinen vaihtoehto on suunnattu etenkin vastavalmistuneille ja palkkatukea voi saada myös osa-aikaiseen työhön. Tukea voi saada kymmenen kuukauden ajan ja sen määrä määräytyy työajan mukaan, mutta työsuhde ei saa alkaa ennen TE-toimiston (nykyisin TE-palvelut) päätöstä tuen myöntämisestä. Niille nuorille, joilla ei ole edellytyksiä osallistua TE-palveluihin, työllistymistä edistävät palvelut järjestetään yhteistyössä sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Näitä palveluja voivat olla esim. työpaja tai kuntouttava työtoiminta. (TEM 2013d, 5–6.) Nämä nuorten TE-palvelut voidaan tulkintani mukaan jaotella palvelulinjoittain KUVAN 1 mukaisesti.



KUVA 1. Palvelulinjojen pääasialliset TE-palvelut nuorille.

Nuorisotakuun myötä ns. pakkohaku lieveni. Pelkän peruskoulun tai lukiokoulutuksen saaneen nuoren tulee hakea keväällä kahta opiskelupaikkaa, joiden opiskelijaksi ottamisen perusteet hän täyttää. Näiden koulutuspaikkojen ei tarvitse kuulua yhteishaun piiriin. Työmarkkinatuen piiriin kuuluva nuori menettää tuen syyslukukauden alusta alkaen, jos hän jättää hakematta koulutukseen tai omilla toimillaan aiheuttaa sen, ettei häntä valita koulutukseen tai kieltäytyy koulutuksesta. Nuoren yksilöllisen tilanteen mukaan on kuitenkin mahdollista sopia hakuvelvollisuuden korvaamista muilla tavoin. (TEM 2013d, 7.)

Tärkeä osa nuorisotakuuta on etsivä nuorisotyö, joka ottaa yhteyttä syrjäytymisvaarassa oleviin alle 29-vuotiaisiin nuoriin. Oppilaitosten tulee ilmoittaa etsivälle nuorisotyölle alle 25-vuotias ammatillisen koulutuksen tai lukio-opinnot keskeyttävä nuori, peruskoulujen vaille jatkokoulutuspaikkaa jäänyt nuori ja puolustusvoimien ja siviilipalvelukeskusten nuori, joka vapautetaan varusmies- tai siviilipalveluksesta. Tietojen luovuttamisvelvollisuudesta on aina ilmoitettava nuorelle ja hänen huoltajalleen jo etukäteen. On kuitenkin huomattava, että nuorella on oikeus kieltäytyä etsivän nuorisotyön palveluista. Etsivän nuorisotyön kumppaniksi nuorisotakuussa nähdään työpajat, joissa opetellaan mm. elämäntaitoja ja tekemällä oppimista sekä tarjotaan työ- ja yksilövalmennusta. (TEM 2013d, 9.)

Nuorisolain mukaisesti kunnissa tulee olla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) koordinoima nuorten ohjaus- ja palveluverkosto, jossa ovat edustettuina opetus-, sosiaali-, terveys- ja nuorisotoimi sekä työ- ja poliisihallinto. Mukana voi olla myös esim. seurakunnan ja puolustusvoimien edustajia. Verkoston tehtävä on lähinnä kerätä tietoa alueen nuorista, varmistaa nuorille suunnattujen palvelujen riittävyys ja eri tahojen tehokas yhteistyö. Nuorisotakuun toimintaohjeistuksessa korostetaan vahvasti kuntien järjestämän sosiaali- ja terveystoimen merkitystä syrjäytymistä ennaltaehkäisevänä työnä. Neuvoloilla, koulu- ja opiskeluterveydenhuollolla ja nykyisin mielenterveys- ja päihdekuntoutuspalveluilla nähdään olevan keskeinen osa tässä työssä. Näiden palvelujen saaminen osaksi muita ohjauspalveluja vaatii kunnalta aktiivista yhteistyötä kaikkein osapuolien kanssa. Myös elinkeinoelämällä, työmarkkinajärjestöillä ja kolmannella sektorilla nähdään olevan merkittävä osuus nuorisotakuun monialaisessa yhteistyössä. (TEM 2013d, 8, 10–13.)

Jo monialaisuus ja -hallinnollisuus on osoittautunut haasteeksi nuorisotakuun toteuttamisessa: opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimat yhteishaun muutokset ovat jääneet erinäisten syiden takia aikatauluistaan, mikä osaltaan murtaa takuun toteutumista. Toisaalta haasteellinen työllisyystilanne, etenkin nuorisotyöttömyyden laajuus nakertaa ohjelman onnistumista (Larja 2013). Itse käsitettä takuu on myös kritisoitu, koska todellisuudessa jokaiselle nuorelle ei voida taata työtä tai koulutusta. Kaikkiin nuoriin ei edes saada yhteyttä ja vaikka etsivä nuorisotyö löytää nuoren, se ei voi pakottaa nuorta vastaanottamaan palvelujaan. Nuori voi pysyä kadoksissa, jos hän niin haluaa.

Nuorisotakuun toteuttamiseksi on toisen asteen ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja lisätty väliaikaisesti 1700 paikalla. Samaan aikaan toisen asteen ammatillisen koulutuksen paikkoja ollaan pysyvästi leikkaamassa. Tämä linja on poukkoillut erityisen paljon, sillä vuoden 2008 jälkeen ammatillisen perusopetuksen paikkoja lisättiin noin 11 700 opiskelijapaikalla (Eduskunta 2011a, 4). Toisen asteen yhteishaku muutettiin peruskoulusta suoraan hakevia suosivaksi pistemuutoksin. Nuori saa kuusi pistettä siitä, että hakee suoraan peruskoulusta ja kahdeksan pistettä puuttuvasta toisen asteen koulutuspaikasta. Jos hän keskeyttää koulutuksen, hän menettää seuraavassa haussa kuusi pistettä, mutta voi saada ne takaisin hakeutumalla vuoden mittaiseen valmentavaan koulutukseen, kotitalousopetukseen tai kansanopistoon vuodeksi opiskelemaan.

Ohjauksen kannalta kyseessä on hyvin mielenkiintoinen kokonaisuus, joka monin tavoin linkittyy ohjaukseen ja vaikuttaa alalla toimivien työhön: nuorisotakuu on vain yksi koulutuskentällä käynnissä oleva muutos ja kautta linjan on paljon epävarmuutta tulevaisuuden näkymistä. Nuorisotakuu on laaja kokonaisuus, josta pro gradun tapaisen pienen tutkielman kannalta sopivan kokoisen aiheen irrottaminen ei ole aivan ongelmatonta: pitäisi löytyä suhteellisen suppea aineisto, mutta toisaalta pystyä tarkastelemaan aiheen ympärillä vellovia aihekokonaisuuksia, koska niiden kietoutuminen nuorisotakuuseen on merkityksellistä itse takuun ymmärtämisen kannalta. Yhteiskunnallisista keskusteluista huoltosuhteen heikentyminen ja työurien pidentäminen ovat suorassa yhteydessä nuorisotakuuseen, vaikkei niitä aina tuoda esille.

Nuorisotakuun toteutuksen ollessa näin alussa olen päättänyt tarkastelemaan nuorisotakuun kirjallista materiaalia. Työ- ja elinkeinoministeriö lähetti TE-toimistoille keväällä 2013 kaiken kaikkiaan viisi nuorisotakuun toteuttamista käsittelevää kirjettä: ensimmäinen oli varsinainen ohjeistus (TEM 2013a), toinen täydensi sitä (TEM 2013b) ja loput kolme olivat korjauksia (TEM 2013c) ja täsmennyksiä (TEM 2013e; TEM 2013f) annettuihin ohjeisiin. Näitä selventää kuuden ministerin yhteiskirje nuorisotakuun toimijoille (TEM 2013d). TEM:n ohjeistusten perusteella voin tarkastella, *millaisen koneiston nuorisotakuu muodostaa ja millaista kansalaisuutta se pyrkii tuottamaan?* Hallitusohjelman (Valtioneuvoston kanslia 2011, 7) painopistealueissa ihmisten osallisuus nostetaan esille nimenomaan työllisyyskysymyksenä esille. Nuorisotakuun tavoitteeksi nostetaan osallisuus osana aktiivista yhteiskunnan jäsenyyttä (TEM 2013d, 1).

3 HALLINNAN ANALYTIikka

Tutkielmani teoreettinen kehys on Foucault’hon perustuva hallinnan analytiikka. Käytän hallinnan analytiikkaan liittyvien käsitteiden suomennoksia Kaiston ja Pyykkösen toimittaman artikkelikokoelman *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä* (2010a) mukaisesti. Tutkielmani innoittajana toiminut Hannuksen artikkeli *Monikerroksinen uusi hallinnan tapa alakouluissa* (2007) kääntää termit hieman eri tavoin. Kaiston ja Pyykkösen teoksessa termejä on kuitenkin käytetty laajemmin kääntäen keskeiset käsitteet myös brittisosologi Nikolas Rosen *Powers of Freedom. Reframing political thought* (2010) ja australialaisen sosiologin Mitchell Deanin *Governmentality. Power and Rule in Modern Society* (2010) -teoksista, joista ensin mainittu on tämän tutkielman teoreettinen lähde. Näiden lisäksi Millerin ja Rosen teos *Miten meitä hallitaan* (2010) ja Ballin *Foucault, Power, and Education* (2013) auttavat jäsentämään Foucault’n ajattelua. Tämän tutkielman hallinnan analytiikka perustuu ennen kaikkea *Powers of Freedom* ja *Hallintavalta*-teoksiin.

Michel Foucault (1926–1984) oli yksi aikansa vaikutusvaltaisimpia ajattelijoita ja tunnettu etenkin valtaan liittyvistä tutkimuksistaan. Hän ei koskaan esittänyt vallan teoriaa, vaan analysoi tiettyyn aikaan liittyviä valtasuhteita ja oli kiinnostunut myös vallan epäjatkuvuuden kohdista. Ballin mukaan (2013, 5) Foucault’ta kiinnosti ennen kaikkea, kuinka ihmisistä tehdään subjekteja. Usein tämän kehyksenä oli tiettyyn aiheeseen ja historialliseen hetkeen ankkuroitu aineisto, jota hän ikään kuin tutki, miten jostain tuli ongelma ja mitä ongelman ratkaisemiseksi tehtiin ts. miten määritellään totuus jostakin asiasta ja miten se käytännössä toimii. Näistä rajatuista aihetutkimuksista käytetään myös nimeä genealogia. (Heikkinen ym. 1999, 141; Kaisto & Pyykkönen 2010b, 13.) Miller & Rose (2010, 26)

siirsivät hallinnan tutkimuksissaan painopistettä vielä Foucault'a enemmän siihen, mitä hallinta merkitsee, kun se tarkoittaa käyttäytymisen ohjaamista.

Foucault'laisittain tehty vallan tutkimus vaikuttaa helposti tyrmäävän kriittiseltä ja joka asian negatiivisesta näkökulmasta hahmottavana. Ball (2013, 7; ks. myös Kokkonen 2012, 11; Silvonon 2006, 26) nostaa kuitenkin esille parikin Foucault'n toteamusta, jotka kannattaa muistaa. Ensinnäkin Foucault ei pidä asioita huonoina, vaan vaarallisina – vaaralliselle asialle on aina mahdollista tehdä jotain. Toisaalta hän muistuttaa, ettei valta vain rajoita, vaan se on myös tuottavaa, ”se tuottaa meidät”: hallinta pyrkii valjastamaan ihmisten elinvoiman ja kyvyt yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikka hallinnan analyysin avulla läpivalaistaan kriittisesti analyysin kohdetta, ei tämä tarkoita, etteikö hallinnan tavoite ole hyvä ja kannatettava. Analyysissä on kuitenkin hyvä kiinnittää huomiota siihen, kuinka paljon subjektille jää neuvotteluvaraa hallinnan ohjauksessa ja miten pakottavaa hallinta on.

Hallinnan analytiikka sisältää itseensä menetelmänä diskurssianalyysin. Foucault näki, että diskurssit ovat kiteytyneitä, kulttuurisesti jaettuja merkityksellistämisen tapoja. Heikkisen (2012, 97) mukaan diskurssianalyysi voidaan ymmärtää sen pohtimiseksi, kuinka ihmiset tekevät toimiessaan asioita ymmärrettäväksi kielen avulla. Toisaalta voidaan erottaa diskurssi ja diskurssit kahdeksi eri ulottuvuudeksi: diskurssi on tällöin sosiaalista kielenkäyttöä ja diskurssit taas eri vuorovaikutustilanteissa käytettyjä melkoisen sitkeitä ja tunnistettavia tapoja kuvata ja merkityksellistää ilmiöitä ja tapahtumia tietystä näkökulmasta aivan tietyllä tapaa. (Gee 2011, 27; Heikkinen 2012, 97.) Tutkija konstruoi aina diskurssit tutkimusaineistostaan: meillä ei ole yhteistä tietokantaa, josta löytyvät eri diskurssit määriteltynä. van Dijk (2011, 30) toteaa, että ihmisillä on kuitenkin sosiokulttuuriseen tietämykseen pohjautuva mentaalinen malli, joka sisältää käsityksemme ihmisten, asioiden, tapahtumien ja paikkojen suhteista. Tämä malli on välttämätön, jotta ymmärrämme – siis osaamme täydentää – usein vaillinnaisia diskursseja. Meillä tulee olla ennakkotietoa, jotta voimme ymmärtää diskursseja. Tämä malli tekee diskurssit yhtä aikaa yksilöllisiksi ja intersubjektiiviksi sekä mahdollistaa saman diskurssin ymmärtämisen eri tavoilla. Pietikäinen ja Mäntynen (2009, 143–144; ks. myös Meyer 2001, 25–26) lähtevät siitä, että tutkija tutustuu aiheitaan koskevaan aikaisempaan tutkimukseen ja kirjallisuuteen, jonka kautta syntyy ennakkokäsitys aiheesta. Tämä tukee van Dijk'n näkemystä diskurssien intersubjektiivisesta luonteesta myös tutkimuksessa.

Tässä tutkielmassa diskurssianalyysi on hallinnan analytiikan menetelmä, jolla pyritään valottamaan tutkielman aiheesta ylös nousevia puhetapoja. En nimeä puhetapoja syrjäytymisen tms. diskursseiksi. Olen omassa analyysissäni päätenyt diskurssianalyysin yleisten piirteiden hyödyntämiseen. Perusmuodossaan diskurssianalyysi on tekstin (tiheää) lähi-luentaa, joka tavalla tai toisella teemoittelee tekstin hajottamalla sen ensin osiin ja sen jäl-keen etsimällä tekstistä yhdistäviä teemoja. Pietikäinen ja Mäntylä (2009, 167) toteavat, että tekstin samankaltaisuudet, ristiriitaisuudet, poikkeamat, säännönmukaisuudet ja toistu-vat kuviot ovat asioita, joihin jatkuvan lukemisen myötä alkaa kiinnittää huomiota. Käytet-ty sanasto, metaforat, valittu tyyli, sanonnat, otsikot, testin rakenne, aihe, tekstin logiikka, vaietut ja esille otetut asiat, sitaatit, kirjoittajan positio ja konteksti, jossa teksti on kirjoitet-tu ovat asioita, joihin diskurssianalyysissä tulee Jägerin (2001, 55–56) mukaan kiinnittää huomiota. van Dijk (2012, 37–38) korostaa myös kuvailun tarkkuutta, ennakko-oletuksia, ”asiantuntijalausuntoja”, argumentaatiota, modaalisuutta ja retorisia keinoja. Näihin piir-teisiin perehtymällä esiin piirtyvät laajemmat asiakokonaisuudet ja niiden väliset ristiriitai-suudet. Laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun tutustumalla puhetaan saavat lihaa luiden ympärille. Tutkielmassa tätä ulottuvuutta valotetaan tapausesimerkein.

3.1 Subjektin hallinta: Itsehallinta, rationaliteetit ja tekniikat

Foucault’n hallinnan käsitys syntyy vallan, tiedon ja subjektin käsitteiden ympärille. Val-taa Foucault ei sijoita minkään toimijan ominaisuudeksi, vaan valta ilmenee subjektien vä-lisenä suhteena: jokainen toimija on niin vallan käytäntöjen tuote kuin tuottaja. Valta ra-kentaa ja muotoilee näitä toimijoita ts. tuottaa subjekteja. Valta on luonteeltaan biovaltaa, sillä se pyrkii hallitsemaan eläviä ihmisiä muovaten, hyödyntäen, ohjaten ja voimistaen heitä. Hallinta (gouvernement) taas on toimintaa, jolla pyritään yksilöiden, yhteisöjen ja populaatioiden ohjaamiseen tietyn päämäärän saavuttamiseksi. Hallinnalle on tyypillistä, että se ohjaa yksilön näkemään itsensä hallinnan päämäärän subjektina esim. mitä tarkoit-taa olla työtön ja omaksumaan vastuun ja moraalisen järjestelmän, jonka mukaisesti hänen tulee aktiivisesti pyrkiä työlliseksi. Foucault käyttää tästä käsitettä hallinnallisuus (gouver-nementalité): ulkoinen hallinta pyrkii toimimaan sisäistetyin itsehallinnan kautta. (Kaisto & Pyykkönen 2010b, 10–12; Helén 2010, 28.) Rosen (2010, 65–66) mukaan hallinta perustuu

vapauden hallintaan. Vapaus on kuitenkin rajattua, sillä vaihtoehdot, joista voi valita, on määriteltä ennakkoon.

Miller & Rose (2010, 26–29; ks. myös Rose 2010, 26–27; Kaisto & Pyykkönen 2010b, 15) ovat selventäneet hallinnan toimintatapaa jakamalla sen rationaliteetteihin ja tekniikoihin/teknologioihin. Rationaliteetit (tai ohjelmat) ovat ajattelutyylejä, joiden kautta todellisuutta voidaan hahmottaa laskelmoivalla ja ohjelmoitavalla tavalla. Rationaliteetit pyrkivät olemaan selviä, systemaattisia ja periaatteillaan määrittelemään, miten asiat ovat ja kuinka niiden tulisi olla. Perusteinaan ne käyttävät tieteellisestä ajattelua. Foucault'n valtakäsityksessä etenkin empiirisillä tieteillä on merkittävä suhde valtaan. Tiede tuottaa hallintaa edesauttavaa ja sitä perustelevaa tietoa ja toisaalta hallinnan pyrkimykset ovat luoneet tieteenaloja: usein mainitaan psykiatria ja psykologia sekä tilastotiede (Helén 2010, 28; Kokkonen 2013, 11–12). Tieteen tuottama tieto on tehnyt ihmisen ymmärrettäväksi ja sitä kautta myös hallittavaksi. Tilastotieteen kautta voitiin luoda normaalin käsite, jota vasten voidaan jakaa ihmiset ”hyviin” ja ”huonoihin” (Kokkonen 2013, 11–12). Rationaliteetit toimivat vain tietynä historiallisena hetkenä, vaikka ne ovat laajoja historiallisesti muotoutuneita diskursseja. Rationaliteeteilla on neljä peruspiirrettä 1) moraalinen muoto: yksilöön tai ryhmään kohdistuvaa hallinnan muotoa ohjaavat moraaliset periaatteet; 2) niiden luonne on episteeminen eli ne ilmaistaan suhteessa siihen, miten hallinnan kohteena olevat tilat, henkilöt ja ongelmat ymmärretään; 3) niillä on oma kielensä; 4) ne ovat käännettävissä eli ne voivat eri toimia eri yhteyksissä (Miller & Rose 2010, 26–29; Rose 2010, 26–27; Kaisto & Pyykkönen 2010b, 15).

Rationaliteetit toteutuvat tekniikoiden kautta. Tekniikat koostuvat ihmisistä, tekniikoista ja instituutioista, ihmisten käyttäytymisen ohjausvälineistä. Kaisto ja Pyykkönen (2010b, 16) mainitsevat esimerkiksi maahanmuuttajien kotouttamiskoulutukset tietynlaisen ajattelun ja käyttäytymisen opettamisen (mukauttamisen?) tekniikkana. Hyväksi koettu tekniikka voidaan siirtää toisen rationaliteetin palvelukseen. Klassisena esimerkkinä tästä toimii Foucault'n panoptikon, joka voidaan siirtää vankilasta vaikkapa kouluun yksilön tarkkailun, analysoinnin ja kouluttamisen tekniikkana. Rose (2010, 52–54; ks myös Kaisto & Pyykkönen 2010b, 16–17; Helén 2010, 29, 33) hahmottaa valtion hallinnallistumista assemblage-käsitteen kautta. Hänen mukaansa modernissa ja liberaalissa hyvinvointivaltiossa valtiovalta ja politiikka hajautuu ”käytäntöjen sommitelmiksi”, joilla pyritään ohjailemaan ihmisten toimintaa instituutioiden, hankkeiden ja prosessien kautta. Sommitelmat eivät kuitenkaan

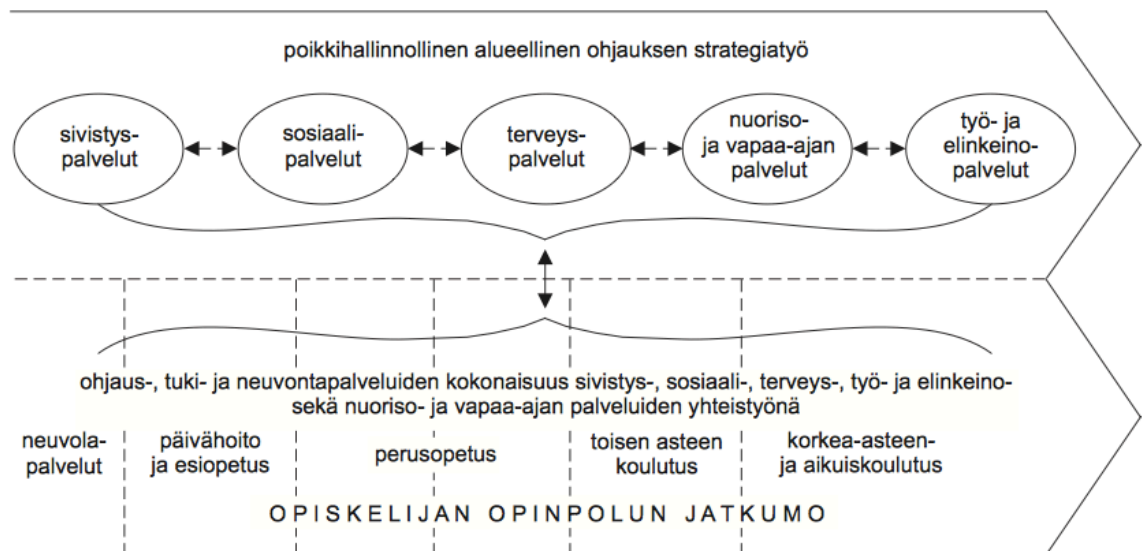
koskaan ole jonkin yksittäisen ohjelman tai intention toteutus. Esimerkkinä hän esittää luokkaopetuksen, jossa yhdistyivät mm. pedagoginen tietämys, moraaliset pyrkimykset, tilan ja ajan hallinta. Rosen (2010, 54) mukaan koulunkäyntiä ei kuitenkaan luotu tyhjästä, vaan se lainasi muotoaan esim. kirkon piiristä.

Vaikka subjektin käsite on keskeinen hallinnan analyysissä, itse subjekti määritellään varsin löysästi. Tämä liittyy paljolti siihen, että hallinnan analyysi ei halua lyödä liian tiukasti lukkoon subjektin käsitettä tutkiessaan, kuinka hallinta liittyy subjektien muotoutumiseen: miten subjektin odotetaan toimivan, millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia subjektilla on, miten subjektin käyttäytymistä problematisoidaan ja sitten ohjataan oikeaan suuntaan jne. Tutkimuksessa on mahdollista myös tarkastella, miten subjektit aktiivisesti työstävät itseään ja millaisia neuvottelun ja vastarinnan paikkoja niille jää. (Kaisto & Pyykkönen 2010b, 17–18.) Tähän liittyy itsehallinta, josta käytetään myös käsitettä minä-tekniikat tai laajemmin ymmärrettynä Foucault'n käsitettä etiikka. Hallinta pyrkii ohjaamaan ihmiset tulkitsemaan itseään ja asioita asiantuntijoiden määrittelemien normien mukaisesti, jolloin ihminen hallinnoi itse itseään pyrkien normien asettamiin tavoitteisiin. Nyky-yhteiskunnassa hallinnointi tapahtuu omaan hyvään vetoamalla: haluat olla terve = haluat olla terve normien määrittelemällä tavalla. Samalla ne, jotka eivät normeihin yllä tai eivät edes yritä niihin pyrkiä, voidaan määritellä vähemmän kunnollisiksi tai moraalisesti epäonnistuneiksi. (Foucault 2010, 136–141; Kokkonen 2012, 12; Kaisto 2010, 60.)

3.2 Suuntaviivoja ohjauksen yhteiskunnallisen aseman problematiikkaan

Nuorisotakuu voidaan ajatella hallinnan analytiikan termein tietyn rationaliteetin tekniikkaksi, jolla pyritään hallitsemaan kouluttautumattomia tai työttömiä nuoria ja ohjaamaan heitä kohti työllisyyttä eli aktiivista, osallistuvaa ja tuottavaa kansalaisuutta kohti. TEM:n ohjeistus jättää tilaa ohjauksen eri tasoille: moraaliset arvot omaksuneet nuoret voivat toimia järjestelmässä itseohjautuvasti, mutta heikommin sisäistäneille ohjeet sisältävät voimakkaampia toimenpiteitä. TE-hallinnon osuus nuorisotakuun toteuttamisessa on vain yksi pieni osa laajempaa ohjausjärjestelmien kokonaisuutta, joka vastaa Foucault'n hallinnallisuutta. Nykänen (2010) on väitöskirjassaan hahmottanut ohjausta palvelujärjestelmien jatkumona, jonka kautta toteutuu elinikäisen oppimisen ja ohjauksen ideologia: ihannetilän-

teessa ihminen siirtyy ohjausjärjestelmästä seuraavaan pitkin elämäänsä (KUVA 2). Ensimmäiset ohjauspalvelut kuuluvat sosiaali- ja terveysalaan, josta siirrymme koulutusjärjestelmien huostaan. Jos nuoren koulutusputkeen tulee tauko peruskoulun tai toisen asteen päättämisen jälkeen, hän ohjautuu TE-hallinnon ohjauspalvelujen piiriin. Tarve siirtyä tällaisiin järjestelmiin on ollut ohjauksen kirjallisuudessa esillä jo jonkin aikaa (ks. Watts 2000).



KUVA 2. Monihallinnollinen ohjauspalveluverkosto. (Nykänen 2010, 252)

Nykäsen tutkimuksen taustalla on CHANGES-hanke, jonka loppuraportin suositukset näkyvät monin tavoin nuorisotakuun toimenpiteissä. Nykänen problematisoi kysymystä etenkin siirtymävaiheiden pudokkuutena, mutta ohjausta voidaan hallinnan analytiikan termein tutkia kriittisemmin. Thomsen (2012, 37, 43–44) on kirjoittanut ohjauksen kaksinaisesta luonteesta. Hän näkee jo lainsäädännön muovaavan ohjaukselle ristiriitaisen luonteen: toisaalta ohjauksen tulisi auttaa valintatilanteissa asiakaslähtöisesti. Samaan aikaan valintojen tulisi olla yhteiskunnan tarpeita tyydyttäviä. Hyvinvointiyhteiskunnan säilyttämiseksi tuodaan esille Tanskassa aivan kuten Suomessakin talouden kantokyvyn haasteet, ikääntyvä väestö ja sitä kautta ohjaukselle annetaan tehtäväksi saada nuoret koulutusputkeen nopeammin ja nopeasti ulos. Kuten Suomessakin koulutettu väestö on tae jatkuvalla kasvulla, ei puhtaasti yksilön hyvään liittyvä ilmiö sinänsä.

Thomsen hahmottaa tätä KUVAN 3. mukaisen nelikentän läpi, jossa liberaali näkemys painottaa asiakaslähtöistä työskentelyä, konservatiivinen näkemys taas ”mätsää” ohjattavan tarpeet yhteiskunnan tarpeisiin, progressiivinen auttaa ohjattavaan löytämään oman

tiensä ja radikaali pyrkii sosiaalisiin muutoksiin. Thomsenin (2012, 41) mukaan Tanskassa ohjauksen alalla korostuvat asiakaslähtöinen ja yhteiskunnan ja ohjattavan yhteistä hyvää korostavat äänet. Ohjauksen tarve olla niin yksilön kuin yhteiskunnan tarpeita tyydyttävää näkyy Thomsenin (2012, 44–45) mukaan IAEVG:n (International Association for Education and Vocational Guidance) ohjauksen eettisissä ohjeissa. Hän kritisoi tanskalaisia ohjauksen eettisiä ohjeita, koska niissä pidetään mahdollisena toimia yksilön puolesta koulutusorganisaation kehyksissä vailla yhteiskuntapolitiikan tuomia paineita.

| | Yhteiskuntakeskeisyys <i>Yhteiskunnallinen painotus</i> | Yksilökeskeisyys <i>Yksilön painotus</i> |
|-------------------|---|--|
| Muutos | Radikaali (yhteiskunnallinen muutos) <i>Yhteiskunnallinen muutos</i> | Progressiivinen (yksilön muutos) <i>Yksilön kehittyminen</i> |
| Status quo | Konservatiivinen (sosiaalinen kontrolli) <i>Sosiaalinen kontrolli</i> | Liberaali (ei kontrollia) <i>Yksilön sopeutuminen</i> |

KUVA 3. Ohjauksen tavoitteet Thomsenin (2012, 3) mukaan.

Thomsen (2007) näkee ohjauksen olevan jossain määrin itsehallinnan käytäntö: ohjauksessa nuorelle annetaan tietoa, kuinka toimia yhteiskunnassa menestyksellisesti. Opinto-ohjaus antaa tietoa ammateista ja työmarkkinoista. Nuori voi itse päätellä, kuinka hän on parhaiten hyödyksi yhteiskunnalle, miten hän voi parhaiten toteuttaa omaa potentiaaliaan. Richardson (2000) on todennut, että ohjaus on Yhdysvalloissa jo ainakin 1950-luvulta asti tukenut talouden tarpeita. Hän pitää epäterveenä kehityksenä palkkatyön merkityksen korostumista ihmisarvon mittarina ja uusimpien ohjauksen teorioiden tapaa alistaa ihmisen elämä kokonaisvaltaisesti markkinavoimien tarpeiden mukaiseen ura-ajatteluun. Tämä ajattelutapa saa taustatukea elinikäisestä oppimisesta ja ohjauksesta: jotta pärjää on ammat-
tia vaihdettava useampaan kertaan ja tämä vaatii jatkuvaa omien taitojen ja kykyjen päivittämistä. Sanomatta kuitenkin jää, että tarve syntyy yritysten muuttuneesta suhtautumisesta työvoimaan. Wattsin (2003) mukaan OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development) arvio uraohjauksesta 14 jäsenmaassaan painii juuri yksilön, yhteiskunnan ja työmarkkinoiden tarpeiden välillä. Elinikäisen oppimisen ja ohjauksen tarve tuottaa valtioille kustannuksia ja siksi omatoimisten (self-help) järjestelmien merkitys on nousemassa tärkeäksi. Itsehallinnan ulottuvuus nousee myös taloudellisesti merkittäväksi.

3.3 Nuorisotakuu lasten ja nuorten sääntelyjärjestelmien jatkumona

Suomalaista ohjausjärjestelmiä tarkastellaan kriittisesti *Lapset, nuoret ja muuttava hallinta* -artikkelikokoelmassa (Satka ym. 2011a). Siinä Wattsin ajatus elinikäisen oppimisen kustannuksista näyttäytyy hieman eri valossa, sillä suomalaisessa kontekstissa oikeanlaiseen kansalaisuuteen kasvattaminen vaikuttaa tarvitsevan koko ajan enemmän ohjausjärjestelmiä, tosin niiden tavoite on tulevaisuuden kustannusten ennaltaehkäisyssä. Artikkelikokoelman toimittajien (Satka ym. 2011b, 11) mukaan lapsia kasvatetaan tietynlaiseen kansalaisuuteen jo hyvin varhaisesta vaiheesta:

Taloudellisen tuottavuuden jatkuva kasvattaminen edellyttää vallassa olevilta tulevaisuuteen tähtääviä työvoimapolitiittisia strategioita – ja lapsilta niihin sopivia käyttäytymismalleja. ... Toisiaan seuraavien muutosten kohteina ovat niin lasten ja nuorten arjen hallinnan tavat kuin toimijoiden osaaminen ja kompetenssitkin.

Kirjassa pyritään tarkastelemaan, kuinka erilaiset yhteiskunnan ohjausjärjestelmät ohjaavat lapsia, nuoria ja aikuisia *muokkaamaan itsestään oikeanlaisia kansalaisia* ja kuinka erilaisilla menettelytavoilla pyritään vaikuttamaan ihmisten *ajatteluun, itseymmärrykseen ja identiteetteihin säätelemällä niitä uusiin työmalleihin sopiviksi* (Satka ym. 2011b, 13).

Kirjoittajien (Satka ym. 2011b, 14–16) mukaan tarve puuttua lasten elämään liittyy länsimaisen yhteiskuntien ajattelun siirtymisestä riskien ja uhkien kautta hahmotettavaan sosiaaliseen todellisuuteen, jossa julkinen politiikka pyrkii välttämään huomisen ongelmat ja uhkat, joista tyypillinen lienee julkiset kustannukset. Lapsuuskin on tällöin aikuiskansalaisuuden esiaste. Esimerkiksi varhaisen puuttumisen idean hallinnollinen suosio pohjautuu Satkan (2011, 62) mukaan OECD:n vuonna 1996 antamaan suositukseen jäsenmailleen integroiduista sosiaalipalveluista. OECD:n mukaan varhainen puuttuminen tulisi kohdentaa syrjäytymisvaarassa oleviin lapsiin, joilla on *uhka aiheuttaa julkisia kustannuksia tulevaisuudessa*. Varhaisella puuttumisella turvataan näiden lasten kasvaminen *hyödyttäviksi kansalaisiksi ja tuottavaksi työvoimaksi*. Riskeihin ja uhkiin puututaan hallinnan menetelmin.

Lapsuutta ja nuoruutta hallitsemaan pyrkivät diskurssit, politiikat ja niiden kautta institutioiden ja niiden toimijoiden muuttuvat toimintatavat pohjautuvat kansainvälisistä lähteistä tulleelle tavalle nähdä lapsi luonnostaan pahana ja huonoon käytökseen taipuvana, jolloin

aikuisten ohjaus, suojeleminen ja valvonta on tarpeellista. Ajattelussa painotetaan lapsen puutteita ja siten jatkuvan aikuisen tuen ja ohjauksen tarvetta. Perinteinen pohjoismainen hyvinvointi-ajattelu on luottanut lapsen toimintakykyyn ja sallinut lapselle vapauksia. Uuden ajattelun mukana on tullut lapsuuden hallitsemisen ideologia. Lapsia koskeva puhe verhoaa talouspolitiikan keskeistä merkitystä yhteiskunnallisessa toiminnassa: pyrkimys suitsia julkisen talouden menoja on johtanut eriarvoisuuden kasvamiseen, jopa siinä määrin, että puhutaan luokkayhteisön paluusta. (Satka & ym. 2011b, 13–14.) Hännisen (2011, 401) mukaan voidaan puhua ”kapitalismin pienestä likaisesta salaisuudesta”: mitä enemmän on ja vaaditaan vapauksia, sitä enemmän on ja vaaditaan kontrollia. Vapautta ei ole kuitenkaan jaossa kaikille. Ne, jotka eivät osaa omaksua oikeaa moraalista, joutuvat yhä tiukempaan kontrolliin, mikä johtaa eriarvoistumisen lisääntymiseen.

Hyvinvointivaltio-ajattelusta irtaantuminen näkyy siinä, että yhteiskunnan turvallisuus tarkoittaa lähinnä fyysistä turvallisuutta ja julkisten tilojen hallintaa, ei taloudellista turvallisuutta tai turvattua toimeentuloa. Hallitusohjelmassa (Valtioneuvoston kanslia 2011, 7) todetaan, että *yhteiskunnan vastuun rinnalla on yhteisön vastuu. Ihmisen omaa vastuuta itsestään, perheistään ja yhteisöistään tuetaan*. Tämä heijastelee kommunitarismia: samalla kun yksilön vastuuta korostava puhe korostaa yksilön omavaraisuutta, kykyä valita oikein ja oman osaamisen hyödyntämistä, yhteisölle ojennetaan moralisoinnin kautta tapahtuva sääntelyn tehtävä. Yhteisön tulee kantaa yhdessä vastuuta. Yksilö tekee yhteisölleen vahinkoa toimiessaan väärin. Yhteiskunta tarvitsee yhteisöt kumppaneiksi sääntelyn ja hallinnan toteuttajina. Yksilön omaa vastuuta korostava puhe pyrkii todellisuudessa kustannustehokkuuteen ja tuottavuuden parantamiseen, mikä on myös julkisen talouden kannalta tavoiteltava asia. (Satka & ym. 2011b, 15; Hänninen 2011, 392, 399.)

Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta (Satka ym. 2011a) esittelee uusina lasten ja nuorten hallinnan muotoina mm. varhaiskasvatussuunnitelmaa, pyrkimystä asettaa lapsille julkiset kotiintuloajat, nuoria koskevaa päihdepolitiikkaa, lapsiparlamenttitoimintaa ja tukihenkilötoimintaa. Usean artikkelin otsikossa puhutaan lasten ja nuorten osallistumisesta. Uudet hallinnan muodot tarvitsevat kuitenkin toimijoita, jotka toimivat uudella tavalla uuden osaamisen ja tiedon turvin. Toimijat joutuvat samalla kuitenkin myös hallituiksi toteuttaessaan sääntelyä. Jokainen kansalainen pyritään ottamaan mukaan yhteisen vastuun ja moraalin kantajiksi ja tuota vastuuta lapsista ja nuorista toteutetaan yhteistyön ja sopimusten kautta – näiden kautta meitä hallitaan ja valvotaan entistä voimallisemmin. Hännisen mu-

kaan (2011, 396) meillä on vapaus valita, mutta uuskonservatismiin tai uusliberalismin hengessä, jos emme osaa käyttää vapauttamme vastuullisesti ja meistä voi olla harmia muille, meihin on lupa käyttää kontrollipolitiikkaa.

Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta -teos viittaa usein uusliberalismiin. Uusliberalismilla viitataan talouspoliittiseen suuntaukseen, joka korostaa markkinoiden vapautta ja yksilöiden yrittäjämäistä itsensä toteuttamista uusliberalistisen moraalijärjestelmän puitteissa. Valtion puuttuminen markkinoiden ja yksilöiden toimintaan halutaan määritellä minimaaliseksi. Vapaus tehdä päätöksiä ja hallita elämäänsä kuuluu ihmisille itselleen. Millerin ja Rosen (2010, 118–122) mukaan uusliberalistinen ajattelu kritisoi hyvinvointivaltio-ajattelua siitä, että valtion tehtäväksi nähtiin pitää huolta yksilöstä, mikä aiheuttaa riippuvaisuutta ja sen myötä moraalista rappeutumista, koska ihmiset eivät yritä itse toteuttaa kapasiteettiaan. Aktiivinen kansalaisuus on uusliberalistinen käsite, jolla viitataan ihmiseen, joka osaa valita oikein, toimia vastuullisesti ja kunnollisesti itseään halliten. Lennonin (2010, 571) mukaan uusliberalistinen ajattelu ei näe esim. köyhyyttä epäoikeudenmukaisuutena, koska sitä ei ole aiheutettu tahallisesti. Uusliberalistisessa ajattelussa epäonnistuminen onkin yksilön vastuulla, koska yhteiskunnalla ei ole kollektiivista vastuuta korjata sitä.

Tätä taustaa vasten TEM:n ohjeistus nuorisotakuun toteuttamiseksi on tärkeä osa tietynlaisen kansalaisuuden tuottamista: uusia toimintatapoja syntyy toimijoiden toimintaa säätelämällä. Toimijoita tässä ovat niin toteuttajat kuin toiminnan kohteet. Tällöin syntyy koneisto, joka valjastetaan tuottamaan hallitusohjelman (Valtioneuvoston kanslia 2011) ja ministerien sanoin (TEM 2013d) aktiivista ja osallistuvaa kansalaisuutta. Nuorisotakuun toimenpiteet eivät ole täysin uusia, sillä valtaosa niistä on ollut jo esim. vuoden 2010 nuorten yhteiskuntatakuun linjauksia (Eduskunta 2011a, 3–5). TEM:n ohjeistus kuitenkin sisältää varsin voimakkaita ohjeita ja ojennuksia takuun toimeenpanossa. Hallituksen kärkihankkeena oleminen tuottaa paineita, mutta synnyttää koneiston, jonka voi nähdä toimivan *Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta* -kirjan esittelemien ohjaus/hallintajärjestelmien jatkuksena. TEM:n ohjeet muodostavat kuvauksen ”oikaisuhoidosta”, johon joutuvat ne, jotka eivät ole valinnoillaan saavuttaneet oikeaa kansalaisuutta. Toisaalta se toimii mielenkiintoisesti nuoruuden käsitteen laventamisena 30-vuotiaaksi asti ja siten on kenties yksi pääavaus nuoriin kohdistuvan uhan ja riskin hallinnan laajentamisesta yhä pidemmälle.

4 TUTKIELMAN AINEISTO

Tutkielmani pääasiallinen aineisto ovat *Työ- ja elinkeinoministeriön linjaukset nuorisotakuun toteuttamiseksi TE-hallinnossa TEM/2905/03.01.04/2012 8.1.2013* (TEM 2103a, jatkossa Linjaukset), *Täydennys työ- ja elinkeinoministeriön linjauksiin nuorisotakuun toteuttamisesta TE-hallinnossa TEM/2905/03.01.04/2012 21.2.2013* (TEM 2013b, jatkossa Täydennys), *Korjaus työ- ja elinkeinoministeriön 21.2.2013 päivättyyn täydentävään kirjeeseen nuorisotakuun linjausten toteuttamisesta TE-hallinnossa TEM/2905/03.01.04/2012 5.3.2013* (TEM 2013c, jatkossa Korjaukset) ja *Työkokeilun ja valmennuksen käyttöön liittyviä täsmennyksiä TEM/2905/03.01.04/2012 22.3.2013* (TEM 2013e) ja *Nuorille järjestettävään työkokeiluun liittyviä täsmennyksiä TEM/957/07.10.02/2013 24.4.2013* (TEM 2013f, jatkossa edellisen kanssa Täsmennykset) sekä ministerien yhteiskirje *Kirje nuorisotakuun alueellisille ja paikallisille toimijoille nuorisotakuun toteuttamisesta TEM/1740/00.04.01/2011 12.3.2013* (TEM 2013d). Ohjekirjeet ovat julkisia ja ministerien yhteiskirjeessä (TEM 2013d, 15) niiden paikaksi osoitetaan www.nuorisotakuu.fi -sivusto. Vuoden 2013 lopussa kirjeet ovat kuitenkin kadonneet ao. sivuilta ja www.mol.fi -sivuilta löytyy vain Linjaukset. Ohjeiden julkisuus ei ole tosiasiaassa toteutunut koskaan. Jouduin pyytämään Työ- ja elinkeinoministeriöstä Korjauksia ja työkokeiluun liittyvät Täsmennykset, koska en niitä löytänyt miltään julkisilta nettisivustoilta.

Tapaustutkimusten aineiston ytimen muodostavat kansanedustajien kirjalliset kysymykset työministerielle työelämäharjoitteluun, työkokeiluun, työpajoihin ja yleensä nuorten työelämäpalveluihin liittyen. Niiden ohella aineistossa on mielipidekirjoituksia ja uutisia työkokeilusta ja työpajoista. Työkokeiluun liittyvä aineisto on rönsyilevämpi, koska olen pyrkinyt sen avulla tuomaan esille omaa tutkimusmatkaani johtolangalta seuraavan luokse. Työpajoihin liittyvän keskustelun ydin käytiin Helsingin Sanomien mielipide-palstalla. Li-

säksi olen hyödyntänyt paria poliitikon kannanottoa syksyn ajalta, vaikka pääasiallisesti olen pyrkinyt rajoittamaan aineistoni vuoden 2013 ensimmäisen puolen vuoden ajalle.

Koska aineistoni on virkamiestyönä tuotettua ohjeistusta, on syytä ensin syytä lyhyesti luonnehtia virkakielen ominaispiirteitä, minkä jälkeen lyhyesti kuvailen aineiston etenkin kielellisten piirteiden osalta.

4.1 Virkakielen luonteesta

Virkakieli voidaan nähdä yhdeksi tekstilajiksi, kielen genreksi, kun genre määritellään laajasti: todellisuudessa virkamieli koostuu useista tekstilajeista kuten esityslistoista, muistioista tai ryhmäkirjeistä. Heikkisen (2001b, 66–74) mukaan tekstilaji on tietynlaista sosiaalista käytännettä palveleva kielenkäyttötapa. Käytänteen muuttuessa tekstilaji muuttuu tai päinvastoin. Ihmiset pystyvät tunnistamaan erilaisia tekstilajeja. Kelan päätöksen kieli ei noudata uutisen muotoa. Instituutioiden käyttämä kieli, virkamieli muodostuu instituutiolle tyypillisestä kielellisen toiminnan tyypeistä, diskurssijärjestyksestä. Hallinnan rationaliteetit pyrkivät ilmaisemaan, kuinka asioiden tulisi olla ja niillä on oma kielensä. Omassa aineistossani rationaliteetin tekniikka on kirjallinen: TEM:n ohjeistus, joka pyrkii ohjaamaan nuorten toimintaa eli kertomaan mitä nuori voi nuorisotakuun puitteissa tehdä ja mitä ei.

Hiidenmaan mukaan (2001, 37) ei ole olemassa yhtenäistä virkakieltä, mutta virkamiesten käyttämälle kielelle voidaan löytää tyyppi- ja piirteitä. Kielellisiä tyyppi- ja piirteitä virkamiesteksteillä on useita. Substantiivivaltaisuus on Hiidenmaan (2001, 44–45) mukaan eräs leimallinen piirre: noin puolet sanoista on substantiiveja, kun muutoin teksteissä niiden osuus on noin kolmasosa. Ylivalta syntyy runsaasta genetiivisattribuuttien (opinto-ohjauksen suunnitelma) ja rinnastusten käytöstä (erityisopetuksen ja opinto-ohjauksen suunnitelma) sekä asioiden nimeämisestä suhdelauseiden kautta. Substantiivivaltaisuutta lisää ns. kieliopillinen metaforisuus eli toiminnan ilmaiseminen substantiiveilla (tarkistus, ei tarkistaa). Substantiivit ovat virkakielelle tyypillisten toistojen ja luetteloiden perusta.

Aiemmin virkamieli muistutti lakikieltä pitkin lauserakenteinen ja lauseenvastikkeinen, nykyään tyypillisempää on lyhyet virkkeet, joissa on runsaasti substantiiveja ja niukka-

merkityksinen verbi (esittää, vaikuttaa, kehittää). Rinnastukset tekevät kielen raskaaksi, koska usein rinnastetaan kaksi samaa asiaa tarkoittavaa adjektiivia tai substantiivia. Joskus tällä pyritään näennäiseen täsmällisyyteen. Virkakieli suosii -llinen-loppuisia adjektiiveja (opetuksellinen), jotka luonteeltaan rajaavat pääsanansa tarkoitusta. Nämä piirteet ovat ns. nominaalisuutta, joka ilmaisee tekstissä käsitellyt asiat ikään kuin muualta tuttuina. Verbi-rakenteiset lauseet kertoisivat selkeämmin, kuka, mitä ja miten tekee, mitkä seikat nomini-lausekkeet peittävät rakenteensa alle. Näillä keinoilla virkakieli yleistää ja abstrahoi sekä käsittelee laajoja kokonaisuuksia, joita se yhdistää uusiin ominaisuuksiin ja tietoihin. (2001, 48–55.) Hiidenmaa (2001, 56–60) pitää tyypillisinä virkakielen piirteinä lisäksi tarkoitusta rajaavia postpositioliousekkeitä (mm. taholta, toimesta, kannalta, osalta, suhteen), yhdyssanojen runsaan käytön ja uuden sanaston luomisen sanaliittojen (varhainen puuttuminen) avulla.

Laajemmin tarkasteltuna yksi virkakielen tyypillinen piirre on voimakas intertekstuaalisuus niiden monitehtäväisen luonteen takia. Hiidenmaa (2001, 39) mainitsee esimerkkinä virantäytön valituskirjeen, jonka vastine ottaa huomioon niin valittajan, valituksen kohteen, luottamuselimien ja mahdollisten valituskierrosten tarpeet. Toinen virkateksteille tyypillinen intertekstuaalisuuden muoto on aikaisempiin virkateksteihin viittaaminen tai tekstien kasaaminen aiemmista virkateksteistä. Molemmat piirteet korostavat vaikeutta jäljittää virkatekstin yksittäisen ihmisen tuotokseksi. Viranomaisen voi tarkoittaa useampaa henkilöä. Tämän vuoksi virkatekstit voidaan ajatella instituutioiden teksteiksi. Intertekstuaalisuus vaikeuttaa virkatekstien ymmärtämistä, sillä lukija näkee vain yhden tekstin, ei kokonaisuutta, johon teksti liittyy. (Heikkinen 2001b, 111–113; Hiidenmaa 2001, 39; Tiilikä 2001, 256.) Heikkisen (2001b, 114) mukaan virkatekstit ovat diskurssien vyyhtejä, mutta niiden merkitykset eivät avaudu kuin byrokraatiaan vihkiytyneille, virkatekstien kirjoittajille itselleen, koska vain heillä on käsitys tekstien kokonaisuudesta. Kirjoittajat ovat kuitenkin sokeita vallan rakenteille, koska he ovat sosiaalistuneet tuottamaan institutionaalista tekstiä.

Virkakielisen tekstin vallan ulottuvuutta lisää niiden tapa muuttaa asiat omalle käsitteistölelle, mikä lisää tekstien vaikeaselkoisuutta. Virkakieli mukauttaa käsiteltävän asian viranomaistoiminnan rakenteisiin sopivaksi ja voi näin jopa muuttaa asian toiseksi. (Hiidenmaa 2001, 39–40.) Toisaalta ao. instituutio luokittelee kansalaisia oman kielensä kautta (työtön työnhakija) ja pakottaa nämä myös tuottamaan oman sanastonsa mukaista tekstiä (Heikki-

nen 2001b, 113). Tämä on ilmiselvää hallintaa ja vallankäyttöä, koska instituutio tuottaa sanastollaan tietynlaista todellisuutta. Lisäksi virkateksteihin on sisäänkirjoitettu viestintätilanne: asiantuntija kertoo lukijalle, kuinka tulee toimia. Tätä voidaan luonnehtia myös asiantuntijavallaksi, mitä tukee se, että usein virkakielinen teksti on luonteeltaan joko eksplisiittisesti tai implisiittisesti ohjailevaa. (Heikkinen 2001a, 203–205; Tiililä 2001, 235.) Heikkisen (2001b, 112; 2001c, 323–324) mukaan kirjoittaja usein myös olettaa lukijan tuntevan asian entuudestaan ja olevan sille myötämielinen.

Heikkinen (2001b, 113–114; 2001c, 322) näkee, että virkakieli on luokittelevaa, se yhdistää diskursseja tavalla, joka ei mahdollista kyseenalaistamista, se ei anna vaihtoehtoja ja tasapäistää informaatiota. Lisäksi virkatestit positiivistavat käsittelemiään asioita, jos ne ovat instituutiolle negatiivisia. Niinpä esim. henkinen väkivalta käsitellään henkilöstön hyvinvointina. Yksi vaarallinen vallan ulottuvuus on esittää käsitellyt asiat luonnollistettuina: vaikka kyseessä olisi uusi asia, se kirjoitetaan kuin se olisi ennestään tuttua ja kyseessä olisi totuus.

Heikkinen (2001c, 323–324) tiivistää virkakielen ominaisuudet luetteloksi: kirjoitettu, totuuksia annettuna ottava, alkuoletuksiin nojaava, uutta tietoa ikään kuin tuttuna tarjoava, tekstiä teksteistä tuottava, intertekstuaalisia tai muita valintoja osoittamaton, hierarkkinen, numeroiva, pykälöivä, luetteloiva, kaavamaisesti jäsenitelevä, jaksottava, sarjoittava, paketoiva, nominaalistava tai muuten inkongruentisti merkityksellistävä, aktiivisista toimijoista etäännyttävä, yleistävä ja toteava. Lisäksi hän toteaa, että kirjoittaja häivytetään, mutta lukijan oletetaan olevan hyväksyvä ja asiat ennestään hallitseva, tekstit ovat hyvin järkeistäviä, positiivistavia, ne pysäyttävät ajan, vastustuvat muutosta, korostavat tehokkuutta ja pyrkivät esittämään arvioinnit ja velvoittamiset kuvaamalla. Suuri osa näistä keinoista korostaa hierarkkista, kasvotonta valtaa ja on valikoima niistä keinoista, joilla virkakielistä hallintaa voidaan ilmaista. Näillä keinoilla virkakieli luo subjektipositiioita ja velvoitteita, joihin myöhemmin määriteltävän aktiivisen kansalaisuuden nähdään pohjautuvan.

4.2 Aineiston luonnehdinta

TEM:n ohjeet voi ymmärtää Honkasen tavoin (2012, 23) ryhmäkirjeiksi. Kirjeillä on diaarinumero, ne on päivätty ja vastaanottajat listattu yläkulmassa. Ohjeet ovat allekirjoittaneet TEM:n johtavat viranhaltijat, usein päällikkö, neuvos ja ylitarkastaja sekä ministerien yhteiskirjeessä kuusi ministeriä. Virkakielelle tyypillisesti allekirjoitus ei kuitenkaan tarkoita, että ohjeet allekirjoittaneet henkilöt olisivat ne kirjoittaneet. TEM:n ohjeet ovat selvästi kollektiivinen tuotos, sillä etenkin Linjauksissa on näkyvillä tyylillisiä murroksia: yrittäjäyys-osio nuorisotakuun ohjeistuksissa (TEM 2013a, 7) muistuttaa mainoskieltä ja maahanmuuttajia koskeva osuus (TEM2013a, 8) raporttia. Tämä voidaan osaltaan nähdä osaksi yhtä virkakielelle tyypillistä intertekstuaalisuuden aspektia eli virkatekstin kasaamista tekstilainoista. Tekstissä on virkakielelle ominaisesti myös selviä sitaatteja, sekä viittauksia muihin TEM:n ohjeistuksiin ja lakeihin. Diskurssianalyttisesti viimeinen voidaan käsitellä evidenssiksi eli asiaa perustellaan esim. asiantuntijan lausunnolla (van Dijk 2011, 38).

Kielellisesti ohjeet poikkeavat toisistaan. **Linjaukset** ovat kieleltään kaikkein tyypillisintä virkakieltä: kieli on passiivivaltaista, substantiivien osuus on ylikorostunut, samat verbit toistuvat (edistää, parantaa, voida, laatia, tarjota, arvioida, tukea, seurata, tarkistaa, selvittää, sopia ja olla jotain). Kieli muistuttaa vanhempaa virkakieltä, joka pyrki lauseenvastikkeiden kautta lainomaiseen ilmaisuun. Kieli on tarkkaa, mutta sen ymmärtäminen on vaikeaa. Passiivinen ja korrekti ilmaisu abstrahoi sekä tekijät että kohteet. Sisällöltään linjaukset keskittyy kuvaamaan nuorisotakuun tavoitteet, yleisen prosessin TE-toimistossa, epätyypillisten asiakkaiden palveluita, palvelulinjakohtaisia nuorten palveluita, kertoo nuorisotakuun toimeenpano- ja seurantavastuut, organisoinnin ja resursoinnin ja yhteistyön muiden tahojen kanssa.

Täydennys nuorisotakuun ohjeistuksiin on kieleltään huomattavasti selkeämpää ja helppolukuisempaa kuin linjaukset. Se selostaa yleistajuisesti nuorisotakuun periaatteet, palveluiden sisällön ja yhdistettävyyden muihin palveluihin, selventää tukiin liittyvät rajaukset ja työpajatoimintaan liittyvät linjaukset. Ohjeissa on jossain määrin myös konkreettisia esimerkkejä, mikä auttaa lukijaa paljon. Se jopa eksplikoi edeltäjästään poiketen, että *työhönvalmennuksen asiakkaita voivat olla esimerkiksi ammatillista koulutusta vailla olevat nuoret, jotka tarvitsevat tukea...* (TEM 2013a, 8) ovat ensisijaisesti *osatyökykyisiä (= vammaisia tai pitkäaikaissairaita)* (TEM 2013b, 4).

Täydennys lienee toiminut ministerien yhteiskirjeen pohjana, koska niillä on sanastonsa ja asioiden esittämistavan suhteen enemmän yhtäläisyyksiä kuin linjauksilla ja sen täydennyksellä, minkä vuoksi olen päätenyt ottamaan kirjeen osaksi ydinaineistoa kontekstuaalisen aineiston sijasta. Erityisen silmiinpistävää on, että fraasi *nuorisotakuun yhtenä periaatteena on, että nuoria kuullaan ja että nuoret voivat vaikuttaa oman elämänsä kulkuun* (TEM 2013b, 1; TEM 2013d, 3) tulee pintaan näissä dokumenteissa, kun linjauksissa vastaava asia ilmaistaan:

Keskeistä nuorisotakuussa on nuoren palvelutarpeen arvioiminen ensimmäisessä haastattelussa, nuoren yksilöllisten jatkosuunnitelmien tukeminen ja työllistymissuunnitelman laatiminen yhdessä nuoren kanssa... (TEM 2013a, 3)

Fraasi nuorta kuunnellen on kyllä esillä jo linjauksissa jokseenkin asiakirjan lopussa (emt, 10), mutta nuoren mahdollisuus vaikuttaa omaan elämäänsä ei kuulu ao. asiakirjan sanastoon, vaan se ilmaistaan passiivisemmilla ilmauksilla.

Kielellinen selvyys on ohjeissa vaikea asia. Olen joskus yrittänyt selkokielistä opintotoimiston ohjeita ja huomasin, kuinka kätevää on piilottaa lauseenvastikkeisiin tarkennuksen tarkennuksia. Selkokielisessä tekstissä tarkennukset jäivät usein vaille selkeää paikkaa. Kun kirjoittaa selkeästi, on pohdittava, miten kirjoitettu ohje kronologisesti etenee. Tämä on yllättävän vaikeaa. Ministeriön ohjeet olivat kohdanneet saman kohtalon: 21.2.2013 julkaistu täydennys sai **Korjaukset** 5.3.2013, sillä ohjeisiin oli tullut virheitä ja epätarkkuuksia, kun tekstiä oli muokattu viestinnällisistä syistä. Virheiden korjaukset ovat palautuneet takaisin samaan kapulamaiseen kieleen, joka leimaa linjauksia. Korjaukset koskevat hakuvelvollisuutta ja työmarkkinatukea.

Työkokeiluun liittyvät **Täsmennykset** ovat kielellisesti linjausten ja täydennyksen väli- maastosta. Koska kyseessä on kaksi TE-toimistoille osoitettua ”ripityskirjettä” työkokeilun väärinkäytöstä, kirjeet alkavat vahvoilla viittauksilla aikaisempiin ohjeisiin ja lakiin. Varsinkin ensimmäinen 22.3.2013 päivätty kirje tuo esiin hyvin vahvasti, mitä työkokeilu ei ole. Tätä negatiivissävytteistä linjaa jatkaa kirjeen loppuosa, jossa tuodaan esille, ettei työkokeilu tai muu harjoittelu ole työkokemusta, eikä sitä sellaiseksi saa asiakkaan tietoihin merkitä. Toinen kirje antaa enemmän ohjeita siitä, milloin työkokeilu on oikea palvelu nuorelle.

Kuuden **ministerin yhteiskirje** nuorisotakuun toteuttamisesta laajalle vastaanottajajoukolle poikkeaa TEM:n ohjeistuksista. Kirjeessä käydään nuorisotakuun toteuttamista läpi eri hallinnonaloilla eli laajemmassa kontekstissa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan osuus on kielellisesti poikkeavaa TEM:n kielestä: siinä korostuu fraasi *riittävät palvelut*. Hyvin suuri vastuu nuorisotakuun toteuttamisesta on opetus- ja kulttuuriministeriöllä. Näitä nuorisotakuuseen liittyviä asioita TE-toimistojen saamat ohjeet eivät käy läpi muutoin kuin toden, että asiantuntijoiden tulee ne tuntea ja että nuorella on velvollisuus hakea kahteen koulutuskohteeseen keväisin.

Ministerien kirje kuitenkin paljastaa eri tavalla nuorisotakuun taustalla olevia tekijöitä kuin TEM:n ohjeet ja tuo esille määrällisiä tavoitteita, joista ei muualla juuri puhuta. Kirjeessä on kohtia, joista voi todeta, että valtio puhuu. Valtion kannalta on mm. tärkeää, että nuorten *osallisuus* ja *aktiivinen yhteiskunnan jäsenyys* turvataan syrjäytymiskehitys katkaisemalla (TEM 2013d, 1), Suomella on tulevaisuudessakin *osaavaa työvoimaa* (TEM 2013d, 1), nuorille *luodaan realistiset mahdollisuudet suorittaa perusasteen jälkeinen tutkinto*, (TEM 2013d, 4), nuorisotakuun avulla *pidennetään työuria* (TEM 2013d, 5), nuoria informoidaan harmaan talouden vaikutuksista hänelle itselleen ja koko yhteiskunnalle (TEM 2013d, 7) sekä tietenkin kirjeen alussa ja lopussa oleva toteamus, että tämä on merkittävä panostus valtion taholta ja että sitä seurataan tarkasti niin valtion kuin EU:n taholta (TEM 2013d, 1, 14). Nämä linjaukset tulevat hallitusohjelmasta (Valtioneuvoston kanslia 2011, 7–8), jossa yrittäjyyden tukeminen ja harmaan talouden kitkeminen ovat osa hallituksen painopistealueita köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemisen ja osallisuuden lisäämisen ohella.

Kirje tuo esille valtion mittavat panostukset nuorisotakuuseen hieman harhaanjohtavasti. Siinä puhutaan toisen asteen ammatillisten koulutuspaikkojen lisäämisestä, vaikka samaan aikaan niitä on pidemmällä aikavälillä leikattu. TE-hallinnolla ei ole käytössään uutta tarjottavaa nuorille ja nykyiset palvelut ovat usein lyhytaikaisempia kuin ennen ja ohjeissa korostuu itseohjautuvuus sekä virtuaalisten palvelujen omatoiminen käyttö (Brännare 2013). Perusasteen jälkeisen oppisopimuksen lisäpanoksia mainostetaan suuresti, vaikka koulutuksen soveltuvuutta aiotulle kohderyhmälle on arvosteltu (ks. esim. Linnainmäki 2013; Rutonen 2013). Työpajojen merkitys tuodaan esille, vaikka todellisuudessa TEM:n ohjeistus on tehnyt nuorten pääsyn niihin aiempaa vaikeammaksi. Uudistuneen haun vaikutuksia ei voida vielä arvioida, mutta on selvää, että tietynlainen joustavuus koulutus- ja

työmarkkinoille pääsyssä on pienentynyt uudistuksen myötä. Siksi on paljastavaa, että kirjessä puhutaan realistisista mahdollisuuksista (TEM 2013d, 4): vaikka nuorisotakuu lähtee nuoren kuuntelemisesta ja yksilöllisten palveluiden tarjoamisesta, pyrkimys on kuitenkin saada nuorelle jokin koulutus, ei aina toteuttaa yksilön haaveita. Tätä kaikkea voinee virkakielelle tyypillisenä positiivistamisena: vaikea asia esitetään niin kuin siinä ei olisi mitään ongelmallista tekstin tuottavalle organisaatiolle.

Ohjeistuksien sanasto on virkamiesmäistä, mikä vaikeuttaa asian ymmärtämistä. Sanasto on myös suppea. Siinä toistuvat lukemattomat kerrat heikot verbit tukea, edistää, tarkistaa, seurata, parantaa, arvioida, ohjata, resursoida. Substantiiveja ovat mm. palvelu, palveluprosessi, palvelutarve, suunnitelma, työtön, vastavalmistunut, nuori/nuori aikuinen, toimeenpano. TE-toimistoissa ei enää ole virkailijoita vaan asiantuntijoita. Tekstissä on paljon raskaita substantiivi-ilmaisuja. Osa tekstistä on suoraa lainaa ja osa vaikuttaa muista lähteistä tutuilta. Viittauksia lakeihin ja pykäliin on paljon. Ohjeet on lähetetty tiettyjen virkamiesten allekirjoittamina, mutta silti on todennäköistä, että itse teksti on kollektiivinen tuote. Ohjeissa näkyy myös Heikkisen (2001a, 204) esiin tuoma oletus tekstin lukijasta: asiantuntija-kirjoittaja kirjoittaa myötämieliselle vastaanottajalle, jonka hän olettaa tuntevan asian entuudestaan. Vaikeat ratkaisut järjeistetään vahvoilla perusteilla tai ainakin ne esitetään positiivisesti.

Virkakielen määrittely on toiminut tämän tutkielman pääaineiston lukuohjeena: mikä on tämän tekstilajin luonne ja miten osaan sitä lukea? Olen opetellut eräänlaista median lukutaitoa. Se on herkistänyt minut ymmärtämään, mihin valta piiloutuu tekstissä ja auttanut lukemaan merkityksiä kielen pintatason takaa. Vaikka nuorisotakuu on uusi hanke toimenpiteineen, ohjeet on kirjoitettu kuin ne olisivat vanhaa tietoa. Tekstit on kirjoitettu asian entuudestaan tuntevalle lukijalle ja siksi ne sisältävät paljon viittauksia käsitteisiin ja toimenpiteisiin, joita teksteissä ei avata. Tekstien intertekstuaalinen luonne tekstilainoineen on piirre, joka jopa näin pienessä aineistossa tapaustutkimuksineen on konkretisoitunut monta kertaa: miksi kirjoittaa itse uusiksi, kun asia on jo muotoiltu kertaalleen hyvin? Järjeistäminen ja positiivistaminen ovat olleet piirteitä, joiden olemassaolo on ollut hyvä tiedostaa. Diskurssianalyysiä voidaan tehdä kielipainotteisesti. Tässä tutkielmassa sitä on tehty virkakielen määrittelyyn pohjautuvana analyysinä, josta on edetty kohti kielen takana olevia merkityksiä ja laajempaa kontekstia tapaustutkimusten muodossa.

Sen sijaan tapaustutkimusten aineistoa ei voi luonnehtia kielellisesti yhtenäisenä aineistona. Uutiset, mielipidekirjoitukset, blogikirjoitukset, tiedotteet ja kansanedustajien ministerille osoittamat kirjalliset kysymykset ovat keskenään hyvin heterogeenisiä. Kirjallisilla kysymyksillä on oma formaattinsa ja niiden kielessä on näkyvissä poliittinen retoriikka ja argumentointi: kirjoittaja pyrkii tuomaan oman kysymyksensä perustelut vakuuttavasti esille, jotta kysymys saa niistä tukea. Varsin usein kysymys perää toimintaa tai tietoa: kuinka, miten, mitä aikoo, onko ministeriö tietoinen, mihin toimiin aiotaan ryhtyä / on ryhtydytty? Ministerin vastaus on yleensä hyvin perusteellinen ja kertoo tehtyjä päätöksiä, voimassaolevia toimenpiteitä, niihin tehtyjä muutoksia tai toimeenpantavia muutoksia. Lisäksi ministerit käyttävät usein vastauksissaan tutkimustietoa eli evidenssiä. Tässä aineistossa vastaukset ovat työministerien antamia ja niissä käytetään samoja lähteitä kuin tässä tutkielmassa. On selvää, että ministeriön tuottamaa kirjallista tekstiä on suoraan lainattu vastauksissa. Ministerit osaavat hyvin siis lainata, mutta myös positiivistaa.

Käytetyt uutiset ovat varsin lyhyitä ja keskittyvät johonkin yksittäiseen ilmiöön nuorisotakuussa. Mediaa on luonnollisesti kiinnostanut hallituksen kärkihanke ja sen toteutumiseen liittyvät ongelmat. Mielipide- ja blogikirjoituksia luonnehtii kirjoittajan voimakas näkemys, jota hän pyrkii tuomaan esille. Mielipidekirjoituksissa vedotaan usein omiin kokemuksiin tutkimustiedon sijasta. Aineiston tiedotteet ovat poliittisia ja siksi niillä on suoraan mielipidekirjoitusta vastaava funktio: puolue tai sen johtohahmo ottaa kantaa puolueelleen tärkeään asiaan ja vahva näkemys asianmukaisine sanastoineen näkyy niissä.

Tapaustutkimusten aineisto muodostaa vähäisyydessään laajempaa kontekstia virkamiesaineiston ympärille. Ohjeistus antaa helposti kuvan kokonaisuudesta, josta ei ole neuvoteltu, vaan joka on ongelmitta ollut aina sellaisenaan olemassa. Kontekstista paljastuu kuitenkin käyty neuvottelu erilaisten näkökulmien välillä ja epäily voimaantulleita toimenpiteitä kohtaan, mikä rikkoo kuvaa eheästä kokonaisuudesta. Aineiston kautta on mahdollista päästä tarkastelemaan sitä moniäänisyyttä, joka yhteiskunnalliseen keskusteluun kuuluu. Osaltaan se osoittaa myös, että nuorisotakuuta nuorten hallinnan tekniikkana ei pidetä täysin onnistuneena.

5 NUORISOTAKUU, JULKINEN HALLINTA JA YKSILÖ

Tässä luvussa tarkastelen aluksi, mitä sanottavaa hallinnan analytiikalla on subjektin ja ohjauksen suhteesta. Sen jälkeen siirryn tarkastelemaan aineistosta vallan tuottamia positioita, oikeuksia ja velvollisuuksia. Moilasen (2011, 284–285) tapaan voidaan nähdä, että TEM:n ohjeistukset ovat vallan käytäntöjä, jotka jäsentävät ja ilmentävät havaintoja sosiaalisesta maailmasta sekä toimintaa ohjaavina teksteinä ne myös tekevät maailmaa. Tekstit itse eivät kerro toiminnasta vaan sitä taustoittavasta ajattelusta. Koska taustalla on valinnanvapauden ja talouden vaatimusten ristiriita, nostan tarkasteluun tapaustutkimuksena työkokeilun, jonka muuttunut luonne on aiheuttanut paljon keskustelua nuorisotakuun ympärillä. Toisen teemana esille nousee yksilöllisyyden ja talouden vyyhti, josta tapaustutkimukseksi nostan työpajoihin liittyneen keskustelun, joka itse asiassa on osa työkokeiluun liittyvää keskustelua.

5.1 Subjektius ja ohjaus

Kaiston (2010, 50–51) mukaan subjektivoitumisen eli vapaaksi persoonaksi tulemisen ulottuvuutta on tarkasteltu yksipuolisesti hallinnan vaikutuksena. Tämä käsite on kuitenkin yksipuolisessa tulkinnassaankin ohjauksen kannalta hyvin kiinnostava. Counselling (ohjaava neuvonta) mainitaan usein yhtenä hallinnan tekniikkana ja strategiana, joka liittyy itsehallintaan. Hyvinvointivaltion järjestelmät pyrkivät kasvattamaan kansalaisiaan tietynlaisiksi moraalisubjekteiksi. Ns. sosiaalisten ongelmien tutkimus on osoittanut, kuinka sosiaalinen osa hallittavaa todellisuutta syntyi sidoksissa liberalismiin ja biovaltaan. Sosiaali-

sella viitattiin siihen todellisuuteen, joka ei palaudu talouteen tai politiikkaan. Siitä tuli tiedon ja hallinnan kohde. (Helén 2010, 29, 37.)

Uusliberalismi ja markkinatalous ovat kuitenkin muuttaneet hallinnan ja siten myös itsehallinnan käytäntöjä. Uusliberalismin nähdään vaativan uudenlaisen subjektiuden syntymistä. Nyt yksilö nähdään asiakkaana, yrittäjänä tai kuluttajana, jonka on otettava vastuu elämästään ja joka kykenee hallitsemaan omaa elämäänsä ja myös laskelmoimaan toimintansa tulokset. Enää valintoja ei tehdä moraalinormin mukaisesti, vaan ne ovat päätöksiä itselle sopivasta elämäntyylistä, jonka kautta voidaan toteuttaa omaa itseä. Elämästä on tullut valintoja, joiden menestyksellisyys perustuu ymmärrykseen omista kyvyistä. Menestyvä ihminen on aktiivinen, työllistynyt kansalainen. (Rose 2010, 86–87; ks. myös Helén 2010, 38; Saastamoinen 2010, 230–238). Jopa uussosialistinen versio painottaa tätä: jos et työllisty, et ole hankkinut kykyjä, joilla työllistyä. Yhteiskunnan tuilla eläminen ei tee sinulle hyvää, koska se passivoi (Rose 2010, 145, 163). Rosen mukaan vain niillä on vapautta (valita), jotka kykenevät aktiivisuutensa avulla toteuttamaan itseään (Rose 2010, 142).

Rosen (2010, 87–89; ks. myös Hänninen 2010) mukaan uusliberalismi pakottaa yksilöt vapauteen, jossa on osattava valita. Niille, joilla ei ole riittävää käsitystä omasta potentiaalistaan ja jotka siten kamppailevat valinnanvapautensa kanssa, on tarjolla ammattilaisapua. Ammattilaiset auttavat hankkimaan tiedot ja taidot, joilla omaa itseä voi toteuttaa. Hallinnan näkökulmasta ihmiset itseohjautuvat omasta halustaan kohti vastuullista kansalaisuutta. Näennäinen valinnanvapaus ja vapaus yhteiskunnan ohjailusta koskee valtaosaa yhteiskunnasta. Vanhempi hallinnan malli koskee vähemmistöä, joka ei omasta halustaan pysty kasvamaan vastuulliseen kansalaisuuteen. Heidän epäonnistumistaan menestyksellisen valintojen suhteen voidaan tulkita henkilökohtaisen (moraalisen) heikkouden näkökulmasta. Tämä syrjäytyvien joukko ohjataan rangaistusten uhalla ohjauksen pariin, jossa heille opetetaan itsetuntemusta ja päämäärätietoisuutta, jotta he voivat löytää itselleen uuden uran. Rose (2010, 89) kirjoittaa

It is no critique to note that these workers in the twilight world of the marginalized so often deploy the logics of normalization, social skills, self-esteem and so forth in order to 'empower' their clients [--].

Kiinnostavaa kyllä elinikäisen oppimisen -ideologia on syntynyt samoihin aikoihin kuin uusliberalistinen itseohjautuvuuteen ja aktiivisuuteen perustuva hyvän kansalaisen malli. Tämä liittyy juuri oman potentiaalin ja itsen toteuttamiseen. Jotta pystyisi olemaan kilpailukykyinen työmarkkinoilla, oman itsen jatkuva kouluttaminen ja uusien taitojen hankkiminen on välttämätöntä. Samalla työttömiä alettiin ohjata hankkimaan uusia taitoja itselleen. Passiivisesta työvoimatuen nauttimisesta tuli riippuvuuden synty. Uusliberalistisessa yhteiskunnassa työvoimatuki ja sen kautta kyky kuluttaa ja olla kansalainen hankitaan velvollisuuksien kautta. Yhteiskunnan tukien varassa elävä on epäonnistunut kasvamaan vastuulliseen, itseohjautuvaan kansalaisuuteen. (Rose 2010, 161–162, 257.)

Edellä mainittu tekniikka on kiinnostava suhteessa Savickasin uran rakentamisteoriaan pohjautuvaan life design theoryyn. Nimensä mukaisesti tämä ammatinvalintateoria integroi koko elämän ammatinvalintaohjauksen alueeksi. Ohjattavan tulisi voimaantua ja löytää menestyksekkäitä strategioita työuralla etenemiseen tarkastelemalla omaa elämäänsä kokonaisvaltaisesti. Ammatinvalinnasta siirrytään kokonaisvaltaiseen elämänsuunnitteluun: mitä tekisin elämälläni? Lähtökohdan mukaisesti ohjattavan joustavuutta ja aktiivisuutta tulisi vahvistaa. Näiden analysoimiseksi käytetään viittä keskeistä käsitettä uteliaisuus, tietoisuus, luottamus, kontrolli ja sitoutuminen. Tarve elämänsuunnitteluun syntyy siitä, etteivät ihmiset tunne omia kykyjään. (Savickas ym. 2009.)

Kaiston (2010, 55) mukaan voidaan kuitenkin ajatella, että vapaus eri muotoineen antaa subjektille mahdollisuuden työstää itseään. Itsen muovaamisen käytäntöjen tarkastelu antaisi mahdollisuudet tutkia subjektin ja hallinnan välistä jännitettä ja kitkaa esim. vastarinnan tai vaihtoehtoisten toimintatapojen syntymistä. Deanin (2010, 33) mukaan hallinnan analytiikalla on neljä ulottuvuutta: millaisia objekteja hallinnan kohteeksi nostetaan; millaisin tekniikoin hallinta tapahtuu; mitä ovat taustalla olevat rationaliteetit ja neljänneksi millaisten identiteettien kautta hallinta toimii ja millaisia identiteettejä se pyrkii luomaan. Kaisto (2010, 55) toteaa, että hallinta pyrkii muovaamaan kohteensa identiteetit hallittavaksi ja että

Hallinta on menestyksestä vain, jos hallinnan kohteet kokevat ja tuntevat itsensä halutulla tavalla sekä ohjaavat itseään käyttäytymään odotusten mukaisesti. On kuitenkin pantava merkille, että vaikka hallinta olettaa ja pyrkii edistämään joidenkin identiteettien muotojen kukoistusta, eivät nämä muodot ole koskaan täysin identtisiä subjektien tai subjektiivisuuksien kanssa.

Hän (Kaisto 2010, 56) myös toteaa, että hallinnan analyseissä on käytetty paljon aineistona poliittis-hallinnollisia tekstejä, joiden diskursiivinen ominaisuus on hallinnan tekniikoiden oletettu ensisijaisuus itsen muovaamisen käytäntöihin nähden. Dokumentit kertovat pyrkimyksistä ohjailla ihmisten käyttäytymistä.

Kaiston huomautukset ja varaukset ovat erittäin tärkeitä suhteessa omaan aineistooni, joka on nimenomaan ohjeistusta, jolla pyritään vaikuttamaan ihmisten käyttäytymiseen kahdellakin tasolla: ohjeet on annettu TE-toimistoille, jotka ohjaavat asiakkaikseen tulevia nuoria tiettyjä päämääriä ja identiteettejä/subjektipositioita kohti. Ministerien toimintaohjeistuksessa vielä todetaan, että suurena päämääränä on yhteiskunnallinen, osallistuva aktiivinen kansalaisuus. On kuitenkin selvää, että ohjeistukseen on jäänyt neuvottelun ja vastarinnan paikkoja. En kuitenkaan tämän pro gradu -tutkielman puitteissa pysty tutkimaan subjektien todellista toimintaa kuin hypoteettisesti. Olen rajannut aiheeni siihen, millaiseen itsehallintaan ohjeet antavat eväät, en siihen, mitä todellisuudessa tapahtuu. On kaksi eri asiaa tutkia, mihin ohjeistus pyrkii kuin mitä sen käytännön tulkinta ja soveltaminen tarkoittaa.

5.1.1 Hierarkkinen valta

TEM:n ohjeet ovat täynnä direktiivejä eli ohjailevia lausumia, joilla kehoitetaan, pyydetään tai neuvotaan puhuteltavaa/vastaanottajaa toimimaan tai olemaan toimimatta tietyllä tavalla. Tyypillisin direktiivi on käsky, mutta myös verbit pitää, täytyä, tulla ja nesessiivisen verbiliitto *-(t)tAvA (on laadittava)* ovat vakiintuneita direktiivejä. (VISK; Tanner 2012, 167). Direktiivit ovat Honkasen (2012, 28) mukaan tällaisen tekstilajin (ryhmäkirjeen) ominaispiirre. Ohjeet lähtevät implisiittisesti valtasuhteesta, jossa kirjoittaja on hierarkiasa ylempi, ohjaileva taho. Kuten Honkanen toteaa (2012, 23), kirjoittajat ja lukijat toimivat samassa ammattikontekstissa ja kirjeet toimivat instituution tehtävien välittäjänä. Molemmat tahot ovat alansa asiantuntijoita, mutta ohjeen kirjoittaja on ohjeistava osapuoli ja lukija toteuttava. Virkakieltä tutkinut Heikkinen (2001c, 323–324) toteaa, että tällaisissa teksteissä usein oletetaan, että lukija tuntee ennestään käsiteltävän asian ja että lukija on tekstille myötämielinen.

Nuorisotakuun ohjeissa on tuotu esille nuorisotakuun vastuita käsiteltäessä TE-toimistojen toimintaa ohjaileva hierarkia – mielenkiintoisesti se on esitetty alhaalta ylöspäin. Ydinilmaisuja ovat: TE-toimiston johtaja vastaa, ELY-keskukset ohjaavat ja tukevat ja työ- ja elinkeinoministeriö ohjeistaa ja kehittää (TEM 2013a, 9). Ei ole epäselvää, kuka on hierarkiassa ylimpänä. Alimmalla tasolla TE-toimiston johtajan on vastattava niin toimeenpanosta, resursoinnista, osaavasta työvoimasta, yhteistyöstä muiden tahojen kanssa ja koko alueen nuorten TE-palvelujen saatavuudesta sekä nuorisotakuun toteutumisen seurannasta. ELY-keskukset ohjaavat asiantuntijatukena TE-toimistoa, edistävät verkostoyhteistyötä kokoamansa alueellisen ohjausverkoston kautta ja ESR-rahoituspäätöksiä tehdessään huomioivat nuorten palvelutarpeet. TEM:n rooli on ohjeistaa edellä mainittuja, kehittää TE-toimistojen henkilöstön osaamista ja osallistua valtakunnalliseen yhteistyöhön. Lisäksi ministeriö seuraa nuorisotakuun toimeenpanoa, siihen käytettyjä resursseja ja sen vaikuttavuutta sekä seuraa työmarkkinatilannetta. Linjauksissa (TEM 2013a, 10) todetaan, että *nuorisotakuun toimintamalli TE-toimistossa on toteutunut, kun työllistymissuunnitelma tai sitä korvaava suunnitelma on tehty nuorta kuunnellen, suunnitelmassa on sovittu palveluita ja TE-toimisto on tehnyt osuutensa sovittujen palvelujen toteuttamiseksi*. TE-toimistojen kannalta nuoren ohjaaminen oikeaan kansalaisuuteen näyttäytyy ytimessään näin varsin yksinkertaisena.

Hierarkian mukaisesti valta keskittyy eri tasoilla paikalliseen, alueelliseen ja valtakunnalliseen hallintaan. Mitä alempana ollaan, sitä määritellympiä ovat tehtävät. Ylempänä tehtävät ovat toiminnanohjausta ja verkostojen ylläpitoa. Tämän rakenteen alapuolelle tulevat asiakkaat, joissa ylempien tahojen määrittelyt saavat fyysisen kohteen. Ministeriön ohjeet tähtäävät nuorten ohjaamiseen haluttua päämäärää, työllisyyttä ja sitä kautta aktiivista kansalaisuutta kohti.

5.1.2 Asiantuntijan valta

TE-toimistojen virkailijat ovat työvoimahallinnon asiantuntijoita, mutta kuinka myötämie-lisiä ministeriön ohjeistuksen lukijoita ja toteuttajia he ovat, on hieman epäselvää. Täyden-nyksessä (TEM 2013b, 1) todetaan, että siinä *selvennetään linjausten ja ohjeiden niitä koh-tia, jotka ministeriöön tulleen palautteen perusteella vaativat vielä tarkennuksia ja että ta-*

kuun toimeenpanossa on noudatettava valtakunnallisia linjauksia eikä alueellisia linjauksia saa tehdä. Jälkimmäisestä ohjeesta huolimatta 22.3.2013 päivätyssä työkokeiluun liittyvissä Täsmennyksissä (TEM 2013e, 1) joudutaan toteamaan, että *työ- ja elinkeinoministeriön tietoon on tullut, että joillakin alueilla TE-toimistot ovat tehneet työkokeilun käyttöä koskevia lakiin perustamattomia linjauksia.*

Nuorisotakuun ohjeissa on ilmeisesti haluttu korostaa nuorten yhdenvertaisuutta, mutta samalla alueelliset erot ovat jääneet tarkastelussa vähemmälle. Tämä on ilmiselvästi saanut osakseen vastustusta, joka on näkynyt myös käytännöissä. Tämä ei ole yllättävää, sillä työelämävalmennuksen ja työharjoittelun poistuminen TE-toimistojen palveluista on herättänyt laajaa keskustelua. Ministeriön kanta työkokeiluun on kuitenkin hyvin ehdoton: koulutuksen saanut vastavalmistunut pyritään ensisijaisesti sijoittamaan suoraan työmarkkinoille tai jos tämä ei onnistu, Sanssi-kortin kautta myönnettävä palkkatuki madaltaa nuoren rekrytointikynnystä ja kompensoi työnantajalle hänen alentunutta tuottavuuttaan (TEM 2013b, 6). Työkokeilua ei saa käyttää vastavalmistuneen palveluna, vaikka työttömyys uhkaisi pitkittyä yli kolmen kuukauden, mikä on nuorisotakuun merkittävä aikaraja.

Asiantuntijat tuntevat oman alueensa tarpeet ja ovat joko toimineet tämän tarpeen mukaisesti tai sitten toimineet edellisen ohjeistuksen mukaan. Asiantuntija sijoittuu hallinnan järjestelmässä hallinnan risteykseen: hän on itse hallittu ja hän toimenpiteillään hallinnoi nuoren toimintaa. Olettavasti kaikilla alueilla ei ole nuorille tarjolla työehtosopimuksen mukaista palkkaa tarjoavia työpaikkoja edes palkkatuen jälkeen. Vuoden 2013 aikana nuorisotyöttömyys on nopeasti kasvanut (Nieminen 2013). Työharjoittelu tai työelämävalmennus on ollut hyvä tapa saada jalka ovenrakoon ja sitä on käytetty työnantajien taholta eräänlaisena ”koeaikana” ennen rekrytointia (Eduskunta 2012a, 30). ”Kapina” ohjeistusta vastaan lienee osittain myös tästä johtuvaa.

Ministeriön ohjeet velvoittavat TE-toimistojen asiantuntijoita hyvin paljon. Ohjeiden mukaan toimenpiteille keskeinen työllistymissuunnitelma on tehtävä ensimmäisen haastattelun yhteydessä kahden viikon kuluessa työttömyyden alkamisesta (TEM 2013a, 4). Nuoren tilanne on arvioitava, jotta hänet osataan ohjata oikeiden palveluiden äärelle, tarvittaessa muiden palveluntarjoajien palveluihin. Nuorelle tulee mm. kertoa hakuvelvollisuudesta (TEM 2013a, 5) ja hakematta jättämisen seurauksista, työttömyyteen liittyvistä velvollisuuksista (tätä ei edes ohjeissa mainita), tarvittaessa opastaa työnhaussa tai koulutuspaikan

etsimisessä (TEM 2013a, 7), kertoa yrittäjyydestä ja starttirahasta, Sanssi-kortista, oppisopimuskoulutuksesta tai muusta nuorelle sopivasta palvelusta sekä kertoa harmaan talouden vaaroista (TEM 2013d, 7). Nämä ohjeet kertovat, millä keinoin asiantuntija voi ohjata nuorta kohti aktiivista kansalaisuutta. Ne muotoilevat kuvan koneistosta, joka ensin arvioi, onko nuoresta TE-hallinnon asiakkaaksi vai täytyykö hänet lähettää ensin muiden palveluiden äärelle kuntoutumaan asiakkuuteen. Koneisto vaatii nuorta täyttämään tietyt muodollisuudet ja tuntemaan valtion kannalta merkittäviä asioita kuten yrittäjyyden ja harmaan talouden torjunnan. Keinot, joilla nuori saadaan kohti työelämää, ovat vain osa tätä valistusta.

Ministerien yhteiskirjeestä voi lukea, että nuorisotakuun suuria päämääriä ovat nuorten aktiivisen kansalaisuuden ja osallisuuden parantaminen (TEM 2013d, 1). Tämä muokkautuu periaatteeksi, että *nuoria kuullaan ja nuoret voivat vaikuttaa oman elämänsä kulkuun, mikä tukee nuorten kasvua, itsenäistymistä ja elämänhallintaa* (TEM 2013d, 3). TEM:n ohjeet eivät kuitenkaan täysin tue tätä päämäärää. Edellä mainittu työ- ja elinkeinohallinnon asiantuntijan informointivelvollisuus on niin laaja, että voi perustellusti miettiä, kuinka paljon hänelle jää aikaa kuunnella nuorta ensimmäisellä haastattelukerralla. Tuossa haastattelussa ovat kuitenkin tärkeimmällä sijalla nuoren ammattitaidon, koulutuksen, osaamisen ja työkokemuksen sekä työhön ja koulutukseen hakeutumista estävien/hidastavien tekijöiden kartoittaminen (TEM 2013a, 4). Nämä painopisteet vaihtelevat hieman sen mukaan, mille kolmesta palvelulinjasta nuori ohjataan (ks. TEM 2013a, 7–8). Asiantuntijan valta kietoutuu hänen arviointiinsa nuoren tilanteesta, mutta hän on kahden tulen välissä tehtäviensä laajuuden vuoksi. Informointi on toki tärkeää työtä ja osa tasavertaista kohtelua.

5.1.3 Nuoren valta: oikeudet ja velvollisuudet

Nuorelle ohjeistus lataa velvoitteita ja oikeuksia. Kirjoittamatta jää työttömän velvollisuus tehdä päiväkohtainen ilmoitus omasta työttömyydestään. Nuorelle tehdään aina työllistymissuunnitelma tai vastaava suunnitelma yhteistyössä hänen kanssaan. Hänellä on oikeus aina pyynnöstään tarkistaa suunnitelmansa. (TEM 2013a, 3–4.) Nuorella on oikeus saada nopeasti tarvitsemansa palvelut (TEM 2013a, 4) ja suunnitelmaa tarkistaessa saada palveluja, jotka edistävät hänen mahdollisuuksia saada töitä (TEM 2013a, 5). Nuorella on oikeus

kuntouttaviin palveluihin, jos hän niitä tarvitsee. Jos nuorelle ei voida määrärahojen loppumisen takia tarjota sovittuja palveluja, TE-toimiston tulee tarjota korvaavia palveluita tai tarjota palvelu heti, kun rahaa on jälleen käytettävissä (TEM 2013a, 6). Nuori voi päästä koulutusneuvontaan tai psykologipalveluihin, jos hänen valmiutensa hakea tietoja ovat riittämättömät (TEM 2013a, 8). Ohjeissa todetaan, että

*Parhaaseen tulokseen päästään, jos **työtön nuori voi asioida saman asiantuntijavirkailijan kanssa**. Tämä luo paremmat edellytykset luottamukselliseen suhteeseen, mikä puolestaan edesauttaa nuoren motivoitumista ja sitoutumista hänelle soveltuviin palveluihin. Vastuuvirkailija huolehtii nuoren palveluprosessin etenemisestä ja siitä, että nuori saa suunnitelmassa luvattut palvelut.* (TEM 2013a, 10)

Nuorella on tietyin ehdoin oikeus työmarkkinatukeen ja kulukorvauksiin työttömyysajalta (TEM 2013b, 8–9). Nuorella on asiantuntijan arvion mukaan oikeus työnvälitys-, tieto- ja neuvontapalveluihin, osaamisen kehittämis- ja yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalveluihin (TEM 2013b, 3). Sen sijaan vastavalmistunut ei pääsääntöisesti voi päästä työkokeiluun, vaikka työttömyys kestäisi yli kolme kuukautta (TEM 2013e; TEM 2013f).

Suunnitelmassa nuori sitoutuu sovittuihin palveluihin ja hänen tulee myös tehdä tapaamisten välillä välitehtäviä, sillä niiden välinen aika ei saa olla passiivista odottelua. Nuoren tulee sovitulla tavalla ilmoittaa, kuinka hän on suunnitelmaansa toteuttanut. (TEM 2013a, 4.) Nuorelta edellytetään *jatkuvaa aktiivisuutta* työnhaussa ja *myötävaikuttamista* suunnitelman toteuttamisessa (TEM 2013a, 5–6). Vailla ammatillista koulutusta olevan alle 25-vuotiaan nuoren on haettava keväisin kahta tutkintoon johtavaa opiskelupaikkaa myös työvoimapalveluissa ollessaan. Nuori menettää työmarkkinatuen, jos hän jättää hakematta koulutukseen, aiheuttaa omalla menettelyllään, ettei saa koulutuspaikkaa, kieltäytyy koulutuspaikasta tai keskeyttää opinnot ilman pätevää syytä. (TEM 2013b, 8.)

Nämä luettelot luovat nuoren näkökulmasta kuvan koneistosta, joka vaatii jatkuvia toimenpiteitä. Suunnitelman tulee olla valmis kahden viikon kuluessa. Työelämässä tai koulutuksessa tulisi olla viimeistään kolmen kuukauden kuluttua. Tällä välillä asiantuntijan kanssa tulee tavata vähintään kerran kuukaudessa ja näissä väleissä tehdä välitehtäviä, osallistua palveluihin ja olla aktiivinen ja myönteinen. Ei tässä ole mitään vikaa, mutta jos töitä ei löydy, nuori päätyy kiertämän samojen lyhytaikaisten toimenpiteiden ympyrää. Työvoimapalveluita pyritään virtuaalistamaan, mikä tarkoittaa sitä, että yhä useampi nuori

joutuu yksin kamppailemaan työttömyytensä kanssa. Nuoren näkökulmasta TE-toimistojen palvelut ovat kovin persoonattomia ja pakottavia. Velvollisuuksia ja sanktioita on paljon. Oikeuksia palveluihin luetellaan, mutta tie kalliimman ja henkilökohtaisemman palvelun luo käy itseohjautuvan, virtuaalisen tai puhelinpalvelun kautta.

Silmään pistää ohjeistuksessa toistuva ”asiantuntija arvioi nuoren palvelutarpeen”. Kuinka paljon nuorelle tosiasiallisesti jää mahdollisuuksia vaikuttaa omaan elämäänsä kuten nuorisotakuu komeasti linjaa? TEM:n linjaukset löytyvät www.mol.fi-sivuilla nuorisotakuuvalikosta ja muutoinkin eri vaihtoehtoja on tuotu sivuilla esiin ja niistä on tehty Youtube-videoita. Virastojen kieli erityissanastoineen on kuitenkin aikuisellekin asia, jonka opetteluun ja sisäistämiseen menee aikaa. Kuinka käy nuoren, jonka syliin kaatuu yhtäkkiä säkiliinen uusia sanoja ja niihin liittyviä toimenpiteitä? Hahmottaako nuori viraston kielestä, että tämä asia tarkoittaa juuri häntä?

Ohjeistus antaa ymmärtää, että vaikka työllistymissuunnitelma tehdään yhdessä nuoren kanssa, nuori on kuitenkin asiantuntijan valta-asemastaan määrittelemän palvelun kohde. *Nuoret, joilla ei ole TE-toimiston arvion mukaan edellytyksiä hakea itsenäisesti työtä, ohjataan käyttämään opastettua ja tuettua työnvälityspalvelua* (TEM 2013a, 7). Kuinka käy akateemisen loppututkinnon hankkineen nuoren, joka kokee, ettei hänellä ole näitä taitoja? Todennäköisesti hänet ohjataan käyttämään virtuaalisia työnhakuvalmennuksia ja muita virtuaalisia palveluita. Näin on käynyt jopa maahanmuuttajataustaisille työttömille, jotka todella tarvitsisivat tuettuja palveluita (Brännare 2013). Toisaalta ne nuoret, jotka tuntevat systeemin hyvin, voivat vaatia itselleen palveluita. Tämä ajaa nuoria erilaisiin asemiin.

Nuorisotakuu (TEM 2013a, 3) luokittelee nuoret kolmeen ryhmään: alle 25-vuotiaisiin kouluttamattomiin ja työttömiin; 25–29-vuotiaisiin vastavalmistuneisiin; nuoriin aikuisiin eli alle 30-vuotiaisiin vailla ammatillista koulutusta oleviin nuoriin. TE-toimistojen kolme palvelulinjaa työnvälitys ja yrittäjäyyspalvelut, osaamisen kehittämisspalvelut ja tuetun työllistymisen palvelulinja vastaavat omalla tavallaan erilaisten nuorten palveluista. Missään tosin ei sanota, kuinka nuori päätyy tietyn palvelulinjan asiakkaaksi.

TE-toimiston henkilökuntaan kuulumattoman on välillä vaikea ymmärtää, kuinka asiakkaiden arviointi ja luokittelu tapahtuu. Tekstissä näitä luokkia ovat mm. nuoret, joilla on edellytykset hakea itsenäisesti työtä; nuoret, joilla ei ole edellytyksiä hakea itsenäisesti työ-

tä; *vailla ammatillista koulutusta olevat nuoret* (TEM 2013a, 7); nuori, jolla *ei ole riittäviä valmiuksia hakea koulutusta ja ammattitietoja itsenäisesti* (TEM 2013a, 8); nuori joka tarvitsee toiminnallisia menetelmiä selkiyttääkseen uratavoitteitaan (TEM 2013b, 3); nuoret, *joita tarvitsevat tukea siirtyäkseen työmarkkinoille ja pysyäksään siellä* (TEM 2013b, 4); vastavalmistuneet (TEM 2013a; TEM 2013b); ammatillisen koulutuksen suorittaneet (TEM 2013a; TEM 2013b); pitkään työelämästä poissa olleet (TEM 2013b, 5) ja nuoret, joiden *terveysongelmat on asianmukaisesti todettu* (TEM 2013b, 6). Osa näistä luokista on varsin selkeitä, mutta osa määrittyy arvion perusteella. Lisähämmennystä luokkia miettiesä tuo, kun ohjeistus lähtee purkamaan, millaisia lisäpalveluita nuori voi saada. Miten nämä määrittyvät? Voiko nuori olla aktiivinen ja pyytää jotain palvelua vai onko kyseessä aina asiantuntijan arvio? Erityisen epämääräisiksi ohjeissa jäävät ulkopuolisin silmin kuntoutusta tarvitsevat nuoret. Lukija voi olettaa Täydennyksen perusteella, että kyseessä on vammaiset ja pitkäaikaissairaant. Maahanmuuttajat nostetaan myös omaksi erilliseksi ryhmäkseen.

On huomattavaa, kuinka usein asiakkaat määritellään sen mukaan, että heillä joko on jotain tai heillä ei ole jotain ominaisuutta. Nuorella joko on tai ei ole valmiuksia tai edellytyksiä hakea koulutustietoa ja työtä. Nuorella on koulutus, etenkin ammatillinen koulutus – tai sitten hänellä ei ole sitä. Nuori voi olla terve/toimintakykyinen tai sitten hän ei ole, jolloin hänet ohjataan muiden palveluntuottajien pakeille hankkimaan valmiudet ja edellytykset tulla TE-toimiston asiakkaaksi. Mitä heikommat valmiudet ja edellytykset nuorella ovat, sitä useammin häntä tuetaan, parannetaan ja ohjataan, jotta hän ja hänen työnhakunsa selkiytyy ja edistyy. Sanasto on luontevaa ajatellen TE-toimiston tehtävää, mutta silti nuoren kirjoittaminen henkilöksi, jonka usvainen pää tarvitsee selkiytystä ja joka on jollain tavalla puutteellinen, on merkillepantavaa. Suhteessa mihin subjektiuteen nuori on puutteellinen? Mikä on se normi, johon tämä teksti viittaa?

TE-toimistojen työn tavoitteena on saada nuori koulutukseen tai työhön. Normi on siis työllistynyt kansalainen. Yhteiskunnassa ei tule toimeen ilman työtä ja palkkaa, joten päämäärä on luonteva ja se on eksplisiittisesti esillä TE-toimistojen tehtävänä. Kyse ei ole niinkään päämäärän mielekkyydestä, vaan tarpeesta luoda koneisto, joka hyvin voimakkaasti ohjaa kohteitaan päämäärää kohti.

Ministerien yhteiskirje painottaa hallitusohjelman tavoin aktiivisen kansalaisuuden ja osallistumisen ulottuvuuksia. Missään ei tosin määritellä, mitä aktiivisella kansalaisuudella tarkoitetaan. Saastamoisen (2010, 230–233) mukaan kansalaisuus on aiemmin määritelty poliittisen yhteisön jäsenyydeksi ja oikeuksien ja velvollisuuksien suhteena. Uusliberalistinen ajattelu on kuitenkin muuttanut hyvinvointivaltion oikeuksia korostavan kansalaisuuden aktiiviseksi kansalaisuudeksi, joka perustuu vastikkeellisuuteen ja velvollisuuteen. Valtion ei enää katsota turvaavan yksilön hyvinvointia, vaan yksilö itse on vastuussa omien valintojensa ja elämänsä riskien hallinnasta. Hallinnan analytiikan tutkimuksessa nykyinen yhteiskunta nähdään riskiyhteiskuntana, jossa ihmiset itsehallinnan keinoin tekevät oman elämänsä riskiarvioinnit ja siten myös kantavat vastuun epäonnistuneiden valintojen seurauksista. Saastamoisen (2010, 233) mukaan epäonnistuminen ja syrjäytyminen ovat yksilötason ongelmia, oman riskienhallinnan passiivisuutta. Julkinen valta taas tekee laajamittaisia riskianalyysyjä, jolloin toimenpiteet ja kontrolli kohdistetaan riskiryhmiin kuten työttömiin ja syrjäytyneisiin. Näillä arvioinneilla säästetään rahaa, sillä tehostetut toimenpiteet voidaan kohdistaa pienempään joukkoon kansalaisia ja samalla voidaan katkaista prosesseja, jotka tuottaisivat yhteiskunnalle potentiaalisesti kalliiksi tulevia riskiyksilöitä.

TE-hallinnon ohjeistuksissa nuorisotakuun toteuttamiseksi aktiivisen kansalaisuuden ajattelu näkyy monin tavoin. Työttömiksi joutuneet ovat yhteiskunnan kannalta riskiryhmä, johon kohdistetaan tehostettua kontrollia. TE-hallinnon asiantuntijat tekevät arvion työttömän nuoren palvelutarpeesta. Riskienseulonta on Rosen (2010, 147, 235) mukaan uusliberalistisessa hallinnassa viranomaisten keskeinen tehtävä. Nuorisotakuun toimenpiteet heijastelevat Rosen (2010, 261) kuvausta psykiatrisesta riskien hallinnasta, joka perustuu ennaltaehkäisyyn, luokitteluun (kykenevä / ei-kykenevä) ja sopivien toimenpiteiden päättämiseen. Satka (2011, 82) toteaa varhaisen puuttumisen toimenpiteiden perustuvan samantyyppiseen arvioon: viranomaisen jakaa niukkoja resursseja ja ryhtyy toimenpiteisiin, jos riskiarvioinnin mukaan asiakas on riskiryhmää. Tämä ajattelu näyttää sanomattomasti olevan myös nuorisotakuun taustalla. Valitettavasti tällainen priorisointi jättää vaille palvelua monta nuorta, jotka niistä olisivat kenties hyöttyneet.

Työ ja työllistyneisyys ovat keskeinen osa aktiivista kansalaisuutta, sillä uusliberalistinen kansalainen on kuluttaja tai yrittäjä ja vaille työtä hän ei voi kuluttaa ja siten pitää yhteiskuntaa ja taloutta pystyssä. Viranomaiskoneiston tehtävä ei siis ole pelkästään seuloa riskiyksilöitä, vaan ohjata heitä kohti oikeaa kansalaisuutta. Tarve sisäistettyyn itsehallintaan

näkyä sanaston tasolla, nuoren tulee olla aktiivinen ja myötämielinen. Nuorisotakuun tehtävä on ilmeinen: nuoret täytyy saada koulutukseen ja sitä kautta töihin. Hallitusohjelmassa (Valtioneuvoston kanslia 2011, 7) todetaan, että työ on parasta sosiaaliturvaa. Työllistynyt nuori ei kuluta valtion sosiaaliturvaa ja siten syyllisty riippuvaisuuteen ja passiivisuuteen, mikä aktiivinen kansalaisuus -ajattelun ja uusliberalismin näkökulmasta on hyvinvointiyhteiskunnan sosiaaliturvan ikävä seuraus.

Nuorisotakuun luomat positiot nuorelle ja TE-hallinnon asiantuntijalle mukailevat uusliberalistisen hallinnan muotoja. Ihanteena on selvästi aktiivinen kansalainen, joka osaa valita oikein, joka on valistunut ja joka osaa rationaalisesti arvioida elämänsä riskejä ennalta-arvaamattomassa yhteiskunnassa. Saastamoisen (2010, 246–248) mukaan palkkatyö on uusliberalistisessa ajattelussa kansalaisuuden olennainen päämäärä. Aktiivisuus tarkoittaa myös omatoimisuutta, itsehallinnan kautta sisäistettyjä arvoja oikeasta kansalaisuudesta. Ihminen, joka putoaa työelämästä, pääsee tai joutuu yksilöllisten ohjaavien palveluiden piiriin, joiden avulla hänet voimaannutetaan toimimaan kuluttajakansalaisena ja toteuttamaan omaa kapasiteettiaan yhteiskunnan hyväksi. Aktiivinen kansalainen voi vaikuttaa itseään koskeviin asioihin valistuneisuutensa turvin (Kiili 2011, 185). Valistunut kuluttajakansalainen on aiempaa tietoisempi itselleen sopivista palveluista. Tämä näkyy nuorisotakuussa ”nuorta kuullen” -periaatteena. Passiivisen riskienhallitsijan asema on kuitenkin heikompi: hän ei osaa vaatia ja jää siten asiantuntijan arvion armoille.

TE-hallinnon toimenpiteet nuorisotakuun toteuttamiseksi vaikuttavat siis yleisellä tasolla toimivan apparaattina, joka potkii nuoria kohti uusliberalismin mukaista aktiivista kansalaisuutta. Samalla se luo oletusarvon asiakkaasta, joka omatoimisesti hallinnoi elämäänsä yhteiskunnan arvojen mukaisesti. Työelämä on kuitenkin muuttunut aiempaa epävarmemmaksi ja työsuhteet epätyypillistyneet. Muutos on suunnannut kohti tilannetta, jossa työ on yhä useammalle pätkätyötä tai yrittäjyyttä – Suomessa tämä muutos on ollut hidas (Julkuinen 2008, 108–111; Järvinieniemi 2011, 3–4). Uusliberalismin hengessä työntekijän tulee olla joustava markkinoiden tarpeiden mukaan. Työstä on tullut ihmisen moraalin mitta. Kysymys markkinoiden ehtojen ja ihmisen arvon välillä joutuu jännitteiseen valoon nuorisotakuun työkokeilu-linjauksen kohdalla.

5.1.4 Tapaus työkokeilu

Nuorisotakuun linjauksista työkokeilun uudistus herätti jo ennen ohjeiden voimaantuloa vastustusta. Tätä tutkielmaa tehdessäni olen kysynyt koko ajan, mistä linjaus on peräisin? Se ei oikein istu muuhun ohjeistukseen, joka lähtee ajatuksesta, että mikä tahansa työ tai koulutus on parempaa kuin joutenolo. Vasemmistopoliitikko Li Anderssonin (2011) mukaan tämä on ollut oikeistopuolueiden työvoimapolitiittinen kanta on jo kauan. Nuorisotakuun yhteydessä on alettu puhua realististen vaihtoehtojen löytymisestä, mikä viittaa ajatukseen siitä, että pääasia on hankkia jokin koulutus ja sitä kautta työtä, ei toteuttaa haaveita. Taustalla on tarve pidentää työuria ja saada turhia keskeyttämisiä karsimalla koulutuksen kustannukset kuriin.

Yhteiskunnallisessa keskustelussa ovat viime aikoina selvästi vahvistuneet äänet, joiden mukaan vastikkeetonta rahaa ei pidä antaa kenellekään (Ilkka 2013; Sipilä 2013). Siksi on outoa, että aiempi nuorisotyöttömyyden hoitokeino työharjoittelu poistettiin palveluvalikoimasta (Mäki-Ketelä 2012). Tilalle tuli palkkatuki, joka ajatuksena tunnustaa vastavalmistuneen osaamisen arvon, vaikka toisaalta kompensoi alentunutta tuottavuutta. Palkkatukea voidaan perustella taloudellisesti: yhteiskunnan panostus nuoren koulutukseen on mittava ja siksi yhteiskunnan ei ole syytä maksaa nuorelle rahaa (työmarkkinatukea) työnantajille tehtävästä ilmaisesta työstä. Usein harjoitteluissa tehtävä työ ei ole juuri mitenkään poikennut palkallisten työntekijöiden työstä.

Linjauksen erikoisuutta lisää se, että nuorten yhteiskuntatakuuta pohtineen työryhmän muistioissa linjaus pomppaa itsestään selvänä palveluna, jota muiden kohtien tapaan ei tarvitse perustella: yleensä suositeltuja toimenpiteitä perustellaan tutkimuskatsauksilla. Nuorten yhteiskuntatakuu -työryhmän raportissa *Nuorten yhteiskuntatakuu 2012* (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 35) viitataan TEM:n tilaamaan selvitykseen *Työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2009*, jossa työkokeilun edeltäjien työharjoittelun ja työelämävalmennuksen teho osoittautuu varsin heikoksi: noin 15 % työharjoitteluun tai valmennukseen menneistä työllistyi, kun taas ammatillisen työvoimakoulutuksen vastaava luku on 32–37 %:n välillä. Työryhmän raportissa nostetaan (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 35) Nion ja Sardarin selvityksestä esille painavammin kirjoittajien pohdinta siitä, ettei harjoittelun merkitystä voida arvioida puhtaasti välittömien seurausten kautta ja että

sillä on ollut merkitystä syrjäytymisen ehkäisyssä. Viitteet eivät selitä linjausta, jonka toteuttamisesta ministeriö katsoi aiheelliseksi lähettää TE-toimistoille kaksi ripityskirjettä.

Hallitusohjelmassa (Valtioneuvoston kanslia 2011, 7) todetaan, että työ on parasta sosiaaliturvaa. Työkokeiluun liittyen siitä (Valtioneuvoston kanslia 2011, 46) löytyy yksi mielenkiintoinen lause: *Luodaan yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa pelisäännöt palkattoman työharjoittelun käytöstä työvoimapalveluissa*. Tämä neuvottelu ei liene ollut aivan kivutonta, vaikka siitä ei kovin paljon ole jälkiä nuorisotakuun taustamateriaaleissa. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö, SAK (2011) on voimaantulleen linjauksen linjoilla, työnantajapuolesta (Heino 2011) ei oikein ota selvää ja Suomen Yrittäjät (Vanhanen 2011) haluaisivat muuttaa oppisopimuksenkin palkkauksen opintotuen tasolle.

Neuvotteluita on kuitenkin hallitusohjelman mukaisesti käyty, sillä työministeri Lauri Ihalaisen (Eduskunta 2012b, 2) kirjallisessa vastauksessa kansaedustaja Ville Vähämäen (ps.) kysymykseen työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä olevien harjoittelijoiden hyväksikäytöstä todetaan, että

Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 133/2012 vp), jossa ehdotetaan nykyisten työmarkkinatoimenpiteiden yhdistämistä yhdeksi palveluksi, työkokeiluksi. Työkokeilua koskevat ehdotukset pohjautuvat työ- ja elinkeinoministeriön tammikuussa asettaman kolmikantaisen Työpaikalla toteuttavien työvoimapalveluiden kehittäminen -työryhmän ehdotuksiin.

Hallituksen lakiehdotusta selatessa selviää, ettei nuorten yhteiskuntatakuuta pohtinut työryhmä ole voinut muuta kuin linjata työkokeilun olemassa olleen lakiehdotuksen mukaisesti: siitä on käyty neuvottelut mainitussa työryhmässä, jossa oli edustettuna SAK, STTK, Akava, Suomen Yrittäjät ja Suomen kuntaliitto TEM:n, ELY:n, TE-toimistojen ja TYP:ien edustajien ohella (Eduskunta 2012a, 56). Valitettavasti Työpaikalla toteuttavien työvoimapalveluiden kehittäminen -työryhmän ehdotuksista ei löydy mitään kirjallista aineistoa: keskustelu ehdotuksineen on ihmeenomaisesti päätynyt suoraan lakiehdotukseksi. Työryhmä löytyy valtion hankerekisteristä, mutta sillä ei ole yhtään julkaisua. Itse lakiin ja siten myös työryhmän ehdotuksiin pohjautuviin lakimuutoksiin liittyvät lausunnot löytyvät TEM:n sivuilta. Lakiehdotuksessa (Eduskunta 2012a, 57–58) käydään saatu palaute lyhyesti läpi:

Lausunnonantajista SAK, Valtakunnallinen Vammaisneuvosto VANE ja Vammafoorumi ry pitivät hyvänä esityksen linjausta, jonka mukaan työkokeilua ei käytettäisi työkokeuksen hankkimiseksi. Muutama elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus katsoi, että myös vastavalmistuneilla tulisi olla mahdollisuus työkokeiluun, sillä palkkatukimahdollisuuden ei katsottu riittävän tarvittavan työelämäkokemuksen hankkimiseksi. Suomen Yrittäjät arvioi lausunnossaan, että kokeilua koskevat ehdotukset voivat johtaa siihen, että nykyiset harjoittelupaikat katoavat eivätkä muutu palkkatuetuksi työksi.

Näiden perustelujenkin jälkeen tuntuu, että lakiin olisi voitu kirjata edeltäjiensä mukainen linjaus. Taustalla on kuitenkin palkattomasta harjoittelusta käyty keskustelu, jossa puhutaan jopa orjatyövoimasta. Asiasta oli keskusteltu toki aiemminkin, mutta Kati Juuruksen toimittama MOT-ohjelma *Palkattomat* 2.11.2009 nosti työvoimakoulutuksiin sidottujen harjoitteluiden räikeät väärinkäytöt esille. Ohjelmassa laskettiin, että Suomessa 320 000 ihmistä tekee joka vuosi palkatonta työtä erilaisten harjoitteluiden muodossa. Osaan harjoittelupaikoista haetaan todella ammattitaitoista työvoimaa vai kuulostaako harjoittelulta olla ulkomailta tehostamassa tytäryhtiön toimintoja konsultin ominaisuudessa?

Työministeri Anni Sinnemäki joutui vastaamaan kuitenkin vasta lokakuussa 2010 kahteen kirjalliseen kysymykseen työharjoitteluiden väärinkäytöstä. Erityisalojen Toimihenkilöliitto ERTO:n *Kikkailu työllistämistuilla lopetettava* -tiedote 13.10.2010 otti kantaa etenkin IT-alalla tapahtuneeseen työelämäharjoitteluiden väärinkäyttöön: taloudellisista ja tuotannollisista syistä irtisanotut työntekijät löysivät itsensä pian entiseltä työpaikaltaan tekemästä vanhoja työtehtäviään palkattomina harjoittelijoina. Tiedote sai vasemmistokansanedustajat Jyrki Yrttiahon ja Matti Kauppilan puoluekumppaneineen tekemään kirjalliset kysymykset (Eduskunta 2010b; Eduskunta 2010c) tuolloiselle työministerille työllistämistuen väärinkäytön estämisestä. Sinnemäen (Eduskunta 2010b, 2–4; Eduskunta 2010c, 2–4) vastaus molempiin kysymyksiin on sama. Hän toteaa ministeriön olevan tietoinen väärinkäytön mahdollisuudesta, mutta valitusten aiheesta olleen vähäisiä, jolloin ongelman ei voida olettaa olevan yleinen. Sinnemäki kirjoittaa, että TE-toimisto ei voi osoittaa harjoittelijaa paikkaan, joka on edeltävän yhdeksän kuukauden aikana irtisanonut työntekijöitä tuotannollisista ja taloudellisista syistä ja että tämä tulee tarkistaa. Työnantajalla on myös takaisinottovelvollisuus, jos töitä tuleeekin. Sinnemäen mukaan ERTO:n esiin tuoma väärinkäyttö oli yksittäinen tapaus ja hän toteaa lopuksi, että *työllistämistoimenpiteinä palkkatuki ja työharjoittelu näyttävät toimivan varsin hyvin* (Eduskunta 2010b, 4; Eduskunta 2010c, 4).

Eduskunnan keskustelu aiheesta jatkui ja Sinnemäki (Eduskunta 2011a, 3–6) vastasi tammikuussa 2011 kansanedustaja Lauri Oinosen (kesk.) nuorten syrjäytymistä koskevaan kirjalliseen kysymykseen. Vastauksesta näkee, että jo tuolloin voimassa olleen nuorten yhteiskuntatakuun peruseriaatteet olivat samat kuin nuorisotakuun, mutta toisaalta myös toimenpiteiden poukkoilevuuden: Sinnemäen mukaan vuonna 2010 nuorten pääsyä työharjoitteluun helpotettiin, ammatillisia koulutuspaikkoja oli lisätty vuodesta 2008 alkaen 11 700 paikalla ja TE-toimistoihin on palkattu määräaikaista nuorten palvelujen ammatinvalintapsykologeja ja työsuunnittelijaa.

Nykyinen työministeri sai työharjoitteluiden väärinkäytöstä kirjallisen kysymyksen 1.7.2011 kansanedustaja Jussi Niinistöltä (ps.) – siis melkein heti uuden hallituksen aloitettua. Ministeri Lauri Ihalainen (Eduskunta 2011b, 2–3) ei tuolloisessa vastauksessaan näe harjoitteluita ongelmallisena työllistämistoimenpiteenä. Hän toteaa niiden tukevan työntekijän paluuta työelämään, edistävän työhönsijoittumista ja ammattitaitoa sekä antavan työkokemusta ja valmistavan työelämään. Ihalaisen mukaan harjoittelupaikkoja haetaan liikaa julkiselta sektorilta, joka ei pysty harjoittelun tarkoituksen mukaisesti työllistämään harjoittelijaa jatkossa, mutta että harjoittelijat ovat tästä tietoisia ja he hakevat arvokasta työkokemusta. Sinnemäen tavoin hän myös toteaa, ettei ministeriöön ole juurikaan tullut palautetta harjoittelijoiden ketjuttamisesta.

Vastaus on häkellyttävä, sillä nykyisissä ohjeissa (TEM 2013e, 2) korostetaan, ettei työkokeilu ole koskaan työkokemusta. Lisäksi vastaus on kirjoitettu noin vuosi ennen aivan toisenlaista linjaa edustavan lakiehdotuksen käsittelyyn ottoa. Kansanedustaja Arja Juvosen (ps.) kirjalliseen kysymykseen vastatessaan vajaan kolmen kuukauden päästä Ihalaisen (Eduskunta 2011c, 2) näkemys on jo toisenlainen: TEM:n tekemä selvitys on tehnyt selväksi, että harjoittelut ovat tehottomia toimenpiteitä. Ihalaisen (Eduskunta 2012b, 2–3) kanta on kuitenkin jatkanut tasapainottelua näiden kahden vastauksen välillä: vielä loka-kuussa 2012 tehtyyn kirjalliseen kysymykseen vastatessaan hän ottaa esille sen, etteivät julkisuudessa esitetyt väitteet harjoitteluiden väärinkäytöistä ja etenkin palkkatyövoiman korvaamisesta pidä paikkaansa. Toisaalta hän joutuu toteamaan lakiin kirjatut muutokset harjoitteluiden suhteen.

Työministerin vastausten jälkeen ihmettelyn yhä, kuinka lakiin päätyi nykyinen kirjaus. Asia on jossain määrin tärkeä perussuomalaisille: Tasavallan harjoittelijat ja tukityöllistetyt

THT ry:n puheenjohtaja Kari Laurila on perussuomalainen, mutta toisaalta puolue on ollut ajamassa työttömille nuorille pakollista palkatonta työssäoloa (Eduskunta 2011d). Ylen tekemässä Laurilan haastattelussa käy ilmi, että SAK on yrittänyt neuvotella palkattoman harjoittelun ehdoista ja nyt THT jopa ajaa niiden poistamista työttömien palveluvalikoimasta väärinkäytösten takia (Yle 2011). Mutta ennen kaikkea palkaton työ on ollut vasemmistonuorten eduskuntavaalien vaaliteema ja vasemmistoliiton puheenjohtajalle Paavo Arhimäelle tärkeä asia. Nuorisotoimen (Walldén 2011) esitys nuorten yhteiskuntatakuun työryhmälle sisältää ministeri Paavo Arhinmäen viestin:

Osana nuorten yhteiskuntatakuuta parannetaan nuorten työllistymistä ja työllisyyttä. Nuorten kannalta oleellista on, ettei heitä käytetä ilmaisena tai alipalkattuna työvoimana. Yhteiskuntatakuun tulee näyttäytyä positiivisena mahdollisuutena, jolloin nuorella on myös mahdollisuus kieltäytyä tarjotusta koulutus-, harjoittelu- tai työpaikasta henkilökohtaisista syistä. (Vahvenus TK.)

Arhinmäki oli julkaissut 9.10.2010 palkattomasta työstä tiedotteen hieman ennen ERTO:n tiedotetta. Hallituksessa on siis ainakin yksi puolue, joka on ollut vahvasti nykyisen työkokeilun linjauksen kannalla, iso oppositiopuolue, jolle epäkohdan poistaminen on tärkeää ja työministeri, joka entisenä SAK:n puheenjohtajana ei voi olla tietämätön harjoitteluista käydystä keskustelusta ja liittoon tulleista valituksista asian tiimoilta.

Nuorisotakuun linjauksissa toteutuu nyt Arhinmäen linjauksista toive nuorten palkattoman harjoittelun rajoittamisesta. Työharjoittelu, josta on tullut työkokeilu, on rajoitettu ennen kaikkea kouluttamattomien nuorten palveluksi. Ammattitaidon hankkineelle se soveltuu vain pitkän työmarkkinoilta poissaolon jälkeen tai jos opinnot eivät suoraan valmista tiettyyn ammattiin tai työhön (TEM 2013e, 1; vrt. Eduskunta 2010a). Päätös on hämmäntävä. Hallinnan analytiikan kirjallisuus kertoo lukemattomin esimerkein, kuinka uusliberalistiset markkinavoimien määrittelemät työmarkkinat vaativat ihmisiltä joustavuutta ja kuinka paljon jokaisen tulee elinikäisen oppimisen nimissä päivittää omaa osaamistaan, jotta pärjää kovassa kilpailussa työpaikoista. Työmarkkinat nähdään pääoman sanelemina, työntekijöiden oikeudet on rapautettu pikkuhiljaa, työssäkäyminen on myös ihmisen moraalinen mitta ja suoranainen kansalaisvelvollisuus. Taustalla on jatkuvan kasvun -ideologia, joka nimensä mukaisesti vaatii talouden jatkuvaa kasvua. Koska emme elä vaihtotaloudessa, ihmisten on käytävä töissä, jotta he voivat elää ja samalla omalla kuluttamisellaan pitää talouden pyörimässä.

Palkaton harjoittelu sopii uusliberalistiseen ajatteluun erittäin hyvin. Se on järjestelmä, jossa työntekijä joustaa ja pyrkii osoittamaan kilpailuvalttinsa työnantajalle, joka voi valita tai jättää valitsematta palkalliseen työhön parhaat työntekijät. Mutta kuten Ihalaisen vastauksista käy ilmi, liian moni valitsi harjoittelupaikakseen julkisen sektorin, jota pyritään supistamaan. Harjoittelijoiden virta ei tietenkään tyrehdy täysin. Työelämälähtöisyys on etenkin ammatillisessa koulutuksessa koko ajan tärkeämpää. Opiskelijat etsivät harjoittelupaikkoja jatkossakin – joissain työpaikoissa kaivattaisiin jo taukoa jatkuvasta ohjaamisesta ja perehdyttämisestä.

Työharjoittelun poistuminen TE-hallinnon keinovalikoimasta on pilkahdus ajattelusta, jossa työntekijän osaamista arvostetaan. Mutta kuin lievennyksenä moiselle erehdykselle talouden ääni kuuluu monin tavoin. Vastavalmistuneen Sanssi-kortti kompensoi työnantajalle uuden työntekijän osaamattomuutta. Koulutus on maksanut yhteiskunnalle ja työelämään nopeasti pääsevä nuori alkaa tuottaa yhteiskunnan panostusta takaisin maksaminaan veroina ja kuluttamisena. Sanssi-kortin voi saada myös osa-aikatyöhön, määräaikaiseen työsuhteeseen, vuokratyöhön ja sitä saa maksimissaan 10 kuukautta (TEM 2013b, 6; TEM 2013d, 6). Työnantaja voi siis edelleen tarjota vastavalmistuneelle heikompaa työsuhdetta ja ottaa kenties tilalle heti uuden palkkatuetun työntekijän.

Tilannetta voi hallinnan analytiikan näkökulmasta tarkastella pessimistisesti. Työharjoittelun poistaminen palveluvalikoimasta avaa tien itsensä markkinoinnille: palkallinen työpaikka avautuu niille, jotka osaavat myydä itsensä parhaiten, joiden osaamisella on juuri sillä hetkellä markkina-arvoa – siis niille, jotka ovat osanneet valita oikein ja jotka uusliberalistisen ajattelun hengessä ovat sisäistäneet yrittäjyyden metaforan. Riskejä täytyy ottaa, jos haluaa pärjätä. Riskit vievät elämää eteenpäin. Työpaikkabingossa voittanut on osannut laskea riskit oikein. Rose (2010, 137–166) puhuu kehittyneestä liberalismista, jossa valtion sääntely puretaan ja kansalaiset ovat vapaita valitsemaan, mutta myös kantamaan vastuun valinnoistaan. Tällaisessa järjestelmässä ihmisiä hallitaan kilpailun ja vapauden kautta. Saastamoinen (2010, 238) muotoilee tämän ”oman jutun löytämiseksi”. Riskejä ottamalla ja välttelemällä ihminen toteuttaa vapauttaan markkinatalouden hengessä ja tulee myös hallituksiksi tätä kautta. Riskien hallinta ja vastuu siirtyvät valtiolta yksilölle. Valtio ei tarjoa turvaa kuin siirtymäkohdissa työstä työhön (2010, 247). Työttömyys tuottaa Saastamoisen (2010, 240) mukaan pian epäkansalaisuuden uhan, sillä *siirtymä valintojen ja mah-*

dollisuuksien todellisuudesta karenskien, sanktioiden, velvoitteiden ja syrjäytymisvaaran todellisuuteen [on]varsin ripeä.

Työharjoittelu oli työllistävyyden suhteen heikko keino, mutta se toimi valtion tarjoamana turvana kohti työllisyyttä. Nyt sen tilalla on todennäköisesti suurempaa kilpailua ja aktiivisuutta vaatima malli, joka naamioituu yksilön arvostuksen vaatteisiin. TEM:n ohjeet vaativat TE-hallinnolta aktiivista yhteydenottoa ja työpaikkojen kalastelua yrityksistä, koska uusia työpaikkoja syntyy eniten niihin (TEM 2013b, 6). Työharjoitteluun tehty muutos tehtiin yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Valtion rooli markkinavoimiin päin vaikuttaa kuitenkin TEM:n ohjeistuksien perusteella kosivalta: tiukat linjaukset täytyy ilmaista talouden sanastolla ja linjaukset tehdään niiden ehdoilla. Toisaalta valtion menestys on kiinni yrityksistä, joten ruokkivaa kättä ei voi purra. Uusliberalistinen ajattelu on alkutaipaleillaan tuominnut valtion, joka ”rankaisee” yrityksiä veroilla ja muilla maksuilla julkisen sektorin ylläpitämiseksi (Rose 2010, 139). Ratkaisuksi nousi vapaa toimelias kansalainen, joka tarmokkaasti tavoittelee henkilökohtaista täyttymystä (Miller & Rose 2010, 121). Apuna hallinnassa ovat erilaiset asiantuntijat, jotka ohjaavat polulta eksyneet takaisin oikealle tielle. Ohjausjärjestelmät ja erilaiset ohjelmat, kuten nuorisotakuu toimivat tällaisina ”oikomishoitoina”. Yksilön subjektiutta säännellään niin sisäistettynä itsehallintana kuin tarpeen mukaan kontrollina ja ohjailuna pois riskyksiöydestä kohti tuottavaa kansalaisuutta.

5.2 Yksilöllisyys

Ohjauksessa yksilöllisyys ja henkilökohtaistaminen ovat jo pitkään olleet keskeisiä teemoja. TE-hallinnon toimet nuorisotakuun toteuttamiseksi ottavat nuoren yksilölliset tarpeet palveluprosessin lähtökohdaksi. Sanaa *yksilöllinen* ohjeistus käyttää harvoin – Linjauksissa (TEM 2013a, 10) sillä määritellään mm. asiantuntijan työtettä. Ohjeiden lukijan on ymmärrettävä, että kunkin palvelulinjan tai palvelun kohdalla esiintyvät voidaan-lauseet tarkoittavat palveluprosessin räätälöintiä asiakaskohtaiseksi:

Nuoria tuetaan ensisijaisesti omaehtoisen koulutuksen hankkimisessa. Uravalmennus voi auttaa nuorta selvittämään tavoitteitaan, opiskelualaa tai muita mahdollisia polkuja haluamiinsa päämääriin. Ammatti- ja uravaihtoehtojen selvittämistä voidaan edistää myös työ- ja koulutuskokeilun sekä tutustumiskäyntien avulla (TEM 2013a, 8).

Yksilöllinen palveluprosessi on monella tavalla sidoksissa talouteen. TEM:n ohjeistuksissa yksilöllisyyden ja talouden näkökulmat esiintyvät usein rinnakkain. Hallituksen kärkihankkeeseen on satsattu rahaa, mutta samalla palvelut pyritään tuottamaan siten, että vähemmällä saadaan enemmän. Nuorisotakuun todetaan perustuvan P–P–P–P-malliin eli *Public–Private–People–Partnership-malliin, jossa nuoret itse ovat aktiivisia toimijoita ja oman tulevaisuutensa tekijöitä* (NYT-työryhmä 2012, 1). Kyseinen malli pyrkii ottamaan mukaan yhteistyöhön aiempaa vahvemmin kuluttajakansalaisen eli käyttäjän. Alun perin malli on kehitetty osaksi kaupunkisuunnittelua (Anttiroiko 2010, 37–39). Nuorisotakuun kohdalla malli on suomennettu julkinen–yksityinen–kansalaisyhteiskunta–kumppanuus (Ihalainen 2012), jossa viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyö luo kehyksiä nuorten omalle toimijuudelle ja mahdollisuudelle luoda tulevaisuutta. Näkökulma kaiuttaa uusliberalismille keskeistä ajatusta yksilön vastuusta. Kumppanuuden voi kuitenkin ajatella tarkoittavan keinoa pienentää kuluja, kun toiminnan kohteen velvoitetaan olemaan omatoimisempi oman hyvän nimissä. Hänninen (2011, 392) näkee uuden julkisjohtamisen käyttävän yksilön oman vastuun lisäämistä julkistalouden tuottavuuden ja kustannustehokkuuden parantamisen keinona. Virkakielelle tyypillisen positiivistamisen keinoin ajatuksesta painotetaan kuitenkin valinnanvapauden ulottuvuutta ja palvelujen yksilöllisyyttä, jolloin talouden näkökulma jää piiloon. P–P–P–P-malli on vain yksi tapa laajentaa kontrollin ja vallan verkostoa ottamalla julkisen vallan asiakas osaksi toimintaverkostoa (ks. Moilanen 2011, 280).

Nuorisotakuun taustamateriaaleissa esitellään laskemia siitä, kuinka moni nuori syrjäytyy eli jää vaille peruskoulun jälkeistä koulutusta ja työtä ja mitä tämä maksaa valtiolle. Syrjäytymisen todetaan olevan inhimillinen tragedia, mutta tämä näkökulma jää talouden laskelmien varjoon. *Nuorten yhteiskuntatakuu 2012* -raportissa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 7) todetaan, että

***Nuorten syrjäytymisellä on sekä inhimillinen että kansantaloudellinen ulottuvuus. Syrjäytymisen inhimillisiä seurauksia on vaikea määrällisesti todentaa. Yksilöiden pahoinvointi** saattaa kertautuessaan johtaa yhteiskunnan sosiaaliseen eriytymiseen ja sen seurauksena epätoivottaviin ilmiöihin, kuten päihteiden väärinkäyttöön ja rikollisuuden kasvuun. Kansantalouden osalta vaikutukset liittyvät sekä syrjäytymisen suoriin että välillisiin **kustannuksiin**. Yhden syrjäytyneen **perustoimeentulon kustannukset** 40 vuoden ajalta ovat noin 750 000 euroa. **Lukuun ei vielä sisälly muut** mahdolliset sosiaalietuudet tai syrjäytymisen **kustannukset**, eivätkä yhteiskunnan menettämät verotulot ja työn tuottama arvonlisä. Kansantalouden tasolla nuorten syrjäytyminen vaikuttaa myös **työvoiman saatavuuteen ja työurien pituuteen**. Meneillään olevan suhdannekuopan jäl-*

keen on todennäköistä, että eräillä aloilla tulee osaavasta työvoimasta pulaa, jota nuorten syrjäytymiskehitys edelleen lisää. Vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaminen vaikuttaa merkittävästi työntekijän työuran pituuteen. (Vahvennukset TK.)

TEM:n ohjeistuksissa nämä seikat ovat yleistä taustaa, joka tulee tuntea. Ohjeistus tasapainottelee syrjäytyneiden tai syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tarpeiden ja talouden niukkojen ehtojen välillä. Itse TE-toimistojen toiminnan osalta sanasto korostaa tehokkuutta, nopeutta, asiantuntevuutta ja monialaista yhteistyötä. Täydennyksen toteamus (TEM 2013b, 2) kertoo nuorisotakuun kehykset: *Nuorisotakuusta ei ole erillistä lakia. Nuorisotakuun toimeenpanossa on tärkeää hyödyntää tehokkaasti olemassa olevan lainsäädännön mukaisia palveluita, joita ei toistaiseksi ole välttämättä täysimääräisesti osattu hyödyntää.*

Ohjeistus painottaa TE-toimistojen asiantuntijoiden tietämyksen merkitystä, jotta nuori saa tarvitsemansa palvelut. Kuten aiemmin on todettu, asiantuntija aina arvioi nuoren palvelutarpeen nuorta kuullen. Ohjeissa tämä ilmaistaan usein, että nuorella on valmiuksia/edellytyksiä tai hänellä ei ole niitä. On kuitenkin silmiinpistävää, kuinka palveluiden kuvauksia ja mahdollisia palveluprosesseja kuvailtaessa ensimmäiseksi asettuu aina nuoren omatoiminen koulutuksen ja työn hankinta. Tämän jälkeen vaihtoehtoiksi esitetään netti- tai puhelinpalvelut ja vasta tämän jälkeen on mahdollista päästä henkilökohtaiseen neuvontaan ja ohjaukseen.

Ammatillisen koulutuksen/tutkinnon suorittaneet nuoret, joilla on TE-toimiston arvion mukaan edellytykset hakea itsenäisesti työtä, ohjataan aluksi omatoimiseen työnhakuun.

Nuoret, joilla ei ole TE-toimiston arvion mukaan edellytyksiä hakea itsenäisesti työtä, ohjataan käyttämään opastettua ja tuettua työnvälityspalvelua...

Vailla ammatillista koulutusta olevat nuoret ohjataan käyttämään AVO-ohjelmaa (www.mol.fi/avo) tai Ammattinettiä (www.ammattinetti.fi) toiveidensa ja edellytystensä työstämiseen ja niiden yhteydessä olevien ammattivaihtoehtojen tunnistamiseen. Opiskeluvaihtoehtojen selvittämiseen löytyy omat verkkopalvelut (Opintoluotsi, Koulutusnetti). Näiden nuorten palveluprosessin haasteellinen tehtävä on saada nuori motivoitua tapaamisen väliseen työskentelyyn omien tavoitteidensa selkeyttämiseksi. Olennaista on tuntea eri palvelukanavien tarjoamat mahdollisuudet ja osata hyödyntää niitä palveluprosessissa. (TEM 2013a, 7.)

Henkilökohtaisempien palveluiden ilmaukset implikoivat omatoimisen itseohjautuvuuden olevan TE-toimiston asiakkaan toivottava piirre: *jos hän tarvitsee TE-palvelujen lisäksi erityistä panostusta tai toiminnallisia menetelmiä* (TEM 2013b, 3) tai

Nuoren ammatillisten tavoitteiden ollessa epäselviä ja mikäli hän ei ole hyötynyt ammatinvalinta- ja uraohjauksen puhelin- ja verkkopalveluista tai ei kykene niitä käyttämään, tulee arvioida nuoren tarvetta ammatinvalinta- ja uraohjauksen psykologipalveluun. Jos nuorella ei ole riittäviä valmiuksia hakea koulutus- ja ammattitietoja itsenäisesti, häntä ohjataan yhteyttä joko Työlinjan koulutusneuvontaan tai TE-toimiston koulutusneuvonnan asiantuntijaan. (TEM 2013a, 8.)

Kuten ensimmäisestä lainauksesta käy ilmi, Linjauksissa ollaan hyvin selvillä, ettei oma-toimisuuteen perustuva palvelu ole välttämättä tehokkain vaihtoehto, sillä nuoren motiivointia työskentelyyn kuvataan haasteelliseksi. Samalla tullaan viitanneeksi aktiivisen kansalaisuuden vastakohtaan: yhteiskunnan tukijärjestelmien passivoimaan kansalaiseen.

Talouden painoarvosta kertoo myös palveluiden lyhytaikaisuus. Aiemmat kuukausien mittaiset nuorten valmentavat koulutukset työharjoitteluineen ovat muuttuneet valmennuksiksi, joihin ei liity työharjoittelua. Ammatinvalintaan keskittyvä ryhmämuotoinen uravalmennus kestää korkeintaan 40 päivää ja työnhakuvalmennus ryhmässä kestää 5–20 päivää. Uravalmennus voidaan yhdistää esimerkiksi työkokeiluun ja sen osana asiantuntija käy nuoren tilannetta läpi. Työnhakuvalmennus voi olla osittain yksilö- tai etätyöskentelyä tai virtuaalista koulutusta, sillä linjauksissa mainitaan Jobitti, joka on sähköinen työnhakuryhmä. Kolmas valmennuksen muoto, työhönvalmennus on tarkoitettu ensisijaisesti nuorille, jotka eivät itsenäisesti osaa hakea työtä. Tällaisiksi mainitaan vammaiset ja pitkäaikaissairaat. (TEM 2013b, 4.)

Samalla tavalla jo tutkinnon suorittaneiden kohdalla talouden ääni pääsee kuuluviin. Nuoria ei enää ohjata ilmaiseen työharjoitteluun, mutta vastavalmistuneen Sanssi-kortti madaltaa rekrytointikynnystä ja kompensoi palkattavan työntekijän alentunutta tuottavuutta (TEM 2013b, 6). Tämä paljastaa hyvin, kuinka työntekijän tuottavuudesta on tullut työelämässä entistä tärkeämpi tekijä. Etenkin yliopistoista valmistuu generalisteja, laaja-alaisia yleisosaajia. Monet heistä sijoittuvat asiantuntijatoihin, joihin mikään koulutus ei anna täydellistä osaamista. Usein pelkän substanssin opetteleminen vie vuosia. Tämä ei ole generalistialojen osaajille mikään uusi asia, mutta suhtautuminen osaamistasoon on kiristynyt.

Talouden ääni painottaa entisestään riskiarvioinnin näkökulmaa. TE-hallinnon asiantuntijan arviointi avaa tien nuorelle henkilökohtaisempaan palveluun, muutoin hänen oletetaan olevan itsehallintaan kykenevä yrittäjäsubjekti, joka aktiivisuudellaan ja omatoimisuudellaan

laan etsii itselleen koulutuksen tai työn tai ryhtyy yrittäjäksi. Omatoimisuus jakaa TE-hallinnon asiakkaat kykeneviin ja kykenemättömiin, mikä heijastelee Rosen mainitsemaa psykiatrisista riskienhallintaa. Voidaan tosin ajatella, että sen ensimmäinen vaihe, ennaltaehkäisy on epäonnistunut, koska osa kansalaisista on työttömiä. Tällöin päädytään toiseen vaiheeseen, jossa asiakkaan kykenevyys arvioidaan ja sen mukaisesti määritellään toimenpiteet. Yksilöllisyyden vaateeseen voidaan vastata TE-hallinnon palvelupaletin palveluja yhdistämällä asiakkaan tarpeeseen sopivaksi. TEM:n ohjeistuksissa on mainittu useita mahdollisia palvelupaketteja etenkin kykenemättömiä asiakkaita silmällä pitäen.

P–P–P–P-malli vahventaa itsehallinnoivan omatoimisuuden ja talouden näkökulmaa. Kansalainen otetaan mukaan päätöksentekoon, jotta asiakastyytyväisyys paranisi (Anttiroiko 2010, 38) ja järjestelmät toimisivat tehokkaammin (Häikiö 2005, 27–28). Häikiön mukaan organisaatiot eivät enää pysty kokonaisuuksien, yhtenäisyyden ja tehokkuuden saavuttamiseen ilman laajaa verkostomaista, kulttuurista hallintaa, jossa mahdollisimman monen kansalaisen osallistuminen on toivottavaa. Yhteistyöhön perustuva hallinta pyrkii säätämään ihmisten käyttäytymistä ja identiteettejä arvoihin, tunteisiin, asenteisiin ja uskomuksiin vaikuttamalla. Pyrkimyksenä on vapaaehtoinen itsehallinta. Tällaisessa mallissa kansalaisen vastuuttaminen on tärkeämpää kuin yksilölliset tarpeet. Thomsenin (2007; 2012) näkemys ohjauksen yhteiskunnallisen ja yksilöllisen ulottuvuuden ristiriidasta todellistuu näin myös nuorisotakuun kohdalla. Vaikka ohjaus lähtee yksilön valtauttamisesta, yhteiskunnan tarpeet ja yksilön valintojen suuntaaminen yhteiskunnan hyödyksi ottavat voiton yksilön tarpeista, vaikka pintatasolla nuorta kuullaan.

5.2.1 Yksilöllisyys ja hyvinvointi

Yksilöllisyys onkin asia, joka näyttää tuottavan pienoista päänvaivaa TE-hallinnolle. Sen osuus nuorisotakuun toteuttamisesta on ensisijaisesti sijoittaa nuoria työhön ja koulutukseen, ehkäistä tätä kautta työttömyyden pitkittymistä ja puuttua varhain syrjäytymiskehitykseen. Sen sijaan nuorisotakuun tavoitteet tunnistaa syrjäytymisvaaraan liittyviä tekijöitä ja nuoren kasvun, itsenäistymisen ja elämänhallinnan tukeminen ovat TEM:n ohjeissa paljon häilyvämpi tavoite. Täydennyksessä linjataan, että TE-toimistojen nuoren palvelujen *pitkän aikavälin tavoite on päästä työelämään* (TEM 2013b, 4). *Nuorisotakuulla pyritään*

kestäviin ratkaisuihin, eikä palveluilla vain katkaista työttömyyttä (TEM 2013b, 5). Tämä on hieno tavoite, jonka nykyinen työmarkkinadynamiikka kyseenalaistaa. Nuorten palveluja avatessaan ohjeistus rajoittaa niiden käyttöä esim. Täydennyksessä todetaan, että *Työhönvalmennus ei ole palveluohjausta. Se ei kuulu asiakkaan palveluprosessin siihen vaiheeseen, jossa asiakkaan tilanne vaatii tukea elämänhallintaan tai palveluverkostossa toimimiseen* (TEM 2013b, 4).

Erityisen silmiinpistävää tämä on kahden erityistä tukea tarvitsevan asiakasryhmän kohdalla: kuntoutusta tarvitsevat nuoret ja maahanmuuttajat. Näiden kahden ryhmän palvelut jäävät hyvin lavealla pensselillä maalatuiksi. Molempien ryhmien kohdalla tunnustetaan, että he tarvitsevat omanlaisiaan palveluja. Maahanmuuttajien osalta mahdollisia palveluja luetellaan: kielikoulutusta, tukiopintoja, opiskeluvalmiuksien parantamista, maahanmuuttajien omia valmennuspalveluja sekä tehostettua tukea työnhakuun (TEM 2013a, 9). Kuntoutusta tarvitsevien nuorten elämäntilanteeseen *seikkaperäinen* tutustuminen, elämäntilanteen arvioiminen ja pitkäkestoinen palveluprosessi eivät luonnehdintoina anna asiaa tuntemattomalle kovin konkreettista kuvaa siitä, kenestä on kyse ja mitä ao. palveluprosessi sisältää. (TEM 2013a, 8.) Täydennyksessä (TEM 2013b, 5–6) nuorten todetaan voivan saada ammatillista kuntoutusta, terveystarkastuksia ja työkyvyn arviointeja.

Tällainen yleinen luonnehdinta avaa mahdollisuudet toimia alueellisesti eri tavalla, vaikka nuorisotakuun linjaukset ovat valtakunnallisia. Kuntouttavat ja maahanmuuttajia koskevat palvelut vaihtelevat alueittain. Ohjeistus antaa tilaa käyttää niitä resursseja, joita alueella on. Kuntouttava toiminta on toisaalta palveluista se, jonka vastuunjako on epäselvä. Tämä tulee suorasanaisesti esiin myös ohjeistuksessa (TEM 2013b, 6), joka ohjaa viemään epäselvät tapaukset paikallisen kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmään.

TE-toimiston nuori ihanneasiakas on selvästi (kouluttautunut,) itseohjautuva nuori, joka kykenee omaehtoiseen koulutuksen tai työnhakuun tai ainakin hänelle riittävät TE-hallinnon puhelin- ja verkkopalvelut. Ne, joilla näitä valmiuksia ei ole, voivat saada sitten laajasta palvelupaletista vaikkapa psykologipalveluja, ura-, työnhaku- tai työhönvalmennusta. Hyvin yksilöllisiä palveluja ja elämänhallinnan tukemista tarvitsevat nuoret ohjataan muiden viranomaisten luokse. *Elämänhallinta* on termi, joka TE-hallinnon kielessä näyttää viittaavan nuoren elämäntilanteeseen, joka ei oikeastaan kuulu meille, vaan sosiaali- ja terveyshallinnolle. Linjauksissa todetaan, että jos nuorella ei ole valmiuksia hakeutua koulu-

tukseen, työhön tai työkokeiluun, hänet voidaan ohjata kuntouttavaan työtoimintaan tai muun yhteistyötahon palveluihin (TEM 2013a, 4). Näitä palveluja saatuaan hän voi *myöhemmin osallistua työvoimapalveluihin* (TEM 2013a, 6). Täydennys linjaa, että TE-toimisto voi ohjata nuoren Kelan tai sosiaalihuollon palveluiden piiriin, jos nuorella on erityisesti tarvetta parantaa elämänhallintaa (TEM 2013b, 3). Lisäksi siinä (TEM 2013b, 4) painotetaan, ettei työhönvalmennus ole palveluohjausta, jos nuori tarvitsee tukea elämänhallintaan. Nämä linjaukset vastaavat TE-hallinnon tehtäviä, mutta suhteessa nuorisotakuun keskeiseen toimijaan, työpajoihin TEM:n ohjeissa on hankausta, jonka näen johtuvan juuri tästä jaottelusta, jolla on selvästi pyritty selkeyttämään eri viranomaistahojen vastuuta nuorten tukemisessa.

TEM:n ohjeissa muotoutuu kuva ihanneasiakkaasta, jolle työttömyys on hyvin lyhyt välivaihe. Tällainen asiakas tarvitsee minimaalisen ja siten kustannustehokkaan palvelun. Hän on aktiivinen kansalainen, joka osaa toimia vastuullisesti, kunnollisesti ja järkevästi (Kiili 2010, 173). Valistunut, osallistuva kansalainen osaa tuki pyytää itselleen soveltuvaa palvelua, mutta ihannetapauksessa hän ei tarvitse sitä. Arvioinnissa puutteellisemmaksi osoittautuva asiakas saa kalliimpia palveluja, jos rahaa on, mutta hän joutuu myös tiukemman kontrollin piiriin. Hän ei ole onnistunut käyttämään vapauttaan vastuullisesti, mikä oikeuttaa kontrollitoimet (Hänninen 2010, 396). Rosen (2010, 86, 89, 162) tavoin voi ajatella, että valinnassa epäonnistuneet pääsevät ohjaavien ammattilaisten huomaan ymmärtämään paremmin omaa itseä, omaa kapasiteettia, hankkimaan uusi kykyjä ja tietoa. Nuorisotakuun kyseessä ollessa tarjolla on ura-, työnhaku- ja työhönvalmennusta eli keinoja pohtia omaa osaamista, sen paikkaamista ja omien uravaihtoehtojen pohtimista, joilla nuori *löytää paikkansa työelämässä* (TEM 2013b, 3). Jos asiakkaalla on elämänhallinnan ongelmia, hän ei oikeastaan ole kelvöllinen työmarkkinoille ja kuuluu toisenlaisen ohjauksen piiriin.

Hallinnan analytiikan näkökulmasta voidaan siis väittää, että nämä ovat tekniikoita, joilla subjektia muotoillaan hyväksymään vallitsevat arvot ja valtautetaan itsehallintaan. Yksilöllisyys on jäämässä talouden raameilla määritetyissä toimenpiteissä toissijaiseksi arvoksi. Uusi laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (Eduskunta 2012a, 1) otti lähtökohdakseen palvelujen selkiyttämisen ja yksinkertaistamisen. Sen keskiöön asetettiin palvelujen sisällön määrittely. TE-hallinnon palvelut ovat siis samoja kaikille asiakasryhmille lain määritelmien mukaan. Muutos pyrkii selkeyden lisäksi tehokkuuteen ja epäilemättä kustannussäästöihin: valtion tuottavuusohjelma tulee jatkossakin leikkaamaan TE-hallinnon

virkaileijoiden määrää (Brännare 2013). Yksilöllinen palvelu on kombinaatio saatavilla olevasta palveluvalikoimasta ja alueellisesta työmarkkinatilanteesta. TE-hallinnon palvelut ovat laaja-alaisia, mutta nykyinen nopea sykli korostaa entistä enemmän julkishallinnon asiakkaan omaa valistuneisuutta. Molemmat piirteet on varsin helppo nähdä uusliberalistisen ajattelutavan toteutumiksi työvoimahallinnossa.

5.2.2 Tapaus työpaja

Työpajat näyttäytyivät vuoden alussa avatuilla www.nuorisotakuu.fi -sivuilla ja esim. ministerien yhteiskirjeessä yhtenä keskeisenä nuorisotakuun toteuttajana. Työpajojen nähtiin olevan toiminnallisina oppimisympäristöinä hyvä paikka nuorille, jotka olivat vailla koulutusta, työpaikkaa tai kummankaan hankkimiseen tarvittavia elämäntaitoja. Työpajat saavat rahoituksensa opetus- ja kulttuuriministeriöltä ja siten ne ovat työ- ja elinkeinohallinnon näkökulmasta (usein) kunnallisia yhteistyötahoja ja palveluntarjoajia (TEM 2013b, 10).

Nuorten työpajatoiminnan tavoitteet vastaavat hyvin nuorisotakuun tavoitteita ja kattavat ne laajemmin kuin TE-toimistojen palvelut. Ministerien yhteiskirjeessä (TEM 2013d, 9) määritellään, että

Nuorten työpajat ovat yhteisöllisiä, toiminnallisia ja työvaltaisia oppimis- ja kasvuympäristöjä. Työpajat tukevat nuoren elämäntaitoja, sosiaalista vahvistumista, omatahtista yhteisöllistä kasvua ja tekemällä oppimista... Julkishallinnon palvelukokonaisuudessa työpajat ovat lähellä sosiaalialan palveluja ja avoimia koulutus- ja työmarkkinoita.

Näiden lisäksi työpajatoiminta ehkäisee nuorten syrjäytymistä ja ohjaa nuoria koulutukseen ja työmarkkinoille (TEM 2013b, 10).

TEM:n ohjeet nuorisotakuun toteuttamiseksi aiheuttivat kuitenkin tilanteen, jossa nuorten virta työpajoille tyrehtyi ja useat niistä pyörivät alkuvuoden puolityhjinä. Tämä oli yllätys, sillä työpajojen merkityksen oli selvästi oletettu nousevan jopa aiempaa keskeisemmäksi. TE-toimisto voi linjausten mukaan ohjata nuoren työpajalle työkokeiluun tai palkkatuetuun työhön. Työpaja voi tarjota myös työhönvalmennusta, työvoimakoulutusta ja olla alku

oppisopimuskoulutukselle. Palvelujen määrä vaihtelee työpajoittain. (TEM 2013a, 11–12.) Työkokeilu on palvelu, joka on ensisijaisesti tarkoitettu ammatillista koulutusta vailla oleville nuorille koulutus- ja työalan löytymiseksi (TEM 2013b, 4–5.) Työkokeilun tulee liittyä *aidosti nuoren suunnitelmissa olevaan alaan tai ammattiin* (TEM 2013b, 5).

Täydennyksessä työpajat nähdään erityisen sopivaksi palveluksi nuorelle, joka tarvitsee tavanomaista enemmän työnohjausta ja parannusta työelämävalmiuksiinsa. Mutta sitten ohjeisiin tulee rajoite, joka on vähentänyt merkittävästi nuorten virtaa työpajoille: nuori voi päästä työpajalle työkokeiluun, jos hän voi siellä kokeilla sitä ammattia tai ammattialaa, joka häntä kiinnostaa. (TEM 2013b, 10–11.) Lisäksi *jos työpajajakson sisältö ja tavoite on elämönhallinnan parantaminen tai yleisten työelämävalmiuksien kehittäminen, työkokeilu ei ole oikea palvelu*. Lause tämän jälkeen samainen kohta täsmentää: *Em. ei tarkoita sitä, ettei työkokeilussa ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen ohella voisi tavoitteena olla myös työelämävalmiuksien ja elämönhallinnan parantaminen* (TEM 2013b, 11). Koska ohje veisittää itsensä loppukaneetillaan, lienee TE-toimistojen ollut helpompi linjata tiukasti annettava palvelu kuin miettiä, milloin nuori on kykenevä työkokeiluun, jossa hänen elämönhallinnan taitojaan voidaan parantaa ja milloin hän ei ole.

Tämä linjaus oli syy nuorten tien katkeamiseen työpajoille. Jos nuorella oli vaikeuksia herätä joka aamu kouluun tai töihin – tai ainakin hän teki sen virheen, että toi tämän esille TE-toimistossa – hän kuului kuntouttavaan työtoimintaan, ei työpajalle. Tätä ei auta edes ministerien yhteiskirjeen (TEM 2013d, 9) toteamus, että työpajalla nuoren työkyky edistyy, ammatillinen kehitys saa tukea ja yksilövalmennus kehittää arjen hallintaa, sosiaalisia taitoja ja valmiuksia: kykyjä, joita tarvitaan työelämässä. Samainen kirje (TEM 2013d, 10) tuo esille sosiaali- ja terveydenhuollon vastuun syrjäytymisen ehkäisemisessä. Erityinen vastuu tästä on koulu- ja opiskelijaterveydenhuollolla. Samalla tavalla TEM:n ohjeistus on linjannut jatko-opinto-ohjauksen koulutuksen järjestäjän vastuulle (TEM 2013a, 12). TE-hallinto paikkaa edellisten ohjauksen tarjoajien verkkojen läpi pudonneiden nuorten tilannetta. Sen toimikenttä on määritelty pitkällä aikavälillä työelämään ohjaamiseksi: liian syvälle tipahtaneet ovat muiden palveluiden nostettavissa ennen kuin on TE-hallinnon vuoro.

Työpajojen tilanteesta nousi julkinen keskustelu. Keskustan kansanedustaja Aila Paloniemi ja Susanna Uusitalo kirjoittavat Helsingin Sanomiin mielipidekirjoituksen 3.3.2013, jossa he toteavat työkokeilun tulkinnan olevan liian tiukka työpajojen toimintaa ajatellen. Hei-

dän mukaansa työpajat toimivat monille nuorille ensimmäisenä kokemuksena toimivasta työyhteisöstä ja mahdollistavat pehmeän laskun työelämään. Paloniemi ja Uusitalo kritisoivat myös nuorisotakuun tavoitetta ehkäistä peruskoulusta valmistuvien syrjäytymistä, koska se heidän mukaansa muuttaa jo syrjäytyneiden aseman entistä vaikeammaksi. Lisäksi he katsoivat, että kaavailut oppisopimuskoulutuksesta syrjäytyneiden koulutusmuotona eivät ota huomioon näiden nuorten elämänhallinnan ongelmia, sairaushistoriaa ja huonoa psyykkistä vointia. Oppisopimuskoulutus on heille liian vaativa. Osastopäällikkö Tuija Oivo TEM:stä vastasi kirjoitukseen HS:n mielipidepalstalla 11.3.2013. Hän painotti ohjeistuksen linjausta, jossa todetaan, että nuoren täytyy käytännössä pystyä kokeilemaan häntä kiinnostavan alan työtehtäviä työpajalla työkokeilussa. Oivo myös huomauttaa, että palkkatukeen tehdyt muutokset antavat työpajoille aiempaa paremmat mahdollisuudet tehdä yhteistyötä yritysten kanssa ja siten tukea nuorten työllistymistä. Tällä Oivo ilmeisesti viittaa palkkatukeen tehtyyn lievennykseen, joka on täydennyksissä ilmaistu *laajennettiin työnantajien mahdollisuuksia siirtää tuella palkattu muun työnjärjestäjän (ns. käyttäjäyrittäjä) tehtäviin* (TEM 2013b, 6, 11). Täydennyksessä huomautetaan kuitenkin, että tästä voi syntyä ongelmia palkkatuen määrän suhteen, jos työpaja ei ole yritysmuotoinen (TEM 2013b, 11).

Sari Palm vastasi yhdessä Valtakunnallisen Työpajayhdistys ry:n toiminnanjohtaja Mari Ahonen-Walkerin kanssa 19.3.2013 Oivon kirjoitukseen. He toteavat, että Oivon käsitys työpajoista yrityksiin rinnastettavana työpaikkana pohjautuu väärään käsitykseen työpajoista. Heidän mukaansa työpaja on valmennusyksikkö, jossa nuorta ohjataan eteenpäin ja oppimisen välineenä käytetään oikeaa työtä ja työyhteisöä. Ahonen-Walker ja Palm katsovat, että *nykyaikaiset työpajat sijoittuvat julkisessa palvelujärjestelmässä koulutuksen, työvoimapalveluiden, sosiaali- ja terveystieteiden sekä nuorisotyön maastoon*. He toivovat, että tie työpajoille pidetään auki myös niille nuorille, joilla ei ole vielä selvää koulutus- tai työpaikkanäkemyksiä

Keskustelua työpajojen tilanteesta käytiin myös eduskunnassa. Kansanedustaja Raimo Piirainen (sd) jätti 14.3.2013 työministerille kirjallisen kysymyksen työpajojen tilanteesta. Hän esitti kritiikkiä TEM:n työkokeilulinjauksesta. Piiraisen (Eduskunta 2013a, 1–2) mukaan on yhteiskunnan varojen tuhlaamista jättää tyhjilleen palvelut, joissa voidaan räätälöidä nuoren tarpeisiin sopiva palvelupaketti, jossa nuori voi saada yhdeltä luukulta useita TE-hallinnon palveluita. Piirainen tulkitsee, että TEM:n linjaus on lakitekstiä tiukempi.

Ministeri Ihalaisen (Eduskunta 2013a, 3) vastaus toteaa lähes samat asiat kuin Oivo: työkokeilu on työpaikalla tapahtuva palvelu, jolla henkilön ammatinvalinta- ja uravaihtoehtoja selkiytetään ja tuetaan työmarkkinoille paluuta. Työpajoillekin asetetaan tällöin edellytykseksi, että niiden tulee pystyä tarjoamaan työkokeilu aidossa työympäristössä. Ministeri kertoo myös ohjeistuksen toteamuksen, että jos nuori tarvitsee elämänhallinnan parantamista, työkokeilu ei ole oikea palvelu, vaan nuori tulisi ohjata uravalmennukseen tai kuntouttavaan työtoimintaan.

Vihreiden kansanedustaja Outi Alanko-Kahiluoto (Eduskunta 2013b) teki nuorisotakuun tavoitteiden vastaisesta ohjeesta kirjallisen kysymyksen 3.4.2013. Alanko-Kahiluoto ottaa esille paljon samoja asioita kuin Piirainen, mutta hän haluaa tuoda esille ohjeistuksen ”ajatusvirheitä”. Kansanedustaja ihmettelee, miksi kokemus toisen alan työstä ei ole arvokasta, jos se saa nuoren oivaltamaan, ettei kyseinen ala ole häntä varten – tämä on merkityksellistä tietoa, koska useilla nuorilla ei ole käsitystä heitä kiinnostavasta alasta. Hän pitää myös outona ohjeista nousevaa käsitystä, että nuori, joka ei tiedä itseään kiinnostavaa alaa, olisi kuntoutuksen tarpeessa, sillä hänet ohjataan kuntouttavaan työtoimintaan, jos hänellä on elämänhallinnan ongelmia – samasta asiasta Ahonen-Walker on huolissaan Ylen jutussa työpajojen hiljentymisestä (Eskonen 2013a).

Alanko-Kahiluoto pitää nuorisotakuun tavoitteiden vastaisena ohjetta, jonka mukaan jo ammatillisen koulutuksen päässyt nuori pääsee työpajalle vain jos työttömyys on pitkittynyt. Ministeri Ihalainen (Eduskunta 2013b, 3–4) toteaa 23.4.2013 päivätyssä vastauksessaan, että työministeriö ja Valtakunnallinen työpajayhdistys ry ovat keskustelleet työpajojen tilanteesta. Aiemmasta poiketen hän linjaa, että työkokeilu tulisi tehdä *ensisijaisesti* alan tai ammatin mukaisissa tehtävissä ja jos tällaista paikkaa ei löydy, työkokeilu voidaan järjestää työpajalla, mutta tällöin on sovittava siitä, mitä tällaisella työkokeilulla tavoitellaan. Työkokeilu on kuitenkin edelleen ammattitaidottoman palvelu, vastavalmistuneille ja ammatillisen koulutuksen saaneille palveluita ovat työnvälitys työnhakuvalmennus ja *rekrytointitukena* myönnettävä palkkatuki. Vastavalmistuneiden kohdalla TE-toimiston tulee ensin selvittää, onko työllistyminen suoraan tai palkkatuella mahdollista, vaikka työkokeiluun on mahdollista päästä sellaisen vastavalmistuneen, joka ei ole valmistunut suoraan tiettyyn ammattiin.

Työministeri Ihalaisen vastauksen jälkeisenä päivänä TEM antoi uuden työkokeilun järjestämistä täsmentävän ohjeen, jossa ministeriö (TEM 2013f) linjaa työkokeilujen ja työpajojen välistä suhdetta uudelleen ja jonka sisältö vastaa ministerin vastausta. Kuten aiemminkin, teksteistä saa vaikutelman, että niitä on kirjoitettu kieli keskellä suuta, jottei sanamuoto olisi vahingossakaan liian salliva:

***Työpajojen näkemyksen mukaan...** TE-toimistojen vaihteleva säännösten ja ohjeiden soveltaminen ovat vähentäneet nuorten ohjautumista työpajoille... Myös TE-palvelurakenteeseen tulleet muutokset ovat vaikuttaneet siihen, että asiakasohjauksessa työpajoille on alkuvuonna ollut ongelmia...*

*Ammatillista koulutusta vailla olevan nuoren kohdalla työkokeilun ensisijainen tavoite on löytää nuorelle sopiva koulutusvaihtoehto... **Tavoitteena on**, että työkokeilun jälkeen nuori hakeutuisi joko oppilaitosmuotoiseen ammatilliseen koulutukseen tai oppisopimuskoulutukseen...*

*Jos nuorella on jo tiedossa ala tai ammatti, jossa hän haluaisi työskennellä, työkokeilu tulee ensisijaisesti pyrkiä järjestämään kyseisen alan tai ammatin mukaisissa tehtävissä... Nuori voidaan ohjata työkokeiluun työpajalle, **jos työpajalla voi käytännössä kokeilla** kyseisen ammatin tai ammattialan työtehtäviä...*

*Jos kyseisen alan tai ammatin mukaisia työtehtäviä tarjoavaa työkokeilupaikkaa ei löydy, työkokeilu **voidaan järjestää** myös muissa tehtävissä **esimerkiksi työpajalla**... Työkokeilun **tulee aina tukea koulutukseen hakeutumista**.*

*Työkokeilun järjestäminen ei edellytä, että nuori tietää tulevan ammattinsa tai alan, jolla haluaa työskennellä, vaan näitä asioita voidaan selvittää työkokeilun avulla. **Tässä tarkoituksessa esimerkiksi työpajat** voivat tarjota nuorelle mahdollisuuden kokeilla erityyppisiä työtehtäviä ja siten auttaa häntä löytämään alan tai ammatin, joka nuorta kiinnostaa. (TEM 2013f, 1–2. Vahvennukset TK)*

Käytetty kieli on varsin kiinnostavaa. Näkemys ohjauksen ongelmista halutaan vyöryttää työpajoille ikään kuin ministeriö yhä ilmoittaisi olevansa toista mieltä, vaikka linjausta muuttaakin. Kuitenkin samalla myönnetään (ensimmäistä kertaa), että TE-palveluiden organisaatiomuutos nuorisotakuun kanssa yhtä aikaa on tuottanut ongelmia. Vaikka käyty keskustelu on vaikuttanut TEM:n linjauksiin, työpajat halutaan esittää yhtenä mahdollisena palveluntarjoajana: esimerkiksi työpajat toistuu tekstissä useamman kerran. Lisäksi ohjeissa halutaan muistuttaa todellisesta päämäärästä, joka ohittaa työpajoilla oleskeluajan. Nuorten on tarkoitus päätyä koulutukseen tai töihin.

Yle uutisoi muuttuneesta ohjeistuksesta 2.5.2013. Uutisesta saa mielenkiintoisen kuvan ministeriön kyvystä kirjoittaa ohjeita. Tuija Oivo (2013) totesi aiemmin keväällä mielipi-

dekirjoituksessaan, että nuorisotakuun ohjeita valtakunnallisille ja paikallisille toimijoille kirjoitettiin yhdessä työmarkkinajärjestöjen, Suomen kuntaliiton ja Suomen nuorisoyhteistyö Allianssin kanssa. Ylen jutussa hallitusneuvos Päivi Kerminen TEM:stä myöntää, ettei ministeriössä osattu ajatella, että TE-toimistot tulkitsisivat annettuja ohjeita siten, että vaila tulevaisuudensuunnitelmia olevia nuoria ei enää ohjattaisi työpajoille. Työpajojen merkitystä uutisessa halutaan korostaa paikkana, jossa nuori ei ole toimeton ja josta OKM:n selvityksen mukaan yli 70 % jatkaa työhön, koulutukseen tai kuntoutukseen (Eskonen 2013b). Uutisen luvut kertovat, että Täsmennyksissä implikoituva epäilevä asenne työpajojen työtä kohtaan ei perustu tutkimustuloksiin niiden työstä.

Työpajan tapaus osoittaa, kuinka vaikeaa monihallinnollinen yhteistyö voi olla. Työpaja on toimintamuodoltaan useamman eri alan risteymä ja sellaisena se muodostaa yhteistyötahon, joka ei helposti sovellu tehtävänkuvansa tarkistaneelle ja kiteyttäneelle TE-toimistolle ongelmitta kumppaniksi. Tämä on sinällään outoa, koska aiemmin valtaosa nuorista ohjautui työpajoille TE-toimistoista. Nuorisolaki edellyttää, että kunnissa on nuorten ohjaus- ja palveluverkosto, johon kuuluu edustajat opetus-, sosiaali-, terveys- ja nuorisotoimesta. Moniammatillinen yhteistyö on tärkeä osa nuorisotakuuta ja sitä käsitellään myös Linjauksissa (TEM 2013a, 11–13) alueena, johon tulee tehdä satsauksia.

Uusliberalistisessa ajattelussa on alusta asti vieroksuttu hyvinvointivaltiosysteemiä, joka takaa turvan ja elämän kansalaiselle, joka ei tuota mitään. Rose (2010, 100) kirjoittaa, kuinka uusliberalistinen ajattelu näkee sosiaaliturvan olevan riippuvuutta. Miller & Rose (2010, 118) toteavat, että uusliberalistinen kirjoittelu näki hyvinvointivaltion rappeuttavan moraalin, koska valtio piti yksilöstä huolta, eikä yksilö itse. Aktiivinen kansalainen pyrkii omilla toimillaan maksimoimaan elintasonsa, eikä passiivisesti ole riippuvainen solidaarisuuden hedelmistä. Yhdysvalloissa kehityskulku johti vuonna 1996 voimaan tulleeseen lakiin *The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*. Aiemmin köyhille annettu perusturva vaihtui tilapäiseen avustukseen (Hänninen 2010, 398).

Suomessa ei olla näin pitkällä, mutta henkilökohtaisen vastuun ja epäonnistumisen ja ennen kaikkea vastikkeellisen sosiaaliturvan vaateet ovat nousseet aiempaa vahvemmin esille. Sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko (Ilkka 2013) esitti elokuussa 2013, että työttömän tulisi osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan vaikkapa työpajalla. Lokakuussa keskustan puheenjohtaja Juha Sipilä (2013) oli samoilla linjoilla nuorten syrjäytymisen suh-

teen. Hänen mukaansa *Tarvitaan täsmätoimia, huolenpitoa ja aitoa välittämistä... kyse on ennen kaikkea arvoista ja asenteista*. Kuin uusliberalismin äänitorvena Sipilä toteaa, että toimeentulotuen myöntäminen on kunnille liian helppo ratkaisu, nuorille pitäisi osoittaa paikka yhteiskunnassa ja että toimeentulotukijärjestelmä passivoi. Siksi rahallinen tuki tulisi kytkeä työnteon velvoitteeseen. Keskustalaisesta politiikasta Sipilä nostaa esille oman vastuun, kyvyn olla omatoiminen ja kantaa vastuuta itsestä ja muista.

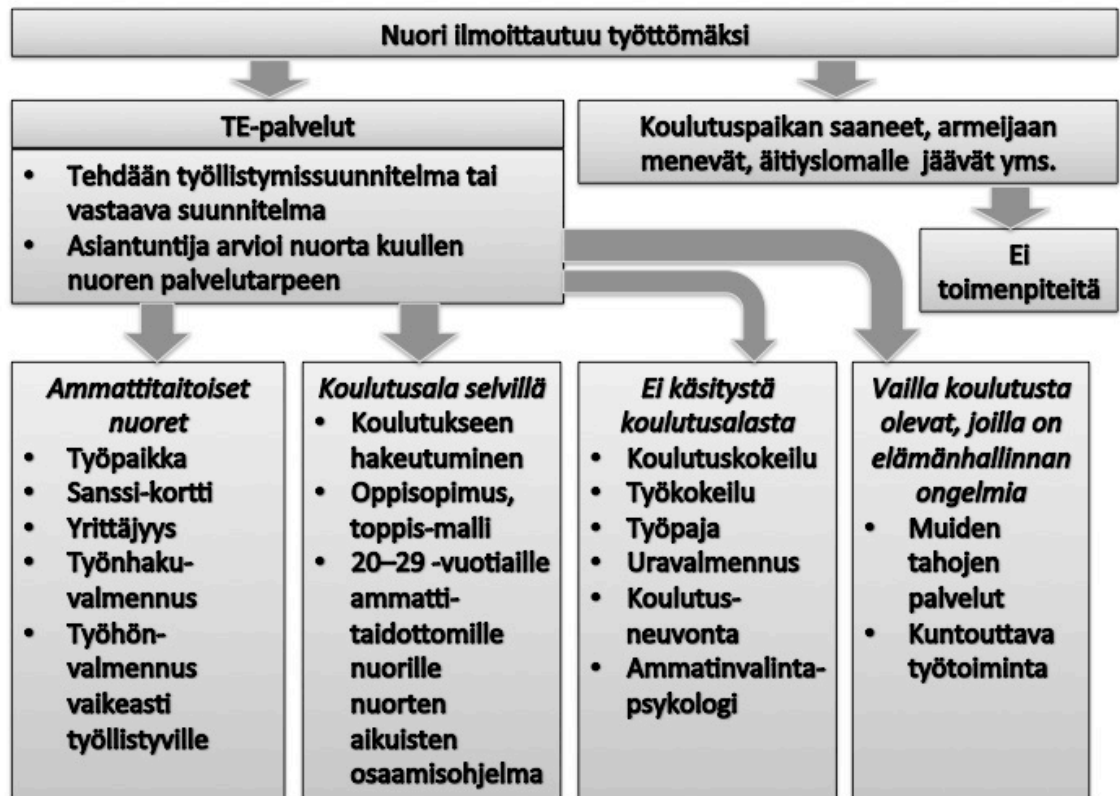
Tällainen ajattelu vaikuttaa kiertyvän takaisin palkattoman harjoittelun tapaiseen järjestelmään. Syntyy musta visio luotaantyöntävästä, vain velvoittavasta sosiaaliturvasta, jonka kurinpidon varassa kukaan ei halua elää. Äärimmäisessä muodossaan tällainen ajattelutapa luokittelee ihmiset liian yksinkertaistavalla tavalla ja unohtaa yksilölliset tilanteet. Tämä näkyy työpajoihin liittyvissä ongelmissa. Nuori, jolla on elämänhallinnan ongelmia, ei sijoitu siististi ennalta määriteltyyn kategoriaan, vaan hän oikeasti vaatii aikaa, huomiota ja kunnioitusta eli oikeaa ohjausta, jossa hänen yksilölliset tarpeensa voidaan ajan kanssa käydä läpi. Liukuhihnomainen aktiivisen valistuneen kansalaisen koneisto ei toimi nuoren kanssa, joka ei tunne kasvottoman ison organisaation palveluja ja osaa vaatia niitä. Hänen on vaikea olla julkishallinnon kumppani, joka voi vaikuttaa oman elämänsä kulkuun.

Vaikka oikein valitseminen ja vapaus valita näyttäytyvät Rosen mukaan keskeisinä mantroina uusliberalistisessa ajattelussa, kuinka paljon valintoja on mahdollista tehdä? Yksilöllisyys, osallistaminen ja kumppanuus voivat jäädä vain hyviksi aikeiksi. Kouvoson (2011, 213) mukaan OECD:n vaatimukset näkyvät suomalaisessa julkishallinnossa: kansalainen on valtion asiakas ja palveluiden kuluttaja, ei poliittisen tahdon lähde. Jatkuva riskien hallinta ja siihen liittyvä arviointi voivat pahimmillaan hukuttaa periaatteissa kuulutetun dialogin ihanteeksi, jossa asiakasta arvioidaan asiantuntijavallan näkökulmasta. Satkan (2011, 75–80) mukaan esim. varhaisen puuttumiseen kuuluu keinona puhuttelu, jossa näpistelystä kiinni jäänyt nuori joutuu vanhempiensa kanssa viranomaisen puhuteltavaksi. Pyrkimys on herättää vanhemmissa vastuun tunne. Lasta saatetaan pelotella tulevaisuuden kuvilla. Apuna käytetään myös häpeän tunnetta. Puhuttelulla pyritään herättämään itsehallintaa ja normalisoimaan kohteiden käytöstä. TE-hallinnon sanktiot ovat rahallisia. Työtön, joka ei toimi vaaditulla tavalla, menettää toimeentulonsa. Saastamoinen (2010, 241) kirjoittaa, että suomalainen työelämä on korostanut pärjäämistä, selviämistä ja itsellisyyttä. Tällaisiin ominaisuuksiin kietoutunut työidentiteetti on epäilemättä kokenut häpeää joutuessaan työttömäksi. Joskus kuuleekin työvoimatoimistoja luonnehdittavan nöyryyttämiskoneistoksi.

5.3 Nuorisotakuu, TE-hallinto, hallinta ja aktiivinen kansalaisuus

Nuorisotakuu muodostaa koneiston, joka toimii Rosen kuvaileman (2010, 147, 235) psykiatrisen riskien hallinnan mallin tavoin ja joka pohjautuu palveluista koostuviin toimenpiteisiin. Nuorisotakuun periaatteena toimii nuoren mahdollisuus vaikuttaa oman elämänsä kulkuun. TEM:n ohjeistuksessa nousee kuitenkin vahvasti esille, kuinka TE-hallinnon asiantuntija tekee arvion nuoren palvelutarpeesta. Tämä vastaa Rosen (2010, 147) riskien hallinnan mallia: arvio, luokittelu ja toimenpiteet.

Ohjeistuksissa nuoria luokitellaan moni eri tavoin, mutta rivien välistä esiin nousee malli, jossa luokittelu pohjautuu nuoren omatoimisuuden tasoon. Olen pyrkinyt hahmottelemaan implikoidun asiakasjaottelun ensisijaisine palveluineen oheiseen kuvaan (KUVA 4). Ihanneasiakas on omatoimisesti työnhakuun ja koulutuksen etsimiseen pystyvä nuori, jolle voidaan tarjota minimaalinen, kustannustahokas palvelu. Yleensä tällä nuorella on jo ammatti. Hänen työllistymistään voidaan edistää Sanssi-kortin palkkatuella tai hänelle voidaan antaa työnhakuvalmennusta. Nuorella on mahdollisuus myös ryhtyä yrittäjäksi. Toisen asteen koulutusta vailla olevista parhaassa asemassa ovat ne, joilla on jo käsitys heitä kiinnostavasta alasta. He hakeutuvat oppilaitoksiin, oppisopimuskoulutukseen tai voivat nuorisotakuun voimassaolon aikana hakeutua nuorten aikuisten osaamisohjelman koulutuksiin. Ne nuoret, joilla ei ole käsitystä heitä kiinnostavasta koulutusalaista, voivat omaa elämänsuuntansa varten saada erilaisia palveluita: koulutus- ja työkokeilu, työpaja, uravalmennus tai koulutusneuvonta sekä ammatinvalintapsykologi ovat näiden nuorten tukena. Arvioinnin kannalta vaikeimpia ja jollain tapaa luokituksen alimmalla tasolla ovat nuoret, joilla on elämänhallinnan ongelmia. Heidät ohjataan muiden viranomaistahojen palveluiden äärelle tai kuntouttavaan työtoimintaan, jotta heistä tulee TE-palvelujen asiakkaiksi kykeneviä. Omatoimisuus on osa aktiivisen kansalaisen ydintä, joten luokittelun voi nähdä lähtevän tästä ihanteesta. Toisaalta voidaan sanoa, että mitä vähemmän itseohjautuva nuori on, sitä heikommin hän on onnistunut riskien hallinnassa.



KUVA 4. TEM:n ohjeiden implikoima malli nuorten asiakassegmenteistä ja heidän ensisijaisista palveluistaan.

Nuorisotakuun todetaan pohjautuvan Public–Private–People–Partnership-malliin. Tämä jää oikeastaan toteamuksen tasolla, eikä sitä avata muuta kuin toteamalla, että nuoret ovat itse aktiivisia toimijoita ja tulevaisuutensa tekijöitä (NYT-työryhmä 2012, 1). Lyhyt luonnehdinta yhdistää tässä tutkielmassa hallinnan, yksilöllisyyden ja talouden sekä aktiivisen kansalaisen käsitteet riskien hallintaan. P–P–P–P-malli ottaa julkishallinnon asiakkaan kumppaniksi: samalla se pyrkii vähentämään julkishallinnon kuluja, koska tällaisen kumppanin oletetaan olevan valistunut kansalainen, joka pyrkii vaikuttamaan itseään koskeviin asioihin ja siten tuntee saamansa palvelujen luonteen (Häikiö 2005, 27–28; Moilanen 2011, 280). Aktiivinen kansalainen on kuitenkin ytimessään itseohjautuva ja on sisäistänyt yhteiskunnassa vallitsevan työllistyvän, tuottavan kansalaisuuden ihanteen. Tällainen TE-hallinnon asiakas siis pyrkii itseohjautuvasti työllistymään. Ihannetapauksessa hän ei juuri tarvitse palveluita. Arvojen sisäistäminen on hallintaa: kansalainen toimii yhteiskunnan arvojen, moraalien ja tavoitteiden mukaisesti halliten itse itseään yhteiskunnassa vallitsevan ilmapiirin mukaisesti. Tällöin julkishallinnon tarve vähenee ja toiminta tehostuu.

TE-hallinnon toimenpiteet nuorisotakuun toteuttamiseksi sisältävät tällaisen ihanneasiakkaan kuvan. Vastapuolena sille ovat asiakkaat, jotka eivät ole valistuneita tai aktiivisia. Näihin ohjeistus viittaa usein puutteen sanastolla: nuorella on tai ole valmiuksia tai edellytyksiä. Nämä nuoret päätyvät voimakkaamman ohjailun ja toimenpiteiden pariin. Koska ohjeissa mainitaan usein TE-hallinnon palvelut kalleusjärjestyksessä, on selvää, etteivät nämä nuoret täytä ihanneasiakkuuden mittaa. He pääsevät siten asiantuntijoiden ohjaukseen, jossa heille opetetaan taitoja, joilla aktiivinen kansalaisuus on mahdollista tavoittaa: he oppivat kartoittamaan omia kykyjään ja ominaisuuksiaan löytääkseen itselleen polun kohti työelämää. Rosen (2010, 86, 89, 162) mukaan tämä on nykyaikaisen, uusliberalistisen hallinnan muoto. Taitoja opettamalla nuoret pyritään sisäistämään oikeat arvot ja toimintatavat, joilla he kykenevät itsehallintaan. Jälleen kerran syntyy julkistaloudellisia säästöjä.

Perinteinen kansalaisuuden malli painotti oikeuksien ja velvollisuuksien yhdistelmää. Tässä tutkielmassa tarkasteltiin nuoren oikeuksia ja velvollisuuksia. Pintatasolla molempia näyttää olevan yhtä paljon. Väitän silti, että malli ei ole perinteisen kansalaisuuden määrittelyn, vaan aktiivisen kansalaisuuden velvoittavuuden aluetta. Nuorisotakuu pyrkii aiempaa vahvemmin nuoren kontrolloimiseen. Hänen tulee olla yhteydessä TE-toimistoon vähintään kerran kuukaudessa ja väliajatkain tulee tehdä tehtäviä, olla aktiivinen ja myötämielinen laaditun työllisyysuunnitelman tavoitteille. Sanktiot väärin-toimisesta vievät toimeentulon. Tällaisessa systeemissä kurinpidon ja velvoittamisen ilmapiiri on oikeuksia suurempaa. Oikeuksia saa, jos ne edistävät määriteltyä tavoitetta, työllisyyttä. Saastamoi-
sen (2010) mukaan aktiivinen kansalaisuus sisällyttää itseensä itsehallinnan ja vastuun ulottuvuudet. Epäonnistuminen on yksilön vastuulla. Hän on epäonnistunut uusliberalistisen ajattelun vaatimassa riskien hallinnassa, valinnut väärin. Syy ja seuraus ovat yksilön vastuulla. Taustalla voi nähdä uusliberalistisen ajattelun, jolle sosiaaliturvan varassa elävä kansalainen on passiivinen ja odottaa valtion huolehtivan hänestä. Aktiivinen kansalainen pyrkii itse maksimoimaan oman kapasiteettinsa ja pitämään osaamisensa kilpailukykyisenä.

Työkokeiluun liittyvä keskustelu nosti esille kilpailukyvyyn merkityksen. Vaikka palkattoman harjoittelun poistuminen ja sen tilalle tullut palkkatuki vaikuttaa korostavan työnhakijan osaamisen arvoa, voidaan tämä tulkita toisin. Yhteiskunta on tehnyt ison taloudellisen panostuksen nuoren koulutukseen. Aiemmin työharjoitteluiden myötä työmarkkinat saivat

osaavaa, ilmaista työvoimaa valtion kustannuksella. Palkkatuen myötä valtio ei enää kustanna tätä. Nyt nuoren on itse pystyttävä etsimään palkallinen työpaikka, johon työnantaja voi saada palkkatukea. Näitä paikkoja on oletettavasti vähemmän kuin työharjoittelupaikkoja, mikä korostaa yksilön kilpailukyvyn merkitystä. Tilanne ei ole työmarkkinoille yhtä otollinen kuin aiemmin, mutta linjaus on tehty yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Toki harjoittelijoiden vähentyminen säästää resursseja jatkuvalta perehdyttämisen ja ohjauksen tarpeelta. Lisäksi harjoittelupaikkojen jakauma oli vääristynyt julkisen talouden alueelle, missä tulevaisuudessa tulee avautumaan aiempaa vähemmän työmahdollisuuksia vastavalmistuneille.

Vaikka yksilöllisyys ja nuoren tarpeet ovat nuorisotakuun lähtökohtia, niiden asema jää kovin häilyväksi. P–P–P–P-malliin liittyvässä kirjallisuudessa yksilöllinen palvelu ei ole asiakaskumppanuuden päämäärä, vaan tehokkaiden palveluiden aikaansaaminen. Uusi laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta rajasi TE-hallinnon palvelut kaikille asiakasryhmille samanlaisiksi. Räätelöityä yksilöllistä palvelua voidaan toteuttaa palveluita yhdistämällä sekä alueellisen työmarkkinatilanteen ehdoilla. Talouden reunaehdot vaikuttavat yksilöllisen palvelun toteutumiseen. Koska ihanteeksi on nostettu omatoimisuus, yksilöllinen palvelu tuskin toteutuu kaikkien asiakkaiden kohdalla. Yksilöllinen palvelu myös vaatii asiakkaalta valistuneisuutta. Toisaalta osa palveluita tarvitsevista ei niitä halua.

Työpaja-keskustelun kautta on nähtävissä, että yksilöllisyys on ongelmallista, koska asiakkaan luokitteluun tiettyyn kategoriaan ja tietyn julkishallinnon palveluun voi osoittautua vaikeaksi. Yksinkertaistavassa kategorioinnissa on kuitenkin vaaransa. Hallinnan analyysin kirjallisuus ottaa synkeimpänä esimerkkinä esille natsi-Saksan. Ball (2013) on viime aikoina pohtinut koulutukseen sisältyviä luokitteluja, jotka pohjautuvat usein kyvykkyyden mittaamiseen. Hän näkee erityisopetuskeskustelussa viitteitä leimaamiseen ja jopa yhteiskunnan ulkopuolelle sulkemiseen, koska tietyin kriteerein jokin ihmisryhmä voidaan osoittaa yhteiskuntajärjestykselle vaaralliseksi riskiryhmäksi. Siksi on tärkeää, että aktiivisen kansalaisen käsite säilyy kaikille avoimena tavoitteena ja mahdollisuutena, ei poissulkevana kategoriana. Nuorisotakuun koneistonkin on syytä pitää palvelut löyhästi määriteltynä.

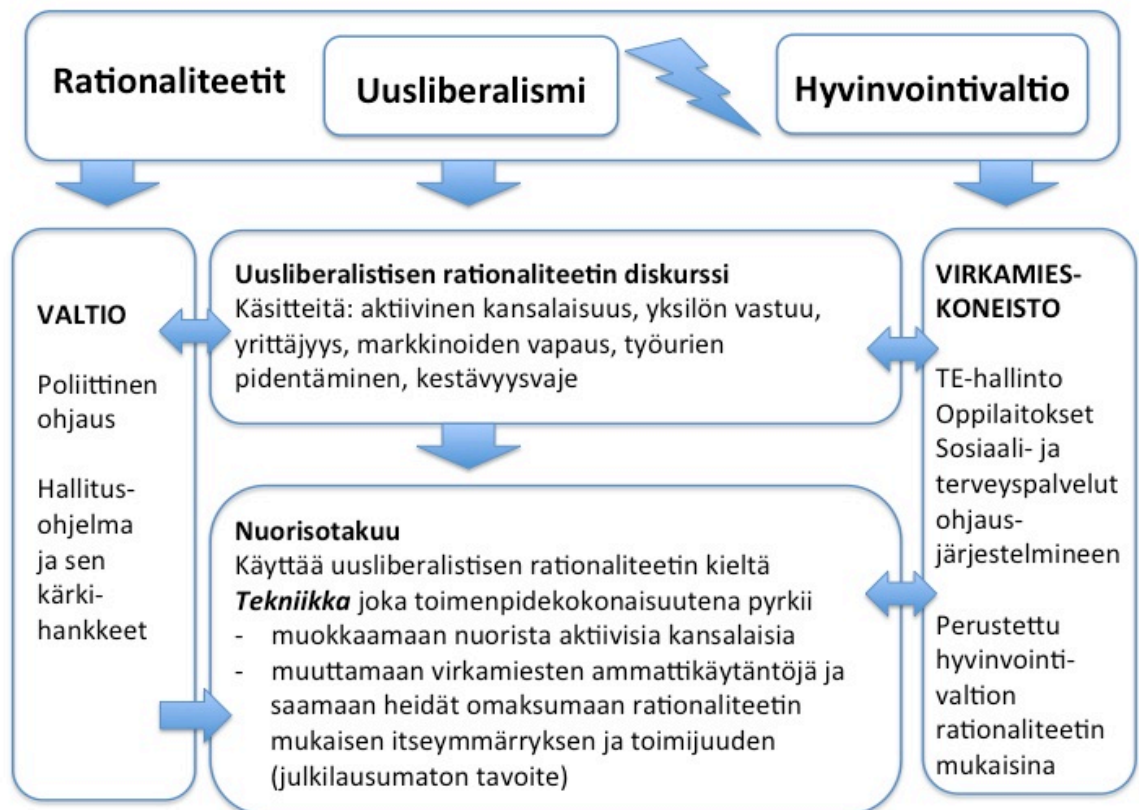
Ohjauksella on osansa aktiivisen kansalaisuuden luomisessa ja sen arvojen välittämisessä nuorille. Opinto-ohjaajien tehtävä on saada nuori koulutukseen ja työelämään, nykyisin aina vain nopeammin. Työuria tulee hallitusohjelman (Valtioneuvoston kanslia 2011, 7)

mukaan pidentää alusta, keskeltä ja lopusta ja näihin kaikkiin ohjausjärjestelmällä on mekanisminsa. Thomsenin (2007, 237) mukaan opinto-ohjaajat opettavat nuorille itsehallinnan teknologioita. Ohjaus välittää tietoa siitä, mikä on normaalia, kuinka yhteiskuntaan osallistutaan ja se vahvistaa itseymmärrystä niistä kyvyistä, joilla yhteiskunnassa pärjää. Thomsen (2012, 214–215) kuitenkin kieltää, että ohjaus olisi hallintaa, koska sen kohteet voivat kieltäytyä toimimasta odotetulla tavalla esim. jättää annetut tehtävät tekemättä. Kuten Kaisto (2010, 28) kirjoittaa, hallinta onnistuu vain, jos sen kohteet käyttäytyvät odotetulla tavalla. Nuorisotakuun ohjeisiin liittyy pitkä selostus työmarkkinatuen ehdoista ja sanktioista, jos asiakas ei käyttäydy velvoitteiden mukaisesti. Ohjeistus myös viittasi itsessään subjektien vastarintaan todetessaan nuorten omatoimisen työskentelyn motivoinnin olevan vaikeaa.

Nuorisotakuu näyttäytyy tekniikkana, joka pyrkii tuottamaan uusliberalistisen rationaliteetin mukaista aktiivisen kansalaisuuden subjektiutta. Olen pyrkinyt tiivistämään analyysin myötä piirtyneen rationaliteetin ja tekniikan suhteen KUVAAAN 5. Lähtökohdaksi voidaan tällöin hallinnan analyysin kirjallisuuden pohjalta hahmottaa uusliberalistisen ja hyvinvointivaltio-ajattelun ristiriita. Uusliberalistinen rationaliteetti sanastoineen ja arvoineen on siirtynyt valtion päätösten tasolta toimenpidekokonaisuudeksi, nuorisotakuuksi, jonka kautta se pyrkii muokkaamaan nuorten subjektiutta ja samalla muokkaamaan myös toimijoiden identiteettiä. Diskurssin paikantaminen kuvaan on vaikeaa, koska tosiasiallisesti diskurssit toimivat niin rationaliteetin kuin tekniikan tasolla ja törmäävät virkamieskoneiston ja valtion käyttämiin muihin diskursseihin. Olen pyrkinyt korostamaan diskurssin merkitystä rationaliteetin luoman totuusjärjestelmän keinona: keskeinen sanasto määrittelee, kuinka asiat ilmaistaan ja kuinka niistä puhutaan sekä samalla sen, mistä vaietaan.

Uusliberalistinen sanasto oli käytössä niin hallitusohjelmassa kuin nuorisotakuuseen liittyvässä kirjallisessa aineistoissa sekä nuorisotakuuseen liittyvässä yhteiskunnallisessa keskustelussa. Suurimpaan ristiriitaan joutuu virkamieskoneisto, jonka perusta on hyvinvointivaltion rationaliteetissa. Vaikka tämän tutkielman aineiston pohjalta ei ole ollut mahdollista perehtyä TE-hallinnon asiantuntijoiden asemaan, voidaan hallinnan analyysin teorian pohjalta todeta, että TEM:n ohjeistus nuorisotakuun toteuttamiseksi ja laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta muokkaa myös näiden toimijoiden itseymmärrystä ja käsitystä tehtävästään. Satkaan (2011, 66, 88) viitaten on todennäköistä, että muutos ei ole kaikille työntekijöille helppo ja että se aiheuttaa moraalista, tiedollista ja oikeudellista kitkaa. Ai-

neistossa oli viitteitä vastarinnasta, joka voi osaltaan johtua uuden ja vanhan toimintatavan ja niihin liittyvien rationaliteettien ristiriidoista. Nuorisotakuun taustalla on kuitenkin muuttunut lainsäädäntö, joka tulee muuttamaan TE-hallinnon ammattikäytäntöjä. Nuorisotakuu itsessään on määräaikainen hanke, mutta se muodostuu TE-hallinnon palveluista, jotka on kirjattu lakiin.



KUVA 5. Uusliberalistinen rationaliteetti ja nuorisotakuu sen tekniikkana.

Vaikka nuorisotakuu näyttäytyy uusliberalismin tekniikkana, se ei voi kuitenkaan pakottaa ketään aktiiviseen kansalaisuuteen. Tosiasiallisesti menestynyt, oikein valinnut aktiivinen kansalainen ei edes joudu TE-hallinnon asiakkaaksi kuin poikkeustilanteissa. Rationaliteettien ja tekniikoiden suhteen on tärkeä muistaa verbi pyrkiä. Niiden kohteena olevat subjektit voivat kieltäytyä tarjotusta itsehallinnasta ja subjektiudesta. Toisaalta voidaan kysyä, kuinka paljon vastarintaan jää mahdollisuuksia, kun tietyn rationaliteetin käytännön toteuttamistavat, tekniikat ottavat yhä laajemman osan yhteiskunnan ohjausjärjestelmistä haltuunsa. On vaikea paeta kokonaisuutta, jonka sisällä elää.

6 POHDINTA

Tutkielmassa pureuduttiin TEM:n ohjeistuksiin hallinnan analytiikan näkökulmasta, etenkin Nikolas Rosen ajatuksia hyödyntäen. Pyrkimyksenä oli tavoittaa, millaisen koneiston ohjeistus muodostaa ja millaista kansalaisuutta se tuottaa. Koneisto sanana antaa vaikutelman tehdasmaisesta toiminnasta ja tehokkuudesta. TE-hallinnon nuorisotakuuta toteuttava koneisto muodostuu lain kirjaamista palveluista ja niiden reunaehdoista, hallinnossa työskentelevistä asiantuntijoista, TEM:n nuorisotakuuta varten erikseen antamista palvelujen soveltamisohjeesta ja niiden tulkinnasta sekä hallituksen kärkihankkeelleen myöntämästä lisärahoituksesta. Aktiivisen kansalaisuuden kysymys tutkielmaan nousi itse aineistosta ja se osoittautui aineiston analyysin kannalta keskeiseksi. Aineistosta ja tausta-aineistosta nousi esille myös Public–Private–People–Partnership-malli, joka aktiivisen kansalaisuuden tavoin oli esitetty dokumenteissa itsestään selvänä käsitteenä. Analyysissä kuitenkin osoittautui, että nämä käsitteet olivat nuorisotakuun rationaliteetin luonteen kannalta äärimmäisen paljastavia. Keskeiset käsitteet olivat ”näkyvillä piilossa”.

Koska kyseessä oli virkamiesvoimin tuotettu kirjallinen aineisto, ei tässä tutkielmassa pohdittu, kuinka tavoiteltu subjektiivis todellisuudessa toimii. Painopiste oli tekstien tuottamassa todellisuudessa: ohjeiden muovaamassa kuvassa siitä, mitä ja millä keinoin jotain tavoitellaan. Aineiston analyysin välineenä toimi diskurssianalyysin mukainen tiheä lähiluenta ja teemoittelu. Tärkeänä apuna toimi teoreettinen pohdinta virkamieskielen luonteesta. Virkamieskieli on itsessään hyvin tiheää kieltä ja sen teksti on suunnattu asiantuntijoille. Tekstin analysoinnissa ulkopuolisen asema tuottaa määrätynlaista päänvaivaa, koska itsestäänselvyyksinä viitatus asiat ovat lukijalle tuntemattomia. Itsestäänselvyudet ovat kuitenkin usein vallan piiloutumispaikkoja ja diskurssianalyysissä siksi tärkeitä ottaa huomioon. Virkamieskielen perusluonteeseen kuului monia hallinnan tekniikoita ja tietoisuus näistä

oli tärkeää aineistoa luettaessa. Merkityksiin pääsee syvemmälle kiinni, kun ymmärtää, mikä on tälle tekstilajille tavanomaista ilmaisua. Samalla kirjoittaja pysyi valveilla näennäisen viattomien ja näennäisesti vähemmän tärkeiden käsitteiden suhteen.

Tutkielman teoreettisena viitekehystenä toimi hallinnan analytiikka. Se mahdollistaa hyvin syvälle menevän analyysin hallinnan toimintatavoista. Tutkielmassa hallinnan analytiikasta oli käytössä muutama valikoitu käsite, joiden avulla aineistoa pyrittiin tulkitsemaan. Käsitteet osoittautuivat kuitenkin varsin haasteellisiksi ja niiden merkitys avautui vasta aineiston yksityiskohtaisemman analyysin kautta. Nuorisotakuu tekniikkana ei ollut vaikea asia hahmottaa, mutta sen nimeäminen tietyn rationaliteetin tekniikaksi vaati perusteellista analyysiä tekniikkaan sisältyneistä arvoista, sanastosta ja tavoitteista. Vasta tämän jälkeen oli mahdollista todeta, mitä rationaliteettia nuorisotakuu pyrkii toteuttamaan.

Tulkinnan apuna oli kaksi tapaustutkimusta, hallinnan analytiikan näkökulmasta kirjoitetut analyysit, mitkä auttoivat paneutumaan ilmiöihin pelkkää teoriaa konkreettisemmin paralleelien avulla. Hallinnan analytiikka on monimuotoinen ja varsin vaikea suuntaus, eikä se kirjoittajalle ole ollut mitenkään helppo teoria kokonaan uuteen tieteenkenttään tutustuesssa. Vajavaisesti käytettynäkin on se on ollut antoisa teoria ja johtanut moniin oivalluksiin, jotka auttavat hahmottamaan ohjauksen asemaa suomalaisessa yhteiskunnassa.

TEM:n ohjeistukset eivät sivumäärältään ole kovin suuri aineisto, mutta ne ovat täynnä asiaa. Tässä tutkielmassa niiden sisällöstä on jouduttu ohittamaan osa. Aineiston perusteella olisi ollut mahdollista pohtia hallinnan teoriassa esille otetun laskemisen merkitystä osana talouden näkökulmaa. Koska aineistosta kuitenkin nousi kaikkein vahvimpana teemana asiakkaaseen liittyvä hallinta, suljin pääosin TE-hallintoon kohdistuvan hallinnan käsitteilyn ulkopuolelle. Kysymys on kiinnostava, mutta ohjeistus ei anna riittävästi materiaalia sen pohtimiseen. On mahdollista vain todeta *Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta* -artikkelikokoelman analyysien pohjalta, että todennäköisesti TE-hallinnon asiantuntijan toimijuus muuttuu. Tässä tutkielmassa keskiössä oli pohdinta, millaista asiakkuutta ja laajemmin kansalaisuutta ohjeistus pyrkii tuottamaan.

Tekstianalyysiä voi tehdä monin tavoin. Tässä tutkielmassa luotettavuus syntyy etenkin kirjoituksen ymmärrettävyyden ja argumentoinnin vakuuttavuuden kautta. van Dijk (2011, 31) kirjoittaa diskurssin intersubjektiivisestä luonteesta, mikä toteutuu tässäkin tutkielmas-

sa. Vaikka ymmärrys diskurssien ja yleensä tekstien merkityksestä on tietyille kulttuurille yhteinen, jää tilaa silti subjektiivisille tulkinnalle. En pidä tätä huonona asiana, koska tulkintaerot synnyttävät vuoropuhelua ja se on mielestäni tieteen ja tutkimuksen tarkoitus.

Tutkielman ymmärrettävyyttä ja seurattavuutta olen pyrkinyt mahdollistamaan ottamalla esiin jonkin verran tekstilainoja, jotka valaisevat käsillä olevaa asiaa. Lainauksien avulla tutkielmaan avautuu aineiston tapa käyttää kieltä. Virkamieskielen tapa ilmaista asiat on usein vaikeaselkoinen tai moniselitteinen ja lukijalla on lainauksien kautta mahdollisuus arvioida kirjoittajan pätevyyttä aineiston tulkinnassa. Pietikäisen ja Mäntynen (2009, 143–144) suosituksen tavoin teoreettinen kehys oli selvillä ennen aineiston valintaa: tämä on ohjannut luentaa kohti hallinnan analyysin näkökulmaa ennakkokäsityksen syntymisen vuoksi.

Pietikäinen ja Mäntynen (2009, 28–32) korostavat, että tutkijan on tärkeä pohtia, mihin kohtaan kontekstia katseensa pysäyttää. Koska en halunnut tutkielman olevan pelkkää virkamiesaineiston analyysiä, otin laajempaa yhteiskunnallista keskustelua valaistakseni mukaan kaksi tapaustutkimusta. Ne paljastivat kiinnostavalla tavalla jotain siitä poliittisesta neuvottelusta, jota nuorisotakuuseen liittyen on käyty. Samalla se tuli paljastaneeksi, kuinka syvälle suomalaiseen ajatteluun uusliberalismi on päässyt. Nämä tapaustutkimukset ovat kuin kaksi pienoista taskulampun kiilaa, jotka valaisevat ympärillä vyöryvää laajaa muutosta nuorten koulutus- ja työllisyyspoliittisissa toimenpiteissä. Poliittisen neuvottelun näkökulmaa olisi mahdollista laajentaa Norman ja Isabela Fairclough'n (2012) kriittistä diskurssianalyysiä edustavalla metodilla, joka pohjautuu argumentaatioanalyysiin. Tällöin analyysiin keskiöön nousisivat eri osapuolten arvot ja niihin pohjautuvat tavoitteet sekä näiden pohjalta käyty neuvottelu. Näkökulma on kiinnostava, mutta soveltuvan aineiston löytyminen voi tuottaa ongelmia. Jo tämän tutkielman parissa kävi ilmi, että kiinnostavimpiin neuvottelun kohtiin on vaikea päästää kiinni, koska niistä ei ole dokumentteja. Neuvottelu-näkökulma hajottaisi uusliberalismin useisiin suuntauksiin, mikä vastaisi uusliberalistisen ajattelun todellisuutta. Kyseessä ei ole yhtenäinen suuntaus.

TEM:n ohjeistus on vain yksi osa nuorisotakuuta. Tämä tutkielma jää vaille kontekstissa piilevää dynamiikkaa, joka vaikuttaa TE-hallinnon toimintaan. Muuttuneet yhteishaut tulevat vaikuttamaan työvoimahallinnon asiakaskuntaan. Aiheen rajauksen vuoksi tätä ei kuitenkaan ole ollut mahdollista käsitellä tässä tutkielmassa. Toisaalta aihetta olisi mahdollista

laajentaa kohti kansainvälistä kontekstia. OECD:n asema eurooppalaisten valtioiden julkishallinnon kehityksessä ja ohjauksen kehittäjänä vaikuttavat aineiston perusteella merkittävältä.

Tässä tutkimuksessa oltiin kiinnostuneita ohjausjärjestelmään liittyvän ohjeistuksen sisältyvistä tavoitteista ja siihen liittyvästä hallinnasta. Samalla se kertoi, millaisen tehtävän ohjaus saa yhteiskunnassa hallinnan näkökulmasta. Tulevana ohjauksen ammattilaisena on ollut kiinnostavaa saada näkemys siitä, mihin oman työn merkitys paikantuu ja millaista valtaa ohjaaja käyttää ja millaisen hallinnan väline ja sen muotoilema subjekti hän on. Näkemys ei ole kivuton, koska oma motivaatio perustuu haluun tukea ja auttaa nuoria. Toisaalta tunnustan, ettei nykyisessä yhteiskunnassa ole mahdollista elää ilman palkkatyötä.

Nuorisotakuu ei ole vain negatiivinen asia, vaikka se siltä helposti näyttää, kun sitä operoidaan hallinnan analyysillä. Valta ja hallinta tuottavat aina jotain. Ei aktiivinen kansalaisuus ole vain huono päämäärä tai nuorisotakuun toimenpiteet vain nuorta rajoittavia: toimenpiteet antavat myös mahdollisuuksia onnistumiseen ja mahdollisuuden valita uudelleen – ja tällä kertaa oikein. Nuorisotakuun myötä pakkohaku lieveni ja sitä myötä nuorille annettiin aiempaa vapaammat kädet hakeutua haluamansa koulutuksen äärelle. Omaehtoinen koulutus avaa uusia mahdollisuuksia ammatinvaihtajille tai koulutuksen keskeyttäneille. Monille nuorille Sanssi-kortin palkkatuki voi olla tekijä, jolla pääse työelämään. Oppisopimuskoulutus ja Toppis-malli luo mahdollisuuksia saada ammattitaito käytännönläheisesti. Kaikki nämä avaavat tien itsensä toteuttamiseen ja aktiiviseen kansalaisuuteen. Lienee mahdollista olla valistunut aktiivinen kansalainen, joka valitsee työn, muttei kulutusta?

LÄHTEET

- Arhinmäki, P. 2010. Ilmaistyön väärinkäyttö lopetettava. Tiedote 9.10.2010. <http://www.vasemmisto.fi/tiedotteet/tiedotteet-2010/ilmaistyoen-vaerinkaeyttoe-lopetettava/> [luettu 10.10.2013].
- Andersson, L. 2011. 320 000 ilmaista työntekijää. Vaaliblogikirjoitus 24.2.2011. <http://www.liandersson.net/2011/02/320-000-ilmaista-tyontekijaa/> [luettu 18.10.2013].
- Anttiroiko, A.-V. 2010. Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoiminnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto: Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisu 33/2010.
- Ball, S. J. 2013. Foucault, Power, and Education. London: Routledge.
- Brännare, S. 2013. Psykologien määrä vähentynyt – nuoria ohjataan työnhakuun nettiin entistä enemmän. Uutinen 27.8.2013. http://yle.fi/uutiset/psykologien_maara_vahentynyt_-_nuoria_ohjataan_tyonhakuun_nettiin_entista_enemman/6792371 [luettu 30.8.2013].
- Dean, M. 2010. Governmentality. Power and Rule in Modern Society. 2nd Edition. London: Sage Publications.
- Eduskunta. 2010a). Kirjallinen kysymys 814/2010 vp: Työmarkkinatuella tapahtuvan työharjoituksen ja työelämävalmennuksen enimmäisaikarajoitusten poistaminen (Raimo Vistabacka /ps) 8.10.2010. Vastaus 1.11.2010 (työministeri Anni Sinnemäki /vihr.).
- Eduskunta. 2010b). Kirjallinen kysymys 834/2010 vp: Työharjoittelun ja palkkatuen väärinkäytön estäminen (Jyrki Yrttiaho /vas.) 14.10.2010. Vastaus 1.11.2010 (työministeri Anni Sinnemäki /vihr.).
- Eduskunta. 2010c). Kirjallinen kysymys 844/2010 vp: Työllistämistuella tapahtuva keinottelu (Matti Kauppila /vas. ym.) 15.10.2010. Vastaus 1.11.2010 (työministeri Anni Sinnemäki /vihr.).
- Eduskunta. 2011a. Kirjallinen kysymys 1159/2010 vp: Erytistoimet nuorisotyöttömyyden ja nuorten syrjäytymisen estämiseksi (Lauri Oinonen /kesk.) 27.1.2011. Vastaus 18.2.2011 (työministeri Anni Sinnemäki /vihr.).
- Eduskunta. 2011b. Kirjallinen kysymys 34/2011 vp: Työelämävalmennuksen hyväksikäyttöön puuttuminen (Jussi Niinistö /ps) 1.7.2011. Vastaus 18.7.2011 (työministeri Lauri Ihalainen /sdp).
- Eduskunta. 2011c. Kirjallinen kysymys 97/2011 vp: Työ- ja elinkeinotoimistojen työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kehittäminen (Arja Juvonen /ps) 22.9.2011. Vastaus 13.10.2011 (työministeri Lauri Ihalainen /sd).
- Eduskunta. 2011d. Talousarvioaloite 42/2011 vp: Määrärahan osoittaminen työmarkkinatuella, työttömyyskorvauksella tai ilman työmarkkinaoikeutta olevan nuoren työssäkäyntivervoitteen tutkimiseen ja kokeiluun (Teuvo Hakkarainen /ps ym.) 17.10.2011.
- Eduskunta. 2012a. HE 133/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

- Eduskunta. 2012b. Kirjallinen kysymys 840/2012 vp: Työvoimapolitiittisessa toimenpiteessä olevien henkilöiden asema ja toimenpiteiden kilpailuvaikutukset (Ville Vähämäki /ps) 26.10.2012. Vastaus 16.11.2012 (työministeri Lauri Ihalainen /sd).
- Eduskunta. 2013a. Kirjallinen kysymys 197/2013 vp: Nuorten työpajojen palvelujen järjestäminen työkokeilutoimenpidettä hyödyntämällä (Raimo Piirainen /sd) 14.3.2013. Vastaus 5.4.2013 (työministeri Lauri Ihalainen /sd).
- Eduskunta. 2013b. Kirjallinen kysymys 258/2013 vp: Nuorten pääseminen työpajapalveluihin TE-toimistojen kautta (Outi Alanko-Kahiluoto /vihr) 3.4.2013. Vastaus 23.4.2013 (työministeri Lauri Ihalainen /sd).
- ERTO. 2011. Kikkailu työllistämistuilla lopetettava. Tiedote 13.10.2011. [luettu 18.10.2013].
- Eskonen, H. 2013a. ”Nuorisotakuu vaikuttaa täydeltä flopilta” – Uusi laki vaikeuttaa nuorten pääsyä työpajoille. Uutinen 25.3.2013.
[http://yle.fi/uutiset/nuorisotakuu vaikuttaa taydelta flopilta uusi laki vaikeuttaa nuorten paasya tyopajoille/6544094](http://yle.fi/uutiset/nuorisotakuu_vaikuttaa_taydelta_flopilta_uusi_laki_vaikeuttaa_nuorten_paasya_tyopajoille/6544094) [luettu 9.12.2013].
- Eskonen, H. 2013b. Nuorten työpajoille pääsee taas – ministeriö muutti ohjeistusta. Uutinen 2.5.2013.
[http://yle.fi/uutiset/nuorten tyopajoille paasee taas ministerio muutti ohjeistusta/661612_2](http://yle.fi/uutiset/nuorten_tyopajoille_paasee_tuas_ministerio_muutti_ohjeistusta/661612_2) [luettu 9.12.2013].
- Fairclough, I. & Fairclough, N. 2012. Political discourse analysis. A method for advanced students. London: Routledge.
- Foucault, M. 2010. Seksuaalisuuden historia: tiedontahto, nautintojen käyttö, huoli itsestä. Toinen, uudistettu laitos. Suom. Kaisa Sivenius. Ranskankieliset alkuteokset: La Volonté de savoir (Histoire de la sexualité I, 1976), L’Usage des plaisirs (Histoire de la sexualité II, 1984) & Le Souci de soi (Histoire de la sexualité III, 1984). Helsinki: Gaudeamus.
- Gee, J. P. 2011. How to do discourse analysis. A toolkit. London: Routledge.
- Hannus, S. 2007. Monikerroksinen uusi hallinnan tapa alakouluissa. Kasvatus 5, 400–416.
- Heikkinen, S., Silvonen, J. & Simola, H. 1999. Technologies of Truth: peeling Foucault’s triangular onion. Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education 20 (1), 141–157.
- Heikkinen, V. 2001a. Teksteihin tunkeutuvat todellisuudet. Teoksessa V. Heikkinen, P. Hiidenmaa & U. Tiililä (toim.) Teksti työnä, virka kielenä. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 116, 116–214.
- Heikkinen, V. 2001b. Tekstuaalinen pirunnyrkki. Teoksessa V. Heikkinen, P. Hiidenmaa & U. Tiililä (toim.) Teksti työnä, virka kielenä. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 116, 63–115.
- Heikkinen, V. 2001c. Virallisen ideologiaa. Teoksessa V. Heikkinen, P. Hiidenmaa & U. Tiililä (toim.) Teksti työnä, virka kielenä. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 116, -297–326.
- Heikkinen, V. 2012. Diskurssi. Teoksessa V. Heikkinen, E. Voutilainen, P. Lauerma, U. Tiililä & M. Lounela (toim.) Genreanalyysi – tekstilajitutkimuksen käsikirja. Kotimaisten kielten keskuksen julkaisuja 169, 94–99.

- Heino. 2011. Työnantajan näkökulmaa nuorten palkkaukseen ja oppisopimukseen. Esitys Nuorten yhteiskuntatakuun työryhmän kokous 15.12.2012.
- Helén, I. 2010. Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: Foucault'lainen hallinnan analytiikka. Teoksessa J. Kaisto & M. Pyykkönen (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 27–48.
- Hiidenmaa, P. 2001. Poimintoja virkakielen rekisteristä. Teoksessa V. Heikkinen, P. Hiidenmaa & U. Tiililä (toim.) Teksti työnä, virka kielenä. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 116, 35–62.
- Honkanen, S. 2012. Kielioppi ja tekstilaji. Direktiivin muotoilusta viraston ryhmäkirjeissä. Helsinki: Unigrafia.
- Häikiö, L. 2005. Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella. Tampere University Press.
- Hänninen, S. 2011. Epilogi: Vapauden ja kontrollin kaksoissidos. Teoksessa M. Satka, L. Alanen, T. Harrikari & E. Pekkarinen (toim.) Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta. Tampere: Vastapaino, 391–404.
- Ihalainen, L. 2012. Yhteiskuntatakuu ja sukupolvien välinen sopiminen. Tanner-luento 16.10.2012. <http://www.vainotannerinsaatio.fi/esitykset/Tanner%20luento%20-esitys%20Lauri%20Ihalainen.pdf> [luettu 8.12.2013].
- Ilkka. 2013. Risikko: Vastikkeettomasta sosiaaliturvasta päästävä eroon. Uutinen 4.8.2013. <http://www.ilkka.fi/uutiset/maakunta/risikko-vastikkeettomasta-sosiaaliturvasta-paastava-eroon-1.1437289> [luettu 9.12.2013].
- Julkunen, R. 2008. Uuden työn paradoksit. Keskusteluja 2000-luvun työprosess(e)ista. Tampere: Vastapaino.
- Juurus, K. 2009. Palkattomat. MOT-ajankohtaisohjelma 2.11.2009. http://ohjelmat.yle.fi/mot/arkisto/mot_palkattomat [luettu 17.10.2013].
- Jäger, S. 2001. Discourse and knowledge: Theoretical and methodological aspects of a critical discourse and dispositive analysis. R. Wodak & M. Meyer (eds.) Methods of critical discourse analysis. London: Sage, 32–62.
- Järviemi, P. 2011. Suomen työelämän muutoksia 2000-luvulla – Tutkimuksesta vaikuttavaan kehittämiseen? TEM-analyysyjä 35/2011.
- Kaisto, J. 2010. Kääntämisen sosiologia hallinnan analytiikan työkaluna. Teoksessa J. Kaisto & M. Pyykkönen (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 49–70.
- Kaisto, J. & Pyykkönen, M. (toim.) 2010a. Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus.
- Kaisto, J. & Pyykkönen, M. 2010b. Johdanto: Hallinnan analytiikan suuntaviivoja. Teoksessa J. Kaisto & M. Pyykkönen (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 7–26.

- Kiili, J. 2011. Lasten osallistuminen, kansalaisuus ja sukupolvisuhteiden hallinta. Kunnallisen lapsiparlamenttitoiminnan tarve, toteutus ja tavoitteet. Teoksessa M. Satka, L. Alanen, T. Harrikari & E. Pekkarinen (toim.) *Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta*. Tampere: Vastapaino, 167–205.
- Kokkonen, R. 2012. Mittarissa lapsen keho ja vanhemmuus – Tervettä lasta sekä ”hyvää” ja ”huonoa” vanhemmuutta koskevia tulkintoja nyky-Suomessa. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto.
- Kouvonen, P. 2011. Lasten osallistuminen ammatillisten perhekotien sääntelykäytäntönä. Teoksessa M. Satka, L. Alanen, T. Harrikari & E. Pekkarinen (toim.) *Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta*. Tampere: Vastapaino, 205–242.
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012. Suomen säädöskokoelma.
- Larja, L. 2013. Nuorten elinoloja ei voi kuvata pelkän työttömyysasteen avulla. Hyvinvointikatsaus 1/2013 – Teema: Eurooppalaisten elinolot ja talouskriisi. http://www.stat.fi/artikkelit/2013/art_2013-03-11_002.html?s=7 [luettu 9.5.2013].
- Lennon, E. 2010. Uusliberaali valtiokäsitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 75 (5), 570–572.
- Linnainmäki, J. 2013. Oppisopimus ei sovellu peruskoulun päättäneille nuorille. Blogikirjoitus 27.5.2013. <http://linnainmaki.wordpress.com/2013/05/27/oppisopimus-ei-sovellu-peruskoulun-paattaneille-nuorille/> [luettu 17.10.2013].
- Meyer, M. 2001. Between theory, method, and politics: positioning of the approaches to CDA. R. Wodak & M. Meyer (eds.) *Methods of critical discourse analysis*. London: Sage, 14–31.
- Miller, P. & Rose, N. 2010. Miten meitä hallitaan. Suom. Risto Suikkanen. Englanninkielinen alkuteos: *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life* (2008). Tampere: Vastapaino.
- Moilanen, J. 2011. Lasten ja nuorten tukihenkilötoiminta ja sukupolvisuhteiden muuttuva hallinta. Teoksessa M. Satka, L. Alanen, T. Harrikari & E. Pekkarinen (toim.) *Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta*. Tampere: Vastapaino, 279–317.
- Mäki-Ketelä, J. 2012. Ilmainen harjoittelija on tyhjä maitopurkki. Mielipidekirjoitus *Aamulehti* 12.3.2012.
- Nieminen, J. 2013. Alueelliset kehitysnäkymät 2/2013. TEM:n ja ELY-keskusten julkaisu.
- Nio, I. & Sardar, P. 2011. Työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2009. TEM-analyyseja 34/2011.
- Nykänen, S. 2010. Ohjauksen palvelujärjestelyjen toimijoiden käsitykset johtamisesta ohjausverkostossa. Matkalla verkostojohtamiseen? Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 25.
- NYT-työryhmä. 2012. Nuorisotakuu 1.1.2013 alkaen. Nuorten yhteiskuntatakuu työryhmän kokous 7.9.2012.
- Oivo, T. 2013. Nuorisotakuu toteutuu myös työpajoilla. Mielipidekirjoitus *Helsingin Sanomat* 11.3.2013.
- Palm, S. & Ahonen-Walker, M. 2013. Työpajat tarjoavat nuorille monimuotoista valmennusta. Mielipidekirjoitus *Helsingin Sanomat* 19.3.2013.

- Paloniemi, A. & Uusitalo, S. 2013. Nuorisotakuun soveltamisohjeet ristiriitaisia. Mielipidekirjoitus Helsingin Sanomat 3.3.2013.
- Pietikäinen, S. & Mäntynen, A. 2009. Kurssi kohti diskurssia. Tampere: Vastapaino.
- Richardson, M. S. 2000. A new perspective for counsellors: from career ideologies to empowerment through work and relationship practices. A. Collin & R. A. Young (eds.) *The Future Career*. Cambridge University Press, 197–211.
- Rose, N. 2010. *Powers of Freedom. Reframing political thought*. Cambridge University Press.
- Rutonen, M. 2013. Lisää oppisopimuksia. *Opettaja* 11/2013, 8–9.
- Saastamoinen, M. 2010. Aktiivisen kansalaisuuden vastatulkintoja. Neuroottinen ja hylätty kansalainen. Teoksessa J. Kaisto & M. Pyykkönen (toim.) *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus, 230–253.
- SAK. 2011. Nuorten työllistäminen - palkansaajajärjestöjen näkemyksiä NYT-ryhmä 15.12.2011. Esitys Nuorten yhteiskuntatakuun työryhmän kokous 15.12.2012.
- Satka, M. 2011. Varhainen puuttuminen lapsuuden ja nuoruuden riskien hallinnoimisena. Teoksessa M. Satka, L. Alanen, T. Harrikari & E. Pekkarinen (toim.) *Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta*. Tampere: Vastapaino, 61–94.
- Satka, M., Alanen, L., Harrikari, T. & Pekkarinen, E. (toim.) 2011a. *Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta*. Tampere: Vastapaino.
- Satka, M., Alanen L., Harrikari T. & Pekkarinen, E. 2011b. Johdatus lasten ja nuorten hallinnan kysymyksiin. Teoksessa M. Satka, L. Alanen, T. Harrikari & E. Pekkarinen (toim.) *Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta*. Tampere: Vastapaino, 11–28.
- Savickas, M. L., Nota, L., Rossier, J., Dauwalder, J.-P., Duarte M.E., Guichard, J., Salvatore, S., Van Esbroeck, R. & van Vianen, A. E. M. 2009. Life designing: A Paradigm for career construction in the 21st century. *Journal of Vocational Behavior* 75, 239–250.
- Silvonen, J. 2006. Psykologian uuden historian näkökulmia. Teoksessa K. Komulainen, H. Rätty & J. Silvonen (toim.) *Hulluudesta itsehallintaan – uuden historian näkökulmia psykikkisiin ilmiöihin ja ammattikäytäntöihin*. Psykologian tutkimuksia 25. Joensuun yliopisto, 10–33.
- Sipilä, J. 2013. Nuorten syrjäytyminen pysäytettävä yhteisin ponnistuksin. Tiedote 19.10.2013. <http://www.juhasi.fi/blogi/2013/10/19/95> [luettu 9.12.2013].
- Tanner, J. 2012. Rakenne, tilanne ja kohteliaisuus. Pyynnöt S2-oppikirjoissa ja autenttisissa keskusteluissa. Helsinki: Unigrafia.
- TEM. 2013a. Työ- ja elinkeinoministeriön linjaukset nuorisotakuun toteuttamisesta TE-hallinnossa. TEM/2905/03.01.04/2012/8.1.2013.
- TEM. 2013b. Täydennys työ- ja elinkeinoministeriön linjauksiin nuorisotakuun toteuttamisesta TE-hallinnossa. TEM/2905/03.01.04/2012/21.2.2013.
- TEM. 2013c. Korjaus työ- ja elinkeinoministeriön 21.2.2013 päivättyyn täydentävään kirjeeseen nuorisotakuun linjausten toteuttamisesta TE-hallinnossa. TEM/2905/03.01.04/2012/5.3.2013.

- TEM. 2013d. Kirje nuorisotakuun alueellisille ja paikallisille toimijoille.
TEM/1740/00.04.01/2011/12.3.2013.
- TEM. 2013e. Työkokeilun ja valmennuksen käyttöön liittyviä täsmennyksiä.
TEM/2905/03.01.04/2012/22.3.2013. Kirje.
- TEM. 2013f. Nuorille järjestettävään työkokeiluun liittyviä täsmennyksiä.
TEM/957/07.10.02/2013/24.4.2013. Kirje.
- Thomsen, R. 2007. Reflection – an empty category? P. Plant (ed.) *Ways – on career guidance*. Danish University of Education Press.
- Thomsen, R. 2012. *Career Guidance in Communities*. Aarhus University Press.
- Tiililä, U. 2001. Tapaus päivähoitopäätös. Teoksessa V. Heikkinen, P. Hiidenmaa & U. Tiililä (toim.) *Teksti työnä, virka kielenä*. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 116, -215–266.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2012. Nuorten yhteiskuntatakuu 2012. TEM raportteja 8/2012.
- Valtioneuvoston kanslia. 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011.
- van Dijk, T.A. 2011. Discourse, knowledge, power and politics: Toward critical epistemic discourse analysis. C. Hart (ed.). *Critical discourse studies in context and cognition*. Critical discourse studies in context and cognition, vol. 43. Philadelphia: John Benjamins.
- Vanhanen, R. 2011. Ehdotuksia nuorten työelämään saamiseksi. NYT-työryhmä 15.12.2011. Esitys Nuorten yhteiskuntatakuun työryhmän kokous 15.12.2012.
- VISK. Iso suomen kielioppi verkkoversio. <http://scripta.kotus.fi/visk/etusivu.php> [luettu 7.5.2013].
- [Walldén, J.] 2011. Nuorisotoimen esitys. Nuorten yhteiskuntatakuun työryhmän kokous 10.11.2011.
- Watts, A. G. 2000. The new career and public policy. A. Collin & R. A. Young (eds.) *The Future Career*. Cambridge University Press, 259–275.
- Watts, T. 2003. Working connections: OECD observations. Presentation to 'Working Connections: a Pan-Canadian Symposium on Career Development, Lifelong Learning and Workforce Development', held in Toronto on 16–18 November 2003.
- YLE. 2011. Uusi yhdistys ajaa harjoittelijoiden ja tukityöllistettyjen asemaa. Uutinen 12.7.2011. http://yle.fi/uutiset/uusi_yhdistys_ajaa_harjoittelijoiden_ja_tukityollistettyjen_asemaa/5390193 [luettu 23.10.2013].