

LAILLA OHJATTUA NUORTEN HYVINVOINTIKUNTAA ETSIMÄSSÄ
Tapaustutkimus Mäntyharjun kunnan nuorisotyön kehittämisestä
1970-luvulta 2010-luvulle nuorisotyölakien ohjauksessa

Markku Huovinen
Pro gradu-tutkielma
Yhteiskuntatieteiden
ja filosofian laitos
Yhteiskuntapolitiikka
Jyväskylän yliopisto
Kevät 2014

TIIVISTELMÄ

LAILLA OHJATTUA NUORTEN HYVINVOINTIKUNTAÄ ETSIMÄSSÄ

Tapaustutkimus Mäntyharjun kunnan nuorisotyön kehittymisestä 1970-luvulta 2010-luvulle nuorisotyölakien ohjauksessa

Markku Huovinen
Pro gradu-tutkielma
Yhteiskuntapolitiikka
Yhteiskuntatieteiden ja
Filosofian laitos
Jyväskylän Yliopisto
Kevät 2014
Teppo Kröger
Sivumäärä: 87 sivua

Tutkielmassa tarkastelen pienen kunnallisen toimialan nuorisotyön kehittymistä kunnan hyvinvointipolitiikan osana 1970-luvulta 2010-luvulle ulottuvana. Tarkastelu tapahtuu hyvinvointivaltion, hyvinvointikunnan ja yleisen kunnallisen nuorisotyön historian kontekstissa, jonka sisällä näkökulma rajautuu tutkimaan valtion kuntiin suuntaaman lainsäädännöllisen ohjauksen seurausvaikutuksia yksittäisessä kunnassa.

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena tapaustutkimuksena, jossa Mäntyharjun kunnan nuorisotyötä kuvaavaa aineisto kunnan toimintakertomukset on asetettu valtion kuntiin suuntaamien nuorisotyölainsäädäntöjen kanssa rinnakkain. Aineiston rajaus tapahtui niihin vuosiin, jolloin Suomessa nuorisotyölainsäädäntöä on säädetty ja uudistettu. Tutkielman ajallinen kehityskaari antaa poikkileikkaukset kaikkiin vuosikymmeniin Mäntyharjun kunnan nuorisotyön kehittymisestä 1970-luvulta tähän päivään.

Kunnallinen nuorisotyö on marginaalinen ja kustannuksiltaan pieni toimiala, mutta toteutuessaan se muodostaa paikallisena palveluna kunnan nuorille hyvin tärkeän nuorten hyvinvointipalvelun. Tapaustutkimuksena tämä tutkimus tuo esille miten paikallisesti muodostunut nuorisotyö on kehittynyt siinä valtion ohjausprosessissa, jolla se on sektorikohtaista kunnallista palvelua puite- ja tavoitelakiensa kautta ohjannut.

Yksittäisen kunnan nuorisotyön muotoutumista koskevien prosessien kuvaukset täydensivät johtopäätöksineen aiemmin yleisemmällä tasolla esitettyä kuvaa kunnan ja valtion työnjaosta hyvinvointipalvelujen järjestäjinä, jossa valtion lainsäädännöllinen ohjaus kuntiin suunnattuna on toiminut keskeisenä ohjausinstrumenttina. Gradun johtopäätökset herättävät kysymyksiä puite- ja tavoitelaila ohjattavien kunnallisten palveluiden asemasta lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäjinä.

Avainsanat: Nuorisotyö, nuorisotoiminta, nuorisopolitiikka, hyvinvointikunta, nuorisotyölainsäädäntö, lainsäädännöllinen ohjaus.

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto.....	4
1. TUTKIMUKSEN KONTEKSTI JA TAVOITTEET	7
2.1 Tutkimuksen lähtökohdat	10
2.2 Kunnallisen nuorisotyön muotoutuminen osana hyvinvointivaltion tarinaa.....	14
2.3 Mäntyharjun kunnan nuorisotyö osana hyvinvointikunnan tarinaa	21
3. TEOREETTINEN VIIITEKEHYS.....	24
3.1 Valtion ja kuntien välinen työnjako hyvinvointipalveluiden tuottajana.....	25
3.2. Valtion kuntiin suuntaamasta ohjauksesta.....	27
3.3 Lainsäädännön kautta tapahtuva ohjaus	29
3.4. Nuorisolakien asema lainsäädännön normihierarkiassa	31
4. AINEISTO JA TUTKIMUSKYSYMYKSET	35
4.1 Kunnan nuorisotyöhön kohdistuneet lait.....	36
4.2 Mäntyharjun kunnan nuorisotyön toimintakertomukset	45
5. TAPAUSTUTKIMUS METODINA.....	48
6. TULOKSET JA NIIDEN KUVAAMINEN.....	52
6.1 Vuoden 1972 laki ja Mäntyharjun nuorisotyö.....	53
6.2 Vuoden 1985 laki ja Mäntyharjun nuorisotyö.....	58
6.3 Vuoden 1995 laki ja Mäntyharjun nuorisotyö.....	61
6.4 Vuoden 2006 laki muutossäädöksineen 2009 ja Mäntyharjun nuorisotyö.....	65
7. JOHTOPÄÄTÖKSET	69
7.1 Kunnan nuorisotoimintaa tukevasta nuorisotyöstä.....	70
7.2 Kunnan itsensä järjestämästä nuorisotyöstä	73
7.3 Erityisnuorisotyöstä, työpajatoiminnasta ja etsivästä nuorisotyöstä nuorisopolitiikkaan	79
7.4 Lopuksi	81
8. LÄHTEET	84

Johdanto

Kunnallinen nuorisotyö on marginaalinen, taloudellisesti vaatimaton menoerä valtion ja kuntien budjeteissa. Vaikutuksiltaan se voi kuitenkin olla kauaskantoinen ja nuorille hyvin tärkeä paikallinen palvelumuoto (Cederlöf 1998,12,45). Myös nuorisotyön ruohonjuuritason tutkimuksia on kaivattu selkiinnyttämään kuvaa nuorisotyöstä (mm Nieminen 1994,10). Mikä osuus kunnallisella nuorisotyöllä on ollut hyvinvointivaltion tarinassa? Voiko aiempiin tutkimuksiin saada lisäarvoa tarkastelemalla yksittäisen kunnan nuorisotyön muotoutumista paikallisena ilmiönä?

Tarkastelen tapaustutkimuksena kunnallisen nuorisotyön kehittymistä osaksi kunnan hyvinvointipolitiikkaa tutkien viime sotien jälkeen muotoutunutta kunnallista nuorisotyötä Mäntyharjun kunnasta 1970-luvulta 2010-luvulle ulottuen.

Aineistosta tehtävät kysymykset ohjasivat menetelmän valintaa. Tutkimus on tapaustutkimus ja tutkittavana tapauksena on toisaalta valtion nuorisotyötä ohjaava lainsäädäntö ja toisaalta Mäntyharjun kunnan nuorisotyö, johon nuorisolainsäädäntö on säädöksillään vaikuttanut. Paikalliseksi aineistoksi valikoituivat ne Mäntyharjun kunnan kunnalliskertomukset, jotka asettuivat nuorisolakien voimaanastumisvuosiin.

Kappaleessa 2 tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet esitetään konteksti, johon myös Mäntyharjun kunnan nuorisotyö sijoittuu. *Kunnallisen nuorisotyön muotoutuminen osana hyvinvointivaltion tarinaa* (kappale 2.2.) kytkee yleisen nuorisotyön historian osaksi yhteiskuntapolitiikkaa ja suomalaisen hyvinvointivaltion tarinaa. Tähän rinnalle avataan kappaleessa 2.3. *hyvinvointikunnan* käsitettä, joka puolestaan tuo esiin sen, miten suomalaisen hyvinvointivaltion kehittyminen ja nuorisotyön kehittyminen ovat olleet mitä suurimmissa määrin myös paikallisia, kuntatasoilla tapahtuneita prosesseja.

Hyvinvointipalvelut ovat säädetty toteutettaviksi kuntien kautta lähipalvelueriaatteella. Edellä mainittu ”ovat säädetty” viittaa lainsäädäntöön ja graduni tarkasteleekin toisaalta valtion nuorisotyön lainsäädäntöä kunnan nuorisotyön kehitystä ohjaavana ja toisaalla

kuntaa, jossa lain toteuttaminen tapahtuu. Teoreettisessa kehyksessä (kappale 3.) nuorisotyölainsäädäntö liitetään osaksi *valtionehojaus* käsitettä yleisemmin ja se asemoidaan Suomen lainsäädäntöhierarkiassa. Yksittäisen kunnallisen palvelun nuorisotyön muotoutumiseen ja edelleen toteutumiseen vaikuttavat elementit on pyritty teoreettisesti perustelemaan ja näin aineiston rajaukselle ja metodin valinnalle on myös saatu perustelut.

Valtionhallinnossa nuorisotyön ohjaus on alusta alkaen kuulunut opetusministeriön toimialaan (nykyisin Opetus ja kulttuuriministeriö) ja siitä on säädetty juuri näissä nuorisotyö- tai nuorisolaissa (Aaltonen 2009,17). Eli valtio ohjaa määrittämällä kuntien nuorisotyön sisältöä erillisellä puitelalla. Gradussa keskityin tutkimaan edellä mainittua valtion ohjausta tutkimalla tapaustutkimuksena Mäntyharjun kunnan nuorisotyötä kuvaavien toimintakertomusten tekstejä nuorisotyölainsäädännön olemassaoloaikana vuodesta 1972 tähän päivään. *Tutkimusaineiston* (kappale 4) muodostivat Mäntyharjun kunnalliskertomukset nuorisotyöstä kulloinkin vastanneitten lautakuntien¹ osalta. Aineiston tarkastelu rajattiin niihin vuosiin, jolloin uudet nuorisolait ovat tulleet voimaan. Aineiston tarkastelun vuodet ovat: 1972, 1973, 1985, 1986, 1995, 1997, 2005, 2006, 2011 ja 2012.

Tutkimalla yksittäistä tapausta pyritään ymmärtämään myös yleisemmällä tasolla kunnallisen nuorisotyön ja nuorisopolitiikan vaikuttavuutta aiempien tutkimusten avulla. (mm Cederlöf 1998; Hoikkala 2007; Silvennoinen 2001, 2002). Tapaustutkimuksessa ei niinkään olla sinällään kiinnostuneita yleisestä vaan miten yksittäinen tapaus on ymmärrettävissä ja onko siitä saatavissa uusia havaintoja (Metsämuuronen 2001, 18).

Minkälaisia tuloksia aineistoja tutkimalla saatiin? *Tulokset ja niiden kuvaaminen* kappaleessa (kappale 6) Mäntyharjun kunnan nuorisotyön tilaa eri vuosikymmeninä on peilattu voimassa olleisiin nuorisotyölainsäädännön kunnalta edellyttämiin vaatimuksiin. Jokaisen nuorisotyölainsäädännön aikaa kuvaava aineisto on pelkistetty myös erillisiin taulukoihin, jotta havaintojen suorittaminen ja niiden yhdistäminen on mahdollistunut. Miten yhteismitallisia tai vertailukelpoisia eri vuosien tuloksista saadut havainnot sitten

¹¹ Kunnallisia lautakuntia on yhdistetty siten, että esimerkiksi Mäntyharjussa erillisten nuorisolautakuntien historia päättyy vuoteen 1988 jonka jälkeen liikuntaa ja nuorisotyötä koskevat päätökset hoidettiin vapaa-aikalautakunnassa. Vuoden 2013 lukien nuorisotyö päätetään sivistyslautakunnassa, jossa päätetään myös koulutus, kulttuuri, kirjasto, museo ja liikunta.

olivat? Yhteiskunnallinen kehitys yleensä ja nuorisotyön sisältöjen muuttuminen ovat luonnollisesti tuottaneet kunnalliskertomusten tekstirakenteisiin toisistaan poikkeavuutta. Tämäkin palauttaa mieliin sen, että käsitteelle *nuorisotyö* ei ole yksiselitteistä sisältöä (Nieminen 1994, 4) ja sen vuoksi aineistoa tutkittaessa on haluttu olla mahdollisimman uskollinen sen ajan tulkinnoille ja että nuorisotyöllä on ollut juuri se historiallinen funktio, mikä sille on nuorisotyölainsäädännössä kulloinkin määritelty.

Tuottivatko nämä tulokset sitten sellaisia uusia havaintoja, joitten pohjalta voidaan arvioida kunnallisen nuorisotyön asemaa ja roolia hyvinvointikunnan ja hyvinvointivaltion rakentajina yleisemmin? Tähän pyritään vastaamaan *johtopäätökset* (kappale 7) osiossa, jossa hyvinvointivaltion ja hyvinvointikunnan olemusta käsittelevät teoretisoinnit nivotaan mukaan keskustelemaan tutkimustuloksista tehtyjen tulkintojen kanssa.

1. TUTKIMUKSEN KONTEKSTI JA TAVOITTEET

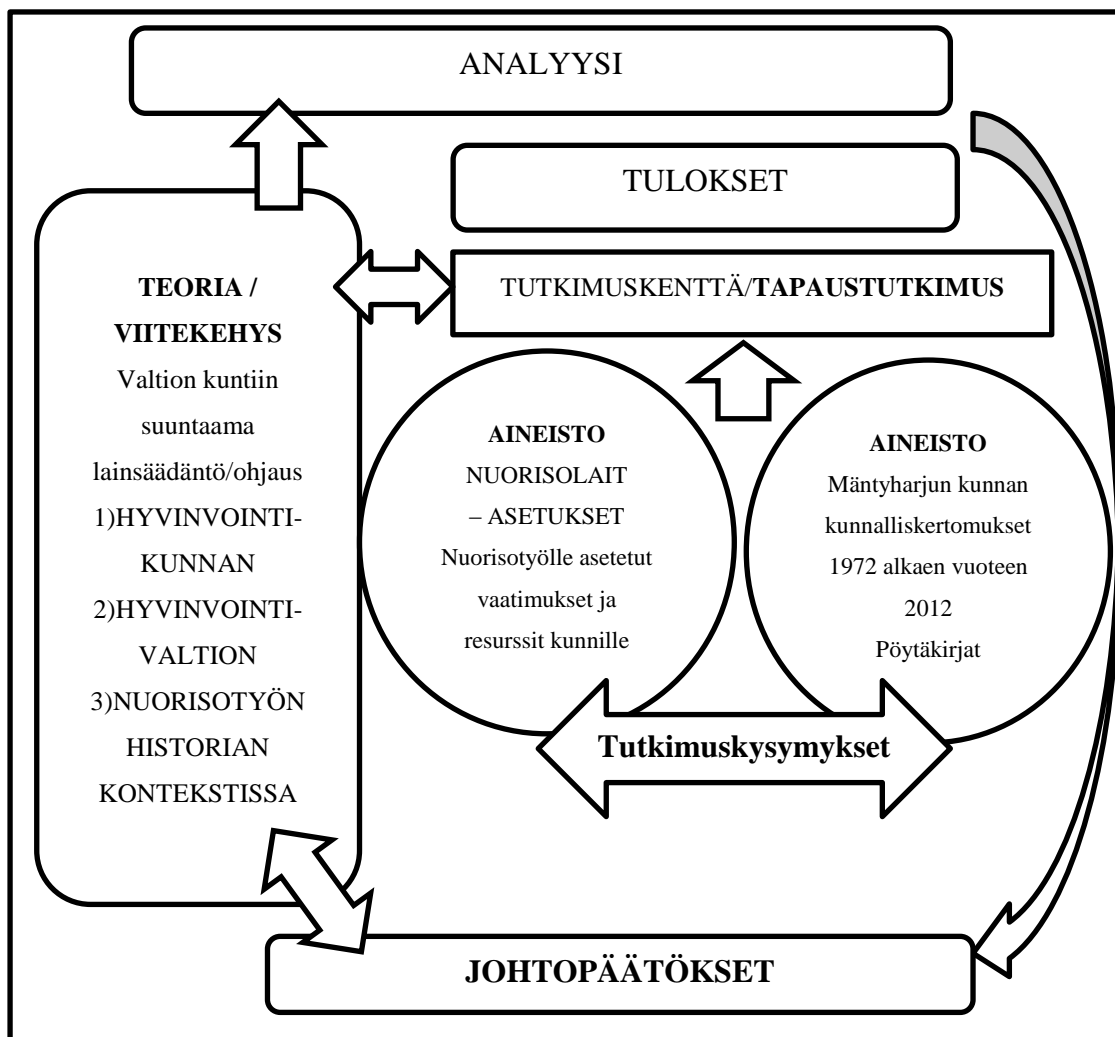
Kunnallinen nuorisotyö on osa hyvinvointipalveluja. Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää tapaustutkimuksen menetelmää käyttäen mitä kunnallisen nuorisotyön toteutuminen ja sen muotoutuminen Mäntyharjun kunnassa on ollut? Miten valtiojohtoisesta prosessista on ollut kysymys? Mitä seurausvaikutuksia yksittäisillä puitelilla on ollut kunnan nuorisotyöpalvelujen muotoutumiseen? Mitä valtio kunnalta on edellyttänyt? Kuinka kunnat ovat resurssiensa puitteissa huomioineet lain vaatimukset tai jättäneet huomioimatta. Kaaviossa (kuva 1 sivu 8) esitetään tutkimusasetelma ja tutkimusprosessi. Kaaviolla havainnollistetaan sitä, että tutkimuksessa on kysymys aineistosta lähtevästä tapaustutkimuksesta (*Grounded Theory*) joka tarvitsee tulosten arviointia varten juuri tähän tapaukseen tarvittavaa teoriaa (Räsänen 2005, 300).

Teoriakehyksen laajan kontekstin muodostaa suomalaisen hyvinvointivaltion kehittymisen historia ja siihen kytkeytyvä nuorisotyön historia. Kontekstin sisällä lähestymiskulma on valtion keskeisen roolin tarkastelu hyvinvointipalveluiden säätelijänä kuntiin nähden. Teoria tiivistyy lopulta nuorisotyölainsäädännön keskeiseen rooliin kunnallisen nuorisotyön ohjausvälineenä. Valtio ja kunnat julkisyhteisön muodostajina sekä hyvinvointivaltio ja hyvinvointikunnat kontekstuaalisina käsitteinä synnyttävät oman tutkimuksellisen jännitteensä teoreettisuuden vaatimusten ja tutkittavan tapaukseni aineiston välille.

Tutkimuksessani tarkastellaan yksittäisen kunnan nuorisotyön toteutumista paikallisesta aineistosta käsin. Aineisto Mäntyharjun kunta kunnalliskertomukset peilataan aineistoon nuorisolait. Tutkimusprosessin kuvauksesta voi nähdä, että (Kuvio 1 Tutkimusprosessin kuvaus) nuorisotyölainsäädäntöön on sisältynyt kunnille asetettuja vaatimuksia nuorisotyön toteuttamiseksi. Lait ja kunnalliskertomukset (tutkimuksen aineistot) tuodaan aikakausittain rinnakkain tarkasteluun. Kuviossa käytetään yleislausekkeena nuorisolait käsitettä koskemaan kaikkia kunnan nuorisotyöhön kohdistuneita lakeja, vaikka niillä on ollutkin nuorisolaista poikkeava nimi kuten 1972 annettu laki kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtionavusta.

Mäntyharjun kunnalliskertomukset muodostavat keskeisen dokumentaation, jossa yksittäisen kunnan eri palvelujen taso on kuvattu sanallisesti ja numeraalisesti. Aineistoa tutkimalla siitä saadaan tietoa, joka kuvaa kunnan nuorisotyön tilaa ja volyyymia. Aineistoa tutkitaan 1970-luvulta alkaen ja uusien tarkasteluvuosien valinta suoritetaan siten, että kulloisestakin aineistosta voidaan tarkastella voimassa olleitten nuorisolakien aikaan vallinnutta tilannetta.

Tutkimusprosessin etenemistä kuviona halutaan havainnollistaa, miten aineistot ja siihen tutkimuskysymysten kautta liittyvä teoreettinen viitekehys luovat tapaustutkimuksen tutkimuskentän.



KUVIO 1 Tutkimusprosessi

Toimintakertomuksia ei siis valita sattumanvaraisesti, vaan ne valitaan niihin ajallisesti läheisiin vuosiin, jolloin lakiuudistuksia on suoritettu. Kappaleissa aineisto ja sen kuvaaminen (kappale 4) sekä metodi (kappale 5) asiaa perustellaan tutkimusmenetelmän kannalta seikkaperäisemmin, sillä määrittäähän aineisto metodin valintaa. Aineiston ja metodin esittelyä ennen kappaleessa kolme esitetään teoreettista näkökulmaa valtion ja kuntien välisestä suhteesta hyvinvointipalvelujen tuottajina. Kappaleessa kaksi avataan sitä ennen sitä yhteiskuntapoliittista, historiallista kontekstia, johon valittu teoreettinen lähestymiskulma pro gradussa asettuu. Näillä rakenteellisilla ratkaisulla halutaan luoda tapaus-tutkimukselle tarvittavat lähtökohdat.

Tapaustutkimus on lähestymistavaksi käsitetty tutkimusmenetelmä ja Mäntyharjun nuorisotyön kehittymiseen vaikuttaneitten asioiden ymmärtämiseksi meidän on otettava huomioon kontekstuaaliset seikat: ajalliset, paikalliset, historialliset, poliittiset, taloudelliset, kulttuuriset, sosiaaliset ja henkilökohtaiset (Saarela-Kinnunen 2007, 187).

Aineistosta saadut tulokset esitellään omassa kappaleessaan (kappale 6) ja ne saadaan analyysistä, jossa tutkimuksen teoriaosuus eli kuntiin suuntautuva lainsäädännöllinen ohjaus kytketään tarkasteluun nuorisotyön yleisemmän historian ja hyvinvointivaltion kehityksen kontekstissa Suomessa. Tavoitteena on tutkimustulosten ja aiemman teorian välinen keskustelu. Tällä avataan mahdollisuus johtopäätösten tekemiseen. Ovatko kunnallisen nuorisotyön kehittymisen avaimet olleet valtion vai kunnan hallussa, vai ovatko ne vaihdelleet millä tavalla riippuen esimerkiksi paikallisista olosuhteista? Johtopäätösosiossa on tarkoitus myös tarkastella, onko tutkimustuloksista ja sen tulkintojen analyysistä vedettävissä johtopäätöksiä, jotka voisivat täydentää nuorisotyön historiasta yleisemmin esitettyjä käsityksiä (mm Nieminen 1994, 10) tai antaa yhteiskuntapoliittiselle tutkimukselle uusia kysymyksiä? Yhdenkin tapauksen huolellinen tutkiminen voi tarjota yksittäistapauksen ylittävää tietoa, vaikka sen pohjalta ei voi luonnollisesti esittää yleistyksiä (Saarela-Kinnunen 2007, 189).

Tulosten merkitystä ja oikeellisuutta yritän vahvistaa esittämällä perusteellisen kuvauksen aineistosta ja sen analyysistä. Johtopäätösosiossa (kappale 7) kvantitatiiviselle tutkimukselle tyypillisen tilastollisen yleistettävyyden sijaan yleistyksen tullaan tekemään aineistosta tehdyistä tulkinnoista, ei itse aineistosta (emt.).

Voidaanko marginaaleja tutkimalla saada esille sellaista oleellista tietoa, joka koskettaa koko yhteiskunnan valtavirtaa ja meneillään olevaa kulttuurista muutosta? Tässäkin tapaustutkimuksen ominaispiirteenä on teorian vahva osuus, tutkijan osallisuus ulkopuolisuuden sijaan sekä historialliset sidokset, vaikka gradu ei ole historiantutkimusta. Nykyisen nuorisotyön ymmärtäminen edellyttää kuitenkin tietoa niistä historiallisista prosesseista, joitten lopputulos tämänhetkenkin nuorisotyö on. Nuorisotyön virallisen historian ja aineiston esittelyt tapahtuvat aikajärjestyksessä. Tutkimuksessa nykyisyys on vahvasti läsnä, sillä joskus yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tavoitteena on koota pienistäkin historian sirpaleista ja kertomuksista koko aikakautta koskevaa laajempaa itseyymmärrystä (Kröger 1997, 21). Lisäksi tavoitteena on todella toive ymmärtää inhimillistä ja ihmisyyhteisöön (kunta) liittyvää toimintaa yleisemmin ja ajatella tapausta empiirisellä ja käsitteellisellä tasolla. Muutoin Mäntyharjun kunnan nuorisotyön kehittämisen historian kerronta jäisi uniikiksi tapahtumaksi ja heräisi kysymys, miksi juuri tällä olisi yksinään tieteellistä merkitystä? Yksittäisenkin tapauksen tieteelliseen tutkimukseen liittyä vähintään piilotajuinen ajatus yleistettävyydestä jossakin merkityksessä (Saarela-Kinnunen 2007, 189).

2.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Tutkimusaiheen valintaan vaikutti ammattitaustastani. Työkokemukseni Mäntyharjun kunnasta yli 20 vuoden ajalta liittyen nuorisotyön eri työmuotoihin aina käytännön ohjaustilanteista hallinnollisiin tehtäviin vaikuttivat haluuni selvittää kokonaisuutta, josta työelämäni suurin osa on muodostunut.

Yhteiskuntapolitiikan pääaineopintojen edetessä heräsi kiinnostus selvittää, mihin kunnallinen nuorisotyö asemoituu hyvinvointipalvelujen keskellä? Kunnallisissa luottamustoimissa toimiminen² on myös lisännyt motivaatiota tarkastella julkisen sektorin sisällä olevaa vastuunjakoja ja päätöksentekoa. Moni kunnallista palvelua koskeva päätöksenteko on sidoksissa valtion säätämiin lakeihin. Miten ja minkälaisissa prosesseissa jokin tietty, marginaalinenkin kunnan palvelu on muodostunut nykyiseen muotoonsa?

² Kirjoittaja toimi kunnanvaltuutettuna vuosina 1993-1997 ja 2013 vuoden alusta jälleen kunnanvaltuutettuna ja sivistyslautakunnan jäsenenä. Vuosina 95-97 kunnanvaltuuston varapuheenjohtajana. Asema mahdollisti kunnanhallitusten kokouksiin osallistumisen ja perehtymisen koko kunnan palvelujärjestelmään.

Muun muassa nuorisotyön yhteiskunnallista merkitystä tutkineen Petri Cederlöfin (1998) ja nuorisotyön historiaa kirjoittaneen Juha Niemisen (1995) innoittamana halusin tutkia miten nuorisotyö on kehittynyt paikallisesti. Yhteiskuntatieteellisestä, kunnallistieteellisestä ja nuorisotyön tutkimuksen kirjallisuudesta muodostamani käsitys yhdistyneenä työelämän kokemukseen ovat tuottaneet minulle tämänhetkistä ymmärrystä hyvinvointivaltiosta. Työelämästä saamiani kokemuksia edellä mainittuun yhdistäen huomasi löytäneeni itseä kiinnostavan gradun aiheen.

Tutkimuskysymykset löytyivät tarkastelemalla kaikkia voimassa olleita nuorisolakeja, joissa nuorisotyö on kulloinkin määritelty. Kunnille oli asetettu selkeitä vaatimuksia nuorisotyön osalle. Kun nuorisotyö on kerran laissa uskottu kuntien tehtäväksi, niin silloin saatiin itse asiassa Mäntyharjun kunnan toimintakertomuksille pääkysymys:

– minkälaiseksi siellä kuvattu nuorisotyö sitten näyttäytyy? Löytyykö nuorisotyötä kuvaavista teksteistä sitä, mitä laissa oli kulloinkin määritelty ja mm valtion-osuuksia suuntaamalla haluttu kuntien toteuttaa? Voiko yksittäisistä, pelkistetyistä toimintakertomuksista saada vastauksia, vai johtavatko uudet tai avoimeksi jäävät kysymykset etsimään tarkempia lähteitä?

Kuntien nuorisotyö on ollut aikakautensa näköistä kokonaisuutta kuten kunnatkin. Niitten tarkastelussa tulee ottaa huomioon, että tiettyinä aikakausina yleinen puhe ja käsitykset molemmista, niin kunnista kuin kuntien nuorisotyöstäkin ovat voineet poiketa paljon nykyisistä käsityksistä (Nieminen 1994, 4). Nuorisolakien aika 1970-luvulta 2010-luvulle on neljänkymmenen vuoden mittainen. Voitaneen todeta, että samalla tavalla kuin sotien jälkeinen 1940-luku erottui asenneilmapiiriltään paljon 1960-luvusta, niin samalla tavalla 1980-luku 2010-luvusta. Poltettiinhan vielä 1980-luvulla nuorisotiloissa tupakkatuotteita 16-vuotiaiden toimesta ja nuoriso-ohjaajan tupakointia ei paheksuttu samalla tavalla kuin nykyisin. Eli toisin sanoen lait teksteinä kertovat jotain olennaista myös niistä vuosista, joihin lain laatiminen ajoittuu. Vaikka kerronnassa paneudutaan historiallisiin faktatietoihin kuten nuorisotyön muutoksia kuvaaviin asioihin, lakeihin ja asetuksiin ja niin edelleen, niin on hyvä että taustalla tavallaan kaikuu se *puheavaruus*, joka on ollut kulloisillekin 1900-luvun vuosikymmenille olennaista. Mitkä ovat olleet ne *muutoksen kulttuuriset logiikat*, jotka ovat myös vaikuttaneet lakien muuttamiseen? Millaista yhteiskunnallista keskustelua kulloinkin on käyty ja mistä aiheutuvina? Tutkimuksen

rajauksesta johtuen tähän teemaan ei seikkaperäisesti tässä gradussa paneuduta. Mutta puheavaruuskäsitettä avataan sen verran, jotta myöhemmin mm aineistoa tutkittaessa osataan huomioida ajalliset ja kulttuuriset kontekstit. Teoreettisessa viitekehyksessä käsitellään kuitenkin historiaa 60 vuoden aikaperiodilla. Gradua lukiessaan voi pitää mielessään sitä jaottelua, jota Pertti Alasuutari on mm suorittanut viime sotiemme jälkeisen ajan historiaa tutkiessaan. Yhteiskunnalliseen keskusteluun on tullut liitettyksi Alasuutarin myötävaikutuksella niin sanottu puheavaruuksien käsite. Esimerkiksi talouden vaiheet voidaan hänen mukaansa nähdä 1940–1960 lukujen *moraalitalouden*, 1960-luvun lopulta 1980-luvulle kestäneen *suunnittelutalouden* ja sen jälkeen seuraavan *kilpailutalouden* vaiheina (Alasuutari 1996, 107, 108–112).

Nuorisotyökin asettuu siihen diskurssiin, joka kulloinkin on ollut vallalla. Lakien ja kunnalliskertomusten tekstejä lukiessa tulisi säilyttää niin sanottua aikalaisanalyttinen ote. Tekstit ovat oman aikakautensa näköisiä ja kertovat jotain olennaista myös siitä koko aikakaudesta. On muistettava, että aikansa tekstit ovat kirjoitettuja silloisista käsitteistä ja ymmärryksestä käsin. Nyt näitä tekstejä luetaan osittain nykyisyyden käsitteiden kautta se vaikuttaa tulkintoihin. Oma mielenkiintonsa olisikin ollut tutkia ja analysoida lakien ideologisia tekstipainotuksia. Tässä gradussa keskitytään kuitenkin ainoastaan tutkimaan tapauksen (Mäntyharjun kunnan nuorisotyön kehittyminen 1970-luvulta 2010-luvulle) kautta nuorisolakien vaikuttavuutta kuntatasolla. Mitä nuorisotyö on kulloinkin ollut Mäntyharjun kunnassa näitten lakien aikaan toteutuneena?

Kun tarkastelee kunnallisen nuorisotyön profiilia vuonna 2013, on etsivä nuorisotyö otsikoissa ja TV:n ajankohtaisohjelmien aiheena. Nuorisotyö tavoittaa niin Mäntyharjussa kuin Helsingissäkin juuri niitä nuoria, joita se lain mukaan tuleekin tavoittaa! Yleisesti nuorisotyö koskettaa palveluina kaikkia ikäryhmiä, mutta nykyisin ennen kaikkea syrjäytyneitä, työ- ja koulutusmarkkinoilta pudonneita nuoria. Huomionarvoista on se, miten valtiolle ja siellä opetus- ja kulttuuriministeriölle (OKM) on muodostunut keskeinen rooli suhteessa kuntiin ja kolmanteen sektoriin. Hallituskausittain laadittava, valtioneuvoston erikseen hyväksymä Lapsi- ja Nuorisopoliittinen ohjelma (LANUKE) on osoitus siitä, miten Suomessa eri viranomaiset laajalla rintamalla ovat toteuttamassa nykyisen voimassa olevan nuorisolain tavoitteita kaikilla ministeriöitten toimialoilla

(Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012–2015).

Nuorisotyöllä on ollut kulloinkin omat painotuksensa. Valtio on erillisissä nuorisotyölainsäädännössään aina painottanut tiettyjä ajalleen ominaisia ja tärkeitä yhteiskunnallisia kysymyksiä. Gradussa tuodaan esille se, miten keskeistä kunnallisten palvelujen kehittämisessä on ollut valtion erillislainsäädäntö. Herää kysymys, olisiko kunnallinenkaan nuorisotyö muotoutunut ja kehittynyt nykyisen kaltaiseen ja alueellisesti kattavaan, nuoria tavoittavaan ja monipuolisesti toimintatapojaan yhä kehittävään tilaansa, ellei valtio olisi sitä kunnilta vaatinut?

Mäntyharjun kunta esitetään esimerkkikuntana, jota gradussani tarkastellaan. Esimerkillä ei tarkoiteta sitä, että kunnalliset nuorisotyön sovellutukset ja paikalliset ratkaisut kävisivät jotenkin yleisiksi esimerkeiksi hyvästä ja laadukkaasta tai huonosta nuorisotyöstä. Mäntyharju esittäytyy tässä tutkimuksessa esimerkkikuntana, joka voisi olla mikä tahansa Suomen kunta. Lähtötilanteena on Suomen kunnille perustuslaissa (§121) taattu itsehallinnollinen asema, jossa todetaan, että Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon ja että kuntien hallinnon perusteista ja *kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla* (emt.). Valtion säätämät kuntia velvoittavat lait ohjaavat kuntia toimimaan tietyillä tavoilla. Lainsäädännöllistä ohjausta on erilaista ja kappaleessa 3.3. esitetään se normihierarkia, johon nuorisolait asettuvat. Todettakoon jo tässä yhteydessä, että kun kunnilla on mahdollisuus itsehallinnollisina yksikköinä järjestää valtion edellyttämät (mm nuoriso-, liikunta-, kulttuuria koskettavat asiat) palvelut haluamallaan tavoin, ei kuntien palveluvarustus ole muotoutunut yhdenmukaiseksi ja alueellisia sekä kuntakohtaisia eroja on ollut aina (Harjula & Prättälä 2012, 157–167).

Käytännössä tutkimuksen kohteena on Mäntyharjun kunnan nuorisotyö n. 40 vuoden ajalta. Tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan, miten nuorisolait ovat toteutuneet paikallisesti. Tutkimus ei tuota laajoja tilastoja eri nuorisotapahtumista, nuorisoleireistä, konserteista, nuorisotalotoiminnoista ja muista toimintamuodoista. Tutkimus keskittyy tarkastelemaan nuorisotyön toteutumista Mäntyharjun kunnassa. Tutkimuskysymykset esitetään aineiston esittelykappaleessa (kappale 4).

2.2 Kunnallisen nuorisotyön muotoutuminen osana hyvinvointivaltion tarinaa

Tutkimusten perusteella nuorisotyön on todettu olevan osa suomalaista hyvinvointipolitiikkaa ja kunnallisenkin nuorisotyön yhteiskuntapoliittisen merkityksen perustelu löytyy toiminnan terveydellisistä, sosiaalisista, taloudellisista ja kasvatuksellisista tekijöistä (mm Cederlöf 1998, 9). Nuorisotyö käsitteenä on ollut olemassa kauan ja sillä on ollut oma merkityssisältönsä eri aikakausina (Nieminen 1995, 11). Voidaan siis perustellusti todeta, että kustannusvaikutuksiltaan pieni nuorisotyö julkishallinnon osana on ollut rakentamassa suomalaista hyvinvointivaltiota. Siksi tarvitaan lyhyt katsaus suomalaisen hyvinvointivaltion muodostumisen historiaan. Näin menetellen nuorisotyö löytyy tai tulee löydetyksi hyvinvointivaltion kyljestä tai keskiöstä, ihan miten eri ammattikunnat sen haluavat nähdä. Joka tapauksessa nuorisotyö tässä tutkimuksessa liitetään osaksi hyvinvointivaltion tarinaa. Ymmärtääkseen kunnallisen nuorisotyön olemusta, sen muotoutumisen historian kerronta tarvitsee rinnalleen kontekstuaaliset seikat: ajalliset, paikalliset, historialliset, poliittiset, taloudelliset, kulttuuriset, sosiaaliset ja henkilökohtaiset. Siksi gradu sisältää tutkimusaiheen kannalta olennaisen, vaikkakin pelkistetyn hyvinvointivaltion muodostumisen tarinan. Tässäkin kerronnassa hyvinvoinnin jakajiksi suomalaisille tarjotaan niin valtiota kuin kuntia, erikseen ja yhdessä toimivina.

Suomalaisen hyvinvointivaltion rakentuminen toisen maailmansodan jälkeen tapahtui nopeasti. Ennen sotia oli noussut lukuisia sosiaalipoliittisia kysymyksiä ratkaistavaksi. 1930-luvulla säädettyjen lakien mm lastensuojelusta alkoholistien ja irtolaisten huoltoon ulottuen teki 1940- ja 1950-luvuista lainsäädännön sisänaajon, työn ammatillistumisen ja toiminnan laajenemisen vaihetta (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 44). Agraariyhteiskunnasta, talonpoikaisesta Suomesta haluttiin tietoisesti päästä eroon ja teollistumisen tavoitteekseen asettanut Suomi harppasi palveluyhteiskunnaksi. Sosiaalipolitiikan kehittymiseen vaikuttanut Pekka Kuusi totesikin kirjassaan 60-luvun sosiaalipolitiikka, että ”olemme tuomittuja kasvamaan” (Kuusi 1961, 89). Tällä haluttiin korostaa, että kansantaloutena Suomi ei voi enää jäädä maatalousvaltaiseksi siten, että siihen olisi sidottuna teollisuuden tarvitsemaa työvoimaa. Lisäksi hyvinvointivaltion kansalaiset haluttiin nähdä myös aktiivisina kuluttajina, joitten kulutusmahdollisuuksia voitaisiin edesauttaa myös sosiaalisilla tulonsiirroilla. Suomi kiinnittyi maailmantalouteen

metsäteollisuutensa ja Suomeen sotakorvausponnistelujen seurauksena synnytettyjen valtiojohtoisten yritystensä kautta (Valkonen 1983, 102).

Kaiken kaikkiaan Suomi kävi n. kolmessa vuosikymmenessä läpi rakennemuutoksen, joka monissa muissa maissa oli tapahtunut huomattavasti pitemmän ajan kuluessa (Karisto ym. 1998, 63). Sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelut laajenivat Suomen kunnissa kansalaisten elintaso ja elämänlaatua nostaan muitten sosiaalisten tulosiirtojen, kuten eläkkeet, lapsilisät ja niin edelleen vaikutuksesta. Elinkeinorakenteen muutokset maaseutukunnissa synnyttivät myös tarvetta kehittää kuntien palvelurakennetta. Yhä kasvava palkansaajien määrä yhdessä kahden ansaitsijan perhetulomallin yleistyessä synnyttivät mm lasten päivähoidon kysynnän. Yhteiskuntarakenteen muutos rikkoi perinteiset sosiaaliset verkostot, joiden varassa vanhuksat saivat huolenpidon lapsiltaan ja isovanhemmat huolehtivat näiden lapsista. Perinteisten sosiaalisten verkostojen rikkoutumisen lisäksi sosiaalipalvelujen tarvetta lisäsivät myös perherakenteen muuttuminen, muuttoliike ja naisten työssäkäynnin lisääntyminen (Niemelä 2007, 6).

Vuosikymmenten 1950 ja 1970 välistä aikaa voidaan luonnehtia sosiaalipoliittisten kysymysten nousun kaudeksi ja osittain sen päälle rakentuen 1960–1980 välistä aikaa hyvinvointivaltion rakentamisen kaudeksi, niin 1990-luvulta alkanutta kehitystä voidaan luonnehtia mm valtio-kuntasuhteiden uudelleen rakenteistumisen kaudeksi, jossa kunnallisen sosiaalipolitiikan rooli korostui kansalaisten hyvinvointia tuottavana (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 53–61). Vuosien 1989–1996 ajoittunut vapaakuntakokeilu painotti kuntien itsehallinnon lisäämistä, valtionohjauksen vähentämistä ja paikallista hyvinvointivastuuta. Hyvinvointivaltiota siis kehitettiin siirtämällä sosiaalipolitiikan toteuttamisen painopistettä kuntatasolle. Vapaakuntakokeilut jättivät Suomen kuntiin hallinnollisia muutoksia. Muuan muuassa sosiaali- ja terveyslautakunnat yhdistyivät yhdeksi isommaksi lautakunnaksi hyvin monessa Suomen kunnassa ja liikunta-nuorisolautakunnista muodostui vapaa-aikalautakuntia (emt. 56).

Suurten ikäluokkien tullessa kouluikään oli tarvittu paljon toimitila- ja ammattikapasiteettia vastaamaan kasvavan nuorison koulusivistyksen ja muun vapaa-ajan harrastusten kysyntään. Kansalaisten palvelut muodostuivat hyvinvointia lisääviksi lähipalveluperiaatteella. Valtio lainsäädäntönsä vaatimuksilla sekä suuntaamalla taloudellisia

resursseja pakotti kunnat toteuttamaan uudistuksia monilla koulutuksen, kasvatuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon työn aloilla.

Kunnallisen nuorisotyön voidaan katsoa lähteneen kehittymään myös omaksi toimialakseen toisen maailmansodan jälkeen. Opetusministeriön kehotuksesta Suomen kuntiin lähetettiin perustamaan erillisiä nuorisotyölautakuntia. (Opetusministeriö. Nuorisotyötä koskeva kiertokirje N:o 4/30.9.1947). Kunnallisella (valtiollistuneella) nuorisotyöllä on juurensa kansalaisyhteiskunnassa. Kun sotien jälkeen Suomeen kehitettiin hyvinvointiyhteiskuntaa, yhteys kansalaisjärjestöihin katsottiin tärkeäksi. Kunnallishallinto kehittyi hyvinvointiyhteiskunnan perustoimijaksi. Tässä yhteydessä nuorisotyö tavoitteellisena peruspalveluna säädettiin kuuluvaksi kunnan toimialaan (Aaltonen 2007, 12). Hyvinvointiyhteiskunnan rakentuminen, kunnallishallinto ja nuorisotyö kunnallishallinnon osana kulkevat siis käsikkäin siinä historiallisessa kehityksessä, jota myös kutsutaan suureksi modernisaatioharppaukseksi Suomessa. Suurten ikäluokkien paine, nuorisoradikalismi ja nuorisokulttuurien kehkeytyminen raivasivat tietä nuorten omille pyrkimyksille nuorisotyön kaikissa muodoissa, järjestötyössä, nuorisokasvatuksessa ja kunnallisessa nuorisotyössä. Nieminen (Nieminen 1995, 408) toteaa, että nuorisotyön uudistamisesta puhuivat etenkin poliittinen keskusta ja vasemmisto, joiden poliittinen merkitys poliittisen nuorisotyön ensisijaisuutta korostavan nuorisotyökäsityksen luojana oli ratkaiseva. Tämä johti nuorisotyötä koskevan lainsäädännön toteutumiseen 1970-luvun alussa ja sen merkityksen on todettu olleen nuorisotyön voimavarojen takaajana keskeisin.

Suomessa on ollut erillistä nuorisotyönlainsäädäntöä vuodesta 1972 lähtien. Nuorisolait ovat uudistuneet noin kymmenen vuoden välein. Nuorisolakia on viimeksi uudistettu muutossäädöksillä 2010. Nuorisotyöhön kohdistuneet lait esitellään sisällöiltään yksityiskohtaisemmin kappaleessa neljä.

Ennen vuotta 1972 valtio ohjasi tukeaan valtion tulo- ja menoarvionsa kautta. Tässä yhteydessä kerrotaan Suomeen muodostuneen nuorisotyön taustoista ennen varsinaisia nuorisolakeja. Kerronta auttaa hahmottamaan ja ymmärtämään mm nuorisotyön rahoitukseen liittyviä käytäntöjä ja kytkee nuorisotyön alkuvaiheet osaksi sosiaalipolitiikkaa.

Nuorisotyön ja nuorisotoiminnan tukeminen valtionavustuksin alkoi Suomessa 1940-luvulla. Nuorisotyöllä on perinteisesti tarkoitettu nuorisotoiminnan edellytysten luomista, jossa keskeistä on ollut kuntien nuorisotyön tukeminen (Aaltonen 2007, 17; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2005, 23).

Nuorisotyön rahoituksen voidaan katsoa lähteneen kehittymään valtion nuorisolautakunnan perustamisen jälkeen 1944 (Valtion taloudentarkastusvirasto 2005, 13), jolloin tukea kohdistettiin nuorisotoiminnalle. Kunnissa ei ollut vielä nykyisen kaltaista kunnallista nuorisotyötä vaan nuorisotyö oli pitkälti vapaan kansalaistoiminnan ja seurakunnan vastuulla.

Nuorisotyön tutkimuksessa käytetään myös valtiollistuneen nuorisotyön käsitettä. Sillä halutaan viitata juuri edellä mainittuun, eli siihen, että valtio on ottanut keskeisen ohjausroolin kuntien ja järjestöjen nuorisotyöhön. Valtiollistunut nuorisotyö käsitteenä on kuitenkin hieman epämääräinen. Mitä sillä tarkkaan ottaen tarkoitetaan? Nuorisotyön tutkija Juha Nieminen (Nieminen 1994, 4) toteaa, että nuorisotyön valtiollistumisen tutkimiseen sisältyy kolme käsitteellistä ongelmaa. Ensiksi käsitteelle nuorisotyö ei ole olemassa yksiselitteistä sisältöä. Historiallisesti katsottuna myöhemmin nuorisotyöksi nimetty on saattanut alkaa jo varhain ihan toisen nimisenä ja se on voinut olla toiminnan funktioltaan muuttuvaa koko ajan.

Toisen ongelmallisen käsitteen Niemisen mukaan asiassa muodostaa valtio, jolla on perinteisesti tarkoitettu yhteiskuntapoliittisia palveluita ja ohjelmia tuottavien organisaatioiden joukkoa. Kuntalaitos on sisällytetty valtiollistuneesta nuorisotyöstä puhuttaessa valtion organisaation piiriin, vaikka kunnat ovat itsehallinnollisia yksiköitä. Kolmas aiheeseen liittyvä käsitteellinen on ilmaisu ”valtiollistuminen”, jolle on annettu erilaisia merkityksiä ja painotuksia (Nieminen 1994, 4).

Tässä tutkimuksessa valtiollistuneen nuorisotyön käsite ei ole keskeinen, koska tutkimus keskittyy tarkastelemaan kapeaa osaa nuorisotyössä. Valtio ja kunnat nähdään itsellisinä pakkoyhdyskuntinaan, jossa valtio lainsäädäntövaltaa käyttävänä kuitenkin ohjaa sinällään itsehallinnollisia kuntayksiköitä. Tapaustutkimuksena Mäntyharjun kunta on nähtävä alhaalta käsin avautuvana omana itsehallinnollista valtaansa käyttävänä julkishallinnon

yksikkönä, ei valtion hallintoon liitettynä. Nuorisotyö siis juurtui osaksi julkishallintoa ja julkishallinnon lohkoutumiskehityksen seurauksena ennen sotia vallinnut nuorisotyö ja nuorisohuolto erkaantuivat toisistaan. Nuorisojärjestötoiminta säilytti nuorisotyön julkilausutun ytimen ja se keskittyi ryhmätyön muotoihin, nuorisohuollollisen työn keskittyttyä yksilönohjaukseen sekä laitospedagogiaan.

Järjestöihin kuulumattomien tavoittamiseksi aloitettiin jo 1950-luvulla avoimimpia työmuotoja ja mm nuorisokahvilatoimintoja kehitettiin alulle kaupungeissa (Nieminen 1995, 408). Monet nykyiset nuorisotyön muodot ovat saaneet siis alkunsa II maailmansodan jälkeen ja nuorten kiinnittyminen harrastustoimintaan on vaihdellut järjestöihin kuulumisen aktiivisuuden kanssa. Tarve (yhteis)kunnan itsensä järjestämisen nuorisotyön järjestämisessä on siis ollut kiinni monestikin siitä, mikä yhteiskunnallisen kehityksen yleensä on ollut vallalla ja mihin yhteiskunnalliseen ongelmaan nuorisotyön on ajateltu kulloinkin pystyvän toiminnallaan vaikuttamaan (Nieminen 1995, 409).

Pohdittaessa esimerkiksi sitä, minkälaisien toiminnallisten ja lainsäädöllisten tai ammatillistumiskäytänteiden kehitys-prosessien seurauksena on nykyinen *etsivänuorisotyö* muodostunut, joudutaan palaut-tamaan mieliin erityisnuorisotyön historiaa. 1940-luvulla alkunsa saanut *jengityötä* ryhdyttiin myöhemmin kutsumaan *erityisnuorisotyöksi* 1970-luvulla mm Helsingin kaupungin nuorisosiisintökeskuksen toimesta. Alun alkaen katunuorisien väkivaltaista käyttäytymistä hillitsemään tarkoitettujen työnsisällöt johtivat yhdyskuntatyöhön ja tavoitteet laajenivat. Nuorten elämäntilanteiden parantaminen nähtiin myös suuremmissa määrin sosiaalisten epäkohtien korjaamistyönä (Kemppinen 1999, 44–45).

Mikä on sitten nuorisotyötä ja mikä erityisnuorisotyötä? Rajanveto on ollut aina vaikeaa, eikä siihen ole nähty olevan syytä, sillä erityisnuorisotyöntekijän katsotaan lähtevän sinne, missä nuori elää riskiolosuhteissa. Työ määritellään luonteeltaan ennaltaehkäiseväksi, korjaavaksi ja hoitavaksi. Työn ensisijaisena tehtävänä on nähty nuorten saattaminen myönteisellä tavalla takaisin perhe-elämään ja yhteiskuntaan. Työllä on tuettu nuoren vastuuta itsestään ja vahvistettu näin kaikilla tavoilla nuoren elämäntilannetta (Kemppinen 1999, 45–47; Silvennoinen 2001, 34). *Etsivän nuorisotyön* kehittyminen on muodostunut niissä rajapinoissa, joissa perusnuorisotyö, erityisnuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta

ovat eläneet. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) määrittelee etsivän nuorisotyön erityisnuorisotyön muodoksi, jonka ensisijaisena tehtävänä on auttaa alle 29-vuotiaita nuoria, jotka ovat koulutuksen tai työmarkkinoiden ulkopuolella tai jotka tarvitsevat tukea saavuttaakseen tarvitsemansa palvelut. Etsivä nuorisotyö tarjoaa nuorelle varhaista tukea, jos nuori sitä itse haluaa. Suomen kunnista 93 5 on etsivän nuorisotyön piirissä. (OKM, 2014, viitattu 20.1.2013).

Ennen nykyistä etsivää nuorisotyötä oli Suomen kuntiin muodostunut nuorille suunnattua työpajatoimintaa. Työpajatoiminta on ollut perustamisestaan saakka liittynyt yhteen perusnuorisotyön ja sosiaalityön. Ensimmäiset työpajat perustettiin Suomeen 1980-luvulla ja 1990-luvulla laman ja massatyöttömyyden seurauksena työpajojen tarve lisääntyi ja niitä perustettiin lähes jokaiseen kuntaan (Valtakunnallinen Työpajayhdistys 2014).

Laman jälkeen 1990-luvun puolivälissä työpajatoiminta vakiintui ja EU:hun liittymisen seurauksena toiminta sai uutta rahoitusta Euroopan Sosiaalirahaston rakennerahastosta. Asiakaskunta muodostui yhä haasteellisemmaksi nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyden lisääntyttyä. Nuorten työpajojen yhteistyökumppanit keskittyivät työhallintoon ja paikallisiin sosiaalitoimistoihin. Vuosien 1997–2000 aikana toimintojen sisällöt kehittyivät edelleen ja asiakaskunta laajeni. Yhä suurempi osuus työpajojen valmentautujista oli koulupudokkaita ja pitkäaikaistyöttömiä. Uusia ja kasvavia asiakasryhmiä ovat maahanmuuttajat, mielenterveyskuntoutujat ja päihdeongelmaiset. Työpajojen perustehtävä on muuttunut hätäaputyöllistäjästä valmennus- ja kuntoutuspalvelujen tuottajaksi (Valtakunnallinen Työpajayhdistys. 2014).

Kunnallisena palveluna nuorisotyö on määrällisesti todettu pieneksi. Mutta sen ylläpitämää toimintakapasiteettiä suhteessa sen kokoon pidetään suurena. Tällä tarkoitetaan sitä, että se on tehokas ja se tavoittaa toimintamuodoiltaan nuorisoa (Cederlöf 1998, 13; Silvennoinen 2001, 8-9). Valtion budjetista ohjautuvat määrärahat kertovat, että nuoriso-työssä ei liiku mitkään suuret rahat, jos niitten osuutta verrataan koko budjettiin.

Seuraavaksi lähivuoden tunnuslukujen kautta valotetaan hieman sitä, kuinka suurista volyymeista puhutaan niin rahallisesti kuin toiminnallisesti kun puhutaan nuorisotyön toimialasta Suomessa.

Vuonna 2010 valtio jakoi nuorisotyömäärärahoina 59,2 miljoonaa euroa, mistä budjettivaroja oli 13 miljoonaa euroa, eli siis 0,1 prosenttia (1 promille) valtion koko budjetista. Pääosa rahoituksesta tulee veikkausvoittovaroista, joitten käytöstä päättää opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM). Nuorisotyön ohella Veikkauksen tuottoa ovat jakamassa liikunta, kulttuuri ja tiede. Tuotot jaetaan siten, että urheilun ja liikuntakasvatukseen edistämiseen annetaan 25 prosenttia, 38,5 prosenttia annetaan taiteen edistämiseen, tieteen edistämiseen menee 17,5 prosenttia ja nuorisotyö saa 9 prosentin osuuden. 10 prosenttia jää OKM:n erikseen päätettäväksi. Viime vuosina erikseen päätettävä osuus on jaettu edunsaajien kesken jakosuhdelain mukaisessa suhteessa (Nuorista Suomessa 2010. 2010, 47–48).

Vuonna 2010 kuntien nuorisotyön käyttökustannukset olivat 189 milj. euroa ja investointikustannukset 12,6 miljoonaa euroa. Kunnat käyttävät nuorisotyöhön kaikkiaan noin 30 euroa asukasta kohden (Valtionvarainministeriö 2012, 23). Mäntyharjun kunta käytti vuonna 2012 nuorisotyöhön 18 €/ asukas ja menojen osuus kunnan käyttötaloudessa oli n. 0,5 % (Mäntyharjun kunta, tilinpäätös 2012, 48).

Nuorisotyön on todettu kuuluvan kunnan toimialaan ja sen pohjana on pidetty perustuslakia ja kuntalakea (Silvennoinen 2001, 8-9). Nuorisotyön ohjaus on aina kuulunut opetusministeriön toimialaan. Nuorisotyön toteutumisesta siis vastaavat valtio ja kunnat yhdessä. Alueellinen nuorisotoimiala sijoittuu kuuteen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. OKM tulosohjaa ja resursoi alueellista nuorisotyötä. Kunnat huolehtivat nuorten paikallisyhdistysten ja toimintaryhmien avustamisesta, nuorisotilojen ylläpitämisestä sekä erityisnuorisotyöstä. Nuorisotyön toteutumisesta kunnat vastaavat yhdessä nuorisoyhdistysten ja muiden nuorisotyötä tekevien yhteisöjen kanssa. Valtion aluehallinnon puolella nuorisotyön ja -politiikan arviointitehtävää ovat aiemmin hoitaneet lääninhallitukset vuoden 2009 loppuun asti, jonka jälkeen kunnallisten palvelujen arviointitehtävät siirtyivät elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskuksille.

Yhteenvetona voitaneen Niemisen tavoin (1995, 409) todeta, että vaikka nuorisotyö on kaikkiaan ollut moniaineksinen ja osin ristiriitainenkin ilmiö, sen yhteiskunnalliset tehtävät näyttävän kytkeytyneen ennen kaikkea suomalaisen kansakunnan vaiheisiin. Suomalainen nuorisotyö on omalta osaltaan rakentanut kansakuntaa, säädellyt sen sisäisiä ristiriitoja,

turvannut ulkoista olemassa oloa, korjannut sosiaalisia epäkohtia ja pyrkinyt kansakunnan uudistamiseen. Nuoret kuuluvat johonkin kuntaan ja siellä eri tavoin painottuneet kunnalliset nuorisotyön ratkaisut ovat olleet muodostamassa sitä kokonaiskuvaa, jota tutkimuksin on voitu tähän asti yleisemmällä tasolla valottaa (emt.).

2.3 Mäntyharjun kunnan nuorisotyö osana hyvinvointikunnan tarinaa

Mäntyharjun kunnallisen nuorisotyön voidaan katsoa alkaneen siinä merkityksessä, jossa se on myös yleisemmän nuorisotyön historiassa käsitetty alkaneen, eli kunnallisen nuorisotyölautakunnan perustamisesta. Mäntyharjun kunnan asiakirjat kertovat, että ensimmäinen perustava nuorisotyölautakunnan kokous on pidetty 8.10.1947, jossa kokouksessa oli opetusministeriön kirjeeseen vedoten esitetty kunnanvaltuustolle nuorisotyöntekijän toimen perustamista Mäntyharjun kuntaan. Lisäksi esitettiin talousarvioksi 100 000 markkaa palkkauskuluihin ja 25 000 markkaa käyttökuluihin. (Mäntyharjun kunta. Pöytäkirjat 1947. Nuorisotyölautakunta).

Miten Mäntyharjun kunnan nuorisotyö on kehittynyt perustamisensa jälkeen kun sen muotoutumista 1972 vuoden jälkeen säädeltiin myös valtion taholta erityislainsäädännöllä? Gradun tavoitteena on aineistolähtöisesti kuvata juuri tätä kehitystä Mäntyharjun kunnassa. Kunnallis- ja toimintakertomuksiin ja rajatusti lautakuntien pöytäkirjatietoihin pohjautuen gradu tuo esiin myös yksittäisen hallinnon alan, nuorisotyön historiakertomuksen osaksi *hyvinvointikunnan tarinaa*.

Hyvinvointikunnan käsitettä väitöstutkimuksessaan käyttänyt Teppo Kröger (Kröger 1997, 44–49, 56–70) hahmottaa sitä historiallista prosessia, mitä Suomen kunnissa oli ollut käynnissä ennen hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän syntyä. Monilla paikkakunnilla oli jo rakennettu monipuolisia palvelujärjestelmiä sosiaalipalveluiden osalla. Kuntien eritasoiset ja laatuiset palvelut haluttiin kuitenkin valtiovallan taholta yhtenäistää ja mm valtioapujärjestelmä ja kuntia yhdistävät samat suunnittelujärjestelmät synkronoivat kunnallista palvelutoimintaa kohti yhtenäistä mallia. Kröger toteaa, että täydellistä

yhtenäisyyttä ei saavutettu, mutta muutoin toisistaan poikkeavista ja omaperäisistä kunnista muotoutui kohtuullisen standardisoituja sosiaalipalveluja kuntalaisilleen tarjoavia hyvinvointikuntia. (Kröger 1997, 56). Tässä edellä mainitussa tutkimuksessa sosiaalipalveluiden muodostuminen kuvataan analysoimalla kuntien toimintaa sekä kuntien- ja valtiotason välistä vuorovaikutusta yhtäältä paikallishistoriallisen tapaustutkimusten, toisaalta laajempien tilasto- ja tutkimusaineiston valossa. Hyvinvointivaltion kehitys loi maan eri osiin laajoja hyvinvointipalveluita toteuttavan uudentyypin kunnallishallinnon, jota Kröger nimittää hyvinvointikunnaksi ja jonka merkitys kasvoi moninkertaiseksi aiempiin vuosikymmeniin nähden. (emt. 47).

Soveltamalla tätä teoreettista käsitteistöä myös nuorisotyön kehittymisen tarkasteluun, tosin huomattavasti rajatumman aineiston avulla, saadaan Mäntyharjun kunnan nuorisotyön tutkiminen liitetyksi siihen käsitteelliseen ja teoreettiseen kokonaisuuteen, jossa yksittäinen palvelu ja sen kehitys tulee osaksi koko kunnan hyvinvoinnin kehityksen historiaa joka puolestaan omalta osaltaan on osa hyvinvointivaltion tarinaa. Kunnallinen nuorisotyö on osa kunnan tarjoamia hyvinvointi- ja sosiaalipalveluita. Kunnat ovat osa hyvinvointivaltiota. Hyvinvointikunnan käsitteen sisälle liittämäni nuorisotyö on muotoutunut samankaltaisessa prosessissa kuin muutkin kuntien harjoittamat sosiaalipalvelut. Valtio on määritellyt tavoitteet ja ohjannut kunnallishallinnon toimimaan niiden mukaisesti. Ohjausvälineinä on ollut hallintomenettelyä sekä kuntien nuorisotyön ammatillistamista. Keskeisempänä ohjausinstrumenttinaan valtio on käyttänyt valtionosuusjärjestelmää, jota nuorisotyöhön kohdistuneilla erityislaitailla kulloinkin on säädelty. Asiassa tulee kuitenkin huomiona, että kunnat ovat myös kehittäneet toimintojaan eri palvelualueilla ilman valtion sille asettamia erillisiä tavoitteita.

Valtion voimakkaan tuen seurauksena Suomen kuntiin mahdollistui sosiaalipalvelujärjestelmä. 1980-luvun lopulla eri puolilla maata asuvat suomalaiset olivatkin varsin yhdenvertaisesti julkisen palvelutarjonnan piirissä (Kröger 1997, 158). 1990-luvulla suoritetun valtionosuusuudistuksen myötä valtio aiemmin tiukasti kuntia kontrolloivana irrottautui sosiaalipalveluja koskeneesta kokonaisvastuustaan. Vastuu palveluista ja niiden rahoituksesta jätettiin pääosin kunnille. 1970-luvulla valtion sektorisuunnittelun ja valvonnan kautta luodun ja 1980-luvulla edelleen laajentuneen sosiaalipalvelujärjestelmän kehitys on myös yksittäisten kuntien kautta kerrottavissa ja

avattavissa. Hyvinvointikunta käsitteenä asettuu siihen teoreettiseen viitekehykseen, jonka kautta tämän gradun tutkimusongelma on tullut määritellyksi.

Miten valtiojohtoinen projekti Mäntyharjun kunnan nuorisotyön muodostuminen on ollut ja ovatko esimerkiksi paikallisten nuorisotyön ongelmiin tarttumiset olleet enemmän omista intresseistä syntyneitä kuin valtion ohjauksen seurauksia? Kuviossa 1, tutkimusprosessi (sivu 7) oli kuvattu sitä miten keskeinen asema tutkimusprosessissa aineistolla ja teoriolla on. Teorian sisällä olevat käsitelmääritykset ohjaavat tekemään aineistolta oikeita kysymyksiä. Aivan samoin kuin modernin kvanttimekanismin kehittäjän Werner Heisenbergin väitetään sanoneen luonnon havainnoimisesta, että ”se mitä havainnoimme, ei ole luonto itse vaan luonto sellaisena kuin se paljastuu tavallamme kysyä.” (Jokivuori 2007, 11).

Kunta ei ole kunta itse, vaan kunta sellaisena kuin se paljastuu tavalleni kysyä. Kunnan nuorisotyö Mäntyharjussa eri vuosikymmenten aikana toteutuneena paljastuu tässäkin tutkimuksessa tutkimuskysymysten kautta tapahtuen. Konteksti on siis hyvinvointivaltio ja hyvinvointikunta ja sosiaalipolitiikan ja nuorisotyön historia molemmissa. Seuraavassa kappaleessa hahmotetaan valtion ja kuntien välistä suhdetta. Tarkastelemme valtion kuntiin harjoittamaa lainsäädännöllistä ohjausta ja siinä nuorisotyölainsäädännön asemaa. Näin saamme edellä avattuun kontekstiin kuuluvana teoreettisen viitekehyksen jota vasten myöhemmin aineisto, tutkimuskysymykset ja metodi liittyvät.

3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Kappaleessa 2 tutkimuksen tavoite esiteltiin sitä kontekstia johon pro gradun teoreettinen viitekehys tässä kappaleessa 3 tekstinä asettuu. Lähdeittäessä tarkastelemaan kuntien ja valtion välistä työnjakoa hyvinvointivaltion rakentumisessa toisen maailmansodan jälkeen ja sen voimakkaan kasvun vuosia 1960-luvulta 1990-luvun laman kautta siihen nykyiseen muotoonsa, tarvitaan selvitystä niistä instrumenteista, jotka ovat löydettävissä valtion kuntiin suuntaamista toimenpiteistä. Miten nämä instrumentit asemoituvat taas käsitteen *julkishallinto* sisällä? Julkishallinnon ja *julkisyhteisön* määritelmät ja *nuorisotyön virallinen järjestelmä* käsitteinä tulee ymmärtää, jotta Mäntyharjun kunnan nuorisotyön kehittymistä valtion lainsäädännön ohjauksen kautta voidaan puolestaan ymmärtää.

Valtionohjaus käsitteenä tuo helposti mieleen ainoastaan talouden ohjauksen valtionosuusjärjestelmän kautta tapahtuvana. Ohjaus on kuitenkin laajemmin ymmärrettävä kokonaisuus ja se saa yhä uusia muotoja kun talouden ja tuottavuuden vaatimukset korostuvat niin kunnissa kuin niitten toimintaa ohjaavalla valtiollakin. Nykyinen kuntalaki (§8) välttää käyttämästä käsitteitä ohjaus ja valvonta vaan siinä käytetään sen sijaan käsitettä *yleinen seuranta* (Harjula & Prättälä.2012, 182).

Gradussa käytetään kuitenkin ohjaukskäsitettä, vaikka kuntiin kohdistunut ohjaus ja valvonta ovat tulleet yleispiirteisemmäksi 1993 vuoden jälkeen, jolloin valtionosuusuudistukseen liittyen luovuttiin muun muassa valtion viranomaisen vahvistettavaksi alistettavista yksittäisistä sektorikohtaisista suunnitelmista. Perustelen ohjaukskäsitteen käyttöä sillä, että se näin valittuna kattaa myös ennen 1993 vallinneen tilanteen kuntien ja valtion välisissä suhteissa.

Valtion kuntiin suuntaama *lainsäädännöllinen ohjaus* esitetään perusteellisemmin, koska tutkimus nojautuu ja rajautuu nuorisotyölakien ja nykyisen nuorisolain seurausvaikutusten tarkasteluun. Muutkin valtion kuntien palvelutuotannon ohjaamisen käytetyt instrumentit esitellään, jotta kokonaisuus asiassa avautuu, sillä esimerkiksi ammatillistumiskäytännöt, talouden ja hallinnon ohjauskeinot, informaatio-ohjaus kytkeytyvät toisiinsa ja ovat monesti lainsäädännöllä ohjattuja. Nämä kaikki muodostavat yhdessä valtion kuntiin suuntaaman ohjaukskäsitteen. Tätä avataan ensiksi hahmottamalla *julkisyhteisö ja julkinen*

valta käsitteinä kappaleessa 3.1., jossa julkisyhteisön muodostaman valtion ja kuntien työnjako ja roolit esitetään pohjaksi kappaleessa 3.2. esiteltävälle valtionohjaus käsitteelle. Kappaleessa 3.3. paneudutaan lainsäädännön kautta tapahtuvaan ohjaukseen yleensä ja kappaleessa 3.4. nuorisolakien asemaan lainsäädännön normihierarkiassa.

3.1 Valtion ja kuntien välinen työnjako hyvinvointipalveluiden tuottajana

Valtion ja kuntien katsotaan muodostavan julkisyhteisön keskeiset toimijat. Ne käyttävät julkista valtaa suhteessa kansalaisiin. Tässä yhteydessä tulee määritellä ensiksi julkisen vallan käsitettä. Mitä sillä tarkoitetaan ja miten se jakaantuu, jotta siihen kuuluva lainsäädännöllinen valta velvoituksineen ja oikeuksineen hahmottuu pro gradun kannalta. Tai pitäisikö sanoa, tiivistyy ja päättyy pro gradussa olennaiseen, eli kunnan tehtävien lakisääteistämiseen ja siinä sen seurausvaikutuksiin kunnan toimintaan. Avukseni tässä yhteydessä tuon teoreettista tietoa niin sosiaalipolitiikan, hallintotieteiden, kunnallisen alan kehitystä tutkineitten kirjoittajien osalta sekä viranomaisten julkaisemaa informaatiota toiminnastaan ja asemastaan suomalaisessa yhteiskunnassa.

Julkishallinto koostuu kolmesta peruslohkosta, jotka ovat valtionhallinto, kunnallishallinto ja välillinen julkishallinto. Käytännössä näiden organisaatioiden toiminnasta vastaa nykyisin virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa oleva julkishallinnon henkilöstö. Valtion ja kuntien elimiä kutsutaan viranomaisiksi tai hallintoelimiksi (Timonen 1999, 280).

Toisen maailmansodan jälkeisen sosiaalipolitiikan luonteen muutoksessa huomionarvoista on se, että sitä alettiin harjoittaa suojelun luonteesta vapaana kansalaisten keskinäiseen tulojen tasaukseen pyrkien ja kulutusmahdollisuuksia edistäen. Kansanvaltaan perustuvan valtion tehtävät alettiin ymmärtää uudella tavalla. Valtion pääasialliseksi tehtäväksi katsottiin yhtenäisten *perusoikeuksien turvaaminen kansalaisille* työllisyyden, sosiaaliturvan, koulutuksen, terveydenhuollon, sairaanhoidon, asumisen ja monenlaisen muun hyvinvointitekijäin keinoin aivan kuten Yhdistyneiden kansakuntien vuonna 1948 hyväksymä ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus edellytti (Heuru 2003, 47–49).

Kunnilla on Suomessa itsehallinto. Niillä on lainsäädäntöön perustuva oikeus päättää omista asioistaan ja hallita itseään. Kunnilla on myös verotusoikeus. Itsehallinnollisista yhteisöistä juuri kunnat ja kunnallishallinto ovat maassamme laajin ja merkittävin itsehallinnon muoto. Itsehallinnollista oikeutta vahvistaa ja suojaa Suomen perustuslaki. Valtiolla ei ole oikeuksia puuttua rajoituksetta minkäänlaisten itsehallinnon omaavien yhteisöjen toimintaan esimerkiksi lainsäädännöllä. (Suomi.fi. 2013.) Organisatorisessa mielessä valtion ja kuntien välinen suhde on siis selkeä. Kunnat eivät kuulu valtion organisaatioon, vaan niillä samoin kuin niiden omilla orgaaneilla on valtioon nähden täydellinen itsenäisyys. Valtuusto, kunnanhallitus, tarkastuslautakunta sekä vaaliorganisaatio ovat pakollisia samoin kuin keskeisin kunnallinen viranhaltija kunnanjohtaja. Muutoin kunnat saavat nykyisin organisoida toimintojaan vapaasti (Heuru 2003, 94–95; Harjula & Prättälä 2012, 115–129, 182).

Kunnat järjestävät käytännössä kuntalaisille peruspalvelut, joista on säädetty laeilla. Säättämällä lakeja valtiolla on oikeus osallistua kunnallisten peruspalvelujen järjestämistä koskevaan päätöksentekoon. Peruspalveluista tärkeimpiä ovat sosiaali- ja terveydenhuolto, opetus- ja sivistystoimi sekä ympäristö ja tekninen infrastruktuuri. Peruspalveluiden kautta kunta tarjoaa kuntalaisille edellytykset arjen elämiseen, hyvinvointiin ja perusturvallisuuteen. Peruspalvelut rahoitetaan pääsääntöisesti kunnallisella verotuksella, valtionosuuksilla sekä palveluista perittävillä maksuilla. (Heuru 2003, 94.)

Lainsäädäntövaltaa käyttävänä valtio siis ohjannut ja edelleen ohjaa kuntien toimintaa. Pro gradussa oleva tarkastelujakso 1970-luvulta 2010 luvulle saakka ulottuvana sijoittuu kokonaisuudessaan tämän toteutuneen ohjauksen aikaan. Perusasetelma on siis säilynyt samana vaikka keskeinen muutos kuntien ja valtion välisiin suhteisiin tulikin 1990-luvulla vapaakunta-ajattelun kautta sen ulottuessa erillisen lainsäädännön kautta koskemaan kuntien vapautta mm järjestää hallintoaan parhaaksi katsomallaan tavalla tietyin rajauksin. Lisäksi taloudenohjauksessa kontrollin rooli jäi vähemmälle siirryttäessä valtionosuusjärjestelmässä menoperusteisesta laskentaperusteiseen. Kunnat ovat toisaalta itsehallintoyksiköitä, toisaalta julkisen hallinnon kokonaisuutta. Kaikki kunnan tehtävät ovat kuitenkin sen omia tehtäviä ja vaikka kunnalla oleva velvoittava julkinen valta perustuu valtioon, siitäkin tulee kunnalle siirtyessään kunnan oma tehtävä. Tästä ja kuntien itsehallintoperiaatteesta johtuu, että valtio voi valvoa kuntia vain lain siihen oikeuttaessa

(Heuru 2003, 95). Mitä tämä kaikki on merkinnyt kunnallisen nuorisotyön kohdalla Mäntyharjussa? Tämä esitetään kappaleissa 6 ja 7, joissa Mäntyharjun kunnan nuorisotyön toteutumaa tarkastellaan omana ilmiönään.

3.2. Valtion kuntiin suuntaamasta ohjauksesta

Aiempien tutkimusten avulla luodaan näkemystä siitä, miten valtio yleensä ohjaa eri tavoin niin kansalaisyhteiskuntaa kuin julkisyhteisön sisällä kuntiakin. Miten ohjaus on vaihdellut eri vuosikymmeninä ja mitä kaikkea valtion ohjaus oikein käsitteenä tarkoittaa?

Valtionvarainministeriön kuntien ohjauskeinoja selvittänyt työryhmä toteaa 2011 julkaistussa raportissaan että *kuntiin kohdistuva valtionohjaus* käsittää kaikki ne tavat, jolla valtio suuntaa tai pyrkii suuntaamaan kuntien toimintaa. Kuntien laaja vastuu hyvinvointi palveluista asettaa valtion ohjausjärjestelmälle monia keskenään ristiriitaisia vaatimuksia, jotka on sovittava yhteen ohjausjärjestelmää rakennettaessa (Valtionvarainministeriö 2011, 124–125).

Taloudellisesta ohjauksesta valtion taholta voidaan puhua kun valtio ohjaa rahaa ja resursseja budjetistaan kunnille. Laajemmin taloudellisessa ohjauksessa on kysymys niin sanotusta resurssiohjauksesta. Taloudellinen ohjaus kytkeytyy myös lainsäännön kautta tapahtuvaan ohjaukseen ja on keskeinen ohjausinstrumentti. Valtion ja kuntien välisissä tehtävien (kustannus) vastuista koskevissa argumentoinneissa lähes päivittäin käsitellään taloudellisia kysymyksiä. Kysymykset ovat perusteltuja, sillä määrätessään lainsäädännön kautta kunnille uusia tehtäviä, on valtion näin menetellessään turvattava myös kunnallisen itsehallinnon oikeutta. Asia liittyy kunnan vapauteen päättää verotuksestaan ja uusien tehtävien hoitoon tulee näin perustuslain hengessä taata samalla resurssit, jottei kunnallisveron tuoton kohdentaminen lähde kuntapäätäjiltä valtiolle kuuluvaksi. Monesti näin käy, sillä palvelujen tuottamiseen ei kohdenneta täysimääräisiä valtionosuuksia vaan kustannukset jakaantuvat kuntien ja valtion kesken. Periaatteen edellyttämät voimavaroakeet on annettava lailla. Tätä edellyttää kuntien itsenäisen taloudellisen päätösvallan asema perustuslain 121 §:n suojaaman itsehallinnon yhtenä ydinalueena (Valtionvarainministeriö 2011, 40).

Kuntien talouden katsotaan olevan itsenäinen, mutta julkisen talouden osana se on tosiasiallisesti tietynasteisessa sidonnaisuudessa valtioon. Kunkin kunnan tulotalous on riippuvuussuhteessa finanssisijoitukseen eli kuntien valtionosuusjärjestelmään ja eräisiin verotusjärjestelmiin (Heuru 2003, 94–95).

Suomessa viranomaisten toiminta perustuu aina lainsäädäntöön. Kansalaiset palvelujen maksajina ja kuluttajina ovat siis asemansa puolesta tietoisia oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Nuorisotyön kohdalla asian tarkastelua vaikeuttaa se, että, koetaanko nuorisotyö viranomaisen taholta tulevana palveluna *vai hämärtääkö kunnallisen nuorisotyön läheinen kumppanuus kansalaisyhteiskuntaan mielikuvaa nuorisotyön asemasta sinänsä?* Joka kunnassa kunnallinen nuorisotyö on kehittynyt nykyiseen muotoonsa monenlaisen polun kautta. Nuorisotyön vakiintuminen 1970-luvulla lainsäädännön kautta ohjautuvaksi palveluksi on pitänyt sitä ennen jo sisällään valtion kautta tapahtuvaa siihen kohdistuvaa toimenpidettä. Yksi on ammatillistamiskäytäntöjen kautta ohjattu ohjaus. Sama trendi voidaan löytää sosiaalityön ja muitten sivistyspalveluiden osa-alueilta.

Ammatillistamiskäytäntöjen kautta tapahtuvasta ohjauksesta on taas kysymys kun valtio edesauttaa suuntaamalla resursseja eri ammattien koulutukseen ja lainsäädännössään edellyttää tiettyihin ammatteihin, julkisiin virkoihin, tehtäviin alalle kulloinkin vaadittavaa ammattipätevyyttä eri koulutusasteilta suoritettuina. Tämä on ideologisen ohjausinstrumentin ohella myös mielenkiintoinen kysymys. Eetos ammatteja ohjaamassa on jo laajempi kysymys sinänsä ja ansaitsisi nykyisessä yhteiskunnassa toki laajemmankin tarkastelun, mutta tässä tutkimuksessa rajaudutaan esittämään katsaus ainoastaan niistä muutoksista, joita nuorisotyöntekijän ammatilliseen pätevyyteen on kulloinkin valtion taholta kohdistunut ja mitä koulutuspoliittisia päätöksiä siinä on kulloinkin tapahtunut (Nieminen 1999, 306). Valtio on kytkenyt ammatilliset nuorisotyöntekijöitä koskevat pätevyysvaatimukset lainsäädäntöönsä ja myös valtionosuusperiaatteisiinsa, jotka ovat ohjanneet kuntien henkilöstörakenteen kehittymistä.

Ammatillisen ohjauksen instrumentissa painottuvat kulloinkin yhteiskunnallinen laajempi kehitys ja se on sidoksissa ammattien ja työelämän muutoksiin. Nuorisotyöntekijöiden ammatillista pätevyyttä on määritelty aiemmin

nuorisotyöasetuksissa ja jo ennen ensimmäistä varsinaista nuorisotyölakia 1972. Nuorisotyön ohjaajakoulutuksella on yli 60 vuoden perinne ja valtio on tukenut tätä toimintaa ”valtiollistuneen” nuorisotyön synnystä lähtien (Nieminen 1994, 300–309).

3.3 Lainsäädännön kautta tapahtuva ohjaus

Mitä tarkoitetaan *normiohjauksella* ja mitä *puitelaililla* ja mitä ne velvoittavat ja ovatko lakeihin kirjatut velvoitteet miten sitovia? Tuleeko kunnalle sanktioita, jos se ei täytä/toteuta lakiin kirjattuja tehtäviä esimerkiksi nuorisotyön vaatimusten osalta? Tässä kappaleessa siis esitetään tietoa valtion kuntiin suuntaamasta lainsäädännön kautta tapahtuvasta ohjauksesta yleensä. Tarkoitus ei ole kuitenkaan selittää koko kunnallisen palvelutuotannon ohjaukseen säädettyä lainsäädännön valtavaa kirjoa, vaan luoda pelkistetty katsaus siihen normihierarkiaan, johon nuorisolaki asemoituu tai on asemoitunut aiemmin. Tavoitteena on, että kappaleessa neljä esitetty aineisto nuorisotyölait ja nykyinen nuorisolaki saavat siis teoreettisen perustan kun niiden asema kuntien toimintaa ohjaavissa laissa on selitetty suhteessa muihin kuntien toimintaa sääteleviin lakeihin. Nuorisolain asema ja sen vaikuttavuuden arviointi kunnassa voidaan ottaa myöhemmin tässä pro gradussa tarkasteluun kun sen ominaisuudet ja suhde on tullut selitettyä ympäröivään muuhun lainsäädäntöön.

Normihierarkiassa Perustuslaki asettuu kaiken muun lainsäädännön yläpuolelle. Toisin sanoen alemmat lait eivät saa olla ristiriidassa perustuslain kanssa ja aivan työpaikkatasollekin viety yksittäinen ohje, sääntö, kielto tai muu vastaava normi perustuu aina johonkin lakiin, joka ei ole ristiriidassa ylemmän lain kanssa aina perustuslakiin ulottuen. Lainsäädäntö siis on tullut johdetuksi perustuslaista ja monesti yksittäiseen lakiin vedotessa vedotaan lopulta perustuslain mukanaan tuomaan oikeutukseen tai veloitteeseen. Perustuslain § 123 säännökset edellyttävät, että kunnan toimintaa ohjataan lähtökohtaisesti vain lailla (Valtionvarainministeriö 2011, 43). Eli kaiken muunkin valtioneuhjaukseksi miellettyjen käsitteiden pohja on normatiivinen.

Kuntien toimintaa tällä hetkellä ohjaavat keskeisimmin kuntalaki(17.3.1995/365) sekä hallintolaki (6.6.2003/434). Kunnan tehtävät voidaan luokitella 1) *vapaaehtoisin* ja

pakollisiin, jolloin vapaaehtoisilla tarkoitetaan niitä tehtäviä, joissa kunnalla on harkintavalta, ryhtyykö se tehtävää hoitamaan, sekä 2) *ei-lakisääteisiin ja lakisääteisiin*.

Vapaaehtoiset tehtävät ovat yleensä ei-lakisääteisiä, mutta kunnalla voi olla myös sellaisia vapaaehtoisia tehtäviä, joita koskee erityinen lainsäädäntö. Niinpä esimerkiksi lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten ylläpitäminen on kunnille vapaaehtoista, mutta kunnilla on velvollisuus rahoittaa niitä ja niiden ylläpitämistä ohjaa yksityiskohtainen lainsäädäntö.

Lainaan tähän seuraavaksi suoraan yllä olevaan liittyvänä valtionvarainministeriön työryhmän jaottelua kuntien tehtävistä. (myös Harjula & Prättälä 2012, 157–167).

Kunnan lakisääteisten tehtävien sääntely voidaan toteuttaa lailla lähinnä seuraavien sääntelyvaihtoehtojen mukaisesti:

- 1) tehtävä on lakisääteinen, mutta kunnalle vapaaehtoinen (toiminnan käynnistäminen on kokonaan kunnan harkinnassa)
- 2) tehtävä on lakisääteinen ja määrärahasidonnainen (kunnan on järjestettävä tehtävä, mutta siihen käytettävät voimavarat ja tehtävän laajuus ovat kunnan harkinnassa)
- 3) tehtävä on lakisääteinen ja määrärahasta riippumaton (kunnan on järjestettävä tehtävä määrärahasta riippumattomana subjektiivisena oikeutena)
- 4) tehtävä on lakisääteinen ja tarvesidonnainen (kunnan on järjestettävä tehtävä, jos laissa säädetyt tarvetta osoittavat perusteet täyttyvät; esim.kaavoitus)
- 5) ns. lakisääteiset toimeksiantotehtävät (tehtävä voi olla esimerkiksi lakisääteinen ja vapaaehtoinen, kuten asumisen tukitehtävät sekä vapaaehtoinen maatalouslomitus)

(Valtionvarainministeriön julkaisuja 3/2011).

Luettelon kohta 2. jossa tehtävä on lakisääteinen ja määrärahasidonnainen on tyypillinen liikunta-, nuoriso, -kulttuuripalveluiden kohdalla. Kunta saa erityislainsäädännön kautta tietyn valtionrahoituksen ja itse toiminnan järjestämistapa ja sen laajuus jää kunnan päätettäväksi. Tällöin puhutaan normiohjauksesta, jolla määritellään tavoitteita ja sisältöjä yksittäiselle kunnalle tietyn palvelun osalle, muttei säädetä pakolliseksi järjestää esimerkiksi tiettyä toimintaa tai siihen tarvittavien tilojen määrää ja niin edelleen (Teräväinen 2001, 13). Esimerkiksi nuorisolaki ei sisällä määräystä tai velvoitetta, että kunnissa tulee olla erillinen nuorisotalo, vaan kunta voi paikallisista olosuhteistaan ja resurssiensa puitteissa ratkaista tilakysymyksen parhaalla mahdollisella tavalla.

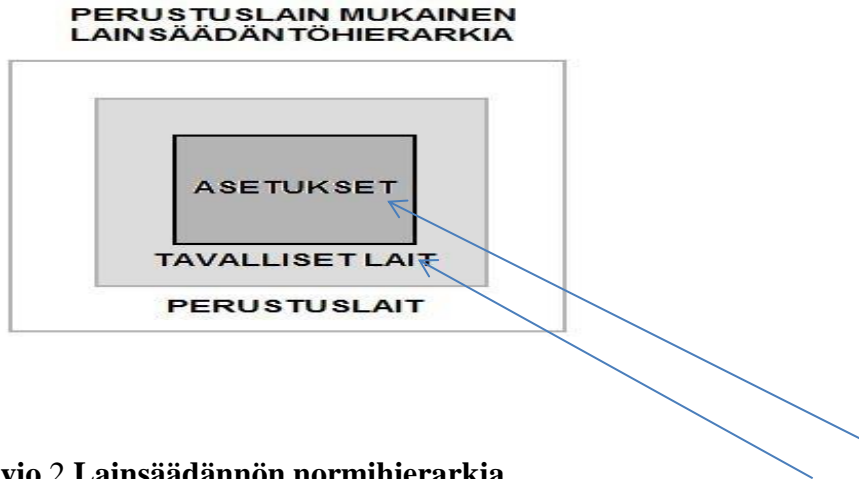
Nuorisolaki on tyypillinen tavoite- ja puitelaki. Määriteltyjen tavoitteiden toteutuminen ei siis perustu yksittäisessä kunnassa valtion asettamaan paktoon.

3.4. Nuorisolakien asema lainsäädännön normihierarkiassa

Edellisessä kappaleessa saatiin käsitystä valtion kuntiin suuntaamasta lainsäädännöllisestä ohjauksesta yleensä sekä mihin muihin puitelakeihin nuorisolaki voidaan rinnastaa. Seuraavaksi tarvitsemme tarkempaa kerrontaa nuorisotyölakien ja nuorisolain asemasta suhteessa muuhun keskeiseen lainsäädäntöön. Tällä tavalla saamme myöhemmin aineiston esittelylle pohjan. Osaamme hahmottaa nuorisotyötä ohjaavan nuorisolain ja ennen kaikkea sitä ympäröivän lainsäädännön roolia kun myöhemmin tutkimuksessa tarkastellaan Mäntyharjun kunnan nuorisotyön toteutumista.

Aiemmin tässä tutkimuksessa esitetyn historiallisen katsauksen tarkoituksena on ollut esittää se kertomus, joka nuorisotyön muodostumisesta on kirjoitettu. Tavoitteena on ollut hahmottaa nuorisotyön historian rinnalla kulkeva yleisempi yhteiskuntapoliittinen kehitys. Jonkun tietyn politiikan tai sen synnyttämän yhteiskunnallisten muutoksien seurauksena tai siitä johtuvanahan lakejakin säädetään. Tietyt asiat siis ovat ohjanneet myös nuorisolakien aikaansaamista samalla tavoin kuin tarpeet tai yhteiskunnalliset olot ovat ohjanneet esimerkiksi lakia lastenpäivähoidosta tai lastensuojelusta. Kunnallisen nuorisotyön muodostuminen on kerrottu osaksi sotien jälkeistä hyvinvointipolitiikkaa.

Kun tutkimuksessani lähestytään tarkastelemaan nuorisotyön toteutumista nuorisotyölakien ja nykyisen nuorisolain seurauksena Mäntyharjun kunnassa, tarvitsemme ennen sitä jo kerrotun historiallisen kontekstin lisäksi myös tietoa ja katsausta siihen, jossa tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet nuorisotyö- ja nuorisolaki Suomen normihierarkiassa asettuvat. Seuraavassa kuviossa (kuvio 2) halutaan pelkistää se normihierarkia, joka pääpiirteittäin antaa myöhemmin nuorisolaille erikseen tarkemmin määriteltävän tilan.

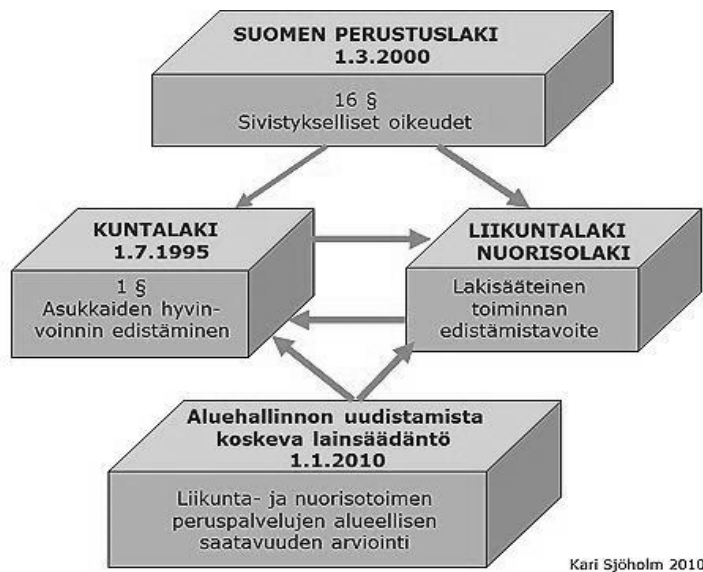


Kuvio 2 Lainsäädännön normihierarkia

Kuntien tehtävät lainsäädännön kautta ohjattuna (ks. sivu 29).

Tavoite on avata nuorisotyötä koskevan lainsäädännön kokonaisuus. Miten nuorisotyölait ja nykyinen nuorisolaki sijoittuvat normihierarkiassa, jossa nuorisolain pohjana ovat perustuslaki ja kuntalaki. Aiemmin lääninhallitusten ja nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten nuorisotoimen peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointitehtävää koskeva lainsäädäntö liittyy kunnan nuorisotyön asemointiin myös juridisena asiana (Silvennoinen 2002, 32–42; Sjöholm 2010).

Nuorisolain (ja aiempien nuorisotyölakien) lainsäädännöllisen aseman ja normien yhteydet Suomen lainsäädännössä on kiteyttänyt Kuntaliiton erityisasiantuntija Kari Sjöholm. (2010). Seuraavassa kuviossa (kuvio 3) Lainsäädännöllisesti ei ole pelkästään kysymys siitä, miten kunnan rooli ja tehtävät määritellään nuorisolaissa. Nuorisotyöllä on asema, jonka pohja löytyy Perustuslaista ja kuntalaista. Kunnan nuorisotyön asemaan vaikuttaa myös valtion aluehallintoviranomaisena toimiva Ely-keskus, jolle kuuluu nuorisotyön saatavuuden arviointitehtävä alueensa kunnissa. Ennen vuotta 2010 olleet lääninhallitukset hoitivat alueellisen nuorisotyön arvioinnin. Vuosien 1972 ja 1985 nuorisotyölakien aikaan läänin-hallituksilla oli korostuneempi rooli mitä tuli kuntien valtionosuuksien kohdentumiseen alueella.



Kuvio 3 Nuorisotyön asema Lainsäädännössä (Sjöholm 2010)

Kuntaliiton erityisasiantuntija Kari Sjöholm on esittänyt perustuslain, kuntalain, nuorisolain ja aluehallinnon lainsäädännön kytkeytyminen toisiinsa. Nuorisolain normatiivinen asema erityislakina legitimoituu siihen kytkeytyvillä lainsäädännöillä.

Suomen perustuslain 16 pykälässä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista. Pykälän toinen momentti kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti: "Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varallisuuden sitä estämättä". Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa puolestaan todetaan: "Julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään liittyvät paitsi opetukseen myös esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Vaikka pykälän yleisperusteluissa ei ole erikseen mainittu nuorisotyötä "nimeltä mainiten" niin on selvää että myös nuorisotyön edellytykset ovat siis osa kansalaisille Suomen perustuslaissa säädettyistä sivistyksellisistä perusoikeuksista(Sjöholm.2010).

Kuntalain ensimmäisen pykälän mukaan "Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan." Hyvinvointi on moniulotteinen käsite, jonka merkitys kuntalaisille ja erityisesti nuorille on yksilöllinen. Koulutus ja työ, turvallisuus,

asuminen, osallisuus ja terveys ovat varmasti asioita, jotka kiinteästi liittyvät nuorten elämänlaatuun ja hyvinvointi käsitteeseen. Sjöholm (emt.) perustelee lisää asiaa toteamalla, että ”Nuorisotyö on monella tavalla yhteydessä nuorten harrastamiseen, osallistumiseen ja terveyteen ja sitä kautta myös kunnan ja koko yhteiskunnan hyvinvointiin. *Nuorisotyö on hyvinvointipolitiikan eräs väline ja sillä on merkittävä rooli nuorten ja yleensä kuntalaisten työ- ja toimintakyvyn sekä terveyden ylläpidossa.*” Eli nuorisolain yläpuolella on perustuslaista johdettu nuorten kansalaisten oikeus itselleen kuuluvista oikeuksista, jotka myöhemmin perustellaan myös kuntalain kautta.

Kuviossa (kuvio 3) oleva nuorisolaki ja sitä aiemmin voimassa olleet nuorisotyölait sisältöineen ovat esitettyinä aineistoa koskevassa kappaleessa yksityiskohtaisemmin. Tässä yhteydessä nuorisolaki haluttiin asemoida Suomen lainsäädännössä, jotta sen rooli kuntien nuorisotyötäkin ohjaavana lakina mielletään tulevassa tekstissä oikein. Nuorisotyölainsäädännöllä siis on ohjattu ja ohjataan kuntien nuorisotyötä ja politiikkaa. Nuorisotyön sisällöt ja tavoitteet lakiteksteihin kulloinkin kirjattuina selviävät tarkemmin aineiston esittelykappaleessa 4.

4. AINEISTO JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Tutkimukseni aineistot muodostuvat 1) valtion (vuosina 1972, 1985, 1995, 2006, 2011) kunnallista nuorisotyötä ohjaavasta erityislainsäädännöstä, joissa lakien teksteissä keskitytään tarkastelemaan kuntia koskettavia säädöksiä ja 2) paikallisesta aineistosta eli Mäntyharjun kunnan toimintakertomuksista ja tilinpäätösasiakirjoista. Niissä puolestaan keskitytään nuorisotyötä kuvaaviin teksteihin ja tunnuslukuihin. Aineistot kuvataan seuraavissa kappaleissa yksityiskohtaisemmin. Aineistomateriaalien esittelyt tehdään kattavasti, jotta myöhemmin tulkittavaan/pelkistettyyn muotoonsa saatettuina niiden alkuperäiset dokumentaatiot olisivat lukijalle tästä kappaleesta tarkistettavissa.

Aineiston tarkastelujakson (1970-luvulta 2000-luvulle) pituudesta johtuen rajauhin tutkimaan ainoastaan aiempiin nuorisotyölakeihin ja nykyiseen nuorisolakiin kirjattujen, kunnalle asetettujen nuorisotyön tavoitteiden toteutumista Mäntyharjun kunnassa. Rajauksesta johtuen tutkimuksen ulkopuolelle jäi paljon kiinnostavaa paikallishistoriallista aineistoa. Gradu sivuaa historiantutkimusta, mutta ei ole historian tutkimusta. Tapaustutkimuksen menetelmää käyttäen tutkimukseni kiinnittyy yhteiskuntapolitiikan teemoihin kunnallisen nuorisotyön tutkimisen kautta. Lähestymiskulma ja tutkimuskysymykset ovat paikallisesta aineistosta esiin nousevia. Näkökulma on lainsäädännön vaikutuksia tutkiva. MITÄ yksittäisten puitelakien seurauksena on mahdollisesti nuorisotyössä tapahtunut kuntatasolla? MITÄ tietoa ilmiöstä, tapausta tutkimalla voidaan saada selville.

Tutkimuskysymyksillä kysytään, *kuinka valtion ohjaustapoihin kuuluva nuorisotyölainsäädäntö kuntiin suunnattuna puitelakina on Mäntyharjun kunnassa mahdollistanut nuorisotyön kehittymistä? Mitkä ovat olleet näitten nuorisotyötä ohjanneitten puitelakien mahdolliset vaikutukset Mäntyharjun kunnan nuorisotyöhön tarkastelujaksolla 1970-luvulta 2010- luvulle ulottuvana ja voidaanko näistä vaikutuksista päätellä kunnallisen nuorisotyön asemaa ja roolia hyvinvointikunnan ja – valtion rakentajina yleisemmin?*

Aineistosta tehtävät kysymykset ohjasivat menetelmän valintaa. Tutkimus on tapaustutkimus ja tutkittavana tapauksena on toisaalta valtion nuorisotyötä ohjaava

lainsäädäntö ja toisaalta Mäntyharjun kunnan nuorisotyö, johon nuorisolainsäädäntö on olemassaolollaan vaikuttanut. Paikallinen aineisto muodostuu Mäntyharjun kunnan kunnalliskertomuksista niiltä vuosilta, jotka asettuvat nuorisolakien voimaantumisvuosiin.

4.1 Kunnan nuorisotyöhön kohdistuneet lait

Tässä kappaleessa kerrotaan nuorisotyötä ohjanneitten lakien sisällöt yksityiskohtaisemmin. Lakien esittely noudattaa aikajärjestystä. Lait avataan tekstisisällöltään erikseen ja erityinen *huomio* kiinnittyy *nuorisotyön kulloiseenkin määritelmään*. Lain sisällään pitämät käsitelmääritykset kuvaavat kulloistenkin vuosikymmenten aikaa ja valottavat sinällään nuoriin kohdistunutta kasvatussivistyspoliittista tavoiteasettelua.

Kaikki lait ja asetukset ja toimintakertomustekstit tullaan aineistosta tehtävän analyysin (luku 6, tulokset ja niiden kuvaaminen) yhteydessä luokittelemaan pelkistettyyn muotoonsa, kuitenkin niin, etteivät ne menetä alkuperäistä totuusarvoaan. Myöhempää luokittelua tehdään ja perustellaan tässä tutkimuksessa esitetyn teoreettisen viitekehyksen avulla.

Lakiteksteistä saadaan esille käsitteitä kuten *nuori*, *nuorisotoiminta*, *nuorisotyö*, *nuorisopolitiikka*, *aktiivinen kansalaisuus*, *sosiaalinen vahvistaminen*, *syrjäytyminen*. Käsitelmääritysoio tulee siis sisältymään aineistoa kuvaavien kappaleitten sisään. Tutkimukselle tarpeelliset käsitteet ovat erotettu tekstissä tummennetuilla kirjaimilla. Avainsanoiksi on poimittu **nuorisotyö ja kuntien nuorisotyö**. Lakiteksteissä nuorisotyö mainitaan kuntien tehtäväksi. Nuorisotyölakien ja nykyisen nuorisolain muodostama nuorisotyön asema lainsäädännössä esitettiin aiemmin erillisessä kaaviossa (kuvio 3, sivulla 32).

Lait ovat:

- 1972 annettu laki kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtioneuvoston päätöksellä (117/1972) ja Nuorisolautakunta-asetus (418/72)
- 1973 annettu nuorisojärjestölaki (1035/1973)
- 1985 annettu nuorisotyölaki (1068/1985) ja Nuorisotyöasetus (1069/85)
- 1995 annettu nuorisotyölaki (235/1995)

- 2006 annettu nuorisolaki (2006/72)
- 2009 ja 2010 annetut muutossäädökset 2006 nuorisolakiin (2009/4513 ja 2010/693)

Laki kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtionavusta (117/1972) oli voimaan tullessaan kauan nuorisotyön kentällä odotettu. Kuntien ja järjestöjenkin toimesta suoritettu työ oli ollut ilman erityislain sille suomaa asemaa. Pitkäjänteisen kehitystyön rahoitus kunnissa oli perustunut ennen tätä lain voimaan tuloa valtion talousarvioon sekä valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi annettuun valtioneuvoston päätökseen (490/1965), jonka kautta kuntien nuorisotyön rahoittamiseen ohjautui vuosittain käyttövaroja.

Nuorisolautakuntalain nojalla kuntiin luotiin lakisääteinen nuorisolautakuntajärjestelmä. Kunnille myönnettiin **valtionosuutta** *nuorisotyöntekijöiden palkkoihin, nuorisoyhdistysten toiminta-avustuksiin, kuntiennuorisotilojen vuokra- ja vuokra-arvokustannuksiin, nuorisotyön matkakustannuksiin sekä harkinnanvaraista investointiavustusta kuntien nuorisotilojen rakentamiseen ja perusparantamiseen*. Laissa **nuoret määriteltiin 7—24-vuotiaiksi**. Kuntien valtionosuus oli porrastettu kantokykyluokituksen mukaisesti ja se oli 20—65 prosenttia valtionosuuteen hyväksyttävistä menoista. (HE 28/2005.)

Lain 1 §:ssä määriteltiin **nuorisotoiminta** tarkoittamaan nuorten vapaata kansalaistoimintaa ja **nuorisotyöllä** tarkoitettiin sitä työtä, jolla luodaan edellytyksiä nuorisotoiminnalle ja tuetaan sitä. Lain 2§:ssä kunnan nuorisolautakunnan tehtävistä viitataan erilliseen **nuorisolautakunta-asetukseen (418/72)**, jossa yksityiskohtaisesti määriteltiin nuorisolautakunnan tehtävät ja viranhaltijoiden kelpoisuusvaatimukset sekä nuorisotilojen avustamisasiat.

Tarkasteluun tulevatkin lain ohella myös nuorisotyöasetukset, koska kunnalta edellytetyt nuorisotyön kuvaukset ovat yksilöityä ja konkreettisia. Nuorisotyöasetuksen 418/72 1 § pitää sisällään 8 eri kohtaa, joissa yksityiskohtaisesti on lueteltu nuorisolautakunnan tehtävät kunnassa. Kolmessa ensimmäisessä kiteytyy kunnan nuorisotyön tehtävät, jotka liittyvät nuorisotyön tekemiseen sen aikaisen määritelmän rajoissa. ”Nuorisotoiminnan tukemis- ja kehittämistyössä nuorisolautakunnan tulee: 1) pitää yhteyttä nuorisoyhdistyksiin, oppilaitoksiin ja koteihin sekä kasvatuksen ja muun nuorisopolitiikan alalla toimiviin viranomaisiin; 2) seurata nuorison harrastuksia ja vapaa-ajankäyttöä sekä

suunnitella toimenpiteitä paikallisen nuorisotoiminnan kehittämiseksi; 3) tukea nuorisoyhdistysten työtä sekä tarvittaessa järjestää opiskelu-, harrastus- ja vapaa-ajan toimintaa nuorisolle.” Asetuksen 1 §:n kohdat 4-8 liittyvät nuorisotilarakentamiseen, kunnan toiminnassa huomioonotettavien asioiden seurantaan nuorisoa koskevissa asioissa, nuorisoyhdistysten avustamiseen ja muihin toimialaan kuuluviin tehtäviin. 2 §:ssä asetus määrittelee kunnan nuorisotyöntekijöiden pätevyysvaatimukset. Kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtion avusta annetun lain (117/72) ja Nuorisolautakunta asetuksen (418/72) sisällöt ovat kokonaisuudessaan tarkistettavissa Finlex lainsäädäntö, säädökset alkuperäisinä <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/> (Finlex lainsäädäntö 2014). Ei ole siis tarkoituksenmukaista käydä asetusta pykälä pykälältä, sanasta sanaan läpi, vaan sisältöjen esittelyssä rajaudutaan asetuksen sen keskeisiin kohtiin. Viitataan tällä aiemmin kertomaani, jossa lait ja asetukset tullaan luokittelemaan materiaalista viitekehyksen avulla tulkittavaksi aineistoksi ja jossa laista poimittujen käsitteiden kautta tarkastellaan paikallista aineistoa eli toimintakertomuksia.

Vuoden 1974 alusta voimaan tullut valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta annettu laki (1035/1973), jäljempänä **nuorisojärjestölaki**, vahvisti jo aiemmin käytössä olleen tukijärjestelmän, joka perustui vuosittain valtion talousarviossa osoitettuihin määrärahoihin ja valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi annettuun valtioneuvoston päätökseen. Nuorisojärjestölailla ja sen nojalla annetulla asetuksella valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta (405/1974) säädettiin valtionavustusten perusteista ja muista valtionavustuksen saamisen edellytyksistä (HE 28/2005).

Vuoden 1986 alusta voimaan tullut nuorisotyölaki (1068/1985), jäljempänä **vuoden 1985 nuorisotyölaki**, pohjautuu nuorisolautakuntalakiin ja nuorisojärjestölakiin. Muutokset koskivat lähinnä kuntien nuorisotilojen tukijärjestelmää sekä valtakunnallisia nuorisokeskuksia. Laki siis perustui nuorisolautakuntalain ja nuorisojärjestölain yhdistämiseen. Laista poistettiin kuntien nuorisotiloja koskeva vuokra-arvojärjestelmään perustuva valtionosuus. Syynä tähän oli valtion menojen jatkuva kasvu tällä perusteella (HE 28/2005, 2). Aaltonen (2009, 19) myös toteaa, että veikkaus-voittovarasidonnaisten nuorisotyömäärärahojen jako ehkä painottui liian voimakkaasti kunnalliseen nuorisotyöhön.

Vuoden 1985 nuorisotyölain piiriin otettiin valtakunnallisten nuorisokeskusten toiminta- ja investointiavustukset. *Järjestöjen osalta nuorten ikäraja nostettiin alle 29-vuotiaita koskevaksi, kun aikaisemmin ikäryhmänä oli 7–24-vuotiaat.* Muutos johtui halusta säilyttää opiskelijajärjestöt lainsäädännön piirissä. (HE 28/2005, 2)

Oheisesta tekstistä voi päätellä, että vuoden 1972 nuorisotyölaki oli synnyttänyt Suomeen nuorisotilarakentamista, jonka kustannuksiin valtio ei enää halunnut suunnata rahoitustaan. Vuoden 1985 nuorisotyölaki piti yllä lakisääteisiä nuorisolautakuntia ja niitä rakenteita, joita vuoden 1972 lain seurauksena kuntiin oli muodostunut. Uusiin kunnallisiin nuorisotyöntekijöiden virkoihin tulevaa valtionosuutta niin ikään rajattiin.

Lain 1 §:ssä **nuorisotoiminta** määriteltiin nuorten vapaaksi kansalaistoiminnaksi, jolla edistetään nuorten kasvua ja kansalaisvalmiuksia, **nuorisotyö** työksi, jolla luodaan edellytyksiä nuorisotoiminnalle ja **nuorisopolitiikalla** yhteiskuntapolitiikan suuntaamista ja toteuttamista nuorten kasvu-, kehitys- ja toimeentuloedellytysten sekä vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta.

Lain 2§:ssä säädetään nuorisotoiminnan järjestämisen kuuluvan pääasiassa nuorisojärjestöille. ”Valtion ja kuntien tehtävänä on ensisijaisesti edellytysten luominen nuorisotoiminnalle.” Kunnannuorisotoimen hallinto oli määritelty lain 4§:ssä, jossa kunnalta edellytettiin edelleen nuorisolautakuntaa, jonka tehtävistä säädettiin niin ikään erillisellä nuorisotyöasetuksella (N:o 1069/85).

Kunnan nuorisolautakunnan eli kunnan nuorisotyöntehtävistä säädettiin siis asetuksella. Asetuksen 2 luvussa kunnan nuorisotoimi määriteltiin kunnan nuorisolautakunnan tehtävät. 2 luvun 2 § pitää sisällään kaiken kaikkiaan 10 eri kohtaa, jossa nuorisolautakunnan tehtäväksi määriteltiin mm vastuuta seurata kunnassa harjoitettavaa nuorisotoimintaa ja nuorisopolitiikkaa (1), luoda edellytyksiä nuorisotoiminnan kehittymiselle, tukea nuorisoyhdistyksiä ja muuta nuorten itsensä järjestämää nuorisotoimintaa (2), järjestää tarvittaessa nuorten kasvua ja kansalaisvalmiuksia edistävää toimintaa (3), pitää yhteyttä nuorisopolitiikasta vastaaviin viranomaisiin, nuorisoyhdistyksiin ja muihin nuorisokasvatuksen alalla toimiviin yhteisöihin (4), laatia ehdotus kuntasuunnitelmaan liittyväksi nuorisotoimen suunnitelmaksi (5), huolehtia nuorisotoimintaa edistävästä koulutus- ja

tiedotustoiminnasta (6), tehdä ehdotuksia nuorisotoimintaan tarvittavien tilojen ja alueiden hankkimisesta, rakentamisesta ja varustamisesta sekä seurata ja ohjata nuorisotoimintaan soveltuvien tilojen käyttöä (7), päättää niiden määrärahojen jaosta, jotka kunnan talousarviossa on osoitettu paikallisten nuorisoyhdistysten ja muun itsensä järjestämän nuorisotoiminnan avustamiseen (8), edistää nuorison kansainvälisyys- ja rauhankasvatusta (9) sekä suorittaa muutkin lautakunnan toimialaan kuuluvat tehtävät (10). Asetuksen (1069/85) 3 § määriteltiin kunnan nuorisotoimen virkoihin edellytetyt koulutukset ja 4§:ssä määriteltiin valtionosuuteen oikeuttavat menoperusteet.

Nuorisotyölaki (235/1995) tuli voimaan maaliskuun alusta 1995 ja jo sitä ennen kuntien nuorisotoimenkin asioihin vaikuttivat lainsäädännölliset muutokset, jotka tehtiin vuoden 1993 alusta, kun kuntien valtionosuusjärjestelmissä siirryttiin *laskennalliseen valtionosuuteen*. Menoperusteisesta valtionosuusjärjestelmästä siirtyminen laskennalliseen tarkoitti sitä, että uudessa järjestelmässä kunnat määrittivät itse valtionosuuksien käyttökohteet. Kuntien tuli kuitenkin käyttää nuorisotyöhön vähintään valtionosuuden laskentaperusteena oleva määrä. Järjestelmän muutos merkitsi kantokykyluokituksesta luopumista. Kaikki kunnat saivat saman määrän valtion osuutta nuorta kohden. (Aaltonen 2009, 19–20).

Kunnat saivat nuorisotyöhön laskennallista valtionosuutta kunnassa asuvien **alle 29-vuotiaiden** määrän mukaan. Tästä summasta kunnalle maksettiin valtionosuutta 37 prosenttia. Aiempi kantokykyluokitukseen perustuva valtionosuuksien porrastus poistui. Kunnilta poistui samalla velvoite lakisääteisiin nuorisolautakuntiin, minkä seurauksena itsenäisten nuorisolautakuntien määrä supistui muutamassa vuodessa noin kymmeneen. (HE 28/2005, 2) Tämä vapaakuntakokeiluun perustuva uudistus ajoittui samaan aikaan 1990-luvun alun taloudellisen laman kanssa, joka vauhditti kunnissa lautakuntien yhdistämistä. Huomio kiinnittyy kuntien valtionosuusuudistuksen keskeisiin vaikutuksiin myös kunnan nuorisotyössä.

1995 Nuorisotyölaissa määriteltiin yhteiskunnan tehtäväksi *nuorten kansalaistoiminnan edistämisen ohella nuorten elinolojen parantaminen*. Siten **nuorisotyön toimialuetta laajennettiin nuorisopolitiikan alueelle**. Lain 1 § kuuluu sanatarkasti: ” Tämän lain tarkoituksena on parantaa nuorten elinoloja ja luoda edellytyksiä nuorten

kansalaistoiminnalle. Lisäksi tarkoituksena on edistää sukupolvien, sukupuolten ja Suomen alueiden välistä tasa-arvoa, suvaitsevaisuutta ja kulttuurien moninaisuutta sekä luonnonkäytön kestäväen kehityksen turvaamista.” 1995 Nuorisotyölain § 2 mukaan tarkoituksena oli nuorten elinolojen parantaminen ja edellytysten luominen nuorten kansalaistoiminnalle. Lain arvopohjana oli sukupolvien, sukupuolten ja Suomen alueiden välinen tasa-arvo, suvaitsevaisuus ja kulttuurien moninaisuus sekä luonnonkäytön kestäväen turvaaminen.

Nuorisotyö määriteltiin siis työksi, jolla parannetaan nuorten elinoloja ja edistetään nuorten kansalaistoimintaa, ja nuorisotoimintaa nuorten kansalaistoiminnaksi, jolla edistetään nuorten kasvua ja kansalaisvalmiuksia. (HE 28/2005, 3) Nuorisotyön toteuttamisesta vastasivat ensisijaisesti valtio, **kunnat** ja valtakunnalliset nuorisojärjestöt. **Nuorisotyö säädettiin kunnan toimialaan kuuluviksi.** Lisäksi todettiin, että *nuorisotoiminta* tarkoittaa nuorten itsensä, heidän yhteisönsä ja järjestöjen vastuulla olevaa toimintaa.

Kymmenen vuoden kuluttua vuonna 2005 voitiin hallituksen esityksessä (HE 28/2005, 3) uudeksi nuorisolaiksi todeta, että Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavilla kunnilla (yhdessä nuorisoyhdistysten ja muiden nuorisotyötä tekevien yhteisöjen kanssa) on muun muassa 1100 nuorisotilaa, 130 lasten ja nuorten leirialuetta ja -keskusta, 3 400 nuorisotyöntekijää, ja kunnat ylläpitävät noin 200 nuorten työpajaa. Vuoden 1995 lain uudistamistarpeeseen oli havahduttu vuosituhaten vaihteeseen tultaessa ja huomio oli kiinnittynyt nuorisotyön- ja politiikan vastuisiin Suomen nuorisotyön virallisessa järjestelmässä. Teksteistä voi päätellä, että kuntien nuorisotilarakentaminen ei enää ollut keskeistä vaan poikkihallinnollisen työn merkityksen löytäminen pysyvämmäksi keinoksi ehkäistä nuorten syrjäytymistä. Nuorisopolitiikka käsitteenä nousi uudelleen keskiöön ja siihen suunnattuja resursseja alettiin tarkastella toisella tavalla.

Yhdeksi keskeisimmäksi kehittämistoiminnan painopisteeksi nähtiin nuorisopolitiikan toteuttamisen uudistaminen valtion hallinnossa. Vuoden 1995 laissa oli sen keskeinen pääpilari *nuorten kasvu- ja elinolojen parantaminen* ja se oli määritelty osaksi nuorisotyötä. Kuntien vastuulla oleva nuorisotyö ei pystynyt vastaamaan lain henkeen, eli poikkihallinnollisen yhteistyön kautta tapahtuvaan lasten ja nuorten elinolojen kokonaisvaltaiseen parantamiseen. *Nuorisopolitiikan ja nuorisotyön selkeämpi erottaminen*

toisistaan nähtiin tärkeäksi. ”Nuorten elinoloihin liittyvä nuorisopoliittisten toimenpiteiden yhteensovittaminen on toiminut hyvin vain nuorten työpajatoiminnassa ja ennaltaehkäisevässä huumetyössä. Laki ei ole luonut selkeää rakennetta poikkihallinnolliselle yhteistyölle nuorten elinolojen parantamiseksi.” (HE 28/2005, 3 ja 7).

Vuonna 2006 voimaantullut nuorisolaki³ oli valmistelultaan pitkäkestoinen ja nuorisotoiminnan kenttää keskusteluttava projekti. Alkunsa nuorisolain uudistus sai pääministeri Anneli Jäätteenmäen ja sittemmin pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmaan kirjatusta tavoitteesta uudistaa nuorisotyölainsäädäntö kokonaisvaltaisesti. Samaan hallitusohjelmaan oli myös kirjattu tavoite uudistaa valtakunnallisten nuorisojärjestöjen avustamisperusteet. Vuonna 2003 käynnistyi siis laaja arvokeskustelu, joka toteutettiin valtioneuvoston Otakantaa.fi-sivuston kansalaiskeskustelufoorumin sekä Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry:n hallinnoiman nuorten verkkodemokratiavälineen Valtikka.fi:n avulla. Lain valmistelusta vastasi opetusministeriön nuorisoyksikkö lisättynä Suomen Kuntaliiton, Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry:n ja nuorisotutkimusverkoston edustajilla (Aaltonen 2009, 23). Nuorisolaki oppaan johdannossa Opetusministeriön nuorisoyksikön johtaja Olli Saarela (Aaltonen 2009, 11) toteaa, että valmistelu tuotti hyvän pohjan ja että keskustelu sitoutti osanottajat asiaan. Saarelan mukaan keskeistä lainvalmistelussa oli kuntaliiton erityisasiantuntijan osallistuminen lain valmisteluun. Lain valmistelu kesti kaksi vuotta, ja sen on todettu olleen laajaa ja avointa. Silloiset lääninhallitukset järjestivät yhteensä 14 alueellista keskustelu- ja kehittämistilaisuutta, joihin osallistui noin tuhat kuntien ja järjestöjen muiden nuorisotyöyhteisöjen edustajaa.

Uudessa laissa lain tavoitteet (§1), määritelmät (§2) kuten nuori, aktiivinen kansalainen, sosiaalinen vahvistaminen, nuorisotyö, nuorisopoliitikka olivat selkeämmin esitettyjä, rajattuja käsittekokonaisuuksia. Valtion vastuu nuorisotyöstä on esitetty omana lukunaan (Luku 2 § 3-6) ja **Kuntien nuorisotyö ja – politiikka on otettu omaksi luvukseen** (Luku 3 § 7-8). Menettelyllä saatiin selkeyttä valtion ja kuntien väliseen työnjakoon, joka oli

³ Tässä tarkoitetaan (Nuorisolaki 27.1.2006/ 72) voimaantullutta nuorisolakia. Myöhemmin tähän lakiin on tehty muutossäädökset 2009/ 4513 ja 2010/ 693. Nykyisellä voimassa olevalla nuorisolailla tarkoitetaan siis lakia, joka pitää sisällään nämä muutokset. Muutoksilla nuorisolain § 7 lisättiin kohdat 7a, 7b, 7c ja 7d. Muutoksilla määriteltiin monialainen yhteistyö sekä etsivän nuorisotyön määritelmä ja etsivää nuorisotyötä koskevat säädökset mm nuoria koskevien tietojen luovuttamisesta etsivälle nuorisotyölle sekä niiden käsittelyä koskevat ohjeet.

jäänyt aiemmassa nuorisotyölaissa epäselväksi ja oli tuottanut kuntien nuorisotoiminnalle vastuuta, johon se ei resursseistaan aiheutuvana kyennyt vastaamaan (Aaltonen 2009, 21).

Nuorisolain 1 §:n Tavoite: ” Tämän lain tarkoituksena on tukea nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja nuorten sosiaalista vahvistamista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. Tavoitteen toteuttamisessa lähtökohtina ovat yhteisöllisyys, yhteisvastuu, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, monikulttuurisuus ja kansainvälisyys, terveet elämäntavat sekä ympäristön ja elämän kunnioittaminen.” **Nuoreksi** määritellään **alle 29-vuotias**(§2 kohta 1), **aktiivisella kansalaisuudella** tarkoitetaan nuorten tavoitteellista toimintaa kansalaisyhteiskunnassa(§2 kohta 2), **sosiaalisella vahvistamisella** nuorille suunnattuja toimenpiteitä elämäntaitojen parantamiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi(§2 kohta 3), **Nuorisotyöllä** nuorten oman ajan käyttöön kohdistuvaa aktiivisen kansalaisuuden edistämistä samoin kuin nuorten sosiaalista vahvistamista, nuorten kasvun ja itsenäistymisen tukemista sekä sukupolvien välistä vuorovaikutusta(§2 kohta 4) ja **nuorisopolitiikalla** nuorten kasvu- ja elinolojen parantamista (§2 kohta5).

Lain 2 luvussa on määritetty valtion nuorisotyö- ja politiikka. Opetusministeriöllä on vastuu nuorisotyön ja – politiikan yleisestä kehittämisestä.(§3) Valtion vastuulla laissa on myös nuorisopolitiikan kehittämisohjelman laadinta neljän vuoden välein. Ohjelmassa tulee *lain mukaan olla valtakunnalliset nuorisopolitiikan tavoitteet ja suuntaviivat läänien ja kuntien nuorisopoliittiselle ohjelmatyölle*. Lain 4 §:ssä todetaan myös että valmistelussa tulee kuulla nuorisotyön ja – politiikan keskeisiä tahoja (Nuorisolaki 27.1.2006/72).

Nuorisolaki 2006 (27.1.2006/72) sisällytti oman lukunsa koskemaan kuntien nuorisotyötä ja – politiikkaa. Nuorisolain kuntia koskevat pykälät kokonaisuudessaan ovat lain 3 luvussa § 7-8.

”Nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat kunnat, nuorisoyhdistykset ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt. Nuorisotyön palveluja voidaan tuottaa myös alueellisesti kuntien yhteistyönä(§7).

Kunnan nuorisotyöhön ja -politiikkaan kuuluvat nuorten kasvatuksellinen ohjaus, toimintatilat ja harrastusmahdollisuudet, tieto- ja neuvontapalvelut, nuorisoyhdistyksien ja

muiden nuorisoryhmien tuki, liikunnallinen, kulttuurinen, kansainvälinen ja monikulttuurinen nuorisotoiminta, nuorten ympäristökasvatus sekä tarvittaessa nuorten työpajapalvelut ja etsivä nuorisotyö tai muut paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin sopivat toimintamuodot (§7).

Nuorisotyötä ja -politiikkaa toteutetaan monialaisena yhteistyönä sekä yhteistyönä nuorten, nuorisoyhdistysten ja muiden nuorisotyötä tekevien järjestöjen kanssa (§7).

Nuorten kuulemisesta nuoria koskevista asioista nuorisolaissa säädettiin oma pykälä. ”Nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja nuorisopolitiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa.” (§8)

Vuoden 2006 nuorisolakia on myöhemmin muutettu. Kyseessä ovat **2009 ja 2010 annetut muutossäädökset (2009/4513 ja 2010/693)**. Muutossäädös 2009 koski lain kolmatta pykälää, jossa nuorisopolitiikan valtion aluehallintoviranomaisena toimineet lääninhallitukset olivat tulleet korvatuiksi elinkeinoliikenne- ja ympäristökeskuksilla. Käytännössä lain sisältöön valtion nuorisopolitiikan toteuttamisessa ei tullut vuonna 2009 muuta kuin aluehallintoviranomaisen nimen muuttuminen lakitekstissä. Sen sijaan vuonna 2010 muutossäädös muutti kuntien nuorisotyön sisältövaatimuksia olennaisesti. Lain 7 §:n lisättiin kohdat 7a§, 7b§, 7c§ ja 7d.

Muutoksilla määriteltiin monialainen yhteistyö sekä etsivän nuorisotyön määritelmä ja etsivää nuorisotyötä koskevat säädökset mm nuoria koskevien tietojen luovuttamisesta etsivälle nuorisotyölle sekä niitten käsittelyä koskevat ohjeet. Mm monialaisesta yhteistyöstä (7a§) todetaan: ”...kunnassa on oltava nuorten ohjaus- ja palveluverkosto, johon kuuluvat opetus, sosiaali- ja terveys- nuorisotoimen sekä työ- ja poliisihallinnon edustajat. ”7b§ pykälässä määriteltiin etsivän nuorisotyön tehtävät. ”Etsivän nuorisotyön tehtävänä on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa hänet sellaisten palvelujen muun tuen piiriin, joilla edistetään hänen kasvuaan ja itsenäistymistään sekä pääsyään koulutukseen ja työmarkkinoille. Etsivää nuorisotyötä tehdään ensisijaisesti perustuen nuoren itsensä antamiin tietoihin ja hänen omaan arvioonsa tuen tarpeesta. ” (Nuorisolaki 20.8.2010/693).

7c§ pykälä käsittelee tietojen luovuttamista etsivää nuorisotyötä varten. Opetuksen järjestäjän, koulutuksen järjestäjän, puolustusvoimien ja vastaavien tahojen velvollisuus ilmoittaa koulutuksen tai asevelvollisuuden keskeyttäneistä nuorista nuoren kotikunnan etsivälle nuorisotyölle on määritelty. 7d§:ssä määritellään se, miten näitä tietoja tulee käsitellä henkilötietolaissa (523/1999) säädetyllä tavalla.

4.2 Mäntyharjun kunnan nuorisotyön toimintakertomukset

Kunnallisesta aineistosta otetaan poikkileikkaukset niihin vuosiin, jolloin erityislainsäädäntöä on uudistettu. Lähtöoletuksena on, että kunnalliskertomus kertoo, miten Mäntyharjun kunnassa on toteutettu valtion kunnalle asettamaa nuorisotyön toteuttamista kulloisenkin erityislain voimassa ollessa. Eli toisin sanoen vuoden 1972 nuorisolain toteutumaa tarkastellaan 1985 toimintakertomusta vasten oletuksena, että Mäntyharjun kunta on ”noudattanut” erityislainsäädännön edellytyksiä ja toimintakertomuksessaan on avannut sitä koskevaa tapahtunutta ja tarkasteluvuosi antaa poikkileikkauksen koko nuorisolain vaikutuksista. Vastaavasti myöhempien nuorisolakien tarkastelu suoritetaan samalla tavoin, jolloin yksittäisistä toimintakertomuksista voidaan tarkastella kunnallisen nuorisotyön kehittymistä hyvinvointivaltion kaudella.

Aineisto rajataan koskemaan lakien kohtia, joissa määritellään kunnan nuorisotyön tehtävät. Muut lakien kohdat joissa määritellään vaikkapa valtakunnallisten järjestöjen tukemista, valtakunnallisten nuorisoasiankeskusten asemaa ja niin edelleen, jäävät tämän gradun ulkopuolelle. Perusteluna on keskittyä tutkimuskysymysten kannalta olennaisiin teksteihin. Kunnan nuorisotyön tehtävät ovat kulloinkin laissa aina erikseen määritelty ja tämän ohjaamana myös aineisto tulee määriteltyksi.

Kunnan dokumentit koostuvat nuorisolakien taitekohtiin sijoittuvista nuorisotyön toimintakertomuksista/-suunnitelmista. (Mäntyharjun kunnan kunnalliskertomukset 1972, 1973, 1984, 1985, 1995, 1997 ja Mäntyharjun kunnan tilinpäätökset teksti-osuuksineen 2005, 2006, 2011 ja 2012) Aineisto muodostaa siis poikkileikkaukset ja antaa nuorisotyön laajuudesta kulloiseenkin ajankohtaan sen aikaisen virallisen aikalaiskuvauksen. Tutkimuskysymykset ohjaavat ja rajaavat paikallisdokumenteissakin niitten määrää ja

laatua. *Hakusanoina paikallisdokumenteista käytetään nuorisotyö- tai nuorisolaissa kunnan tehtäväksi asetettuja selkeästi määriteltyjä toimintoja.*

Tutkijaa ehkä kaikkein eniten kiinnostanut, elävin aineisto, eli paikalliset lehtileikkeet, kaitafilmit ja kaikki muut vastaavat aineistot jätettiin tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Edellisestä on poikettu 1970-luvun osalta, jossa aineisto täydentyi myös nuorisosihteeri Hannu Heilion laatimista Mäntyharjun kunnan Nuorisotilas suunnitelmasta vuodelta 1974 ja Mäntyharjun kunnan nuorisopoliittisesta tutkimuksesta vuodelta 1976. Nuorisolautakunnan pöytäkirjoista tarkistettiin tarvittaessa yhdistysten avustamispäätöksiä tai muita tutkimuskysymysten kannalta tärkeitä asioita.

Mäntyharjun kunnan kunnalliskertomukset ovat:

- Mäntyharjun kunta. Kunnalliskertomus 1972, 1973
- Mäntyharjun Kunta. Kunnalliskertomus 1984, 1985 ja 1986
- Mäntyharjun Kunta. Kunnalliskertomus 1994, 1995 ja 1997
- Mäntyharjun Kunta. Toimintakertomus ja tilinpäätös 2005 ja 2006
- Mäntyharjun Kunta. Toimintakertomus ja tilinpäätös 2011 ja 2012

Tutkimuskysymysten tarkalla rajauksella päädytään ehkä rajalliseen tietoon, mutta mieluummin rajalliseen ja laadullisesti merkittävään kuin määrällisesti laajaan ja vaikeasti hahmotettavaan (kyseenalaistettavaan) lopputulokseen. Laadullinen analyysi kostuu kahdesta vaiheesta, havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta ja tällaisen erottelun voi tehdä vain analyttisesti ja käytännössä ne nivoutuvat aina tosiinsa. (Alasuutari 2011, 39). Kunnalliskertomukset valottavat tekstiensä ja tunnuslukujensa kautta nuorisotyön kehitysastetta. Nuorisotyöntekijöiden määrä, nuorisotilojen neliömäärä, kävijätilastot, ohjattujen toimintojen määrä, kokonaisbudjetti muodostavat havainnoitavaa aineistoa, jota voidaan analysointivaiheessa hyödyntää, kun kysytään, kuinka Mäntyharjun kunta on vastannut kulloisenkin nuorisolain vaatimuksiin. Tämä edellyttää, että tunnusluvuista tai aineistosta yleensä valitaan sellaiset luvut tai toimintaa kuvaavat tekstit, jotka voivat olla keskenään vertailukelpoisia ja jotka todellisuudessa myös ilmaisevat jotain olennaista kunnan nuorisotyön tilasta, resursseista tai sen sisällön painotuksista.

Kunnan toiminnat ja tehtävät ovat lisääntyneet ja tehtävien sisällöt muuttuneet vuosikymmenten aikana. Kunnan toimintoja kuvaavien tekstien, kuten toiminta-

kertomusten muodot ovat niin ikään muuttuneet 1970-luvulta 2000-luvulle tultaessa. Toimintoja kuvaavat esitystavat siis poikkeavat toisistaan. Kunnalliskertomusten tekstit asetetaan sen aikaisen lakitekstien kanssa rinnakkain ja nuorisotyötä kuvaavat tekstit ja tunnusluvut kuvaavat senaikaisen tilanteen. Yksi keino olisi voinut olla että olisi tarkasteltu nuorisotyön nykyisiä mittareita ja sovellettu niitä aineiston kaikkiin vuosikymmeniin. Tällä menettelyllä olisi tarkastelukulma siirtynyt ainoastaan nykypäivän nuorisotyön sisällön kautta tapahtuvaksi. Jos nuorisotyössä on säilynyt tavoiteasettelultaan jotain yhtenevää läpi vuosikymmenten, selviää se aineistosta. Vertailun kautta saadaan nähtäväksi, mitkä toiminnot tai rakenteet voidaan katsoa säilyneen tai mitkä ovat muuttuneet tai hävinneet Mäntyharjun kunnan nuorisotyössä tarkasteluvuosien aikana. Jos esimerkiksi nuorisotilojen neliömäärät tai vakinaisten työntekijöiden määrät esiintyvät toistuvasti kaikkien vuosikymmenten aineistoissa, niin tämän havainnon voitaneen todeta muodostaneen tällöin kunnan nuorisotyön rakennetta kuvaavan havainnon.

Havaintojen pelkistämiseen päätyminen edellyttää (Alasuutari 2011, 40) havaintojen yhdistämistä. Mäntyharjun kunnan toimintakertomusten tekstien pelkistäminen tapahtuu yhdistämällä tekstit kulloisenkin voimassa olleen nuorisotyö(työ)lain vaatimukseen. Yhteistä on katsoa, miten laissa määritellyt asiat kuten tavoitteet, nuorisotyön määritelmät, kunnan nuorisotyön tehtävät asettuvat toimintakertomustekstien kanssa rinnakkain. Kunnan nuorisotyön toteuttamista koskevat numeraaliset ja sanalliset ilmaisut tuottavat siis pelkistettyä aineistoa, joka myöhemmin saadaan analysoitavaksi ja edelleen johtopäätösosioon. (ks. kuvio 1. Tutkimusprosessi sivu 8).

5. TAPAUSTUTKIMUS METODINA

Tutkimusaiheen ja tutkimuskysymysten tarkentuessa luin vastaavanlaisia, organisaatioiden tutkimusta koskettavia tai palvelukokonaisuuksia käsittäviä tutkimuksia (mm Kröger 1997). Tarkastelin, millaisilla metodeilla vastaavia tutkimuksia paikallisten kunnallisten palveluiden tutkimuksissa oli käytetty. Tapaustutkimus menetelmänä ryhtyi tuntumaan tähän graduun parhaiten sopivaksi.

Mikä on tapaustutkimus? Tässä kappaleessa esitetään gradussa käytettyä metodologiaa ja ensiksi tapaustutkimus metodina asemoidaan kvalitatiivisen tutkimustyyppien ryhmittelyssä kuulumaan niihin menetelmiin, missä tutkijan mielenkiinnon kohteena ovat pääasiassa tekstin tai toiminnan merkitysten ymmärtäminen tulkitsemalla niitä, mutta jossain määrin myös säännön-mukaisuuksien etsiminen, jolloin keskeistä voi olla myös eri elementtien tunnistaminen ja niiden suhteiden kartoitus. (Hirsjärvi 2013, 165–166).

Tutkimukseni on luonteeltaan siis kvalitatiivinen ja aineisto on sisällöltään luonnollisesti laadullinen, eli se ei ole tilastollisesti kerättyä tai kvantitatiivisen tutkimuksen kautta rakentunutta. Laadullinen tutkimus kokoaan alleen monia erilaisia tutkimustapoja ja nykyään laadullinen tutkimus ymmärretään useammin analyysitavan kuin aineiston keruun kautta (Tuomi & Sarajärvi 2006). Tässä tutkielmassa on käytetty tapaustutkimuksen (*case study research*) metodologiaa. Aineistosta lähtevänä tapaustutkimuksena siinä on piirteitä niin sanotun *Grounded Theory (GT)* menetelmästä, jossa juuri tähän tapaukseen, empiiriseen aineistoon on ankkuroitu siihen kytkeytyvä, kuuluva teoria (Räsänen 2005, 300). Mutta tapaustutkimukseni ei kuitenkaan voida katsoa edustavan puhtaasti GT:tä, koska tässä gradussa ei tavoitella uuden teorian muodostumista, joka nykyisin liitetään yhdeksi GT:n lukuisista piirteistä ja tavoitteista (Saaranen- Kauppinen 2009, 40).

Alasuutari (2011, 39–54) toteaa, että laadullinen analyysi koostuu kahdesta vaiheesta, havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta ja tässä pro graduussa se edellyttää tulkittavien havaintojen tuottamista ja se tapahtuu pelkistämällä aineistoa niin, että tutkimus keskittyy olennaiseen, eli selvittämään nuorisotyön muotoutumista nuorisolakien voimassa olojen aikana Mäntyharjun kunnassa. Laaja aineisto siis tiivistyy ja tässä toteutuu tapaustutkimukselle tyypillinen piirre. Tapaus lähtee aineistosta käsin

etenemään ja tapaus saa rinnalleen juuri tähän tapaukseen liitettävää teoriaa. (Räsänen 2005, 300; Saaranen-Kauppinen 2009, 41). Empirian osuuden tiivistyessä teorian rooli aineiston tulkinnoista tehtyjen johtopäätösten myötä korostuu ja jos aineiston rinnalle ei tuotaisi kytkentää teoriaan, jäisi tutkimus pelkästään aineistosta tehtävän analyysin varaan (Saaranen-Kauppinen 2009, 41). Tutkimuksen lähtökohtia selvitetessä (sivu 9) olen tuonut ilmi, että tutkimuksen objektiivisuuteen vaikuttava seikka, eli toimintani Mäntyharjun kunnan nuorisotyössä niinä vuosina, joihin tutkimus kohdistuu, edellyttää aineiston ja metodin tarkkaa kuvausta. Ilman ekspliittisesti määriteltyä metodologiaa, selkeitä sääntöjä siitä millaisista havainnoista on lupa mitään päätellä, tutkimus muuttuu helposti omien ennakkokäsitysten empiiriseksi todisteluksi. (Alasuutari 1994, 73). Edellä mainitun johdosta aineiston valinnat tapahtuvat tässä tutkimuksessa tutkimuskysymysten ohjaamana ja tulokset esitetään aineistosta löydettävistä teksteistä ja niiden valintaan tai myöhempään tulkintaan ei oteta mukaan omia henkilökohtaisia kokemuksia aineiston ulkopuolelta. Metodien soveltaminen on näin ollen lukijan tarkistettavissa tutkimusprosessin osalta.

Valitun tapaustutkimusmetodin tulee olla sopuissa teoreettisen viitekehyksen kanssa ja tämän tutkimuksen metodin ja teorian välistä suhdetta pelkistetysti voi tarkastella aiemmin tutkimuksen konteksti ja tavoitteet kappaleen yhteyteen liitetystä tutkimusprosessikaaviosta (kuva 1 sivu 9). Tulokset tulevat olemaan kontekstisidonnaisia, tosin subjektiivisuus on väistämättä läsnä tässäkin tapaustutkimuksessa, sillä tutkijan aiempaa kokemusvarantoa ja teoreettista jäsennysvälineistöä on kuitenkin mahdoton sulkea kokonaan pois käytöstä. Ne vaikuttavat väistämättä jossain määrin analyysiin. (Saaranen-Kauppinen 2009, 41). Valintakriteerien muodostamista ja lopullista valintaa auttaa hyvä kohderyhmän ja tilanteen tuntemus (Vilka 2005, 130). Paikallistuntemus, kokemus ja osallisuus siis synnyttävät omaa jännitettään saatavien tulosten tulkintaan liittyen, mutta läpivalaistun tutkimusprosessin ja sen tarkistettavuuden ansiosta valittu tapaustutkimus metodina varmistaa asettamani tutkimusongelman ratkaisun liittyvää kvaliditeettiä.

Tyypillistä tapaustutkimukselle on valita tutkimuskohteeksi yksittäinen tapaus, tilanne, tapahtuma tai joukko tapauksia, joiden tarkastelussa kiinnostuksen kohteena ovat usein prosessit. Tapaus tutkittavana kohteena voi olla organisaatio, laitos, jokin yksittäinen tilanne, ohjelma, käsite tai käsitteiden väliset suhteet. (Saaranen-Kauppinen 2009, 46). Tässä tutkielmassa tarkastelun kohteena ovat ne prosessit, jotka ovat olleet synnyttämässä

ilmiötä Mäntyharjun kunnan nuorisotyö. Mielenkiinto suunnataan nuorisotyölainsäädännön sisältöjä ilmentäviin teksteihin ja paikallisten aineistojen teksteihin, joissa tutkimuskysymysten kannalta olennainen tieto on esitetty. Tutkittavaksi avautuu tapaus Mäntyharjun kunnan nuorisotyö nuorisotyölainsäädännön vaikutusten aikaan kehittyneenä kunnallisena palveluna. Kun tapaustutkimuksen tavoitteena on tutkimuskohteen ominaispiirteiden systemaattinen, tarkka ja totuudenmukainen kuvailu (Saaranen-Kauppinen 2009, 46), niin tässä tutkimuksessa Mäntyharjun kunnan nuorisotyö kuvataan yksityiskohtaisesti ja systemaattisesti vuodesta 1972 alkaen.

Tähän tutkimukseen ankkuroidun teorian muodostavat ne tutkimukset ja tieteelliset kirjoitukset, joissa valtion kuntiin suuntaama lainsäädännöllistä ohjausta on avattu ja käsitteellistetty, (kappale 3, teoreettinen viitekehys). Nuorisotyölainsäädännön ominaispiirteet ja niiden asema Suomen lainsäädännön normihierarkiassa on esitetty kappaleessa 3.1. ja teoreettisen lähestymiskulman liittäminen hyvinvointivaltiota ja hyvinvointikuntaa käsittelevään kontekstiin antaa tapaustutkimukselle mahdollisuuden vetää johtopäätöksiä. Vaikka tapaustutkimuksessa ei niinkään oltaisi kiinnostuneita yleisestä vaan miten yksittäinen tapaus on ymmärrettävissä ja siitä opittavissa, saatavissa uusia havaintoja (Metsämuuronen 2001, 18), niin yksittäisenkin tapauksen tieteelliseen tutkimukseen liittyy vähintään piilotajuinen ajatus yleistettävyydestä jossakin merkityksessä (Saarela-Kinnunen 2007, 189). Tapaustutkimus menetelmän avulla tavoitteeksi muodostuu ymmärtää tutkittavan tapauksen, tässä tapauksessa Mäntyharjun kunnan nuorisotyö ilmiönä laajemmin, sen tarkastelemista empiirisellä ja käsitteellisellä tasolla tutkimuksen kontekstissa.

Tapaustutkimus on mielletävä lähestymistavaksi. Tapausta ymmärtääksemme meidän on huomioitava kontekstuaaliset seikat: ajalliset, paikalliset, historialliset, poliittiset, taloudelliset, kulttuuriset, sosiaaliset ja henkilökohtaiset (Saarela-Kinnunen 2007, 187).

Jo ennen tutkimussuunnitelmaa olin kiinnostunut historiallisista tapaustutkimuksista tai ainakin paikallishistoriaa valottavasta kirjallisuudesta lukukokemuksina. Minuun oli tehty vaikutuksen Risto Alapuron (Alapuro, 1994) poliittista mobilisaatiota 1900-luvun alussa käsittelevä teos Suomen Synty paikallisena ilmiönä. Valtio-opin opintoihin kuuluvassa teoksessa viehätyin ajatukseen, jossa paikallisen kautta, erityisiä paikallisia tapahtumia ja

prosesseja tutkimalla luodaan ymmärrystä yleisimpiin yhteiskunnallisiin ilmiöihin. Huittisten tapauksien kautta Alapuro ei yrittänytkaan suoraan selittää valtiollisen historian tapahtumien virstanpylväitä vaan paikallinen tuotiin jännitteeseen suhteeseen yleisen (valtiollisen) historian kanssa ja se miellettiin yhdeksi osaksi sitä (emt.). Mikro- ja makrohistorian suhdetta kuvaava edellä mainittu teos vaikutti ajatteluuni, kun etsin metodologisia reittejä selvittää yksittäisen pienen kunnan tapahtumia virallisen nuorisotyön ja sosiaalivaltion kontekstissa.

6. TULOKSET JA NIIDEN KUVAAMINEN

Kappaleessa kolme teoreettinen viitekehys avattiin kirjallisuuden kautta sitä, miten valtion ohjaus kuntiin nähden on toteutunut ja toteutuu. Lähestymiskulmaksi tiivistyi lainsäädännön kautta tapahtuva valtiovallan kuntiin suuntaama ohjaus. Nuorisotyölakien ja nykyisen nuorisolain keskeinen merkitys kuntien nuorisotyötä ohjaavana tekijänä esitettiin aiemmin yleisen nuorisotyöhistorian kautta. Näin saatiin teoreettinen ja kontekstuaalinen ulottuvuus tutkia tapaustutkimuksena Mäntyharjun kunnan nuorisotyötä.

Miten kuntien nuorisotoimintaa, nuorisotyötä ja nuorisopolitiikkaa ohjanneet lait ovat vaikuttaneet tai aikaansaaneet Mäntyharjun kunnassa? Tutkiessani tapausta luokittelin nuorisolait ja – asetukset ensiksi siten, että tarkastelin kunnan nuorisotyöhön kohdistuneita laki tai asetus teksteissä kirjoitettuja säädöksiä. Monesti lakiteksteissä oli selkeästi esitettyinä ne ehdot, jotka valtio esimerkiksi valtionosuusehtoina oli kunnalle asettanut. Kun rinnalle tuotiin faktatietoa kunnalliskertomuksista (ks. Taulukot 1, 2, 3 ja 4), saatiin tutkimusongelman ratkaisemiseen oleelliset kaksi asiaa: 1) nuorisolakien/asetusten vaatimukset ja 2) kunnassa tapahtunut nuorisotyö tarkasteluvuosien ajalta. Eli tässä kappaleessa kerrotaan se tieto, joka edellä mainitusta asetelmasta löytyi.

Aineiston luokittelun perusta löytyy aiemmin esitetyistä tutkimuskysymyksistä.

Tutkimuskysymyksillä päädyttiin kysymään, *kuinka valtion ohjaustapoihin kuuluva nuorisotyölainsäädäntö kuntiin suunnattuna puitelakina on Mäntyharjun kunnassa mahdollistanut nuorisotyön kehittymistä? Mitkä ovat olleet näitten nuorisotyötä ohjanneitten puitelakien mahdolliset vaikutukset Mäntyharjun kunnan nuorisotyöhön tarkastelujaksolla 1970-luvulta 2010-luvulle ulottuvana ja voidaanko näistä vaikutuksista päätellä kunnallisen nuorisotyön asemaa ja roolia hyvinvointikunnan ja – valtion rakentajina yleisemmin?*

Jotta tutkimuksessa voidaan edetä arvioimaan nuorisotyöhön kohdistuneen lainsäädännön vaikutuksia, niin sitä ennen tarvitaan se kuvaus, jossa Mäntyharjun nuorisotyö tulee kuvatuksi niillä tunnusluvuilla ja sanallisilla ilmauksilla, joita siitä on kirjoitettuna Mäntyharjun kunnan kunnalliskertomuksiin. Poikkileikkaukset eli kunnalliskertomusten

tarkasteluvuodet ovat valitut nuorisotyöhön kohdistuneen lainsäädäntötyön muutosvuosiin. Näin menetellen edellisen lain vaikutukset tulisi näkyä seuraavasta tarkastelujaksosta. Eli ts. jos esimerkiksi nuorisotyölaki 117/72 edellytti nuorisihteerin virkaa kunnasta tai nuorisotoiminnan järjestämisvastuuta, niin aineistoa voidaan tarkastella kahdesta pisteestä: -vuoden 1972 lähtötilanteesta vuoden 1985 tilanteeseen. 1985 tilanne ei pelkästään kuvaa lähtötilannetta uuden lain (1068/85) voimaantulomomentissa vaan siitä pitäisi olla tulkittavissa 1972 lain toteutuma kuntatason toimintojen kuvauksena. Näin menetellen näiden pisteiden tarkasteluista voidaan nähdä aiemman lain aikaansaamaa kehitystä kunnassa ja uuden lain lähtötilanne.

Kulloinenkin laki/asetus/kunnalliskertomukset esitetään erillisinä kuvauksina siinä aikajärjestyksessä, miten lait ovat voimaantulleet. Kuvauksen lopussa on arvio edellytysten ja toteuman osalta ja se toimii seuraavan kuvauksen lähtötilanteena. Lakien ja kunnallis- ja toimintakertomuksien kuvaukset kootaan yhteenveto taulukoihin, joissa ne pelkistetään. Eli tutkimuksessa saadaan ensiksi aineistosta havaintoja. Laadullinen analyysi koostuu kahdesta vaiheesta, havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta (Alasuutari 2011, 39–54). Mäntyharjun nuorisotyötä kuvaavista teksteistä siis etsitään vastausta siihen, miten nuorisotyölakien ja nuorisolain vaikutukset ovat olleet Mäntyharjun kunnassa.

Menettelyllä saadaan kokonaiskuvaa Mäntyharjun nuorisotyön kehittymisestä lainsäädäntövuosilta ja tämä avaa tulkintojen ja johtopäätösten teon mahdollisuuden. Esiintyykö esimerkiksi tiettyjä toimintoja tai nuorisotyön muotoja läpi vuosikymmenten ja miten ne ovat muuttuneet ja kehittyneet? Seuraavaksi tarkastellaan, mitä kunnalliskertomuksiin on kirjattu. Aineiston käsittelyt suoritin aikajärjestyksessä, joten tulokset esitellään myös aloittaen 1970-luvulta päätyen vuoden 2012 vuoden toimintakertomukseen.

6.1 Vuoden 1972 laki ja Mäntyharjun nuorisotyö

Kunnalliskertomus vuodelta 1972 kertoo, että nuorisotyölautakunta lakkautettiin ja kesken valtuustokauden perustettiin lain edellyttämä nuorisolautakunta. Myös nuorisoraittiusihteerin toimi lakkautettiin ja virassa tuolloin toiminut Hannu Heilio siirrettiin

perustettuun päätoimiseen nuorisosihteerin virkaan 1.1.1973 lukien (Mäntyharjun kunta toimintakertomus 1973, 83).

Laki kuntien nuorisotyöstä oli kentällä kauan odotettu. Vahvistihan se kunnallisen nuorisotyön asemaa, kun se päätyi valtiovallan taholta lailla ohjatuksi ja tuli valtionosuusjärjestelmän piiriin. Mäntyharjun kunnan nuorisosihteerin virkaan tullut Hannu Heilio toteaa Länsi-Savon haastattelussa 1973, että uusi laki on selvästi lisännyt aktiviteettiä nuorisojärjestöjen taholla. (L-S 1973) Kunnalliskertomusosioista (1973) näkyy selvästi ne muutokset, jotka lain voimaan tulo kunnassa aiheutti. Nuorisosihteerin virka perustettiin ja sen palkkauskuluihin saatiin 60 % valtionosuus. Nuorisolautakunta perustettiin ja nuorisotyölle tuli kuntasuunnitelmaa koskeva velvoite.

Nuorisoyhdistyksille avustuksina käytetty loppusumma 20 000 mk kyllä löytyi toimintakertomuksista, mutta järjestöjen keskinäinen avustuksen jakautuminen ei. Asia tarkistettiin nuorisolautakunnan pöytäkirjoista ja tieto on tuotu kaavakkeeseen sen vuoksi, jotta myöhempien tarkasteluvuosien osalle voidaan saada olennaista tietoa kunnallisen nuorisotyön rinnalla kulkevasta järjestökentästä ja siellä tapahtuvista muutoksista.

Pöytäkirjoista (Mäntyharjun Kunta, Nuorisolautakunta 16.3.1973 ja 29.3.1974) selviää, että nuorisolautakunta halusi olla varovainen myöntäessään avustuksia nuorisojärjestöille, koska nuorisolautakunta asetus ja myöhemmät Opetusministeriön ohjeet olivat kehottaneet noudattamaan valtionosuusehtoja, joista keskeinen oli se, että avustettavien järjestöjen jäsenistöstä tuli olla 2/3 alle 24 vuotiaita. Mäntyharjussa tämä tiesi mm nuorisoseuran jäämistä avustusten ulkopuolelle jäsenistönsä iän perusteella. Vuosien 1973 ja 1974 nuorisolautakunnan pöytäkirjoista selvisi, että puoluepoliittiset nuorisojärjestöt olivat hyvin edustettuina.

Vuoden 1973 nuorisojärjestöille tuodut avustusten jakaantuminen esitetään seuraavalla sivulla. Järjestöille myönnettävien avustusten jakoon kiinnitetään aineistossa huomiota jatkossakin tulevien vuosien avustusten jaon osalla. Näin nuorisotyön yhteys kansalaisjärjestöihin tulee mukaan tarkasteluun.

Vuoden 1973 avustusten jako Mäntyharjussa:

	Hakee/	Myönnetty
1. Mäntyharjun Demokraattiset Nuoret	2000/	1500
2. Mäntyharjun Nuoret Kotkat	2200/	1500
3. Mäntyharjun Sos.dem.-nuoret	2300/	1500
4. Mäntyharjun 4H:n Kerhoyhdistys	5000/	5000
5. Mäntyharjun Kansalliset Nuoret (Kokoomus)	6500/	4000
6. Mäntyharjun Srk:n Tyttökerho	3000/	500
7. Mäntyharjun Seurakuntapojat	3000/	500
8. Mäntyharjun Seurakuntanuoret	3000/	500
9. Mäntyharjun Yhteiskoulun Biologiankerho	2000/	1500
10. NKL:n Mäntyharjun osasto (Keskusta)	1570/	1500
11. Jätettiin jakamatta		2000
	Yhteensä	20 000 mk

(Mäntyharjun kunta. Nuorisoltk. 1973).

Oheisesta luettelosta voi nähdä, että poliittiset nuorisojärjestöt veivät 8 500 mk koko 18 000 mk:n avustussummasta, eli 47 %. Nuorisojärjestöille myönnettyjen avustusten jaon halusin erikseen tarkistaa pöytäkirjoista, koska vuonna 1972 voimaan tullut laki ja asetus painottivat nuorisotyön olevan edellytysten luomista nuorisotoiminnalle ja että nuorisolautakunnan on tuettava sitä mm avustuksia jakamalla. (Mäntyharjun Kunta. Nuorisolautakunta. Pöytäkirjat 1973/16.3)

Vuoden 1973 toimintakertomuksessa mainitaan, että nuorisolautakunnan toiminnan rinnalle oli haluttu perustaa erillinen nuorisoparlamentti, jotta järjestöjen ja kunnan vuoropuhelu mahdollistuisi ja päällekkäisyyksiä toiminnan järjestämisessä voitaisiin välttää. Erillisen yhteisen teemaviikon järjestäminen teemoinaan ympäristönsuojelu, työllisyyskysymykset, koulutuskysymykset ja huumeongelma oli kunnan ja parlamentin aikaansaannosta (Mäntyharjun kunta 1973, 65).

Kaikkiaan kertomuksissa (1972 ja 1973) kerrotaan kuinka paljon toimintaan on osallistunut henkilöitä kertomusvuoden aikana yhteensä. Vuoden 1973 kertomuksesta poimittu: Kokoukset 33 kokousta (141 henkilöä), nuorisoparlamentti 7 kokousta (88 henkilöä), teatteriretket 2 kpl (53 henkilöä), kerhosalin käyttö 126 kertaa (3549 henkilöä), elokuvatoiminta 28 kertaa (1407 henkilöä) kurssitoiminta 14 kertaa (25 henkilöä), edustustoiminta 6 tilaisuutta (19 henkilöä), juhlat 29, muut tilaisuudet 11, urheilu 10, (ei osallistujamäärää). Kerhotoiminnan osalta mainitaan, että 1973 perustettiin poikien lennökkikerho, joka kokoontui kaksi kertaa viikossa ja että osallistujia oli 30 poikaa.

Lain 117/72 ja asetuksen 418/72 ja kunnan toimintakertomusten yhteenveto on koottu seuraavalle sivulle taulukkoon (taulukko 1).

Taulukkoon on ensiksi poimittu kunnan nuorisotyöhön kohdistuneen lain ja asetuksen edellytykset noudattaen lakitekstin etenemisjärjestystä, jossa ensiksi on määritelty mitä *nuorisotyöllä, nuorisotoiminnalla* tarkoitetaan. Lain yksityiskohtaiset vaatimukset koskien lautakuntaa, sen alaisia virkoja ja niin edelleen ovat alemmalla tasolla. Lopussa on asetustekstistä otetut vaatimukset järjestää tarvittaessa nuorisotoimintaa itse.

Taulukoinnin avulla on tavoite saada rinnakkain se mitä valtio kunnalta on edellyttänyt ja mitä kunnassa on toteutunut. Kunnalliskertomuksista on poimittu lautakunnan kokoonpanot, kokoontumiskerrat, päätettyjen asioiden määrät ja niin edelleen ovat olleet kaikkien kunnan hallintokuntien toimintojen kuvauksissa mukana. Kunnalliskertomusten nimien muuttumiset kunnalliskertomuksista kunnan toimintakertomukseksi tai vuosikertomukseksi ja lopulta 2000-luvulla tilinpäätös osien tekstiosuuksiksi kertoo kunnan toimintojen rakenteellisista muutoksista toiminnoissa tapahtuneitten lisäksi. Tuloksien esittämisessä taulukkoihin tiivistäen pyritään saamaan havaintoaineistoa keskenään vertailtavaan muotoon.

Taulukko 1. lain 117/72 vaatimukset kunnalle ja kunnasta kootut arviot toiminnasta

Laki 117/72	Asetus 418/72	Kunnalliskertomukset Toteutuma 1972–73
<p>Nuorisotyö 1§ ja 5§ Luodaan edellytykset nuorisotoiminnalle</p> <p>2-4§ Nuorisolautakunta + viranhaltijat</p>	<p>Nuorisoyhdistysten toiminnan tukeminen avustuksin, toimitiloja osoittamalla.</p> <p>Nuorisolautakunta velvollisuus</p> <p>§ 2 = nuorisoltk:n alaisten viranhaltijoiden kelpoisuusehdot/ Valtionosuusvirat</p> <p>”sekä tarvittaessa järjestää opiskelu-, harrastus- ja muuta vapaa-ajantoimintaa” (1§ mom. 3)</p>	<p>20 000 – 25 000 mk</p> <p>poliittiset nuorisojärjestöt Käyttövuorot Kerhosalille</p> <p>Nuorisotyölautakunta nuorisolautakunnaksi 1.7.1972. lain edellyttämällä tavalla.</p> <p>Nuorisosihteerin viran perustaminen ja ohjaajan siirtäminen ko. virkaan 1.7.1972</p> <p>Kokoukset, nuorisoparlamentti, teatteriretket, kerhosalin (nuorisotila 150m²) käyttö, elokuvakerhotoiminta, lennokki/askartelukerho kurssit, edustus/juhlat, urheilutilaisuudet nämä yhteensä 325 kertaa</p> <p>osallistujia 5 282 (joista nuorisotilojen kävijöitä 3549) (1973 Kunnalliskertomus)</p>

6.2 Vuoden 1985 laki ja Mäntyharjun nuorisotyö

Vuoden 1985 ja 1986 kunnalliskertomuksista käy ilmi, että nuorisolautakunta kokoontui vuoden 1985 aikana 10 kertaa käsitellen 95 asiaa ja 9 kertaa vuonna -86 päätöspöytäkirjojen ollessa 98. Lautakunnan esittelijä ja sihteeri vaihtui 1985 pitkäaikaisen viranhaltija Hannu Heilion jäädessä eläkkeelle.

Toimintakertomuksessa 1986 on sanallisesti viitattu ensin nuorisolaissa määriteltyihin nuorisolautakunnan tehtäviin. Kertomuksessa nuorisotoimintaa mainitaan tuetun vuosi- ja kohdeavustuksin, toimitilojen käyttövuoroja jakamalla sekä kalusto- ja välinelainauksin.

Nuorisoyhdistysten vuosiavustukset 1986

1. Mäntyharjun 4H yhdistys	10 900 mk
2. Kokoomuksen Nuoret	3 400 mk
3. Mäntyharjun Nuoret Kotkat	2 950 mk
4. Mäntyharjun Vesaiset	3 050 mk
5. NKL:n Mäntyharjun osasto	1 800 mk
6. Mäntyharjun Partiolaiset	6 000 mk
7. Kelmi Ry	3 800 mk
8. Mäntyharjun Nuorisoseura	4 500 mk
9. SPR:n Mäntyharjun osasto	1 900 mk
Yhteensä vuosiavustuksina	38 000 mk

Nuorisotilakysymyksessä oli tapahtunut edistystä. Kerhosalin (150m²) rinnalle oli saatu oma erillinen avoimet ovet periaatteella toimiva nuorisotila (100m²). Vuoden 1985 toimintakertomuksesta ilmenee, että kuntaan saatiin uuteen nuorisotilaan lautakunnan käynnistämänä avoimet ovet kerhotoiminta 15.5.1985 alkaen. Henkilöstöressit niin ikään vahvistuivat osa-aikaisen nuorisohjaajan työsopimussuhteisen toimen täyttämiseksi. Kunnalliskertomuksessa todetaan, että kansainvälinen nuorisovuosi loi omat haasteensa nuorisolautakunnalle ja myös muille hallintokunnille. Nuorisovuoden tapahtumia järjestettiin kertomuksen mukaan yhdessä eri järjestöjen ja nuorisoparlamentin kautta (Mäntyharjun kunta. Kunnalliskertomus 1985).

Vuoden 1986 toimintakertomuksessa mainitaan, että tiloissa tapahtuva toiminta jakaantui kahden erillisen toimintatilan ja toiminta-ajatuksen mukaan. Lautakunnan ylläpitämä AVO-kerho-toimintaa järjestettiin 5 iltana viikossa uusissa nuorisotiloissa (pl. kesäaika,

jolloin toimintaa oli 2 iltana viikossa nuorisotyöharjoittelijan ohjaamana). Kerhosalin käyttäjinä puolestaan olivat päivisin eri eläkeläisjärjestöt ja kansalaisopisto. Iltaisin mm Nuorisoseura (lasten tanhukoulu), peruskoulun yläasteen ja lukion luokat (diskot), nuorisobändit, Helluntaiseurakunnan teetupa, elävänmusiikin yhdistys Kelmi ry ja urheiluseuroista Jäntevä ja Virkistys (Mäntyharjun kunta. Kunnalliskertomus vuodelta 1986, 56). Diskot järjestettiin kerhosalilla luokkaretkitoimikuntien toimesta 22/23 kertaa. Keskimäärin kävijöitä / disko oli n. 120. Molemmista kertomuksista nuorisolautakunnan järjestämiä tapahtumia, retkiä, leirejä, kurssitoimintaa mainitaan järjestetyn ja keskeisimmät ovat kerrottuina aikajärjestyksessä. Kaikkiaan näihin tapahtumiin on kirjattu osallistujia olleen n. 900 henkeä/vuosi. Retket ovat painottuneet konsertteihin kuten osa nuorisotapahtumistakin. Päättäjien ja nuorten kohtaamista mainitaan järjestetyn vuonna 1985 nuorisotilojen avajaisten yhteydessä. ”Nuorten oikeus” paneelissa nuoret olivat tentanneet kunnan päättäjiä nuoria koskettavista asioista kuten nuorisotilojen puutteesta.

Taulukko 2. lain 1068/ 82 vaatimukset ja kunnasta kootut arviot toiminnasta

Laki 1068/85	Asetus 1069/ 85	Kunnalliskertomukset 1985–1986
§1 Nuorisotoiminta= nuorten vapaata kansalaistoimintaa	Nuorisoyhdistysten jäsenistä 2/3 alle 29 vuotiaita Avusten jakoperusteet muutos	40 000 - 42 400 mk avustuksina – kalustovälinelainaus – käyttövuorot/toimitilat – konserttien tappiotakuut Kelmi ry:lle
§1 Nuorisotyö= luodaan edellytyksiä nuorisotoiminnalle	Kunnan nuorisolautakunnan tehtävät § 2. 10 kohtaa*) - järjestää tarvittaessa nuorten kasvua ja kansalaisvalmiuksia edistävää toimintaa	Nuorisotilat 240 m ² Avoimet ovet toimintaa 5pv/viikko (14 833 osallistumiskertaa) Elokuvakerhotoiminta Disko illat 23 (2770 käyntikertaa) Vapaa-ajanmessut Nuorten Rauhan Raja Tallinnassa (-86) Moskova festivaali(85) Leirit, konsertit, retket konsertteihin mm Lepakkoluola 6.12.-86 Tilaisuuksien osallistumismäärä 937

Taulukko 2. (jatkuu)

Laki 1068/85	Asetus 1069/ 85	Kunnalliskertomukset 1985–1986
§1 Nuorisopolitiikka= yhteiskuntapolitiikan suuntaamista ja toteuttamista nuorten kasvu, -kehitys, ja toimeentuloedellytysten sekä vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta.	§2. velvoite aloitteisiin/lausuntoihin yhteydenpitovelvoite eri viranomaisiin, kuntasuunnitelma/nuorisotoimen suunnitelma kansainvälisyys/rauhankasvatus	Kuntasuunnitelmaan nuorisotoimen suunnitelma Lausunto kunnanhallitukselle nuorten elinolojen kehittämisestä(-86) Nuorisotaloa koskevat valmistelut

1980-luvun toimintakertomuksista ilmenee, että nuorisotilakysymys oli hakenut ratkaisuaan kunnassa. 1960-luvulla rakennettu kerhosali tiloiltaan, kalustukseltaan ja sijainniltaan ei vastannut sen ajan nuorten kokoontumistiloille asetettuja vaatimuksia. Osittain kansainvälisen nuorisovuoden (1985) paineen seurauksena kunnan nuorisotilakysymykseen saatiin tilapäisesti helpotusta saneeraamalla kerhosalin viereisiin tiloihin nuorille avoimet ovet pohjalta tapahtuvan toiminnan mahdollistava nuorisotila. Tilat otettiin nuorten taholta vastaan myönteisenä asiana ja avajaisten yhteydessä olleen kuntapäätäjien ja nuorten paneelissa nuorille luvattiinkin lisää uusia kokoontumistiloja. (Länsi-Savo. 25.5.1985).

Yhteenvetona 1985 nuorisotyölain aikaisesta Mäntyharjun kunnan nuorisotyöstä voidaan todeta, että kunnassa oli edelleen erillinen nuorisolautakunta, nuorisihteeri oli saanut rinnalleen osa-aikaisen nuoriso-ohjaajan työsopimussuhteisen toimenhaltijan. Nuorisotilaa oli saatu lisää ja niitten käyttöaste oli molemmissa korkea. Leiri- ja retkitoiminta oli vilkastunut. Nuorten viikonloppuun viettoon Avoimet ovet (arki-illat) toiminnan lisäksi panostettiin järjestämällä diskoja. Nuorisopoliittisiksi asioiksi voidaan katsoa lausunnon antaminen kunnanhallitukselle Mäntyharjulaisten nuorten elinolojen kehittämiseksi ja nuorisotalohankkeen saaminen kuntasuunnitelmaan. Nuorisoyhdistysten avustusten jaossa jäsenistössä sai olla kaksi kolmatta osaa alle 29-vuotiaita (Asetus 1069/85) ja tämä mahdollisti Mäntyharjussa Nuorisoseuran avustamisen aiempaa helpommin. Lainlaatijan tavoitteena oli ollutkin tarve säilyttää eräät opiskelijajärjestöt ja nuorisoseuraliike lainsäädännön piirissä. (Aaltonen 2009, 19)

6.3 Vuoden 1995 laki ja Mäntyharjun nuorisotyö

Vuoden 1995 ja 1997 Mäntyharjun toimintakertomukset kertovat kunnan nuorisotyön osalta, että nuorisolautakuntaa ei enää ollut erillisenä lautakuntana vaan nuorisotyön asiat hoidettiin vapaa-aikalautakunnassa.⁴ Esittelijöinä toimivat liikuntasihteerit ja nuorisosihteerit omien asioidensa osalta. Kokousten määrä oli 7 kokousta ja käsiteltäviä asioita 60 (Mäntyharjun kunta. Toimintakertomus 1997).

Nuorisotoimen henkilöstöä viranhaltijoina nuorisosihteerit, nuoriso-ohjaaja (kokopäivätoiminen virka), toimistovirkailija, nuorisotilojen talonmies (30 %), Nuorten työpajan johtaja (määräaikainen). Lisäksi nuorisotoimeen oli palkattuna eri pituisissa työ- tai harjoittelusuhteissa viidestä (1995) kuuteen henkilöä (1997).

Nuorisoyhdistysten avustuksina jaettiin 50 000 (1995) ja 60 000 markkaa (1997).

Vuoden 1997 avustusten jako oli seuraava:

1. Mäntyharjun 4H yhdistys	24 000 mk
2. Mäntyharjun Partiolaiset	24 500 mk
3. Mäntyharjun Vesaiset	1500 mk
4. Mäntyharjun Palokuntanuoret	5000 mk
5. Mäntyharjun maaseutunuoret	2000 mk
yhteensä	60 000 mk

Nuorisotilat

1. Nuorisotalo Komppa 160 m²
2. Nuorisotilat, kerhosali 100m²
3. Bänditilat 100 m²

Nuorisotilojen osalla oli tapahtunut muutoksia. Kuntaan oli opetusministeriön nuorisotilojen valtionosuuksien avustamana saneerattu nuorisotalo entisen neuvolan tiloihin 1989. (Mäntyharjun kunta. Kunnalliskertomus 1989). Aiemmat nuorisotilat kerhosalin vierestä oli saneerattu bänditiloiksi ja leiri-retkeilyvarustevarastoksi. (Selittää 50 m² poistuman neliömäärässä kerhosalin kohdalta). Nuorisopaneelissa vuonna 1985

⁴ Mäntyharjun kunnassa liikuntalautakunta ja nuorisolautakunta yhdistyivät vapaa-aikalautakunnaksi 1989 Mäntyharjun kunnanvaltuuston päätöksellä 1988.

annetut kuntapäätäjien lupaukset (ks. 49) näyttävät siis toteutetun nuorisotilojen lisärakentamisen osalta.

Nuorisotilojen käyttö on ollut vilkasta. Tiloja käyttivät eläkeläisjärjestöt, 4H yhdistys, Judo, nuorisoseura, aerobicijaosto, Reumayhdistys, Urheiluseura Jäntevä, Kennelyhdistys, harmonikkakerho, AA-kerho ja koulujen luokat. Bänditiloissa mainitaan harjoitelleen kolme ryhmää. Tiloihin hankittiin mm aktiivikaiuttimet. Nuorisotiloissa ja mm kouluilla toimivat nuorisotoimen järjestäminä lasten elokuva- ja sählykerhot. Lisäksi nuorisotoimi organisoi nuorisoteatteria.

1995 vuoden aikana nuorten työpajaa koskeva selvitystyö saatiin kertomuksen (1995) mukaan valmiiksi ja kunnanhallituksen myönteinen päätös asiasta lokakuussa. Nuorisotoimen hallintaan vuokrattiin Kunnan kiinteistöyhtiöltä n.550 m² nuorten työpajatoiminnan aloittamiseen. Läninhallitus ohjasi toiminnan perustamiskustannuksiin valtionavustusta 120 000 mk vuonna 1995 ja seuraavana vuonna 80 000 markkaa.

Vuoden 1997 toimintakertomuksessa toimintakautta ja sen painopisteitä arvioitiin mm:

”Nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisevää toimintaa lisättiin. Kaikkien nuorisotoimen nuorisotyöntekijöiden kesken käytiin viikoittain keskusteluja paikkakunnan eri nuorisokulttuurien ilmenemisestä, yksittäisten nuorten tilanteista. Myös nuorten Palvelun toiminta oli merkittävänä apuna viikonlopun eri ”kasvatustilanteissa”. Syrjäytymistä estettiin yksittäisissä tapauksissa myös työllistämällä tai työharjoittelujen kautta työpaja Potkuriin. Nuorisotyön ja kunnassa harjoitettavan nuorisopolitiikan kehittämistarvetta oli vuoden 1997 toimintakertomuksessa todettu mm seuraavasti: ”Kuntamme tarvitsee jatkossa erillisen sosiaalityöpainotteisen nuorisopoliittisen ohjelman, jossa on mm selkeät sovitut pelisäännöt kaikkien kunnan hallintokuntien kesken lastensuojelusta ja nuorisohuollollisista toimenpiteistä sekä tavoitteenasettelu negatiivisen muuttoliikkeen pysäyttämiseksi.” (Mäntyharjun kunta. Toimintakertomus 1997, 32)

1995 voimaan tullut nuorisotyölaki painotti tavoitteenaan parantaa nuorten elinoloja ja luoda edellytyksiä nuorten kansalaistoiminnalle.

Taulukoon (Taulukko 3.) on pelkistetty vastaavasti otsikkotasolle ne keskeiset toiminnot, jotka valittuihin 1990-luvun kunnalliskertomuksiin olivat kuvattuina.

Nuorten elinolojen parantaminen, nuorisotoiminnalle edellytysten luominen, kunnan toimialaan kuuluva nuorisotyö sekä velvollisuudet yhteistoiminnasta nuorisotyössä ovat suoraan uuden lain (1995/235) edellytyksistä poimitut asiakohdat. Näihin liittyvät kunnan toiminnat ovat tuotuna rinnalle kertomaan tutkimuskysymysten ohjaamana, mitä toimintoja kunta nuorisotyössään ja nuorisopolitiikan suuntaamisessaan oli harjoittanut. Taulukossa toimintakertomuksien tekstejä on pelkistetty. Toimintakertomustekstejä avataan enemmän ja osa teksteistä lainataan suorina lainauksina. Tavoitteena on saada tutkimustuloksena kuva 1990-luvun nuorisotyöstä Mäntyharjussa, sillä 1990-lukuun ajoittuivat Suomen taloudellinen lama ja kunnallishallinnon muutokset. Tämä kaikki elettiin myös Mäntyharjussa. Lisääntynyt työttömyys ja kunnallishallinnon muutokset koskettivat myös kunnan nuorisotyötä.

Mäntyharjun nuorisotyössä tapahtui myös käänne, kun se yritti vastata uuden nuorisotyölain haasteeseen mm nuorten elinolojen kehittämisen koordinoitivastuusta. Mäntyharju kasvatti 1990-luvulla nuorisotyön budjettia suhteellisesti muita Etelä-Savon kuntia enemmän (Silvennoinen 2001, 85).

Taulukko 3. lain 1995/235 vaatimukset kunnalle ja kunnasta kootut kuvaukset toiminnasta

Laki 1995/235	Kunnalliskertomus 1995 ja 1997
1-2§ Tavoite ja määritelmät Nuorten elinolojen parantaminen Luoda edellytyksiä nuorten kansalaistoiminnalle	Nuorten työpajatoiminta Rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminta Viikonloppuun ajoittuvat toiminnot Päätäjien ja nuorten kohtaamiset Aloitteet, hankkeet Käyttövuorot nuorisotiloihin Avustukset 50–60 000 mk bänditilat Diskovuorot Kalustolainaukset
Asetus tekstissä nuorella tarkoitetaan alle 29-vuotiasta koskemaan järjestöjen avustusten jako- perusteita.	Sovellettiin myös kunnassa paikallisen järjestötyön lisäksi muuhun nuorisotyöhön

Taulukko 3. (jatkuu)

Laki 1995/235	Kunnalliskertomus 1995 ja 1997
<p>4§ Nuorisotyön yleinen johto ja kehittäminen kuuluvat opetusministeriölle ja Läänin alueen nuorisotyön ja elinolojen kehittäminen lääninhallitukselle</p> <p>Kunnan toimialaan kuuluu nuorisotyö</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nuorisotoiminnan toteuttamisesta vastaavat pääasiassa nuoret ja heidän yhteisönsä sekä nuorisojärjestöt 	<p>Nuorisosihteeri Nuoriso-ohjaaja Toimistotyöntekijä Työpajanohtaja Määräaikaiset ohjaajat</p> <p>Nuorisotilat 3 kpl</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nuorisotalo Komppa 160 - kerhosali 100 - Bänditilat 100 <p>Nuorisotalo Kompan avoimet ovet toiminta (16 h/ viikko, ma- to)</p> <p>Nuorten työpajatoiminnan perustaminen ja sen toiminnan käynnistäminen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toimitilat 449,5 m² +100m² - työpajaohjaajan palkkaaminen <p>Nuorten rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminta Disko-illat: kuukauden joka 2. perjantai Nuorisokahvilatoiminta yhteistyössä Nuorten palvelun kanssa perjantaisin Erityisnuorisotyö/ oppilashuolto ym. Varhaisnuorten ja lasten leirit</p> <ul style="list-style-type: none"> - yhteistyössä evlut. sk:n kanssa <p>Retket/vaellukset/</p> <ul style="list-style-type: none"> - hiihtoloma - lapin vaellukset

Mäntyharjun kunta, vuosikertomus 1997 nuorisotyötä kuvaava teksti alkoi mainitsemalla kertomusvuoden merkittävämmäksi asiaksi työpaja Potkurin aseman vakiinnuttamisen. Sen työllistävä vaikutus oli odotettua suurempi. ”Myös nuorten Palvelu ry:n toiminnan vakiintuminen ja uusien vapaaehtoistyöntekijöiden mukaan tulo loi uutta voimavaraa nuorten parissa tehtävään työhön.” (emt.). Nuorten elinolojen kehittäminen ja vapaa-ajanvieton ohjaus kulkivat rintarinnan toiminnoissa ja esimerkiksi vuoden 1997 vuosikertomustekstin perusteella voi todeta, että ne eivät sulkeneet toisiaan pois sen enempää tavoitteena kuin käytäntöinä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Nuorisotyön tehtäviä hoiti vapaa-aikalautakunta. Henkilöstöresursseihin oli tullut huomattavaa parannusta päätoimisen nuoriso-ohjaajan viran, työpaja-ohjaajan ja toimistovirkailijan työsopimussuhteiden myötä. Lisäksi työllisyysvaroin ja erilaisin työharjoitteluin nuorisotoimessa riitti työntekijöitä aiempia tarkasteluvuosia enemmän. Nuorisotilojen neliömäärä oli lisääntynyt, nuorten työpaja perustettu, rikos- ja riita-asioiden sovittelu toiminta aloitettu ja kumppanuus mm Nuorten Palvelu järjestön kanssa viikonlopun toimintoja lisäten. Eli ts. lain kohtaan velvollisuudet ja yhteistoiminta nuorisotyössä (1995/235 § 5) kunnan nuorisotyö näyttää panostaneen muun nuorisotyön ohella.

6.4 Vuoden 2006 laki muutossäädöksineen 2009 ja Mäntyharjun nuorisotyö

Vuoden 2005 ja 2006 Mäntyharjun kunnan toimintakertomukset ajoittuvat uuden nuorisolain (2006/72) taitekohtaan. Vuoden 2005 toimintakertomuksesta voidaan nähdä, mitä toimintoja kunnassa oli aiempien nuorisolakien vaikutusajoilta. Vuosien 2006, 2011 ja 2012 toimintakertomuksista tutkittiin, mitä uuden edellä mainitun nuorisolain ja siihen myöhemmin tehtyjen säädösmuutosten (2009/4513 ja 2010/693) aikaan kunnan nuorisotyössä oli tapahtunut ja toteutunut. Näkyvätkö esimerkiksi laissa mainitut etsivää nuorisotyötä koskevat velvoitteet miten kunnan nuorisotyössä? Toimintakertomuksien sisällöt kuvataan ensin tekstissä ja niitten keskeiset asiat otsikoidaan, pelkistetään erilliseen taulukkoon, josta lain edellytykset eli vaatimukset kunnalle saavat rinnalleen sen toiminnallisen kuvauksen, mitä toimintakertomuksissa on kunnan nuorisotyöstä kerrottu.

Muutossäädös 2009 koski lain kolmatta pykälää, jossa nuorisopolitiikan valtion aluehallintoviranomaisena toimineet lääninhallitukset olivat tulleet korvatuiksi elinkeinoliikenne- ja ympäristökeskuksilla. Käytännössä lain sisältöön valtion nuorisopolitiikan toteuttamisessa ei tullut vuonna 2009 muuta kuin aluehallintoviranomaisen nimen muuttuminen lakitekstissä. Sen sijaan vuonna 2010 muutossäädös muutti kuntien nuorisotyön sisältövaatimuksia olennaisesti. Lain 7 §:n lisättiin kohdat 7a§, 7b§, 7c§ ja 7d. Muutoksilla määriteltiin monialainen yhteistyö sekä etsivän nuorisotyön määritelmä ja etsivää nuorisotyötä koskevat säädökset mm nuoria koskevien tietojen luovuttamisesta

etsivälle nuorisotyölle sekä niitten käsittelyjä koskevat ohjeet. Mm monialaisesta yhteistyöstä (7a§) todetaan: ”...kunnassa on oltava nuorten ohjaus- ja palveluverkosto, johon kuuluvat opetus, sosiaali- ja terveys- nuorisotoimen sekä työ- ja poliisihallinnon edustajat.” 7b§ pykälässä määriteltiin etsivän nuorisotyön tehtävät. ”Etsivän nuorisotyön tehtävänä on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa hänet sellaisten palvelujen muun tuen piiriin, joilla edistetään hänen kasvuaan ja itsenäistymistään sekä pääsyään koulutukseen ja työmarkkinoille. Etsivää nuorisotyötä tehdään ensisijaisesti perustuen nuoren itsensä antamiin tietoihin ja hänen omaan arvioonsa tuen tarpeesta.” (Nuorisolaki 20.8.2010/693)

Lain 7c§ pykälä käsittelee tietojen luovuttamista etsivää nuorisotyötä varten. Opetuksen järjestäjän, koulutuksen järjestäjän, puolustusvoimien ja vastaavien tahojen velvollisuus ilmoittaa koulutuksen tai asevelvollisuuden keskeyttäneistä nuorista nuoren kotikunnan etsivälle nuorisotyölle on määritelty. 7d§:ssä määritellään se, miten näitä tietoja tulee käsitellä henkilötietolaissa (523/1999) säädetyllä tavalla.

Miten uusi nuorisolaki muutossäädöksineen lähti toteutumaan Mäntyharjun kunnassa? Toimintakertomuksista voidaan havaita, että monia toimintoja oli painottunut ja niitä oli jo olemassa ennen nuorisolain edellytyksiä. Mäntyharjun kunnan nuorisotyön tavoitteena on tilinpäätöksen kertomustekstin tavoiteosan (2005) mukaan ollut aikaansaada kuntaan kaikkia hallintokuntia sitova ohjelma, jossa nuorten elinolojen kehittäminen olisi ollut osa kunnan elinkeinopolitiikkaa. Lapsi- ja perhepolitiikka toimintakertomuksissa tavoiteasettelultaan muistuttavat lakiin kirjattua lapsi- ja nuorisopolitiikkaa. Tekstissä todetaan mm, että tavoitteena on kehittää Mäntyharju lapsi- ja nuorisomyönteiseksi kunnaksi (emt. 2005, 47). Hanketta varten kunta sai 10 000 € opetusministeriöltä. Nuorisotyön koordinoimana edellä mainittu suunnitelma ei toteutunut nuorisotyön henkilöresursseista johtuvana ja koordinoivastuu siirtyi pois nuorisotoimelta (emt.2005,47).

Uusi nuorisolaki piti sisällään uusia käsitelmäärittelyjä kuten *aktiivinen kansalaisuus* ja *sosiaalinen vahvistaminen*. Toimintakertomuksista (2006, 2011 ja 2012) ilmenee, että nuorisotyötä koskeva kuntasuunnitelman tavoiteosatekstit olivat johdettu uudesta nuorisolaista. ”Nuorisotyö mahdollistaa nuorten vapaan kansalaistoiminnan”, todetaan jo

Mäntyharjun kunnan tilinpäätöstekstissä (2005) ja että ”nuorisotyö on nuorten oman ajan käyttöön kohdistuvaa aktiivisen kansalaisuuden edistämistä, sosiaalista vahvistamista ja nuoren itsenäistymisen tukemista.” Tästä esimerkkinä voidaan pitää nuorisovaltuuston perustamista, nuorisotiloilta käyttövuorojen myöntämistä harrastajaryhmille, päättäjien ja nuorten paneeleja, nuorten tieto- ja neuvontapalveluiden järjestämistä yhdessä muitten kuntien kanssa. Etsivän nuorisotyön kaltaisia työmuotona oli harjoitettu työpajatoiminnassa.

Nuorisolaissa (7§) kunnan nuorisotyön tehtävät olivat tulleet yksityiskohtaisemmin määritellyiksi kuin aiemmassa nuorisotyölaissa.

Myöhemmin lisätyt etsivää nuorisotyötä ja monialaista yhteistyötä koskevat kuntia velvoittavat lainkohdat (muutossäädös 2010/693), vahvistivat ja selkeyttivät kuntien nuorisotyön asemaa. Valtio lähti enenemissä määrin varamaan Opetus- ja kulttuuriministeriön talousarvioon vuosittain erillistä määrärahaa kuntien etsivän nuorisotyön rahoittamiseen. Vuonna 2013 summa oli lähes 12 miljoona euroa (OKM. viitattu. 20.1.2014).

Mäntyharjun kunnan tilinpäätöksestä 2011 käy ilmi, että kunta sai 40 647 € etsivään nuorisotyöhön ja 27 536 € vuonna 2012. vuoden 2012 toimintakertomuksessa todetaan, että Kelan ja TE-toimiston palveluiden supistuessa sekä nuorten yhteiskuntatakuun voimaan tuleminen asettavat kehityspaineita etsivään työhön. Tähän vastauksena Mäntyharjun kunta kertoo aloittavansa yhteistyöhankkeen Kangasniemen kunnan kanssa vuonna 2012 (Mäntyharjun kunta. Toimintakertomus 2012, 45).

Tutkimustuloksien esittäminen 2000-luvun toimintakertomuksista taulukossa (Taulukko 4) noudattaa nuorisolain 2006/693 lakipykälien järjestystä, jossa 1 § määrittää lain tavoitteen ja käsitelmäärittelyt. Nuorisotyötä Mäntyharjussa toteutunutta tulee näin ollen mainituksi taulukossa kahdessa osassa. Kunnan nuorisotyön tehtävät määritellyt lain 7 § ja siihen vuonna 2010 tehdyt etsivää nuorisotyötä koskevat säädökset vievät paljon tekstiä seuraavan sivun taulukossa, mutta taulukosta voidaan nähdä ne painopisteiden muutokset, mitä Mäntyharjun kunnan nuorisotyössä on tapahtunut 2000-luvulle tultaessa.

Taulukko 4 Nuorisolain 2006/72 vaatimukset ja toteutuma Mäntyharjun kunnassa

Laki 2006/72	2010/693	Toimintakertomukset 2005 ja 2006	Toimintakertomukset 2011 ja 2012
1§ Nuorten kasvun tukeminen, sosiaalinen vahvistaminen, aktiivinen kansalaisuus, elinolojen parantaminen – nuori alle 29 v.		”Nuorisotyö mahdollistaa nuorten vapaan kansalaistoiminnan.” (2005) ”Tavoitteena kehittää Mäntyharjua lapsi- ja nuorisotyömyönteiseksi kunnaksi. (2006)	Nuorisovaltuusto Aloitekanava nuorten käyttöön Etsivä nuorisotyö
Nuorisotyö = nuorten oman ajan käyttöön kohdistuvaa <i>aktiivisen kansalaisuuden</i> *) edistämistä, nuorten <i>sosiaalista vahvistamista</i> , *) nuoren kasvun ja itsenäistymisen tukemista, sukupolvien välistä vuorovaikutusta		Avustukset 12 000 € ja /11 000€ Nuorten osallisuuden lisääminen järjestöissä mm 4H, partiolaiset, Kokoomuksen Nuoret	Avustukset yhdistyksille, toimitilat, yhteistyötapahtumat päättäjien ja nuorten kohtaaminen toteutettu
Nuorisopolitiikka = Nuorten kasvun ja elinolojen parantaminen 4§ Nuorisopolitiikan kehittämisohjelma joka neljäs vuosi. suuntaaviivat alueiden ja kuntien ohjelmatyölle		Lapsi- ja perhepolitiikka > lautakuntakäsittely/ työryhmän perustaminen 2005. > 2006 ohjelma viety läpi muunneltuna. Koordinointivastuu pois nuorisotoimelta.	Yhteistyö koulun kanssa tiivistynyt Poikkihallinnollinen työ jatkunut tiiviinä. Nuorisotyö osallistunut kunnan hyvinvointipalveluja koskevaan suunnitteluun.
7§ Kuntien nuorisotyö- ja politiikka = 1)kasvatuksellinen ohjaus 2)toimitilat, harrastusmahdollisuudet, 3)tieto- ja neuvontapalvelut 4)nuorisoryhmien tuki 5)liikunta, kulttuuri, kv, monikulttuurinen toiminta 6) tarvittaessa nuorten työpajapalvelut 7) Moniammatillisuus eri viranomaisten ja yhdistyksien kanssa	Monialaista yhteistyötä ja etsivää nuorisotyötä koskevat veloitteet (7a, 7b, 7c, 7d§)	– Nuorisotyöntekijät 2 henkilöä – nuorisotilat yhteensä 400m ² (Avoinna 16h/viikko) – nuorisokahvila toiminta vapaaehtoisten vanhempien avulla – diskot/ 8 krt/vuosi. (2006 toiminta laantui kokonaan) järjestyksenvalvojakoulutus – Nuorisotalotoiminnan kehittäminen osaksi erityisnuorisotyötä kouluissa tehtävä nuorisotyö – Elokuvateatteri Kino digitaaliset äänet/ Elo- ja Kuva tapahtumat	– Nuorisotyöntekijät 2 henkilöä + 1 hankevastaava – Nuorisotalotoiminnan tilamuutokset – Kesäaikaisen toiminnan hankerahoitukset, – Etsivä nuorisotyö vakiinnuttanut asemansa > -painotukset yläkouluikäisiin nuoriin. – Nuorisotyöntekijällä omat työtilat yhtenäiskoululle – Neuropsykiatrisen valmennuksen tarjoaminen/ yksilöohjaus – Ennaltaehkäisevän lastensuojelutyöhön osallistuminen – Elokuvateatteri Kino, koko tekniikan digitalisointi

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Pohdinta eli johtopäätökset osion tarkoitus tieteellisessä tutkimuksessa on suhteuttaa tutkimustulokset selväsanaisesti tutkimuksen taustakirjallisuuteen ja sen pohjalta laadittuun tutkimustehtävään ja siinä mahdollisesti esitettyihin hypoteeseihin sekä arvioida tulosten merkitystä, luotettavuutta ja käytettävyyttä (Hirsjärvi, 1997, 263–265).

Taustakirjallisuudessa eli kappaleissa kaksi ja kolme kunnallinen nuorisotyö historiallisena ilmiönä liitettiin osaksi hyvinvointivaltion ja hyvinvointikunnan kontekstia, kuten sen kumppanuus kansalaisjärjestöihin (mm Aaltonen 2006, 12). Nuorisotyön yleisen historian avaamisen ja nuorisotyön normatiivisen asemoimisen (Sjöholm 2010) avulla Mäntyharjun kunnan nuorisotyön tarkastelun näkökulmaksi (tutkimuskysymykset) tiivistyi lopulta nuorisolakien vaikutusten arviointi. Havainnoinnin kohteena olivat toisaalta nuorisolakien sisällöt ja vaatimukset kunnille ja toisaalta Mäntyharjun kunnan vastaukset lakien vaatimuksiin ja edellytyksiin vuosien 1972–2012 välillä. *Mitkä tuloksista nousivat keskeisimmiksi kun niitä tarkasteltiin aiemmin esitettyä taustakirjallisuutta ja sitten tarkennettua teoriaa vasten?* Miten johtopäätöksiin on päädytty?

Tutkimustulokset esitettiin noudattaen historian aikajärjestystä. *Tutkimustuloksien tulkinnat taas suoritin nuorisotyön määritelmärakenteen kautta.* Eli jos tulokset Mäntyharjun kunnan nuorisotyöstä saatiin ajallisesti edeten 1970-luvulta tähän päivään, niin johtopäätöksiä on suoritettu tuloksia analysoimalla niin, että valitut teemat ovat leikanneet ajallisesti muodostuneen aineiston koko tarkastelujakson ajalta. Valittu menettely perustui tapaustutkimuksen logiikkaan, jossa empiiriseltä tasolta kuljetaan kohti teoreettisempaa tasoa (Saaranen-Kauppinen 2009, 39) ja jossa aineistoa käsitellään tekstuaalisena materiaalina koodaten sitä ensiksi sisällöllisesti ja sitten kategorisoimalla, teemoittamalla niin, että lopulta saavutetaan tutkimuksen punainen lanka, jossa empiirinen voidaan yhdistää myös laajempaan teoriaan (emt.39; Alasuutari 2011, 39–40).

Johtopäätösosioikin etenee noudattaen edellä mainittua ja lopuksi selviää, vastasiko tämä tutkimus asetettuihin tutkimuskysymyksiin miten hyvin ja onnistuttiinko tällä tutkimuksella tuottamaan lisätietoa aiemmin tehtyihin tutkimuksiin?

Teemoiksi kaikista nuorisolaista otsikoitui Mäntyharjun kunnassa harjoitettu *nuorisotyö*, joka muodostuu *nuorisotoiminnan* tukemisesta ja *kunnan itsensä harjoittamasta nuoriin kohdistuvasta toiminnasta* sekä *nuorisopolitiikka*.

Johtopäätökset on tehty näitten nuorisotyölakien kunnan nuorisotyölle asettamien säädöksiensä kautta. Mäntyharjun kunnan nuorisotyö 1)nuorisotoimintaa tukevana ja 2)itse toimintaa järjestävänä sekä 3)nuorisopolitiikka nuorisotyön osana, mutta myös yleisempänä nuoriin kohdistuneena kuntapolitiikkana päätöksentekoiheen määrittävät johtopäätösten teon järjestystä. Kaikki edellä mainitut käsitteet kietoutuvat kuitenkin toisiinsa, eivätkä ne ole kokonaan toisistaan irrotettavissa (Cederlöf 1998, 64).

Johtopäätösten loppuun olen liittänyt arviotani tutkimuksen onnistumisesta ja saamieni tulosten luotettavuudesta. Tutkimusprosessikaavioon (kuva 1, sivu 9) piirretty nuoli tuloksista johtopäätöksiin kuvaa sitä, että johtopäätöstekstiin sisältyy myös analysointia ja siksi tekstiosuus voi esitettynä tuntua pitkältä. Lukijan kannalta pidän menettelyäni perusteltuna. Lukija näkee, miten olen johtopäätöksiin päätenyt. *Keskeiset kohdat ovat kursivoitu*.

7.1 Kunnan nuorisotoimintaa tukevasta nuorisotyöstä

Mitä tutkimustuloksista voin päätellä kun tarkastelin Mäntyharjun kunnan nuorisotyön nuorisotoiminnan tukemista koskettavaa teemaa? Ensiksi palautetaan mieliin, miten aiemmin tämä yksi kunnan nuorisotyötä määrittävä teema oli tuotu esille tässä tutkimuksessa.

Kimmo Aaltonen (2009, 18) on todennut nuorisolakioppaassa nuorisolakien kehitystä kuvaavassa artikkelissaan mm että nuorisolautakunta laissa (117/72) vahvistettiin myös työnjakoa yhteiskunnan ja järjestöjen kesken. Yhteiskunnan tehtäväksi todettiin ensisijaisesti edellytysten luominen nuorisotoiminnalle. Nuorisotyöksi edellä mainitun lisäksi miellettiin kunnan itsensä harjoittama nuoriin kohdistuva toiminta (emt). Asetelma on säilynyt punaisena lankana myös myöhemmässä nuorisotyölainsäädännössä ja se

voidaan kiteyttää muotoon: - tuetaan muita ja/tai järjestetään tarvittaessa itse. Tämä työnjako näkyy myös Mäntyharjussa.

Kansalaisjärjestöjen tukeminen on 1972 laissa ilmaistu tekstinä: *”luoda edellytykset nuorisotoiminnalle.”* Vuosien 1985 ja 1995 lakiteksteissä edellä mainittua ilmaisua on täydennetty: *”tukea nuorten vapaata kansalaistoimintaa.”* Painopistettä siirtämällä oli lainsäätäjä halunnut huomiona myös rekisteröimättömät yhdistykset. Vuoden 2006 laissa kansalaisjärjestöihin liittyvä käsitteistö on laajentunut edelleen koskettamaan kaikkea *”toimintaa, jossa nuorten omaan ajan käyttöön liittyy aktiivista kansalaisuutta, sosiaalista vahvistamista, nuorten kasvun ja itsenäistymisen tukemista.”*

Mäntyharjun nuorisojärjestöjen tukemista koskevat havainnot tukevat sitä samaa kehitystä, mikä on kerrottu tapahtuneen muuallakin Suomessa. Muutamia poikkeuksia toki aineistosta löytyi. Pääkehityslinjaksi voidaan kuitenkin todeta, että puoluepoliittisesta nuorisojärjestötyön rahallisesta tukemisesta on tultu harrastuspainotteisen ja tai sosiaalityö-kasvatuspainotteisen järjestötyön kanssa harjoitettavaan kumppanuuteen (ks. sivut 53–54, 56–57 ja 60). Järjestöjen avustamista koskevat asiat sekä oman työn eli itse järjestetyn nuorisotoiminnan raportointi näyttää muodostaneen rakenteen 1970-luvun toimintakertomuksille. Myöhempien vuosikymmenten (1980-luvulta alkaen) kertomuksissa teksti vie lähes kokonaan oman, kunnallisen työn raportointi.

Yhteenvedona 1972 nuorisotyölain aikaisesta Mäntyharjun nuorisotyöstä voidaan todeta, että *laki kylläkin näyttää laillistaneen kunnallisen nuorisotyön aseman Mäntyharjussa lautakunnan perustamisen ja nuorisosihteerin viran myötä, mutta samalla se näyttää nuorisotyön nuorisotoiminnalle luotavien edellytysten luomisessa keskittyneen tukemaan etupäässä poliittisten nuorisojärjestöjen toimintaa.*

Mäntyharjun kunnan nuorisotyön yhteys kansalaisjärjestöihin on säilynyt koko tarkastelujakson ajan. Järjestökentässä on tapahtunut muutoksia ja yhteistyö on ollut välillä hyvinkin tiivistä kuten esimerkiksi elävänmusiikinyhdistys Kelmi ry:n kanssa 1980-luvulla (ks. Taulukko 2). Poliittisten nuorisojärjestöjen merkitykset nuoria kokoavana tahona ovat vähentyneet 1980-luvulle tultaessa, kokoomuksen nuoria lukuun ottamatta, jotka onnistuivat säilyttämään asemansa välillä ainoana poliittisena nuorisojärjestönä 1980–2000

luvuilla. Suurimmiksi nuoria kokoaviksi järjestöiksi on jäänyt vuoden 1985 jälkeen Mäntyharjun Partiolaiset ja 4H-yhdistys. Kelmi ry:n toiminta on jäänyt lyhyt ikäiseksi 1984–1990 lukujen väliin ajoittuvaksi, mutta näyttää tarjonnan tuon ajan nuorille todellisen osallistumisen mahdollisuuden. Kunnan rooliksi oli jäänyt taata nuorten järjestämien konserttien mahdolliset tappiot (Mäntyharjun kunta, toimintakertomus 1986, 55–56). Rahallinen tuki aineiston tarkastelujaksolla on siirtynyt poliittisilta järjestöiltä enemmän harrastejärjestöille. Tutkimustulosten mukaan 4H-yhdistys ja Partiolaiset veivät avustusten jakopotista 85 % vuonna 1997 (ks. s. 56), kun vuonna 1972 poliittisten järjestöjen osuus avustuksista oli ollut lähes puolet, eli 47 %. Kehitys on siis myös Mäntyharjussa, kuten muuallakin vastaavissa maaseutukunnissa Suomessa (ks. mm Silvennoinen 2002, 137) johtanut siihen, että poliittisten avustusten osuus hakijoina saatikka avustuksia saavina on tippunut ja hävinnyt olemattomiin 2000- luvulle tultaessa. Mäntyharjussa vuonna 1986 poliittisten osuus avustuksista oli 30 % päättyen 1990 luvulla alle 10 %. Poliittisten järjestöjen kanssa 1970-luvulla alkanut toiminnallinen yhteistyö kunnan nuorisotyön kanssa on lakannut partnerin jättäessä maaseudun. Paikallisesti kuitenkin pohditaan, että mitä kanavaa kautta nuoret pääsevät vaikuttamaan, jos siihen ei ole olemassa toimivia poliittisia nuorisojärjestöjä. Kumppanuutta nuorisojärjestöjen kanssa 1990- luvulle tultaessa on haettu sittemmin nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn tähtäävästä toiminnasta.

Vuoden 1995 nuorisolaki painotti nuorten elinolojen parantamista ja syrjäytymisen ehkäisy oli yksi sen keskeisiä toimintoja ohjaavista sisällöistä. Mäntyharjussa tämä näkyy mm tiiviinä yhteistyönä Nuorten Palvelu ry:n kanssa. Mainittu järjestö nuorille suunnattua nuorisokahvilatoimintaa järjestävänä ja vanhempia toimintaan aktivoivana on nähtävä ennaltaehkäisevää työtä tekevänä. Viikonloppuisin ajoittuvaan nuorten vapaa-ajanviettoon samaan aikaan kytkeytynyt kunnan organisoima diskotoiminta (osallistujia parhaimmillaan n. 200) ovat yhdessä järjestövetoisesti toteutetun nuorisokahvilatoiminnan kanssa mahdollistaneet Mäntyharjussa sen, mitä toiminta-kertomuksissa oli kuvattu ammatillisesti toteutettavaksi erityisnuorisotyöksi. Nuorisokahvilatoiminnan organisoinnilla oli haluttu kehittää diskotoiminnan rinnalle sitä tukevaa nuorisokahvilatoimintaa (Mäntyharjun kunta, toimintakertomukset 1995 ja 1997). Ensinnäkin nuorten vanhemmat ovat tulleet laajemmin tietoiseksi viikonlopun aikaan ajoittuvasta nuorten elämästä ja toiseksi nuorille on tarjoutunut mahdollisuus kohdata yhä enemmän aikuisia viettäessään vapaa-aikaa samalla

ikäistensä kanssa. Vapaaehtoisia aikuisia parhaimmillaan on ollut mukana yli 40. *Aikuisten läsnäoloa myös nuorten vapaa-ajanvietossa oli selvästi lisätty ja ammatillinen ja ei-ammattillinen toiminta ovat täydentäneet toisiaan.* Tarjoamalla laadukkaita nuorisotyön palveluita yleisesti kaikille on samaan aikaan pyritty tavoittamaan myös niitä nuoria, joitten elämäntilanteet ovat edellyttäneet erityisnuorisotyön tai lastensuojelun tarvetta. Kun nuorisotoimen hallinnoimana on ollut samaan aikaan työpajatoiminta ja rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminta, on yhteistyö 1990-luvulta alkaen järjestöjenkin kanssa painottunut erityisnuorisotyöhön, eli nuorten syrjäytymistä ehkäisevään toimintaan. Voi todeta, että rakennetut kontaktipinnat nuoriin ovat olleet paikkakunnan koon huomioon ottaen hyvin laajasti verkotettuja. Erityisnuorisotyön kehittymistä nykyiseen etsiväksi nuorisotyöksi nimettyyn työhön analysoin tarkemmin kunnan itsensä harjoittamaa nuorisotyötä koskevan etsivän nuorisotyön otsikoinnin alla.

Johtopäätökseksi voi Mäntyharjun nuorisotoiminnan tukemisen ja edellytysten luomisen kehityskaaren tiivistää niin, että *poliittisten nuorisojärjestöjen tukemisesta alkanut työ 1970-luvulta 1980-luvun suomi-rock ilmiön ja 1990-luvun laman läpi sukeltaen on päätynyt nykyisen harrastusjärjestöjen tukemisen lisäksi myös nuorten kasvatus- ja sosiaalityöpainotteista työtä tekevien yhdistysten ja yhteisöjen kanssa harjoitettavaan kumppanuuteen. Edellä mainittu on ollut yhtenä tekijänä vaikuttamassa nykymuotoisen erityisnuorisotyön syntyyn Mäntyharjussa. Nuorisotoiminnan tukemisessa tapahtuneet muutokset eri vuosikymmeninä ovat selvästi saaneet myös vaikutteita nuorisotyölakeihin kirjatusta sisältötavoitteista ja sen antamista mahdollisuuksista tukea ja aktivoida paikallista järjestötoimintaa sekä nuorten itse itselleen organisoimaa kansalaistoimintaa.*

7.2 Kunnan itsensä järjestämästä nuorisotyöstä

Nuorisotoiminnan tukemisen lisäksi nuorisotyölainsäädäntö on alusta alkaen antanut velvoitteet järjestää nuorille suunnattua toimintaa myös kunnan velvollisuutena (ks. kappale 4.1. kunnan nuorisotyöhön kohdistuneet lait ja yhteenvetotaulukot 1-4). Seuraavaksi johtopäätökset kohdistuvat siihen, miten Mäntyharjun kunta 1972–2012 välisenä aikana on toteuttanut itse järjestämänsä nuorisotyötä. *Tuloksista nousee esiin nuorisotilat ja henkilöstöresurssit sekä osittain edellä mainittujen ansiosta kuntaan*

kehittyneet, siellä tapahtuneet tai jo nyt poistuneet *nuorisotyön hyvin erilaiset työmuodot/kokeilut* kuten avoimet ovet nuorisotalotoiminta, diskot, konsertit, bänditoiminta, leiri- ja retkitoiminta, kerhot, työpajatoiminta, nuorten rikosasioiden sovittelu, nuorten ehdonalaisten tuomioitten valvonta, koululaisille suunnattu terveys- ja päihdevalistus, koulusosiaalinen työ, nuorten osallisuushankkeet, erityisnuorisotyö ja etsivä nuorisotyö. Edellä mainittu luettelo piti siis tutkimustuloksista poimittuna sisällään kunnassa eri vuosina havaittuja työmuotoja, siis se ei tarkoittanut sitä, että ne kaikki olisivat edelleen olemassa.

Esimerkiksi nuorten rikoksentekijöiden ehdonalaisten tuomioitten valvonta ei lainsäädännön mukaan ole nuorisotyöntekijöille enää mahdollista vaan toiminnan hoitaa nykyisin rikosseuraamuslaitoksen aluekeskusten työntekijät. Johtopäätöksiä tehtäessä on muistettu Juha Niemisen (1994, 4) ajatus siitä, että nuorisotyöllä on vuosien saatossa ollut sisältönsä osalta muuttuva funktio. Mäntyharjun nuorisotyön sisältövaatimukset ovat saaneet painotuksensa lakiteksteissä ja niin sisältövaatimukset kuin nuorisotyö toteutuneenakin ovat vaihdelleet vuosikymmenten aikana. Molemmat, eli lakitekstit ja toimintakertomustekstit ovat syntyneet ajalleen kuuluvissa diskursseissa ja kunnan nuorisotyö tulee nähdä yhtä aikaa sisällöllisesti muuttuvana ja rakenteellisesti pysyvänä käsitteenä.

Nuorisotilakysymysten hoito ja henkilöstöresurssit ovat muodostaneet kunnan oman nuorisotyön kulmakivet, joitten varaan toimintoja on kehitetty. Kuntien nuorisotyöpalveluja on valtion taholta tarkasteltu kokonaisuutena, jossa *nuorisotilojen on katsottu muodostavan keskeisen nuorisotyön palvelupisteen* (Aaltonen 2009, 116). Vaikka tätä tutkimusta tehdessä sosiaalinen media ja teknologisoitunut nuoruus yleensä ovat muuttaneet aiemmin historiassa ymmärretyn tilan, ajan ja paikan merkityksiä nuorten keskinäisissä kohtaamisissa, niin lainsäädäntö edelleen lähtee siitä, että nuorisotyön täytyy olla lähipalveluperiaatteella toteutuvaa ja nuorisotilat ovat tällöin edelleen keskeisessä asemassa.

Tuoreet nuorisotutkimukset tuovat myös esille sen, että nuorisotiloilla on yhä merkitystä kun puhutaan nuorille suunnattujen tilojen tärkeydestä kunnissa ja kaupunginosissa. Nuorisotutkijat (mm Ollila 2008; Kiilakoski 2012) ovat tutkimuksissaan osoittaneet, että

nuorten ystävyyssuhteet ”eivät lillu verkoissa”, vaan verkko jatkaa arkisosaalisuutta ja fyysisillä paikoilla on edelleen merkitys nuorten keskinäisissä kohtaamisissa (Ollila 2008, 202). *Nuorisotilojen* tulee siis edelleen sijaita niin, että ajokortittomatkin nuoret voivat sen saavuttaa ja että nuorisotiloista nuori kohtaa aikuisen ammatillisen pätevyyden ja identiteetin omaavan *nuoriso-ohjaajan* (Silvennoinen 2002, 45–46 ja Cederlöf 1998, 59).

Seuraavaksi siis johtopäätöksiä ja pohdintaa, miten Mäntyharjun kunnassa on toteutunut nuorisotilakysymykset 1970-luvulta tähän päivään ja mitä havaintoja nuorisotyöntekijöiden henkilöstöresursseihin panostamisesta tutkimuksessa ilmeni? Nuorisotila kysymyksessä kiinnitin huomioni aineistoa tutkittaessa kahteen asiaan. Ensiksi nuorisotilojen riittävyyteen suhteessa nuorten määrään ja toiseksi järjestetyn toiminnan luonteeseen niissä. Henkilöstöressien osalla huomio kiinnittyi niihin perusteluihin, joilla lisättyä virkaa/tointia oli perusteltu ja toisaalta niihin tuloksiin, mitä lisäyksillä oli saavutettu.

Keinot ja tavat tavoittaa nuorisoaan ovat vaihdelleet hyvinkin paljon tarkastelujakson aikana. *Tutkimustuloksissa kunnan nuorisotyö 1970-luvulla* (kunnan itsensä järjestämä nuorisotoiminta) näyttää keskittyneen etupäässä erillisten kerhojen (lennokki/askartelu/elokuva) ja kertaluonteisten tapahtumien järjestämiseen. Monipuolisemman toiminnan esteeksi 1970-luvulla ja osittain 1980-luvulla näyttää muodostuneen riittävien nuorisotilojen määrä ja laatu. *Nuorisotila- henkilöstöressit ovat heijastuneet suoraan tarjottavan työn muotoihin, määrään ja laatuun.*

Vaikka valtion taholta kunnille tarjottiin mahdollisuutta rakentaa, vuokrata nuorisotiloja, niin Mäntyharjun kunta näyttää jostain syystä pitkään tyytyneen 1960-luvulla rakennettuun kerhosaliin. Se ei ollut käynnistänyt nuorisotilahanketta kuin vasta 1980-luvun puolivälissä. Kunnan nuorisosihteeri oli kuitenkin jo vuonna 1974 laatinut valtion edellyttämän nuorisotilas suunnitelman harkinnanvaraisten valtionavustusten saamisen ehtoihin liittyen. Opetusministeriön suositus oli tuolloin kunnille ollut, että tiloja tulisi olla puoli neliometriä kutakin 7-24-vuotiasta nuorten kohden (Nieminen 1995, 368) ja Mäntyharjussa vuonna 1978 se olisi tiennyt kyseisen ikäluokan 2 200 nuoren

väestömäärällä⁵ yli 1000 neliön tarvetta. 1000 neliön määrätavoite tuntuu korkealta, mutta asia tarkentuu, kun tähän ymmärretään, että neliöihin olisi voinut laskea mukaan myös kunnan koulujen nuorisotoimintaan osoitetut tilat. Joka tapauksessa Mäntyharjun kunnan *nuorisotilakysymys jäi 1970-luvulla hoitamatta*. Ovatko opetusministeriön (nuorisotyölakiin pohjautuvina) kunnilta edellyttämät nuorisopoliittiset suunnitelmavaatimukset yhdessä nuorisotilasunnitelmien kanssa olleet kohtuuttomia? Ainakin Mäntyharjun kunnan nuorisosihteeri Hannu Heilio viittaa tähän Mäntyharjun kunnan nuorisopoliittisessa suunnitelmassa⁶(1976, 4) toteamalla, että nuorisotyöntekijät ovat vapaa-ajanohjaajia, eikä heillä ole sen ajan ja tutkimusten tekoon edellytettäviä tutkijakoulutustaitoja. On aika ymmärrettävää, että jos viranhaltija on kokenut riittämättömyyttä asian suhteen, niin miten maallikkoedustajat lautakunnissa ja kunnanhallitus/valtuusto tasoilla ovat kyenneet käsittämään valtion vaateita niin nuorisopoliitiikan ja siihen kytkeytyvän nuorisotilakysymyksen osalla.

Myös yleisellä tasolla nuorisopoliittikkaa koskevista tutkimuksista voi lukea, että tuon ajan valtion vaatimukset on koettu kunnallishallinnossa byrokraattisiksi ja irrallaan itse asiasta oleviksi. Päättäjien on tutkimuksissa (mm Silvennoinen 2002, 35) todettu jääneen suunnitelmien laadinnassa sivuun ja näin ollen myöskään sitoutumista ei ollut suunnitelmien toteutuksiin päässyt 1970-luvulla syntymään. Myös kohderyhmän ominaispulmien ja nuorison erityistarpeiden ja ongelmien tuntemisessa on niin ikään havaittu olleen puutteita (emt).

Tietoisuus muualla Suomessa ja ympäristökunnissa harjoitetusta avoimista periaatteista toimivasta nuorisotyöstä sekä mm nuorisokulttuurien muutoksesta (Punkkareiden talojen valtaukset esimerkiksi Turussa, Helsingissä) yhdessä paikallisen paineen kanssa kenties vaikuttivat siihen, että kunnan nuorisolautakunta halusi lopulta saattaa kunnan nuorisotilakysymyksen 1980-luvulla ajan haasteita vastaavaksi.

⁵Väestötiedot ovat peräisin Mäntyharjun kunnan nuorisotilasunnitelmasta vuodelta 1974, liitteet 1-6. Myös Mäntyharjun kuntaan laadittiin ko. suunnitelma opetusministeriön kehotukseen pohjautuen. Myöhemmin nuorisotilojen vuokra-arvoihin haettava tai investointiavustuksina saatava avustus edellytti, että kunnassa on ko. asiakirja valtuustotasolla hyväksyttynä.

⁶ Tällä viitataan Opetusministeriön kunnille asettamaa nuorisopoliittista suunnittelupakkoa. (ks. Tarkemmin Silvennoinen 2002, 35–36) Mäntyharjun kuntaan laadittiin vaadittu asiakirja.

Tutkimustuloksista (ks. s. 54–56) voi vetää johtopäätöstä, että *nuorten ja päättäjien kohtaamisella on myös merkitystä*, sillä mm Nuorisoparlamentin järjestämänä nuorten ja päättäjien paneeleissa tilakysymys oli nostettu tavan takaa esille ja kansainvälinen nuorisovuosi 1985 oli osattu paikallisten nuorisomyönteisten tahojen osalla hyödyntää. *Valtion nuorisotyölainsäädännöstä huolimatta, hyvinvointikunta Mäntyharju itsehallinnollisena yksikkönä näyttää toteuttaneen nuorille suunnatut nuorisotilapalvelut haluamassaan aikataulussa ja jälkijättöisesti. Syyt nuorisotilakysymyksen myöhäiseen hoitoon ovat paikalliset ja nuorten ja päättäjien kohtaamisilla nuorisotiloja koskeviin myöhempään ratkaisuihin on ollut vaikutusta.*

Kunta kuitenkin näyttää sitten myöhemmin korjanneen aiempaa vajettaan nuorisotyöhön panostamisessa nuorisotilarakentamispäätösten lisäksi *perustamalla myös nuorisohjaajan pääviran*, vaikka se oli ollut perustamispäätöstä tehdessään tietoinen valtion harjoittamasta valtiosuuden nollalinjasta perustettaviin virkoihin. Viran perustaminen on liittynyt tarpeeseen varmistaa henkilöstöresurssi 1989 avattavaan nuorisotaloon (ks.54, 57). Voidaanko edellä kerrotusta päätellä, etteivät nuorisolait erillis-puitelakeina pysty muuta kuin korkeintaan tavoiteohjaamaan yksittäistä kuntaa ja pientä hallintokuntaa koskevat päätökset tehdään kuitenkin viimekädessä paikallisista lähtökohdista käsin? Tuloksista ilmenee, että myöhemmin kun esimerkiksi virkoihin ei enää osoitettu valtiosuusia, niin kunta kuitenkin perustaa päätoimisen viran, tosin *valtuuston⁷äänestyspäätöksellä*.

Paikallinen tarve ja oman kuntansa nuorten huomioiminen näyttää menneen edelle eikä valtiosuuden saaminen ole ollutkaan ainoa päätöksiä ohjaava tekijä. Toki asiaan varmaan on vaikuttanut myös se, että kunnan nuorisotyöhön saamat valtiosuudet eivät ole muodostaneet koskaan mitään isoa summaa kunnan meno- ja tulopohjassa, sillä Mäntyharjunkin kunnan nuorisotyö on ollut aina määrärahoiltaan pieni erä kunnan kokonaismenoissa. Pääsääntöisesti nuorisotyöhön käytettävien rahojen osuus kunnan käyttötaloudesta on ollut keskimäärin n. 0,5 % luokkaa ja on sitä edelleen (Mäntyharjun

⁷ Mäntyharjun kunnanvaltuuston pöytäkirja 26.1.1989 § 48. Nuorisohjaajan pääviran perustaminen. Päätös edellytti määräenemmistöä (20 valtuutetun kannatusta 27 valtuutetusta.) Pohjaesityksenä oli kunnanhallituksen esitys, jossa valtuustolle esitettiin viran perustamista, mutta sen täyttämisen ehtona oli ollut myönteisen valtiosuuspäätöksen saaminen. Valtuustossa tehtiin kannatettu esitys, jossa päävirka esitettiin myös täytettäväksi perustamisen yhteydessä välittämättä valtiosuusmahdollisuudesta. Viran täyttää perusteltiin uuden nuorisotalon rakentamisella. Suoritettua äänestyksessä muutosesitys sai taakseen vaadittavat 20 ääntä.

kunta, talousarvio 2012). Paikallistasolla hyvin näkyvä toiminta saatetaan mieltää kuitenkin talousvaikutuksiltaan suuremmaksi kuin mitä se sitten loppujen lopuksi on ja osalla päättäjäistä saattaa olla kokonaisuuksien suuruusluokkien hahmottamisessa vaikeuksia.

Henkilöstö- ja tilaresurssien lisäys näyttää kuitenkin johtaneen selvään kävijä/osallistujamäärien kasvuun vuodesta 1985 alkaen, jolloin uusi nuorisotila avattiin ja edelleen voimistuneen nuorisotalon avauduttua 1989.

Rakennetut nuorisotilat ovat mahdollistaneet lisäksi uusien toimintamuotojen aloittamisen kuten avoimet ovet toiminta 5 kertaa viikossa järjestäytymättömätkin nuoret huomioiden sekä perjantai-iltoihin suuntautuneen diskotoiminnan. Vuoden 1985 nuorisotyölain voidaan katsoa merkinneen Mäntyharjussa lain tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämistä. *Nuoriso-ohjaajan työpanos on mahdollistanut monipuolisemman nuorisotyön kehittämisen.* Toimintakertomuksista tehtyjen havaintojen perusteella nuorisotiloissa on perinteisen talotoiminnan avulla suoritettu myös yksilötasolle menevää ohjaustoimintaa liittyen rikos- ja riita-asioiden sovitteluun, neuvontatyöhön, kasvatustaloustaloihin ja niin edelleen.

Kerhotoimintoja näyttää järjestetyn kysynnän ja nuorten osoittaman kiinnostuksen mukaan. *Tietyt hyvin pienimuotoisesti aloitetut nuorille suunnatut toiminnot näyttävät kehittyneen vuosien saatossa hyvinkin pitkälle.* Tästä esimerkkinä poimin tuloksista tarkasteluun elokuvatoiminnan. Tuloksista ilmenee, että nuoriso-ohjaaja oli 1980-luvulla pitänyt nuorille erillistä kunnan elokuvakerhoa. Toiminta oli ottanut evoluutioharppauksensa 1990-luvulla, kun koko kunnassa työväenyhdistyksen kautta harjoitettua elo-kuvateatteritoiminnan vastuuta oli lopulta siirretty kunnan nuoriso-ohjaaja Pertti Petmanin vastuulle. Merkille pantavaa tässä on se, että elokuvateatteria on siitä lähtien hoidettu yhtenä kunnallisen nuorisotyön muotona ja sille on myöhemmin muodostettu erityinen oma budjetointinsa kunnan talous-arvioon.

Toimintakertomuksista voi seurata, miten toiminta on kehittynyt vuosien aikana ja tekniikan kehityksen mukanaan tuomiin haasteisiin on pystytty vastaamaan. Nuoret ovat hoitaneet ja hoitavat yhä kanttiinin, lipunmyynnin, elokuvien esittämisen ja osallistuvat

ohjelmiston valintaan. 2004(ääni) ja 2010 (ääni+kuva) suoritettujen investointien digitalisointiin ovat mahdollistaneet sen, että Mäntyharju on niitä harvoja maalaiskuntia, joissa ensi-illat esitetään samanaikaisesti kaupunkipaikkakuntien kanssa. (Mäntyharjun kunta, tilinpäätös 2012, 50) Teatteri Kinoa hoidetaan nykyisinkin nuorisotyön kautta ja se tarjoaa alasta kiinnostuneille nuorille myös palkattua työtä. Lisäksi yleisön osallistuminen on laajentunut kesäasukkaiden piiriin.

Elokuvatoiminta esimerkin johdosta voidaan todeta, että hyvin hoidettu, organisoitu ja kasvatuksellisen tavoitteen sisältävä yksittäinen nuorisotyön muoto voi kehittyessään muodostaa paikallisille nuorille tärkeän palvelun. Samalla nuoret tuottavat kokonaisen palvelutuotteen kaikille ikäryhmille kunnassa.

Johtopäätöksenä kaikesta kunnan nuorisotila ja henkilöstöressurssien kautta toteutetusta kunnan itsensä järjestämästä nuorisotoiminnasta on todettava, *että nuorisotilaratkaisut ovat olleet enemmän paikallisista lähtökohdista ja tarpeen arvioinnista käsin lähteviä kuin tavoite- ja puitelakiin kirjattujen edellytysten noudattamista. Nuoria koskettavien myönteisten nuorisotilaratkaisujen päätöksentekoon on tuloksien mukaan ollut vaikuttamassa nuorten ja kuntapäätäjien kohtaamiset. Tilakysymysten ja henkilöstöressurssien lisäys on selvästi johtanut paikallisten nuorten kannalta tärkeiden palvelujen laajentumiseen, josta elokuvateatterin hoitaminen nuorisotyön muotona käy yhdeksi esimerkiksi hyvin hoidetusta ja laadukkaasta nuorisotyöstä.*

7.3 Erityisnuorisotyöstä, työpajatoiminnasta ja etsivästä nuorisotyöstä nuorisopolitiikkaan

Nuorisotilatyö, viikonlopun nuorisokahvilatoiminta, diskot, nuorten työpajatoiminta ovat muodostaneet ne kontaktipinnat, joissa nuori ja ammatillisen koulutuksen saaneet nuorisotyöntekijät ovat Mäntyharjussa kohdanneet (ks. sivu 17). Nykyiselle *etsivälle nuorisotyölle* havaittiin olleen monta sitä *taustoittavaa tekijää*. Se ei ole syntynyt tyhjästä vaan kehittynyt kunnan omien ratkaisujen johdosta ja valtion erillisen siihen kohdistavan taloudellisen tuen seurauksena.

Vuoden 1995 nuorisotyölailla kunnallista nuorisotyötä suunnattiin erityisnuorison parissa tehtävään työhön. Samaan aikaan kunnille säilytettiin nuorten elinolojen kehittämisvastuuta. Vuoden 2006 nuorisolaki selkeytti työnjakoa valtion ja kuntien osalta niin nuorisotyön kuin nuorisopolitiikankin osalla. Mäntyharjussa erityisnuorisutyöhön eniten vaikuttaneet lait ovatkin 1995 nuorisotyölaki ja vuoden 2006 nuorisolaki myöhemmin siihen nimeen omaan etsivää nuorisotyötä koskevien täsmennystensä ansiosta.

Kuten Suomessa yleensä on nuorisotyö myös Mäntyharjussa suunnannut resurssejaan heikoimmassa asemassa olevien nuorten auttamiseen. Työ ei ole ollut systemaattista ja tavoiteohjattua vielä 1970-luvulla eikä 1980-luvullakaan, vaikka tuolloin Mäntyharjussa on luotu nuorisotyön rakenteita, joitten varaan myös nykyinen etsivä nuorisotyö on voitu rakentaa. Jo edellä kerrottu järjestöyhteistyön löytyminen on ollut yksi tekijä, mutta keskeisimmäksi rakenteelliseksi tekijäksi on muodostunut 1990-luvulla perustettu nuorten työpajatoiminta, joka tuloksissa (s.60) nousi esille.

Työpajatoiminta oli selkeästi tuonut nuorisotyön piiriin niitä nuoria, joitten tavoittaminen perinteisten työmuotojen kautta olisi osoittautunut vaikeaksi. Yhteistyökumppaneiksi oli lähtenyt muodostumaan työvoivaviranomaiset, Kansaneläkelaitos, kunnan sosiaali- ja terveystoimet, koululaitos ja kunnan muut hallintokunnat ja yrittäjät. Verkostoituminen on tapahtunut asiakastapausten kautta ja nuorisotyö *oli* jo tuolloin *paikallisesti rakentanut sen moniammatillisen yhteistyön*, joka myöhemmin kirjattiin nuorisolakiin vuonna 2010 kuntien nuorisotyötä velvoittavaksi.

Vuonna 1997 oli todettu, että kuntaan tarvitaan erillinen sosiaalityöpainotteinen nuorisopoliittinen ohjelma. *Mäntyharjun kunnan nuorisotyö on siis jo 1990-luvulla lähestynyt nuorisopoliittisia kysymyksiä koko kuntaa koskettavina ja tehdyt siihen liittyen myös aloitteita 2000-luvulle tultaessa.* Myös nykyisen lainsäädännön vallitessa Mäntyharjun kunta on toiminut edelläkävijänä mitä tulee etsivän nuorisotyön kehittämiseen maalaiskunnissa.

Tuloksissa esiin nousi se, että Mäntyharjun ja Kangasniemen kunnan yhteinen hanke toimii pilottihankkeena, jossa haetaan tuloksellisia työmuotoja myös muille kunnille

mallinnettaviksi (Mäntyharjun kunnan toimintakertomus 2012, 45) ja kunnan nuorisotyö on keskittynyt koulusosiaaliseen työhön perusnuorisotyön kuten nuorisotiloilla tehtävän työn ohella. Huomionarvoista on myös se, että nuorisotyö on ollut osallisena kunnan hyvinvointipalveluja koskevassa suunnittelussa (Mäntyharjun kunta, tilinpäätös 2012, 49) Seuraavaksi yhteenveto edellä kerrotuista, eritellyistä johto-päätöksistä nuorisotoiminnan tukemisesta, omasta kunnan järjestämästä nuoriso-toiminnasta, erityisnuorisotyöstä ja nuorisopolitiikasta Mäntyharjussa. Yhteenvedon keskiöön päätyy mäntyharjulainen nuori ja kunnan nuorisotyö. Nuorisotyöhön vaikuttaneen lainsäädännöllisen ohjauksen merkitys tulee tiivistetyksi (ks. tutkimusprosessi kuvio 1, sivu 7 ja Nuorisotyön asema lainsäädännössä, kuvio 3, sivu 31) johtopäätösosion yhteenvedolla.

Johtopäätöksenä todetaan, että Mäntyharjun kunnan nuorisotyö on 1990-luvulta alkaen keskittynyt erityisnuorisotyön työmuotojen kehittämiseen *yhdistäen ammatillisesti toteutettuna mm nuorisotilatyötä, nuorten työpajatoimintaa ja koulusosiaalista työtä. Kunnan nuorisotyö on osallistunut nuorisopolitiikan kehittämiseen kunnassa. Käytännön kenttätason työmuodoilla on onnistuttu kytkeytymään kunnassa harjoitettavaan moniammatilliseen työhön ja näin ollen luotu 2010-luvun etsivän nuorisotyön toteutumiseksi sisällöllisesti ja rakenteellisesti hyvät lähtökohdat. Nuoriin suunnatun nykyisen kunnan hyvinvointipolitiikan osalla kunnan nuorisotyö on myös ollut edelläkävijänä ja vuoden 1995 lakiin ja sen jälkeiseen 2006 nuorisolakiin kirjatulla tavoitteilla on selkeästi ollut vaikutusta yhdessä valtion kunnalle suuntaaman taloudellisen resurssin lisäksi.*

7.4 Lopuksi

Kunnallisella nuorisotyöllä näyttää olleen Mäntyharjun kunnan hyvinvoinnin rakentamisessa pieni, mutta jossain tapauksissa keskeinen ja edelläkävijän rooli. Koko historiallisen kehityskulun sisälle sijoittuvana, kapeaankin sektoriin rajautuvana nuorisotyön tutkintana katson tällä tutkimuksella pienten ja rajallisten tuloksien avulla saavutetun ymmärrystä hyvinvointikunnan olemukselle yleisemmin.

Tutkimuksen laaja aikajänne aineiston osalta pakotti tutkimussuunnitelmaa tehdessä rajaamaan aineistoa vuosiin, joissa nuorisotyölainsäädännöt ovat voimaan tulleet. Katvealueelle tarkasteluvuosien väliin on siis voinut jäädä aineistoa, toimintakertomuksia ja pöytäkirjoja, jotka olisivat voineet sisältönsä puolesta täydentää havaintoaineistoa. Tutkimuskysymyksillä rajauhin kuitenkin tutkimaan laajaa aikajaksoa ja moniulotteista nuorisotyötä nuorisotyölainsäädännön vaikutuksia tarkastellen. Katson edellä kerrotusta ja aineiston rajaukseen liittyvästä huolimatta saavuttaneeni riittävät ja luotettavat tulokset edellä esitettyjen johtopäätösten tekoon.

Tutkimuksen kontekstia ajatellen yksi vaihtoehto olisi ollut keskittyä pelkästään Mäntyharjun kunnan harjoittaman nuorisopolitiikan tutkimiseen. Tällöin tulososio ei olisi muodostunut näin laajaksi, koska määrällisesti luokiteltavia tuloksia olisi tullut vähemmän. Nuorisotyö on ollut Mäntyharjussakin määrällisesti monimuotoista.

Nuorisotyön seikkaperäisenkin tutkiminen usealta vuosikymmeneltä ja sen auki kirjoittaminen edesauttaa ymmärryksen muodostamista hyvinvointivaltiomme kehittämisestä menemällä mahdollisimman lähelle sen toimijaa, kuntaa, nuorisotyötä ja nuorta. Nuorten panos tulevaisuutemme tulevina rakentajina on itsestäänselvyys. Itsestäänselvyys ei kuitenkaan ole se, minkälaisen kokemusten kautta nuoret kiinnittyvät ympäröivään yhteiskuntaan ja tuntevatko he lähiyhteisönsä tarjoavan heille ikäryhmänä tasa-arvoisen osallisuuden kokemuksen?

Päätöksentekijät julkishallinnossa tarvitsevat tietoa myös oman toimintaansa kohdistuvana. Tutkielmani hyödyn uskonkin piilevän juuri tässä, eli miten valtiollistuneen, mutta nykyisin yhä enemmän kunnalliseen sosiaali- ja hyvintipolitiikkaan kiinnittyvän nuorisotyön mahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää paikallisessa päätöksenteossa.

Marginaalista yksittäisen kunnan nuorisotyön roolia, panosta ja hyötyä kohderyhmälleen tarkastelemalla tämän gradu toivottavasti tuotti juuri sitä uutta kenttätason tutkimuksista saatavaa tietoa, jota on kaivattu nuorisotyön tutkimuksessa. Samalla gradun uskon tuoneen näkökulmaa koko kunnan hyvinvointipalvelujen olemuksen arviointiin.

Nuorille suunnattujen nuorisotyöpalvelujen syntyprosessien analysoinnit Mäntyharjun kunnasta ilmiönä vahvistavat käsitystä valtion lainsäädännöllisen ohjauksen vaikuttavuudesta paikallisiin ratkaisuihin. Perustuslain 16 §:ssä taatut sivistykselliset oikeudet ja nuorisotyölainsäädäntöön tarkemmin määritellyt nuoriin kohdistuvat tavoitteelliset sisällöt yhdessä kuntalain kanssa ovat luoneet sen normatiivisen perustan, jossa valtio ja kunnat hallintoineen toimivat. Kunnan tehtävänä on asukkaidensa hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäminen ja nuorten hyvinvointi syntyy arjessa kotona, päiväkodeissa, kouluissa, opiskeluissa, nuorisotiloissa, harrastuksissa ja niin edelleen.

Tämän tutkimuksen tuloksena vahvistui, että Mäntyharjussa nuorten hyvinvointia koskettavat päätökset kunnallisen nuorisotyön resurssien osalta ovat toteutuneet suuremmissa määrin paikallisista lähtökohdista käsin. Valtion rahallisen tuen ohjaaminen yhdessä sisältöä määrittävän lain kanssa ovat vaikuttaneet kunnassa harjoitettavan nuorisotyöhön. Tästä esimerkkinä on kunnan nykyinen etsivä nuorisotyö.

Tutkimustulokset osoittivat, että vaikka paikallisesti olisi näkemystä ja valmiutta edesauttaa niin nuorisotyön kuin lapsi- ja nuorisopolitiikankin kautta nuorten hyvinvointia, niin se ei välttämättä monesti kunnan niukkenevista taloudellisista resursseista johtuen toteudu ilman valtion taloudellista, normatiivista ja ideologista sisältöohjausta. Lyhytkestoisia paikallisia sovellutuksia, kokeiluja saadaan kyllä aikaiseksi, mutta pitkäjänteinen nuorisopolitiikka kunnan hyvinvointipolitiikan osana näyttää edellyttävän valtion tarkoitushakuista, tavoitteellista lainsäädännöllistä ohjausta.

Miten paikalliset kokeilut sitten mallintuessaan päätyvät valtion ohjauksessa hyödyntämään kaikkia kuntia, on oman tutkimuksensa aihealue ja siihen tämä tutkimus ei antanut vastauksia. *Tähän graduun valittu tapaustutkimus menetelmänä mahdollisesti, että paikallishistorian, historian, yhteiskuntatieteen ja yhteiskuntapolitiikan tieteellinen tutkimus voivat yhdistyä nuorisotyöntutkimuksessa olematta puhtaasti mitään edellä mainituista.*

8. LÄHTEET

Aaltola, Juhani ja Valli, Raine (toim) (2007) Ikkunoita tutkimusmetodeihin. Jyväskylä. PS-kustannus. Jyväskylä.

Aaltonen, Kimmo (toim) Nuorisolakiopas (2007) Tietosanoma Oy. Helsinki.

Aaltonen, Kimmo (toim) Nuorisolakiopas (2009) Tietosanoma Oy. Helsinki.

Alapuro, Risto (1994) Suomen synty paikallisena ilmiönä 1890 – 1933. Hanki ja Jää. Porvoo.

Alasuutari, Pertti (1994) Laadullinen tutkimus. Vastapaino. Gummerus. Jyväskylä.

Alasuutari, Pertti (1996) Toinen tasavalta: Suomi 1946–1994. Vastapaino. Tampere.

Alasuutari, Pertti (2011) Laadullinen tutkimus 2.0 Vastapaino. Tampere.

Cederlöf, Petri. (1998) Nuorisotyön yhteiskunnallinen merkitys. Nuorisasian neuvottelukunta NUORAn julkaisuja Nro 8. Nykypaino Oy. Helsinki.

Finlex lainsäädäntö (2014) Suomen sähköinen säädöskokoelma. Säädökset alkuperäisinä. (Viitattu 4.4.2014.) <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/>

Harjula, Heikki ja Prättälä, Kari (2012) Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Talentum Media Oy. Helsinki.

HE 28/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle nuorisolaiksi sekä laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. (Viitattu 5.9.2013.) <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2005/20050028.pdf>

Heuru, Kauko (2003) Hyvä Hallinto. Edita Prima Oy. Helsinki.

Hirsjärvi, Sinikka, Lintunen, Leena ja Tirkkonen-Wane, Katariina (2013) Tutki ja kirjoita. Kirjayhtymä Oy. Jyväskylä.

Hoikkala, Tommi ja Sell, Anna (toim) (2007) Nuorisotyötä on tehtävä. Menetelmien perustat, rajat ja mahdollisuudet. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura julkaisuja 76. Hakapaino Oy. Helsinki.

Jokivuori, Pertti & Hietala, Risto (2007) Määrällisiä tarinoita. Monimuuttujamenetelmien käyttö ja tulkinta. WSOY oppimateriaalit Oy. Helsinki.

Kananoja, Aulikki, Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri (2008) Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Ps-Kustannus. Jyväskylä.

Kemppinen, Petri 1999. Nuoriso (2000) Nuorisotyön käsikirja. 1. painos. Hakapaino Oy. Helsinki.

Kiilakoski, Tomi (2012) Tampereen yliopisto. Kasvatus teknologisessa maailmassa. Väitöstutkimus teknologisoituvasta kasvatuksesta. Nuorisotutkimusseuran julkaisuja 132. Helsinki.

Kilpi, Eino (1947) Opetusministeri Eino Kilven avauspuhe. Liite n:o 1 Opetusministeriön kiertokirjeessä N:o 4/30.9.1947. Helsinki.

Kröger, Teppo (1997) Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. Väitöstutkimus. Tampereen Yliopiston julkaisuja. Tampere.

Kuusi, Pekka (1961) 60-luvun sosiaalipolitiikka. WSOY. Porvoo.

Länsi-Savo (1985) Lehtiartikkeli. Mäntyharjulainen nuori: ”Mistä sen tietää kuka meistä on 10 vuoden kuluttua Kake Randelin.” 25.5.1985. Mikkeli.

Metsämuuronen, Jari (2001) Laadullisen tutkimuksen perusteet. International Melthelp. Helsinki.

Mäntyharjun kunnan nuorisotilasuunnitelma vuodelta 1974. Mäntyharjun kunnan keskusarkisto.

Niemelä, Heikki, Pykälä Pertti, Sullström Risto & Vanne Reijo (2007)Suomalaisen sosiaaliturvan kehitys ja kansalaisen elinvaiheet. 57/2007. Sosiaali- ja terveysturvanselosteita. Kela. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.

Nieminen, Juha (1994) Nuoruuden ja nuorisotyön historia. Nuorisotutkimuslehti. Helsinki.

Nieminen, Juha (1995) Nuorisossa tulevaisuus. Suomalaisen nuorisotyön historia. Lasten keskus. Gummerus. Helsinki.

Nieminen, Juha (1999) Ohjaajista euroekspertteihin: Nuorisotyön toimijat toisen maailman sodan jälkeen. Artikkelit Opetusministeriön ja Nuorisoasian neuvottelukunta NUORAn julkaisussa Nro 14, Holtittomasta hortoilusta hallittuun harhailuun, nuorten syrjäytymisen riskit ja selviytymiskeinot. Nykypaino OY. Helsinki.

Nuorista Suomessa 2010 (2010)Tutkimuskooste. Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry. Helsinki.

Ollila, Anne (2008) Lapin yliopisto. Kerrottu tulevaisuus, alueet ja nuoret, menestys ja marginaalit. Väitöstutkimus. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi.

Opetusministeriö (1947) Nuorisotyötä koskeva kiertokirje. N:o 4/30.9.1947. Helsinki.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2012) Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012–2015. (viitattu 26.3.2012)

http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisopolitiikka/Kehittamisohjelma_2012-2015/?lang=fi

OKM. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Tiedote 20.6.2013. Etsivään nuorisotyöhön lähes 12 miljoonaa. (viitattu. 20.1.2013)

http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2013/06/avustus_etsiva_nuorisoty.html

Räsänen, Pekka, Anttila, Anu-Hanna & Melin, Harri (toim.)(2005) Tutkimusmenetelmien pyörteissä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat. PS-Kustannus. Jyväskylä.

Saaranen-Kauppinen, Anita, Puusniekka, Anna, Kuula, Arja, Rissanen, Riitta & Karvinen, Ikali (2009) Menetelmäopetuksen tietovaranto KvaliMOTV. Kvalitatiivisten menetelmien verkko-oppikirja. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja. Tampere.

http://www.fsd.uta.fi/fi/julkaisut/motv_pdf/kvalimotv.html (viitattu 1.4.2014)

Saarela-Kinnunen, Maria & Eskola, Jari (2007) Tapaus ja Tutkimus=Tapaustudkimus. Teoksessa Juhani Aaltola & Raine Valli, Ikkunoita Tutkimusmetodeihin. PS-kustannus. Jyväskylä.

Silvennoinen, Heikki (toim.) (2001) Kunnallisen nuorisotyön arviointi. NUORA. Helsinki.

Silvennoinen, Heikki (toim.) (2002) Nuorisopolitiikka Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 29. Yliopistopaino. Helsinki.

Sjöholm, Kari (2010) Nuorisotoimen asema lainsäädännössä. Kuntaliitto

(viitattu.26.9.2013)

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/kulti/nuoriso/nuorisolaki/Sivut/default.aspx>

Suomi.fi. (2013) Julkishallinnon yhteinen palvelu kansalaisille. (Viitattu 5.4.2014)

<http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/>

Teräväinen, Sirpa (2001) Kunnan toimintavelvoite ja toiminnan oikeudellinen ohjaus kunnan kulttuuritoimessa, liikuntatoimessa ja nuorisotyössä. Lisensiaattitutkimus. Julkisoikeudenlaitos. Tampereen Yliopisto. Tampere.

Timonen, Pekka (toim.) (1999) Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään 2. Gummerus Kirjapaino. Jyväskylä.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli (2006) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. Helsinki.

Valkonen, Tapani, Alapuro, Risto, Alestalo, Matti, Jallinoja Riitta & Sanlund Tom (1980) Suomalaiset. Yhteiskunnan rakenne teollistumisen aikana. WSOY. Juva.

Valtakunnallinen Työpajayhdistys ry. Työpajajatoiminta Suomessa Historiaa.(viitattu 20.3.2014) <http://www.tpy.fi/tyopajajatoiminta-suomessa/historiaa/>

Valtiontalouden Tarkastusvirasto (2005) Nuorisotoiminnan Tukeminen. Valtion talouden tarkastuskertomus.94/2005. Edita. Helsinki.

Valtioneuvoston viestintäyksikkö (2012) Tiedote 33/2012. Helsinki. (Viitattu.2.2.2012). <http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=349996>

Valtion nuorisoasian neuvottelukunta Nuora (2010) Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toteutumisen arviointi 2009. Opetusministeriön julkaisuja. Helsinki. (viitattu 14.2.2012).

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisoasiain_neuvottelukunta/julkaisut/muut_tutkimukset/Lanuke_toteutumisen_arviointi_2009.pdf

Valtionvarainministeriö (2011). Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen periaatteet.

Normihanke työryhmän ehdotukset. Valtionvarainministeriön julkaisuja 3/2011. Helsinki. (viitattu 28.10.2013)

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110217Kuntii/Normihanketyoer yhmanen_raportti.pdf

Valtionvarainministeriö (2012) Peruspalvelujen tila. Raportti 2012. Valtionvarainministeriön julkaisuja 12/2012. Helsinki.

Vilkkä, Hanna (2005). Tutki ja kehitä. Tammi. Helsinki.