

# PITKÄAIKAISTYÖTTÖMIEN TYÖHÖN AKTIVOINTI JA KUNTOUTTAMINEN KUNTIEN TEHTÄVÄKSI

---

## Johdanto

Pohjoismaisen hyvinvointijärjestelmän ominaispiirteitä ovat kattavat sosiaaliset oikeudet, universaalit etuudet ja kaikille asuinpaikasta riippumatta tarjolla olevat sosiaali- ja terveyspalvelut. Usein korostetaan näitä järjestelmän ominaispiirteitä, eikä lakien toteutumista. Implisiittisenä oletuksena on, että lait toimeenpannaan siten, kun ne on kirjoitettu. Myös pohjoismainen hyvinvointitutkimus on perinteellisesti painottanut järjestelmätason tutkimusta eikä niinkään sitä toimiiko järjestelmä lupautensa mukaisesti (esim. Kautto ym. 1999, 2001, Kosonen 1998). Toisaalta pohjoismaissa valtion ja autonomisten kuntien suhde on arvioitu suotuisammaksi uudistusten toimeenpanolle kuin muualla (Kangas & Palme 2005).

Analysoin katsauksessa sosiaalipoliittisten uudistusten toteutumista käytännössä ja toteutumiseen vaikuttavia tekijöitä. Esimerkkinä ovat työhön aktivoivat uudistukset, joita on tehty 1990-luvun puolivälistä alkaen. Fokusoim tarkasteluni uudistuksiin, joilla on säädelty valtion ja kuntien työnjakoa. Näiden lisäksi on tehty lukuisia työttömyys- ja toimeentuloturvaan liittyviä aktivoivia uudistuksia, muun muassa vuoden 2009 uudistus, jolla kuntouttava työtoiminta tuli velvoittavaksi myös yli 25-vuotiaille (ks. Karjalainen & Karjalainen 2010) ja vuoden 2011 toimeentulotukilain nuoria koulupudokkaiden aktivointia koskeva lakimuutos (ks. Palola & Karjalainen 2012). Usein

näillä on tiukennettu tai tarkennettu aikaisemmin tehtyjä uudistuksia, ei varsinaisesti muutettu institutionaalista rakennetta.

Suhde työmarkkinoihin määrittää sekä työhön aktivointia että ammatillista kuntoutusta. Molempien tavoitteena on työllistymisen edistäminen, mutta kohderyhmä ja palvelujärjestelmä ovat erilaiset. Kun työhön aktivointi kohdistuu työmarkkinoiden marginaalissa oleviin pitkäaikaistyöttömiin, ammatillisen kuntoutus kohdistuu 'työmarkkinakansalaisiin', joiden työllistymistä tuetaan kuntoutusjärjestelmän avulla. Vastaavasti pitkäaikaistyöttömät eivät yleensä ole oikeutettuja ammatilliseen kuntoutukseen. (Karjalainen 2011a, Suikkanen & Lindh 2010.) Pitkäaikaistyöttömille on sen sijaan kehitetty sosiaalisen kuntoutuksen tyyppisiä toimintamalleja projekteissa (niin sanottu Kipinä-hanke, Suikkanen ym. 2005), kuntouttavassa työtoiminnassa (Ala-Kauhaluoma ym. 2004) ja työvoiman palvelukeskusten yhteydessä (Arnkil ym. 2008). Kuntoutuksen näkökulmasta katsaus painottuu lähinnä tähän niin sanottuun non-institutionaaliseen kuntoutukseen (ks. Karjalainen 2011a, 95).

Analyysi alkaa vuonna 2001 voimaantulleesta laista kuntouttavasta työtoiminnasta. Lailla luotiin uusi kuntien tarjoama sosiaalipalvelu, kuntouttava työtoiminta, joka integroi työllistämisen ja kuntouttamisen tavoitteita, mutta joka poikkeaa kuntoutuksen perinteellisestä diskurssista (Karjalainen 2011a, 95–96). Laki oli myös sikäli poikkeuksellinen tavan-

omaiseen sosiaalilainsäädäntöön verrattuna, että se määritteli melko tarkkaan kuntien ja myös palvelujen saajien velvollisuudet. Siten, voisi olettaa, että toimeenpano ja kansalaisten saama palvelu olisi yleistä sosiaalilainsäädäntöä yhtenäisempää – että politiikan matka käytännöksi olisi ennustettavissa. Näin ei välttämättä kuitenkaan tapahdu, mikä on ymmärrettävä politiikka-analyysin ja implementaatiotutkimuksen teorian valossa, ja myös kun ottaa huomioon suomalaisen hyvinvointijärjestelmän kehityksen 1990-luvun alusta lähtien. Yksi keskeinen tekijä on valtion ja kuntien työnjako sosiaaliturvan ja palveluiden alueella – ja tämän työnjaon ristiriidat.

Aluksi kuvaan työhön aktivoivan politiikan taustaa ja ominaispiirteitä. Tämän jälkeen esittelen politiikka-analyysin ja toimeenpanotutkimuksen lähtökohdat, joita käytän empiirisen analyysin tulkintakehyksenä. Sen jälkeen kuvaan, millaisia työhön aktivoivia uudistuksia on valtakunnan tasolla otettu käyttöön ja miten nämä ovat toteutuneet paikallistasolla. Tämän jälkeen pohdin, mitkä tekijät näyttävät selittävän uudistusten toteutumista ja miten valtion ja kuntien työnjako on muuttunut pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Empiirinen analyysi perustuu kuntouttava työtoiminta-lakiuudistuksen toimeenpanoa koskeviin tutkimuksiin (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, Keskitalo 2008) ja muiden 2000-luvun uudistusten arviointitutkimuksiin (Arnkil ym. 2008, Hämäläinen ym. 2009, Ylikännö 2011).

### **Työhön aktivoivan politiikan keskeiset ominaispiirteet**

Kahden viimeisen vuosikymmenen aikana hyvinvointijärjestelmää koskeva kansainvälinen keskustelun suunta on muuttunut (mm. Schmidt 2002). Kun toisen maailmansodan jälkeen painopiste oli sosiaalisten oikeuksien laajentamisessa, nyt korostetaan velvollisuuksia ja yksilön omaa vastuuta hyvinvoinnista oikeuksien rinnalla. Muutosta on tulkittu paradigmaattisena muutoksena, joka on merkinnyt hyvinvointijärjestelmän tavoitteiden ja keinojen muutosta. (Hall 1993, Jessop 2000, Deacon 2002, Taylor-Gooby 2005.) Työhön aktivoiva

politiikka ja velvollisuuksien ja vastikkeellisuuden lisääminen sosiaaliturvajärjestelmään ovat esimerkkejä muutoksesta. Muutoksen taustalla arvioidaan olevan monia yhtäaikaista tekijöitä. Yksi syy muutokseen on laaja ja usein pitkäaikainen työttömyys, joka on liittänyt riippuvuutta sosiaaliturvasta. (Pierson 2001, Bonoli ym. 2000, Taylor-Gooby 2008.)

Työhön aktivoivia uudistuksia on otettu käyttöön useimmissa hyvinvointivaltioissa 1990-luvun alusta alkaen. (van Berkel & Hørnemann Møller 2002, Barbier 2006). Työhön aktivoivassa politiikassa voidaan erottaa ensisijaisesti työhön tähtäävä (work first) yhdysvaltalainen malli ja laajemmin työllistymisedellytysten parantamiseen (human capital development) tähtäävä eurooppalainen malli (Theodore & Peck 2001, ks. Keskitalo 2008, 38–43). Työhön aktivoivan politiikassa on kuitenkin merkittäviä yhtäläisyyksiä eri maissa, minkä on arvioitu viittaavan ideoiden siirtymiseen maasta toiseen politiikan oppimisen kautta (mm. Taylor-Gooby 2005). Poliitiikan oppimista katsotaan tapahtuneen, kun politiikka muuttuu ideoiden vaikutuksesta. Hyvinvointipoliittinen keskustelu, tavoitteet ja keinot heijastavat kansainvälistä reformikeskustelua, jossa korostetaan työn ensisijaisuutta toimeentulon lähteenä ja parhaana keinona yhteiskunnalliseen osallisuuteen ja nähdään toimeentuloturva passiivisena etuutena, joka tulee aktivoitua (mm. Serrano Pascual 2007).

Suomessa työhön aktivoivia ja kannustava politiikkamuutoksia on tehty erityisesti 1990-luvun puolivälin jälkeen (Julkunen 2006, Keskitalo 2008, Karjalainen 2011b, van Aerschot 2011). Uudistukset ovat koskeneet sekä työttömyys- ja toimeentuloturvan ehtoja että työttömille suunnattuja palveluja kansainvälisten mallien mukaan (van Berkel 2010). Lainsäädäntöön on systemaattisesti tehty pieniä muutoksia, joilla on lisätty työnhakijoiden velvollisuuksia, jotka on kytketty työttömyys- ja sosiaaliturvan ehtoihin. Uudistusten kohteena ovat olleet erityisesti työmarkkinatuki ja toimeentulotuki, toimeentuloturvan muodot, jotka kohdistuvat työmarkkinoiden marginaaliin, toisin sanoen työttömiin, joiden työllistymismahdollisuudet ovat jo lähtötilanteessa huo-

nommat kuin ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien. Ansiosidonnaiseen päivärahaan ei ole koskettu 1990-luvun yleislakkouhkaan päätyneen yrityksen jälkeen. (ks. Timonen 2003, van Gerven 2008.)

Työhön aktivoivat uudistukset ovat tarkoittaneet velvollisuuksien ja vastikkeellisuuden lisäämistä pitkäaikaistyöttömien ja nuorten työttömien työttömyys- ja toimeentuloturvaan. Sanktioita ovat esimerkiksi jo vuonna 1996 voimaantulleet työmarkkinatuen määräaikainen menettäminen ilman koulutusta olevilta nuorilta ja toimeentulotuen määräaikainen alentaminen, jos toimeentulotuen saaja ei ota vastaan tarjottua työtä tai koulutusta. Uudistuksiin on liittynyt myös työttömien tuensaajien sitouttaminen työllistymisen edistämiseen edellyttämällä, että he osallistuvat suunnitelmien tekemiseen yhteistyössä viranomaisten kanssa. Tästä esimerkkejä ovat vuonna 1998 käyttöön otettu työnhakusuunnitelma ja vuonna 2001 käyttöön otettu aktivointisuunnitelma. Suunnitteluelvoite merkitsee sitä, että aktivoiva politiikka ei kosketa vain etuuksia, vaan myös palvelujärjestelmää, työvoimapalvelujen lisäksi myös kuntien sosiaalityötä. (Keskitalo 2007). Uudistukset eivät siten merkitse hyvinvointivaltion palvelujen vähentämistä, vaan myös niiden tehostamista ja aktivointia – enemmän palvelua (Mead 1997).

Työhön aktivoiva politiikan yksi keskeinen piirre on, että se hämärtää työllisyys- ja sosiaalipolitiikan rajaa (Clasen & van Oorshot 2002). Työllistymisen edistämisestä on tullut myös sosiaalipolitiikan keskeinen tavoite; työllistyminen nähdään parhaana keinona ehkäistä syrjäytymistä. Työllisyys on parasta sosiaalipolitiikkaa, kuten todettiin Lipposen I hallituksen ohjelmassa jo vuonna 1995. Aktivointi kytkee yhteen perinteellisen työllisyys- ja sosiaalipolitiikan tavoitteet. Kun työllisyys- ja sosiaalipolitiikan tavoitteet ovat lähentyneet toisiaan ja limittyvät toisiinsa, tämä on johtanut myös palvelujärjestelmän uudelleen tarkasteluun. Käytännössä seurauksena ovat olleet integroidut hallinnolliset ratkaisut. Näistä esimerkkinä ovat yhteiset asiakassuunnitelmat ja yhteispalvelupisteet (one-stop-shops). (Keskitalo 2007, Karjalainen 2011b.) Työllisyys- ja

sosiaalipolitiikan integroiminen on tarkoittanut myös valtion ja kuntien yhteistyötä ja uudenlaista työnjakoa – käytännössä kuntien kasvavaa roolia vaikeimmin työllistyvien pitkäaikaistyöttömien työhön aktivoinnissa.

## **Politiikkaprosessi ja politiikan toimeenpano**

Hyvinvointivaltion kehitys on ollut niin sanottua pienten askelten politiikkaa, jossa avainkäsitteenä on polku-riippuvuus (path-dependency). Polkuriippuvuudella tarkoitetaan yhteiskunnallisten instituutioiden ja intressiryhmien uudistuksia rajoittavaa tai hidastavaa vaikutusta. Aikaisemmin tehdyt ratkaisut ohjaavat myöhemmin tehtyjä ratkaisuja ja poikkeaminen valitulta polulta on riskialtista poliittisille päätöksentekijöille. (Pierson 2001, ks. Julkunen 2006.) Myös tutkimuksellinen kiinnostus on kohdistunut hyvinvointivaltiota muokkaaviin institutionaalsiin prosesseihin (Rothstein & Steinmo 2002) ja institutionaalistuneiden ideoihin vaikutukseen muutosten selittämisessä (Beland & Cox 2011). Myös meillä on viime aikoina analysoitu politiikkaprosessien etenemistä ja siihen vaikuttavia tekijöitä (Niemelä & Saari 2011). Tutkimusintressi on tällöin kohdistunut poliittisten uudistusten (esimerkiksi lakiuudistukset) valmistelu- ja päätöksentekoprosessin vaiheisiin (Saari 2011).

Samanaikaisesti on virinnyt kiinnostusta tutkia myös hyvinvointivaltioiden muuttuvia hallinto- ja hallintamekanismeja, desentralisaatiota ja hyvinvoinnin paikallistumista. Kehitys on kompleksinen: paikallisuudella (subsidiariteetillä) pyritään toisaalta lisääntyvään tehokkuuteen, toisaalta osapuolten valtaistumiseen. (mm. Kazepov 2010, 35–39.) Työhön aktivoivat uudistukset ovat merkittävästi vaikuttaneet sosiaalipolitiikan suuntaan useissa Euroopan maissa (mm. Lødemel & Trickey 2001, van Berkel & Hørnemann Møller 2002). Uudistuksilla on lisätty palveluntuottajien ja asiakkaiden vastuuta ja vähennetty valtion taloudellista vastuuta, toisaalta ne rakentuvat ajatukselle paikallistason toimijoiden mobilisoinnista ja yksilöllisestä panoksesta. Uudistuksissa on elementtejä sekä ylhäältä – alaspäin

että alhaalta - ylöspäin tendensseistä. (Kazepov 2010, 40–47.)

Perinteinen politiikka-analyysi on lähtenyt suoraviivaisesta oletuksesta, että politiikka toteutuu asteittaisen prosessin tuloksena, kuten lainsäätäjät on tarkoittanut. Uudempi analyysi lähtee kuitenkin havainnosta, että politiikka ei ole täysimääräisesti olemassa, ennen kuin se on toteutunut. Toimeenpano ei ole suoraviivainen prosessi, vaan sitä voidaan tarkastella politiikan tekemisenä sinänsä. (Elmore 1997, Hill 1997.) Sosiaalipolitiikalle on lisäksi tyypillistä, että ratkaisemattomat ristiriidat siirtyvät keskushallinnosta toimeenpanotasolle paikallisen harkintavallan muodossa, mikä entisestään korostaa toimeenpanon poliittista luonnetta (Brodin 1990). Uudistusten ristiriidat voivat jatkua toimeenpanovaiheessa (Winter 1990).

Toimeenpano ei ole suoraviivainen prosessi, vaan pitää sisällään monia veto-pisteitä. Mitä useampia toteuttajatahoja, sen monimutkaisempi on toimeenpanoprosessi. (Pressman & Wildavsky 1973.) Toimeenpano voidaan nähdä myös oppimisprosessina, joka vie enemmän aikaa kuin oletetaan. Keskushallinto voi määritellä politiikan tavoitteet ja yleisen rakenteen, mutta ei sen toteutumista. Toimeenpanossa sosiaalipalveluiden henkilöstöllä on välittävä rooli politiikan käytäntöön siirtämisessä. (Barrett & Fudge 1981.) Poliittikanalyysin mukaan yksi keskeinen uudistuksen toteutumisen kriteeri on toimeenpanoviranomaisten tuki: politiikan vastustus tai hyväksyntä (Hogwood & Gunn 1984, Sabatier 1986).

Pohjoismailla on yhteinen historiallinen perinne ja hallintorakenne, jonka tärkeä osa on valtion kyky toimeenpanna uudistuksia. Tämä kyky pitää sisällään hallinnollisen rakenteen ja byrokraattisen kyvyn hallinnoida ja toimeenpanna uudistuksia. Keskitetyn hallintorakenteen ja paikallisen toimivan demokratian yhdistelmä on pohjoismaille tyypillinen. Vertailevien tutkimusten mukaan keskusjohtoiset hallitukset ovat tehokkaampia uudistusten toteuttamisessa kuin liittovaltiot. Pohjoismaissa vahva valtionhallinnon suunnittelu yhdessä paikallisen päätäntävallan kanssa on muodostanut suotuisan kehän, jossa valtio on ymmärretty ”ystävänä”, ei vihollisena, kuten monissa

muissa maissa. (Kangas & Palme 2005, 1-19, Hill 1997.) Tarkastelen seuraavassa työhön aktivoivan politiikan muotoutumista ja toimeenpanoa tässä institutionaalisessa kontekstissa.

## **Valtion ja kuntatoimijoiden suhde aktivointiuudistuksissa**

Suomessa työllisyyspolitiikka ja työllisyyspalvelut ovat perinteisesti olleet valtion toiminta-alueita, jota hoitavat työvoimaviranomaiset ja paikalliset työvoimatoimistot. Lakiuudistusten tasolla kunnat ovat tulleet vähitellen yhä enemmän mukaan pitkäaikais-työttömien ja nuorten, ”syrjäytymisvaarassa” olevien ryhmien työllistymisen edistämisen ja kuntoutumisen hoitoon. Valtion ja kuntien vastuiden uudelleenjakoa työhön aktivoivassa politiikassa on jatkunut 2000-luvun mittaan. Kun työllisyys ja sosiaalipolitiikan tavoitteet ja keinot ovat lähentyneet, myös kuntien vastuu ja velvollisuudet työllistymisen edistämässä ovat lisääntyneet johdonmukaisesti 2000-luvun alusta alkaen. Empiirisinä esimerkkeinä ovat vuoden 2001 ja vuoden 2006 aktivointiuudistukset. Suunta jatkuu myös vuonna 2012 kuntakokeiluna.

Vuonna 2001 voimaantullut laki kuntouttavasta työtoiminnasta oli osa Paavo Lipposen II hallituksen (1999–2003) työhön aktivoivia ja kannustavia uudistuksia. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) velvoitti työvoimaviranomaiset ja sosiaaliviranomaiset tekemään yhteistyössä pitkään työttömänä olleiden ja nuorten työttömien kanssa tietyn työttömyysajan jälkeen yhteisen aktivointisuunnitelman, jossa sovittiin työllistymistä edistävästä toimenpiteistä. Lakiuudistus velvoitti myös kunnat järjestämään ”viimeisijaista” työllistävää (kuntouttavaa työ)toimintaa niille työttömille, jotka eivät työllisty työvoimaviranomaisten toimenpitein tai kykene osallistumaan muihin työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin (esimerkiksi tuettu työllistäminen, työvoimakoulutus). (Ala-Kauhaluoma ym. 2004.) Kuntouttavasta työtoiminnasta tuli lakimuutoksella yksi sosiaalihuoltolain mukaisista sosiaalipalveluista. Kunnat saivat lisäresurssia kohdennetun valtionosuuden

muodossa, mutta Kuntaliitto (kunnat) vastustivat uudistusta vedoten valtion tehtävien siirtämiseen kunnille ilman riittäviä resursseja (Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmä 1999).

Seuraava vaihe työhön aktivoivan politiikan organisoinnissa olivat yhteiset palvelupisteet, työvoiman palvelukeskukset, joita on perustettu suurimpiin kuntiin kokeiluna vuonna 2002 (Arnkil ym. 2008). Vuoden 2003 jälkeen työvoimaviranomaisten ja sosiaaliviranomaisten tehostettu yhteistyö suurimmassa kunnissa on tapahtunut vakinaistetuissa työvoiman palvelukeskuksissa (TYP). Työvoiman palvelukeskukset ovat valtion ja kuntien väliin syntynyt uusi organisaatiomuoto, erityispalvelu, joka keskittyy pitkäaikaistyöttömien palveluun. Työvoiman palvelukeskukset ovat työvoimahallinnon alaisia palvelupisteitä, joiden toimintaan kunnat ja myös Kela osallistuvat ja joiden tavoitteena on työvoima- ja sosiaalipalveluiden aikaisempaa tehokkaampi integroiminen paikallistasolla. Valtio ohjasi keskusten toimintaa lisäresursseja työvoimahallinnon kautta. Kunnat suhtautuivat uudistukseen myönteisesti, vaikka kuntien osuuteen ei lisäresursseja tullutkaan.

Vuoden 2006 työmarkkinatuki uudistuksella lisättiin työmarkkinatuen vastikkeellisuutta ja tiukennettiin saantiehtoja. Myös kuntien vastuuta työttömyyden hoidossa lisättiin siirtämällä niille osa työmarkkinatuen rahoituksesta. (Ylikännö 2011, 207.) Uudistus perustui pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen (2003–2007) ohjelmaan, jossa tavoitteeksi oli asetettu työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin. Hallitusohjelman mukaan tavoite saavutetaan ”tehostamalla, selkeyttämällä ja aktivoimalla julkisen sektorin tukitoimia työllistymisen edistämiseksi”. (Ylikännö 2011, 208.) Aikaisemmin työmarkkinatuki oli ollut täysin valtion maksama, uudistuksella työmarkkinatuen rahoitusvastuu jaettiin valtion ja kuntien kesken (Hämäläinen ym. 2009). Kuten vuoden 2001 uudistusta, Kuntaliitto vastusti myös tätä uudistusta. Sen arvioitiin lisäävän kuntien kustannuksia ilman, että kunnilla olisi todellisia mahdollisuuksia pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen

(Ylikännö 2011, 213–214).

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa (2011–2015) päätettiin käynnistää pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi kuntakokeilu ja nuorten yhteiskuntatakuu. Tavoite on toteuttaa nuorten yhteiskuntatakuu niin, että jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle tarjotaan työ-, harjoittelu-, opiskelu-, työpajatai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi on vuoden 2012 syksyllä käynnistetty hallituskauden kestävä määräaikainen kuntakokeilu, jossa viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen työllisyyden hoidon päävastuu siirretään kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti.

Kokeilukunnissa kunta koordinoi pitkään työttömänä olleiden palvelujen järjestämistä. Kuntakokeilun avulla pyritään kehittämään kunnan, TE-toimiston ja muiden viranomaisten sekä muiden toimijoiden yhteistyöhön perustuvia toimintamalleja. Kuntakokeilun kohderyhmänä ovat ne työnhakijat, jotka ovat saaneet työttömyyden perusteella työttömyysetuutta vähintään 500 päivää ja ne vähintään 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä olleet, joilla on riski syrjäytyä työmarkkinoilta. (Työ- ja elinkeinoministeriö). Kokeilu on kiinnostanut kuntia, sillä työ- ja elinkeinoministeriö sai keväällä yhteensä 61 hankehakemusta, joissa oli mukana kaikkiaan 127 kuntaa. Kokeiluun valittiin 23 hankehakemusta, joissa on mukana 61 kuntaa.

Toimeenpanoanalyysin näkökulmasta on kiinnostavaa katsoa, ovatko uudistukset toteutuneet lainsäätäjän toivomalla tavalla. Onko valtio kyennyt kontrolloimaan toimeenpanoa sen käytössä olevilla keinoilla, vai ovatko paikalliset viranomaiset ”kyenneet” vastustamaan politiikkaa ja sen kunnille antamia velvollisuuksia? Miten valtion ja kuntien työnjako on muuttunut työhön aktivoivien uudistusten seurauksena? Tarkastelen seuraavassa uudistusten toimeenpanoa tutkimustulosten perusteella.

## **Kunnat mukaan pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon**

Kuntouttava työtoiminta -lakiuudistuksessa (189/2001) pitkäaikaistyöttömyyden ja nuorten työttömyyden ehkäisystä tuli työvoimahallinnon lisäksi myös kuntien vastuulla olevaa toimintaa. Lakiuudistuksen arviointitutkimuksen yhteydessä (Ala-Kauhaluoma ym. 2004) uudistuksen lain vaikuttavuutta ja toteutumista tutkittiin eri näkökulmista Stakesin ja Kuntoutussäätiön tutkijaryhmän toimesta. Olen väitöskirjassani (Keskitalo 2008) tutkinut lakiuudistuksen toteutumista kuntien ja katutason byrokraatiaorganisaatioiden näkökulmasta. Aineistona olivat edellä mainitun arviointitutkimuksen tutkimuksen yhteydessä kerätyt kuntien edustajien ja sosiaalityöntekijöiden haastattelut ja havainnoinnit.

Tutkimustulosten mukaan uudistuksen matka käytännöksi oli pitkä ja vaihteleva. Lakiuudistuksen, joka astui voimaan 1.9.2001, käynnistyi viiveellä ja toimeenpanossa oli suuria paikkakuntien välisiä eroja. Toimeenpanoprosessin ymmärtämistä selittävät uudistuksen valmisteluun liittyvät eriävät näkemykset. Lakiuudistus oli kiistanalainen jo valmisteluvaiheessa. Aktiivinen sosiaalipolitiikka-työryhmän esitykseen jätettiin useita eriäviä mielipiteitä, muun muassa suurimman ammattiliiton edustaja ja kuntaliiton edustaja esittivät eriävän mielipiteensä (Aktiivinen sosiaalipolitiikka-työryhmä 1999). Yksityisen työttömän aktivointi nähtiin ristiriitaisena tavoitteena korkean työttömyyden oloissa, samoin lain toimeenpanon resursseja pidettiin riittämättöminä. Poliitiikan konfliktit ja ristiriidat jatkuivat uudistuksen toimeenpanossa. Käytännössä konfliktit näkyivät toimeenpanovajeessa ja paikkakuntien toimeenpanon suurena vaihteluna. (Keskitalo 2008, 110–116.)

Alusta lähtien kunnat olivat tyytymättömiä kuntouttava työtoiminta -lain tarjoamiin resursseihin. Hallitakseen ristiriitaa riittämättömien keinojen ja suuren työmäärän välillä, kuntien oli kehitettävä selviytymisstrategioita. (Keskitalo 2008, 120–125.) Tässä tilanteessa katutason byrokraatiaorganisaatioille (Lipsky 1980) tyypilliset piirteet alkoivat ohjata uudistuksen toteutumista. Katutason byokra-

tiaorganisaatioiksi kutsutaan palveluorganisaatioita, joilla on suora yhteys palveluiden käyttäjiin ja joiden toiminnassa harkinta on oleellinen osa (Lipsky 1980, 3). Katutason byrokraatioteoria korostaa byrokraattisten organisatoristen prosessien roolia julkisen politiikan toimeenpanossa.

Lipskyn (1980) mukaan, tässä tilanteessa, työntekijöiden kehittävät selviytymismekanismeja virallista politiikkaa vastaan. He kykenevät vastustamaan omilla resursseillaan organisaation virallista politiikkaa. He kehittävät rutiineja, joilla selvitä työn monimutkaisuudesta. Lipskyn mukaan nämä rutiinit ja päätöksentekokategoriat itse asiassa määrittävät toimiston toimintatavat (politiikan). Tässä mielessä, katutason byrokraatit, esim. sosiaalityöntekijät, tekevät politiikkaa. Näin käytännön toiminnasta tehdyistä päätöksistä ja rutiineista tulee ”poliittista”, jonka seurauksena toiset saavat palvelua, toiset eivät. (Lipsky 1980, 81–84.)

Vaikka kunnat eivät saaneet lisäresursseja työvoima palvelukeskus-uudistuksen toimeenpanoon (työvoimatoimistot saivat), uudistuksen tulkittiin tuovan kunnille lisäresursseja ja se sai myönteisen vastaanoton (Arnkil ym. 2008). Sen sijaan kuntouttava työtoiminta lakiuudistus, vaikka kunnat saivat sen toimeenpanoon ylimääräistä valtionapua, tulkittiin aliresurssoiduksi ja se sai kielteisen vastaanoton. Tilannetta voi tulkita valtion ja kuntien vastuukiistojen kautta. Kunnat tulkitsivat valtion ottaneen vastuuta pitkäaikaistyöttömyyden hoidosta työvoiman palvelukeskusuudistuksen yhteydessä, sen sijaan kuntouttava työtoiminta lakiuudistuksen tulkittiin säilyttävän työttömyyden hoitoa muutenkin rasiitettujen kuntien harteille. (Keskitalo 2008, 113–115.)

Myöhemmin kuntouttava työtoiminta -lain toimeenpano liitettiin osaksi työvoiman palvelukeskuksia ja valtion ja kuntien välinen vastuukonflikti työttömyyden hoidossa osittain ratkaistiin. Virallisesti päävastuu jäi työvoimahallinnolle (valtiolle) työvoiman palvelukeskusten kautta, joissa tosin kunnat olivat osallisina. Työvoiman palvelukeskukset keskittyivät kokonaisvaltaiseen, moniammatilli-

seen pitkäaikaistyöttömien palveluun. Kysymystä työhön aktivoivan politiikan velvoitavuudesta ei ole pidetty esillä, vaikka kuntouttava työtoiminta-lain työvelvollisuudet olivat voimassaolevaa lainsäädäntöä. (Arnkil et al 2008.)

### **Kunnat työllisyyspolitiikan rahoittajiksi**

Vuoden 2006 työmarkkinatuen aktivointiuudistuksen yksi painopiste oli kuntien saaminen aktiivisemmin mukaan pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen ja aktivointiin. Minna Ylikännö (2011) on analysoinut vuoden 2006 työmarkkinauudistuksen syntyprosessia valtakunnallisella tasolla. Painopiste oli vuoden 2001 aktivointiuudistusta (laki kuntouttavasta työtoiminnasta) selvemmin palvelujärjestelmän aktivoinnissa. Uudistuksen tavoitteena oli arvioida julkisen työvoimapaalvelun palveluprosessia ja olemassa olevia aktivointitoimia ja aktivoida työmarkkinatuen saajia. Tavoite oli myös valmistella kuntien ja valtion välisen rahoitusmallin muutosta työmarkkinatukeen liittyen ja arvioida toimeentulokijärjestelmän uudistamistarve. (Ylikännö 2011, 212.)

Uudistus valmisteltiin nopeasti, noin puolessa vuodessa, ja se tuli voimaan 1.1.2006. Uudistukseen esitettiin eriäviä mielipiteitä, mutta hallituksen esitys hyväksyttiin eduskunnassa lain sisällöksi (HE 164/2005). Keskeinen uudistus oli työmarkkinatuen lakkauttaminen ilman määräaika, jos pitkään työttömänä ollut henkilö ilman syytä kieltäytyy, eroaa tai joutuu erotetuksi työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä. Toinen keskeinen uudistus koski pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen rahoitusta. Uudistuksen jälkeen yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden passiivisen työttömyysajan tuen rahoittaisivat valtio ja kunta puoliksi. Lisäksi työvoimatoimistoissa tuli ottaa käyttöön aikaisempaa tarkempi profilointi. (Ylikännö 2011, 213.) Käytännössä uudistusten tarkoitus oli lisätä ja kannustaa kuntien aktiivisempaa panosta pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Työmarkkinatuelta putoami-

sen jälkeen pitkäaikaistyöttömät olisivat enimmäis- suuremmassa määrin toimeentulotuen asiakkaita, samoin jaettu rahoitusvastuu lisäisi kuntien menoja.

Vuoden 2006 työmarkkinatukiudistuksen arviointitutkimuksessa haastateltiin työvoimatoimistojen ja kuntien sosiaalitoimen edustajia viidellä paikkakunnalla. Työmarkkinatukiudistuksesta ei koettu olleen paljoa hyötyä. Hyvänä puolena nähtiin se, että kunnat velvoitettiin uudistuksen myötä ottamaan osaa pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon. Tutkijat arvioivat, että oli pitkälti kunnasta kiinni, löytyikö tahtoa luoda toimivia yhteistyömalleja ja panostaa pitkäaikaistyöttömien aktivointiin. (Hämäläinen 2009, 41.) Yhdessä viidestä kunnasta resursseja oli kohdennettu aikaisempaa enemmän pitkäaikaistyöttömiin. Myös muissa tutkimuskau-pungeissa pitkäaikaistyöttömyyteen oli pyrittävä löytämään ratkaisuja, mutta vaikutelma oli tutkijoiden mukaan selvästi vaisumpi kuin yllä mainitussa kaupungissa. Eroja kaupunkien välillä oli esimerkiksi siinä, millaisia toimenpiteitä työttömille tarjottiin ja kuinka paljon kaupungilla oli tarjota kuntouttavan työtoiminnan paikkoja. Lisäksi eroja on siinä, miten usein pitkäaikaistyöttömiä tava-taan. (Hämäläinen ym. 2009, 53–54.)

Tutkijat arvioivat, että uudistukseen sisällytetystä rahoitusvastuun jakamisesta oli ollut hyötyä. Kunnat ovat ainakin jossain määrin aktivoituneet yrittäessään vähentää passiivisella työmarkkinatuella olevien määrää. (Hämäläinen ym. 2009, 52.) Tutkimuksen kvalitatiivinen osuus antaa tukea ajatuksille, joiden mukaan ”katutason byrokraateilla” on merkittävä rooli pitkäaikaistyöttömän kannustamiseksi ja motivoimiseksi takaisin työmarkkinoille. Tärkeää oli, miten uudistus otettiin vastaan paikallistasolla. Siten, myös tämän uudistuksen yhteydessä tutkijat analysoivat uudistukset toteutumiseen liittyviä pulmia katutason byrokraatiaorganisaatiolle (Lipsky 1980) tyypillisten piirteiden kautta.

## **Pitkäaikaistyöttömyyden hoito kuntien vastuulle**

Vuoden 2012 kuntakokeilussa työllisyyden hoidon päävastuu siirretään kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti niiden henkilöiden osalta, joiden työttömyys on kestänyt vuoden. Syksyllä 2012 käynnistyneeseen pitkäaikaistyöttömien kuntakokeiluun valittiin kuntia, joissa työttömyysaste ja pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä on keskimääräistä korkeampi. Kokeiluun valituissa kunnissa asuu noin puolet koko maan pitkäaikaistyöttömistä. Kokeilussa mukana olevat hankkeet ovat erilaisia: joillakin alueilla tehostetaan erityisesti pitkään työmarkkinoilta poissa olleiden työ- ja toimintakykyä lisäävien palvelujen saata- vuuteen, toisaalla panostetaan entistä enemmän yhteistyöhön avointen työmarkkinoiden kanssa. Vuoden 2015 loppuun kestävä kokei- lun tavoitteena on kehittää alueellisesti toimi- via ratkaisuja pitkäaikaistyöttömyyden hoi- dossa. Kokeilun tulosten pohjalta on tarkoitus tehdä päätökset kuntien ja valtion välisestä työnjaosta työllisyyden edistämässä. Kokei- lusta saatavia kokemuksia käytetään myös hy- väksi työvoiman palvelukeskuksmallin valta- kunnallistamisessa vuonna 2014. (Kuntaliitto)

Vuoden 2012 syksyllä käynnistynyt kun- takokeilu on lähtenyt liikkeelle valitsemalla kokeiluun motivoituneet kunnat. Lähtökohta on siis erilainen kuin edellä kuvatuissa koko maata koskevilla uudistuksissa. Nyt haetaan pilotoinneilla paikkakuntaakohtaisesti toimi- via ratkaisuja, joissa lähtökohtana on kun- nan vastuu toiminnasta. Nähtäväksi jää, mitkä ovat kokeilun tulokset. Myös kuntakohtainen Paltamon työllistämiskokeilu, jonka arviointi on parhaillaan käynnissä, perustuu paikallisen toimivien mallien kehittämiseen.

### **Johtopäätökset**

Työhön aktivointi on ollut työllisyys- ja sosi- aalipolitiikkaa yhdistävä tavoite 1990-luvun puolivälistä alkaen. Aktivoivia uudistuksia on otettu käyttöön asteittain hallituskoalitiosta riippumatta. Lakiuudistukset ovat merkinneet myös sitä, että pitkäaikaistyöttömyyden hoi-

dosta on tullut osa kuntien tehtäviä. Kunnat ovat suhtautuneet vastahakoisesti niille an- nettuihin työllisyyspoliittisiin tehtäviin. Kun- nat ovat vastustaneet velvoitteita vetoamalla puutteellisiin resursseihin ja työllistymismah- dollisuuksien vähäisyyteen. Käytettävissä ole- vien tutkimustulosten perusteella on ilmeistä, että uudistusten vastustus on näkynyt hitaa- na ja vaihtelevana uudistusten toteutumisenä. Lakiuudistusten matka käytännöksi on ollut pitkä kuntien puutteelliseen ja viivästyneen toimeenpanon vuoksi ja kuntapalveluluille tyypillisten katutason byrokraatiaorganisaati- on piirteiden, ennen kaikkea työmäärään näh- den puutteellisten resurssien vuoksi.

Valtio on tarjonnut ratkaisuksi sekä pak- koa ja kannustamista. Vuoden 2006 työmark- kinatuki uudistus tähtäsi kuntien aktivoimi- seen pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon pakot- tavilla keinoilla. Valtio on houkutelut kuntia mukaan myös tarjoamalla lisärahoitusta, jo- hon kunnat ovat vastanneet myönteisesti. Esi- merkkejä tästä ovat vuonna 2003 voimaantul- lut työvoiman palvelukeskusuudistus ja 2012 käynnistetty pitkäaikaistyöttömien kuntako- keilu. 1990-luvun lopulta alkanut kehitys, jos- sa kunnat ovat valtion ohella vastuussa pit- käaikaistyöttömyyden hoidosta, on vakiin- tumassa. Vuoden 2012 kuntakokeilussa 123 kuntaa oli halukas ottamaan pitkäaikaistyöt- tömyyden hoidon kunnan tehtäväksi tarjo- tun lisärahoituksen kannustamana. Näyttää- kin siltä, että kuntien vastuu pitkäaikaistyöt- tömyyden hoidossa on vahvistunut niiden pit- kään jatkuneesta vastustuksesta huolimatta.

Samalla pitkäaikaistyöttömien, työmarkki- noiden marginaalin, sosiaalinen kuntoutus on siirretty kuntien toiminnaksi, vaikka kuntou- tus muuten on sitä vain vähäisessä määrin. Sen sijaan, potentiaalisten työmarkkinakan- salaisten ammatillinen kuntoutus hoidetaan valtion institutionaalisten toimijoiden, Kelan ja työ- ja elinkeinohallinnon kautta. Tämä so- siaalisen kuntoutusjärjestelmän toimintamalli on pulmallinen palvelun tarvitsijoiden näkö- kulmasta ja on omiaan syventämään palvelu- järjestelmän eriarvoistumista.

Työllistymisen näkökulmasta on kiinnos- tavaa, että työvoimahallinnon toimenpitei-



den arviointeja pitkään tehneet tutkijat (Arnkil ym. 2012) suosittavat kv. esimerkkien pohjalta työvoimapolitiikan ja sosiaalipolitiikan tavoitteiden ja toimenpiteiden integrointia ja toisaalta toimenpiteiden suuntaamista mahdollisimman nopeasti normaaliin työelämään kuntoutumisajattelun sijaan. Keinona he esittävät valtion ja kuntien työnjaon kehittämistä ja kuntien roolin korostamista jo toteutettujen mallien pohjalta: työvoiman palvelukeskusten ulottamista koko maahan ja kuntien pitkäaikaistyöttömyyskokeilua. Tavoitteita ja keinoja voi arvioida ristiriitaisiksi. Yleensä on katsottu, että työhallinnolla on parhaat mahdollisuudet normaaleille työmarkkinoille työllistämiseen.

**VTT Elsa Keskitalo, yliopettaja, Diak**

## Lähteet

- Aktiivinen sosiaalipolitiikka-työryhmä (1999). Työryhmämuistioita 1999:20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Ala-Kauhaluoma, M., Keskitalo, E., Lindqvist, T., Parpo, A. (2004). Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Tutkimuksia 144. Helsinki: Stakes.
- Arnkil, R., Karjalainen, V., Saikku, P., Spangar, T. and Pitkänen, S. (2008). Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 18/2008. Helsinki: Työministeriö.
- Arnkil, R., Spangar, T., Jokinen, E. (2012) Kansainvälisen kartoituksen sanomaa Suomen työ- ja työllisyyspolitiikalle ja palveluille heikossa työmarkkina-asemassa olevien suhteen. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2012, 20-30.
- Barbier, J-C. (2006). Has the European Social Model a distinctive activation touch? In Jepsen, M, and Serrano Pasqual, A (toim.) Unwrapping the European Social Model. Bristol, The Policy Press, 123-144.
- Barrett, S. and Fudge, C. (toim.) 1981. Policy and Action. London: Methuen.
- Beland, D., Cox, R.H. (toim.). Ideas and Politics in Social Science Research. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G., Cic, G., Taylor-Gooby, P. (2000). European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment. Cambridge: Polity Press.
- Brodkin, E.Z. (1990). Implementation as Policy Politics. Teoksessa Palumbo, D.J. & Calista, D.J. (toim.). Implementation and the Policy Process. Opening up the Black Box. New York: Greenwood Press, 107-118.
- Clasen, J. and W. van Oorshot (2003). Work, welfare and citizenship: diversity and variation within European (un)employment policy. Europe's New State of Welfare. J. G. Andersen, J. Clasen, W. van Oorshot and K. Halvorsen. Bristol, The Policy Press: 233-245.
- Deacon, A. (2002). Perspectives on Welfare. Ideas, ideologies and political debates. Buckingham: Open University Press.
- Elmore, R.E. (1997). Organisational models of social program implementation. In Hill, M. (ed) (1997b). The Policy Process. A Reader. 2<sup>nd</sup> edition. Prentice Hall: Harvester Wheatsheaf, 241-271.
- Hall, P. (1993). Policy paradigm, social learning and the state. Comparative Politics 25(3): 275-296.
- HE 164/2005. Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hill, M. (1997). The Policy Process in the Modern State. 3<sup>rd</sup> edition. Prentice Hall: Harvester Wheatsheaf.
- Hogwood, B.W.& Gunn, L. (1984). Policy Analysis for the Real World. London: Oxford University Press.
- Hvinden, B. and Johansson, H. (toim.). 2007. Conclusions. Remaking social citizenship in the Nordic welfare states. In Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe. London: Routledge, 216-225.
- Hämäläinen, K., Tuomala, J., Ylikännö, M. (2009). Työmarkkinatuen aktivoimisen vaikutukset. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Julkaisuja 7.
- Jessop, B. (2000) From the KWNS to the SWPR. In Lewis, G., Gewirtz, S., Clarke, J. (toim.) Rethinking Social Policy. Sage: London, 171-184.
- Julkunen, R. (2006). Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki. STAKES.
- Kangas, O., Palme, J. (2005) Coming Late - Catching Up: Formation of a 'Nordic Model'. Teoksessa Kangas, O., Palme, J. (toim.). 2005. Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries. Houndmills: Palgrave, 17-59.
- Karjalainen, J., Karjalainen, V. (2010). Kuntouttava työtoiminta - aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa. Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Raportti 38/2010. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- Karjalainen, V. (2011a). Työttömien ammatillisen kuntoutuksen kysymys. Teoksessa Järviskoski, A., Lindh, J., Suikkanen, A. (toim.) Kuntoutus muutoksessa. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus, 89-101.
- Karjalainen, V. (2011b). Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Palola, E., & Karjalainen, V. (toim.). Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 227- 248.
- Kautto, M. Heikkilä, M., Hvinden, B., Marklund, S. and Ploug, N. (toim.) (1999) Introduction: the Nordic welfare states in the 1990s. Teoksessa Kautto, M. Heikkilä, M., Hvinden, B., Marklund, S. and Ploug, N. (eds.) Nordic Social Policy. Changing Welfare States. London: Routledge, 1-18.
- Kautto, M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J. and Uu-

- sitalo, H.(2001). Introduction: How Distinct are the Nordic Welfare States? Teoksessa Kautto, M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J. and Uusitalo, H. (eds). *Nordic Welfare States in the European Context*. London: Routledge, 1-17.
- Kazepov, Y. (2010) *Rescaling Social Policies: towards Multilevel Governance in Europe: Some Reflections on Processes at State and Actors Involved*. Teoksessa Kazepov, Y. (toim.) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. European Centre, Vienna: Ashgate, 35-72.
- Keskitalo, E. (2007). Individualising welfare provision: the integrated approach of the Finnish activation reform. Teoksessa Hvinden, B., Johansson, H. (toim.). *Citizenship in Nordic welfare states. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge, 67-79.
- Keskitalo, E. (2008). *Balancing Social Citizenship and New Paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective*. Tutkimuksia 177. Stakes. 2008. Helsinki. Kosonen, P. (1998). *Pohjoismaiset mallit murroksessa*. Tampere: Vastapaino.
- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta. 189/2001.
- Lispy, M. (1980) *The Street-level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lødemel, I, Trickey, H. (toim.). 2001. 'An offer you can't refuse'. *Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Mead, L.M. (1997). *Welfare Employment*. Teoksessa Mead, L.M.(toim.) *The New Paternalism. Supervisory Approaches to Poverty*. Washington DC: Brookings Institute. 39-88.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Palola, E., Hannikainen, K., Karjalainen, V. (2012). *Nuoret koulutuspuudokkaat sosiaalityön asiakkaina*. Raportti 29/2012. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Pierson, P. (2001). *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*. In Pierson, P. (toim.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 410-456.
- Pressman, J. and Wldavsky, A. (1973). *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. University of California Press: Berkeley.
- Rothstein, B. , Steinmo, S. (toim.). 2002. *Restructuring the Welfare State: political institutions and policy change*. New York: Palgrave/Macmillan.
- Saari, J.(2011). *Pienten askelten politiikka ja hyvinvointivaltion muutos*. Teoksessa Niemelä, M., Saari, J. (toim.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 7- 24.
- Sakslin, M., & Keskitalo, E. (2005). *Contractualism in Finnish Activation Policy*. Teoksessa Sol, E., Westerveld, M. (toim.). 2005. *Contractualism in Employment Services. A New Forms of Welfare State Governance*. The Hague: Kluwer Law International, 359-382.
- Sabatier, P. (1986) *Top-down and bottom-up approaches to implementation research*. *Journal of Public Policy* 6(1), 21-48.
- Schmidt, V. A. (2002). *The Futures of European Capitalism*. Oxford University Press Oxford.
- Serrano Pascual, A. (2007) *Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe*. In Serrano Pascual, A. and Magnusson, L. (toim.) *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Brussels. P.I.E. PETER LANG S.A., 11-34.
- Sol, E., Westerveld, M. (toim.). 2005. *Contractualism in Employment Services. A New Forms of Welfare State Governance*. The Hague: Kluwer Law International.
- Suikkanen, A., Lindh, J. (2010). *Työmarkkinakansalaisuus ammatillisen kuntoutuksen luova tuho*. *Kuntoutus* 2, 53-62.
- Suikkanen, A., Linnakangas, R., Harajärvi, M., Martin, M. (2005). *Kokeilusta Kipinää. Keski-ikäisten pitkäaikaistyöttömien kuntoutuskokeilun arviointi*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005.8.
- Taylor-Gooby, P. (2005). *Ideas and Policy Change*. Teoksessa Taylor-Gooby, P. (toim.) *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Hampshire: Palgrave, 1-11.
- Taylor-Gooby, P. (2008). *The New Welfare State Settlement in Europe*. *European Societies* 10(1) 2008:3-24.
- Theodore, N. and J. Peck (2001). *Searching for best practice in welfare-to-work: The Means, the method and the message*. *Policy & Politics* 29(1): 81-94.
- Timonen, V. (2003). *Restructuring the Welfare State. Globalization and Social Policy reform in Finland and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Van Aerschoot, P. (2011). *Activation Policies and Protection of Individual Rights. A Critical Assessment of the situation in Denmark, Finland and Sweden*. Wey Court East: Ashgate
- Van Berkel, R. (2010). *The Provision of Income Protection and Activation Services for the Unemployed in Active Welfare States. An international Comparison*. *Journal of Social Policy* 39/01, 17-34.
- Van Berkel, R. and Hørnemann Møller, I. (toim.) (2002). *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation*. Bristol: The Policy Press.
- Van Gerven, M. (2008). *The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms. A longitudinal study of social benefit reform in three European countries 1980-2006*. Helsinki: KELA.
- Winter, S. (1990) *Integrating Implementation Research*. Palumbo, D.J. and Calista D.J (toim.) *Implementation and the Policy Process. Opening up the Black Box*. New York. Greenwood Press.
- Ylikännö, M (2011), *Vuoden 2006 työmarkkinaudistus – aktivointia Arkadianmäellä*. Teoksessa Niemelä, M., Saari, J. (toim.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 206, 231.