



## **Kommentti hallituksen esitysluonnokseen: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista koskevasta kokeilusta**

Työllisyyspalveluiden kehittäminen on lähtökohtaisesti kannatettava asia, sillä työttömyysaste on jäänyt korkeasuhdanteesta huolimatta verrattain korkealle tasolle. Oikean aikaiset ja tyyppiset palvelut voisivat nopeuttaa siirtymisiä työttömyydestä työllisyyteen (Alasalmi ja Busk, 2019).

Olemassa olevan teoreettisen ja empiirisen kirjallisuuden valossa ei ole kuitenkaan selvää, minkä hallinnontason tulisi koordinoita erilaisia työllisyyspalveluita (ks. Mergele ja Weber, 2020). Tästä syystä on rohkaisevaa, että hallituksen esitys mainitsee tavoitteekseen ”tutkimusperusteisen vaikuttavuusarvioinnin”, jotta muutoksien vaikutuksia voidaan arvioida luotettavasti päätöksenteon pohjaksi.

Hallituksen esitys ei kuitenkaan sisällä tutkimusasetelmaa, joka mahdollistaisi toimenpiteiden vaikuttavuusarvioinnin. Vaikka hallituksen julkilausuttu tavoite on, että työllisyyden kuntakokeilujen toimeenpanossa kiinnitetään huomiota kokeilun onnistumisen seurantaan ja vaikuttavuuden arviointiin, niin tämä tavoite ei näy hallituksen kuntakokeilua koskevassa esityksessä. Esityksen mukainen kokeilu ei tässä muodossaan tule mahdollistamaan uskottavaa vaikuttavuuden arviointia laadullisin tai määrällisin menetelmin, niin että tuloksia voitaisiin käyttää tulevan päätöksenteon pohjalla.

Esityksessä kuvattu kokeilu on myös alueellisesti ja henkilömäärässä mitattuna hyvin laaja. Laajoihin kokeiluihin liittyy ennakoimattomia riskejä esimerkiksi erilaisen käytäntöönpanoon liittyvien ongelmien takia. On kyseenalaista, että miksi kokeiluun on valittu mukaan niin monia alueita, ja että miksi käytäntöönpanoa ei vaiheisteta riskien minimoimiseksi. Kokeiluja tulisi pääsääntöisesti toteuttaa rajatusti, niin että erilaiset valitut alueet edustavat kattavasti kaikkia erilaisia alueita.

### **Työllisyyskokeilut epäonnistuvat, mikäli ne eivät tuota uskottavaa tietoa päätöksenteon tueksi**

Suomessa on toteutettu kaksi aikaisempaa työllisyyden kuntakokeilua, joista kummastakaan ei ole olemassa uskottavaa tutkimusnäyttöä toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Esimerkiksi vuosien 2017-2018 välillä toteutettu kokeilu ei mahdollistanut vaikutussuhteiden arviointia uskottavalla tavalla (Arnkil ym., 2019; Ylikännö ym., 2019; Annala ym., 2019). Keskeisin syy miksi aikaisempien kuntakokeilujen arviointi epäonnistui, oli se, että kokeiluiden tutkimusasetelmaan ei kiinnitetty huomiota kokeilulainsäädännössä.

Esityksessä mainitaan, että kokeilujen vaikuttavuutta arvioidaan valtioneuvoston kanslian koordinoimassa (VN TEAS) hankkeessa. Näiltä osin tämä hanke ei eroa aikaisemmista työllisyyskokeiluiden arvioinneista. Aikaisemmat jälkikäteen tehdyt vaikuttavuusarviointit ovat perustuneet samankaltaistamiseen pohjautuviin menetelmiin, joita ei voida pitää erityisen luotettavina lähestymistapoina vaikuttavuuden arvioimisessa, mikäli alueet voivat itse valikoitua kokeiluun.

Hallituksen esityksessä mainitaan (Kohta 3: Tavoitteet), että ”Kokeilun avulla pyritään saamaan aiempiin kuntakokeiluihin nähden vertailukelpoista tietoa siitä, mitkä kuntien käyttämistä järjestämisen ja palvelujen tuottamisen tavoista ovat vaikuttavimpia”. Uskottavan vertailutiedon tuottaminen edellyttää yleisesti hyväksytyjen tieteellisten menetelmien käyttöä vaikuttavuuden arvioinnissa.

Nyt esitetty kokeilu on kuitenkin vielä aikaisempia kuntakokeiluja laajempi, ja tämän seurauksena jäljelle ei jää vertailualueita, joihin kokeilualueita voitaisiin verrata. Vaikuttavuusarvioinnin käytännön tekemisen näkökulmasta hallituksen esityksen mukainen kokeilu on siis vielä aikaisempaakin mahdollisempi, sillä se tulee näillä näkymin sisältämään mm. lähes kaikki suuret kunnat (yhteensä 89 kuntaa).

### **Muutostarpeet**

Hallituksen esitys kokeilulaksi on puutteellinen vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta, sillä esitys ei mahdollista vaikuttavuuden arviointia myöhemmässä VN TEAS-hankkeessa. Aikaisemmat VN TEAS-hankkeet epäonnistuivat vaikuttavuuden arvioinnissa juuri siitä syystä, että kokeilulakiin ei kirjoitettu valmisteluvaiheessa tutkimusasetelmaa. Mikäli kokeilulaki menee lainsäädäntöön esitetyssä muodossa, niin kokeilulla ei päästä kirjattuun tavoitteeseen tiedon tuotannossa.

Hallituksen esitykseen tulisi lisätä selvä kuvaus tutkimusasetelmasta, joka mahdollistaa vaikuttavuuden arvioinnin edes osalle kokeilualueista. Kokeilu on kestoaltaan varsin lyhyt (päättyy vuoden 2022 lopussa). Tästä syystä ei ole varmaa, että kokeilun ajoituksen porrastaminen riittää pelkästään vertailuryhmän luomiseksi. Esityksen tulisi minimissään sisältää kuvauksen siitä, että mitkä ovat vertailualueita/henkilöitä, johon kokeiluun osallistuneita verrataan. On sinänsä positiivista, että esityksessä määritetään mittarit, joita kokeilussa seurataan, mutta näiden tulemien mittaaminen ei onnistu ilman uskottavaa vertailuryhmää.

Helsingissä 19. päivänä tammikuuta 2020

Ohto Kanninen, tutkimuskoordinaattori  
Hannu Karhunen, vanhempi tutkija  
Jeremias Nieminen, nuorempi tutkija

## Lähteet

- Alasalmi, J. ja Busk, H. (2019). Katsaus aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuteen. Työvoimapolitiittinen aikakausikirja 3/2019.
- Annala, M., Hokkanen, L., Laasonen, V., Pyykkönen, J., Ranta, T., Sarkia, K., Valtakari, M. (2019). Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-627-0>
- Arnkil, R., Spangar, T., Jokinen, E. (2019). Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapolitiikan ekosysteemiä. Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisen kokeilun tutkimus. Tampereen kaupungin julkaisu. Tutkimukset. [https://www.tampere.fi/tiedostot/k/eGnKPyb1v/kohti\\_laajaa\\_tyolama\\_2019.pdf](https://www.tampere.fi/tiedostot/k/eGnKPyb1v/kohti_laajaa_tyolama_2019.pdf)
- Mergele, L., & Weber, M. (2020). Public employment services under decentralization: Evidence from a natural experiment. *Journal of Public Economics*, 182, 104113.
- Ylikännö, M., Naumanen, P., Jonker-Hoffrén, P., Retulainen, O., & Viljanen, M. (2019). Se on kyl mission impossible—Alueellisella työvoima- ja yrityspalvelukokeilulla hallinnonrajat ylittäviä, kustannusvaikuttavia ja asiakaslähtöisempiä työllisyyspalveluja. Turun kaupunkitutkimusohjelma raportteja, 2, 2019.