VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

Lausunto
VATT/127/07.01/2017

5.6.2017

Asiantuntijalausunto Eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle

Kari Hämäläinen
Johtava ekonomisti
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Asia **HE 51/2017 VP**

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt johtava ekonomisti Kari Hämäläisen lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellisista tarjoamisista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan erinäisiä lainsäädännön muutoksia alueellisen kuntakokeiluiden toteuttamiseksi. Kokeiluissa siirretään osa työvoimahallinnon tehtävistä ja asiakasryhmistä kuntien vastuulle. Kokeiluille on asetettu moninaisia tavoitteita, jotka liittyvät julkisen talouden kustannussäästöön, työpaikkojen lisääntymiseen, työvoiman saatavuuteen, yrittäjyyden lisääntymiseen, palveluiden tehokkuuteen sekä maakuntamalliin siirtymisen tukemiseen.

Hallituksen esitys liittyy laajempaan kysymykseen julkisen vallan toimintojen jakautumisesta keskus- ja paikallishallinnon kesken. Ajatus pienimuotoisesta kokeilusta ennen valtakunnallista käyttöönottoa on vaikutuksiltaan epäselvien muutosten tilanteessa erittäin kannatettavaa. Näin ei tosin käsillä olevan kokeilun kohdalla tapahdu, sillä maakuntauudistukseen liittyvä aluekehittämis- ja kasvupalvelulaki suunniteltaneen säädettäväksi 1.7.2017. Valtakunnallistaminen toteutettaneen täten jo ennen kokeilun aloittamishetkeä.

Kokeilu voisi olla merkittävä myös uuden ja muulla keinoin saavuttamattoman tietämyksen näkökulmasta. Valitettavasti esityksessä kaavailtu kokeilu ei seuraa yhtäkään vakiintunutta toteuttamisohjeistusta. Koeasetelma ei nykymuodossaan ole kovinkaan hyödyllinen työllisyysvaikutusten tai palveluiden tehostumisen arvioimiseksi. Se ei tarjoa objektiivista arviota vaikkapa siitä, montako henkilöä kokeiltava interventio auttoi työllistymään tai paljonko erilaiset palvelut tehostuivat intervention ansiosta. Kokeilun seuranta jää pitkälti subjektiivisten haastatteluiden ja prosessiarvioiden varaan. Niiden toteuttamiseen ei välttämättä edes tarvittaisi raskasta kokeilua. Kyselyt kyettäisiin aivan yhtä hyvin toteuttamaan aluekehittämis- ja palvelulain voimaantultua.

Lopun osan lausunnostani varaan pohdinnoille ehdotetun kokeilun ongelmakohdista. Toivottavasti laatimani listaus osoittautuu hyödylliseksi tulevia kokeiluita suunniteltaessa. Lausuntoni lopuksi pohdin, saadaanko ehdotetuilla kokeiluilla selville muita kuin subjektiivisia arvioita.

Millainen on hyvä kokeilu?

Hyvä kokeilu kertoo helposti hyödynnettävässä muodossa, miten suuri vaikutus kokeiltavalla toimenpiteellä on arvioinnin kohteeseen. Kyseisten kausaalivaikutusten selvittäminen on mahdollista vain, jos kokeiluun osallistuvien ryhmälle on muodostettavissa heitä kaikin mahdollisin tavoin vastaava verrokkiryhmä. Oikein muodostettu verrokkiryhmä kertoo suoraan, miten vaikkapa koeryhmän työttömyys olisi muuttunut missä tahansa yllättävässä tilanteessa, joita kokeiluiden aikana saattaa tapahtua tehtaiden sulkemisen, tilauskannan elpymisen, suhdannevaihteluiden tai vastaavien tilanteiden tapahtuessa.

Tutkimuskysymyksen määrittely

Kokeilun suunnittelun ensimmäinen vaihe on ongelman hahmottaminen ja tutkimuskysymysten asettaminen. Mitä kokeilulla tavoitellaan ja millä keinoin tavoitteet pyritään saavuttamaan? Suunnitteluvaiheessa keinoja ja tavoitteita esiintyy tyypillisesti lukuisia. Niiden joukosta valitaan käytettävissä olevien ennakkotietojen valossa tärkeimmät ja lupaavimmat varsinaiseen kokeiluun. Hallituksen esityksessä tavoitteita on liiallisen paljon, jolloin kohdejoukon ja juuri tässä kohdejoukossa mahdollisesti toimivien interventioiden selvittäminen hankaloituu.

Mitä kokeillaan?

Ehdotetussa kokeilussa kaikilla viidellä kuntakokeilualueella suoritettava interventio on hyvin epäselvä. Esityksestä ei ilmene, miten asiakasprosessin siirtäminen kuntien vastuulle vaikuttaa palveluihin ja ketkä kohderyhmän kanssa asioivat. TE-toimiston asiakaspalvelijoiden siirtyminen kuntien palvelukseen kokeilun ajaksi tarkoittanee sitä, että työttömien asiointi jatkuu osittain samojen henkilöiden kanssa kuin aiemminkin. Tämä herättää kysymyksen, mikä oikeasti muuttuu ja millä tavalla.

Kokeilua suunniteltaessa palvelutasot olisi kannattanut määrittää suhteessa nykyiseen tasoon, jotta palveluiden muuttumisen vaikutuksia voitaisiin ylipäätään arvioida. Nyt kuntakokeilualueet saavat nähtävästi itsenäisesti päättää, millaiseksi interventio muodostuu. Kokeiluja on siis useita erilaisia, jotka mitä ilmeisimmin muovautuvat vasta kokeilun aikana. Näiden raportointia varten on kokeilun aikana huolehdittava työttömyyden hoitamiseen suunnattavien resurssien ja erilaisten palveluiden toteuttamistapojen tarkasta kirjaamisesta sekä kunnissa että TE-toimistoissa. Tällaista tietopohjan varmistavaa kirjausta en muista lukeneeni hallituksen esityksestä. Mikäli näin todellakin on, se kannattaisi ehdottomasti esitykseen lisätä. Muutoin ei edes jälkikäteen pystytä selvittämään, mitä itse asiassa kokeiltiin, jolloin kokeiluja ei kyetä myöskään toistamaan muualla.

Kahdella kuntakokeilualueella toteutettava työelämäkokeilu on interventiona hieman selkeämpi. Tässä kokeilun osassa toteutetaan kuntouttavan työtoiminnan sijaan työpaikoilla suoritettava työelämäkokeilu. Kuntouttavan työtoiminnan kokeilu kuitenkin sekoittuu asiakasprosessin siirtokokeiluun, joka toteutetaan samanaikaisesti myös näillä alueilla. Tämä hankaloittanee vaikutusten arviointia.

Aikajana

Eduskuntakäsittely on liian myöhäinen vaihe tutkimusmaailman mielipiteen esittämiselle. Lisäksi kokeilun toimeenpano on jo aloitettu. Jos Eduskunta hyväksyy kokeilulain, ennakkovalmistelut eivät onneksi näiltä osin valu hukkaan.

Kokeilua arvioimaan on jo asetettu tutkimusryhmä. Ajoitus on varsin epätyypillinen, sillä oikeaoppinen kokeilun arviointi suoritetaan vasta kokeilun päätyttyä. Kansainvälinen arviointikirjallisuus suosittaa myös tulosmuuttujien ja niiden analysointiin käytettävien menetelmien raportoinnin suorittamista ennen arviointia. Mielellään tämä pitäisi tehdä jo ennen kokeilun aloittamista. Käytäntö estää tehokkaasti haluttujen tulosten kannalta sopivien tulosmuuttujien valitsemisen ja se olisi erinomainen vaatimus myös suomalaisessa kokeilukulttuurissa.

Huolestuttavinta arvioinnin ajoittamisessa on kuitenkin se, että tutkimusryhmän odotetaan toteuttavan erilaisia kyselyitä koko kokeilun ajan. Tutkimusryhmän toiminta tulee tällöin osaksi kokeiltavaa interventiota. Arviointikirjallisuudessa on jo vuosikymmenien ajan tunnistettu ns. Hawthorne –vaikutus, mikä syntyy koeryhmän ollessa tietoinen kokeiluun kuulumisesta ja muuttaessa ponnistelujaan vain sen takia, että he tietävät olevansa tarkkailtavina. Jos kokeilu otetaan käyttöön valtakunnallisena, tämä vaikutus poistuu ja vaikutukset voivat erota paljonkin kokeilun aikana havaituista.

Arviointikriteerit

Tyypillisesti kokeilun suunnitteluvaiheessa päätetään, millä kriteereillä kokeilun onnistumista arvioidaan. Tapa on vakiintunut kansainvälisessä kirjallisuudessa estämään sopivien tulosten myöhemmän kalastelun. Hallituksen esityksessä arviointikriteerit korvautuvat varsin epämääräisillä tavoitteilla. Näin kirjattuina kunnat kykenevät parantamaan työllisyyttä yksinkertaisesti lisäämällä palkkatuettua työtä ja vähentämään työttömyyttä löyhentämällä omaehtoisen koulutuksen kriteereitä. Sattumalta samaan aikaan kunnat välttyvät kyseisten henkilöiden kohdalla ns. kelasakoilta. Tämä ei voi olla työvoimapolitiikan ensisijainen tavoite, mutta ymmärrettävästi kokeilulle asetetuilla kriteereillä varsin houkutteleva kokeiluun osallistuvien kuntien näkökulmasta. Arviointikriteerit liittyvät olennaisesti kokeilun tavoitteisiin ja niiden määrittämättä jättäminen saattaa heijastua kokeilun aikaiseen toimintaan.

Tutkimusasetelma

Hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa: 'Jos kokeilussa onnistuttaisiin sujuvoittamaan palveluprosesseja, kehittämään työllistymistä edistäviä palveluja ja niiden tuottamistapoja nykyistä vaikuttavammiksi ... kokeilun tuloksia voitaisiin hyödyntää laajemmin maakuntamallin palvelutuotannossa'. Kokeilussa luodaan siis kilpailuasetelma nykyisen järjestelmän ja kokeiltavan kuntaperusteisen asiakasprosessin välille. Tutkimusasetelmasta pitäisi tällöin saada mahdollisimman reilu. Kuntien vapaaehtoiseen osallistumiseen pohjautuvana tästä ei ole mitään takuuta. Etenkin, kun osa kokeiluun valituista kunnista jättäytyi pois varsinaisesta kokeilusta. On täysin mahdollista, että kokeiluun on valikoitunut joukko kuntia, joiden mahdollisuudet työttömien palveluprosessien parantamiseksi ovat erinomaiset. Kun kokeilu vielä ajoittuu sopivasti nousukauden kynnykselle, järkevän vertailuasetelman muodostaminen on kenties mahdotonta. Miten monta satamakaupunkien muodostamaa kuntaparia

Suomesta ylipäätään löytyy, joissa toisessa toimii vieläpä tuotantoaan voimakkaasti laajentava Suomen ainoa autotehdas?

Mahdollisten muiden vaikutusten pohdinta

Kokeilun suunnittelun olennainen osa on myös mahdollisten epätoivottavien vaikutusten arviointi. Työvoimapolitiikan kohdalla ensisijaisesti pohdittavia asioita pitäisi olla ainakin kaksi: syrjäyttämisvaikutukset sekä kohdejoukon käyttäytymismuutokset. Hallituksen esityksestä tämänkaltaiset pohdinnat puuttuvat lähes kokonaan.

Kokeilussa saattaa syntyä syrjäyttämisvaikutuksia kahtakin kautta. Ensinnäkin kunta tai TE-toimisto saattaa suosia 'omia työttömiään' toimenpiteitä tarjotessaan heikentäen muiden pääsymahdollisuuksia kyseisille toimenpiteille. Toiseksi palveluprosessien mahdollisesti tehostuessa yhden ryhmän kohdalla muiden ryhmien työllisyysmahdollisuudet heikkenevät. Tästä on erinomainen tutkimus Ranskasta, jossa nuorille tarjotun tehostetun palvelun todettiin auttavan nuoria työllistymään, mutta kohdejoukon työllisyyden lisääntyminen tapahtui täysin hieman vanhempien kustannuksella. Nettovaikutus nuorten tehostetusta palvelusta todettiin nollaksi.

Kohdejoukon käyttäytymismuutoksia saattaa hyvin ilmetä, jos kunnat ryhtyvät tarjoamaan aiempaa helpommin omaehtoisia koulutuspaikkoja nuorille henkilöille. Tällöin nuoren henkilön on mahdollista kasvattaa opintojen aikaisia etuuksiaan aloittamalla opiskelunsa työttömyysjakson kautta. Tämänkaltaisia vaikutuksia voi esiintyä aina, jos työttömyysetuutta käytetään muuhun kuin sen varsinaiseen tehtävään eli työttömyyden aikaisilta tulomenetyksiltä suojaamiseen.

Hallinnointi

Lääketieteessä kokeilun hallinnoinnille on tarkat ohjeistukset, joita olisi syytä ottaa soveltaen käyttöön myös yhteiskunnallisissa kokeiluissa. Lääketieteessä kokeilun hallinnointia voi toteuttaa kolmekin ryhmää. Yksi ryhmä hoitaa päivittäisen kokeilun hallinnoinnin, monitoroinnin sekä aineiston kokoamisen. Toinen ryhmä valvoo kokeilusta syntyvää aineistoa ja arvioi samalla, ilmeneekö aineistossa jotakin sellaista, jonka perusteella koe olisi keskeytettävä. Tämä toinen ryhmä on myös ainoa kokeiluun osallistuva taho, jolla on kokeilun aikana pääsy koe- ja verrokkiryhmät erottelevaan aineistoon. Kolmannen ryhmän muodostavat sitten riippumaton puheenjohtaja, kokeilun päätutkija sekä muut riippumattomat jäsenet ja tutkijat. Sen tehtävä on kokeilun kokonaisvaltainen valvonta ja kokeilun edistymisen raportointi ylöspäin.

Vaihtoehtoisten toteuttamistapojen pohdinta

Hallituksen esityksessä pohditaan kokeilun vaihtoehtoisia toteuttamistapoja lähinnä sen kautta, mitä etuja olisi ollut kunnan ja TE-toimiston yhteisen kokeilutoimiston muodostamisesta. Tässä yhteydessä olisi ollut asiallista keskustella myös vaihtoehtoisista osallistuvien kuntien valintamalleista. Jos se olisi ollut mahdotonta, olisi ainakin pitänyt pohtia kohdejoukkojen valinnasta kuntien sisällä. Tämä olisi ollut helppo toteuttaa siten, että kuntien sisälle olisi muodostunut täysin toisiaan vastaavat koe- ja verrokkiryhmät, joita

toisiinsa vertaamalla olisi saatu selville kokeilun vaikutukset kyseisen kuntakokeilun alueella. Jos kunnissa olisi toteutettu ennalta määrättyjä interventioita ja eri kuntiin olisi valittu eri osuuksia kohdejoukon jäseniä, asetelmalla olisi ollut mahdollista päästä käsiksi jopa toimenpiteiden syrjäyttämisvaikutuksiin. Vaihtoehtoisia toteuttamistapoja olisi siis ollut paljonkin ja useita sellaisia, joiden avulla kokeilun tuloksista olisi tullut paljon luotettavampia ja uskottavampia.

Tuottaako kokeilu muitakin kuin subjektiivisia arvioita?

Kokeilun aikana toteutettaneen erinäisiä haastatteluja, jotka valaisevat ihmisten tuntemuksia asiakasprosessin siirtyessä kuntakokeilualueille. Tämä tieto on omalta osaltaan tärkeää ja hyödyllistä, mutta sen keräämiseen ei tulevien lakimuutosten valossa tarvittaisi esitetyn kokeilun toteuttamista.

Kokeilun tulosten jatkokäytön kannalta olisi tärkeämpää pyrkiä tarjoamaan uskottava vastaus kysymykseen, miten palveluiden siirtäminen keskustasolta paikallistasolle muuttaa työpaikkojen lukumäärää tai työmarkkinoille/opiskeluun/työvoiman ulkopuolelle siirtymisiä. Nämä tiedot ovat olennaisia pohdittaessa kokeilun mahdollisen laajentamisen kustannuksia ja hyötyjä. Tietoja ei kuitenkaan kyetä selvittämään ilman uskottavaa verrokkiryhmää. Joidenkin kohdejoukkoon kuuluville ryhmille kysymyksen vastaamiseen tarvittavia kausaalivaikutuksia saatetaan kyetä arvioimaan hyödyntämällä kokeilualueiden sisälle syntyviä ryhmiä. Täysin yksiselitteistä tämä ei kuitenkaan ole ja onnistuessaankin arviointitulokset koskisivat vain hyvin rajoitettua osaa kohdejoukon väestöstä. Muita mahdollisuuksia uskottaville lukumääräisille ja euromääräisille vaikutuksille en valitettavasti tällä lukemalla keksi.

Anni Huhtala

ylijohtaja

Kari Hämäläinen

johtava ekonomisti