

SEITSEMÄN SUOSITUSTA KUUDESTA KOKEILUSTA

– oppeja ja suuntaviivoja tulevaisuuden
strategisille kokeiluille

Lyydia Aarninsalo
Markus Kanerva
4/2019

ISBN 978-952-287-829-8



Kokeileva
Suomi

Tiivistelmä

Tässä selvityksessä tarkastellaan pääministeri Sipilän hallituksen aikana tehtyjä strategisia kokeiluja. Niitä tarkastelemalla voidaan havaita, että kokeiluja voidaan käyttää hyvin monenlaisiin tarkoituksiin ja niitä voidaan toteuttaa monenlaisilla tavoilla. Kokeiluilla voidaan esimerkiksi etsiä uudenlaisia ratkaisuja, levittää tietoa, tutkia valitun toimenpiteen vaikuttavuutta, tai vaikkapa selvittää kentän halukkuutta tiettyjen toimintatapojen käyttöön.

Tarkastelussa on huomattu, että monien kokeilujen osalta on puuttunut systemaattinen suunnitelma oppien ja tulosten hyödyntämiseksi. Jotta mahdollisista tulevista strategisista kokeiluista saataisiin kaikki hyöty irti, suosittelemme seuraavaa:

- Politiikanteon ja kokeilujen erilaiset aikajänteet on huomioitava aiempaa paremmin kokeilujen suunnittelussa
- Kokeilujen käynnistysvaiheeseen tarvitaan enemmän tukea, erityisesti tavoitteiden kirkastamiseen sekä kokeiluasetelman laadintaan
- Valtionhallinnossa tehtäville kokeiluille on luotava systemaattinen tapa arvioida kokeilujen eettisiä аспекteja
- Ministeriöissä on lisättävä sekä kokeilu- että projektiosaamista
- Kokeilujen toteuttamiseen, viestimiseen ja jalkauttamiseen on varattava riittävät resurssit
- Kokeiluista saatavat prosessiopit esimerkiksi lainsäädäntötyöhön liittyen on dokumentoitava tarkasti, jotta niitä voidaan hyödyntää uusien kokeilujen tukena
- Kokeilujen vaikuttavuuden mittaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota ja mahdollisuuksien mukaan hyödynnettävä satunnaistettuja vertailukokeita

Lopuksi ehdotamme, että eduskunnan alaisuudessa voitaisiin jatkossa parlamentaarisesti valmistella ja toteuttaa yhteiskunnallisesti merkittäviä kokeiluja. Näin voitaisiin varmistaa tärkeiden uudistusten vaatima sitoutuminen ja jatkuvuus.

Johdanto

Kokeilukulttuurin käyttöönotto on ollut yksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeista. Hallituskauden aikana on toteutettu myös useampia strategisia kokeiluja, joilla on pyritty vastaamaan hallituksen asettamiin strategisiin tavoitteisiin. Tässä selvityksessä keskitytään tuomaan esiin näiden kokeilujen oppeja ja haasteita kokeilukulttuurin näkökulmasta. Kokeilujen tavoitteena on tuottaa tietoa, joten on tärkeää kysyä, mitä kokeilujen avulla on opittu, ja miten kokeiluista saatua tietoa on hyödynnetty.

Tämä selvitys ei pureudu yksittäisten kokeilujen sisällöllisiin kysymyksiin, vaan niitä tarkastellaan nimenomaan kokeiluina. Selvityksen avulla halutaan vahvistaa strategisten kokeilujen vaikuttavuutta sekä parantaa niistä saatavan tiedon hyödyntämistä tulevaisuudessa.

Tässä selvityksessä käsitellään pääministeri Juha Sipilän hallituksen käynnistämiä strategisia kokeiluja, jotka ovat:

- perustulokokeilu
- palvelusetelikokeilu
- työvoima- ja yrityspalveluiden alueelliset kokeilut
- digikuntakokeilu
- kuntakokeilut (käynnistettiin jo edellisen hallituskauden aikana)
- kielten opiskelun kokeilut (kieltenopiskelun varhentaminen sekä kielivalikoiman laajentaminen)

Näistä kokeiluista toteutettiin lopulta kaikki muut paitsi kielivalikoiman laajentamisen kokeilu, joka keskeytettiin kaikkien kokeiluun ilmoittautuneiden kuntien vetäytyttyä hankkeesta. Kokeilujen sisältöä on kuvattu tarkemmin liitteessä 1. Tässä selvityksessä ei pyritä arvioimaan kokeilujen sisällöllisiä onnistumisia, vaan keskitytään nimenomaan siihen, mitä kokeilujen prosesseista voidaan oppia.

Hallituksen strategiset kokeilut ovat olleet muodoiltaan ja toteutustavoiltaan hyvin vaihtelevia. Tämän vuoksi selvityksessä käydään ensin läpi kokeilujen luonnetta ja pohditaan kokeilujen eroja erilaisilla ulottuvuuksilla. Sen jälkeen käymme läpi, miten kokeiluista saatavaa tietoa on hyödynnetty. Lopuksi kertaamme vielä kokeiluista saatuja oppeja sekä esitämme suosituksia tulevia strategisia kokeiluja ajatellen.

Kaikista toteutetuista strategisista kokeiluista on julkaistu ulkoisia arviointeja. Niiden tiedot löytyvät liitteestä 1. Tämän selvityksen aineistona on käytetty näitä arviointeja, muuta kokeiluista tuotettua kirjallista aineistoa sekä kokeiluista vastanneiden virkamiesten haastatteluja.

Kokeilujen luonne

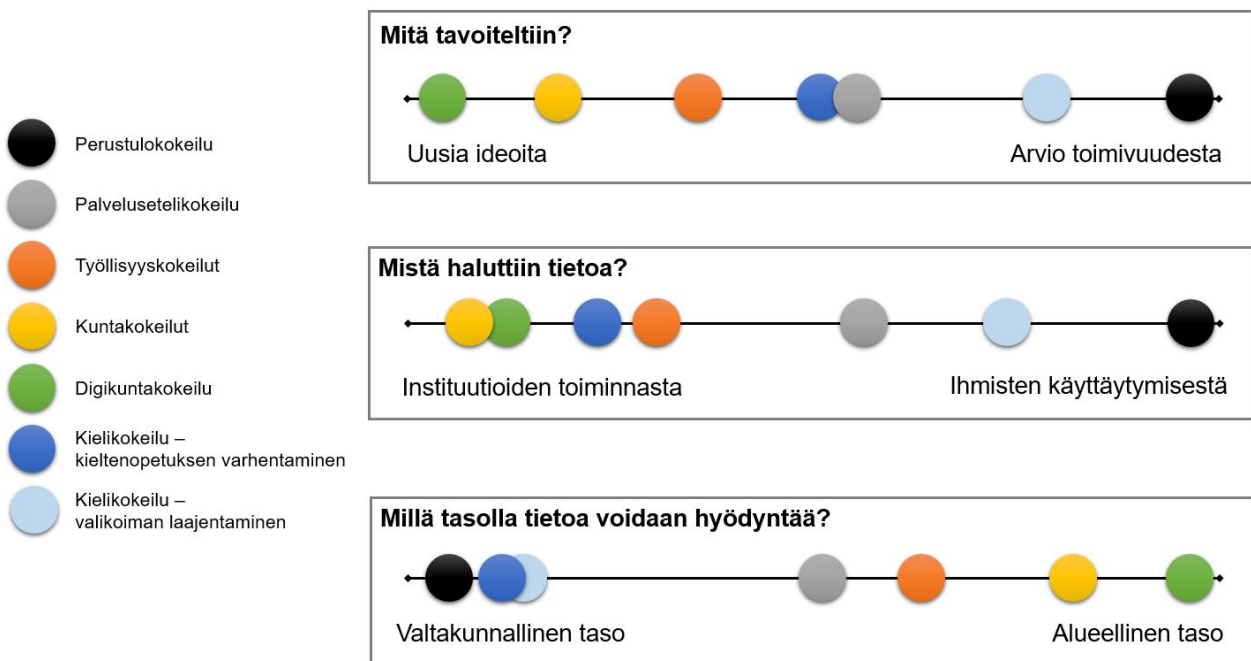
Hallituskaudella toteutettujen strategisten kokeilujen joukossa on sekä ns. eksploraatiivisia, eli uusia avauksia etsiviä kokeiluja että pilotoiteja ja satunnaistettuja vertailukokeita. Rajanveto näiden välillä ei kuitenkaan ole aina täysin selvä. Eksploraatiivisissa kokeiluissa on annettu kokeilujen toteuttajille (käytännössä kunnille) vapaus pohtia kokeiltavia ratkaisuja omista lähtökohdistaan. Tällöin kokeilujen koordinoijilla on ollut ennen kaikkea mahdollistava rooli.

Osa hallituksen strategisista kokeiluista oli selvästi pilotteja. Usein tehdään ero pilotin ja kokeilun välille, jolloin pilotin ajatellaan olevan jo melko valmiin tuotteen tai prosessin testaamista ennen sen

lopullista käyttöönottoa. Tavoitteena on ennemminkin lopullinen viilaukseen kuin täysin uusien toimintamallien ja ideoiden etsiminen.

Kolmas kokeilutyyppejä on satunnaistetut vertailukokeet, joissa luodaan vertailuasetelma uuden ja jo käytössä olevan toimintatavan välille jakamalla tutkittavat yksiköt arpomalla tai jollakin muulla satunnaistamisprosessilla koe- ja verrokkiryhmään. Kokeilun aikana syntyneet erot kertovat toimenpiteen vaikutuksesta. Ainoa tätä kategoriata edustava strateginen kokeilu tällä hallituskaudella on ollut perustulokokeilu.

Alla olevassa kuvassa olemme jaotelleet hallituksen strategisia kokeiluja kolmella erilaisella ulottuvuudella: mitä tavoiteltiin (uusia ideoita vai arviota toimivuudesta), mistä haluttiin tietoa (instituutioiden toiminnasta vai ihmisten käyttäytymisestä) sekä millä tasolla tietoa voidaan hyödyntää (valtakunnallinen vai alueellinen taso).



Kokeilujen asettaminen tiettyyn kohtaan eri ulottuvuuksilla on monen kokeilun kohdalla hankalaa, sillä niistä voidaan havaita hyvin monenlaisia erilaisia ominaisuuksia. Useammassa kokeilussa esimerkiksi haettiin tietoa sekä instituutioiden toiminnasta että ihmisten käyttäytymisestä. Samalla tavoin monesta kokeilusta saatavaa tietoa voidaan hyödyntää sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla.

Tehtyjen kokeilujen monimuotoisuus osoittaa hyvin sen, että kokeiluja voidaan käyttää monenlaisiin tarkoituksiin. Niillä voidaan etsiä uudenlaisia ratkaisuja, levittää tietoa, tutkia valitun toimenpiteen vaikuttavuutta, tai vaikkapa selvittää kentän halukkuutta tiettyjen toimintatapojen käyttöön.

Tiedon hyödyntäminen

Useissa kokeiluissa, joissa niiden käytännön toteutus on tapahtunut kunnissa tai maakunnissa, myös tiedon hyödyntäminen on jäänyt etupäässä niiden vastuulle. Tehtyjen arviointien perusteella

voidaan myös sanoa, että kokeilut ovat tuoneet kuntiin uusia toimintamalleja. Kunnissa on myös opittu paljon siitä, mikä ei toimi. Koska ministeriöt ovat antaneet kuntien itsenäisesti suunnitella ja toteuttaa kokeiluja, niille on jäänyt vain rajallinen mahdollisuus ohjata kuntien kokeilutoimintaa myöhemmissä vaiheissa.

Kokeiluista saatavaa tietoa voidaan hyödyntää monin eri tavoin ja kokeilut voivat esimerkiksi tuoda tarpeellista tietoa lainsäädännön valmistelun tueksi. Kokeiluilla voidaan tuottaa hyvin konkreettista tietoa erilaisten toimintatapojen toimivuudesta tai toisaalta tuottaa tietoa uudesta lainsäädännöstä tehtävään vaikutustenarviointiin. Saatua tietoa voi vaikuttaa lainsäädäntötyön lisäksi myös muihin normeihin ja ohjeistuksiin. Esimerkiksi kieltenopetuksen varhentamisen kokeilusta on saatu paljon konkreettista tietoa, jota hyödynnetään Opetushallituksen laatimissa opetussuunnitelman perusteissa, jotka ohjaavat koulujen opetustyötä.

Tehtyjen kokeilujen hyödyksi voidaan nähdä se, että kokeilujen myötä ministeriöissä on nyt enemmän kokemusta kokeilulakien säätämisestä: osa strategisista kokeiluista tarvitsi käynnistyäkseen erillisen kokeilulain. Tämä luo pohjaa myös tulevaisuuden kokeiluille. Varsinkin perustulokokeilun kohdalla kokeilulain laatiminen opetti paljon, sillä prosessin osana jouduttiin hakemaan perustuslain tulkintaa yhteiskunnallisten vertailukokeiden järjestämisestä.

Tehdyistä kokeiluista erityisesti palvelusetelikokeilu avaa myös toisenlaisen näkökulman kokeilujen suhteesta lainsäädäntöön. Palvelusetelikokeilua varten ei tehty uutta kokeilulainsäädäntöä, vaan hyödynnettiin olemassa olevia lakeja, erityisesti palvelusetelilakia, jonka soveltaminen on sen voimassaoloaikana jäänyt melko vähäiseksi. Yksi kokeilun merkittävimpiä tuloksia onkin se, että kunnissa ja kuntayhtymissä on kokeilun myötä selvästi parempi käsitys siitä, mitä on mahdollista tehdä jo voimassaolevan lainsäädännön avulla. Monet kokeiluun osallistuneista tahoista ovatkin todenneet, että he alkavat hyödyntää palvelusetelilain suomaa mahdollisuuksia aiempaa laajemmin.

Kokeiluissa, joissa on ollut mukana paljon eri toimijoita, suurin hyöty kokeiluista on voinut olla myös kokeilujen aikana tehty yhteistyö, jossa on opittu yhteistyökumppaneiden toimintatavoista sekä saavutettu luottamusta toimijoiden kesken. Kokeilu voikin tuottaa hyötyjä, joita ei välttämättä ole osattu ennakoida. Kokeilu voidaan nähdä myös tapana kerätä kentän palautetta, jolloin merkittävin kokeiluista saatava tieto on esimerkiksi se, kuinka innokkaasti vaikkapa kunnat lähtevät kokeilemaan uutta toimintatapaa.

Hieman yllättäen on paljastunut, että useimmilta kokeiluilta on puuttunut selkeä suunnitelma, kuinka hyödyntää niiden avulla saatua tietoa tai mitkä ovat seuraavat askeleet kokeilun päätyttyä.

Opit ja suositukset

Politiikan ja kokeilujen erilaiset aikajänteet huomioitava

Poliittisen päätöksenteon nopea sykli aiheuttaa omat haasteensa erityisesti laajoille ja monimutkaisille kokeiluille. Esimerkiksi suuriin lainsäädäntöuudistuksiin liittyvät kokeilut kärsivät helposti siitä, että kokeilun reunaehdot muuttuvat jatkuvasti lainsäädäntöprosessin edetessä. Myös kokeiluun osallistuvien motivointi voi tällaisissa tilanteissa olla haastavaa ja aikaa vievää. Lisäksi vaarana on, että kokeilun tavoitteet eivät pysy kirkaana koko toteutuksen ajan, kun muutoksia tapahtuu koko ajan kokeilun ympärillä.

Joskus kokeilujen tuloksia ei myöskään voida odottaa saatavaksi niin nopeasti kuin päätöksenteon näkökulmasta toivottaisiin. Mielekkäitä ja luotettavia tuloksia pitää joissain tapauksessa odottaa

useita vuosia. Ennen kokeilujen käynnistämistä pitäisikin siis pohtia, millaista tietoa kokeiluilla voidaan saada ja millaisessa aikataulussa. Tämän pohjalta on helpompi lähteä keskustelemaan siitä, millaiset kokeilut ovat järkeviä, ja mihin kehittämis- tai tutkimustyöhön sopii sen sijaan jokin muu lähestymistapa.

Koska kokeilulakien valmistelu ei poikkea normaalista lainsäädäntötyöstä, kokeiluja valmistelevien on tärkeää huomioida olemassa olevat valmistelu- ja budjettisyklit. Mikäli normaaleista aikatauluista ollaan jäljessä, kannattaa varata riittävästi resursseja lainvalmistelun tueksi.

Vaikka kokeilun valmistelu- ja lainsäädäntötyö etenisivät aikataulussa, voi kokeilun käynnistymisen pullonkaulaksi muodostua esimerkiksi ict-järjestelmien vaatimat muutokset, halukkaiden kokeilijoiden löytäminen ja ohjeistaminen tai kokeilun mahdollistavien päätösten venyminen.

Alkuvaiheen tuki avainasemassa

Haastatteluista käy selvästi ilmi, että erityisesti liikkeellelähtövaiheessa kokeiluille olisi kaivattu enemmän tukea. Hallitusohjelmakirjaukset kokeiluista ovat usein olleet suppeita tai monitulkintaisia, joten paljon aikaa on mennyt tavoitteiden ja toteutuksen kirkastamiseen. Esimerkiksi vastuukysymysten selvittäminen on useissa tapauksissa ollut hidasta, samoin kuin menetelmien pohtiminen, koska ministeriöistä ei ole välttämättä löytynyt valmiiksi kokeiluosaamista. Kovat aikataulupaineet ovat saattaneet aiheuttaa myös hätiköintiä.

Tukea tarvitaan alkuvaiheessa erityisesti:

- tavoitteen ymmärtämiseen ja tarkentamiseen
- kokeilutyypin valintaan
- kokeiluasetelman laadun varmistamiseen
- vaikuttavuuden ja tulosten mittareiden valintaan

Tukea voidaan tarjota kokeilun valmistelun eri vaiheiden mukaisesti aikataulutettuina työpajoina, tietoiskuina ja vertaistukena.

Haastatteluista käy ilmi myös se, että ainakin osassa ministeriöitä on ollut pulaa paitsi kokeiluosaamisesta myös projektiosaamisesta. Perinteinen lähestymistapa on usein ollut se, että ministeriön rooli on ollut jakaa rahaa ja valvoa sen käyttöä, ei niinkään tehdä itse toteutusta. Ministeriöiden rooli muuttui strategisissa kokeiluhankkeissa enemmän toteuttajaorganisaatioksi, mihin ei etenkään hankkeiden alussa ollut parhaita mahdollisia valmiuksia. Tämä näkyy paitsi osaamisen puutteena myös henkilöressurssien vähyytenä. Monet strategisista kokeiluista ovat vaatineet paljon käytännön tukirakenteita aina laitteista ja ict-järjestelmistä lähtien. Näihin ei ole aina osattu varautua riittävästi ja haasteita on jouduttu ratkomaan nopealla tempolla sitä mukaa kuin niitä on eteen tullut. Myös yhteistyöverkostot erityisesti kuntiin päin on jouduttu osassa kokeiluja luomaan tyhjistä.

Strategisille kokeiluille tarvitaan paitsi asiantuntijatukea, myös poliittisen tason selkänjojaa. Parhaat tulokset strategisista kokeiluista voidaan saavuttaa silloin, kun kokeilulla on selkeä omistajuus, tavoite ja suunnitelma tiedon hyödyntämiselle. Mitä selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin nämä asiat löytyvät hallitusohjelmasta tai ovat muuten valmiiksi pohdittuna, sitä helpommin päästään liikkeelle kokeilun valmistelussa.

Joidenkin kokeilujen kohdalla ei ole etukäteen osattu varautua siihen, että ne herättäisivät laajaa mediahuomiota. Varsinkin perustulokokeilu on synnyttänyt erittäin paljon kansainvälistä kiinnostusta, samoin kuin kokeilukulttuurin nostaminen hallitusohjelmaan. Ne ovat luoneet Suomesta kuvaa uudistavana ja innovatiivisena yhteiskuntana. Erityisesti perustulokokeilun merkitys Suomen maakuvan vahvistajana on siis ollut todella suuri. Myös tarve kansainvälisen viestinnän tekemiseen tulisi siis ottaa kokeilujen suunnittelussa huomioon ja olla valmiita panostamaan siihen enemmän, mikäli suurta kiinnostusta alkaa ilmetä.

Eettinen ennakoarviointi

Julkisen sektorin kokeilutoimintaan ei ole syntynyt pysyviä käytänteitä arvioida kokeilujen eettisyyttä. Akateemisiin julkaisuihin tähtäävien ja ihmisten käyttäytymistä tutkivien kokeilujen pitää läpäistä eettinen ennakoarviointi. Lausuntopyyntö tehdään tutkimusorganisaation omalle ihmistieteiden eettiselle toimikunnalle. Jos kokeilun laadinnassa ja arvioinnissa on alusta asti mukana tieteellisiä julkaisuja suunnittelevia tutkijoita, toteutuu eettinen ennakoarviointi usein sitä kautta. Koska näin ei aina ole, kannattaisi jatkossa luoda tapa arvioida kokeilusuunnitelmien eettisyyttä ennakkoon myös valtionhallinnossa. Se voisi tapahtua perustamalla julkisen sektorin kokeilututkimuksia arvioiva tutkimuseettinen toimikunta, joka voisi tukea kokeiluista vastaavia virkamiehiä eettisissä kysymyksissä jo valmisteluvaiheessa. Tämä olisi arvokasta erityisesti tilanteissa, joissa kokeilua varten ei tarvitse laatia omaa lakia.

Jos kokeilulait koskevat perusoikeuksia, tulee niiden läpäistä perustuslakivaliokunnan tarkastelu. Perustuslakivaliokunta arvioi tarkkaan rajoittaako kokeilulaki esimerkiksi sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia, loukkaako se yhdenvertaisuutta, onko kokeilun päämäärä hyväksyttävä ja ovatko mahdolliset perusoikeuksien ja vapauksien rajaukset oikeasuhtaisia siihen yhteiskunnalliseen hyötyyn nähden, joka kokeilulla voidaan saavuttaa. Ennakkoon se ei kuitenkaan tee arvioita.

Lisääntyneen kokeiluosaamisen hyödyntäminen

Monissa ministeriöissä kokeilut ovat olleet hallituskauden alussa vielä hieman vieras tapa tehdä kehittämistyötä. Yleisesti ottaen niihin on kuitenkin suhtauduttu myönteisesti, ja ne on koettu tarpeellisiksi erityisesti suurten kokonaisuuksien uudistamisessa.

Hallituksen strategisten kokeilujen aikana ministeriöihin on saatu paljon arvokasta oppia ja kokemusta kokeilujen suunnittelusta, toteuttamisesta sekä arvioinnista samoin kuin kokeilulakien säätämisestä. Vaikka kokeiluja on tehty ennenkin, erityisesti kokeilulakien laatiminen on ollut kuluneella hallituskaudella uutta monessa ministeriössä. Tämän työn tueksi on myös tuotettu uutta tietopohjaa, kuten vaikkapa oikeusministeriössä valmisteltu [Opas kokeilulakien valmistelun tueksi](#). Mikäli tulevaisuudessa halutaan tehdä uusia strategisia kokeiluja, lisääntynyt osaaminen täytyy käyttää systemaattisesti hyödyksi, jotta tulevista kokeiluista saadaan entistä laadukkaampia. Valmistelujen tueksi voidaan järjestää myös koulutuksia kokeilulakien säätämisestä uutta opasta hyödyntäen.

Erityisesti perustulokokeilun merkittävänä ansiona on perustuslakivaliokunnan kannanotto siihen, että tämänkaltaisia laajoja, satunnaistettuja kokeiluja voidaan toteuttaa. Usein nimenomaan perustuslain tulkintaa on pidetty esteenä satunnaistettujen vertailukokeiden tekemiselle. Perustulokokeilun myötä on kuitenkin selvitetty perustuslain suomia mahdollisuuksia tämällyypisille yhteiskunnallisille kokeiluille, joten nyt tie on auki myös uusille kokeiluille.

Jotta lisääntynyt osaaminen saataisiin parhaalla mahdollisella tavalla hyödynnettyä, toteutetuista kokeiluista kannattaisi vastuuministeriöissä tehdä tarkat selvitykset prosessiopeista kokeilun päätyttyä. Nykyisin tämänkaltaiseen työhön ei useinkaan ole varattu tarpeeksi resursseja, mutta tulevaisuuden kokeilujen kannalta oppien systemaattinen läpikäyminen olisi ensiarvoisen tärkeää.

Kokeiluihin osallistuneita kuntia on jouduttu kannustamaan ja rohkaisemaan paljon, jotta niissä on ylipäättään uskallettu lähteä tekemään kokeiluja. Tämän asennemuutostyön hedelmiä tullaan varmasti jatkossa keräämään.

Vaikuttavuuden arviointi ja tulosten parempi hyödyntäminen

Useissa kokeiluissa vaikuttavuutta ei ole pystytty kovin vahvasti mittaamaan, koska muun muassa vertailuasetelmien rakentamisessa ei ole onnistuttu tai alueelliset kokeilut ovat poikenneet toisistaan niin paljon, ettei niiden vertailu ole ollut järkevää. Kokeileva Suomi -hanke suosittaakin, että satunnaistettuja vertailukokeita käytetään tulevaisuudessa aiempaa enemmän, koska niiden avulla vaikuttavuuden arviointi on erittäin luotettavaa. Tämä on erityisen tärkeää merkittävien yhteiskunnallisten kokeilujen kohdalla.

Vaikuttavuuden mittausta pitäisi pohtia jo ennen kuin kokeilu käynnistetään. Tulosten mittaaminen saattaa muodostua vaikeaksi, jos mittareita ei ole pohdittu valmiiksi jo käynnistysvaiheessa. Kuten aiemmin todettiin, useista strategisista kokeiluista puuttui systemaattinen suunnitelma tiedon hyödyntämiselle ja hyvien käytäntöjen juurruttamiselle. Strategisten kokeilujen suunnitelmaan pitäisikin jo alun alkaen kuulua niin sanottu lopettamissuunnitelma, eli suunnitelma siitä, miten tuotettua tietoa hyödynnetään, hyvät käytännöt otetaan osaksi normaalia toimintaa ja kehittämistyötä jatketaan. Lisäksi pitäisi olla jo valmiiksi pohdittuna se, miten kokeilujen tulokset ja opit viestitään myös muille.

Kokeilujen hyödyntämisen kannalta ensiarvoisen tärkeää on myös se, että kokeillaan riittävän pitkälle mietittyjä malleja. Jos alusta asti on selvää, että kokeillon toimintamallin laajentaminen on erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta, voidaan hyvin perustein kyseenalaistaa koko kokeilun mielekkyys. Kokeilujen avulla on toisaalta helpompaa tehdä rohkeitakin avauksia, jotka ovat omiaan lisäämään tietopohjaa, rakentamaan yhteistä ymmärrystä ja tukemaan yhteiskunnan pitkän aikavälin uudistamista.

Lopuksi - lisää laatua parlamentaarisella valmistelulla

Tässä selvityksessä on tarkasteltu pääministeri Sipilän hallituksen aikana toteutettuja strategisia kokeiluja ja haettu niiden kautta kokemusta tulevaisuuden kokeiluja varten. Opit ja suositukset pohjautuvat haastatteluista ja kirjallisesta aineistosta tehtyihin havaintoihin. Lopuksi esitämme vielä ehdotuksen, joka perustuu näiden lisäksi Kokeileva Suomi -kärkihankkeen aikana kertyneisiin kokemuksiin ja näkemyksiin.

Laajat yhteiskunnalliset kokeilut voisivat hyötyä siitä, että niitä valmisteltaisiin parlamentaarisesti, eli yhteistyössä kaikkien eduskuntapuolueiden kanssa. Se takaisin laajoille kokeiluille enemmän jatkuvuutta, kun ne eivät olisi enää sidoksissa istuvan hallituksen kauteen. Myös kokeilujen valmisteluun saataisiin näin paremmin aikaa. Yhteiskunnallisten kokeilujen hyödynnettävyys saattaisi myös kasvaa, kun ne eivät leimautuisi vain tietyn hallituksen hankkeiksi, vaan kaikki puolueet sitoutuisivat kokeilujen tekemiseen ja hyödyntämiseen.

Ehdotammekin selvitettäväksi, voisiko eduskunta toimia kotipesänä yhteiskuntaa kehittäväälle systemaattiselle kokeilutoiminnalle. Tällä hetkellä eduskunnassa toimii sisäinen tietopalvelu, joka tekee riippumatonta vaikutusarviointia poliittisen päätöksenteon tueksi. Pääasiallisesti se pidättäytyy staattisissa laskelmissa uudistusten vaikutuksista käyttäen mikrosimulointimenetelmää. Kokeilujen valmistelu ja koordinointi istuisi hyvin sisäisen tietopalvelun tavoitteisiin ja tarjoaisi työkaluja myös dynaamisten vaikutusten selvittämiseksi. Isojen uudistusten toteuttaminen onnistuu todennäköisemmin, kun niitä tehdään järkevästi kokeillen sekä eri tahot suunnittelutyöhön sitouttaen.

Liite 1: Perustiedot hallituksen strategisista kokeiluista

Perustulokokeilu

Toteuttajat: Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Kansaneläkelaitos

Tavoite: Perustulokokeilun tavoitteena oli arvioida, voidaanko perustulon avulla uudistaa sosiaaliturvaa niin, että erityisesti työn tekemiseen liittyvät kannustinloukut vähenevät. Kokeilussa selvitettiin myös, voisiko perustulon avulla vähentää byrokratiaa ja yksinkertaistaa etuusjärjestelmää.

Kesto: Kokeilu toteutettiin vuosina 2017-2018. Perustulokokeilun mahdollistava laki tuli voimaan 1.1.2017. Kokeilua edelsi esiselvitystyö, jonka tavoitteena oli arvioida malleja, joilla perustulokokeilu voitaisiin toteuttaa. Esiselvitystyöstä vastasi Kelan johtama tutkimusryhmä, ja se käynnistyi lokakuun lopussa 2015. Tutkimusryhmä luovutti esiselvitysraporttinsa sosiaali- ja terveysministerille 30.3.2016. Loppuraportti luovutettiin 16.12.2016. Hallituksen esitys laiksi perustulokokeilusta annettiin 20.10.2016 ja laki vahvistettiin 29.12.2016.

Toteutus: Kokeilussa 2 000 iältään 25–58-vuotiasta työtöntä sai perustuloa 560 euroa kuussa ilman ehtoja tai tarveharkintaa. Perustulon määrä oli sama koko kokeilun ajan, eivätkä sitä pienentäneet mitkään saajan muut tulot. Jos perustulokokeilussa mukana oleva työllistyi, hän sai ansiotulon lisäksi yhä myös perustulon. Kokeiluun osallistuneet valittiin arpomalla.

Arviointi ja tulokset: Kelan johtaman tutkimuskonsortion tekemän arviointitutkimuksen päätavoitteena on tuottaa tietoa perustulon vaikutuksista kokeiluun osallistuvien työllisyyteen ja tuloihin. Lisäksi arvioidaan perustulon vaikutuksia osallistujien hyvinvointiin. Kokeiluryhmää verrataan verrokkiryhmään, johon kuuluu henkilöitä, jotka eivät tulleet valituksi kokeiluryhmään. Tutkimusraportti ensimmäisestä kokeiluvuodesta valmistui keväällä 2019 ja koko kokeilua koskevat tulokset valmistuvat keväällä 2020.

Alustavien rekisteriaineiston perusteella tehtyjen analyysien mukaan perustulon saajat eivät ensimmäisen kokeiluvuoden aikana työllistyneet avoimille työmarkkinoille sen paremmin tai huonommin kuin verrokitkaan. Kyselytutkimuksen perusteella perustuloa saaneet kokivat hyvinvointinsa kokeilun päättyessä paremmaksi kuin vertailuryhmään kuuluneet. Perustuloa saaneilla oli vähemmän stressioireita sekä keskittymis- ja terveysongelmia kuin vertailuryhmässä. He myös luottivat vahvemmin tulevaisuuteensa ja yhteiskunnallisiin vaikutusmahdollisuuksiinsa.

Kyselyyn vastanneet perustulon saajat kokivat toimeentulonsa paremmaksi kuin vertailuryhmään kuuluneet vastaajat. He tunsivat myös vähemmän stressiä ja huolta omasta taludestaan kuin vertailuryhmään kuuluneet. Myös silloin, kun perustuloa saaneilla vastaajilla oli vaikeuksia tulla toimeen, he kokivat vähemmän stressiä kuin verrokkit.

Lisätietoa: <https://stm.fi/perustulokokeilu> ja <https://www.kela.fi/perustulokokeilu>

Palvelusetelikokeilu

Toteuttajat: Koordinoijana sosiaali- ja terveysministeriö, kokeilujen toteuttajina kunnat ja kuntayhtymät

Tavoite: Tavoitteena on tuottaa tietoa sosiaali- ja terveystalouden valinnanvapautta koskevaan valmisteluun. Tavoitteena on myös tarjota asiakkaille toimivat ja vaikuttavat sote-palvelut kustannustehokkaasti ottaen huomioon asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet sekä vahvistaa palveluiden asiakaslähtöisyyttä.

Kokeilun avulla selvitetään asiakkaan valinnanvapauden vaikutuksia sosiaali- ja terveystalouden saatavuuteen ja laatuun. Lisäksi selvitetään, miten palvelujen hinnoittelu- ja korvausmallit vaikuttavat sosiaali- ja terveystalouden kokonaiskustannuksiin. Erityisesti selvitetään valinnanvapauden vaikutuksia asiakkaisiin, palvelujen järjestäjän rooliin sekä palveluntuottajiin ja palvelumarkkinoiden muutoksiin, ja lisäksi palvelujen integrointiin. Kokeilujen kautta tuotetaan tietoa myös valinnanvapauden toimintamallia tukevien tietojärjestelmäratkaisujen kehittämiseen.

Kesto: Kokeilut toteutetaan osana Palvelut asiakaslähtöisiksi -kärkihanketta vuosina 2016-2018 sekä erillisrahoituksella 10/2019 asti.

Toteutus: Palvelusetelikokeilu-hankkeen kokeilualueille on myönnetty kärkihankkeen aikana valtionavustusta kaksi kertaa: 12/2016 noin 9 miljoonaa euroa ja palvelusetelikokeilun laajennuksena 12/2017 noin 14,5 miljoonaa euroa. Alueellisia kokeiluja on käynnissä kymmenen. Kokeiluissa on kolme eri sisältöosiota, joissa asiakkaan valinnanvapautta voidaan kokeilla: suoranvalinnan vastaanottopalvelut (sote-keskus), suoranvalinnan suun terveydenhuolto ja henkilökohtainen budjetti.

Kokeilut jatkuvat vielä vuonna 2019 ja niille on myönnetty 10.5 miljoonan euron valtionavustus tälle vuodelle.

Kokeiluja varten ei säädytty uutta lakia, vaan käytettiin jo voimassa olevaa palvelusetelilakia sekä asiakasmaksulakia. Asiakkaiden palvelut myönnettiin sosiaali- ja terveydenhuoltolakien mukaisesti.

Arviointi ja tulokset: Palvelusetelikokeilusta on tehty ulkoista arviointia koko kokeilun ajan. Arvioinnin loppuraportti ei ole vielä ilmestynyt tämän selvityksen julkaisuun mennessä, mutta väliraportit löytyvät osoitteesta: <https://stm.fi/palvelusetelikokeilu/materiaalit>. Arvioinnissa on huomioitu järjestäjien, palveluntuottajien, asiakkaiden sekä henkilöstön näkökulmat sekä seurattu taloudellisia seurannaisvaikutuksia. Lisäksi kokeilusta on teetetty erillisselvityksiä muun muassa yhdenvertaisuuden toteutumisesta kokeiluissa. Sote-keskus-kokeilusta on käynnissä [TEAS -selvityshanke](#) (Asiakkaan valinnanvapauden ja asiakasarvon toteutuminen sote-palveluissa, VARvo), joka valmistuu keväällä 2019.

Kokeilussa on seurattu erityisesti asiakkaiden vaihtamismääriä suoran valinnan kokeiluissa, eli kuinka moni haluaa listautua yksityisten palveluntuottajien asiakkaiksi. Vuoden 2018 joulukuun syyskuun alussa kokeiluissa valinnanvapautta oli käyttänyt 33 000 sote-keskuksen ja 5 000 suun terveydenhuollon asiakasta. Asiakkaiden vaihtaminen yksityisille palveluntuottajille on ollut jatkuvaa, mutta hidastunut vuoden 2018 aikana. Yksityisen palveluntuottajan valinneiden osuus sote-keskus-kokeiluissa vaihtelee alueittain 4-21 %:n välillä

Lisätietoa: <https://stm.fi/palvelusetelikokeilu>

Työvoima- ja yrityspalveluiden alueelliset kokeilut

Toteuttajat: Koordinoijana työ- ja elinkeinoministeriö, kokeilujen toteuttajina kunnat ja kuntaryhmät

Tavoite: Kokeilujen tavoitteena on ollut vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä sekä nostaa työllisyysastetta. Tarkoituksena on ollut kehittää asiakaslähtöisiä työllisyys- ja yrittäjyyspalveluja ja uudenlaisia palvelujen tuottamistapoja sekä lisätä asiakkaille tarjottavaa lähipalvelua. Kokeilujen tarkoituksena on myös ollut valmistautua uuteen maakuntamalliin ja sen myötä muuttuvaan tuottajarakenteeseen.

Kesto: Kokeilut järjestettiin vuosina 2017-2018.

Laki julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta tuli voimaan 1. elokuuta 2017 ja se oli voimassa vuoden 2018 loppuun. Työttömiä työnhakijoita on voitu ohjata kunnan asiakkaiksi 30. syyskuuta 2018 asti. Laki koskee viittä kuntapohjaista kokeilua. Maakunnalliset järjestäjä–tuottaja -mallin kokeilut on toteutettu voimassa olevan lainsäädännön puitteissa.

Toteutus: Kokeilu toteutettiin kahdeksalla alueella, joista maakunnallisia kokeiluja oli kolme ja kuntapohjaisia (yhden tai useamman kunnan alueella) viisi. Kokeiluun osallistuivat Pirkanmaan, Satakunnan, Varsinais-Suomen, Pohjois-Savon ja Lapin kunta-alueet sekä Pohjois-Karjalan, Keski-Pohjanmaan ja Keski-Suomen maakunta-alueet.

Työvoima- ja yrityspalvelukokeiluissa osallistuneilla kunnilla on ollut laajennettu toimivalta palvelujen järjestämiseen. Kokeiluissa on voitu kokeilla työvoimapalvelujen järjestämistä kunnan alaisuudessa, millä on pyritty valmistelemaan erityisesti uutta maakuntamallia. Kokeilukunnilla on ollut myös mahdollisuus vahvistaa yhdyspintapalveluja ja integroida erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelut sekä koulutuspalvelut vahvemmin työvoimapalveluihin.

Kokeilujen asiakaskohderyhmät ovat vaihdelleet eri alueilla, mutta eniten kokeiluissa ovat painottuneet nuorten ja pitkäaikaistyöttömien palvelut.

Käytännön toimenpiteet ovat vaihdelleet kokeilukuntien välillä ja kokeiluja toimintamalleja ovat olleet muun muassa palvelutarpeen selvittämisen tehostaminen, palveluohjauksen tehostaminen sekä yhden luukun periaatteen toteuttaminen.

Arviointi ja tulokset: Demos Helsinki, MDI ja Common Dialogues toteuttivat [toiminnallisen arvioinnin](#), jonka aikana arvioijat myös sparrasivat kuntia kokeilujen toteuttamisessa. Arvioinnissa todettiin, että kokeilualueilla työllisyys on noussut, mutta ilman vertailuasetelmia on mahdotonta sanoa, mikä merkitys kokeiluilla on työllisyyskehityksessä ollut.

Lisätietoa: <https://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM037:00/2016>

Digikuntakokeilu

Toteuttaja: Koordinoijana valtiovarainministeriö, kokeilujen toteuttajina kunnat

Tavoite: Digikuntakokeilun tavoitteena on ollut edistää kuntien palveluiden tuotanto- ja toimintatapojen ennakkoluulotonta, kuntalaisten hyvinvointia parantavaa ja tulevaisuussuuntautunutta kehittämistä. Tähtäimenä on lisäksi ollut antaa muutostukea tulevaisuuden kuntaa rakennettaessa sekä edistää kokeilukulttuuria, -ajattelua ja -asennetta.

Kesto: 25.8.2016-31.3.2019

Toteutus: Digikuntakokeiluun ilmoittautui mukaan 63 kokeilijakuntaa sekä kaksi maakuntaa. Kokeiluun oli mahdollista ilmoittautua myös toimintatapoja digitaalisesti jo kehittäneeksi vaikuttajaksi, joita ilmoittautui mukaan seitsemän kuntaa sekä yksi alueellinen vaikuttaja.

Digikuntakokeilussa järjestettiin kaksi avustuskierrosta, joissa rahallista tukea maksettiin noin 400 000 euroa yhteensä 21 kunnalle tai kuntien yhteenliittymälle. Kokeilijakunnat saattoivat myös saada Digikuntakokeilun kustantaman konsultin sparraamaan omaa kokeiluaan. Lisäksi Digikuntakokeilu on tarjonnut kokeilijakunnille verkoston tukea, tapaamisia, hankkeen teettämiä selvityksiä sekä viestintätukea.

Kokeilut oli jaoteltu neljään luokkaan seuraavasti:

- 1) asiakaslähtöisten palveluiden kehittäminen,
- 2) opetuksen kehittämisen kokeilut,
- 3) osallisuuden kehittäminen sekä
- 4) johtamisen, vuorovaikutuksen ja kuntahallinnon kehittämisen kokeilut.

Arviointi ja tulokset: Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI toteutti Digikuntakokeilu-hankkeen [ulkoisen arvioinnin](#), jossa arvioitiin kokeilujen vaikuttavuuden näkökulmia yhteiskunnallisella, kuntaorganisaation sekä yksilötasolla. Lisäksi toteutettiin syvempi erillisarviointi neljän alueen kokeiluista.

Arvioinnissa todettiin, että ”valtiovarainministeriön digikuntakokeiluhanke on ollut kokeiluille tärkeä ja toteutukseltaan ollut monilta osin onnistunut. Tärkeää on ollut, että valtiovarainministeriö on lähtenyt tukemaan teemana digitalisaatiota ja kokeiluja toimintatapana sekä antanut asiantuntijatueta sekä rahoitusta toimintaan. – Monessa kokeilukunnassa on käynnistynyt toimintaa tavalla, jota ilman VM hanketta ei olisi tapahtunut.”

Arvioinnissa kuitenkin nostettiin esiin myös se, että huomattavaan osaan kokeiluhankkeista on kuitenkin sisältänyt vain vähän kokeilevan toiminnan elementtejä ja osassa kokeiluista kokeiluelementtejä ei ole juuri lainkaan, vaan kyseessä on ollut ns. perinteisempiä kehittämishankkeita.

Lisätietoa: <https://vm.fi/digikuntakokeilu> ja <https://digitaalinenkunta.fi/>

Kuntakokeilut

Toteuttajat: Koordinoijana valtiovarainministeriö, kokeilujen toteuttajina kunnat tai kuntaryhmät

Tavoite: Lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia vähentämällä niille laissa tai sen nojalla annetuissa säädöksissä asetettuja tehtäviä ja velvoitteita sekä niiden toteuttamisen ohjausta. Lisäksi tavoitteena oli edellä mainituilla keinoilla edistää asiakaslähtöisten ja monialaisten toimintatapojen ja palvelurakenteiden kehittämistä ja käyttöä.

Kesto: Kokeilut toteutettiin 5.1.2015-31.12.2016, jolloin oli voimassa laki kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista.

Toteutus: Kuntakokeiluissa kokeiluja tehtiin kuudessa eri toimintamallikokonaisuudessa: hyvinvoinnin integroitua toimintamalli, koulutuspalvelut, kuntien toiminnan valvonta, asumispalvelut, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyö sekä nuorisotakuu.

Kokeiluja toteutettiin 16 kunnassa tai kuntaryhmässä, yhteensä mukana oli 57 kuntaa. Kokeiluja tehtiin yhteensä 45 kappaletta. Kuntien oli mahdollista toteuttaa yksi tai useampi kokeilu.

Kukin kunta suunnitteli oman kokeilunsa toimintamallikohtaisesti ja oman tarpeensa mukaisesti.

Arviointi ja tulokset: Koska kokeilut olivat sisällöltään hyvin erilaisia, kunnat määrittelivät kullekin kokeilulle omat tavoitteet ja mittarit.

Kokeilukunnilta saatujen kokemusten mukaan kokeilulla ja kokeilun aikaisilla toimenpiteillä oli merkitystä ja vaikuttavuutta kuntalaisille.

Kunnat kirjasivat positiivisia talousvaikutuksia syntyneen prosessien yhdenmukaistumisen myötä, uuden toimintavan käyttöönotosta, työajan säästöistä sekä teknologisten ratkaisujen käytön myötä.

Suurimmassa osassa kokeilukuntia toimintatapoja jatketaan osittain tai kokonaan. Kokeiluilla saatiin myös paljon arvokasta tietoa siitä, mikä ei toimi ja miksi.

Suurelta osin kokeiltujen toimintamallien jatkamiselle ei ole estettä, mutta hyvinvoinnin integroidun toimintamallin ja nuorisotakuuta toteuttaneiden kokeilukuntien osalta mahdollisuus yhdistää kokeilulainmukaisia suunnitelmia päättyi kokeilulain päättymisen myötä.

Tempo Economicsin tekemässä [arvioinnissa](#) todettiin, että merkittävältä osin samanlaisia tuloksia olisi voitu saavuttaa myös ilman määräaikaista lakia. Kokeilulain merkitys näkyi vahvimmin siinä, että se toimi innostajana ja liikkeelle panevana voimana sekä kokeilutoiminnan suuntaajana.

Lisätietoa: Verkkosivut: <https://vm.fi/kuntakokeilut>

Kokeilu vieraan kielen aloittamisesta ensimmäisellä luokalla

Toteuttajat: Koordinoijina opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Opetushallitus, kokeilujen toteuttajina kunnat

Tavoite: Kokeilulla tavoitteena oli varhentaa, kehittää ja lisätä kieltenopetusta varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa ja perusopetuksessa. Kokeiluilla haluttiin tukea erityisesti A1 ja A2 -kielten opetuksen aloittamista aikaisemmin. Lisäksi haluttiin rohkaista lapsia opiskelemaan kieliä monipuolisesti sosioekonomisesta taustasta ja sukupuolesta riippumatta sekä lisätä kokeilujen kielitarjontaan kieliä, joita paikkakunnalla ei ole aiemmin ollut mahdollista opiskella.

Kesto: 1.1.2017-31.12.2018.

Toteutus: Kieltenopetuksen varhentamista koskeva kokeilu toteutettiin myöntämällä erityisavustuksia hankkeille, joilla varhennettiin, kehitettiin ja lisättiin kieltenopetusta.

Avustusta myönnettiin yhteensä yli 8 miljoonaa euroa 131 eri hankkeelle. Mukana oli 105 kuntaa ja yli 30 000 lasta. Hakemuksia kärkihankerahoitukseen tuli paljon, mikä kertoo osaltaan opetuksen järjestäjien halusta varhentaa kieltenopetusta.

Lisäksi avustuksia myönnettiin myös yliopistojen täydennyskoulutuskeskuksille opettajien täydennyskoulutuksen järjestämiseksi.

Varhentamista toteutettiin monin eri tavoin kuten esimerkiksi kielisuihkuina ja kielimaistiaisina, joiden tarkoituksena oli motivoida lapsia, totuttaa heitä vieraaseen kieleen sekä kehittää kielenoppimisstrategioita.

Arviointi ja tulokset: Opetushallitus tilasi Jyväskylän yliopistolta [seurantatutkimuksen](#) kokeilujen tuloksista. Pilottitutkimuksessa selvitettiin englannin kielen varhentamisen lähtötilannetta vuosiluokilla 1 ja 2 ja verrattiin sitä 3. luokalla alkaneeseen opetukseen.

Tutkimuksessa selvitettiin oppilaiden suhtautumista opiskeltavaan kieleen ja kielen opiskeluun sekä arvioitiin oppilaiden englannin kielen käyttöä vapaa-ajalla ja puolen vuoden aikana kehittynyttä kielitaitoa. Lisäksi tutkittiin varhennettuun kielenopetukseen osallistuneiden oppilaiden opettajien ja huoltajien käsityksiä varhennetusta kielenopetuksesta. Tutkimus toimii lähtökohtana tuleville varhennetun kielenopetuksen vaikutuksia selvittäville pidempikestoisille seurantatutkimuksille.

Valtioneuvosto antoi syksyllä 2018 asetuksen, jonka perusteella 1.1.2020 lähtien kaikissa Suomen peruskouluissa aloitetaan toisen tai vieraan kielen opetus viimeistään ensimmäisen kouluvuoden kevätlukukaudella. Kokeiluista saadut kokemukset ja uudet toimintamallit auttavat kuntia ja kouluja valmistelemaan vuoden 2020 alussa alkavaa varhennettua kieltenopetusta.

Lisätietoa: <https://www.oph.fi/kehittamishankkeet/kieltenkarkihanke/varhentaminen>

Kokeilu kielivalikoiman laajentamisesta

Toteuttaja: Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus.

Tavoite: Juha Sipilän hallituksen Uusi peruskoulu –ohjelman yhtenä tavoitteena oli kieltenopetuksen lisääminen ja monipuolistaminen. Osana tätä ohjelmaa suunniteltiin myös alueellista kokeilua kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa toisen kansalliskielen opiskelua.

Kokeilussa oli tarkoitus seurata vaikutuksia oppimistuloksiin, kielivalintoihin ja tarjontaan sekä vaikutusta oppilaiden perusopetuksen jälkeisiin opintoihin. Kokeiluhankkeen tavoitteena oli myös selvittää kokeilujen lainsäädännölliset edellytykset.

Toteutus: Kokeilun toteuttamista varten säädettiin erillinen kokeilulaki, joka tuli voimaan 1.1.2018. Kokeiluluvat myönnettiin koulukohtaisesti kahdeksalle peruskoululle viidessä kunnassa. Kaikki kokeiluluvan saaneet perusopetuksen järjestäjät kuitenkin luopuivat kokeilusta.

Lisätietoa:

https://www.oph.fi/kehittamishankkeet/kieltenkarkihanke/toisen_kotimaisen_kielen_kokeilut